

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 14/2001 rd

Regeringens proposition om godkännande av partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet, å ena sidan, och Europeiska ge-menskapen och dess medlemsstater, å andra si-dan, samt om godkännande av det interna avtal om finansieringen som medlemsstaterna i Euro-peiska gemenskapen ingått med anledning av partnerskapsavtalet samt med förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser i part-nerskapsavtalet vilka hör till området för lag-stiftningen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 juni 2001 en propo-sition om godkännande av partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afri-ka, Västindien och Stilla-havsområdet, å ena si-dan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, samt om godkän-nande av det interna avtal om finansieringen som medlemsstaterna i Europeiska gemenskapen in-gått med anledning av partnerskapsavtalet samt med förslag till lag om ikraftträdande av de be-stämmelser i partnerskapsavtalet vilka hör till området för lagstiftningen (RP 84/2001 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlags-utskottet lämnat utlåtande i ärendet (GrUU 31/2001 rd). Utlåtandet ingår som bilaga till be-tänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Laura Kansikas-Debraise, enhets-chef Hannele Tikanvaara, utrikessekreterare Pekka Puustinen och utrikessekreterare Juk-ka Salovaara, utrikesministeriet
- medlemmen av den utvecklingspolitiska ar-betsgruppen Janne Ronkainen, Servicecentra-len för utvecklingssamarbete.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner det i Cotonou i Benin den 23 juni 2000 under-

tecknade partnerskapsavtalet mellan gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stilla-havsområ-

det, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å andra sidan. Vidare föreslås att riksdagen godkänner det interna avtal om finansieringen som undertecknades i Bryssel den 18 september 2000 mellan medlemsstaterna i Europeiska unionen.

Partnerskapsavtalet AVS-EG, vars officiella namn är "Partnerskapsavtal mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat den 23 juni 2000" (nedan AVS-EG-avtalet), är ett samarbetsystem vars parter är Europeiska unionens medlemsstater, Europeiska gemenskapen och 77 stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (de s.k. AVS-staterna). Avtalet gäller i 20 år, dvs. 2000—2020. Enligt avtalet är målet för samarbetet mellan Europeiska unionen och AVS-staterna att främja AVS-staternas ekonomiska, kulturella och sociala utveckling för att därigenom bidra till fred och säkerhet och till främjandet av en stabil och demokratisk politisk miljö. Målen för samarbetet är en minskning av fattigdomen, en hållbar utveckling och AVS-staternas gradvisa integration i världsekonomin. De grundläggande principerna i samarbetet är likställdhet mellan parterna, ägarskap, deltagande, dialog samt differentiering och regionalisering av samarbetet. Avtalet innehåller bestämmelser om samarbetets politiska dimension, utvecklingssamarbete och handel. Främjandet av delaktighet i handlingssätten intar en central ställning i bestämmelserna i avtalet. Målet är att främja medborgarsamhällets roll i samarbetet. Bestämmelserna om handeln innehåller en process som leder till en ny handelsordning. Inom ramen för processen kommer man att fortsätta med liberaliseringen av handeln mellan parterna och avtala om samarbete inom olika områden av handeln. Den nuvarande handelsordningen, som följer av AVS-EG-konventionen (den s.k. Lomékonventionen), upphör senast år 2008. Utvecklingssamarbetet baserar sig på sådana utvecklingsmål, strategier och prioriteter som AVS-staterna själva har slagit fast på såväl regional som nationell nivå. En del av avtalet består av ett finansproto-

koll med bestämmelser om den finansiering som reserverats för AVS-EG-samarbetet för perioden 1.3.2000—28.2.2005. Avtalet innebär betydande förändringar i AVS-EG-samarbetet i jämförelse med dess föregångare Lomékonventionen. Avtalet stärker den politiska dimensionen i samarbetet, effektiviserar utvecklingssamarbetet och förändrar AVS-EG-handelsordningen i enlighet med världshandelsorganisationen WTO:s regler. AVS-EG-avtalet träder i kraft den första dagen i den andra månaden efter den dag då instrumenten för ratifikation från alla EU-medlemsstater och från åtminstone två tredjedelar av AVS-staterna samt instrumentet med anmälan av gemenskapens godkännande av avtalet har deponerats. Den föregående AVS-EG-konventionen upphörde officiellt att gälla 28.2.2000. För att AVS-EG-samarbetet skall kunna fortgå utan avbrott under den tid som ratificeringsprocessen i fråga om AVS-EG-avtalet förutsätter, har man genom ett beslut av ministerrådet för AVS-EG i juli 2000 beslutat att tillfälligt från den 2 augusti 2000 tillämpa vissa sådana bestämmelser i AVS-EG-avtalet vilka gäller bland annat planeringen av utvecklingssamarbetsprojekt. Under tiden 1.3—1.8.2000 iaktogs i huvudsak bestämmelserna i den föregående AVS-EG-konventionen. Bestämmelserna om finansieringen av samarbetet träder dock inte i kraft förrän AVS-EG-avtalet och det interna avtalet om finansieringen av det förstnämnda avtalet har ratificerats. Samarbetet under tiden från det att Lomékonventionen upphört att gälla till det att AVS-EG-avtalet träder i kraft finansieras med de återstående medlen från den åttonde europeiska utvecklingsfonden som inrättats för Lomékonventionen. Genomförandet av AVS-EG-avtalet är nära förbundet med det interna avtal om finansieringen som undertecknats mellan EU:s medlemsländer i Bryssel den 18 september 2000. Genom avtalet om finansieringen inrättas för finansiering av det samarbete som bedrivs inom ramen för AVS-EG-avtalet den nionde europeiska utvecklingsfonden (EUF-9). I avtalet kommer man överens om hur stora bidrag EU:s medlemsländer skall ge till fonden och om deras röstantal i de kommittéer som förvaltar bistån-

det. Det interna avtalet om finansieringen träder i kraft den första dagen i den andra månaden efter det att den sista EU-medlemsstaten har anmält att den har godkänt avtalet i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser.

Till denna proposition har för kännedom dessutom fogats det interna avtal om förfaranden som EU-medlemsstaterna undertecknade i Bryssel den 18 september 2000. I avtalet om förfaranden fastställs bl.a. förfarandet för biläggande av

tvister mellan EU-länderna i frågor som gäller AVS-EG-avtalet.

Till propositionen ansluter sig ett förslag till lag om ikraftträdande av de till området för lagstiftningen hörande bestämmelserna i partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillehavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan. Den föreslagna lagen avses träda i kraft samtidigt som avtalet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Utskottet konstaterar att Cotonou-avtalet är en av de viktigaste metoderna för Europeiska unionens utvecklingssamarbete och har det mest omfattande tillämpningsområdet i geografiskt avseende. Avtalet stärker det intensiva samarbetet mellan Europeiska unionen och stater i Afrika, Västindien och Stillehavsområdet som pågått redan i 25 år.

Förhandlingarna för att ersätta den s.k. fjärde Lomékonventionen, som föregick Cotonou-avtalet och undertecknades 1990 för tio år framåt, pågick från september 1998 till februari 2000. Utskottet värdesätter Finlands agerande under Cotonou-förhandlingarna under Finlands EU-ordförandeskap 1999, trots att konventionen undertecknades först under Portugals ordförandeskap.

De viktigaste förändringarna i Cotonou-avtalet i jämförelse med Lomékonventionen är enligt den utredning som utskottet har erhållit en bredare politisk dialog, utvecklingsländernas eget deltagande och en betoning av partnerskapet, reviderade bestämmelser om handeln och det ekonomiska samarbetet samt ett nytt finansieringssamarbete.

Med beaktande av avtalets centrala roll för Finlands bilaterala utvecklingssamarbetet finner utskottet det viktigt att de principer som ligger till grund för avtalet även motsvarar tyngdpunkterna även i Finlands eget utvecklingssamarbete. Det är likaså viktigt att man i ett så cen-

tralt avtal som det här är fråga om på ett heltäckande sätt beaktar de utvecklingsmål som uppställts vid FN:s konferenser under 1990-talet. Utskottet finner att Cotonou-avtalet motsvarar Finlands mål för utvecklingssamarbetet och i tillräcklig utsträckning också beaktar de utvecklingsmål som uppställts vid FN-konferenser under 1990-talet.

Utskottet understryker att ett viktigt mål både för Finlands och EU:s utvecklingssamarbete är att minska fattigdomen. Vid verkställandet av Cotonou-avtalet framgår detta även av det faktum att av de AVS-länder som är EU:s samarbetspartner hänförs 40, dvs. mer än hälften till de allra fattigaste utvecklingsländerna, dvs. till de s.k. LDC-länderna, som enligt FN:s definition sammanlagt uppgår till 49.

Utskottet anser det också vara viktigt att Cotonou-avtalet ytterligare preciserar definitionen av avtalets "väsentliga delar". Till avtalets väsentliga delar hänförs på basis av artikel 9 de mänskliga rättigheterna, de demokratiska principerna och rättsstaten. I punkt 3 i samma artikel konstateras att principen om sunt styrelseskick skall utgöra ett av avtalets "grundelement". I artikel 96 ingår bestämmelser om avtalsparternas förfarande vid överträdelse av avtalets väsentliga delar. Överträdelser skall i första hand biläggas genom förhandlingar, men i sista hand kan en avtalspart avbryta det avtalsenliga samarbetet. Enligt artikel 9 punkt 3 skall endast allvarli-

ga fall av korruption betraktas som kränkning av principen om ett sunt styrelseskick.

I artikel 366 a i den gällande Lomékonventionen ingår ett förfarande som följer samma principer som förfarandet enligt artikel 96 i Cotonou-avtalet och med stöd av vilket förhandlingar om överträdelse av väsentliga delar har förts med flera AVS-länder, t.ex. Fidjiöarna, Haiti samt Elfenbenskusten. I många fall har samarbetet även avbrutits på initiativ av Europeiska unionen.

Utskottet understryker att EU bör fästa fortsättande uppmärksamhet vid att avtalets väsentliga delar realiseras i partnerskapsländerna. Med tanke på de förfaranden som i avtalet betonar partnerskapet finner utskottet det viktigt att de problem som uppstår vid tillämpningen av avtalsbestämmelserna i första hand avhjälpas genom förhandlingar.

Avtalets bestämmelser om handelspolitiken bereds så att de nya, med världshandelsorganisationen WTO:s regler harmoniserade bestämmelser kan tillämpas från 2008. Enligt utredning till utskottet är målet att åstadkomma regionala arrangemang som gör det möjligt att beakta varje områdes särdrag. Eftersom avtalet gäller fram till 2020 finner utskottet det motiverat att understryka betydelsen av förhandlingarna om handeln.

Enligt avtalet skall EU senast 2005 medge de minst utvecklade AVS-ländernas produkter fritt tillträde till marknaden. Genom Europeiska gemenskapens "Allt utom vapen"-förordning inledde unionen i februari i år denna process i fråga om LDC-länderna, även om tillträdet till marknaden för de minst utvecklade ländernas viktigaste produkter, dvs. bananer, ris och socker, blir verklighet först efter en relativt lång övergångstid.

Cotonou-avtalet medför också nya bestämmelser om finansieringen av AVS-EG-samarbetet i syfte att förenkla bestämmelserna om och förfarandena för finansieringen. Det praktiska genomförandet av AVS-EG-samarbetet sammanhänger med en omständighet som utskottet fäste uppmärksamhet vid i sitt betänkande om regeringens åtgärdsberättelse för 1999 (UtUB

8/2000 rd). EG:s utvecklingssamarbete blir lidande av den enorma eftersläpningen i biståndsutbetalningarna. Enligt kommissionens uppgifter är fortsättningsvis cirka 9,9 miljarder euro (cirka 59 miljarder mark) av 8:e Europeiska utvecklingsfonden oanvända, huvudsakligen till följd av krig eller konflikter i mottagarländerna. Den 9:e Europeiska utvecklingsfonden, som omfattar åren 2000—2005, föreslås uppgå till 13,5 miljarder euro (cirka 80 miljarder mark).

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 31/2001 rd) behandlat frågor som sammanhänger med godkännandet och ikraftsättandet av avtalet med avseende på grundlagen. Enligt grundlagsutskottets utlåtande krävs riksdagens samtycke för godkännandet av Cotonou-avtalet till den del avtalet ingår i Finlands behörighet. Enligt grundlagsutskottet är riksdagens samtycke nödvändigt också för godkännandet av EU:s interna finansieringsprotokoll samt, i motsats till vad som konstateras i regeringens proposition, även för godkännandet av det interna EU-avtal som gäller åtgärder och förfaranden för verkställigheten av AVS-EG-partnerskapsavtalet. Godkännandet av dessa avtal kan enligt grundlagsutskottet ske genom enkel majoritet.

I enlighet med grundlagsutskottets utlåtande föreslår utskottet att riksdagen också godkänner det interna avtalet mellan EU-staterna om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet. Utskottet föreslår likaså att ikraftträdelselagen kompletteras på det sätt som grundlagsutskottet rekommenderar, dvs. så att även de bestämmelser som hänför sig till det interna proceduravtalet sätts i kraft genom lag.

Slutligen fäster utskottet avseende vid en teknisk omständighet i regeringens proposition. Utskottet finner det inte motiverat att i regeringens proposition har intagits de personers namnteckningar som på EU-medlemsstaternas eller AVS-staternas vägnar har undertecknat avtalet, vissa av dem rentav flera gånger. I propositionen, som till följd av att där ingår detaljerade tull- o.dyl. förteckningar redan uppgår till drygt 500 sidor, har dessutom intagits över 50 tryckta sidor med enbart underskrifter.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår utrikesutskottet vördsamt

att riksdagen godkänner det i Cotonou den 23 juni 2000 ingångna partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, till den del avtalet hör till Finlands behörighet,

att riksdagen godkänner det i Bryssel den 18 september 2000 ingångna interna avtalet mellan medlemsstaterna i Europeiska gemenskapen om finansiering och förvaltning av gemenskapens bistånd inom ramen för finansprotokollet till partnerskapsavtalet mellan staterna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, och om tilldelning av ekonomiskt stöd till de utomeuropeiska länder och territorier på vilka den fjärde delen av EG-fördraget är tillämplig,

att riksdagen godkänner det i Bryssel den 18 september 2000 ingångna interna avtalet mellan Europeiska unionens medlemsstater om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet AVS-EG och

att lagförslaget godkänns utan ändringar med undantag av 1 § som ändras på följande sätt

1 §

De bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det i Cotonou (Benin) den 23 juni 2000 ingångna partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, samt i det i Bryssel den 18 september 2000 ingångna interna avtalet mellan Europeiska unionens medlemsstater om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet AVS-EG, gäller som lag sådana Finland har förbundit sig till den.

UtUB 14/2001 rd — RP 84/2001 rd

Helsingfors den 4 december 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
medl. Ulla Anttila /gröna
Tytti Isohookana-Asunmaa /cent
Antti Kalliomäki /sd
Ilkka Kanerva /saml
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Juha Korkea-öja /cent

Outi Ojala /vänst
Kalevi Olin /sd
Sirpa Pietikäinen /saml
Mirja Ryyänen /cent
Hannu Takkula /cent
Ben Zyskowitz /saml
ers. Kari Myllyniemi /cent (delvis).

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Antti Pelttari.