

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 31/2006 rd

Statsrådets utredning med anledning av meddelanden från kommissionen om utvärdering av Haagprogrammet

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 19 juli 2006 statsrådets utredning med anledning av meddelanden från kommissionen om utvärdering av Haagprogrammet (E 71/2006 rd) till förvaltningsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Maarit Nikander, inrikesministeriet
- EU-samordnare Matti Joutsen, justitieministeriet
- ambassadråd Ilkka Rentola, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Meri-Sisko Eskola, arbetsministeriet.

UTREDNINGEN

Förslagens huvudsakliga innehåll

Europeiska rådet i Tammerfors den 15—16 oktober 1999 beslutade om inrättande av ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa. Nu står rådet för rättsliga och inrikes frågor åter i begrepp att ha ett inofficiellt möte den 20—22 september 2006 i Tammerfors och där ska kommissionen komma med sin första politiska utvärdering av vilka framsteg man har gjort med att genomföra Haagprogrammet om området. Det fleråriga Haagprogrammet syftar till att konsolidera det europeiska området med frihet, säkerhet och rättvisa. Det är ett gemensamt mål att genomföra programmet och det kräver fungerande och ansvarigt beslutsfattande och klara politiska prioriteringar.

Kommissionen antog den 28 juni 2006 ett omfattande paket bestående av fyra meddelanden i syfte att 1) utvärdera framstegen och genomförandet i EU och på nationell nivå, 2) inrätta en mekanism för ingående resultatutvärdering, 3) föreslå åtgärder för en fungerande politik för frihet, säkerhet och rättvisa och 4) förbättra rättssäkerheten genom anpassning av vissa bestämmelser om EG-domstolens roll.

Kommissionens meddelande om genomförandet av Haagprogrammet 2005 är den första genomföranderapporten om Haagprogrammet och handlingsplanen för programmet innefattande en översikt över alla åtgärder 2005 och med fokus för första gången på det nationella genomförandet.

Meddelandet om utvärdering av EU:s politik för frihet, säkerhet och rättvisa avser primärt att

upprätta en mekanism för utvärdering av genomförandet och resultaten av politiken på området. Syftet med den föreslagna utvärderingsmekanismen är att göra unionens åtgärder effektivare och att väga in resultaten ute på fältet in i beslutsfattandet. Det är särskilt viktigt när Haagprogrammet löper ut 2009. En bättre utvärdering av området för frihet, säkerhet och rättvisa gynnar också de allmänna målen för genomsebarhet och bättre lagstiftning i EU.

Kommissionens meddelande "Genomförandet av Haagprogrammet: framtida utveckling" är ett svar på en begäran som Europeiska rådet i juni framställde om att undersöka vilka möjligheter det finns att förbättra beslutsförandet och verksamheten i frågor som hänför sig till rättvisa, frihet och säkerhet utifrån de nuvarande fördragen. Kommissionen lägger flera förslag till åtgärder och genomförande innan Haagprogrammet löper ut (2009). De gäller grundläggande rättigheter och medborgarskap, utveckling av den andra etappen av asylpolitiken, migrationsförvaltning, integrerad förvaltning av de yttre gränserna, kompatibla informationssystem, ömsesidigt erkännande av domar (i civil- och straffrättsliga mål), tillgången till information i kampen mot terrorism och organiserad brottslighet, inbegripet Europols framtid, budgetplanen för området med frihet, säkerhet och rättvisa, yttre förbindelser för området med frihet, säkerhet och rättvisa, genomförande och utvärdering av politiken för frihet, säkerhet och rättvisa och effektivare beslutsföranden på området med frihet, säkerhet och rättvisa.

Kommissionens fjärde meddelande gäller EG-domstolens befogenhet att meddela förhandsavgöranden om bl.a. viserings-, asyl- och migrationspolitiken. Enligt kommissionen är det viktigt nu när övergångsperioden efter Amsterdamfördragets ikraftträdande löpt ut att rådet rådet uppfyller sina förpliktelser enligt artikel 67 i EG-fördraget och återger gemenskapsdomstolen full befogenhet att meddela förhandsavgöranden om gemenskapslagstiftningen. Enligt meddelandet är det absolut nödvändigt för att garantera den grundläggande rättigheten till till-

gång till domstolsprövning och en enhetlig gemenskapsrätt och för att korrigera bristerna i den.

Regeringens ståndpunkt

Finland välkomnar det ur kommissionens meddelanden klart utläsbara målet för utvärderingen av Haagprogrammet att ge området för frihet, säkerhet och rättvisa en politisk impuls och att säkerställa att det går att arbeta vidare på det utifrån de gällande fördragen. Finland har inga ambitioner på att öppna hela Haagprogrammet.

Kommissionens meddelanden är en god utgångspunkt för utvärdering av Haagprogrammet. Finland är ordförande och förbereder de nödvändiga faktrapomemoriorna för mötet i Tammerfors. De ska vara klara i månadsskiftet augusti—september. Promemoriorna överlämnas till riksdagen som ett led i förberedelserna inför Tammerforsmötet.

1. Kommissionens meddelande om genomförandet av Haagprogrammet 2005

Kommissionens rapport om genomförandet av Haagprogrammet 2005 är med tanke på sin omfattning och struktur till stor nytta för planeringen av det fortsatta arbetet.

Finland omfattar kommissionens farhågor för att beslutsstrukturerna i vissa sektorer kan vara ett hinder för ett effektivt genomförande av Haagprogrammet. Beslut med enhällighet har i vissa enskilda frågor bromsat upp tidtabellen för Haagprogrammet eller blivit ett hinder för att hålla tiden.

Finland tillstyrker helt kommissionens sätt att se på framstegen med programmet. Utöver rådets beslut behövs det en noggrannare analys av hur de frågor som blivit överenskomna i rådet har genomförts nationellt. Finland sätter därför stort värde på den nationella resultattavlan i en bilaga till rapporten. Det nationella genomförandet bör följas upp minst lika noggrant som framstegen inom rådet.

2. Kommissionens meddelande om utvärdering av EU:s politik för frihet, säkerhet och rättvisa

Finland anser att ett övergripande system för utvärdering av det slag som läggs fram i meddelandet klart förbättrar utvärderingen och uppföljningen av rättsliga och inrikes frågor i EU. Det möjliggör en mer systematisk uppföljning av olika lagstiftningsinstrument, politiska initiativ och projekt. Ett intensivare samarbete mellan rådet, kommissionen och Europaparlamentet i utvärderingen ger det rätta slaget av mervärde, det ökar institutionernas engagemang och gynnar gemensamma mål.

Men i initiativet saknas en operativ och strategisk fokusering på säkerhetsfrågor. Schengenfrågan är dessutom förknippad med betydande problem som det inte har gått att undanröja genom EU-lagstiftning och harmonisering av lämplig nationell lagstiftning.

Även om det kommer att ges ett särskilt förslag om en översyn av Schengenutvärderingen (enligt handlingsplanen för genomförande av Haagprogrammet 2007—2008) kan Schengenutvärderingens betydelse lyftas fram redan här. Den möjliggör för experter från medlemsstaterna att besöka de länder som tillämpar och förbeträder genomförande av regelverket och att lägga fram resultaten som sådana för medlemsstaterna. Kommissionen tar inte upp Schengenutvärderingen i sitt meddelande, där hänvisas bara till det särskilda förslaget. Finland anser att ett sådant utvärderingssystem fortfarande behövs för att garantera en adekvat operativ infallsvinkel på utvärderingen, en tillräckligt bred expertis i medlemsstaterna och möjlighet att tillämpa resultaten i medlemsstaterna.

Som framhålls i handlingsplanen för Haagprogrammet bör också gryningsräder införas. Expertteamet för gryningsräder kan fungera antingen inom kommissionen eller rådet. Men med tanke på det ömsesidiga förtroendet bör rådet få tillgång till resultaten också av sådana räder.

3. Kommissionens meddelande: "Genomförandet av Haagprogrammet: framtida utveckling"

För Finland är det viktigt att man tar hänsyn till följande preliminära ståndpunkter i debatten om de ämnesområden som tas upp i meddelandet och som unionen särskilt förväntas arbeta för; de kan komma att preciseras längre fram:

1. Grundläggande rättigheter och medborgarskap

EU-medborgarskap och anknytande frågor

En av de viktigaste rättigheterna i EU är rätten för EU-medborgare att röra sig fritt inom EU. Därför har det på goda grunder haft hög prioritet att säkra genomförandet av lagstiftningen på området. Genomförandet av direktiv 2004/38/EG pågår i medlemsstaterna. Det borde ha satts i kraft den 30 april 2006, men än så länge har bara 11 medlemsstater gjort det inom utsatt tid. Också hos oss är frågan om införlivande av direktivet med den nationella lagstiftningen under beredning.

Konsulära frågor

Finland har samma ambitioner för konsulära frågor som kommissionen. Den tilltänkta utbildningen av tjänstemän i medlemsstaterna i konsulära frågor och inrättandet av EU-konsulat kan genomföras bara på sikt.

2. Utveckling av andra etappen av asylsystemet

Kommissionens rapport om tillämpning av förordningen om ansvarsfördelning.

Kommissionen räknar med att lämna en rapport till Europaparlamentet och rådet om tillämpning av förordningen om ansvarsfördelning mot slutet av 2006. Utifrån rapporten kan en debatt om vilken riktning Dublinförordningen bör utvecklas i initieras under Finlands ordförandeskap.

Finland förordar en genomgripande utredning av behovet av att utveckla det system som byggts upp utifrån förordningen om ansvarsför-

delning (inkl. fingeravtryckssystemet Eurodac och DubliNet). Samtidigt som man utreder utvecklingsbehovet är det för en effektiv och rättvis tillämpning av förordningen viktigt att se till att medlemsstaterna har en samstämmig uppfattning om hur de redan existerande artiklarna om ansvarsfördelning ska tillämpas.

Gemensam europeisk invandrarpolitik

Nu när den första etappens minimiregler har blivit antagna och kommissionen förbereder sig för att ge ut en grönbok om asylpolitiken med en tillhörande strategisk plan ser Finland gärna att man begrundar hur det gemensamma europeiska asylsystemet bäst kan främjas i framtiden och hurdana rättsakter som behövs för andra etappen.

För Finland är det viktigt att det existerande asylsystemet förbättras och byggs ut.

— För att systemet ska fungera är det viktigt att alla medlemsstater gör ett åtagande om att iakta de rättsakter som redan antagits i EU. Asylbesluten kan göras bättre och effektivare genom förstärkt samarbete mellan asylmyndigheterna. Med ett gemensamt och effektivt asylförfarande är det också lättare att ingripa i missbruk av asylsystemet och garantera alla som ansöker om internationellt skydd tillgång till asylförfarande, ett rättvist förfarande och en högkvalitativ rättssäkerhet.

— Det gemensamma europeiska asylsystemet måste få en täckning som går utöver de antagna miniminormerna. Vi måste se på nytt på de normer i första etappen som helt eller delvis utesluter deras förmåner och rättigheter som får sekundärt skydd enligt definitionsdirektivet. Under Finlands ordförandeskap blir det aktuellt med att utvidga direktivet om villkoren för tredjelandsmedborgare som länge vistats i ett medlemsland till dem som får internationellt skydd. Dessutom måste asylsystemen fortsatt samordnas så att det inte ska finnas något behov av att flytta från ett medlemsland till ett annat.

Praktiskt samarbete

Det är viktigt att förbättra det praktiska samarbetet mellan asylmyndigheterna för att beslutsför-

farande ska harmoniseras. Genom praktiskt samarbete påverkas också kvaliteten i beslutsfattandet. Under Österrikes ordförandeskap inleds arbetet med att förstärka det praktiska samarbetet och det här arbetet ska fortsätta under Finlands ordförandeskap.

Det praktiska samarbetet kommer sannolikt att vidareutvecklas inom följande områden: utbyte av uppgifter om ursprungsland, mer regelbunden och analytisk insamling av jämförelsedata om medlemsstaternas beslutspolicy visavi olika tredjeländer, utbildningssamarbete och utbyte av data om större allmänna asylfrågor mellan medlemsstaterna.

Kommissionen kommer troligtvis att föreslå ett samarbetsnätverk för asylmyndigheter under Finlands ordförandeskap. Förslaget emotses tidigast i oktober 2006.

När det praktiska samarbetet utvecklas är det viktigt att klarlägga om rådet bör ha en roll i den politiska styrningen. Finland anser att man inte bör skapa överlappande strukturer när man ser sig om efter nya samarbetsformer.

3. Migrationsförvaltning

En helhetsmetod för migrationsförvaltning

Under sitt ordförandeskap kommer Finland att arbeta för att genomföra de primära åtgärder beträffande Afrika och Medelhavsområdet som ingår bl.a. i helhetsmetoden för migrationsförvaltning (Global Approach to Migration) och som Europeiska rådet beslutade i december 2005. Kommissionen rapporterar om genomförandet av primära åtgärder i slutet av Finlands ordförandeperiod.

Finland deltar aktivt i arbetet för en fördjupad migrationsdialog med tredjeländer under sitt ordförandeskap. Samordning med den yttre dimensionen eftersträvas. Även om åtgärderna på senare tid har fokuserats på Medelhavet och Afrika vill vi också att den geografiska balansen beaktas bättre i framtiden för att det ska vara fråga om en genuin helhetsmetod. Samtidigt gäller det att påverka de grundläggande orsakerna till migration; de hänger samman med bl.a. fattigdom, konflikter eller kränkningar av de mänskliga rättigheterna i ursprungsområdena.

Laglig invandring

I sammanhang med handlingsplanen för laglig invandring och sektorsdirektiven: Finland ser en viss nytta med den allmänna europeiska ramen för arbetsbaserad invandring, förutsatt att den är tillräckligt flexibel och tillåter nationella beslut. Arbetskraftspolitiska beslut om arbetskraft från tredjeländer bör fortsatt fattas nationellt, vad gäller både omfattning och struktur. Det är inte möjligt att göra någon grundlig utvärdering av de kommande direktivförslagen i planen. Det förefaller i alla fall som om planerna åtminstone i vissa delar betydde en skärpning av vår gällande lagstiftning om arbetskraftsinvandring. Det är t.ex. tänkt att sektorsdirektiven ska innefatta en viss ekonomisk behovsprövning av ett slag som enligt vår utlänningslag i regel inte förutsätts inom området för direktiven.

Direktivförslagen kommer att läggas fram från och med 2007. Också övriga insatser i handlingsplanen infaller under tiden efter vårt ordförandeskap. Men under vårt ordförandeskap kommer laglig kontra olaglig invandring sannolikt att diskuteras. Frågan om laglig invandring kan också dyka upp i samband med utveckling av beslutsförfarandet (medbeslutandeförfarande, som det hänvisas till också i kommissionens meddelande på sidan 13).

Olaglig invandring

Under Finlands ordförandeskap kommer man att föra diskussioner i rådet för rättsliga och inrikes frågor utifrån meddelandet om olaglig invandring och de ska resultera i tydliga slutsatser som når utöver ordförandeskapsperioden.

Enligt kommissionens preliminära bedömning lyfts åtminstone a) gränser, b) dokumentssäkerhet och c) utnyttjande av IT upp bland framtida mål i meddelandet. Den sistnämnda punkten kunde omfatta förfaranden för bättre verifiering av inresa och utresa i EU-området.

Internationellt skydd

När stater satsar på att förebygga olaglig invandring är det viktigt att garantera dem som är i behov av internationellt skydd en chans att söka asyl. Det är en stor utmaning att plocka ut de

som behöver nationellt skydd i migrationsströmmarna och det kräver speciell känslighet av myndigheterna. Men det måste gå för att asylsystemet ska bevara sin trovärdighet. I Europa har man på senare tid diskuterat framför allt hur man ska identifiera dem som behöver internationellt skydd bland alla migranter som kommer sjövägen till EU och hitta en ansvarig stat som kan behandla deras sak. I kampen mot olaglig invandring har Finland framhållit att de som behöver internationellt skydd bör plockas ut ur större migrationsströmmar och erbjudas skydd enligt förpliktelserna i flyktingkonventionen i Genève 1951.

Det främsta målet för det gemensamma europeiska asylsystemet är att hitta hållbara lösningar för dem som anhåller om internationellt skydd inom Europeiska unionen. Det är viktigt att fortsatt bekräfta att flyktingkonventionen i Genève tillämpas fullt ut och att rätten att söka asyl respekteras inom hela unionen.

Återvändande och återsändande

I debatten om en helhetsmetod i intergrationsfrågor bör man inte glömma bort kopplingen med frågan om återvändande och återsändande. Även om Haagprogrammet inte specifikt tar upp återvändande kommer frågan sannolikt att behandlas i meddelandet om olaglig invandring. Kommissionen lade i september 2005 fram ett förslag till direktiv om återvändande (KOM(2005) 391 slutlig, U 41/2005 rd), som är under behandling i rådets arbetsgrupp. Finland menar att det är viktigt för gemenskapens invandrings- och asylpolitik att det finns gemensamma normer för återvändande och återsändande som fullt ut respekterar de berörda personernas mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Samarbetet om återvändande och återsändande bör ses som ett nyckelelement i samarbetet med tredjeländer.

4. Integrerad förvaltning av de yttre gränserna och interoperabilitet mellan informations-systemen

EU:s strategi för säkerheten vid de yttre gränserna, eller en strategisk analys av det inte-

grerade systemet för säkerheten vid EU:s yttre gränser

Finland understryker att EU bör ta fram en heltäckande strategi för utveckling av kontrollen av de yttre gränserna. Då skulle EU ha en samlad politisk uppfattning om hur kontrollen av de yttre gränserna bör utvecklas och kunde styra gränsmyndigheten politiskt. Haagprogrammet anlägger en mycket teknisk syn på modellen för integrerad förvaltning av de yttre gränserna, men tillför inte planen för kontroll av de yttre gränserna från 2002 några nya strategiska element. Kontrollen av de yttre gränserna får ökad betydelse i och med att Schengenområdet utvidgas.

Kommissionen pekar på vissa initiativ om gränssäkerhet som i sig är nödvändiga och lov-
värda. Men vad gäller frågan om sambandsmän är det bra om de praktiska problemen kan lösas i tid.

Förteckningen över några enstaka initiativ pekar på behovet av en övergripande genomgång. Finland har för avsikt att göra en genomgång av strategin för säkerheten vid de yttre gränserna under sin ordförandeperiod. Frågan har redan en gång tagits upp preliminärt i en rådskommitté (SCIFA) och fått ett positivt mottagande.

Informationsutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i medlemsstaterna — utveckling av EU:s informationssystem

Finland vill arbeta för ett smidigt informationsutbyte enligt rättsstatsprincipen mellan myndigheterna i medlemsstaterna och EU:s myndigheter för att bekämpa internationell brottslighet. Det behövs politisk styrning och en klarare definition av principen om tillgänglighet i informationsutbytet mellan medlemsstaterna för att vi ska kunna hålla fast vid Haagprogrammets mål att principen ska vara genomförd fram till början av 2008. Kommissionens meddelande från november 2005 om bättre interoperabilitet mellan informationssystemen (SIS II, VIS och Eurodac) enligt Haagprogrammet är enligt Finlands mening viktigt. Också vid diskussioner med andra myndigheter (t.ex. Europol, Eurojust) har det visat sig att det behövs en mer ingående debatt om EU:s informationssystem.

5. Ömsesidigt erkännande av domar (civil- och straffrättsliga mål)

Straffrättsligt samarbete: främjande av principen om ömsesidigt erkännande

Ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga myndigheters beslut lades fast som en grundsten för straff- och civilrättsligt samarbete redan i slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors. Inom det straffrättsliga samarbetet har fyra instrument hittills antagits. Man arbetar på instrument för förflyttning av dömda, överlämnande av bevis, utbyte av straffregisterdata och erkännande av s.k. yrkesförbud. Förhandlingar om instrumenten har visat att det är ytterst svårt att genomföra principen om ömsesidigt erkännande. Det förefaller som om medlemsstaterna inte hade ett tillräckligt ömsesidigt förtroende för varandra. Kravet på enhällighet försvårar beslutsfattandet. Förhandlingarna har påverkats av erfarenheterna av att transformera och tillämpa redan antagna instrument.

För att fördjupa det straffrättsliga samarbetet bör Europeiska rådet komma med slutsatser som uppmanar kommissionen att göra en studie för att underlätta förhandlingarna om framtida instrument och att se på horisontella problem som kan göra det svårt att anta instrument för ömsesidigt erkännande. Studien bör täcka in både principiella frågeställningar kring ömsesidigt erkännande och praktiska problem och eventuella brister i det nuvarande systemet som gör att det behövs nya instrument. För att det över huvudtaget ska gå att uppbåda en gemensam vilja att driva det ömsesidiga erkännandet vidare bör de nya instrumenten tillföra samarbetet mellan myndigheterna i medlemsstaterna ett konkret mervärde. Studien bör göras inom 2007.

Civilrättsligt samarbete: ömsesidigt erkännande och tillgång till uppgifter

Finland vill förbättra uppgifters tillgänglighet. För gränsöverskridande rättgångar på civilrättens område behövs det konsolidering i särskilda instrument för ömsesidigt erkännande utifrån vissa miniminormer. Europeiska rådet bör ge sitt

stöd åt arbetet för enhetliga och konsekventa lagvalsregler inom obligationsrätten.

Allt sedan Amsterdamfördraget har gemenskapslagstiftning om ömsesidigt erkännande producerats i ökande takt, delvis om samma frågor och med hjälp av en lång rad enskilda, rätt smala instrument. Framstegen har varit snabba och det har inte funnits några oöverstigliga hinder. Nackdelarna är en splittrad civilprocessrättslig lagstiftning, överlappningar och brist på konsekvens. Begripligheten och användarvänligheten måste bli bättre för att underlätta tillgängligheten. Lagvalsreglerna har ännu inte krånglats till på samma sätt, men det finns vissa tecken på en sådan utveckling inte minst på obligationsrättens område.

6. Tillgång till information som behövs för att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet

Effektivare operativt samarbete mellan myndigheterna i medlemsstaterna

Målet för det operativa myndighetssamarbetet är att säkerställa att det höjs till en ny nivå som svarar mot utmaningarna från den utvidgade fria rörligheten. Utvidgningen av Schengenområdet kräver effektivare och mer omfattande ersättande åtgärder och bättre samarbete inte minst mellan de brottsbekämpande myndigheterna i de nya och gamla medlemsstaterna. Det operativa myndighetssamarbetet bör i princip svara mot vårt eget polis-, tull- och gränsbevakningsmyndighetssamarbete (givetvis med hänsyn till olikheterna i myndighetsarrangemangen i medlemsstaterna) och lyfta fram bästa metoder, som t.ex. Finland har utvecklat inom ramen för Baltic Sea Task Force, för att tillämpas i exempelvis samarbetet inom Medelhavsområdet. Ett praktiskt mål är att förbättra kriminalunderrättelsearbetet utifrån samarbete mellan flera myndigheter i medlemsstaterna. Utvecklingen av Europol och Eurojust behandlas i det här sammanhanget. EU har kommit överens om att den kriminalunderrättelsebaserade modellen för brottsbekämpning (intelligence-led law enforcement) ska behand-

las på politisk nivå för att principen ska gå att genomföra.

7. Kampen mot terrorism och organiserad brottslighet, samt Europol:s framtid

Det behövs ett effektivare operativt myndighetssamarbete för att bekämpa organiserad brottslighet

Strategin och handlingsplanen kommer att uppdateras såvitt de gäller terrorism under Finlands ordförandeperiod. Finland har som mål att utarbeta åtgärdsrekommendationer för att beaktas närmast i uppdateringen av handlingsplanen. En del punkter i handlingsplanen ska om möjligt börja behandlas. Uppdateringarna bör motsvara unionens och medlemsländernas behov i aktuella och viktiga frågor kring den inre säkerheten.

Tidigare protokoll om ändring av Europolkonventionen (3 st) måste skyndsamt antas av medlemsstaterna, sannolikt före 2007. För att ändringsprotokollen ska kunna tillämpas måste också 2 beslut av ministerrådet och 4 beslut av Europol:s förvaltningsråd antas och de bereds under hösten. För Europol är planerna att anta ett rådsbeslut som rättslig grund för organisationen, precis på samma sätt som i fråga om Eurojust, i stället för den nu gällande konventionen. De olika alternativa scenarierna för Europol studeras under höstens lopp, inte minst de som kan genomföras utan ändringar i lagstiftning. Europol:s roll ska utvecklas också i EU:s bedömning av hotbilder avseende den organiserade brottsligheten (Octa).

8. Budgetplanen på området för frihet, säkerhet och rättvisa

Budgetplanen för rättsliga och inrikes frågor 2007—2013 bör antas före utgången av 2007 för att den ska kunna börja genomföras effektivt från början av 2007.

Finland siktar generellt på en så tydlig, effektiv och rättvis övergripande lösning som möjligt. Överlappningar bör undvikas genom omsorgsfull samordning av beredningen avseende olika fonder.

9. Den yttre dimensionen av frihet, säkerhet och rättvisa

Finland har som mål att skapa politiska förutsättningar för ett effektivare praktiskt operativt samarbete med tredjeländer av central betydelse för EU, typ Ryssland. Hösten 2006 utarbetas en praktisk handlingsplan (action oriented paper) för två RIF-områden för den yttre dimensionen (Ryssland och terrorismsamarbete inte minst med länderna i Nordafrika). Finland prioriterar ett bättre samarbete med Ryssland. Den yttre dimensionen har samband också med andra mål för bedömningen (t.ex. ett effektivare myndighetssamarbete med Ryssland i kampen mot olaglig invandring, människohandel och terrorism).

10. Genomförande och utvärdering av politiken på området för frihet, säkerhet och rättvisa

Det finns ett särskilt meddelande om utvärdering av EU:s politik på området för frihet, säkerhet och rättvisa. Finlands preliminära ståndpunkter till meddelandet finns inskrivna under den behöriga punkten i denna promemoria (se ovan).

11. Förbättra beslutsförfarandet på området för frihet, säkerhet och rättvisa

Finland ser positivt på förslaget att införa övergångsbestämmelsen och medbeslutandeförfarandet i rättsliga och inrikes frågor över lag och förväntar sig att man under ordförandeskapet ska lyckas fatta ett principbeslut om att införa förfarandet. I en union med 25 medlemmar är de be-

slutsförfaranden som kräver enhällighet i polisiära och straffrättsliga frågor inom tredje pelaren ett särskilt problem. Artikel 42 i det nuvarande unionsfördraget tillåter ett s.k. övergångsförfarande. Rådet kan fatta ett beslut enligt artikel 42 om att överföra polisiära och straffrättsliga frågor från den nuvarande tredje pelaren till första pelaren och samtidigt bestämma om beslutsförfarandet. Förfarandet kräver enhällighet, samråd med Europaparlamentet och ratificering åtminstone i en del av medlemsstaterna. Än så länge har metoden inte utnyttjats.

Finland studerar medlemsstaternas ståndpunkter och överväger därefter hur det lönar sig att gå vidare med frågan i egenskap av ordförandeland. Det konstitutionella fördraget skulle ha avskaffat pelarindelningen och ordnat alla rättsliga och inrikes frågor in under ett beslutsförfarande som i långa stycken svarar mot första pelaren (kommissionens har den primära initiativrätten, medbeslutandeförfarande, beslut med kvalificerad majoritet).

4. Kommissionens meddelande om EG-domstolens befogenhet att meddela förhandsavgöranden om bl.a. viserings-, asyl- och invandringsspolitiken

Det har inte funnits tillgång till information om kommissionens meddelande på förhand. Den nationella beredningen har precis kommit i gång och Finlands hållning preciseras därför längre fram.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Det är viktigt att arbetet med att utveckla ett område med frihet, säkerhet och rättvisa målmedvetet drivs på under Finlands ordförandeskap, anser utskottet. Arbetet kom i gång i Tammerfors 1999 och har fortsatt under Haagprogrammet. Syftet med kommissionens meddelanden är att bedöma framstegen hittills samt genomförandet

i Europeiska unionen och nationellt, skapa en mekanism för grundlig utvärdering av resultaten, föreslå fortsatta åtgärder för att få politiken för frihet, säkerhet och rättvisa att fungera bättre och stärka rättssäkerheten genom anpassning av vissa bestämmelser om EG-domstolens befogenhet. Kommissionens meddelanden utgör en god

grund för utvärdering av Haagprogrammet och planering av fortsatta åtgärder.

Haagprogrammet är ett stort paket och därför är det bra om Finland inte eftersträvar att öppna hela paketet. Det är bäst att Finland under sitt ordförandeskap koncentrerar sig på frågor som det går att komma vidare i och som det faller sig naturligt för Finland att driva på. Utskottet har tidigare tagit ställning till en halvtidsöversyn av och riktlinjerna i Haagprogrammet i sina utlåtanden FvUU 29/2006 rd och FvUU 35/2005 rd. I det här sammanhanget vill utskottet dessutom säga följande om meddelandena.

Enligt utredningen har genomförandet av Haagprogrammet löpt tillfredsställande i unionen, men på det nationella planet har framstegen inte varit de bästa möjliga. Så har t.ex. beslutsstrukturerna inom området polissamarbete i vissa frågor gjort det svårt att hålla fast vid tidsplanen. Utskottet tillstyrker kommissionens metod att se på genomförandet av programmet både på rådsnivå och nationellt. Det menar i likhet med regeringen att det nationella genomförandet bör följas upp minst lika noggrant som framstegen inom rådet.

Utskottet ser positivt på kommissionens förslag om ett enhetligt och övergripande system för utvärdering av EU:s politik för frihet, säkerhet och rättvisa. Ett närmare samarbete mellan rådet, kommissionen och Europaparlamentet ökar engagemanget för gemensamma mål. Utskottet lägger stor vikt vid effektiva, objektiva och öppna utvärderingsmekanismer. För en helhetsuppfattning är det nödvändigt att följa upp inte bara hur lagstiftning, politik och handlingsplaner genomförs utan också den operativa verksamheten. Utskottet vill här lyfta fram systemet för Schengenuvärdering.

Utskottet tillstyrker Finlands mål att starta en samlad debatt om europeisk solidaritet i invandrings-, gränskonstroll- och asylfrågor. Ökad solidaritet bäddar för en bättre migrationsförvaltning. Andra viktiga frågor är vidareutveckling av ett gemensamt asylsystem och gemensamma europeiska regler för laglig invandring. Utskottet framhåller att också Dublinsystemet behöver förbättras.

EU:s integrerade förvaltning av de yttre gränserna har gjort betydande framsteg både vad gäller normgrunden och frågan om en gränsförvaltningsmyndighet. Utskottet anser precis som regeringen att det är viktigt att EU har en heltäckande strategi för förvaltningen av unionens yttre gränser för att unionen ska ha en politisk samsyn om hur förvaltningen av de yttre gränserna ska utvecklas i framtiden och gränsförvaltningsmyndigheten bättre ska kunna styras politiskt. Utskottet omfattar Finlands mål för strategiska riktlinjer för gränsförvaltningen.

Ett effektivare operativt samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna inte minst i kampen mot gränsöverskridande organiserad och annan allvarlig brottslighet och terrorism har fortfarande hög prioritet. Det operativa samarbetet bör förbättras utifrån erfarenheter av goda metoder, typ samarbetet mellan vår polis, tull och gränsbevakning och praxis inom Baltic Sea Task Force. Ett viktigt praktiskt mål är fortfarande att förbättra kriminalunderättelsesamarbetet mellan flera myndigheter i medlemsstaterna.

I slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors 1999 antogs principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga myndigheters beslut som en av grundstenarna för det straff- och civilrättsliga samarbetet. Genomförandet har inte förlöpt som önskat. Utskottet tillstyrker Finlands åsikt att Europeiska rådet i syfte att fördjupa det straffrättsliga samarbetet bör komma med slutsatser om en studie av problempunkterna i det ömsesidiga erkännandet. Det är fullt befogat att kräva att de nya instrumenten tillför myndighetssamarbetet ett mervärde.

Det har som sagt funnits problem med att genomföra området med frihet, säkerhet och rättvisa, inte minst inom polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet, där besluten måste vara enhälliga. I sitt meddelande föreslår kommissionen en s.k. övergångsbestämmelse som lösning på problemet (passerelleoption), som innebär att rådet med stöd av artikel 42 i unionsfördraget kan överföra frågor som hör till tredje pelaren till första pelaren och samtidigt bestämma vilket beslutsförfarande som ska följas. Me-

toden förutsätter enhällighet, att Europaparlamentet hörs och ratificering i åtminstone en del av medlemsstaterna. Å andra sidan får övergångsbestämmelsen inte automatiskt konsekvenser för beslutsförfarandet.

Utskottets uppfattning är att det praktiska operativa polissamarbetet kunde förbättras med hjälp av övergångsklausulen. Utifrån den information utskottet har nu kan man åtminstone i princip ställa sig positivt till metoden. Vad gäller det konstitutionella fördraget har utskottet ställt sig positivt till att polissamarbetet flyttas över till första pelaren (FvUU 7/2006 rd). Det påpekar att man inom gränskontroll-, invandrings- och asylopolitiken allt sedan början av

2005 med vissa undantag har kunnat fatta beslut med kvalificerad majoritet i medbeslutandeförfarande. Enligt den aktuella skrivelsen utreder Finland på uppmaning av Europeiska rådet i juni medlemsstaternas ståndpunkter och överväger därefter hur det lönar sig att gå vidare i saken under ordförandeskapet. Utskottet tillstyrker regeringens strategi.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför

att utskottet omfattar regeringens ståndpunkt i ärendet.

Helsingfors den 15 september 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Janina Andersson /gröna
Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd

Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Heli Paasio /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.