

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 23/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Ukrainan, Moldovan tasavallan ja Georgian välillä tehtyjen assosiaatiosopimusten hyväksymisestä sekä laeiksi sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä tammikuuta 2015 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Ukrainan, Moldovan tasavallan ja Georgian välillä tehtyjen assosiaatiosopimusten hyväksymisestä sekä laeiksi sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 355/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö Terhi Hakala, yksikön päällikkö Päivi Peltokoski, yksikön päällikkö Marjut Akola ja projektiavustaja Sara Ohls, ulkoasiainministeriö
- tutkimusjohtaja Markku Kangaspuro, Helsingin yliopisto - Aleksanteri-instituutti.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi seuraavat kolme sopimusta sekä laitniiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta: Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Ukrainan välillä tehty assosiaatiosopimus; Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Moldovan tasavallan välillä tehty assosiaatiosopimus; Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Georgian välillä tehty assosiaatiosopimus. Ukrainan

kanssa tehdyn sopimuksen poliittiset osuudet allekirjoitettiin Brysselissä maaliskuussa 2014. Moldovan ja Georgian kanssa tehty sopimukset sekä Ukrainan sopimuksen jäljelle jääneet oikeus- ja sisäasioita, vapaakauppaa sekä talous- ja rahoitusyhteistyötä koskevat osuudet allekirjoitettiin Brysselissä kesäkuussa 2014.

Sopimukset ovat luonteeltaan sekasopimuksia, joiden määräykset kuuluvat osittain jäsenvaltioiden ja osittain Euroopan unionin toimivaltaan.

Assosiaatiosopimukset Ukrainan, Moldovan ja Georgian kanssa syventävät maiden poliittista ja taloudellista yhteistyötä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden kanssa. Sopimusten tavoitteena on vaihteittain integroida maat Euroopan unionin sisämarkkinoihin luomalla Euroopan unionin ja assosiaatiomaiden välille laaja ja kattava vapaakauppa-alue. Sopimukset tukevat maiden vakautta ja demokratiaa sekä luovat puitteet taloussuhteiden syventymiselle ja kehitymiselle. Sopimusten tavoitteina on myös edistää alakohtaista yhteistyötä hallinnon eri sektoreilla kaikkia osapuolia hyödyttävällä tavalla ke-

hittäen maiden julkisen sektorin luotettavuutta ja tehokkuutta. Osapuolet hyväksyvät sopimukset omien menettelyjensä mukaisesti. Sopimukset tulevat kukin voimaan toisen kuun ensimmäisenä päivänä siitä päivästä, jona viimeinen kutakin sopimusta koskeva ratifiointi- tai hyväksymiskirja on talletettu. Esitykseen sisältyy kolme lakiehdotusta sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohdana samaan aikaan kuin kukin sopimus tulee voimaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Johdanto

Hallituksen esityksessä Ukrainan, Moldovan ja Georgian tilannetta ja assosiaatiosopimusten taustaa on käsitelty varsin suppeasti. Esityksestä voi siten saada puutteellisen kuvan alueen todellisesta tilanteesta. Valiokunta katsoo, että sopimusten käsittelyä ei voi irrottaa poliittisesta kehityksestä, joka on sopimusten taustalla. Ukrainan, Moldovan ja Georgian kehitykseen ja sopimusprosessiin vaikuttaa oleellisesti Venäjän toiminta ja Ukrainan kriisi, ja valiokunta pitää sen vuoksi tärkeänä arvioida sopimusprosessia myös tästä näkökulmasta.

Valiokunta huomauttaa, että kaikkien kolmen maan alueita on tosiasiallisesti Venäjän tai sen tukemien joukkojen tai johdon hallussa (Ukraina: Krimi ja Itä-Ukraina, Georgia: Etelä-Ossetia ja Abhasia ja Moldova: Transnistria) ja maiden poliittista tilannetta pyritään edelleen horjuttamaan Venäjän toimesta. Venäjä on mm. äskettäin tehnyt "rajasopimuksen" Georgian alueella olevan Etelä-Ossetian kanssa ja valmistelee samanlaista sopimusta Abhasian kanssa. Saadun selvityksen mukaan Venäjän painostus Moldovaa kohtaan on kasvanut kesän 2014 assosiaatiosopimuksen allekirjoituksen jälkeen: mm. pakotteiden asettaminen ja mahdolliset siirtotyö-

läisiin (noin 500 000 siirtotyöläistä Venäjällä) kohdistuvat rajoitteet. Itsenäiseksi julistautuneen Transnistrian johdon tavoitteena on läheneminen Venäjään ja jäsenyys Euraasian unionissa. Myös Etelä-Moldovan venäjänkielisen Gagauzian autonomisen alueen kehitys voi arvioiden mukaan aiheuttaa epävakautta maassa.

Georgian, Moldovan ja Ukrainan assosiaatiosopimusten ratifiointi EU-maissa on keskeinen osa poliittista prosessia, jolla haetaan kansallisten parlamenttien selkeää tukea Georgian, Moldovan ja Ukrainan suvereenisuudelle ja yhteiskunnalliselle ja taloudelliselle kehitykselle. Valiokunta on huolissaan siitä, että tähän saakka vain kahdeksan EU-maata on ratifioinut sopimuksen¹. Saadun selvityksen mukaan noin 20 jäsenvaltiota saanee ratifiointin päätökseen ennen Riikassa toukokuussa 2015 pidettävää itäisen kumppanuuden huippukokousta.

EU:n naapuruuspolitiikka ja itäinen kumppanuus

Käsittelyssä oleva esitys liittyy kiinteästi EU:n naapuruuspolitiikkaan. Euroopan turvallisuustilanteen muutos, geopolitiikan vahvistuminen,

¹ Bulgaria, Viro, Liettua, Latvia, Malta, Romania, Ruotsi ja Slovakia sekä Euroopan parlamentti

Venäjän toiminta sekä ääri liikkeiden leviäminen edellyttävät, että EU vahvistaa poliittista tavoitteenasetteluaan ja selkeyttää naapuruuspolitiikan prioriteettejaan ja viestintäänsä. Ulkoasiainvaliokunta on käsitellyt laajasti Euroopan unionin naapuruuspolitiikkaa ja itäistä kumppanuutta (UaVL 7/2014 vp) ja esittänyt lukuisia uudistusehdotuksia. Valiokunta painotti muun muassa, että jäsenmaiden tulee ottaa vastuu politiikan ohjaamisesta; naapuruuspolitiikan sopimuspuutteita tulisi uudistaa, niin että tavoitteet voidaan saavuttaa mahdollisimman tehokkaasti ja maiden erilaiset lähtökohdat ja kehityksen dynaamisuus on otettava paremmin huomioon.

Itäisessä kumppanuudessa ovat mukana Armenia, Azerbaidžhan, Georgia, Moldova, Ukraina ja Valko-Venäjä. Euroopan unioni on neuvotellut assosiaatiosopimuksista kaikkien muiden kumppanimaiden paitsi Valko-Venäjän kanssa. Azerbaidžhanin kanssa neuvotteluja ei ole saatu päätökseen, ja Armenia hylkäsi neuvotellun assosiaatiosopimuksen ja liittyi Venäjän, Valko-Venäjän ja Kazakstanin muodostamaan tulliliittoon, jonka viralliseksi tavoitteeksi on sittemmin asetettu Euraasian unioni. Valiokunta muistuttaa, että itäisen naapuruston haasteet ovat mittavia, ja EU:n tulee olla valmis pitkäjänteiseen ja monimuotoiseen yhteistyöhön kumppanimaiden kanssa.

EU:n naapuruuspolitiikalla on pyritty turvallisuuden vahvistamiseen laajentamalla vakauden ja hyvinvoinnin aluetta. Arvioiden mukaan tavoitteet olivat kuitenkin alun perin liian kunnianhimoisia suhteessa EU:n omaan taloudelliseen kantokykyyn ja vaikutusvaltaan naapurustossaan. Naapuruuspolitiikan peruslähtökohdat — vakaus, vauraus ja yhteiset arvot — ovat edelleen ajankohtaisia. Euroopan geopolittinen ilmapiiri ja Venäjän pyrkimys vaikutusvaltansa kasvattamiseen alueella tekevät vakauden edistämisen kuitenkin entistäkin vaikeammaksi.

Valiokunta toistaa kantansa (UaVL 7/2014 vp), että itäistä kumppanuutta ja Venäjän tarjoamaa Euraasian talousyhteisön tulliliittoa ei tule leimata ns. nollasummapeliksi. Ulkoasiainvaliokunta painottaa, että Ukrainan, Moldovan ja Georgian toimivat poliittiset, taloudelliset ja

kaupalliset suhteet sekä EU:hun että Venäjään ovat niin EU:n kuin Venäjänkin edun mukaisia ja pitkällä aikavälillä ainoa kestävä pohja kumppanimaiden kehityksen turvaamiseksi. Valiokunta korostaa, että EU:n taloudelliset ja poliittiset intressit tällä alueella liittyvät demokratian ja oikeusvaltion tukemiseen ja taloudelliset muun muassa alueen markkinapotentiaaliin. EU:n tulee jatkossakin korostaa jokaisen maan itsenäistä oikeutta valita yhteistyökumppaninsa, eikä Venäjän pyrkimystä vaikutusvaltansa kasvattamiseen demokratian, ihmisoikeuksien ja alueellisen koskemattomuuden kustannuksella tule hyväksyä.

Ukrainan kehitys on keskeinen itäisen kumppanuuden onnistumista arvioitaessa. Kyseessä on EU:n vetovoiman uskottavuus ja toisaalta EU:n kyky luoda strateginen toimintalinja suhteessa Venäjään. EU:n tulee tukea Ukrainan yhteiskunnan ja demokratian kehitystä, mutta vaatia samalla uudistusten toimeenpanoa. Ratkaisua Ukrainan konfliktiin on haettava aktiivisesti diplomaattisin keinoin. ETYJin toimintamahdollisuuksia kriisin ratkaisemiseksi ja sopimusten toimeenpanemiseksi tulee vahvistaa. Venäjältä ja sen tukemilta separatisteilta on edellytettävä konkreettisia toimia konfliktin ratkaisussa, mukaan lukien Minskin sopimusten toimeenpano. EU:n tulee olla toiminnassaan johdonmukainen, ja tilannetta on arvioitava realistisesti. Myös pakotteiden kiristämiseen on oltava todellinen valmius, mikäli kehitys ei etene myönteiseen suuntaan.

Assosiaatiosopimusten tavoitteet

Ukrainan, Moldovan ja Georgian sopimukset ovat pääosin yhteneväiset. Sopimukset ovat laajimpia EU:n tekemiä assosiaatiosopimuksia sellaisten kolmansien maiden kanssa, joille ei tarjota sopimuksessa jäsenyysperspektiiviä. Valiokunta pitää perusteltuna, että jäsenyyden ja kumppanuuden eroa pyritään näin selkeyttämään.

Yhteistyö Ukrainan, Moldovan ja Georgian sopimuksissa kattaa lähes kaikki julkisen hallinnon eri osa-alueet. Suurin osa sitoumuksista on

kuitenkin sellaisessa muodossa, että yhteistyön konkreettinen toteutustapa määritellään vasta myöhemmin. Sopimukset edistävät yhteistyötä oikeuden, vapauden ja turvallisuuden aloilla pyrkimyksenään vahvistaa oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien noudattamista. Sopimukset luovat puitteet maiden väliselle yhteistyölle muun muassa rajahallinnossa ja huumeiden torjunnassa, terrorismin torjunnassa, energian alalla ja ympäristöasioissa. Poliittisen dialogin myötä osapuolet lähentyvät toisiaan myös ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissa, tavoitteena maiden aktiivinen osallistuminen eurooppalaisen turvallisuuden vahvistamiseen.

Päinvastoin kuin muissa vastaavanlaisissa sopimuksissa assosiaatiosopimusten vapaakauppaosioon sisältyy myös maiden lainsäädännön lähentäminen EU-lainsäädäntöön. Teknistä sääntelyä ja terveys- ja kasvinsuojelulainsäädäntöä yhdenmukaistetaan. Valiokunta toteaa, että kaikkien kolmen maan osalta sopimuksen erityisesti teknisen sääntelyn uudistaminen on pitkä prosessi, joka vaatii säännönmukaista seuranta- ja toimeenpanon varmistamiseksi. Kaupan vapauttamisaste on sopimuksissa korkea. Tuontitullit poistetaan lähes kokonaan ja perusteettomat kauppaa rajoittavat toimet, mukaan lukien vientitullit kielletään. Markkinoillepääsymääräykset on suhteutettu EU:n ja kumppanimaiden vienti- ja tuonti-intresseihin ja sensitiivisyyksiin. Suomen kauppa kaikkien kolmen maan kanssa on vähäistä, mutta saadun selvityksen mukaan vapaakauppa-alue avaa tiettyjä uusia mahdollisuuksia taloussuhteiden vahvistamiseen.

Valiokunta pitää hyvänä, että sopimukset sisältävät sellaiset rahoitustuen puitteet, jotka mahdollistavat rahojen käytön valvonnan petosten ehkäisemiseksi.

Valiokunta painottaa, että kumppanuus edellyttää Ukrainalta, Moldovalta ja Georgialta vahvaa uudistustahtoa. EU voi tukea uudistuksia, mutta ei voi pakottaa niihin. Keskeistä on kiinnittää huomiota maiden talouskasvuun, joka on enenevässä määrin myös turvallisuuskysymys. Seurannassa tulee painottaa maakohtaisia arvioita. Valiokunta toistaa kantansa oikeusval-

tioperiaatteen ja korruption vastaisen toiminnan vahvistamisesta keskeisenä osana uudistustyössä kaikissa kolmessa kumppanimaassa. Valiokunta on Ukrainan osalta todennut aiemmin (Ua-VX 8/2014 vp), että erityisesti oikeus- ja sisäasioissa EU:n kriteereistä ei tule tinkiä huolimatta Ukrainan tilanteen asettamasta poliittisesta tarpeesta ratifioida assosiaatiosopimus.

Ukrainan, Moldovan ja Georgian sopimusten soveltaminen ja maiden täysivaltaisuus

Ukrainan osalta sopimuksen päätösasiakirjassa todetaan, että assosiaatiosopimus soveltuu koko Ukrainan alueeseen "sellaisena kuin se on kansainvälisesti tunnustettu". Sopimusta on sovellettu väliaikaisesti marraskuusta 2014 lähtien². Osana Ukrainan kriisin ratkaisupyrkimyksiä sovittiin, että vapaakauppasopimuksen väliaikainen soveltaminen alkaa vasta 1.1.2016. Komissio kuitenkin jatkaa yksipuolisia tullietuuksia Ukrainalle. Sopimuksessa ei ole erityismääräyksiä Krimistä, koska Krimin liittäminen Venäjään tapahtui sopimustekstin neuvottelujen jälkeen. Vapaakauppasopimuksen soveltamiseen liittyvistä menettelyistä Krimin ja Sevastopolin osalta on tarkoitus aloittaa neuvottelut EU:n ja Ukrainan välillä.

Krimin ja Sevastopolin osalta on lisäksi huomattava voimassaolevien pakotteiden vaikutukset. EU on asettanut Krimiä ja Sevastopolia koskevia pakotteita, joita ovat muun muassa tuonti- ja investointikielto sekä tuotteiden, teknologioiden ja palveluiden vientikielto liikenne-, televiestintä-, energia- sekä luonnonvarojen (öljy, kaasu, mineraali) hyödyntämiseen liittyville sektoreille. Myös tekninen apu ja rahoitus ovat kiellettyjä. Lisäksi turismiin liittyvien palvelujen tarjoaminen Krimillä ja Sevastopolilla on kiellettyä. Krimiä ja Sevastopolia koskevat pakotteet ovat tällä hetkellä voimassa 23.6.2015 saakka.

EU sallii sellaisten krimiläistä ja sevastopoli-laista alkuperää olevien tuotteiden tuonnin EU-

² Moldovan ja Georgian sopimuksia on sovellettu kokonaisuudessaan väliaikaisesti syyskuusta 2014 lähtien.

alueelle, joille Ukrainan keskusviranomaiset ovat myöntäneet alkuperätodistuksen Saadun selvityksen mukaan Ukrainan ja Krimin sekä Sevastopolin välinen kauppa on kuitenkin tällä hetkellä pysähdyksissä.

Moldovan (Transnistria) ja Georgian (Etelä-Ossetia, Abhasia) sopimuksissa on erilliset alueellista soveltamista koskevat artikkelit. Artikloissa todetaan, että sopimusten soveltaminen niillä alueilla, jotka eivät ole valtion tosiasiallisessa hallinnassa, aloitetaan sitten kun maat takaavat sopimuksen täysimääräisen täytäntöönpanon ja noudattamisen valvonnan koko alueellaan. Soveltaminen voidaan aloittaa tämän jälkeen erillisellä assosiaationeuvoston päätöksellä.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella

valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitetut sopimukset siltä osin kuin sopimukset kuuluvat Suomen toimivaltaan ja

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 26 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Timo Soini /ps
vpj. Pertti Salolainen /kok
jäs. Jörn Donner /r
Pekka Haavisto /vihr
Timo Heinonen /kok
Ilkka Kanerva /kok
Saara Karhu /sd

Katri Komi /kesk
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vas
Maria Lohela /ps
Aila Paloniemi /kesk
Jutta Urpilainen /sd
Ben Zyskiewicz /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.