



RUSLAND

Forbindelserne mellem EU og Rusland har siden 2014 været anspændte som følge af Ruslands ulovlige annektering af Krim og støtten til oprørsgrupper i det østlige Ukraine samt af landets politik i forhold til nabolandene, misinformationskampagner og den negative interne udvikling. Spændingerne er taget til efter den russiske intervention i Syrien. EU har siden 2014 regelmæssigt forlænget sanktionerne mod Rusland. EU og Rusland er stadig meget afhængige af hinanden, og EU anvender en tilgang med et »selektivt engagement«.

RETSGRUNDLAG

- Afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union (TEU): »optræden udadtil«
- Artikel 206-207 (handel) og artikel 216-219 (internationale aftaler) i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)
- Partnerskabs- og samarbejdsaftale (PSA) (bilaterale forbindelser).

FORBINDELSERNE MELLEM EU OG RUSLAND

Inden krisen brød ud i Ukraine, havde EU og Rusland været i færd med at opbygge et strategisk partnerskab, der bl.a. omfattede spørgsmål om handel, økonomi, energi, klimaforandringer, forskning, uddannelse, kultur og sikkerhed, herunder terrorbekæmpelse, ikkespredning af kernevåben og konfliktløsning i Mellempøsten. EU var en stærk fortaler for Ruslands tiltrædelse af WTO (som blev fuldendt i 2012). I de senere år har spørgsmålet om det fælles nabo område skabt store gnidninger mellem EU og Rusland. Ruslands ulovlige annektering af Krim i marts 2014 og beviserne for, at Rusland støttede oprørssoldater i det østlige Ukraine, udløste en international krise. EU gennemgik sine bilaterale forbindelser med Rusland, ophørte med at afholde regelmæssige bilaterale topmøder og suspendede dialogen om visumspørgsmål og forhandlingerne om en ny bilateral aftale, der skulle afløse partnerskabs- og samarbejdsaftalen. EU følger i øjeblikket en dobbeltsporet tilgang over for Rusland, som kombinerer gradvise sanktioner med forsøg på at finde diplomatiske løsninger på konflikten i det østlige Ukraine. Ruslands deltagelse i E3+3-landenes bestræbelser på at indgå en atomaftale med Iran i juli 2015 skabte håb om et øget samarbejde på den globale scene. Imidlertid har Ruslands intervention i krigen i Syrien siden september 2015 til støtte for præsident Assad og iværksættelsen af en massiv misinformationskampagne både i og uden for Rusland skabt yderligere spændinger i forhold til Vesten.



Præsidentvalget i 2018 sikrede med 76,69 % af stemmerne Vladimir Putin den fjerde mandatperiode som præsident. Som ved tidligere lejligheder blev Europa-Parlamentet ikke indbudt til at sende en valgobservationsmission. Siden 2012 har Rusland vedtaget lovgivning, som er rettet mod oppositionen og civilsamfundet. Flere hundrede NGO'er er blevet stemplet som »udenlandske agenter« og/eller »uønskede organisationer«, og myndighederne har skærpet kontrollen med medierne og brugen af internettet. EU er bekymret over retsstatsforholdene — herunder korrupsionen. Oppositionspolitikeren Aleksej Navalnij iværksatte i 2017 og 2018 store demonstrationer mod korrupsion, som fandt sted over hele Rusland og blev mødt med skrappe reaktioner fra myndighedernes side. Ruslands centrale valgkommission og landets højesteret forbød Navalnij at opstille som kandidat på grund af en tidligere, anfægtet dom. Parlamentsvalget i september 2016 havde allerede bekræftet den overvejende støtte til præsident Putin og varslet en stor sejr for hans parti Det Forenede Rusland.

Ruslands økonomi rejste sig i 2017 fra recessionen i perioden 2014-2016 og turbulensen i banksektoren, idet den drog fordel af øgede indtægter fra olie- og råvareeksporten. Udsigterne er gunstige, men landets investeringsklima er usikkert, og dets økonomiske resultater er fortsat afhængige af olie- og gaspriserne. Det økonomiske system er koncentreret i et fåtal af sektorer; det mangler forandringsfremmende investeringer, mens store virksomheder, som er tæt knyttet til staten, dominerer markedet. På trods af sanktionerne er EU fortsat Ruslands største handelspartner, og Rusland er EU's fjerdestørste. De handelsmæssige og økonomiske forbindelser skæmmes dog af talrige faktorer, som f.eks. Ruslands embargo mod adskillige EU-landbrugsfødevarer, WTO-tvister og alvorlige begrænsninger af mulighederne for EU-virksomheders deltagelse i russiske offentlige udbud.

EU har siden marts 2014 gradvist indført restriktive foranstaltninger over for Rusland som reaktion på den ulovlige annektering af Krim og destabiliseringen af Ukraine. EU udvidede i væsentlig grad sine sanktioner efter nedskydningen af flyet MH17 den 17. juni 2015 over et område, der kontrolleres af russiskstøttede oprørere i det østlige Ukraine. Sanktionerne ajourføres og forlænges regelmæssigt.

EU's restriktive foranstaltninger tager forskellige former. Diplomatiske foranstaltninger består i udelukkelse af Rusland fra G8, standsning af processen for Ruslands tiltrædelse af OECD og Det Internationale Energiagentur og suspenderingen af de regelmæssige bilaterale topmøder mellem EU og Rusland.

Økonomiske sanktioner er rettet mod samhandelen med Rusland i bestemte økonomiske sektorer. De begrænser visse russiske bankers og virksomheders adgang til EU's primære og sekundære kapitalmarkeder. De indfører eksport- og importforbud mod handlen med våben og et eksportforbud mod varer med dobbelt anvendelsesformål til militært brug eller militære slutbrugere i Rusland. De begrænser desuden russisk adgang til visse følsomme teknologier og tjenesteydelser, der kan bruges til olieproduktion og -boring. Specifikke restriktioner på økonomiske forbindelser med Krim og Sevastopol finder anvendelse, herunder et importforbud mod varer fra halvøen, et eksportforbud mod visse varer og teknologier, restriktioner på investeringer og et forbud mod at levere turismetjenester. Foranstaltninger vedrørende økonomisk samarbejde suspenderer nye finansieringstransaktioner i Rusland gennem



Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBGU).

Individuelle restriktive foranstaltninger finder anvendelse på mere end 150 personer og 40 enheder, hvis aktiver er blevet indefrosset og mod hvem, der er blevet pålagt et rejseforbud, fordi deres handlinger har undermineret Ukraines territoriale integritet, suverænitet og selvstændighed. Listen omfatter formændene for de to kamre i Ruslands føderale forsamling (Statsdumaen og Føderationsrådet) samt den fungerende formand for den russiske delegation til Det Parlamentariske Samarbejdsudvalg EU-Rusland.

EU's Udenrigsråd opstillede i marts 2016 fem vejledende principper, der skal ligge til grund for EU's forbindelser med Rusland: (1) gennemførelse af Minskaftalen som den afgørende forudsætning for enhver væsentlig ændring i EU's indstilling til Rusland, (2) styrkede forbindelser med EU's østlige partnerskabslande og andre nabolande, herunder lande i Centralasien, (3) styrkelse af EU's modstandsdygtighed (f.eks. for så vidt angår energisikkerhed, hybride trusler eller strategisk kommunikation), (4) selektivt engagement med Rusland vedrørende anliggender af interesse for EU, (5) behov for at etablere mellemfolkelige kontaktforbindelser og for at støtte det russiske civilsamfund. Det første princip indebærer implicit, at visse af EU-sanktionernes varighed afhænger af fremskridtene hen imod en fredelig løsning på konflikten i det østlige Ukraine.

Rusland har siden august 2014 gjort gengæld for de sanktioner, som EU og vestlige lande (herunder USA, Canada og Australien) har indført, ved at pålægge modsanktioner på landbrugsvarer, råstoffer og fødevarer under henvisning til påståede overtrædelser af standarder for fødevareresikkerhed. Dette har styrket Ruslands importsstitutionspolitik i landbrugssektoren. Rusland anvender endvidere en »sortliste« for europæiske og amerikanske statsborgere (herunder 18 MEP'er), som har kritiseret landets handlinger, og som herigennem nægtes ret til indrejse på russisk territorium. I modsætning til EU's rejseforbud har en person, der står på den russiske liste, ingen mulighed for domstolsprøvelse.

GÆLDENDE AFTALER

Retsgrundlaget for forbindelserne mellem EU og Rusland er partnerskabs- og samarbejdsaftalen, der blev undertegnet i juni 1994. Aftalen, der oprindeligt havde en gyldighedsperiode på ti år, er siden blevet automatisk forlænget hvert år. Den fastsætter de vigtigste fælles mål og etablerer de institutionelle rammer for bilaterale kontakter (herunder regelmæssige høringer om menneskerettigheder og halvårlige topmøder på præsidentniveau, som i øjeblikket er suspenderet).

På topmødet i Skt. Petersborg i maj 2003 styrkede EU og Rusland deres samarbejde ved at skabe fire »fælles rum«: et økonomisk rum, et rum for frihed, sikkerhed og retfærdighed, et rum for ekstern sikkerhed samt et rum for forskning, uddannelse og kultur. På regionalt plan lancerede EU og Rusland sammen med Norge og Island i 2007 den nye politik for den nordlige dimension, som sætter fokus på grænseoverskridende samarbejde i Østersø- og Barentsregionen. I juli 2008 blev der indledt forhandlinger om en ny aftale mellem EU og Rusland for at medtage »retligt bindende forpligtelser« på områder som politisk dialog, retfærdighed, frihed, sikkerhed, økonomisk samarbejde,



forskning, uddannelse, kultur, handel, investeringer og energi. Der blev i 2010 lanceret et »partnerskab for modernisering«. Forhandlinger om en visumlempelsesaftale blev afsluttet i 2011. Ruslands intervention på Krim førte imidlertid til suspenderingen af alle disse forhandlinger og processer. Det Europæiske Råd lagde i 2014 såvel samarbejdet med Rusland (med undtagelse af det grænseoverskridende samarbejde og de mellemfolkelige kontakter) som ny EU-finansiering gennem internationale finansielle institutioner til fordel for landet på is.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

I henhold til Lissabontraktaten skal Parlamentet — ligesom det var tilfældet med den tidligere partnerskabs- og samarbejdsaftale — godkende alle nye aftaler. Mere specifikke aftaler (f.eks. om visumlettelse) kræver ligeledes Parlamentets godkendelse. Parlamentet fastlægger ikke direkte strategiske behov eller handlingsprogrammer, men fastlægger som lovgivningspart sammen med Rådet målene og prioriteterne for EU's finansielle bistand, herunder det europæiske naboskabsinstrument (ENI), hvorigennem EU's regionale samarbejde med Rusland finansieres. Desuden har Parlamentet ret til at undersøge dokumenter, der vejleder om gennemførelsen af ENI, inden de vedtages — en procedure, der er kendt som »demokratisk kontrol«.

Parlamentet har vedtaget en række beslutninger om Ukraine, i hvilke Ruslands ulovlige annektering af Krim og Ruslands rolle i destabiliseringen af det østlige Ukraine fordømmes. Parlamentet vedtog i juni 2015 en beslutning om status over forbindelserne mellem EU og Rusland, hvori det bakkede EU's sanktioner op og fremhævede nødvendigheden af at yde mere ambitiøs finansiel EU-bistand til det russiske civilsamfund og af at fremme mellemfolkelig kontakt trods de vanskelige forbindelser. I senere beslutninger blev der udtrykt tilfredshed med Kommissionens bestræbelser på at oprette en energiunion med det formål at mindske afhængigheden af energiimport fra Rusland og med EU-foranstaltninger til modvirkning af aggressiv propaganda fra Rusland og andre tredjelande. Parlamentet har dog opfordret til, at der samarbejdes med Rusland på området for terrorbekæmpelse og i forbindelse med fredsprocessen i Mellemøsten, men har stillet sig kritisk over for Ruslands intervention i Syrien.

Før 2014 havde Parlamentet været tilhænger af en ny, omfattende aftale med Rusland baseret på fælles værdier og interesser. Parlamentet har dog i adskillige initiativbetænkninger udtrykt stærk bekymring over den manglende respekt for menneskerettighederne, retsstatsforholdene og demokratiets tilstand i Rusland. De bedste eksempler herpå er love imod LGBTQ-»propaganda« og undertrykkelse af uafhængige NGO'er eller af dem, som modtager finansiering fra kilder uden for Rusland. Parlamentet vedtog i april 2017 en beslutning, i hvilken anholdelsen af Aleksej Navalnij fordømmes. I 2016 fordømte Parlamentet på det kraftigste de hidtil usete niveauer af menneskerettighedskrænkelser, der blev begået mod befolkningen på Krim, især mod tatarerne. Parlamentet anmodede i marts 2017 Rusland om at frigive mere end 30 ukrainske statsborgere, som enten var fængslet eller udsat for frihedsberøvelse.

Forbindelserne med russiske lovgivere blev fra 1997 til 2014 primært udviklet i Det Parlamentariske Samarbejdsudvalg, som er et interparlamentarisk forum, der



blev oprettet ved partnerskabs- og samarbejdsaftalen mellem EU og Rusland i 1994. I perioden 1997 til begyndelsen af 2014 fungerede Det Parlamentariske Samarbejdsudvalg EU-Rusland som en stabil platform for udviklingssamarbejde og dialog mellem delegationer fra Europa-Parlamentet og Ruslands føderale forsamling. Siden marts 2014 har Parlamentet imidlertid afbrudt de interparlamentariske forbindelser med Ruslands føderale forsamling i overensstemmelse med de diplomatiske restriktive foranstaltninger, der er truffet som reaktion på den ukrainske krise. Parlamentets Delegation til Det Parlamentariske Samarbejdsudvalg EU-Rusland mødes dog fortsat på egen hånd for at drøfte spørgsmål vedrørende forbindelser mellem EU og Rusland. Den fastholder desuden en kanal til drøftelse og udveksling med repræsentanter for det russiske civilsamfund, NGO'er og medierne.

Parlamentet er siden 1999 ikke blevet indbudt af Rusland til at foretage valgobservation og har ingen andre relaterede aktiviteter i landet.

Mario Damen
05/2019

