

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2005 rd

Statsrådets utredning med anledning av kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om förberedelse av de politiska riktlinjerna för det fleråriga programmet för uppbyggnad av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (Haagprogrammet)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 1 april 2005 en kompletterande skrivelse 1. VNK 01.04.2005 till förvaltningsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Antti Pelttari, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman, chef för internationella enheten Matti Joutsen, justitieministeriet

- specialplanerare Meri-Sisko Eskola, arbetsministeriet.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- statsrådets kansli
- dataombudsman Reijo Aarnio.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare lämnat utlåtande FvUU 23/2004 rd i ärendet.

UTREDNINGEN

Förslagets huvudsakliga innehåll

Haagprogrammet, som i beredningsfasen gick under namnet Tammerfors II, antogs i november 2004. Det anger målen för unionens område med frihet, säkerhet och rättvisa från 2005 åtminstone till dess att det konstitutionella fördraget träder i kraft, eventuellt på ännu längre sikt. Programmet består av en inledning, ett avsnitt om allmänna riktlinjer, ett avsnitt om särskilda riktlinjer inbegripet en analys av området med frihet, säkerhet och rättvisa och ett avsnitt om yttre förbindelser.

Kommissionen upprättar under våren 2005 en handlingsplan för genomförande av Haagprogrammet. I planen ingår en förteckning över konkreta åtgärder och en tidsplan. Det föreliggande dokumentet handlar om Finlands syn på prioriteringarna i handlingsplanen. Meningen är att Finland lägger fram sina synpunkter tillsammans med Österrike. Kommissionen förmodas lämna sitt förslag till handlingsplan i maj 2005 och meningen är att det ska antas vid Europeiska rådet i juni.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen anger Finlands prioriteringar skilt för de allmänna riktlinjerna, området med frihet, säkerhet och rättvisa och de yttre förbindelserna på det sätt som framgår närmare av skrivelsen. Finland prioriterar bl.a. följande saker.

Finland anser det viktigt att kommissionen förbereder handlingsplanen så skyndsamt som möjligt för att Haagprogrammet ska kunna genomföras utan dröjsmål. Det är nödvändigt också därför att en halvtidsöversyn av programmet är inprickad redan under senare hälften av 2006.

Finland ser gärna att det inrättas en gemensam utvärderingsmekanism i enlighet med artikel III-260 i det konstitutionella fördraget (år 2006).

För att öka respekten för och aktivt främja de grundläggande rättigheterna tillstyrker Finland att EU:s tillträde till den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter prioriteras och att bestämmelsen om ett centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet ändras.

Som Finland ser det kan friheten förstärkas genom prioritering av EU-medborgarnas fria rörlighet inom EU-området på samma villkor som medborgarna i medlemsstaterna flyttar inom sina respektive medlemsstater.

Det är viktigt att åtgärderna för att bekämpa människohandel och illegal migration vägs in också i Haag-programmet. Medlemsstaterna ska bedriva en enhetlig viseringspolitik och göra det ömsesidiga informationsutbytet effektivare. Finlands syn är att man också bör fundera på hur biometri kan nyttiggöras i de brottsbekämpande myndigheternas arbete i framtiden.

Finland anser att man under 2005 och 2006 bör satsa speciellt på ett gemensamt europeiskt asylsystem så att initiativet till lagstiftning om ett gemensamt asylförfarande kan börja behandlas under 2006.

Finland förordar bättre regionala skyddsprogram.

När det gäller arbetskraftens rörlighet är det viktigt med en kontrollerad migration av arbetskraften, anser Finland. Vi kan överväga något slag av gemensamma ramar, men vi bör helst undvika alltför detaljerad gemenskapslagstiftning. Integrationen av invandrare är nära förknippad med migration, men Finland vill understryka att ansvaret för integrationen i allt väsentligt är nationell.

Finland menar att snabbinsatsgrupper som ska bistå gränskontrollmyndigheterna bör upprättas under gränsförvaltningsbyråns ledning.

Som Finland ser det vore det viktigt att så snart som möjligt ta upp Europols roll till diskussion.

Ett effektivare operativt samarbete mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter bör lyftas fram när åtgärder för att stärka unionens interna säkerhet planeras.

Strategin mot organiserad brottslighet bör göras klar att verkställa i samråd med olika aktörer (Europol, Eurojust, den operativa specialgruppen med polischefer, det europeiska nätverket för förebyggande av brottslighet och Polisakademin).

För att förstärka förtroendet mellan medlemsstaterna prioriteras ett oberoende utvärderings-system för genomförande av unionens policy för området med rättvisa.

I det rättsliga samarbetet i brottmål och med tanke på principen om ömsesidigt erkännande prioriteras det europeiska bevisupptagningsbeslutet.

Eurojust ska utvecklas.

I de yttre förbindelserna gäller det att satsa på en starkare dialog inte minst mellan EU och Ryssland och på det gemensamma området med frihet, säkerhet och rättvisa och yttre säkerhet.

USA och EU bör koncentrera sig på Enhanced Security Dialogue och fortsatt genomförande av förklaringen om terrorism.

Arbetet med att upprätta strategiska partnerskap med de viktigaste länderna i Asien bör fortsätta.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Haagprogrammet är en fortsättning på det program för utveckling av rättsliga och inrikes frågor som avtalades vid Europeiska rådet i Tammerfors. Programmet gick i beredningsfasen under benämningen Tammerfors II och anger målen för området med frihet, säkerhet och rättvisa från och med 2005 åtminstone till dess att det konstitutionella fördraget träder i kraft. Utskottet anser att man har kommit en god bit på väg i rättsliga och inrikes frågor i takt med att slutsatserna från Tammerfors har satts i verket. Det lagstiftningsprogram som avtalades i Tammerfors har till största delen genomförts. Rättsliga och inrikes frågor tas nästan regelmässigt upp i Europeiska rådet. Inom EU:s budgetramar föreslås ett betydande anslag under en egen rubrik för rättsliga och inrikes frågor. Men för att målen ska nås krävs det på många punkter mera arbete och att omvärldsförändringar, typ terroristhot, EU:s utvidgning och EU:s konstitutionella fördrag, vägs in. Utskottet hänvisar till sitt utlåtande (FvUU 23/2004 rd — E 72/2004 rd) om förberedelserna för riktlinjerna i Tammerfors II-programmet och understryker att en fortsatt utveckling av de rättsliga och inrikes frågorna är nödvändig. Det är viktigt med ett långsiktigt och högkvalitativt engagemang för att nå målen.

Kommissionens handlingsplan för att genomföra Haagprogrammet bildar ett omfattande block med framtida inriktning. Den ska innehålla konkreta åtgärdsförslag för hur man går vidare inom samtliga sektorer. Åtgärdsförslagen är begripligt nog många i detta avseende. En viktig fråga är hur åtgärderna ska prioriteras och hur tidsplanen ska se ut. Utskottet noterar att det inte är någon liten grupp frågor som man vill att Finland prioriterar, men å andra sidan ingår där sådana frågor ur olika sakkomplex som är särskilt viktiga för Finland. Utskottet ställer sig bakom regeringens syn om vilka frågor som ska prioriteras.

Den allmänna utgångspunkten för handlingsplanen bör enligt utskottets mening vara att man koncentrerar sig starkt på att genomföra existerande instrument och på större effektivitet i det operativa samarbetet och gör det med hjälp av befintliga strukturer. Ömsesidigt erkännande bör fortsatt vara hörnstenen i det rättsliga samarbetet.

Utskottet välkomnar målen i Haagprogrammet för att respektera och aktivt främja de grundläggande rättigheterna och instämmer i Finlands ambitioner visavi dem. Det understryker att om centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet omvandlas till en myndighet för grundläggande rättigheter måste det ses till att de nuvarande uppgifterna fortsätter och ges tillräcklig tyngd vid den nya myndigheten.

En av Finlands viktigaste prioriteringar är att ta fram ett gemensamt asylförfarande i unionen. Utskottet stöder Finlands ambition att skapa ett integrerat asylsystem som tillerkänner dem som får asylstatus och dem som omfattas av s.k. subsidiärt skydd samma villkor. I detta sammanhang hänvisar utskottet dessutom till sina ståndpunkter i utlåtande (FvUU 37/2004 rd — E 101/2004 rd) om förfarandet med koncentrerat av all service till samma ställe.

Haagprogrammet är förknippat med en lång rad åtgärder för att hindra illegal migration och människohandel. Utskottet förordar dem men anser att det behövs ett samlat grepp för att lösa problemen. Ett exempel på en konkret åtgärd i riktning mot en samlad policy är kommissionens meddelande om människohandel. Det ska enligt planerna ges under 2005. I Haagprogrammet behandlas den illegala migrationen och människohandeln som en fråga som särskilt hänför sig till organiserad brottslighet. Utskottet understryker att offrens ställning måste beaktas. Dessutom måste frågorna behandlas som en del av en bredare migrationspolicy.

Utskottet ser på den arbetsbaserade migrationen och rörligheten som en ytterst angelägen och aktuell fråga för hela EU. Det analyserar frågan närmare i sitt utlåtande (FvUU 11/2005 rd — E 10/2005 rd) om grönboken om kontrollen av den ekonomiskt betingade migrationen. Det är bra att EU upprättar en allmän ram för den arbetsbaserade migrationen.

Utskottet ser på den arbetsbaserade migrationen och rörligheten som en ytterst angelägen och aktuell fråga för hela EU. Det analyserar frågan närmare i sitt utlåtande (FvUU 11/2005 rd — E 10/2005 rd) om grönboken om kontrollen av den ekonomiskt betingade migrationen. Det är bra att EU upprättar en allmän ram för den arbetsbaserade migrationen.

serade migrationen, men förutsätter att ramen medger en tillräckligt stor flexibilitet och tillåter beslut på nationell nivå om både volymen och strukturerna. Integreringen av invandrare i samhället och på arbetsmarknaden är en central aspekt på migrationen som helhet. Utskottet ser positivt på att gemensamma europeiska principer läggs fast för integreringen av invandrare men inskräpper samtidigt att besluten om integrering ingår i den nationella behörigheten (FvUU 40/2004 rd — E 111/2004 rd).

Utskottet understryker Haagprogrammets mål att avskaffa kontroller vid de inre gränserna, stegvis inrätta en gemensam förvaltning av de yttre gränserna och förstärka kontrollen. På inre resor till unionens område bör tillämpas enahanda principer som bygger på gemensamma förfaranden vid förvaltningen av de yttre gränserna och en gemensam viseringspolitik som utnyttjar den nyaste tekniken. Gränsförvaltningen spelar en viktig roll inte bara för migrations- och asylfrågor utan också för kampen mot gränsöverskridande brottslighet. Unionens gränssäkerhet bör förbättras med hjälp av det gränssäkerhetssystem som tas upp i det konstitutionella fördraget. Kommissionens förslag till gränsövergångsförordning ingår i EU:s lagstiftningsprogram för gränsförvaltning. För gränsförvaltningen är det utomordentligt viktigt att gränsmyndigheten inleder sin verksamhet den 1 maj 2005 som planerat.

Enligt utskottets mening är en av de viktigaste prioriteringarna att förbättra det operativa samarbetet mellan de brottsbekämpande myndigheterna. I det sammanhanget lyfter utskottet fram underrättelseledd brottsutredning. Som utskottet ser det bör samarbetet utvecklas utifrån effektivare samverkan mellan de behöriga nationella och internationella myndigheterna. Samverkan mellan t.ex. Europol, Eurojust och den operativa specialgruppen för polischefer bör nyttiggöras och vidareutvecklas. Finland har lång erfarenhet av lyckat samarbete mellan polis-, tull- och gränsbevakningsmyndigheterna. Utskottet anser att stödet för ett liknande myndighetssamarbete bör genomsyra allt samarbete i rättsliga och inrikes frågor också på unionsnivå.

Myndighetssamarbetet spelar en särskilt viktig roll i kampen mot gränsöverskridande brottslighet. Vidare lyfter utskottet fram utbildning som ett sätt att utveckla det operativa samarbetet. Det finns goda exempel på detta inom polissamarbetet. Utskottet förordar också ett nätverk för rättslig utbildning.

Utskottet stöder ambitionen att sätta strategin mot organiserad brottslighet i operativt skick och att det sker i samråd med behöriga aktörer. EU:s handlingsplan mot terrorism bör fortsatta genomföras. I detta sammanhang hänvisar utskottet till sina ståndpunkter i utlåtande FvUU 8/2005 rd — E 136/2004 rd.

I Haagprogrammet föreslås att informationsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna ska bygga på principen om tillgång, dvs. att en tjänsteman i ett brottsbekämpande organ i en medlemsstat som behöver information för att utföra sina uppgifter ska kunna få informationen från en annan medlemsstat och att det brottsbekämpande organ i den andra medlemsstaten som innehar informationen ska göra den tillgänglig för det angivna syftet. Informationsutbytet bör bygga på full användning av ny teknik och garantera ömsesidig tillgång till nationella databaser. Utskottet ser vissa problem med tillgångsprincipen och anser att riksdagen absolut bör informeras närmare om eventuella förslag i saken. Det påpekar att informationsutbytet mellan myndigheterna i olika länder bygger på bestämmelser om databehandling och dataöverlåtelse. En effektivare användning av datasystemen inom III pelaren kräver att de underliggande rättsliga instrumenten ses över. Utskottet framhåller att gemensamma principer för datasäkerhet är under beredning för III pelarens vidkommande och de bör beaktas när beslut fattas om systemen inom pelaren. Med hänsyn till nationella bestämmelser och gemenskapsbestämmelser om personregister och personuppgifter ser utskottet inte direkta rättigheter att använda en annan medlemsstats system som ett genomförbart alternativ. Också tekniska och språkliga faktorer kan ställa till med problem. Om det upprättas en referensdatabas för medlemsstaterna handlar det så vitt utskottet kan se om ett datasystem som

omfattar hela EU. För det krävs det en klar juridisk grund. Utskottet omfattar synen i Haagprogrammet att nya centraliserade EU-databaser bör inrättas bara om det genom undersökningar kan bevisas att de tillför ett mervärde. Användningen av personuppgifter i de brottsbekämpande myndigheternas datasystem bör också i framtiden stå i samklang med principerna för dataskydd och andra grundläggande rättigheter.

Avslutningsvis understryker utskottet att det behövs effektiva, objektiva och öppna utvärderingsmekanismer för att åtgärderna inom rättsliga och inrikes frågor ska kunna följas upp. Halvtidsöversynen av Haagprogrammet infaller under Finlands ordförandeskap. Då ska det bedö-

mas framför allt hur det konstitutionella fördraget inverkar på genomförandet av Haagprogrammet. Halvtidsöversynen möjliggör också en utvärdering av politiska betoningar och prioriteringar. Utskottet anser att medlemsstaterna bör vara inställda på att hålla uppe en viss ambitionsnivå i genomförandet av Haagprogrammet.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet meddelar

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt med prioriteringarna och kompletteringarna ovan.

Helsingfors den 13 april 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd

Kari Kärkkäinen /kd
Rosa Meriläinen /gröna
Lauri Oinonen /cent
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.