

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 35/2005 vp

Valtioneuvoston selvitys Suomen puheenjohtajakauden alustavasta asialista-arviosta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 11 päivänä marraskuuta 2005 lähettänyt jatkokirjelmän 2. VNK 11.11.2005 asiassa E 19/2005 vp hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Lisäksi suuri valiokunta on 7.12.2005 lähettänyt jatkokirjelmän 3. VNK 04.12.2005 asiassa E 19/2005 vp hallintovaliokunnalle tiedoksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Liisa Talonpoika, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Laura Yli-Vakkuri ja aluekehitysjohtaja Antti Valle, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Liisa Heinonen, työministeriö
- EU-asiain päällikkö Erja Horttanainen, Suomen Kuntaliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— kaupp- ja teollisuusministeriö.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valtioneuvoston kanta

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue

Tiivistelmä Suomen tavoitteista

Oikeus- ja sisäasioiden monivuotisen Haagin ohjelman toimeenpano luo puitteet vuonna 2006 neuvostossa tehtävälle työlle. Suomen puheenjohtajakaudelle ajoittuu myös ohjelman välitarkastelu, jossa on tarkoitus antaa poliittista ohjausta Haagin ohjelman täytäntöönpanolle ja arvioida uudelleen asetettuja prioriteetteja.

Haagin ohjelman välitarkastelun kunnianhimoinen läpivieminen syksyllä 2006 on Suomen tärkein tavoite oikeus- ja sisäasioissa.

Sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia torjutaan tehostamalla lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten operatiivista yhteistyötä sekä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa.

Horisontaalisina tavoitteina korostetaan puolueettoman arviointimenetelmän luomista tehtyjen päätösten täytäntöönpanoa varten ja vasta-veroisen tunnustamisen periaatteen vahvistamista.

Vapauden vahvistaminen

Tavoitteena on vahvistaa unionin kansalaisten oikeutta liikkua ja asettua asumaan koko unionin alueella. Tämä edellyttää unionin maahanmuutto-, turvapaikka- ja rajaturvallisuuspolitiikan edelleen kehittämistä. Neuvostossa jatke-

taan työtä Yhteisvastuu ja maahanmuuttovirtojen hallinta -puiteohjelman perustamiseksi.

Turvapaikkapolitiikassa jatketaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisen toista vaihetta, jonka tavoitteena on luoda yhteinen turvapaikkamenettely ja yhtäläinen asema henkilöille, jotka ovat saaneet turvapaikan tai kuuluvat toissijaisen suojelun piiriin. Työ pohjautuu komission aloitteisiin sekä ensimmäisen vaiheen lainsäädäntövälineistä tehtyihin arviointeihin.

Työtä jatketaan unionin alueelle suuntautuvan laillisen maahanmuuton kehittämiseksi, jossa erityistä huomiota kiinnitetään komission taloudellista maahanmuuttoa käsittelevän vihreän kirjan seurantaan. Neuvosto käsittelee laillista maahanmuuttoa koskevaa toimintaohjelmaa, jonka komissio antanee vuoden 2006 alussa. Lisäksi pyritään edistämään jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista.

Laiton maahanmuutto ja ihmiskauppa ovat neuvoston painopisteitä vuonna 2006. Työtä ohjaa ihmiskaupan osalta neuvoston ja komission yhteistyönä vuoden 2005 loppuun mennessä tehtävä toimintaohjelma. Osana hallittua ja uskottavaa maahanmuuttopolitiikkaa neuvostossa jatketaan ns. palautusdirektiivin käsittelyä. Sen tarkoituksena on sekä yhdenmukaistaa ja tehostaa jäsenvaltioiden alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden paluu- ja maastapoistamiskäytäntöjä että edistää palautusmenettelyn läpinäkyvyyttä ja ulkomaalaisten oikeusturvaa. Samalla pyritään vahvistamaan ja kehittämään unionin toimintaa, jolla tehostetaan unionin alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten takaisinottamista.

Rajaturvallisuuskysymyksiin kiinnitetään erityistä huomiota vuoden 2006 aikana. Yhdennettyä rajaturvallisuusmallia unionin ulkorajoilla kehitetään ja yhteistyötä laittoman maahanmuuton kauttakulkumaiden kanssa vahvistetaan. Rajavirastolle (Frontex) annetaan poliittista ohjausta sekä tukea. Frontexin operatiivista yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä sekä suhteessa kolmansiin maihin kehitetään. Rajaviranomaisten työn tukemiseksi luodaan käytännönläheinen käsikirja ja oikeudelliset perusteet yhteisten ra-

jaturvallisuuden asiantuntijaryhmien käyttämiselle.

Schengenin tietojärjestelmän päivittämisessä (SIS II) pyritään saamaan valmiiksi tarvittavat oikeudelliset säädökset ja varmistamaan SIS II:een liittyvän uuden tekniikan toimivuus. Uusien jäsenvaltioiden sisärajatarkastusten poistamista koskevaa neuvoston päätöstä valmistellaan arvioimalla uusien jäsenvaltioiden kykyä noudattaa Schengenin säännösten määräyksiä. SIS II:ta koskeva säännöstö voidaan kuitenkin arvioida vasta sen jälkeen kun SIS II -järjestelmä voidaan ottaa käyttöön uusissa jäsenvaltioissa.

Viisumipolitiikassa uudistetaan lainsäädäntöpohja sekä yhteinen konsuliohjeistus. Viisumipolitiikassa pyritään hyödyntämään uutta teknologiaa erityisesti kehittämällä viisumitietojärjestelmän tekniikkaa ja ottamalla käyttöön biometriset tunnisteet. Viisumihelpotussopimusneuvotteluita jatketaan tarpeellisuus harkinnan mukaisesti kolmansien maiden kanssa.

Turvallisuuden vahvistaminen

Lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten välistä tiedonvaihtoa tehostetaan ottaen huomioon kolmannen pilarin tietosuojaa käsittelevä puitepäättös sekä saatavuusperiaatetta koskeva puitepäättös. Erityinen painopiste on operatiivisen yhteistyön tehostaminen erityisesti jäsenvaltioiden sisärajoilla. Tiedusteluun pohjautuvaa lainvalvontatyötä edistetään.

Terrorismin torjunnassa painotetaan jo tehtyjen päätösten ja strategioiden täytäntöönpanoa sekä jo olemassa olevien yhteistyökanavien tehokkaampaa käyttöä unionin johdonmukaisen toiminnan takaamiseksi. Europolin edelleen kehittämisen tarvetta tutkitaan samoin kun vahvistetaan Europolin ja Eurojustin välistä yhteistyötä. Tulliyhteistyön monivuotisen toimintaohjelman täytäntöönpanoa jatketaan. Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2005 hyväksymän huumeiden vastaisen toimintaohjelman täytäntöönpanoa jatketaan.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan ohella pyritään torjumaan ja kontrolloimaan tavantomaista rikollisuutta. Yksi tärkeä elementti täs-

sä yhteydessä on korruption vastaisen verkoston perustaminen. Poliisiakatemian kehittämisestä käydään keskustelu sitä koskevan toisen arviointiraportin pohjalta. Rikoksentorjuntaverkoston vahvistamista koskeva päätös pyritään tekemään viimeistään vuonna 2006. Neuvostossa käsitellään myös komission tiedonantoa EU:n rikostilastoista.

Rajat ylittäviä kriisejä koskeva yhdenmukainen EU:n kriisinhallintajärjestelmä otetaan käyttöön heinäkuussa 2006. Komission arviointiraportin pohjalta jatketaan pelastuspalvelukapasiteetin kehittämistä laajoja terroristi-iskuja silmällä pitäen. EU:n kykyä vastata erityyppisiin suuronnemuuksiin parannetaan mm. EU:n nopean toiminnan elementtejä vahvistamalla. Neuvostossa pyritään saavuttamaan yksimielisyys yhteisömekanismista sekä asetuksesta nopean toiminnan välineistä.

Viimeaikaisten kolmansissa maissa tapahtuneiden terroristi-iskujen sekä luonnonkatastrofien johdosta on syytä tutkia EU:n jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tiivistämistä EU-kansalaisia koskevassa konsultitoiminnassa. Tsunamitoimintasuunnitelman jatkotyössä painotetaan konsultityön ohella pelastustoimien koordinoinnin parantamista sekä humanitaarisen avun että sotilaallisen kapasiteetin käytössä. Tämä edellyttää tarvittavan koordinaatiojärjestelmän luomista Brysseliin samoin kuin tehokkaampaa yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä.

Oikeuden vahvistaminen

Vastavuoroisen tunnustamisen periaate on keskeinen elementti rikos- ja siviilioikeuden alan yhteistyössä. Oikeuden alueen vahvistamisessa on erityisen tärkeää eurooppalaisen oikeuskulttuurin luominen, joka perustuu erilaisten oikeusjärjestelmien monimuotoisuuden tunnustamiseen. Siksi on tärkeää tukea tuomareiden ja oikeusviranomaisten verkoston toimintaa.

Neuvoston käsittelyssä priorisoidaan vuoden 2006 aikana puitepäättöstä vapausrangaistusten täytäntöönpanon siirrosta tuomitun koti- tai asuinvaltioon, puitepäättöstä tuomioiden huomioon ottamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä uudessa rikosprosessissa sekä neuvoston päätöstä rikostuomioita koskevien tietojen toimittamisesta.

Perusoikeusvirasto pyritään saamaan toimintakykyiseksi vuoden 2007 alusta lähtien.

Ulkosuhteet

Ulkosuhteissa täytäntöönpannaan EU:n oikeus- ja sisäasioita koskevaa ulkosuhdestrategiaa. Erityisesti keskitytään Euroopan naapuruusinstrumentin täytäntöönpanoon, Länsi-Balkaniin, EU:n ja Venäjän välisen vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alueen toimintaohjelman edistämiseen sekä yhteistyöhön Yhdysvaltojen kanssa (vahvistettu turvallisuusasioita koskeva dialogi (ESD), terrorismi).

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Oikeus- ja sisäasiat

Yleistä

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luominen on ollut yksi unionin ja erityisesti Suomen toiminnan painopisteitä edellisestä puheenjohtajuuskaudestamme vuodesta 1999 lähtien. Suomen puheenjohtajuuskauden rungon vuoden 2006 toisella puoliskolla oikeus- ja sisäasioissa

muodostavatkin Tampereen Eurooppa-neuvoston päätösten jatkumona vuoden 2004 marraskuussa hyväksytty Haagin ohjelma sekä kesäkuussa 2005 hyväksytty Haagin toimintaohjelma. Näiden asiakirjojen pohjalta on yhteistyössä Itävallan kanssa laadittu luonnos oikeus- ja sisäasiainneuvoston vuoden 2006 työohjelmaksi. Suurin osa Suomen puheenjohtajuuskauden oikeus- ja sisäasioista määräytyy näiden asiakirjojen sekä nykyisellä ja Itävallan puheenjohtajuuskaudella saavutetun edistymisen pohjalta.

Haagin ohjelman välitarkastelu

Suomen ja Itävallan yhteisessä työohjelmaluonnoksessa todetaan Haagin ohjelman välitarkastelun olevan Suomen ja Itävallan keskeinen prioriteetti. Välitarkastelun todetaan antavan mahdollisuuden arvioida kokonaisvaltaisesti edistystä ja johdonmukaisuutta ohjelman ja toimintaohjelman toteuttamisessa sekä tarvittaessa arvioida painopisteitä uudelleen tai määritellä uusia painopisteitä. Haagin välitarkastelusta pyritään saamaan Suomen puheenjohtajuuskauden näkyvin tulos oikeus- ja sisäasioissa.

Vapauden lujittaminen

Haagin ohjelman mukaan komission tulee suorittaa yhdennettyyn turvapaikkamenettelyyn liittyvän ensimmäisen vaiheen lainsäädännön arviointi vuoden 2007 loppuun mennessä. Suomen puheenjohtajuuskaudella pyritään ainakin aloittamaan laajapohjainen keskustelu siitä, miten yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää voidaan parhaiten edistää.

Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma on hyväksytty oikeus- ja sisäasiainneuvostossa 1.—2.12.2005. Toimintasuunnitelma sisältää useita Suomen puheenjohtajuuskaudelle ajoittuvia toimenpiteitä. Suomen tavoitteena onkin toimintasuunnitelman mahdollisimman tehokas täytäntöönpano.

Komissio antaa käytettävissä olevan tiedon perusteella laittoman maahanmuuton torjuntaa koskevan tiedonannon keväällä 2006. Tiedonannon käsittely ja siitä aiheutuvat jatkotoimet tulevat ajoittumaan Suomen kaudelle.

Saadun selvityksen mukaan komissio tekee vuonna 2006 lainsäädäntöaloitteen, joka koskee jäsenmaiden ulkorajavalvonnan teknisen ja operatiivisen avun asiantuntijoiden toimivaltaa ja kustannuksia. Aloite liittyy kiinteästi rajaturvallisuusviraston tehtäviin, minkä vuoksi asian käsittelyn yhteydessä on syytä tehdä viraston kanssa yhteistyötä. Aloite tulee ilmeisesti käsitteilyyn Itävallan puheenjohtajuuskaudella, ja sen käsittelyä jatketaan Suomen puheenjohtajuuskaudella.

Haagin ohjelman mukaan tulee toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet sisärajatarkastusten

poistamiseksi mahdollisimman pian edellyttäen, että kaikki vaatimukset Schengenin säännösten soveltamisen aloittamiseksi on täytetty ja että Schengenin tietojärjestelmän toinen vaihe (SIS II) on saatu toimintaan vuonna 2007. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi säännösten täytäntöönpanon arviointi on — lukuunottamatta SIS II -järjestelmää — aloitettava vuoden 2006 ensimmäisellä puoliskolla. Vuonna 2004 unioniin liittyneille jäsenvaltioille on määritelty Schengenin järjestelmään liittymisen edellytysten tarkastusaikataulut vuodelle 2006. Schengenin säännöstöön liittyvien kysymysten menestyksellinen hoitaminen kuuluuikin Suomen puheenjohtajuuskauden tavoitteisiin oikeus- ja sisäasioissa.

Turvallisuuden lujittaminen

Suomi pyrkii puheenjohtajuuskauden aikana edistämään määrätietoisesti viranomaisten välistä yhteistyötä. Keskeinen perusta tehokkaammalle viranomaisyhteistyölle on aikaisempaa parempi tietojen vaihto. Haagin ohjelmassa tätä tavoitetta pyritään toteuttamaan tietojen saatavuusperiaatteen avulla. Asiaa koskeva ehdotus pyritään hyväksymään viimeistään Suomen puheenjohtajuuskaudella.

Terrorismin torjunnassa Suomen puheenjohtajuuskaudelle ajoittuu niin sanotun terrorismipaketin säännönmukainen tarkastelu.

Terrorismin torjunnan koordinaattori on raportoinut oikeus- ja sisäasiainneuvostolle 1.—2.12.2005 Euroopan unionin sisäisten kriisinhallintajärjestelmien kehittämiseen liittyvästä edistymisestä. Haagin ohjelman mukaisesti tarkoitus on kyseisen kriisinhallintajärjestelmän toteuttaminen vuoden 2006 heinäkuuhun mennessä. Järjestelmän käyttöönotto tulee siten ilmeisesti ajoittumaan Suomen puheenjohtajuuskaudelle.

Huumausaineisiin liittyen Suomi tulee jatkaa unionin huumausainesuunnitelman toimeenpanoa.

Ulkoinen ulottuvuus

Oikeus- ja sisäasiainneuvosto on 1.—2.12.2005 hyväksynyt oikeus- ja sisäasioiden ulkoista ulot-

tuvuutta koskevan strategian, jonka toteuttamisen ensimmäinen arvio ajoittuu Suomen puheenjohtajuuskaudelle.

Muut valiokunnan toimialaan liittyvät asiat

Alue- ja rakennepoliitiikka

Vuoden 2007 alusta voimaan tulevan seuraavan unionin alue- ja rakennepoliitiikkaa koskevan kauden ratkaisut ovat vielä tekemättä. Valiokunta pitää tärkeänä, että mainittuun asiakokonaisuuteen liittyvät keskeiset päätökset (muun muassa rakennerahastoja koskevat kysymykset) saataisiin tehtyä mahdollisimman pian. Nämä seikat ovat luonnollisesti riippuvaisia siitä, millä tavoin ja millä aikataululla onnistutaan laatimaan koko Euroopan unionia koskeva tulevien vuosien budjettiehdotus.

Pohjoinen ulottuvuus

Vuonna 2006 on tarkoitus hyväksyä Pohjoisen ulottuvuuden uusi poliittinen asiakirja, koska nykyinen toimintaohjelma päättyy ensi vuoden lopulla.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että tästä asiakirjasta neuvotellaan ja sovitetaan yhdessä Venäjän ja muiden Pohjoisen ulottuvuuden kumppaneiden kanssa. Tavoitteina tulee olla valtioneuvoston kannan mukaisesti Euroopan unionin ja Venäjän yhteinen Pohjoisen ulottuvuuden politiikka, jossa myös Norja ja Islanti ovat täysivaltaisesti mukana.

Valiokunta on lausunnossaan HaVL 15/2005 vp painottanut maakunta- ja paikallistason sekä kansalaisjärjestöjen roolia Pohjoisen ulottuvuuden suunnittelussa ja toimeenpanossa. Valiokunta pitää edelleen tätä näkökulmaa tärkeänä. Rajat ylittävä yhteistyö on maakuntien ja kuntien kannalta keskeinen Pohjoisen ulottuvuuden toimintatapa. Rajat ylittävän yhteistyön asema on tarpeen turvata myös uudessa Pohjoisen ulottuvuuden poliittisessa asiakirjassa.

Lissabonin strategia

Euroopan kyky menestyä globaalissa kilpailussa ja vastata ikääntymisen haasteisiin säilyy

vuonna 2006 keskeisenä unionin prioriteettina. Lissabonin strategiaa on tarkoitus panna toimeen Eurooppa-neuvostossa 2005 tehdyn kasvun ja työllisyyteen fokusoidun välitarkistuksen pohjalta. Yhdennettyihin suuntaviivoihin (talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja työllisyysuuntaviivat) perustuvat kansalliset Lissabon-toimenpideohjelmat ja yhteisön Lissabon-ohjelma vahvistavat mahdollisuuksia saavuttaa todellista edistymistä sekä kansallisella tasolla että yhteisötasolla. Toimeenpano vaatii kuitenkin kaikkien toimijoiden poliittista sitoutumista. Syksyllä 2006 valmistuvat ensimmäiset kansalliset Lissabon-seurantareportit.

Julkisella sektorilla on tärkeä rooli yritysten kasvun ja kilpailukyvyn edellytysten luojana. Tätä roolia se toteuttaa muun muassa innovaatioympäristöä kehittämällä sekä tutkimus- ja kehitystoimintaa ja yrittäjyyttä tukemalla. Se kantaa keskeisen vastuun osaamisen kehittämisestä, osaavan työvoiman saatavuudesta sekä hyvinvointipalvelujen järjestämisestä. Julkisen sektorin rakenteilla, palveluprosesseilla ja osaamisella on suora vaikutus talouden ja tuottavuuden kehittämiseen. Suomen puheenjohtajuuskauden aikana olisikin syytä nostaa lähempään tarkasteluun julkisen sektorin merkitys unionin kilpailukykytavoitteiden toteuttamiseksi. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä lisäksi Lissabonin strategiasta antamaansa lausuntoon HaVL 28/2005 vp.

Työvoiman liikkuvuus

Valiokunta pitää tärkeänä, että keskustelua työperäisestä maahanmuutosta ja sen suhteesta työmarkkinoiden tarpeisiin sekä maahanmuuttajien tehokkaasta integroinnista työmarkkinoille jatketaan.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa toimialansa osalta valtioneuvoston kantaan.

HaVL 35/2005 vp — E 19/2005 vp

Helsingissä 14 päivänä joulukuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Kari Kärkkäinen /kd
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Lauri Oinonen /kesk
jäs.	Nils-Anders Granvik /r	Heli Paasio /sd
	Lasse Hautala /kesk	Satu Taiveaho /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Tölli /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Ahti Vielma /kok
	Esko Kurvinen /kok	Tuula Väättäinen /sd.
	Lauri Kähkönen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.