

U 79/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä Kirgisian tasavallan välisen kumppanuutta ja yhteistyötä koskevan sopimuksen neuvottelemisesta (Kirgisian kanssa tehtävä kumppanuutta ja yhteistyötä koskeva sopimus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle muistio EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä Kirgisian tasavallan välisen kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen neuvottelemisesta.

Helsingissä 23 päivänä elokuuta 2018

Ulkoministeri Timo Soini

Yksikön päällikkö Päivi Peltokoski

ULKOMINISTERIÖ

MUISTIO
18.5.2018

EU:N JA SEN JÄSENVALTIOIDEN SEKÄ KIRGISIAN TASAVALLAN KUMPPANUUS- JA YHTEISTYÖSOPIMUKSEN NEUVOTTELEMISESTA

1 Tausta

Euroopan unionin ja Kirgisian suhteet perustuvat vuonna 1995 tehtyyn kumppanuus- ja yhteistyösopimukseen (Partnership and Cooperation Agreement PCA).

Euroopan unionin neuvosto valtuutti 9. lokakuuta 2017 komission ja korkean edustajan aloittamaan neuvottelut uuden kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen (Partnership and Cooperation Agreement PCA) aikaansaamiseksi Kirgisian tasavallan kanssa.

Neuvottelut Kirgisian kanssa uudesta kumppanuus- ja yhteistyösopimuksesta aloitettiin joulukuussa 2017 tavoitteena syventää poliittista kanssakäymistä EU:n ja Kirgisian välillä, syventää yhteistyötä sisä- ja oikeusasioden parissa, edistää kauppaa ja investointeja ja viedä suhteet korkeammalle tasolle aikaisemmasta.

Neuvoteltavan sopimuksen on tarkoitus korvata Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kirgisian välinen kumppanuus- ja yhteistyösopimus vuodelta 1995, joka ei enää kata jatkuvasti laajenevaa yhteistyötä.

2 Sopimusneuvottelut ja käsittely EU:ssa

Neuvottelujen aloittamisesta EU:n ja Kirgisian välillä vuonna 1995 tehdyn kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen (PCA) korvaavasta uudesta laajennetusta PCA-sopimuksesta sovittiin syksyllä 2017.

Neuvotteluja on käyty kolme kierrosta ja niissä on edistytty hyvin ja nopealla aikataululla. Useita osuuksia sopimustekstistä on saatu alustavasti sovittua. Sektoriosuuksista viisi lukua on alustavasti hyväksytty: tilastot, energia, teollisuuspolitiikka, matkailu sekä tutkimus ja innovaatiot. Viiden muun osalta ollaan lähes valmiita: taloudellinen dialogi, yrityslainsäädäntö, pankkipalvelut, digitaalinen talous sekä ilmastonmuutos. Viisumivapautta koskevat muotoilut olivat edelleen auki. Seuraava neuvottelukierros on 28.–29.6. Bishkekissä. Kauppaosastoa koskevia neuvotteluita käydään erikseen. Neuvottelukierroksia on ollut yksi. Seuraava neuvottelukierros kauppaluvun osalta käydään 16.–17.5. Brysselissä. Neuvottelujen päättymisajan kohta ei ole vielä tiedossa.

Sopimusneuvotteluja on käsitelty muilta kuin kauppaluvun osin neuvoston Itä-Euroopan ja Keski-Aasian (Coest) ja kauppaluvun osalta neuvoston kauppapoliittisessa komiteassa (Trade Policy Committee, TPC).

3 Asian kansallinen käsittely

Ulkoministeriö on valmistellut asiaa yhteistyössä eri ministeriöiden ja muiden viranomaistahojen kanssa. U-kirjelmää on käsitelty ulkosuhdejaoston ja kauppapoliittisen jaoston kirjallisessa menettelyssä 18.-25.5.2018.

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle tietoja neuvotteluvaltuutuksesta 6.7.2017 päivätyllä E-kirjeellä E 55/2017 vp (EU:n komission ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan mandaattiehto neuvostolle laaja-alaisen yhteistyösopimuksen neuvottelemisesta Kirgisian tasavallan kanssa). Suuri valiokunta katsoi ulkoasiainvaliokunnan näkemyksen mukaisesti, ettei kirje antanut aihetta toimenpiteisiin.

4 EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta

Sopimuksen aineellinen oikeusperusta voidaan määritellä tarkasti vasta sopimuksen allekirjoitusvaiheessa, kun lopullinen sopimusteksti on valmis. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan tavoiteltu sopimus sisältäisi ainakin yhteistä kauppapolitiikkaa koskevan SEUT 207 artiklan alaan kuuluvia määräyksiä

Valtioneuvoston arvion mukaan lopullinen sopimus sisältää sekä jäsenvaltioiden että EU:n toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, jolloin sopimus olisi luonteeltaan sekasopimus. Menettelyllisenä oikeusperustana käytetään SEUT 218 artiklaa. Neuvosto tekee päätökset sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä unionin puolesta määräenemmistöllä. Neuvoston päätös sopimuksen allekirjoittamisesta ei edellytä Euroopan parlamentin kuulemistä ja hyväksyntää. Neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä edellyttää kuitenkin parlamentin hyväksyntää. Parlamentille tiedotetaan asiasta menettelyn kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

5 Pääasiallinen sisältö

EU:n ja Kirgisian välinen laajennettu yhteistyö- ja kumppanuussopimus koostuu seuraavista luvuista: Sopimuksen yleiset periaatteet ja päämäärät, Poliittinen dialogi ja yhteistyö ulko- ja turvallisuuspolitiikan saralla, Kauppa ja kauppaan liittyvät asiat, Yhteistyö taloudellisen ja kestävä kehityksen saralla, Yhteistyö oikeudellisten asioiden alalla, Vapaus ja turvallisuus, Muut yhteistyön menettelytavat, Finanssi- ja tekninen yhteistyö, Institutionaalinen viitekehys ja Yleiset ja lopulliset sopimusehdot.

Sopimuksen tavoitteena on syventää EU:n ja Kirgisian välisiä poliittisia ja taloudellisia suhteita.

Osasto I: Yleiset periaatteet ja päämäärät

Sopimuksen perustana on, että osapuolet kunnioittavat demokraattisia periaatteita, YK:n ihmisoikeusjulistusta, muita keskeisiä kansainvälisiä ihmisoikeusinstrumentteja ja oikeusvaltioperiaatetta. Nämä muodostavat sopimuksen olennaiset osat, joiden rikkominen voi mahdollistaa sen, että toinen osapuoli yksimielisesti keskeyttää sopimuksen soveltamisen. Osasto mainitsee sitoutumisen markkinatalouteen, kestävään kehitykseen ja talouskasvuun.

Sosiaalisen ja kestävä kehityksen tulisi kulkea käsi kädessä taloudellisen kehityksen kanssa. Osasto mainitsee Kirgisian pyrkimykset ja sitoutumisen YK:n kestävä kehityksen tavoitteisiin. Sopimuksella todetaan tavoiteltavan kaupan ja investointien edistämistä osapuolten välillä.

Osasto II: Poliittinen vuoropuhelu sekä yhteistyö ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla

Tämä sopimuksen osasto määrittelee poliittisen yhteistyön. Sopimuksen mukaan EU:n ja Kirgisian välillä käydään säännöllistä poliittista vuoropuhelua, jonka aiheina ovat mm. ulko- ja turvallisuuspolitiikka, kansainvälinen rauha, vakaus ja turvallisuus sekä tehokas yhteistyö mo-

nenvälisten instituutioiden ja yhteisten arvojen määrittämässä viitekehyksessä. Alueellisen vakauden edistämisen osalta sopimus mainitsee erikseen YK:n peruskirjan periaatteet ja Etyjin Helsingin pöytäkirjan, jotka velvoittavat molempia sopimusosapuolia.

Sopimukseen on kirjattu lauseke, jossa todetaan sitoutuminen rankaisemattomuuden vähentämiseen ja siihen, että kaikkein vakavimpiin rikoksiin syyllistyneet tulee saattaa vastuuseen kansallisella tai kansainvälisellä tasolla. Sopimuksen Kansainvälistä rikostuomioistuinta koskevat muotoilut ovat vielä neuvottelun alla.

Alueellisen yhteistyön osalta sopimukseen on kirjattu pyrkimys tiivistää yhteistyötä erityisesti vesivarojen, energian, ympäristön, ilmastomuutoksen sekä rajayhteistyön aloilla. Sopimusosapuolet sitoutuvat edistämään ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa sekä vahvistamaan kansalaisyhteiskuntaa.

Sopimusosapuolet sitoutuvat toimeenpanemaan pienaseiden laitonta kauppaa koskevat velvoitteensa olemassa olevien kansainvälisten sitoumustensa mukaisesti. Sopimuspuolet vahvistavat sitoumuksensa kansainvälisen terrorismin torjuntaan ja radikaalien ideologioiden leviämisen estämiseen.

Osasto III: Oikeus, vapaus ja turvallisuus

Sopimuspuolet sitoutuvat oikeusperiaatteen edistämiseen ja tekevät yhteistyötä instituutioiden toiminnan vahvistamiseksi, sisältäen poliisivoimien, syyttäjälaitoksen ja oikeuslaitoksen toiminnan. Sopimuspuolet sitoutuvat yhteistyöhön torjuakseen järjestäytynyttä rikollisuutta ja korruptiota, huumausaineiden tuotantoa, kauppaa ja kysyntää, rahanpesua ja terrorismin rahoitusta, laitonta maahanmuuttoa ja kyberrikollisuutta vastaan sekä varmistaakseen yksilönvapauksien toteutumisen tietoturvan osalta.

Sopimukseen sisältyy oikeudellisesti sitova takaisinottolauseke, joka on olennaisilta osiltaan samansisältöinen kuin useimmissa EU:n kolmansien valtioiden kanssa viime vuosina sopimissa sopimuksissa. Sen mukaan sopimuspuolet sitoutuvat ottamaan takaisin omat kansalaisensa, jotka eivät tai jotka eivät enää täytä voimassa olevia maahantulon tai maassa oleskeluun tai asumiseen liittyviä säännöksiä. Myöhemmin mahdollisesti tehtävässä sopimuksessa sovitaan takaisinoton käytännön menettelyistä.

Viisumihelpotuksiin liittyviä sopimuskohtia neuvotellaan edelleen.

Osasto IV: Kauppa ja kauppaan liittyvät asiat

Neuvoteltavana olevan sopimuksen kauppaosuuden on määrä sisältää keskeiset kaupankäynnin osa-alueet kuten tavarakauppa mukaan lukien kaupan suojatoimet, tulliyhteistyö ja kaupan helpottaminen, kaupan tekniset esteet, terveys- ja kasvinsuojelutoimet, teollis- ja tekijänoikeudet mukaan lukien maantieteelliset merkinnät, kilpailu, julkiset hankinnat, kauppa ja kestävä kehitys, avoimuus sekä riitojen ratkaisu.

Kaupan osalta on käyty ensimmäinen neuvottelukierros helmikuussa 2018 EU:n tekstiehtotuksiin pohjautuen. EU on toimittanut Kirgizialle kolmetoista tekstiehtotusta, joista yhtätoista käsiteltiin alustavasti ensimmäisellä neuvottelukierroksella. Ensimmäinen neuvottelukierros sujui hyvin ja osapuolet ovat sitoutuneita neuvotteluprosessiin. Keskusteluita tullaan syventämään toisella kierroksella toukokuussa 2018, jolloin Kirgizialla on ollut enemmän aikaa tutustua EU:n tekstiehtotuksiin.

Sopimuksen tavoitteena on kaupan osalta Maailman kauppajärjestö WTO:n säännösten ja velvoitteiden vahvistaminen kahdenvälisessä kaupassa. Tietyillä osa-alueilla pyritään myös sopimaan WTO-sääntöjä pidemmälle menevistä säännöksistä. Lisäksi tavoitellaan yhteistyön parantamisessa sekä mahdollisuuksien mukaan sääntelyn lähentämistä. Sopimus ei ole etuuskohdeltuun tähtäävä. Neuvotteluissa on otettava huomioon Kirgisian velvoitteet Euraasian talousliiton jäsenenä.

Osasto V: Yhteistyö taloudellisen ja kestävän kehityksen saralla ja muut yhteistyöalat

Kestävän kehityksen osalta sovitaan, että neuvotteluilla pyritään edistämään kaupan ja investointien myötävaikutusta kestävän kehityksen toteutumiseen. Osasto kattaa yhteistyön julkisen hallinnon rahoituksen ja tarkastelun, verotuksen, tilastoinnin, energiastrategian, mukaan lukien uusiutuvan energian kehityksen ja energiatehokkuuden, liikenteen ja ympäristön saralla. Sopimuksessa mainitaan myös yhteistyö turismiin, teollisuuden, yrityslainsäädännön, maaseudun ja –talouden kehityksen ja julkisen terveydenhuollon osalta.

Osaston artiklat on kirjoitettu yleispiirteisiksi ja julistuksenomaisiksi. Niiden tarkoitus on antaa yleinen kehys konkreettisen tason yhteistyölle, joka on jo osittain käynnissä. Yhteistyön ohjaavina periaatteina ovat YK:n kestävän kehityksen tavoitteet. Painopiste on Kirgisian oman kapasiteetin vahvistamisessa.

EU antaa Kirgisian poliittisen ja taloudellisen kehityksen tukemiseksi taloudellista ja teknistä apua. EU:n pyrkimys on edistää yhteistyötä mm. hyvän hallinnon, työlainsäädännön, ihmisoikeuksien ja sukupuolten välisen tasa-arvon aloilla. Myös koulutussektorilla rohkaistaan yhteistyöhön mm. korkeakoulujen ja ajatushautomojen välillä.

EU pyrkii vahvistamaan sekä Kirgisian valtion että kansalaisyhteiskunnan ihmisoikeustahojaa samoin kuin tukemaan Kirgisian ihmisoikeuslainsäädännön kehittämistä.

EU:n ja Kirgisian teollisuuden sekä pienten ja keskisuurten yritysten välisiä kontakteja pyritään edistämään.

Maaseutukehityksen, metsänhoidon ja maatalouden osalta sopimuksessa todetaan, että osapuolet tarkastelevat mahdollisuuksia yhteistyöhön mm. koulutuksessa ja maatalouden modernisoinnissa mm. ympäristön kannalta kestävien käytäntöjen kehittämiseksi ja ruokaturvan parantamiseksi Kirgisiassa.

Energia- ja kuljetussektoreilla pyritään edistämään yhteistyötä alan lainsäädännön kehittämiseksi, EU-maiden ja Kirgisian yritysten kontaktien luomiseksi sekä säännöllisen EU:n ja Kirgisian vuoropuhelun luomiseksi.

Yhteistyötä pyritään edistämään mm. ympäristönsuojelussa, telekommunikaatiolainsäädännössä, tieteessä ja teknologiassa, tulli- ja veromenettelyissä, tilastoinnissa, rahapolitiikassa, pankkilainsäädännössä ja matkailussa sekä Kirgisian oikeusvaltion kehittämisessä.

Osasto VI: Institutionaaliset, yleiset ja loppumääräykset

Osasto määrittää institutionaaliset puitteet sopimuksen implementoinnin ja seurannan osalta. Sopimuspuolten välille perustetaan yhteistyöneuvosto, joka valvoo sopimuksen noudattamista. Se kokoontuu korkealla tasolla säännöllisesti. Yhteistyöneuvosto voi perustaa myös alakomiteoita tai muita elimiä toimintansa valmistelua varten. Yhteistyöneuvosto voi tehdä osapuolia sitovia päätöksiä.

Osasto määrittää keinot ja resurssit yhteistyön edistämiseksi sekä sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanoon.

6 Sopimuksen allekirjoittaminen, väliaikainen soveltaminen ja voimaantulo

Neuvottelujen ollessa kesken allekirjoittamisen ajankohdasta ei ole vielä tietoa. Toistaiseksi myöskään sopimuksen mahdollisesta väliaikaisesta soveltamisesta ei ole neuvoteltu.

7 Taloudelliset ja muut vaikutukset

Sopimuksen taloudelliset vaikutukset

Sopimuksella ei arvioida olevan merkittäviä suoria vaikutuksia valtion talousarvioon. Sopimus edesauttaa vakaamman ja läpinäkyvämmän toimintaympäristön syntymistä Kirgisiaan sekä luo ennakoitavat säännöt kahdenväliselle kaupalle. Sopimuksen myötä yritysten oikeudellinen toimintavarmuus Kirgisiassa kasvaa, mitä voidaan yleisesti pitää kauppaa ja investointeja lisäävänä tekijänä sopimusosapuolten välillä. Kaupan osalta sopimus ei pidä sisällään etuuskohtelua.

Kirgisian ja Suomen välinen kauppa on pientä. Maiden välinen kauppa vuonna 2017 oli noin 10,8 miljoonaa euroa. Suomen vienti (10,8 miljoonaa euroa) on koostunut lähinnä lannoitteista, koneista ja mekaanisista laitteista, paperista, huonekaluista ja kemiallisista tuotteista. Suomeen on tuotu Kirgisiasta (ainoastaan 5120 euroa) lähinnä metalliromua ja malmeja.

Sopimuksen muut vaikutukset

Sopimuksella ei arvioida olevan merkittäviä välittömiä yhteiskunnallisia vaikutuksia tai vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Sopimus sisältää poliittisia osia, jotka tukevat Kirgisian demokratia- ja oikeusvaltiokehitystä, ihmisoikeuksien toteutumista ja kestävästä kehityksestä. Sopimuksen turvallisuuspoliittiset määräykset esimerkiksi terrorismin torjunnassa, joukkotuhoaseiden leviämisen hallinnassa, kriisinhallinnassa ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa tukevat myös Suomen ja EU:n turvallisuutta. Suomen ja Kirgisian suhteet ovat Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen pohjautuneet pitkälti kehitysyhteistyöhön.

8 Suhde Suomen lainsäädäntöön

Unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kirgisian välistä kumppanuussopimusta neuvotellaan niin sanottuna sekasopimuksena, joka sisältäisi sekä unionin että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Se, tehdäänkö sopimus unionisopimuksena vai sekasopimuksena, päätetään kuitenkin lopullisesti vasta valmiin sopimustekstin perusteella.

Sopimusluonnokseen sisältyy pääasiassa yleispiirteisiä, julistuksenomaisia sitoumuksia. Sopimus sisältää kuitenkin ihmisoikeuksien noudattamista (HR) ja joukkotuhoaseiden leviämisen estämistä (WMD) koskevat poliittiset standardilausekkeet, jotka muodostavat sopimuksen olennaisen osan (essential elements). Jos osapuoli toimii sopimuksen olennaiseksi osaksi määritellyn lausekkeen vastaisesti, niin toisella osapuolella on viime kädessä oikeus keskeyttää koko sopimuksen soveltaminen. Sanotut perus- ja ihmisoikeusmääräys ja joukkotuhoaseiden vähentämistä koskeva määräys kuuluvat lainsäädännön alaan. (PeVI 31/2001 vp)

9 Ahvenanmaan asema

Riippuen sopimuksen lopullisesta sisällöstä valtioneuvoston arvion mukaan sopimukseen voi sisältyä määräyksiä, jotka kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan Ahvenanmaan toimivaltaan. Sopimuksen määräysten suhdetta Ahvenanmaan toimivaltaan arvioidaan tarkemmin sopimuksen lopullisen sisällön valossa.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää uutta vahvistettua kumppanuus- ja yhteistyösopimusta tärkeänä askeleena Euroopan unionin ja Kirgisian lähentymisessä sekä katsoo sen tukevan yhteistyön syventämistä Kirgisian kanssa eri sektoreilla.

Sopimuksella päivitetään ja samalla vahvistetaan voimassa olevan yhteistyösopimuksen kauppaosuutta, mitä valtioneuvosto pitää kannatettavana. Ottaen huomioon, että kauppa Kirgisian kanssa on vähäistä, valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sopimuksella pyritään vaikuttamaan syvemmin Kirgisian liiketoimintaympäristöön ja hallinnon toimivuuteen.

Valtioneuvosto katsoo, että sopimus voi omalta osaltaan tukea Kirgisian kehitystä maan pyrkinessä muuttamaan talouttaan kehitysyhteistyöstä kauppapainotteisemmaksi.