

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 23/2004 vp

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä koskevan monivuotisen ohjelman poliittisten suuntaviivojen valmistelusta (Tampere II)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 8 päivänä syyskuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä koskevan monivuotisen ohjelman poliittisten suuntaviivojen valmistelusta (Tampere II) (E 72/2004 vp) hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- sisäasiainministeri Kari Rajamäki
- ylijohtaja Pekka Järviö, sisäasiainministeriö
- yksikön päällikön sijainen, ulkoasiainsihteri Ann-Christine Krank, projektipäällikkö Laila Vihersaari-Johnston ja lainsäädäntösihteri Janina Hasenson, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies, kansainvälisen yksikön johtaja Matti Joutsen, oikeusministeriö.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Komission tiedonannon pääasiallinen sisältö

Yleistä

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 2.6.2004 tiedonannon Tampereen päätelmien seurannasta ja tulevaisuuden suuntaviivoista. Tiedonannossa komissio arvioi, kuinka Tampereen päätelmien sisältö on toteutunut, ja antaa alustavat suuntaviivat mahdollista uutta lainsäädäntöohjelmaa varten.

Komissio toteaa, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomisessa on saavutettu paljon edistystä. Kansalaiset suhtautuvat myönteisesti oikeus- ja sisäasioiden kehittämiseen EU:n tasolla, ja OSA-asiat kuuluvat nyt selkeästi unionin ensisijaisiin politiikkoihin. Komissio on antanut kaikki Tampereen päätelmien mukaiset lainsäädäntöehdotukset, ja oikeus- ja sisäasiat ovat vakiinnuttaneet paikkansa eräänä unionin painopistealueista. Viimeaikaiset tapahtumat ovat myös osoittaneet, että unioni pystyy reagoimaan ilmenneisiin turvallisuushäiriöihin nopeasti ja tehokkaasti perusoikeuksia kunnioittaen. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luominen on ollut komission strateginen

painopiste, jonka toteuttamista on tuettu myös muiden unionin politiikkojen avulla.

Oikeus- ja sisäasioiden täysipainoisen kehityksen esteenä ovat kuitenkin olleet nykyisten perussopimusten sisältämät rajoitteet erityisesti päätöksentekomenettelyjen ja annettujen säädösten täytäntöönpanon valvonnan osalta. Jäsenvaltiot ovat olleet haluttomia hyväksymään säädöksiä, joissa niillä on vahva kansallinen intressi. Vaatimus päätöksenteon yksimielisyydestä on haitannut kehitystä. Myös jäsenvaltioiden rinnakkainen aloiteoikeus komission kanssa tällä sektorilla on hajauttanut neuvoston voimavaroja sellaisten aloitteiden käsittelyyn, jotka eivät ole tukeneet Tampereella sovittuja prioriteetteja. Oikeus- ja sisäasioiden sektorin institutionaaliset rajoitteet säädösten täytäntöönpanon valvonnassa ovat myös vähentäneet tehokkuutta.

Tuleva perustuslaillinen sopimus tulee tässä suhteessa olemaan merkittävä askel eteenpäin. Erityisesti määränemistöpäätöksentekoon siirtyminen parantaa tehokkuutta. Ennen uuden perustuslaillisen sopimuksen voimaantuloa on kuitenkin syytä käyttää kaikki nykyisten perussopimusten tarjoamat mahdollisuudet lisätä päätöksenteon tehokkuutta. Tämän vuoksi olisi tarpeellista käyttää hyväksi mahdollisuutta siirtyä määränemistöpäätöksentekoon SEY 67 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Priorisointialueet

Uuden ohjelman sisältöä suunniteltaessa on otettava huomioon useita eri tekijöitä. On muistettava parhaillaan käynnissä oleva työ ja aikaisemmin määritellyt pitkän aikavälin tavoitteet. Lisäksi on muistettava jo hyväksytyjen säädösten tehokas täytäntöönpano ja säädösten tehokkuuden arviointi. On myös varmistettava, että oikeus- ja sisäasioiden sektorilla on käytössään riittävät taloudelliset resurssit ja institutionaaliset keinot uusien tavoitteiden saavuttamiseksi. Yksi tärkeimmistä muutoksista uuden perustuslaillisen sopimuksen myötä tulee olemaan pilarirakenteen poistuminen ja yhteisömetodin ulottaminen koskemaan kaikkia oikeus- ja sisäasioita.

Kansalaisten perusoikeuksien turvaaminen

Perusoikeuskirjan sisällyttäminen perustuslailliseen sopimukseen asettaa unionille aktiivisen velvoitteen sekä kunnioittaa että edistää perusoikeuksien toteutumista unionin toiminnassa. Joulukuun Eurooppa-neuvostossa vuonna 2003 jäsenvaltiot sopivat Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen toiminnan kehittämisestä ja keskuksen muuttamisesta mahdollisesti Euroopan perusoikeusvirastoksi. Komissio aikoo esittää asiasta tiedonannon vuonna 2004.

Yhdennetty rajavalvontajärjestelmä ja viisumit

Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä tulee luoda edellytykset tarkastusten poistamiselle uusien jäsenvaltioiden sisärajoilla. Perustuslaillisessa sopimuksessa sovitaan yhdennetyn ulkorajojen valvontajärjestelmän vaiheittaisesta käyttöönotosta. Rajavalvontaviraston sujuvan toiminnan käynnistäminen on tärkeää. Koordinaatiomekanismeja on vahvistettava ja pitkän aikavälin tavoitteena on perustaa EU:n rajavartiosto täydentämään kansallista rajavalvontajärjestelmää.

Tätä unionin politiikkalohkoa on hallinnoitava pitäen mielessä subsidiariteettiperiaate ja jäsenvaltioiden välinen taakanjako. Viisumipolitiikassa on erityisesti muistettava asiakirjojen turvallisuus ja luotava edellytykset konsulaattien yhteistyön parantamiselle. Biometrisiin tunnistisiin liittyvää työtä on jatkettava. VIS- ja SIS II -järjestelmät on saatava täysimääräiseen käyttöön.

Yhteinen politiikka maahanmuuttovirtojen hallintaan

Laillista maahanmuuttoa unioniin olisi ryhdyttävä helpottamaan talouden ja väestön kehitykseen liittyvät tarpeet huomioon ottavan realistisen lähestymistavan pohjalta ja johdonmukaisen politiikan mukaisesti kolmansien maiden kansalaisten tasavertaisen kohtelun periaatetta noudattaen. Jäsenvaltioiden oikeus itse määritellä työtä tekemään tulevien kolmansien maiden kansalaisten lukumäärä tulee säilyttää. Alkuperämaiden intressit tulee kuitenkin ottaa huomioon. Maahanmuuttajien kotouttamisen paran-

tamista tulee jatkaa ja edistää. Unionin tulee omilla toimenpiteillään tukea jäsenvaltioiden toimintaa kotouttamisen helpottamisessa. Unionin toiminnan uskottavuus tulee riippumaan siitä, kuinka hyvin unioni pystyy torjumaan laitto- man maahanmuuton.

Yhteinen eurooppalainen turvapaikkapolitiikka

Keskeisin tavoite EU:n pakolais- ja turvapaikkapolitiikassa on Tampereella sovitun mukaisesti määrittää yhtenäinen pakolais- ja toissijaisen suojelun asema sekä yhteinen menettely tällaisen aseman myöntämiselle ja poistamiselle. On luotava menettelyt, joiden avulla voidaan vähentää perusteettomia turvapaikkahakemuksia. Lisäksi on tärkeää, että kamppailu ihmiskauppaa ja ihmisten salakuljetusta harjoittavia verkostoja vastaan on tehokasta. Turvapaikkajärjestelmän väärinkäytöstä kärsivät viime kädessä todelliset pakolaiset.

Eurooppalaisen oikeusalueen luominen

Vastavuoroisen tunnustamisen periaate säilyy keskeisessä asemassa eurooppalaisen oikeusalueen luomisessa. Vastavuoroinen tunnustaminen vaatii kuitenkin yhteisiä periaatteita ja minimistandardeja, jotta täysimääräinen luottamus jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiin voisi syntyä. Työskentely tällä alueella tulee jatkumaan.

Poliisi- ja tulliyhteistyön tiivistäminen

Jäsenvaltioiden operationaalisten valmiuksien parantamiseksi pitää erityistä huomiota osoittaa Europolin toimintaedellytysten vahvistamiseen mm. tiedonvaihtoa lisäämällä. Lisäksi on tarpeen yksinkertaistaa päätöksentekomenettelyjä ja pyrkiä määräenemmistöpäätöksentekoon. Myös poliisipäälliköiden toimintaryhmän tehtäviä voidaan kehittää.

Toiminnan johdonmukaisuuden parantamiseksi on välttämätöntä perustaa lainsäädäntökehikko tiedonvaihdon parantamiseksi, muuttaa Europolin juridinen asema yhdeksi unionin virastoista ja parantaa poliisiviranomaisten koulutusmahdollisuuksia.

Terrorismin vastainen taistelu

Terrorismi tulee säilymään yhtenä priorisoiduista alueista. Tällöin erityistä huomiota on kiinnitettävä tehokkaaseen ja kattavaan tiedustelutietojen vaihtoon terrorismin tukahduttamiseksi. Komissio on ehdottanut uuden tiedonvaihtokeskuksen perustamista, jonka toiminnassa Euro-pol ja Eurojust olisivat kiinteästi mukana. Terrorismin vastaisen taistelun ohella on pantava merkille myös toimenpiteet terrorismia tukevan rahoituksen kitkemiseksi.

Huumeiden torjunta

Komission mielestä painopisteeksi olisi otettava huumeiden kysynnän vähentäminen, minkä lisäksi on entistä voimakkaammin korostettava ulkosuhteiden merkitystä tällä alalla.

Päätelmät

Komission mielestä unionin toimintaa tällä alalla on jatkettava laatimalla vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomista koskeva uusi ohjelma, jossa määritetään yksityiskohtaiset tavoitteet ja niiden toteuttamisaikataulu. Komissio tulee antamaan uusien rahoitusnäkömyien yhteydessä toisen, täydentävän tiedonannon. Komissio tulee esittämään rahoituksen huomattavaa lisäämistä tällä alalla. Uusien rahoitusvälineiden on määrä vahvistaa erityisesti operatiivista ulottuvuutta.

Uudesta ohjelmasta tulee päästä poliittiseen yhteisymmärrykseen Euroopan parlamentin ja neuvoston kesken vuoden 2004 loppuun mennessä.

Komission tarkoituksena on tiedonannollaan käynnistää julkinen keskustelu vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tulevista tavoitteista, ja niihin tulee myös jatkossa suhtautua yhtä kunnianhimoisesti ja määrätietoisesti kuin sisämarkkinoiden luomiseen.

Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Suomi pitää komission tiedonantoa tasapainoisena kokonaisuutena, joka muodostaa hyvän

pohjan rakentaa uusi ohjelma vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomiseksi. Komission Tampere-tiedonanto, puheenjohtajan asiakirja ja komission poliisi- ja tulliyhteistyötä koskeva tiedonanto muodostavat hyvän pohjan jatkokeskustelulle ja uuden ohjelman sisällön suunnittelulle. Tampereen Eurooppa-neuvoston isäntänä Suomi korostaa tarvetta jatkuvaan kehitykseen tällä alalla. Uuden ohjelman tulee olla riittävän kunnianhimoinen.

Suomi yhtyy puheenjohtajavaltion näkemykseen siitä, että tulevan OSA-alan monivuotisen Tampere II -ohjelman tulee perustua Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmiin ja niiden täytäntöönpanon arviointiin. Uuden ohjelman periaatteina tulee olla Tampereen päätelmien mukaisesti ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja demokraattisten instituutioiden tukeminen sekä lähtökohtana Tampereen ohjelman ja sen täydennysten täytäntöönpanon loppuun saattaminen. Tavoitteena tulee olla eri osa-alueiden suhteen tasapainoinen ja johdonmukainen ohjelma sekä avoimuus sen toteuttamisessa. Perusoikeusasiakirjan sisällyttäminen perustuslailliseen sopimukseen tulee ottaa huomioon kaikilta osin Tampere II -valmistelussa.

Kesäkuussa hyväksytty perustuslaillinen sopimus osoittaa, mihin suuntaan OSA-alan yhteistyötä tulisi kehittää. Sopimuksen sisältö tulee luonnollisesti ottaa huomioon ohjelmaa laadittaessa, mutta samalla on hyväksyttävä, että Tampere II -ohjelma tullaan kuitenkin toteuttamaan joko kokonaan tai ainakin pääosin nykyisten perustamissopimusten oikeusperustoilla.

Suomi pitää puheenjohtajavaltion tavoin tärkeänä tehostaa sekä yhteisösääntelyn yleistä täytäntöönpanoa että sen toimivuuden seurantaan. Suomi tukee myös puheenjohtajan lähestymistapaa, jossa ensin tarkastellaan uusien instrumenttien toimivuutta ja näistä saatujen kokemusten perusteella laaditaan uusia instrumentteja ja korjataan vanhoja.

Tampereen jälkeen Euroopan parlamentin asemaa on vahvistettu merkittävästi OSA-asioissa. Tämä edellyttäneekään aikaisempaa kiinteämpää dialogia neuvoston ja parlamentin välillä ohjelman valmistelussa. Aikataulu, jonka mukaan oh-

jelma hyväksytään marraskuussa Eurooppa-neuvostossa, saattaa osoittautua haasteelliseksi.

Määräenemmistöpäätöksentekoon siirtyminen

Suomi pitää tärkeänä, että vielä tämän vuoden aikana saadaan aikaan mahdollisimman kattava päätös siirtymisestä määräenemmistöpäätöksentekoon turvapaikka-, maahanmuutto- ja rajavalvonta-asioissa. Tähän velvoittaa Nizzan sopimukseen liitetty julistus, jonka mukaan jäsenvaltiot suostuvat tekemään tällaisen päätöksen. Määräenemmistöpäätöksenteko mahdollistaa Tampereen päätelmien ja hyväksyttyjen toimintaohjelmien täysimääräisen täytäntöönpanon ambitiotasosta tinkimättä.

Maahanmuuttopolitiikka

Maahanmuuttopolitiikan alalla edistys on ollut tyydyttävää ottaen huomioon se, että kattavaa päätöstä siirtymisestä määräenemmistöpäätöksiin ei ole tehty. Jo hyväksyttyjen direktiivien osalta on painotettava tehokasta täytäntöönpanoa.

Suomi yhtyy puheenjohtajan näkemykseen siitä, että unionin väestörakenne ja tuleva työvoimantarve ovat haasteita, joihin on kyettävä vastaamaan. EU:n (ja Suomen) väestön ikärakenne johtaa varsin lyhyellä aikavälillä tilanteeseen, jossa työvoimaa kolmansista maista tarvitaan nykyistä enemmän. Riittävän työvoiman saatavuuden turvaaminen on keskeinen keino torjua työpaikkojen siirtymistä EU:n ulkopuolelle. Suomi ei kannata omalta osaltaan kiintiöitä työvoiman maahanmuuton säätelemiseksi. Sen sijaan olemme pitäneet tärkeänä jäsenvaltioiden mahdollisuutta arvioida riittävän joustavasti kulloinkin maassa vallitseva työllisyystilanne työvoiman maahanmuutosta päätettäessä. Myös EU:n uusi perustuslakiluonnos suhtautuu torjuvasti EU-tasolla päätettävien kiintiöiden asettamiseen, koska siinä todetaan, että maahanmuuttopolitiikkaa koskeva artikla II-168 ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen päättää siitä, kuinka paljon kolmansista maista tulevia kolmansien maiden kansalaisia päästetään niiden alueelle hakemaan työtä palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana.

Tampereen päätelmissä yhtenä osa-alueena painotettiin kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukaista kohtelua. Tämä tarve ei ole poistunut, vaan maahanmuuttajien kohtelu ja kotoutuminen (integroituminen) yhteiskuntaan ja työelämään on noussut ja nousee tulevaisuudessakin yhä keskeisemmäksi kysymykseksi, joka koskee sekä EU-alueelle työvoimana että muilla perusteilla muuttavia. Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista edistäviä toimenpiteitä pitää jatkaa. Jäsenvaltioiden kotouttamispolitiikat ja toimet eroavat kuitenkin olennaisesti toisistaan. Tämän vuoksi jäsenmaiden kotouttamispolitiikan valmistelussa ei tule pyrkiä jäsenvaltioiden lainsäädännön harmonisointiin. Sen sijaan tietojen vaihto, vertailevaan dataan perustuva kehityksen arviointi jäsenmaissa sekä yhteisötoimien arviointi ovat tärkeitä keinoja kotouttamispolitiikan alueella. Erityistä huomiota on lisäksi kiinnitettävä erityisryhmien, kuten maahanmuuttajanaisten, -lasten ja -nuorten asemaan kotouttamispolitiikassa.

Maahanmuuttajien kotoutuminen ei ole mahdollista syrjivässä ilmapiirissä. Syrjintä vaikeuttaa kotoutumista ja huono kotoutuminen lisää syrjintää. Syrjimättömyyteen ja hyvien etnisten suhteiden edistämiseen on siis kiinnitettävä huomiota yhä enemmän, ja keskustelu tulee kytkeä kotoutumisesta käytävään keskusteluun.

Laittoman maahanmuuton aiheuttamat ongelmat on muistettava. Laittoman maahanmuuton torjunnassa on nähtävä eri politiikkalohkojen yhdenmukaisen ja tehokkaan toiminnan tärkeys. Tämän lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota laittoman maahanmuuton ennaltaehkäisyyn ja laittoman maahanmuuton syiden selvittämiseen ja poistamiseen. Keskeistä on muun muassa kehittää kolmansien maiden hyvää hallintoa ja ihmisoikeuksia sekä rakentaa niissä toimivaa turvapaikkajärjestelmää. Tämän tulee tapahtua tiiviissä yhteistyössä kyseessä olevien maiden kanssa osana EU:n ulkosuhteita. Laittoman maahanmuuton torjunnassa erityistä huomiota tulee kiinnittää yhteisiin unionin tason toimiin, joilla torjuntaan tehokkaasti laitonta työntekoa. Laiton maahanmuutto kanavoituu usein ennemmin tai myöhemmin laittomaksi työnteoksi, jolloin lait-

toman työnteon ehkäisyn tulisi olla yksi keskeisiä toiminta-alueita. Laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyy keskeisesti jäsenvaltioiden tehokas operatiivinen yhteistyö aina palautusasioihin asti. Valvontatoimia tulee kohdistaa aktiivisesti myös työnantajiin ja työvoimaa välittäviin yrityksiin. Ennen kaikkea toimenpiteitä tulee kohdentaa suoraan ihmisalakuljetusta ja -kauppaa harjoittaviin rikollistahoihin.

Laittoman maahanmuuton, ihmisalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunta on olennainen osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa maahanmuuttoasioissa. Laittomaan maahanmuuttoon ja maasta poistamiseen liittyvien aloitteiden käsittelyä tulee jatkaa tehokkaasti. Unionin keinoja vaikuttaa unionin alueeseen kohdistuvaan laittomaan maahanmuuttoon kolmansissa maissa tulee sekä kehittää että paremmin koordinoita jäsenvaltioiden kanssa. Laittomaan maahanmuuttoon liittyviä kysymyksiä tulee ottaa systemaattisesti esille poliittisissa dialogeissa kolmansien maiden kanssa.

Samaan aikaan kun Euroopan unioni pyrkii torjumaan laitonta maahantuloa ja sen lieveilmiöitä, se ottaa käyttöön myös keinoja laillisen maahanmuuton edistämiseksi. Unionin yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kehittämisen yhteydessä tulisi siten myös tutkia keinoja, miten laillista maahanmuuttoa voitaisiin helpottaa. Tämä on erityisen keskeistä ajatellen esimerkiksi Euroopan väestön ikääntymistä ja työmarkkinoiden tulevia tarpeita. Tällä toiminnalla voidaan myös vaikuttaa laitonta maahanmuuttoa vähentävästi.

Tampere II -ohjelmalla tulee jatkaa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittämistä. Suomi kannattaa komission heinäkuussa 2004 antamaan tiedonantoon perustuvaa aloitetta yhtenäisestä turvapaikkajärjestelmästä (niin kutsuttu yhden luukun periaate) keskeisenä seuraavan vaiheen toimenpiteenä kohti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää. Lisäksi puheenjohtajan ehdottama käytännön yhteistyön ja tiedonvaihdon lisääminen olisi hyödyllistä. Tämä voisi tehostaa turvapaikkajärjestelmien toiminnallisuutta muun muassa siten, että pystyttäisiin paremmin estämään järjestelmän

väärinkäyttöä, josta kärsivät ennen muuta todellisen suojelun tarpeessa olevat.

On myös tärkeää jatkaa komission tiedonantojen pohjalta kansainvälisen suojelujärjestelmän kehittämistä koskevia keskusteluita, erityisesti mitä tulee uudelleensijoittamispolitiikkaan. Turvapaikkajärjestelmään liittyvät ongelmat johtuvat osittain siitä, että nykyinen kansainvälisen suojelun järjestelmä on puutteellinen. Tästä syystä hakijat joutuvat käytännössä turvautumaan laittomaan maahantuloon, ja tämä edistää siten rikollisten toimintaa. Viimeaikaiset tapahtumat viittaavat siihen, että kansainvälisiltä vesiltä maahan pyrkivien suojelun tarpeeseen vetoavien kohteluun on myös syytä paneutua lähitulevaisuudessa.

Maahanmuutto osana ulkosuhteita

Maahanmuuttokysymysten merkitys osana EU:n ulkosuhteita on viime vuosina korostunut. Yhteistyö EU:n ulkopuolisten maiden kanssa on keskeistä maahanmuuton hallinnassa. Maahanmuuttoon liittyvien kysymysten sisällyttäminen yhteisön ulkosuhdeohjelmiin on osa tätä toimintaa, jonka tavoitteena on maahanmuuttokysymysten tehokas käsittely unionin tasolla.

Maahanmuuttokysymysten sisällyttämisessä yhteisön ulkoiseen toimintaan on keskeistä toiminnan yhdenmukaisuus muiden politiikkalohkojen välillä. Maahanmuuttopolitiikan osalta keskeisenä tavoitteena on vaikuttaminen muutovirtojen perimmäisiin syihin. Tämä tapahtuu pitkän aikavälin kehitysohjelmien avulla. Tähän liittyy muun muassa köyhyyden poistaminen, instituutioiden ja hyvän hallinnon sekä ihmisoikeuksien kehittäminen, demokratian vahvistaminen, työpaikkojen luominen sekä konfliktien ehkäisy kyseessä olevissa maissa. Näiden toimien tarkoituksena on vähentää muuttopaineita kolmansissa maissa.

Tähän liittyvät myös sellaiset toimet, joiden avulla pyritään tiiviissä yhteistyössä kolmansien maiden kanssa rakentamaan niihin muun muassa toimivaa turvapaikkajärjestelmää sekä niiden omaa pakolaisten suojelukapasiteettia.

Maahanmuuttokysymyksiä tarkastellaan osana EU:n alue- ja maakohtaisia strategia-asiakir-

joja. Maahanmuuttokysymykset osana EU:n ulkosuhteita tulevat esiin keskusteltaessa EU:n uudesta naapuruusohjelmasta.

Tätä yhteistyötä kehittää EU:n korkean tason turvapaikka- ja maahanmuuttotyöryhmä (HLWG).

Rajavalvonta

Komission tiedonanto ja puheenjohtajan asiakirja antavat yhdessä hyvän perustan käsitellä tasapainoisesti rajaturvallisuuteen liittyviä poliittisia, lainsäädännöllisiä ja operatiivisia kysymyksiä. Suomi korostaa sitä, että ulkorajavalvonnalla on maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden lisäksi tärkeä rooli myös rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa ja kansainvälisen terrorismin vastaisessa taistelussa. Unionin rajaturvallisuutta voidaan varmimmin parantaa kehittämällä johdonmukaisesti EU:n perustuslailliseen sopimukseen kirjattua yhdenmukaista rajaturvallisuusjärjestelmää. Mainitun järjestelmän saamista toimintakykyiseksi on pidettävä keskeisimpänä rajaturvallisuuteen liittyvänä pitkän aikavälin tavoitteena.

Komission tiedonannossa on lisäksi mainittu solidaarisuusperiaate ja taakanjako tämän sektorin toimintaa ohjaavina yleisinä periaatteina. Suomi voi tukea tällaista lähestymistapaa, kunhan kaikki osapuolet ymmärtävät, mitä esimerkiksi taakanjaolla konkreettisesti tarkoitetaan. Ulkorajavalvonnan tulee säilyä kunkin jäsenvaltion omalla vastuulla. Sama pätee myös ulkorajavalvonnan rahoitukseen. Yhteisillä yksiköillä voidaan tukea jäsenvaltioiden kansallista rajavalvontaa ja jäsenvaltioita voidaan tukea yhteisön budjetista. On välttämätöntä määrittää yksiselitteiset pelisäännöt, ennen kuin yhteisten yksiköiden ja yhteisörahoituksen osalta voidaan ryhtyä konkreettisiin toimenpiteisiin.

Suomen mielestä pitkän aikavälin tavoitteena mainitun ajatuksen "EU:n rajavartiostosta" ei saa antaa hallita EU-tasolla käytävää rajaturvallisuuskeskustelua eikä siitä saisi muodostua poliittista itsetarkoitusta. Kysymystä tulee lähestyä taakanjaon näkökulmasta pitäen lähtökohtana niin sanotussa ulkorajasuunnitelmassa hyväksyttyä ajatusta yhteisistä rajavalvontayksiköis-

tä. Yhteisillä rajavalvontayksiköillä ei voida korvata kansallisia rajaturvallisuusjärjestelmiä, vaan ainoastaan täydentää niitä.

Operatiivisista asioista kiireisin on EU:n rajaturvallisuusviraston perustamista koskevan ase-
tuksen hyväksyminen mahdollisimman pian. Päätöksen viivyttäminen viraston toimintaan liittymättömistä syistä ei edistä unionin operatiivisen yhteistyön kehittämistä. Suomi korostaa viraston keskeistä roolia jäsenvaltioiden välisessä operatiivisessa yhteistyössä. Poliittisia ja lainsäädännöllisiä tehtäviä virastolle ei pidä antaa. Puheenjohtajan asiakirjassa esittämät ajatukset viraston toimialan laajennuksista tulisi tässä vaiheessa jättää odottamaan kokemuksia viraston toiminnasta. Suomi ei kannata käsitettä "European Border Corps", koska se on harhaanjohtava samalla tavalla kuin olisi käsite "European Police Corps". Viraston ja Europolin välisestä yhteistyöstä tulee sopia ensi tilassa. Viraston tuottamia riskianalyyssejä tulee pystyä hyödyntämään myös muiden kuin erityisesti rajaturvallisuudesta vastuussa olevien lainvalvontaviranomaisten toiminnassa.

Eurojust, Europol ym. poliisi- ja tulliyhteistyö
Komission tavoin Suomi pitää tärkeänä, että Eurojustin operatiivista toimintaa kehitetään. Eurojustin toiminnan käynnistäminen on kestänyt liian kauan, ja tähän mennessä saavutetut tulokset eivät täysin vastaa odotuksiamme. Huomiota on kiinnitettävä Europolin ja Eurojustin sekä Eurojustin ja petoksantorjuntavirasto OLAF:n väliseen yhteistyöhön. Euroopan oikeudellisen verkoston asemaa Eurojustin yhteydessä on kehitettävä sekä varmistettava se, että kansallisilla Eurojust-edustajilla edustamissaan maissa on mahdollisuus Eurojustin pyynnöstä käynnistää rikostutkinta ja nostaa syyte.

Olemassa olevia instituutioita (Europol, Eurojust) olisi tarpeen hyödyntää entistä tehokkaammin. Vaikka uuden perustuslaillisen sopimuksen oikeusperustoja ei voida ottaa käyttöön ennakolta, niiden hyödyntämiseen olisi päästävä mahdollisimman pian sopimuksen voimaantulon jälkeen. Esimerkiksi valmistelut Europol-

yleissopimuksen muuttamisesta eurooppalaiksi olisi aloitettava hyvissä ajoin.

Suomi pitää kannatettavana komission lähestymistapaa lisätä jäsenvaltioiden poliisi- ja tulliviranomaisten välistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa. Jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa on harjoitettu erityisesti Europolin puitteissa. Yhteisten tutkintaryhmien käyttö on jäänyt toistaiseksi varsin vähäiseksi. Lainvalvontaviranomaisia tulee kannustaa parempaan keskinäiseen yhteistyöhön myös kansallisella tasolla.

Poliisi- ja tulliyhteistyön alalla tulee edelleen keskittyä operatiiviseen yhteistyöhön, integroida uudet jäsenvaltiot täysimääräisesti Europolin toimintaan, kehittää Europolin tietojärjestelmää ja sisäisiä toimintatapoja sekä huolehtia operatiivisen lainvalvonta- ja muiden oikeus- ja sisäasioiden keskinäisestä koordinaatiosta. Myös komission ajatus Euroopan poliisiakatemian (CEPOL) toiminnan tehostamisesta ja poliisiviranomaisten koulutuksen lisäämisestä sekä tullihankintojen huomioon ottamisesta on kannatettava.

Tampereen päätelmillä perustetun poliisipääl-
liköiden operatiivisen toimintaryhmän (PCTF) toimintaa tulee kehittää ja sen valmistelukoneistoa tulee vahvistaa. Ryhmän työn tulee olla entistä operatiivisempaa ja sen tulee perustua Europolin analyysseihin. Ryhmän tuottama lisäarvo perustuu siihen, että sen jäsenet voivat itsenäisesti päättää resurssien suuntaamisesta yhteisesti identifioiduille rikollisuuden aloille.

Suomi tukee komission näkemystä siitä, että OSA-neuvoston 30.3.2004 hyväksymä tulliyhteistyöstrategiaa koskeva työohjelma tulee panna täytäntöön.

Huumausaineiden torjunnan osalta Suomen mielestä tulisi lähtökohdaksi edelleen ottaa monialainen tasapainoinen lähestymistapa eikä komission esittämää huumeiden kysynnän vähentämisen ottamista painopisteeksi.

Terrorismi

Terrorismin ehkäiseminen ja torjunta tulevat säilymään keskeisenä toiminta-alana. Tietojenvaihtoa lainvalvontaviranomaisten, Europolin ja Eu-

rojustin kesken on tehostettava. Tässä vaiheessa Suomi suhtautuu kuitenkin jossain määrin varauksellisesti komission ajatuksiin tietojenvaihtokeskuksen perustamisesta ja viranomaisten suoraan pääsyyn toisten viranomaisten tietokantoihin.

Terrorismin rahoitukseen on puututtava entistä tehokkaammin instrumentein ja talousrikollisuuden torjumiseksi on lisättävä avoimuutta rahoitusoperaatioiden jäljittämiseksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tampere I -ohjelman täytäntöönpanosta

Valiokunta toteaa, että Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmät on valiokunnan toimialalla pantu täytäntöön kokonaisuutena tarkastellen tyydyttävällä tavalla. Alkuperäisen tavoitteen mukaisesti eteneminen on ollut tasapainoista eri sektoreilla.

Turvapaikka-asioissa Tampereella sovittu yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäinen vaihe tulee loppuun saatetuksi, kun turvapaikkamenettelydirektiivi — josta on saavutettu poliittinen yhteisymmärrys neuvostossa — hyväksytään muodollisesti ensi vuoden vaihteen tienoilla. Tavoitteista on jouduttu jonkin verran tinkimään erityisesti siltä osin, kuin kysymys on ollut turvapaikan saaneita henkilöitä koskevien säännösten soveltamisesta toissijaisen suojelun piirissä oleviin henkilöihin.

Maahanmuuttoasioissa täytäntöönpano on painottunut eräiden jäsenvaltioiden akuuteista ongelmista johtuen paljolti laittoman maahanmuuton torjuntaan. Laillisen maahanmuuton osalta on saatu hyväksyttyä direktiivit perheen yhdistämisestä ja pitkään laillisesti unionin alueella oleskelleiden asemasta. Työperusteisen maahanmuuton alalla edistystä ei ole tapahtunut.

Rajavalvonta-asioissa on vuoden 1999 jälkeen edetty Tampereen päätelmiä pidemmälle. Schengenin säännöstöön kuuluvaa ulkorajavalvontaa koskevaa lainsäädäntöä on kehitetty ja operatiivista yhteistyötä on harjoitettu rajapääliköistä koostuvan yhteisen ohjausryhmän johdolla. Ulkorajavalvonnasta on hyväksytty toimintasuunnitelma Sevillan Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2002. Keväällä 2004 on saavu-

tettu poliittinen yhteisymmärrys eurooppalaisen rajavalvontaviraston perustamisesta.

Poliisiyhteistyön alalla Europolin asemaa on vahvistettu kolmella yleissopimusta muuttaneella pöytäkirjalla, jotka eivät kuitenkaan kansallisten ratifiointien puuttuessa ole tulleet vielä voimaan. Tampereen päätelmien mukaisesti on perustettu eurooppalainen poliisiakatemia CEPOL sekä Euroopan poliisipäälliköiden operatiivinen toimintaryhmä PCTF. Poliisiakatemian työn täysimääräistä käynnistymistä on viivytännyt kiista akatemian sihteeristön sijaintipaikasta. Poliisipäälliköiden toimintaryhmä on kokoontunut vuodesta 2004 lähtien kahdesti vuodessa, mutta käytännön operatiiviset tulokset ovat jääneet kokousten puutteellisen valmistelun vuoksi vähäisiksi.

Yhdysvalloissa vuonna 2001 ja Espanjassa vuonna 2004 tapahtuneet terrori-iskut ovat painottaneet terrorismin torjuntaa unionin poliisiyhteistyössä. Erityisesti operatiivista yhteistyötä Europolin puitteissa on lisätty. Lisäksi tiedustelutietoja on vaihdettu jäsenvaltioiden välillä entistä tehokkaammin. Neuvosto on hyväksynyt syyskuussa 2001 terrorismin vastaisen toimintaohjelman, joka on päivitetty kesäkuussa 2004. Ohjelma sisältää lukuisia toimenpiteitä poliisi- ja rikosoikeusyhteistyön alalla.

Tavoitteet Tampere II -ohjelman valmistelussa

Komission tiedonanto muodostaa tasapainoisen kokonaisuuden, joka antaa hyvän pohjan uuden Tampere II -ohjelman laatimiselle vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomiseksi. Valiokunta katsoo, että komission tiedonanto ja puheenjohtajavaltion asiakirja 9.7.2004 — samoin kuin komission poliisi- ja tulliyhteistyötä

koskeva tiedonanto (E 79/2004 vp) — antavat hyvän pohjan jatkokeskustelulle ja uuden ohjelman sisällön suunnittelulle. Tampereen Eurooppa-neuvoston isäntänä Suomen tulee korostaa tarvetta jatkuvaan kehitykseen tällä alalla.

Valiokunta yhtyy puheenjohtajavaltion näemykseen siitä, että tulevan oikeus- ja sisäasioiden monivuotisen Tampere II -ohjelman tulee perustua Eurooppa-neuvoston päätelmiin ja niiden täytäntöönpanon arviointiin. Uuden ohjelman pääperiaatteina tulee olla Tampereen päätelmien mukaisesti ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja demokraattisten instituutioiden tukeminen sekä lähtökohtana Tampereen ohjelman ja sen täydennysten täytäntöönpanon loppuun saataminen. Tavoitteena tulee olla eri osa-alueiden suhteen tasapainoinen, monipuolinen, johdonmukainen ja kunnianhimoinen ohjelma sekä avoimuus ohjelman toteuttamisessa.

Maahanmuuttopolitiikan alalla edistys on ollut tyydyttävää ottaen huomioon, että kattavaa päätöstä siirtymisestä määränemmistöpäätöksiin ei ole tehty. Jo hyväksytyjen direktiivien osalta valiokunta painottaa niiden tehokasta täytäntöönpanoa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että maahanmuuttopolitiikkaa käsitellään tulevassa ohjelmassa monipuolisesti. Jäsenmaiden väestön ikärakenne ja tuleva työvoiman tarve ovat vakavia haasteita, joihin on kyettävä vastaamaan. EU:n väestörakenne johtaa varsin lyhyellä aikavälillä tilanteeseen, jossa työvoimaa tarvitaan kolmansista maista nykyistä enemmän. Riittävän työvoiman saatavuuden turvaaminen on valiokunnan käsityksen mukaan keskeinen keino torjua työpaikkojen siirtymistä EU:n ulkopuolelle. Valiokunta ei kannata kiintiöitä työvoiman maahanmuuton sääntelemiseksi. Sen sijaan valiokunta pitää tärkeänä jäsenvaltioiden mahdollisuutta arvioida riittävän joustavasti kulloinkin maassa vallitseva työllisyystilanne, kun työvoiman maahanmuutosta päätetään.

Myös laittoman maahanmuuton torjuntaa on edelleen tehostettava kohdistamalla toimia ihmisalakuljettajien ja -kauppiaiden lisäksi laittonta työvoimaa hyödyntäviin. Laittoman työ-

voiman laajamittainen käyttö vääristää merkittävästi työmarkkinoita koko unionissa.

Turvapaikka-asioissa tulee toteuttaa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toinen vaihe, joka merkitsee yhteistä turvapaikkamenettelyä ja yhtenäistä asemaa turvapaikan saaneille sekä toissijaista suojelua nauttiville koko unionissa. Lisäksi tulee pyrkiä poistamaan puutteita kansainvälisessä suojelujärjestelmässä ja estämään turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä maahanmuuton välineenä.

Turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa tulee siirtyä täysimääräisesti määränemmistöpäätöksentekoon Amsterdamin sopimuksen ja Nizzan sopimukseen liitetyn julistuksen mukaisesti. Yksimielisyysvaatimuksen säilyttäminen heikentäisi ratkaisevasti tulevan ohjelman realistista tavoitetasoa.

Rajavalvonnan alalla tulee jatkaa säännösten kehittämistä. Operatiivista yhteistyötä tulee tehostaa rajavalvontaviraston avulla. Viraston toiminnasta saatavat kokemukset antavat pohjaa arvioida operatiivista yhteistyötä koskevan säännösten kehittelytarpeita. Ulkorajavaltioita on valiokunnan käsityksen mukaan tuettava yhteisvastuuperiaatteen mukaisesti muun muassa kalustohankinnoissa. Vastuun ulkorajavalvonnan ta tulee kuitenkin yksiselitteisesti kuulua yksittäiselle jäsenvaltiolle, eikä ulkorajavalvontaa voida siirtää eurooppalaisille rajavalvontajoukoille.

Poliisiyhteistyön alalla tulee keskittyä operatiivisen yhteistyön tehostamiseen hyödyntämällä olemassa olevia instrumentteja ja rakenteita. Erityisesti jäsenvaltioiden välisessä tietojenvaihdossa on parantamisen varaa. Lainvalvontaviranomaisia tulee kannustaa myös parempaan yhteistyöhön kansallisella tasolla.

Terrorismin torjunta tulee muodostamaan merkittävän osan Tampere II -ohjelmaa. Tältä osin tulee jatkaa kesäkuussa 2004 päivitetyn toimintaohjelman täytäntöönpanoa. Painopisteenä on tietojenvaihdon parantaminen lainvalvontaja tiedusteluviranomaisten, Europolin, Eurojustin sekä neuvoston sihteeristön tilannekeskukseen perustettavan analyysikeskuksen välillä. Myös terrorismin rahoituksen torjumiseksi tulee

hyväksyä uusia toimia terroristijärjestöjen voimavarojen eliminoimiseksi.

Tampereen päätelmien osalta tulliyhteistyöhön liittyen tiedonannon puutteena voidaan pitää sitä, että päätelmissä ei suoraan oteta kantaa asiaan. Osittain tämä johtunee siitä, että EU:n perustamissopimuksen terminologian mukaan tulliyhteistyö sisältyy käsitteeseen poliisiyhteistyö. Osittain on kysymys myös asioiden käsitteilyvastuun jakautumisesta EU:n neuvostossa. Joka tapauksessa valiokunta pitää tärkeänä, että poliisi- ja tulliviranomaisten keskinäisen yhteistyön tarjoamat mahdollisuudet nostetaan vastaisuudessa selkeämmin esiin. Esimerkiksi terrorismin torjunnassa tulliviranomaisilta voidaan odottaa työskentelyä tehostavaa lisäarvoa. Kolmannen keskinäisen arviointikierroksen Suomea koskevassa arviointiraportissa, joka käsittelee tietojen ja tiedustelutietojen vaihtoa Europolin ja jäsenvaltioiden välillä, EU:n muille jäsenvaltioille suositellaan, että ne ottaisivat mallina käyttöön Suomen poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoimintaa vastaavan lainvalvontaviranomaisten välisen yhteistyöjärjestelmän.

Euroopan unionin uudet jäsenvaltiot osallistuvat Schengenin säännöstöön ja sen edelleen kehittämiseen liittymisasiakirjan 3 artiklan perusteella. Artiklan mukaan koko Schengenin säännöstö sitoo uusia jäsenvaltioita, mutta jäsenvaltiot soveltavat toistaiseksi vain osaa säännöstöstä. Sisärajatarkastusten poistamisesta ja

Schengenin säännöstön täysimääräisestä soveltamisesta uusissa jäsenmaissa tehdään aikanaan erillinen neuvoston päätös. Unionin sisäisen turvallisuuden kannalta on tärkeää, että tätä ennen jokaisessa uudessa jäsenmaassa tehdään kattava, maakohtainen Schengen-arviointi, ennen kuin sisärajatarkastukset voidaan poistaa.

Matkustusasiakirjojen osalta valiokunta painottaa asiakirjojen luotettavuutta. Biometristen tunnisteiden käyttöönotto on tärkeää passeissa sekä viisumi- ja oleskelulupatarroissa. Biometrisiin tunnisteisiin liittyvää työtä onkin jatkettava. Konsulaattien yhteistyön edellytysten parantamiseksi on myös VIS- ja SIS II -järjestelmät saatava täysimääräisesti käyttöön.

Valiokunta pitää Tampere II -ohjelman sisältöä ja toimeenpanoa erittäin tärkeänä. Ohjelman väliarviointi sattuu ilmeisesti Suomen seuraavalle puheenjohtajuuskaudelle syksyllä 2006.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan poliisi- ja tulliyhteistyötä, matkustusasiakirjoja, konsulaattien yhteistyön edellytysten parantamista ja Schengenin säännöstön soveltamista uusissa jäsenmaissa koskevin täydennyksin.

Helsingissä 8 päivänä lokakuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Nils-Anders Granvik /r
Lasse Hautala /kesk
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /kesk
Esko Kurvinen /kok

Kari Kärkkäinen /kd
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /kesk
Ahti Vielma /kok
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.