

Utrikesutskottets utlåtande 2019/20:UU16

Det östliga partnerskapet efter 2020

Sammanfattning

I det gemensamma meddelandet beskrivs de nya långsiktiga politiska målen för det östliga partnerskapet efter 2020 och att EU och dess medlemsstater och partnerländer kommer att arbeta tillsammans kring den överordnade policyramen, som är att stärka resiliensen.

I utlåtandet finns ett särskilt yttrande (SD).

Granskade dokument

Kommissionens och EU:s utrikesrepresentants gemensamma meddelande Det östliga partnerskapet efter 2020. Ökad resiliens – ett östligt partnerskap som fungerar för alla (JOIN(2020) 7 final).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Dokumentets huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets granskning	7
Särskilt yttrande	9
Det östliga partnerskapet efter 2020 (SD)	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Det östliga partnerskapet efter 2020

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 7 maj 2020

På utrikesutskottets vägnar

Kenneth G Forslund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kenneth G Forslund (S), Kerstin Lundgren (C), Håkan Svenneling (V), Lars Adaktusson (KD), Fredrik Malm (L), Kristina Axén Olin (M), Karin Enström (M), Maria Stockhaus (M), Ulrika Heie (C), Hans Ekström (S), Isak From (S), Lawen Redar (S), Leif Nysmed (S), Angelika Bengtsson (SD), Mikael Strandman (SD), Robert Stenkvist (SD) och Karolina Skog (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

EU-kommissionen och Europeiska unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik presenterade den 18 mars 2020 ett gemensamt meddelande med titeln Det östliga partnerskapet efter 2020. Ökad resiliens – ett östligt partnerskap som fungerar för alla. Den svenska översättningen inkom till riksdagen onsdagen den 1 april. Kammaren har med stöd av 9 kap. 20 § riksdagsordningen hänvisat dokumentet till utrikesutskottet för granskning och utlåtande. Utlåtande utgör utskottets svar på det gemensamma meddelandet.

Ärendet har följts, bl.a. som information till utskottet kring dagordningspunkter på EU:s utrikesråd om det östliga partnerskapet den 16 juli 2018 och den 8 april, samt den 14 oktober 2019. Den 21 april 2020 höll även EU:s utrikesministrar en informell videokonferens, där bl.a. östliga partnerskapet stod på dagordningen. Vidare deltog utskottet i en konferens i Batumi, Georgien, 11-12 juli 2019, där det östliga partnerskapets 10-årsjubileum uppmärksammades. Talmannen och riksdagens utrikesutskott stod också, den 5 november 2019, gemensamt värd för ett seminarium i riksdagen med anledning av det östliga partnerskapets 10-årsjubileum, vid vilket utrikesministrar från Armenien, Azerbajdzjan och Ukraina deltog och där parlamentsledamöter från alla sex av det östliga partnerskapets länder deltog.

Utskottet fick den 28 april 2020 en föredragning om det östliga partnerskapet av utrikesrådet för politiska frågor, Elinor Hammarskjöld.

Bakgrund

Det östliga partnerskapet är ett gemensamt initiativ av EU, dess medlemsstater och Armenien, Azerbajdzjan, Vitryssland, Georgien, Moldavien och Ukraina. Det östliga partnerskapet lanserades 2009, på initiativ av Sverige och Polen.

Under årens lopp har partnerskapet varit ett viktigt verktyg för att föra EU och partnerländerna samman. Det östliga partnerskapets toppmöte i november 2017 i Bryssel var startskottet för en ny hållning som uttrycktes genom antagandet av den gemensamma agendan för reformer med titeln 20 mål för 2020. Denna ambitiösa arbetsplan inriktades på att nå påtagliga resultat i de praktiska insatserna och på att förbättra människors liv på i huvudsak fyra områden, nämligen 1) en starkare ekonomi, 2) en starkare styrning, 3) en starkare konnektivitet och 4) ett starkare samhälle. Detta kompletteras av mål för övergripande frågor som jämställdhet, det civila samhället, medier och strategisk kommunikation.

Agendan från 2017 satte upp ett antal mål fram till 2020 och det aktuella gemensamma meddelandet är tänkt att bestämma prioriteringarna för arbetet med det östliga partnerskapet efter 2020. Som ett led i detta arbete inledde Europeiska kommissionen i maj 2019 ett samråd om det östliga partnerskapets framtid, som Europeiska rådet godkände i juni 2019. Samrådet pågick fram till slutet av oktober 2019. Resultaten från seminariet i riksdagen under hösten 2019 utgjorde en del av regeringens underlag till samrådet och det gemensamma meddelandet bygger delvis på de sammanvägda resultaten från samrådet.

Prioriteringarna i det gemensamma meddelandet kommer att ligga till grund för den kommande planeringen av det ekonomiska EU-stödet inom ramen för instrumentet för grannskap, utveckling- och internationellt samarbete för perioden 2021–2027. Meddelandet kommer att diskuteras med partnerländerna inför och under toppmötet om det östliga partnerskapet den 18 juni 2020. Toppmötet kommer att ge mandat att utveckla nya konkreta mål med utgångspunkt i den nuvarande agendan, i syfte att genomföra de rekommendationer som beskrivs i det gemensamma meddelandet. Att utforma de framtida målen efter 2020 kommer därför att vara en av de centrala uppgifterna under andra halvåret 2020.

Dokumentets huvudsakliga innehåll

Baserat på resultaten från samrådet beskrivs i detta dokument de nya långsiktiga politiska målen för det östliga partnerskapet efter 2020 och de åtgärder som ska stärka resiliensen, främja en hållbar utveckling och ge konkreta resultat för samhället. Det råder generellt samsyn kring att den nuvarande ramen för det östliga partnerskapet är robust och ger konkret resultat för människors liv.

Fokus kommer att fortsätta att vara på kvarstående frågor i de nuvarande målsättningarna, framför allt rättsstatsprincipen, skyddet för de mänskliga rättigheterna, kampen mot korruption och diskrimination, oberoende massmedia och det civila samhällets roll samt jämställdhet. EU:s incitamentbaserade strategi ("mer för mer" och "mindre för mindre") kommer att fortsätta gynna de partnerländer som engagerar sig mest i reformerna. Bilateralt samarbete förblir den huvudsakliga metoden för att säkerställa en individuellt anpassad hållning.

Med utgångspunkt i partnerskapets viktigaste framgångar och med tanke på att den överordnade policyramen är att stärka resiliensen, vilket poängterades i A Strategic Approach to Resilience in the EU's external action, kommer EU och dess medlemsstater och partnerländer att arbeta tillsammans på följande policymål för det östliga partnerskapet efter 2020:

- 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

Utskottets granskning

Utskottet har alltsedan östliga partnerskapet lanserades 2009, på svenskt och polskt initiativ, följt dess utveckling nära genom föredragningar, utlåtanden, betänkanden och resor. Utskottet har bl.a. i betänkandena och utlåtandena 2014/15:UU18, 2015/16:UU5, 2016/17:UU10, 2017/18:UU10, 2018/19:UU4 och 2018/19:UU4 tagit upp det östliga partnerskapet.

Utskottet välkomnar att utvecklingen av partnerskapet ligger högt på EU:s dagordning i och med arbetet med att slå fast de nya långsiktiga politiska målen för det östliga partnerskapet efter 2020 och att länderna i det östliga partnerskapet fortfarande är positiva till samarbetet. Utskottet ser positivt på att den överordnade policyramen är att stärka resiliensen och att EU och dess medlemsstater och partnerländer kommer att arbeta tillsammans kring policymålen för resilienta, hållbara och integrerade ekonomier, för ansvarsskyldiga institutioner, rättsstatsprincipen och säkerhet, för miljö- och klimatmässig resiliens, för en resilient digital omställning och för resilienta, rättvisa och inkluderande samhällen.

Utskottet framhåller att en demokratisk utveckling och ekonomisk integration i närområdet är en av EU:s mest centrala utrikespolitiska uppgifter. EU:s grannskapspolitik är det centrala instrumentet för att uppnå stabilitet, säkerhet och välbefinnande i EU:s grannskap. Utskottet menar vidare att en långsiktigt stabil utveckling måste bygga på respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer och att ökad respekt för kvinnors rättigheter, kvinnors politiska deltagande och jämställdhet är centralt för fred, säkerhet, demokrati och en hållbar utveckling och därför tydligt behöver lyftas fram inom ramen för EU:s grannskapspolitik. Under en tid som karaktäriseras av en tillbakagång för demokrati och mänskliga rättigheter är incitament till dessa värderingar inom ramen för det östliga partnerskapet särskilt viktiga.

Utskottet framhåller vidare, som anförs i betänkande 2018/19:UU4, att det förra året var tio år sedan det östliga partnerskapet etablerades och att Sverige fortfarande stödjer länderna i det östliga partnerskapets ambitioner att närma sig EU och att genomföra de reformer som är nödvändiga för ett närmande. Vidare understryker utskottet att Sverige behöver fortsätta att vara drivande för partnerskapet inom EU.

Utskottet stödjer att EU:s incitamentsbaserade strategi ("mer för mer" och "mindre för mindre") kommer att fortsätta gynna de partnerländer som engagerar sig mest i reformerna.

Utskottet betonar att det i linje med mer-för-mer-principen ska finnas ett tydligt medlemskapsperspektiv för de partnerländer som är geografiskt belägna i Europa och som genomför politiska reformer för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen samt ekonomiska reformer.

Utskottet framhåller att det behövs fördjupat tekniskt och sektoriellt samarbete för att driva det löpande arbetet, men också politisk ambition för att

ge fortsatt energi till tidskrävande reformprocesser. Utskottet fortsätter att stödja reformprocesser i Ukraina och andra länder i EU:s östra grannskap.

Utskottet understryker avslutningsvis vikten av EU:s gröna giv och att en viktig uppgift inom partnerskapet är att minska koldioxidutsläppen och samtidigt stärka motståndskraften mot miljöpåverkan och klimatförändringar.

Utskottet noterar att kommissionen den 22 april 2020 inkom med ett meddelande där man föreslår att makroekonomiskt stöd ska användas för att stötta utvidgnings- och grannskapsländer i samband med covid-19-krisen, inklusive länder i det östliga partnerskapet.

I övrigt har utskottet inget att anföra med anledning av det granskade gemensamma meddelandet.

Särskilt yttrande

Det östliga partnerskapet efter 2020 (SD)

Angelika Bengtsson (SD), Mikael Strandman (SD) och Robert Stenkvist (SD) anför:

Det östliga partnerskapet är ett gemensamt initiativ av EU, dess medlemsstater och Armenien, Azerbajdzjan, Vitryssland, Georgien, Moldavien och Ukraina, som lanserades 2009 på initiativ av Sverige och Polen. Det huvudsakliga syftet är att stödja partnerländernas arbete för att bygga upp en mer rättssäker offentlig förvaltning och en fungerande marknadsekonomi. Det huvudsakliga verktyget för att nå målet är diplomati och bistånd. Utskottet påpekar i sitt utlåtande att länderna bör ges ett ”tydligt medlemskapsperspektiv”, utan att vidare förklara innebörden av detta. Tidigare har regeringen inte heller kunnat definiera vad medlemskapsperspektiv innebär i praktiken (se svar på fråga 2019/20:284 av Ludvig Aspling (SD) Medlemskapsperspektiv).

Sverigedemokraterna delar i stora delar ambitionen om att hjälpa dessa länder i deras strävan efter ekonomisk och institutionell utveckling. Vi avviker däremot något vad avser medel och metod.

Under de tio år som gått sedan partnerskapet lanserades har EU och dess medlemsstater spenderat ansevärliga summor i bistånd. Den samlande summan är svår att överblicka eftersom det kommer från olika källor men stödet ur EU:s ENI instrument till de sex länderna uppgår till ungefär 38 miljarder kronor under perioden (exklusive stöd genom medlemsstaternas bistånd). Stödet är inte okontroversiellt eftersom länderna inte tillhör världens fattigaste och stödet har till stor del inriktats på dels hjälp till reformer av olika slag, det som kallas demokratistöd, och ekonomiskt bistånd till utsatta grupper och hjälp till företagande.

De problem vi ser med den här typen av bistånd är följande:

- Uppföljningen och utvärderingen är bristfällig och det görs inte heller någon övergripande analys av unionens egna myndigheter om varför de indikatorer som mäter exempelvis korruption och demokrati gått bakåt under den period som partnerskapet pågått. Moldavien, Ukraina, Vitryssland och Azerbajdzjan har tappat enligt tidningen Economists demokratiindex under perioden 2008 till 2019, medan Moldavien, Ukraina och Georgien har försämrat sina korruptionsindex enligt Transparency International under perioden 2012–2019. Det är uppenbart att löftet om ett EU-närmande inte har gett avsedd effekt.
- Målsättningarna med partnerskapet är sådana som inte kan påtvingas utifrån. En reform av exempelvis rättsväsendet, som påtvingas utifrån kommer troligen inte få avsedd effekt, särskilt i det långa loppet, eftersom de som ansvarar för genomförandet inte egentligen vill se den förverkligad. Detta tenderar att leda till kosmetiska förändringar för att

göra lån/bidragsgivaren nöjd, i stället för verklig förbättring, vilket kan ha ett samband med iakttagelsen i punkten ovan.

- Bistånd bör generellt inriktas mot länder som tillhör världens fattigaste, där människor har stora behov av att möta sina grundläggande behov i den omedelbara vardagen. Så är oftast inte fallet i dessa länder.

Vår vision för samarbetet med det östliga partnerskapet är följande. EU har en välfungerande utvecklingsbank som kan finansiera utvecklingsprojekt genom lån. Detta bör vidareutvecklas. I den utsträckning dessa länder drabbas allvarligt av covid-19 eller andra smittsamma sjukdomar ligger det i EU:s intresse att använda bistånd för att hjälpa dem att hantera det. Handelsförbindelserna mellan dessa länder och EU bör stärkas i den utsträckning det är möjligt, men tillgång till den inre marknaden och lån måste sammankopplas med tydliga framsteg på områdena demokrati, korruption och mänskliga rättigheter. Vidare bör samarbetet på det säkerhetspolitiska området stärkas.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

Kommissionens och EU:s utrikesrepresentants gemensamma meddelande Det östliga partnerskapet efter 2020. Ökad resiliens – ett östligt partnerskap som fungerar för alla (JOIN(2020) 7 final).