



Stabiliserings- och associeringsavtal mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Serbien, å andra sidan

Sammanfattning

Utskottet tillstyrker i detta betänkande regeringens förslag (prop. 2010/11:50) om att godkänna stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Serbien, å andra sidan.

Utskottet tar även ställning till två motioner vilka avstyrks. I ärendet finns två reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Bakgrund	4
Utskottets överväganden	8
Motionerna	8
Reservationer	10
1. Avslag på propositionen, punkt 1 (SD)	10
2. Återtagandeklausul, punkt 3 (MP, V)	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Propositionen	12
Följdmotionerna	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Avslag på propositionen

Riksdagen avslår motion 2010/11:U4.

Reservation 1 (SD)

2. Stabiliserings- och associeringsavtal mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Serbien, å andra sidan

Riksdagen godkänner stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Serbien, å andra sidan. Därmed bifaller riksdagen proposition 2010/11:50.

3. Återtagandeklausul

Riksdagen avslår motion 2010/11:U5.

Reservation 2 (MP, V)

Stockholm den 20 januari 2011

På utrikesutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Urban Ahlin (S), Walburga Habsburg Douglas (M), Carina Hägg (S), Kent Härstedt (S), Mats Johansson (M), Carin Runeson (S), Fredrik Malm (FP), Olle Thorell (S), Kenneth G Forslund (S), Christer Winbäck (FP), Bodil Ceballos (MP), Désirée Pethrus (KD), Stellan Bojerud (SD), Hans Linde (V) och Ulrik Nilsson (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Europeiska unionens råd beslöt den 3 oktober 2005 att bemyndiga Europeiska kommissionen att inleda förhandlingar med Republiken Serbien om ett stabiliserings- och associeringsavtal (SA-avtal) mellan å ena sidan Europeiska unionen och dess medlemsstater och å andra sidan Republiken Serbien (Serbien).

Förhandlingarna inleddes den 25 november 2005 och avslutades i december 2007. Synpunkter har inhämtats från berörda myndigheter, och Sverige har deltagit i samtal med företrädare för kommissionen och medlemsstaterna under förhandlingsprocessen med Serbien. Avtalet undertecknades av parterna vid rådets möte i Luxemburg den 29 april 2008. Innan avtalet kan träda i kraft ska det godkännas av parterna. Ett interimsavtal (ISAA) trädde i kraft den 1 februari 2010.

Avtalet i svensk lydelse återfinns som bilaga till proposition 2010/11:50.

Som en följd av att Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009 har Europeiska unionen ersatt och efterträtt Europeiska gemenskapen och utövar från och med det datumet Europeiska gemenskapens samtliga rättigheter och förpliktelser. Därför ska hänvisning till ”Europeiska gemenskapen” eller ”gemenskapen” i avtalstexten, när så är lämpligt, förstås som hänvisningar till ”Europeiska unionen”. I propositionstexten har Lissabonfördragets terminologi använts.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår i propositionen att riksdagen godkänner stabiliserings- och associeringsavtalet mellan, å ena sidan, Europeiska unionen och dess medlemsstater, och Republiken Serbien, å andra sidan.

Syftet med avtalet är att, inom ramen för stabiliserings- och associeringsprocessen, bidra till stabilitet samt en positiv ekonomisk och social utveckling i regionen. Avtalet innehåller bestämmelser om frihandel, politisk dialog och samarbete på en rad olika områden.

Bakgrund

Europeiska unionen har åtagit sig en central roll i uppgiften att säkerställa varaktig fred och stabilitet på västra Balkan. Åtagandet i regionen motiveras inte enbart av humanitära skäl utan även av att de tidigare konflikterna i regionen strider mot det vidare målet att säkerställa fred och uppnå väl-

stånd i hela Europa. Att främja en stabil och säker utveckling i länderna på västra Balkan är avgörande för att uppnå detta mål och det mest verkingsfulla redskapet för detta är integration i EU.

I april 1997 antog rådet en regional strategi som fastslog politiska och ekonomiska villkor för utvecklandet av bilaterala relationer med Bosnien och Hercegovina, Förbundsrepubliken Jugoslavien (nuvarande Serbien), Kroatien, Makedonien och Montenegro. Villkoren hade anknytning till bl.a. demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter, minoriteters rättigheter och övergången till marknadsekonomi.

Kommissionen lade i maj 1999 fram det förslag om att förstärka EU:s regionala strategi för länderna på västra Balkan genom en stabiliserings- och associeringsprocess som nu är vägledande för utvidgningen i regionen. Processen utgör ett övergripande ramverk för ländernas integration i EU och vilar på ett löfte om ett framtida fullvärdigt unionsmedlemskap. Den huvudsakliga beståndsdel i stabiliserings- och associeringsprocessen består av ingåendet av s.k. stabiliserings- och associeringsavtal (SA-avtal) under förutsättning att de relevanta politiska och ekonomiska villkoren har uppfyllts. Vid ingåendet av ett SA-avtal förbinder sig landet att inleda en anpassning av nationell lagstiftning till EU:s regelverk. Avtalen innehåller bestämmelser om bl.a. politisk dialog, gradvis upprättande av ett frihandelsområde, samarbete på ett stort antal områden, inklusive rättsliga och inrikes frågor, samt krav på länderna att utveckla regionalt samarbete i regionen.

I november 2000 beviljades länderna förmånliga handelsliberaliseringar.

Stabiliserings- och associeringsavtalen kompletterades av det omfattande biståndsprogrammet Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (CARDS) för västra Balkan. EU:s anslag till CARDS för de fem länderna uppgick till 4,65 miljarder euro för perioden 2000–2006. CARDS har nu ersatts av Instrumentet för medlemskapsstöd (IPA) som trädde i kraft i januari 2007. EU:s anslag till IPA väntas uppgå till 4,485 miljarder euro för perioden 2008–2010.

Stabiliserings- och associeringsprocessen möjliggör en anpassning till EU på basis av ländernas individuella förutsättningar och möjligheter. Mot denna bakgrund presenterade kommissionen i oktober 2005 en rapport i vilken det konstaterades att Serbien var redo för förhandlingar om ett SA-avtal.

Tidigare har SA-avtal undertecknats med Makedonien (prop. 2001/02:156, bet. 2001/02:UU14, rskr. 2001/02:226), Kroatien (prop. 2002/03:11, bet. 2002/03:UU3, rskr. 2002/03:100), Albanien (prop. 2006/07:30, bet. 2006/07:UU5, rskr. 2006/07:117), Montenegro (prop. 2007/08:164, bet. 2008/09:UU5, rskr. 2008/09:20) och Bosnien och Hercegovina (prop. 2008/09:81, bet. 2008/09:UU12, rskr. 2008/09:198).

Utvecklingen i Serbien

Efter upplösningen av Socialistiska federationen Jugoslavien bildade de två kvarvarande delrepublikerna Serbien och Montenegro Förbundsrepubliken Jugoslavien som 2003 bytte namn till Statsförbundet Serbien och Montenegro. Den 3 juni 2006 utropade sig Montenegro som en oberoende stat. Den 5 juni 2006 erkände Serbien detta i och med att landet förklarade sig självständigt från statsförbundet som därmed upplöstes.

I och med Daytonavtalet i november 1995 var förhoppningarna stora om att oroligheterna på Balkan skulle upphöra. Under 1998 blossade oroligheter upp i den dåvarande provinsen Kosovo. Den 24 mars 1999 inledde Nato bombningar mot Serbien för att stoppa det brutala våldet mot civila. Kosovo administrerades av FN genom United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (Unmik) med stöd av säkerhetsrådets resolution 1244, som också lade grunden för Natos fortsatta ansvar för att upprätthålla säkerheten i Kosovo.

Slobodan Milošević, som varit Serbiens president och premiärminister sedan 1989, avgick från presidentposten den 6 oktober 2000 efter att ha förlorat valet den 24 september samma år. Han blev i april 2001 arresterad och åtalad för bl.a. maktmissbruk i Serbien. Han utlämnades därefter till Internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien (Icty) i Haag den 28 juni 2001 men hann avlida innan rättegången var avslutad. Zoran Djindjić, Serbiens dåvarande premiärminister och grundare av partiet DS (Demokratiska partiet), som fattade beslutet att Milošević skulle utlämnas till Haag, mördades 2003. Djindjić efterträddes av Zoran Živković. Hösten 2006 antog Serbien en författning efter att landet hade haft folkomröstning i fråga om Kosovo. I denna fastslogs bl.a. att Kosovo var en integrerad del av Serbien. Författningen medförde nyval till parlamentet i början av 2007. En regering bildades mellan Tadićs parti DS och Kosštunicas parti DSS (Serbiens demokratiska parti). En månad efter att Kosovo ensidigt utropat sin självständighet, avgick Serbiens premiärminister Kosštunica och nyval hölls i maj 2008. Valet vanns av bl.a. nuvarande president Boris Tadić och den DS-ledda alliansen "För ett europeiskt Serbien", som gick till val på bl.a. Serbiens EU-närmande.

Serbien ratificerade SA-avtalet den 22 september 2008.

I december 2009, under det svenska ordförandeskapet, lämnade Serbien formellt in sin ansökan om medlemskap i EU. Den 19 december 2009 fick serbiska medborgare viseringsfritt inträde till EU.

Sverige och Serbien

Sverige bedriver ett aktivt samarbete med Serbien på flera samhällsområden. Besök och kontakter på politisk nivå, biståndsansatser i Serbien, näringslivskontakter samt turism präglar de bilaterala relationerna. Det svenska utvecklingssamarbetet med Serbien är omfattande, och landet är ett av Sveriges största biståndsmottagarländer i Europa. Detta s.k. reform-

samarbete inriktas på att främja reformer som förutsättning för ett framtida EU-medlemskap. Det avser två sektorer, demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt naturresurser och miljö. Inom den förstnämnda sektorn finansieras insatser för att effektivisera och demokratisera Serbiens statliga förvaltning, öka respekten för de mänskliga rättigheterna och jämställdhet samt att reformera säkerhetssektorn. Inom den andra sektorn ligger fokus på att bidra till en förbättrad miljö i Serbien vad gäller vatten och avlopp samt avfall.

Sverige har också en betydande grupp invånare från f.d. Jugoslavien, däribland från Serbien. Detta är ett resultat av både arbetskraftsinvandring på 1960-talet och flyktingmottagande i samband med Balkankriget på 1990-talet.

EU och Serbien

SA-avtalet kommer att bli den första mer omfattande avtalsförbindelsen mellan EU och Republiken Serbien. I avvaktan på avtalets ratificering har ett interimsavtal (ISAA) ingåtts för att handels- och handelsrelaterade frågor i SA-avtalet ska kunna träda i kraft tidigare. EU är den största bilaterala biståndsgivaren i Republiken Serbien.

Avtalets innehåll

Avtalet innehåller bestämmelser om samarbete på en rad områden, bl.a. politik, ekonomi och handel. Avtalet ger även en ram för ett rättsligt samarbete och identifierar den EU-rättsliga lagstiftning med vilken Serbien måste harmonisera sin egen lagstiftning för att på ett effektivt sätt kunna delta i den europeiska integrationsprocessen.

Avtalet omfattar 139 artiklar samt sju bilagor och sju protokoll med ytterligare tillägg. Bilagorna och protokollen utgör en integrerad del av avtalet. Avtalet reglerar bl.a. frågor inom den gemensamma handelspolitikens områden. På detta område har EU exklusiv kompetens att sluta avtal. De delar av avtalet som rör handel och handelsrelaterade frågor trädde i kraft den 1 februari 2010 genom interimsavtalets ikraftträdande.

Utskottets överväganden

Motionerna

Miljöpartiet tar i *kommittémotion 2010/11:U5* upp avtalets artikel 83 som handlar om förebyggande och stävande av illegal invandring och återtagande. Miljöpartiet är generellt emot dessa återtagandeklausuler, och i synnerhet när det handlar om länder som inte lever upp till de mänskliga rättigheterna och där de återvändande riskerar att utsättas för kränkningar. Miljöpartiet menar att EU i avtalet med Serbien i stället för återtagandeklausul ska bistå med hjälp att komma till rätta med de missförhållanden som leder till att så många söker skydd i andra länder.

Sverigedemokraterna framhåller i *kommittémotion 2010/11:U4* att en ytterligare utvidgning av Europeiska unionen minskar det enskilda landets inflytande på unionens vägval. Sverigedemokraterna värnar Sveriges självständighet och önskar därför ingen ytterligare utvidgning av EU. Sverigedemokraterna anser dessutom att det under det nuvarande ekonomiska läget inte kan ses som önskvärt att associera ytterligare ett land med svag ekonomi till en union vars sammanhållning redan är satt under tryck av finansiella svårigheter.

Utskottets ställningstaganden

Utskottet konstaterar inledningsvis att stabiliserings- och associeringsavtalen utgör en central del av EU:s politik gentemot länderna på västra Balkan. De utgör grundvalen för ländernas politiska och ekonomiska närmande till EU och till andra europeiska samarbetsstrukturer. I ett längre perspektiv är samtliga länder som omfattas av stabiliserings- och associeringsprocessen potentiella kandidater för anslutning till EU. Undertecknandet av stabiliserings- och associeringsavtalet i Luxemburg den 29 april 2008 innebar en milstolpe i Serbiens strävan att integreras i EU.

Utskottet anser, liksom regeringen, att avtalet skapar förutsättningar och ramar för arbetet med att åstadkomma stabilitet, fred och en positiv ekonomisk, social och kulturell utveckling i regionen. Det stöder likaså de allmänna strävandena mot en hållbar utveckling.

Avtalet innehåller bestämmelser om bl.a. politisk dialog, definierar ett brett spektrum av samarbetsområden samt skapar förutsättningar för ökad frihandel mellan EU och Serbien, vilket i sin tur bidrar till ökad ekonomisk integration och tillväxt för parterna. Därtill bidrar avtalet till en fortsatt utveckling för demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter. Ur svensk synvinkel är det därför av stor vikt att stabiliserings- och associeringsavtalet med Serbien ingås.

Utskottet anser att ingåendet av stabiliserings- och associeringsavtalet med Serbien sänder en viktig signal till länderna på västra Balkan om medlemsstaternas fortsatta engagemang i regionen inom ramen för stabiliserings- och associeringsprocessen.

Den pågående utvidgningsprocessen inkluderar länderna på västra Balkan. Utskottet poängterar att utvidgningen är EU:s främsta instrument för att sprida säkerhet, demokrati, och välstånd på västra Balkan. Balkanländernas EU-närmande har en avgörande strategisk betydelse för såväl Sverige som Europa.

Utvidgningsprocessen baseras på principer om konditionalitet och framsteg i varje enskilt land och utgör ett starkt incitament för reformer som gynnar stabilitet, ekonomisk utveckling och regionalt samarbete. Om EU stänger sin dörr för ytterligare utvidgning skulle de politiska och ekonomiska kostnaderna bli mycket stora, också för unionen.

Stabiliserings- och associeringsprocessen (SAp) utgör ett övergripande ramverk för ländernas integration i EU och möjliggör en progressiv anpassning till EU på basis av ländernas individuella förutsättning och möjligheter. Den huvudsakliga beståndsdel i SAp består av ingåendet av s.k. stabiliserings- och associeringsavtal, SA-avtal, som förutsätter att relevanta politiska och ekonomiska villkor har uppfyllts.

Vidare konstaterar utskottet att principen om att varje stat har en skyldighet gentemot andra stater att ta tillbaka sina egna medborgare är väl förankrad i folkrätten och kommer till uttryck i en stor mängd bilaterala avtal om återtagande, i de återtagandeavtal som EU har ingått samt i de återtagandeklausuler som återfinns i EU:s samtliga stabiliserings- och associeringsavtal. Respekten för denna princip är en av förutsättningarna för en framgångsrik stabiliserings- och associationsprocess.

Slutligen menar utskottet att återtagandeklausulerna inte fråntar EU:s medlemsstater deras skyldigheter att respektera de internationella konventioner som rör flyktingar och asylsökande, i vilka bl.a. principen om non-refoulement¹ kommer till uttryck. Inte heller kan återtagandeklausulerna användas för att kringgå EU:s gemensamma regelverk på asyl- och migrationsområdet. Principen om non-refoulement finns intagen i EU:s skyddsgrundsdirektiv.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts avstyrker utskottet motionerna 2010/11:U5 (MP) och 2010/11:U4 (SD) och tillstyrker att riksdagen godkänner stabiliserings- och associeringsavtalet mellan EU och dess medlemsstater och Republiken Serbien.

¹ Principen om non-refoulement innebär att en asylsökande inte får utvisas eller avvisas till gränsen mot ett område där dennes liv eller frihet skulle hotas på grund av hans eller hennes ras eller religion, nationalitet, språk, sexuella läggning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, politiska åskådning eller minoritet eller där den asylsökande riskerar att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Avslag på propositionen, punkt 1 (SD)

av Stellan Bojerud (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår proposition 2010/11:50. Därmed bifaller riksdagen motion 2010/11:U4.

Ställningstagande

Sverigedemokraterna framhåller i *kommittémotion 2010/11:U4* att en ytterligare utvidgning av Europeiska unionen minskar det enskilda landets inflytande på unionens vägval. Sverigedemokraterna värnar Sveriges självständighet och önskar därför ingen ytterligare utvidgning av EU. Sverigedemokraterna anser dessutom att det under det nuvarande ekonomiska läget inte kan ses som önskvärt att associera ytterligare ett land med svag ekonomi till en union vars sammanhållning redan är satt under tryck av finansiella svårigheter.

2. Återtagandeklausul, punkt 3 (MP, V)

av Bodil Ceballos (MP) och Hans Linde (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2010/11:U5.

Ställningstagande

Miljöpartiet tar upp i *kommittémotion 2010/11:U5* avtalets artikel 83 som handlar om förebyggande och stävjande av illegal invandring; återtagande. Miljöpartiet och Vänsterpartiet är generellt emot dessa återtagandeklausuler, och i synnerhet när det handlar om länder som inte lever upp till de mänskliga rättigheterna och där de återvändande riskerar att utsättas för kränkningar. Miljöpartiet och Vänsterpartiet menar att EU i avtalet med

Serbien istället för återtagandeklausul ska bistå med hjälp att komma till rätta med de missförhållanden som leder till att så många söker skydd i andra länder.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2010/11:50 Stabiliserings- och associeringsavtal mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Serbien, å andra sidan:

Riksdagen godkänner stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Serbien, å andra sidan (avsnitt 7).

Följdmotionerna

2010/11:U4 av Stellan Bojerud m.fl. (SD):

Riksdagen avslår proposition 2010/11:50 stabiliserings- och associationsavtal mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Serbien, å andra sidan.

2010/11:U5 av Bodil Ceballos m.fl. (MP):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om återtagandeklausulen i avtalet med Serbien.