EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

18.11.2005

TYÖASIAKIRJA

turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskevasta puiteohjelmasta vuosiksi 2007–2013

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Romano Maria La Russa

I. Ohjelman yleisarvio

A. YLEISET JA TALOUDELLISET PUITTEET

Yhtenä komission kolmesta päätavoitteista on vuosien 2007–2013 rahoitusnäkymiä koskevan tiedonannon perusteella "*täyden sisällön antaminen EU:n kansalaisuuden käsitteelle pääasiassa varmistamalla vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen valmiiksi saattaminen"*. Tampereella vuonna 1999 järjestetystä huippukokouksesta lähtien Euroopan unioni on edistänyt voimakkaasti kyseisen alueen perustamista, josta määrättiin Haagin ohjelmassa marraskuussa 2004. Ohjelmassa todetaan selkeästi, että rikollisuuden eri muotoja, etenkin terrorismia, on tarpeellista ehkäistä ja torjua tehokkaammin, ja lisäksi alalla tehtävässä yhteistyössä on erittäin tarpeellista siirtyä operatiivisempaan vaiheeseen. Uusissa rahoitusnäkymissä tämän pitäisi ilmetä tähän otsakkeeseen osoitettavien määrärahojen huomattavana lisäämisenä.

Komission ehdottamaan toimenpidekokonaisuuteen sisältyy kolme puiteohjelmaa (”yhteisvastuu ja maahanmuuttovirtojen hallinta”, ”perusoikeudet ja oikeusasiat” ja ”turvallisuus ja vapauksien suojelu”), joille osoitetaan 7,154 miljardia euroa koko kaudeksi. Turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskevalle yleisohjelmalle osoitetaan 745 miljoonaa euroa, ja tämänhetkisen suunnitelman mukaan rikollisuuden ehkäisemisen ja torjunnan erityisohjelmalle osoitettaisiin 597 miljoonaa euroa, terrorismin ehkäisemistä, torjuntavalmiutta ja seurausten hallintaa koskevalle erityisohjelmalle 137 miljoonaa euroa ja jaksottamattomiin määrärahoihin 10 miljoonaa euroa.

On kuitenkin syytä muistaa, että turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskevalle ohjelmalle, josta päätetään vain kuulemismenettelyllä, osoitettavista määrärahoista päätetään vuosittain talousarviomenettelyyn yhteydessä. Parlamentilta siis edellytetään jatkuvaa tarkkaavaisuutta, mikäli se haluaa valvoa tätä ohjelmaa tehokkaasti.

B. SEKALAINEN OIKEUSPERUSTA

Turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskevan yleisohjelman kahdella päätavoitteella on eri oikeusperustat:

- rikollisuuden ehkäisemistä ja torjumista koskevaan ensimmäiseen tavoitteeseen liittyvät kolme aihepiiriä ovat järjestyksen säilyttäminen, rikollisuuden torjunta sekä todistajien ja uhrien suojelu. Sen oikeusperusta on Euroopan unionin perustamissopimuksen 30 ja 31 artikla, 34 artiklan 2 kohdan c alakohta ja 39 artikla;

- terrorismin ehkäisemistä, torjuntavalmiutta ja seurausten hallintaa koskevalla toisella tavoitteella pyritään erityisten turvallisuustoimien ja asiantuntemuksen luomiseen. Sen oikeusperusta on EY:n perustamissopimuksen 308 artikla.

Kaksi erillistä oikeusperustaa on johtanut siihen, että on laadittu kaksi tekstiä – jotka ovat lisäksi tosiaan täydentäviä, etenkin terrorismintorjunnan osalta – ja nämä tekstit perustuvat kahteen oikeusperustaan. Parlamentti käsittelee kumpaakin kuulemismenettelyllä.

C. YLEISET TAVOITTEET

Komission ehdotuksen pääasiallisina tavoitteina on tehokkaan operatiivisen yhteistyön toteuttaminen sekä terrorismin ja sen seurausten että järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa ja näiden ennaltaehkäisemisen vahvistamisessa.

Tavoitteena on myös

1) rikollisuuden ehkäisemisen ja torjunnan ohjelman osalta

- kehittää koordinointia, yhteistyötä ja keskinäistä ymmärtämystä lainvalvontaviranomaisten ja muiden kansallisten viranomaisten sekä asianomaisten EU:n elinten välillä;
- arvioida EU:n tason poliittisia ja lainsäädäntötoimia sekä niiden soveltamista ja tehokkuutta;
- edistää rikostentorjunnan strategioihin, tilastoihin ja rikollisuuden tutkimukseen liittyviä julkis- ja yksityissektorin kumppanuuksia sekä rikoksen uhrien ja todistajien suojelua.

2) terrorismin ehkäisemistä, torjuntavalmiutta ja seurausten hallintaa koskevan ohjelman osalta

- mahdollistaa jäsenvaltioiden yhteisen lähestymistavan määrittäminen potentiaalisten ja todellisten terrorismiuhkien ehkäisemiseksi ja niihin varautumiseksi sekä kriisinhallintaa ja jälkiseurausten hoitoa varten;
- ryhtyä julkis- ja yksityisellä sektorilla toimiin EU:n tasolla esiintyvien pysyvien heikkouksien laskemiseksi ja arvioimiseksi;
- keskittyä erityisten turvallisuuteen ja lainvalvonta-asioihin liittyvien näkökohtien sisällyttämiseen nopeisiin hälytysjärjestelmiin ja kriisinhallintajärjestelmiin.

Tehokkaan yhteistyön pohjustaminen lainvalvontaviranomaisten ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten välille muodostaa näiden välineiden lisäarvon. Välineiden tavoitteena on saattaa jäsenvaltiot tilanteeseen, jossa ne pystyvät toteuttamaan vähimmäistason edellyttämän määrän rikollisuudelta ja terrorismilta suojaavia toimenpiteitä. Lopullisena tavoitteena on poistaa kaikki EU:n ja sen elintärkeiden infrastruktuurien heikot kohdat, joita järjestäytyneet rikolliset voisivat käyttää hyväkseen.

II Tarvittavat perusasiat: selkeys ja koordinointi

A. SELKIYTTÄMISTÄ EDELLYTTÄVÄT KYSYMYKSET

PARLAMENTIN HARJOITTAMA VALVONTA

Tämä uusi puiteohjelma on merkittävä edistysaskel, mikäli osoittautuu, että komission kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti ohjelmalla järkeistetään ja yksinkertaistetaan nykytilannetta. Nykytilanteelle on ominaista suuri määrä pieniä budjettikohtia, jotka estävät tehokkaimman mahdollisen toiminnan.
On kuitenkin tarpeellista olla tarkkaan selvillä siitä, mitä vaikutuksia kyseisellä

lähestymistavalla on parlamentin harjoittamaan poliittiseen ja talousarviota koskevaan valvontaan. Komission on esitettävä konkreettisia ehdotuksia perusvapauksien suojelemiseksi ja sen varmistamiseksi, että Euroopan parlamentilla on mahdollisuus harjoittaa todellista demokraattista valvontaa koko ohjelman osalta. Kuten 17.–18. lokakuuta 2004 pidetyssä parlamenttien välisessä tapaamisessa korostettiin, on kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin vastuulla valvoa, ettei neuvoston oikeutettu huoli tarpeesta tarjota vastaus nykymaailman uhkiin muutu itsessään yksilönvapauksiin kohdistuvaksi uhaksi.

- *Mitä takuita annetaan Euroopan parlamentille, joka aikoo harjoittaa tätä tehtävää erityisesti terrorismin torjunnan osalta, parlamentin toiminnan avoimuuden, tehokkuuden ja oikeasuhtaisuuden varmistamisesta?*

OHJELMIEN HALLINNOINTITOIMENPITEET

Mikäli yleisohjelman toteuttamista hajautetaan paljon, siihen olisi liitettävä asianmukaisia hallinnointimekanismeja. Tarkistusta, valvontaa ja arviointia koskevat säännöt olisi laadittava tai olemassa olevia sääntöjä olisi muutettava, jotta varmistettaisiin avoimuus, tulosten saatavuus ja niiden levittäminen operatiivisille toimijoille. Tehokas ja tarkoituksenmukaisten määräaikojen rajoissa toteutettava terrorismin ja rikollisuuden torjuntaa koskeva tiedottaminen kaikille (julkisille tai yksityisille) toimijoille, kansallisille elimille sekä EU:n toimielimille on erittäin tärkeä ulottuvuus kyseisten ohjelmien tehokkuuden arvioinnissa.

Hallinnointia koskevilla yhteisillä säännöillä on helpotettava innovatiivisten hankkeiden, joita voisi mahdollisesti soveltaa yhteisön tasolla ja joilla saattaisi olla vipuvaikutus, tukemista jäsenvaltioissa. Näiden sääntöjen EU:n tason ulottuvuus tai, jollei sitä ole, keskitetyn hallinnoinnin ulottuvuus, on näin ollen tärkeä.

- *On siis oikeutettua kysyä, onko komissio suunnitellut toimeenpanoviraston perustamista näiden ohjelmien hallinnoimiseksi (vai onko se hylännyt tämän vaihtoehdon ja jos on, miksi?)*

B. KOORDINOINNIN HAASTEET

TOIMENPITEIDEN KOORDINOINNIN TASO

Sekä julkisella että yksityisellä sektorilla elintärkeät infrastruktuurit ovat erityisen herkkä osa-alue, johon komissio on puuttunut voimakkaasti monilla tuoreilla aloitteilla tai aikoo puuttua tulevilla aloitteilla. Niillä on tarkoitus luoda turvallisuuskysymyksissä erityiset puitteet ja erityistä asiantuntemusta, jotka ulottuvat pidemmälle kuin väestönsuojelun yleiset käsitteet, ja kehittää yhteisten teknisten standardien pohjalta asianmukaiset toimintasuunnitelmat.

Myös rikollisuuden ehkäisemisen ja torjunnan ohjelmassa vahvistetaan kansallisten lainvalvontaviranomaisten ja unionin toimivaltaisten viranomaisten (varsinkin EUROPOLin ja CEPOLin) välistä yhteistyötä, jotta vastattaisiin tarpeeseen vaihtaa ratkaisevan tärkeitä tietoja nopeasti ja tehokkaasti.

Ohjelman merkittävin haaste, joka on ratkaisevan tärkeä sen todellisen toimivuuden kannalta, liittyy sen operatiiviseen suhteeseen ja mahdolliseen niveltymiseen muihin kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan kuuluviin merkittäviin välineisiin, jotka komission on määrä esittää ennen vuotta 2005.

Näitä ovat erityisesti kriisinhallinnan koordinointikeskus ARGUS ja sen nopea hälytysjärjestelmä (jolla aiotaan hallita kaikkia erityyppisiä katastrofeja koskevia nopean toiminnan koordinoituja operaatioita ja yhdistää kaikki turvallisuus- ja kansanterveysuhkista tiedottavat hälytysjärjestelmien verkostot) sekä kaksi välinettä, jotka täydentävät terrori-iskujen ehkäisemistä, niihin varautumista ja vastaamista koskevaa neuvoston ja komission strategiaa:

1. Euroopan elintärkeiden infrastruktuurien suojaamisohjelma (EPCIP), jonka tavoite sopii näiden erityisohjelmien kaksiosaisiin puitteisiin erinomaisesti, koska sen toimintavaltaan kuuluvat sekä asiantuntemusta edellyttävät ehkäisemis- ja määrittämistoimenpiteet että kohteiden suojelu;

2. elintärkeiden infrastruktuurien ennakkovaroitusverkosto (Critical Infrastructure Warning Information Network, CIWIN).

- *Mahdollisesti päällekkäisten välineiden määrän moninkertaistuttua on oikeutettua kysyä, miksi kokonaisvaltainen lähestymistavan tarve ei ole johtanut siihen, että komissio olisi ryhmittänyt kaikki aloitteet yhteen ainoaan ohjelmaan, joka koskee väestönsuojelua merkittävissä katastrofeissa?*

- *Voisiko komissio johdonmukaistaa ohjausta, koska mitä hyötyä on periaatteellisesta yksinkertaistamisesta, jos käytännössä toteuttajia on liian paljon?*

TALOUSARVIOTA KOSKEVAT SEURAUKSET

- *Miten kustannustehokkuus voidaan määritellä luotettavasti näissä olosuhteissa niin kauan, kuin tarkat mitat ovat vielä määrittelemättä?*

Komissio näyttää etenevän hitaasti yksinkertaistamistoimissaan, ja tällä hetkellä näyttää siltä, että tästä ohjelmasta ei rahoiteta ARGUSia, mutta EPCIPin rahoittamista harkitaan vakavasti. Asiasta ei kuitenkaan ole annettu lopullista tietoa. Näiden rahoittamista koskevien kysymysten vastaus vaikuttaa kuitenkin ohjelmalle osoitettaviin talousarviomäärärahoihin, joten komission olisi hyödyllistä antaa asiasta lisätietoa.

Se tiedetään jo, että toisen ohjelman, joka koskee rikollisuuden ehkäisemistä ja torjumista ja jolle myönnetään enemmän määrärahoja, rahoituksen määrä on arvioitu pääasiassa edellisten rahoitusohjelmien mukaan. Esimerkiksi AGIS menestyi niin hyvin, että vuonna 2003 ohjelmasta voitiin vastata vain runsaalle kolmasosalle hakemuksista.

- *Tarkkaan ottaen millaisia julkis- ja yksityissektorin kumppanuuksia tämä ohjelma mahdollisesti kattaa?*

- *Mikäli on jäsenvaltioiden vastuulla rahoittaa elintärkeiden infrastruktuurien saattaminen uusien normien mukaisiksi, kenen vastuulla on, jos yksityisten toimijoiden infrastruktuurit on todettu puutteellisiksi, eikä näillä toimijoilla ole varaa saattaa infrastruktuureja vaaditulle tasolle?*

Keskustelu ei siis niinkään koske niitä kysymyksiä, jotka on tarkkaan määritelty näissä kahdessa erityisohjelmassa, vaan **merkittävää valintaa**: Jätetäänkö ohjelmien ainoaksi lisätehtäväksi olla väestönsuojelun alalla yhteisön aloitteiden taloudellinen lisävaruste (joka on oikeudelliselta luonteeltaan epäselvä ja sekalainen), vai sisällytetäänkö niiden toiminta-alaan sellaisia erityisiä suuntaanäyttäviä toimia kuin ARGUS ja EPCIP.

- Mikäli ensimmäinen vaihtoehto toteutuu, on hankalaa kuvitella komission luopuvan ensimmäisistä rahoitusarvioistaan, jotka ovat terrorismin ehkäisemistä, torjuntavalmiutta ja seurausten hallintaa koskevan ohjelman osalta hyvin vähäisiä;
- Toinen vaihtoehto puolestaan tuskin olisi tehokas ja uskottava, ellei määrärahoja lisättäisi huomattavasti. Lisäys ei kuitenkaan saisi johtua perusoikeuksia ja oikeusasioita sekä yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskeviin yleisohjelmiin osoitettavien määrärahojen vähentämisestä, vaan päinvastoin määrärahojen kokonaismäärän lisäämisestä, jota esittelijä Böge ehdotti. Kyseinen ehdotus sai tukea ehdotukselleen LIBE-valiokunnassa laaditussa Deprezin lausunnossa.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Komissio on hylännyt pysähtyneisyyden ja, kuten neuvoston päätelmissäkin todetaan, on syytä suhtautua myönteisesti sen kokonaisvaltaiseen pyrkimykseen vahvistaa ja järkeistää kriisinhallintajärjestelmää, joka kattaa myös terrori-iskujen mahdollisuuden. Ponnistukset on vielä kanavoitava vuoden loppuun mennessä kokonaisvaltaiseksi strategiaksi, joka olisi johdonmukainen, tasapainoinen, ymmärrettävä ja mahdollisesti toimiva.

Paljon on pelissä, koska yleisen mielipiteen ilmentämä kiinnostus erilaisia katastrofeja kohtaan tarjoaa EU:lle mahdollisuuden tuoda esiin aloitekykyyn, organisointiin, solidaarisuuteen ja lisäarvoon liittyvän osaamisensa, joka näyttäytyy arjessa katastrofien ehkäisemisenä ja muuttuu hätätilanteessa elintärkeäksi.