

Asia

EU:n ja Sveitsin välisen IFA-sopimuksen tilanne

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 171/2013 vp

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Euroopan unionin jäsenmaat antoivat 6.5.2014 mandaatin Euroopan komissiolle neuvotella uudesta Euroopan unionin ja Sveitsin valaliiton välisestä kahdenvälisen suhteiden institutionaalista kehystä koskevasta puitesopimuksesta (Institutional Framework Agreement, IFA). Komissio on käynyt neuvottelut kuullen neuvoston nimeämää erityiskomiteaa (ETA/EFTA-työryhmä). EU:n ja Sveitsin pääneuvottelijat pääsivät sopimuksen sanamuodoista yhteisymmärrykseen marraskuussa 2018. Sopimusteksti odottaa kuitenkin edelleen Sveitsin lopullista poliittista hyväksyntää. Kun sopimuksen kohtalo on avoin Sveitsin puolella, ei komissio ole myöskään vielä tuonut luonnosta sopimuksen allekirjoittamis- ja tekemispäätökseksi jäsenmaille neuvoston työryhmän (EFTA-työryhmä) käsiteltäväksi. Näin ollen asian jatkokäsittelyn aikataulu ei ole tiedossa.

Suomen kanta:

Valtioneuvosto pitää tärkeänä institutionaalisen puitesopimuksen tekemistä Euroopan unionin ja Sveitsin valaliiton välillä. Valtioneuvosto pitää oikeana komission linjaa, jonka mukaan marraskuussa 2018 parafoitua neuvottelutekstiä ei tule avata uudelleen.

Pääasiallinen sisältö:

EU:n ja Sveitsin välisiä suhteita säätelee noin 120 erillistä sopimusta, joiden kesken on ristiriitaisuuksia ja joista osa on jäänyt ajastaan jälkeen. Olemassa oleviin sopimuksiin ei sisälly tehokkaita mekanismeja sopimusten mukauttamiseksi unionin säännösten kehittyessä tai voimassa olevien sopimusten valvomiseksi. EU ja Sveitsi päättivät vuonna 2014 aloittaa neuvottelut puitesopimuksesta, joka muodostaisi kahdenvälisen suhteen yhteisen institutionaalisen kehiksen (Institutional Framework Agreement, IFA). Institutionaalilla mekanismeilla on tarkoitus varmistaa Sveitsiin laajennettujen sisämarkkinoiden yhdenmukaisuus ja tasapuoliset toimintamahdollisuudet. Institutionaalinen puitesopimus antaisi Sveitsille mahdollisuuden vahvistaa ja syventää kumppanuutta EU:n kanssa.

Sopimusluonnoksen mukaan EU:n ja Sveitsin välistä institutionaalista puitesopimusta sovellettaisiin kahdenvälisiin sisämarkkina-alan jo voimassa oleviin, että tuleviin sopimuksiin. IFA-sopimusluonnoksessa on erikseen määrätty, että sitä sovellettaisiin seuraaviin EU:n ja Sveitsin välisiin erillisiin sopimuksiin: 1) Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton sopimus henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta, allekirjoitettu 21.6.1999, 2) **Sopimus Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton sopimus lentoliikenteestä**, allekirjoitettu 21.6.1999, 3) Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton sopimus rautateiden ja maanteiden tavara- ja henkilöliikenteestä, allekirjoitettu 21.6.1999, 4) Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton sopimus maataloustuotteiden kaupasta, allekirjoitettu 21.6.1999 sekä 5) EU:n ja Sveitsin välinen sopimus

vaatimustenmukaisuuden arvioinnin, todistusten ja merkintöjen vastavuoroisesta tunnustamisesta, allekirjoitettu 21.6.1999.

Institutionaalisessa puitesopimuksessa määritellään edellä mainittujen sopimusten osalta menettelyt, joilla unionin kyseisten sopimusten alalla antama lainsäädäntö viedään osaksi sopimuksia. Lisäksi siinä määritellään, miten sopimusten soveltamista valvotaan. Samoin sopimuksessa on määräyksiä menettelyistä, joilla varmistetaan itse puitesopimuksen, että edellä mainittujen muiden sopimusten sekä niiden kannalta relevantin unionin lainsäädännön yhdenmukainen tulkinta ja soveltaminen. Lisäksi puitesopimuksessa sovitaan riitojen ratkaisusta liittyen mainittuihin sopimuksiin.

EU saavutti neuvottelumandaatissa määritellyt tavoitteet. Tärkein tavoite oli saavuttaa nykyistä sopimuskehikkoa mahdollisimman kattavasti selkeyttävä institutionaalinen ratkaisu, joka turvaa sisämarkkinoiden yhdenmukaisuuden ja tarjoaa oikeudellista varmuutta niin viranomaisille, kansalaisille kuin taloudellisille toimijoille. Neuvotteluissa tavoiteltiin järjestelyä nykyisten kahdenvälisen sopimusten mahdollisimman dynaamiseksi mukauttamiseksi EU *acquis*'hin tehtävien muutosten edellyttämällä tavalla, sopimusten yhdenmukaista tulkintaa, itsenäistä, oikeudellista täytäntöönpanoa koskevaa valvontamekanismia, riitojenratkaisumenettelyä sekä sitovia säännöksiä Sveitsin koheesiokontribuutiosta vastineeksi pääsystä EU:n sisämarkkinoille. Sopimus luo uuden institutionaalisen viitekehiksen, joka mahdollistaa EU:n ja Sveitsin välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden selkeyttämisen ja vahvistamisen. Edellä mainittujen tavoitteiden lisäksi sopimus sisältää säännöksiä muun muassa valtiontuista, oikeudellisesta yhteistyöstä ja sopimuksen alaisten sekakomiteoiden perustamisesta.

Keskeisimmät EU:n Sveitsille tekemät myönnytykset koskevat 1) sopimuksen laajuuden rajoittamista viiteen kahdenväliseen sopimukseen, jotka antavat pääsyn EU:n sisämarkkinoille sekä mahdollisiin tuleviin sisämarkkinoita koskeviin sopimuksiin 2) EU:n *acquis*'n dynaamisen käyttöönoton mahdollistamista 3) sopimuksessa sovittua riitojenratkaisumenettelyä sekä 4) Sveitsin koheesiokontribuutiota. Vaikka neuvotteluissa jouduttiin tekemään myönnytyksiä, katsotaan sopimuksen täyttävän EU:n neuvottelumandaatissa määritellyt keskeisimmät tavoitteet.

Neuvotteluissa EU:n tavoitteena oli, että IFA-sopimus kattaisi mahdollisimman laajasti EU:n ja Sveitsin välisten suhteiden eri alueet. Kompromissiratkaisuna neuvotteluissa kuitenkin päädyttiin rajoittamaan sopimuksen kate koskemaan viittä keskeistä sisämarkkina-alaan kuuluvaa sopimusta ja mahdollisia tulevia sisämarkkinoita koskevia sopimuksia. EU:n keskeinen intressi EU:n ja Sveitsin välisen vapaakauppasopimuksen sisällyttämisestä IFA-sopimuksen soveltamisalaan ei toteutunut. Sen sijaan IFA-sopimus sisältää julistuksen vapaakauppasopimuksen (ml. maatalous, kaupan suojatoimet, kaupan helpottaminen, alkuperäsäännöt, palvelut ja investoinnit) ja muiden kauppasopimusten (julkisia hankintoja koskeva sopimus, vaatimustenmukaisuuden arvioinnin vastavuoroista tunnustamista koskeva sopimus ja maataloustuotteiden kauppa koskeva sopimus) modernisoimisesta. Ennen uuden vapaakauppasopimuksen neuvottelua ja voimaantuloa sopimukseen voitaisiin soveltaa elementtejä IFA-sopimuksesta, esimerkiksi riitojenratkaisussa.

EU *acquis*'n dynaaminen käyttöönotto tarkoittaa käytännössä, että ennen *acquis*'n käyttöönottoa Sveitsin liittovaltion kansalliskokous arvioi EU-lainsäädännön omien perustuslaillisten normiensä mukaisesti. Sveitsille myönnetään aikaa viedä läpi vaaditut kansalliset prosessit (ml. mahdollinen kansanäänestys) ennen kuin EU *acquis*'n käyttöönottoa arvioidaan EU:n ja Sveitsin välisessä sekakomiteassa. Sekakomiteakäsittelyn yhteydessä on mahdollista sopia myös käyttöönoton sopeutuksista. Sveitsillä on lisäksi mahdollisuus päättää olla ottamatta EU *acquis*'ta osaksi kansallista lainsäädäntöään, mikä puolestaan oikeuttaa EU:n ottamaan käyttöön kompensoivia toimenpiteitä.

Riitojenratkaisumenettelyä koskevassa kompromississa päädyttiin siihen, että riitatapauksissa asia pyritään ratkaisemaan välimesmenettelyssä. Välimiestuomioistuimien voi tarvittaessa pyytää asiassa Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisua, joka on välimiestuomioistuimien ja sopimuksen osapuolia sitova. Mikäli sopimuksen osapuoli päättää olla noudattamatta välimiestuomioistuimen päätöstä, toisella osapuolella on oikeus ottaa käyttöön kohtuullisia vastatoimenpiteitä.

EU tavoitteli IFA-sopimukseen sitovaa säännöstä Sveitsin koheesiokontribuutiosta, mutta kompromissiratkaisuna päädyttiin sopimukseen kuuluvaan poliittiseen julistukseen ja asiaan viittaamiseen sopimuksen resitaaleissa. Poliittisessa julistuksessa viitataan yhdessä sovittuihin neljään periaatteeseen, jotka

koskevat 1) jatkuvuutta, 2) yhdenmukaisuutta EU:n prioriteettien ja ohjelmien kanssa, 3) EU:n ja Sveitsin välistä koordinaatiota ja 4) EU:n monivuotisen rahoituskehysten ja sen puitteissa toteutettavien ohjelmien elinkaaren huomioimista.

IFA-sopimustekstin parafoinnin jälkeen Sveitsi ei kuitenkaan ole halunnut edetä sopimuksen tekemisessä, vaan on 7.6.2019 edellyttänyt komissiolta lisäselvityksiä liittyen valtioneuvoston, henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja Sveitsin palkkatason turvaaviin nk. liitännäistoimiin. Sveitsin esittämiin lisäselvityspyyntöihin vastattiin 11.6.2019, että lisäselvityksiä voidaan antaa, mutta itse sopimustekstiä ei tulla enää avaamaan. Sveitsille on toistuvasti viestitty neuvottelujen päättyneen.

Kevätkaudella 2020 odoteltiin, että Sveitsissä 27.9.2020 pidetty kansanäänestys vapaasta liikkuvuudesta olisi antanut Sveitsin hallitukselle liikkumavaraa hyväksyä puitesopimus. Komission 13.10.2020 antaman tilannekatsauksen mukaan sopimuksen hyväksyminen ei kuitenkaan ole edennyt Sveitsissä.

EU odottaa nyt Sveitsin avausta siitä, miten sopimuksen suhteen voidaan edetä. Sopimus odottaa Sveitsissä tällä hetkellä poliittisen tason hyväksyntää. Kun tällainen on saatu, alkavat muodolliset toimenpiteet sopimuksen allekirjoittamiseksi ja hyväksymiseksi. Tämän lisäksi on huomioitava sopimuksen käännytyö ja mahdollinen Euroopan Parlamentin kuuleminen, mihin tarvitaan arvion mukaan vähintään 6 – 12 kk. Komissio tuo EFTA-työryhmään luonnoksen neuvoston päätökseksi sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä. Kun päätös on hyväksytty, sopimus allekirjoitetaan EU:n ja Sveitsin puolelta. Sopimus tulee voimaan Sveitsin parlamentin ratifioinnin sekä todennäköisen kansanäänestyksen jälkeen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Sopimuksen luonteesta ei ole vielä käyty perusteellista keskustelua EFTA-työryhmässä. Sopimuksen määräykset on nyt kuitenkin neuvoteltu siten, että sopimuksesta tulisi ns. unionisopimus eli osapuolina olisivat vain EU ja Sveitsi. Sopimuksen tarkoituksena on EU acquis'n käyttöönotto ja riitojen ratkaiseminen ja sopimusta sovelletaan pääosin EU:n sisämarkkinoihin liittyviin sopimuksiin. Yksi sopimuksista (henkilöiden vapaa liikkuvuus), joihin puitesopimuksen määräyksiä sovellettaisiin, on kuitenkin sekasopimus. Tämä ei kuitenkaan välttämättä johda siihen, että institutionaalinen puitesopimus olisi sekasopimus. Keskustelu sopimuksen luonteesta jatkunee siinä vaiheessa, kun komissio tuo sopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevat päätösluonnokset EFTA-työryhmän käsittelyyn. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan institutionaalinen puitesopimus voitaisiin tehdä unionisopimuksena.

Sopimuksen aineellisena oikeusperustana tultaneen käyttämään neuvoston yksimielisyyttä edellyttävää SEUT 217 artiklaa, jonka mukaan unioni voi tehdä yhden tai useamman kolmannen maan tai kansainvälisen järjestön kanssa sopimuksia assosioinnista, joka koskee vastavuoroisia oikeuksia ja velvollisuuksia, yhteistä toimintaa ja erityismenettelyjä. Menettelyllisenä oikeusperustana tullaan käyttämään SEUT 218 artiklan 5 kohtaa (allekirjoittaminen) ja 6 kohtaa (sopimuksen tekeminen)

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Euroopan parlamenttia tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti. Sopimus edellyttää parlamentin hyväksyntää SEUT 218 artiklan 6(a) kohdan mukaisesti.

Kansallinen käsittely:

Sopimusneuvotteluja on käsitelty ja koordinoitu vastuuviranomaisten kanssa EFTA/ETA kontaktiverkoston kautta.

E-jatkokirjettä on käsitelty ulkosuhdejaoston kirjallisessa menettelyssä 27.11 – 3.12.2020.

Eduskuntakäsittely:

Eduskunnalle on tiedotettu asiasta 18.12.2013 päivätyllä E-kirjeellä nro E171/2013 vp.

Asia tuodaan eduskunnan käsiteltäväksi E-jatkokirjeellä, koska sopimusluonnos ei sisällä määräyksiä, jotka kuuluisivat eduskunnan päätettäväksi, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

IFA-sopimuksen ollessa unionisopimus, ei se sisällä jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä.

Taloudelliset vaikutukset:

Sopimuksella ei arvioida olevan suoranaisia taloudellisia vaikutuksia kansallisella tasolla.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

IFA-sopimuksen hyväksymisellä on vaikutuksia lähinnä EU:n ja Sveitsin välisiin suhteisiin. Mikäli Sveitsi hyväksyy sopimuksen, mahdollistaa se Sveitsin talouden entistä syvemmän integroitumisen EU:n sisämarkkinoihin. Mikäli Sveitsi ei hyväksy IFA-sopimusta, jatkuu kaupankäynti voimassa olevien sopimusten mukaan, mutta Sveitsin yhteistyö EU:n kanssa saattaa kärsiä tulevaisuudessa. Esimerkiksi Sveitsin osallistuminen EU:n Horizon 2020-tutkimusohjelmaan voi vaikeutua. EU:n mukaan Sveitsin pääsy EU:n sähkö-päi palvelumarkkinoille riippuu IFA-sopimuksen hyväksymisestä.

Sveitsi on EU:n kolmanneksi tärkein kauppakumppani Yhdysvaltojen ja Kiinan jälkeen, kaupan volyymi on noin miljardi euroa päivässä. EU on Sveitsin tärkein kauppakumppani, noin 55 % Sveitsin viennistä suuntautuu EU-alueelle. Sveitsin tuonnista noin 75 % on lähtöisin EU-alueelta. Noin 1,3 miljoonaa EU-maiden kansalaista asuu Sveitsissä, ja noin 450 000 sveitsiläistä asuu EU-maissa. Sveitsin rajan yli kulki ennen koronapandemiaa päivittäin noin 300 000 EU-maista kotoisin olevaa työntekijää.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot:

Ulkoministeriö / EUR-30/Christian Heikkinen, christian.heikkinen@formin.fi, p. +358 50 447 7692
Ulkoministeriö / OIK-20/Annika Naskila, annika.naskila@formin.fi, p. +358 40 140 8949
Ulkoministeriö / EUE/ Saara Harju, saara.harju@formin.fi, p. +32 473 522 716

Asiakirjat:

- WK 3605/2019 INIT

EUTORI-tunnus

EU/2013/1751

Liitteet**Viite**

Asiasanat Hoitaa	Sveitsi, EFTA UM
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, STM, TEM, TULLI, VM, VNK, YM
