

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av fördraget om Kroatians anslutning till Europeiska unionen och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen samt om upphävande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och republiken Kroatien, å andra sidan

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Utrikesutskottet sände den 16 november 2012 regeringens proposition om godkännande av fördraget om Kroatians anslutning till Europeiska unionen och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen samt om upphävande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och republiken Kroatien, å andra si-

dan (RP 138/2012 rd) till förvaltningsutskottet för utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Päivi Laivola de Rosière, utrikesministeriet, Enheten för EU:s utvidgning och Västbalkan
- EU-specialsakkunnig Katja Arenmaa, justitieministeriet
- överinspektör Kukka Krüger, inrikesministeriet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner fördraget mellan Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederlän-

derna, Österrike, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien, Finland, Sverige, Förenade kungariket (Europeiska unionens medlemsstater) och Kroatien om Kroatians anslutning till Europeiska unionen. Fördraget undertecknades i

Bryssel i december 2011. En viktig del av fördraget utgörs av anslutningsakten plus bilagor med villkor för anslutningen och anpassningar i de fördrag som ligger till grund för unionen samt ett protokoll i en särfråga. Dessutom ingår de avtalsslutande parternas förklaringar i slutakten från signatärstaternas konferens.

Genom anslutningsfördraget blir Kroatien part i fördraget om Europeiska unionen, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen, sådana dessa fördrag lyder efter ändringar och tillägg. Kroatien omfattas därmed av rättigheterna och skyldigheterna för medlemsstaterna i unionen i enlighet med dessa fördrag samt i enlighet med villkoren i anslutningsfördraget och anslutningsakten.

Anslutningsfördraget träder i kraft den 1 juli 2013, förutsatt att alla parter i anslutningsfördra-

get har deponerat sina ratifikationsinstrument hos Italiens regering senast den 30 juni 2013. De nuvarande medlemsstaternas och Kroatiens ratificeringar är följaktligen en ovillkorlig förutsättning för att anslutningsfördraget ska träda i kraft.

I propositionen ingår också ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget om Kroatiens anslutning till Europeiska unionen som hör till området för lagstiftning. I propositionen ingår dessutom ett förslag om upphävande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i stabiliserings- och associeringsavtalet med Kroatien som hör till området för lagstiftning.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den dag som anslutningsfördraget träder i kraft. Tidpunkten bestäms genom förordning av statsrådet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Inledning

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det anslutningsfördrag som Europeiska unionens nuvarande medlemsstater och Kroatien undertecknade i december 2011 och den föreslagna lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftning. Det är meningen att Kroatien ska bli EU-medlem den 1 juli 2013. Kroatien ordnade folkomröstning om medlemskapet i början av 2012, och då röstade 66 procent för en anslutning. Av unionens 27 medlemsländer har 17 hittills ratificerat fördraget.

Kroatien lämnade in medlemsansökan i februari 2003 och anslutningsförhandlingarna inleddes i oktober 2005. Riksdagen fick i inledningsskedet av förhandlingarna en utredning om Kroatien. Riksdagen har medan förhandlingarna pågått informerats om aktuella förhandlingsfrågor och olika utskott har följt hur förhandlingarna har framskridit (E 57/2004 rd, E 105/2004 rd, E 118/2005 rd, E 117/2007 rd, E 13/2010 rd, E

108/2010 rd, E 191/2010 rd, E 73/2011 rd och en kompletterande utredning 15.5.2012). Förvaltningsutskottet har informerats genom skrivelse E 118/2005 rd.

Finland har konsekvent stött en utvidgning av EU, påpekar utskottet. När EU utvidgas till västra Balkan når området med fred, stabilitet och demokrati den del av Europa där slutet på kalla kriget och socialismens fall ledde till det största våldet. Utöver fred och stabilitet är det också bra om den ekonomiska integrationen fördjupas i Europa. När skillnaderna i levnadsstandard jämnas ut och nya medlemsstater förbinder sig till gemensamma spelregler och övervakning av spelreglerna blir det också lättare att bekämpa gränsöverskridande problem.

Finlands förhandlingsmål

Förvaltningsutskottet välkomnar att Finland enligt inkommen utredning redan när förhandlingarna inleddes hade som mål att Kroatien som nytt medlemsland ska uppfylla alla villkor för medlemskap när medlemskapet träder i kraft. Som allmänt mål har Finland haft att samma

principer som vid de tidigare utvidgningsomgångarna ska följas med utrymme för så få övergångsarrangemang eller undantag som möjligt. De enskilda målen har främst gällt inrikes och rättsliga frågor och förhandlingarna om konkurrenspolitiken.

Utskottet tar i det följande upp frågor som gäller medlemskapskriterierna, med beaktande av sitt eget ansvarsområde när det gäller inrikes och rättsliga frågor. Utöver propositionen och de skriftliga utlåtandena från sakkunniga som hörts har utskottet haft tillgång till kommissionens meddelande om de viktigaste slutsatserna från den övergripande övervakningsrapporten om Kroatiens beredskap för medlemskap i EU (KOM(2012) 601 slutlig, Bryssel 10.10.2012).

Hur Kroatien uppfyllt kriterierna för medlemskap

Medlemsländerna ansåg att Kroatien uppfyllde de politiska kriterierna för medlemskap när förhandlingarna avslutades. Men samtidigt uppfyllde landets lagstiftning och myndighetspraxis då ännu inte kriterierna till alla delar. I syfte att säkerställa att de behövliga reformerna genomförs har det uttryckligen avtalats om en övervakningsmekanism. Med stöd av den kommer Europeiska kommissionen att följa hur Kroatien uppfyller kraven för medlemskap fram till anslutningsdagen. De reformer som övervakas särskilt hör till förhandlingskapitlen 8 (konkurrenspolitik), 23 (rättsväsende och grundläggande rättigheter) och 24 (rättvisa, frihet och säkerhet). Dessa reformer kommer kommissionen att bedöma mer i detalj. Till utskottets ansvarsområde hör i synnerhet området med frihet, säkerhet och rättvisa, men åtminstone delvis också förhandlingskapitlet om rättsväsende och grundläggande rättigheter.

I kommissionens sista övervakningsrapport om Kroatien av den 12 oktober 2012 sägs det att Kroatiens förberedelser för medlemskapet generellt sett framskrider väl. Men ändå räknar kommissionen upp tio sådana konkreta reformmål under förhandlingskapitel 23 som Kroatien ska genomföra innan den sista övervakningsrapporten lämnas i april nästa år. Bland frågor som

kommissionen listat finns bland annat effektivisering av rättsväsendet, kampen mot korruption och genomförande av migrationsstrategin och den integrerade gränsförvaltningen. Dessutom understryker kommissionen att Kroatien också ska fullfölja alla tidigare överenskomna reformmål så att landet med säkerhet är färdigt för medlemskap den planerade anslutningsdagen. I fråga om kommissionens övervakningsrapport plus observationerna och slutsatserna hänvisar förvaltningsutskottet till kommissionens meddelande av den 10 oktober 2012. Den kroatiska ledningen har försäkrat att landet kommer att genomföra alla överenskomna reformer inom den tidtabell som EU kräver. Också kommissionen anser det vara realistiskt att Kroatien kommer att slutföra resten av reformerna under våren 2013.

Utskottet anser det vara viktigt att effektiv tillsyn, saklig dialog och andra befintliga verktyg används för att införliva hela EU-lagstiftningen med den nationella lagstiftningen i Kroatien, och vidare att det är viktigt att se till att landet har tillräcklig ekonomisk och annan beredskap att genomföra lagstiftningen. Enligt inkommen utredning bör uppföljningen av anslutningsfördraget framför allt inriktas på hur de skyldigheter fullgörs som gäller frihet, säkerhet och rättvisa. Anslutningsfördraget innehåller tre skyddsklausuler utöver övriga anslutningsvillkor. Skyddsklausulen i fråga om området för frihet, säkerhet och rättvisa kan tillämpas, om det finns allvarliga brister eller överhängande risk för allvarliga brister i införlivandet eller genomförandet av rättsakterna på området. Kommissionen kan på begäran från ett medlemsland eller Kroatien i enlighet med skyddsklausulerna vidta lämpliga åtgärder i syfte att åtgärda det uppkomna läget redan före Kroatiens anslutning och i förekommande fall också tre år efter anslutningen. En närmare redovisning av skyddsklausulerna finns i detaljmotiven i propositionen.

Frihet, säkerhet och rättvisa

Det är meningen att Kroatien i och med medlemskapet ska börja tillämpa EU-lagstiftningen på området för frihet, säkerhet och rättvisa, med undantag av vissa delar av Schengenregelverket.

Området består av politiken för viseringar, asyl och migration och övrig politik som gäller fri rörlighet för personer, inklusive förvaltning av de yttre gränserna, civilrättsligt och straffrättsligt samarbete och polissamarbete.

Utskottet menar att det är motiverat att Kroatien inte automatiskt blir en del av Schengenområdet till följd av EU-medlemskapet, utan att gränsförvaltningen och gränskontrollerna tills vidare kvarstår vid gränsen mellan Kroatien och de nuvarande Schengenländerna. Rådet kommer i sinom tid, dvs. efter beredning och utvärdering, att besluta om kontrollerna vid de inre gränserna ska avskaffas. Detta kommer att ske efter det att Kroatien fullt ut uppfyller kraven för tillämpning av Schengenregelverket. Parterna kom under anslutningsförhandlingarna inte överens om någon tidtabell för rådets beslut i detta ärende.

En viktig förutsättning för att kontrollerna vid de inre gränserna ska kunna avskaffas är en effektiv tillämpning av de s.k. ersättande åtgärderna. Dessa gäller i synnerhet förvaltningen av de yttre gränserna, polissamarbetet, det rättsliga samarbetet och Schengens informationssystem. Kommissionens övervakning består bl.a. av en jämförelsetabell som uppdateras regelbundet. Den senaste tabellen i fråga om förhandlingskapitel 24 offentliggjordes den 29 oktober 2012.

Enligt kommissionens meddelande av den 10 oktober 2012 uppfyller Kroatien generellt de åtaganden och krav som härrör från anslutningsförhandlingarna på området rättvisa, frihet och säkerhet och torde kunna tillämpa EU:s regelverk från och med anslutningsdagen. Ökade ansträngningar behövs emellertid på områdena migration, viseringspolitik, gränsförvaltning och kampen mot organiserad brottslighet, bl.a. människohandel och antiterrorism, för att se till att Kroatien slutför sina förberedelser för medlemskapet senast på anslutningsdagen.

Fri rörlighet för personer

Kroatien och EU ingick ett avtal om viseringsfrihet redan 1992, och därmed är kroatiska medborgare redan nu befriade från krav på visering när de reser till Finland, om vistelsen är högst 90 da-

gar lång och avsikten inte är att arbeta under den tiden.

Medborgare i EU-länder får använda identitetskort som resehandling i stället för pass när de reser från ett EU-land till ett annat. När Kroatien blir EU-medlem godkänns identitetsbevis som landet har utfärdat till sina medborgare som resehandling vid inresa till Finland och dessutom kan finska medborgare resa till Kroatien med identitetsbevis som resehandling i stället för pass.

Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar har rätt att fritt röra sig och vistas i medlemsstaterna. Rätten till fri rörlighet gäller inte bara arbetskraft, utan också ekonomiskt icke-aktiva, såsom studerande och pensionärer. Bland annat till följd av att Kroatien befolkningsmässigt är ett relativt litet land som är avlägset beläget från Finland anser utskottet att det inte är nödvändigt att föreslå övergångstider för arbetskraftens fria rörlighet med avseende på Kroatien. Bedömningen är att flyttrörelsen från Kroatien inom EU över lag blir relativt obetydlig.

Rättsväsen och grundläggande rättigheter

Efter anslutningen tillämpar Kroatien unionens regelverk fullt ut på området för rättsväsende och grundläggande rättigheter. Anslutningsfördraget föranleder enligt inkommen utredning inte några ändringar i vår gällande nationella lagstiftning på det aktuella området. Kommissionen kommer med stöd av artikel 36 i anslutningsfördraget att noga övervaka alla åtaganden som Kroatien har ingått under förhandlingarna. Till dessa hör landets åtaganden i fråga om rättsväsendet och de grundläggande rättigheterna.

Det hänvisas redan i det ovanstående till kommissionens övervakningsrapport, där det står att Kroatiens förberedelser för medlemskap på det hela taget framskrider väl när det gäller rättsväsen och grundläggande rättigheter. Kommissionen kräver dock fortsatta åtgärder från Kroatiens sida i fråga om förhandlingskapitel 23, bl.a. när det gäller rättsväsendets effektivitet, verkställighetslagstiftning och behandlingen av intressekonflikter.

Förvaltningsutskottet vill i fråga om sitt ansvarområde i detta sammanhang ytterligare påpeka att de brottbekämpande myndigheterna, åklagarmyndigheterna och domstolarna enligt kommissionen ska påvisa faktiska resultat när det gäller utredning, åtal och domstolsavgöranden i mål som gäller korruption och organiserad brottslighet. Polisen ska vara proaktiv särskilt när det gäller att utreda misstankar på korruption på hög nivå, medan åklagarväsendet ska vara aktivare för att utreda korruption på lokal nivå. Särskild uppmärksamhet måste också ägnas åt förebyggandet av korruption i statsägda företag.

Enligt uppgift uppmärksammades frågan om förbättring av de etniska minoriteternas, särskilt romernas och serbernas, ställning särskilt under förhandlingarna. Landets regering har vidtagit åtgärder som EU krävt för att romernas ställning i fråga om levnadsförhållanden, samhällsintegrering, utbildning och sysselsättning ska närma sig huvudbefolkningens. Det krävs enligt den information utskottet fått målmedvetet och effektiviserat fortsatt arbete för att romerna ska få det bättre. Detta gäller särskilt utbildning, sysselsättning och hälsovård.

Sammanfattning

Sakkunniga har under utfrågningen framfört att en ny stat kan godtas som medlem i unionen

först när den uppfyller medlemskapskriterierna fullt ut och därmed är tillräckligt mogen för medlemskap. För Kroatiens del har utvecklingen varit positiv när det gäller att uppfylla kriterierna. Landet har åtagit sig att nå de uppställda målen. Det är viktigt att kommissionen fortsätter att effektivt övervaka hur de återstående åtgärderna genomförs. När man ser på utvecklingen hittills, de pågående åtgärderna och Kroatiens åtaganden är det realistiskt att vänta sig att Kroatien kommer att uppfylla medlemskapskriterierna fullt ut före den 1 juli 2013. Om det trots befogade förväntningar inte går så innehåller anslutningsfördraget ett skyddsklausulförfarande som utöver det sedvanliga överträdelseförfarandet kan tillämpas för att de återstående stegen ska tas.

Sammantaget tillstyrker förvaltningsutskottet Kroatiens anslutningsfördrag och lagförslaget så att Kroatien kan bli Europeiska unionens 28 medlemstat den 1 juli 2013.

Ställningstagande

Förvaltningsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 27 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Maarit Feldt-Ranta /sd
medl. Heikki Autto /saml
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Mika Kari /sd

Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent
Antti Lindtman /sd
Outi Mäkelä /saml
Tapani Mäkinen /saml
Markku Mäntymaa /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.