



Nytt östbistånd

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas regeringens skrivelse 2004/05:109 Svenska utvecklingsarbetet med länderna i OSS och på västra Balkan samt de motioner som har väckts med anledning av skrivelsen.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna samt att motionerna avstyrks.

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Sammanfattning..... | 1 |
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut..... | 3 |
| Redogörelse för ärendet..... | 4 |
| Ärendet och dess beredning..... | 4 |
| Skrivelsens huvudsakliga innehåll..... | 4 |
| Utskottet..... | 5 |
| Skrivelsen..... | 5 |
| Motionerna..... | 6 |
| Utskottets överväganden..... | 7 |
| Målsättningar för det svenska östbiståndet..... | 7 |
| Moldavien..... | 7 |
| Ryssland..... | 8 |
| Ukraina..... | 11 |
| Vitryssland..... | 12 |
| Södra Kaukasien..... | 13 |
| Centralasien..... | 14 |
| Västra Balkan..... | 16 |
| Partianknutna organisationer (PAO), Tacisbiståndet, medlemskapsperspektiv, människohandel m.m..... | 21 |
| Skrivelsen..... | 23 |
| Reservationer..... | 24 |
| 1. Transitionsenhet inom UD, punkt 2 (fp)..... | 24 |
| 2. Sidans nya profilenhet, punkt 3 (fp)..... | 25 |
| 3. Egeninsatser, punkt 4 (fp)..... | 25 |
| <i>Bilaga</i> | |
| Förteckning över behandlade förslag..... | 27 |
| Skrivelsen..... | 27 |
| Följdmotioner..... | 27 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Nytt östbistånd

Riksdagen avslår motionerna 2004/05:U17 yrkandena 1 och 2 samt 2004/05:U18 yrkandena 1, 2, 5 och 7.

2. Transitionsenhet inom UD

Riksdagen avslår motion 2004/05:U18 yrkande 3.

Reservation 1 (fp)

3. Sidas nya profilenhet

Riksdagen avslår motion 2004/05:U18 yrkande 4.

Reservation 2 (fp)

4. Egeninsatser

Riksdagen avslår motion 2004/05:U18 yrkande 6.

Reservation 3 (fp)

5. Skrivelsen

Riksdagen lägger skrivelse 2004/05:109 till handlingarna.

Stockholm den 19 maj 2005

På utrikesutskottets vägnar

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Berndt Ekholm (s), Carina Hägg (s), Birgitta Ahlqvist (s), Göran Lindblad (m), Kaj Nordquist (s), Kenneth G Forslund (s), Ewa Björling (m), Veronica Palm (s), Björn Hamilton (m), Cecilia Wikström (fp), Rosita Runegrund (kd), Sermin Özürcüt (v), Annika Carlsson (c) och Rocio Fernández (fp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlas regeringens skrivelse 2004/05:109 Svenska utvecklingssamarbetet med länderna i OSS och på västra Balkan samt de motioner som har väckts med anledning av skrivelsen.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sina bedömningar vad gäller den framtida utformningen av utvecklingssamarbetet med länderna i OSS och på västra Balkan.

Utskottet

Skrivelsen

Östbiståndet, som inleddes 1990 som ett stöd till reformsträvanden och systemskifte i Polen och Baltikum, har under de gångna femton åren fått en allt starkare karaktär av EU-integrationsbistånd. Stödet till de fyra länderna blev framgångsrikt och avslutades med att de upptogs som medlemmar av Europeiska unionen 2004. Att bidra till att övriga länder i det forna Sovjetunionen i skilda hänseenden närmar sig EU, respektive att stödja länderna på västra Balkan i deras EU-integration, framstår som det långsiktigt mest effektiva sättet att i enlighet med Politiken för global utveckling, PGU, bidra till en rättvis och hållbar utveckling, inklusive att bidra till bättre förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

Regeringen räknar nu med att utvecklingssamarbetet med Ryssland skall börja minska och gradvis ersättas av ett grannlandssamarbete på mer jämlika villkor. Grannlandssamarbetet skall också kunna omfatta de baltiska länderna och Polen samt på längre sikt Ukraina och Vitryssland.

Utvecklingssamarbetet med Ukraina har med regimskiftet 2005 fått tydligt förbättrade förutsättningar och bör utvidgas. Samarbetet med Vitryssland, som begränsas av politiska faktorer, bör breddas. Utvecklingssamarbetet med Moldavien, som är Europas fattigaste land, bör kunna ökas.

I Centralasien respektive södra Kaukasien räknar regeringen med att fokusera utvecklingssamarbetet på Kirgizistan, Tadzjikistan och Georgien. En beredskap bör hållas att öka engagemangen i övriga länder i de två regionerna, om reformförutsättningarna där skulle förbättras.

För länderna på västra Balkan ser regeringen EU-närmandet som ramen för allt utvecklingssamarbete. Inom den ramen skall både insatser som har direkt bäring på de s.k. Köpenhamnskriterierna för EU-medlemskap och andra insatser, t.ex. inom sociala sektorer, på sysselsättningsområdet eller för lokal utveckling kunna genomföras. Det stora svenska engagemanget i regionen kommer att fortsätta på kort och medellång sikt och avslutas senast när länderna upptas som medlemmar av EU. Stödet till Kroatien fasas ut redan under de närmaste åren. Insatsen i Kosovo kan komma att öka.

I samtliga fall där samarbetsländerna har ett nära eller långsiktigt EU-medlemskapsperspektiv önskar regeringen att utvecklingssamarbetet med dem också bidrar till att ytterligare stärka förbindelserna med Sverige. Utvecklingssamarbetet med dem skall i första hand verkställas genom svenska aktörer. Utbytesverksamheten med det svenska samhället genom bl.a. myndigheter, folkrörelser och andra organisationer, kommuner och regioner samt universitet och högskolor bör förstärkas.

Motionerna

I motion 2004/05:U18 (fp) yrkande 1 anför Folkpartiet att det övergripande målet för Sveriges utvecklingsamarbete måste vara demokrati, detta för att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förverkliga sina mänskliga rättigheter och på så vis bekämpa fattigdom och orättvisor. Detta mål skall även gälla för samarbetet med länderna utanför EU i östra Europa och på Balkan samt i Centralasien.

I samma motion (yrkande 2) menar motionärerna att EU skall vara öppet för alla demokratiska länder som delar unionens mål och som helt eller delvis ligger i Europa. Även om det kan ta lång tid innan länder som Ukraina kan bli fullvärdiga medlemmar är det viktigt att denna princip hålls levande och öppen. Länder som vill träda in i EU måste uppfylla de grundläggande politiska och ekonomiska kriterier för medlemskap som EU har slagit fast. Därför är en viktig del av samarbetet att stödja det långsiktiga reformarbetet och hjälpa länderna att närma sig EU.

I yrkande 3 anføres att UD bör inrätta en enhet för främjande av övergång till demokrati. I yrkande 4 pekar motionärerna på att den nya profilenhet inom Sida som skall etableras på Gotland, och som syftar till att stödja kommuner, organisationer och vänorter kring Östersjön, skall finansieras med 22 miljoner kronor per år – medel som tas från det nuvarande östbiståndet. Motionärerna anser att det är oacceptabelt att regionalpolitiska hänsyn på detta vis får styra biståndspolitiken. Användandet av biståndsmedel för att finansiera regionalt samarbete kring Östersjön går stick i stäv med den av riksdagen beslutade politiken för global utveckling, som har fattigdomsbekämpning som huvudmål.

Motionärerna pekar vidare på att Ryssland, Ukraina, Vitryssland och Moldavien erhåll sammanlagt 1,3 miljarder euro från Tacisprogrammet under perioden 2000–2003, samtidigt som Medaprogrammet delade ut 3,7 miljarder euro. Med beaktande av att EU:s grannländer i öst omfattar 207 miljoner invånare är, anför motionärerna, en förstärkning av biståndet till dessa länder nödvändigt (yrkande 5).

I yrkande 6 anføres att det beslut om införande av s.k. egeninsatser (motsvarande 10 % av kostnaderna för demokratifrämjande projekt i Vitryssland) som nyligen har tagits av Sida bör omprövas. De organisationer som arbetar med demokratiprojekt i Vitryssland bör, anser motionärerna, befrias från egeninsatsen.

Avslutningsvis anför motionärerna (yrkande 7) att Sidans insatser i Östeuropa vad gäller kampen mot slavhandeln med kvinnor och barn bör utökas kraftigt.

Moderaterna anför i motion 2004/05:U17 yrkande 1 att Sverige aktivt bör verka för att EU skall etablera en gränsövervakningsinsats i Georgien. I yrkande 2 anføres att Sverige fortsatt bör verka inom EU och OSSE för att få Ryssland att leva upp till åtagandena angående trupptillbakadragande från Georgien.

Utskottets överväganden

Målsättningar för det svenska östbiståndet

Utskottet konstaterar inledningsvis att målet för Sveriges internationella utvecklingssamarbete, såsom fastlagts i den av riksdagen beslutade Politiken för global utveckling, PGU (bet. 2003/04:UU3), skall vara att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling och att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

Politiken skall präglas av två perspektiv – rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv. Detta innebär att människors rättigheter skall utgöra grunden för de åtgärder som skall vidtas och att de fattigas behov, intressen och förutsättningar skall vara en utgångspunkt i strävandena mot ett uppfyllande av målet. Rättighetsperspektivet inkluderar både mänskliga rättigheter och demokrati.

Utskottet konstaterar vidare att det svenska östbiståndet, som inleddes 1990 som ett stöd till reformsträvanden och systemskifte i Polen och Baltikum, under de gångna femton åren alltmer har kommit att få karaktären av EU-integrationsbistånd – en linje som kröntes med framgång under år 2004 då tio nya stater upptogs som medlemmar i unionen, däribland Estland, Lettland, Litauen och Polen. Utskottet välkomnar vidare Bulgariens, Rumäniens kommande inträde i unionen samt att Turkiet får inleda medlemskapsförhandlingar.

Utskottet anser att utvecklingen i de länder som tidigare utgjorde delrepubliker i Sovjetunionen, samt länderna på västra Balkan ger skäl till såväl tillförsikt som oro. Medan den senaste tidens utveckling i bl.a. Ukraina och Georgien är lovande, är utvecklingen i bl.a. Armenien, Azerbajdzjan, Vitryssland, Uzbekistan och Turkmenistan mer bekymmersam.

Moldavien

Utskottet konstaterar att den demokratiska utvecklingen i Moldavien, senast manifesterad i landets parlamentsval i mars 2005, uppvisar flera delvis positiva tecken. Det styrande kommunistpartiet, under president Vladimir Voronins ledning, har uttalat sig positivt om ett eventuellt moldaviskt EU-medlemskap. Det är angeläget att landets spirande demokratiska utveckling och dess uttalade strävan efter närmare integration och samarbete med Europeiska unionen inte lämnas därhän.

Landet har brottats med stora ekonomiska problem alltsedan Sovjetunionens kollaps och det efterföljande inbördeskriget med de separatistiska styrkorna i utbrytarrepubliken Transnistrien. Fattigdomen är utbredd. Detta har bl.a. fått till följd att kvinnor utnyttjas i gränsöverskridande brottslighet kopplad till sexslavhandel. Spridningen av smittsamma sjukdomar såsom hiv/aids uppvisar oroande tendenser. Därtill skall understrykas att respekten för de mänskliga rättigheterna, den enskildes rättssäkerhet samt mediasituationen delvis alltjämt är otillfredsställande.

Utskottet anser att EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) bidrar till att försvåra Moldaviens ekonomiska situation. Det är därför viktigt att Sverige inom EU verkar för att unionens bistånd till landet intensifieras och effektiviseras samt att unionens jordbrukspolitik genomgår nödvändiga reformer.

Utskottet anser vidare att det är mycket angeläget att snarast få till stånd en lösning på konflikten kring den separatistiska Transnistrienrepubliken – en konflikt som allvarligt har hämmat Moldaviens ekonomiska utveckling och därmed dess orientering mot EU. Konflikten kan, om den tillåts att fortgå, komma att verka destabiliserande på den säkerhetspolitiska situationen i EU:s östra närområde. Utskottet välkomnar därför att EU i mars 2005 lät utnämna en särskild representant till landet vars uppgifter bl.a. omfattar att få till stånd en lösning på denna konflikt. EU, liksom OSSE, måste därutöver oförtrutet fortsätta sitt arbete med att förmå Ryssland att respektera de s.k. Istanbulåtagandena, som nåddes vid OSSE-toppmötet i Istanbul 1999, om tillbakadragande av trupp från Transnistrien.

Utskottet delar regeringens bedömning att Moldaviens EU-närmande bör utgöra ramen för det internationella utvecklingssamarbetet med landet. Erfarenheter visar att ett övergripande EU-närmande kan få effekter på bredden i samhället, såväl på institutionella och legala plan som i form av metoder, tekniker, attityder och kunskaper på mikronivå, t.ex. företag och enskilda personer. Även om det inte pågår en formell EU-integration finns det ett EU-närmande med positiv potential för det moldaviska samhället. Det framstår som önskvärt att också det svenska utvecklingssamarbetet bidrar i den riktningen.

Ryssland

Utskottet konstaterar att den senaste tidens politiska utveckling i Ryssland ger anledning till oro. Övergången från totalitär diktatur till demokrati, rättsstat och marknadsekonomi har under senare år kommit att ställas inför allvarliga hot och utmaningar. Centraliseringen av makten kring president Vladimir Putin, den alltmer kringskurna press- och yttrandefriheten liksom övergrepp mot de mänskliga rättigheterna utgör oroväckande tecken.

Det är angeläget, menar utskottet, att omvärlden klart markerar sitt avståndstagande från alla typer av inskränkningar i de demokratiska fri- och rättigheterna i Ryssland.

Det nuvarande samarbetet mellan EU och Ryssland grundar sig på ett partnerskaps- och samarbetsavtal (PSA), som löper t.o.m. 2007. Därutöver enades parterna 2003 om att fördjupa samarbetet inom fyra samsarbetsområden: 1) det ekonomiska, 2) frihet, säkerhet och rättsväsende, 3) yttre säkerhet samt 4) forskning, utbildning och kultur. I samband med toppmötet i Moskva den 10 maj 2005 nådde EU och Ryssland en överenskommelse om antagande av handlingsplaner för respektive samsarbetsområde.

Utskottet konstaterar att EU, genom Tacis, har varit den största biståndsgivaren till Ryssland under de senaste åren. Totalt har över 1 miljard euro allokerats till Tacisinsatser i Ryssland sedan 1991. Resultaten av stödet har enligt den europeiska kommissionen varit svaga. Genomförandet har ofta försenats på grund av administrativa problem. De främsta orsakerna till dessa är, enligt kommissionen, brister i utformningen av Tacis samt ett svagt ryskt ägarskap. Den ryska regeringen har redovisat en skeptisk inställning till Tacis och har vid flera tillfällen på skilda sätt rest hinder för genomförandet.

Som ett resultat av erfarenheterna har Europeiska kommissionen aviserat en reducering av stödet genom Tacisprogrammet. För budgetperioden 2007 och framåt har Ryssland erbjudits samarbete inom ramen för gemenskapens nya grannskapsinstrument ENPI (European Neighbourhood Policy Instrument).

Utskottet konstaterar vidare att den ryska ledningen har inte uttryckt några önskemål om ett formellt EU-närmande för Rysslands del. Inte heller finns några motsvarande ambitioner inom EU. Ett ryskt EU-medlemskap står inte på någon agenda. Likväl sker ett gradvis men kontinuerligt ryskt närmande till europeiska strukturer och regelverk i praktiken i den samarbets- och harmoniseringsprocess som är en integrerad del av det internationella samarbetet. De ömsesidiga banden och beroendena mellan Ryssland och EU på olika områden är starka.

Utskottet anser, liksom regeringen, att den svenska Rysslandspolitiken, även vad avser reformsamarbetet, bör utgå från att EU och Ryssland kan åstadkomma ett brett och djupgående närmande i ett flertal olika dimensioner. Det svenska reformsamarbetet bör spegla och genomföras i samklang med EU:s Rysslandspolitik. Det bör fortsätta att bidra till Rysslands närmande både till EU och till Sverige.

Utskottet konstaterar att det svenska reformsamarbetet med Ryssland, som tillgodoser viktiga intressen på båda sidor, under senare år har vuxit kraftigt och uppgår nu till mellan 200 och 300 miljoner kronor per år. Under budgetåren 2002 och 2003 har Sverige utbetalat närmare 550 miljoner kronor för insatser i Ryssland, merparten via Sida. De sammanlagda utbetalningarna 2004 uppgick till närmare 320 miljoner kronor. Det säkerhetsfrämjande stödet, som uppgått till 15 miljoner kronor under de två åren, har koncentrerats till S:t Petersburg, Murmansk och Kaliningrad och främst avsett projekt för att hindra spridning av massförstörelsevapen samt projekt inom försvarsmiljö, katastrofberedskap, sjöräddning och migrationspolitik.

Stödet för demokratins fördjupning, 74 miljoner kronor under 2002 och 2003, har omfattat rättssamarbete, journalistutbildning, vänortssamarbete och andra projekt för lokal demokrati, jämställdhet, motverkande av människohandel, stöd via enskilda organisationer samt kultursamarbetet genom Svenska institutet.

Den ekonomiska omvandlingen är det näst största verksamhetsområdet med 130 miljoner kronor under 2002 och 2003 till främst näringslivsinriktad verksamhet, förvaltning, lantmäteri, företagsledarutbildning, handelskammarsamarbete och samarbete inom skogsnäringen.

Utskottet delar regeringens bedömning att det övergripande målet för det fortsatta utvecklingssamarbetet med Ryssland kommer att vara att bidra till ett närmande av landet till europeiska strukturer och samarbetstraditioner. Ett sådant närmande, vars kärna är en fortsatt reformprocess, bidrar till en positiv politisk, ekonomisk och social utveckling i landet och därmed på sikt till en hållbar minskning av fattigdomen. Det främjar demokrati, öppenhet och respekt för mänskliga rättigheter, vilket skapar bättre möjligheter att bekämpa organiserad brottslighet, korruption, människohandel, narkotikaberoende och smittsamma sjukdomar. Samarbetet skall också bidra till ett närmande till Sverige och bidra till övergången till ett reguljärt grannlandssamarbete.

Med ryska behov som utgångspunkt inriktas insatserna på sådana områden där Sverige har erkänd och efterfrågad kompetens. En koncentration skall ske på reformer och institutionsutveckling. Insatserna på federal nivå bör förstärkas, om mottagligheten där är god. Det är också av intresse att koppla federala reformer till genomförande på den regionala nivån. En central uppgift under perioden blir att i dialog med den ryska sidan föra upp erfarenheter från lokala och regionala nivåer till den federala nivån.

Stödet till det civila samhället bör, anser utskottet, utökas för arbete med mänskliga rättigheter, demokratins fördjupning och stärkandet av rättsstaten. Stöd till utbyte mellan svenska och ryska myndigheter och organisationer spelar en viktig roll. Miljösamarbetet är fortsatt viktigt, liksom samarbetet inom utbildning och forskning. Inte minst på det senare området bör det bilaterala utbytet förstärkas och ges nya och bredare former. Den svenska resursbasen skall utnyttjas i görligaste mån. Förslag till insatser inom ramen för samarbetet med svenskt näringsliv bör prövas i positiv anda. För att bidra till övergången till ett reguljärt grannlandssamarbete bör utvecklingssamarbetet också ha en inriktning på kontaktskapande och nätverksbyggande.

Utskottet anser att de funktionshindrades situation i Ryssland och övriga Central- och Östeuropa måste uppmärksammas. Kvardröjande handikappfientliga attityder, bl.a. på arbetsmarknaden, förstärker berörda gruppers ekonomiska och sociala marginalisering och utsatthet. Utskottet noterar att regeringen, i sin landstrategi för Ryssland, uppmärksammar de funktionshindrades problem och vikten av svenska biståndsinsatser på detta område. Det är angeläget, anser utskottet, att de specifika problem som präglar de funktionshindrades liv i såväl Ryssland som i övriga Central- och Östeuropa finns med i bedömningarna kring det framtida grannlandssamarbetet.

Utskottet konstaterar att det regionala samarbetet i Sveriges närområde i Östeuropa spelar en viktig roll för politisk och ekonomisk stabilitet och goda grannskapsförhållanden. Utöver den politiska och ekonomiska dialogen

bedrivs ett konkret samarbete inom en rad frågor och problem av gränsöverskridande karaktär vilka berör staterna i Barents- och Östersjöregionen, bl.a. miljöskydd och hållbar utveckling, kärnsäkerhet, energieffektivisering, räddningstjänst och krishantering, transportplanering, hälsofrågor och sociala frågor, utbildnings- och forskningsfrågor, ungdomsfrågor, kamp mot organiserad brottslighet och människohandel samt undanröjande av handelshinder och främjande av handel och investeringar. Barentssekretariatet spelar en viktig roll i detta samarbete.

Övriga organisationer av stor betydelse för samarbetets fortskridande och utveckling är bl.a. EU:s Nordliga dimension, Arktiska rådet, Östersjöstaternas råd, den Nordisk-baltiska aktionsgruppen mot människohandel samt Nordiska ministerrådet.

Ukraina

Det är mycket angeläget, anser utskottet, att EU står berett att bistå när Ukraina, med sina 48 miljoner invånare – Europas femte största land – nu med en ny politisk ledning återupptar sin vandring längs den långa vägen mot demokrati, rättsstat och marknadsekonomi. Utskottet anser att den handlingsplan som EU har upprättat inom ramarna för den europeiska grannskapspolitiken måste revideras i ljuset av den senaste tidens politiska utveckling i landet. Utskottet anser vidare att EU bör intensifiera sitt stöd till reformer och uppbyggnad av Ukrainas statliga administration samt utöka stödet till uppbyggnad av EU-kompetens bland statliga tjänstemän.

Utskottet konstaterar att den nya ukrainska ledningen står inför en serie utmaningar. Bland de första är att överbrygga den interna klyftan mellan landets västra och östra delar. Det är angeläget, anser utskottet, att landets hela befolkning, oavsett regional eller etnisk/språklig tillhörighet, kan känna delaktighet i det nya demokratiska Ukraina.

Utskottet noterar att de nuvarande relationerna mellan EU och Ukraina baseras på ett partnerskaps- och samarbetsavtal, som ratificerades 1998. Den nya europeiska grannskapspolitikens (ENP) prioriteringar konkretiseras för Ukrainas del i en treårig handlingsplan. Handlingsplanen är ett viktigt redskap för det framtida samarbetet och kompletteras med det nya finansiella grannskapsinstrumentet ENPI fr.o.m. 2007. Till dess utgör Tacis aktionsprogram den finansiella ramen för genomförandet av partnerskapsavtalet.

Tacisprogrammet är det största tekniska biståndsprogrammet i Ukraina (322 miljoner euro allokerade för perioden 2002–2004). Programmet för perioden 2004–2006 fokuserar på institutionella, rättsliga och administrativa reformer, på utveckling av den privata sektorn och ekonomisk utveckling samt på systemskiftets sociala konsekvenser. Utöver Tacis genomför kommissionen även andra biståndsprogram för kontakter mellan ungdomar i Ukraina och EU, för utbyte på utbildningsområdet, för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter samt för ekonomisk och social utveckling av gränsområden.

Det nya granskapsinstrumentet ENPI kommer att fokusera på genomförandet av handlingsplaner inom den europeiska granskingspolitiken. Kommissionen har samtidigt annonserat att det framtida reformsamarbetet med Ukraina kommer att ges en mer uttalad fattigdomsprofil än det nuvarande programmet. En viktig del i ENPI kommer att vara det gränsöverskridande samarbetet mellan Ukraina och EU:s medlemsstater. Vidare kommer EIB att utöka sin långivning till Ukraina.

Utskottet anser, liksom regeringen, att ett svenskt stöd till det ukrainska EU-närmandet framstår som det mest adekvata sättet att bidra till fattigdomsbekämpningen i landet. Följaktligen anser utskottet att EU klart bör uttala att Ukraina har ett framtida medlemskapsperspektiv.

Det är följaktligen, anser utskottet, inom denna ram som det svenska utvecklings-samarbetet med landet bör utformas. Inriktningen på samarbetsområden blir beroende av den nya regeringens prioriteringar och av hur andra givare agerar. En bred utbytesverksamhet med det svenska samhällets olika aktörer bör vara ett centralt inslag i samarbetet med Ukraina. Vidare framstår stöd till reformer inom miljöområdet som angeläget.

Vitryssland

Utvecklingen i Vitryssland ger fortsatt anledning till oro. Under president Lukasjenkos regim fortsätter kränkningarna av de mänskliga rättigheterna. Den politiska oppositionen förhindras att verka, och de parlamentsval som hölls hösten 2004 var långt ifrån fria och demokratiska.

På basis av rådsbeslutet 1997 har EU byggt en politik som syftar till att steg för steg förbättra relationerna om den vitryska sidan i sin tur försöker att förbättra situationen rörande de mänskliga och demokratiska rättigheterna. En översyn under 2004 visade emellertid att politiken inte har lett till de önskade resultaten.

Utskottet anser att EU:s nuvarande linje gentemot Vitryssland är olycklig och riskabel. Avsaknad av EU-närvaro i landet, eller ens en plan för hur en demokratisk utveckling i landet skulle kunna stödjas, är oroväckande. Därtill bortser denna politik från möjligheten till samarbete mellan unionen och Vitryssland kring vissa politiskt mindre kontroversiella frågor som dock är av stor vikt i det framväxande vitryska civilsamhällets ögon, t.ex. bekämpande av gränsöverskridande brottslighet, åtgärder för att förhindra spridningen av hiv/aids samt stöd till offer för Tjernobykatakastrofen.

EU:s bojkott mot Vitrysslands högsta politiska ledning får inte leda till en allmän isolering av landet. Unionens betydelse som viktig aktör i skapandet av en utveckling i demokratisk riktning i Vitryssland får inte underskattas. Det är angeläget, anser utskottet, att EU:s arbete i Vitryssland ses över. En handlingsplan för demokratiutveckling i landet bör utarbetas.

Utskottet noterar att regeringen efterlyser en mer aktiv EU-linje gentemot Vitryssland som bör inkludera ett förstärkt samarbete med det civila samhället. Utskottet anser, liksom regeringen, att Sverige därutöver också

bilateralt, som ett berört grannland till Vitryssland, kan lyfta sin samarbetsprofil ytterligare. Med bibehållande av isoleringslinjen gentemot den innersta ledningen bör det svenska engagemanget ökas på bredden i samhället, bl.a. med hjälp av nyöppnade samarbetsytor.

Södra Kaukasien

Utskottet vill inledningsvis understryka vikten av ett tydligt engagemang och intresse från EU:s sida gentemot de stater som kommer att vara unionens grannar på lång sikt. Detta gäller i synnerhet staterna i södra Kaukasien. Utskottet välkomnar därför att kommissionen nyligen har utfärdat rekommendationer inför upprättandet av handlingsplaner för de tre staterna.

Utskottet välkomnar att maktskiftet i *Georgien* 2003, den s.k. rosenrevolutionen, då Eduard Sjevardnadzes regim ersattes av den demokratiskt valde Michail Saakasjvili, kunde ske utan användande av våld och vapenmakt. Det är viktigt att EU nu förmår bistå det nya demokratiska ledarskapet i Georgien med såväl suveränitets- och demokratistöd som ekonomiskt stöd i dess kamp mot den utbredda fattigdomen och korruptionen i landet. Georgien har en lång historia av nära kulturella band till flera av de stater som i dag är medlemmar av EU. Det är angeläget, anser utskottet, att landet på nytt kan integreras i den europeiska gemenskapen.

Utskottet anser, liksom regeringen, att den nya georgiska regeringens reform- och utvecklingspolitik har skapat nya möjligheter för ett fördjupat svenskt utvecklingssamarbete med Georgien – och för ett EU-närmande, som på sikt kan bidra till både ökad stabilitet och minskad fattigdom. Landet har en fattigdomsstrategi (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP) men saknar ännu en utvecklingsplan, där inte minst EU-närmandet och fattigdomsstrategin skulle kunna harmoniseras. Frågan bör kunna övervägas som föremål för svenskt stöd.

Utskottet anser att ett växande svenskt utvecklingssamarbete med Georgien bör inriktas såväl på central som på lokal och regional nivå. Som ett direkt stöd till regeringens reformsträvanden bör inriktningen av det svenska biståndet på institutionell kapacitetsutveckling och attitydförändring på olika nivåer och inom skilda sektorer förstärkas. Sådana insatser bör kopplas till policydialogen på respektive område. Andra projekt på regional eller lokal nivå bör också bidra till utvecklingen av förvaltningen. Minoriteternas fri- och rättigheter i landet, de mänskliga rättigheterna mer generellt samt behovet av konflikt- och våldsförebyggande bör beaktas.

Tänkbara koncentrationsområden är säkerhet och demokrati, förvaltning, näring och jordbruk, miljö, handel samt utbildning och sociala områden.

Utskottet anser, liksom regeringen, att utvecklingssamarbetet med Georgien skall planeras i ett långsiktigt perspektiv och att dialogen med landet på utvecklingsområdet bör förstärkas.

Utskottet noterar att frågan rörande internationell övervakning av den rysk-georgiska gränsen ger anledning till oro. Ryssland har vägrat acceptera ett förlängt mandat för OSSE:s gränsövervakningsmission (Border

Monitoring Operation, BMO) mellan Georgien och Ryssland. BMO är nu under avveckling och kommer att upphöra i maj 2005. Utskottet konstaterar att Sverige aktivt arbetar för att en oberoende övervakning av gränsen mellan Georgien och Ryssland skall kunna fortsätta att verka. Utskottet anser att gränsövervakningen i första hand bör organiseras av OSSE. Om detta inte kan ske bör Sverige aktivt verka för att EU skall etablera en gränsövervakningsinsats i Georgien.

Frågan angående rysk truppnärvaro i Georgien är likaledes en osäkerhetsfaktor. Utskottet anser att EU och OSSE måste fortsätta sitt arbete för att få Ryssland att leva upp till de åtaganden angående trupptillbakadragande som gjordes vid OSSE-toppmötet i Istanbul 1999.

Utskottet konstaterar att situationen i Armenien och Azerbajdzjan karakteriseras av en bristande respekt för de mänskliga rättigheterna, av avsaknad av fria och rättvisa val samt av ett bristfälligt fungerande rättssystem. Såväl Armenien som Azerbajdzjan har det senaste året kraftigt kritiserats av Europarådet och dess parlamentariska församling. Ett visst närmande till europeiska strukturer äger dock rum.

Utskottet anser, liksom regeringen, att det utvecklingssamarbete som bedrivs med Armenien, fortsättningsvis främst bör utgöra ett stöd till demokratiseringen av landet och till den fortsatta reformprocessen i övrigt och inriktas på institutionell kapacitetsutveckling, kunskapsutveckling och attitydförändring i relevanta sektorer. Minoriteternas fri- och rättigheter i landet bör beaktas i samarbetet. Ett återkommande tema i samarbetet bör också vara konflikt- och våldsförebyggande verksamhet. Vidare bör frågor rörande mänskliga rättigheter, säkerhet, demokrati, förvaltning samt sociala problem stå högt på dagordningen.

Det svenska bilaterala biståndsenگagemanget i Azerbajdzjan begränsas för närvarande till insatser på statistikområdet, på MR-området och till stöd för kvinnors organisering. Situationen ger inte för närvarande anledning att utvidga det bilaterala samarbetet. Utskottet anser dock att insatser till stöd för demokrati och mänskliga rättigheter bör kunna genomföras.

Utskottet delar regeringens linje att det bör finnas en beredskap till ökat svenskt engagemang i såväl Azerbajdzjan som Armenien om ländernas förutsättningar för ett sådant påtagligt skulle komma att förändras.

Centralasien

Den politiska utvecklingen i de centralasiatiska staterna, Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan under de första åren efter Sovjetunionens sammanbrott 1991 kännetecknades av reformer i demokratisk riktning. Dessa reformer har dock alltmer kommit att trängas undan av auktoritära tendenser. I Uzbekistan och Turkmenistan förbjöds tidigt politisk opposition. I Tadzjikistan pågick mellan 1992 och 1997 ett inbördeskrig, som i praktiken omöjliggjorde demokratiseringen. I Kazakstan och Kirgizistan ägde delvis en liberalisering av det politiska systemet rum.

Oppositionspartier tilläts fungera, relativt fria parlamentsval hölls och ett civilt samhälle började växa fram. Sedan 1997 synes dock reformprocessen i regionen ha stagnerat.

Demokratiutvecklingen i Kirgizistan, ett land som tidigare omnämndes som en demokratisk enklav i Centralasien, har under senare år alltmer börjat likna den i övriga regionala stater. Tendensen att fängsla oppositionella krafter och beskära mediernas frihet har stärkts. Regimen i landet har gradvis blivit alltmer beroende av klaner och intressegrupper från landets norra del, samtidigt som kontrollen över landets olika regioner minskat. Mot bakgrund av oegentligheter i samband med parlamentsvalet den 27 februari 2005, utbröt oroligheter i södra delen av landet och krav på presidentens avgång restes. Oroligheterna spred sig snabbt till huvudstaden Bisjkek, regeringen avgick och president Askar Akajev lämnade landet. En premiärminister och en tillförordnad president har utsetts och såväl presidentval som nyval till parlamentet skall enligt planerna hållas under året.

Från Kazakstan rapporteras om trakasserier av oppositionsgrupper. I Tadzjikistan har den forna oppositionen i allt högre grad marginaliserats.

Utskottet anser, liksom regeringen, att regionen i dag präglas av en konsolidering av autokratiska tendenser med gradskillnader mellan länderna. En djupgående demokratisk omvandling saknas.

Utskottet delar regeringens bedömning att såväl Turkmenistan som Uzbekistan saknar det slags reformprocess, som skulle kunna inbjuda till utvecklingssamarbete med Sverige. Utskottet vill i sammanhanget, vad gäller de hastigt uppflamnade våldsamheterna i Uzbekistan, understryka sitt starka avståndstagande från den uzbekiska regeringens övervåld mot civila samt de rättsvidriga arresteringar av journalister och aktivister för mänskliga rättigheter som har ägt rum i samband härmed.

I Kazakstan finns reformsträvanden som kan motivera stöd. Dessa kan dock i hög utsträckning finansieras med de snabbt växande egna resurserna. Gemensamt för Kirgizistan och Tadzjikistan är att såväl reformsträvanden som motstånd mot reformer kan skönjas. De bägge länderna lider dock brist på nödvändiga resurser för att en gynnsam industriell och ekonomisk utveckling skall kunna komma till stånd. Utskottet delar regeringens bedömning att ett svenskt utvecklingssamarbete med dessa två länder kan vara av betydelse.

Utskottet delar vidare regeringens bedömning att kärnan i det svenska utvecklingssamarbetet med länderna i Centralasien bör inriktas på kapacitetsutveckling inom staten och i det civila samhället. Samarbetet med statliga organ hämmas dock av deras bristfälliga förmåga att tillgodogöra sig tekniskt och monetärt stöd. Givare måste arbeta långsiktigt och själva bidra till att denna förmåga byggs upp. Ett annat problem är en kvardröjande sovjetisk mentalitet och en växande korrupcion, som påverkar förvaltningarna. Tillsammans leder dessa fenomen till att kapaciteten, eller viljan, att verkställa fattade beslut och överenskommet utvecklingssamarbete ofta

är starkt begränsad. I flera fall kan det vara att föredra att arbeta med statliga institutioner på regional och lokal nivå. Ett trepartssamarbete med enskilda organisationer kan vara fördelaktigt.

Västra Balkan

Vad gäller västra Balkan konstaterar utskottet att regionen ännu inte hämtat sig från det lidande, den förödelse, de flyktingströmmar och de etniska motsättningar, som präglade händelseutvecklingen under 1990-talet. Uppgifterna om det totala antalet döda, skadade och flyende i regionen varierar fortfarande och skulle behöva bekräftas i folkräkningar.

De ekonomiska effekterna var dramatiska – i Bosnien och Hercegovina hade BNP 1995 sjunkit till 20 procent av sin nivå före kriget. Serbien, som i dag har en hög tillväxt, har alltså inte mer än 50 % av 1989 års BNP. Regionen är nu militärt och säkerhetspolitiskt stabiliserad så till vida, att risken för en konventionell militär konfrontation av betydelse numera är liten.

I Bosnien och Hercegovina och Kosovo fanns 1999 70 000 personer utländsk trupp. En betydande internationell närvaro finns alltså kvar men har successivt kunnat minskas till mindre än 25 000. Den Natoleda Kforinsatsen i Kosovo fortsätter att kräva en närvaro om ca 17 000 personer. Antalet svenskar i denna styrka uppgår till ca 330. Sfor i Bosnien och Hercegovina avlöstes i december 2004 av en EU-styrka (Eufor operation Althea) om 7 000 personer, vilket innebär att EU nu åtagit sig ett övergripande ansvar för stabiliseringen. Sverige bidrar med drygt 70 personer till styrkan och har tagit beslut om att kunna bidra med totalt högst 200. EU har vidare ansvaret för två civila rådgivande polisinsatser i regionen. I Bosnien och Hercegovina medverkar knappt 500 EU-poliser, varav 15 svenska, i insatsen European Police Mission (EUPM). I Makedonien finns drygt 150 EU-poliser, varav 10 svenska, i insatsen ”Proxima”.

Våldsamheterna i Kosovo i mars 2004, då 19 personer dödades och mer än 4 000 människor, av vilka de flesta var serber, drevs på flykt, visar att starka spänningar ligger kvar. Utländsk trupp kommer att behövas under ytterligare flera år. Etniska motsättningar dröjer kvar i Kosovo, Makedonien och Bosnien och Hercegovina samt i mindre grad i Serbien och Kroatien. Det internationella samfundet står fast vid målet att samhällena i regionen skall vara multietniska. Minoritetsflyktingars återvändande förblir därför angeläget.

Utskottet noterar att den svenska politiken, som ligger i linje med EU:s, syftar till att främja regional stabilitet och att integrera regionens länder i EU. Utskottet anser, liksom regeringen, att västra Balkans framtid ligger i EU. Det är ländernas egen förmåga och ambitionsnivå vad gäller genomförandet av nödvändiga reformer i enlighet med EU:s färdplan som kommer att bestämma takten i integrationsprocessen. Utskottet anser att länderna på Balkan skall få påbörja medlemskapsförhandlingar så snart de uppfyller

de mål och kriterier som EU har satt upp för medlemskap, med bl.a. krav på respekt för minoriteter, fungerande rättsstat, demokrati och mänskliga rättigheter.

Utskottet noterar att det pågående utvecklingssamarbetet mellan Sverige och *Kroatien* har fyra huvudinriktningar; demokrati och god samhällsstyrning, MR, jämställdhet, ekonomisk tillväxt, naturresurser och miljö, samt social utveckling och trygghet. Stöd skall under de närmaste åren kunna ges till förvaltningsutvecklingen på central och lokal nivå, till ekonomiska strukturreformer, till politik- och kapacitetsutveckling på miljöområdet, samt till reformarbetet inom sociala sektorer. Vidare skall program, som direkt syftar till att stärka kvinnors roll i samhället samt till att bekämpa människohandel, fortsatt kunna stödjas.

Utskottet konstaterar vidare att Kroatien ansökte om EU-medlemskap i februari 2003. I april 2004 presenterade EU-kommissionen sitt yttrande om landets förmåga att möta EU:s krav. Bedömningen var i huvudsak positiv även om brister och tillkortakommanden på många områden lyftes fram. Rättsväsendet behöver reformeras i grunden för att uppfylla kraven på rätts-säkerhet. Behoven av strukturreformer och marknadsekonomisk anpassning är stora. Förutsättningar måste skapas för att alla flyktingar som så önskar skall kunna återvända till landet. Utskottet vill i sammanhanget understryka vikten av att landet förmås samarbeta fullt ut med den internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien, (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY). Relationerna till grannländerna behöver därutöver på ett allmänt plan förbättras.

Utskottet anser, liksom regeringen, att Kroatien så snart som möjligt bör bli medlem i EU. I mars 2005 beslutade EU att skjuta upp starten för Kroatiens medlemskapsförhandlingar till dess landet fullt ut samarbetar med FN:s krigsförbrytartribunal i Haag. Utskottet anser att landet, för att EU-medlemskap skall kunna komma i fråga, måste samarbeta med de strukturer och organisationer som verkar för försoning och att de ansvariga för krigsförbrytelser under Jugoslavienkriget ställs till ansvar.

Utskottet delar regeringens bedömning att det svenska utvecklingssamarbetet med Kroatien bör koncentreras på områden av direkt relevans för det kommande EU-medlemskapet och för relationerna med Sverige.

Vad avser *Bosnien och Hercegovina* konstaterar utskottet att de nationalistiska partiernas dominans på den politiska arenan innebär ett hinder i närmandet till de europeiska samarbetsstrukturerna. Någon försoningsprocess har ännu inte inletts i landet och de etniska motsättningarna utgör en fortsatt bromskloss i försöken att skapa en fungerande statsbildning. Korruption och organiserad brottslighet är vanligt förekommande i stora delar av landet. Det bristande samarbetet med Internationella krigsförbrytartribunalen för f.d. Jugoslavien i Haag utgör ett fortsatt hinder för såväl försoning som närmande till EU och Nato.

Läget i landet kan i dag, på ett övergripande plan, betecknas som stabilt, men situationen är alltfjämt skör. Lokala sammandrabbningar och begränsade våldshandlingar kan därför inte uteslutas. Bosnien och Hercegovina är, liksom Balkan som helhet, av stor betydelse för stabiliteten och säkerheten i Europa. Det är därför av vikt, anser utskottet, att det internationella samfundet också framgent kan upprätthålla närvaro i landet.

Utskottet noterar att Europeiska rådet, under 2004, antog ett europeiskt partnerskap för Bosnien och Hercegovinas fortsatta närmande till EU. Partnerskapet konkretiserar och förtydligar de åtgärder, som måste garanteras för att fortsätta EU-närmandet. Europeiska kommissionen har identifierat 16 lagstiftnings- och andra reformområden, där framsteg måste göras, innan förhandlingar om ett stabiliserings- och associeringsavtal kan inledas. Kommissionen bedömer hittills framstegen inom ramen för partnerskapet som måttliga. Utskottet delar regeringens bedömning att ett EU-medlemskap för Bosnien och Hercegovina i dag ter sig avlägset.

Utskottet konstaterar vidare att de nuvarande målen för det svenska utvecklingssamarbetet med Bosnien och Hercegovina omfattar såväl fred och stabilitet som övergång till marknadsekonomi. Samarbetet skall också stödja landets utvecklingsstrategi samt bidra till dess EU-närmande. Vidare skall utvecklingssamarbetet bl.a. utgå från ett regionalt perspektiv på arbetet, bidra till ett varaktigt flyktningätervändande, beakta köns- och miljöperspektiv i arbetet och främja ett utnyttjande av den svenska resursbasen.

Utskottet konstaterar att reformarbetet i *Serbien och Montenegro* utvecklas långsamt. Ännu fungerar inte det viktiga samarbetet med den internationella krigsbrottstribunalen i Haag (ICTY) tillfredsställande, även om det förbättrats på sistone. Frågan om Kosovos framtid är en ödesfråga för regionen och starkt problematisk för Serbien och Montenegro. Inte heller relationerna mellan Serbien och Montenegro är problemfria.

Trots vissa inrikespolitiska spänningar har ett EU-närmande nu påbörjats. Såsom fastlades vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki 2003 kommer Serbien och Montenegro, liksom de övriga länderna i regionen, att bli integrerade delar av EU när de förmår uppfylla de kriterier som unionen har ställt upp. EU-närmandet, som genomförs inom ramen för den för Västra Balkan utformade stabiliserings- och associeringsprocessen (SAP), fick därmed ytterligare drivkraft. Inom SAP tydliggör de Europeiska partnerskapen vilka åtgärder, som på kort och medellång sikt skall uppfyllas i närmandeprocessen. Serbien och Montenegro har nyligen utarbetat svar till EU om sina reformplaner och om hur partnerskapet skall uppfyllas.

Utskottet konstaterar vidare att det tidigare avbrutna förberedelsearbetet inför kommande förhandlingar med Europeiska kommissionen om ett stabiliserings- och associeringsavtal kan komma att återupptas under 2005. Regeringarna i Serbien och Montenegro har stabiliserings- och associeringsprocessen som fortsatt utgångspunkt för sina prioriteringar inom utvecklingssamarbetet. EU-närmandet är nu den allmänt erkända övergripande politiska dagordningen. Det pågår ett flertal processer på skilda plan för att

främja det. Samtidigt befinner sig ett EU-medlemskap under nuvarande omständigheter, inte minst så länge ICTY-samarbetet brister, ännu relativt långt in i framtiden. Europeiska kommissionen bedömer att ett medlemskap för Serbien och Montenegro ligger minst tio år fram i tiden, men att det med ett mer aktivt samarbete med den internationella krigsbrottsribunalen kan komma att påskyndas betydligt.

Utskottet anser att det pågående svenska utvecklingssamarbetet med Serbien och Montenegro, som syftar till att stödja reformer som bidrar till landets EU-närmande och integration i europeiska samarbetsstrukturer, är väl avvägt. En tyngdpunktsförskjutning sker från återuppbyggnad till institutionsuppbyggnad, samt från insatser på lokal och individuell nivå till insatser för att stärka centrala strukturer och långsiktigt och nationellt genomgripande processer. De prioriterade verksamhetsområdena i den svenska landstrategin för utvecklingssamarbetet med Serbien och Montenegro 2004–2007 är demokrati och god samhällsstyrning, respekt för de mänskliga rättigheterna, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och hållbart utnyttjande av naturresurserna och omsorg om miljön samt social utveckling.

Kosovos framtida status är, som ovan nämnts, alltjämt en öppen fråga. Den albanska majoritetsbefolkningen vill att Kosovo skall bli en självständig stat, medan regeringen i Belgrad och större delen av den serbiska minoriteten i Kosovo vill att området förblir en del av Serbien. FN:s nuvarande strategi, den s.k. standardprocessen för Kosovo, innebär att Kosovos lokala styre tillsammans med FN-administrationen (UNMIK) skall arbeta för att uppnå vissa väl preciserade målsättningar vad avser demokrati, rätts-säkerhet, minoritetsskydd och mänskliga rättigheter före sommaren 2005. En mindre översyn av måluppfyllelsen väntas överlämnas till FN:s general-sekreterare i slutet av maj 2005, varefter en mer heltäckande utvärdering skall genomföras under sommaren 2005.

Om dessa mål uppnås kommer FN att kunna inleda diskussionerna om hur frågan om Kosovos framtida status kan lösas. Utskottet konstaterar att denna process i mitten av mars 2004 drabbades av ett allvarligt bakslag i samband med de ovan nämnda våldshandlingarna som främst drabbade den serbiska minoriteten. Utskottet välkomnar att FN framdeles kommer att lägga särskild tonvikt vid målsättningar som syftar till att trygga den serbiska minoritetens ställning. Utskottet välkomnar vidare att EU-kommissionen har öppnat ett kontor i Pristina i Kosovo och att en personlig representant för EU:s generalsekreterare har utsetts.

Utskottet anser, liksom regeringen, att Sverige bör ha ett långsiktigt och relativt kraftigt biståndsgagemang med inriktning på ett omfattande stöd för demokrati, rätts-säkerhet, skydd för minoriteter och ekonomisk utveckling så att de krav som det internationella samfundet har ställt på Kosovo kan uppfyllas.

Utskottet delar vidare regeringens bedömning att Kosovos relation till europeiska samarbetsstrukturer fungerar som ett långsiktigt instrument för fattigdomsbekämpning. Detta bidrar till utvecklingen mot fred, demokrati

och en fungerande marknadsekonomi och utgör det övergripande ramverket för det svenska stödet. Inom dess ram skall biståndet särskilt främja en demokratisk samhällsutveckling, en fortsatt stabilisering, ett säkert återvändande för flyktingar och internflyktingar, samt en socialt och ekologiskt hållbar marknadsekonomi i syfte att minska fattigdom och generera tillväxt. Det skall bygga på användningen av svenska resurser och erfarenheter, där så är lämpligt.

Utskottet konstaterar att *Makedonien* i mars 2004 ansökte om medlemskap i EU och att landet, vars aktiva roll i det regionala samarbetet är värd att uppmärksammas, nu har kommit relativt långt i sitt närmande till unionen. Ett stabiliserings- och associeringsavtal med EU trädde i kraft i april 2004. Kommissionens yttrande om landets medlemskapsansökan förväntas presenteras år 2006, möjligen redan under hösten 2005.

Utskottet delar regeringens bedömning att utvecklingsnivån i *Makedonien* ger andra förutsättningar för det svenska utvecklingssamarbetet än den i *Kosovo* och *Albanien*. Den politiska situationen är mer stabil, även om etniska spänningar kvarstår. Den ekonomiska utvecklingen är positiv, även om fattigdomen är en fortsatt utmaning. EU-närmandet pågår enligt plan, om än med vissa förseningar. Utskottet anser att situationen motiverar ett fortsatt svenskt biståndsenagemang på medellång sikt med fokus på närmandet till EU, vilket i sin tur kan bidra till ökad stabilitet. Utskottet noterar att regeringen har beslutat öppna en svensk ambassad i *Skopje*, vilket sannolikt kommer att ske efter sommaren 2005.

Utskottet konstaterar vidare att målen för det nu pågående utvecklingssamarbetet med *Makedonien* enligt regeringens landstrategi är fred och stabilitet samt övergång till marknadsekonomi. Målen skall nås genom närmande till europeiska strukturer. Vidare skall fattigdomsbekämpningen stödjas. Biståndet skall syfta till att underlätta *Makedoniens* åtaganden inom ramen för stabiliserings- och associeringsavtalet med EU, med det slutliga och övergripande målet att landet skall uppnå medlemskap i EU.

Utskottet konstaterar att det instabila inrikespolitiska läget i *Albanien*, med starka motsättningar mellan de största politiska partierna, har verkat hämmande på landets arbete för ett närmande till EU. Landets svaga statsapparat och illa fungerande rättsväsende har därtill utgjort grogrund för organiserad brottslighet och korruption. EU har under 2004 bedrivit förhandlingar med *Albanien* om ett s.k. stabiliserings- och associeringsavtal (Stabilisation and Association Agreement, SAA). Innan förhandlingarna kan avslutas krävs dock ett omfattande reformarbete för att stärka landets möjligheter att genomföra de åtaganden som avtalet innebär. EU har vidare tydligt uppmanat till ökade ansträngningar, i synnerhet vad gäller stärkande av rättsväsendet samt bekämpande av organiserad brottslighet och korruption. Utskottet anser att *Albaniens* inrikespolitiska och ekonomiska reformarbete, liksom dess strävan mot den europeiska gemenskapen bör stödjas och uppmärksammas. Utskottet vill särskilt peka på den stabilise-

rande och modererande roll som Albanien har haft i förhållande till sina grannländer, i synnerhet gentemot mera radikala politiska krafter i Kosovo och Makedonien.

Utskottet välkomnar därför att det nu pågående svenska utvecklingssamarbetet med Albanien fokuseras på landets EU-närmande. EU-närmandet ses som den viktigaste drivkraften för de reformer, som Albanien måste genomföra för att bekämpa fattigdom och främja demokrati, god samhällsstyrning och respekt för mänskliga rättigheter. Biståndet inriktas i ökad grad på institutionsuppbyggnad och kapacitetsutveckling på centrala och lokala nivåer samt på att stärka det regionala samarbetet, exempelvis inom ramen för Stabilitetspakten för sydöstra Europa. Regeringen har också aviserat att stödnivån för landet kan komma att höjas.

Partianknutna organisationer (PAO), Tacisbiståndet, medlemskapsperspektiv, människohandel m.m.

Utskottet anser att ett väl fungerande partiväsande är en förutsättning för att den representativa demokratin skall kunna uppfylla ett av sina viktigaste ändamål, nämligen att skapa kanaler mellan medborgare och politiska beslutsfattare. Utskottet anser vidare att de svenska partierna, genom lång erfarenhet och många års internationella kontakter, kan lämna ett värdefullt bidrag till uppbyggandet av partiorganisationer i de Öst- och Centraleuropiska länderna. Utskottet har i andra sammanhang (bet. 2003/04:UU3 Sveriges politik för global utveckling) framhållit vikten av att det partinära stödet stärks och utvecklas och noterar att Sida, i en nyligen genomförd utvärdering presenterar en rad rekommendationer för framtida utformning av denna stödform.

Utskottet anser, i likhet med regeringen, att Sverige fortsatt bör arbeta för att övriga länder i det forna Sovjetunionen i skilda hänseenden närmar sig EU, och att länderna på västra Balkan ges stöd i sin EU-integration. Detta framstår, anser utskottet, som det långsiktigt mest effektiva sättet att i enlighet med politiken för global utveckling bidra till en rättvis och hållbar utveckling, inklusive att bidra till bättre förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

Utskottet ser med oro på att EU:s finansiella engagemang för staterna i Medelhavsregionen respektive staterna i det östra närområdet präglas av en obalans till Medelhavsregionens fördel. De biståndsmedel som hanteras inom ramarna för Barcelonaprocessen (5,35 miljarder euro för perioden 2000–2006) är betydligt större än motsvarande medel för de östliga grannstaterna. Det är angeläget att den nya grannskapspolitiken inte leder till en liknande obalans på det politiska området.

Utskottet vill understryka vikten av att regeringen framgent inom EU förmår garantera ett genuint politiskt och ekonomiskt engagemang från unionens sida för länderna i EU:s östra närområde.

Det är vidare utskottets mening att EU:s politik i förhållande till grannländerna Moldavien, Ukraina och Vitryssland bör innehålla ett medlemskapsperspektiv. Enligt unionsfördragets artikel 49 får varje europeisk stat som respekterar de grundläggande principer som anges i fördragets artikel 6.1 ansöka om att bli medlem i unionen. Denna princip bör gälla också för EU:s östliga grannstater.

Utskottet anser att det av motionärerna föreslagna inrättandet av en enhet för främjande av övergång till demokrati, en s.k. transitionsenhet, inom Utrikesdepartementet rymmer intressanta aspekter, men att beslutskompetensen i denna fråga finns hos regeringen. Enligt utskottets mening är det mot denna bakgrund varken behövt eller lämpligt att riksdagen gör tillkännagivanden enligt motionärernas förslag. Utskottet konstaterar vidare att verksamheten vid Sidas nya s.k. profilenhet på Gotland, i enlighet med riksdagens beslut (bet. 2004/05:UU1), skall finansieras inom utgiftsområde 5, Fredsfrämjande verksamhet (anslag 5:11, Samarbete inom Östersjöregionen). Något riksdagens tillkännagivande i denna fråga är således inte heller påkallat.

Vad avser den föreslagna omprövningen av Sidas beslut om återinförandet av den s.k. egeninsatsen för svenska icke-statliga enskilda organisationers demokratifrämjande projekt i Vitryssland, konstaterar utskottet att egeninsatsen för svenska icke-statliga organisationer involverade i biståndssamarbete utomlands är en sedan länge vedertagen princip som gäller i samma grad för Vitryssland som för andra länder. När den politiska situationen i Vitryssland försämrades under andra hälften av 1990-talet gjordes under några år ett tillfälligt avsteg från denna princip, i syfte att stimulera svenska folkrörelser att engagera sig i ett ökat samarbete med icke-statliga organisationer (NGO:er) i landet. Detta var dock endast att betrakta som en tillfällig lösning. Utskottet konstaterar att regeringen nu har återgått till det gängse förfarandet, det vill säga att organisationer som får svenska biståndsmedel till en mindre del måste ha egen finansiering.

Syftet med egeninsatsen är, noterar utskottet, att det inte ska råda några tvivel om att det är organisationen i fråga som äger programmet och därmed ges möjlighet till inflytande över det. Kravet på en egeninsats torde också kunna borga för ett större mått av långsiktighet i engagemanget.

Utskottet konstaterar att människohandel i dag förekommer över hela världen och berör såväl fattiga länder som rika. Detta gäller inte bara handel för sexuella ändamål utan även andra former av exploatering.

Ett exempel på Sveriges engagemang i frågan är den svenskinitierade nordisk-baltiska kampanjen mot kvinnohandel som genomfördes under 2002. Som ett resultat av denna tog dåvarande utrikesminister Anna Lindh i augusti 2002 initiativ till en nordisk-baltisk aktionsgrupp mot människohandel, Aktionsgruppen skall utgöra en paraplyfunktion för att koordinera det fortsatta arbetet mot människohandel samt verka för ett förenklat informationsutbyte och för tillämpning av s.k. "best practices" i den nordisk-

baltiska regionen. De huvudsakliga uppgifterna är att verka för att frågan ges högsta politiska prioritering samt att öka det konkreta samarbetet för att bekämpa de mest utbredda formerna av människohandel.

Vidare är Sverige aktivt i arbetet mot människohandel inom ramen för Östersjöstaternas råd och Barentsrådet. I detta sammanhang bör också nämnas Stabilitetpakten för sydöstra Europa och dess *task force* mot människohandel, som bl.a. Sida stöder. Även inom EU pågår arbete mot människohandel.

Med vad som ovan anförts anser utskottet att motion 2004/05:U18 (*fp*) yrkande 1–7 samt motion 2004/05:U17 (*m*) yrkandena 1 och 2 kan avstyrkas.

Skrivelsen

Skrivelsen har i övriga delar inte föranlett några motioner. Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

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. Transitionsenhet inom UD, punkt 2 (fp)

av Cecilia Wikström (fp) och Rocio Fernández (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2004/05:U18 yrkande 3.

Ställningstagande

Sedan 1990-talet har främjandet av demokratiseringsprocesser i olika delar av världen varit en prioriterad uppgift i Tjeckiens utrikespolitik. Målet har varit att, genom öppet och tydligt stöd till människorättsaktivister och oberoende medier, främja radikala förändringar av de rådande statsskicken för att etablera demokratiska system som garanterar mänskliga rättigheter.

I juli 2004 upprättades en enhet för främjande av övergång till demokrati ("Unit for Promotion of Transitions") vid det tjeckiska utrikesdepartementet. Denna enhet syftar till att koordinera landets utrikespolitik i demokratifrågor, arbetet inom EU-institutionerna och FN och stödet till icke-statliga organisationer, så att politiken konsekvent främjar övergången till demokrati. Arbetet ska rikta sig mot såväl länder som redan har inlett en förändringsprocess som till länder där man inte ser några framsteg. Inledningsvis skall arbetet koncentreras till Burma, Kuba och Vitryssland.

Den svenska politiken gentemot många diktaturer har länge saknat fokus och tydliga målbeskrivningar. Biståndet har inte använts i tillräcklig utsträckning för att främja demokratisträvande organisationer. Målet om fattigdomsbekämpning har aldrig fått en fungerande definition, och trots miljardbe-
lopp och decennier av svenskt stöd till länder som Vietnam, Eritrea, Laos, Zimbabwe, Kuba och Tanzania har demokratiseringsprocesserna aldrig kommit i gång. När biståndet väl har dragits in för att kränkningar för mänskliga rättigheter blivit för uppenbara har politiken inte lyckats omformulera målen och aktivt försökt bidra till förändringar.

Den svenska utrikespolitiken skulle vinna mycket i trovärdighet genom att lära av det tjeckiska exemplet och på allvar formulera tydliga mål om att vi ska främja övergång till demokrati i biståndsländer i första hand. Syftet

med Sidas samarbete med Europa och Centralasien är att skapa stabila demokratier. Därför borde UD inrätta en enhet för främjande av övergång till demokrati.

2. Sidas nya profilenhet, punkt 3 (fp)

av Cecilia Wikström (fp) och Rocio Fernández (fp).

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 2004/05:U18 yrkande 4.

Ställningstagande

I och med att de forna biståndsländerna Estland, Lettland, Litauen och Polen trädde in som nya medlemmar i EU i maj 2004 skulle utvecklingssamarbetet med länderna upphöra. I regeringens budgetproposition för 2004 (prop. 2003/04:1) slog regeringen fast ”att målet för det svenska utvecklingssamarbetet med dessa länder [har] uppnåtts”.

Dock meddelade regeringen i juni 2004 att man har för avsikt att nysatsa på bistånd till de fyra EU-länderna. En ny profilenhet inom Sida skall etableras på Gotland med 15-20 fasta tjänster som skall stödja kommuner, organisationer och vänorter kring Östersjön. Medlen för att finansiera det nya projektet skall tas från det nuvarande östbiståndet och det uppgår till 22 miljoner per år.

Att använda biståndsmedel för att finansiera regionalt samarbete kring Östersjön går stick i stäv med den av riksdagen beslutade politiken för global utveckling, som har fattigdomsbekämpning som huvudmål. Det är oacceptabelt att regionalpolitiska hänsyn på detta vis får styra biståndspolitik.

3. Egeninsatser, punkt 4 (fp)

av Cecilia Wikström (fp) och Rocio Fernández (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2004/05:U18 yrkande 6.

Ställningstagande

Det s.k. Vitrysslandsprogrammet innebar att svenska organisationer fick möjlighet att tillsammans med vitryska samarbetspartner genomföra demokratifrämjande projekt med full finansiering från Sida. Syftet med programmet var att skapa kontakter och samarbete mellan föreningslivet i Sverige och Vitryssland. Under 2001 anslog Sida ca 13 miljoner kronor till projekt i Vitryssland.

Efter en utvärdering av paraplyorganisationen Forum Syds verksamhet i Vitryssland beviljade Sida ytterligare finansiella medel för perioden 2002–2003, motsvarande en summa av nästan 12 miljoner kronor. Utvärderingen visade att många kontakter hade upparbetats mellan svenska och vitryska ideella organisationer sedan programmet inleddes.

Emellertid har Sida beslutat att de svenska organisationer som vill genomdriva demokratiprojekt i Vitryssland fr.o.m. den 24 januari 2004 måste betala 10 % av projektkostnaderna själva, i s.k. egeninsatser.

Mot bakgrund av de allvarliga försämringar som har inträffat i Vitryssland anser Folkpartiet att beslutet om egeninsatser måste rivs upp. Svenska föreningar kan inte arbeta under försämrade förutsättningar, tvingade till ökat risktagande i en diktatur, samtidigt som det civila samhället i Vitryssland lever under ett ökat tryck från myndigheterna. Den rådande situationen i Vitryssland borde föranleda förstärkta demokratiinsatser från Sveriges sida. För att det skall bli möjligt måste beslutet om egeninsatsen omprövas.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2004/05:109 Svenska utvecklingssamarbetet med länderna i OSS och på Västra Balkan.

Följdmotioner

2004/05:U17 av Gunilla Carlsson i Tyresö m.fl. (m):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Sverige aktivt bör verka för att EU skall etablera en gränsövervakningsinsats i Georgien.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Sverige fortsatt bör verka inom EU och OSSE för att få Ryssland att leva upp till åtagandena angående trupptillbakdragande från Georgien.

2004/05:U18 av Cecilia Wigström m.fl. (fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om demokrati som det övergripande målet för svenskt bistånd.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att EU skall vara öppet för alla demokratiska länder som delar unionens mål och som helt eller delvis ligger i Europa.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en transitionsenhet inom UD.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om Sidas nya profilenhet.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en förstärkning av biståndet till EU:s grannländer genom det s.k. Tacisprogrammet.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att ompröva beslutet om den s.k. egeninsatsen och befria organisationer som arbetar med demokratiprojekt i Vitryssland från densamma.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utöka biståndet till Östeuropa för att bekämpa trafficking.