

EDUSKUNTA

*ù&^r*

VALIOKUNNAT

ASIAKIRJAVIHKO

Vre **aiâ/aoo**^ **uyj**

*4^uu ^foCObvp*



# SUOMEN EDUSKUNTA .....#^,vv^-

## Asian valiokuntakäsittely

### HE 218/2005 vp

**Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten voimaansaattamislakien kumoamisesta**

*Ministeriö* Ulkoasiainministeriö

1 — "valhe" /Jaostokäsittely 1 '«'stelu^he 1 Ratkaistavana 1 "päättynyt" ■

Täysistunto lähettänyt 07.02.2006 ulkoasiainvaliokuntaan mietintöä varten Täysistunto lähettänyt 07.02.2006 suureen valiokuntaan lausuntoa varten Täysistunto lähettänyt 07.02.2006 valtiovarainvaliokuntaan lausuntoa varten Täysistunto lähettänyt 07.02.2006 hallintovaliokuntaan lausuntoa varten

### Ulkoasiainvaliokunta

*Saapunut* 08.02.2006

### Käsittelyvaiheet

14.02.2006 Ilmoitettu asia valiokuntaan saapuneeksi mietinnön antamista varten.

### Käsittely

- 24.02.2006 Asiantuntijoiden kuuleminen
- komission jäsen Olli Rehn, EU:n komissio
  - kabinettipäällikkö Timo Pesonen, EU:n komissio

### Suuri valiokunta

*Saapunut* 07.02.2006

### Käsittelyvaiheet

08.02.2006 Ilmoitettu asia valiokuntaan saapuneeksi lausunnon antamista varten.

### Valtiovarainvaliokunta

*Saapunut* 08.02.2006

*Käsittely päättynyt* 24.03.2006 VaVL 8/2006 vp

### Käsittelyvaiheet



10.02.2006 Ilmoitettu asia valiokuntaan saapuneeksi lausunnon antamista varten.

10.02.2006 Asiantuntijasuunnitelma hyväksytty 21.03.2006 Asiantuntijoiden kuuleminen

- ulkoasiainsihteri Olli Kantanen, ulkoasiainministeriö (K)
- finanssineuvos Kari Varis, valtiovarainministeriö

24.03.2006 Valmistunut:

- VaVL 8/2006 vp

### **Hallintovaliokunta**

*Saapunut* 07.02.2006

*Käsittely päättynyt* 24.03.2006 HaVL 14/2006 **vp**

### **Käsittelyvaiheet**

#### **Asian ilmoittaminen**

08.02.2006 Ilmoitettu asia valiokuntaan saapuneeksi lausunnon antamista varten.

**Käsittely** 16.02.2006

17.02.2006

Asiantuntijoiden kuuleminen

- professori Tuomas Ojanen, (K)

Asiantuntijoiden kuuleminen

- yksikön päällikkö Merja Lindroos-Binham, ulkoasiainministeriö (K)

22.03.2006 - ylijohtaja Antti Pelttari, sisäasiainministeriö (K)

24.03.2006 - hallitusneuvos Liisa Heinonen, työministeriö (K)

Merkitty saapuneeksi

- oikeusministeriön kirjallinen lausunto.

Todettu asiantuntijakuuleminen päättyneeksi.

Yleiskeskustelu

Yksityiskohtainen käsittely

Valmistunut:

- HaVL 14/2006 vp

*Päivitetty* 24.03.2006 13:43:05

<http://fakta.edu>^^

27.3.2006

DIAARIOTE

HALLINTOVALIOKUNTA HE

218/2005 vp

*Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten voimaansaattamislakien kumoamisesta*

Saapunut: Lausuntoa varten

Mietintövk: UaV

Lähettäjä: Täysistunto

Saapumispvm: 07.02.2006

Lähetyspvm: 07.02.2006

Tilakoodi: Käsittely päättynyt

Lopputoimi: HaVL 14/2006 vp

Lopputoim.pvm: 24.03.2006

24.03.2006		Lausunto lähetetty	HaVL 14/2006 vp
		UaV	
24.03.2006		Valmistunut	HaVL 14/2006 vp
24.03.2006		Yksityiskohtainen käsittely	
24.03.2006	Käsittely	Yleiskeskustelu	
22.03.2006		Valmistava keskustelu	
22.03.2006	Käsittely	Asiantuntijakuulemisen päättäminen	
17.02.2006		Kirjallinen lausunto	oikeusministeriön
17.02.2006	Käsittely	merk. saapuneeksi lausunto. Asiantuntijoiden kuuleminen	
		-yksikön päällikkö Merja Lindroos-Binham	
		ulkoasiainministeriö (K)	
		-ylijohtaja Antti Pelttari	
		sisäasiainministeriö (K)	
		-hallitusneuvos Liisa Heinonen	
		työministeriö (K)	
16.02.2006	Käsittely	Asiantuntijoiden kuuleminen	
		-professori Tuomas Ojanen (K)	
08.02.2006	Asian ilmoittaminen	Ilm. vkaan saapuneeksi Lausunto annetaan UaV:lie (lausunto)	
		Saap. lausuntoa varten	

- fin: 24.3.2006  
- minet listan mukaan

**HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO  
/2006 vp**

**Hallituksen esitys Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten voimaansattamislakien kumoamisesta**

*Ulkoasiainvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 7 päivänä helmikuuta lähettäessään hallituksen esityksen Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten voimaansattamislakien kumoamisesta (HE 218/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Merja Lindroos-Binham, ulkoasiainministeriö
- ylijohtaja Antti Pelttari, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Liisa Heinonen, työministeriö
- professori Tuomas Ojanen.

HE 218/2005 vp

Versio 0.1

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut —  
oikeusministeriö.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Belgian, Tanskan, Saksan, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Irlannin, Italian, Luxemburgin, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Suomen, Ruotsin, Yhdistyneen kuningaskunnan, Tsekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian, Slovakian (Euroopan unionin jäsenvaltiot) ja Bulgarian ja Romanian välillä Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen. Sopimus allekirjoitettiin Luxemburgissa huhtikuussa 2005. Sopimukseen kuuluu olennaisena osana liittymisehdot ja mukautukset unionin perustana oleviin sopimuksiin sisältävä liittymispöytäkirja sekä liittymisasiakirja liitteineen. Lisäksi allekirjoittajavaltioiden konferenssin päätösasiakirjaan sisältyvät sopimuspuolten julistukset.

Liittymissopimuksella liittyvät maat tulevat Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen osapuoliksi. Jos perustuslakisopimus ei ole tullut voimaan, liittyvät maat tulevat kaikkien niiden sopimusten sopimuspuoleksi, joihin Euroopan unioni nykyisin perustuu. Liittyvät maat saavat unionin jäsenvaltioille kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet sellaisina kuin ne kyseisten sopimusten sekä liittymissopimukseen sekä liittymispöytäkirjaan ja liittymisasiakirjaan kirjattujen ehtojen mukaan ovat. Nykyisen unionin perussopimuksia ovat sopimus Euroopan unionista, Euroopan yhteisön perustamissopimus ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus, sellaisina kuin nämä sopimukset ovat muutettuina tai täydennettyinä ennen liittymistä tehdyillä aiemmilla liittymissopimuksilla ja muilla sopimuksilla ja asiakirjoilla, sekä eräät muut unionin jäsenvaltioiden tekemät perustamissopimuksia täydentävät sopimukset. Liittymissopimukseen liitetty liittymispöytäkirja sisältää määräykset Euroopan unionin perustuslakisopimuksen voimaantulon varalta, kun sen sijaan liittymissopimukseen liitetty liittymisasiakirja sisältää määräykset nykyisten perussopimusten mukaiseen unioniin liittymiseksi.

Liittymissopimus tulee voimaan tammikuun alussa 2007, jos kaikki liittymissopimuksen sopimuspuolet ovat tallettaneet ratifioimiskirjansa Italian hallituksen huostaan joulukuun 2006 loppuun mennessä. Jos jompikumpi liittyvistä valtioista ei ole ratifioinut sopimusta joulukuun 2006 loppuun mennessä, liittymissopimus tulee voimaan tammikuun alussa 2007 sen valtion osalta, joka on tallettanut ratifioimiskirjansa. Euroopan unionin neuvosto, mukaan lukien liittymissopimuksen ratifioinut uusi jäsenvaltio, päättää tällaisessa tapauksessa välittömästi ja yksimielisesti sopimukseen ja sen liiteasiakirjoihin tehtävistä välttämättömistä mukautuksista. Vaikka ratifioimiskirjat on asianmukaisesti talletettu,



sopimus tulee voimaan vasta tammikuun alussa 2008, jos neuvosto päättää liittymispäivän lykkäämisestä liittymissopimuksessa olevan lykkäyslausekkeen nojalla. Jos tällainen päätös tehdään ainoastaan toisen liittyvän valtion osalta, liittymissopimus tulee kyseisen valtion osalta voimaan tammikuun alussa 2008 ja toisen valtion osalta tammikuun alussa 2007. Liittymissopimus ei sen sijaan voi tulla voimaan ilman kaikkien jäsenvaltioiden ratifiointia. Nykyisten jäsenvaltioiden ratifioinnit ovat siten ehdoton edellytys liittymissopimuksen voimaantulolle.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan - unioniin tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Esitykseen sisältyvät lisäksi ehdotukset laeiksi Bulgarian ja Romanian kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten ja niihin liittyvien mukautuspöytäkirjojen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettujen lakien kumoamisesta. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samana päivänä kuin liittymissopimus tulee voimaan.

## **VALIOKUNNAN KANNANOTOT**

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Esityksessä ehdotetaan eduskunnan hyväksyvän Euroopan unionin nykyisten jäsenvaltioiden sekä Bulgarian ja Romanian välillä viimeksi mainittujen valtioiden liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen sekä lakiehdotuksen liittymissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Bulgarian ja Romanian liittymissopimuksen rakenne eroaa merkittäväällä tavalla aiemmissa liittymissopimuksissa käytetystä rakenteesta. Valiokunta toteaa erityisen huomionarvoista olevan, että liittymissopimuksella liittyvät maat tulisivat Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen osapuoliksi. Lähdettäessä kirjoittamaan hallituksen esityksen yleisperusteluja perustuslakisopimuksen voimaantuloa suunnitellussa aikataulussa on pidetty vielä todennäköisenä. Yleisperustelut onkin laadittu lähtien siitä, että perustuslakisopimus on voimassa, kun Bulgariasta ja Romaniasta tulee unionin jäsenmaita.

Esityksessä on kuitenkin varauduttu myös perustuslakisopimuksen voimaantulon siirtymiseen. Ellei perustuslakisopimus ole tullut voimaan, liittyvät kyseiset maat kaikkien niiden sopimusten sopimuspuoleksi, joihin Euroopan unioni nykyisin perustuu. Ryhdyttäessä kirjoittamaan hallituksen esityksen yksityiskohtaisia perusteluja tilanne perustuslakisopimuksen voimaantulon suhteen oli jo muuttunut. Yksityiskohtaiset perustelut onkin kirjoitettu jälkimmäisen vaihtoehdon mukaisesti. Edellä mainituista syistä hallituksen esitys on vaikeasti avautuva.

*Jäsenyyskriteerien täytyminen*

Käsittelyssä oleva hallituksen esitys on ymmärrettäv<sup>cx</sup>^\*jatkona Euroopan unionin laajentumisprosessille. Neuvottelutulos jäsenyyden ehdoista on käytännössä saavutt<sup>aa</sup> tarkoittanut sitä, että EU-jäsenyyden poliittiset kriteerit on hyväksytyjä että molemmista vaaditt<sup>ua</sup> valtioista tulee Euroopan unionin jäseniä. Neuvottelutulos on kuitenkin hyväksytyt<sup>tasoa</sup> vaiheessa, jossa kummankaan tulevan jäsenmaan lainsäädäntö, viranomaiskäytännöt ja elintar<sup>viketur</sup> kansainvälisen yhteistyön taso eivät vielä täyttäneet jäsenyyskriteerejä kaik<sup>vallisu</sup> yksityiskohtien os Tilanne on kuitenkin katsottu sellaiseksi, että Bulgarian ja Romanian sitouduttua toteuttamaan niille asetetut velvoitteet, neuvottelutulos on voitu hyväksyä. Koska kaikki jäsenyys ehdot eivät vielä eräiden ongelma-alueiden osalta ole täyttyneet, uudessa, komissio suorittaa keskeisimpien puutteiden korjaamisen edistymistä koskevaa erillistä minkä seurantaa. lisäksi

EU:n komissio on vuoden 2005 loppupuolella julkaisemassaan raportissa todennut, teollisu<sup>uden</sup> että vakavimmat huolta aiheuttavat puutteet oikeus- ja sisäasioiden sektorilla ovat saastep<sup>teollisu</sup> tuomioistuinelaitoksen uudistamisessa ja korruption torjunnassa. Asiantuntijakuulemi- sessa esitetyn<sup>teollisu</sup> feakanij molemmilla mailla on lisäksi esimerkiksi huomattavia vaikeuk-

f

Siirto  
sille  
6

äästöt ovat arveluttavalla tasolla. Etenkin Romanian osalta on kuulemisessa noussut esiin huolenaiheena *hd* myös maan ihmisoikeustilanne.

V

I/

Bulgaria ja Romania ovat kiinnittäneet OSA-asioihin enemmän huomiota <sup>astj</sup> aivan jäsenyysneuvottelujen loppuvaiheessa. Molemmat maat ovat tähän mennessä laajalti ~~kokonaa~~<sup>^</sup> uudistaneet kyseistä sektoria koskevan lainsäädäntönsä vastaamaan EU-säännöksiä. Suuria uudistuksia lakeihin on tehty vasta hiljattain ja niitä tehdään parhaillaan, minkä vuoksi ei ole vielä selvitystä siitä, miten nämä lait toimivat käytännössä. Normaalisti tällaisten isojen uudistusten toteuttaminen ja onnistunut toimeenpano vie vuosia.

/s

### *korruption*

rikollisuus ~~erityisesti korruptio~~, ~~jo~~<sup>^</sup> esnn!yy laajasti yhteiskunnan molemmissa maissa. Molemmat maa<sup>f</sup> *mf* omies ilmoitustensa mukaan panostaneet korruption torjuntaan. Tässä vaiheessa voidaan ~~tedet~~\*Cettäarviointia on jatkettava todellisen edistymisen selvittämiseksi. Lopulliset arviot jäsenyyskriteerien toteutumises-ta on tehtävä/s<sup>^</sup>otystyön perusteella.

*Oikeus- ja sisäasioista*

Edellä lausuttua täydentäen valiokunta toteaa, että oikeus- ja sisäasioissa ei ole sovittu erityisistä siirtymäsäännöksistä. Bulgarian ja Romanian on siten pantava oikeus- ja si-5 säasiain säännöstö täytäntöön liittymishetkestä lukien, Schengenin säännösten tiettyjä osia lukuunottamatta.

Uudet jäsenvaltiot eivät tule automaattisesti osaksi Schengen-alueetta, vaan Schengenjärjestelmän soveltamisen aloittaminen uusissa jäsenvaltioissa tapahtuu kaksivaiheisesti!, minkä päätyttyä neuvosto vahvistaa yksimielisesti, milloin Schengenin säännöstöä aletaan kokonaisuudessaan soveltaa uusissa jäsenvaltioissa.

Keskeinen edellytys sisärajarakenteiden poistamiselle on Schengenin säännöstöön kuuluvien niin sanottujen korvaavien toimenpiteiden tehokas soveltaminen, erityisesti ulkorajavalvonta, poliisiyhteistyö, oikeudellinen yhteistyö sekä Schengenin tietojärjestelmä. Bulgarian ja Romanian tukemiseksi liittymisasiakirjalla luodaan väliaikainen rahoitusinstrumentti, jolla tuetaan näitä maita ulkorajavalvonnan kehittämisessä ja Schengenin säännösten täysimääräisen soveltamisen valmisteluissa.

Liittymisestä lähtien Bulgaria ja Romania tulevat mukaan eurooppalaiseen poliisi- ja tullirikosyhteistyöhön sen kaikilla osa-alueilla. Tätä kautta tiedonvaihto uusien unionin jäsenvaltioiden kanssa tehostuu nykyisestäään. Erityisesti pitemmällä aikavälillä tarkasteltuna Bulgarian ja Romanian jäsenyydellä voidaan odottaa olevan positiivisia vaikutuksia rikostorjunnan kannalta katsottuna. Rikostorjunnassa käytettävät yhteistyökanavat ja toimintakeinot yhdenmukaistuvat, mikä helpottaa rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaa ja tutkintaa jäsenvaltioiden **Jij** sekä Bulgarian ja Romanian välillä.

*Alue- ja rakennepolitiikka*

Romaniaan ja Bulgariaan sovelletaan liittymisestä lukien alue- ja rakennepolitiikkaa koskevia Euroopan yhteisön säännöksiä. Rakennerahastojen nykyinen ohjelmakausi päättyy vuonna 2006. Neuvottelut uudesta vuonna 2007 alkavasta kaudesta ja sovellettavista säännöksistä ovat käynnissä.

Liittymissopimukseen ei sisälly alue- ja rakennepolitiikkaa koskevia siirtymäsäännöksiä. Liittymistä koskevissa neuvotteluissa on keskitytty kysymyksiin, jotka

koskevat hallinnollista kapasiteettia, tukikelpoisuutta ja varojen jakautumista. Neuvottelujen yhteydessä liittyville maille on asetettu yksityiskohtaiset hallintojärjestelyjä

^ ----->

koskevat vaatimukset, jotka RomanknjaBuJgarian tulee täyttää liittymisvaiheessa. Jos näitä tavoitteita ei saavuteta, komissio voi estää rahoituksen maksatukset, kunnes rakennerahastoja ja koheesiorahastoa koskevien asetusten asettamat ehdot on täytetty.

Romania ja Bulgaria saavat rakennepoliittisiin toimiin vuosina 2007—2009 yhteensä 8 274 miljoonaa euroa. Tuen määrää kasvatetaan vuosittain. Bulgarian saama rahoitus on yhteensä vuoden 2004 hintatasolla 2 300 miljoonaa euroa ja Romanian saama rahoitus yhteensä 5 974 miljoonaa euroa. Rahoitus sisältää rakennerahastojen ja koheesiorahaston tuen.

#### *Työvoiman vapaa liikkuvuus*

Bulgarian ja Romanian liittymissopimuksissa on sovittu työvoiman liikkuvuuden osalta vastaavan sisältöiset siirtymäajat, joista on sovittu unionin edellisen laajentumisen yhteydessä muiden jäsenvaltioiden paitsi Kyproksen ja Maltan osalta. Nykyiset jäsenvaltiot voivat siten soveltaa Bulgarian ja Romanian kansalaisiin kansallisia työmarkkinoille pääsyä koskevia rajoituksia kahden vuoden ajan liittymisajankohdasta. Siirtymätoimenpiteiden soveltamista voidaan jatkaa kolmella vuodella. Tämän jälkeenkin siirtymätoimenpiteiden soveltamista voidaan jatkaa vielä kahdella vuodella edellyttäen, että jäsenvaltion työmarkkinoille aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä työvoiman liikkuvuuden vapauttamisesta. Myös maat, jotka ovat avanneet työmarkkinansa, voivat tietyn edellytyksin liittymistä seuraavan^ seitsemännen vuoden päättymiseen saakka päättää soveltaa uudelleen kansallisia työmarkkinoille pääsyä koskevia säännöksiään, jos niiden työmarkkinoille aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä. Bulgaria ja Romania voivat soveltaa siirtymätoimenpiteitä vastavuoroisesti sekä nykyisten jäsenvaltioiden että toistensa kansalaisiin.

Hallituksen esityksessä todetaan, että hallitus ei ole vielä päättänyt, esittääkö se eduskunnalle, että Suomi ottaisi käyttöön työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevat siirtymäajat Bulgarian ja Romanian kanssa.

Nytemmin hallitus on antanut eduskunnalle valtioneuvoston selonteon siirtymäaikalain vaikutuksista sekä työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksista työmarkkinatilanteeseen eri aloilla (VNS 1/2006 vp). Hallitus ilmaisee kantanaan selonteossa, ettei siirtymäaikalain voimassaoloa ole tarpeen jatkaa ja että toukokuun 1. päivästä 2006 lähtien siirtymäaikalain piirissä olevien maiden kansalaisiin on perusteltua ryhtyä soveltamaan yhteistööoikeuden säännöksiä. Selonteossa todetaan lisäksi, ettei EU:n laajentuessa ole tarpeen rajoittaa Bulgarian ja Romanian kansalaisten pääsyä työmarkkinoille.

*Johtopäätöksiä*

Valiokunnan käsityksen mukaan Suomen tullia pitää kiinni siitä, että jokainen unioniin liittyvä jäsenvaltio täyttää asianmukaisesti liittymiselle Euroopan unionin perustamissopimuksessa asetetut kriteerit. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella näyttää siltä, etteivät nämä edellytykset vielä tässä~vaiheessa jfyty. Ennen jäsenyyden toteutumista

**HaVL /2006 vp — HE 218/2005 vp**

onkin riittävällä seurannalla varmistettava, että jäsenyydikriteerit täyttyvät I^väksyttä -vältä| tavalla.

*Lausunto*

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

*että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

## OIKEUSMINISTERIÖ

Kansainvälinen yksikkö Neuvotteleva  
virkamies Juha Keränen

16.2.2006

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: Kutsu kuultavaksi 17.2.2006 kello 11.30.

*HE/218/2005 vp. Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan Unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten voimaansaattamislakien kumoamisesta.*

**Viite: puhelinkeskustelu Ossi Lantto 13.2.2006, ei tarvitse saapua paikalle, lähetetään kirjallinen lausunto.**

### KIRJALLINEN LAUSUNTO

#### 1. Yleistä

Oikeusministeriön osuus mainitun hallituksen esityksen valmistelussa on liittynyt yhteistyöhön oikeus- ja sisäasioissa (OSA-asiat), ks. HE kohta 3.24., s. 36. Tämän neuvotteluluvun asiat liittyvät myös sisäasiainministeriön toimialaan. Käytännössä EU:n jäsenyyttä hakevien maiden osalta oikeusministeriön a ovat ensisijaisesti olleet kannanottojen muodostaminen taomioistuinten ja syyttäjälaitoksen toimintaan, oikeudelliseen yhteistyöhön siviili- ja rikosoikeusasioissa, järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan, tietosuojaja- ja ihmisoikeuskysymyksiin.

Euroopan Unionin valtionpäämiesten hyväksymä Bulgarian ja Romanian Euroopan Unionin kanssa tehty neuvottelutulos jäsenyyden ehdoista tarkoitti käytännössä sitä, että EU-jäsenyyden poliittiset kriteerit hyväksyttiin tuolloin, molemmista maista tulee Euroopan Unionin jäseniä. Neuvottelutulos hyväksyttiin vaiheessa, jossa kummankaan maan lainsäädäntö, viranomaiskäytännöt ja kansainvälisen yhteistyön taso ei vielä täyttänyt jäsenyydekriteerejä kaikkien yksityiskohtien osalta, mutta tilanne katsottiin kuitenkin sellaiseksi, että Bulgarian ja Romanian sitouduttua asetetuissa aikarajoissa toteuttamaan niille asetetut velvoitteensa, neuvottelutulos voitiin hyväksyä.

Koska jäsenyysehdot eivät vielä eräiden ongelma-alueiden osalta täytyneet, EU:n komissio suorittaa keskeisimpien puutteiden osalta erillistä monitorointia eli seuranta näiden asioiden edistymisen osalta. Tästä seurannasta on raportoitu erikseen ja seuraavan raporttinsa komissio tulee ennakkotietojen mukaan antamaan kuluvan kevään toukokuussa.

Mannerheimintie 4, 00130  
Helsinki PL 25, 00023  
Valtioneuvosto

Puh.: (09)1606 7X7 Fax:  
(09) 1606 7949 e-mail:  
[juha.keranen@om.fi](mailto:juha.keranen@om.fi)

Bulgariaa ja Romaniaa koskeva liittymissopimus on ratifioitava kaikissa nykyisissä jäsenmaissa, jotta se tulisi voimaan. Näin ollen kaikkien maiden parlamentit joutuvat ottamaan kantaa asiaan vaiheessa, jossa kaikkia jäsenyyden edellytyksiä ei ole täytetty. Tällaisia puutteita on Bulgariassa ja Romaniassa erityisesti oikeus- ja sisäasioissa, joista jäljempänä. Ratifiointiprosessi on vielä kesken jäsenmaissa. Näyttää ilmeiseltä, että kaikkien maiden parlamentit tulevat sopimuksen joka tapauksessa hyväksymään.

Liittymissopimusta voidaan tarkastella sekä sopimustekniseltä että aineelliselta kannalta. Mainitsen seuraavassa oikeusministeriön puolelta keskeisimmät näkökohdat.

## 2. Liittymissopimuksen tekninen puoli

Bulgariaa ja Romaniaa koskeva liittymissopimus vastaa rakenteeltaan edellisellä kerralla eduskunnan hyväksymää liittymissopimusta, jolla 10 uutta jäsenmaata liittyi jäseniksi 1.5.2004.

Keskeinen osa EU-lainsäädännön soveltamista tehokkaasti on se periaate, että siviili- ja rikosoikeudelliset päätökset tunnustetaan vastavuoroisesti jäsenmaissa ja että ne pannaan myös tehokkaasti täytäntöön. Koska tältä osin ei Bulgariaan ja Romaniaan liittyen kuitenkaan todellisuudessa ole vielä olemassa oikeuskäytäntöä, on tällä kertaa, kuten edellisessäkin liittymissopimuksessa oli, liittymissopimukseen otettu ns. suojalauseke. Vakavien puutteiden ilmetessä komissio voi määräjän liittymispäivästä toteuttaa eräitä toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi.

Tällä kertaa uutena elementtinä on ensimmäistä kertaa sopimukseen otettu ns. lykkäyslauseke. Jäsenyyttä voidaan lykätä vuodella, jos tiettyjä asetettuja vaatimuksia ei ole täytetty. Suomen oikeusministeriö yhdessä ulkoministeriön kanssa esitti oikeus- ja sisäasioita koskevan neuvotteluvuon sulkemisvaiheessa ainoana tahona, että vähintään tällainen lykkäämislauske on otettava sopimukseen, koska puutteet oikeuslaitoksen uudistamisen ja korruption torjunnan osalta olivat liian suuria, jotta nämä maat voitaisiin hyväksyä jäseniksi. Muut jäsenmaat yhtyivät Suomen aloitteeseen komission ohella, joten tämä lauseke saatiin mukaan.

Tekniseltä kannalta katsoen oikeusministeriöllä ei ole liittymissopimukseen huomautettavaa. Se on hyväksyttävissä.

## 3: Liittymissopimuksen aineellinen puoli

Tämä tarkoittaa tässä yhteydessä Bulgarian ja Romanian valmiuksia oikeus- ja sisäasioissa. Ovatko nämä maat oikeus- ja sisäasioiden osalta sellaisessa kunnossa, että ne täyttävät jäsenyyden edellytykset ?

EU:n komissio on viime vuoden loppupuolella julkaisemassaan raportissa todennut, että vakavimmat huolta aiheuttavat puutteet oikeus- ja sisäasioiden sektorilla on tuomioistuinlaitoksen uudistamisessa ja korruption torjunnassa. Seuraavan kerran komissio julkaisee uuden raporttinsa edistymisestä toukokuussa ja sen jälkeen tehdään lopulliset ratkaisut siitä, toteutuuko jäsenyys vuoden 2007 alusta vai lykätäänkö jäsenyyttä yhdellä vuodella.

Bulgaria ja Romania ovat kiinnittäneet OSA-asioihin enemmän huomiota vasta aivan jäsenyysneuvottelujen loppuvaiheessa kun niiden merkitys jäsenyysneuvotteluissa koko ajan havaittujen puutteiden vuoksi entisestään korostui. Molemmat maat ovat tähän mennessä lähes kokonaan uudistaneet OSA-sektoria koskevan lainsäädäntönsä vastaamaan EU-säännöksiä. Suuret uudistukset lakeihin on tehty vasta aivan hiljattain ja niitä tehdään parhaillaankin, joten ei ole vielä olemassa näyttöä siitä miten nämä lait toimivat



käytännössä. Molempia maita on julkisuudessa kritisoitu siitä, että ne keskittyvät vain lakien muodolliseen toteuttamiseen, vain jotta ne hyväksyttäisiin jäseniksi. Normaalisti nyt puheena olevien kaltaisten isojen uudistusten toteuttaminen vie vuosia.

Yksi merkittävimmistä ongelmista on järjestäytynyt rikollisuus ja erityisesti korruptio, jota esiintyy laajasti yhteiskunnan kaikilla tasoilla molemmissa maissa. Mm. Transparency Internationalin arvioiden mukaan Bulgariassa korruption taso vastaa nykyisistä jäsenmaista Latviaa ja lähes Italiaa ja Kreikkaa, mutta tilanne on parempi kuin esimerkiksi Puolassa, joka edellisellä kierroksella hyväksyttiin EU:n jäseneksi. Sen sijaan Romaniassa tilanne on vaikeampi. On mahdotonta sanoa käytännössä missä hyväksyttävyyden rajan tulisi olla. Romanian hyväksyminen jäseneksi nykytilanteen vallitessa tarkoittaa sitä, että jäsenyyskriteerien toteutumisen arvionnissa sallitaan aikaisempaa enemmän puutteita.

On vielä todettava, että molemmat maat ovat omien ilmoitustensa mukaan panostaneet korruption torjuntaan. Kuitenkaan esimerkiksi tuomioita korruptiotapauksissa ei ole juurikaan annettu. Tässä vaiheessa voidaan todeta, että arviointi tulee jatkumaan koko tämän kevään todellisen edistymisen selvittämiseksi tarkemmin.

Oikeusministeriön toteamat puutteet on asianmukaisesti todettu komission raporteissa ja liittymissopimukseen otettu jäsenyyttä lykkäävä lauseke. Lopulliset arviot jäsenyyskriteerien lopullisesta toteutumisesta tehdään myöhemmin.

**Työministeriö**

**17.2.2006**

Hallintovaliokunnalle

**Hallituksen esitys eduskunnalle Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin (HE 218/2005 vp)**

**Henkilöiden vapaan liikkuvuuden siirtymäajat**

**Taustaa**

EU:n laajentuessa 1.5.2004 työntekijöiden liikkuvuus Suomeen palvelujen tarjonnan puitteissa vapautui kokonaan. Henkilöiden pääsy Suomen työmarkkinoille työvoiman liikkuvuuden puitteissa vapautui siltä osin, kun sitä ei rajoita laki Tsekin, Viron, Latvian, Liettuan, Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä (309/2004, jäljempänä *siirtymäaikalaki*). Laki ei koske Kyproksen ja Maltaan kansalaisia. Siirtymäaikalain säätämisen taustalla oli hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen vuonna 2001 saavuttama yhteisymmärrys EU:n laajentumisen yhteydessä käyttöön otettavasta työvoiman liikkuvuutta koskevasta siirtymäajasta.

Hyväksyessään siirtymäaikalain eduskunta edellytti, että hallitus hyvissä ajoin ennen lain voimassaoloajan päättymistä antaa eduskunnalle selonteon, jossa arvioidaan paitsi siirtymäaikalain vaikutuksia ja tarvetta jatkaa sen voimassaoloa, myös laajemmin työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksia työmarkkinatilanteeseen eri aloilla (EV 45/2004 vp).

Bulgarian ja Romania liittymissopimuksissa sovittiin työvoiman liikkuvuuden osalta vastaavansisältöiset siirtymäajat kuin joista sovittiin EU:n edellisen laajentumisen yhteydessä muiden uusien jäsenvaltioiden paitsi Kyproksen ja Maltaan osalta. Nykyiset jäsenvaltiot voivat soveltaa Bulgarian ja Romanian kansalaisiin kansallisia työmarkkinoille pääsyä koskevia säännöksiä kahden vuoden ajan liittymisajankohdasta. Siirtymätoimenpiteiden soveltamista voidaan jatkaa kolmella vuodella. Tämän jälkeenkin siirtymätoimenpiteiden soveltamista voidaan jatkaa vielä kahdella vuodella edellyttäen, että jäsenvaltion työmarkkinoille aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä työvoiman liikkuvuuden vapauttamisesta. Myös maat, jotka ovat avanneet työmarkkinansa, voivat tietyin edellytyksin liittymistä seuraavan seitsemännen vuoden päättymiseen saakka päättää soveltaa uudelleen kansallisia työmarkkinoille pääsyä koskevia säännöksiään, jos niiden työmarkkinoille aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä. Bulgaria ja Romania voivat soveltaa siirtymätoimenpiteitä vastavuoroisesti sekä nykyisten jäsenvaltioiden että toistensa kansalaisiin.

Työntekijöiden ja muidenkin henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella säädetään neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1612/68 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella säädetään tarkemmin työntekijöiden ja muidenkin henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella.

EY:n perustamissopimuksen 39 artiklaa ja 49 artiklan 1 kohtaa sovelletaan täysimääräisesti työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY 1

artiklassa määriteltyä työntekijöiden tilapäistä liikkuvuutta edellyttävien palvelujen tarjoamisen vapautteen Bulgarian ja Romanian sekä nykyisten jäsenvaltioiden välillä, jollei laajentumisneuvotteluissa sovittujen siirtymätoimenpiteiden soveltamisesta muuta johdu.

Liittymispäivää seuraavan kahden vuoden ajan nykyiset jäsenvaltiot voivat soveltaa Bulgarian ja Romanian kansalaisten osalta kansallisia tai kahdenvälisistä järjestelyistä johtuvia työmarkkinoille pääsyä koskevia toimenpiteitä. Nämä säännökset voivat siis poiketa siitä, mitä työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella koskevan asetuksen (ETY) N:o 1612/68 1-6 artiklassa säädetään. Nykyiset jäsenvaltiot voivat jatkaa tällaisten toimenpiteiden soveltamista liittymispäivää seuraavan viiden vuoden ajan. ^

Ennen liittymispäivää seuraavan kahden vuoden päättymistä neuvosto tarkastelee siirtymäsäännösten toimivuutta komission kertomuksen perusteella. Tarkastelun päättyessä ja viimeistään liittymispäivää seuraavan kahden vuoden lopussa nykyisten jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle, aikovatko ne jatkaa kansallisten tai kahdenvälisistä sopimuksista johtuvien toimenpiteiden soveltamista vai soveltaa jatkossa työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 1-6 artiklaa. Jos ilmoitusta ei tehdä, sovelletaan edellä mainittuja artikloita.

Työmarkkinansa joko heti liittymispäivästä alkaen tai myöhemmin Bulgarian ja Romanian kansalaisille avannut jäsenvaltio voi liittymispäivää seuraavan seitsemän vuoden ajan pyytää vapaan liikkuvuuden säännösten soveltamisen keskeyttämistä kokonaan tai osittain. Edellytyksenä on, että jäsenvaltiossa ilmenee tai on ennakoitavissa sellainen työmarkkinoiden häiriötilanne, että jollakin alueella tai jossakin ammatissa syntyy elintasoja ja työllisyyttä uhkaava vakava häiriö ja että jäsenvaltio tiedottaa asiasta komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Jäsenvaltio voi pyytää komissiota keskeyttämään kokonaan tai osittain neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 1-6 artiklan soveltamisen palauttaakseen normaalin tilanteen tietyn alueen tai ammatin osalta. Komissio päättää asetuksen soveltamisen keskeyttämisestä sekä sen kestosta ja laajuudesta viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön saamisesta ja ilmoittaa päätöksestä neuvostolle. Jokainen jäsenvaltio voi kahden viikon kuluessa komission päätöksen tekemisestä pyytää neuvostoa peruuttamaan päätöksen tai muuttamaan sitä. Neuvoston on tehtävä päätös määräenemmistöllä kahden viikon kuluessa.

Jokainen nykyinen jäsenvaltio, joka soveltaa siirtymätoimenpiteitä joko liittymispäivästä lähtien tai myöhemmin, voi milloin tahansa sallia kansallisen lainsäädännön mukaisesti suuremman liikkumisvapauden kuin mitä se soveltaa liittymispäivänä mukaan lukien avoimen pääsyn työmarkkinoille. Liittymispäivää seuraavasta kolmannelta vuodesta alkaen jokainen nykyinen jäsenvaltio, joka soveltaa kansallisia toimenpiteitä, voi milloin tahansa päättää soveltaa asetuksen (ETY) N:o 1612/68 1-6 artiklaa näiden sijasta. Päätöksestä on ilmoitettava komissiolle.

Siirtymätoimenpiteiden soveltaminen ei saa johtaa siihen, että uusien jäsenvaltioiden kansalaisten pääsyä nykyisten jäsenvaltioiden työmarkkinoille koskevista edellytyksistä tulee tiukempia kuin liittymissopimuksen allekirjoituspäivänä voimassa olleet edellytykset.

Siirtymätoimenpiteiden soveltamisesta huolimatta nykyisten jäsenvaltioiden on työmarkkinoilleen pääsyn osalta asetettava Bulgarian ja Romanian sekä nykyisten jäsenvaltioiden kansalaisia olevat työntekijät etusijalle sellaisiin työntekijöihin nähden, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia.

Toisessa jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevia ja työskenteleviä Bulgariasta tai Romaniasta olevia työntekijöitä ja heidän perheitään tai Bulgariassa tai Romaniassa laillisesti oleskelevia ja työskenteleviä toisesta jäsenvaltiosta tulleita työntekijöitä ja heidän perheitään ei saa kohdella tiukemmin kuin kyseisessä jäsenvaltiossa tai Bulgariassa tai Romaniassa asuvia ja työskenteleviä kolmansien maiden kansalaisia. Sen lisäksi yhteisön suosituimmuuskohtelun periaatetta sovellettaessa Bulgariassa ja Romaniassa oleskelevia ja työskenteleviä kolmansista maista tulleita siirtotyöläisiä ei saa suosia Bulgarian ja Romanian kansalaisiin verrattuna.

Laajentumisen myötä Suomen kansalaisille avautuu pääsy Bulgarian ja Romanian työmarkkinoille. Liittymissopimuksen siirtymäjärjestelyjen vastavuoroisuusperiaatteen vuoksi nämä jäsenvaltiot voivat

kuitenkin soveltaa Suomen kansalaisten työnteko-oikeuteen siirtymäjärjestelyjä, jos Suomi soveltaa niiden kansalaisten työmarkkinoille pääsyyn siirtymäjärjestelyjä.

### **Suomen päätös siirtymäaikojen käyttämisestä Romanian ja Bulgaria osalta**

Hallituksen esityksessä (HE 218/2005) eduskunnalle 22.12.2005 todetaan, Suomessa päätös Bulgarian ja Romanian kansalaisiin mahdollisesti sovellettavista siirtymäajoista tehtäisiin samassa yhteydessä, kun selvitetään vuonna 2004 unioniin liittyneisiin jäsenvaltioihin sovellettavien siirtymäaikojen vaikutuksia sekä mahdollista jatkotarvetta.

Mikäli hallitus päättäisi esittää eduskunnalle siirtymäajan käyttöön ottamista Bulgarian ja Romanian osalta, ehdotukset lainsäädännöksi työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevien siirtymätoimenpiteiden soveltamisesta sisällytettäisiin erilliseen hallituksen esitykseen. Siinä määriteltäisiin yksityiskohtaisesti ne menettelyt ja edellytykset, joiden mukaisesti uusien jäsenvaltioiden kansalaiset voivat tehdä Suomessa työtä.

Suomi ei vaatinut Bulgarian ja Romanian liittymistä koskevissa laajentumisneuvotteluissa mahdollisuutta soveltaa siirtymätoimenpiteitä työvoiman liikkumiseen palvelujen tarjonnan yhteydessä. Ainoastaan Itävalta ja Saksa vaativat ja saivat mahdollisuuden soveltaa siirtymätoimenpiteitä tiettyjen tehtävien osalta myös palvelujen tarjontaan liittyvään työvoiman liikkuvuuteen. Siten työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevat siirtymäjärjestelyt eivät voi koskea henkilöitä, jotka siirtyvät Suomeen tilapäisesti työhön lähetettyinä työntekijöinä palvelujen tarjonnan puitteissa.

Jos hallitus päättää, ettei se ehdota siirtymäajan käyttöön ottamista Bulgarian ja Romanian osalta, hallituksen kannanotto asiasta esitetään eduskunnalle edellä mainitun selvityksen yhteydessä.

### **Työryhmän ehdotus johtopäätöksiksi siirtymäaikalain ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksista**

Eduskunnan edellyttämää selontekoa siirtymäaikalain vaikutuksista sekä työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksista työmarkkinatilanteeseen eri aloilla on valmisteltu työministeriössä yhteistyössä eri ministeriöiden, työmarkkinakeskusjärjestöjen, Suomen Yrittäjien ja Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliiton (MTK) kanssa. Valmistelun yhteydessä on kuultu Terveystieteiden tutkimuskeskuksen, Verohallituksen, Eläketurvakeskuksen, työsuojeluviranomaisen, Ulteva 2 - työryhmän ja Keskusrikospoliisin PUT-yksikön edustajia, Ulkomaalaisviraston tietohallintojohtajaa sekä rakennusalan työmarkkinaosapuolia.

Hallitus ei ole vielä ottanut kantaa työryhmä ehdotukseen eduskunnalle annettavaksi selonteoksi.

Työryhmä on arvioinut siirtymäaikojen vaikutuksia ja jatkotarpeita seuraavasti:

"(1) Uusien EU-maiden kansalaisten liikkuvuus EU-alueella on ollut odotettua vähäisempää. Liikkuvuus on lisääntynyt suuremmissa mitassa Irlannissa ja Iso-Britanniassa. Lisääntynyt työvoiman tarjonta on pääosin vastannut työvoiman kysyntää. Varsinkin ne vanhat EU-maat, jotka eivät ole soveltaneet siirtymäsäännöksiä, ovat saaneet uusista EU-maista tarvitsemaansa työvoimaa. Uusista EU-maista Ruotsiin tulevien työntekijöiden määrät ovat olleet vähäisiä huolimatta siitä, että työmarkkinoille pääsyä ei ole rajoitettu. Uusista EU-maista tulevaa työvoimaa on liikkunut myös niihin vanhoihin EU-maihin, jotka ovat soveltaneet siirtymätoimenpiteitä. Komission näkemyksen mukaan uusista EU-maista tulevalla työvoimalla on ollut myönteinen vaikutus vanhojen EU-maiden työmarkkinoihin.

(2) Siirtymäaikalain hyvänä puolena on ollut viesti kotimaan työmarkkinoille pyrkimyksestä laajentumisen hallittuun toteutumiseen ja työmarkkinoilla jo olevan työvoiman ensisijaisuuteen avoinna olevista työpaikoista kilpailtaessa. Siirtymäaikalaki on Suomessa jossain määrin herättänyt keskustelemaan työmarkkinoiden rakenteista ja ulkomaisen työvoiman roolista työmarkkinoilla. Uusissa jäsenmaissa Suomen ja muiden vanhojen EU-maiden siirtymäsäännöksiä on pidetty uusien jäsenmaiden kansalaisia syrjivänä ja osoituksena "kahden kerroksen" työmarkkinoista.

(3) Suomessa ei EU:n laajentumisen jälkeen ole voitu havaita merkittävää muutosta uusista EU-maista tulevan työvoiman määrissä. Suppean soveltamisalan takia siirtymäaikainen merkitys uusista jäsenmaista tulevien työntekijöiden maahan tulon rajoittamisessa on ollut pieni. Lähetetyn työvoiman tarjonnan lisääntymisen myötä siirtyminen suorasta työllistamisestä ulkopuolisen työvoiman käyttöön on vauhdittunut varsinkin rakennusallalla. Kehitys on tuonut mukanaan epäkohtia, kuten työehtojen valvonnan vaikeuden alihankinta- ja vuokratyötilanteissa, työntekijöiden epävarman aseman sekä verotulojen menettämisen. Lähetetyn työvoiman käytön lisääntymisestä on aiheutunut myös se haitta, että käytännössä suurin osa työntekijöiden liikkuvuutta on siirtynyt tilastollisen seurannan ulottumattomiin.

(4) Suomi näyttää kiinnostavan lähinnä virolaista työvoimaa. Varsinkin virolaisten nuorten piirissä on ollut tavallista käydä lyhytaikaisissa töissä Suomessa. Siirtymäaikainen voimassa ollessa liikkuvuus Virosta ja muista uusista EU-maista Suomeen ei kuitenkaan näytä heijastuneen työnjiakijöiden eikä avointen työpaikkojen määriin. Liikkuvuuden voidaan siten arvioida myös Suomessa tapahtuneen työmarkkinoiden ehdoilla.

(5) Siirtymäaikalaista luopuminen ei todennäköisesti merkittävästi vaikuttaisi uusista EU-maista tulevan työvoiman tarjonnan määrään Suomessa. Tämä johtuu siitä, että siirtymäaikainen voimassa ollessakin työntekijöiden liikkuvuus on ollut varsin vapaata. Koska liikkuminen palvelujen tarjonnan puitteissa on ollut vapaata, osa liikkuvuuspainesta on jo purkautunut. Siirtymäaikalaista luopuminen todennäköisesti ainakin jossain määrin vähentäisi uusista EU-maista lähetetyn työvoiman kysyntää ja tarjontaa, koska palvelujen tilaaminen ulkomailta ei enää olisi ainoa "vapaa" kanava hankkia työvoimaa uusista EU-maista. Suoran työllistämisen lisääntyminen antaisi nykyistä paremmat mahdollisuudet valvoa uusista jäsenmaista tulevien työntekijöiden työehtoja sekä muutenkin parantaisi ulkomaalaisten työntekijöiden asemaa Suomen työmarkkinoilla. Suoran työllistämisen lisääntyminen olisi myös omiaan lisäämään Suomen verotuloja.

(6) Arviot Suomen työmarkkinoiden tulevasta kehityssuunnista viittaavat siihen, että työvoiman saatavuus tulee lähivuosina vaikeutumaan useilla aloilla ja alueilla. Sama suuntaus koskee myös muita vanhoja EU-maita. Työvoiman saatavuuden vaikeutumisen takia pyrkimyksiä rajoittaa EU-kansalaistenkaan maahanmuuttoa ei tulevana vuosina voi pitää tarkoituksenmukaisina.

(7) Siirtymäaikalaista luopuminen ei sinänsä vaikuttaisi uusista EU-maista tulevan työvoiman tilastolliseen seurantaan. EU-kansalaisten liikkuvuuden tilastointia tulisi kehittää joka tapauksessa. Yksi mahdollisuus on liittymissopimusten sallimalla tavalla edellyttää uusien EU-maiden kansalaisilta rekisteröitymistä. Tilastoinnin edellytyksiä parantaisi lisäksi kaikkien EU-kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröinnin tehostaminen. Muutokset parantaisivat myös työehtovalvonnan edellytyksiä. Viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten tulisi eri keinoin kannustaa EU-kansalaisia rekisteröitymään jo ennen kolmen kuukauden määräajan täyttymistä.

(8) Eduskunnan edellyttämällä tavalla hallitus on valmistellut esityksiä toimenpiteiksi, joilla tehostetaan lähetettyjen työntekijöiden työehtojen valvontaa. Työministeriön johdolla toimivassa Ulteva 2-työryhmässä valmistellut muutokset lähetetyistä työntekijöistä annettuun lakiin ja työturvallisuuslakiin ovat tulleet voimaan. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä jatkaa valmistelua työehtojen valvonnan tehostamiseksi ja työnantajavelvoitteiden laiminlyönnistä aiheutuvan kilpailun vääristymisen ehkäisemiseksi. Tärkeää olisi myös arvioida se, missä määrin työehtojen valvonnassa tarvitaan lisävoimavaroja.

(9) Bulgarian ja Romanian EU:hun liittymistä 1.1.2007 koskeva sopimus on rakenteeltaan vuoden 2004 laajentumista vastaava. Suomella ei ole mahdollisuutta rajoittaa palvelujen tarjonnan puitteissa tapahtuvaa työntekijöiden liikkuvuutta. Vaikka Bulgarian ja Romanian asukasmäärä on yhteensä lähes 30 miljoonaa ja vaikka kesken oleva valtioyhtiöiden yksityistäminen pitää työttömyyslukuja korkealla tulevaisuudessakin, näistä maista ei ole odotettavissa merkittävää työvoiman liikkumista Suomeen. Suomen työmarkkinoiden kysymää työvoimaa on Bulgarian ja Romanian työmarkkinoilla suhteellisen vähän. Perinteiset muuttoliikkeet ovat suuntautuneet Bulgariasta ja Romaniasta Suomen sijasta Keski-Eurooppaan. Bulgaria ja Romania myös sijaitsevat Suomesta katsoen kaukana eikä suoria liikenneyhteyksiä ole.

## Työryhmän yksimieliset kannanotot

(1) Siirtymäaikalain voimassaoloa ei ole tarpeen jatkaa. Toukokuun 1. päivästä 2006 lähtien on

säännöksiä seuraavin toimenpitein:

- Kaikkia EU-kansalaisia koskevaa rekisteröintimenettelyä kehitetään tavoitteena parantaa EU-maista tulevien työntekijöiden liikkuvuuden tilastointia. Rekisteröintimenettelyä kehitetään samassa yhteydessä, kun EU-kansalaisten liikkumista ja oleskelua muiden jäsenvaltioiden alueella koskeva direktiivi saatetaan Suomessa voimaan.
- Liittymissopimusten sallimat edellytykset uusien EU-maiden kansalaisten rekisteröitymisestä selvitetään ja tarvittavat ehdotukset tehdään työministeriön yhteydessä toimivassa työpolitiikan neuvottelukunnan liikkuvuusjaostossa 31.3.2006 mennessä. Rekisteröitymisedellytys parantaisi mahdollisuuksia työvoiman liikkuvuuden seurantaan ja työehtojen valvontaan.
- Työehtojen valvonnan tehostamista jatketaan. Työehtojen valvonnassa tarvittavat lisävoimavarat alihankinta- ja vuokratyötilanteissa varmistetaan. Valmistelun tavoitteena on edistää työehtojen noudattamista ja ehkäistä työnantajavelvoitteiden laiminlyönnistä aiheutuvia kilpailun vääristymiä sekä luoda Suomessa toimiville tilaajayrityksille edellytykset selvittää lakien ja työehtojen noudattaminen. Ulteva 2 -työryhmä tekee tarvittavista lainsäädäntömuutoksista ehdotuksensa 10.3.2006 mennessä, jonka jälkeen hallitus antaa asiaa koskevat lakiesitykset.

(2) EU:n laajentuessa 1.1.2007 ei ole tarpeen rajoittaa Bulgarian ja Romanian kansalaisten pääsyä Suomen työmarkkinoille. "

## Taustatietoa Bulgarian ja Romanian työmarkkinoista

### Bulgaria<sup>1</sup>

Väestö on korkeasti koulutettua (yli 15 prosentilla ylempi korkeakoulututkinto) ja kielitaitoista  
Palkkataso on alhainen, mutta nousee selvästi EU-jäsenyyden jälkeen

Vuoden 2005 kolmannella neljänneksellä keskimääräinen bruttopalkka oli 320 BGN (163,65 EUR)

- Talouskasvun nopeutumisesta huolimatta työttömien määrä Bulgariassa on edelleen suuri, joskin on laskenut selvästi viime vuosina. Vuoden 2005 toisella neljänneksellä työttömiä oli enää noin 10 prosenttia työvoimasta, kun heitä vielä vuonna 2000 oli ennätykselliset 18,7 prosenttia. Työttömyyden aleneminen on tervetullut uutinen hallitukselle, jonka ohjelmassa työllisyystilanteen parantaminen on kuulunut keskeisimpiin tavoitteisiin. Osittain uusia työpaikkoja on saatu luotua hallituksen tukemilla työllisyysohjelmilla, mutta suurimman osan niistä on kuitenkin synnyttänyt yksityinen sektori. Työttömyysaste tulee pysymään melko korkeana lähivuosinakin sen vuoksi, että valtion omistamien yritysten yksityistäminen väistämättä merkitsee irtisanomisia.
- Työttömyys vaihtelee suuresti alueittain. Pääkaupungissa Sofiassa työttömiä oli vuonna 2004 vain noin 4 prosenttia, mutta useilla alueilla mm. maan pohjois- ja itäosissa työttömyysaste lähenteli 20 prosenttia. Yrityksille, jotka luovat uusia työpaikkoja pahimmille työttömyysalueille, myönnetään mm. veroetuja.
- Työvoimakustannukset ovat Bulgariassa vielä toistaiseksi alueellisessakin vertailussa alhaiset. Keskimääräinen palkka vuoden 2005 kolmannella neljänneksellä oli ainoastaan 320 levaa, joka on noin 164 euroa. Esimerkiksi koulutetun insinöörin lähtöpaikka on noin 200 euroa kuukaudessa.

<sup>1</sup> Lähde: Finpron maaraportti, Bulgaria, joulukuu 2005, <http://www.finpro.fi/fi-FIMarket+Ijrrfomatior^Country+I^>

- EU-jäsenyyden jälkeen palkkakustannukset noussevat selvästi nykyisestä tasosta, mutta ovat siltikin alhaisemmat kuin alueella keskimäärin. Ammattitaitoisen työvoiman puute joillakin aloilla johtaa sekin palkkatason kasvuun, mutta vähentää toisaalta juuri valmistuneiden intoa hakeutua ulkomaille töihin.

## **Romania<sup>2</sup>**

Työttömien määrä kasvoi Romaniassa koko 90-luvun toisen puolikkaan ajan, mutta on alkanut hieman hidastua kuluvan vuosikymmenen alkupuolella. Vuoden 2004 aikana työttömien määrä saatiin alennettua keskimäärin hieman alle 7 prosenttiin työvoimasta. Työttömien määrä ei olennaisesti laske lähivuosina, koska suuria valtiollisia yrityksiä on vielä yksityistämättä ja rakenteelliset uudistukset ovat tekemättä. Työttömyysongelmat vaihtelevat suuresti alueittain.

Pääkaupungissa Bukarestissa on työttömiä keskimääräistä vähemmän, kun taas joillakin Koillis-Romanian alueilla työttömyysaste voi olla jopa 16 prosenttia työvoimasta. Romanian palkkataso on Euroopan alhaisimpia. Työvoiman koulutustaso ja tekniset taidot sen sijaan ovat hyvää keskitasoa. Monikansallisilla yrityksillä on hyviä kokemuksia romanialaisista työntekijöistä, jotka olennaisesti pienemmällä palkalla hoitavat tehtävänsä yhtä hyvin kuin länsimaiset työntekijät. Hyvin koulutettujen ja ammattitaitoisten johtajien palkat ovat kuitenkin nousseet viime vuosina. Syyskuussa 2005 keskimääräinen bruttopalkka oli 965 RON (264,44 EUR) ja nettopalkka 736 RON (201,70 EUR). Työnantajalle palkkakustannukset nousevat kuitenkin huomattavasti korkeammiksi erilaisten vero- ja sosiaalikulujen vuoksi. Palkkataso on korkein Bukarestissa ja alhaisin maan koillis- ja kaakkoisosissa.

Hallitusneuvo  
s

Liisa  
Heinonen

<sup>2</sup> Lähde: Finpron maaraportti, Romania, joulukuu 2005, <http://www.finpro.fi/fi-FIMarket+Information/Countrv+Informatiori/Europe/Romania^>

**Asia HE 218/2005**

**HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE BULGARIAN JA ROMANIAN LIITTYMISESTÄ EUROOPAN UNIONIIN TEHDYN SOPIMUKSEN HYVÄKSYMISESTÄ SEKÄ LAIKSI SOPIMUKSEN LAINSÄÄDÄNNÖN ALAAN KUULUVIEN MÄÄRÄYSTEN VOIMAANSAATTAMISESTA JA NÄIDEN VALTIOIDEN KANSSA TEHTYJEN EUROOPPA-SOPIMUSTEN VOIMAANSAATTAMISLAKIEN KUMOAMISESTA; KUULEMINEN EDUSKUNNAN HALLINTOVALIOKUNNASSA 17.2.2006**

**1. Alue- ja rakennepoliittikka**

Romaniaan ja Bulgariaan sovelletaan liittymisestä lukien alue- ja rakennepoliittikkaa koskevia Euroopan yhteisön säännöksiä. Rakennerahastojen nykyinen ohjelmakausi päättyy vuonna 2006. Neuvottelut uudesta vuonna 2007 alkavasta ohjelmakaudesta ja sovellettavista säännöksistä ovat edelleen käynnissä. Uusia säännöksiä on tarkoitus soveltaa vuoden 2007 alusta lukien.

Liittymissopimukseen ei sisälly siirtymäsäännöksiä. Liittymistä koskevissa neuvotteluissa keskityttiin hallinnolliseen kapasiteettiin, tukikelpoisuuteen ja varojen jakautumiseen.

Neuvottelujen yhteydessä liittyville maille asetettiin yksityiskohtaiset hallintojärjestelyjä koskevat vaatimukset, jotka Romanian ja Bulgarian tulee täyttää liittymisvaiheessa. Komissio seuraa tiivistä näiden vaatimusten toteutumista aikataulun mukaisesti. Jos näitä sovittuja tavoitteita ei saavuteta, komissio voi estää rahoituksen maksatukset kunnes rakennerahastoja ja koheesiorahastoa koskevien asetusten asettamat ehdot on täytetty.

Romania ja Bulgaria saavat rakennepoliittisiin toimiin vuosina 2007 - 2009 yhteensä 8274 miljoonaa euroa. Tuen määrää kasvatetaan vuosittain. Bulgarian saama rahoitus on yhteensä vuoden 2004 hinnoilla 2300 miljoonaa euroa. Bulgarian saama rahoitus on yhteensä 5974 miljoonaa euroa. Rahoitus sisältää rakennerahastojen ja koheesiorahaston tuen.

Bulgarian bruttokansantuote henkeä kohti ostovoimapariteetilla mitattuna on vuosien 2001-2003 keskiarvon mukaan suhteessa EU:n 25 jäsenmaahan suuruudeltaan 29,0 ja Romanian 28,3. Ne ovat alhaisimmat verrattuna Unionin 25 jäsenmaahan. Voimassa olevien rakennerahastosäännösten mukaan Bulgarian kaikki kuusi NUTS II aluetta ja Romanian kaikki kahdeksan NUTS II aluetta tulisivat olemaan tukikelpoisia tavoitteeseen 1. Myös uudella ohjelmakaudella komission ehdotuksen mukaan Romanian ja Bulgarian alueet kuuluisivat konvergenssitavoitteeseen ja olisivat myös oikeitettuja koheesiorahaston tukeen. Konvergenssistavoitteen ulkopuoliset alueet kuuluisivat alueellisen kilpailukyvyyn ja työllisyyden tavoitteeseen. Sellaisia alueita ei Bulgarialla ja Romanialla tulisi olemaan uudella ohjelmakaudella.

Uuden ohjelmakauden Euroopan alueellisen yhteistyön tavoite vastaa pitkälle nykyisen ohjelmakauden Interreg-yhteisöaloiteohjelmaa. Interreg yhteisöaloitetta koskevien säännösten mukaan kaikki NUTS III tason maaraja-alueet Bulgariassa ja Romaniassa tulisivat olemaan tukikelpoisia alueita sekä mahdollisesti yksittäiset NUTS III tason meriraja-alueet voisivat olla tukikelpoisia alueita Interregin rajat ylittävän yhteistyön toimintalinjassa. Kaikki Bulgarian ja Romanian NUTS II tason alueet voisivat kuulua joko yhdessä tai yksittäin valtioiden väliseen yhteistyöhön.



Euroopan unionin 1 päivänä toukokuuta 2004 tapahtunut laajentuminen kymmenellä jäsenvaltiolla kasvatti taloudellisia eroja unionin alueella. Tämä asetti koheesiopolitiikalle vaatimuksia, jotka ovat osaltaan vaikuttamassa Suomen asemaan tulevalla ohjelmakaudella 2007- 2013. Romanian ja Bulgarian liittyminen kasvattaa taloudellisia eroja entisestään. Yhä laajenevassa unionissa lisääntyvät paineet keskittää sekä rahoitusta että politiikan painopisteitä vuonna 2004 liittyneiden ja vuonna 2007 liittyvien maiden alueille.

### 3. Sisäasiat

Oikeus- ja sisäasioissa ei ole sovittu erityisistä siirtymäsäännöksistä. Bulgarian ja Romanian on siten pantava oikeus- ja sisäasiainsäännöstö täytäntöön liittymishetkestä lukien, Schengenin säännöstön tiettyjä osia lukuun ottamatta.

Uudet jäsenvaltiot eivät tule automaattisesti osaksi Schengen-alueetta, vaan Schengen-järjestelmän soveltamisen aloittaminen uusissa jäsenvaltioissa tapahtuu kaksivaiheisesti. Järjestelmään liittymistä seuraa valmistelu- ja arviointivaihe, minkä päätyttyä säännöstöä neuvosto vahvistaa yksimielisesti milloin Schengenin säännöstöä aletaan kokonaisuudessaan soveltaa uusissa jäsenvaltioissa.

Keskeinen edellytys sisäraajatarkastusten poistamiselle on Schengenin säännöstöön kuuluvien niin sanottujen korvaavien toimenpiteiden tehokas soveltaminen, erityisesti ulkorajavalvonta, poliisiyhteistyö, oikeudellinen yhteistyö sekä Schengenin tietojärjestelmä. Bulgarian ja Romanian tukemiseksi liittymisasiakirjalla luodaan väliaikainen rahoitusinstrumentti, jolla tuetaan näitä maita ulkorajavalvonnan kehittämisessä ja Schengenin säännöstön täysimääräisen soveltamisen valmistelussa. Rahoitusinstrumentista tuetaan Bulgariaa ja Romaniaa liittymishetkestä vuoden 2009 loppuun saakka.

Liittymisestä lähtien Bulgaria ja Romania tulevat mukaan eurooppalaiseen poliisi- ja tullirikosyhteistyöhön sen kaikilla osa-alueilla. Tätä kautta tiedonvaihto uusien unionin jäsenvaltioiden kanssa tehostuu nykyisestä. Erityisesti pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna Bulgarian ja Romanian jäsenyydellä voidaan odottaa olevan positiivisia vaikutuksia rikostorjunnan kannalta katsottuna. Rikostorjunnassa käytettävät yhteistyökanavat ja toimintakeinot yhdenmukaistuvat, mikä helpottaa rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaa ja tutkintaa jäsenvaltioiden ja Bulgarian ja Romanian välillä.

Liittymissopimukseen sisältyvä lykkäyslauseke mahdollistaa Bulgarian ja Romanian liittymisen lykkäämisen vuodelle. Pääsääntöisesti neuvoston tulee tehdä tällainen lykkäyspäätös yksimielisesti, mutta Romanian kohdalla päätös voidaan tehdä määräenemmistöllä, jos Romania ei ole täyttänyt tiettyjä erikseen antamia sitoumuksia. Osa näistä sitoumuksista liittyy oikeus- ja sisäasioihin ja ne koskevat muun muassa ulkorajojen valvontaa ja lahjonnan torjuntaa. Komissio antaa Bulgarian ja Romanian edistystä koskevan raportin neuvostolle toukokuussa 2006. Tässä raportissa komissio voi siis halutessaan antaa suosituksen Bulgarian ja Romanian liittymisen lykkäämisestä, jos komissio katsoo niiden olevan yksiselitteisesti vamiistautumattomia täyttämään jäsenyyden vaatimukset 1.1.2007 lukien.

ULKOASIAINMINISTERIÖ  
Eurooppa-osasto, EU:n laajentumisen yksikkö

9.2.2005

**Hallituksen esitys eduskunnalle Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien**

## **määräysten voimaansaattamisesta ja näiden valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten voimaansaattamislakien kumoamisesta (HE 218/2005)**

- Bulgarian ja Romanian liittymissopimus allekirjoitettiin Luxemburgissa huhtikuussa 2005<sup>^</sup> Sopimukseen kuuluu olennaisena osana liittymisehdot ja mukautukset unionin perustana oleviin sopimuksiin sisältävä liittymispöytäkirja sekä liittymisasiakirja liitteineen. Lisäksi allekirjoittajavaltioiden konferenssin päätösasiakirjaan sisältyvät sopimuspuolten julistukset.

- Liittymissopimuksen artikloissa todetaan hakijamaiden liittyminen Euroopan unionin jäseniksi ja tuleminen EU:n perustana olevien sopimusten osapuoliksi. Artikloissa määrätään, että liittymisen ehtoista ja muista liittymisestä seuraavista muutoksista määrätään sopimukseen liitetyssä pöytäkirjassa tai asiakirjassa.

- Bulgarian ja Romanian liittymissopimuksen rakenne eroaa merkittävällä tavalla aiemmissä liittymissopimuksissa käytetystä rakenteesta. Syy tähän on EU:n uusi perustuslakisopimus.

<sup>^</sup>Jos perustuslakisopimus on voimassa sovelletaan liittymissopimuksen pöytäkirjassa olevia liittymisehtoja, jotka kohdistuvat perustuslakisopimuksen mukaiseen tilanteeseen<sup>^</sup>Jos taas unionin nykyiset perussopimukset ovat vielä voimassa sovelletaan liittymisasiakirjassa olevia liittymisehtoja, jotka kohdistuvat nykyisten perussopimusten mukaiseen tilanteeseen. Tällainen ratkaisu johtuu siitä, että perustuslakisopimus astuessaan voimaan korvaa EU:n nykyiset perussopimukset.

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Belgian, Tanskan, Saksan, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Irlannin, Italian, Luxemburgin, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Suomen, Ruotsin, Yhdistyneen kuningaskunnan, Tsekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian, Slovakian (Euroopan unionin jäsenvaltiot) ja Bulgarian ja Romanian välillä Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen. Sopimus allekirjoitettiin Luxemburgissa huhtikuussa 2005. Sopimukseen kuuluu olennaisena osana liittymisehdot ja mukautukset unionin perustana oleviin sopimuksiin sisältävä liittymispöytäkirja sekä liittymisasiakirja liitteineen. Lisäksi allekirjoittajavaltioiden konferenssin päätösasiakirjaan sisältyvät sopimuspuolten julistukset.

Tällä hallituksen esityksellä ratifioidaan Suomessa Bulgarian ja Romanian liittymissopimus ja esityksessä selostetaan Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin (EU) tehdyn sopimuksen sisältöä ja vaikutuksia.

Liittymissopimuksen artikloissa todetaan hakijamaiden liittyminen Euroopan unionin jäseniksi ja tuleminen EU:n perustana olevien sopimusten osapuoliksi. Artikloissa määrätään, että liittymisen ehtoista ja muista liittymisestä seuraavista muutoksista määrätään sopimukseen liitetyssä pöytäkirjassa tai asiakirjassa. Mikäli EU:n uusi perustuslakisopimus on voimassa 1 päivänä tammikuuta 2007, niin sopimuksen mukaan sovelletaan 'pöytäkirjan\*' määräyksiä, ja mikäli taas EU:n uusi perustuslakisopimus ei ole voimassa tuona päivänä sovelletaan ikään kuin väliaikaisesti 'asiakirjan' määräyksiä perustuslakisopimuksen voimaan tuloon saakka. Lopuksi sopimuksessa käsitellään sen ratifiointia ja voimaantuloa sekä unionin primäärioikeuden virallisia kieliä, Allekirjoituksen jälkeen liittymissopimus annettiin sekä nykyisten jäsenvaltioiden että hakijamaiden ratifioitavaksi kansallisten menettelyjen ensi mukaisesti.

Liittymissopimus tulee voimaan tammikuun alussa 2007, jos kaikki liittymissopimuksen sopimuspuolet ovat tallettaneet ratifioimiskirjansa Italian hallituksen huostaan joulukuun 2006 loppuun mennessä. Jos jompikumpi liittyvistä valtioista ei ole ratifioinut sopimusta joulukuun 2006 loppuun mennessä, liittymissopimus tulee voimaan tammikuun alussa 2007 sen valtion osalta, joka on tallettanut ratifioimiskirjansa. Euroopan unionin neuvosto, mukaan lukien liittymissopimuksen

ratifioinut uusi jäsenvaltio, päättää tällaisessa tapauksessa välittömästi ja yksimielisesti sopimukseen ja sen liiteasiakirjoihin tehtävistä välttämättömistä mukautuksista. Vaikka ratifioimiskirjat on asianmukaisesti talletettu, sopimus tulee voimaan vasta tammikuun alussa 2008, jos neuvosto päättää liittymispäivän lykkäämisestä liittymissopimuksessa olevan lykkäyslausekkeen nojalla. Jos tällainen päätös tehdään ainoastaan toisen liittyvän valtion osalta, liittymissopimus tulee kyseisen valtion osalta voimaan tammikuun alussa 2008 ja toisen valtion osalta tammikuun alussa 2007. Liittymissopimus ei sen sijaan voi tulla voimaan ilman kaikkien jäsenvaltioiden ratifiointia. Nykyisten jäsenvaltioiden ratifioinnit ovat siten ehdoton edellytys liittymissopimuksen voimaantulolle.

Pöytäkirja Bulgarian tasavallan ja Romanian Euroopan unioniin liittymistä koskevista ehdoista ja menettelyistä (jäljempänä pöytäkirja) sisältää 61 artiklaa. Pöytäkirja on erottamaton osa liittymissopimusta ja sisältää kaikki liittymisestä johtuvat asialliset ehdot ja muutokset. Siihen kuuluu myös yhdeksän liitettä, joissa luetellaan tietyt sekundäärilainsäädännön mukautukset ja siirtymätoimenpiteet, sekä kuusi erityiskysymyksiä käsittelevää pöytäkirjaa.

Asiakirja Bulgarian tasavallan ja Romanian liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (jäljempänä asiakirja) sisältää 61 artiklaa. Asiakirja on erottamaton osa liittymissopimusta ja sisältää kaikki liittymisestä johtuvat väliaikaiset, ennen EU:n uuden perustuslakisopimuksen voimaantuloa, sovellettavat asialliset ehdot ja muutokset. Siihen kuuluu myös yhdeksän liitettä, joissa luetellaan tietyt sekundäärilainsäädännön mukautukset ja siirtymätoimenpiteet, sekä kuusi erityiskysymyksiä käsittelevää pöytäkirjaa.

Päätösasiakirjassa todetaan, että liittymissopimus ja sen edellä kuvatut eri osat on laadittuja hyväksytty jäsenmaiden ja hakijamaiden välisessä konferenssissa. Asiakirjan liitteenä on seitsemän konferenssissa annettua julistusta, joista neljä on kaikkien yhteisiä julistuksia, yksi nykyisten jäsenvaltioiden ja komission yhteinen sekä yksi nykyisten ja yksi toisen uuden jäsenvaltion yksipuolinen julistus.

Lisäksi asiakirjan liitteenä on kirjeenvaihto liittymistä edeltävänä aikana EU:ssa tehtävien tiettyjen päätösten ja toimien hyväksymistä koskevasta tiedonsaanti- ja neuvottelumenettelystä, jonka mukaan Bulgaria ja Romania voivat jo ennen liittymistään pyrkiä vaikuttamaan heille tulevaisuudessa tärkeisiin päätöksiin ja toimiin EU:ssa.

## **Hallituksen esityksen rakenne**

Bulgarian ja Romanian liittymissopimuksen rakenne eroaa merkittäväällä tavalla aiemmissa liittymissopimuksissa käytetystä rakenteesta. Syy tähän on EU:n uusi perustuslakisopimus, jonka on määrä astua voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot ovat sen ratifioineet. Liittymissopimus on laadittu varautuen kahteen eri tilanteeseen. Lähtökohtainen tilanne oli alunperin, että perustuslakisopimus on tullut voimaan suunnitellusti ja uudet jäsenvaltiot liittyvät perustuslakisopimukseen perustuvaan unioniin. Mikäli taas perustuslakisopimus ei ole vielä voimassa liittymispäivänä, uudet jäsenvaltiot liittyvät nykyisiin perussopimukseen perustuvaan unioniin. Kumpaakin tilannetta varten on liittymissopimukseen kirjattu omat liittymisehdot. Jos perustuslakisopimus on voimassa sovelletaan liittymissopimuksen pöytäkirjassa olevia liittymisehtoja, jotka kohdistuvat perustuslakisopimuksen mukaiseen tilanteeseen. Jos taas unionin nykyiset perussopimukset ovat vielä voimassa sovelletaan liittymisasiakirjassa olevia liittymisehtoja, jotka kohdistuvat nykyisten perussopimusten mukaiseen tilanteeseen. Tällainen ratkaisu johtuu siitä, että perustuslakisopimus astuessaan voimaan korvaa EU:n nykyiset perussopimukset.

Varsinainen liittymissopimus sisältää vain 6 artiklaa. Sen sijaan asialliset liittymisehdot on kirjattu liittymissopimuksen liitteenä oleviin (i) liittymispöytäkirjaan, joka kuuluu yhteen perustuslakisopimuksen kanssa, ja (ii) liittymisasiakirjaan, joka kuuluu yhteen nykyisten perussopimusten kanssa. Itse liittymissopimuksessa on viittaussäännökset joissa määrätään, mitkä

liittymisehdot soveltuvat missäkin tilanteessa. Liittymissopimuksen mukaan liittymispöytäkirjassa olevia määräyksiä sovelletaan siitä alkaen, kun perustuslakisopimus tulee voimaan, kun taas liittymisasiakirjassa olevia määräyksiä sovelletaan niin kauan kun nykyiset perussopimukset ovat voimassa. Liittymispöytäkirjassa ja liittymisasiakirjassa olevat liittymisehdot vastaavat asiallisesti toisiaan. Niissä on kuitenkin tiettyjä mm. unionin rakenteen ja terminologian muutoksesta johtuvia eroja.

Hallituksen esityksen rakenne mukailee liiiryrnissopimuksen rakennetta ja näin ollen sekä liittymispöytäkirjan että liittymisasiakirjan mukainen tilanne on huomioitu läpi esityksen.

### Yleisperustelut

Lähdettäessä kirjoittamaan tämän esityksen yleisperusteluja perustuslakisopimuksen voimaan tulo suunnitellussa aikataulussa vaikutti vielä hyvin todennäköiseltä. Yleisperustelut laadittiin silloisen tilanteen mukaan lähtien perustuslakisopimuksen voimassa olosta. Pöytäkirjan mukainen tilanne kirjoitettiin siten ensin ja tämän jälkeen esityksessä selostetaan liittymisasiakirjan mukainen tilanne, jos se eroaa pöytäkirjan mukaisesta tilanteesta. Jos asiakirjan mukainen tilanne on sama, niin käytetään vain viittausta.

### Yksityiskohtaiset perustelut

Aloitettaessa kirjoittamaan yksityiskohtaisia perusteluja oli tilanne jo muuttunut. EU oli ottanut kielteisten kansanäänestystulosten seurauksena perustuslakisopimuksen ratifioinnissa pohdinta-ajan. Näin ollen ei ollut tarkoituksenmukaista laajoissa yksityiskohtaisissa perusteluissa lähteä kirjoittamaan perusteluja pöytäkirjan mukaisesta tilanteesta käsin. Hallituksen esityksen valmisteluissa kaikkien ministeriöiden kesken sovittiin, että yksityiskohtaiset perustelut kirjoitetaankin liittymisasiakirjan mukaisen tilanteen mukaisesti.

Liittymisasiakirjan mukainen tilanne, perustuslakisopimus ei siis ole tullut voimaan, kirjoitettiin ensin ao. artiklan ehdalle. Sitten liittymispöytäkirjan vastaavan artiklan kohdalle kirjoitettiin vain viittaus liittymisasiakirjan ko. artiklaan. Kuitenkin jos perustuslakisopimuksen myötä olisi tullut oikeusperustan muutos tms., niin uusi muuttunut tilanne on kuvattu yksityiskohtaisten perusteluiden pöytäkirjan ko. artiklaa kuvaavassa kohdassa. Jos tilanne ei ollut muuttunut, niin pöytäkirjan vastaavan artiklan kohdalle kirjoitettiin siis vain yksityiskohtainen viittaus liittymisasiakirjan ko. artiklan yksityiskohtaisiin perusteluihin.

*Tuomas Ojanen*  
16.2.2006

**Lausunto**

*Eduskunnan hallintovaliokunnalle*

**HE 218/2005 vp Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten voimaansaattamislakien kumoamisesta**

*Esityksen ydinsisältö*

Esityksessä ehdotetaan eduskunnan hyväksyvän Euroopan unionin nykyisten jäsenvaltioiden sekä Bulgarian ja Romanian välillä viimeksi mainittujen valtioiden liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen. Sopimukseen kuuluu olennaisena osana liittymisehdot ja mukautukset unionin perustana oleviin sopimuksiin sisältävä liittymisasiakirja liitteineen ja pöytäkirjoineen. Allekirjoittajavaltioiden konferenssin päätösasiakirjaan sisältyvät sopimuspuolten julistukset.

E erityisen huomionarvoista on, että liittymissopimuksella liittyvät maat tulisivat *Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen* osapuoliksi. Kuten tunnettua, perustuslakisopimuksen voimaantulo on kuitenkin enemmän kuin epävarmaa. Joka tapauksessa se ei ole voimassa silloin kuin nyt käsillä olevien liittymissopimusten olisi tarkoitus tulla voimaan, so. vuoden 2007 alusta alkaen. Perustuslakisopimuksen voimaantulon siirtymiseen on kuitenkin varauduttu: Jos perustuslakisopimus ei ole tullut voimaan, liittyvät maat tulevat kaikkien niiden sopimusten sopimuspuoleksi, joihin Euroopan unioni nykyisin perustuu.

Esitykseen sisältyy ehdotus liittymissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Liittymissopimus sisältää useita määräyksiä, joiden kuulumisesta lainsäädännön alaan on esityksen perusteluissa tehty asianmukaisesti selkoa.

Lisäksi esityksessä ovat ehdotukset laeiksi liittyvien valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten voimaansaattamislakien kumoamisesta. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samana päivänä kuin hirtymissopimus tulee voimaan.

### *Yleisarvio*

Käsillä olevat sopimukset voidaan ymmärtää jatkona laajentumisprosessille, joka huipentui 1.5.2004, kun 10 entisen Itä-Euroopan maata liittyi Euroopan unionin jäseneksi. Unionin laajentuminen Bulgarian ja Romanian liittymisen myötä on periaatteellisesti, taloudellisesti ja poliittisesti tärkeä seikka niin unionille kuin Suomelle unionin jäsenvaltiona, vaikka nyt käsillä oleva laajentaminen ei tietenkään ole merkitykseltään sellainen kuin unionin laajentuminen 1.5.2004. Tämä laajentuminen on myös maantieteellisesti - ja geopolittisesti - huomionarvoinen asia, koska unionin

maantieteellinen pohja ulottuu itärajan suunnassa nyt Suomen Lapista aina Mustalle merelle asti.

### *Hallituksen esitys*

Käsillä oleva hallituksen esitys on rakenteellisesti varsin vaikeasti avautuva, koska se on osin kirjoitettu silmällä pitäen Euroopan perustuslakisopimuksen mahdollista voimaantuloa, joka ei ole kuitenkaan toteutunut Ranskan ja Hollannin kansanäänestysten merkitsemän ratifiointikriisin vuoksi.

Äsken sanottu ei kuitenkaan tarkoita, että hallituksen esitys ei olisi sinällään hyväksyttävissä. Siinä on asianmukaisesti eritelty niitä liittymissopimusten ja muiden liittymisasiakirjojen kohtia, jotka perustelevat eduskunnan hyväksymistä liittymissopimuksille sekä samalla johtavat siihen, että sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettava voimaan lailla perustuslain 95 §:n mukaisesti.

Yhdyn hallituksen esitykseen siinä, että liittymissopimukset eivät koske sillä tavoin perustuslakia kuin Suomen perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetaan. Näin ollen liittymissopimusten hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta lailla voidaan päättää äänten enemmistöllä annetuista äänistä.

### *Jäsenyysskriteerien täytyminen*

Käsillä olevan asian suurin ongelma on nähdäkseni siinä, että on vahvoja perusteita epäillä Bulgarian ja Romanian täyttävän asianmukaisesti niitä ehtoja, joita maan liittymiselle Euroopan unionin jäseneksi asetetaan Euroopan unionin perustamissopimuksessa.

Kummallakin maalla on esimerkiksi huomattavia vaikeuksia saavuttaa vaadittua tasoa elintarviketurvallisuuksessa. Myös korruptio, järjestäytynyt rikollisuus sekä teollisuuden saastepäästöt ovat arveluttavalla tasolla jäsenyysskriteerien kannalta. En ole myöskään vakuuttunut maiden oikeusjärjestysten ja tuomioistuinelaitosten tilasta jäsenyysskriteerien kannalta. Etenkin Romanian osalta yhtenä erittäin suurena huolenaiheena myös on maan hyvin epävakaa ihmisoikeustilanne.

Yleisesti ottaen kysymys on siitä, että kummankin maan "valmentautuminen" unionin jäsenyyteen on vielä monessa olennaisessa suhteessa kesken. Siihen, että Bulgaria ja Romania ovat yhä vaikeuksissa EU-ehdojen kanssa, kiinnitettiin huomiota niin komission kuin laajentumiskomissaari Rehnin toimesta vielä niinkin myöhään kuin lokakuussa 2005. En voi uskoa,

että jäsenyyskriteerien täyttämässä olisi otettu nyt suuria harppauksia eteenpäin parissa kuukaudessa, etenkin kun otan huomioon, mitä EU-kriteerejä kangertelu koskee.

Nähdäkseni on syytä pitää tiukasti kiinni siitä, että jokainen unioniin liittyvä maa täyttää asianmukaisesti unioniin liittymiselle EU:n perustamissopimuksessa asetetut kriteerit. Jos kriteerit eivät täyty, sitten jäsenyyttä on siirrettävä.

Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen kannalta tämä tarkoittaa, että eduskunnan ei pidä hätiköidä liittymissopimusten hyväksymisen ja voimaansaattamisen kanssa.

Tietääkseni myös komissio on varautunut jäsenyyden siirtämiseen. Tällä hetkellä Bulgarian ja Romanian edistymistä jäsenyyskriteerien täyttymisessä seurataan, ja tietääkseni tarkoitus on, että jäsenyysehtojen täyttymisestä -ja mahdollisesta jäsenyyden siirtämisestä - päätetään kevät-kesällä 2006.

Liittymissopimuksen voimaantulomääräyksissä on varauduttu siihen, että liittymissopimuksen voimaantulo siirtyy alun perin kaavaillusta jommankumman tai molempien maiden osalta. Äsken maiden vaikeuksista liittymisehtojen täyttämisen kannalta todettu tarkoittaa, että liittymissopimuksen voimaantulon siirtämistä koskevat määräykset on "otettava vakavasti".

### *Vaikutukset Suomelle*

Nähdäkseni Bulgarian ja Romanian mahdollinen liittyminen ei tuota erityisiä paineita Suomelle ja sen lainsäädännölle. Yhdyn siten hallituksen esityksessä esitettyyn liittymisen vaikutuksista Suomelle.

Äsken todettu koskee myös vaikutuksia Suomelle sisämarkkinavapauksien kannalta. Tältä osin on ensinnäkin korostettava, että liittymissopimus sisältää suojalausekkeen, jonka nojalla voidaan ottaa käyttöön suojatoimenpiteitä, jos uusi jäsenvaltio ei pysty täyttämään sisämarkkinoiden alaan (tavaroiden, palveluiden, henkilöiden ja pääomien vapaa liikkuvuus) kuuluvia sitoumuksiaan ja tämä aiheuttaa tai uhkaa aiheuttaa vakavaa häiriötä sisämarkkinoiden toiminnalle. Komissio voi ottaa suojatoimenpiteet käyttöön antamalla asiaa koskevia eurooppa-asetuksia tai -päätöksiä. Suojatoimenpiteisiin voidaan ryhtyä joko jäsenvaltion perustellusta pyynnöstä tai komission omasta aloitteesta kolmen vuoden kuluessa liittymishetkestä.

Lisäksi etenkin työvoiman vapaan liikkuvuuden osalta liittymispöytäkirjan liitteet VI-VII antavat jäsenvaltioille oikeuden soveltaa Bulgarian ja Romanian kansalaisiin kansallisia työmarkkinoille pääsyä koskevia säännöksiä kahden vuoden ajan liittymisajankohdasta. Siirtymätoimenpiteiden soveltamista voidaan jatkaa kolmella vuodella. Tämän jälkeenkin siirtymätoimenpiteiden soveltamista voidaan jatkaa vielä kahdella vuodella edellyttäen, että jäsenvaltion työmarkkinoille aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä työvoiman liikkuvuuden vapauttamisesta.

Heti perään korostan kuitenkin omana kantamani, että en ensinnäkään näe Bulgarian ja Romanian liittymistä Suomen kannalta ongelmallisena edes siltä osin kuin kysymys on työvoiman vapaasta liikkuvuudesta. Kun lisäksi Suomessa ollaan parhaillaan harkitsemassa luopumista siirtymäajoista suhteessa 1.5.2004 liittyneisiin maihin (paitsi Kypros ja Malta), en pidä perusteltuna siirtymäaikojen ottamista käyttöön suhteessa Bulgariaan ja Romaniaan. Ylipäätään pidän tällaisia siirtymäaikoja periaatteellisesti hyvin ongelmallisena EU-kansalaisten ja yleisemmin ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta.

Helsingissä 16. päivänä helmikuuta 2006

*Tuomas Ojanen* OTT,  
professori