



KOMISJA
EUROPEJSKA

WYSOKI PRZEDSTAWICIEL UNII
DO SPRAW ZAGRANICZNYCH I
POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

Bruksela, dnia 25.3.2020 r.
JOIN(2020) 5 final

WSPÓLNY KOMUNIKAT DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2020–2024

1. WPROWADZENIE

Unia Europejska (UE) opiera się na zdecydowanym zobowiązaniu do promowania i ochrony praw człowieka, demokracji i praworządności. Zobowiązanie to znajduje się w centrum zarówno jej działań wewnętrznych, jak jej stosunków z innymi państwami i regionami. Zgodnie z Nowym programem strategicznym na lata 2019–2024 przyjętym przez Radę Europejską oraz wytycznymi politycznymi dla Komisji Europejskiej na lata 2019–2024 UE ma strategiczny interes w umocnieniu swojego statusu **globalnego lidera** w dziedzinie praw człowieka i demokracji, co ma przynieść wymierne korzyści ludziom na całym świecie. Wiele już w tym zakresie zrobiono. Od czasu przyjęcia w 2012 r. strategicznych ram UE dotyczących praw człowieka i demokracji¹, dwóch pierwszych Planów działania UE dotyczących praw człowieka i demokracji (na lata 2012–2014 oraz 2015–2019)², powołania w 2012 r. pierwszego Specjalnego Przedstawiciela UE ds. Praw Człowieka oraz opublikowania w 2019 r. konkluzji Rady w sprawie demokracji³ UE stała się lepiej skoordynowana, bardziej aktywna, widoczna i skuteczna w swoim zaangażowaniu w działalność w państwach trzecich i w stosunki z tymi państwami oraz w bardziej znaczący stopniu aktywna na forach wielostronnych.

Na zmieniającej się scenie geopolitycznej UE pozostała niezłomna jako zdecydowany obrońca praw człowieka i demokracji. Nowa rywalizacja geopolityczna zaowocowała wyłącznie podkreśleniem jej roli niezawodnego i stałego partnera oraz obrońcy wielostronnego ładu opartego na zasadach. Ogólnie rzecz biorąc, sytuacja globalna w odniesieniu do praw człowieka i demokracji jest zróżnicowana: poczyniono ogromne postępy, wciąż jednak trzeba mierzyć się z oporem wobec powszechności i niepodzielności praw człowieka oraz zapobiegać regresowi w zakresie demokracji. Pod względem technicznym potencjał ludzki jest w coraz większym stopniu wspomagany przez maszyny, co staje się nową normą. Dotyczy to przede wszystkim nowych technologii (w szczególności sztucznej inteligencji), które stwarzają zarówno możliwości, jak i zagrożenia. Jednocześnie prawa człowieka są w coraz większym stopniu powiązane z globalnymi wyzwaniami środowiskowymi, takimi jak zmiana klimatu. Nadszedł zatem czas, aby UE zrealizowała **nowy geopolityczny program dotyczący praw człowieka i demokracji**.

Wieloletnie zobowiązanie UE na rzecz praw człowieka i demokracji trzeba przełożyć na zaktualizowany program operacyjny na podstawie Planu działania UE dotyczącego praw człowieka i demokracji na lata 2015–2019. Celem niniejszego komunikatu jest przedstawienie nowego planu działania dotyczącego praw człowieka i demokracji. Określa on ambicje i priorytety w tej dziedzinie stosunków zewnętrznych na kolejnych 5 lat i przyczyni się do **wzmocnienia pozycji Europy na świecie**. Unikalną cechą tego planu działania jest to, że jest on jedynym instrumentem tego rodzaju ukierunkowanym na propagowanie na arenie globalnej programu opartego na wartościach.

W niniejszym wspólnym komunikacie proponuje się:

- wzmocnienie **wiodącej pozycji UE** w promowaniu i ochronie praw człowieka i demokracji na całym świecie;
- przedstawienie **celów UE**, określenie **priorytetów** działań i skupienie się na ich **realizacji** w świetle zmieniającej się geopolityki, transformacji cyfrowej, wyzwań

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/pl/pdf>

środowiskowych i zmiany klimatu;

- zwiększenie roli Unii na arenie międzynarodowej poprzez rozszerzenie zakresu **strategii stosowanych w obszarze praw człowieka** oraz kluczowych instrumentów i polityk w tym obszarze; oraz
- wspieranie **zjednoczonej i połączonej UE** poprzez propagowanie bardziej skutecznych i spójnych działań.

Równolegle z niniejszym komunikatem Komisja i Wysoki Przedstawiciel opracowują – zgodnie z art. 22 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) – wspólny wniosek do przedłożenia Radzie, aby zaleciła Radzie Europejskiej wydanie decyzji w sprawie przyjęcia komunikatu i planu działania jako decyzji Rady Europejskiej w sprawie strategicznych interesów i celów Unii w rozumieniu art. 22 ust. 1 TUE. Taka decyzja Rady Europejskiej umożliwiłaby Radzie podjęcie na podstawie art. 31 ust. 2 TUE konkretnych działań dotyczących wdrażania planu działania.

2. CORAZ WIĘKSZE WYZWANIA DLA PRAW CZŁOWIEKA I DEMOKRACJI: WEZWANIE DO OBJĘCIA PRZEZ UE WIODĄCEJ POZYCJI

W ostatnich latach UE działała w sposób bardziej strategiczny oraz skuteczniej wykorzystywała swoją pozycję polityczną i strategie stosowane w obszarze praw człowieka w odpowiedzi na przypadki naruszenia praw człowieka oraz w celu promowania demokratycznych, odpornych i pokojowych społeczeństw. Dzięki innowacyjnemu zaangażowaniu i inwestycjom w prawa gospodarcze i socjalne oraz zdecydowanemu wsparciu politycznemu i finansowemu na rzecz ochrony i wzmacniania pozycji obrońców praw człowieka, społeczeństwa obywatelskiego i podmiotów medialnych UE przyczyniła się do **znaczących postępów** w państwach i regionach, w których prawa człowieka były zagrożone. Na forach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) ds. praw człowieka odegrała ona podstawową rolę w przyjmowaniu rezolucji dotyczących poszczególnych państw i podejmowaniu inicjatyw tematycznych, tworząc międzyregionalne koalicje zajmujące się aktualnymi problemami, np. z Organizacją Współpracy Islamskiej. Międzyregionalna inicjatywa „Dobre przykłady realizacji praw człowieka” sprawiła, że UE przewodzi staraniom na rzecz powrotu do retoryki praw człowieka, przedstawiając przykłady poszanowania tych praw.

Nadal utrzymują się jednak powszechne problemy. W wielu państwach na całym świecie prawa człowieka i demokracja znajdują się pod dużą presją. Podstawowe wolności, takie jak wolność słowa lub zgromadzeń oraz wolność mediów, również są coraz bardziej zagrożone. Wpływ **systemowych działań ukierunkowanych na podważenie praworządności, ograniczenie przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego i przestrzeni politycznej** oraz osłabienie **wielostronnego ładu opartego na zasadach** nasilił się w rezultacie odejścia niektórych wieloletnich partnerów UE od aktywnego promowania i aktywnej ochrony praw człowieka i wartości demokratycznych. Świadczą o tym liczne tendencje, w tym:

- kurcząca się przestrzeń dla społeczeństwa obywatelskiego;
- osłabienie praworządności;
- coraz większe zagrożenie uczciwości wyborów i procesów demokratycznych;
- nasilanie się zjawisk zastraszania dziennikarzy i gróźb wobec niezależnych mediów;

- narastająca przemoc w stosunku do obrońców praw człowieka i coraz częstsze zastraszanie ich (ponad 2 600 zgłoszonych przypadków w ostatnich 3 latach);
- powszechna bezkarność przypadków naruszenia praw człowieka i podważania rangi Międzynarodowego Trybunału Karnego;
- przypadki naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego podczas konfliktów zbrojnych, m.in. w Syrii, Jemenie czy Sudanie Południowym;
- coraz większy sprzeciw wobec praw kobiet i równouprawnienia płci; oraz
- uporczywe nadużycia w obszarze prawa pracy, w tym wykorzystanie pracy dzieci.

Wejście w epokę cyfrową nieodzownie wiąże się z nowymi możliwościami i wyzwaniami. Technologie cyfrowe mogą przyczynić się do postępów w obszarze praw człowieka i demokratyzacji, ponieważ ułatwiają udział społeczeństwa, zwiększają rozliczalność rządu przez umożliwienie monitorowania i dokumentowanie przypadków pogwałcenia i naruszenia praw, wspierają rozwijający się aktywizm internetowy, podnoszenie świadomości oraz zwiększanie dostępu do edukacji i informacji, a także ułatwiają włączenie ekonomiczne i społeczne oraz dostęp do usług publicznych wysokiej jakości. Z drugiej strony technologie cyfrowe mogą również stanowić wsparcie dla noszących znamiona nadużycia i niezgodnych z prawem ograniczeń przemieszczania się i wypowiedzi. Platformy mediów społecznościowych są wykorzystywane do szerzenia ukierunkowanej dezinformacji i ukierunkowanego nawoływania do nienawiści, które często naruszają prywatność oraz podważają demokrację i prawa człowieka. Niewłaściwe wykorzystywanie nowych technologii, w tym sztucznej inteligencji, niesie ze sobą ryzyko wzmożonego monitorowania, kontroli i represji. W niektórych państwach nadzór nad obywatelami na masową skalę jest rzeczywistością. Dane i algorytmy można wykorzystywać w celu świadomego lub nieświadomego dyskryminowania jednostek i grup, co skutkuje wzmocnieniem uprzedzeń społecznych.

Za drugą zasadniczą transformacją stoją globalne wyzwania środowiskowe, takie jak degradacja i zanieczyszczenie środowiska oraz **zmiana klimatu**. Powiązanie między tymi problemami i prawami człowieka staje się coraz wyraźniejsze. Osoby młode zabierają głos w przestrzeni publicznej. Społeczeństwo obywatelskie oraz obrońcy praw człowieka związanych ze stanem środowiska naturalnego odgrywają zasadniczą rolę w piętnowaniu naruszeń praw człowieka i żądaniu podjęcia działań mających na celu ochronę planety i jej klimatu. Głównym celem, który wykracza poza tradycyjne granice między gospodarką a bezpieczeństwem oraz między zewnętrznym i wewnętrznym wymiarem polityki, jest kształtowanie przyszłości zrównoważonej pod względem środowiskowym. Negatywne skutki degradacji środowiska i zmiany klimatu stwarzają zagrożenie oraz mogą mnożyć wyzwania dla wielu praw, m.in. prawa do zdrowia, pożywienia, wody, powszechnej edukacji, a nawet życia.

Jednocześnie konflikty się pogłębiają i pojawiają się nowe zagrożenia. Konflikty i niestabilność stanowią zagrożenie dla środków utrzymania milionów ludzi na całym świecie, gdzie odnotowuje się dziś najwyższe poziomy osób przesiedlonych. Najlepszym sposobem zapobiegania kryzysom w społeczeństwie jest inwestowanie w prawa człowieka, demokrację i praworządność. Prawa człowieka i demokracja muszą stanowić podstawę wysiłków UE na rzecz zapobiegania konfliktom i rozwiązywania kryzysów. Sytuacje kryzysowe stanowią szczególne wyzwanie dla skutecznego wykonywania praw człowieka

i ich ochrony oraz są testem dla naszych demokracji. Sytuacje takie jak pandemia COVID-19 pokazują, że istnieje pilna potrzeba wspólnych globalnych działań i solidarności.

Oznacza to wczesne zaangażowanie w celu przeciwdziałania naruszeniom praw człowieka i wsparcia demokracji, w tym za pośrednictwem mediacji i zapobiegania przemocy wyborczej. Ponowne skoncentrowanie się na prawach człowieka i demokracji zwiększy **odporność państw i społeczeństw**. Zapewnienie bezpieczeństwa jest łatwiejsze, gdy zagwarantowane są prawa obywatelskie i polityczne, a także gospodarcze, socjalne i kulturalne. Zrównoważone bezpieczeństwo nie istnieje bez przestrzegania praw człowieka wobec wszystkich. Zapewnienie rozliczalności i zwalczanie bezkarności mają w tym przypadku zasadnicze znaczenie.

Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 oraz cele zrównoważonego rozwoju ONZ stanowią niezwykłą okazję do zagwarantowania, aby zobowiązanie dotyczące włączenia społecznego przyczyniło się do promowania praw człowieka i demokracji na całym świecie. Zobowiązanie do tego, aby „**nie pomijać nikogo**”, to wezwanie do przestrzegania praw człowieka wobec wszystkich, bez dyskryminowania kogokolwiek na jakiegokolwiek podstawie. Wyzwanie to nigdy nie było tak duże jak obecnie – w czasach pogłębiających się **nierówności** i przy politycznie utrwalających się i społecznie kontrowersyjnych różnicach gospodarczych.

3. PERSPEKTYWY NA PRZYSZŁOŚĆ: NOWY PLAN DZIAŁANIA UE DOTYCZĄCY PRAW CZŁOWIEKA I DEMOKRACJI

W nowym planie działania przedstawione zostaną cele UE i priorytety działania skupione wokół następujących pięciu wzajemnie powiązanych i wzmacniających się **kierunków działania**:

- I. ochrona i wzmocnienie pozycji jednostek;
- II. tworzenie odpornych, sprzyjających włączeniu społecznemu i demokratycznym społeczeństw;
- III. promowanie globalnego systemu praw człowieka i demokracji;
- IV. nowe technologie: wykorzystywanie możliwości i stawianie czoła wyzwaniom; oraz
- V. osiągnięcie celów dzięki współpracy.

Powyższe pięć kierunków działania zostanie rozwiniętych w nowym planie działania, aby określić nadrzędny kierunek strategiczny. Plan działania stworzy ramy określania przez delegatury i biura UE oraz ambasady państw członkowskich konkretnych środków operacyjnych na **szczeblu krajowym, regionalnym i wielostronnym**, z uwzględnieniem lokalnych warunków i specyfiki.

Aby zrealizować te pięć nowych kierunków działania, UE wykorzysta **szeroki zakres strategii politycznych i narzędzi**, którymi dysponuje, w celu promowania i ochrony praw człowieka, demokracji i praworządności. Wśród tych strategii i narzędzi można wymienić: dyplomację publiczną i kampanie informacyjne, oświadczenia i deklaracje UE oraz rezolucje tematyczne i rezolucje dotyczące poszczególnych państw przyjmowane na wielostronnych forach ds. praw człowieka. Obejmują one również narzędzia cichej dyplomacji, takie jak *démarche*, dialog polityczny i regularny dialog dotyczący praw człowieka, a także dialog

sektorowy. Na przestrzeni lat dialog dotyczący praw człowieka nawiązywany z coraz większą liczbą państw okazał się podstawowym narzędziem wdrażania programu UE na rzecz praw człowieka w ramach szerzej zakrojonych stosunków politycznych Unii.

We współczesnym świecie informowanie o prawach człowieka jest kwestią najwyższej wagi. Przypadki naruszeń praw człowieka należy nadal piętnować, ważna jest jednak również pozytywna retoryka w obszarze praw człowieka i kwestii ich dotyczących. W spolaryzowanym środowisku informacyjnym, w którym media społecznościowe odgrywają coraz bardziej znaczącą rolę, zadanie to wymaga połączenia wysiłków.

W nowym planie działania zostaną wykorzystane **możliwości wynikające z nowych wieloletnich ram finansowych (WRF)**, w szczególności zostanie zastosowana większa elastyczność, aby zapewnić spójność pomiędzy współpracą na poziomie krajowym a wsparciem na rzecz organizacji praw człowieka i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. UE powinna reagować na nagłą poprawę lub nagłe pogorszenie sytuacji w obszarze praw człowieka i demokracji, dostosowując skalę i bilans wsparcia udzielanego instytucjom rządowym i społeczeństwu obywatelskiemu.

Celem planu działania będzie w szczególności zwiększenie **spójności i wypełnienie luk między obszarami polityki wewnętrznej i zewnętrznej**. UE zintensyfikuje wysiłki, aby włączyć ochronę praw człowieka, demokracji i praworządności we wszystkie obszary działań zewnętrznych. Na przykład zostaną zwiększone synergie między polityką handlową i polityką w zakresie praw człowieka w rezultacie starań włożonych w wypracowanie uzgodnień UE dotyczących preferencji handlowych. Prawa człowieka zostaną również włączone do wszystkich wewnętrznych strategii politycznych, w szczególności w obszarach priorytetowych wyznaczonych w ramach Zielonego Ładu, takich jak środowisko, a także w obszarach migracji i bezpieczeństwa, a podejście do współpracy na rzecz rozwoju oparte na prawach człowieka zostanie rozszerzone na inne obszary polityki zewnętrznej.

UE będzie dążyć do tego, aby działać **szybciej i skuteczniej** na rzecz praw człowieka na poziomie krajowym, na którym ma to największe znaczenie. Celem nowego planu działania będzie wzmocnienie pozycji podmiotów działających w terenie. W tym kontekście szefowie delegatur UE mają do odegrania zasadniczą rolę, której zakres będzie rozszerzany, w promowaniu i umożliwianiu przestrzegania praw człowieka i demokracji. Społeczeństwo obywatelskie pozostaje głównym partnerem w działaniach na rzecz osiągnięcia trwałej zmiany i w monitorowaniu postępów i dokonywaniu ich przeglądu.

Skuteczne wdrożenie planu działania będzie wymagać bardziej **zintegrowanego podejścia**, w tym z państwami członkowskimi, zapewniającego większą spójność i większy wpływ zaangażowania UE na wszystkich poziomach oraz we wszystkie instrumenty i strategie polityczne. Zgodnie ze swoim mandatem Specjalny Przedstawiciel UE ds. Praw Człowieka pozostanie najważniejszym podmiotem politycznym i będzie odgrywał główną rolę w kierowaniu dynamicznym wdrażaniem planu działania w celu osiągnięcia trwałego postępu.