

KEO-10 Rasimus Johanna(UM)

05.11.2021
JULKINEN

Asia

Post-Cotonou -sopimuksen viimeistely ja väliaikainen soveltaminen sekä Cotonoun sopimuksen määräysten soveltamisen jatkaminen

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 21/2000 vp, U 4/2019 vp, UJ 25/2020 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) maiden suhteita määrittävän kumppanuussopimuksen (nk. Cotonoun sopimus, SopS 68 ja 69/2005) voimassaolo päättyi 28.2.2020. Sopimuksen määräysten soveltamista on sopimuksettomana tilan välttämiseksi tämän jälkeen jatkettu AKT–EU-suurlähettiläskomitean päätöksillä kahteen otteeseen. Tällä hetkellä voimassa olevalla päätöksellä soveltamista jatketaan marraskuun 2021 loppuun asti¹.

Neuvoston AKT-työryhmän käsittelyssä on nyt komission ehdotus neuvoston päätökseksi EU:n kannasta Cotonoun sopimuksen soveltamisen edelleen jatkamiseen. Unionin kanta on tarkoitus esittää AKT–EU-suurlähettiläskomiteassa marraskuussa 2021. Päätösehdotuksen mukaan Cotonoun sopimuksen määräysten soveltamista jatkettaisiin 30.6.2022 asti tai kunnes uusi EU:n ja AKT-maiden välinen kumppanuussopimus tulee voimaan tai sitä aletaan soveltaa väliaikaisesti, sen mukaan kumpi ajankohdista on aikaisempi. Neuvotteluita uudesta nk. Post-Cotonou -sopimuksesta on käyty syyskuusta 2018 lähtien. EU-osapuolen ja ATK-osapuolen pääneuvottelijat antoivat poliittisen hyväksynnän Post-Cotonou –sopimukselle 3.12.2020.

Neuvoston päätös, jolla vahvistetaan unionin kanta Cotonoun sopimuksen soveltamisen edelleen jatkamiseen, on tämänhetkisten tietojen mukaan tarkoitus hyväksyä marraskuun puoliväliin mennessä.

Post-Cotonou – sopimusta on tarkoitus soveltaa väliaikaisesti unionin toimivaltaan kuuluvilta osin ennen sen voimaantuloa. EU-puheenjohtajamaa Slovenia on käynyt epävirallisia neuvotteluita jäsenmaiden kanssa väliaikaisen soveltamisen ulkopuolelle jäävistä määräyksistä (ns. negatiivinen lista). Kyseisen listan virallinen käsittely aloitettiin AKT-työryhmässä 12.10.2021. Puheenjohtajan tavoitteena on laatia mahdollisimman tiivis negatiivinen lista, jotta sopimuksen kehityspoliittisia tavoitteita, kuten sukupuolten tasa-arvoa ja seksuaali- ja lisääntymisterveyttä ja -oikeuksia, voidaan soveltaa mahdollisimman pian.

Puheenjohtajan tavoitteena on saada listaa koskevat neuvottelut päätökseen siten, että sopimuksen allekirjoittamista ja osittaista väliaikaista soveltamista koskeva päätösluonnos voitaisiin hyväksyä pysyvien edustajien komiteassa (COREPER) joulukuussa, minkä jälkeen neuvosto tekee asiassa lopullisen päätöksen.

¹ EU/2020/1304

Suomen kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Cotonoun sopimuksen soveltamista jatketaan sopimuksettoman tilan välttämiseksi siihen asti, kunnes uusi unionin ja AKT-maiden välinen kumppanuussopimus tulee voimaan tai sitä aletaan soveltaa väliaikaisesti, sen mukaan, kumpi ajankohdista on aikaisempi.

Valtioneuvosto kannattaa edelleen Post-Cotonou –sopimuksen tekemistä sekasopimuksena.

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että sopimuksen väliaikaisen soveltamisen piiriin sisällytettäviä määräyksiä sovelletaan ainoastaan siltä osin, kuin ne kattavat unionin toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä, mukaan lukien ne, jotka kuuluvat unionin toimivaltaan määritellä ja toteuttaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, ja siltä osin kuin ne soveltuvat unioniin.

Ottaen huomioon EU:n yhteiset arvot ja tavoitteet ja kiinnittäen erityistä huomiota siihen, että sopimuksen tavoitteena on kehitysyhteistyö, valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että päätettäessä väliaikaisen soveltamisen piiriin sisällytettävistä määräyksistä toimivaltakysymysten oikeudellisen ja poliittisen harkinnan välillä löydetään tarkoituksenmukainen tasapaino.

Valtioneuvosto pitää molempien neuvoston päätösluonnosten oikeusperusta-arvioita asianmukaisina. Valtioneuvosto katsoo olevan olennaista, että erityisesti substanssioikeusperustan valinta pystytään kulloinkin riittävällä tavalla perustelemaan.

Pääasiallinen sisältö

Nykyisen Cotonoun sopimuksen soveltamisen jatkaminen

Cotonoun sopimuksen voimassaolo päättyi sopimuksen 95 artiklan 1 kohdan mukaisesti 28.2.2020. Cotonoun sopimuksen 95 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaan AKT–EU-ministerineuvosto hyväksyy siirtymävaiheen toimenpiteet, joita mahdollisesti tarvitaan ennen kuin uusi sopimus on tullut voimaan. Cotonoun sopimuksen 15 artiklan 4 kohdan nojalla ministerineuvosto voi siirtää toimivaltaansa suurlähettiläskomitealle.

Ministerineuvosto siirsi 23.5.2019 suurlähettiläskomitealle toimivallan päättää siirtymävaiheen toimenpiteistä. Sopimuksen voimassaolon päättymisen jälkeen sopimuksen määräysten soveltamista on sopimuksettoman tilan välttämiseksi jatkettu AKT–EU-suurlähettiläskomitean päätöksillä kahteen otteeseen (SopS 21/2020 sekä SopS 121/2020).

Koska Post-Cotonou –sopimuksen neuvottelut ovat vielä kesken, Cotonoun kumppanuussopimuksen määräysten soveltamista on nyt tarkoitus jatkaa suurlähettiläskomitean päätöksellä 30.6.2022 asti.

Post-Cotonou -neuvottelut ja sopimuksen luonne

Neuvotteluita uudesta nk. Post-Cotonou -sopimuksesta on käyty syyskuusta 2018 lähtien. Post-Cotonou -sopimuksen on tarkoitus toimia perustana EU:n ja 79 AKT-maan uudistetulle kumppanuudelle. Sopimus kattaa useita yhteistyöaloja kuten ilmasto, sukupuolten tasa-arvo, seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet (SRHR) sekä muuttoliike ml. palautukset ja takaisinotot. Sopimus sisältää kaikkia koskevan yleisosan sekä kolme alueellista pöytäkirjaa. Viimeisessä pääneuvottelijatapaamisessa 3.12.2020 EU-osapuolen pääneuvottelija, kansainvälisistä kumppanuuksista vastaava komissaari Jutta Urpilainen ja AKT-osapuolen pääneuvottelija, Togon ulkoministeri Robert Dussey antoivat poliittisen hyväksynnän Post-Cotonou -sopimustekstille.

Toimivallanjako unionin ja jäsenvaltioiden välillä sopimuksen kattamalla alalla ei ole ollut täysin selvä erilaisista tulkinnoista johtuen, mikä on vaikuttanut muun muassa siihen, että sopimuksen luonteesta

on käyty pitkään keskusteluja työryhmässä. Komissio on katsonut, että kyseessä olisi unionisopimus, joka sisältäisi ainoastaan unionin toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Komission ehdotus sopimuksen allekirjoittamispäätökseksi heijasteli tätä näkemystä.

Jäsenvaltiot ovat alusta asti ajaneet yksimielisesti sekasopimusta ja katsoneet, että sopimusluonnos sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan sekä jaettuun toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, joiden osalta osa jäsenvaltiosta ei ole halunnut unionin käyttävän toimivaltaa. Puheenjohtajamaa Portugali jakoi AKT-työryhmälle 15.6.2021 muokatun sopimustekstin, joka oli kirjoitettu ns. sekasopimusmuotoon, sekä muokatun luonnoksen neuvoston päätökseksi sopimuksen allekirjoittamisesta. AKT-työryhmä hyväksyi 23.6.2021 kyseisen sopimustekstin hiljaisessa menettelyssä.

Komissio toimitti heinäkuussa 2021 AKT-osapuolelle AKT-työryhmän hyväksymän muokatun sopimustekstin, vaikka sen suhtautuminen sekasopimukseen on ollut hieman epäselvä. Syyskuussa komissio kertoi AKT-osapuolen ilmaisseen valmiutensa hyväksyä sopimuksen luonteen muutoksen unionisopimuksesta sekasopimukseksi.

Post-Cotonou –sopimuksen väliaikainen soveltaminen

Neuvottelut väliaikaista soveltamista koskevasta päätösluonnoksesta ovat edelleen kesken. Puheenjohtajan toive on, että virallinen esitys neuvoston päätökseksi olisi saatavilla 29.11.2021 mennessä, jotta se voitaisiin hyväksyä pysyvien edustajien komiteassa (COREPER) joulukuussa.

Päätösluonnoksen 4 artikla sisältää listauksen määräyksistä, jotka jäisivät väliaikaisen soveltamisen ulkopuolelle (ns. negatiivinen lista). Alustavasti väliaikaisen soveltamisen ulkopuolelle on ehdotettu jäävän määräyksiä, jotka koskevat veronkantoa, sotilaallisia kuluja, julkisen velanhoidtoa, merioikeutta, jäsenmaiden kansallisten terveysjärjestelmien kehittämistä, kansallisia vaalikäytäntöjä sekä vankeinhoitoa.

EU:n ulkosuhdesopimuksissa väliaikaisen soveltamisen piiriin on tyypillisesti sisällytetty ainoastaan unionin toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Toisin sanoen nämä ovat pitäneet sisällään unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia määräyksiä sekä sellaisia jaettuun toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, joiden osalta jäsenvaltiot ovat katsoneet toimivallan voivan siirtyä kyseisen sopimuksen alalla unionille.

Post-Cotonou -sopimus on kehitysyhteistyösopimus, jonka monet määräykset ovat luonteeltaan poliittisia ja tavoitteellisia eivätkä ne sisällä erityisiä toimintavelvoitteita. Sopimuksen luonteen vuoksi selkeää toimivallanjakoa kaikkien määräysten osalta on haasteellista tehdä. Työryhmässä on näin ollen tuotu esiin, että väliaikaisen soveltamisen piiriin sisällytettäviä määräyksiä pohdittaessa merkitystä tulisi antaa erityisesti EU:n kehityspolitiikan tavoitteille ja lisäksi sille, miten määräykset on muotoiltu.

Tämänhetkisen päätösluonnoksen mukaan kaikkia ns. poliittisten standardilausekkeiden tyyppisiä määräyksiä, jotka kuuluvat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alaan, ehdotetaan sovellettavaksi väliaikaisesti. Poliittisia standardilausekkeitä ovat ihmisoikeuksien noudattaminen, joukkotuhoaseiden leviämisen estäminen, terrorismin vastaiset toimet, kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön hyväksyminen, sekä pienaseiden ja kevyiden aseiden vähentäminen. Kyseisten lausekkeiden sisällyttämisellä EU:n kolmansien maiden kanssa tekemiin sopimukseen tähdätään COREPER:n vuonna 2009 antaman linjauksen mukaan EU:n arvojen ja poliittisten periaatteiden edistämiseen. Nämä muodostavat EU:n ulkosuhteiden perustan, ja niillä tähdätään myös EU:n turvallisuusintressien edistämiseen.

Viimeaikaisten assosiaatiosopimusten sekä muiden laajojen yhteistyösopimusten osalta on katsottu, että sekä EU että jäsenvaltiot ovat rinnakkaisesti sitoutuneet panemaan täytäntöön ihmisoikeuksien

noudattamista koskevat lausekkeet. EU on myös soveltanut väliaikaisesti kyseisiä lausekkeitä, mikä on mahdollistanut neuvottelu- ja sanktiomekanismien käyttöönotton ennen sopimuksen voimaantuloa.

Käsiteltäessä poliittisten lausekkeiden väliaikaista soveltamista Suomi on aiemmin kiinnittänyt huomiota erityisesti toimivallanjakoon. Työryhmässä on kuitenkin tuotu esiin se, että toimivallanjakoa enemmän poliittisten standardilausekkeiden väliaikaista soveltamista pohdittaessa merkitystä tulee antaa sille, onko ko. määräykset muotoiltu siten, että niitä voidaan soveltaa suhteessa unioniin ja että unioni voi niitä toimeenpanna. Keskustelujen perusteella näin ei kaikissa aiemmissa verrokisopimuksissa ole ollut. Keskusteluissa on lisäksi tuotu esiin esimerkkejä unionisopimuksista, joihin on sisällytetty myös muita poliittisia lausekkeitä kuin pelkästään ihmisoikeuksia koskevaa lausekettä (EU:n ja Iso-Britannian välinen kauppa- ja yhteistyösopimus, EUVL L 149, 30.4.2021 sekä EU:n ja Kosovon välinen vakautus- ja assosiaatiosopimus, EUVL L 71, 16.3.2016).

Suomi on muiden jäsenvaltioiden ohella tuonut esiin, että neuvoston päätökseen olisi selvyiden vuoksi tarpeen kirjata, että sopimusta tulisi soveltaa väliaikaisesti vain siinä laajuudessa kuin määräykset, ml. poliittiset standardilausekkeet, soveltuvat unioniin.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Unionin kantaa Cotonoun kumppanuussopimuksen määräysten soveltamisen jatkamiseen koskevassa neuvoston päätösluonnoksessa on menettelyllisenä oikeusperustana SEUT 218 artiklan 9 kohta, jonka perusteella neuvosto tekee komission tai unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotuksesta päätöksen muun muassa sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia. Aineellisena oikeusperustana esitetään SEUT 217 artiklaa, jonka mukaan unioni voi tehdä yhden tai useamman kolmannen maan tai kansainvälisen järjestön kanssa sopimuksia assosioinnista, joka koskee vastavuoroisia oikeuksia ja velvollisuuksia, yhteistä toimintaa ja erityismenettelyjä. Neuvoston päätös unionin kannan vahvistamisesta edellyttää yksimielisyyttä.

Post-Cotonou –sopimuksen allekirjoittamista ja osittaista väliaikaista soveltamista koskevassa päätösluonnoksessa aineelliseksi oikeusperustaksi ehdotetaan niin ikään SEUT 217 artiklaa ja menettelylliseksi oikeusperustaksi ehdotetaan SEUT 218 artiklan 5 kohtaa ja 8 kohdan toista alakohtaa, jonka perusteella neuvosto tekee ratkaisun yksimielisesti, koska kyseessä on assosiaatiosopimus.

Suomi on työryhmässä toivonut keskustelua siitä, olisiko Post-Cotonou –sopimusta koskevan päätöksen aineelliseksi oikeusperustaksi tarpeen lisätä YUTP-oikeusperusta (SEU 37 artikla) nostaen esiin Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) tuomion asiassa C-244/17. Kyseisessä tapauksessa EUT katsoi, että vaikka EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä Kazakstanin tasavallan tehostetulla kumppanuus- ja yhteistyösopimuksella on yhteyksiä YUTP:hen, pelkästään näiden yhteyksien perusteella ei voida katsoa, että kyseisen sopimuksen allekirjoittamista Euroopan unionin puolesta ja sen väliaikaista soveltamista koskevan päätöksen oikeusperustaan oli sisällytettävä SEU 37 artikla, jonka mukaan unioni voi tehdä sopimuksia yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa YUTP:aan kuuluvilla aloilla. EUT:n näkemyksen mukaan YUTP-liitännäiset määräykset eivät olleet ulottuvuudeltaan sellaisia, että ne muodostaisivat kyseisen sopimuksen erillisen tekijän, jolloin niitä tuli pitää liitännäisinä sopimuksen päätekijöihin nähden. Työryhmässä on korostettu, että vaikka Post-Cotonou –sopimus sisältääkin YUTP-alaan kuuluvia määräyksiä, kyseessä on assosiaatiosopimus, jonka tavoitteena on kehityspolitiikka. Kehityspoliittiset tavoitteet heijastuvat koko sopimuksen alalle, ml. YUTP-määräyksiin. Tarkasteltaessa sopimusta ja sen tavoitteita kokonaisuutena assosiaatio-oikeusperustan (SEUT 217 artikla) arvioidaan olevan EUT:n oikeuskäytännön valossa riittävä.

Neuvosto tekee aikanaan päätöksen sopimuksen tekemisestä unionin puolesta SEUT 218 artiklan 6 kohdan nojalla. Sikäli kun aineellisenä oikeusperustana käytetään SEUT 217 artiklaa, päätös sopimuksen tekemisestä edellyttää parlamentin hyväksyntää SEUT 218 artiklan 6(a)(i) kohdan mukaan.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamenttia tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

Kansallinen valmistelu

Ulkoministeriö on valmistellut asiaa yhteistyössä oikeusministeriön, sisäministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa. Asiaa on käsitelty ulkosuhdejaoston sekä oikeudelliset kysymykset - jaoston kirjallisissa menettelyissä 1.–2.11.2021.

Eduskuntakäsittely

Post-Cotonou-neuvotteluista on aiemmin annettu eduskunnalle selvityksiä 22.9.2020 päivätyllä U-jatkokirjeellä (UJ 25/2020 vp), 4.7.2019 päivätyllä U-kirjelmällä (U 4/2019 vp), 7.2.2018 päivätyllä E-kirjeellä (E 2/2018 vp) sekä 8.2.2017 päivätyllä E-kirjeellä (E 3/2017 vp).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ks. U 4/2019 vp.

Cotonoun sopimuksen soveltamisen jatkamisesta on tarkoitus antaa ulkoministeriön ilmoitus säädöskokoelman sopimussarjassa, vastaavasti kuin tehtiin edellisten transitiopäätösten osalta (SopS 21/2020 sekä SopS 121/2020).

Taloudelliset vaikutukset

Ks. U 4/2019.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

- Ehdotus neuvoston päätökseksi Cotonoun sopimuksen soveltamisen jatkotoimista COM(2021) 686 final
- Ehdotus neuvoston päätökseksi Post-Cotonou -sopimuksen allekirjoittamisesta ja osittaisesta väliaikaisesta soveltamisesta WK 12675/2021 INIT

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tarkastaja Johanna Rasimus, UM/KEO-10, johanna.rasimus@formin.fi, +358 50 598 6437
 Lainsäädäntösihteeri Kitta Kangas, UM/OIK-20, kitta.kangas@formin.fi, +358 295 350 608
 Lainsäädäntösihteeri Laura Peuraniemi, UM/OIK-20, laura.peuraniemi@formin.fi, +358 295 350 268
 Lainsäädäntösihteeri Jenna Oja, VNK, jenna.oja@gov.fi, +358 295 160 248

EUTORI-tunnus

EU/2021/9752, EU/2021/1200

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	Afrikka, Cotonoun sopimus, Karibia, Tyynimeri UM, VNK
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, OKM, PLM, SM, TEM, TULLI, VM, VTV
