

U 68/2020 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen avseende förhandlingarna om ett omfattande samarbetsavtal mellan EU samt dess medlemsstater och Republiken Uzbekistan (omfattande samarbetsavtal med Uzbekistan)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria avseende förhandlingarna om ett omfattande samarbetsavtal mellan EU samt dess medlemsstater och Republiken Uzbekistan.

Helsingfors den 26 november 2020

Utrikesminister Pekka Haavisto

biträdande avdelningschef Sannamaaria Vanamo

UTRIKESMINISTERIET PROMEMORIA
18.11.2020

**FÖRHANDLINGARNA OM ETT OMFATTANDE SAMARBETSAVTAL MELLAN EU
SAMT DESS MEDLEMSSTATER OCH REPUBLIKEN UZBEKISTAN.**

1 Bakgrund

Europeiska unionens råd befullmäktigade den 16 juli 2018 kommissionen och den höge representanten att inleda förhandlingar om ett omfattande samarbetsavtal (Enhanced Partnership and Cooperation Agreement, EPCA) med Republiken Uzbekistan. Avtalet som förhandlas ersätter partnerskaps- och samarbetsavtalet från 1996 mellan EU samt dess medlemsstater och Uzbekistan (FördrS 79/1999).

Förhandlingarna som strävar efter att fördjupa samarbetet mellan EU och Uzbekistan är ett medel för att främja de reformer och den utveckling som pågår i Uzbekistan. Med avtalet främjas den politiska dialogen mellan EU och Uzbekistan samt samarbetet inom ekonomi och handel. Samtidigt visas EU:s engagemang för att stöda politiska reformer i regionen. Dessutom förstärker det EU:s ställning som en betydande partner och effektiviserar EU:s utvecklingssamarbete med Uzbekistan.

2 Avtalsförhandlingarna och behandlingen i EU

Förhandlingarna inleddes med en förhandlingsrunda 4–7 februari 2019 i Tasjkent. Därefter har förhandlingarna framskridit snabbt.

Kapitlet om handel förhandlas separat. De senaste videoförhandlingarna om såväl handel som andra kapitel fördes i september 2020. Parternas mål är att slutföra förhandlingarna under 2020, men det verkliga slutdatumet är ännu inte känt.

Preliminärt har man kunnat komma överens om avtalets målsättningar och allmänna principer samt de kapitel som gäller samarbete inom ekonomisk och hållbar utveckling, andra samarbetsområden och finansiellt och tekniskt samarbete. Förhandlingarna fortsätter speciellt om handelskapitlet samt formuleringarna om Internationella brottsmålsdomstolen (ICC), återtagande och om de situationer där tillämpningen av avtalet kan avbrytas om endera parten bryter mot bestämmelser som definierats som väsentliga delar av avtalet.

Avtalsförhandlingarna har behandlats i rådets arbetsgrupp för Östeuropa och Centralasien samt när det gäller handelskapitlet i rådets handelspolitiska kommitté (Trade Policy Committee, TPC).

3 Nationell behandling av ärendet

Utrikesministeriet har berett ärendet i samarbete med olika ministerier och andra myndighetsparter. U-skrivelsen har behandlats i sektionen för yttre förbindelser och i handelspolitiska sektionen 9.–16.11.2020 enligt skriftligt förfarande.

Riksdagen har per E-brev E 73/2018 rd daterat 24.7.2018 informerats om förhandlingsmandatet. Utrikesutskottet stödde statsrådets ståndpunkt, och stora utskottet skickade detta till statsrådet för kännedom.

4 Rättslig grund enligt EU-rätten

Enligt statsrådets initiala bedömning utifrån den nuvarande befogenhetsfördelningen kommer avtalet att inkludera frågor som omfattas av delad befogenhet. Då skulle avtalet utgöra ett blandavtal, som förutsätter underskrift och nationellt godkännande av medlemsstaterna. Behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsländerna är dock inte entydig och den slutliga bedömningen om behörighetens fördelning kan göras först när förhandlingarna har slutförts och avtalstexten är färdig i sin helhet.

Även avtalets materiella rättsliga grund kan fastställas exakt först i det skede då den slutgiltiga avtalstexten är färdig och avtalet kan undertecknas. Baserat på avtalsutkastets innehåll kan man i detta skede anta att som materiell rättsgrund används åtminstone artikel 207 (handel) och 209 (utvecklingssamarbete) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt tillsammans med artikel 218. 5 (underskrift) och punkt 6 (godkännande) samt artikel 218.8 andra underpunkten, som bestämmer om förfarande.

Ingående av avtalet förutsätter Europaparlamentets godkännande enligt artikel 218.6(a)(v) i EUF-fördraget. Parlamentet informeras i alla skeden av förfarandet enligt artikel 218.10 i EUF-fördraget.

5 Huvudsakligt innehåll

Avtalets syfte är att fördjupa de politiska och ekonomiska relationerna mellan EU och Uzbekistan. I avtalets förord konstateras också EU:s stöd för Uzbekistans WTO-medlemskapsprocess.

Avsikten är att det utökade samarbets- och partnerskapsavtalet mellan EU och Uzbekistan ska omfatta följande kapitel: I avtalets mål och allmänna principer, II politisk dialog samt samarbete inom utrikespolitik och säkerhetspolitik, III rättigheter, frihet och säkerhet, IV handel och handelsrelaterade frågor, V samarbete inom ekonomi och hållbar utveckling, VI konkurrens och statsägda företag, VII övriga samarbetsområden. VIII finansiellt och tekniskt samarbete, VIII institutionella bestämmelser samt IX allmänna och slutbestämmelser.

Kapitel I: Mål och allmänna principer

Avtalet grundar sig på respekt för demokratiska principer, FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna samt andra viktiga internationella instrument för mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen. Dessa bildar väsentliga delar av avtalet.

Avtalsparterna förbinder sig till internationella arbetsnormer, god förvaltning, fri marknadsekonomi, hållbar utveckling, förebyggande av klimatförändringen samt kamp mot spridningen av internationell brottslighet, terrorism och massförstörelsevapen.

Kapitel II: Politisk dialog samt samarbete inom utrikespolitik och säkerhetspolitik

Enligt avtalet förs politisk dialog mellan EU och Uzbekistan, där ämnen är bland annat utrikespolitik och säkerhetspolitik, utveckling av rättsstaten, mänskliga rättigheter och god förvaltning samt regional stabilitet och regionalt samarbete. Ämnen i den dialog om utrikespolitik och säkerhetspolitik som ska föras är bland annat förhindrande av konflikter, krishantering, cybersäkerhet, regional stabilitet samt vapen- och exportkontroll.

Avtalsparterna samarbetar för att utveckla rättsstaten, demokratiska principer och institutioner, mänskliga rättigheter, jämställdheten samt civilsamhället. När det gäller regionalt samarbete strävar parterna efter att fördjupa sitt samarbete inom bland annat vattentillgångar, mineral- och energiresurser, gränsförvaltning samt demokratisk och hållbar utveckling. I avtalet konstateras det att de skyldiga till de allvarligaste brotten ska ställas till svars på nationell eller internationell nivå. Dessutom konstateras parternas engagemang för att minska straffriheten. Avtalets formuleringar gällande internationella brottmålsdomstolen (ICC) är fortfarande föremål för förhandlingar.

Avtalsparterna följer befintliga internationella överenskommelser för att förhindra spridning av massförstörelsevapen samt handeldvapen och deras ammunition som de har förbundet sig till, samt kommer överens om att samarbeta i kampen mot olaglig vapenhandel. Bestämmelsen gällande massförstörelsevapen är definierad som en väsentlig del av avtalet. I klausulen om massförstörelsevapen kommer man också överens om samarbete för att förhindra att massförstörelsevapen sprids och om effektiv exportkontroll.

Kapitel III: Rättigheter, frihet och säkerhet

Avtalsparterna bekräftar vikten av att skydda integriteten och personuppgifter, som säkerställs även i gränsöverskridande samarbete för att bekämpa brottslighet och internationell terrorism. Skyddet av personuppgifter är en förutsättning för utveckling av ekonomiska och handelsrelationer samt för att bygga förtroende för digital ekonomi.

Parterna betonar vikten av dialog gällande migration. Avsikten är att i avtalet inkludera en återtagandeklausul som till väsentliga delar har samma innehåll som i de flesta av de avtal EU slutit med tredje land under de senaste åren. Formuleringarna gällande den är fortfarande föremål för förhandlingar. Betydelsen av återtagandeöverenskommelsen betonas när EU ser säkerställande av återvändande som kritiskt i sin nya invandrings- och asylpolitik.

Parterna samarbetar för att bekämpa organiserad brottslighet, penningtvätt och finansiering av terrorism, bekämpa illegal invandring och i arbetet mot människohandel samt i kampen mot terrorism och narkotika grundat på sina internationella åtaganden.

Samarbetet mellan rättssystemen utvecklas med parternas internationella åtaganden som grund.

Kapitel IV: Handel och handelsrelaterade frågor

Handelsavsnittet i det avtal som förhandlas ska omfatta centrala delområden av handel såsom varuhandel inklusive skyddsåtgärder inom handel, tullsamarbete och underlättande av handel, tekniska handelshinder, hälso- och växtskyddsåtgärder, industriella rättigheter och upphovsrätt, konkurrens, offentlig upphandling, tjänstehandel och lokalisering, öppenhet för regelverk, handel och hållbar utveckling samt lösning av tvister.

Avtalet siktar inte mot förmånsbehandling, utan bestämmelserna är till sin karaktär mest främjande av samarbete och bekräftande av internationella handelsregler i bilateral handel. Uzbekistan är inte medlem i Världshandelsorganisationen WTO. I avtalets bestämmelser strävar man efter att beakta Uzbekistans mål att ansluta sig till Världshandelsorganisationen WTO och avtalet stöder detta mål, bland annat genom att binda Uzbekistan till WTO-reglerna i den bilaterala handeln. Uzbekistan har dessutom sommaren 2020 sökt till den särskilda incitamentsordningen för hållbar utveckling och god förvaltning (GSP+) inom det allmänna preferenssystemet (GSP).

U 68/2020 rd

Även i denna process har samarbetet med EU varit tätt och Uzbekistan strävar efter att förbättra sina möjligheter till marknadstillträde i unionen.

När det gäller handel skedde den senaste egentliga förhandlingsrundan i mars 2020. Efter detta har flera videomöten ordnats. Parterna har berett konsoliderade texter under sommaren 2020 och förhandlingarna fortsatte i form av videoförhandlingar utifrån dem i september. Förhandlingarna har framskridit bra med parter som är engagerade i förhandlingsprocessen. I flera kapitel har man kommit överens om bestämmelserna, men vissa helheter kräver fortsatta förhandlingar.

Kapitel V: Samarbete inom ekonomisk och hållbar utveckling

Kapitlet omfattar samarbete gällande ekonomi och hållbar utveckling, inklusive ekonomisk dialog, finansiering och granskning av den offentliga förvaltningen, beskattning, statistik, energi inklusive förnybar energi och energieffektivitet, trafik, miljö, klimatförändring, industri och bolagsrätt, reglering av bank- och finansieringstjänster, digital ekonomi, turism, utveckling av jordbruk och landsbygd, gruvverksamhet och forskningssamarbete. Artiklarna inom kapitlet har en översiktlig och deklaratorisk utformning. Deras syfte är att ge en allmän ram för det konkreta samarbetet som delvis redan bedrivs. Tyngdpunkten ligger på förstärkning av Uzbekistans egen kapacitet.

Genom samarbetet strävar man efter att bland annat främja kontrollen av Uzbekistans offentliga finanser samt utvecklingen av nationell statistik och forskningskapacitet. Samarbete sker även bland annat gällande utnyttjande av hållbara energikällor, energieffektivitet och energisäkerhet samt regionalt energisamarbete, förbättring av kommunikationer, miljöskydd och främjande av hållbar användning av naturresurser, begränsning av klimatförändringen, utveckling av industri- och företagarpolitiken samt bolagsrätten, förbättring av regleringen av finansieringstjänster och utnyttjande av möjligheterna i digital ekonomi. Dessutom ingår främjande av hållbar utveckling inom turism, jordbruk och gruvverksamhet samt främjande av samarbete inom vetenskaplig forskning.

Kapitel VI: Övriga samarbetsområden

Kapitlet omfattar de samarbetsområden som inte ingår i tidigare kapitel. Dessa är konsumentskydd, sysselsättnings-, social- och jämställdhetspolitik, utbildning och ungdomsarbete, media och idrott, befolkningsskydd och krissituationer samt uppbyggnad av kapacitet i samband med regional utveckling och gränsöverskridande samarbete. Artiklarna inom kapitlet är översiktliga.

Kapitel VII: Finansiellt och tekniskt samarbete

I kapitlet konstateras att för att nå målen i avtalet kan Uzbekistan ta emot finansieringshjälp i form av bidrag och lån enligt EU:s interna regler och inom de gränser som EU:s tillgängliga finansieringsmedel tillåter, från Europeiska unionen samt Europeiska investeringsbanken och andra internationella finansinstitut och det bestäms att stödet verkställs med tillämpning av principer för oklanderlig kapitalförvaltning och uppföljning. EU och Uzbekistan kan också tillsammans finansiera program och projekt.

Kapitel VIII: Institutionella bestämmelser

Mellan avtalsparterna inrättas ett samarbetsråd som övervakar att avtalet följs. Rådet möts regelbundet på ministernivå, vanligen en gång per år eller som avtalsparterna tillsammans kommer överens om. Samarbetsrådet kan också mötas med annan sammansättning när parterna kommer överens om detta. När kapitel IV, det vill säga frågor gällande handel, behandlas samlas samarbetsrådet i en sammansättning med experter inom handelsområdet.

Samarbetsrådet understöds av en samarbetskommitté på tjänstemannanivå. Samarbetsrådet kan även inrätta underkommittéer eller andra organ för beredning av sitt arbete. Även för information till civilsamhället och för konsultationer kan ett separat organ inrättas.

För samarbetet mellan Europaparlamentet och Uzbekistans parlament inrättas en parlamentarisk samarbetskommitté. Kommittén består av ledamöter från Europaparlamentet och Uzbekistans parlament. Kommittén kan ge rekommendationer till samarbetsrådet på ministernivå som också ska informera den parlamentariska samarbetskommittén om sina egna rekommendationer.

Kapitel IX: Allmänna och slutbestämmelser

I kapitlet bestäms bland annat om avtalets ikraftträdande och om hur tillämpningen av det avslutas. Kapitlet är under fortsatta förhandlingar, inklusive bestämmelsen om att tillämpningen av avtalet kan avbrytas om någondera avtalsparten bryter mot bestämmelser som definierats som väsentliga delar av avtalet.

6 Undertecknande och provisorisk tillämpning av avtalet samt ikraftträdande

Eftersom förhandlingarna pågår är tidpunkten för undertecknande inte känd. Ännu har det inte heller förhandlats om en eventuell provisorisk tillämpning av avtalet.

7 Ekonomiska och övriga konsekvenser

Avtalets ekonomiska konsekvenser

Uzbekistan är inte medlem i Världshandelsorganisationen WTO. Fastställande av WTO-reglerna och grundprinciperna i bilateral handel kan stöda Uzbekistans process för WTO-medlemskap och förbättra förutsägbarheten och transparensen för Uzbekistans affärsmiljö och därigenom stöda utvecklingen av bilateral handel. Med avtalet stöds också modernisering av Uzbekistans ekonomi.

År 2019 uppgick Finlands varuexport till Uzbekistan till 43,3 miljoner euro. Finland exporterade maskiner och apparater samt pappers- och pappprodukter. Ökningen från föregående år var 33 procent. Varuimporten från Uzbekistan var blygsam, 0,3 miljoner euro. Importen bestod av frukt, grönsaker och textilier. År 2019 uppgick värdet av export inom tjänstehandel till Uzbekistan till sex miljoner euro och importen från Uzbekistan till en miljon euro.

Uzbekistan drar nytta av EU:s allmänna preferenssystem (GSP) och har sökt mera långtgående status som GSP+.

Avtalets övriga konsekvenser

Med avtalet främjas den politiska dialogen mellan EU och Uzbekistan samt samarbetet inom ekonomi och handel. Samtidigt visas EU:s engagemang för att stöda politiska reformer i regionen. Dessutom förstärker det EU:s ställning som en betydande partner och effektiviserar EU:s utvecklingssamarbete med Uzbekistan.

8 Förhållandet till lagstiftningen i Finland

Förhandlingarna om avtalet är inriktade på ett s.k. blandat avtal med bestämmelser som hör till både unionens och medlemsstaternas kompetensområde. Det slutgiltiga beslutet om huruvida EU sluter ett unionsavtal eller ett blandat avtal fattas dock på basis av den färdiga avtalstexten.

I detta skede av förhandlingarna kan man inte uttömmande fastslå vilka sektorer som kommer att ingå i avtalet och vilka konsekvenser de kommer att få för området för lagstiftningen. Innan avtalsbestämmelserna preciseras är det också oklart om de endast är deklaratoriska eller går längre än samarbetskyldigheten. I förhandlingarna har man kommit överens om de bestämmelser som definieras som väsentliga delar av avtalet, men ännu inte om den tillhörande sanktionsmekanismen. Denna typ av bestämmelser hör dock till området för lagstiftningen på grund av deras bindande verkan, såsom avses i grundlagsutskottets utlåtande 31/2001 rd.

9 Ålands ställning

Beroende på det slutgiltiga innehållet kan avtalet enligt statsrådets bedömning inkludera bestämmelser som ingår i medlemsstaternas behörighet och som enligt 18 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till Ålands lagstiftningsbehörighet. Avtalsbestämmelsernas förhållande till Ålands lagstiftningsbehörighet kommer att bedömas närmare i ljuset av det slutgiltiga avtalsinnehållet. Enligt en preliminär bedömning innehåller avtalets bestämmelser om handel endast bestämmelser som faller inom unionens behörighet. Därmed skulle inte bestämmelserna om handel innehålla bestämmelser som hör till Ålands behörighet. De så kallade Ålandsförbehållen har beaktats i bestämmelserna gällande offentliga upphandlingar i EU:s avtalsutkast. När det gäller tjänster och investeringar innehåller avtalet hänvisningar till EU:s GATS-förbindelser där det så kallade Ålandsförbehållet har beaktats.

10 Statsrådets ståndpunkt

Med avtalet främjas den politiska dialogen mellan EU och Uzbekistan samt samarbetet inom ekonomi och handel. Samtidigt visas EU:s engagemang för att stöda politiska reformer i regionen. Dessutom förstärker det EU:s ställning som en betydande partner och effektiviserar EU:s utvecklingssamarbete med Uzbekistan.

Statsrådet ser det som viktigt att avtalet ökar det politiska samarbetet och tillnärmar synsätten inom utrikespolitik och säkerhetspolitik samt främjar den internationella och regionala stabiliteten. Avtalet bör grunda sig på främjande och skydd av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt respekt för demokrati och rättsstatsprincipen.

Statsrådet stöder utveckling av bestämmelserna om handel i partnerskaps- och samarbetsavtalet från 1996 som är tänkt att ersättas med detta nya avtal. Statsrådet anser att förhandlingarna stöder utvecklingen av Uzbekistans affärsmiljö och förbättrar samarbetet mellan EU och Uzbekistan inom handelsområdet.

U 68/2020 rd

Statsrådet betonar vikten av de standardklausuler som tas in i alla samarbetsavtal som sluts med stater. Klausulerna avser mänskliga rättigheter, internationella brottmålsdomstolen (ICC), handeldvapen och lätta vapen (SALW), kampen mot terrorism och icke-spridning av massförstörelsevapen (WMD). Finland anser det viktigt att förhandlings- och sanktionsmekanismen inkluderas i det slutgiltiga avtalet i enlighet med EU:s allmänna linje. Statsrådet anser det vara viktigt att även skyldigheten att återta egna medborgare ingår i avtalet.