

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 14/2006 vp

Hallituksen esitys Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten voimaansaattamislakien kumoamisesta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä helmikuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten voimaansaattamislakien kumoamisesta (HE 218/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että

hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Merja Lindroos-Binham, ulkoasiainministeriö
- ylijohtaja Antti Pelttari, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Liisa Heinonen, työministeriö
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Belgian, Tanskan, Saksan, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Irlannin, Italian, Luxemburgin, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Suomen, Ruotsin, Yhdistyneen kuningaskunnan, Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltaan, Puolan, Slovenian, Slovakian (Euroopan unionin jäsenvaltiot) ja Bulgarian ja Romanian välillä Bulgarian ja Romanian liittymisestä

Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen. Sopimus allekirjoitettiin Luxemburgissa huhtikuussa 2005. Sopimukseen kuuluu olennaisena osana liittymisehdot ja mukautukset unionin perustana oleviin sopimuksiin sisältävä liittymispöytäkirja sekä liittymisasiakirja liitteineen. Lisäksi allekirjoittajavaltioiden konferenssin päätösasiakirjaan sisältyvät sopimuspuolten julistukset.

Liittymissopimuksella liittyvät maat tulevat Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen osapuoliksi. Jos perustuslakisopimus ei ole tullut voimaan, liittyvät maat tulevat kaikkien niiden sopimusten sopimuspuoleksi, joihin Euroopan unioni nykyisin perustuu. Liittyvät maat saavat unionin jäsenvaltioille kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet sellaisina kuin ne kyseisten sopimusten sekä liittymissopimukseen sekä liittymispöytäkirjaan ja liittymisasiakirjaan kirjattujen ehtojen mukaan ovat. Nykyisen unionin perussopimuksia ovat sopimus Euroopan unionista, Euroopan yhteisön perustamissopimus ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus, sellaisina kuin nämä sopimukset ovat muutettuihin tai täydennettyinä ennen liittymistä tehdyillä aiemmillä liittymissopimuksilla ja muilla sopimuksilla ja asiakirjoilla, sekä eräät muut unionin jäsenvaltioiden tekemät perustamissopimuksia täydentävät sopimukset. Liittymissopimukseen liitetty liittymispöytäkirja sisältää määräykset Euroopan unionin perustuslakisopimuksen voimaantulon varalta, kun sen sijaan liittymissopimukseen liitetty liittymisasiakirja sisältää määräykset nykyisten perussopimusten mukaiseen unioniin liittymiseksi.

Liittymissopimus tulee voimaan tammikuun alussa 2007, jos kaikki liittymissopimuksen sopimuspuolet ovat tallettaneet ratifioimiskirjansa Italian hallituksen huostaan joulukuun 2006 loppuun mennessä. Jos jompikumpi liittyvistä valtioista ei ole ratifioinut sopimusta joulukuun 2006 loppuun mennessä, liittymissopimus tulee voimaan tammikuun alussa 2007 sen valtion

osalta, joka on tallettanut ratifioimiskirjansa. Euroopan unionin neuvosto, mukaan lukien liittymissopimuksen ratifioinut uusi jäsenvaltio, päättää tällaisessa tapauksessa välittömästi ja yksimielisesti sopimukseen ja sen liiteasiakirjoihin tehtävistä välttämättömistä mukautuksista. Vaikka ratifioimiskirjat on asianmukaisesti talletettu, sopimus tulee voimaan vasta tammikuun alussa 2008, jos neuvosto päättää liittymispäivän lykkäämisestä liittymissopimuksessa olevan lykkäyslausekkeen nojalla. Jos tällainen päätös tehdään ainoastaan toisen liittyvän valtion osalta, liittymissopimus tulee kyseisen valtion osalta voimaan tammikuun alussa 2008 ja toisen valtion osalta tammikuun alussa 2007. Liittymissopimus ei sen sijaan voi tulla voimaan ilman kaikkien jäsenvaltioiden ratifiointia. Nykyisten jäsenvaltioiden ratifioinnit ovat siten ehdoton edellytys liittymissopimuksen voimaantuloon.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Esitykseen sisältyvät lisäksi ehdotukset laeiksi Bulgarian ja Romanian kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten ja niihin liittyvien mukautuspöytäkirjojen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettujen lakien kumoamisesta. Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samana päivänä kuin liittymissopimus tulee voimaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan eduskunnan hyväksyvän Euroopan unionin nykyisten jäsenvaltioiden sekä Bulgarian ja Romanian välillä viimeksi mainittujen valtioiden liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen sekä lakiehdotuk-

sen liittymissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Bulgarian ja Romanian liittymissopimuksen rakenne eroaa merkittäväällä tavalla aiemmissa liittymissopimuksissa käytetystä rakenteesta. Valiokunta toteaa erityisen huomionarvoista olevan, että liittymissopimuksella liittyvät maat tulisivat Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen osapuoliksi. Lähdettyäessä kirjoittamaan

hallituksen esityksen yleisperusteluja perustuslakisopimuksen voimaantuloa suunnitellussa aikataulussa on pidetty vielä todennäköisenä. Yleisperustelut onkin laadittu lähtien siitä, että perustuslakisopimus on voimassa, kun Bulgarian ja Romaniasta tulee unionin jäsenmaita.

Esityksessä on kuitenkin varauduttu myös perustuslakisopimuksen voimaantulon siirtymiseen. Ellei perustuslakisopimus ole tullut voimaan, liittyvät kyseiset maat kaikkien niiden sopimusten sopimuspuoleksi, joihin Euroopan unioni nykyisin perustuu. Ryhdyttäessä kirjoittamaan hallituksen esityksen yksityiskohtaisia perusteluja tilanne perustuslakisopimuksen voimaantulon suhteen oli jo muuttunut. Yksityiskohtaiset perustelut onkin kirjoitettu jälkimmäisen vaihtoehdon mukaisesti. Edellä mainituista syistä hallituksen esitys on vaikeasti avautuva.

Jäsenyyuskriteerien täytyminen

Käsittelyssä oleva hallituksen esitys on ymmärrettävä jatkona Euroopan unionin laajentumisprosessille. Neuvottelutulos jäsenyyden ehdoista on käytännössä tarkoittanut sitä, että EU-jäsenyyden poliittiset kriteerit on hyväksytty ja että molemmista valtioista tulee Euroopan unionin jäseniä. Neuvottelutulos on kuitenkin hyväksytty vaiheessa, jossa kummankaan tulevan jäsenen lainsäädäntö, viranomaiskäytännöt ja kansainvälisen yhteistyön taso eivät vielä täyttäneet jäsenyyuskriteerejä kaikilta osin. Tilanne on kuitenkin katsottu sellaiseksi, että Bulgarian ja Romanian sitouduttua toteuttamaan niille asetetut velvoitteet, neuvottelutulos on voitu hyväksyä. Koska kaikki jäsenyysehdot eivät vielä eräiden ongelma-alueiden osalta ole täyttyneet, komissio suorittaa keskeisimpien puutteiden korjaamisen edistymistä koskevaa erillistä seurantaa.

EU:n komissio on vuoden 2005 loppupuolella julkaisemassaan raportissa todennut, että vakavimmat huolta aiheuttavat puutteet oikeus- ja sisäasioiden sektorilla ovat tuomioistuinlaitoksen uudistamisessa ja korruption torjunnassa.

Bulgaria ja Romania ovat kiinnittäneet OSA-asioihin enemmän huomiota aivan jäsenyysneuvottelujen loppuvaiheessa. Molemmat maat ovat tähän mennessä laajalti uudistaneet kyseistä sek-

toria koskevan lainsäädäntönsä vastaamaan EU-säännöksiä. Suuria uudistuksia lakeihin on tehty vasta hiljattain ja niitä tehdään parhaillaan, minkä vuoksi ei ole vielä selvitystä siitä, miten nämä lait toimivat käytännössä. Normaalisti tällaisten isojen uudistusten toteuttaminen ja onnistunut toimeenpano vie vuosia.

Edellä lausutun lisäksi on syytä tuoda esiin, että merkittävimpiin ongelmiin oikeus- ja sisäasioiden alueella kuuluu saadun selvityksen mukaan järjestäytynyt rikollisuus. Korruption osalta valiokunta toteaa, että sitä esiintyy laajasti yhteiskunnan kaikilla tasoilla molemmissa maissa. Kumpikin maa on oman ilmoituksensa mukaan panostanut korruption torjuntaan. Tässä vaiheessa voidaan lausua vain, että arviointia on jatkettava todellisen edistymisen selvittämiseksi. Lopulliset arviot jäsenyyuskriteerien toteutumisesta on tehtävä tältäkin osin selvitystyön perusteella.

Asiantuntijakuulemisessa esitetyn perusteella molemmilla mailla on lisäksi esimerkiksi huomattavia vaikeuksia saavuttaa vaadittua tasoa elintarviketurvallisuudessa, minkä lisäksi teollisuuden saastepäästöt ovat arveluttavalla tasolla. Etenkin Romanian osalta on kuulemisessa nousut esiin huolenaiheena myös maan ihmisoikeustilanne.

Oikeus- ja sisäasioista

Edellä lausuttua täydentäen valiokunta toteaa, että oikeus- ja sisäasioissa ei ole sovittu erityisistä siirtymäsäännöksistä. Bulgarian ja Romanian on siten pantava oikeus- ja sisäasiain säännöstö täytäntöön liittymishetkestä lukien, Schengenin säännösten tiettyjä osia lukuunottamatta.

Uudet jäsenvaltiot eivät tule automaattisesti osaksi Schengen-aluetta, vaan Schengen-järjestelmän soveltamisen aloittaminen uusissa jäsenvaltioissa tapahtuu kaksivaiheisesti, minkä päätyttyä neuvosto vahvistaa yksimielisesti, milloin Schengenin säännöstöä aletaan kokonaisuudessaan soveltaa uusissa jäsenvaltioissa.

Keskeinen edellytys sisärajatarkastusten poistamiselle on Schengenin säännöstöön kuuluvien niin sanottujen korvaavien toimenpiteiden tehokas soveltaminen, erityisesti ulkorajaval-

vonta, poliisiyhteistyö, oikeudellinen yhteistyö sekä Schengenin tietojärjestelmä. Bulgarian ja Romanian tukemiseksi liittymisasiakirjalla luodaan väliaikainen rahoitusinstrumentti, jolla tuetaan näitä maita ulkorajavalvonnan kehittämisessä ja Schengenin säännösten täysimääräisen soveltamisen valmisteluissa.

Liittymisestä lähtien Bulgaria ja Romania tulevat mukaan eurooppalaiseen poliisi- ja tullirikosyhteistyöhön sen kaikilla osa-alueilla. Tätä kautta tiedonvaihto uusien unionin jäsenvaltioiden kanssa tehostuu nykyisestäään. Erityisesti pitemmällä aikavälillä tarkasteltuna Bulgarian ja Romanian jäsenyydellä voidaan odottaa olevan positiivisia vaikutuksia rikostorjunnan kannalta katsottuna. Rikostorjunnassa käytettävät yhteistyökanavat ja toimintakeinot yhdenmukaistuvat, mikä helpottaa rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaa ja tutkintaa jäsenvaltioiden sekä Bulgarian ja Romanian välillä.

Alue- ja rakennepoliittikka

Bulgariaan ja Romaniaan sovelletaan liittymisestä lukien alue- ja rakennepoliittikkaa koskevia Euroopan yhteisön säännöksiä. Rakennerahastojen nykyinen ohjelmakausi päättyy vuonna 2006. Neuvottelut uudesta vuonna 2007 alkavasta kaudesta ja sovellettavista säännöksistä ovat käynnissä.

Liittymissopimukseen ei sisälly alue- ja rakennepoliittikkaa koskevia siirtymäsäännöksiä. Liittymistä koskevissa neuvotteluissa on keskitetty kysymyksiin, jotka koskevat hallinnollista kapasiteettia, tukikelpoisuutta ja varojen jakautumista. Neuvottelujen yhteydessä liittyville maille on asetettu yksityiskohtaiset hallintojärjestelyjä koskevat vaatimukset, jotka Bulgarian ja Romanian tulee täyttää liittymisvaiheessa. Jos näitä tavoitteita ei saavuteta, komissio voi estää rahoituksen maksatukset, kunnes rakennerahastoja ja koheesiorahastoa koskevien asetusten asettamat ehdot on täytetty.

Bulgaria ja Romania saavat rakennepoliittisiin toimiin vuosina 2007—2009 yhteensä 8 274 miljoonaa euroa. Tuen määrää kasvatetaan vuosittain. Bulgarian saama rahoitus on yhteensä vuoden 2004 hintatasolla 2 300 miljoonaa euroa

ja Romanian saama rahoitus yhteensä 5 974 miljoonaa euroa. Rahoitus sisältää rakennerahastojen ja koheesiorahaston tuen.

Työvoiman vapaa liikkuvuus

Bulgarian ja Romanian liittymissopimuksissa on sovittu työvoiman liikkuvuuden osalta vastaavan sisältöiset siirtymäajat, joista on sovittu unionin edellisen laajentumisen yhteydessä muiden jäsenvaltioiden paitsi Kyproksen ja Maltan osalta. Nykyiset jäsenvaltiot voivat siten soveltaa Bulgarian ja Romanian kansalaisiin kansallisia työmarkkinoille pääsyä koskevia rajoituksia kahden vuoden ajan liittymisajankohdasta. Siirtymätoimenpiteiden soveltamista voidaan jatkaa kolmella vuodella. Tämän jälkeenkin siirtymätoimenpiteiden soveltamista voidaan jatkaa vielä kahdella vuodella edellyttäen, että jäsenvaltion työmarkkinoille aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä työvoiman liikkuvuuden vapauttamisesta. Myös maat, jotka ovat avanneet työmarkkinansa, voivat tietyin edellytyksin liittymistä seuraavan seitsemannen vuoden päättymiseen saakka päättää soveltaa uudeleen kansallisia työmarkkinoille pääsyä koskevia säännöksiään, jos niiden työmarkkinoille aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä. Bulgaria ja Romania voivat soveltaa siirtymätoimenpiteitä vastavuoroisesti sekä nykyisten jäsenvaltioiden että toistensa kansalaisiin.

Hallituksen esityksessä todetaan, että hallitus ei ole vielä päättänyt, esittääkö se eduskunnalle, että Suomi ottaisi käyttöön työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevat siirtymäajat Bulgarian ja Romanian kanssa.

Nytemmin hallitus on antanut eduskunnalle valtioneuvoston selonteon siirtymäaikalaisten vaikutuksista sekä työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksista työmarkkinatilanteeseen eri aloilla (VNS 1/2006 vp). Hallitus ilmaisee kantanaan selonteossa, ettei siirtymäaikalaisten voimassaoloa ole tarpeen jatkaa ja että toukokuun 1. päivästä 2006 lähtien siirtymäaikalaisten piirissä olevien maiden kansalaisiin on perusteltua ryhtyä soveltamaan yhteistööoikeuden säännöksiä. Selonteossa todetaan lisäksi, ettei EU:n laajentuessa ole tarpeen rajoittaa Bulga-

rian ja Romanian kansalaisten pääsyä työmarkkinoille.

Johtopäätöksiä

Valiokunnan käsityksen mukaan Suomen tulee pitää kiinni siitä, että jokainen unioniin liittyvä jäsenvaltio täyttää asianmukaisesti liittymiselle Euroopan unionin perustamissopimuksessa asetetut kriteerit. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella näyttää siitä, etteivät nämä edelly-

tykset vielä tässä vaiheessa kaikilta osin täyty. Ennen jäsenyyden toteutumista onkin riittävällä seurannalla varmistettava, että jäsenyyskriteerit täyttyvät asianmukaisella tavalla.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 24 päivänä maaliskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Kari Kärkkäinen /kd
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Lauri Oinonen /kesk
jäs.	Nils-Anders Granvik /r	Heli Paasio /sd
	Lasse Hautala /kesk	Satu Taiveaho /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Tölli /kesk
	Jyrki Kasvi /vihr	Ahti Vielma /kok
	Esko Kurvinen /kok	Tuula Väättäinen /sd.
	Lauri Kähkönen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.