

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 14/2001 vp

Hallituksen esitys Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen kumppanuussopimuksen sekä Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden tämän sopimuksen johdosta tekemän sisäisen rahoitussopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi kumppanuussopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä kesäkuuta 2001 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen kumppanuussopimuksen sekä Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden tämän sopimuksen johdosta tekemän sisäisen rahoitussopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi kumppanuussopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 84/2001 vp).

(PeVL 31/2001 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Laura Kansikas-Debraise, yksikön päällikkö Hannele Tikanvaara, ulkoasiainsihteerit Pekka Puustinen ja ulkoasiainsihteerit Jukka Salovaara, ulkoasiainministeriö
- kehityspoliittisen työryhmän jäsen Janne Ronkainen, Kehitysyhteistyön palvelukeskus KEPA.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi 23 päivänä kesäkuuta 2000 Cotonoussa Beninissä allekirjoitetun Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän, Euroopan yh-

teisön sekä sen jäsenvaltioiden välisen kumppanuussopimuksen ja että eduskunta lisäksi hyväksyisi 18 päivänä syyskuuta 2000 Brysselissä

allekirjoitetun Euroopan unionin jäsenmaiden välisen sisäisen rahoitus sopimuksen.

AKT-EY-kumppanuussopimus, viralliselta nimeltään "Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän jäsenten, Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välinen 23 kesäkuuta 2000 allekirjoitettu kumppanuussopimus" (jäljempänä AKT-EY-sopimus) on yhteistyöjärjestely, jossa osapuolina ovat Euroopan Unionin jäsenvaltiot, Euroopan yhteisö ja 77 Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtiota (niin sanottu AKT-valtiot). Sopimus on voimassa 20 vuotta 2000—2020. Sopimuksen mukaan Euroopan unionin ja AKT-valtioiden välisen yhteistyön päämääränä on AKT-valtioiden taloudellisen, kulttuurisen ja sosiaalisen kehityksen edistäminen rauhan ja turvallisuuden lisäämiseksi sekä vakaan ja demokraattisen poliittisen ympäristön vahvistamiseksi. Yhteistyön tavoitteita ovat köyhyyden vähentäminen, kestävä kehitys ja AKT-maiden asteittainen yhdentyminen maailmantalouteen. Yhteistyön peruseriaatteet ovat osapuolten tasa-arvo ja omistajuus, osallistuminen, vuoropuhelu sekä yhteistyön eriyttäminen ja alueellistaminen. Sopimus sisältää yhteistyön poliittista ulottuvuutta, kehitysyhteistyötä ja kauppaa koskevia määräyksiä. Osallistavien toimintatapojen edistäminen on keskeisellä sijalla sopimuksen määräyksissä. Päämääränä on edistää kansalaisyhteiskunnan roolia yhteistyössä. Kauppaa koskevat määräykset sisältävät uusiin kauppajärjestelyihin johtavan prosessin, jonka puitteissa jatketaan osapuolten välisen kaupan vapauttamista sekä sovitaan yhteistyöstä kauppaan liittyvillä aloilla. Nykyiset, AKT-EY-yleissopimuksesta (niin sanottu Lomé'n sopimus) periytyneet kauppajärjestelyt lakkaavat viimeistään vuonna 2008. Kehitysyhteistyön lähtökohdina ovat AKT-valtioiden itsensä määrittelemät kehitystavoitteet, strategiat ja prioriteetit sekä alueellisella että kansallisella tasolla. Sopimuksen osana on rahoituspöytäkirja, jossa määritellään AKT-EY-yhteistyöhön varattu rahoitus ajalle 1.3.2000—28.2.2005. Sopimus tuo merkittäviä uudistuksia AKT-EY-yhteistyöhön verrattuna edeltäjäänsä Lomé'n sopimukseen. Se vahvistaa yhteistyön poliittista ulottuvuutta, te-

hostaa kehitysyhteistyötä ja uudistaa AKT-EY-kauppajärjestelyt Maailman kauppajärjestön (WTO) sääntöjen mukaisiksi. AKT-EY-sopimus tulee voimaan sitä päivää seuraavan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä, jolloin kaikkien EU:n jäsenvaltioiden ja AKT-valtioista vähintään kahden kolmasosan ratifioimiskirjat sekä yhteisön tämän sopimuksen tekemistä koskeva hyväksymisasiakirja on talletettu. Edellisen AKT-EY-yleissopimuksen voimassaoloaika päättyi virallisesti 28. helmikuuta 2000. Jotta AKT-EY-yhteistyö voisi katkeamatta jatkua AKT-EY-sopimuksen ratifiointiprosessin vaatiman ajan, on heinäkuussa 2000 tehdyllä AKT-EY-ministerineuvoston päätöksellä päätetty väliaikaisesti 2 päivänä elokuuta 2000 lukien soveltaa joitakin AKT-EY-sopimuksen määräyksiä, jotka koskevat mm. kehitysyhteistyöhankkeiden suunnittelua. Ajalla 1.3.—1.8.2000 noudatettiin pääosin edellisen AKT-EY-yleissopimuksen määräyksiä. Yhteistyön rahoitusta koskevat määräykset eivät kuitenkaan tule voimaan ennenkuin AKT-EY-sopimus ja sen rahoittamista koskeva sisäinen rahoitus sopimus on ratifioitu. Lomé'n sopimuksen päättymisen ja AKT-EY-sopimuksen voimaantulon välisen ajan yhteistyötä rahoitetaan Lomé'n sopimusta varten jo käytössä olevan kahdeksannen Euroopan kehitysrahaston vielä käyttämättömistä varoista. AKT-EY-sopimuksen toimeenpanoon liittyy läheisesti Brysselissä 18 päivänä syyskuuta 2000 allekirjoitettu EU:n jäsenmaiden välinen sisäinen rahoitus sopimus, jolla perustetaan AKT-EY-sopimuksen puitteissa harjoitettavan yhteistyön rahoittamiseksi Euroopan yhdeksäs kehitysrahasto (EKR-9). Sopimuksessa sovitaan EU:n jäsenmaiden maksuosuuksista rahastoon ja äänimääristä avun hallintokomiteoissa. Sisäinen rahoitus sopimus tulee voimaan sitä päivää seuraavan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä, jolloin viimeinen EU:n jäsenvaltio ilmoittaa hyväksyvänsä sopimuksen valtiosääntönsä vaatimusten mukaisella tavalla.

Tähän esitykseen on lisäksi liitetty Brysselissä 18 päivänä syyskuuta 2000 allekirjoitettu EU:n jäsenmaiden välinen sisäinen menettelytapasopimus, jossa määritellään muun muassa EU-

maiden välinen riitojenratkaisumenettely AKT-EY-sopimusta koskevissa asioissa.

Hallituksen esitykseen liittyy ehdotus laiksi Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden

välisen kumppanuussopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti sopimuksen kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta toteaa, että Cotonoun sopimus on yksi Euroopan unionin kehitysyhteistyön keskeisimpiä välineitä ja maantieteelliseltä soveltamisalaltaan laaja-alaisin. Sopimuksella kehitetään edelleen Euroopan yhteisön ja Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen valtioiden välillä 25 vuotta jatkunutta tiivistä yhteistyötä.

Neuvottelut Cotonoun sopimusta edeltäneen kymmeneksi vuodeksi vuodesta 1990 tehdyn IV Lomén sopimuksen korvaamiseksi kestivät syyskuusta 1998 helmikuuhun 2000. Valiokunta arvostaa Suomen toimintaa Cotonoun sopimusta koskevissa neuvotteluissa Suomen EU-puheenjohtajakaudella vuonna 1999, vaikka sopimus allekirjoitettiin vasta Portugalin puheenjohtajakauden aikana.

Cotonoun sopimuksen keskeisimmät uudistukset aiempaan Lomén sopimukseen verrattuna ovat valiokunnan saaman selvityksen mukaan laajempi poliittinen dialogi, kehitysmaiden oman osallistumisen ja kumppanuuden korostaminen, uudistetut kauppaa ja taloudellista yhteistyötä koskevat määräykset sekä uudistettu rahoitusyhteistyö.

Valiokunta pitää tärkeänä, kun otetaan huomioon sopimuksen keskeinen rooli Suomen monenkeskisessä kehitysyhteistyössä, että sopimuksen perustana olevat periaatteet vastaavat myös Suomen oman kehitysyhteistyön painopisteitä. Samoin on tärkeää, että näin keskeisessä sopimuksessa otetaan kattavasti huomioon YK:n 1990-luvun konferensseissa hyväksytyt kehitystä koskevat tavoitteet. Valiokunta katsoo, että Cotonoun sopimus vastaa Suomen kehitysyhteistyön tavoitteita ja ottaa riittävässä määrin huomioon myös YK:n 1990-luvun konferenssien asettamat kehitystavoitteet.

Valiokunta korostaa köyhyyden vähentämisen keskeistä merkitystä sekä Suomen että EU:n kehitysyhteistyön keskeisenä tavoitteena. Cotonoun sopimuksen toimeenpanossa tätä korostaa myös se, että EU:n sopimuskumppaneina olevista AKT-maista 40 eli yli puolet AKT-maista kuuluu kaikkein köyhimpiin kehitysmaihiin eli ns. LDC-maihin, joiden kokonaismäärä YK:n määritelmän mukaan on 49.

Valiokunta pitää myös tärkeänä, että Cotonoun sopimuksessa on edelleen täsmennetty sopimuksen "olennaisten osien" määritelmää. Sopimuksen olennaiseksi osaksi luetaan 9 artiklan perusteella ihmisoikeudet, demokratia ja oikeusvaltion periaate. Saman artiklan 3 kohdassa todetaan, että hyvä hallintotapa muodostaa sopimuksessa tarkoitetun "perusosan". Sopimuksen 96 artikla sisältää menettelyt, joiden mukaisesti sopimuspuolet puuttuvat sopimuksen olennaisia osia koskeviin rikkomuksiin. Sopimusrikkomukset pyritään sopimaan neuvotteluin, mutta viime kädessä sopimuspuoli voi keskeyttää sopimuksen mukaisen yhteistyön. Hyvää hallintotapaa koskevat rikkomukset liitetään 9 artiklan 3 kohdassa vakaviin korruptiotapauksiin.

Voimassa olevan Lomén sopimuksen 366 a artiklaan sisältyy periaatteiltaan Cotonoun sopimuksen 96 artiklaa vastaava menettely, jonka nojalla neuvotteluja sopimuksen olennaisten osien rikkomusten takia on käyty lukuisten AKT-maiden, esimerkiksi Fidzisaarten, Haitin sekä Norsunluurannikon kanssa. Useissa tapauksissa yhteistyö on keskeytetty Euroopan unionin taholta.

Valiokunta korostaa, että EU:n on kiinnitettävä jatkuvaa huomiota sopimuksen olennaisten osien toteutumiseen kumppanuusmaissa. Valiokunta pitää oikeana sopimuksen kumppanuutta

korostavien menettelyjen kannalta, että ongelmat sopimusmääräysten noudattamisessa pyritään ensi sijassa ratkaisemaan neuvotteluteitse.

Sopimuksen kauppapolitiikkaa koskevia määräyksiä valmistellaan siten, että uudet Maailman kauppajärjestö WTO:n sääntöjen kanssa yhteensopivat kauppaa koskevat määräykset ovat sovellettavissa vuonna 2008. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tavoitteena on saada aikaan alueellisia järjestelyjä siten, että kunkin alueen erityispiirteet pyritään ottamaan huomioon. Sopimuksen voimassaolo aina vuoteen 2020 saakka korostaa valiokunnan mielestä kauppaa koskevien neuvottelujen tärkeyttä.

EU:n on sopimuksen mukaan tarkoitus taata vähiten kehittyneiden AKT-maiden tuotteille vapaa markkinoillepääsy vuoteen 2005 mennessä. Euroopan yhteisön "Kaikki paitsi aseet" -asetuksella unioni on kuluvan vuoden helmikuussa tehnyt markkinoillepääsyn suhteen avauksen LDC-maiden suuntaan, vaikka markkinoillepääsy vähiten kehittyneiden maiden kannalta keskeisimmille tuotteille eli banaanille, riisille ja sokerille toteutuukin vasta pitkähkön siirtymäajan jälkeen.

Cotonoun sopimus uudistaa myös AKT-EY-yhteistyön rahoitusta koskevia määräyksiä tavoitteena rahoittamista koskevien määräysten ja menettelyjen yksinkertaistaminen. AKT-EY-yhteistyön käytännön toteutukseen liittyy sama seikka, johon valiokunta kiinnitti huomiota hallituksen vuoden 1999 toimenpidekertomusta koskevassa mietinnössään (UaVM 8/2000 vp). EY:n kehitysyhteistyön tehokkuutta rasittaa avun maksatusten mittava jälkeenjääneisyys. Komission tietojen mukaan edellisestä 8. Euroopan kehitysrahastosta on edelleen, suurelta osin kohdemaissa käynnissä olevien sotien tai konfliktien takia käyttämättä noin 9,9 miljardia euroa (noin 59 miljardia markkaa), kun ehdotetun vuodet 2000—2005 kattavan uuden 9. Euroopan kehitysrahaston suuruus on 13,5 miljardia euroa (noin 80 miljardia markkaa).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 31/2001 vp) käsitellyt sopimuksen hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen perustuslain kannalta liittyviä kysymyksiä. Perustuslaki-

valiokunnan lausunnon mukaan eduskunnan suostumus on tarpeen Cotonoun sopimuksen hyväksymiselle siltä osin kuin sopimus kuuluu Suomen toimivaltaan. Eduskunnan suostumus on perustuslakivaliokunnan mukaan tarpeen myös EU:n sisäisen rahoituspöytäkirjan hyväksymiselle, sekä vastoin hallituksen esityksessä todettua, myös EU:n sisäiselle sopimukselle, joka koskee AKT-EY-kumppanuussopimuksen täytäntöönpanemiseksi toteutettavia toimenpiteitä ja noudatettavia menettelyjä. Näiden sopimusten hyväksymisestä voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan päättää äänten enemmistöllä.

Valiokunta esittää perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti, että eduskunta hyväksyy myös sisäisen menettelytapasopimuksen. Valiokunta esittää myös voimaansaattamislain täydentämistä perustuslakivaliokunnan esittämällä tavalla siten, että lailla saatetaan voimaan myös sisäisen menettelytapasopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset.

Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota hallituksen esityksen sisältöön liittyvään tekniseen seikkaan. Valiokunnan on vaikea nähdä perustetta sille, miksi hallituksen esitykseen on sisällytetty eri EU:n jäsenvaltioiden tai AKT-valtioiden puolesta sopimukset allekirjoittaneiden henkilöiden allekirjoitukset, eräät jopa useampaan kertaan. Esitykseen, joka siihen sisältyvien yksityiskohtaisten tulli- ym. luetteloiden vuoksi on jo muutoinkin yli 500-sivuinen, on sisällytetty yli 50 painosivua pelkkiä allekirjoituksia.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy Cotonoussa 23 päivänä kesäkuuta 2000 tehdyn Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän jäsenten sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen kumppanuussopimuksen siltä osin kuin sopimus kuuluu Suomen toimivaltaan,

että eduskunta hyväksyy Brysselissä 18 päivänä syyskuuta 2000 tehdyn Euroo-

pan yhteisön jäsenvaltioiden välisen sisäisen sopimuksen Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen kumppanuussopimuksen rahoituspöytäkirjan mukaisesta yhteisön tukien rahoituksesta ja hoidosta sekä taloudellisen avun jakamisesta EY:n perustamissopimuksen neljännessä osassa tarkoitetuille merentakaisille maille ja alueille,

että eduskunta hyväksyy Brysselissä 18 päivänä syyskuuta 2000 tehdyn Euroopan unionin jäsenvaltioiden sisäisen sopimuksen AKT-EY-kumppanuussopimuksen täytäntöönpanemiseksi toteutettavista toimenpiteistä ja noudatettavista menettelyistä ja

että lakiehdotus hyväksytään muutamattomana paitsi 1 § muutettuna seuraavasti:

1 §

Cotonoussa Beninissä 23 päivänä kesäkuuta 2000 tehdyn Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän jäsenten sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen kumppanuussopimuksen samoin kuin Brysselissä 18 päivänä syyskuuta 2000 Euroopan unionin jäsenvaltioiden AKT-EY-kumppanuussopimuksen täytäntöönpanemiseksi toteutettavista toimenpiteistä ja noudatettavista menettelyistä tehdyn sisäisen sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Liisa Jaakonsaari /sd
jäs. Ulla Anttila /vihr
Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk
Antti Kalliomäki /sd
Ilkka Kanerva /kok
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Juha Korkeaoja /kesk

Outi Ojala /vas
Kalevi Olin /sd
Sirpa Pietikäinen /kok
Mirja Ryyänen /kesk
Hannu Takkula /kesk
Ben Zyskowicz /kok
vjäs. Kari Myllyniemi /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Antti Pelttari.

UaVM 14/2001 vp — HE 84/2001 vp