

U 79/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förhandlingar om ett partnerskaps- och samarbetsavtal mellan EU och dess medlemsstater och republiken Kirgizistan (Avtal om partnerskap och samarbete med Kirgizistan)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria om förhandlingar om ett partnerskaps- och samarbetsavtal mellan EU och dess medlemsstater och republiken Kirgizistan.

Helsingfors den 23 augusti 2018

Utrikesminister Timo Soini

Enhetschef Päivi Peltokoski

UTRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
18.5.2018

OM FÖRHANDLANDE GÄLLANDE PARTNERSKAPS- OCH SAMARBETSAVTAL MELLAN EU OCH DESS MEDLEMSLÄNDER OCH REPUBLIKEN KIRGIZISTAN

1 Bakgrund

Europeiska unionens och Kirgizistans relationer baserar sig på ett avtal om partnerskap och samarbete (Partnership and Cooperation Agreement PCA) som ingicks 1995.

Europeiska unionens råd gav 9 oktober 2017 kommissionen och den höga representanten fullmakt att inleda förhandlingar för att utarbeta ett nytt avtal om partnerskap och samarbete (Partnership and Cooperation Agreement PCA) med Republiken Kirgizistan.

Förhandlingarna med Kirgizistan om ett nytt avtal om partnerskap och samarbete inleddes i december 2017 i syfte att fördjupa det politiska umgänget mellan EU och Kirgizistan, fördjupa samarbetet i interna och juridiska frågor, främja handeln och investeringar och leda relationerna till en högre nivå än tidigare.

Syftet med avtalet som förhandlingarna ska leda till är att ersätta avtalet om partnerskap och samarbete mellan Europeiska unionen och Kirgizistan från 1995 som inte längre täcker samarbetet som ständigt utvidgas.

2 Avtalsförhandlingar och behandling i EU

Överenskommelsen om att inleda förhandlingar mellan EU och Kirgizistan i syfte att utarbeta ett nytt utvidgat avtal som ersätter avtalet om partnerskap- och samarbete (PCA) som ingicks 1995 gjordes hösten 2017.

Det har förhandlats i tre omgångar och förhandlingarna har framskridit väl och i en snabb tidtabell. Det har kunnat avtalas preliminärt om ett flertal avtalstexter. Av sektorandelarna har fem avsnitt godkänts preliminärt; statistik, energi, industripolitik, turism och forskning och innovationer. I fråga om fem övriga andelar har förhandlingarna nästan nått sitt resultat: ekonomisk dialog, företagslagstiftning, banktjänster, digital ekonomi och klimatförändringen. Utformningen av visumfriheten var fortfarande öppen. Följande förhandlingsomgång äger rum 28–29.6 i Bisjkek. Förhandlingar om handelsavdelningen förs separat. En förhandlingsomgång har ägt rum. Följande förhandlingsomgång om handelsavsnittet genomförs 16–17.5 i Bryssel. När förhandlingarna kommer att avslutas är inte ännu bekant.

Avtalsförhandlingarna har förutom för handelsavsnittets del behandlats av rådsarbetsgruppen för Östeuropa och Centralasien (Coest) och för handelsavsnittets del av rådets handelspolitiska kommitté (Trade Policy Committee, TPC).

3 Nationell behandling av ärendet

Utrikesministeriet har behandlat ärendet i samarbete med olika ministerier och andra myndighetsinstanser. U-skrivelsen har behandlats i sektionen för yttre förbindelser och i handelspolitiska sektionen 18.-25.5.2018 enligt skriftligt förfarande.

Statsrådet har rapporterat till riksdagen om förhandlingsmandatet genom skrivelsen E 55/2017 rd daterad 6.7.2017 (Förslag till rådets beslut om bemyndigande för europeiska kommissionen

och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik att förhandla om ett övergripande samarbetsavtal med republiken Kirgizistan). Stora utskottet ansåg, i enlighet med utrikesutskottets uppfattning, att skrivelsen inte föranleder åtgärder.

4 Rättslig grund enligt EU-rätten

Avtalets materiella rättsliga grund kan fastställas exakt först i det skede då den slutgiltiga avtalstexten är färdig och avtalet undertecknas. Enligt statsrådets initiala bedömning innehåller det eftersträlvade avtalet i varje fall handelspolitiska bestämmelser under artikel 207 i EUF-fördraget.

Enligt statsrådets bedömning kommer det slutgiltiga avtalet att innehålla bestämmelser inom både medlemsstaternas och EU:s kompetensområde. Då är det till sin natur ett blandat avtal. Förfarandets rättsliga grund är artikel 218 i EUF-fördraget. Beslutet om att underteckna och sluta avtalet på unionens vägnar fattas med kvalificerad majoritet i rådet. Rådets beslut om att underteckna avtalet kräver inte samråd med Europaparlamentet eller godkännande av parlamentet. Rådets beslut om att sluta avtalet kräver dock parlamentets godkännande. Parlamentet informeras i alla skeden av förfarandet enligt artikel 218.10 i EUF-fördraget.

5 Huvudsakligt innehåll

Det övergripande partnerskaps- och samarbetsavtalet mellan EU och Kirgizistan består av följande avsnitt: Avtalets allmänna principer och mål, Politisk dialog och samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitiken, Handel och frågor i anslutning till handeln, Samarbete inom ekonomisk och hållbar utveckling, Frihet och säkerhet, Övriga förfaranden för samarbetet, Finans- och tekniskt samarbete, Institutionell referensram och Allmänna och slutgiltiga avtalsvillkor.

Syftet med avtalet är att fördjupa de politiska och ekonomiska relationerna mellan EU och Kirgizistan.

Avdelning I: Allmänna principer och mål

Grunden för avtalet är att parterna respekterar demokratiska principer, FN:s deklaration om mänskliga rättigheter, andra viktiga internationella mänskliga rättighetsinstrument och rättsstatsprinciper. Dessa utgör de väsentliga delarna i avtalet och överträdelse mot dem medför att den andra parten ensidigt kan upphöra att tillämpa avtalet. Avdelningen lyfter fram engagemangen till marknadsekonomi, hållbar utveckling och ekonomisk tillväxt.

Den sociala och hållbara utvecklingen ska gå hand i hand med den ekonomiska utvecklingen. Avdelningen nämner Kirgizistans strävanden och engagemang för målet för FN:s hållbara utveckling. Det konstateras att avtalet strävar efter att främja handeln och investeringarna mellan parterna.

Avdelning II: Politisk dialog och samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitik

Den här avdelningen av avtalet fastställer det politiska samarbetet. Enligt avtalet förs en regelbunden politisk dialog vars teman bl.a. är utrikes- och säkerhetspolitik, internationell fred, stabilitet och säkerhet och effektivt samarbete inom den referensram som bestäms av bilaterala institutioner och gemensamma värden. När det gäller främjande av regional stabilitet nämner avtalet särskilt principerna i FN:s grundstadga och slutakten från ESK i Helsingfors som innehåller skyldigheter för båda parterna.

I avtalet har tagits in en klausul i vilken det konstateras att man förbinder sig till att minska strafflösheten och till att personer som har gjort sig skyldiga till de allra grövsta brotten ska ställas till svars på nationellt eller internationellt plan. Det förhandlas fortfarande om avtalsformuleringarna gällande den Internationella brottmålsdomstolen.

Med tanke på det regionala samarbetet har strävan efter ett intensifierat samarbete särskilt i fråga om vattentillgångar, energi, miljö, klimatförändring och gränssamarbete skrivits in i avtalet. Avtalsparterna förbinder sig att främja de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, främja jämställdhet mellan könen och förstärka medborgarsamhället.

Avtalsparterna förbinder sig att verkställa sina skyldigheter gällande olaglig handel av småvapen i enlighet med de internationella förbindelserna. Avtalsparterna förstärker sin förbindelse till bekämpning av internationell terrorism och främjande av spridning av radikala ideologier.

Avdelning III: Rätt, frihet och säkerhet

Avtalsparterna förbinder sig till att främja rättsprinciper och samarbetar för att förstärka institutionernas verksamhet inklusive polisväsendets, åklagarämbetets och rättsväsendets verksamhet. Avtalsparterna förbinder sig att samarbeta i syfte att bekämpa organiserad kriminalitet och korruption, produktion, handel och efterfrågan i samband med droger, penningtvätt och finansiering av terrorism, olaglig invandring och cyberkriminalitet och att säkerställa att individens rättigheter tillgodoses i fråga om dataskydd.

I avtalet ingår en juridiskt bindande klausul om återtagande med till väsentliga delar samma innehåll som i avtalen som EU ingått under de senaste åren med tredje stater. Enligt den förbinder sig avtalsparterna till att återta sina medborgare som inte eller inte längre uppfyller kraven i gällande bestämmelser om inresa eller vistelse eller boende i landet. I avtalet som möjligen ingås senare avtalas om praktiska rutiner för återtagandet.

Det förs fortfarande förhandlingar om avtalspunkter i fråga om visumförlätnader.

Avdelning IV: Handel och frågor gällande handel

Handelsandelen i avtalet som ska förhandlas ska omfatta handelns viktiga delområden som till exempel varuhandel inklusive skyddsåtgärder för handeln, tullsamarbete och underlättande av handel, tekniska handelshinder, hälso- och växtskyddsåtgärder, industriella rättigheter och upphovsrätt inklusive geografiska märkningar, konkurrens, offentlig upphandling, handel och hållbar utveckling, öppenhet och lösning av tvister mellan stater.

Den första förhandlingsomgången om handeln genomfördes i februari 2018 utgående från EU:s textförslag. EU har lämnat tretton textförslag till Kirgizistan av vilka elva behandlades preliminärt under den första förhandlingsomgången. Den första förhandlingsomgången förlopte väl och parterna förband sig till förhandlingsprocessen. Samtalen kommer att fördjupas under den andra förhandlingsomgången i maj 2018 då Kirgizistan har haft mer till att bekanta sig med EU:s textförslag.

Syftet med avtalet för handelns del är att stärka Världshandelsorganisationen WTO:s regler och skyldigheter i den bilaterala handeln. Inom vissa delområden är strävan att också nå avtal om bestämmelser som sträcker sig vidare än WTO:s bestämmelser. Dessutom är målet att förbättra samarbetet och i den utsträckning det är möjligt samordna regleringen. Avtalet är inte inriktat på förmånsbehandling. I förhandlingarna ska Kirgizistans skyldigheter som medlem av Eurasiska ekonomiska unionen beaktas.

Avdelning V: Samarbete för ekonomisk och hållbar utveckling och andra samarbetsområden

För den hållbara utvecklings del avtalas om att genom förhandlingar försöka främja handels och investeringarnas bidrag till förverkligande av hållbar utveckling. Avdelningen täcker samarbete i anslutning till finansiering och granskning av den offentliga förvaltningen, statistik, energistrategi inklusive utveckling av förnybar energi och energieffektivitet, trafik och miljö. I avtalet nämns också samarbete i anslutning till turism, industri, företagslagstiftning, utveckling av landsbygden och ekonomin och den offentliga hälsovården.

Avdelningens artiklar har skrivits allmängiltigt och för publicering. Deras syfte är att erbjuda en allmän ram för samarbetet på konkret nivå vilket delvis redan pågår. Principerna som styr samarbetet är målen för FN:s hållbara utveckling. Tyngdpunkten ligger i stärkandet av Kirgizistans egen kapacitet.

EU ger ekonomisk och teknisk hjälp för att stödja den politiska och ekonomiska utvecklingen i Kirgizistan. EU strävar efter att främja samarbetet bland annat i fråga om god förvaltning, arbetslagstiftningen, mänskliga rättigheter och jämställdhet mellan könen. Även inom utbildningssektorn uppmuntras det till samarbete bland annat mellan högskolor och tankesmedjor.

EU siktar på att stärka aktörerna för mänskliga rättigheter både i den kirgiziska staten och i medborgarsamhället och att stöda utvecklingen av Kirgizistans lagstiftning om mänskliga rättigheter.

Kontakterna mellan EU och den kirgiziska industrin samt små och mellanstora företag ska främjas.

För landsbygdsutvecklingens och lantbrukets del konstateras i avtalet att parterna granskar möjligheterna till samarbete bland annat i anslutning till reformen av utbildning och lantbruket i syfte att bland annat utveckla hållbara rutiner för miljön och förbättra födoskyddet i Kirgizistan.

Inom energi- och transportsektorerna är strävan att främja samarbetet i syfte att utveckla en lagstiftning för branschområdet, skapa kontakter mellan företag i EU-länderna och Kirgizistan och en regelbunden dialog mellan EU och Kirgizistan.

Strävan är att främja samarbetet bl.a. inom miljöskydd, telekommunikationslagstiftning, vetenskap och teknologi, tull- och skatteförfaranden, statistisk, penningpolitik, banklagstiftning och turism samt i utvecklingen av den kirgiziska rättsstaten.

Avdelning VI: Institutionella, allmänna och slutbestämmelser

Avdelningen fastställer de institutionella ramarna för implementeringen av avtalet och för uppföljningen. Det inrättas ett samarbetsråd mellan avtalsparterna som övervakar att avtalet följs. Det sammanträder regelbundet på hög nivå. Samarbetsrådet kan också tillsätta underkommittéer eller andra organ som bereder verksamheten. Samarbetsrådet kan fatta beslut som är bindande för parterna.

Avdelningen fastställer metoder och resurser för främjande av samarbetet och för verkställandet av avtalsskyldigheterna.

6 Undertecknande och provisorisk tillämpning av avtalet samt ikraftträdande

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

7 Ekonomiska och övriga konsekvenser

Avtalets ekonomiska konsekvenser

Avtalet bedöms inte ha betydande direkta budgetkonsekvenser. Avtalet bidrar till uppkomsten av stabilare och transparentare verksamhetsmiljö i Kirgizistan och skapar förutsägbara bestämmelser för en bilateral handel. Genom avtalet ökar företagens juridiska funktionssäkerhet i Kirgizistan vilket allmänt kan anses öka handeln och investeringarna mellan avtalsparterna. För handelns del innehåller avtalet inte förmånsbehandling.

Handeln mellan Finland och Kirgizistan är småskalig. Handeln mellan länderna uppgick 2017 till ca 10,8 miljoner euro. Finlands export (10,8 miljoner euro) har främst bestått av gödsel, maskiner och mekaniska anordningar, papper, möbler och kemiska produkter. Från Kirgizistan har främst förts metallskrot och malm (endast 5 120 euro) till Finland.

Avtalets övriga konsekvenser

Avtalet bedöms inte ha betydande direkta konsekvenser för samhället eller för myndigheternas verksamhet. Avtalet omfattar politiska delar som stöder Kirgisiens utveckling till en demokratisk rättsstat, tillgodoser de mänskliga rättigheterna och en hållbar utveckling. De säkerhetspolitiska bestämmelserna i avtalet om till exempel bekämpning av terrorism, hanteringen av spridningen av massförstörelsevapen, krishantering och bekämpning av organiserad kriminalitet stöder även Finlands och EU:s säkerhet. Finlands och Kirgizistans relationer har sedan sovjetunionens fall långtgående baserat sig på utvecklingssamarbete.

8 Förhållande till Finlands lagstiftning

Förhandlingarna om partnerskapsavtal mellan unionen och dess medlemsstater och Kirgizistan är inriktade på ett s.k. blandat avtal 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.

Avtalsutkastet innehåller i huvudsak generella och deklamatoriska åtaganden. Avtalet omfattar emellertid de politiska standardklausulerna om de mänskliga rättigheterna (HR) och förhindrande av spridning av massförstörelsevapen (WMD) som utgör en väsentlig del av avtalet (essential elements). Om endera parten handlar i strid med en klausul i avtalet som fastställt vara väsentlig har den andra parten i sista hand rätt att avbryta tillämpningen av hela avtalet. De nämnda bestämmelserna om grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter och bestämmelsen om en minskning av massförstörelsevapen hör till området för lagstiftningen. (GrUU 31/2001 rd)

9 Ålands ställning

Beroende på det slutgiltiga innehållet kan avtalet enligt statsrådets bedömning inkludera bestämmelser 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.

10 Statsrådets ståndpunkt

U 79/2018 rd

Statsrådet betraktar det nya fastställda partnerskap- och samarbetsavtalet som ett viktigt steg i närmandet mellan Europeiska unionen och Kirgizistan och anser att avtalet stöder ett fördjupat samarbete med Kirgizistan inom olika sektorer.

Genom avtalet uppdateras och samtidigt stärks handelsandelen i det gällande avtalet vilket statsrådet anser vara lönsamt. Med beaktande av att handeln med Kirgizistan är småskalig anser statsrådet det viktigt att avtalet strävar efter att mera ingående påverka Kirgizistans affärsverksamhetsmiljö och förvaltningens funktionsduglighet.

Statsrådet anser att avtalet för sin del stöder Kirgizistans utveckling när landet siktar på att omvandla sin ekonomi från utvecklingssamarbete till en mera handelsbetonad ekonomi.