



UNIONENS HÖGA
REPRESENTANT FÖR
UTRIKES FRÅGOR OCH
SÄKERHETSPOLITIK

Bryssel den 8.5.2019
JOIN(2019) 7 final

GEMENSAM RAPPORT TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Den särskilda administrativa regionen Macao: Årsrapport 2018

GEMENSAM RAPPORT TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

DEN SÄRSKILDA ADMINISTRATIVA REGIONEN MACAO: ÅRSRAPPORT 2018

Sammanfattning

Sedan Macao överlämnades till Kina 1999 har Europeiska unionen och dess medlemsstater noggrant följt den politiska och ekonomiska utvecklingen i den särskilda administrativa regionen Macao (Macao SAR, nedan kallad *Macao*) inom ramarna för principen ”ett land, två system”. Europeiska unionen håller fast vid politiken för ett enat Kina och stöder principen ”ett land, två system” och dess tillämpning.

Denna årsrapport om utvecklingen i Macao är utfärdad i enlighet med det åtagande kommissionen gjorde gentemot Europaparlamentet 1997.

Under 2018 fortsatte principen ”ett land, två system” att tillämpas, vilket gynnade såväl Macao och Kina som helhet som det internationella samfundet.

Rättsstatsprincipen och rättsväsendets oberoende upprätthålls, vilket framgår av rättsprocesserna mot oppositionsledamoten i den lagstiftande församlingen Sulu Sou. De grundläggande fri- och rättigheterna respekteras i allmänhet.

Även om de medborgerliga friheterna är skyddade enligt Macaos grundlag är den politiska oppositionen svag och inte särskilt högljudd. Grundlagen och övrig lagstiftning ger inte möjlighet att införa allmän rösträtt. EU uppmuntrar emellertid Macaos myndigheter att vidta åtgärder för ett större deltagande från allmänhetens sida i valet av regionens regeringschef och lagstiftande församling. Detta skulle öka legitimiteten, öka stödet från allmänheten och främja god förvaltning.

Under 2018 riktades två rekommendationer till Macao under den allmänna återkommande utvärderingen av Kina, som genomfördes i Genève i november: en som rörde skyddet av migrerande arbetstagare och en som rörde diskriminering av hbtj-personer. Frågan om människohandel fortsätter att ge upphov till oro.

Under 2018 tog eller tillkännagav myndigheterna i Macao flera initiativ för att stärka den nationella säkerheten, vilket innebar en ökad anpassning av regionens politik till Fastlandskinas ståndpunkter: den lagstiftande församlingen antog en lagändring som förhindrar utländska domare att besluta i frågor som rör nationell säkerhet, en lag om nationalsång antogs och planer på ändring av lagstiftningen om nationell säkerhet tillkännagavs.

Macaos medier fortsatte att ge uttryck för många olika åsikter, även om det finns en oro för ökande självzensur.

Ekonomi i Macao utvecklades väl under 2018, med en stark tillväxt driven av spel- och turistsektorerna, låg arbetslöshet och goda offentliga finanser. Regeringens uttalade mål att diversifiera ekonomin har dock långt ifrån uppnåtts. Endast 6,8 % av intäkterna från Macaos kasinoanläggningar kom från icke spelrelaterade källor.

Bron Hong Kong-Zhuhai-Macao invigdes och öppnades för allmänheten i oktober 2018. Detta omfattande infrastrukturprojekt, med en sträckning över och under vattnet på 42 kilometer (55 kilometer om tillfartsvägarna räknas in), länkar samman staden Zhuhai på fastlandet med Hongkong och Macao. Genom bron förbättras förbindelserna mellan städerna i det område som binds samman av Guangdong, Hongkong och Macao (Greater Bay Area), vilket kommer att bidra till större integrering med fastlandet och skapa både nya möjligheter och nya utmaningar.

Handelsförbindelserna mellan EU och Macao var fortsatt stabila och samarbetet gott.

Politisk utveckling

I maj 2018 fälldes oppositionsledamoten i den lagstiftande församlingen Sulu Sou för olaglig sammankomst för att ha deltagit i en protestaktion 2016. Han hade varit avstängd från den lagstiftande församlingen sedan december 2017. Åklagaren yrkade på fängelsestraff för Sulu Sou och en annan etablissemangskritisk aktivist, Scott Chiang, för grov ohörsamhet mot ordningsmakten, men domstolen ansåg inte att fängelsestraff var motiverat eftersom protesten hade varit fredlig och kortvarig. Om Sulu Sou hade dömts till fängelse i mer än 30 dagar hade han mist sin plats som ledamot av den lagstiftande församlingen, vilket ytterligare skulle ha försvagat den redan svaga oppositionen. Efter domstolens beslut kunde han återuppta sin roll som lagstiftare. Åklagarsidans anklagelser kritiserades för att ha varit politiskt motiverade, men domstolens beslut visar på rättssystemets oberoende ställning.

I mars presenterade regeringen sina avsikter att ändra lagstiftningen om nationell säkerhet ”för att anpassa den till det moderna samhället”. De aspekter som ansågs kräva brådskande ändringar omfattade bland annat förfaranden för insamling av bevis i brottsutredningar och specialbestämmelserna för tvångsmedel i samband med insamling av bevis.

Den 3 juli antog den lagstiftande församlingen en lagändring som förhindrar utländska domare att besluta i frågor som rör nationell säkerhet. Nationell säkerhet definieras brett och kan därför utnyttjas för att utesluta utländska domare från ett stort antal ärenden. Enligt myndigheterna var ändringen nödvändig för att skydda statens grundläggande intressen. Beslutet innebar ett stort steg bort från det nuvarande blandade rättssystemet som gör att Macao kan dra nytta av sakkunskapen hos utländska domare. Enligt offentlig statistik är tio av 49 domare i Macao utländska medborgare, framför allt portugiser.

Erfarna juridiska rådgivare till den lagstiftande församlingen med portugisiskt ursprung avskedades i augusti 2018. Dessa hade tidsbegränsade anställningar, men det plötsliga beslutet väckte farhågor i det civila samhället om ökande ansträngningar för att marginalisera portugisiska och andra utländska experter till förmån för kinesiska.

Den 14 augusti antog Macao en lag om nationalsång som bl.a. innebär att personer som visar missaktning mot nationalsången kan bötfällas. Genom lagen införs även undervisning om nationalsångens historia i skolans läroplaner.

I mars 2018 drog arrangörerna av Macaos litteraturfestival tillbaka inbjudan till författarna Jung Chang, Suki Kim och James Church efter informella uppgifter om att de inte kunde garanteras inresa till Macao. PEN-klubben i Hongkong¹ utfärdade ett yttrande där man uttryckte sin bestörtning över denna ”auktoritära censuratgård”. Händelsen bör ses mot

¹ <http://www.penhongkong.org/about/>

bakgrund av en rad förbud under 2017 för utländska journalister och politiska aktivister att resa in i Macao. Som grund för att vägra inresa åberopades nationella säkerhetsskäl. Även om immigrationsmyndigheterna i Macao har befogenhet att vägra inresa till regionens territorium tyder bristen på transparens i dessa fall på en oroväckande utveckling mot politisk censur.

Lika möjligheter, rättigheter och friheter

De grundläggande fri- och rättigheterna för invånarna i Macao fortsätter i allmänhet att respekteras, och rättsstatsprincipen upprätthölls inom ramen för principen ”ett land, två system”, som fastställs i Macaos grundlag.

Macao har inte inrättat ett oberoende organ för mänskliga rättigheter, trots rekommendationen om att göra detta från FN:s kommitté mot tortyr i december 2015.

Den **allmänna återkommande utvärderingen** av Kina i november 2018 innehöll ett avsnitt om Macao. Två länder, däribland en av EU:s medlemsstater, utfärdade rekommendationer för Macao: i den ena rekommendationen uppmanades Macao att ratificera den internationella konventionen om skydd för alla migrerande arbetare och deras familjemedlemmar, och i den andra uppmanades Macao att införa lagstiftning mot diskriminering av alla marginaliserade grupper, inklusive hbt-personer.

I tidigare rapporter har EU även uttryckt farhågor om diskriminering på grund av sexuell läggning och könsidentitet, i synnerhet i samband med anställning, inom utbildning och i hälso- och sjukvården. Förhållanden mellan personer av samma kön omfattas ännu inte av den lag som kriminaliserar våld i hemmet. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har också uppmanat Macao att anta omfattande lagstiftning mot diskriminering.

Pressfriheten respekteras. Det förefaller finnas en viss självcensur, särskilt i kinesiskspråkiga medier och vid rapportering om kinesiska angelägenheter. Icke-statliga organisationer och medieaktivister fortsätter att uttrycka oro över självcensur. Ett annat hinder för pressfriheten är svårigheten att få tillgång till källor och fullständig information från myndigheterna.

Människohandel är fortfarande ett problem i Macao. Macao har lagstiftning mot människohandel, men brottsbekämpningen behöver förbättras. Antalet åtal och fällande domar för människohandel är fortfarande lågt, trots att anmälningarna är många. Under 2018 skickade myndigheterna i Macao en representant till Baliprocessens sjunde ministerkonferens och möte mellan högre tjänstemän, vilket tyder på en vilja till ytterligare internationellt samarbete för att bekämpa människohandel. Under det årliga mötet i EU:s och Macaos gemensamma kommitté i mars förband sig Macao att samarbeta med EU i arbetet med att bekämpa människohandeln. EU är redo att förnya utbytet och att samarbeta med Macao för att tillhandahålla teknisk expertis om bästa praxis för att lösa detta globala problem.

Mötesfriheten för medborgarna i Macao fortsätter att råda när det gäller en rad olika frågor, från högtidlighållandet av protesterna på Himmelska fridens torg den 4 juni till manifestationer om arbetstagares rättigheter. I september godkändes en ny mötes- och demonstrationslag enligt vilken demonstranter måste anmäla demonstrationer till polisen i stället för till Civic and Municipal Affairs Bureau.

Macao har inte i praktiken genomdrivit **föreningsfrihet och rätt till förhandlingar om kollektivavtal** på det sätt som föreskrivs i Internationella arbetsorganisationens konventioner.

EU uppmuntrar Macao att vidta nödvändiga åtgärder för att följa Internationella arbetsorganisationens konventioner. Macao har ingen minimilön för andra grupper än städpersonal och säkerhetsvakter. Regeringen planerar att införa en allmän minimilön för alla grupper av arbetstagare under 2019.

Ekonomisk och social ojämlikhet är ett bekymmer. Officiell statistik över fattigdom saknas. Enligt regeringen lever bara 2,3 % av Macaos befolkning i fattigdom, men organisationer i det civila samhället uppskattar att siffran ligger närmare 10 %. I september uppgav FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering att behovet av fattigdomsbekämpning var bekymmersamt. Kommittén uppmanade regeringen att vidta åtgärder för att undanröja de ekonomiska skillnaderna mellan etniska grupper och ta fram statistiska indikatorer för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och för att mäta effektiviteten för de åtgärder som vidtas.

Macao fortsätter att bekämpa **korruption** och har inte dragit sig för att ta itu med uppmärksammade fall. Under 2018 inleddes utredningar mot ordföranden för Macaos institut för främjande av handel och investeringar och chefen för pensionsfonden, vilket visar på regeringens beslutsamhet att inte tolerera någon korruption bland offentligt anställda.

Ekonomisk utveckling

Macaos BNP steg med 4,7 %² på årsbasis 2018, jämfört med en tillväxt på 9,7 % 2017. Den stora tillväxten under 2017 följde på de tre föregående årens kraftiga nedgång i och med att spelindustrin påverkades starkt av antikorrupcionskampanjen i Fastlandskina. IMF rankade Macao som den fjärde rikaste ekonomin i världen 2018 baserat på BNP per capita.

Regeringen genomför en långsiktig strategi för att diversifiera ekonomin, men Macao är fortfarande starkt beroende av spel- och turistnäringen. Bakom den ekonomiska uppgången 2017 och 2018 låg spelsektorns återhämtning och fortsatt goda turistflöden. Regionen hade 35,8 miljoner besökare 2018, en ökning med 9,8 % jämfört med 2017. Spelinkomsterna ökade med 14,0 % och uppgick till 303 miljarder patacas (cirka 33 miljarder euro).

Macao har full sysselsättning och är starkt beroende av utländsk arbetskraft³. Arbetslösheten har legat stadigt under 2 % de senaste sju åren (även under den ekonomiska nedgången 2014–2016), och 2018 var inget undantag. Inflationen steg till 3,0 % 2018 från 1,2 % 2017.

Även om tillväxtsiffrorna för 2018 överlag är goda bromsade ekonomin in under året, från 7,6 % under det första halvåret till 2,0 % under det andra halvåret. Avmattningen orsakades av minskade investeringar (framför allt inom byggsektorn) och minskad tillväxt inom tjänsteexporten (framför allt inom spelsektorn).

Den 15 november höll regeringschefen Fernando Chui Sai On sitt sista **politiska anförande** som regeringschef. Den viktigaste målsättningen är fortfarande att konsolidera turist- och spelindustrin, Macaos viktigaste näringsgrenar, med reglering, skattekontroll och ökad konkurrenskraft som prioriterade områden. Macao ska sträva efter ekonomisk diversifiering baserat på de viktigaste befintliga näringsgrenarna och utnyttja befintlig infrastruktur för att stärka konferens- och utställningsbranscherna och utveckla sektorn för specialiserad finansverksamhet. Regeringen har också lovat att främja innovation och stödja små och medelstora företag genom incitament och skattelättnader. För tolfte året i rad genomför

² Källa: Alla makroekonomiska indikatorer kommer från Macaos Statistics and Census Service, om inte annat anges.

³ Över 40 % av Macaos arbetskraft 2017 utgjordes av utländska arbetstagare, varav ca två tredjedelar kom från det kinesiska fastlandet.

regeringen ett paket med ekonomiskt stöd till lokalbefolkningens uppehälle, som bl.a. omfattar utdelning av kontanter.

Macaos offentliga finanser var fortsatt goda 2018. Regionen har stora reserver och statsbudgeten har genomgående redovisat överskott. I slutet av september 2018 uppgick reserverna i de offentliga finanserna till ca 554,9 miljarder patacas (60,4 miljarder euro).

Diversifiering av Macaos ekonomi förblir ett långsiktigt mål. Ett av de mål som myndigheterna i Macao angett i sin femåriga utvecklingsplan för 2016–2020 är att öka de icke spelrelaterade inkomsternas andel av kasinoooperatörernas inkomster till 9 % fram till 2020. Detta mål förefaller dock alltmer omöjligt att uppnå enligt en rapport från Macaos statistikmyndighet om den ekonomiska diversifieringen som släpptes i slutet av december 2018. År 2017 var i själva verket en besvikelse i fråga diversifiering eftersom endast 6,8 % av kasinoinkomsterna kom från icke spelrelaterade källor, en nedgång från 7,4 % 2016.

När det gäller **miljöskydd** föreslog Macaos regeringschef i sitt politiska anförande för 2018 att det skulle byggas en anläggning för förbehandling av pappers-, plast- och metallavfall före export och en central behandlingsanläggning för matavfall. Regeringschefen tillkännagav även målen att installera 200 laddstationer för elfordon, att införa återvinningsmaskiner för plastflaskor och att slutföra arbetet med lagstiftningen för att begränsa användningen av plastpåsar.

Regionalt samarbete

Den 12 december undertecknade Macao och det kinesiska handelsministeriet ett avtal om handel med varor inom ramen för **avtalet om närmare ekonomiskt partnerskap (Cepa)** mellan det kinesiska fastlandet och Macao. I det nya avtalet, som ska genomföras från och med den 1 januari 2019, fastställs ursprungsregler och flexibla metoder för att avgöra ursprunget för alla produkter som klassificeras enligt Fastlandskinas varukoder. Avtalet innebär också ytterligare förenkling av tullklareringen för handel med varor. Ett särskilt kapitel ägnas åt området Guangdong-Hongkong-Macao (Greater Bay Area), med syftet att genomföra åtgärder för tullklarering för varor inom området som ett pilotprojekt.

Bron Hongkong-Zhuhai-Macao – världens längsta bro över vatten – öppnade i oktober. Genom bron minskas restiden mellan Macao och Hongkong, och den kommer att spela en viktig roll för integrationen i området Greater Bay Area.

Macao fungerar som en ekonomisk bro mellan Kina och portugisiskspråkiga länder. Mot den bakgrunden föreslogs i det politiska anförandet att en plattform för valutatjänster mellan Kina och portugisiskspråkiga länder ska inrättas och att Macao ska utvecklas till en clearingcentral för renminbi för portugisiskspråkiga länder.

I planen för Greater Bay Area, som offentliggjordes i februari, pekas Macao ut som en av fyra centrala städer (tillsammans med Hongkong, Shenzhen och Guangzhou) som ska spela en nyckelroll i regionen. Enligt planen ska Macao, samtidigt som man fortsätter att diversifiera sin ekonomi, stärka sin ställning som ett världscentrum för turism och nöje och som en plattform för affärs- och handelssamarbete mellan Kina och portugisiskspråkiga länder.

Bilaterala förbindelser mellan EU och Macao

Under 2018 var EU fortfarande Macaos näst största importkälla efter Fastlandskina och stod för 25 % av Macaos totala import. EU var dock destination för mindre än 1,7 % av Macaos export av varor. Denna obalans i handeln har under lång tid genererat ett handelsöverskott för EU, då Macaos importefterfrågan har fortsatt att växa under årens lopp samtidigt som tillverkningssektorn har krympt till mindre än 1 % av BNP.

Den bilaterala **handeln med varor** ökade med 29,5 % till 963 miljoner euro under 2018. EU:s export till Macao uppgick till 852 miljoner euro, vilket var en ökning med 36,1 % på årsbasis, och genererade ett handelsöverskott på 741 miljoner euro för 2018. Macao är en växande marknad för europeiska lyxvaror. Affärsmöjligheterna inom spel- och turistindustrin är centrala för handelsförbindelserna mellan EU och Macao. EU:s viktigaste exportprodukter var bland annat exklusiva lädervaror, kläder, klockor och smycken, livsmedel och drycker samt bilar.

Upphandling inom transport-, energi- och byggsektorerna kan också vara av intresse för EU-företag, då Macao arbetar med allt fler infrastrukturprojekt. Jämfört med andra stora investerare (Hongkong, Kina och USA) är dock EU-företagens direktinvesteringar i Macao fortfarande blygsamma. Portugal var den viktigaste EU-investeraren i Macao och svarade för 3,7 % (9 miljarder patacas) av de totala direktinvesteringarna under 2017.

I regeringschefens politiska anförande 2019 betonas uttryckligen intresset av att stärka de ekonomiska förbindelserna med EU, med Portugal som inkörsport.

Det **tjugoandra mötet i EU:s och Macaos gemensamma kommitté** hölls i Macao den 23 mars. Parterna utvärderade framför allt EU:s övervakning under 2018 av de åtaganden om god förvaltning på skatteområdet som Macao gjort. Macao hade satts upp på EU:s förteckning över 17 icke-samarbetsvilliga skattejurisdiktioner, men togs bort i januari 2018 efter de åtaganden som Macao gjorde för att senast i slutet av 2018 uppfylla EU:s krav. Under övervakningsprocessen välkomnade EU att Kina utökade konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden till att omfatta även Macao och att Macao aktiverat nödvändiga överenskommelser om informationsutbyte. EU ställde sig också bakom OECD:s bedömning rörande en skatteordning som gynnar offshorebolag efter de ändringar av denna ordning som Macao genomfört för att uppfylla OECD:s krav. Efter dessa ändringar enades rådet i mars 2019 om att Macao hade fullgjort sina nuvarande åtaganden om god förvaltning på skatteområdet. Dialogen med Macao om genomförandet av G20:s minimistandarder mot urholkning av skattebasen och överföring av vinster kommer att fortsätta under 2019.

EU noterade även Macaos ambition att bli ett centrum för traditionell kinesisk medicin. EU och Macao enades om att arrangera ett informationsutbyte på expertnivå om EU:s regelverk för traditionella växtbaserade läkemedel. De båda parterna enades även om att fortsätta att undersöka möjligheterna till samarbete om miljö och grön teknik, särskilt i Macao International Environment Cooperation Forum and Exhibition. När det gäller turism diskuterade de båda parterna hur turistströmmarna och turistutbytet kan ökas.

Som brukligt varje år samordnade under 2018 **den europeiska handelskammaren i Macao (MECC)**⁴ tillsammans med **den europeiska handelskammaren i Hongkong** det europeiska deltagandet i Macao International Environment Cooperation Forum & Exhibition i mars och i Macao International Trade and Investment Fair i oktober.

⁴ MECC är en blandad organisation med både direkta företagsmedlemmar och medlemmar från EU-ländernas nationella handelskammare.

Turismen var särskilt viktig i de bilaterala förbindelserna under 2018 eftersom det var det **europaisk-kinesiska turiståret**. På Europadagen draperades det välkända Macao Tower i EU-flaggans blå färg. Den 23 oktober stod Macao värd för det sjunde internationella ekonomiska forumet för turistnäringen, **Global Tourism Economy Forum**, tillsammans med EU som partnerregion och Guangdong som särskild partnerprovins. EU hade en egen paviljong vid evenemanget, höll i ett kontaktskapande arrangemang för företag och spelade en framträdande roll under forumet.

EU och Macao har två flaggskeppsprojekt som fortsätter att fungera väl: ett inom rättsliga frågor och ett inom tolkutbildning. Det förstnämnda är det **tredje samarbetsprogrammet mellan Macao och EU på det rättsliga området**, som främjar modernisering och utveckling av Macaos rättssystem. Det andra projektet är **utbildningsprogrammet för konferenstolkning för kinesiska och portugisiska** mellan Europeiska kommissionen och Macaos byrå för offentlig förvaltning och offentliga tjänster, som drivits sedan 2006 för att tillgodose behovet av kvalificerade tolkar på de båda språken. Hittills har 97 macaoska tolkar utbildats av vilka de flesta nu arbetar inom den offentliga förvaltningen. Sedan 2010 bedriver Macaos polytekniska institut (MPI), i samarbete med Europeiska kommissionen, ett utbildningsprogram som riktar sig till universitetslärare och professionella tolkar från Macao och Fastlandskina. **EU:s akademiska program i Macao** har följts av verksamheter inom ramen för Jean Monnet-programmet. Verksamheterna fortsätter att bidra till en bättre förståelse av EU i Macao.

En samfinansieringsmekanism inom ramen för **Horisont 2020**-programmet inrättades efter det tjugonde mötet i den gemensamma kommittén för EU och Macao 2015, och EU höll ett informationsmöte under 2018 för att uppmuntra till deltagande. Macaos fond för vetenskaplig och teknisk utveckling står ensam för finansieringen för forskare från Macao som deltar i utvalda Horisont 2020-förslag. Under de senaste åren har fonden dock bara haft en sökande, som inte valdes ut att delta. Fram till slutet av 2018 hade inget organ från Macao deltagit i Horisont 2020.