

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 14/2012 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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä marraskuuta 2012 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi 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 annetun lain kumoamisesta (HE 138/2012 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti hallintovaliokunta ja lakivaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (HaVL 19/2012 vp ja LaVL 14/2012 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja, suurlähettiläs Juha Ottman, yksikön päällikkö Päivi Laivola de Rosière, yksikön päällikkö Erik Lundberg, yksikön päällikkö Kaija Suvanto ja projektiavustaja Anette Parviainen, ulkoasiainministeriö
- yksikön päällikkö Matti Sarasmaa, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Akseli Koskela, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja Teija Tiilikainen, Ulkopoliittinen instituutti.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- Amnesty International - Suomen osasto.

HALLITUKSEN ESITYS

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

keudet ja velvollisuudet sellaisina kuin ne kyseisten sopimusten sekä liittymissopimukseen ja liittymisasiakirjaan kirjattujen ehtojen mukaan ovat.

Liittymissopimus tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2013, jos kaikki liittymissopimuksen 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

Euroopan unionin laajentuminen on merkittävä tekijä Euroopan eheytyemisessä kylmän sodan jälkeisen kahtiajaon jälkeen. Kroatian liittyminen pitää nähdä tässä historiallisessa yhteydessä ja osana sitä laajempaa politiikkaa, jonka mukaisesti 10 Euroopan maata liittyivät unioniin vuonna 2004 ja kaksi maata vuonna 2007. Unioni on yli kuuden vuosikymmenen aikana edistänyt rauhaa ja sovintoa, demokratiaa ja ihmisoikeuksia Euroopassa. Tämä todettiin Euroopan unionin 2012 saaman Nobelin rauhanpalkinnon yhteydessä.

Ulkoasiainvaliokunta tukee unionin laajentumispolitiikkaa ja pitää sen perusfilosofiaa, joka lähtee jäsenyyteen kykenevien maiden aidosta tasavertaisesta mahdollisuudesta tulla unionin jäseniksi, onnistuneena. Samalla ulkoasiainvaliokunta toteaa, että EU-jäsenyyden tulee perustua objektiivisille edellytyksille, ns. Kööpenhaminan kriteereille. Ulkoasiainvaliokunta on aiemmissa kannanotoissaan (mm. UaVM 2/2006 vp ja UaVM 6/2006 vp) korostanut uskottavan jäsenyysperspektiivin merkitystä Euroopan vakaudelle ja laajentumisen myönteistä vaikutusta myös EU:n oman elinvoiman ylläpitämisessä. Poliitiikan vaikuttavuus edellyttää sen johdonmukaista toteuttamista, mukaan lukien välitön

puuttuminen ongelmiin, etenkin kun otetaan huomioon lähentymisprosessin pitkä kesto.

Liittymissopimuksen keskeinen sisältö

Liittymisneuvottelut päätettiin kesäkuussa 2011 ja liittymissopimus allekirjoitettiin joulukuussa 2011. Sen mukaan Kroatian on määrä tulla unionin jäseneksi 1.7.2013, mikäli kaikki jäsenmaat ovat siihen mennessä ratifioineet liittymissopimuksen. Marraskuun lopussa 2012 yhdeksäntoista jäsenmaata on ratifioinut sopimuksen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan aiemmissa neuvotteluissa todettuja puutteita neuvottelumenettelyssä on korjattu. Erityisesti ns. oikeusvaltiokysymyksissä (uudet neuvottelukokonaisuudet: oikeuslaitos ja perusoikeudet sekä oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alue) uutta menettelyä pidetään hyvänä.

Kroatian liittymisneuvotteluja joulukuussa 2011 päätettäessä EU katsoi, että Kroatia täyttää EU-jäsenyyden poliittiset kriteerit. Kroatian todettiin edenneen hyvin jäsenyyshedellytysten täyttämisessä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Kroatia toimii rakentavasti yhteistyössä Länsi-Balkanin alueen muiden maiden kanssa.

Kroatian lainsäädäntö ja viranomaiskäytännöt eivät kuitenkaan vielä neuvottelujen päättyessä kaikilta osin täyttäneet jäsenyyuskriteerejä. Uudistusten jatkuvuuden ja peruuttamattomuuden varmistamiseksi sovittiin seurantamekanismista Kroatian liittymiseen saakka. Seuranta katsottiin aiheelliseksi erityisesti siitä syystä, että neuvotteluissa ei sovittu vastaavasta jäsenyyttä lykkäävästä suojalausekkeesta, jollainen on Bulgarian ja Romanian liittymissopimuksessa. Liittymissopimus sisältää määräyksen, jonka mukaan neuvosto voi määränemmistöllä komission ehdotuksesta toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, mikäli Kroatia ei ole edennyt toimeenpanossa sovitun mukaisesti. Toimenpiteitä ei saa pitää voimassa kauemmin kuin on ehdotomasti tarpeen. Neuvoston on samaa menettelyä noudattaen poistettava toimenpiteet, kun epäkohtiin on puututtu tehokkaasti.

Kroatian liittymissopimus sisältää muiden liittymisehtojen ohella lisäksi kolme suojalause-

ketta; yleinen taloudellinen suojalauseke (37 artikla), sisämarkkinasuojalauseke (38 artikla) sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeva suojalauseke (39 artikla). Taloudellisen suojalausekkeen tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi puuttuminen laajentumisesta unionille aiheutuviin odottamattomiin taloudellisiin vaikutuksiin. Sisämarkkinasuojalauseketta voidaan soveltaa, jos Kroatia ei pysty täyttämään sisämarkkinoiden alaan kuuluvia jäsenyysoikeuksia ja tämä aiheuttaa tai uhkaa aiheuttaa vakavia häiriöitä sisämarkkinoiden toiminnalle. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alaa koskevaa suojalauseketta voidaan soveltaa, jos alaa koskevien säädösten saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä tai täytäntöönpanossa on vakavia puutteita tai välittömiä riskejä tällaisten puutteiden syntymisestä.

Komissio voi hyväksyä suojalausekkeiden mukaisesti toimenpiteitä, joilla pyritään puuttumaan syntyneeseen häiriötilanteeseen jo ennen Kroatian liittymistä ja kolme vuotta liittymisen jälkeen. Tämän jälkeen on käytettävissä normaali rikkomusmenettely. Rikkomusmenettely alkaa virallisella huomautuksella. Tämän vaiheen jälkeen komissio voi viedä asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Jos Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 260 artiklan mukainen menettely etenee kannevaiheeseen ja unionin tuomioistuin katsoo, ettei aiempaa tuomiota ole pantu asianmukaisesti täytäntöön, unionin tuomioistuin voi määrätä jäsenvaltion maksettavaksi kiinteämääräisen hyvityksen ja/tai uhkasakon.

Kroatian koko ja väestömäärä on pieni (noin 4.5 milj.), joten sen taloudellinen painoarvo laajentuneessa unionissa ei ole merkittävä, eikä jäsenyydestä ole nykyisissä jäsenvaltioissa odotettavissa näkyviä välittömiä kansantaloudellisia vaikutuksia. Vaikutukset Kroatiaan ovat selvästi suuremmat. Kokemukset aiemmista laajentumisista unionin keskitasoa köyhempiin maihin osoittavat, että liittyminen johtaa kyseisissä maissa ulkomaankaupan, investointien ja hyvinvoinnin kasvuun sekä teknisen kehityksen nopeutumiseen. Sisämarkkinoiden laajentumisessa yrityksille avautuu uusia markkinoita, ja uu-

sisä jäsenvaltioissa ostovoima on nopeassa kasvussa.

Kroatian liittymisellä on suoria vaikutuksia EU:n budjettiin. Kroatia saa liittymisestään alkaen EU-budjetista allokoitavaa rahoitusta, minä lisäksi Kroatia maksaa oman maksusuutensa EU-budjettiin. Vuoden 2013 loppuvuodelle (liittymisestä lähtien) sille on budjetoitu lähes 450 miljoonan euron nettosaatavat EU:n rakenn- ja koheesiotuista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan laajentumisen suorat budjetti-vaikutukset ovat tehtyjen päätösten perusteella tiedossa vain vuoden 2013 osalta, koska vuosien 2014—2020 rahoituskehysneuvottelut ovat edelleen kesken. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vuonna 2013 Suomen maksut EU:n budjettiin kasvaisivat Kroatian liittymisen vuoksi noin 5 miljoonalla eurolla.

Kroatian liittymisvalmius

Komission lokakuussa 2012 julkistaman seurantaraportin mukaan Kroatian tulee panna täytäntöön kymmenen konkreettista uudistustavoitetta ennen huhtikuussa 2013 julkistettavaa viimeistä seurantaraporttia. Komission tavoitteet liittyvät mm. telakkateollisuuden rakennesopeutukseen, oikeuslaitoksen tehokkuuden lisäämiseen, korruption torjuntaan sekä maahanmuuttostrategian ja integroidun rajavalvonnan täytäntöönpanoon. Lisäksi komissio korostaa, että Kroatian tulee panna täytäntöön liittymiseen mennessä kaikki, myös jo aikaisemmin sovitut uudistustavoitteet.

Ulkoasiainvaliokunta painottaa aiemmista liittymisneuvotteluista saatujen kokemusten valossa liittymistä edeltävän ajanjakson merkitystä jäsenyyshedellytyksissä vielä olevien puutteiden korjaamisessa. Komission viimeinen seurantaraportti keväällä 2013 on tärkeä etappi ennen liittymistä.

Oikeusvaltiokysymykset

Ulkoasiainvaliokunta painottaa lakivaliokunnan (LaVL 14/2012 vp) kantaa, että Kroatian tulee tehdä lisätoimia kysymyksissä, jotka koskevat muun muassa oikeuslaitoksen tehokkuutta, täy-

täntöönpanolainsäädäntöä ja eturistiriitojen käsittelyä. Lakivaliokunta katsoo, että vaikka yhteistyö eurooppalaisen siviilioikeudellisen verkoston kanssa on edistynyt, Kroatian tulee vahvistaa koordinaatiota viranomaisten välisessä oikeudellisessa yhteistyössä. Lakivaliokunnan tavoin ulkoasiainvaliokunta pitää tätä tärkeänä, koska kansainvälinen oikeudellinen yhteistyö siviiliasioissa tehostuu, kun jäsenvaltioiden tuomioistuinten päätösten vastavuoroinen tunnustaminen ja täytäntöönpano jäsenyyden myötä tulevat mahdollisiksi, samoin kuin asiakirjojen tiedoksiantaminen ja todisteiden vastaanottaminen siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa. Myös rikosoikeuden alalla EU:ssa käyttöön otettaviksi sovitut oikeudelliset instrumentit saadaan tuolloin kaikilta osin käyttöön Kroatiassa.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perusoikeuksien osalta lakivaliokunnan lausuntoon ja painottaa, että Kroatian tulee kiinnittää erityistä huomiota ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, vähemmistöjen suojelemiseen ja sotarikosasioiden käsitteilyyn. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että keskeistä on panostaa rankaisemattomuuden torjuntaan ja sotarikostapausten käsitteilyyn kansallisella tasolla.

Suomi on painottanut liittymisneuvotteluissa vähemmistöjen, erityisesti romanien ja serbivähemmistön aseman parantamista. Valiokunta on huolissaan Kroatian kansalaisuudettomien osalta, joita arvioiden mukaan on jopa 1 000—2 000. Kroatian hallitus pyrkii integroimaan romanivähemmistön paremmin yhteiskuntaan. Kansallinen romanistrategia valmistuu valiokunnan saaman tiedon mukaan vuoden 2012 loppuun mennessä. Strategian tulee johtaa tehokkaaseen toimintaan ongelmien ratkaisemiseksi. Saadun selvityksen mukaan romaniväestön aseman parantaminen edellyttää määrätietoista ja tehostettua jatkotyötä erityisesti koulutukseen, työllistymiseen ja terveydenhoitoon liittyen.

Uudistusten toimeenpano

Lakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan tavoin ulkoasiainvaliokunta pitää liittymisen kannalta välttämättömänä, että Kroatia panee kevään

2013 kuluessa täytäntöön myös jo aikaisemmin sovitut uudistustavoitteet, jotka koskevat oikeuslaitoksen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta, oikeuslaitoksen tehokkuutta, sotarikosasoiden käsittelyä, pakolaisten paluuta ja korruption estämistä. Kroatian tulee osoittaa todellisia tuloksia. Uudistusten monitorointia tulee jatkaa aina liittymiseen asti, jotta voidaan varmistaa, että Kroatia on valmis EU-jäsenyyden voimaantuloon.

Ulkoasiainvaliokunta 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.

Rajaturvallisuus

Suomi on ollut aktiivinen toimija rajaturvallisuuskysymyksissä Länsi-Balkanin alueella. Kroatian jäsenyysneuvotteluihin liittyen suomalainen raja-asiantuntija on osallistunut kuusi kertaa EU:n komission monitorointikäynneille ja seurantaraporttien laadintaan. Saadun selvityksen mukaan Kroatian voidaan katsoa täyttävän jäsenyyden minimivaatimukset. Komission lokakuussa 2012 julkistamassa seurantaraportissa on kaksi erilliskysymystä, jotka Kroatian tulee vielä saattaa kuntoon ennen liittymispäivää. Raportin mukaan Kroatian tulee saada Neumin alueen rajanylityspaikat valmiiksi ja rajapoliisille vuodelle 2012 asetettu rekrytointivaatimus tulee saada täytetyksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan edellä mainitut tehtävät on mahdollista hoitaa liittymiseen mennessä. Valiokunta huomauttaa, että liittyminen Euroopan unioniin ei tarkoita liittymistä Schengen-alueeseen. Liittymissopimuksessa luetellaan ne Schengenin säännösten osat, joita Kroatian on sovellettava liittymispäivästä alkaen. Suomen ja Kroatian ensi keväänä alkavan hankkeen (Twinning) tavoitteena on Kroatian kansallisen viisumijärjestelmän yhdenmukaistaminen EU:n viisumijär-

jestelmän kanssa. Valiokunta pitää hyvänä, että Suomen ministeriöt ja virastot ovat tukeneet asiantuntemuksellaan Kroatian eri toimialojen jäsenyysvalmisteluja jo 15:ssä Twinning-hankkeessa.

Kilpailupolitiikka ja telakkateollisuus

Telakkateollisuuden osalta komissio kehottaa Kroatiaa kiirehtimään telakkateollisuuden rakennesopeutusta viemällä päätökseen sovitut valtion omistamien telakoiden uudelleenjärjestelyt. Yksityistämisen prosessin etenemiseen on vaikuttanut telakkasektorin ylikapasiteetti globaalitasolla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Kroatian on tarkoitus saada uudistukset valmiiksi 31.1.2013 mennessä. Suomen kannalta oleellista on se, että Kroatia kilpailee jatkossa samojen sääntöjen mukaan kuin muutkin EU-maat eikä saa kilpailuetua valtiontuista. Kroatian liittyessä komissio määrää Kroatian perimään takaisin kaikki liittymissopimuksen vastaisesti määrätty pelastamis- ja rakennetuet. Valiokunta painottaa tasavertaisen kilpailutilanteen varmistamista Suomen telakkateollisuudelle.

Hallituksen esityksessä on tehty selkoa eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta ja käsittelyjärjestyksestä. Esityksen mukaan sopimus voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislainsäädäntöä voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämismenettelyssä.

Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa aktiivisesti Kroatian liittymisprosessia ja tiedottaa eduskunnalle asiasta säännöllisesti liittymiseen asti, jotta voidaan varmistua maan valmiudesta liittyä unioniin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen ja

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

UaVM 14/2012 vp — HE 138/2012 vp

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Timo Soini /ps	Johannes Koskinen /sd
vpj.	Pertti Salolainen /kok	Annika Lapintie /vas
jäs.	Jouni Backman /sd	Maria Lohela /ps
	Christina Gestrin /r	Petteri Orpo /kok
	Pekka Haavisto /vihr	Tom Packalén /ps
	Ilkka Kanerva /kok	Aila Paloniemi /kesk
	Ilkka Kantola /sd	Ben Zyskowitz /kok
	Mari Kiviniemi /kesk	vjäs. Timo Heinonen /kok.
	Katri Komi /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Svinhufvud.

VASTALAUSE

Perustelut

Euroopan unioni on syvässä taloudellisessa ja poliittisessa kriisissä. Edellisten laajenemisten yhteydessä on jäseneksi päässyt maita, joiden ihmisoikeus- ja taloustilanne eivät ole olleet hyväksyttävällä ja jäsenkriteerit täyttävällä tasolla.

Kroatian jäsenyys aiheuttaa Suomen EU-jäsenmaksuosuuden kasvamista. Vuoden 2013 loppuvuodesta (liittymisestä lähtien) sille on budjetoitu lähes 450 miljoonan euron nettosaatat EU:n rakenne- ja koheesiorahastoista. Tämä merkitsee Suomen jäsenmaksuosuuden kasvua.

Korruptio on Kroatiassa ongelma, jonka kitkemisestä tarvitaan lisänäyttöä. Ihmisoikeustilanteessa suurin ongelma on kansalaisuudettomien ihmisten (1 000—2 000) asema.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että eduskunta ei hyväksy hallituksen esityksessä tarkoitettua sopimusta ja

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2012

Timo Soini /ps
Maria Lohela /ps
Tom Packalén /ps