

GEMENSAMMA PARLAMENTARISKA AVS–EU-FÖRSAMLINGEN

Plenarhandling

AVS–EU/101.082/B/2011

12.9.2011

BETÄNKANDE

om Lissabonfördragets inverkan på förbindelserna mellan AVS och EU

Utskottet för politiska frågor

Medföredragande: Raphael Mangouala (Gabon) och Mariya Nedelcheva

DEL B: MOTIVERING

AVS-länderna är sedan länge privilegierade partner till EU. Lissabonfördragets ikraftträdande medför flera förändringar för AVS–EU-partnerskapets framtid. Dessa förändringar inverkar framför allt på unionens institutionella struktur och kan påverka den politiska dialogen (1). Det krävs därför att Europaparlamentets nya befogenheter uppfattas korrekt och att den gemensamma parlamentariska församlingens roll omprövas för att upprätta ett hållbart och balanserat partnerskap (2).

Institutioner och politisk dialog

Det faktum att den uttryckliga hänvisningen till AVS-länderna strukits i Lissabonfördraget ställer båda parter inför utmaningen att omdefiniera sina gemensamma intressen, så att värdet av det partnerskap som funnits sedan 1975 förstärks.

Den verkliga utmaningen med den institutionella omstruktureringen av förbindelserna mellan EU och AVS-länderna efter att Lissabonfördraget trätt i kraft är att utnyttja Lissabonfördragets nya bestämmelser och bygga vidare på vad som åstadkommit genom partnerskapsavtalet för att bättre kunna bemöta de nya globala utmaningarna.

I Lissabonfördraget finns bestämmelser om en bättre samordning av unionens yttre åtgärder. Europeiska utrikestjänsten, som leds av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, Cathrine Ashton, har organiserats geografiskt kring tre områden, dvs. Afrika, Amerika och Asien. Denna omorganisering innebär att man i strikt mening genomfört målet om att förbindelserna med AVS-länderna jämföras med EU:s övriga partnerskap.

Förbindelserna mellan EU och AVS-länderna grundar sig följaktligen på en uppsättning instrument som syftar till att främja utveckling och konfliktförebyggande, säkerhet, stabilitet och försvar av de mänskliga rättigheterna. Här uppstår emellertid frågan om vilket utrymme utvecklingspolitiken får inom den övergripande ramen för EU:s utrikespolitik. Några talar om risken för marginalisering och att utvecklingssamarbetet skulle kunna användas som ett instrument. EU:s nya utrikespolitik kan inte bli effektiv om den inte på ett skickligt sätt kombineras med de verktyg som står till förfogande. Så länge fattigdomsutrotningen fortsätter att vara ett av de främsta övergripande målen på unionens politiska dagordning bör utvecklingssamarbetet få lika stor betydelse som övrig politik och inte ges en underordnad position.

Därför är det viktigt att kommissionens generaldirektorat för utveckling förfogar över tillräckliga resurser och medel för att kunna utföra sitt arbete ordentligt. Detta är särskilt viktigt för att generaldirektoratet i tillräcklig utsträckning ska kunna påverka den slutgiltiga planeringen för varje land och anslagsfördelningen. Det är upp till utrikestjänsten att prioritera utvecklingspolitiken i sina yttre förbindelser.

Den institutionella omstruktureringen innebär också att EU-delegationernas roll behöver ses över. Det är viktigt att delegationernas mandat definieras ordentligt, att de

tilldelas de personella och andra resurser som krävs och att instruktionerna från Bryssel samordnas så att delegationerna inte överbelastas utan helt och hållet kan inrikta sig på sina nya uppgifter.

Vid sidan av frågan om EU-institutionernas struktur är det viktigt att AVS-gruppen ser över sin verksamhet och organisation. AVS-gruppen har vid upprepade tillfällen uttryckt sina farhågor över de institutionella förändringar som är knutna till Lissabonfördragets ikraftträdande. AVS-gruppen bör snarare betrakta dessa förändringar som ett tillfälle att omorganisera sina förbindelser med EU. Det är bara genom att beakta sitt gemensamma ansvar som AVS-länderna och EU verkligen kan anpassa sina förbindelser efter de nya förhållandena och omvandla konstruktionen ”givare-mottagare” till en förbindelse mellan två verkligt jämbördiga partner. Det gäller också att omdefiniera de gemensamma intresseområdena. Den politiska dialogen, som för närvarande tappar fart, kan bara återupplivas om nya gemensamma mål fastställs. Till exempel skulle energifrågan kunna innebära möjligheter att skapa nya synergier mellan den europeiska kontinenten med sitt stora energiberoende och den afrikanska kontinenten, som skulle kunna dra fördel av investeringar i produktion av förnybar energi. Även klimatförändringen utgör ett gemensamt intresse som inte kan negligeras. Migrationsfrågorna bör också noga övervägas för att man ska kunna utarbeta en strategi som gynnar båda parter och för att båda parter ska kunna dra lika stor fördel av rörligheten för arbetstagare, forskare, studenter och affärsmän.

Denna definition av områden av gemensamt intresse går hand i hand med den viktiga uppgiften att följa och kontrollera den politiska och institutionella utvecklingen. På så sätt kan man inom föreskriven tid anpassa de prioriteringar som fastställts av partnerskapet. Ju mer AVS-partnerna känner till om vad dessa förändringar innebär, desto bättre kommer de att kunna upprätthålla sin position som nyckelpartner till EU. Det är följaktligen viktigt att de utarbetar en solid ram för förbindelserna med den höga representanten, utrikestjänsten och delegationscheferna.

För att återuppliva den politiska dialogen är det också nödvändigt att AVS-gruppen öppnar sig mot andra tillväxtekonomier (Indien, Brasilien, Kina m.fl.). AVS-gruppen bör fortsätta med sitt integrationsarbete och utveckla sina förbindelser med andra partnerländer. Man måste emellertid också se till att det finns en konsekvens mellan de viktiga frågor som AVS-gruppen försvarar vid stora internationella toppmöten och dessa frågor reella tillämpning när avtal ingås med tillväxtekonomier. Principen om villkorlighet i EU:s utvecklingsbistånd (som inte förekommer inom andra partnerskap) bör uppfattas som en garanti för en stabil och kontinuerlig förbättring av befolkningarnas livsvillkor.

Europaparlamentet och den gemensamma parlamentariska församlingen

Ikraftträdandet av Lissabonfördraget innebär att 40 nya områden omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Hädanefter är parlamentet och rådet jämbördiga lagstiftare på alla dessa nya EU-politikområden, vilket innebär att parlamentets befogenheter ökat väsentligt.

Överförandet av politikområden till unionen innebär också att AVS-gruppens möjligheter ökar. Enligt artikel 12 i Cotonouavtalet ”... ska gemenskapen, om den vid utövandet av sina befogenheter avser att vidta en åtgärd som skulle kunna påverka AVS-staternas intressen vad beträffar detta avtals mål, i god tid i förväg underrätta dessa stater. (...) AVS-staterna [kan] också framföra synpunkter skriftligen till gemenskapen och lägga fram förslag till ändringar med angivande av hur deras behov bör tillgodoses.”¹

Det säger sig självt att AVS-länderna gör klokt i att så ofta som möjligt tillämpa denna artikel för att till fullo dra nytta av möjligheten att utöva inflytande på den unionspolitik som påverkar deras utveckling. Detta spelar en avgörande roll när det gäller att förstärka partnerskapet och fastställa gemensamma prioriteringar. Det kan också på sikt skapa nya möjligheter.

Frågan om möjligheten att integrera Europeiska utvecklingsfonden i den allmänna budgeten, som en följd av att den uttryckliga hänvisningen till AVS-länderna strukits i Lissabonfördraget, stärker parlamentets befogenheter ytterligare, eftersom parlamentet måste godkänna budgeten innan den antas.

Parlamentet har bland annat på handelsområdet blivit en viktig aktör i förhandlingarna om handelsavtal. Parlamentets samtycke krävs för att de handelsavtal som förhandlats fram ska antas, och parlamentet kan återkalla sitt samtycke till slutandet av ett avtal som går emot dess intressen. För att bättre kunna försvara sina ståndpunkter och intressen bör AVS-partnerna därför knyta starkare band med parlamentets ledamöter.

Det är här som den gemensamma parlamentariska församlingen kan spela sin viktigaste roll. Den gemensamma församlingen bör hädanefter ses som en plattform för utbyte mellan parlamentariker från båda parter, där man bör ta till vara på alla möjligheter till diskussion som berör förändringarna och utvecklingen av förbindelserna mellan AVS och EU. **Det kan alltså vara lämpligt att på den gemensamma parlamentariska församlingens dagordning ta med diskussioner om avtal som håller på att förhandlas fram.**

Avslutningsvis är det viktigt att AVS–EU-partnerna utnyttjar möjligheten till stora institutionella förändringar för att främja sina intressen och således förbättra sitt partnerskap. Dialogen mellan partnerskapets aktörer bör bli mer öppen och uppriktig, så att även de mest känsliga och svåra frågorna kan lösas till samtliga parter fördel.

¹ (2010/648/EU) ”I och med Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 har Europeiska unionen ersatt och efterträtt Europeiska gemenskapen och från den dagen utövar den alla Europeiska gemenskapens rättigheter och fullgör alla dess skyldigheter. Därför ska hänvisningar till Europeiska gemenskapen i avtalstexten i lämpliga fall läsas som Europeiska unionen.”