

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 14/2012 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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 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 sidan (RP 138/2012 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har förvaltningsutskottet och lagutskottet lämnat utlåtande

(FvUU 19/2012 rd och LaUU 14/2012 rd) om ärendet. Utlåtandena återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Erkki Tuomioja, ambassadör Juha Ottman, enhetschef Päivi Laivola de Rossière, enhetschef Erik Lundberg, enhetschef Kaija Suvanto och projektassistent Anette Parviainen, utrikesministeriet
- enhetschef Matti Sarasmaa, inrikesministeriet
- överinspektör Akseli Koskela, arbets- och näringsministeriet
- direktör Teija Tiilikainen, Utrikespolitiska institutet.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Amnesty International Finlands avdelning rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner fördraget mellan Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien, Finland, Sverige, Förenade kungariket (Europeiska unionens medlemsstater) och Kroatien om Kroatiens anslutning till Europeiska unionen. Fördraget undertecknades i Bryssel i december 2011. En viktig del av fördraget utgör anslutningsakten jämte bilagor med villkor för anslutningen och anpassningar i de fördrag som ligger till grund för unionen samt ett protokoll i en särskild fråga. 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 anslutningsfördraget 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 ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget om Kroatiens anslutning till Europeiska unionen som hör till området för lagstiftningen. 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 lagstiftningen.

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Inledning

Utvidgningen av Europeiska unionen är en viktig bidragande faktor när det gäller att ena Europa efter den tudelning som kalla kriget hade fört med sig. Kroatiens medlemskap ska ses i detta historiska sammanhang och som en del av en större politisk helhet där tio länder anslöt sig till unionen 2004 och två 2007. Unionen har redan i över sex årtionden främjat fred, försoning, demokrati och mänskliga rättigheter i Europa. Detta konstaterades när EU fick Nobels fredspris 2012.

Utrikesutskottet stöder unionens utvidgningspolitik och anser att den grundläggande filoso-

fin är lyckad - den utgår från att de länder som har kapacitet för medlemskap faktiskt har jämlika möjligheter att bli EU-medlemmar. Samtidigt slår utskottet fast att medlemskapet ska bygga på objektiva villkor, de s.k. Köpenhamnskriterierna. Utskottet har i sina tidigare ställningstaganden (bl.a. UtUB 2/2006 rd och UtUB 6/2006 rd) betonat hur viktigt ett trovärdigt medlemskapsperspektiv är för stabiliteten i Europa och vilka positiva effekter utvidgningen har också för att upprätthålla EU:s egen livskraft. För att en viss politik ska få genomslag måste den genomföras konsekvent, vilket också inbegriper att man omedelbart ingriper i problem, särskilt med beaktande av hur lång tillnärmningsprocessen är.

Anslutningsfördragets centrala innehåll

Anslutningsförhandlingarna avslutades i juni 2011 och anslutningsfördraget undertecknades i december 2011. Enligt fördraget ska Kroatien bli EU-medlem den 1 juli 2013, om alla medlemsländer har ratificerat fördraget före det. Fram till utgången av november 2012 hade 19 medlemsländer ratificerat fördraget.

Enligt uppgift har de brister i förfarandet som konstaterats i tidigare förhandlingar rättats till. Särskilt när det gäller rättsstatsfrågorna (nya förhandlingskapitel: rättsväsen och grundläggande rättigheter samt området med frihet, säkerhet och rättvisa) anses det nya förfarandet fungera väl.

EU ansåg att Kroatien uppfyllde de politiska kriterierna för medlemskap när förhandlingarna avslutades i december 2011. Det slogs fast att landet hade avancerat väl när det gällde att uppfylla medlemskapsvillkoren. Enligt inkommen utredning arbetar Kroatien konstruktivt i samarbete med de andra länderna i västra Balkan.

Men samtidigt uppfyllde landets lagstiftning och myndighetspraxis dock ännu inte kriterierna till alla delar när förhandlingarna avslutades. Därför träffades det överenskommelse om en övervakningsmekanism fram till Kroatiens medlemskap i syfte att sörja för att reformerna fortsätter och är oåterkalleliga. Det ansågs att övervakning behövs i synnerhet för att förhandlingarna inte utmynnade i en likadan uppskjutande skyddsklausul som ingår i Bulgariens och Rumäniens anslutningsfördrag. Kroatiens anslutningsfördrag innehåller en bestämmelse enligt vilken rådet med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen får vidta lämpliga åtgärder om inte Kroatien följt vad som överenskommit i fråga om genomförande. Åtgärderna ska inte kvarstå längre än vad som är absolut nödvändigt, och de ska upphävas av rådet enligt samma förfarande när bristerna effektivt avhjälpas.

Kroatiens anslutningsfördrag innehåller utöver övriga anslutningsvillkor tre skyddsklausuler, nämligen en allmän ekonomisk skyddsklausul (artikel 37), en skyddsklausul som gäller inre marknaden (artikel 38) och en skyddsklausul som gäller området med frihet, säkerhet och rätt-

visa (artikel 39). Syftet med den ekonomiska skyddsklausulen är att göra det möjligt att ingripa vid oväntade ekonomiska konsekvenser som utvidgningen orsakar unionen. Skyddsklausulen för den inre marknaden kan tillämpas, om Kroatien inte kan uppfylla sina medlemskapsförpliktelser inom området den inre marknaden och detta orsakar eller riskerar orsaka allvarliga störningar i den inre marknads sätt att fungera. Skyddsklausulen i fråga om området med 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 i enlighet med skyddsklausulerna vidta lämpliga åtgärder i syfte att åtgärda det uppkomna läget redan före Kroatiens anslutning och också tre år efter anslutningen. Efter detta kan normalt överträdelseförfarande tillgripas. Ett sådant förfarande inleds med en formell anmärkning. Efter detta skede kan kommissionen hänskjuta ärendet till EU-domstolen. Om ett förfarande enligt artikel 260 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) leder ända till talan inför domstolen, och domstolen anser att en tidigare dom inte har följts på lämpligt sätt kan domstolen ålägga medlemsstaten att betala ett standardbelopp och/eller vite.

Kroatien är ett litet land med liten befolkning (ca 4,5 miljoner) och därmed kommer landet inte att ha betydande ekonomiska vikt inom EU. Några betydande direkta konsekvenser på samhällsekonomisk nivå är inte att vänta i de nuvarande medlemsstaterna. Verkningarna blir klart större för Kroatien. Erfarenheterna från EU:s tidigare utvidgningar till länder som är fattigare än EU-genomsnittet visar att anslutningen i de nya medlemsländerna leder till att utrikeshandeln, investeringarna och välfärden ökar och att den tekniska utvecklingen försnabbas. När den inre marknaden utvidgas öppnas nya marknader upp för företagen, och i de nya medlemsstaterna förbättras köpkraften i snabb takt.

Anslutningen får direkta konsekvenser för EU:s budget. Med start från anslutningen får Kroatien allokerad finansiering ur EU-budgeten

och därtill betalar Kroatien sin egen betalningsandel till EU-budgeten. För slutet av 2013 (räknat från anslutningen) budgeteras ett belopp på nästan 450 miljoner euro i nettobidrag till Kroatien från EU:s struktur- och sammanhållningsfonder. Utskottet erfar att de direkta budgeteffekterna av utvidgningen är utifrån redan fattade beslut kända bara för 2013, eftersom förhandlingarna om budgetramen för 2014–2020 fortfarande pågår. Enligt uppgift kommer Finlands bidrag till EU:s budget 2013 att öka med ca 5 miljoner euro till följd av Kroatiens medlemskap.

Hur förberett Kroatien är för medlemskap

Enligt den övervakningsrapport som kommissionen offentliggjorde i oktober 2012 ska Kroatien uppfylla tio konkreta reformmål före den sista övervakningsrapporten, som offentliggörs i april 2013. De mål som kommissionen listat gäller bland annat omstruktureringen av varvsindustrin, effektiviseringen av rättsväsendet, kampen mot korruptionen och genomförandet av migrationsstrategin och den integrerade gränsförvaltningen. Dessutom understryker kommissionen att Kroatien ska fullfölja alla, också tidigare överenskomna, reformmål innan anslutningen.

Utrikesutskottet understryker i ljuset av erfarenheterna från tidigare anslutningsförhandlingar hur viktig tiden före anslutningen är för korrigering av de brister som kvarstår när det gäller villkoren för medlemskap. Kommissionens sista övervakningsrapport våren 2013 är en viktig etapp inför anslutningen.

Rättsstatsfrågor

Utrikesutskottet framhäver lagutskottet ståndpunkt (LaUU 14/2012 rd), dvs. att det krävs fortsatta åtgärder från Kroatiens sida i fråga om bl.a. rättsväsendets effektivitet, genomförandelagstiftning och behandlingen av intressekonflikter. Lagutskottet anser att Kroatien bör stärka samordningen inom myndigheternas rättsliga samarbete, även om samarbetet med det europeiska nätverket på privaträttens område har blivit

bättre. Liksom lagutskottet anser utrikesutskottet detta vara viktigt, eftersom det internationella civilrättsliga samarbetet blir effektivare när det i och med medlemskapet blir möjligt för medlemstaternas domstolar att ömsesidigt erkänna och verkställa varandras domar, liksom även att delge handlingar och ta emot bevisning i civil- och handelsrättsliga mål. Också på det straffrättsliga området kommer de rättsliga instrument som man kommit överens om att införa inom EU då fullt ut att kunna tillämpas i Kroatien.

Utrikesutskottet vill i fråga om de grundläggande rättigheterna i likhet med lagutskottet understryka att Kroatien måste fästa särskild vikt vid respekten för de mänskliga rättigheterna, skyddet av minoriteter och behandlingen av krigsförbrytelsemål. Det är viktigt att satsa på att bekämpa strafffrihet och på behandling av krigsförbrytelsemål på nationell nivå, anser utrikesutskottet.

Finland underströk under anslutningsförhandlingarna minoriteternas, särskilt romernas och den serbiska minoritetens, ställning. Utskottet oroar sig för dem som saknar medborgarskap i Kroatien. De är enligt uppskattning hela 1 000–2 000 till antalet. Den kroatiska regeringen anstränger sig för att bättre integrera den romska minoriteten i samhället. Enligt uppgift kommer en nationell strategi för romska frågor att bli klar före utgången av 2012. Strategin ska leda till effektiv verksamhet i syfte att lösa problem. Utskottet erfar att en förbättrad ställning för den romska befolkningen kräver målmedvetet och effektiviserat fortsatt arbete särskilt när det gäller utbildning, sysselsättning och hälsovård.

Reformgenomförande

I likhet med lagutskottet och förvaltningsutskottet anser utrikesutskottet att det med tanke på Kroatiens anslutning är nödvändigt att landet under våren 2013 uppfyller de reformmål, inklusive tidigare överenskomna, som gäller rättsväsendets självständighet och oavhängighet, dess effektivitet, behandlingen av krigsförbrytelsemål, flyktingars återvändande och förebyggan-

de av korruption. Kroatien måste uppvisa faktiska resultat. Övervakningen av reformerna måste fortsätta ända fram till anslutningen så att man kan säkerställa att Kroatien är förberett för EU-medlemskapets ikraftträdande.

Utrikesutskottet 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 är det viktigt att se till att landet har tillräcklig ekonomisk och annan beredskap att genomföra lagstiftningen.

Gränsförvaltning

Finland har agerat aktivt i frågor som gäller säkerheten vid gränserna på västra Balkanhalvön. I samband med Kroatiens medlemskapsförhandlingar har en finländsk gränsexpert deltagit sex gånger i kommissionens övervakningsbesök och övervakningsrapportering. Enligt uppgift kan Kroatien anses uppfylla minimikriterierna för medlemskap. I kommissionens övervakningsrapport från oktober 2012 finns två särskilda frågor som Kroatien måste åtgärda före anslutningsdagen. Enligt rapporten måste landet slutföra byggandet av gränsövergångar vid Neumkorridoren och uppnå det fastställda rekryteringsmålet för gränspolisen för 2012. Enligt de uppgifter som utskottet fått är det möjligt att utföra dessa uppgifter före medlemskapet. Utskottet påpekar att EU-medlemskap inte innebär att landet går med i Schengenområdet. Anslutningsfördraget räknar upp de delar av Schengenregelverket som Kroatien ska börja tillämpa på anslutningsdagen. Finland och Kroatien ska inleda ett projekt för partnersamverkan (twinning) i vår i syfte att göra det kroatiska viseringssystemet enhetligt med EU:s system. Det är bra att Finlands ministerier och ämbetsverk har bidragit med sin expertis för att stödja Kroatiens medlemskapsförberedelser på olika områden redan genom 15 olika projekt för partnersamverkan.

Konkurrenspolitik och varvsindustrin

I fråga om varvsindustrin uppmanar kommissionen Kroatien att påskynda anpassningen av varvsindustrin genom att slutföra omstruktureringen av de statsägda varven. Det är den globala överkapaciteten inom varvssektorn som inverkat på hur privatiseringsprocessen fortskridit. Enligt inkommen utredning är det meningen att Kroatien ska bli klar med dessa reformer senast den 31 januari 2013. Det som är väsentligt för Finlands del är att Kroatien i fortsättningen konkurrerar efter samma regler som övriga EU-länder och inte har en konkurrensfördel genom statligt stöd. När Kroatien blir EU-medlem kommer kommissionen att förordna Kroatien att återkräva allt undsättnings- eller strukturstöd som beviljats i strid med anslutningsfördraget. Utskottet understryker att man måste se till att konkurrensläget är rättvist för Finlands varvsindustri.

I propositionen redovisar regeringen för orsaken till att riksdagens samtycke krävs och för behandlingsordningen. Fördraget kan godkännas med enkel majoritet och lagen om sättande i kraft av fördraget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, enligt propositionen.

Utrikesutskottet förutsätter att statsrådet aktivt följer hur Kroatiens anslutningsprocess framskrider och att det fram till anslutningen regelbundet informerar riksdagen om saken så att landets beredskap för anslutning kan säkerställas.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner fördraget i propositionen och

godkänner lagförslaget utan ändringar.

UtUB 14/2012 rd — RP 138/2012 rd

Helsingfors den 5 december 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf
vordf. Pertti Salolainen /saml
medl. Jouni Backman /sd
Christina Gestrin /sv
Pekka Haavisto /gröna
Ilkka Kanerva /saml
Ilkka Kantola /sd
Mari Kiviniemi /cent
Katri Komi /cent

Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Maria Lohela /saf
Petteri Orpo /saml
Tom Packalén /saf
Aila Paloniemi /cent
Ben Zyskowitz /saml
ers. Timo Heinonen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Svinhufvud.

RESERVATION

Motivering

Europeiska unionen befinner sig i en djup ekonomisk och politisk kris. I samband med de senaste utvidgningarna blev sådana länder medlemmar vars situation i fråga om mänskliga rättigheter och ekonomiska läge inte låg på en acceptabel nivå som uppfyllde medlemskapskriterierna.

Kroatiens medlemskap innebär att Finlands EU-avgift stiger. För slutet av 2013 (räknat från anslutningen) budgeteras ett belopp på nästan 450 miljoner euro i nettobidrag till Kroatien från EU:s struktur- och sammanhållningsfonder. Detta innebär att vår betalningsandel växer.

Korruption är ett sådant problem i Kroatien där det krävs ytterligare bevis på faktiska framsteg. Det största problemet i fråga om de mänskliga rättigheterna är situationen för dem som saknar medborgarskap (1 000—2 000 personer).

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen inte godkänner fördraget i propositionen och

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors den 5 december 2012

Timo Soini /saf
Maria Lohela /saf
Tom Packalén /saf