



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 26. marts 2020
(OR. en)

7029/20

COHOM 27
COPS 100
RELEX 241
CFSP/PESC 276
CONUN 68
COSCE 1
DEVGEN 37
FREMP 26
JAI 265

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	26. marts 2020
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	JOIN(2020) 5 final
Vedr.:	FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET EU-handlingsplan om menneskerettigheder og demokrati 2020-2024

Hermed følger til delegationerne dokument - JOIN(2020) 5 final.

Bilag: JOIN(2020) 5 final



UNIONENS HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT FOR
UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 25.3.2020
JOIN(2020) 5 final

FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

EU-handlingsplan om menneskerettigheder og demokrati 2020-2024

1. INDLEDNING

Den Europæiske Union (EU) bygger på en stærk vilje til at fremme og beskytte menneskerettighederne, demokratiet og retsstatsprincippet. Det er centralt for EU's arbejde både internt og i forbindelserne med andre lande og regioner. EU har i overensstemmelse med den strategiske dagsorden 2019-2024, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd, og de politiske retningslinjer for Europa-Kommissionen 2019-2024 en strategisk interesse i at fremme sit **globale lederskab** i spørgsmål om menneskerettigheder og demokrati med det formål at skabe konkrete forbedringer for mennesker verden over. Der er allerede gjort meget. Siden vedtagelsen af EU's strategiske ramme for menneskerettigheder og demokrati fra 2012¹, den første af EU's to handlingsplaner om menneskerettigheder og demokrati (2012-2014 og 2015-2019)², udnævnelsen af EU's første særlige repræsentant for menneskerettigheder (EUSR) i 2012 og Rådets konklusioner om demokrati fra 2019³ er EU blevet mere koordineret, aktivt, synligt og effektivt i arbejdet med tredjelande, og EU har indtaget en mere fremtrædende rolle på multilateralt plan.

I et skiftende geopolitisk landskab er EU forblevet en stærk forkæmper for menneskerettigheder og demokrati. Nye geopolitiske rivaliseringer understreger blot EU's rolle som en pålidelig og stabil partner og forkæmper for en regelbaseret multilateral orden. Når det gælder menneskerettigheder og demokrati, er det globale billede overordnet set noget broget: Selv om der er sket store fremskridt, må vi sætte ind over for anfægtelsen af menneskerettighedernes universalitet og udelelighed og de demokratiske tilbageskridt. Teknologisk set bevæger vi os i retning af et paradigmeskift, hvor menneskets formåen i stigende grad forbedres af maskiner. Udviklingen drives frem af nye teknologier (især kunstig intelligens), som både skaber muligheder, men også indebærer risici. Samtidig er menneskerettigheder i stigende grad uløseligt forbundet med globale miljøproblemer såsom klimaforandringer. Tiden er derfor inde for EU til at fastsætte en **ny geopolitisk dagsorden om menneskerettigheder og demokrati**.

Det er vigtigt at omsætte EU's årelange engagement i menneskerettigheder og demokrati til en ny operationel dagsorden, idet der bygges på EU's handlingsplan vedrørende menneskerettigheder og demokrati 2015-2019. Formålet med denne meddelelse er at fremlægge en ny handlingsplan om menneskerettigheder og demokrati. Den beskriver målene og prioriteterne for de næste fem år på området eksterne forbindelser og vil bidrage til at skabe et **stærkere Europa i verden**. Handlingsplanen er enestående i den forstand, at den er det eneste instrument af sin art, der har til formål at fremme en værdibaseret dagsorden på verdensplan.

I denne fælles meddelelse foreslås det at:

- styrke **EU's lederskab** med hensyn til at fremme og beskytte menneskerettigheder og demokrati på verdensplan
- fastlægge **EU's mål og prioriteter** og fokusere på **gennemførelse** i lyset af skiftende geopolitiske forhold, den digitale omstilling, miljøproblemer og klimaændringer
- maksimere EU's rolle på verdensplan ved at udvide **værktøjskassen for menneskerettigheder** og dens vigtigste instrumenter og politikker og
- fremme et **forenet og koordineret EU** ved at støtte en mere effektiv og sammenhængende indsats.

Sideløbende med denne meddelelse vil Kommissionen og den højtstående repræsentant i henhold til artikel 22, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) fremsætte et fælles forslag til Rådet om, at Rådet retter en henstilling til Det Europæiske Råd om at træffe en afgørelse, hvorved

¹ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf.

² https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_en_0.pdf.

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12836-2019-INIT/da/pdf>.

meddelelsen og handlingsplanen vedtages som en afgørelse truffet af Det Europæiske Råd om Unionens strategiske interesser og mål i henhold til artikel 22, stk. 1, i TEU. En sådan afgørelse fra Det Europæiske Råd vil gøre det muligt for Rådet at vedtage særlige gennemførelsesforanstaltninger for handlingsplanen i henhold til artikel 31, stk. 2, i TEU.

2. MENNESKERETTIGHEDER OG DEMOKRATI ANGRIBES I STIGENDE GRAD: ET KRAV OM EU-LEDERSKAB

I de seneste år har EU handlet mere strategisk og udnyttet sin politiske vægt og værktøjskassen for menneskerettigheder mere effektivt til at afhjælpe overtrædelser af menneskerettighederne og til at fremme demokratiske, robuste og fredelige samfund. EU har bidraget til, at der er gjort **væsentlige fremskridt** i lande og regioner, hvor menneskerettighederne var under pres. Det er sket gennem innovativt engagement og investeringer i økonomiske og sociale rettigheder og ved solid politisk og finansiel støtte til at beskytte menneskerettighedsforkæmpere, civilsamfundet og medieaktører. EU har i FN's menneskerettighedsfora spillet en ledende rolle i indsatsen for at fremme landespecifikke resolutioner og tematiske initiativer ved at opbygge emnespecifikke og tværregionale koalitioner, f.eks. med Den Islamiske Samarbejdsorganisation. Med det tværregionale initiativ "positive menneskerettighedshistorier" er blevet sat EU i spidsen for bestræbelserne på at generobre fortællingen om menneskerettighederne ved at fremme succeshistorier.

Der er dog stadig store udfordringer. Menneskerettigheder og demokrati er under hårdt pres i mange lande i verden. Grundlæggende frihedsrettigheder såsom ytrings-, forsamlings- og mediefriheden trues også i stigende grad. Konsekvensen af **systemiske forsøg på at undergrave retsstaten, begrænse råderummet for civilsamfundet og det politiske rum** og svække **den multilaterale regelbaserede orden** er blevet forværret af, at nogle af EU's vanlige partnere har trukket sig ud af den aktive indsats for at fremme og forsvare menneskerettighederne og de demokratiske værdier. Der er flere tendenser, der viser dette, bl.a.:

- mindre råderum for civilsamfundet
- svækkelse af retsstaten
- stigende trusler mod integriteten i valg og demokratiske processer
- stigende intimidering af journalister og trusler mod uafhængige medier
- stigende vold mod og intimidering af menneskerettighedsforkæmpere (over 2 600 anmeldte overgreb i de seneste tre år)
- udbredt straffrihed i tilfælde af menneskerettighedskrænkelser og angreb på den Internationale Straffedomstols rolle
- overtrædelser af den humanitære folkeret i væbnede konflikter, bl.a. i Syrien, Yemen og Sydsudan
- stigende modstand mod kvinders rettigheder og ligestilling mellem kønnene og
- vedvarende misbrug af arbejdskraft, herunder af børnearbejde.

Omstillingen til den digitale tidsalder giver allerede nu nye muligheder og udfordringer. Digitale teknologier kan fremme menneskerettighederne og en demokratisering ved at gøre det lettere for offentligheden at deltage, øge statens ansvarlighed ved at gøre det muligt at overvåge og dokumentere tilfælde af overtrædelser og krænkelser, fremme ny deltagelse online, fremme oplysning og adgang til uddannelse og oplysninger, fremme økonomisk og samfundsmæssig inklusion og fremme adgangen til offentlige tjenester af ordentlig kvalitet. De kan dog også understøtte krænkende og ulovlig begrænsning af bevægelses- og ytringsfriheden. De sociale mediers platforme benyttes til at kanalisere målrettet desinformation og hadefuld tale, som ofte krænker privatlivets fred og undergraver demokratiet og menneskerettighederne. Misbrugen af nye teknologier, herunder kunstig

intelligens, indebærer en risiko for øget overvågning, kontrol og undertrykkelse. I visse lande er masseovervågning af borgerne en realitet. Data og algoritmer kan bruges til bevidst eller ubevidst at diskriminere enkeltpersoner eller grupper og dermed styrke fordomme i samfundet.

Den anden vigtige omstilling er drevet af globale miljøproblemer såsom miljøforringelse, forurening og **klimaforandringer**. Forbindelsen mellem disse problemer og menneskerettigheder bliver tydeligere og tydeligere. Unge mennesker giver deres mening til kende. Civilsamfundet og miljømenneskerettighedsforkæmpere spiller en vigtig rolle ved at gøre opmærksom på menneskerettighedskrænkelser og kræve handling for at beskytte kloden og klimaet. Det er et vigtigt mål at gøre fremtidens miljø bæredygtigt, idet der skal arbejdes på tværs af den opdeling, der traditionelt har været mellem økonomi og sikkerhed og mellem interne og eksterne politiske aspekter. De negative konsekvenser af miljøforringelser og klimaforandringer er en trussel mod en række rettigheder og kan mangedoble problemerne i den forbindelse med hensyn til retten til sundhed, fødevarer, universel uddannelse og endda retten til selve livet.

Samtidig er konflikter skærpet og nye farer opstået. Konflikter og uroligheder truer rundt om i verden millioner menneskers levebrød, og aldrig har der været så mange fordrevne personer i verden. Investering i menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet er den bedste metode til at forhindre, at samfund ender i krise. Menneskerettigheder og demokrati skal sættes i højsædet i EU's konfliktforebyggelse og konfliktløsning. Kriesituationer giver især udfordringer for den effektive udøvelse og beskyttelse af menneskerettighederne og sætter vores demokratier på prøve. Eksempler som det pandemiske udbrud af covid-19 viser, at en fælles global indsats og solidaritet er bydende nødvendigt.

Det betyder, at der tidligt skal sættes ind for at tackle overtrædelser af menneskerettigheder og for at støtte demokratiet, bl.a. ved hjælp af mægling og forebyggelse af vold i forbindelse med valg. Nyt fokus på menneskerettigheder og demokrati vil gøre **stat og samfund mere robuste**. Det er lettere at garantere sikkerheden, hvis de civile og politiske samt de økonomiske, samfundsmæssige og kulturelle rettigheder er sikret. Ingen sikkerhed er holdbar uden menneskerettigheder for alle. Det er i den sammenhæng vigtigt at sikre ansvarlighed og bekæmpe straffrihed.

Målene i FN's 2030-dagsorden for bæredygtig udvikling er en ekstraordinær chance for at sikre, at tilsagnet om inklusion bidrager til at fremme menneskerettigheder og demokrati verden over. Forpligtelsen til ikke at "**lade nogen i stikken**" er en opfordring til at forbedre menneskerettighederne for alle uden nogen form for forskelsbehandling. I en tid med stigende **ulighed** – hvor økonomiske forskelle rodfæstes politisk og medfører sociale splittelser – har opgaven aldrig været større.

3. FREMADRETTET: EN NY EU-HANDLINGSPLAN OM MENNESKERETTIGHEDER OG DEMOKRATI

I den nye handlingsplan beskrives EU's ambitioner, og der fastlægges prioriteter inden for fem indbyrdes forbundne **indsatsområder**, der gensidigt styrker hinanden:

- I. Beskyttelse og styrkelse af individet
- II. Opbygning af robuste, inklusive og demokratiske samfund
- III. Fremme af et globalt system for menneskerettigheder og demokrati
- IV. Nye teknologier: udnyttelse af muligheder og tackling af udfordringer og
- V. Opnåelse af resultater gennem samarbejde.

Disse fem indsatsområder vil blive uddybet i den nye handlingsplan for at udstikke en strategisk og overordnet retning. Handlingsplanen vil udstikke de rammer, der skal gælde for EU's delegationer og kontorer samt medlemsstaternes ambassader, når de specifikke operationelle foranstaltninger skal

fastlægges på **nationalt, regionalt og multilateralt niveau** under hensyntagen til de særlige lokale forhold.

For at opnå resultater inden for disse fem nye indsatsområder vil EU udnytte den **brede vifte af politikker og værktøjer**, der er til rådighed til at fremme og forsvare menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet. Disse omfatter offentligt diplomati og informationskampagner, EU-erklæringer og tematiske og landespecifikke resolutioner i multilaterale menneskerettighedsfora. De omfatter også mere diskrete diplomatiske værktøjer såsom demarcher, politisk dialog, løbende menneskerettighedsdialoger og sektorspecifikke politiske dialoger. Gennem årene har de menneskerettighedsdialoger, der er etableret med flere og flere lande, vist sig at være et vigtigt redskab til at fremme EU's dagsorden for menneskerettigheder som led i EU's bredere politiske forbindelser.

I denne nye situation er det yderst vigtigt at informere om menneskerettigheder. Selv om det fortsat er vigtigt at gøre opmærksom på overtrædelser af menneskerettighederne, er det også vigtigt at skabe en mere positiv fortælling om menneskerettighederne. I et polariseret informationsmiljø, hvor de sociale medier spiller en stadig vigtigere rolle, er det en opgave, der kræver en samlet indsats.

Med den nye handlingsplan vil man udnytte de **muligheder, den nye flerårige finansielle ramme (FFR) giver**, især ved gennem større fleksibilitet at sikre sammenhæng mellem et landebaseret samarbejde og støtte til menneskerettigheds- og civilsamfundsorganisationer. EU bør ved fastsættelsen af omfanget og fordelingen af støtten til myndigheder og civilsamfundet tage højde for en pludselig forbedring eller forringelse af beskyttelsen af menneskerettigheder og demokrati.

Hvad der også er vigtigt er, at EU med handlingsplanen vil tilstræbe at øge **sammenhængen og nedbryde grænserne mellem de interne og eksterne politikområder**. EU vil gøre en større indsats for at integrere beskyttelsen af menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet i alle foranstaltninger udadtil. Synergien mellem handel og menneskerettigheder vil f.eks. blive styrket, idet der bygges videre på arbejdet inden for rammerne af EU's handelspræferenceordninger. Menneskerettighederne vil også blive integreret i interne politikker, især i de prioriterede områder under den grønne pagt såsom miljø, samt i områderne migration og sikkerhed, og den rettighedsbaserede tilgang til udvikling vil blive udvidet til andre områder af den eksterne politik.

EU vil tilstræbe at blive en **hurtigere og mere effektiv aktør**, hvad angår menneskerettigheder på nationalt niveau, hvor det betyder mest. Med den nye handlingsplan vil man også forsøge at styrke aktørerne på stedet. EU-delegationscheferne spiller i den forbindelse en væsentlig rolle som personer, der skal fremme menneskerettigheder og demokrati, og denne rolle vil blive videreudviklet. Civilsamfundet er fortsat en vigtig partner, når der skal skabes vedvarende forandring, og når fremskridt skal følges og vurderes.

En effektiv gennemførelse af handlingsplanen vil kræve en mere **koordineret tilgang**, også med medlemsstaterne, for at sikre, at der er større sammenhæng i og virkning af EU's deltagelse på alle niveauer og på tværs af alle instrumenter og politikker. EU's særlige repræsentant for menneskerettigheder vil i overensstemmelse med sit mandat forblive en vigtig politisk aktør og spille en central rolle med hensyn til at styre den dynamiske gennemførelse af handlingsplanen, således at der opnås vedvarende resultater.