

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2006 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksiksi (Oikeus- ja sisäasioiden rahoitusohjelmat 2007—2013)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 16 päivänä joulukuuta 2005 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksiksi (Oikeus- ja sisäasioiden rahoitusohjelmat 2007—2013 (U 49/2005 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Maarit Nikander, sisäasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Elina Isoksela, oikeusministeriö
- erikoissuunnittelija Eeva Vattulainen, työministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— valtiovarainministeriö.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Euroopan yhteisöjen komissio on 6 päivänä huhtikuuta 2005 tehnyt esityksen oikeus- ja sisäasioiden rahoitusohjelmiksi kehyskaudeksi 2007—2013.

Komission esitys koostuu kolmesta puiteohjelmasta. Puiteohjelmista on tarpeen säätää erilaisilla lainsäädäntöinstrumenteilla, koska niihin sisältyvillä tavoitteilla on erilaiset oikeusperustat.

Perusoikeuksien ja oikeusasioiden puiteohjelma (KOM(2005)122) koostuu neljästä esityksestä:

1. Esitys Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 152 artiklan mukaisesti

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi väkivallan torjumista (Daphne) sekä huumetorjuntaa ja -tiedotusta koskevan erityisohjelman perustamiseksi vuosiksi 2007—2013.

2. Esitys Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 308 artiklan mukaisesti neuvoston päätökseksi perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman perustamiseksi vuosiksi 2007—2013.

3. Esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 31 artiklan ja 34 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti neuvoston päätökseksi rikosoikeutta koskevan erityisohjelman perustamiseksi vuosiksi 2007—2013.

4. Esitys Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 61 artiklan c kohdan ja 67 artiklan 2 kohdan mukaisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi yksityisoikeutta koskevan erityisohjelman perustamiseksi vuosiksi 2007—2013.

Yhteisvastuun ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskeva puiteohjelma (KOM(2005)123) koostuu neljästä esityksestä:

1. Esitys Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 63 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Euroopan pakolaisrahaston perustamiseksi vuosiksi 2008—2013.

2. Esitys Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 62 artiklan toisen kohdan mukaisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi ulkorajarahaston perustamiseksi vuosiksi 2007—2013.

3. Esitys Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 63 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisesti neuvoston päätökseksi kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevan eurooppalaisen rahaston perustamiseksi vuosiksi 2007—2013.

4. Esitys Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen ja erityisesti sen 63 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Euroopan palauttamisrahaston perustamiseksi vuosiksi 2008—2013.

Turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskeva puiteohjelma (KOM(2005)124) koostuu kahdesta esityksestä:

1. Esitys Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 308 artiklan sekä Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti 203 artiklan mukaisesti neuvoston päätökseksi terrorismin ehkäisemisestä, torjuntavalmiutta ja seurausten hallintaa koskevan erityisohjelman perustamiseksi vuosiksi 2007—2013.

2. Esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 30 ja 31 artiklan sekä 34 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti neuvoston päätökseksi rikosten ehkäisemisestä ja torjuntaa koskevan erityisohjelman perustamiseksi vuosiksi 2007—2013.

Komissio esittää kolmelle puiteohjelmalle yhteensä noin 7,2 miljardia euroa vuosille 2007—2013.

Rahoitusohjelmilla pyritään edistämään Haagin ohjelmassa ja perustuslakisopimuksessa määriteltujen tavoitteiden toteutumista. Keinoja ovat esimerkiksi taloudellisten kustannusten oikeudenmukainen jakaminen, yhteistoiminnan lisääminen sekä yhteisten toimintamallien kehittäminen.

Puiteohjelmat koskevat Suomessa useita ministeriöitä ja hallinnonaloja. Tarvittavat toimivaltaiset viranomaiset pyritään määrittelemään niin pian kuin mahdollista.

Valtioneuvoston kanta

Yleinen kanta

Valtioneuvosto on rahoituskehyskannanotossaan (U 56/2004 vp) pitänyt tärkeänä, että oikeus- ja sisäasioille annetaan aiempaa enemmän painoarvoa tulevista rahoituskehyksistä päätettäessä. Valtioneuvosto pitää perusteltuna rahoituksen kasvattamista noin 50 prosentilla.

Valtioneuvosto tukee komission esitystä oikeus- ja sisäasiain rahoituksen yhtenäistämiseksi kolmen puiteohjelman alle. Valtioneuvosto on todennut kannanotossaan (U 56/2004 vp), että uusien rahastojen perustamiseen tulisi suhtautua periaatteessa kielteisesti. Tässä yhteydessä on huomioitava, että komission esittämät rahoitusinstrumentit eivät ole teknisesti rahastoja, vaan niiden tarkoituksena on korvata aiempia budjettivälineitä. Puiteohjelmien tarkoituksena on selkeyttää aiemmin useiden eri budjettikohtien alta rahoitettua toimintaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että puiteohjelmien tavoitteet ovat johdettavissa Haagin monivuotisesta lainsäädäntöohjelmasta. Yhteisön rahoitusta tulee suunnata toimenpiteisiin, joiden avulla on saavutettavissa todellista lisäarvoa koko unionin sisäisen turvallisuuden kannalta. Rahoituksen suuntaamisessa tulisi hyödyntää riskianalyysyjä niin, että rahoitus suuntautuisi EU:n sisäisen turvallisuuden kannalta keskeisiin kohteisiin.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan etusijalla rahoituksen suuntaamisessa tulee olla ulkorajavalvonnan kehittäminen. Ulkorajavalvonnan kehittämällä ja puutteiden korjaamisella voidaan vaikuttaa tehokkaasti koko unionin sisäiseen turvallisuuteen, esimerkiksi vakavan rikollisuuden määrään. Yhteisen viisumipolitiikan ja jäsenmaiden konsulaattien yhteistyön vahvistaminen on tärkeä osa monitasoista ulkorajaturvallisuuden järjestelmää. Lisäksi myös laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjuntaan tulee kiinnittää erityistä huomiota rahoituksen suuntaamisessa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä unionin suuntaamaa rahoitusta maasta poistamiseen, sillä unionin alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten määrän lisääntyessä yhä useampi siirtyy edelleen muihin jäsenvaltioihin. Tehokkaasta palauttamispolitiikasta hyötyvät näin kaikki jäsenvaltiot.

Ulkosuhteiden rahoitus tulee pääasiallisesti otsakkeesta 4. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että oikeus- ja sisäasioiden ulkoiseen ulottuvuuteen liittyvien valmiuksien rahoitus turvataan ulkosuhteiden rahoituksessa. Yhteistyö kolmansien maiden kanssa esimerkiksi maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa tulee huomioida tulevan rahoituksen yhteydessä temaattisena ohjelmana toteutettavana ulkoisena toimena, kuten komissio on esittänyt. Turvallisuuden ja vapauksien turvaamisen puiteohjelma ja perusoikeuksien ja oikeuden puiteohjelma mahdollistavat kolmansien maiden osallistumisen jäsenvaltioiden rahoittamiin projekteihin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kolmansien maiden kanssa tehtävälle yhteistyölle annetaan erityistä painoa erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjumiin tähtäävissä hankkeissa.

Oikeuden alueen ohjelmien (perusoikeuksien ja oikeusasioden puiteohjelma erityisohjelmien) osalta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että laajentuneessa unionissa rahoitusta voidaan suunnata korruption torjuntaan, tuomioistuintalouden ja syyttäjien kansainvälisen toiminnan kehittämiseen sekä tuomareiden ja syyttäjien kouluttamiseen.

Määrärahojen jaon perusteena olevien kriteerien ja tilastojen tulee olla mahdollisimman objektiivisia. Komission esittämän hallintorakenteen vaarana on, että rahaston kansallisesta hallinnosta muodostuu liian raskas suhteessa rahastosta saatavaan hyötyyn. Komission ehdottamaa hallintoa tulisikin tarkastella vielä erikseen.

Valtioneuvosto tukee komission esitystä rajavalvontaa ja maahanmuuttoasioita koskevien kustannusten oikeudenmukaisesta jakamisesta. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksellisesti yhteisön rahoituksen suuntaamiseen kansallisiin hankkeisiin, joilla ei ole osoitettavissa suoraa EU-tason lisäarvoa. Esimerkiksi kansallisten huumausaineita koskevien tiedotuskampanjoiden rahoittaminen yhteisön budjetista ei ole perusteltavissa.

Ohjelmakohtaiset alustavat kannat

Pakolaisrahasto. Valtioneuvosto kannattaa Haagin monivuotisen lainsäädäntöohjelman mukaisten tavoitteiden, erityisesti yhteisen euroopalaisen turvapaikkajärjestelmän, kehittämisen priorisointia pakolaisrahaston rahoituskohteena.

Jos kotouttamisrahasto tietyssä laajuudessa perustetaan, on valtioneuvoston mielestä tärkeää, että se perustetaan yhteensovitetusti pakolaisrahaston kanssa.

Ulkorajarahasto. Komission esitys vastaa valtioneuvoston tavoitteita ulkorajavalvonnan yhteisörahoituksesta. Esitys sisältää tärkeät periaatteet, joiden mukaan ulkorajojen valvonta säilyy jäsenmailla, rahasto ei korvaa kansallista rahoitusta ja jäsenmailla on vapaus valita keinot ja toimintatavat komission esityksen mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Komissio on esittänyt, että yli puolella rahaston varoista tuettaisiin yhdenmukainen rajaturvallisuusjärjestelmän perustamista ja matkustajavirtojen tehokasta hallintaa. Valtioneuvoston kannan mukaan näiden tavoitteiden rahoitusosuutta voitaisiin edelleen suurentaa.

Rahoitusta tulisi kohdentaa Euroopan unionin neliportaisen rajaturvallisuusmallin niille osa-alueille, jotka soveltuvat rahaston tavoitteisiin. Tällaisia ovat muun muassa kansallisten ra-

javalvontajärjestelmien kehittäminen ja toimenpiteiden tukeminen lähtö- ja kauttakulkumaissa (viisumipolitiikka ja viisumimenettelyt).

Komission esityksestä ei ilmene, miten eri kriteereitä painotetaan määrärahojen jaosta päättäessä. Komission tulisikin vielä selventää määrärahan jakokriteereitä ja perusteita.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan rahoituksen suuntaamisessa tulee hyödyntää kansallisia ja rajaturvallisuusviraston laatimia riskianalyysejä. Laadittavissa riskianalyyseissä ja varoja jaettaessa on pyrittävä huomioimaan tilanteen kehittyminen tulevaisuudessa siten, että varoja kyetään käyttämään mahdollisimman ennalakoivasti. Ulkorajarahaston ja rajaturvallisuusviraston toimien liittymäpinnat tulee määritellä mahdollisimman tarkasti päällekkäisyyksien estämiseksi. Rajaturvallisuusviraston asiantunteudesta tulee hyödyntää arvioitaessa kansallisten ohjelmien vaikuttavuutta.

Kotouttamisrahasto. Suomi pitää maahanmuuttajien kotouttamista tärkeänä. Vastuu siitä kuuluu ensisijaisesti jäsenmaille. Kolmansien valtioiden kansalaisilla tulee olemaan merkittävä rooli jäsenmaiden työmarkkinoilla unionin väestön ikääntyessä ja vähetessä.

Oikeuspalvelun lausunnon mukaan päätöksen ehdotettu oikeusperusta on ongelmallinen. Vaikuttaa siltä, että kaikki komission esittämät erityistavoitteet ja tukikelpoiset toimet eivät sellaisenaan olisi maahanmuuttopolitiikkaan liittyviä oleskelua koskevia edellytyksiä, joita perustamissopimuksen SEY 63 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetaan. Oikeuspalvelun tulkinta on täysin mahdollinen, mutta säännösten tulkinnasta voidaan perustellusti olla eri mieltä. Suomen kanta rahaston perustamiseen päätetään oikeusperustaongelman ratkettua.

Suomi pitää tärkeänä kotouttamisrahaston ja pakolaisrahaston yhteensovittamista.

Palauttamisrahasto. Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotus on yleisesti hyvä keino edistää palautusten tehokkaampaa toteutumista unionista. Siten instrumentilla on mahdollisesti myös ennaltaehkäisevää vaikutusta.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että päätösesitys mahdollistaa rahoituksen suuntaamisen laaja-alaisesti eri toimiin. Tämä mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat ottaa omat tarpeensa ja kunkin tilanteen erityispiirteet huomioon suunnitellessaan rahaston alaan kuuluvia projekteja.

Komission esitykseen rahaston kohderyhmäksi eivät kuuluisi ne turvapaikanhakijat, jotka ovat peruuttaneet turvapaikkahakemuksensa kesken turvapaikkaprosessin. Suomessa hakemuksen peruuttaneille tehdään maasta poistamispäätös raukeamispäätöksen yhteydessä. Palauttamisen kokonaisvaltaisen hallinnoinnin ja päällekkäisyyksien välttämiseksi myös edellä mainitut henkilöt tulisi sisällyttää rahaston soveltamisalaan. Tämä on tärkeää erityisesti siitä syystä, että yhteen projektiin on mahdollista saada rahoitusta vain yhdestä rahastosta.

Komission ehdottamien jakokriteereiden valossa näyttäisi, että valtiot, jotka huolehtivat asianmukaisesti maastapoistamispäätösten täytäntöönpanosta, eivät tulisi hyötymään rahastosta samalla tavoin kuin valtiot, joiden alueella on suuria määriä laittomasti oleskelevia henkilöitä. Esitetty jakosuhte ei riittäväsi kannusta jäsenvaltioita huolehtimaan maastapoistamispäätösten tosiasiallisesta täytäntöönpanosta. Yllä mainituista syistä valtioneuvosto katsoo, että määrärahojen jakosuhteeksi tulisi määritellä 50—50.

Väkivallan torjuminen sekä huumeiden torjunta ja tiedotustusta koskeva erityisohjelma. Väkivallan torjuminen ja huumeiden käytön ehkäisy -ohjelmassa yhdistyvät yhteisestä oikeusperustasta (SEY 152) johtuvasta syystä keinotekoisella tavalla väkivaltarikollisuuden ja huumausainerikosten torjunta. Ohjelman erilaisten tavoitteiden selkeää erottamista toisistaan tulisi harkita. Kansallisten huumausaineita koskevien tiedotuskampanjoiden rahoittaminen yhteisön budjetista ei ole perusteltavissa.

Perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskeva erityisohjelma. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan perusoikeuksien ja kansalaisuuden ohjelmalla voidaan tukea myönteisten ja kansalaisia

lähellä olevien asioiden näkyvyyttä Euroopan unionissa edellyttäen, että ohjelmalla ei tueta perusteilla olevan perusoikeusviraston tehtävään nähden päällekkäistä työtä ja että ohjelman oikeusperustaa koskevat ongelmat ratkaistaan käsitteilyn edetessä.

Valtioneuvosto katsoo, että päätöksen soveltamisala tulisi rajata komission ehdotusta selkeämmin yhteisön oikeuden soveltamisalaan. Ohjelman tavoitteet tulisi muotoilla niin, että ne koskevat perusoikeuksien kunnioittamisen varmistamista yhteisön toiminnassa niin, että EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä syntyneitä rajoituksia kunnioitetaan. Koska erityisten oikeusperustamääräysten käyttö saattaisi johtaa päätöksentekomenettelyn kannalta tilanteeseen, jonka yhteisön oikeuden mukaisuus voidaan asettaa kyseenalaiseksi, valtioneuvoston lähtökohtana on, että päätös voidaan antaa komission esittämän oikeusperustan (SEY 308 artikla) nojalla, mikäli siihen tehdään nämä tarkistukset.

Rikosoikeutta ja yksityisoikeutta koskevat erityisohjelmat. Rikos- ja yksityisoikeuden erityisohjelmien osalta valtioneuvosto pitää puolueettomia arviointijärjestelmiä keskinäistä luottamusta vahvistavana ja hyvänä sitä, että rahoitusväline on käytettävissä laadukkaiden arviointien toteuttamiseksi. Käytännön oikeudellisen yhteistyön kannalta myös tietokonepohjainen rikosrekisteritietojen vaihtaminen ja muu tietojenvaihdon kehittäminen lisäävät merkittävästi kustannuksia.

Terrorismin ehkäisemistä, torjuntavalmiutta ja seurausten hallintaa koskeva erityisohjelma.

Valtioneuvosto katsoo, että komission päätösehdotuksen sisältämien toimenpiteiden yhteyttä yhteisölle perustamissopimuksessa määriteltäviin tavoitteisiin tulisi selkeyttää, jotta SEY 308 artiklan käyttäminen oikeusperustana olisi mahdollista. Mikäli päätösehdotuksen tarkoituksena on pelastuspalvelutoimeen liittyvät toimenpiteet, päätös tulisi rajata nykyistä selkeämmin näihin.

Rikosten ehkäisemistä ja torjuntaa koskeva erityisohjelma. Valtioneuvoston kannan mukaan ohjelman yleisissä tavoitteissa tulisi näkyä selvemmin pyrkimys operatiivisen yhteistyön tukemiseen.

Kolmannet maat ovat EU:n kannalta tärkeitä alueita järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan kannalta. Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvän jäsenmaiden ja kolmansien maiden yhteistyön kehittämisen tulisi sisällyttää ohjelman tavoitteisiin. Suomen kannalta esimerkiksi voisivat olla järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen EU—Venäjä-toimintaohjelman täytäntöönpanon tukeminen ja Itämeri-yhteistyön puitteissa tapahtuvan lainvalvontaviranomaisien välisen yhteistyön kehittäminen.

Myös tässä ohjelmassa (kuten väkivallan torjuntaa ja huumetorjuntaa ja -tiedotusta koskevassa erityisohjelmassa) yhdistyvät keinotekoisella tavalla hyvin erilaiset tavoitteet, joita ovat 1) huumausaineiden tarjonnan ja salakuljetuksen torjunta ja 2) rikoksen uhrien ja todistajien suojelun tukeminen. Myös tämän ohjelman osalta samasta oikeusperustasta johdetut mutta keskenään erilaiset tavoitteet olisi selkeästi erotettava toisistaan.

Puutteet. Valtioneuvosto pitää ongelmallisena sitä, että puiteohjelmapaketti ei näyttäisi sisältävän sellaista erityisohjelmaa, jonka tavoitteet olisivat yhtenevät Eurooppalaisen rikoksantorjuntaverkoston (EUCPN) tavoitteiden kautta. Kuitenkin Haagin ohjelman mukaan EUCPN:ää olisi ammattimaistettava ja vahvistettava, jotta rikoksantorjuntaverkosto pystyisi tarjoamaan neuvostolle ja komissiolle asiantuntemusta tehokkaiden rikoksantorjuntapolitiikkojen kehittämiseksi. Ehdotettujen erityisohjelmien yleiset tavoitteet ja painopisteet eivät tiedonantojen mukaan suuntaudu arkirikollisuuden torjuntaan siten kuin se EUCPN:n piirissä ymmärretään.

Valtioneuvosto pitää puutteena sitä, että uusista rahoitusohjelmista ei rahoiteta ARGOn tavoin esimerkiksi lailliseen maahanmuuttoon liittyviä hankkeita.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Asiassa on kysymys komission ehdotuksesta oikeus- ja sisäasioiden rahoitusohjelmiksi 2007—2013. Ohjelmilla korvataan joukko erilaisia tämän alan rahoitusvälineitä ja budjettikohtia.

Saadun selvityksen mukaan eduskunnalle aiemmin toimitetun kirjelmän (E 99/2005 vp) ja nyt käsiteltävänä olevan kirjelmän (U 49/2005 vp) välisenä aikana oikeus- ja sisäasioiden rahoitusohjelmien valmistelu ei ole merkittävästi edennyt eikä valtioneuvoston kanta ehdotukseen ole muuttunut. Kirjelmät ovat Suomen kantojen ja sisällön suhteen yhteneväiset. Joulukuun Eurooppa-neuvostossa hyväksytyssä rahoitusratkaisussa ohjelmien rahoitus supistui komission esittämästä noin 7,2 miljardista

eurosta 6,630 miljardiin euroon. Ohjelmakohtainen jakauma ratkaistaneen kevään 2006 aikana. Rahoitusratkaisun syntymisen jälkeen ohjelmien valmistelu on käynnistynyt neuvoston työryhmissä tammikuussa 2006.

Hallintovaliokunta toteaa asian valmistelutilanne huomioon ottaen, että sen aiemmat kannanotot asiaan ovat edelleen ajankohtaisia, ja valiokunta viittaa lausuntoonsa HaVL 40/2005 vp — E 99/2005 vp.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 14 päivänä helmikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Nils-Anders Granvik /r
Lasse Hautala /kesk
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /kesk
Jyrki Kasvi /vihr

Esko Kurvinen /kok
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Lauri Oinonen /kesk
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölle /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.