



Partnerskapsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater och staterna i Afrika, Västindien och Stillaohavsområdet

Sammanfattning

Utskottet tillstyrker i detta betänkande regeringens förslag i proposition 2001/02:6 Partnerskapsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater och staterna i Afrika, Västindien och Stillaohavsområdet, de s.k. AVS-staterna, om godkännande av avtalet mellan dessa stater, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000. Vidare tillstyrker utskottet regeringens förslag om godkännande av det interna avtalet mellan företrädare för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, om finansiering och förvaltning av gemenskapens bistånd inom ramen för finansprotokollet till partnerskapsavtalet samt det interna avtalet mellan företrädare för samma medlemsstater om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet.

Inga motioner har väckts med anledning av propositionen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund.....	4
Historisk utveckling.....	4
Erfarenheter av samarbetet.....	5
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	6
Partnerskapsavtalets innehåll.....	6
Ikraftträdande.....	7
Det interna avtalet om finansiering och förvaltning av gemenskapens bistånd inom ramen för finansprotokollet till partnerskapsavtalet.....	7
Beslutsförfarande.....	7
Det interna avtalet om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet.....	8
Provisorisk tillämpning av avtalen.....	8
Godkännande av partnerskapsavtalet och de interna avtalen.....	8
Utskottets överväganden.....	11
Förteckning över behandlade förslag.....	12
Propositionen.....	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Utskottets överväganden föreslår utskottet att riksdagen fattar följande beslut:

1. Partnerskapsavtalet

Riksdagen godkänner partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000. Därmed bifaller riksdagen regeringens proposition 2001/02:6 punkt 1.

2. Internt avtal om finansiering och förvaltning av gemenskapens bistånd

Riksdagen godkänner det interna avtalet mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, om finansiering och förvaltning av gemenskapens bistånd inom ramen för finansprotokollet till partnerskapsavtalet. Därmed bifaller riksdagen regeringens proposition 2001/02:6 punkt 2.

3. Internt avtal om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet

Riksdagen godkänner det interna avtalet mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet. Därmed bifaller riksdagen regeringens proposition 2001/02:6 punkt 3.

Stockholm den 18 oktober 2001

På utrikesutskottets vägnar

Viola Furubjelke

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Viola Furubjelke (s), Göran Lennmarker (m), Sören Lekberg (s), Berndt Ekholm (s), Lars Ohly (v), Holger Gustafsson (kd), Bertil Persson (m), Carina Hägg (s), Agneta Brendt (s), Marianne Jönsson (s), Murad Artin (v), Sten Tolgfors (m), Marianne Samuelsson (mp), Marianne Andersson (c), Karl-Göran Biörsmark (fp), Karin Enström (m) och Rosita Runegrund (kd).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Lomékonventionen har under tjugofem år reglerat Europeiska gemenskapens utvecklings- och handelssamarbete med länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS). Den fjärde Lomékonventionen, reviderad år 1995, löpte ut i mars 2000. Förhandlingarna om ett nytt avtal inleddes i september 1998 och pågick till februari 2000 och har gällt en omfattande revidering av samarbetet. Fyra ministerkonferenser ägde rum och däremellan förde Europeiska kommissionen förhandlingar med AVS-staternas Brysselrepresentanter i samråd med medlemsstaterna. Sverige deltog aktivt under hela förhandlingsarbetet. Synpunkter inhämtades löpande från främst Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och Kommerskollegium. Det nya avtalet undertecknades i Cotonou, Benin, den 23 juni 2000.

Partnerskapsavtalet, även kallat Cotonouavtalet, är ett blandat avtal ingånget mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och AVS-staterna å den andra sidan. Det skall godkännas av parterna i enlighet med varje avtalsslutande parts konstitutionella bestämmelser. Genom ett beslut av ministerrådet för AVS-EG, tillämpas avtalet provisoriskt sedan den 2 augusti 2000, med undantag främst för de bestämmelser som rör frigörandet och användningen av medel ur den nionde Europeiska utvecklingsfonden (EUF).

Som komplement till partnerskapsavtalet har EU:s medlemsstater enats om två interna avtal. Det ena avtalet är en överenskommelse om finansieringen och förvaltningen av biståndet inom ramen för det finansprotokoll som utgör en del av partnerskapsavtalet. Det andra avtalet reglerar åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet. De två interna avtalen skall godkännas av varje medlemsstat i enlighet med dess konstitutionella bestämmelser. Avtalen tillämpas provisoriskt, med undantag för de bestämmelser som rör de finansiella åtagandena.

Bakgrund

Historisk utveckling

Den första Europeiska utvecklingsfonden (EUF) tillkom i samband med bildandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) genom Romfördragets undertecknande år 1957. Då bestod större delen av de nuvarande AVS-staterna av europeiska besittningar.

I början av 1960-talet hade många av besittningarna blivit självständiga och 18 afrikanska stater söder om Sahara förhandlade gemensamt med EEG. Detta ledde till att den första Yaoundékonventionen slöts år 1963. Konvent-

ionen reglerade handel och bistånd mellan dessa länder och EEG för perioden 1963–68. Även nu finansierades biståndet genom en särskild fond, EUF 2. År 1969 slöts den andra Yaoundékonventionen och EUF 3 tillkom. Storbritanniens anslutning till EEG år 1973 och de nya staternas önskan om en mer jämlik struktur för samarbetet med gemenskapen ledde till förhandlingarna om Lomékonventionen. Den första Lomékonventionen undertecknades mellan EEG:s nio medlemsstater och 46 självständiga AVS-stater i Togos huvudstad Lomé år 1975. Konventionen omfattade både handelspreferenser och utvecklingssamarbete. Lomékonventionen förnyades vart femte år och till varje konvention skapades en ny utvecklingsfond. Den fjärde Lomé-konventionen löpte emellertid på tio år (1990–2000), men en halvtidsöversyn ägde rum år 1995. Den resulterade i det ändringsavtal och den överenskommelse om finansiering och förvaltning inom ramen för den åttonde EUF, som lades fram för riksdagens godkännande i proposition 1995/96:36 (bet. 1995/96:UU24, rskr. 1995/96:257).

Syftet med Lomé-konventionerna var att främja och påskynda AVS-staternas ekonomiska, sociala och kulturella utveckling och stärka och bredda förbindelserna mellan parterna i en anda av solidaritet och intressegemenskap. Efterhand har kretsen av AVS-stater vidgats, och den fjärde reviderade Lomékonventionen omfattade 71 stater. Den fjärde reviderade Lomékonventionen fastslog bl.a. att respekt för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstaten skall utgöra en väsentlig del ("*essential element*") av konventionen.

Lomésamarbetet har haft en särställning i EG:s utvecklingssamarbete av historiska skäl bl.a. genom samarbetets bredd och dess finansiering. EUF finansieras genom särskilda bidrag från medlemsstaterna och inte över gemenskapens budget, till skillnad från utvecklingssamarbetet med länder i Asien, Latinamerika och Medelhavsområdet. Biståndet till AVS-staterna från EUF uppgick år 2000 till ca 3 750 miljoner euro i termer av beslutade åtaganden, varav 1 000 miljoner euro i form av skuldlettning åtaganden inom ramen för det internationella skuldinitiativet för de fattigaste och mest skuldyngda länderna. Utbetalningarna uppgick till ca 1 550 miljoner euro under år 2000.

Erfarenheter av samarbetet

Lomésamarbetet har ofta lyfts fram som en modell för partnerskap mellan i- och u-länder. Detta partnerskap har emellertid inte helt motsvarat förväntningarna. Inom ramen för utvecklingssamarbetet har betydande finansiella resurser kanaliserats till AVS-staterna över åren. Samtidigt har biståndet ofta kritiserats för att vara ineffektivt. AVS-biståndet har drabbats av den generella bristen på effektivitet i gemenskapens utvecklingssamarbete.

Under senare år har en rad initiativ för att effektivisera gemenskapens hela utvecklingssamarbete tagits. Rådet och kommissionen har antagit en ny utvecklingspolitik som sätter fattigdomsbekämpningen i fokus. En omfattande metoddiskussion har också förts som bl.a. resulterat i att landstrategier skall utgöra det huvudsakliga styrinstrumentet för samarbetet med alla länder.

Vidare är den tungrodda förvaltningen under reformering, exempelvis genom inrättandet av ett särskilt organ för genomförande av det samlade utvecklings-samarbetet (*European Aid Co-operation Office*) och förstärkning av Europeiska kommissionens delegationer i fält.

Inom ramen för Lomékonventionen har AVS-staterna länge erhållit EU:s mest generösa handelspreferenser. Trots detta har AVS-staterna totalt sett inte lyckats öka eller ens bibehålla sin andel av EU:s import.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, det s.k. Cotonouavtalet. Avtalets övergripande mål är att minska och på sikt utrota fattigdomen, att åstadkomma en hållbar utveckling och att gradvis integrera AVS-staterna i världsekonomin. Avtalet omfattar en politisk dimension, handelssamarbete och utvecklingssamarbete.

I propositionen föreslås också att riksdagen godkänner två interna avtal mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet. Det ena avtalet rör finansieringen och förvaltningen av biståndet inom ramen för det finansprotokoll som utgör en del av partnerskapsavtalet. Genom detta interna avtal inrättas en nionde europeisk utvecklingsfond. Sveriges bidrag till fonden kommer att uppgå till 376,74 miljoner euro, vilket motsvarar en andel om 2,73 %. Det andra avtalet rör åtgärder och förfaranden för genomförande av Cotonouavtalet.

Partnerskapsavtalets innehåll

Avtalet omfattar en ingress och sex delar: allmänna bestämmelser (I), institutionella bestämmelser (II), samarbetsstrategier (III), samarbete för utvecklingsfinansiering (IV), allmänna bestämmelser för de minst utvecklade AVS-staterna, AVS-inlandsstaterna och AVS-ö-staterna (V) samt slutbestämmelser (VI).

Avtalet omfattar dessutom sex bilagor och tre protokoll, som utgör en integrerad del av avtalet. Det har avgivits 43 förklaringar som har bilagts slutakten. Bilaga I utgörs av det finansiella protokollet.

I avtalets ingress åtar sig parterna att tillsammans verka för att målen att utrota fattigdomen, att åstadkomma en hållbar utveckling och att uppnå en gradvis integrering av AVS-staterna i världsekonomin förverkligas.

Parterna erkänner att ett politiskt klimat som garanterar fred, säkerhet och stabilitet, respekt för de mänskliga rättigheterna, demokratiska principer och rättsstatsprincipen samt god samhällsstyrning är nödvändiga förutsättningar för långsiktig utveckling. Parterna erkänner även att en sund och långsiktig ekonomisk politik är en förutsättning för utveckling.

Ingressen hänvisar till principerna i Förenta nationernas stadga och andra grundläggande konventioner om bl.a. mänskliga rättigheter och flyktingars rättsliga ställning. Parterna anser att de mål och principer som antagits av FN-konferenserna och det mål som uppställts av OECD:s utvecklingskommitté (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) om en halvering av den andel av världens befolkning som lever i extrem fattigdom senast år 2015 är mål och principer som också skall ligga till grund för samarbetet mellan EU och AVS-staterna. Parterna erinrar om sina åtaganden inom ramen för Världshandelsorganisationen (*WTO*).

Ikraftträdande

Partnerskapsavtalet träder i kraft då instrumenten för ratifikation från samtliga EU:s medlemsstater och åtminstone två tredjedelar av AVS-staterna samt instrumentet med anmälan av gemenskapens godkännande av avtalet har deponerats. Avtalet ingås för en period av tjugo år, med början den 1 mars 2000. Avtalet innehåller en översynsklausul, som vart femte år möjliggör för endera parten att begära översyn av bestämmelserna i avtalet och förhandla med den andra parten om eventuella ändringar. Finansprotokollen skall fastställas för fem år i taget. Beslut om anslutning av nya stater till avtalet fattas av ministerrådet för AVS-EG.

Det interna avtalet om finansiering och förvaltning av gemenskapens bistånd inom ramen för finansprotokollet till partnerskapsavtalet

Det interna avtalet om finansiering och förvaltning av gemenskapens utvecklingssamarbete innehåller bestämmelser om finansiering, programmering och genomförande av utvecklingssamarbetet och reglerar bl.a. frågor om roll- och ansvarsfördelning mellan Europeiska kommissionen och medlemsstaterna. I förhandlingarna om avtalet betonade Sverige vikten av att programmeringen av biståndet ges en tydlig och strategisk roll och att landstrategier utgör det centrala styrinstrumentet. Sverige framhöll även betydelsen av att medlemsstaternas insyn i samarbetet skulle ges en mer strategisk roll.

Beslutsförfarande

En särskild kommitté har ansvaret för hanteringen av EUF-biståndet, den s.k. EUF-kommittén. Kommittén består av medlemsstaternas representanter och leds av kommissionen. En representant för EIB deltar arbetet. EUF-kommitténs strategiska roll stärks genom ökat fokus på landstrategiprocessen och mindre tonvikt vid granskning av enskilda projekt. EUF-kommittén skall fatta beslut med kvalificerad majoritet, vilket innebär minst 145 röster från minst 8 medlemsstater. Medlemsstaternas röster i kommittén fastställs i förhållande till storleken på bidragen till EUF. Sverige har 6 röster av totalt 221.

En särskild kommitté inrättas inom EIB:s ram för hantering av investeringsanslaget. I denna ingår medlemsstaterna och en representant för kommissionen. Investeringskommittén skall fatta beslut med kvalificerad majoritet med samma röstfördelning som för EUF-kommittén.

Det interna avtalet om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet

EU:s medlemsstater undertecknade den 18 september 2000 ett internt avtal om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet, det s.k. proceduravtalet. Avtalet skall godkännas av varje medlemsstat i enlighet med dess konstitutionella bestämmelser.

Avtalet innehåller bl.a. artiklar om förpliktelser med avseende på respekt för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstatens principer och beträffande allvarligt fall av korruption.

Provisorisk tillämpning av avtalen

Det fanns hos både EU och AVS-staterna ett starkt önskemål om ett snabbt ikraftträdande av partnerskapsavtalet. Parterna var därför överens om att avtalet borde tillämpas provisoriskt med undantag för de finansiella åtagandena. Genom att provisoriskt tillämpa avtalet skulle arbetet med att utarbeta landstrategier och indikativa program kunna påbörjas innan de finansiella medlen blir tillgängliga.

Enligt artikel 366.3 i den fjärde Lomékonventionen skall ministerrådet för AVS-EG anta de övergångsbestämmelser som krävs innan det nya avtalet träder i kraft. Ministerrådet beslutade den 27 juli 2000 om provisorisk tillämpning av partnerskapsavtalet fr.o.m. den 2 augusti 2000, med undantag för finansprotokollet och de bestämmelser som rör frigörande och användning av medel ur den nionde Europeiska utvecklingsfonden. Samarbetet under övergångsperioden kommer därför att finansieras med outnyttjade medel ur tidigare utvecklingsfonder.

Medlemsstaterna ansåg det vara angeläget att också de interna avtalen kunde tillämpas provisoriskt. Den 18 september 2000 beslutade rådet om provisorisk tillämpning av det interna avtalet om åtgärder och förfaranden. Den 3 oktober fattade rådet beslut om provisorisk tillämpning av delar av det interna avtalet om finansiering och förvaltning. Beslutet gäller främst de bestämmelser som rör programmeringen av utvecklingssamarbetet.

Godkännande av partnerskapsavtalet och de interna avtalen

Regeringen anser att partnerskapsavtalet, även kallat Cotonouavtalet, utgör en bra grund för förbindelserna mellan gemenskapen och dess medlemsstater och AVS-staterna. Partnerskapsavtalets mål ligger väl i linje med svenska och internationella utvecklingsmål. Fattigdomsbekämpning, som tidigare inte

varit ett entydigt mål, är nu det övergripande målet för samarbetet. Detta skall uppnås samtidigt som integration av AVS-staterna i världsekonomin och hållbar utveckling säkerställs. Partnerskapsavtalet lägger stor vikt vid respekt för mänskliga rättigheter, demokratiska principer, rättsstatens principer och god samhällsstyrning. Dessa principer utgör en gemensam värdegrund och skall främjas av samarbetet. Vidare bygger avtalet på ett antal grundläggande principer som är viktiga för att främja ett samarbete mellan parterna som bygger på partnerskap, såsom lokalt ansvarstagande, brett deltagande av olika aktörer samt dialog och ömsesidiga skyldigheter. Eftersom avtalet löper på 20 år ges goda möjligheter att stödja processer som bäst främjas med ett långsiktigt perspektiv.

I partnerskapsavtalet slås fast att samarbetet har en politisk dimension och att denna dimension är viktig för att nå avtalets mål. Den politiska dialogen är ett viktigt instrument i detta sammanhang. Artikel 8 i avtalet innefattar ett positivt och ömsesidigt åtagande om kontinuerlig dialog utan hot och sanktioner. Dialogen kan spela en viktig roll när det gäller att främja demokratiska processer, konfliktförebyggande och konfliktlösning. Den politiska dialogen är också ett viktigt instrument för att skapa och vidmakthålla en samsyn kring avtalets grundläggande värderingar. En öppen och ansvarsfull förvaltning av offentliga resurser betonas och möjligheterna att föra en dialog om korruption har stärkts. När det gäller migration möjliggör avtalet ett öppnare samarbete på migrationsområdet.

Partnerskapsavtalet lägger även grunden för en ny handelsordning i överensstämmelse med WTO:s regelverk. De ekonomiska partnerskapsavtalen kan spela en viktig roll för att främja regional integration mellan AVS-staterna som ett led i deras integration i världsekonomin.

Regeringen anser vidare att partnerskapsavtalet skapar förutsättningar för att höja utvecklingsarbetets effektivitet och kvalitet. Biståndsresurser skall fördelas på grundval av både behov och resultat, vilket bör kunna bli en drivkraft för reformer och effektivt resursutnyttjande. I såväl partnerskapsavtalet som det interna avtalet om finansiering läggs stor vikt vid att landstrategiarbetet är en process i vilken inriktning och prioriteringar för samarbetet fastställs och resultat regelbundet utvärderas i förhållande till uppsatta mål. Medlemsstaternas inflytande över gemenskapens bistånd skall i större utsträckning fokuseras på övergripande och strategiska frågor.

Det interna avtalet om finansiering och förvaltning av biståndet inom ramen för den nionde Europeiska utvecklingsfonden anger storleken på fonden samt de enskilda medlemsstaternas bidrag. Sveriges bidrag uppgår till 376,74 miljoner euro. Sverige bibehåller därmed sin andel från tidigare utvecklingsfond (EUF 8) om 2,73 % av fondens finansiering.

I partnerskapsavtalet är det Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater som är avtalsparter på den ena sidan. Avtalet är därmed ett s.k. blandat avtal. Detta innebär att avtalet även reglerar förhållanden som ligger utanför gemenskapskompetensen och därmed inom ramen för den nationella lagstiftningsmaktens kompetens. Medlemsstaterna åtar sig förpliktelser bl.a. genom

den politiska dialogen och genom det finansprotokoll som är en del av partnerskapsavtalet. Medlemsstaterna åtar sig även förpliktelser genom de interna avtalen.

Med hänsyn till de finansiella åtagandena och då partnerskapsavtalet är av större vikt skall det enligt 10 kap. 2 § regeringsformen godkännas av riksdagen.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att riksdagen godkänner partnerskapsavtalet mellan AVS-staterna, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, samt de interna avtalen om finansiering och förvaltning av gemenskapens bistånd inom ramen för finansprotokollet till partnerskapsavtalet och om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet.

Utskottets överväganden

Utskottet har under många år följt utvecklingen inom det tidigare Lomé-samarbetet. Detta har skett inom ramen för utskottets EU-bevakning men också i beredningsarbetet, vilket bl.a. kommit till uttryck i betänkande 1995/96:UU24 om ändring i avtalet om den fjärde Lomékonventionen m.m.

Det nya Cotonouavtalets övergripande mål överensstämmer väl med de utvecklingsstrategier som utskottet förespråkar. Genom avtalet åtar sig parterna att verka för att utrota fattigdomen, att åstadkomma en hållbar utveckling och att uppnå en stegvis integrering av AVS-staterna i världsekonomin. Utskottet noterar med tillfredsställelse att avtalet innebär en bättre fokusering på fattigdomsbekämpning samt att det lägger stor vikt vid ökad respekt för de mänskliga rättigheterna, demokratiska principer, rättstatens principer och god samhällsstyrning.

Utskottet vill framhålla att avtalet betonar de icke-statliga aktörernas kompletterande roll i utvecklingsprocessen och understryker det civila samhällets betydelse för att uppnå partnerskapsavtalets mål. Principen om en regelbunden allsidig politisk dialog mellan parterna skapar också möjlighet till ökad ömsesidig förståelse och en stabilare utveckling.

Utskottet delar således regeringens uppfattning att det nya partnerskapsavtalet utgör en bra grund för förbindelserna mellan gemenskapen och dess medlemsstater och AVS-staterna och att avtalet ligger väl i linje med svenska och internationella utvecklingsmål.

Med det ovan anförda tillstyrker utskottet att riksdagen godkänner partnerskapsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater och AVS-staterna samt de två interna avtalen om finansieringen och förvaltningen av biståndet respektive åtgärder och förfaranden för genomförandet av partnerskapsavtalet.

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

I proposition 2001/02:6 föreslås

1. att riksdagen godkänner partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000,
2. att riksdagen godkänner det interna avtalet mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, om finansiering och förvaltning av gemenskapernas bistånd inom ramen för finansprotokollet till partnerskapsavtalet,
3. att riksdagen godkänner det interna avtalet mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet.