



Östliga partnerskapet efter 2020

2019/20:FPM32

Utrikesdepartementet

2020-04-21

Dokumentbeteckning

JOIN(2020) 7

GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA RÅDET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN ”Det östliga partnerskapet efter 2020. Ökad resiliens – ett östligt partnerskap som fungerar för alla”

Sammanfattning

I det gemensamma meddelandet ”Det östliga partnerskapet efter 2020. Ökad resiliens – ett östligt partnerskap som fungerar för alla” redovisar kommissionen och den höga representanten sin syn på hur EU:s sammanhållna politik för och stöd till länderna i Östliga partnerskapet (ÖstP) bör utvecklas efter 2021, samt ger förslag på långsiktiga mål och prioriteringar fördelat i fem kluster. Kommissionen och den höga representanten har utgått ifrån den breda och inkluderande konsultationsprocess om ÖstP:s framtida prioriteringar genomfördes under 2019, som en del i Östliga partnerskapets tioårsjubileum. Kommissionen och den höga representanten fokuserar sina förslag på prioriteringar som syftar till att öka handeln, stärka konnektiviteten och fördjupa den ekonomiska integrationen med de sex partnerländerna (Armenien, Azerbajdzjan, Belarus, Georgien, Moldavien och Ukraina), stärka de demokratiska institutionerna och rättsstaten, främja miljö- och klimatesiliens, den digitala omställningen samt rättvisa och inkluderande samhällen.

Regeringen välkomnar meddelandet och de övergripande prioriteringarna, samt att resiliens görs till huvudsakligt tema. Meddelandet tar fasta på ett flertal svenska prioriteringar. Regeringen delar uppfattningen som framförs i meddelandet att resultaten vad gäller demokrati och god samhällsstyrning behöver förbättras och anser därför att de så kallade värderingsfrågorna hade behövt betonas tydligare då de utgör grunden för EU:s samarbete med

partnerländerna. Därtill anser regeringen att frågor rörande jämställdhet hade behövt lyftas fram ytterligare. Regeringen instämmer i att EU:s ”Gröna giv” och målsättningen om klimatneutralitet till 2050 är relevanta utgångspunkter. Regeringen välkomnar den än tydligare kopplingen till Agenda 2030 och Parisavtalet, ytterligare satsningar på motståndskraft mot den utvidgade hotmiljön, samt satsningar på källkritik och mediekunskap och att arbetet med strategisk kommunikation stärks. Regeringen noterar att associerade länder har stora förväntningar på fördjupat samarbetet i frågor som omfattas av associeringsavtal och avtal om djupgående och omfattande frihandelsområden. Regeringen anser det viktigt att partnerländerna tar ett robust politiskt ägarskap för nödvändiga reformer, särskilt vad avser demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer, yttrandefrihet och pressfrihet, jämställdhet och möjligheter för det civila samhället att verka. Det är en förutsättning för att minska ojämlikhet och ekonomisk sårbarhet som är utbredd i regionen. Det behövs både ett fördjupat tekniskt och sektoriellt samarbete och en tydlig politisk ambition från EU till stöd för det långsiktiga reformarbetet. Regeringen avser även fortsättningsvis driva på för att EU ska ha en ambitiös ansats i det Östliga partnerskapet, samtidigt som utgiftsdrivande åtgärder behöver finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Stats- och regeringscheferna beslutade vid det Östliga partnerskapets toppmöte i november 2017 att anta ett gemensamt måldokument om 20 målsättningar till 2020 (*20 deliverables for 2020*) för alla sex länderna. I maj 2019 inledde kommissionen och utrikestjänsten en konsultationsprocess om ÖstP:s framtida prioriteringar, vilken Europeiska rådet godkände i juni 2019. Denna process pågick formellt fram till 31 oktober 2019. De svenska evenemangen i början av november för att uppmärksamma ÖstP:s tioårsjubileum utgjorde en del av Sveriges bidrag.

Kommissionen och utrikestjänsten erhöll sammanlagt över 200 skriftliga inlagor, däribland via ÖstPs webbsida för strukturerat samråd. De flesta av EU:s medlemsstater och alla partnerländer yttrade sig. Därtill inkom förslag från Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén, Europeiska investeringsbanken (EIB), Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) och andra internationella finansinstitut, samt en lång rad aktörer från det civila samhället, tankesmedjor, akademiska institutioner och näringslivsorganisationer, samt enskilda personer. Rekommendationerna från ÖstP:s ungdomsforum och från nätverket för unga europeiska ambassadörer har också beaktats.

Meddelandet utgör del av underlag inför Östliga partnerskapets toppmöte och dess föreslagna inriktning kommer att utgöra del av de åtaganden som planeras gälla för Östliga partnerskapet från och med 2021

1.2 Förslagets innehåll

Med utgångspunkt i resultaten från partnerskapets första tio år, inklusive de 20 målsättningar för 2020 (*20 deliverables for 2020*) som antogs vid toppmötet 2017, beskrivs i meddelandet förslag på hur EU ska samarbeta med partnerländerna för att efter 2020 möta gemensamma utmaningar och stärka ländernas motståndskraft. EU och partnerländerna ska fortsätta att samarbeta kring nya långsiktiga politiska prioriteringar som främjar en hållbar utveckling och ekologisk omställning, digitalisering och inkluderande ekonomier, till exempel genom fler arbetstillfällen för ungdomar och ökad jämställdhet. Fem nya uppgraderade och uppdaterade kluster av prioriteringar föreslås, vilka bygger på de fyra områden som fastlades 2017: 1) en starkare ekonomi, 2) en starkare samhällsstyrning, 3) en starkare konnektivitet och 4) ett starkare samhälle, kompletterat av policyövergripande frågor såsom jämställdhet, det civila samhället, medier och strategisk kommunikation.

Ledmotivet för Östliga partnerskapet efter 2020 ska vara ett partnerskap som *skapar, skyddar, förgrönar ("greens"), sammankopplar och ger egenmakt*. Ökad resiliens föreslås vara det övergripande målet och centralt är att sätta människan och hennes vardag i centrum.

Kommissionens och den höga representantens meddelande fokuserar på att stärka partnerländernas ekonomier för att dessa ska kunna leva upp till allmänhetens förväntningar, minska ojämlikheterna och göra länderna attraktiva för människor att skapa sig en framtid där, genom bland annat politiska åtgärder för en utveckling som leder till fler arbetstillfällen och ekonomisk hållbarhet. Framtida reformer bör bygga på anpassning till europeiska normer. Goda styrelse-former och demokratiska institutioner, rättsstatsprincipen, effektiva insatser mot korruption och organiserad brottslighet, respekt för de mänskliga rättigheterna och säkerhet, däribland stöd till befolkningar i konfliktdrabbade områden, är viktiga förutsättningar för resilienta stater och samhällen. Vidare kopplas prioriteringarna inom ÖstP till den europeiska gröna given, och det tydliggörs att utmaningar i fråga om miljö och klimat kräver omedelbara insatser från EU:s och partnerländernas sida. EU kommer att fortsätta att knyta partnerländerna till de allt mer komplexa och sofistikerade ekonomiska värdekedjorna i takt med att unionen ställer om sin egen ekonomi. EU kommer också att hjälpa partnerländerna att uppnå sina nationellt fastställda åtaganden avseende Parisavtalet, påtala vikten av att genomföra Sendai-ramverket för katastrofriskreducering och öka ansträngningarna för klimatanpassning. Som

anges i strategin för att forma EU:s digitala framtid förutses en stark digital närvaro i EU:s grannskapspolitik att möjliggöra tillväxt och driva på hållbar utveckling, och digitalisering beskrivs som ett kombinerat mål kopplat till den gröna given. En transparent, medborgar-inriktad och ansvarstagande offentlig förvaltning, samt fria och rättvisa val beskrivs som absoluta förutsättningar för ett demokratiskt samhälle. Tillsammans med ett engagerat civilsamhälle, fria, pluralistiska och oberoende medier och ett effektivt värnande av de medborgerliga rättigheterna, är de huvudingredienser för resilienta, rättvisa, inkluderande och demokratiska samhällen. Arbetet föreslås fokusera på fem kluster:

Tillsammans för resilienta, hållbara och integrerade ekonomier

- Tillsammans för ansvarsskyldiga institutioner, rättsstatsprincipen och säkerhet
- Tillsammans för miljö- och klimatmässig resiliens
- Tillsammans för en resilient digital omställning
- Tillsammans för resilienta, rättvisa och inkluderande samhällen

Efterfrågan på en starkare och mer strategisk hållning i fråga om kommunikation har fått betydande politisk uppmärksamhet under senare år, även i efterdyningarna av den ökande desinformation som riktas mot EU:s värderingar. Arbetet med strategisk kommunikation föreslås därför fortsätta.

Fokusområden under ovannämnda fem kluster föreslås vara:

- Handel och ekonomisk integration
- Investeringar och tillgång till finansiering
- Stärkt interkonnektivitet
- Investering i människor
- Reform av rättsväsendet
- Insatser mot korruption och ekonomisk brottslighet
- Insatser mot organiserad brottslighet och för ökad säkerhet
- Människors hälsa och välbefinnande
- Cirkulär ekonomi
- Ekonomins grund i naturresurser
- Politik och styrelseformer till stöd för en grönare tillväxt
- Bättre energisäkerhet och kärnsäkerhet
- Snabbare omställning till hållbar och smart rörlighet
- Digital infrastruktur
- E-demokrati
- Digital ekonomi och innovation
- Cyberresiliens
- Reform av den offentliga förvaltningen och medborgarengagemang
- Det civila samhällets och ungdomars deltagande
- Oberoende massmedier och faktabaserad information
- Skydd av de mänskliga rättigheterna
- Mobilitet

Bilateralt samarbete förblir den huvudsakliga metoden för att säkerställa ett differentierat ÖstP, vilket påskyndas och kompletteras med djupare sektorsinriktat samarbete och utbyte mellan intresserade partnerländer inom ramen för de gemensamma åtagandena i den multilaterala dimensionen av ÖstP. Det östliga partnerskapet ska fortsätta vara flexibelt och inkluderande för att ge länderna möjlighet att tillsammans hantera gemensamma internationella utmaningar på en rad områden samt för att främja regional integration.

Östliga partnerskapet stödjer många övergripande mål, däribland målen i Parisavtalet om klimatförändringar och FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling. ÖstP bidrar till det övergripande målet att öka stabiliteten, välståndet och resiliensen i EU:s grannländer i enlighet med *Globala strategin för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik* och 2015 års *Översyn av den europeiska grannskapspolitiken*. Östliga partnerskapet ligger därmed helt i linje med Europeiska kommissionens politiska riktlinjer 2019–2024.

Fortsatta framsteg inom ramen för Östliga partnerskapet är avhängiga ett stärkt gemensamt ägarskap mellan EU:s medlemsstater och partnerländerna. Det gäller inte minst för att nå resultat i form av en ökad och ambitiös reformagenda och att gemensamma utmaningar hanteras. EU:s medlemsstater, partnerländerna och det civila samhället har ett gemensamt ansvar att inrätta ett robust och relevant partnerskap som gynnar alla i samhället. De föreslagna prioriteringarna ska gynna människor i alla partnerländer och förutses bidra till att bygga ett starkare Europa i världen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet i sig har ingen verkan på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Prioriteringarna i meddelandet kommer att ligga till grund för den kommande planeringen av EU-stödet 2021–2027, tillsammans med de gemensamma prioriteringar som fastställs i olika avtal och politiska överenskommelser mellan unionen och partnerländerna, såsom exempelvis associeringsavtal med vidhängande frihandelsavtal och partnerskaps-prioriteringar. Eventuella kostnader som åtgärder kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67)

2.1 Svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar meddelandet. EU:s medlemsstaters och partnerländers intresse av att ytterligare vidareutveckla och anpassa ÖstP är positivt.

Regeringen välkomnar det övergripande temat resiliens och att kommissionen och den höga representanten i sitt förslag har tagit fasta på ett flertal av de svenska prioriteringarna. Regeringen stödjer EU:s strävan att vara den viktigaste aktören i vårt närområde.

Det svenska bidraget till konsultationsprocessen 2109 (*“A New Deal for Eastern Partnership: more equality – more stability. Putting People First!”*), jämte ett tilläggsbidrag med konkreta förslag inom jämställdhet, digitalisering och klimat och miljö, innehöll förslag om fem nya kluster för ÖstPs multilaterala prioriteringar och samarbete efter 2020, samt att dessa kopplas till EU:s egna nya åtagande för en hållbar och motståndskraftig utveckling. Regeringen välkomnar särskilt ambitionen att sätta människan och hennes vardag i centrum, och det tydliga fokuset på ungdomar. Regering hade i detta syfte även förespråkat ett ökat fokus på lokal och regional nivå, vilket också belyses i meddelandet.

Regeringen delar uppfattningen att resultaten vad gäller demokrati och god samhällsstyrning behöver förbättras. I synnerhet gäller detta med avseende på mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen, kampen mot korruption och organiserad brottslighet, jämställdhet, samt insatser till stöd för fri och oberoende massmedia och det civila samhället. Framsteg gällande dessa normer och värderingsfrågor kopplas i meddelandet främst till hållbar ekonomisk utveckling och investeringar, samt till att främja socio-ekonomisk integration. Regeringen anser att dessa är principer och prioriteringar som bör eftersträvas i sin egen rätt och inte bara en fråga som kan kopplas till ekonomisk utveckling. Regeringen anser därför att demokrati, mänskliga fri- och rättigheter och rättsstatens principer tydligare bör betonas i genomförandet av meddelandet. Dessa frågor utgör grunden för EU:s samarbete med partnerländerna. Därtill anser regeringen att frågor rörande jämställdhet och kvinnor och flickors rättigheter och egenmakt bör lyftas fram ytterligare. I en politik som sätter människan i centrum bör ett jämställdhetsperspektiv integreras i varje fråga och tydligt ges egna målsättningar inom vart och område ett av de områden som strategin omfattar. I meddelandet borde kommissionen och den höga representanten ha hänvisat till EU:s handlingsplan för jämställdhet och kvinnors egenmakt i externa relationer (GAP III). Regeringen välkomnar dock den tydliga kopplingen till agendan för kvinnor, fred och säkerhet.

Regeringen anser det viktigt att alla tvärssektoriella prioriteringar integreras i större utsträckning genom konkreta mål. En betydande utmaning för partnerländerna under det kommande decenniet blir fortsatta reformer och

utveckling parallellt med ett minskat ekologiskt fotavtryck. Detta kräver en omprövning av ekonomiska strukturer, utöver innovativ politik, och en omställning till en cirkulär ekonomi. EU:s ”Gröna giv”, och målsättningen om klimatneutralitet till 2050, är en relevant utgångspunkt, då ländernas transition behöver anpassas och följa den transitionsbana som EU nu företar sig för att bibehålla målsättningen ”politisk associering och ekonomisk integrering”. Regeringen välkomnar kommissionens och den höga representantens förslag på ökade satsningar rörande miljö, klimat samt hållbar ekonomisk utveckling, samt den ännu mer tydliga kopplingen till Agenda 2030, de hållbara utvecklingsmålen och Parisavtalet.

Regeringen välkomnar ytterligare satsningar på partnerländernas motståndskraft mot den utvidgade hotmiljön, särskilt hybridhot, inklusive cybersäkerhetsfrågor och desinformation.

Regeringen har även föreslagit ytterligare satsningar på källkritik och mediekunskap och välkomnar att detta lyfts fram. Regeringen välkomnar över lag att arbetet med strategisk kommunikation stärks och betonar vikten av att ÖstP bidrar till ansträngningar för att förbättra en bred dialog och öka sammanhållningen i partnerländerna. EU:s politik och kommunikation bör styras av principen ”do no harm” och genomföras så att den inte manipuleras eller utnyttjas för motsatta ändamål.

Den incitamentsstyrda principen för samarbetet om ”mer-för mer och mindre-för-mindre” ska bevaras. Detta är en fråga om såväl EU:s som partnerländernas trovärdighet gentemot ländernas befolkningar. Regeringen välkomnar att denna stärks.

Regeringen noterar att associerade länder har stora förväntningar på att få delta i gemensamma initiativ i frågor som omfattas av associeringsavtal och avtal om djupgående och omfattande frihandelsområden för att kunna nå sin fulla potential. Regering uppmanar associerade partnerländer till att ta ett starkt och robust ägarskap för genomförande av nödvändiga reformer, särskilt vad avser demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer, jämställdhet och möjligheter för det civila samhället att verka.

Regeringen är övertygad om att det behövs både ett fördjupat tekniskt och sektoriellt samarbete och en tydlig politisk ambition. Det är genom de konkreta insatserna och i den politiska dialogen som *de facto* integrering med EU sker. Dock behövs det politiska narrativet för att ge stöd till tunga, tidskrävande och delvis smärtsamma reformprocesser, som i många fall även aktivt undergrävs. Regering har sedan ÖstP lanserades drivit en tydlig och politisk visionär politik visavi grannskapet och avser att även fortsättningsvis driva en aktiv och framåtblickande politik för att EU ska ha en ambitiös ansats i det Östliga partnerskapet. Utgiftsdrivande åtgärder behöver finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen (MFF).

Medlemsstaterna är över lag positiva till meddelandet.

Det råder stor enighet om att de ”20 målen för 2020” lett till påtagliga resultat inom tre av fyra prioriterade områden - *starkare ekonomi, starkare konnektivitet och ett starkare samhälle*. Målet *en starkare styrning* visar alltså svagare resultat, även om vissa framsteg gjorts.

Det finns ett brett stöd bland medlemsstaterna för en starkare betoning av de så kallade värderingsfrågorna, inklusive de folkrättsligt bindande åtaganden avseende mänskliga rättigheter, än vad meddelandet föreslår. Sverige har erhållit brett stöd för starkare skrivningar om jämställdhet, kvinnors rättigheter och kvinnor, fred och säkerhet. Majoriteten är positiva till meddelandets tydliga fokus på miljö- och klimatrelaterade åtgärder samt att digitaliseringsagendan och ungdomar prioriteras.

Nytt är förslag för att ge stöd till samarbete i pandemirelaterade frågor, vilket medlemsstaterna bejakar. Covid-19-pandemin kommer att påverka även Östliga partnerskapet. EU:s stöd till partnerländerna blir centralt. Det finns i övrigt framför alltså skiljelinjer i frågor som rör partnerländernas europeiska ambitioner och strävande efter integrering med EU. Det finns också olika syn på den övergripande ambitionsnivån för ÖstP och även i frågor rörande säkerhetsrelaterade åtaganden inom ramen för det Östliga partnerskapet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionerna har varit delaktiga i den konsultationsprocess som lett fram till det gemensamma meddelandet och deras synpunkter har beaktats i förslaget. Parlamentet väntas ge sina rekommendationer före juni 2020.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte gått på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rubriken är inte tillämplig då meddelandet inte innehåller förslag till lagstiftningsakter.

Rubriken är inte tillämplig då meddelandet inte innehåller förslag till lagstiftningsakter.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Östliga partnerskapets nästa toppmöte, som ursprungligen hade planerats till juni 2020, väntas lägga fast den övergripande inriktningen för ÖstPs prioriteringar efter 2020. Att utforma de framtida målen efter 2020 kommer att vara en av de centrala uppgifterna under andra halvåret av 2020. Fortsatt behandling sker företrädesvis inom rådsarbetsgruppen för Östeuropa och Centralasien.

4.2 Fackuttryck/termer