

UDENRIGSMINISTERIET

EKN, sagsnr.: 2022-17347
Den 30. november 2022

Rådsmøde (udenrigsanliggender) den 12. december 2022

SAMLENOTAT

1. Ruslands aggression mod Ukraine.....	2
2. Iran.....	5
3. EU Militær Partnerskabsmission i Niger (EUMPM Niger).....	7

1. Ruslands aggression mod Ukraine

KOM-dokument foreligger ikke.

Nyt notat.

1. Resumé

På rådsmødet ventes en drøftelse af Ruslands aggression mod Ukraine. Det nærmere indhold af drøftelsen vil som altid afhænge af udviklingen frem mod rådsmødet, men der forventes bl.a. fokus på EU's træningsmission EUMAM, indsatsen for at sikre accountability for forbrydelser begået i forbindelse med krigen i Ukraine samt evt. yderligere sanktioner. Regeringen bakker fortsat op om EU's omfattende støtte til Ukraine, herunder gennem de hårdest mulige sanktioner mod Rusland.

2. Baggrund

Ruslands omfattende militære aggression mod Ukraine fortsætter på tiende måned. Russiske angreb på civil kritisk infrastruktur og efterfølgende strømafbrydelser har omfattende konsekvenser for den ukrainske civilbefolkning og økonomi. Det ukrainske energisystem er under ekstremt pres, lagrene af reservedele er i bund, og der er knaphed på verdensmarkedet fsva. reservedele, generatorer mv.

Den økonomiske situation er under forværring, og andelen af fattige i Ukraine ventes at nå 60 pct. næste år, ligesom staten nu er helt afhængig af budgetbistand. Angrebene har også ramt distributionscentre for humanitær bistand og sundhedsinfrastruktur, hvilket har medført en markant forværring af den humanitære situation. Med flere byer uden el, vand og varme og en kold vinter for døren advarer WTO mod, at 2-3 mio. ukrainere kan være nødsaget til at forlade deres hjem og op til 10 mio. ukrainere lever under meget ustabile forsyningsvilkår. Russiske bombardementer af den befriede by Kherson tvinger i øjeblikket mange ukrainere på flugt.

På rådsmødet (udenrigsanliggender) den 14. november blev det vedtaget at igangsætte en militær EU-træningsmission til støtte for Ukraine (EUMAM). Missionen har til formål at understøtte de ukrainske træningsbehov – akutte såvel som langsigtede – samt koordinere og udvide eksisterende træningsindsatser af ukrainske militære styrker. Træningen af de ukrainske militære styrker vil blive afholdt ved missionens to styrkehovedkvarterer i Polen og Tyskland samt ved bilaterale træningsindsatser i de enkelte medlemslande, som er integreret i missionen.

Ukraine har foreslået oprettelsen af et særtribunal til retsforfølgelse af den russiske aggressionsforbrydelse mod Ukraine. I konklusionerne fra Det Europæiske Råd i oktober blev den Høje Repræsentant og Kommissionen bedt om at undersøge mulighederne for at sikre accountability for forbrydelser begået i forbindelse med krigen i Ukraine.

Aggressionsforbrydelsen beskriver et strafferetligt ansvar for et lands øverste ledere for en beslutning om ulovlig militær aggression mod et andet land. Forslaget om et særtribunal udspringer af, at Den Internationale Straffedomstol (ICC) for så vidt angår Ukraine har jurisdiktion over krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og folkedrab, men ikke over aggressionsforbrydelsen.

I EU arbejdes der løbende på nye sanktioner mod Rusland. Inden for den seneste måned har der fra EU's side særligt været fokus på G7's prisloft på russisk olie, men der har også sideløbende været fokus på indførelsen af nye sanktioner inden for andre områder samt forbedringer og opdateringer af de eksisterende sanktioner.

3. Formål og indhold

Indholdet af drøftelsen vil som altid afhænge af udviklingen frem mod rådsmødet. Der ventes på nuværende tidspunkt særligt fokus på EUMAM's træningsaktiviteter og evt. mulige nye sanktioner. Dertil forventes det, at den Høje Repræsentant og Kommissionen forud for rådsmødet samt det kommende møde i Det Europæiske Råd vil præsentere en redegørelse vedrørende mulighederne for at sikre accountability, herunder for aggressionsforbrydelsen. Forslaget om et særtribunal rejser flere praktiske og juridiske udfordringer, bl.a. vedrørende de praktiske muligheder for at gennemføre retssager og udsigten til at få evt. skyldige stillet for et tribunal, dømt og fængslet, herunder vanskeligheder vedrørende folkeretlige regler om immunitet for visse højtstående statsrepræsentanter. Der er således endnu ikke klarhed over den nærmere modalitet for et evt. særtribunal, herunder i hvilket omfang der skal være tale om et tribunal nedsat på baggrund af beslutning i FN's Generalforsamling eller et særkammer hos den ukrainske anklagemyndighed i et samarbejde med en kreds af engagerede lande.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Sagen forventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser eller konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes at kunne opnås enighed blandt medlemslande til nye sanktioner, som måtte blive foreslået. Der forventes ligeledes at være opbakning fra medlemslandene til hurtigst muligt at igangsætte træningsindsatserne under den militære EU-træningsmission til støtte for Ukraine. Der er enighed blandt medlemslandene om vigtigheden af generelt at sikre accountability for forbrydelser begået under krigen i Ukraine. Der opleves en stigende grad af åbenhed i kredsen over for det ukrainske forslag om et særtribunal, om end der samtidig generelt synes at være enighed om, at der er praktiske og juridiske udfordringer forbundet hermed.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen fortsætter støtten til Ukraine samt opbakningen til de hårdest mulige sanktioner, der kan opnås enighed om. Fra dansk side bakkes der op om den militære EU-træningsmission til støtte for Ukraine. Danmark støtter generelt op om at afsøge alle muligheder for accountability-mekanismer i Ukraine, herunder hvad angår aggressionsforbrydelsen. Hertil arbejdes der fra dansk side på at sikre fortsat tæt koordination med EU's partnere og allierede. Det gælder ikke mindst sammenhæng mellem EU's initiativer i regi af FN og andre internationale samarbejder, herunder ved brug af den dansk initierede Group of Friends for accountability in Ukraine.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering den 14. november 2022. Sag om etablering af en militær EU-træningsmission til støtte for Ukraine (EUMAM) blev forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg den 30. september 2022.

2. Iran

KOM-dokument foreligger ikke.

Nyt notat.

1. Resumé

På rådsmødet ventes en drøftelse af Iran – både den indenrigspolitiske situation med fokus på Irans voldelige og undertrykkende adfærd over for de folkelige protester samt en drøftelse af Irans eksterne ageren. Der forventes vedtaget rådskonklusioner. Regeringen bakker op om en robust EU tilgang til Iran samt vedtagelse af rådskonklusioner.

2. Baggrund

Siden Mahsa Aminis tragiske død i iransk varetægt den 16. september 2022 har der, ifølge FN's højkommissær for menneskerettigheder, været protester i flere end 150 byer på tværs af landets 31 provinser. Flere end 300 personer er, ifølge FN, blevet dræbt, herunder et stort antal børn. Omkring 14.000 personer vurderes at være blevet anholdt i forbindelse med protesterne, hvoraf mange er i risiko for dødsstraf. Mindst seks personer er foreløbig blevet idømt dødsstraf, mens andre er blevet idømt flerårige fængselsstraffe på op til 10 år.

EU har ad flere omgange fordømt de grove iranske menneskerettighedskrænkelser og har foreløbig vedtaget to substantielle sanktionspakker rettet mod de ansvarlige. Det gælder bl.a. det iranske moralpoliti, to nuværende ministre samt en række øverstbefalende i den såkaldte Basij-milits og Revolutionsgarden.

Derudover har EU vedtaget sanktioner mod bl.a. højtstående officerer og dele af den iranske våbenindustri, som vurderes at være involveret i det iranske droneprogram og droneleverancer til Rusland.

Som svar på EU's sanktioner har Iran vedtaget sanktioner mod bl.a. vestlige medier, virksomheder og NGO'er i særligt Tyskland og Frankrig samt europæiske politikere og medlemmer af Europa-Parlamentet.

FN's Menneskerettighedsråd har desuden, bl.a. på EU-landenes foranledning, senest afholdt en særsamling om Iran, som resulterede i etableringen af en kommende international undersøgelse (*fact finding mission*), som skal bistå med at undersøge forløbene omkring protesterne og indsamle beviser.

Sideløbende med demonstrationerne i Iran har landet fortsat sin destabiliserende regionale adfærd, bl.a. aktualiseret ved de seneste missil- og droneangreb mod kurdiske områder i det nordlige Irak.

Parallelt har forhandlingerne med Iran om atomaftalen (JCPOA) været i et dødvande siden midten af august 2022. Iran har siden fortsat med betragtelige overtrædelser af aftalen i form af øget berigning af uran samt forøgelse af sin berigningskapacitet. Iran har desuden et udestående i forhold til samarbejde med Det Internationale Atomenergi Agentur (IAEA).

3. Formål og indhold

Der forventes en drøftelse af situationen i Iran samt landets eksterne ageren i både regionen og ikke mindst ift. Rusland. Fokus ventes at være på, hvordan EU kan fastholde et pres på Iran for at ændre adfærd, inklusiv i sanktionssporet. Der forventes vedtaget rådskonklusioner.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Sagen forventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser eller konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes generel enighed om fastholdelsen af en markant EU-kurs over for Iran i lyset af den aktuelle situation, hvad angår såvel den interne situationen i landet som Irans eksterne ageren.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen bakker op om en robust EU tilgang til Iran, herunder med fortsat fokus på sanktioner mod de ansvarlige for grove menneskerettighedskrænkelser og de ansvarlige relateret til det iranske droneprogram samt leveringen af droner til Rusland, samt vedtagelse af rådskonklusioner.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

3. EU Militær Partnerskabsmission i Niger (EUMPM Niger)

KOM-dokument foreligger ikke.

Nyt notat.

1. Resumé

Den Fælles Udenrigstjeneste fremlagde i slutningen af oktober 2022 et krisestyringskoncept for etableringen af en mulig EU Militær Partnerskabsmission i Niger (EUMPM Niger). Dette bl.a. efter at Niger har opfordret Vesten til at støtte landet i kampen mod terrorisme. Der lægges op til, at missionen over en 3-årig periode skal understøtte Nigers nationale plan for kapacitetsopbygning af landets væbnede styrker gennem træningsaktiviteter samt støtte til indkøb af udstyr og udvikling af kommunikations- og kommandoinfrastruktur. Missionen ses at være et vigtigt værktøj til at støtte Niger i at håndtere de tiltagende sikkerhedsudfordringer fra væbnede terrorgrupper.

Etableringen af missionen forventes vedtaget på rådsmødet (udenrigsanliggender) den 12. december 2022. Missionens aktiviteter forventes at kunne påbegyndes inden udgangen af april 2023.

Regeringen støtter etableringen af EUMPM Niger. Niger er en særlig vigtig partner for EU i kampen mod væbnede terrorgrupper og for stabilisering af Sahelregionen, hvorfor regeringen bakker op om konkrete skridt til at støtte Niger med at håndtere de tiltagende sikkerhedsudfordringer.

2. Baggrund

Sahelregionen er en dansk udenrigspolitisk prioritet og en dansk prioritet i EU's udenrigspolitik på grund af sin geografiske placering på tærsklen til Europa, udfordringen fra irregulær migration via regionen samt truslen fra terrorgrupper affilieret med Al-Qaeda og Islamisk Stat. Terrortruslen i Sahel er generelt stigende, og situationen er yderligere vanskeliggjort ved, at vestlige militære indsatser i Mali har været nødsaget til at neddrole indsatsen, herunder med tilbagetrækningen af Operation Barkhane og Task Force Takuba.

På grund af udbredt og tiltagende politisk ustabilitet i Sahelregionen med flere militærkup samt Malis geopolitiske orientering mod Rusland, er Niger blevet Vestens tætteste partner i regionen. Niger har, som Mali og Burkina Faso, store udfordringer med terrorgrupper bl.a. i grænseregionen mod Burkina Faso og Mali (Islamisk stat og Al-Qaeda) samt i det sydøstlige del af landet (Boko Haram). Niger planlægger at imødegå terrortruslen gennem en kapacitetsopbygningsplan, der skal øge de væbnede styrker fra 33.000 i 2022 til 50.000 soldater i 2025 og 100.000 i 2030. Det nigerske parlament gjorde det i april 2022 muligt for udenlandske styrker at være til stede i Niger. Nigers præsident, Mohamed Bazoum, har dertil åbent opfordret Vesten til at støtte Niger i kampen mod terrorisme. Den nigerske regering lægger dog vægt på at bevare fuld kontrol over samarbejdet, og at det internationale engagement understøtter Nigers egen indsats.

På denne baggrund drøftede EU's medlemslande i slutningen af juni 2022 muligheden for at oprette en militær EU-mission i Niger. Det blev dengang besluttet, at EU's Fælles Udenrigstjeneste i samarbejde med de nigerske myndigheder skulle udarbejde et krisestyringskoncept, der definerede indhold og mandat for etableringen af en mulig militær EU-mission i Niger.

3. Formål og indhold

Den Fælles Udenrigstjeneste fremlagde i slutningen af oktober 2022 krisestyringskonceptet, som foreslår etableringen af en EU Militær Partnerskabsmission i Niger (EUMPM Niger), der skal understøtte Nigers nationale plan for kapacitetsopbygning af landets væbnede styrker. Konkret skal missionen understøtte oprettelsen af et træningsakademi gennem uddannelse af instruktører, selv afholde specialiserede træningskurser samt bidrage til udviklingen af nye militære enheder. Missionens aktiviteter er koordineret med den bistandsforanstaltning til Nigers væbnede styrker på i alt 25 mio. euro, som Rådet vedtog i juli 2022 inden for rammerne af den Europæiske Fredsfacilitet, der bl.a. skal finansiere oprettelsen af et træningsakademi.

Målsætningen med missionen er, at træningsakademiet kan operere effektivt uden anden ekstern støtte, samt at styrkerne trænet af EU kan understøtte Nigers militære operationer i overensstemmelse med både den humanitære folkeret og internationale menneskerettigheder.

Missionen vil have et treårigt mandat og forventes afsluttet inden udgangen af 2025. Missionens folkeretlige grundlag vil være en invitation fra Niger. Fællesudgifterne til missionen finansieres gennem Den Europæiske Fredsfacilitet. Træningsmissionen vil være åben for tredjelande, der allerede har en rammeaftale med EU for deltagelse i EU's militære operationer og missioner, efter godkendelse af Rådet. Missionen vil ske i tæt koordination med igangværende indsatser til støtte for Niger, som drives af øvrige medlemslande og internationale partnere. Missionen vil dertil komplementere EU's civile mission i Niger (EUCAP), der træner Nigers politi og gendarmeri.

Etableringen af missionen forventes vedtaget på rådsmødet (udenrigsanliggender) den 12. december 2022. Herefter skal der udarbejdes en missionsplan, og selve igangsættelsen af missionen skal efterfølgende vedtages på et rådsmøde inden marts 2023. Missionens aktiviteter forventes at kunne påbegyndes inden udgangen af april 2023.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Sagen forventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser eller konsekvenser for miljøet eller beskyttelsesniveauet.

Sagen forventes at have statsfinansielle konsekvenser, idet fællesudgifterne til missionen finansieres gennem det generelle bidrag til Den Europæiske Fredsfacilitet (EPF). Danmark finansierer ca. 2,4 pct. af det samlede EPF-budget på 5,7 mia. euro (løbende priser) fra 2021-2027.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget til EUMPM Niger er generelt blevet mødt af bred opbakning fra medlemslandene. Flere medlemslande har understreget nødvendigheden af, at EU fortsat engagerer sig i Sahel, der er en strategisk vigtig region for EU. En mindre gruppe lande har samtidig understreget behovet for at sikre, at overholdelse af den humanitære folkeret og internationale menneskerettigheder indgår som en integreret del af missionens kapacitetsopbygning af de nigerske styrker.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er positivt stemt over for etableringen af EUMPM Niger. Forværringen af sikkerhedssituationen i Sahel er bekymrende, herunder særligt udviklingen i Mali og Burkina Faso, hvorfor Niger er en særligt vigtig partner for EU i kampen mod væbnede terrorgrupper i regionen. Regeringen bakker derfor op om konkrete skridt til at støtte Niger med at håndtere de tiltagende sikkerhedsudfordringer. Regeringen støtter, at EUMPM Niger vil fokusere på kapacitetsopbygning i overensstemmelse med de behov, som de nigerske myndigheder selv har identificeret, og at overholdelse af den humanitære folkeret og internationale menneskerettigheder indgår som en integreret del af missionens kapacitetsopbygning af de nigerske styrker.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.