

U 40/2012 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förhandlingarna om ett associeringsavtal med Europeiska unionen och dess medlemsstater samt Georgien (Associeringsavtalet med Georgien)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen
översänds till riksdagen en promemoria om
förhandlingarna om ett associeringsavtal

mellan Europeiska unionen och dess med-
lemsstater, å ena sidan, och republiken Geor-
gien, å andra sidan.

Helsingfors den 14 juni 2012

Utrikesminister *Erkki Tuomioja*

Ambassadråd Harri Kämäräinen

UTRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA

14.6.2012

FÖRHANDLINGARNA OM ETT ASSOCIERINGSAVTAL MED EUROPEISKA UNIONEN OCH DESS MEDLEMSSTATER SAMT GEORGIE**1 Bakgrund**

Relationerna mellan Europeiska unionen och Georgien grundar sig på ett partnerskaps- och samarbetsavtal (*Partnership and Co-operation Agreement, PCA*) som trädde i kraft 1999. Avtalet ingicks ursprungligen för tio år, men fortsätter automatiskt att gälla ett år åt gången tills ett nytt, ersättande avtal träder i kraft.

Förhandlingarna om ett nytt övergripande grundavtal med Georgien inleddes i juli 2010. De associeringsavtal som förhandlas fram med EU:s östra partnerländer (Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien och Ukraina) har nästan lika innehåll. De nya grundavtal som förhandlas fram kallas associeringsavtal, men de innehåller inte i likhet med associeringsavtalen med länderna på västra Balkan något löfte om EU-medlemskap eller om öppnandet av medlemskapsförhandlingar.

Syftet med associeringsavtalet är att förnya den institutionella ramen för relationerna mellan Europeiska unionen och Georgien och på ett djupgående sätt fördjupa relationerna mellan parterna samt att öka dialogen mellan EU och Georgien liksom samarbetet i rättsliga och inrikes frågor och i energi-, trafik- och miljöfrågor.

Förhandlingarna om ett djupgående och omfattande frihandelsområde (*Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA*) utgör kärnan i associeringsavtalet. Det mandat kommissionen fick våren 2010 för att förhandla om ett associeringsavtal innefattade ett fullständigt mandat för frihandelsförhandlingar, men rådet ansåg att ett beslut om att inleda sådana förhandlingar bör fattas i ett senare skede då Georgien kan visa att landet klarar av att förhandla om ett djupgående och

omfattande frihandelsområde och fullgöra de långtgående åtaganden som landet förbundit sig till. I november 2011 ansåg kommissionen att Georgien uppfyllde de villkor som ställts upp för förhandlingarna och lämnade en rekommendation om detta till rådet. Den första förhandlingsrundan genomfördes i mars 2012.

Målet för det djupgående och omfattande frihandelsavtalet är att uppnå en tullfri handel utan begränsningar mellan EU och Georgien och att närma lagstiftningen i Georgien till EU:s regelverk. Avsnittet om frihandel utgör en integrerad del av associeringsavtalet, vilket innebär att fastän förhandlingarna om ett frihandelsområde och de andra avsnitten i avtalet framskrider i olika takt, kommer de att ingå i samma avtal och träda i kraft samtidigt.

2 Avtalsförhandlingarna och behandlingen i EU

Förhandlingarna med Georgien förs av Europeiska kommissionen och i fråga om de bestämmelser i avtalet som hör till området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken av den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, som fick förhandlingsmandat av Europeiska unionens råd och företrädarna för medlemsstaternas regeringar den 10 maj 2010. Förhandlingarna om ett associeringsavtal med Georgien inleddes i juli 2010 och om ett frihandelsområde våren 2012. Fram till juni 2012 har nio förhandlingsrundor genomförts.

Förhandlingarna har framskridit väl. Förhandlingarna om det avsnitt som gäller frihandel är emellertid bara i inledningsskedet, och det är omöjligt att bedöma när de kan vara slutförda. Avtalet träder i kraft i sin hel-

het först när de delar som gäller handeln är klara. Arbetsgruppen för Östeuropa och Mellansta Asien i Europeiska unionens råd behandlar de allmänna styckena i associeringsavtalet, medan handelspolitiska kommittén behandlar frihandelsområdet

Handläggare:

UM, Leena Liski, 16056019

UM, Annika Naskila, 16055722

UM, Sara Ohls, 16056049

3 Det huvudsakliga innehållet och Finlands ståndpunkt

Associeringsavtalets allmänna avsnitt

Man har i hög grad nått enighet om de allmänna avsnitten i associeringsavtalet. Dessa texter är tämligen allmänna och korta till sin natur. Till de allmänna avsnitten hör följande delområden: strävan efter en politisk dialog och ett politiskt samarbete samt formerna för dem, dialogen och samarbetet i interna reformer, utrikes- och säkerhetspolitiken, tung kriminalitet med internationella kopplingar, konfliktförebyggande och krishantering, regional stabilitet och fredlig konfliktlösning, nedrustning av massförstörelsevapen, nedrustning och vapenkontroll samt kampen mot terrorism.

Inledningen, målsättningarna och huvudprinciperna i avtalet samt avsnitten om den politiska dialogen och reformen liksom även den politiska integrationen och det politiska samarbetet inom utrikes- och säkerhetspolitiken är så gott som klara. Det som återstår är förhandlingarna om de svåraste formuleringarna, som gäller regional stabilitet och konfliktlösning.

Statsrådet anser att Europeiska kommissionen har hållit sig till sitt mandat i förhandlingarna och att förhandlingarna har framskridit i överensstämmelse med EU:s och Finlands intressen. Statsrådet har inte upptäckt några sådana punkter som skulle vara problematiska för Finland i de avsnitt som har stängts.

Syftet är att avtalet ska utgöra grunden för ett långsiktigt samar-

bete. Statsrådet anser att det även i de stycken som avser utrikes- och säkerhetspolitik och i synnerhet konfliktlösning och regional stabilitet är viktigt att försöka finna formuleringar som svarar mot avtalets syfte.

Rättvisa, frihet och säkerhet

I förhandlingarna om det avsnitt som gäller rättvisa, frihet och säkerhet har man nått enighet om rätt mycket. I detta avsnitt kommer parterna överens om de mål som gäller rättsstaten och respekten för de mänskliga rättigheterna, skyddet för personuppgifter, samarbetet i fråga om invandring, asylfrågor och gränsförvaltningen, rörlighet för och återtagande av medborgare, bekämpning av organiserad brottslighet och korruption, narkotikabekämpning, penningtvätt och finansiering av terrorism samt bekämpning av terrorism och samarbete på det rättsliga området.

I avtalstexten förbinder sig parterna att ingripa i orsakerna till invandring, upprätta en effektiv och förebyggande politik mot olaglig invandring och människohandel, vilken omfattar ingripande i nätverken för människohandel och skydd av offren. Parterna förbinder sig att utveckla och tillämpa nationell lagstiftning och praxis för att uppfylla bestämmelserna i Genèvekonventionen om flyktingstatus från 1951 och 1967 års protokoll om flyktingstatus och andra relevanta instrument, såsom Europakonventionen.

Parterna kom överens om att säkerställa ett fullständigt genomförande av de avtal mellan EU och Georgien om viseringslättnader och återtagande som trädde i kraft den 1 mars 2011. Avtalen följer i praktiken samma modell som de åtta andra motsvarande avtal med tredjeländer som EU ingått. Visuman sökningsprocessen för de grupper som definierats genom avtalet om viseringslättnader, dvs. officiella delegationer, familjemedlemmar och chaufförer, underlättas i och med associeringsavtalet. Innehavare av diplomatpass är befriade från visumtvång. Dessutom har den allmänna avgiften för visum sänkts till 35 euro. Georgien har unilateralt befriat samtliga EU-medborgare från visumtvång, och i praktiken tillämpas avtalet därmed enbart när EU-medlemsstaterna beviljar geor-

giska medborgare visum. EU har dessutom beslutat att inleda en dialog med Georgien om visumfrihet i enlighet med EU:s interna förfaranden.

Parterna förbinder sig att effektivisera samarbetet med de brottsbekämpande myndigheterna, inklusive samarbetet med Europol, och att på ett effektivt sätt genomföra relevanta internationella standarder, i synnerhet FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och de tre protokollen i anslutning till den samt FN:s konvention mot korruption.

I fråga om samarbetet inom det avsnitt som gäller narkotikabekämpning förbinder sig parterna att iaktta den deklaration som behandlades vid FN:s 20:e generalförsamling om narkotika (juni 1998). Genom samarbetet för man en kamp mot olaglig narkotika och minskar utbudet av, handeln med och efterfrågan på narkotika samt behandlar man de hälsorelaterade och sociala effekterna av narkotika. Dessutom strävar man efter att på ett effektivare sätt förhindra att kemiska ämnen sprids inom användningen av narkotika och andra rusmedel i den olagliga narkotikaproduktionen.

Parterna enas om samarbete när det gäller bekämpning av korruption, vilket innefattar såväl aktiv som passiv korruption, både inom den privata och offentliga sektorn, liksom när det gäller bl.a. bekämpning av it-relaterad brottslighet. I det avsnitt som gäller penningtvätt och finansiering av terrorism förbinder sig parterna att arbeta gemensamt för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism samt återkrävande av vinning av brott. Samarbetet baserar sig på antagandet av relevanta internationella standarder på området för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Parterna har enats om utveckling av det civil- och handelsrättsliga samarbetet, bl.a. genom att förhandla om, ansluta sig till och genomföra multilaterala avtal om civilrättsligt samarbete, i synnerhet konventioner enligt Haagkonferensen för internationell privaträtt och skydd för barn.

I frågor som gäller straffrätt kommer parterna överens om att öka samarbetet inom ramen för befintliga multilaterala avtal om internationell rättshjälp, i synnerhet FN:s och Europarådets konventioner. Samarbetet in-

tensifieras också mellan Eurojust och de behöriga georgiska myndigheterna.

I det rättsliga samarbete som ansluter sig till avsnittet rättvisa, frihet och säkerhet har statsrådet betonat betydelsen av multilaterala avtal inom ramen för privaträttsligt samarbete och ett effektivt genomförande av dem.

Såväl inom det straffrättsliga som det civilrättsliga samarbetet anser Finland det vara viktigt att Georgien förbinder sig till och på ett effektivt sätt genomför befintliga multilaterala konventioner och därmed låter sig integreras närmare i det rättsliga samarbetet i Europa.

Enligt statsrådets uppfattning ska EU vid bekämpningen av organiserad, grov brottslighet, korruption och terrorism fästa särskild uppmärksamhet vid att internationella avtal genomförs på ett effektivt sätt och vid det gränsöverskridande samarbetet mellan myndigheter.

Andra avtalsområden

I denna del har 20 avsnitt i de 27 kapitlen stängts. Avsnitten kommer att gälla följande sektorer: trafik, energi, miljö, industri- och företagspolitik, bolagslagen, bank-, försäkrings- och finanstjänster, informationssamhället, turism, jordbruk och utveckling av landsbygden, fiske och havsfrågor, gruvbranschen, forskning och teknisk utveckling, konsumentskydd, sysselsättning, socialpolitik, hälsa, utbildning och ungdomsfrågor, kulturellt samarbete, samarbete på det audiovisuella området och mediasamarbete, idrott och motion, samverkan med det civila samhället, gränsöverskridande och regionalt samarbete samt stärkande av den administrativa och institutionella kapaciteten.

Statsrådet anser det vara viktigt att samarbetet intensifieras inom de ovan nämnda sektorerna. Många av de delområden som gäller sektoriellt samarbete har ett nära samband med förhandlingarna om ett frihandelsområde. Statsrådet anser det vara viktigt att de samsamarbetssektorer om vilka man enats i avsnittet stödjer

förhandlingarna om frihandel och genomförandet av dem. Avtalet ska utgöra grunden för övergripande och långsiktigt samarbete och även stödja intensivare kontakter mellan människor.

Ett djupgående och omfattande frihandelsområde.

Ett av målen för ett djupgående och omfattande frihandelsområde är en långtgående liberalisering av handeln i fråga om de väsentliga delarna av all handel med varor och tjänster. Ett annat mål är att bestämmelser om vissa regler ska tas in i avtalet. Sådana bestämmelser kan gälla t.ex. underlättande av handelsförfaranden, tekniska handelshinder, åtgärder för hälsosäkerhet och växtskydd, immateriella rättigheter och principerna för reglering inom olika servicesektorer. Tyngdpunkten i förhandlingarna kommer att ligga på att förenhetliga Georgiens regler och att samordna dessa med EU:s regelverk.

En del av förhandlingstexterna har lämnats ut, men de har ännu inte behandlats med Georgien. Enligt planerna ska nästa förhandlingsrunda inledas i juni 2012.

Statsrådet anser det vara viktigt att Georgien sporrar till ekonomiska reformer och anser att frihandelsförhandlingarna kommer att främja den ekonomiska integrationen i överensstämmelse med EU:s grannskapspolitik. De förhandlingar om en djupgående och omfattande frihandel som förs inom ramen för associeringsavtalet och som bl.a. har som mål att Georgien ska närma sig EU i ekonomiskt hänseende bildar ett starkt instrument med tanke på främjandet av de ekonomiska reformerna och utvecklingen.

Förhandlingsdokument:

Allmänna principer: 120222, 110309, den politiska dialogen och reformerna, samarbetet inom området för utrikes- och säkerhetspolitik: 111025, det ekonomiska samarbetet: 110418, 07-100826, 110418, rättvisa, frihet och säkerhet: 120222, andra samarbetsområden 15-101123, 17-101123, 14-101123, 13-101104, 11-101008, 10-101015, 09-100826, 09-100906, 06-100826, 05-100830, 03-100831, 02-100830, 01-100830, 110607,

110514, 08-101209, 120207, 18-110204, 19-110204, 12-110204, institutionella och allmänna bestämmelser samt slutbestämmelser: 12 -02 -22

4 Ärendets nationella beredning

Utrikesministeriet har berett ärendet i samarbete med olika ministerier och andra myndigheter, i synnerhet inrikesministeriet och justitieministeriet. De nationella ståndpunkterna samordnas vid de av utrikesministeriet arrangerade mötena för det östliga partnerskapet som en del av den europeiska grannskapspolitiken, vid vilka man bereder ministerierepresentanternas deltagande i det praktiska partnerskapsarbetet. Avsnitten om handel har regelbundet behandlats i sektionen för handelspolitiska frågor (EU2) och i dess sektorspecifika undersektioner.

Statsrådets ståndpunkter inför förhandlingarna om frihandel har beretts i EU2-sektionen och de sektorspecifika undersektionerna.

Till riksdagen har överlämnats en E-skrivelse om behandlingen av förhandlingsmandatet för associeringsavtal med de sydkaukasiska länderna, dvs. Armenien, Georgien och Azerbajdzjan, i december 2009 (E 173/2009 rd).

Riksdagen har informerats om samarbetet mellan EU och Georgien då Georgien, den europeiska grannskapspolitiken eller det östliga partnerskapet har behandlats i EU:s råd för utrikes frågor och Europeiska rådet (april 2011, juni 2011, september 2011 och februari 2012).

U-skrivelsen har behandlats i sektionen för yttre förbindelser och sektionen för handelspolitiska frågor.

Närmare uppgifter om förhandlingarna om ett associeringsavtal kommer att ges i en kompletterande U-skrivelse. Riksdagen kommer även att underrättas om framstegen i förhandlingarna om ett frihandelsområde genom en separat, kompletterande U-skrivelse hösten 2012.

5 Den rättsliga grunden enligt EU-rätten

Statsrådet har i detta skede inte tillgång till kommissionens förslag till rådets beslut om

undertecknande av avtalet eftersom förhandlingarna ännu pågår. Den materiella rättsliga grunden för de associeringsavtal som EU och dess medlemsstater ingår är artikel 217 i EUF-fördraget tillsammans med artikel 218, som gäller förfarandet.

Associeringsavtalet med Georgien är till sin natur ett blandavtal som innehåller bestämmelser som hör till både medlemsstaternas och EU:s behörighet. Beslutsfattandet kräver enighet i rådet. Rådets beslut om undertecknande av avtalet förutsätter inte att Europaparlamentet hörs och inte heller att det godkänner avtalet. Parlamentet informeras dock omedelbart och heltäckande om saken i överensstämmelse med artikel 218.10 i EUF-fördraget. Rådets beslut om ingående av avtalet kräver emellertid parlamentets godkännande.

6 Förhållandet till lagstiftningen i Finland och Ålands ställning

Associeringsavtalet med Georgien är ett s.k. blandavtal som innehåller bestämmelser som hör både till unionens behörighet och till medlemsstaternas behörighet. I detta skede av förhandlingarna är det emellertid inte möjligt att ge någon uttömmande förteckning över vilka sektorer som kommer att ingå i avtalet och hur bindande utformningen av bestämmelserna kommer att vara, dvs. huruvida bestämmelserna kommer att sträcka sig längre än till samarbetskyldigheter. Därmed är det ännu inte möjligt att göra någon närmare bedömning av huruvida avtalsbestämmelserna hör till området för lagstiftningen.

Även avtalets avsnitt om frihandel kan innehålla bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, bl.a. de delar som gäller handeln med tjänster och etablering (investeringar) samt immaterialrättsligt skydd. En närmare uppskattning av huruvida dessa hör till området för lagstiftningen kan ges först i ett senare skede.

Man har inte heller slutgiltigt kommit överens om vilka bestämmelser som ska betraktas utgöra de väsentliga delarna av avtalet och de samråds- och sanktionsmekanismer som ansluter sig till dem och som grundlagsutskottet i sitt utlåtande (GrUU 31/2001 rd) har ansett var de som i regel hör till området

för lagstiftningen på grund av deras bindande verkan.

I förhandlingarna strävar man efter att trygga Ålands särskilda rättigheter, bl.a. i fråga om företagens etableringsrätt och offentlig upphandling. Avtalsbestämmelsernas förhållande till lagstiftningen i Finland och till Ålands behörighet bör granskas närmare i ljuset av avtalets slutliga innehåll.

7 Ekonomiska konsekvenser

I detta skede är det ännu svårt att uppskatta vilka ekonomiska konsekvenser ett djupgående och omfattande frihandelsavtal har i fråga om tjänster, handel och investeringar. Finlands handel med Georgien är liten. Handelsbalansen visar ett överskott för Finland. År 2011 uppgick värdet av exporten till 7,6 miljoner euro. De mest betydande exportartiklarna utgjordes av datakommunikationsutrustning och elektronik, pappers- och kartongprodukter, elapparater, mjölkhushållningsprodukter och farmaceutiska produkter. Exportens värde uppgick till 1,0 miljoner euro och omfattade mestadels malm och metallsprot.

Genom avtalen kommer den rättsliga funktionssäkerheten i mållandet att förbättras, vilket allmänt taget kan betraktas som en omständighet som leder till att handeln mellan de avtalsslutande parterna blir livligare och att investeringarna ökar.

8 Undertecknande, provisorisk tillämpning och ikraftträdande av avtalet

Avtalsförhandlingarna är ännu inte slutförda, och förhandlingarna om ett frihandelsområde är i inledningsskedet. Det finns ännu inte några uppgifter om tidpunkten för avtalets undertecknande. Man har inte heller kommit överens om en eventuell provisorisk tillämpning av avtalet. När avtalet träder i kraft ersätter det partnerskaps- och samarbetsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater samt republiken Georgien, som undertecknades 1999.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådets ståndpunkt i de olika frågorna har angetts ovan. Statsrådet har aktivt stött den europeiska grannskapspolitiken och utvecklingen av det östliga partnerskapet. Statsrådet anser att det genom förhandlingarna om associeringsavtalet är möjligt att få till stånd ett sådant omfattande avtalsarrangemang med Georgien som stödjer utvecklingen av närmare relationer mellan EU och Georgien. Målet att skapa ett djupgående och omfattande frihandelsområde motsvarar Finlands synpunkter.

Statsrådet anser det vara viktigt att intensifiera det ekonomiska och kommersiella samarbetet och ingå ett djupgående och omfattande frihandelsavtal med Georgien.

Statsrådet anser det vara bra att de mål i fråga om ett frihandelsområde som ställts

upp i associeringsavtalet är ambitiösa och att målsättningen bl.a. är att i avtalet närma regleringen av handeln till EU-lagstiftningen. Vid sidan av traditionellt marknadstillträde ligger tyngdpunkten i avtalet starkt på stödjandet av Georgiens reformprocess och genomförandet av de åtaganden som redan gjorts. Statsrådet anser att detta är bra. Avtalet väntas förbättra europeiska, inklusive finländska, företags möjligheter att komma in på den georgiska marknaden.

Statsrådet anser det vara viktigt att Georgiens förmåga att uppfylla de överenskomna villkoren säkerställs i förhandlingarna om ett associeringsavtal.

Statsrådet anser det vara viktigt att man i avtalet kommer överens om vilka avtalsbestämmelser som ska anses utgöra de väsentliga delarna av avtalet och vilka sanktionsmekanismer som ska vara kopplade till dem.