

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle assosiaatiosopimuksesta Euroopan unionin sekä Andorran ruhtinaskunnan ja San Marinon tasavallan välillä

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio Euroopan unionin sekä Andorran ruhtinaskunnan ja San Marinon tasavallan välisen assosiaatiosopimuksen neuvottelemisesta.

Helsingissä 1.2.2024

Ulkoministeri Elina Valtonen

Yksikönpäällikkö Aleksi Vakkuri

**EUROOPAN UNIONIN SEKÄ ANDORRAN RUHTINASKUNNAN JA SAN MARINON
TASAVALLAN VÄLISEN ASSOSIAATIOSOPIMUKSEN NEUVOTTELEMINEN****1 Tausta ja sopimuksen tavoite**

Euroopan unionin neuvosto valtuutti 16.12.2014 komission aloittamaan neuvottelut yhden tai useamman assosiaatiosopimuksen aikaansaamiseksi EU:n ja Andorran ruhtinaskunnan, Monacon ruhtinaskunnan ja San Marinon tasavallan välillä. Jäsenmaiden hallitusten edustajat päättivät asiasta 4.12.2014. Neuvottelut käynnistyivät vuonna 2015. Keskustelut Monacon kanssa keskeytettiin syksyllä 2023. 12.12. ilmoitettiin, että neuvottelut sopimusluonnoksesta komission sekä Andorran ja San Marinon välillä on saatu päätökseen.

Assosiaatiosopimus edistää maiden taloudellista ja poliittista lähentymistä Euroopan unionin kanssa. Sopimuksella perustetaan vapaakauppa-alue maiden ja Euroopan unionin välille. Kaupan esteitä poistamalla edistetään maiden ja EU:n keskinäistä kaupankäyntiä. Sopimuksen tulee turvata sisämarkkinoiden toimivuus ja yhtenäisyys. Sen tulee ottaa huomioon myös kunkin mikrovaltion erityinen tilanne Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 8 artiklan julistuksen nro 3 mukaisesti.

2 Sopimuksen pääasiallinen sisältö

Neuvottelumandaattiin ei kirjattu tarkasti, mitä yhteistyöaloja neuvoteltavat sopimukset sisältäisivät. Jäsenmaille ei ole jaettu luonnoksia neuvoteltavana olevasta sopimustekstistä, vaan jäsenmaiden informointi neuvottelujen etenemisestä on perustunut komission edustajan esittämiin suullisiin tiedonantoihin EFTA-työryhmässä (Working Party on the European Free Trade Association).

Komission mukaan assosiaatiosopimus muistuttaa rakenteeltaan pitkälti ETA-sopimusta Norjan, Islannin ja Liechtensteinin kanssa. Siinä ovat mukana 1) puitesopimus, joka käsittää sisämarkkinoille pääsyn ja yhteistyön neljän vapauden ulkopuolella, 2) institutionaalinen sopimus, jossa komissio valvoo sopimuksen täytäntöönpanoa, riita-asiat käsitellään unionin tuomioistuimessa; 3) horisontaaliset protokollat, jotka ovat yhteiset kaikille kolmelle osapuolelle (EU, Andorra ja San Marino) ja nämä sääntelevät, miten EU-säännöksiä mukautetaan kolmansiin maihin ml. siirtymäkausi, 4) rahoituspalveluja koskeva protokolla, 5) maakohtaiset protokollat, kuten Andorran ja San Marinon kanssa solmittujen tulliliittojen korvaaminen assosiaatiosopimuksella sekä 6) liitteet mm. tulliin, maatalouteen ja kauppaan liittyen (yhteensä 25 kpl).

Puitesopimus sisältäisi nämä seuraavat osat:

Johdanto

I osa: Tavoitteet, arvot ja periaatteet

II osa: Tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus

III osa: Kilpailu ja muut yhteiset säännöt
IV osa: Neljään vapauteen liittyvät horisontaaliset säännökset
V osa: Yhteistyö
VI osa: Yhteistyö neljän vapauden ulkopuolella
VII osa: Institutionaaliset säännökset
VIII osa: Yleiset säännökset ja loppusäännökset

Sopimuksen liitteet käsittävät seuraavat sääntelyalat:

Liite I Eläinlääkintä- ja kasvinsuojeluasiat
Liite II Tekniset määräykset, standardit, testaus ja varmentaminen
Liite III Tuotevastuu
Liite IV Energia
Liite V Työntekijöiden vapaa liikkuvuus
Liite VI Sosiaaliturva
Liite VII Tutkintotodistusten vastavuoroinen tunnustaminen
Liite VIII Sijoittautumisoikeus
Liite IX Rahoituspalvelut
Liite X Palvelut yleensä
Liite XI Sähköinen viestintä, audiovisuaaliset palvelut ja tietoyhteiskunnan telepalvelut
Liite XII Pääoman vapaa liikkuvuus
Liite XIII Liikenne
Liite XIV Kilpailu
Liite XV Valtion tuki
Liite XVI Julkiset hankinnat
Liite XVII Henkinen omaisuus
Liite XVIII Työterveys ja -turvallisuus, työoikeus sekä miesten ja naisten tasa-arvoinen kohtelu
Liite XIX Kuluttajansuoja
Liite XX Ympäristö
Liite XXI Tilastot
Liite XXII Yhtiöoikeus
Liite XXIII Tulli
Liite XXIV Maatalous
Liite XXV Kauppa

Syyskuussa 2023 ilmoitettiin jäsenmaille, että neuvottelut Monacon ruhtinaskunnan kanssa ovat keskeytyneet. Monacon huolet ovat koskeneet muun muassa käytäntöä suosia monacolaisia työntekijöitä työnhaussa (julkisen sektorin työntekijöistä yli neljäsosa on ulkomaalaisia, yksityisen sektorin työntekijöistä suurin osa; Monaco ei halua avata julkisen sektorin työpaikkoja EU-kansalaisille), sosiaalista asumista (Monaco tarjoaa kansalaisilleen vuokra-asuntoja markkinahintoja edullisemmin, jotta monacolaisilla olisi varaa ja mahdollisuus asua yhdessä maailman kalleimmista maista) sekä kansallisen tietosuojalainsäädännön yhdenmukaistamiseen GDPR:n vaatimusten mukaisesti. Lisäksi rahoituspalveluiden valvonnassa on puutteita (esim. Moneyvalin raportti Monacosta 19/2022).

Andorran ja San Marinon kanssa neuvoteltiin syksyllä 2023 erityisesti rahoituspalveluista. Näissä maissa valvonta ei ole yhtä kattavaa kuin EU:ssa. Neuvottelujen pohjana tältä osin on komission jäsenmaille jakama tiekartta rahoituspalveluista, jota muokattiin marraskuussa 2023. Malli perustuu ETA-sopimukseen ja sen toimeenpanorakenteeseen, johon kuuluu kaksi pilaria (EFTA-valvontaviranomainen ja EFTA-sihteeristö). Sopimuksen täytäntöönpanosta ja valvonnasta vastaa komissio. Riitatilanteissa asia menee suoraan EU-tuomioistuimeen. Jäsenmaat esittivät tiekarttaan kommentteja ja muutosehdotuksia marraskuussa 2023, mutta muokattua dokumenttia ei ole jaettu jäsenmaille [tilanne 9.1.24].

Viimeinen neuvottelukierros Andorran ja San Marinon kanssa käytiin 5.–7.12., ja 12.12. julkistettiin, että komission käymät neuvottelut maiden kanssa on saatu päätökseen.

3 Sopimuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Sopimusta neuvotellaan unionin puolesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218 artiklan mukaisessa menettelyssä. Sopimuksen aineellinen oikeusperusta voidaan määritellä tarkasti vasta siinä vaiheessa, kun lopullinen sopimusteksti on valmis. Valtioneuvoston arvion mukaan aineellisena oikeusperustana tultaneen käyttämään 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.

Jos aineellisena oikeusperustana käytetään SEUT 217 artiklaa, tekee neuvosto päätökset sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä unionin puolesta yksimielisesti SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaisesti.

Neuvoston päätös sopimuksen allekirjoittamisesta ei edellytä Euroopan parlamentin kuulemista tai hyväksyntää. Neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä edellyttää kuitenkin parlamentin hyväksyntää SEUT 218 artiklan 6(a) kohdan i alakohdan mukaan. Parlamentille tiedotetaan asiasta menettelyn kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

4 Sopimuksen vaikutukset

Neuvoteltavalla sopimuksella ei odoteta olevan suoria vaikutuksia valtion talousarvioon, mutta sillä odotetaan olevan myönteisiä vaikutuksia EU:n kaupallisille suhteille sekä yhteistyölle Andorran ja San Marinon kanssa.

Suomen suhteet mikrovaltioihin ovat ohuet: Suomen kansalaisia asuu Andorrassa ja San Marinossa arvion mukaan korkeintaan muutama kymmen, näiden valtioiden kansalaisia Suomessa vielä vähemmän. Talous- ja kauppavaihto on erittäin pientä. Tullin tilastojen mukaan vuonna 2022 vienti Andorraan oli 1,1 miljoonaa euroa ja San Marinoon 2,4 miljoonaa euroa. Tuonti Andorrasta oli 288 000 euroa ja San Marinosta 832 000 euroa. Osuus kokonaisviennistä ja -tuonnista on molempien maiden osalta 0 %. Taloudellisen lähentymisen ja kaupan esteiden vähentymisen arvioidaan vaikuttavan myönteisesti

taloudellisiin

yhteistyömahdollisuuksiin.

Makrotaloudellisesta näkökulmasta Andorran ja San Marinon osallistumisella EU:n sisämarkkinoihin olisi hyvin rajalliset taloudelliset vaikutukset. Andorran ja San Marinon yhteenlaskettu väestö on runsaat 113 000 henkilöä (79 824 ja 33 660 vuonna 2022, lähde Maailmanpankki). EU:n kokonaisväestö on noin 448 miljoonaa henkilöä. Andorran BKT oli vuonna 2020 noin 32 000 euroa asukasta kohden (Head of Missions Report Andorra, 4.2.2022) ja San Marinon vuonna 2021 noin 42 600 euroa asukasta kohden (Head of Missions Report San Marino, 28.2.2022). Mittakaavaerojen pohjalta assosiaatiosopimusten taloudelliset vaikutukset olisivat mikrovaltioille selkeästi merkittävämmät kuin EU-maille.

5 Sopimuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Sopimus tulee valtioneuvoston alustavan arvion mukaan sisältämään sekä EU:n että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Näin ollen sopimuksesta tulisi sekasopimus, joka edellyttäisi jäsenvaltioiden allekirjoitusta ja kansallista hyväksyntää. Lopullinen arvio toimivallan jakautumisesta voidaan tehdä vasta, kun tekstiluonnos on jaettu jäsenmaiden edustajille ja se on jäsenmaiden hyväksymässä muodossa. Komissio ei ole jakanut sopimusluonnosta vielä jäsenmaille.

Sopimustekstin puuttuessa ei voida tyhjentävästi todeta, mitkä kaikki sektorit tulevat olemaan osana tehtävää sopimusta, mitä vaikutuksia niillä tulee olemaan lainsäädännön alaan ja miltä osin määräykset kuuluvat kansalliseen toimivaltaan.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Suhdetta Suomen lainsäädäntöön ja Ahvenanmaan toimivaltaan voidaan arvioida vasta sopimuksen lopullisen sisällön puitteissa.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Jäsenmaita on tiedotettu sopimusneuvottelujen etenemisestä EFTA-työryhmässä, jossa jäsenmailla on ollut mahdollisuus esittää kysymyksiä ja kantojaan sopimusneuvotteluihin liittyen. Rahoituspalveluista on jaettu dokumentti (14679/2023), jota on ollut mahdollista kommentoida. Jäsenvaltiot esittivät siihen muutoksia loppuvuodesta 2023, tätä muokattua versiota ei ole vielä jaettu jäsenmaille. Muutoin sopimustekstiä ei ole jaettu jäsenvaltioille.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Ulkoministeriö on valmistellut asiaa yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa erityisesti rahoituspalveluita koskevien osuuksien osalta. Sopimusneuvottelujen etenemisestä on tiedotettu työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön,

ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön edustajia raportoimalla säännöllisesti kustakin EFTA-kokouksesta, jossa asia on ollut esillä, sekä tiedustelemalla Suomen kantoja ennen kokouksia.

Eduskunnalle annettiin selvitys suosituksesta neuvottelumandaatiksi 4.4.2014 päivätyllä E-kirjeellä E 50/2014 vp. Suuri valiokunta katsoi ulkoasiainvaliokunnan näkemyksen mukaisesti, että kirje ei antanut aihetta toimenpiteisiin.

U-kirjelmää on käsitelty ulkosuhdejaoston kirjallisessa menettelyssä 9.–11.1.2024.

9 Sopimuksen allekirjoittaminen, väliaikainen soveltaminen ja voimaantulo

Sopimusluonnosta ei ole vielä jaettu jäsenmaille, joten neuvottelut jäsenmaiden kanssa sopimuksesta ovat vielä kesken. Komission edustaja on arvioinut, että sopimuksen allekirjoittaminen tapahtuisi vuonna 2024.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä EU:n ja mikrovaltioiden suhteiden laaja-alaista kehittämistä ja syventämistä ja kannattaa assosiaatiosopimuksen tekemistä Andorran ruhtinaskunnan sekä San Marinon tasavallan kanssa.