

## UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 23/2014 rd

**Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av associeringsavtal mellan Europeiska unionen, Europeiska atomenergigemenskapen och deras medlemsstater och Ukraina, Republiken Moldavien respektive Georgien, samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalen som hör till området för lagstiftningen**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 27 januari 2014 regeringens proposition om godkännande av associeringsavtal mellan Europeiska unionen, Europeiska atomenergigemenskapen och deras medlemsstater och Ukraina, Republiken Moldavien respektive Georgien, samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalen som hör till området för lagstiftningen

(RP 355/2014 rd) till utrikesutskottet för beredning.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- avdelningschef Terhi Hakala, enhetschef Päivi Peltokoski, enhetschef Marjut Akola och projektssistent Sara Ohls, utrikesministeriet
- forskningschef Markku Kangaspuro, Helsingfors universitet - Aleksanderinstitutet.

### PROPOSITIONEN

I denna proposition föreslås det att riksdagen godkänner följande tre avtal samt lagarna om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalen som hör till området för lagstiftningen: associeringsavtalet mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen och deras medlemsstater, å ena sidan, och Ukraina, å andra sidan, associeringsavtalet mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Moldavien, å andra sidan, samt associeringsavtalet mellan Europeiska unionen och Eu-

ropeiska atomenergigemenskapen och deras medlemsstater, å ena sidan, och Georgien, å andra sidan. De politiska delarna i avtalet med Ukraina undertecknades i Bryssel i mars 2014. Avtalen med Moldavien och Georgien samt de återstående delarna i avtalet med Ukraina om rättsliga och inrikes frågor, frihandel samt ekonomiskt och finansiellt samarbete undertecknades i Bryssel i juni 2014.

Avtalen är till sin karaktär blandade avtal, med bestämmelser som delvis hör till medlems-

staternas behörighet och delvis till Europeiska unionens behörighet.

Associeringsavtalen med Ukraina, Moldavien och Georgien fördjupar ländernas politiska och ekonomiska samarbete med Europeiska unionen och dess medlemsstater. Avtalen syftar till att gradvis integrera länderna i Europeiska unionens inre marknad genom att skapa ett djupgående och omfattande frihandelsområde mellan Europeiska unionen och associeringsländerna. Avtalen stöder stabiliteten och demokratin i länderna och skapar en ram för fördjupande och utvecklande av de ekonomiska förbindelserna. Avtalen syftar också till att främja sektorssamarbete inom olika förvaltningssektorer på ett sätt som

gynnar alla parter och utvecklar tillförlitligheten och effektiviteten av ländernas offentliga sektor. Parterna godkänner avtalet i enlighet med sina respektive förfaranden. Respektive avtal träder i kraft den första dagen i den andra månad som följer på den dag då det sista ratificerings- eller godkännandeinstrumentet för respektive avtal har deponerats. I propositionen ingår tre lagförslag om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalen som hör till området för lagstiftningen. De föreslagna lagarna avses träda i kraft samtidigt som respektive avtal träder i kraft, vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### **Inledning**

I propositionen behandlas situationen i Ukraina, Moldavien och Georgien och bakgrunden till associeringsavtalen mycket knapphändig. Man kan därför få en bristfällig uppfattning om det faktiska läget i området. Utskottet menar att behandlingen av avtalen inte kan separeras från den politiska utveckling som ligger bakom avtalen. Utvecklingen i Ukraina, Moldavien och Georgien och avtalsprocessen påverkas av Rysslands agerande och krisen i Ukraina och utskottet finner det därför viktigt att utvärdera avtalsprocessen också ur det perspektivet.

Utskottet påpekar att det i de aktuella länderna finns områden som de facto behärskas av Ryssland eller av ryskstödda styrkor (Ukraina: Krim och östra Ukraina, Georgien: Sydossetien och Abchazien och Moldavien: Transnistrien) och att Ryssland fortsättningsvis försöker destabilisera det politiska läget i dessa länder. Ryssland har bland annat nyss ingått ett "gränsavtal" om Sydossetien, som alltså finns inom Georgiens territorium, och bereder ett motsvarande avtal med Abchazien. Enligt utredning har Rysslands påtryckningar på Moldavien ökat efter att

undertecknandet av associationsavtalet sommaren 2014 bland annat i form av sanktioner och eventuella begränsningar som berör gästarbetare (ca 500 000 gästarbetare i Ryssland). Målet för Transnistrien, som förklarat sig självständigt, är att närma sig Ryssland och erhålla medlemskap i Eurasiska unionen. Det anses likaså att utvecklingen i det rysktalande autonoma området Gagauzien i södra Moldavien kan orsaka instabilitet i landet.

Ratificeringen i EU-länderna av associationsavtalen med Georgien, Moldavien och Ukraina är en viktig del av en politisk process där man vill få ett klart stöd hos de nationella parlamenten för Georgiens, Moldaviens och Ukrainas suveränitet och den samhälleliga och ekonomiska utvecklingen i dessa länder. Utskottet uttrycker sin oro över att nedast åtta EU-länder till dags dato har ratificerat avtalet.<sup>1</sup> Enligt utredning torde ungefär ytterligare 20 länder ha ratificerat avtalet före toppmötet för det östliga partnerskapet som hålls i Riga i maj 2015.

---

<sup>1</sup> Bulgarien, Estland, Litauen, Lettland, Malta, Rumänien, Sverige och slovakien samt Europaparlamentet

### **EU:s grannskapspolitik och det östliga partnerskapet**

geopolitikens allt större betydelse, Rysslands agerande och extremiströrelsenas utbredning kräver att EU förtydligar sina politiska målsättningar, prioriteingar i grannskapspolitiken och sin kommunikation. Utrikesutskottet har ingående behandlat unionens grannskapspolitik och det östliga partnerskapet (UtUU 7/2014 rd) och lagt fram flera reformförslag. Utskottet underströk bland annat att medlemsländerna bör ta ansvar för den politiska styrningen och revidera avtalsramarna för den nuvarande grannskapspolitiken så att målen kan nås så väl som möjligt och ländernas olika utgångspunkter och utvecklingsdynamiken beaktas bättre.

Det östliga partnerskapet omfattar Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland. EU har förhandlat fram associeringsavtal med alla andra partnerskapsländer utom Vitryssland. Förhandlingarna med Azerbajdzjan har inte slutförts och Armenien förkastade avtalet och anslöt sig i stället till en tullunion bestående av Ryssland, Vitryssland och Kazakstan som sedermera har ställt som ett officiellt mål att skapa Eurasiska unionen. Utskottet påminner om att situationen i det östra grannskapet ställer stora krav och att EU bör vara redo för ett långsiktigt och mångsidigt samarbete med partnerskapsländerna.

EU:s grannskapspolitik har som mål att stärka säkerheten genom att utvidga området för stabilitet och välfärd. Enligt vissa bedömningar var målen från början dock alltför ambitiösa i relation till EU:s ekonomi bärkraft och inflytande i grannskapet. De grundläggande utgångspunkterna för grannskapspolitiken är fortfarande aktuella: stabilitet, välfärd och gemensamma värderingar. Den geopolitiska stämningen i Europa och Rysslands strävan att öka sitt inflytande på området gör det emellertid allt svårare att främja stabilitet.

Utskottet upprepar sin ståndpunkt att det inte betraktar det östliga partnerskapet och den av Ryssland föreslagna tullunion, Eurasiska ekonomiska unionen, som ett nollsummespel (UtUU 7/2014 rd). Utrikeutskottet poängterar att de

fungrande politiska, ekonomiska och kommersiella kontakterna mellan Ukraina, Moldavien och Georgien med såväl EU som Ryssland är till gagn för alla parter och på lång sikt den enda hållbara grunden för att säkerställa utvecklingen i partnerskapsländerna. Utskottet framhåller att EU:s ekonomiska och politiska intressen på detta område sammanhänger med viljan att stödja en demokratisk rättsstat och i ekonomiskt hänseende bland annat en marknadspotential. EU bör också i fortsättningen betona varje lands självständiga rätt att välja sina samarbetspartner, och Rysslands försök att öka sitt inflytande på bekostnad av demokrati, mänskliga rättigheter och territoriell integritet bör inte accepteras.

Utvecklingen i Ukraina är av central betydelse vid utvärderingen av framgångar för det östliga partnerskapet. Det handlar om trovärdigheten för EU:s attraktionskraft och samtidigt EU:s förmåga att skapa en strategi i relationerna till Ryssland. EU bör stödja en utveckling till ett demokratiskt samhälle i Ukraina men samtidigt kräva att reformer genomförs. En lösning på Ukrainakonflikten bör sökas aktivt och på diplomatisk väg. OSSE:s möjligheter att verka för att lösa krisen och genomföra avtalen bör stärkas. Konkreta konfliktlösande åtgärder, inklusive verkställandet av Minskavtalet, måste avkrävas Ryssland och de ryskstödda separatisterna. EU måste agera konsekvent och skapa sig en realistisk bild av situationen. Det måste också finnas en reell beredskap att skärpa sanktionerna om utvecklingen inte går i en positiv riktning.

### **Målen med associeringsavtalen**

Innehållet i de tre avtalen med Ukraina, Moldavien respektive Georgien är i huvudsak likadant. Avtalen är mera vittomfattande än de associeringsavtal som har gjorts med tredjeland som inte erbjuds ett medlemskapsperspektiv. Utskottet anser det motiverat att på detta sätt försöka göra en skillnad mellan partnerskap och medlemskap.

I de tre avtalen omfattar samarbetet snart sagt alla sektorer av offentlig förvaltning. Merparten av åtagandena har emellertid en sådan form att

den konkreta samarbetsformen definieras först i ett senare skede. Avtalen främjar samarbetet på områdena rättvisa, frihet och säkerhet i syfte att stärka rättsstatsprincipen, de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. Avtalen ger ramar för samarbetet mellan länderna bland annat i fråga om gränsförvaltnings, drogbekämpning, terrorbekämpning, på energiområdet och i miljöfrågor. Genom en politisk dialog närmar sig parterna också i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor med målet att aktivt vara med om att stärka säkerheten i Europa.

I motsats till vad som gäller för motsvarande avtal innehåller associeringsavtalens frihandelsbel också åtgärder som ska tillnärmningen av ländernas lagstiftning. Tekniska föreskrifter och lagstiftningen i fråga om hälsa och växtskydd förenhetligas. Utskottet konstaterar att översynen av i synnerhet den tekniska regleringen av samtliga tre avtal är en lång process som kräver reell rätt uppföljning för att säkerställa genomförandet. Graden av frihandel är hög i avtalen. Importtullarna slopas nästan helt och ogrundade handelshinder, inklusive exporttullar, förbjuds. Bestämmelserna om marknadstillträde står i proportion till EU:s och partnerskapsländernas intressen och sensitivitet i fråga om export och import. Finland bedriver endast obetydlig handel med de tre länderna men enligt utredning öppnar det nya frihandelsområdet vissa nya möjligheter att stärka de ekonomiska relationerna.

Utskottet ser positivt på att avtalen innehåller sådana ramar för finansiellt stöd som möjliggör tillsyn över penninganvändningen för att förhindra bedrägerier.

Utskottet understryker att partnerskapet förutsätter en stark reformvilja i Ukraina, Moldavien och Georgien. EU kan stödja reformer men inte tvinga någon till dem. Det viktiga är att uppmärksamma den ekonomiska utvecklingen i de tre länderna och detta är också i allt högre grad en säkerhetsfråga. Vid uppföljningen bör vikten av landsvisa utvärderingar framhållas. Utskottet upprepar sin ståndpunkt att stärkandet av rättsstatsprincipen och arbetet mot korruption är en viktig del av reformarbetet i de tre länderna. När det gäller Ukraina har utskottet redan tidigare

(UaVX 8/2014 rd) konstaterat att man inte får tumma på EU:s kriterier för i synnerhet juridiska och inrikes frågor trots det politiska behovet att ratificera associeringsavtalet av politiska skäl.

### **Tillämpningen av avtalen med Ukraina, Georgien och Moldavien och ländernas suveränitet**

För Ukrainas del sägs det i slutakten att associeringsavtalet är tillämpligt på landets hela territorium "sådan det erkänts i den internationella rätten". Avtalet har tillämpats provisoriskt sedan november 2014.<sup>2</sup> I ett försök att lösa krisen i Ukraina avtaldes det att den provisoriska tillämpningen av avtalet börjar först den 1 januari 2016. Kommissionen fortsätter emellertid ensidigt bevilja Ukraina tullfördelar. Avtalet saknar specialbestämmelser om Krim eftersom införlivandet av Krim med Ryssland skedde efter att avtalstexten förhandlats färdigt. Avsikten är att indela förhandlingar mellan EU och Krim om förfarandena vid tillämpningen av frihandelsavtalet på Krim och Sevastopol.

När det gäller Krim och Sevastopol måste man dessutom beakta verkningarna av de sanktioner som är i kraft. EU har beslutat om sanktioner som berör Krim och Sevastopol. Det handlar bland annat om import- och investeringsförbud, exportförbud för teknologier och service på sektorer som gäller trafik-, telekommunikation-, energi- samt utnyttjande av naturresurser (olja, gas, mineraler). Också teknisk hjälp och finansiering förbjuds. Likaså är det förbjudet att erbjuda turistrelaterad service på Krim och i Sevastopol. Dessa sanktioner gäller för närvarande fram till den 23 juni 2015.

EU tillåter import till sitt område av sådana produkter av sevastopolskt ursprung för vilka centralmyndigheterna i Ukraina har beviljat ursprungscertifikat. Enligt utredning till utskottet

<sup>2</sup> Avtalen med Moldavien och Georgien har tillämpats fullt ut provisoriskt från september 2014

ligger emellertid handeln mellan Ukraina och Krim samt Sevastopol för tillfället helt nere.

I avtalen med Moldavien (Transnistrien) och Georgien (Sydossetien och Abchazien) finns avvikande artiklar om den territoriella tillämpningen. I dem sägs det att tillämpningen av avtalen om handel på de områden över vilka staten inte utövar den faktiska kontrollen ska inledas när länderna har säkerställt att avtalet genomförs och verkställs fullt ut på hela territoriet. Tillämpningen kan därefter inledas efter ett separat beslut av associeringsrådet. Sammantaget anser

utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker den utan ändringar.

***Utskottets förslag till beslut***

Riksdagen

*godkänner avtalen enligt regeringens proposition till den del de hör till Finlands behörighet*

*godkänner lagförslagen utan ändringar.*

Helsingfors den 26 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf  
vordf. Pertti Salolainen /saml  
medl. Jörn Donner /sv  
Pekka Haavisto /gröna  
Timo Heinonen /saml  
Ilkka Kanerva /saml  
Saara Karhu /sd

Katri Komi /cent  
Johannes Koskinen /sd  
Annika Lapintie /vänst  
Maria Lohela /saf  
Aila Paloniemi /cent  
Jutta Urpilainen /sd  
Ben Zyskowitz /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.