



# Samarbetsavtal om partnerskap och utveckling mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och islamiska republiken Afghanistan, å andra sidan

---

## Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen godkänner samarbetsavtalet om partnerskap och utveckling mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Islamiska republiken Afghanistan, å andra sidan.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionen.

I betänkandet finns en reservation (V).

### *Behandlade förslag*

Proposition 2017/18:143 Samarbetsavtal om partnerskap och utveckling mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Islamiska republiken Afghanistan, å andra sidan.

Två yrkanden i en följdmotion.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund .....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	4
Utskottets överväganden.....	6
Reservation .....	11
Återvändandeavtal, punkt 2 (V).....	11
Förteckning över behandlade förslag .....	13
Propositionen .....	13
Följdmotionen .....	13

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Godkännande av partnerskapsavtalet

Riksdagen godkänner samarbetsavtalet om partnerskap och utveckling mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Islamiska republiken Afghanistan, å andra sidan.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2017/18:143.

## 2. Återvändandeavtal

Riksdagen avslår motion

2017/18:4048 av Yasmine Posio Nilsson m.fl. (V) yrkandena 1 och 2.

*Reservation (V)*

Stockholm den 3 maj 2018

På utrikesutskottets vägnar

*Kenneth G Forslund*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kenneth G Forslund (S), Jonas Jacobsson Gjörtlér (M), Sofia Arkelsten (M), Markus Wiechel (SD), Margareta Cederfelt (M), Pyry Niemi (S), Kerstin Lundgren (C), Valter Mutz (MP), Göran Pettersson (M), Krister Örnfjäder (S), Fredrik Malm (L), Yasmine Posio Nilsson (V), Sofia Damm (KD), Maria Andersson Willner (S), Emilia Töyrä (S), Johan Nissinen (SD) och Marie-Louise Rönmark (S).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet proposition 2017/18:143 Samarbetsavtal om partnerskap och utveckling mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Islamiska republiken Afghanistan, å andra sidan, samt en följdmotion.

## Bakgrund

Europeiska unionens råd beslutade i november 2011 att bemyndiga Europeiska kommissionen att inleda förhandlingar om ett samarbetsavtal om partnerskap och utveckling med Islamiska republiken Afghanistan (Afghanistan). Förhandlingarna avslutades i april 2015 och avtalet paraferades i juli samma år.

Regeringen beslutade i oktober 2016 att avtalet skulle undertecknas. EU:s medlemsstater undertecknade avtalet den 15 februari 2017, och EU och Afghanistan undertecknade avtalet fyra dagar senare. Sedan den 1 december 2017 tillämpas avtalet provisoriskt mellan EU och Afghanistan. Samarbetsavtalet är ett s.k. blandat avtal, dvs. både EU och medlemsstaterna är parter i avtalet, tillsammans med Afghanistan. Parterna ska godkänna avtalet i enlighet med sina respektive interna krav och förfaranden. Avtalet träder i kraft den första dagen i den andra månaden efter den dag då parterna till varandra anmäler att de rättsliga förfaranden som är nödvändiga för detta ändamål har slutförts.

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner samarbetsavtalet om partnerskap och utveckling mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Islamiska republiken Afghanistan, å andra sidan. Europeiska unionens råd bemyndigade i november 2011 Europeiska kommissionen att förhandla ett samarbetsavtal om partnerskap och utveckling med Afghanistan. Avtalet undertecknades i februari 2017. Avtalet tillämpas sedan den 1 december 2017 provisoriskt mellan EU och Afghanistan.

Samarbetsavtalet är det första avtalsförhållandet mellan EU och Afghanistan och utgör en bekräftelse av EU:s åtagande att stödja Afghanistans framtida utveckling under dess omvandlingsdecennium (2015–2024). Syftet med avtalet är att upprätta ett partnerskap mellan parterna för att stärka dialog och samarbete. Som grund för samarbetsavtalet ligger rättsligt bindande åtaganden om respekt för demokrati, de mänskliga rättigheterna, rättsstatsprincipen och skyldigheter i fråga om icke-spridning av

massförstörelsevapen. Avtalet ger möjlighet till samarbeten på en rad områden, däribland politisk dialog, utveckling, miljö och klimat, handel och investeringar, rättsliga frågor och rättsstatsprincipen, kamp mot organiserad brottslighet, penningtvätt och narkotika, migrationsfrågor, sektorsarbeten samt regionala samarbeten.

# Utskottets överväganden

## Utskottets förslag i korthet

Riksdagen godkänner samarbetsavtalet om partnerskap och utveckling mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Islamiska republiken Afghanistan, å andra sidan. Riksdagen avslår en motion om återtagandeavtal. Jämför reservationen (V).

## Propositionen

Regeringen konstaterar att Sveriges engagemang för Afghanistan är brett och långsiktigt. Sverige kommer, inom ramen för arbetet i FN, EU och genom ett omfattande bilateralt bistånd, att fortsätta ett aktivt engagemang för fred och försoning, för utveckling och stabilitet, för jämställdhet och inte minst för ökad respekt för mänskliga rättigheter, i synnerhet kvinnors och barns åtnjutande av dessa, i Afghanistan. Sverige verkar aktivt för genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet och följer noga dess tillämpning.

Samarbetsavtalet utgör ett viktigt steg för EU:s engagemang i Afghanistan. Avtalet är det första avtalsförhållandet mellan EU och Afghanistan och utgör en bekräftelse av EU:s åtagande att stödja Afghanistans framtida utveckling under dess omvandlingsdecennium (2015–2024). Det syftar till att utgöra den rättsliga ramen för det omfattande samarbete mellan EU och Afghanistan som vuxit fram sedan 2001 och som är förankrat i EU:s strategi för Afghanistan och EU:s fleråriga utvecklingsprogram för Afghanistan. Samarbetsavtalet kommer att ligga till grund för förbindelserna mellan EU och Afghanistan under de kommande tio åren och kan förlängas automatiskt med femårsperioder. Avtalet innehåller bestämmelser om grundvalar för relationerna, såsom respekt för demokrati, de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen.

Avtalen bedöms inte medföra några negativa statsfinansiella konsekvenser. Avtalen bedöms inte heller ge anledning till någon genomförandeåtgärd när det gäller nationella domstolsförfaranden.

Regeringen gör sammantaget bedömningen att avtalet bör anses vara av större vikt och att det därför enligt 10 kap. 3 § regeringsformen ska godkännas av riksdagen.

## Motionen

Vänsterpartiet föreslår i kommittémotion 2017/18:4048 av Yasmine Posio Nilsson m.fl. yrkande 1 att regeringen bör arbeta för att avtalet om

återvändande mellan EU och Afghanistan sägs upp. Motsvarande avtal mellan Sverige och Afghanistan bör också sägas upp enligt yrkande 2.

## Utskottets ställningstagande

### *Samarbetsavtalet*

Utskottet noterar inledningsvis att den utdragna väpnade konflikten i Afghanistan har fortsatt att förvärras i såväl omfattning som intensitet det senaste året. FN rapporterar om över 10 000 civila offer under 2017, varav knappt 3 500 döda. Säkerhetssituationen skiljer sig åt mellan olika delar av landet. Antalet civila dödsoffer är högst i de södra och centrala delarna. Regeringen beräknas i dagsläget kontrollera knappt två tredjedelar av landets territorium. Även den humanitära situationen har fortsatt att försämrats, framför allt till följd av den pågående konflikten.

Utskottet konstaterar att samarbetsavtalet mellan EU och dess medlemsstater, å ena sidan, och Afghanistan, å andra sidan, ligger till grund för förbindelserna mellan EU och Afghanistan under de kommande tio åren och kan förlängas med femårsperioder. Avtalet återspeglar de principer och villkor på vilket det framtida partnerskapet mellan EU och Afghanistan kommer att grundas. Syftet med avtalet är att upprätta ett partnerskap mellan parterna för att stärka dialog och samarbete.

Utskottet välkomnar att avtalet slår fast att rättsligt bindande åtaganden om respekt för de demokratiska principerna, mänskliga rättigheter, rättsstatens principer och skyldigheter i fråga om icke-spridning av massförstörelsevapen ligger till grund för avtalet. Parterna är överens om att samarbeta för att främja och effektivt stödja mänskliga rättigheter och stärka institutioner med anknytning till mänskliga rättigheter i Afghanistan. Utskottet noterar att parterna även åtar sig att samarbeta för att stödja genomförandet av nationella strategier för jämställdhet, inklusive kvinnors rättigheter och egenmakt. Samarbetet ska sträva efter att kvinnor till fullo ska kunna utöva sina grundläggande rättigheter. Mot bakgrund av den bristfälliga respekten för mänskliga rättigheter i Afghanistan, i synnerhet när det gäller kvinnors och barns åtnjutande av de mänskliga rättigheterna, vill utskottet särskilt betona vikten av att regeringen agerar för att dessa aspekter av avtalet genomförs och följs upp.

Utskottet erinrar om att Sverige under perioden 2002–2014 deltagit i den internationella militära insatsen International Security Assistance Force, (ISAF) och sedan 2015 bidrar till Natos utbildnings- och rådgivningsinsats, Resolute Support Mission (RSM). Sverige var också under flera år en av de största deltagarna i EU:s polisinsats (Eupol) i Afghanistan. Utskottet välkomnar bl.a. mot den bakgrunden att avtalet understryker parternas åtagande att stödja strävan efter fred och försoning. Det är också positivt att parterna betonar vikten av att kvinnor deltar fullt ut i alla insatser för att bevara och främja fred och säkerhet samt behovet av att utöka kvinnors roll i

beslutsfattandet när det gäller konfliktlösning, i enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 1325.

Afghanistan är sedan 2013 det volymmässigt största mottagarlandet av svenskt bistånd. Sverige har också aviserat ett långsiktigt engagemang med indikativt stöd på ca 8–8,5 miljarder kronor för perioden 2014–2019 med fokus på demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter, utbildning och sysselsättning, privatsektor- och landsbygdsutveckling samt ökad ekonomisk integration. Sverige bidrar därutöver med ett humanitärt stöd som 2017 uppgick till 142,5 miljoner kronor.

EU:s utvecklingssamarbete med Afghanistan uppgår till ca 200 miljoner euro per år. Utskottet noterar att de övergripande målen och grundläggande principerna för utvecklingsarbetet mellan EU och Afghanistan behandlas i avtalet och att det framgår att mänskliga rättigheter, jämställdhet, demokrati, god förvaltning, miljömässig hållbarhet, klimatförändring, hälso- och sjukvård, institutionell utveckling och kapacitetsuppbyggnad, narkotikabekämpning, biståndseffektivitet och åtgärder mot korruption systematiskt ska integreras inom alla områden av utvecklingssamarbetet.

Mot bakgrund av omfattningen av EU:s bistånd till Afghanistan, välkomnar utskottet att avtalet föreskriver samarbete mot bedrägerier och slår fast att Afghanistan regelbundet ska kontrollera att de insatser som finansieras med EU-medel genomförs korrekt. Parterna ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra bedrägeri, korruption och annan olaglig verksamhet som påverkar dessa medel samt underrätta Europeiska kommissionen om alla sådana åtgärder. De afghanska myndigheterna ska utan dröjsmål överlämna all information till Europeiska kommissionen som kommer till deras kännedom om misstänkta eller faktiska fall av bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet i samband med genomförandet av EU-medel. De afghanska myndigheterna ska också se till att utreda och lagföra misstänkta och faktiska fall av bedrägeri, korruption och annan olaglig verksamhet medan Europeiska byrån för bedrägeribekämpning får bistå de behöriga afghanska myndigheterna i denna uppgift. Byrån ska på begäran få tillstånd att utföra kontroller och inspektioner på plats i Afghanistan.

Utskottet delar regeringens bedömning att avtalet bör anses vara av större vikt och att det därför enligt 10 kap. 3 § regeringsformen ska godkännas av riksdagen.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan tillstyrker utskottet att riksdagen godkänner samarbetsavtalet om partnerskap och utveckling mellan EU och Afghanistan.

### *Återtagandeaftal*

Frågan om återtagandeaftal tas upp i följdmotionen till propositionen. Utskottet noterar att EU och Afghanistan i oktober 2016 undertecknade en politisk överenskommelse om migration (Joint Way Forward on Migration



Issues) som utgör ett ramverk för samarbete om återvändande och återtagande till Afghanistan.

I samarbetsavtalet åtar sig parterna att inleda en omfattande dialog och ett omfattande samarbete om migrationsrelaterade frågor i linje med EU:s övergripande strategi om migration och rörlighet och relevanta internationella konventioner. Dialogen och samarbetet ska täcka frågor som rör asyl, förbindelser mellan migration och utveckling, reguljär och irreguljär invandring, återvändande, återtagande, visering, gränsförvaltning, dokumentssäkerhet samt kampen mot människohandel och smuggling av migranter. Samarbetet får även omfatta kapacitetsuppbyggande åtgärder. Parterna är överens om att på begäran av den ena parten ingå ett avtal om reglering av parternas särskilda skyldigheter när det gäller återtagande, inklusive bestämmelser om att återta andra länders medborgare och statslösa.

Ett samförståndsavtal mellan Sverige och Afghanistan om regelbundna politiska konsultationer undertecknades i december 2015. Sådana konsultationer genomfördes i december 2016. I samband med dessa slöts ett samförståndsavtal mellan Sverige och Afghanistan om återtagande av afghanska medborgare.

Enligt riksdagsordningen ska socialförsäkringsutskottet bereda frågor om migration. Socialförsäkringsutskottet har i betänkande 2017/18:SFU15 behandlat frågan om återtagandeeftersamtal och konstaterar bl.a. att kommissionen har mandat att ingå återtagandeeftersamtal med tredjeländer för att effektivisera återvändandearbetet. Tanken med återtagandeeftersamtal är att de ska bidra till en förbättrad hantering av återvändande för personer som bedömts sakna skyddsbehov och som ska avvisas eller utvisas till länder utanför EU. Återtagandeeftersamtalen ingås för att reglera procedurer och ansvar för tredjeländer att återta sina medborgare och innebär ett utökat samarbete med ursprungsländer och transitländer. EU har för närvarande avtal med sex länder, och fler är under förhandling.

Socialförsäkringsutskottet konstaterar att utöver EU:s återtagandeeftersamtal har en rad medlemsstater i EU slutit enskilda avtal med vissa länder från vilka det kommer många migranter. För att öka samarbetet i återvändandefrågor inom EU deltar Sverige och 13 andra medlemsstater i projektet European Return Liaison Officers (Eurlo). Inom ramen för projektet har Sverige bl.a. placerat en särskild sambandsman i Rabat, som ska underlätta återvändande till Marocko. Vidare har Migrationsverket en sambandsman i Kabul inom ramen för samma projekt. Socialförsäkringsutskottet ser i betänkandet positivt på att arbetet inom projektet fortsätter att utvecklas.

Parallellt med arbetet som pågår på nationell nivå noterar socialförsäkringsutskottet de insatser som görs inom EU och som bl.a. handlar om åtgärder för en effektivare tillämpning av den gemensamma återvändandelagstiftningen, främjande av självmant återvändande samt ett förbättrat samarbete med tredjeländer om återtagande. Vidare noteras att regeringen följer upp samförståndsavtalet som Sverige ingick med Afghanistan hösten 2016. Enligt socialförsäkringsutskottets mening är det för

tidigt att bedöma effekten av de redovisade åtgärderna och därmed även för tidigt att bedöma behovet av ytterligare åtgärder.

Utrikesutskottet har behandlat frågan om återvändande i betänkande 2017/18:UU2 och noterade därvid att det framgår av regeringens ställningstagande med anledning av EU:s förslag till ny partnerskapsram med tredjeländer (fakta-PM 2015/16:FPM112) att regeringen anser att det, för att säkerställa den framtida gemensamma asyl- och migrationspolitiken och värna Schengensamarbetet, är viktigt att EU får till stånd ett bättre återvändande. Regeringen står bakom initiativet till en skräddarsydd ansats för att främja samarbetet om migration med specifika tredjeländer, i syfte att uppnå ett mer effektivt återtagande. Regeringen anser inte att ett generellt villkorande av bistånd kopplat till frågan om återtagande vore en ändamålsenlig metod; detta skulle snarast kunna verka kontraproduktivt. I enlighet med slutsatser som EU antagit, där främst principerna om ett effektivt utvecklingssamarbete och principen om mer för mer tillämpas, kan bistånd användas som grund för att medvetandegöra tredjeländer om vikten av att få till stånd ett väl fungerande samarbete om återtagande.

Utskottet hade inga invändningar mot regeringens ställningstagande men ville i sammanhanget påminna om att syftet med det svenska biståndet är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Vidare underströk utskottet att biståndsmedel måste användas i enlighet såväl med OECD/Dacs kriterier som med principerna om biståndseffektivitet.

Utskottet avstyrker med hänvisning till vad som här anförts motion 2017/18:4048 yrkandena 1 och 2.

# Reservation

## Återvändandeavtal, punkt 2 (V)

av Yasmine Posio Nilsson (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2017/18:4048 av Yasmine Posio Nilsson m.fl. (V) yrkandena 1 och 2.

### *Ställningstagande*

Vänsterpartiets politik för Afghanistan tar sin utgångspunkt i solidariteten med det afghanska folket. Vi vill att Sverige ska vara en aktiv och närvarande aktör i Afghanistan och understöder det arbete som afghanska män och kvinnor bedriver för fred, utveckling, demokrati och jämställdhet. Vänsterpartiet stöder därför insatser som har till sin uppgift att säkerställa ett långsiktigt arbete för fred, demokratisering och jämställdhet. Det är så det afghanska samhället kan stabiliseras och vidareutvecklas.

Vänsterpartiet värnar också rätten att söka asyl och möjligheten till lagliga flyktvägar. Samarbetsavtalet mellan EU och Afghanistan innehåller även skrivningar rörande migration. Där slås bl.a. fast att parterna ska samarbeta i syfte att förhindra irreguljära migrationsströmmar och att detta ska gå i linje med unionens övergripande strategi för migration och rörlighet samt relevanta internationella konventioner. Detta ska bl.a. omfatta frågor som rör asyl, migration och utveckling, återvändande och återtagande och gränsförvaltning.

Vänsterpartiet är starkt kritiska till det rådande återvändandeavtalet mellan EU och Afghanistan. Det gäller också det bilaterala avtalet mellan Sverige och Afghanistan. I en situation där behovet av ett effektivt bistånd är enormt och behovet av stöd till människor på flykt är större än någonsin väljer EU att lägga om sin biståndspolitik. Detta i syfte att stoppa migrationen i stället för att bekämpa fattigdomen och utjämna klyftorna. EU:s strategi är att sluta flyktavtal med fattiga länder för att hålla människor utanför unionens gränser. När nöden är som störst väljer världens rikaste kontinent att ducka för sitt ansvar för människor på flykt.

Sedan hösten 2015 har EU arbetat intensivt med att sluta pakter med en rad länder i bl.a. Afrika och Mellanöstern för att hindra flyktingar från att komma till Europa. Pakterna innehåller löften om bistånd och handelsavtal i utbyte mot att migrationen kontrolleras. EU-kommissionens generaldirektorat för

utvecklingsfrågor har kommit fram till att migration är primärt fokus i minst 17 procent av de biståndsinsatser som EU planerat sedan början av 2016. Siffran är sannolikt en underskattning. Omprioriteringen inom biståndspolitiken sprider sig även till de bilaterala biståndsprogrammen inom EU:s medlemsstater. EU:s nya fokus i biståndspolitiken strider mot biståndets principer på tre centrala sätt:

1. Bistånd ska utgå från mottagarens egna prioriteringar och behov.
2. Bistånd får inte villkoras utifrån politiska prioriteringar i givarländerna.
3. Flera av de insatser som finansieras med biståndsmedel får inte räknas som bistånd. Bland annat handlar det om bistånd till gränsbevakning och förvar.

När EU hösten 2016 tecknade återtagandeavtal med Afghanistan var det med hot om att dra tillbaka biståndet på motsvarande 10 miljarder kronor årligen under en fyraårsperiod. Afghanistan är ett av världens fattigaste länder. Deras inhemska intäkter utgör endast 10,4 procent av BNP och de är därmed så pass beroende av utländskt bistånd att den afghanska regeringen hade svårt att stå emot pressen från EU. Afghanistan kan på inget sätt beskrivas som ett säkert land, och utvecklingsutmaningarna är enorma. Den afghanska flyktingministern har vid flera tillfällen vädjat till EU att inte deportera människor till landet. I stället har man genom avtalet tvingats förbinda sig till att återta flyktingar som utvisats med tvång, någonting man tidigare motsatt sig. Att Sverige genom EU:s avtal har tecknat ett bilateralt återtagandeavtal med Afghanistan är direkt skamligt.

Enligt artikel 49 i avtalet ska en gemensam kommitté inrättas som bl.a. har till uppgift att säkerställa att avtalet följs, men också fastställa prioriteringar och utfärda rekommendationer. Det är av största vikt att denna kommitté utgår från ömsesidiga intressen så att det inte blir ett ensidigt verktyg för EU att genomdriva ytterligare repressiva migrationspolitiska åtgärder.

Vänsterpartiet har tidigare motionerat i riksdagen om att Sverige som enskilt land såväl som inom EU och FN bör motverka alla beslut som innebär att asylrätten och flyktingars mänskliga rättigheter kränks. Regeringen bör även arbeta för att avtalet om återvändande mellan EU och Afghanistan sägs upp. Regeringen bör dessutom säga upp avtalet om återvändande mellan Sverige och Afghanistan.

BILAGA 1

# Förteckning över behandlade förslag

## Propositionen

*Proposition 2017/18:143 Samarbetsavtal om partnerskap och utveckling mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Islamiska republiken Afghanistan, å andra sidan:*

Riksdagen godkänner samarbetsavtalet om partnerskap och utveckling mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Islamiska republiken Afghanistan, å andra sidan (avsnitt 7).

## Följdmotionen

*2017/18:4048 av Yasmine Posio Nilsson m.fl. (V):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör arbeta för att avtalet om återvändande mellan EU och Afghanistan sägs upp och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör säga upp avtalet om återvändande mellan Sverige och Afghanistan och tillkännager detta för regeringen.