



Rådsbeslut om partnerskapsavtal mellan 2020/21:FPM121 EU och länder i Afrika, Karibien och Stillahavsregionen

Utrikesdepartementet

2021-07-13

Dokumentbeteckning

COM (2021) 312 final

Förslag till RÅDETS BESLUT om undertecknande på Europeiska unionens vägnar och provisorisk tillämpning av partnerskapsavtalet mellan Europeiska unionen, å ena sidan, och medlemmarna i Organisationen för stater i Afrika, Karibien och Stillahavsområdet (OSAKS), å andra sidan.

Sammanfattning

Förhandlingen om ett förnyat partnerskapsavtal mellan EU och medlemmarna i Organisationen för stater i Afrika, Karibien och Stillahavsområdet påbörjades i september 2018. Det nuvarande Cotonouavtalet, som undertecknades av EU:s medlemsstater och länderna i gruppen av stater i Afrika, Karibien och Stillahavsområdet år 2000, skulle ha löpt ut 2020 men förlängdes eftersom förhandlingarna om ett nytt avtal inte var avslutade. En politisk överenskommelse om ett nytt partnerskapsavtal nåddes den 3 december 2020. Det nya avtalet paraferades av chefsförhandlingarna från EU och OSAKS den 15 april 2021. Den 11 juni 2021 presenterade kommissionen ett utkast till rådsbeslut om undertecknande och provisorisk tillämpning av ett nytt partnerskapsavtal.

Avtalet syftar till att stärka EU:s och medlemmarna i OSAKS förmåga att tillsammans bemöta globala utmaningar och ska gälla i minst 20 år. Avtalet innehåller gemensamma principer och fastställer följande prioriterade områden:

- demokrati och mänskliga rättigheter
- rättvis ekonomisk tillväxt och utveckling
- klimatförändringar
- mänsklig och social utveckling
- fred och säkerhet
- migration och rörlighet

Regeringen anser att den överenskomna avtalstexten är bra.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Grunden för EU:s partnerskap med länderna i Afrika, Karibien och Stilla-havsområdet lades när Frankrike inför den Europeiska Ekonomiska Gemenskapens (EEG) grundande ställde som krav att deras kolonier skulle inkluderas i Romfördraget. En särskild biståndsfond inrättades för ändamålet, den s.k. Europeiska utvecklingsfonden (EUF). Vid Storbritanniens inträde i EEG fick ett antal före detta brittiska kolonier samma status som de tidigare franska kolonierna.

Den nuvarande partnerskapsramen, Cotonouavtalet, antogs år 2000 och ersatte Lomékonventionen från 1975. Cotonouavtalet har sedan dess varit vägledande för relationerna mellan EU och AKS-länderna och baseras på politisk dialog, handel och utvecklingssamarbete. Avtalet löpte ut i februari 2020 men eftersom förhandlingsparterna behövde mer tid för att komma överens förlängdes tillämpningen av Cotonouavtalet först till den 31 december 2020 och därefter till den 30 november 2021 eller tills provisorisk tillämpning av det nya avtalet påbörjas.

Förhandlingarna om ett förnyat partnerskapsavtal mellan EU och medlemmarna i OSAKS påbörjades 2018. En politisk överenskommelse om ett nytt partnerskapsavtal nåddes den 3 december 2020 och det nya avtalet paraferades av chefsförhandlingarna från EU och OSAKS den 15 april 2021. Den 11 juni 2021 presenterade kommissionen ett utkast till rådsbeslut om undertecknande och provisorisk tillämpning av ett nytt partnerskapsavtal.

Utkastet till rådsbeslut om undertecknande och provisorisk tillämpning av det nya partnerskapsavtalet inkluderar en avtalstext för ett förnyat partnerskap mellan EU och medlemmarna i OSAKS.

Det nya avtalet har ett förstärkt fokus på partnerskap för att understryka att EU och medlemmarna i OSAKS är jämbördiga parter.

Det nya avtalet täcker ett större antal samarbetsområden än det nuvarande. Liksom tidigare är respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer dock grundläggande. Nuvarande bestämmelser om politisk dialog och fullgörande av skyldigheter har utvecklats.

Liksom tidigare kan avtalet sägas upp helt eller delvis om någon part bryter mot vissa av åtagandena. Partnerskapsdialogen är basen för partnerskapet och en fördjupad dialog ska kunna föras mellan parterna om allt som bidrar till att öka förståelsen för de principer som ligger till grund för avtalet. Hållbarhetsmålen i Agenda 2030 och klimatavtalet från Paris 2016 är övergripande ramverk för samarbetet.

Jämfört med det nuvarande avtalet har det nya partnerskapsavtalet en tydligare regional uppdelning. Avtalstexten består därför av en övergripande del som gäller alla tre geografiska områdena samt tre regionala protokoll som specificerar avtalet för de enskilda geografiska områdena. Tidshorisonten för avtalet är 20 år med möjlighet till fem års förlängning. Halvtidsöversyn förutses till år 2030, dvs. samma år som måldatum för Agenda 2030.

De gemensamma institutioner (gemensamt ministerråd, gemensam kommitté för ambassadörer och gemensam parlamentarisk församling) som har inrättats genom tidigare avtal behålls. Numera ska dessa dock mötas på två olika nivåer; i plenum när dialogen berör EU och hela OSAKS och regionalt när frågor som berör EU och en speciell region behandlas. Avtalet ger möjlighet för andra länder att få observatörsstatus.

De specifika målen för avtalet är att

1. främja, skydda och förverkliga de mänskliga rättigheterna, demokratiska principer, rättsstatens principer och god samhällsstyrning, varvid särskild vikt ska fästas vid jämställdhet inklusive sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter,
2. bygga fredliga och hållbara stater och samhällen och hantera befintliga och framväxande hot mot fred och säkerhet,

3. främja mänsklig och social utveckling, i synnerhet för att utrota fattigdom och åtgärda ojämlikheter, för att säkerställa att alla har ett värdigt liv och att ingen lämnas utanför, varvid särskild vikt ska fästas vid kvinnor och flickor,
4. mobilisera investeringar, stödja handeln och främja utvecklingen av den privata sektorn i syfte att uppnå en hållbar och inkluderande tillväxt och skapa anständigt arbete för alla,
5. bekämpa klimatförändringar, skydda miljön och säkerställa en hållbar förvaltning av naturresurserna, och
6. genomföra en övergripande och balanserad migrationsstrategi för att dra nytta av fördelarna med en säker, ordnad och reguljär migration och rörlighet, hejda irreguljär migration och samtidigt ta itu med dess bakomliggande orsaker, med fullt iakttagande av internationell rätt och i enlighet med parternas respektive befogenheter.

I utkastet till rådsbeslut har kommissionen föreslagit att avtalet ska vara ett exklusivt EU-avtal. Det innebär att avtalet sluts mellan EU å ena sidan och medlemmarna i OSAKS å andra sidan. Medlemsstaterna har i förhandlingarna drivit att avtalet ska vara ett blandat avtal, dvs. att både EU och dess medlemsstater är avtalsparter. Som utgångspunkt ingås EU-avtal på områden där EU har exklusiv extern befogenhet (EU-only) och blandade avtal ingås på områden där EU och dess medlemsstater delar befogenheten. Ett EU-avtal förutsätter, till skillnad från ett blandat avtal, inte ratificering av alla medlemsstater för att träda ikraft. Det kan därmed träda i kraft direkt efter att parterna antagit det.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Avtalet har vid en preliminär bedömning inte någon påverkan på gällande svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Eftersom Europeiska utvecklingsfonden (EUF) ska avvecklas och finansieringen överförs till EU:s allmänna budget genom instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (Europa i världen) finns det inte några finansiella belopp i avtalet. EU åtar sig att tillhandahålla lämplig nivå av finansiering i linje med EU:s egna regler och procedurer. För svensk del innebär detta således inte några budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att den överenskomna avtalstexten är bra. Positivt för svenskt vidkommande är bland annat att avtalet har sin utgångspunkt i starka regionala partnerskap och betoning på viktiga områden som genomförandet av Agenda 2030, fattigdomsbekämpning, jämställdhet, sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR), mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer, miljö och klimat liksom ett balanserat språk gällande migration.

Sveriges position, i likhet med övriga EU-medlemsstater, är att avtalet ska vara ett blandat avtal, dvs. att det ska ingås av både EU och dess medlemsstater.

Sverige har också varit drivande för att samstämmigheten med andra pågående EU-processer säkerställs, till exempel i samband med framtagandet av en Afrikastrategi. Förslaget stärker samarbetet med var och en av regionerna och innebär en mer specialanpassad strategi och stöd till EU:s strategi ”Ett Afrika”.

Regeringen vill att det nya avtalet träder i kraft så snart som möjligt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har givit stöd till avtalstexten även om vissa har haft invändningar gällande migration och sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. Samtliga medlemsstater anser att avtalet ska ingås som ett blandat avtal, dvs. att såväl EU som dess medlemsstater är parter. När det gäller själva avtalstexten så är inte planen att den ska öppnas upp för förhandling igen. Avtalet paraferades i april av EU och OSAKS chefsförhandlare.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen argumenterar för att avtalet bör ingås som ett exklusivt EU-avtal. Kommissionen menar att avtalet kan ingås som ett EU-avtal även om det till vissa delar innehåller delad kompetens där EU ännu inte utövat befogenheten internt.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Utkastet har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Utkastet till rådsbeslut för undertecknande och provisorisk tillämpning har artikel 217 jämförd med artikel 218.5 och artikel 218.8 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som rättslig grund.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Avtalsutkastet följer EU:s mål på det externa området och bidrar till den politiska prioriteringen om EU som en starkare global aktör. Avtalet stärker samarbetet med respektive region och tillåter ett mer skräddarsytt samarbete än tidigare avtal. Avtalet underlättar också samarbetet mellan olika nivåer.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådet avser att ändra avtalet från ett exklusivt EU-avtal till ett avtal med både EU och dess medlemsstater som avtalsparter. Den tidsplan som preliminärt förutses är att rådet ska fatta beslut om undertecknande och provisorisk tillämpning i början av 2022.

4.2 Fackuttryck/termer

OSAKS Organisationen för stater i Afrika, Karibien och Stillahavsområdet. Tidigare gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, även känt som AVS-staterna.