

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 39/2010 vp

Valtioneuvoston selvitys ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Schengenin säännösten määräysten täysimääräisestä soveltamisesta Bulgarian tasavallassa ja Romaniassa

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Ennakkokäsittely valtioneuvoston selvitykseen ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Schengenin säännösten määräysten täysimääräisestä soveltamisesta Bulgarian tasavallassa ja Romaniassa liittyvästä jatkokirjelmästä 1. SM 28.01.2011 (E 112/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana
- lainsäädäntöneuvos Johanna Puiro, sisäasiainministeriö.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 34/2010 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Päätösehdotuksen taustaksi

Uusien jäsenvaltioiden liittyminen Schengen-alueeseen on kaksivaiheinen. Vuoden 2005 liittymisasiakirjan (SopS 114—115/2006) mukaan osa Schengenin säännöstöstä sitoo Bulgariaa ja Romaniaa ja sitä sovelletaan niissä tältä osin jo unionin jäsenyydestä lähtien. Muut Schengenin säännösten osat sitovat Bulgariaa ja Romaniaa unionin jäsenyydestä alkaen, mutta niitä aletaan soveltaa vasta neuvoston asiasta tekemän päätöksen mukaisesti sen jälkeen, kun on näytetty toteen sovellettavien Schengenin arviointimenettelyjen (päätös SCH/Com-ex(1998) 26 def) mukaisesti, että tarvittavat edellytykset kysei-

sen säännösten kaikkien osien soveltamiseksi ovat täyttyneet kyseisessä valtiossa.

Bulgarian ja Romanian kykyä toimeenpanna Schengenin säännöstöä on arvioitu vuoden 2009 alusta lähtien. Arvioinnit ovat edenneet hyvin, ja molemmat maat ovat panostaneet Schengen-valmiuksien kehittämiseen.

Poliisiyhteistyötä, viisumeita, tietosuojaa, merirajoja, lentokenttiä ja maarajoja koskevat arvioinnit on suoritettu ja arviointiraportit hyväksytty vuosien 2009—2010 aikana. Romanian lentokenttiä ja maarajoja koskeva uusintatarkastus suoritettiin joulukuussa 2010. Arviointiraportin mukaan tilanne Romaniassa maa- ja lentorajoilla täyttää Schengen-vaatimukset. Romaniaa koskeva SIS/SIRENE-tarkastus tehtiin joulukuussa 2010. Raporttiluonnoksessa kiinni-

tetään huomioita eräisiin teknisiin puutteisiin kuulutustietojen syöttämisessä Schengenin tietojärjestelmään, mutta viimeisten tietojen mukaan nämä puutteet olisi saatu korjattua.

Bulgarian maarajoille tehtiin uusi arviointi joulukuussa 2010. Arviointiraporttiluonnoksen mukaan Bulgaria ei vielä täytä ulkorajavalvonnan osalta Schengen-vaatimuksia. SIS/SIRENE-raporttiluonnoksessa ei tuotu esiin seikkoja, joilla olisi vaikutusta Bulgarian liittymiseen Schengen-alueeseen.

Päätösehdotuksen sisältö

Päätösehdotuksen 1 artiklan 1 kohdassa säädetään liitteessä 1 tarkoitettujen Schengenin säännösten määräysten soveltamisesta Bulgariassa ja Romaniassa niiden keskinäisissä suhteissa sekä suhteissa Belgiaan, Tsekin tasavaltaan, Tanskaan, Saksaan, Viroon, Kreikkaan, Espanjaan, Ranskaan, Italiaan, Latviaan, Liettuaan, Luxemburgiin, Unkariin, Maltaan, Alankomaihin, Itävaltaan, Puolaan, Portugaliin, Sloveniaan, Slovakiaan, Suomeen, Ruotsiin sekä Islantiin, Norjaan ja Sveitsiin. Päätösehdotuksessa säädetään päivästä, jolloin soveltaminen alkaa. Päätösehdotuksessa säädetään erikseen ajankohdasta, jolloin henkilötarkastusten poistamista sisärajoilla koskevia määräyksiä aletaan soveltaa ilmarajoilla. Lisäksi säädetään ajankohdasta, jolloin kaikki rajoitukset Bulgarian ja Romanian Schengenin tietojärjestelmän käytölle poistetaan. Päivämäärät ovat vielä avoimia.

Päätösehdotuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan liitteessä 2 tarkoitettuja Schengenin säännösten määräyksiä sovelletaan Bulgarian ja Romanian suhteissa Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneeseen kuningaskuntaan päätök-

sessä määritellystä päivästä alkaen. Päivämäärä on vielä avoin.

Päätösehdotuksen 2 artiklassa säädetään Bulgarian ja Romanian myöntämien kansallisten lyhytaikaisten viisumien voimassaoloajasta kauttakulkumatkustuksessa. Artiklan mukaan ne Bulgarian ja Romanian myöntämät kansalliset lyhytaikaiset viisumit, jotka on myönnetty ennen tässä päätöksessä säädetyn Schengenin säännösten täysimääräisen soveltamisen alkamista, ovat voimassa kauttakulkumatkustustarkoituksessa toisen jäsenvaltion alueen kautta siinä määrin kuin jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sellaiset viisumit kauttakulkumatkustukseen päätöksen 582/2008/EC mukaisesti. Nämä viisumit ovat voimassa artiklassa säädettyyn päivään saakka mutta kuitenkin enintään voimassaoloaikansa päättymiseen saakka.

Valtioneuvoston kanta

Päätöksen tekeminen Schengenin säännösten täysimääräisestä soveltamisesta Bulgariassa ja Romaniassa on tässä vaiheessa ennen aikaista. Bulgarian tulee ensin korjata Schengenin arvioinnissa havaitut puutteet riittävällä tavalla. Lisäksi maiden tilannetta on tarkasteltava kokonaisuutena järjestelmän toimivuuden kannalta, joten Suomi haluaa seurata Bulgarian ja Romanian edistymistä erityisesti korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa ja oikeuslaitoksen kehittämisessä. Kun Bulgaria on korjannut tarkastuksessa havaitut puutteet riittävällä tavalla ja molemmat maat ovat osoittaneet riittävää edistymistä edellä mainituissa asioissa, Suomi ottaa uudelleen kantaa Schengen-alueen laajentumiseen Bulgariaan ja Romaniaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Bulgaria ja Romania on hyväksytty Euroopan unionin jäseniksi tilanteessa, jossa kummankaan maan lainsäädäntö, niiden soveltaminen, viranomaiskäytännöt ja kansainvälisen yhteis-

työn taso eivät ole täyttäneet jäsenyyskriteerejä kaikilta osin. Vakavimmat puutteet oikeus- ja sisäasioiden sektorilla on nähty jäsenyysneuvotte-
lujen aikana tuomioistuinlaitoksen uudistamisessa ja korruption torjumisessa (HaVL 34/2010 vp ja HaVL 14/2006 vp).

Schengen-arviointimenettelyssä Romanian osalta kaikki arviointiraportit on hyväksytty, ja Romania täyttää tältä osin tekniset vaatimukset Schengenin säännösten täysimääräiseksi soveltamiseksi. Bulgaria ei maarajoilla vielä täytä ulkorajavalvonnan osalta Schengen-vaatimuksia. Bulgaria on ilmoittanut korjaavansa puutteet maaliskuun 2011 puoleen väliin mennessä.

Saadun selvityksen mukaan laittoman maahanmuuton paine etenkin Bulgarian Turkin vastaisella maarajalla tulee kasvamaan huomattavasti. Valiokunta tähdentää unionin ulkorajavalvonnan merkitystä ja kunkin ulkorajavaltion vastuuta kattavasta ja tehokkaasta rajavalvonnasta. Bulgaria ja sen rajapoliisi tulevatkin olemaan EU:n ulkorajavalvonnassa merkittävässä asemassa. Arviointiraportin mukaan Bulgaria ei ole varautunut riittävästi Schengen-alueen laajentumisen myötä muuttuvaan rajatilanteeseen. Valiokunta katsookin, että Bulgarian osalta on suoritettava vielä erillinen Schengen-tarkastus puutteiden korjaamisen todentamiseksi.

Schengen-jäsenyyttä arvioitaessa on otettava lisäksi huomioon, että Bulgaria ja Romania hyväksyttiin unionin jäseniksi EU-jäsenyyden poliittisten kriteerien tultua jäsenyysneuvotteluissa hyväksytyksi, vaikka kaikki jäsenyyden edellytykset eivät ainakaan oikeus- ja sisäasioiden osalta täytyneet. Uusien maiden liittymisellä Schengen-alueeseen ja sisärajatarkastusten poistamisella on vaikutusta kaikkien Schengen-alueen maiden sisäiseen turvallisuuteen. Schengen-alue perustuu maiden keskinäiseen luottamukseen siitä, että jokainen alueen maa kykenee tehokkaasti toimeenpanemaan Schengenin säännösten. Tärkeää on myös, ettei alueeseen hyväksyttävän jäsenmaan sisäisen turvallisuuden tilanne ole sellainen, että se voi heijastua kielteisesti muihin Schengen-maihin. Tämänkin vuoksi Bulgarian ja Romanian tilannetta on tarkasteltava kokonaisuutena. EU-säännösten täytäntöönpanolla yleisesti ja erityisesti kyvyllä torjua korruptiota ja järjestäytyneitä rikollisuutta sekä maiden oikeuslaitosten toimivuudella on vaiku-

tuksia Schengenin säännösten täytäntöönpanoon ja koko Schengen-alueen sisäiseen turvallisuuteen, vaikka tällaisia puutteita ei olisi teknisluonteisessa Schengenin arviointimenettelyssä havaittukaan. Saadun selvityksen mukaan Bulgariassa ja Romaniassa korruptio on vieläkin varsin yleistä. Valiokunnan mielestä myös oikeuslaitoksen puutteet on korjattava, ennen kuin liittyminen Schengenin alueeseen täysimääräisesti on mahdollista.

Oikeusvaltiossa kunnioitetaan luonnollisesti myös perus- ja ihmisoikeuksia. Valiokunnan mielestä tällöin on kiinnitettävä huomiota myös vähemmistöjen kohteluun ja ihmisarvoisen elämän edellytyksiin. Bulgarian ja Romanian tilannetta on arvioitava myös tästä näkökulmasta. Sisäisen turvallisuuden ongelmakenttään tällä asiakokonaisuudella on esimerkiksi sellainen yhtymäkohta, että huono ihmisoikeustilanne on johtanut siihen, että ihmisiä on joutunut lähtemään mainituista maista hakemaan turvapaikkaa tai kerjäämään muualle Eurooppaan. Valiokunnan saaman tiedon perusteella Euroopan unionin maiden poliisiviranomaisten kokemusten mukaan kerjääminen voi olla osin sekä järjestäytyneitä että järjestelmällistä. Kerjäämiseen on liittynyt myös aggressiivisuutta ja muuta rikollista toimintaa. Europol onkin tekemässä selvitystä liikkuvasta järjestäytyneestä rikollisuudesta, jossa selvitetään myös kerjäläisyyteen liittyvää rikollisuutta.

Valiokunta korostaa oikeusvaltioperiaatteen noudattamista sekä yleisesti että toimialansa huomioon ottaen erityisesti sisäisen turvallisuuden näkökulmasta. Bulgarian ja Romanian tulee aidosti täyttää nämä vaatimukset, ennen kuin kyseiset maat voidaan hyväksyä Schengen-alueeseen.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin huomautuksin.

HaVL 39/2010 vp — E 112/2010 vp

Helsingissä 2 päivänä helmikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Antti Rantakangas /kesk	Timo V. Korhonen /kesk
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Petri Pihlajaniemi /kok
jäs.	Marko Asell /sd	Raimo Piirainen /sd
	Thomas Blomqvist /r	Unto Valpas /vas
	Pietari Jääskeläinen /ps	vjäs. Kari Kärkkäinen /kd
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.