

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti
lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen
komission 6 päivänä huhtikuuta 2005 teke-
mät ehdotukset Euroopan parlamentin ja

neuvoston päätöksiksi oikeus- ja sisäasioiden
rahoitusinstrumenteiksi vuosiksi 2007-2013
sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 2005

Sisäasiainministeri *Kari Rajamäki*

Ylijohtaja Antti Pelttari

ESITYKSET EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI VÄKIVALLAN TORJUMISTA (DAPHNE) SEKÄ HUUMETORJUNTAA JA – TIEDOTUSTA KOSKEVAN ERITYISOHJELMAN PERUSTAMISESTA, NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI PERUSOIKEUKSIA JA KANSALAIKUUTTA KOSKEVAN ERITYISOHJELMAN PERUSTAMISESTA, NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI RIKOSOIKEUTTA KOSKEVAN ERITYISOHJELMAN PERUSTAMISEKSI, EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI YKSITYISOIKEUTTA KOSKEVAN ERITYISOHJELMAN PERUSTAMISEKSI, EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI EUROOPAN PAKOLAISRAHASTON PERUSTAMISEKSI, EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI ULKORAJARAHASTON PERUSTAMISEKSI, NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN KOTOUTTAMISTA KOSKEVAN EUROOPALAISEN RAHASTON PERUSTAMISEKSI, EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI EUROOPAN PALAUTTAMISRAHASTON PERUSTAMISEKSI, NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI TERRORISMIN EHKÄISEMISTÄ, TORJUNTAVALMIUTTA JASEURAUSTEN HALLINTAA KOSKEVAN ERITYISOHJELMAN PERUSTAMISEKSI JA NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI RIKOSTEN EHKÄISEMISTÄ JA TORJUNTAA KOSKEVAN ERITYISOHJELMAN PERUSTAMISEKSI

1. Yleistä

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 erillisillä lainsäädäntöinstrumenteilla, koska niihin sisältyvillä tavoitteilla on erilaiset oikeusperustat.

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

1. Esitys Euroopan yhteisön perustamisso-
pimuksen 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 perustamisso-
pimuksen ja erityisesti sen 308 artiklan mukaisesti neuvoston päätökseksi *perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman* perustamiseksi vuosiksi 2007-2013

3. Esitys Euroopan unionista tehdyn sopi-

muksen 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 perustamisso-
pimuksen 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 perustamisso-
pimuksen 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 perustamisso-
pimuksen ja erityisesti sen 62 artiklan toisen kohdan mukaisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi *ulkorajarahaston* perustamiseksi vuosiksi 2007-2013

3. Esitys Euroopan yhteisön perustamisso-

pimuksen 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 perustamis-

sopimuksen ja erityisesti 203 artiklan mukaisesti neuvoston päätökseksi *terrorismin ehkäisemistä, 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 ehkäisemistä ja torjuntaa koskevan erityisohjelman* perustamiseksi vuosiksi 2007-2013

Komissio esittää kolmelle puiteohjelmalle yhteensä noin 7,2 miljardia euroa vuosille 2007-2013. Rahoitus jakautuisi puiteohjelmien välillä seuraavasti:

RAHOITUSOHJELMAT	RAHOITUS 2007 - 2013
Yhteisvastuu ja maahanmuuttovirtojen hallinta	
Euroopan pakolaisrahasto	1,1 mrd€
Ulkorajarahasto	2,2 mrd€
Kotouttamisrahasto	1,8 mrd€
Palauttamisrahasto	800 m€
YHTEENSÄ	5,9 mrd€
Turvallisuus ja vapauksien suojelu	
Terrorismin ehkäisy, torjuntavalmius ja seurauksien hallinta	142 m€
Rikosten ehkäisy ja torjunta	603 m€
YHTEENSÄ	745 m€
Perusoikeudet ja oikeusasiat	
Väkivallan torjuminen sekä huumetorjunta- ja tiedotus	138 m€
Perusoikeudet ja kansalaisuus	97 m€
Rikosoikeus	199 m€
Yksityisoikeus	109 m€
YHTEENSÄ	543 m€

Rahoitusohjelmilla pyritään edistämään Haagin ohjelmassa ja perustuslakisopimuksessa määriteltyjen 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 määrittämään niin pian kuin mahdollista.

2. Tausta ja käsittelyvaiheet

Yhteisön rahoitusta oikeus- ja sisäasioihin on kuluvalle rahoituskaudella suunnattu erilisistä rahoitusvälineistä (esim. AGIS, ARGO, INTI, Schengen – rahoitusväline), jotka on tarkoitus lopettaa komission esittämien puiteohjelmien perustamisen myötä. Rahoituksen kokoamisella puiteohjelmien alle pyritään muun muassa varmistamaan poliittinen johdonmukaisuus, välttämään päällekkä-

syyksiä ja lisäämään rahoituksen läpinäkyvyyttä. Puiteohjelman sisällä käytetään yhteisiä hallinnollisia menettelyjä, minkä avulla pyritään saavuttamaan mittakaavaetuja.

Ehdotusta käsitellään useissa eri neuvoston työryhmissä (mm. SCIFA, CATS, turvapaikatyöryhmä, rajat-työryhmä). Oikeus- ja sisäasiain neuvoston varsinaisessa käsittelyssä esitykset ovat aikaisintaan 22-23.2.2006. Euroopan parlamentti on käsitellyt oikeus- ja sisäasioiden puiteohjelmia osana mietintöä ”Politiikan haasteista ja rahoitusmahdollisuuksista laajentuneessa unionissa”. Yhteisvastuun ja maahanmuuttovirtojen hallinnan sekä Perusoikeuksien ja oikeusasioiden puiteohjelmien käsittelylle parlamentin istunnossa on alustavasti varattu aikatauluksi 22.3.2006.

Kansallisesti ehdotuksia on käsitellyt jaosto 6 (poliisi- ja rikosoikeudellinen yhteistyö – alajaosto) 4.5.2005 ja 10.5.2005 (maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat – alajaosto), jaosto 34 (budjettiasiat) 14.9.2005 ja jaosto 35 (oikeudelliset kysymykset) 14.11.2005. EU-ministerivaliokunta käsittelee esityksiä 14.10.2005 ja 25.11.2005. Asiasta on toimitettu E-kirjelmä eduskunnalle 21.10.2005.

3. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1. Perusoikeuksien ja oikeusasioiden puiteohjelma

Perusoikeuksien ja oikeusasioiden puiteohjelman tavoitteena on edistää perusoikeuksien kunnioittamiseen perustuvan eurooppalaisen yhteiskunnan kehittämistä, osallistua vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen perustamiseen, edistää oikeudellista yhteistyötä ja luoda todellinen Euroopan oikeusalue rikosoikeudellisissa asioissa. Puiteohjelma korvaa nykyisin käytössä olevat rahoitusohjelmat kuten Daphnen, AGIS-ohjelman sekä erilliset siviilioikeuden rahoitusohjelmat. Perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskeva erityisohjelma on kokonaan uusi, eikä siten korvaa mitään aikaisempaa ohjelmaa.

Väkivallan torjuminen sekä huumetorjunta ja – tiedotusta koskeva erityisohjelma. Erityisohjelman tarkoituksena on ensinnäkin

ehkäistä ja torjua lapsiin, nuoriin ja naisiin kohdistuvaa väkivaltaa toteuttamalla ehkäiseviä toimenpiteitä ja tarjoamalla tukea väkivallan uhreille ja riskiryhmille muun muassa avustamalla väkivallan ehkäisemisessä ja uhrien auttamisessa, kehittämällä valistusta ja levittämällä aikaisemmasta Daphne-ohjelmasta saatuja tuloksia. Toiseksi ohjelman tarkoituksena on edistää kansainvälisiä toimia monialaisten verkostojen perustamiseksi, huolehtia tietojenvaihdosta ja hyvien käytänteiden edistämisestä, lisätä tietoisuutta väkivallasta ja selvittää väkivallan perimmäisiä syitä, puuttua niihin yhteiskunnan kaikilla tasoilla sekä lisätä tietoisuutta huumeiden käytön aiheuttamista ongelmista. Kolmanneksi ohjelmalla tavoitellaan kansalaisyhteiskunnan osallistumista Euroopan unionin huumausainestrategian ja toimintasuunnitelmien toteuttamiseen sekä kehittämiseen. Neljänneksi seurataan, toteutetaan ja arvioidaan erityistoimia, jotka sisältyvät huumeita koskeviin EU:n toimintasuunnitelmiin vuosiksi 2005–2008 ja 2009–2012.

Perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskeva erityisohjelma. Ohjelman avulla edistetään Euroopan unionin perusoikeuskirjan tavoitteita, arvioidaan säännöllisesti perusoikeuksien tilannetta Euroopassa, selitetään niitä seurauksia joita on Euroopan unionin liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen, tuetaan kansalaisjärjestöjä perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi sekä edistetään rauhaa ja perusoikeuksia erityisesti uskontojen välisellä ja monikulttuurisella vuoropuhelulla.

Rikosoikeutta koskeva erityisohjelma. Ohjelman avulla edistetään oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa tuomioistuinten päätösten ja tuomioiden vastavuoroiseksi tunnustamiseksi, tarvittaessa lainsäädäntöjen lähentämiseksi, toimivaltaristiriitojen välttämiseksi ja syytettyjen oikeuksien sekä uhrien auttamiseksi. Ohjelman tavoitteena on myös parantaa jäsenvaltioiden oikeus- ja tuomioistuinjärjestelmien keskinäistä tuntemusta, varmistaa unionin välineiden moitteeton täytäntöönpano, lisätä tietoutta jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmistä ja oikeussuojasta, edistää tuomareiden ja oikeuslaitoksen henkilöstön koulutusta EU-asioissa, arvioida edellytyksiä keskinäisen luottamuksen lujittamiseksi ja

kehittää sekä panna täytäntöön eurooppalainen tietokonepohjainen järjestelmä rikosrekisteritietojen vaihtamiseksi.

Yksityisoikeutta koskeva erityisohjelma. Ohjelman tavoitteena on yksityisoikeuden alalla tehtävän oikeudellisen yhteistyön parantaminen oikeusvarmuuden ja oikeussuojan saatavuuden takaamiseksi, vastavuoroisen tunnustamisen edistämiseksi ja tarvittaessa lainsäädäntöjen lähentämiseksi sekä toimivaltaristiriitojen välttämiseksi. Ohjelman avulla parannetaan jäsenvaltioiden oikeus- ja tuomioistuinjärjestelmien keskinäistä tunte- musta yksityisoikeuden alalla, edistetään verkottumista, varmistetaan yhteisön välineiden täytäntöönpano ja soveltaminen, lisätään tietoutta jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmistä ja oikeussuojan saatavuutta, edistetään tuomareiden ja oikeuslaitoksen henkilöstön koulutusta EU-asioissa, arvioidaan keskinäisen luottamuksen yleisiä edellytyksiä ja oikeudenkäytön laatua sekä mahdollistetaan neuvoston päätöksellä 2001/470/EY66 perustetun siviili- ja kauppaoikeuden alan Euroopan oikeudellisen verkoston toiminta.

3.2. Solidaarisuuden ja maahanmuutto- virtojen hallinnan puiteohjelma

Puiteohjelman tavoitteena on edistää EU:n yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämistä sekä ulkorajojen yhden- netyt tarkastus- ja valvontajärjestelmän perustamista. Yhteisön politiikka näillä aloilla perustuu tiettyihin standardeihin. Sovittujen standardien toteuttaminen edellyttää jäsenvaltioilta varsin eri suuruisia toimenpiteitä. Puiteohjelman tarkoituksena onkin selkeyttää taloudellisten rasitteiden jakamista sekä pyrkiä oikeudenmukaisempaan taakan jakamiseen jäsenvaltioiden kesken. Puiteohjelma korvaa aikaisempia saman alan rahoitusinstrumentteja, kuten ARGO-ohjelman.

Euroopan pakolaisrahasto. Rahaston avulla pyritään tukemaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkapolitiikan täytäntöönpanoa sekä pakolaisten ja siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanotosta koituvien kustannusten tasaisempaa jakautumista jäsenmaiden kesken. Tavoitteena on myös poistaa erot turvapaikanhakijoiden vastaanottamisessa ja maahan- hantulon sallimisessa, jotta turvapaikanhaki-

jat eivät siirtyisi tarpeettomasti jäsenvaltiosta toiseen. Rahastosta voidaan rahoittaa vastaanotto-olosuhteisiin ja turvapaikkamenet- lyihin liittyviä toimia, pakolaisten kotoutta- miseen liittyviä toimia sekä vapaaehtoiseen paluuseen liittyviä toimia. Lisäksi rahastosta voidaan rahoittaa tilapäiseen suojeluun liitty- viä hätätoimenpiteitä. Pakolaisrahaston mää- rärahoista 7 prosenttia voidaan suunnata ko- mission aloitteesta niin kutsuttuihin yhteisön toimiin.

Rahaston kohderyhmään kuuluvat kolman- sien maiden kansalaiset tai kansalaisuudet- tomat henkilöt, joille on myönnetty tai jotka ovat hakeneet Geneven sopimuksen mukaista pakolaisasemaa tai jotka saavat tai ovat ha- keneet toissijaista suojelua tai jotka saavat ti- lapäistä suojelua.

Euroopan pakolaisrahaston ensimmäinen vaihe toteutettiin 2000 - 2003. Neuvosto teki joulukuussa 2004 päätöksen pakolaisrahaston toisen vaiheen perustamiseksi 2005 - 2010. Nyt ehdotettujen puiteohjelmien hyväksymi- sen yhteydessä rahastoon on tarkoitus tehdä eräitä menettelyjä koskevia muutoksia ja jä- kaa ohjelman toteuttamista vuoteen 2013 a- ti. Muutokset tulisivat voimaan rahaston en- simmäisen monivuotisen ohjelmakauden päätyttyä 1.1.2008.

Rahastolle esitetään 1,1 miljardia euroa vuosille 2008 - 2013. Kullekin jäsenmaalle esitetään myönnettäväksi 300 000 euron kiin- teä vuosittainen määräraha. Unioniin 1.5.2004 liittyneiden ja vuosina 2008 - 2013 liittyvien jäsenvaltioiden osalta vuosittainen määräraha olisi 500 000 euroa. Loput rahas- ton määrärahoista jaettaisiin jäsenvaltioiden kesken seuraavalla tavalla. Määrärahoista 30 prosenttia jaettaisiin jäsenvaltioille siinä suh- teessa kuin niiden alueella on kolmen edeltä- vän vuoden aikana oleskellut pakolaisia tai toissijaista suojelua saavia henkilöitä. Vas- taavasti 70 prosenttia määrärahoista jaetta- siin suhteessa jäsenmaassa kolmen edeltävän vuoden aikana pakolaisasemaa tai toissuoje- lua hakeneiden henkilöiden tai tilapäistä suo- jelua saavien henkilöiden määrään.

Ulkorajarahasto. Jäsenmaat ovat sitoutu- neet soveltamaan Schengenin säännöstöä ja ottamaan EU:ssa käyttöön ulkorajojen yh- dennetyt valvontajärjestelmän. Ennak- koedellytys sisärajatarkastusten poistamiselle

on varmistaa, että ulkorajavalvonnalla ja sisärajatarkastusten poistamista kompensoivilla toimenpiteillä pystytään estämään laitton maahantulo. Rahaston tavoitteena on tukea toimia, joita jäsenvaltiot tekevät ulkorajoilla kaikkien muiden Schengen – valtioiden puolesta sekä jakaa näistä toimista aiheutuvia kustannuksia jäsenmaiden kesken.

Rahaston tavoitteisiin sisällytetään piirteitä kahdesta nykyisestä rahoitusvälineestä eli Schengen – järjestelystä, joka loppuu 2006, ja Kaliningrad – järjestelystä, joka korvataan rahastoa koskevilla erityissäännöksillä.

Rahaston keskeinen periaate on, että jäsenvaltiot ovat vastuussa rajoillaan tehtävistä tarkastuksista ja rajavalvonnasta. Rahastosta toteutettavien toimien on tuotava lisäarvoa koko yhteisölle eivätkä rahastosta saatavat määrärahat saa vähentää jäsenmaan rajavalvontaan suuntaamaa kansallista rahoitusta. Euroopan Unionin rajaturvallisuusvirasto (FRONTEX) vastaa jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön koordinoinnista eikä rahastosta näin ollen tueta toimia, jotka liittyvät jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön ulkorajojen valvonnassa. Sen sijaan viisumipolitiikan kehittämisen ja viisumimenettelyjen tehostamisen osalta rahastosta tuetaan myös jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä.

Rahastosta voidaan rahoittaa ulkorajojen yhdenmetyä valvontajärjestelmän soveltamiseen liittyviä toimia, matkustajavirtojen tehokkaaseen hallintaan liittyviä toimia, EU:n lainsäädännön yhtenäistä soveltamista edistäviä toimia sekä kolmansissa maissa toimivien konsulivirastojen harjoittaman yhteistyön parantamiseen tähtäviä toimia. Ulkorajarahaston määrärahoista 2 prosenttia voidaan suunnata komission aloitteesta niin kutsuttuihin yhteisön toimiin.

Rahastolle esitetään 2,2 miljardia euroa vuosille 2007-2013. Rahaston vuosittain käytettävissä olevat varat esitetään jaettavaksi seuraavasella tavalla. Määrärahoista 40 prosenttia jaetaan sellaisten pysyvien tekijöiden (esim. ulkorajan pituus, rajanylityspaikkojen määrä) perusteella, jotka määrittävät jäsenvaltioiden edellisvuotisen alkutilanteen rajavalvonnan ja konsulinvirastojen viisumipolitiikan hoidon suhteen. Loppujen 60 prosentin osalta peruste on rajavalvontaan liittyvien toimien kohderyhmiin kuuluvien henkilöiden

ja jäsenvaltion tekemien Euroopan unionin lainsäädäntöä soveltavien päätösten kokonaismäärää (esim. rajanylitysliikenteen määrä, tehtyjen viisumihakemusten määrä).

Kotouttamisrahasto. Maahanmuuttajien onnistunut kotouttaminen liittyy sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen ja on myös taloudellisen tehokkuuden edellytys. Työikäisen väestön ikääntyessä ja vähetessä laajentuneen Euroopan tarpeet edellyttävät todennäköisesti jatkuvasti kasvavia maahanmuuttovirtoja.

Komissio käynnisti 2002 kotouttamista koskevia kokeiluhankkeita (INTI). Komission esittämä kotouttamisrahasto korvaisi INTIn sisällä toteutetut hankkeet. Rahaston tarkoituksena on tukea täydentäviä toimia, jotka liittyvät kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen eivätkä kuulu Euroopan sosiaalirahaston soveltamisalaan.

Neuvoston hyväksyi marraskuussa 2004 yhteiset kotouttamista koskevat perusperiaatteet. Rahaston tavoitteena on edistää kansallisten kotouttamistoimien täytäntöönpanoa yhteisten perusperiaatteiden mukaisesti. Rahastosta tuetaan toimia, joilla helpotetaan kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsymenettelyjen organisointia ja toteuttamista, kehitetään perehdyttämisohjelmien ja toimien organisointia ja toteuttamista, lisätään kolmansien maiden kansalaisten osallistumista, vahvistetaan jäsenvaltioiden palveluntarjoajien ja kansalaisten valmiuksia kommunikoida kolmansien maiden kansalaisten kanssa ja parannetaan jäsenvaltioiden kykyä arvioida ja kehittää kotouttamispolitiikkaa. Kotouttamisrahaston määrärahoista 7 prosenttia voidaan suunnata komission aloitteesta niin kutsuttuihin yhteisön toimiin.

Rahaston kohderyhmään kuuluvat kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat saaneet jäsenvaltioiden viranomaisilta luvan oleskella jäsenvaltion alueella lukuun ottamatta pakolaisia ja toissijaista suojelua saavia henkilöitä. Lisäksi kohderyhmää ovat kolmansien maiden kansalaiset, jotka oleskelevat jonkin kolmannen maan alueella ja haluavat saada jäsenvaltion viranomaisilta luvan päästä jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä.

Rahastolle ehdotetaan yhteensä 1,8 miljardia euroa vuosille 2007 - 2013. Kullekin jäsenmaalle esitetään myönnettäväksi 300 000 euron kiinteä vuosittainen määräraha. Unio-

niin 1.5.2004 liittyneiden ja vuosina 2008 - 2013 liittyvien jäsenvaltioiden osalta vuosittainen määräraha olisi 500 000 euroa. Loput rahaston määrärahoista jaettaisiin jäsenvaltioiden kesken seuraavalla tavalla. Määrärahoista 40 prosenttia jaettaisiin samassa suhteessa kuin jäsenmaassa on kolmen edeltävän vuoden aikana oleskellut laillisesti kohderyhmässä määritellyjä henkilöitä. Vastaavasti 60 prosenttia määrärahoista myönnettäisiin suhteutettuna niiden kohderyhmässä määritellyjen kolmansien maiden kansalaisten lukumäärään, jotka ovat kolmen edeltävän vuoden aikana saaneet jäsenvaltion viranomaisilta luvan oleskella jäsenvaltion alueella.

Palauttamisrahasto. Tehokkaalla yhteisön palauttamispolitiikalla täydennetään laillista maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita koskevaa uskottavaa politiikkaa. Lisäksi se on keskeinen osa laitottoman maahanmuuton torjuntaa. Resurssit ja kokemukset yhdistämällä voidaan vähentää EU:n alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten siirtymistä jäsenvaltiosta toiseen.

Yhteisön tasolla on toistaiseksi ollut varoja ainoastaan palauttamiseen liittyvän hallinnollisen yhteistyön tukemiseen (ARGO-ohjelma).

Rahaston tavoitteena on edistää jäsenvaltioissa sovellettavan yhdenmukaisen palauttamismenettelyjen hallinnointijärjestelmän käyttöönottoa, jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tehostamista ja yhdenmukaista palauttamisstandardien soveltamista. Palauttamisrahaston määrärahoista 7 prosenttia voidaan suunnata komission aloitteesta niin kutsuttuihin yhteisön toimiin.

Rahaston kohderyhmään kuuluvat kaikki kolmansien maiden kansalaiset, jotka oleskelevat laittomasti jossakin jäsenvaltiossa. Lisäksi kohderyhmään kuuluvat myös henkilöt, jotka eivät tarvitse kansainvälistä suojelua, koska heidän turvapaikkahakemuksestaan on tehty lopullinen hylkäävä päätöstä tai heidän asemansa kumottu. Sekä neuvoston turvapaikkatyöryhmässä että maastapoistamistyöryhmässä on keskusteltu mahdollisuudesta keskittää kaikkien paluuseen liittyvien toimien rahoitus ehdotettuun palauttamisrahastoon. Tämä tarkoittaisi sitä, että palauttamisrahaston kohderyhmää laajennettaisiin ka-

tamaan myös niiden kolmansien valtioiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden vapaaehtoinen paluu, joille on myönnetty tai jotka ovat hakeneet Geneven sopimuksen mukaista pakolaisasemaa tai jotka saavat tai ovat hakeneet toissijaista suojelua tai jotka saavat tilapäistä suojelua. Asiasta ei ole vielä tehty lopullista päätöstä.

Rahastolle ehdotetaan yhteensä 759 miljoonaa euroa vuosille 2008 - 2013. Kullekin jäsenmaalle esitetään myönnettäväksi 300 000 euron kiinteä vuosittainen määräraha. Unioniin 1.5.2004 liittyneiden ja vuosina 2008-2013 liittyvien jäsenvaltioiden osalta vuosittainen määräraha olisi 500 000 euroa. Loput rahaston määrärahoista jaettaisiin jäsenvaltioiden kesken seuraavalla tavalla. Määrärahoista 70 prosenttia jaettaisiin samassa suhteessa kuin jäsenvaltion alueella on kolmen edeltävän vuoden aikana oleskellut palauttamispäätöksen saaneita henkilöitä. Vastaavasti 30 prosenttia jaettaisiin suhteessa jäsenvaltion alueelta kolmen edeltävän vuoden aikana konkreettisesti palautettujen kolmansien maiden kansalaisten lukumäärään. Mikäli kaikkien paluuseen liittyvien toimien rahoitus päätetään keskittää palauttamisrahastoon, ehdotetusta rahastoon suunnattavan rahoituksen määrästä ja rahoituksen jakoperusteista tullaan todennäköisesti muuttamaan.

3.3. Turvallisuuden ja vapauksien suojelun puiteohjelma

Puiteohjelman keskeisenä tavoitteena on varmistaa tehokas operatiivinen yhteistyö terrorismin ja sen seurausten, järjestäytyneen rikollisuuden ja yleensä rikollisuuden torjunnassa, tukea tiedustelutoimintaa koko Euroopan laajuisesti ja vahvistaa rikosten ja terrorismin ennaltaehkäisyä. EU:n rahoittaman yhteistyön avulla pyritään lisäämään jäsenvaltioiden kesken tietoisuutta yhteisistä ongelmista ja arvoista ja helpottaa siten yhteisten toimintamallien ja lainsäädännön hyväksymistä. Puiteohjelma korvaa nykyisen poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa tukevan AGIS-ohjelman.

Terrorismin ehkäisemistä, torjuntavalmiutta ja seurausten hallintaa koskeva erityisohjelma. Ohjelman tarkoituksena on tukea elintärkeisiin infrastruktuureihin liittyvien riski-

en ja uhkatekijöiden arviointia, yhteisten turvallisuusnormien kehittämistä ja kokemusten vaihtoa sekä edistää EU:n laajuista koordinointia ja yhteistyötä. Terrori-iskujen seurausten hallinnan osalta ohjelman tarkoituksena on tukea seurausten käsittelyyn liittyvän tietotaidon ja kokemusten vaihtoa, tarvittavien suunnitelmien kehittämistä ja varmistaa että terrorismia koskeva erityisasiantuntemus on käytettävissä reaaliajassa.

Ohjelmalle esitetään rahoitusta yhteensä 137 miljoonaa euroa vuosille 2007 - 2013. Taloudellista tukea voidaan myöntää komission alulle panneille hankkeille, valtioiden välisille hankkeille ja jäsenvaltioiden kansallisille hankkeille. Kolmannet maat ja kansainväliset organisaatiot voivat osallistua valtioiden välisiin hankkeisiin kumppaneina. Yhteisön myöntämä rahoitus voi olla avustussopimus tai julkisia hankintoja koskeva sopimus.

Rikosten ehkäisemistä ja torjuntaa koskeva erityisohjelma. Ohjelma käsittää kolme päälinjaa: lainvalvonta, rikosten ehkäiseminen ja rikollisuuden tutkimus sekä todistajien ja uhrien suojeleminen. Ohjelman tarkoituksena on tukea lainvalvontaviranomaisten ja muiden kansallisten viranomaisten sekä asianomaisten EU:n elinten välistä yhteistyötä ja koordinointia, horisontaalisten menetelmien ja välineiden kehittämistä rikosten ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä parhaiden käytäntöjen kehittämistä rikosten uhrien ja todistajien suojelemiseksi.

Ohjelmalle esitetään rahoitusta yhteensä 598 miljoonaa euroa vuosille 2007 - 2013. Taloudellista tukea voidaan myöntää komission ehdottamille hankkeille, valtioiden välisille hankkeille sekä jäsenvaltioiden kansallisille hankkeille. Kolmannet maat ja kansainväliset organisaatiot voivat osallistua valtioiden välisiin hankkeisiin kumppaneina. Yhteisön myöntämä rahoitus voi olla avustussopimus tai julkisia hankintoja koskeva sopimus.

4. Ehdotuksen oikeusperustat

Komission tiedonannot sisältävät yhteensä kymmenen ehdotusta ohjelmien soveltamista koskeviksi päätöksiksi. Jokaiselle päätökselle on esitetty erillistä oikeusperustaa, joka on

määritelty kunkin ehdotuksen sisällön ja tavoitteiden mukaisesti. Päätöksistä suurimmalle osalle ehdotetut oikeusperustat ovat kyseisen alan toimenpiteiden hyväksymistä yleisesti koskevia sopimusartikloja; näihin sopimusartikloihin perustuvat toimenpiteet ovat oikeusperustansa osalta ongelmitta hyväksyttävissä. Tällaisia hankkeita ovat väkivallan torjumista (Daphne) sekä huumetorjuntaa ja -tiedotusta koskevan erityisohjelman perustaminen (SEY 152 artikla), rikosoikeutta koskevan erityisohjelman perustaminen (SEU 31 artiklaa ja SEU 34 artiklan 2 kohdan c alakohta), yksityisoikeutta koskevan erityisohjelman perustaminen (SEY 61 artiklan c kohta ja SEY 67 artiklan 2 kohta), Euroopan pakolaisrahaston perustamista koskeva päätös (SEY 63 artiklan 2 kohdan b alakohta), ulkorajarahaston perustamista koskeva päätös (SEY 62 artiklan 2 kohta), Euroopan palauttamisrahaston perustamista koskeva päätös (SEY 63 artiklan 3 kohdan b alakohta) ja päätös rikosten ehkäisemistä ja torjuntaa koskevasta erityisohjelmasta (SEU 30 ja 31 artikla sekä SEU 34 artiklan 2 kohdan c alakohta).

Oikeus- ja sisäasioiden rahoitusohjelmien soveltamiseen liittyviin päätösehdotuksiin sisältyy kolme ehdotusta, joiden osalta esitetyn oikeusperustan soveltuvuuden tutkimista tulee jatkaa. Perusoikeudet ja kansalaisuus -erityisohjelman perustamista koskevan päätöksen (SEY 308 artikla) sekä terrorismin ehkäisemistä, torjuntavalmiutta ja seurausten hallintaa koskevaa erityisohjelmaa koskevan päätösehdotuksen (SEY 308 ja Euratom 203 artikla) kohdalla tulee selvittää, onko hankkeissa kyse yhteisön tavoitteisiin riittävän läheisesti kytkeytyvistä toimenpiteistä. Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevan eurooppalaisen rahaston perustamista koskevan päätöksen kohdalla on epäselvää, kuinka laajasti komission ehdottamaa oikeusperustaa (SEY 63 artiklan 3 alakohdan a alakohta) voidaan tulkita. Neuvoston oikeuspalvelu on antanut kriittisen lausunnon kotouttamisrahaston oikeusperustasta ja sitä on valtioneuvoston piirissä selvitetty. Kysymys komission ehdottaman oikeusperustan käytämisestä näyttäisi olevan poliittinen kysymys, joka ei ole ainoastaan oikeudellisiin perusteisiin ratkaistavissa. Keskustelu asiasta jat-

kuu ja eri vaihtoehtoja voidaan tutkia.

5. Ehdotuksen vaikutukset Suomalaiselle

5.1. Taloudelliset vaikutukset

Komission esitys otsakkeen 3 ”Unionin kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus” rahoitukseksi vuosille 2007 - 2013 on 24,7 miljardia euroa. Esitys sisältää solidaarisuusrahan (n. 6,2 mrd€) sekä koko otsakkeen hallintomenot (n. 3,8 mrd€). Otsakkeen 3 kokonaisrahoituksesta kaksi kolmasosaa esitetään suunnattavaksi oikeus- ja sisäasioihin liittyviin toimiin vuoteen 2013 mennessä. Tämä tarkoittaisi oikeus- ja sisäasioiden rahoituksen kolminkertaistumista nykyiseen verrattuna.

Komission esittämät puiteohjelmat kattaisivat noin 7,2 miljardia euroa oikeus- ja sisäasioiden rahoituksesta. Lisäksi oikeus- ja sisäasioiden tietojärjestelmistä aiheutuviin kustannuksiin on arvioitu käytettävän 900 miljoonaa euroa. Perustuslakisopimuksen voimaantulon myötä, alun perin arvioidusti vuoden 2007 alusta, oikeus- ja sisäasioiden virastot oli tarkoitus siirtää yhteisön budjetista rahoitettavaksi. Tähän tarkoitukseen arvioitiin käytettävän noin 1,4 miljardia euroa. Näiltä osin tilanne on selkeytymätön perustuslakisopimuksen aikatauluun ja voimaantulon liittyvien kysymysten ollessa auki. Vuonna 2005 Suomen maksuosuus Europolin kustannuksista on noin 700 000 euroa ja Euroopan poliisiakatemia CEPOLin kustannuksista 57 000 euroa.

Yhteisvastuun ja maahanmuuttovirtojen puiteohjelma. Komissio hyväksyy jokaista monivuotista ohjelmakautta varten strategiset suuntaviivat, joissa konkretisoidaan rahaston ensisijaiset tavoitteet. Tämän jälkeen jokainen jäsenvaltio laatii kutakin ohjelmakautta varten monivuotisen ohjelman, jonka tulee perustua komission laatimiin strategisiin suuntaviivoihin. Monivuotisessa ohjelmassa tulee olla muun muassa kuvaus jäsenvaltiossa kyseessä olevalla alalla vallitsevasta tilanteesta, analyysi jäsenvaltion tarpeista, alustava rahoitusuunnitelma ja täytäntöönpanosäännökset. Jäsenvaltion tulee laatia monivuotiset ohjelmat yhteistyössä kumppanien,

esimerkiksi paikallisviranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan edustajien, kanssa. Kumppanuus kattaa monivuotisten ohjelmien valmistelun lisäksi niiden täytäntöönpanon, seurannan ja arvioinnin. Kukin jäsenvaltio vastaa siitä, että kumppanit osallistuvat toimintaan kansallisten sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti.

Monivuotiset ohjelmat pannaan täytäntöön vuotuisten työohjelmien avulla. Komissio esittää vuosittain viimeistään 1 päivänä heinäkuuta arvion jäsenvaltioille myönnettävistä määrärahoista. Arvio koostuu vuosittaisesta määrärahasta ja/tai erillisten kriteereiden perusteella määritellystä määrärahaosuudesta. Jäsenvaltioiden on esitettävä komissiolle vuosittain viimeistään 1 päivänä marraskuuta luonnos seuraavan vuoden työohjelmaksi, josta käy ilmi muun muassa ne säännöt, joiden mukaan rahoitettavat toimet valitaan. Komissio päättää rahastosta jäsenvaltiolle myönnettävästä yhteisörahoituksesta viimeistään kyseisen vuoden maaliskuun alkuun mennessä.

- *Ulkorajarahasto.* Ulkorajarahaston määrät esitetään jaettavaksi osittain pysyvien ja osittain muuttuvien kriteereiden perusteella. Komission esityksestä ulkorajarahastoksi ei ilmene, miten eri pysyviä ja muuttuvia jakokriteereitä painotetaan. Pysyvien rahanjakokriteerien painotuksista päättää komissio hyödyntäen komitologiamenettelyä. Edellä mainituista syistä Suomen rahastosta saamien tulojen arviointi on tässä vaiheessa vaikeaa.

Suomen rajavalvonta on rakenteellisesti hyvässä kunnossa ja laittoman toiminnan tasolla tällä hetkellä pienehkö verrattuna muihin jäsenvaltioihin. Voidaan arvioida, etteivät Suomen rahastosta pysyvien kriteerien perusteella saamat tulot tule olemaan merkittäviä verrattuna rahastosta jaettavan koko rahoituksen määrään. Suomen rajavalvonnan ja rahastosta saatavien tulojen kannalta keskeistä on, että rahastosta voidaan saada tukea rajanylityspaikkojen välisten alueiden rakenteiden ja valvonnan kehittämiseen. Myös rajatarkastusvälineistön hankintaa ja kehittämistä tulee tukea komission esityksen mukaisesti, vaikka Suomi ei pieneköiden matkustajavirtojen vuoksi olisikaan merkittävästi saavana osapuolena.

Muuttuvien kriteereiden osalta Suomen ti-

lanteeseen ja sitä kautta saataviin tuloihin vaikuttaa oleellisesti Venäjän rajavartiopalvelun reformin vaikutukset Suomen rajalle ja se, toteutuuko Venäjän viisumivapaus. Suomen kannalta onkin tärkeää, että määrärahoja jaettaessa ei huomioida pelkästään mennyttä tai tämän päivän rajaturvallisuustilannetta vaan, rahoituksen jaossa hyödynnetään myös riskianalyysijä.

Tällä hetkellä on arvioitavissa, että Suomen palauma voisi olla maksimissaan muutama miljoona euroa vuodessa. Toisaalta voi olla, ettei Suomi saa rahastosta määrärahoja ensimmäisellä rahoituskaudella (2007 - 2010), mikäli komissio painottaa ensimmäistä rahoituskautta koskeissa strategisissa suuntaviivoissaan niitä maita ja maantieteellisiä alueita, missä rajavalvonnan taso on heikoin ja laittoman toiminnan taso korkein.

Suomella on realistinen mahdollisuus saada rahoitusta esimerkiksi maarajan teknisen valvonnan kehittämiseen ja edelleen rakentamiseen (maarajan tekninen valvontajärjestelmä, MRTV II), alus-, ilma-alus- ja ajoneuvokaluston ja/tai niiden valvontajärjestelmien hankintaan sekä mahdollisesti biometriikkaan liittyvän välineistön hankintaan. Perusteena arviolle on Unionin pisin maaulkoraja sekä ajoittain vaikeat ja vaihtelevat olosuhteet.

- *Pakolaisrahasto, kotouttamisrahasto, palauttamisrahasto.* Komissio esittää, että vanhoille jäsenmaille myönnettäisiin 300 000 euron suuruinen vuosittainen määräraha kustakin rahastosta. Vuosittainen määräraha merkitsisi tulevalla kehyskaudella Suomen saamien tulojen osalta yhteensä 2,1 miljoonaa euroa kotouttamisrahastosta ja 1,8 miljoonaa euroa sekä pakolaisrahastosta että palauttamisrahastosta.

Toisena kansallista määrärahaa määrittelevänä tekijänä käytetään rahaston kohderyhmän kuuluvien henkilöiden määrän liittyviä kriteereitä. Suomessa näiden rahastojen kohderyhmiksi määriteltujen henkilöiden määrä on suhteellisesti pieni verrattuna useisiin muihin jäsen maihin. Esimerkkinä voidaan mainita palauttamisrahaston jakokriteereinä käytetyt luvut. Vuonna 2004 koko EU:ssa oli yhteensä noin 650 000 palauttamispäätöksen saanutta henkilöä. Pakolla tai vapaaehtoisesti EU:n alueelta poistui vuonna 2004 yhteensä

210 000 henkilöä. Suomessa laittomasti oleskelevia oli samalla ajanjaksolla CIREFIN ja EUROSTATin tilastojen mukaan 3 067. Pakolla tai vapaaehtoisesti Suomesta poistui 2 500 henkilöä. Kohderyhmiksi määriteltujen henkilöiden suhteellisen pienen määrän vuoksi voidaan arvioida, etteivät Suomen edellä mainituista rahoista vuosittaisen määrärahan lisäksi saamat tulot olisi merkittäviä. Alustavasti voidaan arvioida, että tulot olisivat enimmillään 100 000 – 300 000 euroa vuosittain rahastosta riippuen.

- *Kansallinen rahoitus.* Pakolaisrahaston, kotouttamisrahaston, palauttamisrahaston ja ulkorajarahaston varoin toteuttavissa hankkeissa yhteisörahoituksen määrä voi pääsääntöisesti olla korkeintaan 50 prosenttia toteutettavien hankkeiden kokonaiskustannuksista. Yhteisön rahoitusta voidaan korottaa 60 prosenttiin hankkeissa, jotka koskevat komission määrittelemiä ensisijaisia tavoitteita, ja 75 prosenttiin koheesiorahoitusta saavilla mailla. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että Suomen rahastoista saamia tuloja tulisi täydentää vastaavalla määrällä kansallisia (julkisia tai muita vastaavia) varoja. Kansallinen rahoitusosuus voi kuitenkin olla myös tätä enemmän tai vähemmän riippuen hankkeesta.

Toistaiseksi Suomessa on kokemusta pakolaisrahaston toiminnasta vuosilta 2000 – 2004. Tällä ajanjaksolla rahastosta myönnettiin Suomelle vuosittain noin 500 000 euroa ja kansallisen rahoituksen osuus tuettavissa hankkeissa oli 50 prosenttia. Käytännössä kansallisen rahoituksen löytäminen osoittautui vaikeaksi. Kansallinen rahoitus koostui kotouttamishankkeissa enimmäkseen työllistämistuista, kunnan rahoituksesta, ministeriöiden myöntämistä tuista ja laskennallisesta rahoituksesta kuten vapaaehtoistyöstä. Pakolaisrahaston toisen kauden valmistelussa komissio on esittänyt, että laskennallinen rahoitus ei olisi enää hyväksyttävissä kansalliseksi rahoitukseksi. Esitys vaikeuttaa entisestään erityisesti järjestöjen osallistumista hankkeiden hakuun ja toteutukseen. Ennen rahastojen toimintojen käynnistymistä tuleekin huolehtia siitä, että kansallinen rahoitus on vakaammalla pohjalla kuin esimerkiksi pakolaisrahaston ensimmäisellä kaudella.

Perusoikeuksien ja oikeusasiain puiteoh-

jelma ja Turvallisuuden ja vapauksien suoje-
lun puiteohjelma. Komissio hyväksyy ohjel-

mien täytäntöönpanoa varten vuotuisen työ-
ohjelman, jossa määritellään sen erityista-
voitteet ja ensisijaiset aihealueet. Ohjelman
valmisteluun osallistuu komitea, joka muo-
dostuu jäsenvaltioiden edustajista ja jonka
puheenjohtajana on komission edustaja. Oh-
jelmista myönnetään tukea erikseen esitettä-
viin projekteihin, joita voivat esittää oikeus-
henkilöllisyyden omaavat, jäsenvaltioihin si-
joittuneet elimet ja organisaatiot. Tuensaajan
on toimitettava selvityksiä rahoitettavien
toimien etenemisestä sekä loppuraportti. Yhteisörahoituksen osuus hankkeissa määritel-
lään vuosittaisissa työohjelmissa.

5.2. Muut vaikutukset

Yhteisvastuun ja maahanmuuttovirtojen
hallinnan puiteohjelman rahastojen osalta jä-
senvaltioiden on nimettävä vastuuviranomai-
nen, todentamisviranomaisen, tarkastusvi-
ranomainen, valtuutettu viranomaisen (tarvit-
taessa) ja vaatimustenmukaisuuden arvioiva
elin. Puiteohjelman hallinto on suuressa mää-
rin jäsenvaltion vastuulla. Esitetyn hallinto-
rakenteen voidaan arvioida työllistävän kan-
sallisia viranomaisia huomattavasti. On ky-
seenalaista, miten jäsenvaltioille hallinnollis-
teknisiin kustannuksiin esitetyt varat riittävät
kattamaan hallinnoinnista aiheutuvat kustan-
nukset.

Perusoikeuksien ja oikeusasioiden puiteoh-
jelman sekä turvallisuuden ja vapauksien
turvaamisen puiteohjelman alla oleville eri-
tyisohjelmille perustetaan komitea, joka
muodostuu jäsenvaltioiden edustajista ja jon-
ka puheenjohtajana on komission edustaja.

6. Valtioneuvoston kanta

6.1. Yleinen kanta

Valtioneuvosto on rahoituskehyskan-
nanotossaan (U56/2004) pitänyt tärkeänä, et-
tä oikeus- ja sisäasioille annetaan aiempaa
enemmän painoarvoa tulevista rahoituske-
hyksistä päätettäessä. Valtioneuvosto pitää
perusteltuna rahoituksen kasvattamista noin
50 prosentilla.

Valtioneuvosto tukee komission esitystä

oikeus- ja sisäasiain rahoituksen yhtenäistä-
miseksi kolmen puiteohjelman alle. Valtio-
neuvosto on todennut kannanotossaan
(U56/2004), että uusien rahastojen perusta-
miseen tulisi suhtautua periaatteessa kieltei-
sesti. Tässä yhteydessä on huomioitava, että
komission esittämät rahoitusinstrumentit ei-
vät ole teknisesti rahastoja, vaan niiden ta-
koituksena on korvata aiempia budjettiväli-
neitä. Puiteohjelmien tarkoituksena on sel-
keyttää aiemmin useiden eri budjettikohtien
alta rahoitettua toimintaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että puiteoh-
jelmien tavoitteet ovat johdettavissa Haagin
monivuotisesta lainsäädäntöohjelmasta. Yhteisön
rahoitusta tulee suunnata toimenpitei-
siin, joiden avulla on saavutettavissa todellis-
ta lisäarvoa koko unionin sisäisen turvalli-
suuden kannalta. Rahoituksen suuntaamisessa
tulisi hyödyntää riskianalyysyjä niin, että
rahoitus suuntautuisi EU:n sisäisen turvalli-
suuden kannalta keskeisimpiin kohteisiin.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan etu-
sijalla rahoituksen suuntaamisessa tulee olla
ulkorajavalvonnan kehittäminen. Ulkoraja-
valvonnan kehittämällä ja puutteiden kor-
jaamisella voidaan vaikuttaa tehokkaasti ko-
ko unionin sisäiseen turvallisuuteen, esimer-
kiksi vakavan rikollisuuden määrään. Yhteis-
sen viisumipolitiikan ja jäsenmaiden konsu-
laattien yhteistyön vahvistaminen on tärkeä
osa monitasoisista ulkorajaturvallisuuden jä-
jestelmää. Lisäksi myös laittoman maahan-
muuton ja ihmiskaupan torjuntaan tulee kiin-
nittää erityistä huomiota rahoituksen suun-
taamisessa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä unionin
suuntaamaa rahoitusta maasta poistamiseen,
sillä unionin alueella laittomasti oleskelevien
kolmansien maiden kansalaisten määrän li-
sääntyessä yhä useampi siirtyy edelleen mui-
hin jäsenvaltioihin. Tehokkaasta palautta-
mispolitiikasta hyötyvät näin kaikki jäsenval-
tiot.

Ulkosuhteiden rahoitus tulee pääasiallisesti
otsakkeesta 4. Valtioneuvosto pitää tärkeänä,
että oikeus- ja sisäasioiden ulkoiseen ulottu-
vuuteen liittyvien valmiuksien rahoitus turva-
taan ulkosuhteiden rahoituksessa. Yhteistyö
kolmansien maiden kanssa esimerkiksi maa-
hanmuutto- ja turvapaikka-asioissa tulee
huomioida tulevan rahoituksen yhteydessä

temaattisena ohjelmana toteutettavana ulkoisena toimenä, 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 torjumiseen tähtäävissä hankkeissa.

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

Määrärahojen jaon perusteena olevien kriteereiden 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 tulisi tarkastella vielä erikseen.

Valtioneuvosto tukee komission esitystä raja- ja valvontaa ja maahanmuutto-asioita 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.

6.2. Ohjelmakohtaiset alustavat kannat

Pakolaisrahasto. Valtioneuvosto kannattaa Haagin monivuotisen lainsäädäntöohjelman mukaisten tavoitteiden, erityisesti yhteisen eurooppalaisen 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 ulkorajavalvo-

nan 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 yhdenmukaisen 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 rajavalvontajärjestelmien kehittäminen ja toimenpiteiden tukeminen lähtö- ja kauttakulkumaissa (viisumipolitiikka ja viisumimenettelyt).

Komission esityksestä ei ilmene, miten eri kriteereitä painotetaan määrärahojen jaosta päätettäessä. Komission tulisi vielä selvittää määrärahan jakokriteereitä ja perusteita.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan rahoituksen suuntaamisessa tulee hyödyntää kansallisia ja rajaturvallisuusviraston laatimia riskianalyyskejä. Laadittavissa riskianalyysseissä ja varoja jaettaessa on pyrittävä huomioimaan tilanteen kehittyminen tulevaisuudessa siten, että varoja kyetään käyttämään mahdollisimman ennakoivasti. Ulkorajarahaston ja rajaturvallisuusviraston toimien liittymäpinnat tulee määritellä mahdollisimman tarkasti päällekkäisyyksien estämiseksi. Rajaturvallisuusviraston asiantuntemusta 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 oikeusperustao ngelman 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 rahoitukseen 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. Suomesa 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 maasta poistamispäätösten täytäntöönpanosta eivät tulisi hyötymään rahastosta samalla tavoin kuin valtiot, joiden alueella on suuria määriä laittomasti oleskelevia henkilöitä. Esitetty jakosuhte ei riittäväsi kannusta jäsenvaltioita huolehtimaan maasta poistamispäätösten tosiasiallisesta täytäntöönpanosta. Yllä mainituista syistä valtioneuvosto katsoo, että määrärahojen jakosuhteeksi tulisi määritellä 50 – 50.

Väkivallan torjuminen sekä huumetorjunta ja – tiedostusta 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 käsittelyn 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 siitä, 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 esimerkkeinä voisivat olla EU-Venäjä järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen toimintaohjelman täytäntöönpanon tukeminen ja Itämeri-yhteistyön puitteissa tapahtuvan lainvalvontaviranomaisten 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 rikosentorjuntaverkoston (EUCPN) tavoitteiden kautta. Kuitenkin Haagin ohjelman mukaan EUCPN:ää olisi ammattimaistettava ja vahvistettava jotta rikosentorjuntaverkosto pystyisi tarjoamaan neuvostolle ja komissiolle asiantuntemusta tehokkaiden rikosentorjuntapolitiikkojen 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 ARGO:n tavoin esimerkiksi lailliseen maahanmuuttoon liittyviä hankkeita.