

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan välisen Gibraltaria koskevan sopimuksen neuvottelemisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan välisen Gibraltaria koskevan sopimuksen neuvottelemisesta.

Helsingissä 25.1.2024

Ministeri Elina Valtonen

Yksikön päällikkö Aleksi Vakkuri

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EUROOPAN UNIONIN JA EUROOPAN
ATOMIENERGIAYHTEISÖN SEKÄ ISON-BRITANNIAN JA POHJOIS-IRLANNIN
YHDISTYNEEN KUNINGASKUNNAN VÄLISEN GIBALTARIA KOSKEVAN
SOPIMUKSEN NEUVOTTELEMISESTA****1 Tausta ja sopimuksen tavoite**

Iso-Britannia erosi 1.2.2020 EU:sta ja Euroopan atomienergiayhteisöstä (Euratom). Eron järjestelyistä määrätään Ison-Britannian EU:sta ja Euratomista eroamista koskevassa sopimuksessa (erosopimus). Erosopimukseen sisältyy pöytäkirja Ison-Britannian merentakaisista aluetta Gibraltaria koskevista erityisjärjestelyistä. Helmikuun alussa 2020 voimaantulleessa erosopimuksessa määrätään siirtymäkaudesta, jonka aikana EU:n lainsäädäntöä sovellettiin Isoon-Britanniaan ja Isossa-Britanniassa. Siirtymäkausi päättyi 31.12.2020. Samalla päättyi myös erosopimuksen Gibraltaria koskevan pöytäkirjan soveltaminen (sen kansalaisten oikeuksia koskevaa 1 artiklaa lukuun ottamatta).

Siirtymäkauden aikana EU ja Euratom sekä Iso-Britannia neuvottelivat kauppaa ja yhteistyösopimuksen (TCA, Trade and Cooperation Agreement), jota sovellettiin väliaikaisesti 1.1.2021 lähtien ennen sen voimaantuloa 1.5.2021. TCA ei kuitenkaan koske Gibraltaria, eikä sillä ole vaikutuksia Gibraltariin. Euratom ja Iso-Britannia neuvottelivat lisäksi ydinenergian turvallista ja rauhanomaista käyttöä koskevan yhteistyösopimuksen, jota sovellettiin väliaikaisesti 1.1.2021 lähtien ennen sen voimaantuloa 1.5.2021. Tätäkään sopimusta ei sovelleta Gibraltariin.

Tavoitteena on laaja ja tasapainoinen Gibraltaria koskeva sopimus EU:n ja Ison-Britannian välillä ottaen huomioon Gibraltarin erityinen maantieteellinen sijainti ja erityispiirteet.

Euroopan unionin neuvosto valtuutti 5.10.2021 komission aloittamaan neuvottelut Gibraltaria koskevaksi sopimukseksi Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan välille. Neuvosto antoi komissiolle yhden julkisen, kaikki neuvoteltavat alat kattavan neuvottelumandaatin. EU:n ja Suomen kantoja ja tavoitteita on käsitelty valtioneuvoston selvityksessä E 99/2021 vp.

Sopimusneuvottelut käynnistyivät lokakuussa 2021. Neuvottelutahtia tiivistettiin syksyn 2022 aikana. Neuvotteluita on tähän mennessä käyty yhteensä 14 kierrosta, viimeksi toukokuussa 2023. Seuraava neuvottelukierros on tarkoitus järjestää joulukuussa 2023. EU on pysynyt yhtenäisenä ja hyväksytyn neuvottelumandaatin takana.

Neuvotteluiden aikatauluihin ovat vaikuttaneet kesällä 2023 Espanjassa käydyt vaalit ja hallituksen muodostus sekä Espanjan ja Ison-Britannian välillä käytävät kahdenväliset keskustelut. Sopimusluonnosta ei ole vielä käytettävissä. Neuvotteluja seuraava ja ohjaava neuvoston UK-työryhmä on kuitenkin käsitellyt asiaa jokaisen neuvottelukierroksen yhteydessä. Näin ollen sopimuksesta on muodostunut riittävän ymmärrettävä kokonaisuus, johon eduskunta voi neuvottelujen tässä vaiheessa ottaa kantaa.

Gibraltaria koskeva sopimus tulee vaikuttamaan erityisesti Espanjaan sen ollessa Gibraltarin rajanaapurina oleva Schengen- sekä EU-jäsenvaltio. Espanjalla tulee siten olemaan erityisasema tiettyjen määräysten soveltamisessa ja täytäntöönpanossa. Espanja on ollut asiassa aloitteellinen ja komission neuvottelumandaattia koskeva suositus perustui Espanjan ja Ison-Britannian yhteisymmärrykselle Gibraltaria koskevan tulevan sopimuksen mahdollisista puitteista. Eurooppa-neuvoston linjauksen mukaisesti suunniteltu sopimus edellyttää Espanjan kuningaskunnan etukäteen antamaa suostumusta. Komissio on ollut tiiviissä yhteydessä Espanjan kanssa neuvottelujen aikana ja on ottanut maan näkemykset erityisen tarkasti huomioon.

Espanjan ja Ison-Britannian Gibraltarin lentokentän hallinnointia koskevan kahdenvälisen sopimuksen neuvottelemista pidetään tärkeänä edellytyksenä Gibraltaria koskevalle sopimukselle.

2 Sopimuksen pääasiallinen sisältö

Sopimuksen pääasiallinen tavoite on poistaa henkilöiden ja tavaroiden fyysisen liikkumisen esteet EU:n ja Gibraltarin väliltä. Henkilöiden liikkuvuuden suhteen sopimuksen tarkoituksena on poistaa nykyiset fyysiset esteet ja samalla pitää kiinni siitä, ettei Gibraltarista tule osa Schengen-aluetta ilman sisärajavalvontaa, eikä osa EU:n tulliliittoa. Sopimus on erityisjärjestely, jossa luodaan edellytykset Gibraltaria koskevalle vapaalle liikkuvuudelle. Tavaroiden liikkuvuuden osalta suunnitellun sopimuksen tarkoituksena on poistaa fyysiset esteet sekä niihin liittyvät tavaroiden tarkastukset Gibraltarin ja EU:n välillä luomalla EU:n ja Ison-Britannian välille Gibraltaria koskeva tulliliitto ja varmistamalla, että Gibraltariin tuotaviin ja siellä oleviin tavaroihin sovelletaan kaikilta osin EU:n sisämarkkinalainsäädäntöä tavarakaupan osalta sekä luodaan vero- ja tulliyhteistyömekanismit. Neuvoteltava sopimus kattaa myös liikennettä, ympäristöä ja ilmastoa, sosiaaliturvan koordinointia, rahanpesun estämistä ja kansalaisten oikeuksia koskevia kysymyksiä. Sopimus kattaa kaikki tulevan yhteistyön alat.

Neuvottelut ovat edenneet pääosin hyvin. Rajatyöntekijöiden asemasta on saavutettu väliaikainen yhteisymmärrys. Sosiaaliturvan koordinointia koskevat neuvottelut ovat edenneet loppusuoralle. Neuvotteluita jatketaan kuitenkin edelleen eri kokonaisuuksista, esimerkiksi siitä, miten varmistetaan Ison-Britannian lainsäädännön yhteensopivuus EU:n lainsäädännön kanssa sekä siitä, kattaako sopimus palvelut ja valtiontuet.

Neuvotteluita jatketaan edelleen henkilöiden liikkuvuuden osalta rajanylitystä ja rajatarkastusten poistamista koskien sekä turvapaikka- ja palautuskysymysten osalta. Myös poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön osalta neuvotteluita jatketaan edelleen. Tavarakaupan ja tulliasioiden osalta pidetään tärkeänä selkeän yleisen tullijärjestelmän ja sitä koskevien yksityiskohtien neuvottelemista.

YHTEISET MÄÄRÄYKSET

Sopimusluonnoksen ensimmäinen osa jakautuu neljään jaksoon, joita ovat yhteiset määräykset, yhteistyön perusta, tulkintaperiaatteet ja määritelmät sekä institutionaalinen kehys. Ensimmäisessä jaksossa määrätään muun muassa sopimuksen tarkoituksesta, täydentävistä sopimuksista ja toimimisesta vilpittömässä mielessä.

Toinen jakso sisältää EU:n kolmansien maiden kanssa tekemiin sopimuksiin tyypillisesti sisällytettävät ns. poliittiset standardilausekkeet demokratiasta, oikeusvaltioperiaatteesta ja ihmisoikeuksista, joukkotuhoaseista, pien- ja kevytaseista, kansainvälisestä

rikostuomioistuimesta ja terrorismin vastustamisesta. Jaksossa on lisäksi määräykset ilmastomuutoksen torjunnasta, globaalista yhteistyöstä ja tietosuojasta. Näistä ihmisoikeuksia, joukkotuhouksia ja ilmastomuutoksen torjuntaa koskevat määräykset on määritelty sopimuksen ja sitä mahdollisesti täydentävien sopimusten olennaiseksi osaksi.

Sopimusluonnos sisältää henkilötietojen käsittelyä koskevia määräyksiä. Määräyksissä viitataan henkilötietojen käsittelyn osalta EU:n henkilötietojen suojaa koskeviin säädöksiin, kuten EU:n yleisen tietosuoja-asetukseen (EU) 2016/679, rikosasioiden tietosuojadirektiiviin (EU) 2016/680 ja matkustajarekisteritietojen (PNR-tietojen) kansainvälisiä siirtoja koskeviin määräyksiin. Sopimusluonnos sisältää määräyksiä Ison-Britannian tietosuojaviranomaisen toimivaltuuksista ja velvollisuuksista Gibraltarin osalta suhteessa yleisen tietosuoja-asetuksen yhteistyö- ja yhdenmukaisuusmenettelyitä koskeviin sääntöihin.

Kolmas jakso sisältää määräyksiä soveltuvasta lainsäädännöstä ja viittauksista unionin oikeuteen. Lisäksi jaksossa määritellään tiettyjä sopimuksessa käytettyjä käsitteitä.

Neljännessä jaksossa perustetaan yhteistyöneuvosto ja määrätään sen tehtävistä ja toimivallasta sopimuksen täytäntöönpanon valvojana ja edistäjänä. Jaksossa perustetaan myös komiteat ja määrätään niiden tehtävistä ja toimivallasta. Neuvoston ja komiteoiden päätökset ovat osapuolia sitovia, ja neuvosto ja komiteat voivat antaa myös suosituksia osapuolille.

LIKKUVUUS JA RIKOSOIKEUDELLINEN YHTEISTYÖ

Ihmisten liikkuvuus

Sopimusluonnoksen ihmisten liikkuvuutta koskevissa artikloissa määrätään sopimusosapuolien oikeuksista ja velvollisuuksista liikkumisen esteiden poistamiseen liittyen. Sopimusluonnoksen 1-6 artiklassa määritellään käsitteet (1 artikla), muodostetaan oikeudelliset edellytykset Espanjalle suorittaa ulkorajavalvonta Schengenin rajasäännösten periaatteiden mukaisesti ja Isolle-Britannialle velvollisuus turvata tähän liittyvät käytännön järjestelyt (4 artikla). Artikloilla turvataan ihmisten vapaa liikkuvuus unionin ja Gibraltarin välillä sekä unionin jäsenmaiden mahdollisuus palauttaa rajavalvonta kyseiselle rajalle (5 artikla). Sopimuksella ei luoda oikeutta Isolle-Britannialle pääsystä EU-oikeuden perusteella luotuihin tietojärjestelmiin (6 artikla).

Sopimusluonnoksen 7-10 artikla sisältää tarkemmat määräykset rajatarkastusten toimeenpanosta. Artiklojen perusteella Espanjalla olisi oikeus tehdä rajavalvontaa Schengenin rajasäännösten periaatteiden mukaisesti sekä tarvittaessa päättää pääsyn epäämisestä (7 artikla). Luonnoksen 8 artiklassa määrättäisiin liikenteenharjoittajien velvollisuuksista. Lisäksi Espanjalla olisi oikeus saada rajanylitykseen liittyvät ennakkolliset matkustajatiedot liikenteenharjoittajilta (9 artikla). Luonnoksen 10 artikla sisältää tarkennukset rajasäännösten soveltamisesta Ison-Britannian kansalaisiin sekä niihin, joilla on laillinen oikeus oleskella Gibraltarilla. Sopimusluonnoksen 11 artiklan mukaan 1 luvussa viittaukset jäsenvaltioihin eivät tarkoita Irlantia.

Sopimusluonnoksen 12 artikla sisältää tarkemmat määräykset viisumivapaasta matkustamisesta oleskeluajan maksimikestoineen sekä tämän soveltamista jäsenmaissa, joissa Schengenin säännöstöä ei sovelleta vielä täysimääräisesti.

Sopimusluonnoksen 13 artiklassa turvataan Gibraltarin asukkaiden ulkorajan ylittämisen sujuvuus vapauttaen heidät rajanylitystietojärjestelmä EES:n (Entry-Exit System) soveltamisesta ja ennakkollisen matkustusluvan hakemiselta (ETIAS).

Sopimusluonnoksen 14 artiklassa turvataan Gibraltarin asukkaille kauttakulku jäsenmaan alueen kautta maahantuloedellytysten puutteiden sitä estämättä. Jäsenmaa voisi kuitenkin tapauskohtaisesti estää kauttakulun, jos kyseisen henkilön maahantulo voidaan estää jonkin kansallisen rekisteritiedon perusteella.

Sopimusluonnoksen 15 artikla sisältää määräyksiä Ison-Britannian kansalaisten oleskelusta Gibraltarilla. Ilman oleskelulupaa Gibraltarilla olevia Ison-Britannian kansalaisia pidetään kolmansien maiden kansalaisina sopimuksen voimaantulua. Luonnoksen 19-23 artikla sisältää määräyksiä Gibraltarilla koskevien oleskelulupien myöntämisestä ja niiden peruuttamisesta, siirtymämääräyksistä, kansainvälisen suojelun hakemuksista, sormenjälkien tallentamisesta Eurdac-järjestelmään ja henkilöiden palauttamisesta. Espanja vastaa kyseisistä toiminnoista Gibraltarin osalta.

Sopimusluonnoksen 16 artiklassa määrätään ennakko hyväksyntäjärjestelmästä, jota Gibraltarilla asuvan on käytettävä halutessaan matkustaa sellaisen jäsenmaan alueelle, joka soveltaa Schengenin säännöstöä täysimääräisesti. Lupa olisi kerrallaan voimassa yhden vuoden. Luvan saamiseksi henkilöllä tulisi olla voimassa oleva matkustusasiakirja eikä hänen katsottaisi vaarantavan jäsenmaiden yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Espanja huolehtisi kyseisen lupajärjestelmän ylläpidosta ja valvonnasta.

Sopimusluonnoksen 17 artikla sisältää määräykset lyhytaikaisista viisumeista suhteessa Gibraltarin. Kolmansien maiden kansalaisilta, joilta vaaditaan viisumi saapua ja oleskella Espanjassa unionin oikeuden mukaisesti, vaadittaisiin myös viisumi Gibraltarille saapumiseen ja oleskeluun. Kolmansien maiden kansalaisilta, jotka eivät ole viisumivaltaita suhteessa Espanjaan unionin oikeuden mukaisesti ei vaadita viisumia myöskään Gibraltarille saapumiseksi ja siellä oleskelua varten. Espanja on yksin vastuussa lyhytaikaisten Schengen viisumien myöntämisestä Gibraltarilla koskien.

Sopimusluonnoksen 18 artiklassa todetaan, että Iso-Britannia pidättäytyy pitkäaikaisten viisumien myöntämisestä suhteessa Gibraltarin.

Sopimukseen sisältyisi erityisiä määräyksiä, joiden mukaan Gibraltarilla koskevan oleskeluoikeuden saamisen ja säilyttämisen edellytyksenä on todellinen yhteys Gibraltarin. Sopimuksessa olisi myös määräykset lyhytaikaisesta oleskelusta (enintään 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana) ja pitempiaikaisesta oleskelusta.

Liikennettä koskevissa kohdissa rajoitetaan muiden kuin EU-yhtiöiden mahdollisuutta operoida lentoja Gibraltarilta EU:hun.

Yhteistyö Europolin kanssa rikostorjunnassa

Sopimusluonnoksen 4 luku käsittelee yhteistyötä Europolin kanssa. Luvun tavoitteena on luoda yhteistyösuhteet Europolin ja Ison-Britannian toimivaltaisten viranomaisten välille Gibraltarin osalta jäsenvaltioiden ja Ison-Britannian toimien tukemiseksi ja vahvistamiseksi rikostorjunnassa. Luku sisältää määräykset kansallinen yhteyspisteiden käytöstä viestinvaihdossa ja asettaa edellytyksiä Ison-Britannian Gibraltarista vastuussa olevalle yhdysmiehelle ja tämän valmiuksille. Luvussa määritellään rikollisuuden muodot Europol-yhteistyön osalta ja yhteistyön soveltamisala. Luku sisältää määräykset tiedonvaihdoista ja -siirrosta sekä tietokantoihin pääsyyn ja tiedon edelleen käyttämiseen liittyvistä rajoituksista. Luvussa määrätään henkilötietojen käytöstä ja siirrosta sekä tietosuojasta. Lisäksi luvussa määrätään vastuukysymyksistä sekä hallinnollisista kysymyksistä Europol-tiedonvaihdon osalta.

Rikosoikeudellinen yhteistyö

Sopimusluonnoksen 5 luku sisältää kansainvälistä rikosoikeudellista yhteistyötä koskevia määräyksiä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta ja kansainvälisestä rikosoikeusavusta sekä jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta. Määräykset perustuvat Euroopan neuvoston mainittuja yhteistyön aloja koskevien sopimusten soveltamiseen.

Sopimusluonnoksen 6 luku sisältää yhteistyötä Eurojustin kanssa koskevia määräyksiä. Määräykset perustuvat Eurojust-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1727, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virastosta (Eurojust) ja neuvoston päätöksen 2002/187/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta) kansainvälistä yhteistyötä ja henkilötietojen siirtoa koskeviin määräyksiin sekä käytännön yhteistyöjärjestelyihin Eurojustin ja Ison-Britannian välillä.

Sopimusluonnoksen 7 luku sisältää määräyksiä kansainvälisestä yhteistyöstä rikosrekisteritietojen vaihdossa. Määräykset perustuvat pitkälti TCA:n määräyksiin.

TALOUS JA KAUPPA

Tavarakauppa

Tavoitteena on luoda unionin ja Ison-Britannian välille Gibraltarista koskeva tulliliitto. Tarkoituksena on ottaa käyttöön tarvittavat järjestelyt kaikkien fyysisten esteiden ja niihin liittyvien menettelyjen poistamiseksi Gibraltarin ja unionin välillä maata pitkin kuljetettavilta tavaroilta samalla kun suojellaan unionin sisämarkkinoiden koskemattomuutta ja unionin taloudellisia etuja. Järjestely sisältäisi määräyksiä tulli- ja veroyhteistyöstä sekä tietojen vaihdosta, joiden avulla ehkäistään ja torjutaan petoksia.

Sopimusluonnos ja liitteet sisältävät useita artikloja, joissa on arvonlisä- ja valmisteverotusta koskevia säännöksiä. Näitä on erityisesti sopimusluonnoksen artiklassa 9 (tuonti ja vienti), 10 (välillinen verotus), 11 (hallinnollinen yhteistyö) 21 (Gibraltariin sovellettava unionin oikeus) sekä liitteissä 1 (todisteet tavaroiden siirroista Gibraltarin ja unionin välillä), 2 (sovellettavat unionin säännökset), 3 (tuonti tullialueen ulkopuolelta Gibraltariin ja vienti Gibraltarista) ja 6 (Gibraltarilla sovellettava arvonlisä- ja valmisteverosäännökset). Sopimuksen voimaantulon jälkeen Gibraltarilla sovellettaisiin valmisteverotuksessa EU-lainsäädäntöä, kuten muun muassa valmisteverotusdirektiiviä (EU 2020/262), neuvoston asetusta hallinnollisesta yhteistyöstä valmisteveron alalla (EU N:o 389/2012), arvonlisäverodirektiiviä (2006/112/EY), palautusdirektiivejä (2008/9/EY ja 86/560/ETY) ja asetusta hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla (EU N:o 904/2010). Gibraltarista lähtöisin olevien ja sinne tarkoitettujen liiketoimien katsottaisiin olevan Espanjasta lähtöisin olevia tai Espanjaan suuntautuvia liiketoimia. Maahantuonnin arvonlisäveroa kannettaisiin tuotaessa tavaroita Gibraltarille unionista tai sen ulkopuolelta.

EU:n ehdotuksen mukaan sopimus koskisi unionin tullialueella tai Gibraltarin tullialueella tuotettuja tavaroita, mukaan lukien tavarat, jotka ovat valmistettu kokonaan tai osittain tuotteista, jotka tulevat tulliliiton ulkopuolisista maista tai alueilta ja jotka ovat vapaassa liikkeessä unionissa tai Gibraltarilla. Tulliliiton ulkopuolisista maista tai alueilta tulevien tavaroiden katsotaan olevan vapaassa liikkeessä unionissa tai Gibraltarissa, jos tulliselvitysmuodollisuudet on täytetty.

Unionin ja Ison-Britannian välillä ei sovellettaisi tuonti- tai vientitulleja tai vaikutukseltaan vastaavia veroja tai maksuja Gibraltarin osalta. Tuonnin tai viennin määrälliset rajoitukset ja

kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet olisivat myös kiellettyjä unionin ja Ison-Britannian välillä Gibraltarin osalta.

Sopimuksen tavoitteena on myös helpottaa ihmisten ja heidän henkilökohtaisten tavaroidensa sekä lemmikkieläintensä liikkumista unionin ja Gibraltarin välillä. Sopimus ei kuitenkaan sulkisi pois tuontia, vientiä tai kauttakulikutavaroita koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja yleisen moraalien, yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, kuten ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojeleminen, taiteellista, historiallista tai arkeologista arvoa omaavien kansallisaarteiden suojeleminen tai teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojeleminen.

Tuonnissa Gibraltariin kolmansista maista, eli muualta kuin EU:sta, noudatettaisiin sekakomiteassa sovittuja erityismenettelyjä. Tarkoituksena olisi muun muassa sopia erityisestä passitusmenettelystä (GIB Transit procedure) sekä tiettyjen unionissa (Espanjassa) sijaitsevien tullitoimipaikkojen nimeämisestä valvoviksi tullitoimipaikoiksi. Gibraltariin tuotavat tavarat tuotaisiin aina unionin kautta. Kolmansien maiden tavaroihin, jotka on tuotu menettelyn mukaisesti, sovellettaisiin unionin yhteisen tullitariffin mukaisia tulleja. Tavaroiden vienti Gibraltariin kolmansien maihin, siltä osin kuin tavarat kuljetetaan unionin tullialueen kautta, olisi toteutettava edellä mainitun GIB-passitusmenettelyn mukaisesti. Iso-Britannia valtuuttaisi määritellyt unionin tullitoimipaikat, jotka toimivat Gibraltarin puolesta, suorittamaan myös tavaroiden tarkastuksia.

Yritysten avoimet ja tasapuoliset kilpailuedellytykset ja kestävä kehitys

EU ehdottaa, että sopimusluonnos sisältäisi kattavia velvoitteita tasapuolisista toimintaedellytyksistä sekä kestävästä kehityksestä. Sopimuksessa säilytettäisiin korkeat vaatimukset, joita sovelletaan EU:ssa erityisesti valtiontukien, työ- ja sosiaalilainien, ympäristön ja ilmastoon, verotuksen, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan sekä muiden sääntelytoimenpiteiden ja -käytäntöjen alioilla. Velvoitteet olisivat samalla tasolla kuin TCA-sopimuksessa.

Valtiontuet

EU:n ehdotuksen mukaan EU:n valtiontukisääntöjä sovellettaisiin Ison-Britannian ja Gibraltarin väliseen suhteeseen sekä Gibraltarin ja EU:n väliseen kauppaan ja kilpailuun. EU ehdottaa, että täytäntöönpanosta vastaisivat Euroopan komissio ja EU:n tuomioistuin. Iso-Britannia ei ole kuitenkaan ollut valmis näin pitkälle meneviin sitoumuksiin.

Työelämän ja sosiaaliturvan standardit

EU on ehdottanut, että työelämän ja sosiaaliturvan suojeleminen tason säilyttämisen osalta sopimuksessa viitattaisiin osapuolten lakien ja normien takaamaan suojeleminen tasoon työelämän perusoikeuksissa, työterveydessä ja -turvallisuuksessa, oikeudenmukaisissa työoloissa ja palkkauksessa, tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksissa yritystasolla tai yrityksen uudelleenjärjestelyssä.

Suojeleminen tason säilyttämisen (ns. non-regression -lauseke) osalta osapuolet eivät heikennä tai vähennä työelämän normeja ja sosiaaliturvaa siirtymäajan päättyessä olevasta tasosta tavalla, joka vaikuttaisi unionin ja Ison-Britannian, tässä yhteydessä Gibraltarin, väliseen kauppaan tai investointeihin. Suojeleminen tason säilyttämisen mahdolliset rikkomukset käsitellään riitojenratkaisulautakunnassa. Lautakunnan ratkaisu voi johtaa kauppaetujen jäädyttämiseen.

Ympäristö ja ilmasto

Ympäristön ja ilmaston osalta sopimuksella pyritään varmistamaan, että EU ja Iso-Britannia ylläpitävät Gibraltarin osalta suojelun korkeaa tasoa unionin normien mukaisesti aloilla, jotka ovat merkityksellisiä Gibraltarin maantieteellisen sijainnin kannalta. Nämä ovat muun muassa ympäristötietojen saatavuus, ympäristövaikutusten arviointi ja strateginen ympäristöarviointi, ilmaan vapautuvat päästöt ja ilmanlaatu, luonnonsuojelu ja luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen, jätehuolto, myös Gibraltarin satamassa, vesi- ja meriympäristön suojelu ja säilyttäminen, ja ilmastomuutos, erityisesti kasvihuonekaasujen päästöt ja poistumat, mukaan lukien tehokkaat hiilen hinnoittelujärjestelmät.

EU on ehdottanut, että sopimukseen kuuluisi myös viittauksia kansainvälisiin ympäristösopimuksiin, mukaan lukien ilmaston ja luonnon monimuotoisuuden yhteensovittamisiin kaupan kanssa, sekä metsien ja meren kestäväan käyttöön.

Kaupan ja kestäväan kehityksen muut välineet

EU:n ehdotuksen mukaan osapuolet toistaisivat sitoumuksensa kansainvälisiin kestäväan kehityksen sopimuksiin. Kestäväan kehitystä koskevan kappaleen on tarkoitus syventää kestäväan kehityksen, erityisesti työelämän oikeuksien ja ympäristön osalta, sisällyttämistä osapuolten kauppaa- ja investointisuhteisiin, täydentäen aiemmissa kappaleissa tehtyjä sitoumuksia työelämän ja ympäristön osalta.

Osapuolet varmistavat, että kappaleen toimet toteutetaan läpinäkyvästi. ILO:n perussopimuksen ja työelämän perusoikeuksia koskevan julistuksen sekä sen jatko-osien mukaisesti osapuolet sitoutuvat kunnioittamaan, edistämään ja tehokkaasti toimeenpanemaan ILO:n ydinsopimukset. Osapuolet jatkavat pyrkimyksiä ratifioida ILO:n ydinsopimukset, elleivät ne ole jo niin tehneet.

Horisontaaliset ja institutionaaliset järjestelyt

EU ehdottaa, että sopimuksen yleinen riitojenratkaisu ei sellaisenaan suoraan soveltuisi työelämän sääntelyä, ympäristöä ja ilmastoa sekä muita kaupan ja kestäväan kehityksen välineitä koskevien erimielisyyksien käsittelyyn, vaan osapuolet voisivat turvautua yritysten avoimia ja tasapuolisia kilpailuedellytyksiä ja kestäväan kehitystä käsittelevän osaston horisontaalisia ja institutionaalisia järjestelyjä koskevassa luvussa erikseen määrättyihin menettelyihin.

Sopimuksessa tältä osin sovittaisiin osapuolten välisistä neuvotteluista, asiantuntijapaneeleista sekä väliaikaisista toimista. Osapuolet voisivat pyytää neuvotteluita kysymyksistä, jotka koskevat osaston yleisissä periaatteissa ja tavoitteissa mainittua vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitetta, työelämän sääntelyä, ympäristöä ja ilmastoa tai muita kaupan ja kestäväan kehityksen välineitä. Jos neuvottelut eivät johtaisi tuloksiin, voisi osapuoli pyytää asiantuntijapaneelin asettamista asian tarkastelemista varten. Jos asiantuntijapaneeli katsoisi, ettei osapuoli ole täyttänyt sopimusvelvoitteitaan, tulisi osapuolten keskustella 90 vuorokauden kuluessa raportin julkistamisesta mahdollisista toimista asian korjaamiseksi. Jos osapuolilla olisi erimielisyyksiä näiden toimien riittävydestä, voitaisiin asiantuntijapaneelia pyytää ratkaisemaan asia.

Työelämän sääntelyä ja ympäristöä ja ilmastoa koskevien lukujen osalta voitaisiin lisäksi soveltaa väliaikaisia suojatoimia sen mukaisesti, mitä sopimuksen yleisessä riitojenratkaisua koskevassa osassa määrätään, jos vastapuoli ei noudattaisi asiantuntijapaneelin ratkaisua.

Pöytäkirja haitallisen verotuksen estämiseksi

Sopimuksen tavarakauppaosioon olisi tarkoitus sisällyttää pöytäkirja, joka käsittelee haitallisen verotuksen estämistä. Pöytäkirjassa osapuolet vahvistaisivat haitallisten verojärjestelmien torjuntaa koskevat periaatteet ja sitoutumisensa niihin. Globaalien reilun verokilpailun periaatteiden mukaisesti osapuolet vahvistaisivat sitoutumisensa haitallisten verojärjestelmien torjuntaan, erityisesti veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskeviin OECD:n standardeihin (BEPS). Haitallisia verojärjestelmiä ovat yritysverojärjestelmät, jotka vaikuttavat tai voivat merkittävästi vaikuttaa liiketoiminnan sijoittumiseen. Lähtökohtana eli mahdollisesti haitallisina on pidettävä sellaisia verojärjestelmiä, joilla tosiasiallista veroastetta selvästi alennetaan verrattuna tavallisesti sovellettavaan veroasteeseen (ml. nollaverotus), mikä voi johtua nimellisverokannasta, veropohjasta tai jostain muusta asiaankuuluvasta tekijästä.

TYÖNTEKIJÄT

Sopimuksessa katsottaisiin, että ansiotyötä tekevien henkilöiden luokkaan kuuluvat henkilöt, jotka tulevat ansiotyön tai ansiotyön tekemistä varten toisen sopimuspuolen alueelle työntekijänä tai palvelujen tarjoajana. Sopimuksessa myös olisi sovittu rajatyöntekijöiden asemasta.

Sopimusluonnoksen 30 kohta käsittelee työ- ja sosiaalisia standardeja. Työelämän ja sosiaalisten normien osalta suunnitellulla sopimuksella olisi varmistettava, että unioni ja Iso-Britannia ylläpitävät Gibraltarin osalta suojelun korkeaa tasoa unionin normien mukaisesti ainakin seuraavilla aloilla: työelämän perusoikeudet, työterveys- ja työturvallisuusolosuhteet, oikeudenmukaiset työolot ja työnormit, yritystason tiedotus- ja kuulemisoikeudet ja yritysten uudelleenjärjestelyt. Sen olisi myös varmistettava tehokas kansallinen täytäntöönpano.

Lisäksi toisaalla sopimusluonnoksessa mainitaan ILO:n ihmisarvoisen työn ohjelma, johon sisältyvät työllisyys, työntekijän oikeudet, turvalliset työolosuhteet, työllisyys, sosiaalinen suojelu sekä vuoropuhelu työmarkkinoiden välillä, ja jossa läpileikkaavana teemana on sukupuolten tasa-arvo.

TALOUDELLISET MÄÄRÄYKSET

Taloudellisia määräyksiä koskevassa osassa yhteistyöneuvosto perustaisi rahoitusmekanismin edistämään koheesiota Gibraltarin ja Espanjan Campo de Gibraltarin maakunnan välillä ml. koulutusta ja työllisyyttä koskevat kysymykset sekä toimet osapuolten taloudellisten intressien suojelemiseksi petokselta ja muilta laittomilta toimilta sekä väärinkäytöksiltä. Taloudellisten määräyksien alla määrätään myös, että molemmat osapuolet osallistuvat mekanismin rahoitukseen.

RIITOJENRATKAISU JA HORISONTAALISET MÄÄRÄYKSET

Riitojenratkaisua koskevan osan tavoitteena on luoda tehokas ja vaikuttava mekanismi osapuolten välisten kyseisen sopimuksen ja sitä täydentävien sopimusten tulkintaa ja soveltamista koskevien riitojen välttämiseksi ja ratkaisemiseksi sekä sopimusten täydentämiseksi, jotta päästäisiin mahdollisuuksien mukaan yhteisesti hyväksyttyyn ratkaisuun.

Riitojenratkaisuprosessi tulisi aina alkaa osapuolten välisillä konsultaatioilla ennen siirtymistä tarvittaessa välimiesmenettelyyn. Sopimusluonnoksen luvussa määrätään tarkemmin siitä, miten ja missä tilanteissa välimiesoikeus voidaan perustaa. Välimiesoikeuden antamat päätökset ja ratkaisut ovat osapuolia sitovia. Tietyissä tapauksissa välimiesoikeus on velvoitettu pyytämään Euroopan unionin tuomioistuimelta ratkaisua EU-oikeuden tulkinnasta. Tällainen ratkaisu sitoo välimiesoikeutta. Jos vastaajaosapuolen katsotaan rikkoneen sopimuksesta

johtuvia velvoitteita, on toisella osapuolella oikeus toteuttaa oikeasuhteisia ja väliaikaisia toimenpiteitä.

Osassa määrätään myös velvoitteiden noudattamisesta, valvonnasta ja täytäntöönpanosta. Jos jompikumpi osapuoli katsoo toisen osapuolen jättäneen noudattamatta niitä määräyksiä, jotka on määriteltty sopimuksen olennaiseksi osaksi, ensimmäinen voi päättää sopimuksen päättämisestä tai soveltamisen keskeyttämisestä osin tai kokonaan. Tätä ennen yhteistyöneuvoston tulee kokoontua käsittelemään asiaa.

LOPPUMÄÄRÄYKSET

Sopimus sisältää tavanomaiset loppumääräykset, joissa sovitaan muun muassa sopimuksen suhteesta muihin sopimuksiin, sopimuksen toimeenpanon arvioinnista ja salassa pidettävistä tiedoista. Lisäksi loppumääräyksissä määrätään sopimuksen päättämistä koskevista menettelyistä, sopimuksen kieliversioista sekä sopimuksen voimaantulosta ja soveltamisesta.

3 Sopimuksen oikeusperusta

Sopimusta neuvotellaan kauppa- ja yhteistyösopimuksen (TCA) tavoin unionisopimuksena, jonka toisena osapuolena olisi yksinomaan EU. Menettelyllisenä oikeusperustana käytetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218 artiklan määräyksiä.

Aineellisena oikeusperustana on tässä vaiheessa neuvoston yksimielisyyttä ja Euroopan parlamentin hyväksyntää edellyttävä SEUT 217 artikla, jonka mukaan unioni voi tehdä kolmansien maiden kanssa sopimuksia assosioinnista, joka koskee vastavuoroisia oikeuksia ja velvollisuuksia, yhteistä toimintaa ja erityismenettelyjä.

Euratom-perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien asioiden osalta oikeusperustana tullaan lisäksi käyttämään Euratom-sopimuksen 101 artiklaa.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan oikeusperustat on asianmukaisesti valittu. Lopulliset aineelliset oikeusperustat sopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä varten voidaan kuitenkin määrittää vasta lähempänä neuvottelujen päättymistä osapuolten yhteisen sopimusluonnoksen pohjalta. Tässä yhteydessä tehdään myös lopullinen arvio ja päätös siitä, tehdäänkö sopimus unionisopimuksena.

4 Sopimuksen vaikutukset

Neuvoteltavalla sopimuksella ei odoteta olevan suoria vaikutuksia valtion talousarvioon, mutta sillä odotetaan olevan myönteisiä vaikutuksia EU:n ja Ison-Britannian välisille kaupallisille suhteille sekä yhteistyölle.

Gibraltarin kaupan merkitys Suomelle on vähäinen, mutta Euroopan unionin kannalta on tärkeä sopia sopimuksen alaan koskevista kysymyksistä Gibraltaria koskien.

Taloudellisen lähentymisen, kaupan esteiden vähenemisen sekä lisääntyvän yhteistyön vuoksi sopimuksella arvioidaan olevan myönteisiä taloudellisia vaikutuksia Suomelle. Sopimus tukee lisäksi Suomen suhteiden vahvistamista Ison-Britannian kanssa.

5 Sopimuksen suhde Suomen lainsäädäntöön, perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Sopimusluonnos sisältää määräyksiä henkilötietojen käsittelystä. Henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin EU:n henkilötietojen suojaa koskevaa lainsäädäntöä, eikä neuvoteltava sopimus aiheuttaisi alustavan arvion mukaan muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön.

Kuten edellä on todettu, sopimusluonnos sisältää määräyksiä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta sekä kansainvälisestä rikosoikeusavusta, jotka perustuvat Euroopan neuvoston mainittuja yhteistyön aloja koskevien sopimusten soveltamiseen. Ainakin siltä osin kuin kyse olisi Euroopan neuvoston sopimuksista, joita Suomi ei olisi vielä kansallisesti hyväksynyt, neuvoteltava sopimus aiheuttaisi todennäköisesti muutostarpeita lainsäädäntöön.

Suomi ei myöskään ole hyväksynyt jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevassa CIRCERS 39 artiklassa mainittua, vuonna 2005 tehtyä Euroopan neuvoston yleissopimusta rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesusta, etsinnästä, takavarikosta ja menetetyksi tuomitsemisesta ja terrorismin rahoittamisesta (ns. Varsovan sopimus). Velvollisuus soveltaa kyseisen sopimuksen määräyksiä voisi siten aiheuttaa muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön. Varsovan sopimuksen Suomen lainsäädännölle mahdollisesti aiheuttama muutostarve on sinänsä arvioitu melko vähäiseksi ja sen on katsottu liittyvän tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin eikä sopimuksen velvoittaviin määräyksiin (HE 4/2016 vp s. 9). Sopimuksen rahanpesurikoksia koskevat velvoitteet on pyritty EU:ssa panemaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2018/1673 rahanpesun torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin, jonka Suomi on kansallisesti implementoinut (HE 183/2020 vp s. 7).

Sopimuksen yhteistyötä Eurojustin kanssa koskevilla määräyksillä ei arvioida olevan vaikutuksia lainsäädäntöön.

Kuten edellä on todettu, sopimusluonnos sisältää määräyksiä kansainvälisestä yhteistyöstä rikosrekisteritietojen vaihdossa, jotka perustuvat pitkälti TCA:n määräyksiin. Määräykset aiheuttaisivat todennäköisesti muutostarpeita lainsäädäntöön.

Valtioneuvosto on neuvotteluissa kiinnittänyt huomiota siihen, että sopimusluonnos velvoittaisi jäsenvaltioita soveltamaan siinä mainittujen rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien sopimusten määräyksiä siitä riippumatta, ovatko jäsenvaltiot ratifioineet kyseiset sopimukset.

Rajatarkastuksia koskevilla määräyksillä ei arvioida oleva vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön. Poliisiyhteistyötä koskevat artikkelit eivät edellytä kansallisen lainsäädännön muuttamista. Maahanmuuttoa koskevilla määräyksillä ei arvioida olevan vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön.

Ulkomaalaislain 17 §:n mukaisesti EU:n yhteistä viisumisäännöstöä sovelletaan lyhytaikaisiin viisumeihin hallintolain sijasta.

Kaupan alan velvoitteet tehtäisiin EU-lainsäädännön puitteissa, eikä niiden arvioida vaativan muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:ssä säädetään valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallanjaosta. Tarkemmin asiaa voidaan arvioida vasta konkreettisen sopimusluonnoksen pohjalta.

7 Sopimuksen käsittely Euroopan unionin toimitelmissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Joulukuun 2019 Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti neuvosto perusti 28.1.2020 yleisten asioiden neuvoston alaisuuteen uuden työryhmän ("Working Party on the United Kingdom"; "Yhdistynyttä kuningaskuntaa käsittelevä työryhmä") Ison-Britannian EU-eroa koskevien neuvottelujen horisontaalista seuranta ja ohjausta varten. Myös Gibraltaria koskevan sopimuksen horisontaalinen seuranta- ja ohjausvastuu on tällä neuvoston työryhmällä. SEUT 218 artiklan 4 kohdan mukainen työryhmä on käsitellyt asiaa säännöllisesti.

Euroopan parlamentin rooli määräytyy SEUT 218 artiklan mukaisesti. Artiklan 10 kohdan mukaan parlamentille tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa. Sopimuksen tekeminen tulee edellyttämään Euroopan parlamentin hyväksyntää.

8 Sopimuksen kansallinen käsittely

Ulkoministeriö on valmistellut asiaa yhteistyössä valtioneuvoston kanslian, työ- ja elinkeinoministeriön, oikeusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, sisäministeriön, ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa. U-kirjelmäluonnosta on käsitelty valtionhallinnon UK-yhteyshenkilöiden verkoston kirjallisessa menettelyssä 5.-8.12.2023 ja ulkosuhdejaoston kirjallisessa menettelyssä 11.-12.12.2023.

Eduskunnalle annettiin selvitys ehdotuksesta neuvottelumandaatiksi 3.9.2021 päivätyllä E-kirjeellä E 99/2021 vp. Suuri valiokunta katsoi ulkoasiainvaliokunnan näkemyksen mukaisesti, että kirjeet eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin.

9 Sopimuksen allekirjoittaminen ja voimaantulo

Neuvottelujen ollessa kesken allekirjoittamisen ajankohdasta ei ole vielä tietoa. Yhteisymmärrykseen on kuitenkin päästy sopimuksen voimaantulomääräyksestä, jonka mukaan sopimus tulee voimaan sitä päivää seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä, kun osapuolet ovat ilmoittaneet toisilleen saattaneensa loppuun sisäiset menettelynsä ja ilmaisseet suostumuksensa tulla sopimuksen sitomiksi.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää EU:n ja Ison-Britannian suhteiden laaja-alaista kehittämistä ja syventämistä tärkeänä tavoitteena.

Valtioneuvosto katsoo, että Gibraltaria koskeva sopimus on tarpeellinen, ja kannattaa neuvottelujen saattamista päätökseen mahdollisimman pian.

Rikosoikeudellisen yhteistyön osalta on tärkeä arvioida, onko vain Gibraltariin sovellettavan sääntelyn luominen tarkoituksenmukaista. Valtioneuvosto on pitänyt tärkeänä, että siltä osin, kun sopimus velvoittaisi jäsenvaltioita soveltamaan siinä mainittujen rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien sopimusten määräyksiä siitä riippumatta, ovatko jäsenvaltiot ratifioineet kyseiset sopimukset, kysymykseen pyritään löytämään toimivan yhteistyön varmistava, oikeudellisesti selkeä ja tarkoituksenmukainen ratkaisu.

On tärkeä arvioida, onko sopimuksessa tarpeen määrätä Espanjan mahdollisuudesta käyttää Euroopan raja- ja merivartioviraston tukea Gibraltarilla tehtävän rajavalvonnan osalta niin, ettei tämä edellyttäisi viraston asemaa koskevan erillisen sopimuksen neuvottelemista unionin ja

Ison-Britannian välillä. Valtioneuvoston arvion mukaan tämä saattaisi olla perusteltua, koska sopimuksessa määrätään myös Europolin asemasta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Gibraltaria koskevan sopimuksen henkilötietojen käsittelyä koskevat määräykset ovat yhteensopivia EU:n tietosuojasääntelyn kanssa.

Valtioneuvosto korostaa, että sopimuksessa olisi määrättävä velvoitteesta hyväksyä kaikki unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden Schengen-arviointiin liittyvät toimet Gibraltarin alueella sekä sopimusosapuolten velvollisuudesta toimeenpanna tällaisen arvioinnin korjausesitykset täysimääräisesti.