

Motion till riksdagen 2016/17:2766

av **Karin Enström m.fl. (M, C, L, KD)**

En stärkt politik för EU:s östliga partnerskap

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige ska arbeta för en ambitiös strategi för hur det östliga partnerskapet ska utvecklas, ta nya initiativ i syfte att bredda och fördjupa samarbetet och vara det mest pådrivande landet i EU för partnerskapet, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det för de länder som genomför politiska och ekonomiska reformer ska finnas ett tydligt EU-medlemskapsperspektiv och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige ska ha ett långsiktigt engagemang för fortsatt reformering av länderna inom det östliga partnerskapet och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att EU ska ge dessa partnerländer starkt stöd i deras ansträngningar och reformarbete som detta medför och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige inom EU bör synliggöra fördelarna med partnerskapet för medborgarna i respektive land samt verka för att involvera och engagera medborgarna i processen och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige inom EU tydligare måste synliggöra de problem och möjligheter som finns med partnerskapet och hitta nya lösningar och en väg för att snabbare nå målen med partnerskapet och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige ska verka för möjligheten till differentiering mellan partnerskapsländerna där respektive land ska ha möjlighet att göra framsteg i sin egen takt och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det östliga partnerskapet ska grunda sig i ömsesidiga utfästelser om rättsstatens principer, goda styrelseformer, respekt för de mänskliga rättigheterna, respekt för skyddet av minoriteter samt principerna om marknadsekonomi och hållbar tillväxt och tillkännager detta för regeringen.

9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att fördjupa samarbetet mellan EU och partnerländerna inom energisäkerhet och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen inom EU ska arbeta för att partnerskapsländerna utvecklar rena, säkra och långsiktigt hållbara energikällor och tillkännager detta för regeringen.
11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen inom EU måste ställa högre krav på partnerskapsländerna när det gäller korruptionsbekämpning och tillkännager detta för regeringen.

Bakgrund

Genom det östliga partnerskapet (Öst-P) förstärks EU:s samarbete med de sex grannländerna i Östeuropa och Kaukasus. Dessa länders möjligheter att utvecklas till vitala demokratier och marknadsekonomier samt själva göra sina utrikespolitiska vägval är centrala för ett säkert och stabilt Europa. Öst-P är EU:s politiska ramverk för att fördjupa relationerna med sex länder i Östeuropa (Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland). Politiken är utformad som ett partnerskap med dessa länder. Öst-P är en del av EU:s grannskapspolitik (ENP), vilken även omfattar länderna söder om Medelhavet.

Öst-P initierades av Polens dåvarande utrikesminister Radoslaw Sikorski och Sveriges dåvarande utrikesminister Carl Bildt våren 2008. Länderna erbjöds att förhandla om partnerskap. Bland annat skulle partnerskapet minska handelshinder, underlätta för resor och förbättra infrastrukturen för energi. På sikt skulle ett ökat samarbete med EU även stärka partnerländernas rättssystem och på så sätt minska korruption genom ekonomiskt stöd till institutioner. Bakgrunden var ett intresse från partnerländerna att närma sig EU, en ambition att stärka incitamenten för reformer och verka för ett maximalt EU-närmande för länderna och avsaknaden av en regional dimension för de europeiska grannländerna inom ENP.

Politiken lanserades på toppmötet i Prag i maj 2009 med deltagande av samtliga EU:s medlemsstater, EU-institutionerna och partnerländer. Dess omfattning, mål och principer har fastslagits på fyra toppmöten (Prag 2009, Warszawa 2011, Vilnius 2013 och Riga 2015). Enligt toppmötesdeklarationen från första mötet i Prag syftade Öst-P till partnerländernas politiska associering och ekonomiska integration med EU. Detta skulle ske genom breda associeringsavtal som inkluderade fördjupade frihandelsområden, genom fördjupat sektoriellt samarbete och mål om viseringsfrihet. Partnerskapet var inspirerat av EU:s utvidgningspolitik men det saknades enighet inom EU om att ge länderna ett uttalat medlemskapsperspektiv. Pragdeklarationen var dock tydlig med att Öst-P:s utveckling inte innebar ett prejudikat för ländernas målsättningar gällande detta. I Warszawadeklarationen framhölls också partnerskapets särskilda roll för att stödja länder som vill ha allt närmare relationer med EU. Genom Öst-P fastslogs även att samtliga partnerländer ligger i Europa.

Toppmötet i Riga resulterade i en gemensam toppmötesdeklaration. Deklarationen återbekräftade EU:s och partnerländernas åtaganden inom partnerskapet och framhöll särskilt områdena stärkande av institutioner och god samhällsstyrning, mobilitet och

mellanfolkliga kontakter, utveckling av handelsrelationer samt sammanlänkning för det fortsatta genomförandet av partnerskapet.

EU:s initiativ var inte en överraskning för Ryssland. Kommunikationskanaler mellan Bryssel och Moskva etablerades på ett tidigt stadium för att undvika missförstånd. I fallet Ukraina hölls ett stort antal konsultationsmöten mellan EU-kommissionen och Ryssland från det att avtalsförhandlingarna med Kiev lanserades i mars 2007 tills utkastet för ett associeringsavtal var färdigt drygt fem år senare.

Efter upprepade ekonomiska sanktioner och politiska påtryckningar valde Kreml till slut att pressa den tidigare Janukovitj-regimen att vägra skriva under avtalet, vilket utlöste de historiska massprotesterna på Majdantorget.

Den strategiska kärnan i detta partnerskap kan sammanfattas med en fras från Johannes Hahn, EU:s kommissionär med ansvar för regionalpolitik, ”EU står inför valet att exportera stabilitet till grannländerna, eller importera instabilitet från samma region”. Givet det drastiskt försämrade säkerhetsläget i Östersjöregionen och en markant upptrappning av konflikten i Donbass är politisk och operationell konvergens mellan EU och grannländerna i öst viktigare än någonsin.

Dessa växande exponeringsytor gentemot Europa sker i utbyte mot att länderna undergår djuplodande och stundtals smärtsamma samhällsreformer som syftar till att stävja institutionell korrupktion, öka insynen i och oberoendet inom rättsväsendet samt konkreta steg för att förbättra mänskliga rättigheter och stimulera makroekonomisk tillväxt.

Det är EU:s mjuka makt när den är som bäst, där man skapar en ömsesidigt fördelaktig och långsiktig integrationsprocess mellan unionens 28 medlemmar och dess grannar i östra Europa och södra Kaukasus. Partnerskapets huvudfokus ligger på varje partnerlands bilaterala relation med EU, därutöver har ett multilateralt samarbete etablerats som en understödjande funktion. Processen ska generera långsiktig stabilitet och förutsägbarhet, trots kortsiktiga uppoffringar från båda parter.

Utvecklingen av partnerskapet

På det bilaterala området har en del framsteg gjorts, samtidigt som utvecklingen när det gäller den demokratiska utvecklingen i flera av partnerländerna varit en källa till oro. Framsteg har gjorts när det gäller det östliga partnerskapets mål om fördjupad politisk associering och ekonomisk integration med EU, genomförandet av associeringsavtalen, inklusive fördjupade frihandelsområden. Syftet med avtalen är att de berörda länderna stegvis ska stärka sin politiska associering och ekonomiska integration med EU genom att genomföra reformer och åtaganden. En majoritet av EU:s medlemsstater, inklusive Sverige, har ratificerat avtalen. Georgien har nått de krav som ställts upp för viseringsfrihet och för Ukraina har stora framsteg gjorts. Det är här viktigt att EU lever upp till sina löften och faktiskt ger viseringsfrihet och inte ställer upp nya krav eller fördröjer beslutet. Här måste regeringen agera kraftfullt. Den politiska dialogen med Vitryssland har intensifierats och sanktionerna har suspenderats, efter att landet släppt kvarvarande politiska fångar. Partnerskapets multilaterala samarbete har utvecklats ytterligare inom områden som harmonisering av digitala marknader, statistik, stöd till små och medelstora företag, energi, jämställdhet och säkerhetspolitik.

Samarbetet med det civila samhället har varit och ska fortsätta att vara centralt. När det gäller tullfrågor har stora framsteg gjorts i Moldavien, Georgien och Ukraina; de har kunnat fullgöra åtagandena och följa avtal. I Ukraina har det dock försvårats och försenats av det politiska i landet. Här är det viktigt att EU och medlemsstaterna fortsätter stödja och utöka antalet projekt för att stödja processen.

Med de länder som ingått nya associeringsavtal arbetar EU för att utveckla koncept för godkända ekonomiska aktörer i linje med EU:s lagstiftning för att förbättra riskhantering och förenkla handelsprocedurerna. Det är viktigt att de uppsatta målen om att inledda pilotprojekt ska genomföras under 2016 uppnås. En framtida anslutning av de östra grannländerna till det gemensamma transiteringsförfarandet är också ett viktigt mål och steg framåt för integrationen. Att förbättra de östliga partnerskapsländernas tullkapacitet är väsentligt. Cigarrettsmuggling och andra former av olaglig handel fortsätter att vara ett stort problem och måste prioriteras av EU. Den nya färdplanen som avtalades i början av 2016 måste nu genomföras enligt avtal och tidsplan.

Utvecklingen i regionen, och särskilt Rysslands agerande, har satt sin prägel på genomförandet av politiken och bland annat föranlett EU att stärka sitt stöd till de länder som fattat suveräna beslut om att närma sig EU på olika områden. Ett exempel är de ensidiga handelslättnader som EU tillämpat under året för produkter från Ukraina. Som svar på ökande statligt kontrollerad propaganda och desinformation från Ryssland har EU:s utrikestjänst under året etablerat en ny grupp för strategisk kommunikation med fokus på Östeuropa.

Från och med den 1 januari 2016 hävde Rysslands Oberoende staters samväld (OSS) handelsförmåner gentemot Ukraina. Ryssland förbjöd också import av jordbruksprodukter från Ukraina och införde ytterligare sanktioner med restriktioner för transitering från Ukraina till Kazakstan genom Ryssland. I gengäld införde Ukraina restriktioner för import och transitering av ryska varor. Det är en mycket oroande och olycklig utveckling.

I december 2015 började förhandlingarna om ett nytt juridiskt bindande och övergripande avtal mellan EU och Armenien om uppgradering av de bilaterala förbindelserna. För närvarande bygger dessa på ett partnerskaps- och samarbetsavtal. Viktigt att EU här ökar ansträngningarna för att ett avtal ska komma på plats senast 2017. Tullsamarbetet mellan EU och Azerbajdzjan har varit begränsat sedan Azerbajdzjan beslutade att avbryta förhandlingarna om associeringsavtal, men i Riga bekräftade de intresse av ett nytt avtal. Detta välkomnades av EU och är ett exempel på hur det nya mer differentierade tillvägagångssättet kan fungera för att hantera länders särskilda behov och prioriteringar. Förhandlingarna påbörjades under 2016 och även här bör EU öka ansträngningarna för att avtalet ska komma på plats under 2017.

Öst-P ska förmedla ett varaktigt budskap om solidaritet från EU. Partnerskapet var ett uttryck för EU:s politiska vilja att erbjuda de sex östliga grannarna djupare samarbete med unionen i syfte att öka integrationen med EU och stärka närmandet till unionens värdegrund, regelverk och lagstiftning. Det finns ett ömsesidigt intresse att utveckla samarbetet och relationerna mellan EU och dessa länder. Sverige ska arbeta för en ambitiös strategi för hur partnerskapet ska utvecklas, ta nya initiativ i syfte att bredda och fördjupa samarbetet och vara det mest pådrivande landet i EU för Öst-P. För de länder som genomför politiska och ekonomiska reformer ska det finnas ett tydligt EU-medlemskapsperspektiv.

Sverige ska verka för möjligheten till differentiering mellan partnerskapsländerna där respektive land ska ha möjlighet att göra framsteg i sin egen takt. Principen om

differentiering är viktig. Likaså att stegen tas på frivillig grund. Den innebär att de sex länderna bör behandlas på egna meriter och utifrån individuella förutsättningar. Samtidigt finns ett värde av att de sex länderna omfattas av samma ramverk och strategiska ansats, inte minst för att utveckla samarbetet dem emellan. Principen om konditionalitet är också central, det vill säga att utvecklingen av varje lands relation med EU kommer att vara beroende av hur väl landet lever upp till åtaganden vad gäller till exempel mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen.

Huvudsakligt fokus inom Öst-P ligger på varje partnerlands bilaterala relationer med EU. Därutöver har ett multilateralt samarbete etablerats i syfte att stödja de bilaterala relationerna samt skapa förutsättningar för samarbete länderna emellan. Den multilaterala dimensionen av partnerskapet syftar inte till att ersätta de sex ländernas respektive bilaterala relation med EU, utan erbjuder möjligheter att förstärka och fördjupa dessa. Öst-P:s syfte var att skapa ett tydligare ramverk för de bilaterala relationerna med EU, med tydligare målsättningar och prioriteringar. Sverige ska fortsatt utveckla bilaterala kontakter och utbyten med länderna inom Öst-P.

Från att initialt ha drivits av Sverige och Polen, med starkt stöd från främst Visegradgruppen och de baltiska länderna, har nu Öst-P etablerats som en allmänt accepterad del av EU:s politik. Sverige och Polen har tillsammans med likasinnade fortsatt att verka för en utveckling av partnerskapet. Det är viktigt att Sverige nu stärker samarbetet med dessa länder för att föra processen vidare i enlighet med de mål som sattes upp vid bildandet av partnerskapet.

Öst-P ska grunda sig i ömsesidiga utfästelser om rättsstatens principer, goda styrelseformer, respekt för de mänskliga rättigheterna, respekt för skyddet av minoriteter samt principerna om marknadsekonomi och hållbar tillväxt. Det är önskvärt med en tydligare koppling mellan de politiska prioriteringarna avseende de sex mälländerna inklusive vilka reformer de bör genomföra och EU:s bistånd till dessa länder. Öst-P bör bidra till detta, liksom till förbättrad givarsamordning. Sverige ska ha ett långsiktigt engagemang för fortsatt reformering av länderna inom Öst-P, och EU ska ge dessa partnerländer starkt stöd i deras ansträngningar att närma sig EU och erbjuda bistånd i det reformarbete som detta medför. Sverige behöver därför stärka ansträngningarna över hela regionen, och det var i det syftet som alliansregeringen våren 2014 beslutade att anta en sjuårig biståndsstrategi för Öst-P för perioden 2014–2020.

Utmaningar

Öst-P har nu funnits i sju år. Vi har lagt grunden för en allt närmare relation med Georgien, Moldavien och Ukraina, genom att slutföra förhandlingar om associerings- och frihandelsavtal och etablera dialoger som syftar till viseringsfrihet. Det kommer successivt att leda till att länderna integreras i EU:s inre marknad, vilket öppnar enorma ekonomiska möjligheter. Samtidigt som partnerskapet på vissa områden överträffat förväntningarna finns det bakslag och stora utmaningar.

De positiva resultaten har kanske varit tydligast i fallet Georgien och till viss del även Ukraina, där man på kort tid tagit omfattande kliv framåt och genomfört viktiga institutionella reformer, vilket resulterat i både frihandelsavtal och associeringsavtal med EU. Moldavien har vacklat något i sin europeiska riktning, med växande tvivel

under senare år huruvida politisk turbulens och djupt rotad korruption kommer att blockera landets chanser till fortsatta framsteg.

I fallet Azerbajdzjan, Armenien och Vitryssland är det tydligt att partnerskapet är begränsat till enskilda frågor. Här finns i vissa fall även ett tydligt gasberoende gentemot Ryssland samt närvaro av rysk trupp att ta hänsyn till. Dock bör man samtidigt notera att länderna har varit motvilliga att ingå en djupgående politisk integration i den ryska motsvarigheten till östliga partnerskapet, den så kallade Eurasiska unionen, och tydligt markerat att man vill begränsa dessa band till ett renodlat finansiellt samarbete.

Det är tydligt att partnerskapet erbjuder en lösning på det politiska nollsummespel som länge bromsat upp utvecklingen i denna region. Trots att många utmaningar fortfarande består har denna grannskapspolitik åstadkommit väldigt mycket på, i EU-sammanhang, kort tid.

I Azerbajdzjan och Vitryssland är de ekonomiska och politiska reformerna få, kränkningarna av mänskliga rättigheter och bristen på demokratisk utveckling är fortsatt särskilt allvarliga. Dessutom drog Armenien sig tillbaka från sitt framförhandlade avtal efter starka påtryckningar från Ryssland. Även i de tre föregångsländerna finns det fortsatta problem med skyddet av mänskliga rättigheter, korruption och oligarkers särställning. EU måste ställa högre krav på partnerskapsländerna gällande korruptionsbekämpning.

Relationen mellan EU och Vitryssland har till viss del förbättrats och Vitryssland har vidtagit några positiva åtgärder. Detta ledde till att rådet enades om att häva de mest restriktiva sanktionerna mot Vitryssland. EU måste nu intensifiera arbetet med att genomföra en förteckning över konkreta åtgärder i syfte att skapa en EU-politik för ett kritiskt engagemang i Vitryssland.

Associeringsavtalen utgör en långsiktig plattform för framtida förbindelser mellan EU och de tre länderna, vilket bland annat ger dem tillträde till EU:s inre marknad. Det ökade ekonomiska utbytet kommer på sikt att leda till ökat välstånd i länderna. AA/DCFTA har undertecknats och trätt i kraft i Georgien, Moldavien och Ukraina (delvis), vilket redan nu har lett till en ökning av den bilaterala handeln. Två tredjedelar av EU:s medlemsstater har slutfört ratificering av avtalen. Sverige var en av de första medlemsstaterna att ratificera avtalet, vilket skedde redan hösten 2014. Moldavien har uppnått viseringsfrihet. Georgien och Ukraina har tagit steg mot att uppfylla handlingsplaner i samma syfte. Armenien och Azerbajdzjan har gått vidare med viseringsförenkling, och förhandlingar pågår med Vitryssland. Samtidigt är utmaningarna fortsatt mycket stora, särskilt när det gäller genomförandet av åtgärder.

Fria marknader och ekonomisk integration är avgörande för partnerländernas utveckling och deras förtroende för ett fördjupat partnerskap med EU. Utöver framtida ekonomiska vinster sänder avtalen också en politisk signal. Ukraina, Moldavien och Georgien har valt utvecklingsväg. Länderna satte öppenhet, demokrati och marknadsekonomi samt europeiskt samarbete framför slutenhet, förtryck och korruption.

För de tre länderna i partnerskapet, Armenien, Azerbajdzjan och Vitryssland, som inte skrivit ett associeringsavtal är det nu viktigt att hålla dialogen levande, inte minst för medborgarnas skull. Det måste finnas en öppning kring EU-medlemskap för alla sex länder förutsatt att politisk vilja finns och att de reformer som krävs genomförs. Partnerskapet uppmuntrar och stödjer dem i genomförandet av nödvändiga reformer i denna riktning. För att partnerskapet ska få reell genomslagskraft krävs det dock att EU

klart och tydligt deklarerar att även dessa länder ska få bli medlemmar i EU om de så önskar och förmår. För oss är Öst-P en logisk fortsättning på vårt historiskt starka stöd för EU-utvidgning och spridning av EU:s värden, standarder och arbetssätt till hela den europeiska kontinenten. EU ska vara öppet för alla de europeiska länder som vill och förmår att leva upp till de krav som medlemskapet ställer. Skulle EU stänga dörren till dessa länder riskerar vi att få en ekonomisk nedgång och en destabiliserande utveckling i Europa.

Partnerländernas ambitioner med EU är olika, men EU har ett intresse av att fördjupa relationerna med vart och ett. Hur relationen utvecklas beror på varje partnerlands egna val, men också om de kan leva upp till de krav som EU ställer på samarbetet. En stor utmaning är att hitta modeller för att dels fördjupa relationerna, dels främja reformer.

Öst-P syftar också till att stärka EU:s och partnerländernas energisäkerhet med avseende på långsiktiga leveranser och transiteringar av energi. Här har inte utvecklingen gått i önskad takt och det finns stora utmaningar. Sverige måste ta initiativ till att fördjupa och utveckla samarbetet mellan EU och partnerländerna inom energisäkerhet, och EU ska arbeta för att partnerskapsländerna utvecklar rena, säkra och långsiktigt hållbara energikällor.

Sverige och EU bör synliggöra fördelarna med partnerskapet för medborgarna i respektive land samt verka för att involvera och engagera medborgarna i processen. EU och partnerländerna måste bli bättre på att förklara innebörd och mål med partnerskapet för allmänheten.

EU:s medlemsländer går även i en alltmer isolationistisk och inåtblickande riktning. Den växande osäkerheten med anledning av Brexit, Visegradländernas alltmer motsatsfyllda agerande inom Europeiska rådet och det ökade inflytandet från missnöjespartier runtom i Europa har skakat om förutsättningarna för att bygga hållbara allianser mellan EU och grannländerna.

Folkomröstningen i Nederländerna har kastat en skugga av tvivel över medlemsstaternas vilja att fortsätta en finansiell och politisk integrationsprocess med grannländerna i öst. Detta påverkar dock det djupgående frihandelsavtalet (DCFTA) och att 27 medlemsländer redan ratificerat associeringsavtalet med Ukraina, vilket betyder att det nu är upp till Nederländerna att lägga fram ett förslag till hur man kan gå vidare. Men, det har blivit enklare för enskilda intressegrupper att skjuta ner kollektiva projekt inom EU-kretsen.

Här behöver Sverige fortsätta att driva på arbetet, både för att betona vikten av att partnerskapet leder till kännbara förbättringar för vanliga medborgare i partnerländerna men också för att försvara den fundamentala grundtanken inom unionen: att gemensamma problem kräver gemensamma lösningar. EU:s grannskaps- och utvidgningspolitik ser ut att förbli ett av vår tids mest strategiska instrument för att främja stabilitet och välbefinnande i regionen. Att tydligt markera dessa framgångar och bibehålla en fortsatt hög ambitionsnivå är i sig det bästa sättet att motverka inflytandet från de externa aktörer som vill se ett fragmenterat och svagt Europa.

Utvecklingen av partnerskapet har i hög grad präglats av de allt mer aggressiva ryska försöken att underminera partnerländernas fortsatta EU-närmanden. Ryssland har samtidigt ökat sina ambitioner att integrera grannländerna inom ramen för EEU (Euroasiatiska unionen). Det innebär att länderna inom Öst-P kommer att ställas inför svåra val. Som en följd har relationen mellan EU och Ryssland blivit allt mer spänd.

Aldrig tidigare har Öst-P varit viktigare. Sverige måste genom EU stötta Ukraina mot Ryssland och bidra till att hitta en fredlig lösning samt arbeta för en fortsatt stark satsning på länderna inom Öst-P. Sverige måste fortsätta på den väg som Alliansen startade. Det är genom ekonomiskt och politiskt stöd samt dialog som vi kan främja en positiv utveckling i regionen.

Sverige och EU måste tydligare synliggöra de problem och möjligheter som finns med partnerskapet och hitta nya lösningar och en väg framåt för att snabbare nå målen med partnerskapet. EU måste starkt och tydligt visa sin solidaritet och sitt engagemang för partnerskapet och partnerländerna samt fortsätta att understryka vikten av implementering av gjorda åtaganden, inte minst långtgående reformer i partnerländerna. Synliga resultat är centralt för att bevara och stärka stödet.

Karin Enström (M)

Kerstin Lundgren (C)

Sofia Damm (KD)

Birgitta Ohlsson (L)