

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 14/2006 rd

Regeringens proposition om godkännande av fördraget om Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget och upphävande av lagarna om sättande i kraft av Europaavtalen med dessa stater

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 februari 2006 en proposition om godkännande av fördraget om Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget och upphävande av lagarna om sättande i kraft av Europaavtalen med dessa stater (RP 218/2005 rd) till utrikesutskottet för behandling och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet ska lämna utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Merja Lindroos-Binham, utrikesministeriet
- överdirektör Antti Pelttari, inrikesministeriet
- regeringsråd Liisa Heinonen, arbetsministeriet
- professor Tuomas Ojanen.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från

— justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner det fördrag om Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen som ingåtts mellan Belgien, Danmark, Tyskland, Grekland, Spanien, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Österrike, Portugal, Finland, Sverige, Förenade konungariket, Tjeckien, Estland, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta,

Polen, Slovenien, Slovakien (Europeiska unionens medlemsstater) samt Bulgarien och Rumänien. Fördraget undertecknades i Luxemburg i april 2005. En viktig del av fördraget utgörs av anslutningsprotokollet med villkor för anslutningen och anpassningar i de fördrag som ligger till grund för unionen samt anslutningsakten jämte bilagor. Dessutom ingår de avtalsslutande

parternas förklaringar i slutakten från signatärstaternas konferens.

De länder som ansluts genom anslutningsfördraget blir parter i fördraget om upprättande av en konstitution för Europa. Om det konstitutionella fördraget inte har trätt i kraft, blir länderna parter i alla de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen. De anslutande länderna får de rättigheter och skyldigheter som medlemsstaterna i unionen har i enlighet med dessa fördrag samt villkoren i anslutningsfördraget och anslutningsakten. Den nuvarande unionens grundfördrag är Fördraget om Europeiska unionen, Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen, enligt den lydelse fördragen har efter ändringar och tillägg som före anslutningen gjorts genom tidigare anslutningsfördrag och andra fördrag eller rättsakter samt vissa andra avtal som medlemsstaterna i unionen ingått och som kompletterar grundfördragen. Anslutningsprotokollet som har fogats till anslutningsfördraget innehåller bestämmelser med tanke på den situationen att det konstitutionella fördraget träder i kraft, medan anslutningsakten som fogats till anslutningsfördraget innehåller bestämmelser om anslutning till unionen enligt de gällande grundfördragen.

Anslutningsfördraget träder i kraft vid ingången av januari 2007, om alla parter i anslutningsfördraget har deponerat sina ratifikationsinstrument hos Italiens regering före utgången av december 2006. Om någondera av de stater som skall anslutas inte har ratificerat fördraget före utgången av december 2006, skall anslutningsfördraget träda i kraft vid ingången av ja-

nuari 2007 för den stat som har deponerat sitt ratifikationsinstrument. I ett sådant fall skall Europeiska unionens råd, inbegripet den nya medlemsstat som ratificerat anslutningsfördraget, genom enhälligt beslut omedelbart göra de nödvändiga anpassningarna av fördraget och bifogade handlingar. Fastän ratifikationsinstrumenten har deponerats i behörig ordning, träder fördraget i kraft först vid ingången av januari 2008, om rådet beslutar att senarelägga tidpunkten för anslutningen med stöd av den klausul om senareläggning som finns i anslutningsfördraget. Om ett sådant beslut fattas endast i fråga om den ena anslutande staten, träder anslutningsfördraget i kraft för denna stats del vid ingången av januari 2008 och för den andra statens del vid ingången av januari 2007. Anslutningsfördraget kan däremot inte träda i kraft om det inte har ratificerats av alla medlemsstater. De nuvarande medlemsstaternas ratificering är sålunda en ovillkorlig förutsättning för att anslutningsfördraget skall träda i kraft.

I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen. I propositionen ingår dessutom förslag till lagar om upphävande av lagarna om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Europaavtalet med Bulgarien och Rumänien och i anpassningsprotokollen som hör samman med dem. De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid en tidpunkt som anges genom förordning av republikens president, samtidigt som anslutningsfördraget träder i kraft.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner det fördrag om Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen som de nuvarande EU-länderna och de två nämnda länderna

har ingått samt förslaget till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget.

Strukturen i anslutningsfördraget för Bulgarien och Rumänien avviker klart från andra anslutningsfördrag. Utskottet påpekar särskilt att de länder som ansluts genom anslutningsfördrag

blir parter i fördraget om upprättande av en konstitution för Europa. När den allmänna motive- ringen för den föreliggande propositionen avfat- tades ansågs det ännu sannolikt att det konstitu- tionella fördraget träder i kraft tidtabellsenligt. Den allmänna motiveringen är utformad med den utgångspunkten att det konstitutionella för- draget har trätt i kraft när Bulgarien och Rumä- nien blir medlemmar i unionen.

Av propositionen framgår emellertid också att man är beredd på att det konstitutionella fördra- gets ikraftträdande skjuts fram. Om det konstitu- tionella fördraget inte har trätt i kraft blir länder- na parter i alla de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen. När detaljmotiven i pro- positionen utformades visste man redan att för- draget inte skulle träda i kraft enligt den ur- sprungliga tidtabellen. Detaljmotiven har därför skrivits utifrån det senare alternativet. Det är därför inte alldeles lätt att tolka regeringens pro- position.

Medlemskapskriterier

Propositionen bör ses som en fortsättning på Eu- ropeiska unionens utvidgningsprocess. Förhand- lingsresultatet när det gäller medlemskriterierna har i praktiken inneburit att de politiska kriteri- erna för ett medlemskap har godkänts och att båda staterna blir medlemmar av Europeiska unionen. Men förhandlingsresultatet godkändes i ett skede då varken lagstiftningen, myndighets- praxis eller nivån på det internationella samarbe- tet inte till alla delar uppfyllde medlemsskaps- kriterierna. Det har emellertid ansetts att efter- som Bulgarien och Rumänien har förbundit sig att fullgöra sina åligganden i detta hänseende har förhandlingsresultat kunnat accepteras. Efter- som alla kriterier för medlemskap ännu inte har uppfyllts inom vissa problemområdet följer kommissionen nu på vilket sätt länderna åtgär- dar de största bristerna.

I en rapport från slutet av 2005 konstaterar kommissionen att när det gäller rättsliga och in- rikes frågor är det reformeringen av domstolsvä- sendet och bekämpningen av korruption som ger störst anledning till oro.

Bulgarien och Rumänien har under slutskedet av medlemsförhandlingarna fäst allt mer upp- märksamhet vid rättsliga och inrikes frågor. Båda länderna har genomfört omfattande refor- mer av lagstiftningen inom detta område så att den ska motsvara EU-bestämmelserna. De störs- ta lagreformerna är alldeles färska eller under beredning och det är därför inte helt klart hur den nya lagstiftningen fungerar i praktiken. Normalt tar det många år i anspråk att genomföra och verkställa så stora reformer.

Utöver det som anförs ovan finns det ytterli- gare skäl att påtala ett av de största problemen när det gäller inrikes och rättsliga frågor, nämligen den organiserade brottsligheten. Beträffan- de korruption konstaterar utskottet att det före- kommer i stor utsträckning på alla samhällsnivå- er i de båda länderna. Enligt vad länderna själva uppger har de satsat på att bekämpa korruption- en. I detta skede kan endast sägas att utvärde- ringen måste fortgå för att belysa de faktiska framstegen. Den slutliga bedömningen av hur medlemskriterierna har uppfyllts bör även till denna del göras med utredningarna som grund.

Under expertutfrågningen i utskottet fram- gick det att båda länderna har stora problem med att uppnå en acceptabel nivå på livsmedelssäker- het. Industriutsläppen är oroväckande höga. När det gäller Rumänien visade utfrågningen även att inte heller de mänskliga rättigheterna är till- godosedda.

Rättsliga och inrikes frågor

Utskottet kompletterar det som sagts ovan med att konstatera att man inte kommit överens om övergångsbestämmelser inom området för rätts- liga och inrikes frågor. Bulgarien och Rumänien skall därför genomföra regelverket för rättsliga och inrikes frågor från anslutningsdagen, bort- sett från vissa delar i Schengenregelverket.

Nya medlemsländer blir inte automatiskt en del av Schengenområdet utan tillämpningen av Schengensystemet i dessa länder sker i två faser varefter rådet enhälligt genom ett europeiskt be- slut bestämmer när regelverket skall tillämpas fullt ut i de nya medlemsländerna.

En viktig förutsättning för att kontrollerna vid de inre gränserna kan avskaffas är att de s.k. ersättande åtgärderna i anslutning till Schengenregelverket vidtas effektivt, i synnerhet övervakningen vid de yttre gränserna, polissamarbetet, det rättsliga samarbetet och Schengens informationssystem.

Bulgarien och Rumänien kommer att delta i de europeiska polis- och tullbrottsamarbetet inom alla delområden genast från anslutningstidpunkten. Informationsgången mellan unionens medlemsländer blir därmed ännu effektivare. Bulgariens och Rumäniens medlemskap kan särskilt på längre sikt förväntas ge positiva återverkningar när det gäller brottsbekämpning. Samarbetskanalerna och verksamhetsmetoderna i brottsbekämpningen blir enhetligare, vilket underlättar arbetet mot gränsöverskridande brottslighet och brottsundersökning i medlemsländerna samt mellan Bulgarien och Rumänien.

Regional- och strukturpolitiken

EU-bestämmelserna om regional- och strukturpolitik tillämpas på Bulgarien och Rumänien från och med anslutningen. Strukturfondernas nuvarande programperiod utgår 2006. Förhandlingarna om den period som inleds 2007 och de tillämpliga bestämmelserna pågår som bäst.

Anslutningsavtalen innehåller inga övergångsbestämmelser om regional- och strukturpolitiken. Anslutningsförhandlingarna har främst handlat om frågor som gäller administrativ kapacitet, rätten till stöd och fördelningen av medel. De anslutande länderna har ställts inför detaljerade krav på administrativa arrangemang som ska uppfyllas i anslutningsskedet. Om målen inte nås kan kommissionen förhindra utbetalningen av finansieringen till dess att de villkor som följer av förordningarna om strukturfonderna och sammanhållningsfonden har uppfyllts.

Åren 2007—2009 kommer Bulgarien och Rumänien att få sammanlagt 8 274 miljoner euro för strukturpolitiska åtgärder. Stödbeloppet ökar årligen. Bulgariens andel är 2 300 miljoner euro på 2004 års prisnivå och Rumäniens andel 5 974 miljoner euro. Denna finansiering innehåller

stöd från strukturfonderna och sammanhållningsfonden.

Arbetskraftens fria rörlighet

I anslutningsavtalen med Bulgarien och Rumänien ingår motsvarande bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare som i anslutningsavtalen i samband med den tidigare utvidgningen, utom när det gäller Cypern och Malta. De nuvarande medlemsländerna får i två års tid efter anslutningsdagen tillämpa sin nationella lagstiftning om tillträde till arbetsmarknaden på medborgare i Bulgarien och Rumänien. Övergångsåtgärderna kan förlängas med ytterligare tre år. Också därefter kan åtgärderna förlängas ännu med två år förutsatt att arbetskraftens fria rörlighet medför eller förutses medföra allvarliga störningar på arbetsmarknaden i medlemsstaten. Även länder som har öppnat sin arbetsmarknad kan på vissa villkor fram till utgången av det sjunde året efter anslutningen besluta att på nytt tillämpa sin nationella lagstiftning om tillträde till arbetsmarknaden, om deras arbetsmarknad har drabbats eller hotar att drabbas av allvarliga störningar. Bulgarien och Rumänien får ömsesidigt tillämpa övergångsåtgärderna på medborgare i både de nuvarande medlemsstaterna och i Bulgarien och i Rumänien.

I propositionen konstateras att regeringen tills vidare inte har beslutat om den ska föreslå för riksdagen att Finland ska ta i bruk övergångstider för Bulgarien och Rumänien i fråga om arbetskraftens fria rörlighet.

Regeringen har därefter lämnat riksdagen en redogörelse om verkningarna av lagen om övergångstid samt verkningarna av arbetskraftens och tjänsternas fria rörlighet på arbetsmarknadsituationen i olika branscher (SRR 1/2006 rd). Enligt regeringen finns det inte någon anledning att hålla lagen om övergångstid i kraft. Från och med den 1 maj 2006 är det motiverat att börja tillämpa gemenskapsrättens bestämmelser på personer vars medborgarskap omfattas av övergångsperioden. I redogörelsen konstateras vidare att det i samband med utvidgningen av EU inte är nödvändigt att begränsa bulgariska och

rumänska medborgares tillträde till arbetsmarknaden.

Slutsatser

Enligt utskottets uppfattning bör Finland hålla fast vid att varje land som ansluter sig till unionen ska uppfylla de kriterier för anslutning som nämns i fördraget om upprättande av en konstitution för Europa. Enligt utredning till utskottet förefaller det som om dessa kriterier ännu inte i

denna fas uppfylls till alla delar. För att medlemskapet ska kunna bli verklighet krävs det därför en tillräcklig kontroll av att medlemskapskriterierna uppfylls på ett sakligt sätt.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet meddelar

att utrikesutskottet bör beakta vad som anförts ovan.

Helsingfors den 24 mars 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Jyrki Kasvi /gröna
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd

Kari Kärkkäinen /kd
Lauri Oinonen /cent
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.