

U 21/2026 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja Bangladeshin kansantasavallan välisen kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen neuvottelemisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio Euroopan unionin sekä Bangladeshin kansantasavallan välisen kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen neuvottelemisesta.

Helsingissä 19.3.2026

ulkoministeri Elina Valtonen

ulkoasiainneuvos Juha Niemi

EUROOPAN UNIONIN SEKÄ BANGLADESHIN KANSANTASAVALLAN VÄLISEN KUMPPANUUS- JA YHTEISTYÖSOPIMUKSEN NEUVOTTELEMINEN**1 Tausta ja sopimuksen tavoite**

Euroopan unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ja komissio valtuutettiin aloittamaan neuvottelut kumppanuus- ja yhteistyösopimuksesta (Partnership and Cooperation Agreement, jäljempänä myös PCA-sopimus) EU:n ja Bangladeshin kansantasavallan välillä Euroopan unionin neuvoston päätöksellä 23.10.2023 (2023/2446). Neuvottelut käynnistyivät 10.4.2024. PCA-sopimuksen on tarkoitus korvata 1.3.2001 voimaan tulleen Euroopan yhteisön ja Bangladeshin välisen yhteistyösopimuksen (2001/332/EC).

Bangladeshia hallitsi kesän 2024 opiskelijavallankumouksen jälkeen Mohammad Yunusin väliaikaishallinto. Neuvottelukierroksia on käyty useita, kesän 2024 jälkeen vuoden 2025 loppuun saakka väliaikaishallinnon edustajien kanssa. 13.2.2026 järjestetyt vaalit voittaneen BNP-puolueen johtaja Tarique Rahman astui pääministerin virkaan 17.2.2026. BNP-puolue on viestinyt suhtautuvansa myönteisesti yhteistyöhön EU:n kanssa, joten sopimusprosessi edennee.

PCA-sopimuksen ensisijainen tarkoitus on tarjota vankka ja tulevaisuuteen katsova perusta EU:n ja Bangladeshin suhteille. Sopimus ottaa huomioon erityisesti Bangladeshin kehitystarpeet ja globaalit haasteet sen siirtyessä vähiten kehittyneiden maiden (LDC) luokasta alemman keskitulon kategoriaan vuoden 2026 lopussa. PCA:lla pyritään syventämään Euroopan unionin ja Bangladeshin suhteita monialaisesti. Sopimus pyrkii tukemaan Bangladeshin kehitystä ja demokratiaa. Sopimuksella on myös geopoliittista merkitystä Kiinan ja Intian naapurustossa tasapainolevan Bangladeshin asemoitumisen kannalta. EU:n intressien mukaista on olla alueella aktiivinen toimija ja kehittää omia kumppanuuksiaan.

2 Sopimuksen pääasiallinen sisältö

Bangladeshin kanssa käytiin vuonna 2025 viisi virallista neuvottelukierrosta sekä kaksi teknisen tason kokousta. Luonnos on pääpiirteittäin Bangladeshin väliaikaishallinnon hyväksymä, mutta vaalien ja uuden hallituksen jälkeen tilannetta on luonnollisesti arvioitava uudelleen. Ei ole kuitenkaan tullut esille, että helmikuussa 2026 valittu uusi hallitus esittäisi tekstiin merkittäviä muutoksia, mutta tämä on kuitenkin mahdollista.

Sopimuksen johdannossa sen tavoitteeksi on kirjattu EU:n ja Bangladeshin suhteiden vahvistaminen, dialogimekanismin perustaminen ja sektorikohtaisen yhteistyön syventäminen. Sopimus on Euroopan ulkosuhdehallinnon mukaan varsin tavanomainen PCA-sopimus, mutta sisällöllisesti muuttoliike ja sen hallinta on läsnä tässä sopimuksessa enemmän.

Luku I: Yleiset periaatteet

Sopimus perustuu demokraattisten periaatteiden, YK:n ihmisoikeusjulistuksen sekä muiden keskeisten kansainvälisten ihmisoikeusinstrumenttien ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiselle. Nämä muodostavat sopimuksen olennaiset osat.

Sopimuksen osapuolet sitoutuvat kestäväan kehitykseen, hyvään hallintoon, korruptiontorjuntaan, sukupuolten tasa-arvoon ja kansainvälisiin työelämän säännöksiin.

Luku II: Poliittinen dialogi, ulkopolitiikka, rauha ja turvallisuus, hallinto ja ihmisoikeudet

Sopimuksen mukaan EU:n ja Bangladeshin välistä poliittista vuoropuhelua vahvistetaan. Tavoitteena on rauhan, kansainvälisen oikeuden, demokratian, ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen, yhteyksien, ilmastonmuutoksen torjunnan, alueellisen yhteistyön, meriturvallisuuden, terrorismintorjunnan ja YK-yhteistyön edistäminen.

Luku III: Oikeus, vapaus ja turvallisuus

Osapuolet tekevät yhteistyötä oikeuden, turvallisuuden ja perusoikeuksien aloilla. Keskeisiä teemoja ovat henkilötietojen ja yksityisyyden suoja, muuttoliike, turvapaikka-asiat ja rajaturvallisuus. Osapuolet sitoutuvat kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, joka kattaa laillisen muuttoliikkeen, laittoman maahantulon ehkäisyn, ihmiskaupan ja salakuljetuksen torjunnan sekä muuttoliikkeen juurisyihin puuttumisen. Yhteistyötä tehdään, kansainvälisiä velvoitteita ja kansallista lainsäädäntöä ja toimivaltaa noudattaen, erityisesti muuttovirtojen hallinnassa, palautuksissa ja kansainvälisen suojelun tarjoamisessa.

Osapuolet vahvistavat yhteistyötä, jonka tavoitteena on edistää työperäistä liikkuvuutta, osaamisen tunnustamista ja kotimaahansa palaavien työntekijöiden kestävää uudelleenkotoutumista. Lisäksi osapuolet sopivat kansalaisten takaisinotosta, matkustusasiakirjojen järjestämisestä ja viranomaisten välisestä operatiivisesta yhteistyöstä. Ihmisoikeuksien, erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kuten naisten ja lasten oikeuksien, suojeleminen on muuttoliikkeen osalta keskeinen periaate. Muuttoliikkeyhteistyötä toteutetaan jatkuvalla tiedonvaihdolla, yhteisillä menettelytavoilla ja mahdollisilla tulevilla neuvotteluilla palautussopimuksesta.

Osapuolet sopivat myös yhteistyöstä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan sekä huumausaineisiin ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyen. Lisäksi vahvistetaan oikeudellista ja oikeusviranomaisten välistä yhteistyötä siviili- ja rikosasioissa, ml. oikeusapu ja rikollisten luovuttaminen. Luvussa mainitaan ihmisoikeuksien, kidutuksen estämisen ja ihmisarvon kunnioittamisen tärkeys. Mukana on myös EU-kansalaisten konsuliapua Bangladeshissa koskeva artikla.

Luku IV: Kaupallinen yhteistyö

EU:n ja Bangladeshin välistä kauppaa kehitetään kestäväan kehityksen periaatteita noudattaen. Osapuolet sitoutuvat edistämään avoimuutta, markkinoillepääsyä ja WTO-sääntöjen noudattamista sekä poistamaan kaupan esteitä. Osapuolet sopivat tulliyhteistyöstä, josta on laadittu myös erillinen liite sopimukseen.

Luvussa sovitaan myös kasvi- ja eläintauteihin liittyviä vaatimuksia, kestävää ruokajärjestelmää, immateriaalioikeuksia, julkisia hankintoja ja kilpailupolitiikkaa koskevasta

yhteistyöstä. Lisäksi edistetään digitaalista kauppaa, palvelukauppaa ja investointeja. Erimielisyydet pyritään ratkaisemaan neuvotteluin yhteiskomiteassa.

Luku V: Taloudellinen kumppanuus ja kestävä kehitys

Sopimuksen osapuolet painottavat taloudellisen yhteistyön ja kestävä kehityksen tiivistä yhteyttä. EU ja Bangladesh tekevät yhteistyötä muun muassa julkisen talouden hallinnassa, verohallinnon hyvissä käytännöissä ja tilastoyhteistyössä. Yhteistyötä tehdään laajasti mm. ilmastonmuutoksen torjunnassa sekä energian, liikenteen, ympäristön, vesisektorin ja katastrofiriskien vähentämisen saroilla. Kaivosteollisuuden ja raaka-aineiden osalta mainitaan, että osapuolet kartoittavat kriittisten raaka-aineiden saatavuuden turvaamisen varmistamista yhdessä. Osapuolet kehittävät yhteistyötä tieteen, teknologian ja innovaatioiden saralla sekä digitaalisen kahtiajaon pienentämisessä digitalisaation rakenteiden ja palveluiden kehittämisen parhaiden käytäntöjen avulla.

Osapuolet sitoutuvat kansainvälisiin työelämän säännöksiin, sosiaalipolitiikkaan ja tasa-arvoon sekä näitä koskevien kansainvälisten sopimusten noudattamiseen. Työelämän säännösten osalta mainitaan mm. pakkotyön, lapsityövoiman käytön ja syrjinnän poistaminen.

Luku VI: Muut yhteistyötoimintaperiaatteet

Sopimuksen osapuolet sitoutuvat vahvistamaan kuluttajansuojaa, terveydenhuoltoa ja kansanterveyttä, mukaan lukien pandemioihin varautuminen.

Osapuolet sopivat, että koulutusyhteistyötä kehitetään. Yhteistyöaloina on myös mainittu ammatillinen koulutus ja nuorisoyhteistyö. Lisäksi osapuolet sopivat edistävänsä kulttuuriyhteistyötä, median vapautta, urheilutoimintaa ja kansalaisyhteiskunnan osallistumista. Osapuolet tunnustavat kansalaisyhteiskunnan merkityksen demokraattisessa hallinnossa. Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä pyritään vahvistamaan.

Luku VII: Rahoitusalan yhteistyö ja avustus

Osapuolet sopivat rahoitusyhteistyön periaatteista ja tavoitteista Bangladeshin kehityksen tukemiseksi. Avunantoon sovelletaan hyvän taloushallinnon periaatteita, avoimuutta ja vastuullisuutta. Osapuolet sitoutuvat torjumaan petoksia, korruptiota ja rahanpesua erityisesti EU:n varojen suojelemiseksi. Osapuolet sopivat yhteistyöstä, joka mahdollistaa Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tarkastukset ja tarvittavan tiedonvaihdon. Bangladesh sitoutuu tutkimaan ja syyttämään EU-varoihin kohdistuvia rikoksia kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.

Luku VIII: Institutionaalinen yhteistyö

Osapuolet sopivat EU:n ja Bangladeshin yhteiskomitean perustamisesta. Komitea kokoontuu vuosittain tai erikseen sovittaessa, ja valvoo sopimuksen täytäntöönpanoa ja sen tavoitteiden saavuttamista. Komitea voi tehdä sitovia päätöksiä ja suosituksia sekä ratkaista sopimuksen tulkintaan liittyviä erimielisyyksiä. Tarvittaessa sopimuksen puitteissa on mahdollisuus

perustaa alakomiteita ja muita erityiselimiä. EU ja Bangladesh tunnustavat kansalaisyhteiskunnan osallistumisen merkityksen sopimuksen toteuttamisessa. Tavoitteena on varmistaa sopimuksen tehokas, avoin ja johdonmukainen toimeenpano.

Luku IX: Yleiset asiat ja loppumääräykset

Luvussa määrätään mm. sopimuksen voimaantulosta ja sen soveltamisen lopettamisesta. Sopimuksen soveltaminen voidaan keskeyttää, mikäli jompikumpi sopimuksen osapuolista rikkoo sopimuksen olennaisiksi osiksi määritellyjä määräyksiä.

Tulliyhteistyötä koskeva liite

Liitteessä käsitellään tulliviranomaisten välistä hallinnollista avunantoa. Liite käsittelee mm. tulliviranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja avunpyyntöjen teknisiä edellytyksiä, kuten muutovaatimuksia. Osapuolet sopivat myös tulliviranomaisten mahdollisuudesta vierailla virka-asioissa toistensa alueella, jos tämä molemmille osapuolille tapauskohtaisesti sopii. Tulliasioiden käsittelyä varten perustetaan erityinen alakomitea.

3 Sopimuksen oikeusperusta

Sopimusta neuvotellaan unionin puolesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218 artiklan mukaisessa menettelyssä.

Tässä vaiheessa on epäselvää, olisiko sopimus unionisopimus (jolloin sopimuksen osapuolena olisi vain EU) vai sekasopimus (jolloin sopimuksen osapuolina olisivat myös EU:n jäsenvaltiot) ja miten toimivalta jakautuu EU:n ja jäsenvaltioiden välillä. Toimivallanjako unionin ja jäsenvaltioiden välillä ei ole yksiselitteinen ja lopullinen arvio toimivallan jakaantumisesta voidaan tehdä vasta, kun neuvottelut on saatettu päätökseen ja sopimusteksti on kokonaisuudessaan valmis. Valtioneuvosto katsoo, että Suomi voi tarvittaessa suhtautua asiaan joustavasti. Ottaen huomioon myös muiden jäsenvaltioiden kannat, Suomi voisi hyväksyä viime kädessä kumman tahansa vaihtoehdon, joko sekasopimuksen (jolloin myös jäsenvaltiot olisivat sopimuksen osapuolia) tai unionisopimuksen (jolloin sopimuksen osapuolena olisi vain EU, koska sopimuksen katsottaisiin kuuluvan kokonaan EU:n yksinomaiseen toimivaltaan tai koska jäsenvaltiot antaisivat EU:n käyttää jaettavaa toimivaltaa).

Myös sopimuksen aineellinen oikeusperusta voidaan määritellä tarkasti vasta sopimuksen allekirjoitusvaiheessa, kun lopullinen sopimusteksti on valmis. Sopimusluonnoksen sisällön perusteella voidaan tässä vaiheessa arvioida, että aineellisena oikeusperustana voitaisiin mahdollisesti käyttää ainakin SEUT 207 (kauppa) artiklaa ja 209 (kehitysyhteistyö) artiklaa yhdessä menettelystä määräävien 218 artiklan 5 kohdan (allekirjoitus) ja 6 kohdan (hyväksyminen) kanssa sekä 218 artiklan 8 kohdan toisen alakohdan kanssa. Sopimuksen tekeminen edellyttää todennäköisesti Euroopan parlamentin hyväksyntää SEUT 218 artiklan

6(a)(v) kohdan mukaisesti. Parlamentille tiedotetaan asiasta menettelyn kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

4 Sopimuksen vaikutukset

Sopimus voi parantaa Bangladeshin liiketoimintaympäristöä, molemminpuolisia markkinoillepääsymahdollisuuksia ja tätä kautta tukea kahdenvälisen kaupan ja investointien kehittymistä. Sopimuksella tuetaan myös Bangladeshin talouden modernisaatiota.

Sopimuksen taloudellisia vaikutuksia Suomen kansantaloudelle on vaikea arvioida, mutta PCA-sopimuksen voidaan olettaa parantavan suomalaisen elinkeinoelämän mahdollisuuksia toimia dynaamisesti kehittyvällä markkina-alueella. Suomen ja Bangladeshin välinen tavarakauppavaihto on nykyisellään vaatimatonta ja Suomelle selvästi alijäämäistä.

Sopimuksen muut vaikutukset

Sopimuksella edistetään EU:n ja Bangladeshin poliittista vuoropuhelua sekä talouden ja kaupan alan yhteistyötä. Samalla osoitetaan EU:n sitoutumista alueen poliittisten uudistusten tukemiseen. Lisäksi se vahvistaa EU:n asemaa merkittävänä kumppanina ja tehostaa EU:n kehitysyhteistyötä Bangladeshin kanssa.

5 Sopimuksen suhde Suomen lainsäädäntöön, perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Kuten yllä on todettu, kysymys siitä, tehdäänkö sopimus unionisopimuksena vai sekasopimuksena, ratkennee lopullisesti vasta valmiin sopimustekstin perusteella. Neuvottelujen tässä vaiheessa ei voida tyhjentävästi todeta, mitkä kaikki sektorit tulevat olemaan osana tehtävää sopimusta ja mitä vaikutuksia niillä tulee olemaan lainsäädännön alaan. Ennen neuvoteltavana olevien sopimusmääräysten tarkentumista ei myöskään ole varmuutta siitä, ovatko määräykset pelkästään julistuksenomaisia ja ulottuvatko määräykset yhteistyövelvoitetta pidemmälle. Neuvotteluissa on sovittu sopimuksen olennaisiksi osiksi määriteltävistä määräyksistä ja niihin liittyvästä sanktiomekanismista. Mikäli sopimus tehdään sekasopimuksena, tällaiset määräykset yhdessä sitovan sanktiomekanismin kanssa kuuluisivat perustuslakivaliokunnan lausunnon 31/2001 vp valossa lainsäädännön alaan.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Riippuen sopimuksen lopullisesta sisällöstä, valtioneuvoston arvion mukaan sopimukseen voi sisältyä määräyksiä, jotka kuuluisivat jäsenvaltioiden toimivaltaan ja Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan Ahvenanmaan toimivaltaan. Sopimuksen

määräysten suhdetta Ahvenanmaan toimivaltaan arvioidaan tarkemmin sopimuksen lopullisen sisällön valossa. Alustavan arvion mukaan sopimuksen kaupan alan määräykset sisältävät ainoastaan unionin toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Näin ollen kaupan alan määräykset eivät sisältäisi Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä.

7 Sopimuksen käsittely Euroopan unionin toimitelmissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

EU-jäsenmaat saivat ensimmäisen luonnoksen Bangladeshin kanssa neuvotellusta sopimustekstistä 13.1.2026 Euroopan ulkosuhdehallinnolta (EUH). Jäsenmaiden reaktiot luonnostekstiin ovat olleet kohtalaisen myönteisiä EU:n Aasian- ja Oseanian työryhmässä (COASI), mutta myös muutosehdotuksia on tullut esille. EUH katsoo, että Bangladeshin kanssa neuvoteltu tammikuussa 2026 jäsenmaille jaettu luonnosteksti on varsin pitkälle viimeistelty. Jäsenmaat voivat kuitenkin esittää huomioitaan tekstiin, joista sitten neuvotellaan Bangladeshin kanssa.

8 Sopimuksen kansallinen käsittely

Eduskunnalle annettiin selvitys ehdotuksesta neuvottelumandaatiksi 16.10.2023 päivättyllä E-kirjeellä E 908/2023-UM-3. Suuri valiokunta katsoi ulkoasiainvaliokunnan näkemyksen mukaisesti yhtyvän valtioneuvoston kantaan. (SuVP 33/2023 vp).

Ulkoministeriö on valmistellut asiaa yhteistyössä eri ministeriöiden ja muiden viranomaistahojen kanssa. U-kirjelmää on käsitelty ulkosuhdejaostossa kirjallisessa menettelyssä.

9 Sopimuksen allekirjoittaminen, väliaikainen soveltaminen ja voimaantulo

Neuvottelujen ollessa kesken allekirjoittamisen ajankohdasta ei ole vielä tietoa, mutta allekirjoittaminen tapahtuu aikaisintaan keuhällä 2026. Todennäköistä on kuitenkin, että allekirjoituspäivä on jossain vaiheessa vuoden jälkipuoliskolla. Toistaiseksi sopimuksen mahdollisesta väliaikaisesta soveltamisesta ei ole neuvoteltu. Yhteisymmärrykseen on kuitenkin päästy sopimuksen voimaantulomääräyksistä, joiden mukaan sopimus tulee voimaan sitä päivää seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä, kun kaikki sopimuspuolet ovat ilmoittaneet toisilleen sopimuksen hyväksymisestä valtiosääntöjensä mukaisesti.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä Euroopan unionin ja Bangladeshin välisen yhteistyön tiivistämistä. Bangladeshin haurasta demokratiaa on tärkeää tukea, ja on lisäksi geopolittisia perusteita sitouttaa Bangladeshia Euroopan unioniin. Suomi tukee kumppanuutta raamittavan sopimuksen katteen laajentamista ja päivitystä; sopimus luo pohjaa laaja-alaiselle vuoropuhelulle ja se tukee suomalaisia intressejä, ml. elinkeinoelämän mahdollisuuksia rakentaa kumppanuuksia bangladeshilaisten osapuolten kanssa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sopimuksella lisätään poliittista yhteistyötä ja lähennetään näkökantoja ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä edistetään kansainvälistä ja alueellista vakautta. Sopimuksen tulee perustua ihmisoikeuksien ja perusvapauksien edistämiseen ja suojelemiseen sekä demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen.

Valtioneuvosto korostaa kaikkien valtioiden kanssa tehtäviin yhteistyösopimuksiin mukaan otettavien vakiolausekkeiden merkitystä. Lausekkeet koskevat ihmisoikeuksia, Kansainvälistä rikostuomioistuinta (ICC), pien- ja kevytaseita (SALW), terrorismin vastaista taistelua ja joukkotuhoaseiden leviämisen estämistä (WMD). Suomi pitää EU:n yleisen linjan mukaisesti tärkeänä neuvottelu- ja sanktiomekanismin sisällyttämistä lopulliseen sopimukseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sopimukseen sisältyy myös omien kansalaisten takaisinottovelvoite.

Valtioneuvosto katsoo, että Suomi voi suhtautua joustavasti siihen, tehtäisiinkö sopimus unionisopimuksena vai sekasopimuksena.