

Utrikesutskottets utlåtande 2021/22:UU17

Ukrainas, Georgiens och Moldaviens ansökningar om medlemskap i EU

Sammanfattning

Utrikesutskottet redovisar i detta utlåtande sin granskning av de ansökningar om medlemskap i Europeiska unionen som Ukraina, Georgien och Moldavien har lämnat in. Utskottet framhåller att Rysslands invasion av Ukraina måste fördömas i de allra starkaste ordalag. Utskottet ser positivt på de tre ländernas ansökningar som gör det ovedersägligt att de ser att deras associeringsprocesser kommer att avslutas med ett EU-medlemskap. Utskottet anser att EU bör ge de tre länderna ett tydligt medlemskapsperspektiv och att de som potentiella kandidatländer ges tillgång till EU:s reformstöd till blivande medlemsstater. Utskottet anser att ett ställningstagande för att betrakta Ukraina som ett potentiellt kandidatland till EU demonstrerar ett orubbligt stöd för landets rätt att självständigt och utan inblandning göra sina utrikespolitiska vägval.

Granskade dokument

Ansökan från Ukraina om medlemskap i Europeiska unionen – Översändande till medlemsstaternas parlament (CM 2003/22).

Ansökan från Georgien om medlemskap i Europeiska unionen – Översändande till medlemsstaternas parlament (CM 2065/22).

Ansökan från Republiken Moldavien om medlemskap i Europeiska unionen – Översändande till medlemsstaternas parlament (CM 2077/22).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets granskning	5
Ukrainas, Georgiens och Moldaviens anökningar om medlemskap i	
EU	5
Utskottets ställningstagande.....	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Ukrainas, Georgiens och Moldaviens anökningar om medlemskap i EU

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 24 mars 2022

På utrikesutskottets vägnar

Kenneth G Forslund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kenneth G Forslund (S), Hans Wallmark (M), Hans Rothenberg (M), Markus Wiechel (SD), Jamal El-Haj (S), Kerstin Lundgren (C), Håkan Svenneling (V), Björn Söder (SD), Diana Laitinen Carlsson (S), Lars Adaktusson (KD), Alexandra Völker (S), Aron Emilsson (SD), Maria Ferm (MP), Magnus Ek (C), Anders Österberg (S), Boriana Åberg (M) och Maria Nilsson (L).

Redogörelse för ärendet

Morgonen den 24 februari 2022 inledde Ryssland ett invasionskrig mot Ukraina. Den 28 februari 2022 lämnade Ukraina in en ansökan om medlemskap i Europeiska unionen till rådets ordförande. Den 3 mars 2022 lämnade Georgien in en medlemskapsansökan och den 4 mars 2022 gjorde även Moldavien det. Rådet underrättade i enlighet med artikel 49 i EU-fördraget riksdagen och de övriga nationella parlamenten om ansökningarna den 4 respektive den 9 mars 2022 (rådets dokument CM 2003/22, CM 2065/22 och CM 2077/22).

Talmannen bestämde den 22 mars 2022, efter samråd med gruppledarna i enlighet med 9 kap. 20 § riksdagsordningen, att riksdagen skulle hänvisa EU-dokumenterna med de tre ländernas medlemskapsansökningar till utrikesutskottet för granskning. Riksdagen hänvisade EU-dokumenterna till utrikesutskottet senare samma dag.

Det ukrainska parlamentets talman skickade den 1 mars 2022 ett brev till riksdagens talman om Ukrainas ansökan om EU-medlemskap (dnr 1488-2021/22). Talmannen har överlämnat brevet till utrikesutskottet. Medlemskapsansökan berörs även i ett brev från Ukrainas ambassad i Sverige som inkom till riksdagen den 2 mars 2022 (dnr 1540-2021/22). En skrivelse från Ukrainas ambassad i Sverige om Ukrainas anslutning till EU inkom till utskottet den 22 mars 2022 (dnr 1640-2021/22)

Utskottet och dess ledamöter har i olika konstellationer haft upprepade kontakter med företrädare för Ukrainas regering och med ledamöter i Ukrainas parlament under en längre tid och i synnerhet efter att Ryssland inledde upptrappningen av sin militära närvaro längs Ukrainas gräns från våren 2021. Ukrainas president Volodymyr Zelenskyj avser att torsdagen den 24 mars 2022 hålla ett anförande via videolänk till riksdagens ledamöter församlade i plenisalen.

Utskottet inhämtade upplysningar från regeringen vid sammanträdet den 17 mars 2022 i samband med kabinetssekreterare Robert Rydbergs föredragning inför utrikesrådets möte den 21 mars 2022.

Utskottets granskning

Ukrainas, Georgiens och Moldaviens anökningar om medlemskap i EU

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Anslutning av nya medlemsstater

Enligt artikel 49 i EU-fördraget får varje europeisk stat som respekterar och förbinder sig att främja de värden som avses i fördragets artikel 2 ansöka om att bli medlem av unionen. Ansökan ska ställas till rådet, som beslutar om ansökan med enhällighet efter att ha hört kommissionen och efter att Europaparlamentet har gett sitt godkännande. De villkor som Europeiska rådet har enats om ska beaktas.

Av artikel 49 framgår vidare att villkoren för att upptas som medlem och nödvändiga anpassningar av EU:s fördrag ska fastställas i ett avtal mellan medlemsstaterna och den ansökande staten. Avtalet ska föreläggas samtliga avtalsparter för ratifikation i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser.

Unionens grundläggande värden

Enligt artikel 2 i EU-fördraget ska unionen bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Europeiska rådets villkor

Europeiska rådet enades vid sitt möte i Köpenhamn i juni 1993 om ett antal krav som ska ställas på blivande medlemsstater. Det handlar om att kandidatlandet ska uppvisa

- stabila institutioner som kan garantera demokrati, rättsstatens principer, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter
- en fungerande marknadsekonomi och kapacitet att hantera konkurrens-tryck och marknadskrafter inom unionen
- förmåga att fullgöra de skyldigheter som följer av medlemskapet, inklusive anslutningen till målen om politisk, ekonomisk och monetär union.

I Europeiska rådets slutsatser framhålls även unionens förmåga att ta emot nya medlemsstater samtidigt som takten i den europeiska integrationen upprätthålls som en viktig sak att ta i beaktande.

Europeiska rådet enades i december 2006 om en utvidgningsstrategi som grund för en förnyad konsensus om utvidgning. Strategin baseras på

- konsolidering av unionens åtaganden i utvidgningsprocessen
- strikt villkorlighet i alla förhandlingsskeden där takten i anslutningsprocessen avgörs av resultaten i reformarbetet och där varje land bedöms efter egna meriter
- öppenhet och kommunikation för att säkerställa brett och varaktigt stöd från allmänheten
- hänsyn till unionens kapacitet att absorbera nya medlemmar.

Europeiska rådets medlemmar ställde sig i ett gemensamt uttalande den 26 mars 2020 bakom de slutsatser som rådet godkänt föregående dag om utvidgningen och stabiliserings- och associeringsprocessen. I dessa slutsatser ställde sig rådet bakom kommissionens meddelande COM(2020) 57 om en förbättrad anslutningsprocess. Syftet med meddelandet var att ge nya impulser till anslutningsprocessen genom att göra den mer förutsägbar, trovärdig och dynamisk samt underställa den en starkare politisk styrning på grundval av objektiva kriterier och en strikt positiv och negativ villkorlighet samt reversibilitet med grundläggande demokratiska, rättsstatliga och ekonomiska reformer som huvudmål (rådets dokument 7002/20).

Ukrainas, Georgiens och Moldaviens ansökningar

Den 28 februari 2022 lämnade Ukraina in en ansökan om medlemskap i Europeiska unionen till rådets ordförande. Den 3 mars 2022 lämnade Georgien in en medlemskapsansökan och den 4 mars 2022 gjorde även Moldavien det.

Ukrainas ansökan

Ukraina framhåller i sin ansökan bl.a. att Ukraina är en europeisk stat som delar de europeiska demokratiska värden som stadfästs i artikel 2 i EU-fördraget. I ansökan understryks vidare att Ukraina på dagens geopolitiska världskarta har ett strategiskt viktigt läge mellan å ena sidan en fri och människocentrerad värld där demokrati och frihet råder och å andra sidan en del av världen med auktoritära ledare som utövar dominans över människor och deras friheter. Vidare betonas det historiska vägskalet som Ukraina och hela den civiliserade världen ställts inför till följd av det krig som Ryssland har inlett på grund av Ukrainas europeiska och euroatlantiska utvecklingskurs. Därutöver framhålls att framgången i Ukrainas europeiska integration kommer att bli ett betydande bidrag till stabiliteten och säkerheten på den europeiska kontinenten, som kommer att få långtgående positiva transformativa effekter i hela Östeuropa och i det postsovjetiska området. De europeiska samhällena och staterna som har visat enighet med Ukrainas folk under det krig som

Ryssland för, inte bara mot Ukraina utan mot hela den civiliserade världen, uppmanas att visa solidaritet med Ukraina och stödja dess medlemskap i EU och omedelbart inleda det formella förfarandet för att Ukraina ska tilldelas ställning som kandidatland.

Georgiens ansökan

Georgien framhåller i sin ansökan att Georgien alltid har tillhört den europeiska kulturen och civilisationen och på ett värdefullt sätt bidragit till att bevara och vidareutveckla denna. Vidare framhålls att Georgien sedan landet återfick sitt statliga oberoende ständigt har strävat efter europeisk integration och varit associerad partner till EU sedan 2014 och med framgång genomfört skyldigheterna enligt associeringsavtalet.

Moldaviens ansökan

Moldavien framhåller i sin ansökan landets starka engagemang för de demokratiska värdena och principerna i EU-fördragets artikel 2, den med EU gemensamma historien och Moldaviens fasta beslutsamhet att genomföra en reformagenda baserad på associeringsavtalet med EU. Avslutningsvis betonas med stark övertygelse att Moldavien har sin framtid inom EU-medlemsstaternas gemenskap.

EU-toppmötet i Versailles

I Versaillesförklaringen från det informella mötet mellan EU:s stats- och regeringschefer den 10–11 mars 2022 anges att rådet har handlat snabbt och uppmanat kommissionen att avge sina yttranden om ansökningarna. När det särskilt gäller Ukraina framhåller stats- och regeringscheferna i förklaringen att landet är en del av den europeiska familjen och att banden, i avvaktan på kommissionens yttrande, ska stärkas och partnerskapet fördjupas för att stödja Ukraina på dess fortsatta europeiska väg.

Tidigare riksdagsbehandling

I samband med behandlingen av regeringens skrivelse om verksamheten i EU under 2020 behandlade utskottet ett motionsyrkande om EU:s fortsatta utvidgning. Yrkandet gällde bl.a. att en eventuell medlemskapsansökan från Ukraina ska behandlas enligt en särskild färdplan och kombineras med kraftfulla stödinsatser för demokratibyggnad och ekonomiska reformer. Även andra motionsyrkanden om länderna i det östliga partnerskapet behandlades. Utskottet avstyrkte yrkandena. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (skr. 2020/21:115, bet. 2020/21:UU10, rskr. 2020/21:357–358).

I sin granskning av kommissionens arbetsprogram för 2022 uttalade utskottet att det är centralt att EU för sin trovärdighet lever upp till sina åtaganden gentemot länderna på västra Balkan och även gentemot länderna i

det östliga partnerskapet. Utskottets uppfattning var att de associerade länderna Ukraina, Moldavien och Georgien kan erbjudas ett medlemskapsperspektiv i enlighet med mer-för-mer-principen och mot bakgrund av ländernas genomförda reformer (COM(2021) 645, utl. 2021/22:UU4).

Hösten 2014 behandlade utskottet associeringsavtalen med Ukraina, Moldavien och Georgien. Associeringsavtalen utgör en långsiktig plattform för EU:s bilaterala förbindelser med de tre länderna. Genom associeringsavtalen upprättas också ett djupgående och omfattande frihandelsområde som möjliggör en gradvis integrering av länderna i EU:s inre marknad. Utskottet föreslog att riksdagen skulle godkänna de tre associeringsavtalen. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (prop. 2013/14:249, bet. 2014/15:UU7, rskr. 2014/15:18, prop. 2013/14:250, bet. 2014/15:UU6, rskr. 2014/15:17, prop. 2013/14:251, bet. 2014/15:UU5, rskr. 2014/15:16).

Samråd med EU-nämnden

Ukrainas ansökan om EU-medlemskap berördes under statsministerns samråd med EU-nämnden den 9 mars 2022 inför stats- och regeringschefernas informella möte i Versailles. Regeringen fick stöd för sin redovisade ståndpunkt. Frågan berördes även i statsministerns återrapport från Versaillesmötet (kammarens protokoll 2021/22:82).

Ändringar i statens budget för stöd till Ukraina

Den 28 februari 2022 beslutade riksdagen att Sverige ska bistå Ukraina med ekonomiskt stöd och utrustning till följd av Rysslands invasion. Genom beslutet bemyndigades regeringen att skänka försvarsmateriel i form av pansarskott, hjälmar och skyddsvästar samt dygnsportioner av hållbara livsmedel till ett värde om högst 413,5 miljoner kronor. Beslutet innebar även ett ekonomiskt bidrag om 500 miljoner kronor till den ukrainska centralbankens fond till stöd för landets väpnade styrkor (bet. 2021/20:40, rskr. 2021/22:174–175).

Den 17 mars 2022 beslutade riksdagen om ytterligare ekonomiskt stöd till Ukraina. Beslutet innebär att Sverige garanterar Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbankens (IBRD) kompletterande lån till Ukraina till ett belopp om 44,7 miljoner euro plus ränta (prop. 2021/22:152, bet. 2021/22:FiU45, rskr. 2021/22:190).

Den 23 mars 2022 justerade finansutskottet ett förslag till riksdagen om att bemyndiga regeringen att under 2022 till Ukraina skänka försvarsmateriel i form av pansarskott och fältarbetsmateriel inom området minröjning till ett värde om högst 205 miljoner kronor (bet. 2021/22:FiU46). Riksdagen behandlar förslaget torsdagen den 24 mars 2022, efter justeringen av detta utlåtande.

Utöver de budgetbeslut som riksdagen fattat har regeringen vidtagit en rad åtgärder till stöd för Ukraina. Den 11 mars 2022 beslutade regeringen att Polismyndigheten får skänka bl.a. skyddsvästar, hjälmar, kikare och drönare till

Ukraina via Europol. För att bistå i hanteringen av flyktingströmmarna till Ukrainas grannländer beslutade regeringen den 15 mars 2022 att utöka stödet till FN:s barnfond Unicef med 10 miljoner kronor och att göra en utbetalning av extra stöd på 10 miljoner kronor till FN:s flyktingorgan UNHCR. Detta föregicks av ett beslut den 9 mars 2022 att betala ut ytterligare 100 miljoner kronor i form av kärnstöd till UNHCR. Genom EU:s civilskyddsmekanism har Sverige även bidragit med utrustning för att stödja Moldavien i flyktingmottagandet.

Utskottets ställningstagande

Rysslands invasion av Ukraina måste fördömas i de allra starkaste ordalag. Invasionen är oprovocerad, olaglig och oförsvarlig. Angreppet är en kränkning av Ukrainas territoriella integritet och suveränitet och innebär ett stort lidande för den ukrainska befolkningen. Det är en attack mot Europas fred och rådande säkerhetsordning. Skulden och ansvaret ligger helt på Ryssland och dess president Vladimir Putin. Sverige står tillsammans med övriga EU och med våra transatlantiska partner enade i stödet för Ukraina och den ukrainska befolkningen.

Ukraina har, liksom Georgien och Moldavien, tydligt uttryckt sina europeiska ambitioner. De tre ländernas ansökningar om medlemskap i EU öppnar ett nytt avsnitt i deras pågående associeringsprocesser. Det är nu ovedersägligt att de tre länderna ser att denna process kommer att avslutas med ett EU-medlemskap. Utskottet ser positivt på detta och anser, som även tidigare framförts, att EU bör ge de tre länderna ett tydligt medlemskapsperspektiv och att de som potentiella kandidatländer ges tillgång till allt reformstöd som EU har att erbjuda blivande medlemsstater.

Utskottet vill emellertid betona att de tre ländernas ansökningar om medlemskap måste tas emot på ett seriöst sätt och att gällande regler och förfaranden måste tillämpas, inklusive den reviderade metodologin för utvidgningen från 2020 med en tydlig inriktning på grundläggande reformer. Att träda in som medlemsstat i EU innebär ett omfattande åtagande som förutsätter stabila demokratiska institutioner och respekt för rättsstatens principer, administrativ förmåga och en väl fungerande marknadsekonomi. Utskottet välkomnar att rådet skyndsamt inledde förfarandet enligt artikel 49 i EU-fördraget genom att begära att kommissionen ska yttra sig över de tre ansökningarna. Genom den skyndsamma hanteringen har EU bekräftat den särställning som de tre länderna beklagligtvis intar till följd av Rysslands aggressioner. Det innebär också att medlemsstaterna kommer att få ett tillförlitligt underlag för att ta ställning till en realistisk fortsatt process.

Utskottet vill understryka vikten av att EU i avvaktan på kommissionens yttranden intensifierar sitt engagemang för de tre ländernas reformarbete med ambitionen att de en dag ska träda in som medlemmar i unionen. I det akuta läge som råder handlar det i första hand om att tillsammans med medlemsstaterna och internationella partner gå vidare i stödet till Ukraina att stå emot

Rysslands invasionskrig, skärpa sanktionerna mot Ryssland och ytterligare isolera Ryssland internationellt, ta emot alla de som flyr från kriget och fortsätta att ställa krav på Ryssland att medge humanitärt tillträde och säker passage för de som önskar lämna Ukraina. EU och medlemsstaterna måste också möta Georgiens och Moldaviens behov av stöd för att hantera krigets konsekvenser, bl.a. när det gäller flyktingmottagandet i Moldavien.

För Ukrainas motståndskraft är det enligt utskottet även nödvändigt att EU redan nu gör ett tydligt, långsiktigt och omfattande åtagande om stöd till återuppbyggnaden av ett fritt och demokratiskt Ukraina. Utskottet anser att ett ställningstagande för att betrakta Ukraina som ett potentiellt kandidatland till EU demonstrerar ett orubbligt stöd för landets rätt att självständigt och utan inblandning göra sina utrikespolitiska vägval.

Med det anförda föreslår utskottet att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

*Ansökan från Ukraina om medlemskap i Europeiska unionen –
Översändande till medlemsstaternas parlament, CM 2003/22.*

*Ansökan från Georgien om medlemskap i Europeiska unionen –
Översändande till medlemsstaternas parlament, CM 2065/22.*

*Ansökan från Republiken Moldavien om medlemskap i Europeiska
unionen – Översändande till medlemsstaternas parlament, CM
2077/22.*