

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle Kroatian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Kroatian tasavallan välillä tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain kumoamisesta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Ulkoasiainvaliokunta on 16 päivänä marraskuuta 2012 lähettänyt hallituksen esityksen eduskunnalle Kroatian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Kroatian tasavallan välillä tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta an-

netun lain kumoamisesta (HE 138/2012 vp) hallintovaliokunnalle lausunnon antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Päivi Laivola de Rosière, ulkoasiainministeriö, EU:n laajentumisen ja Länsi-Balkanin yksikkö
- EU-erityisasiantuntija Katja Arenmaa, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Kukka Krüger, sisäasiainministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Belgian, Bulgarian, Tšekin, Tanskan, Saksan, Viron, Irlannin, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Italian, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Luxemburgin, Unkarin, Maltaan, Alankomaiden, Itävallan, Puolan, Portugalin, Romanian, Slove-

nian, Slovakian, Suomen, Ruotsin, Yhdistyneen kuningaskunnan (Euroopan unionin jäsenvaltiot) ja Kroatian välillä Kroatian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen. Sopimus allekirjoitettiin Brysselissä joulukuussa 2011. Sopimukseen kuuluu olennaisena osana

liittymisehdot ja mukautukset unionin perustana oleviin sopimuksiin sisältävä liittymisasiakirja liitteineen sekä yksi erityiskysymystä käsittelevä pöytäkirja. Lisäksi allekirjoittajavaltioiden konferenssin päätöisasiakirjaan sisältyvät sopimuspuolten julistukset.

Liittymissopimuksella Kroatiasta tulee Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen, sellaisina kuin nämä sopimukset ovat muutettuina tai täydennettyinä, osapuoli. Kroatia saa unionin jäsenvaltioille kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet sellaisina kuin ne kyseisten sopimusten sekä liittymissopimukseen ja liittymisasiakirjaan kirjattujen ehtojen mukaan ovat.

Liittymissopimus tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2013, jos kaikki liittymissopimuk-

sen sopimuspuolet ovat tallettaneet ratifioimisasiakirjansa Italian hallituksen huostaan 30 päivään kesäkuuta 2013 mennessä. Nykyisten jäsenvaltioiden ja Kroatian ratifioinnit ovat siten ehdoton edellytys liittymissopimuksen voimaantulolle.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi Kroatian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus Kroatian kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain kumoamisesta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samana päivänä kuin liittymissopimus tulee voimaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Johdanto

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy Euroopan unionin nykyisten jäsenvaltioiden ja Kroatian välillä tehdyn joulukuussa 2011 allekirjoitetun liittymissopimuksen ja lakiehdotuksen liittymissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta. Tarkoitus on, että Kroatiasta tulee unionin jäsen vuoden 2013 heinäkuun alusta lukien. Kroatiassa alkuvuodesta 2012 järjestetyssä kansanäänestyksessä 66 prosenttia äänistä on annettu liittymisen puolesta. Tällä hetkellä EU:n 27 jäsenmaasta 17 on ratifioinut liittymissopimuksen.

Kroatia on jättänyt jäsenhakemuksensa helmikuussa 2003, ja liittymisneuvottelut on avattu lokakuussa 2005. Eduskunnalle on annettu liittymisneuvottelujen alkaessa selvitys Kroatian tilanteesta. Neuvottelujen kuluessa eduskunnalle on annettu tietoja ajankohtaisista neuvottelukysymyksistä ja neuvottelujen etenemistä on selvitetty eri valiokunnissa (E 57/2004 vp, E 105/2004 vp, E 118/2005 vp, E 117/2007 vp,

E 13/2010 vp, E 108/2010 vp, E 191/2010 vp, E 73/2011 vp ja sen jatkokirjelmä 15.5.2012). Hallintovaliokunnalle on toimitettu kirjelmä asiassa E 118/2005 vp.

Valiokunta toteaa, että Suomi on johdonmukaisesti tukenut EU:n laajentumista. Unionin laajentuminen Länsi-Balkanille laajentaa rauhan, vakauden ja demokratian vyöhykettä siihen osaan Eurooppaa, joka väkivaltaisimmin on koennut kylmän sodan päättymisen ja sosialismin romahtamisen seuraukset. Rauhan ja vakauden lisäksi taloudellisen integraation syventäminen on perusteltua Euroopassa. Elintasokuilun taasoittuminen ja uusien jäsenvaltioiden sitoutuminen yhteisiin pelisääntöihin ja niiden valvontaan helpottaa myös rajat ylittävien ongelmien torjumista.

Suomen neuvottelutavoitteet

Saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta toteaa tyydytyksellä Suomen neuvottelutavoitteena olleen neuvottelujen alusta lähtien, että Kroatian tulee uutena jäsenmaana täyttää kaikki jäsenyyden edellytykset silloin, kun jäsenyys alkaa. Suomen yleistavoitteena on ollut,

että jäsenyysneuvotteluissa noudatetaan EU:n aikaisempien laajentumisneuvottelujen periaatteita mahdollisimman vähin siirtymäjärjestelyin tai poikkeuksin. Yksittäiset neuvottelutavoitteet ovat liittyneet erityisesti sisä- ja oikeusasioihin sekä kilpailupolitiikkaa koskeviin neuvotteluihin.

Valiokunta tarkastelee jäljempänä jäsenyyskriteereihin liittyviä kysymyksiä toimialansa huomioon ottaen sisä- ja oikeusasioiden osalta. Valiokunnalla on ollut käytettävissään hallituksen esityksen ja kuultujen asiantuntijoiden kirjallisten lausuntojen lisäksi komission tiedonanto Kroatian EU-jäsenyysvalmistelujen tilaa koskevan kattavan seurantakertomuksen tärkeimmistä havainnoista (Bryssel 10.10.2012, COM (2012) 601 Final).

Kroatian jäsenyyskriteerien täyttäminen

Kroatian jäsenyysneuvottelujen päättyessä jäsenmaat ovat katsoleet, että Kroatia täyttää jäsenyyden poliittiset kriteerit. Kroatian lainsäädäntö ja viranomaiskäytännöt eivät vielä tuolloin kaikilta osin kuitenkaan täyttäneet jäsenyyskriteerejä. Tarvittavien uudistusten varmistamiseksi on sovittu nimenomaisesti seurantamekanismista, jonka perusteella Euroopan unionin komissio seuraa Kroatian jäsenyysvaatimusten toimeenpanoa aina liittymiseen saakka. Monitoroinnin kohteena ovat erityisesti neuvottelulukujen 8 (kilpailupolitiikka), 23 (oikeuslaitos ja perusoikeudet) sekä 24 (vapaus, turvallisuus ja oikeus) alaan kuuluvat uudistukset, joita komissio arvioi yksityiskohtaisemmin. Valiokunnan toimialaan kuuluu etenkin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen asiakokonaisuus, mutta ainakin osin myös oikeuslaitokseen ja perusoikeuskysymyksiin liittyvä neuvotteluluku.

Komission 12.10.2012 antamassa viimeisimmässä Kroatiata koskevassa monitorointiraportissa todetaan, että Kroatian jäsenyysvalmistelut etenevät kokonaisuudessaan hyvin. Komissio listaa kuitenkin neuvotteluluvun 23 kohdalla 10 konkreettista uudistamistavoitetta, jotka Kroatian tulee panna täytäntöön ennen ensi huhtikuussa annettavaa viimeistä monitorointiraport-

tia. Komission listaamat asiat liittyvät muun muassa oikeuslaitoksen tehokkuuden lisäämiseen, korruption torjuntaan sekä maahanmuuttostrategian ja integroidun rajavalvonnan toimeenpanoon. Lisäksi komissio korostaa, että Kroatian tulee panna täytäntöön myös kaikki jo aikaisemmin sovitut uudistustavoitteet, jotta maa on varmasti valmis jäsenyyteen suunnitellulla liittymishetkellä. Komission seurantakertomuksen, tehtyjen havaintojen ja johtopäätösten osalta hallintovaliokunta viittaa tarkemmin edellä mainittuun komission tiedonantoon 10.10.2012. Kroatian johto on vakuuttanut toteuttavansa kaikki sovitut uudistukset EU:n edellyttämässä aikataulussa. Myös komissio pitää realistisena, että Kroatia panee täytäntöön loputkin uudistukset kevään 2013 kuluessa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että tehokkaalla seurannalla, asianmukaisella vuoropuhelulla ja muilla käytettävissä olevilla keinoilla varmistetaan unionin lainsäädännön saattaminen kokonaisuudessaan osaksi Kroatian kansallista lainsäädäntöä ja että lisäksi varmistetaan maalla olevan riittävät taloudelliset ja muut valmiudet myös lainsäädännön täytäntöön panemiseksi. Liittymissopimuksen seurannassa on keskityttävä saadun selvityksen perusteella laajimmin niiden velvoitteiden täyttämiseen, jotka kuuluvat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alaan. Kroatian liittymissopimus sisältää muiden liittymisehtojen ohella myös kolme suojalauseketta. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alaa koskevaa suojalauseketta voidaan soveltaa, jos kyseisen alan säädösten saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä tai täytäntöönpanossa on vakavia puutteita tai välittömiä riskejä tällaisten puutteiden syntymisessä. Komissio voi jäsenmaan tai Kroatian omasta aloitteesta hyväksyä suojalausekkeiden mukaisesti asiaankuuluvia toimenpiteitä, joilla pyritään puuttumaan syntyneeseen häiriötilanteeseen jo ennen Kroatian liittymistä ja tarvittaessa myös kolme vuotta liittymisen jälkeen. Suojalausekkeitä on selostettu tarkemmin hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Vapaus, turvallisuus ja oikeus

Tarkoitus on, että unioniin liittymisen myötä Kroatia alkaa soveltaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla unionin lainsäädäntöä, lukuun ottamatta Schengenin säännösten tiettyjä osia. Oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alue muodostuu viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikasta sekä muusta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvästä politiikasta mukaan lukien ulkorajojen valvonta, oikeudellisesta yhteistyöstä siviili- ja rikosoikeuden aloilla sekä poliisiyhteistyöstä.

Valiokunta pitää perusteltuna, ettei Kroatia tule EU-jäsenyyden myötä automaattisesti osaksi Schengen-alueetta, vaan sisärajavalvonta ja -tarkastukset säilyvät toistaiseksi Kroatian ja nykyisten Schengen-valtioiden välillä. Neuvosto tekee aikanaan — valmistelu- ja arviointivaiheen jälkeen — päätöksen sisärajatarkastusten poistamisesta. Tämä tapahtuu sen jälkeen, kun Kroatia täyttää täysimääräisesti Schengenin säännösten soveltamisen vaatimukset. Liittymisneuvotteluissa ei ole sovittu aikataulua tätä koskevalle neuvoston päätökselle.

Keskeinen edellytys sisärajatarkastusten poistamiselle on niin sanottujen korvaavien toimenpiteiden tehokas soveltaminen. Nämä toimenpiteet koskevat erityisesti ulkorajavalvontaa, poliisiyhteistyötä, oikeudellista yhteistyötä ja Schengenin tietojärjestelmää. Komission seuranta muodostuu muun muassa säännöllisesti ajan tasalle saatettavista vertailutaulukoista, ja edellinen neuvottelulukua 24 koskeva seuranta- taulukko on julkaistu 29.10.2012.

Komission tiedonannon 10.10.2012 mukaan Kroatia täyttää yleisesti ottaen liittymisneuvotteluissa antamansa sitoumukset ja sille asetetut vaatimukset vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla, joten sen pitäisi pystyä panemaan kyseisen alan säännöstö täytäntöön liittymisajan kohtana. Kroatian on kuitenkin toteutettava tehostettuja toimia maahanmuuton, viisumipolitiikan, rajaturvallisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden, myös ihmiskaupan ja terrorismin torjunnan aloilla, jotta se saisi jäsenyyshaatimukset päätökseen liittymiseen mennessä.

Henkilöiden vapaa liikkuvuus

Kroatian ja EU:n välinen viisumivapaussopimus on solmittu jo vuonna 1992, minkä vuoksi Kroatian kansalaiset eivät tarvitse nykyisinkään Suomeen matkustaessaan viisumia, jos oleskelu kestää enintään 90 päivää eikä sen aikana ole tarkoitus tehdä työtä.

EU-maiden kansalaiset voivat käyttää toiseen EU-maahan matkustaessaan matkustusasiakirjana passin sijasta henkilökorttia. Kroatian liittymisestä lähtien maan kansalaisilleen myöntämät henkilökortit hyväksytään matkustusasiakirjana Suomeen saavuttaessa ja lisäksi Suomen kansalainen voi matkustaa Kroatiaan käyttäen matkustusasiakirjana passin sijasta henkilökorttia.

Unionin kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään on oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueilla. Vapaa liikkumisoikeus koskee paitsi työvoimaa myös taloudellisesti ei-aktiivisia henkilöitä, kuten opiskelijoita ja eläkeläisiä. Muun muassa sen vuoksi, että Kroatia on väkiluvultaan suhteellisen pieni ja Suomesta etäällä sijaitseva valtio, valiokunta ei pidä tarpeellisena esittää työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevien siirtymäaikojen käyttöönottoa suhteessa Kroatiaan. Muuttoliikkeen Kroatiasta muualle EU:n alueelle arvioidaan kokonaisuudessaan jäävän kohtalaisen vähäiseksi.

Oikeuslaitos ja perusoikeudet

Unioniin liittymisen jälkeen Kroatia soveltaa oikeuslaitoksen ja perusoikeuksien alalla unionin lainsäädäntöä kokonaisuudessaan. Saadun selvityksen mukaan liittymissopimus ei aiheuta tarvetta muuttaa Suomessa voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöä. Liittymissopimuksen 36 artiklan nojalla komissio seuraa tiiviisti kaikkia Kroatian neuvotteluissa antamia sitoumuksia. Näihin kuuluvat myös Kroatian antamat sitoumukset oikeuslaitoksen ja perusoikeuksien alalla.

Edellä on jo viitattu komission monitorointiraporttiin, josta ilmenee, että Kroatian jäsenyyshaatimukset etenevät myös oikeuslaitosta ja perusoikeuksia koskevien kysymysten osalta yleisesti ottaen hyvin. Komissio on kuitenkin edellyttänyt Kroatialta vielä lisätoimia neuvottelulu-

vun 23 kysymyksissä, jotka koskevat esimerkiksi oikeuslaitoksen tehokkuutta, täytäntöönpanolainsäädäntöä ja eturistiriitojen käsittelyä.

Hallintovaliokunta kiinnittää toimialansa kannalta tässä kohdin vielä huomiota siihen, että rikostorjunta- ja syyttäjäviranomaisten ja tuomioistuinten tulee komission mukaan osoittaa, että syntyy todellisia tuloksia korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden tutkinnassa, syyttämässä ja tuomioistuinkäsittelyssä. Poliisin tulee olla proaktiivinen erityisesti korkean tason korruption epäilyjen tutkinnassa, kun taas syyttäjän tulee kiinnittää enemmän huomiota paikallistason korruption tutkintaan. Erityistä huomiota tulee myös kiinnittää korruption torjuntaan valtio-omisteisissa yhtiöissä.

Saadun selvityksen mukaan liittymisneuvottelujen yhteydessä on kiinnitetty erityistä huomiota etnisten vähemmistöjen, erityisesti serbi- ja romaniväestön aseman parantamiseen Kroatiassa. Maan hallitus on tehnyt EU:n edellyttämiä toimenpiteitä, jotta romaniväestön elinolosuhteet, integroituminen valtaväestöön, koulutus ja työllisyys lähenisivät valtaväestön asemaa. Romaniväestön aseman parantaminen edellyttää valiokunnalle esitetyn tiedon mukaan määrätietoista ja tehostettua jatkotyötä erityisesti koulutukseen, työllistymiseen ja terveydenhoitoon liittyen.

Yhteenveto

Asiantuntijakuulemisessa on korostettu, että uusi valtio voidaan hyväksyä unionin jäseneksi

vasta, kun se täyttää kaikilta osin jäsenyyksivaatimukset ja on näin ollen riittävän kypsä jäsenyyteen. Kroatian osalta jäsenyyksikriteerien toimeenpano on edennyt myönteisesti. Maa on sitoutunut asetettujen tavoitteiden täyttämiseen. Tärkeää on, että myös komissio jatkaa tehokasta seurantaa jäljellä olevien toimenpiteiden osalta. Tapahtunut kehitys, meneillään olevat toimenpiteet ja Kroatian antamat sitoumukset huomioon ottaen on realistista odottaa, että Kroatia täyttää jäsenyyksivaatimukset täysimääräisesti vuoden 2013 heinäkuun alkuun mennessä. Mikäli vastoin perusteltuja odotuksia näin ei kuitenkaan tapahtuisi, on puuttuvan kehityksen aikaansaamiseksi käytettävissä liittymissopimukseen sisältyvä suojalausekemenettely tavanomaisen rikkomusmenettelyn lisäksi.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta puoltaa Kroatian liittymissopimuksen ja hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä tarkoituksin, että ensi vuoden heinäkuun alusta Kroatiasta tulee uusi ja 28. Euroopan unionin jäsenvaltio.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä esitetyn huomioon.

HaVL 19/2012 vp — HE 138/2012 vp

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pirkko Mattila /ps	Elsi Katainen /kesk
vpj.	Maarit Feldt-Ranta /sd	Timo V. Korhonen /kesk
jäs.	Heikki Autto /kok	Antti Lindtman /sd
	Reijo Hongisto /ps	Outi Mäkelä /kok
	Risto Kalliorinne /vas	Tapani Mäkinen /kok
	Mika Kari /sd	Markku Mäntymaa /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.