

## FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/2004 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 (Tammerfors II)**

*Till stora utskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Stora utskottet sände den 8 september 2004 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 (Tammerfors II) (E 72/2004 rd) till förvaltningsutskottet för eventuella åtgärder.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- inrikesminister Kari Rajamäki
- överdirektör Pekka Järviö, inrikesministeriet
- vikarierande enhetschef, utrikessekreterare Ann-Christine Krank, projektchef Laila Vihersaari-Johnston och lagstiftningssekreterare Janina Hasenson, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman, direktör för internationella enheten Matti Joutsen, justitieministeriet.

### STATSRÅDETS UTREDNING

#### *Meddelandets huvudsakliga innehåll*

##### *Allmänt*

Europeiska gemenskapernas kommission lämnade den 2 juni 2004 ett meddelande om resultatet av Tammerforsprogrammet och framtida inriktning. Kommissionen bedömer i vilken mån slutsatserna har genomförts i praktiken och redogör för prioriteringarna inför framtiden med tanke på ett eventuellt nytt lagstiftningsprogram.

Kommissionen noterar att mycket har uppnåtts för att skapa en rättslig ram för de olika as-

pekterna av området med frihet, säkerhet och rättvisa. Medborgarna ställer sig positiva till samarbete i rättsliga och inrikes frågor på unionsnivå. RIF-frågorna uppfattas numera klart som prioriterade områden i unionen. Kommissionen har lämnat alla sina lagförslag i enlighet med slutsatserna från Tammerfors, och rättsliga och inrikes frågor har befast sin ställning som en av unionens högsta prioriteter. Den senaste tidens händelser har visat att unionen snabbt och effektivt kan ta sig an förekommande säkerhetsrisker, med respekt för de grundläggande fri- och

rättigheterna. Kommissionens strategiska prioritering har varit att upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, delvis med hjälp av unionens andra politikområden.

Men begränsningarna i de gällande grundfördragen, inte minst för beslutsförfarandena och tillsynen över verkställandet av rättsakter har hindrat rättsliga och inrikes frågor att utvecklas fullt ut. Medlemsstaterna har varit ovilliga att anta rättsakter särskilt när starka nationella intressen stått på spel. Kravet på beslut med enhällighet har hindrat utvecklingen. Också medlemsstaternas och kommissionens parallella initiativrätt i denna sektor har bidragit till att splittra rådets resurser så att de nationella insatserna har fått gå före Tammerforsprioriteringarna. De institutionella begränsningarna för att kontrollera hur politiken genomförs i denna sektor har minskat effektiviteten.

Det konstitutionella fördraget kommer att betyda ett stort steg framåt på denna punkt. Speciellt beslut med kvalificerad majoritet kommer att öka effektiviteten. Men innan det nya fördraget träder i kraft kan det vara bra att utnyttja alla instrument i de gällande fördragen för att göra beslutsfattandet effektivare. Därför bör man utnyttja möjligheten i artikel 67.2 i EG-fördraget att införa beslut med kvalificerad majoritet.

#### *Framtidsprioriteringar för området med frihet, säkerhet och rättvisa*

Flera aspekter bör beaktas när det framtida programmet utarbetas, t.ex. det arbete som fortfarande pågår och åtgärder på lång sikt som redan har beslutats. Vidare bör redan antagna rättsakter genomföras effektivt och utvärderas. Det behövs adekvata ekonomiska resurser för rättsliga och inrikes frågor och lämpliga institutionella instrument för att nå de nya målen. En av de största förändringarna som det konstitutionella fördraget för med sig är att pelarstrukturen försvinner och att alla rättsliga och inrikes frågor kommer att omfattas av gemenskapsmetoden.

#### *Skydd för personer när de utövar sina grundläggande rättigheter*

Genom att stadgan om de grundläggande rättigheterna integreras i det konstitutionella fördraget blir unionen juridiskt ålagd att garantera att de grundläggande rättigheterna respekteras och främjas aktivt i unionen. Europeiska rådet avtalade i december 2003 om att utveckla Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet och att eventuellt ombilda det till en europeisk byrå för de grundläggande rättigheterna. Kommissionen kommer med ett meddelande om saken 2004.

#### *Ett integrerat system för gränsförvaltning och viseringspolitik*

På kort och medellång sikt ska det göras möjligt att avskaffa kontrollerna vid de nya medlemsstaternas inre gränser. I det konstitutionella fördraget ska det avtalas om att stegvis införa ett integrerat system för kontroll av de inre gränserna. Det är viktigt att byrån för förvaltningen vid de yttre gränserna kommer i gång smidigt. Det behövs bättre samordningsmekanismer. På sikt är målet att inrätta en kår av europeisk gränsbevakningspersonal som ska komplettera den nationella gränsbevakningen.

Detta politikområde bör styras av solidaritetsprincipen och principen om delade bördor mellan medlemsstaterna. Viseringspolitiken bör tillgodose kraven på handlingars säkerhet och medge ett bättre samarbete på konsulär nivå. Arbetet med att införa biometriska uppgifter i resehandlingar bör fortsätta. VIS och SIS II måste utnyttjas fullt ut.

#### *En gemensam politik för att hantera migrationsströmmar*

Med en realistisk strategi som tar hänsyn till ekonomiska och demografiska behov bör man kunna underlätta lagliga inresor för invandrare i unionen enligt en sammanhängande politik som respekterar en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare. Varje medlemsstat bör garanteras rätten att fastställa hur många tredjelandsmedborgare som ska beviljas inresa för att arbeta som anställda eller egenföretagare. Hänsyn ska

också tas till ursprungslandets intressen. Politiken för att integrera tredjelandsmedborgare bör främjas och drivas vidare. Unionen bör vidta lämpliga åtgärder för att stödja medlemsstaternas insatser för att underlätta integreringen. Trovärdigheten i unionens invandringsstrategi beror mycket på dess förmåga att hantera den olagliga invandringen.

#### *En gemensam europeisk flyktingpolitik*

Huvudsyftet med det gemensamma flykting- och asylsystemet är att fastställa en enhetlig status för asyl och subsidiärt skydd och ett gemensamt förfarande för att bevilja och återkalla denna status. Det behövs inreseförfaranden som kan bidra till att hindra ogrundade asylansökningar. Vidare är det viktigt med en effektiv strategi för att bekämpa människohandel och nätverken för människosmuggling. Det är ofta de verkliga flyktingarna som drabbas när systemet missbrukas.

#### *Ett europeiskt rättsligt område*

Principen om ömsesidigt erkännande är ett centralt element i arbetet med att skapa ett rättsligt område. Men det ömsesidiga erkännandet förutsätter gemensamma principer och miniminormer, bland annat för att öka det ömsesidiga förtroendet för medlemsstaternas rättsliga system. Arbetet på detta område fortsätter.

#### *Effektivare polis- och tullinsatser*

För att öka medlemsstaternas operativa kapacitet bör Europols roll stärkas, bl. a. genom att Europol ges mera information. Det är nödvändigt att förenkla beslutsfattandet och främja att beslut fattas med kvalificerad majoritet. Den roll som innehas av arbetsgruppen för polischefer kan ses över.

För att skapa större enhetlighet är det nödvändigt att införa rättsliga ramar för att förbättra informationsutbytet, omvandla Europol till ett EU-organ och fästa större uppmärksamhet vid utbildningen av polistjänstemän.

#### *Kampen mot terrorism*

Att förebygga och bekämpa terrorism är fortfarande en prioritet. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt ett effektivt och omfattande utbyte av strategisk och operativ information för att bekämpa terrorism. Kommissionen föreslår ett centrum för informationsutbyte som Europol och Eurojust fullt ut ska delta i. Vid sidan av kampen mot terrorism bör också insatser för att bekämpa alla former av finansiering av terrorism uppmärksammas.

#### *Kampen mot narkotika*

Kommissionen anser att en minskning av efterfrågan på narkotika bör prioriteras. Dessutom krävs en större satsning på externa åtgärder.

#### *Slutsatser*

Enligt kommissionens mening måste unionens arbete fortsätta och konkretiseras genom att ett andra europeiskt program för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa upprättas med prioriteringar och en detaljerad tidtabell. Kommissionen utlovar ett andra kompletterande meddelande inom ramen för den nya budgetplanen. Den kommer att föreslå betydligt större resurser på området. De nya finansiella mekanismerna ska förstärka speciellt den operativa kapaciteten.

Europaparlamentet och rådet måste före 2005 ha nått enighet om det nya programmet.

Kommissionen vill ha en offentlig debatt om framtidsprioriteringarna för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och visa samma ambition och beslutsamhet i arbetet som när den inre marknaden fullbordades.

#### *Regeringens ståndpunkt*

##### *Allmänt*

Finland ser kommissionens meddelande som en balanserad helhet och en god grund för att bygga upp ett nytt program för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Kommissionens Tammerforsmeddelande, ordförandedokumentet och kommissionens meddelande om polis- och tull-samarbete utgör en god grund för fortsatta dis-

kussioner och planering av det nya programmet. Finland stod värd för Europeiska rådet i Tammerfors och vill därför lyfta fram behovet av fortsatt utveckling på området. Det nya programmet bör vara tillräckligt ambitiöst.

Finland omfattar ordförandelandets syn att det nya fleråriga Tammerfors II-programmet för RIF-området bör bygga på slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors och en utvärdering av deras genomförande. I linje med slutsatserna från Tammerfors bör huvudprincipen i det nya programmet vara respekt för de mänskliga rättigheterna och stöd för demokratiska institutioner. Utgångspunkten bör vara att slutföra Tammerforsprogrammet och att genomföra kompletteringarna till det. Målet för olika delområden bör vara ett balanserat och konsekvent program och öppenhet i genomförandet. Att stadgan om de grundläggande rättigheterna integreras i det konstitutionella fördraget måste beaktas fullt ut i beredningen av Tammerfors II-programmet.

Det konstitutionella fördraget antogs i juni och det visar i vilken riktning RIF-samarbetet bör utvecklas. Fördragets innehåll bör givetvis beaktas i programmet, men samtidigt måste det accepteras att Tammerfors II-programmet antingen helt eller huvudsakligen kommer att genomföras utifrån den rättsliga grunden i de nuvarande fördragen.

I likhet med ordförandelandet anser Finland att det behövs effektivare insatser för att övervaka att gemenskapslagstiftningen genomförs och fungerar. Finland tillstyrker ordförandelandets strategi att först granska hur de nya instrumenten fungerar och att utifrån erfarenheterna av dem utforma nya instrument och korrigera gamla.

Efter Tammerfors har Europaparlamentet fått en betydligt starkare ställning i RIF-frågor. Det kräver förmodligen en intensivare dialog mellan rådet och parlamentet för att bereda programmet. Tidsplanen utgår från att programmet kan antas vid Europeiska rådet i november men den kan visa sig vara en utmaning.

### *Beslut med kvalificerad majoritet*

För Finland är det viktigt att man ännu i år lyckas ta ett så brett beslut som möjligt om att införa beslut med kvalificerad majoritet i asyl-, invandrings- och gränskontrollfrågor. Vi förpliktas till detta av en förklaring i Nicefördraget om att medlemsstaterna samtycker till ett sådant beslut. Beslut med kvalificerad majoritet gör det möjligt att genomföra slutsatserna från Tammerfors och antagna handlingsprogram fullt ut utan avkall på ambitionsnivån.

### *Invandrapolitik*

Framstegen inom invandrapolitiken har varit tillfredsställande med hänsyn till att något brett beslut om övergång till beslut med kvalificerad majoritet inte har fattats. Det gäller att vara ännu effektivare i att genomföra redan antagna direktiv.

Finland omfattar ordförandelandets åsikt att unionens demografiska struktur och framtida behov av arbetskraft är utmaningar som unionen måste möta. Den demografiska strukturen i EU (och Finland) leder på rätt kort sikt till att det behövs allt mer arbetskraft från tredje länder. Ett sätt att trygga tillgången till arbetskraft är att motarbeta att arbetsplatser flyttas utanför EU. Finland tillstyrker inte kvoter för att reglera invandringen av arbetskraft. Däremot är det viktigt för oss att medlemsstaterna har en viss flexibilitet att bedöma sysselsättningssituationen i landet och att fatta beslut om arbetskraftsinvandring därefter. Också det nya konstitutionella fördraget ställer sig avvisande till kvoter på EU-nivå. Där konstateras att artikel II-168 om migration inte påverkar medlemsstaternas rätt att bestämma hur många tredjelandsmedborgare som släpps in för att söka arbete som anställda eller egenföretagare.

I slutsatserna från Tammerfors lyftes en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare fram. Behovet finns kvar, men det har blivit och kommer också i framtiden att vara en allt viktigare fråga hur invandrare som kommer till EU antingen för att arbeta eller på andra grunder behandlas och integreras i samhället och arbetslivet. Det krävs fortsatta åtgärder för att integrera tred-

jelandsmedborgare. Men integrationspolitiken och åtgärderna varierar i hög grad från en medlemsstat till en annan. Därför bör en harmonisering av lagstiftning om migration inte eftersträvas. Däremot är informationsutbyte, bedömningar av utvecklingen i medlemsstaterna utifrån jämförande data och en utvärdering av gemenskapsinsatserna viktiga instrument inom invandrarpolitiken. Dessutom bör särgrupper som invandrarkvinnor, barn och unga uppmärksammas särskilt i integrationspolitiken.

Det är omöjligt att integrera invandrare om inställningen till dem är diskriminerande. Diskriminering försvårar integrationen och en dålig integration ökar diskrimineringen. Icke-diskriminering och goda etniska relationer bör alltså uppmärksammas bättre och debatten förankras i invandrardebatten.

Problemen med olaglig invandring får inte glömmas bort. Det krävs enhetliga och effektiva åtgärder inom olika politikområden för att motarbeta olaglig invandring. Dessutom bör man gå in för att förebygga olaglig invandring och för att utreda och eliminera orsakerna. En viktig aspekt är att arbeta för en god förvaltning och mänskliga rättigheter i tredje länder och att bygga upp ett fungerande asylsystem i dem. Det bör ske i nära samarbete med länderna i fråga och inom ramen för EU:s yttre förbindelser. Olaglig invandring bör bekämpas med gemensamma åtgärder på unionsnivå för att förebygga olagligt arbete. Olaglig invandring förvandlas ofta förr eller senare till olagligt arbetande och då bör ett av de viktigaste insatsområdena vara att förebygga olagligt arbete. Kampen mot olaglig invandring hänger nära samman med ett effektivt operativt samarbete mellan medlemsstaterna, inbegripet åtgärder för återsändande. Arbetsgivare och företag som förmedlar arbetskraft bör utsättas för effektiva kontrollåtgärder. Framför allt gäller det att rikta åtgärder mot kriminella som bedriver människosmuggling och människohandel.

Kampen mot olaglig invandring, människosmuggling och människohandel är integrerad i en sammanhållen strategi för invandrarfrågor. Initiativen om olaglig invandring och avvisning

kräver effektiv behandling. Unionens möjligheter att påverka olaglig invandring till unionen från tredje länder bör utvecklas och samordnas bättre med medlemsstaterna. Frågor kring olaglig invandring bör systematiskt tas upp i den politiska dialogen med tredje länder.

Samtidigt som unionen vill bekämpa olaglig invandring och följd effekterna av den vill den också införa metoder för att främja laglig invandring. Som ett led i sin gemensamma asyl- och migrationspolitik bör unionen således också undersöka hur den lagliga invandringen kan underlättas. Det är en särskilt viktig fråga med hänsyn till befolkningens åldrande och arbetsmarknadens framtida behov i Europa. Åtgärderna bidrar också till att minska den olagliga invandringen.

Tammerfors II-programmet bör utnyttjas för att vidareutveckla det gemensamma europeiska asylsystemet. Finland tillstyrker initiativet i kommissionens meddelande i juli 2004 om ett enhetligt asylsystem (den s.k. principen om all service över en disk). Det är ett viktigt steg i nästa fas mot ett gemensamt europeiskt asylsystem. Ordförandelandets förslag om mer praktiskt samarbete och informationsutbyte är också nyttiga. Det kan vara ett sätt att få asylsystemet att fungera effektivare, bl.a. hindra missbruk av systemet, vilket framför allt drabbar dem som är i verkligt behov av skydd.

Det är viktigt att diskussionen om ett internationellt system för skydd fortsätter utifrån kommissionens meddelanden, inte minst när det gäller omplaceringspolitiken. Problemen i asylsystemet beror delvis på att det nuvarande internationella skyddssystemet är bristfälligt. Därför måste de sökande ofta ty sig till olaglig invandring och det gynnar i sin tur kriminell verksamhet. De senaste tidernas händelser antyder att vi i den närmaste framtiden har skäl att se närmare på hur de som försöker ta sig i land från internationella vatten och som åberopar ett behov av skydd behandlas.

#### *Migration och yttre förbindelser*

Migrationsfrågorna har under de senaste åren kommit att spela en allt större roll i EU:s yttre

förbindelser. Samarbetet med tredjeländer är centralt för hanteringen av migrationen. En del av arbetet går ut på att integrera migrationsfrågor i programmen för yttre förbindelser för att säkerställa att de får en effektiv behandling i unionen.

Migrationsfrågor bör integreras i unionens yttre förbindelser samordnat med andra politikområden. Det främsta målet är att påverka de ultimata orsakerna till migrationsströmmarna. Det sker genom långsiktiga utvecklingsprogram. Insatserna omfattar att eliminera fattigdom, utveckla institutioner och en god förvaltning samt de mänskliga rättigheterna, förstärka demokratin, skapa arbetstillfällen och förebygga konflikter i de länder det gäller. Syftet är att lätta på migrationstrycket i tredjeländer.

Hit hör också insatser för att i nära samarbete med tredje länder bygga upp ett fungerande asylsystem i dem och att förbättra deras kapacitet för att skydda flyktingar.

Migrationsfrågorna ingår i EU:s region- och ländervisa strategidokument. Migrationen och EU:s yttre förbindelser kommer fram i diskussionen om EU:s nya grannskapsprogram.

Samarbetet utvecklas av en högnivågrupp för asyl och migration i EU (HLWG).

### *Gränskontroll*

Kommissionens meddelande och ordförandelandets dokument ger tillsammans en god grund för en balanserad behandling av de politiska, lagstiftningsmässiga och operativa frågorna kring gränssäkerhet. Finland understryker att kontrollen av de yttre gränserna vid sidan av migrations- och asylfrågor spelar en viktig roll också i kampen mot gränsöverskridande brottslighet och internationell terrorism. Gränssäkerheten i unionen främjas bäst genom ett systematiskt och integrerat gränssäkerhetssystem enligt vad som finns inskrivet i det konstitutionella fördraget. Det viktigaste långsiktiga målet för gränssäkerheten är att göra systemet operativt.

De allmänna principer som enligt kommissionens meddelande ska styra verksamheten i denna sektor är solidaritetsprincipen och principen om delade bördor. Finland kan mycket väl till-

styrka detta synsätt bara alla parter inser vad som avses t.ex. med bördefördelning i praktiken. Detsamma gäller finansieringen av den yttre gränskontrollen. Medlemsstaternas nationella gränsbekvakning kan stödjas genom gemensamma enheter och medlemsstaterna med medel ur unionens budget. Det är nödvändigt att lägga fast entydiga spelregler innan man vidtar konkreta åtgärder med anledning av gemensamma enheter och gemenskapsfinansiering.

Finland anser att det långsiktiga målet att inrätta en "europeisk gränsbekvakning" inte får dominera gränssäkerhetsdebatten i EU eller bli ett politiskt självändamål. Frågan bör tacklas med tanke på bördefördelningen och utgångspunkten bör vara gemensamma gränsbekvakningsenheter som antagits i planen för de yttre gränserna. Nationella gränssäkerhetssystem kan inte ersättas med gemensamma gränskontrollenheter, de kan bara komplettera dem.

Den mest akuta operativa frågan är att så fort som möjligt kunna anta en förordning om inrättande av en gränskontrollbyrå för EU. Det gagnar inte unionens operativa samarbete att beslutet fördröjs av skäl som ingenting har att göra med byråns arbete. Finland understryker byråns centrala roll i det operativa samarbetet mellan medlemsstaterna. Den bör inte ges politiska eller legislativa uppgifter. De tankar om utvidgade befogenheter för byrån som ordförandelandet för fram i sitt dokument bör på detta stadium lämnas därhän i väntan på erfarenheter av byråns arbete. Finland ställer sig inte bakom begreppet "European Border Corps", eftersom det är vilseledande på samma sätt som "European Police Corps" vore. Det gäller att avtala om samarbete mellan byrån och Europol vid första tillfälle. Byråns riskanalyser bör kunna nyttiggöras också av andra brottsbekämpande myndigheter än dem som har ansvar för gränskontrollen.

### *Eurojust, Europol o.a. polis- och tullsamarbete*

I likhet med kommissionen anser Finland att den operativa verksamheten i Eurojust absolut bör utvecklas. Det har dröjt alldeles för länge innan Eurojust har kommit i gång och resultaten hit-

tills motsvarar inte helt våra förväntningar. Samarbetet mellan Eurojust och Europol och mellan Eurojust och bedrägeribekämpningsmyndigheten OLAF måste uppmärksammas. Det europeiska juridiska nätverket måste utvecklas i relation till Eurojust och det måste ses till att de nationella Eurojustrepresentanterna i de länder de representerar har möjlighet att på begäran av Eurojust starta brottsutredningar och väcka åtal.

Existerande institutioner (Europol, Eurojust) bör utnyttjas effektivare. Trots att det inte går att bygga på den rättsliga grunden för det konstitutionella fördraget i förväg bör den utnyttjas så fort som möjligt efter ikraftträdandet. Man bör t.ex. i god tid vidta förberedelser för att omvandla Europolkonventionen till en Europalag.

Finland instämmer i kommissionens förslag till ökat samarbete och informationsutbyte mellan polis- och tullmyndigheterna i medlemsstaterna. Medlemsstaterna har samarbetat i kampen mot gränsöverskridande brottslighet framför allt inom Europol. Hittills har gemensamma utredningsgrupper inte utnyttjats i större utsträckning. De brottsbekämpande myndigheterna bör uppmuntras till bättre ömsesidigt samarbete också nationellt.

Inom polis- och tullsamarbetet gäller det att fortsatt prioritera det operativa samarbetet, integrera de nya medlemsstaterna fullt ut i Europol, förbättra Europols datasystem och interna metoder och se till den ömsesidiga samordningen av operativ brottbekämpning och andra rättsliga och inrikes frågor. Kommissionens tankegångar om en effektivare Europeisk polisakademi (CEPOL) och ökad utbildning för polismyndigheterna samt tullupphandling bör stödjas.

Med stöd av slutsatserna från Tammerfors inrättades de europeiska polischefernas aktionsgrupp (PCTF). Verksamheten bör utvecklas och beredningsmaskineriet stärkas. Gruppens arbete bör göras operativare och det bör utgå från Europols analyser. Gruppens mervärde bygger på att medlemmarna självständigt kan fatta beslut om att rikta resurser på gemensamt identifierade områden av kriminalitet.

Finland stöder kommissionens syn att arbetsprogrammet för tullsamarbetsstrategin som antagits av RIF-rådet den 30 mars 2004 bör verkställas.

Vad gäller narkotikabekämpning bör utgångspunkten enligt Finlands mening fortsatt vara ett flersektoriellt balanserat grepp, inte en minskning av efterfrågan på narkotika som kommissionen föreslår.

#### *Terrorism*

Förebyggande och bekämpning av terrorism kommer fortsatt att ha hög prioritet. Det behövs effektivare informationsutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna, Europol och Eurojust. Men på detta stadium ställer sig Finland en aning skeptiskt till kommissionens förslag att inrätta ett centrum för informationsutbyte och att myndigheterna ska få direkt tillgång till andra myndigheters databaser.

Det gäller att ta tag i finansieringen av terrorism med effektivare instrument och det behövs större öppenhet i att spåra finansiella operationer för att bekämpa ekonomisk brottslighet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Genomförandet av Tammerfors I-programmet*

Utskottet noterar att slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors har verkställts på ett tillfredsställande sätt inom utskottets behörighets-

område. Arbetet har fortskridit balanserat i olika sektorer utifrån den ursprungliga planen.

Den första fasen av det europeiska asylsystemet som avtalades i Tammerfors kommer att slutföras i och med att direktivet om asylförfarande, som det uppnåtts politisk enighet om i rådet, blir formellt antaget kring årsskiftet. Man

har varit tvungen att skriva ner målen en aning, inte minst i fråga om tillämpning av bestämmelserna om dem som beviljats asyl på dem som omfattas av sekundärt skydd.

I invandringsfrågor har verkställigheten på grund av vissa medlemsstaters akuta problem i stor utsträckning koncentrerats kring bekämpning av olaglig invandring. Vad gäller laglig invandring har direktiven om familjeåterförening och ställningen för dem som länge vistats lagligt i unionen blivit antagna. Det har inte skett några framsteg inom sysselsättningsbaserad invandring.

I gränskontrollfrågor har man kommit längre än slutsatserna i Tammerfors sedan 1999. Lagstiftningen om kontroll av de yttre gränserna inom ramen för Schengenreglerna har utvecklats och det har funnits ett operativt samarbete under ledning av en gemensam styrgrupp bestående av gränschefer. Europeiska rådet i Sevilla antog i juni 2002 en handlingsplan om kontrollen av de yttre gränserna. Våren 2004 uppnåddes politiskt samförstånd om att upprätta en europeisk gränskontrollbyrå.

Inom polissamarbetet har Europols ställning stärkts genom tre protokoll om ändring av konventionen, men eftersom de ännu inte har ratificerats nationellt har de inte trätt i kraft. I linje med slutsatserna från Tammerfors inrättades europeiska polisakademien CEPOL och de europeiska polischefernas aktionsgrupp PCTF. Stridigheterna om var akademins sekretariat ska vara placerat har hindrat polisakademien från att komma i gång fullt ut. Polischefernas aktionsgrupp har samlats två gånger om året sedan 2004, men på grund av de bristfälliga mötesförberedelserna har de operativa resultaten i praktiken låtit vänta på sig.

Terrordåden i Förenta staterna 2001 och Spanien 2004 har koncentrerat intresset på bekämpning av terrorism i polissamarbetet i unionen. Framför allt har det operativa samarbetet inom Europol byggts ut. Dessutom har medlemsstaterna haft ett intensivare utbyte av underrättelseuppgifter. Rådet antog i september 2001 ett handlingsprogram mot terrorism. Det uppdaterades i juni 2004. I programmet ingår en lång rad

åtgärder inom polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

#### *Målen för Tammerfors II-programmet*

Kommissionens meddelande utgör en balanseerad helhet som ger en god grund för ett nytt Tammerfors II-program för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Utskottet anser att kommissionens meddelande och ordförandelandets dokument den 9 juli 2004, precis som kommissionens meddelande om polis- och tullsamarbete (E 79/2004 rd), ger en god grund för fortsatta diskussioner och planering av vad det nya programmet ska innehålla. I sin egenskap av värd för Europeiska rådet i Tammerfors bör Finland understryka behovet av fortsatt utveckling på detta område.

Utskottet omfattar ordförandelandets syn att det nya fleråriga Tammerfors II-programmet för rättsliga och inrikes frågor bör bygga på slutsatserna från Europeiska rådet och en utvärdering av genomförandet. Huvudprinciperna i det nya programmet bör i linje med slutsatserna från Tammerfors vara respekt för de mänskliga rättigheterna och stöd för demokratiska institutioner. Utgångspunkten bör vara att slutföra Tammerforsprogrammet och att genomföra kompletteringarna till det. Målet för olika delområden bör vara ett balanserat, allsidigt, konsekvent och ambitiöst program och öppenhet i genomförandet.

Framstegen har varit tillfredsställande inom invandringspolitikerna med hänsyn till att något heltäckande beslut om övergång till beslut med kvalificerad majoritet inte har fattats. Vad gäller de direktiv som redan antagits understryker utskottet att de bör genomföras effektivt.

Det är viktigt att invandringspolitikerna behandlas på bred basis i det kommande programmet. Den demografiska strukturen och arbetskraftsbehovet i medlemsländerna är en allvarig utmaning som vi måste kunna möta. Den demografiska strukturen i EU leder på rätt kort sikt till att det behövs allt mer arbetskraft från tredje länder. Ett sätt att trygga tillgången på arbetskraft är att motarbeta att arbetsplatser flyttas utanför EU. Utskottet tillstyrker inte kvoter för att reglera in-

vandringen av arbetskraft. Däremot är det viktigt att medlemsstaterna har en viss flexibilitet att bedöma sysselsättningssituationen i landet och att fatta beslut om arbetskraftsinvandring därefter.

Kampen mot olaglig invandring måste intensifieras genom åtgärder mot människosmugglare och människohandlare och dem som nyttjar olaglig arbetskraft. Om olaglig arbetskraft utnyttjas i stor skala snedvrider det arbetsmarknaden i unionen i betydande grad.

I asylfrågor bör den andra fasen i det gemensamma europeiska asylsystemet genomföras. Den innebär ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för dem som beviljats asyl och för dem som åtnjuter sekundärt skydd i hela unionen. Vidare bör bristerna i det internationella skyddssystemet åtgärdas och missbruk av asylsystemet för invandring motarbetas.

I asyl- och migrationsärenden bör beslut med kvalificerad majoritet införas över hela linjen i enlighet med Amsterdamfördraget och den behöriga förklaringen i Nicefördraget. Om vi håller fast vid kravet på enhällighet urholkar det i avgörande grad det kommande programmet.

Reglerna för gränskontroll bör vidareutvecklas. Gränskontrollbyrån ska bidra till att göra det operativa samarbetet effektivare. Erfarenheterna av byråns verksamhet ger en grund för utvärdering av behovet att förbättra reglerna för det operativa samarbetet. Staterna vid unionens yttre gränser bör stödjas utifrån solidaritetsprincipen, bl.a. vad gäller materielupphandling. Men ansvaret för kontrollen av de yttre gränserna bör entydigt vila på enskilda medlemsstater och gränskontrollen ska inte lyftas över på europeiska gränskontrollenheter.

Inom polissamarbetet bör man koncentrera sig på ett effektivare operativt samarbete med hjälp av existerande instrument och strukturer. Det finns en hel del att göra inte minst i informationsutbytet mellan medlemsstaterna. De brottsbekämpande myndigheterna bör uppmuntras till bättre samarbete också på det nationella planet.

Kampen mot terrorism kommer att ta upp en betydande del av Tammerfors II-programmet. Handlingsprogrammet uppdaterades i juni 2004

och bör fortsatt verkställas. Bättre informationsutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna och underrättelsemyndigheterna, Europol, Eurojust och den analyscentral som ska inrättas i samband med rådssekretariatets lägescentral bör prioriteras. Nya insatser för att eliminera terroristorganisationers resurser bör också antas för att bekämpa finansieringen av terrorism.

Vad gäller Tammerforsslutsatserna om tullsamarbete kan det ses som en brist i meddelandet att man inte direkt tar ställning till saken i slutsatserna. Det kan delvis bero på att tullsamarbete enligt terminologin i unionsfördraget ingår i begreppet polissamarbete. Delvis handlar det också om hur ansvaret för ärendenas behandling är fördelat i rådet. I vilket fall som helst är det viktigt att möjligheterna i det ömsesidiga samarbetet mellan polis- och tullmyndigheterna tydligare lyfts fram. För tullmyndigheterna kan arbetet med att bekämpa terrorism bli effektivare. Under den tredje utvärderingsomgången rekommenderas det i rapporten om Finland, som behandlar utbytet av information och underrättelseuppgifter mellan Europol och medlemsstaterna, att de övriga EU-staterna inför en likadan samarbetsmodell mellan de brottsbekämpande myndigheterna som den finska polisen, tullen och gränsbevakningen tillämpar sinsemellan.

Unionens nya medlemsstater deltar i Schengenregelverket och vidareutvecklingen av det utifrån artikel 3 i anslutningsfördraget. I artikeln sägs att hela Schengenregelverket binder de nya medlemsstaterna, men att de än så länge bara tillämpar en del av det. Det kommer att fattas ett särskilt rådsbeslut om avskaffande av kontroller vid de inre gränserna och tillämpning av Schengenreglerna fullt ut i de nya medlemsstaterna. För unionens interna säkerhet är det viktigt att varje medlemsstat gör en heltäckande landsspecifik Schengenutvärdering innan kontrollerna vid de inre gränserna kan avskaffas.

Utskottet understryker att resehandlingar ska vara tillförlitliga. Det är viktigt att biometriska uppgifter införs i pass och visum och uppehållstillstånd. Arbetet med biometriska uppgifter måste fortsätta. För att konsulaten ska ha ett

bättre samarbete måste också VIS- och SIS II-systemen införas fullt ut.

Utskottet ser Tammerfors II-programmet och verkställigheten av det som mycket viktiga. En mellanrapport om programmet infaller uppenbarligen under Finlands nästa ordförandeperiod hösten 2006.

***Utlåtande***

Förvaltningsutskottet meddelar

*att utskottet omfattar regeringens ståndpunkt med vissa kompletteringar till polis- och tullsamarbetet, resehandlingar, bättre samarbete mellan konsulaten och tillämpning av Schengenreglerna i de nya medlemsstaterna*

Helsingfors den 8 oktober 2004

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Veijo Puhjo /vänst  
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml  
Nils-Anders Granvik /sv  
Lasse Hautala /cent  
Rakel Hiltunen /sd  
Hannu Hoskonen /cent  
Esko Kurvinen /saml

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

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.