VALTIOVARAINMINISTERIÖ
BUDJETTIOSASTO
Finanssipolitiikan yksikkö
Budjettineuvos Kirsti Vallinheimo
U 95/2018 vp.
20.11.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: U 95/2018 vp /valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Europan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (eurooppalainen raja- ja merivartiosto)

Schengen alueen toiminnan varmistamiseksi ml. ulkorajavalvonnan ja palautusten tehostamiseksi komissio on tehnyt ehdotuksen (KOM(2018) 631) EU:n toimivallan kasvattamiseksi ehdotuksella asetukseksi eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta. Frontex korvattaisiin uudella EU-virastolla (Euroopan raja- ja merivartiovirasto). Tarkoitus on suojella ulkorajoja tehokkaasti ja vastata muuttoliikkeestä tuleviin haasteisiin.

Ehdotuksella puututtaisiin entistä laajemmin jäsenmaiden omaan päätösvaltaan ja komissiolle siirrettäisiin toimivaltaa, kansallista osaamista ja kansallisia resursseja päämäärän toteuttamiseksi. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston joukot koottaisiin lähtökohtaisesti jäsenmaiden raja- ja vastaavasta henkilöstöstä. Kaikkiaan vähitellen tavoiteltaisiin virastolle 10 000 henkilön joukkoja, osa pitkäaikaisia ja osa lyhytaikaisella komennuksella.

Suomen osuus (rajavartijoita ja muita henkilöitä) olisi ehdotuksen mukaan 60 pitkäaikaista henkilöä ja 80 lyhytaikaista henkilöä /4 kk vuodesta 2025 alkaen. EU korvaisi EU:n budjetista 100 %:sti pitkäaikaisen komennushenkilöstön palkkausmenot, mutta lyhytaikaisissa komennuksissa enintään 30 %. EU-virasto (Euroopan raja- ja merivartiovirasto) ohjaisi painopisteillä ja strategioilla myös kansallista toimintaa ja budjetointia. Komissio määrittelisi painopisteet ja strategiset suuntaviivat neljäksi vuodeksi. Linjausten pohjalta EU-virasto laatisi teknisen ja operatiivisen strategiansa, joka antaisi perusteet kansallisille strategioille. Jäsenvaltiot joutuisivat lähettämään virastolle voimavarojensa kehittämissuunnitelmat eli henkilöstön palvelukseen otto- ja koulutussuunnitelmat, tiedot kaluston hankinnasta ja kunnossapidosta sekä tarvittavia tutkimus- ja kehittämistoimia sekä niihin liittyviä rahoitustoimia koskevat suunnitelmansa.

Kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen liittyviä tehtäviä laajennettaisiin. Virasto alkaisi seurata jäsenvaltioiden palauttamisen toteuttamiseen liittyviä operatiivisia tarpeita ja tukea palautustoimintaa aiempaa laajemmin. EU käyttäisi unionin pysyviä rajajoukkoja ulkorajavalvonnan ja palautustoiminnan tukena sekä kehittäisi omia resurssejaan.

EU-säädös on ehdotettu tulemaan voimaan 1.1.2020 lukien.

Valtiovarainministeriön puolesta viittaan valtioneuvoston kantaan ja korostan seuraavaa.

Tässä vaiheessa on voitu vasta yleisellä tasolla arvioida aiheutuvia kustannuksia (EU:lle ja Suomelle) ja niiden kattamismahdollisuuksia, sekä myös joidenkin (erityisesti palautuksiin liittyvien) nykyisten valtion ja muiden tahojen kansallisten menojen (ml. sitoumusten) poistumista. Kirjelmässä ei ole arvioita näiden menojen poistumisesta ja mahdollisuudesta vähentää nykyisiä kansallisia määrärahoja. Ja kirjelmässä nyt esitetyt arviot saattavat muuttua paljonkin. Tässä vaiheessa on

ollut myös liian aikaista ottaa kantaa siihen, miten toimiva kansallinen järjestelmä rakennetaan, jos ehdotukset etenevät. Kysymys on kuitenkin jäsenmaille tulevista velvoitteista, ei yksittäisille valtion virastoille. Näin ollen on suunniteltava myös, miten ehdotetut uudet velvoitteet yhdistetään valtion nykyisiin suunnittelu- ja seurantaprosesseihin (JTS, HVK) sekä ennen kaikkea miten arvioidaan jatkossa, uudessa tilanteessa kansallisen rahoituksen oikea taso ja suuntaaminen. Jatkossa JTS-prosessiin on saatava valmistelun ja arvioinnin tekemistä tukevaa tietoa. Mm. Rajavartiolaitoksen rahoituksen kokonaismäärän osalta on otettava huomioon se, että samalla kun EU asettaa jäsenmaille lisävelvoitteita, se rahoittaa jatkossa entistä enemmän mm. ulkorajavalvonnan menoja.

Kustannusvaikutusten tarkempi arviointi on siis vielä tekemättä. Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset kaikkiaan (sekä valtion että EU:n) vaativat tarkennuksia ja lisäselvennyksiä. Ehdotusta ei ole voitu huomioida JTS:ssä 2019-2022. Käsittelyn edettyä voi olla, että se voidaan huomioida ensi kevään teknisessä budjettikehyksessä vuosille 2020-23, mutta voi olla, että ko. ajankohta on liian aikainen. Myös TAE:n budjettitekninen sisältö ja ehkä myös rakenne jouduttaneen arvioimaan uudelleen. Esimerkiksi saatetaan joutua ottamaan käyttöön varattu-eriä tai muuten sitomaan osa kansallista rahoitusta EU:n määrittelemien tarpeiden hoitamiseen. Myös lukuperusteluja ja momenttien perusteluja (selvitysosia) tulee tarkastella uudesta näkökulmasta. Kyseessä olisi siis EU-säädös, jota on noudattava ja sille löydyttävä tarpeellinen rahoitus.

Näkisin, ettei voida toimia ilman uutta kansallista lainsäädäntöä. Arvioisin ainakin tässä vaiheessa, että v. 2020 TAE:een liittyvää ns. budjettilakiesitystä tarvittaisiin, jos lainsäädäntö tulisi voimaan vuoden 2020 alusta. Säädöksillä tulisi määritellä mm. kansallinen päätösvalta/toimivalta asiassa eli missä asioissa päätösvalta on poliittisella tasolla eli sisäministeriöllä ja missä mm. Rajavartiolaitoksella ja Maahanmuuttovirastolla ja missä asioissa ja mihin lukuun ja mille momentille EU:n aiheuttamat uudet menot budjetoidaan (esim. Rajavartiolaitos vai sisäministeriö) ja miten yhteissomistuksessa oleva kalusto hankitaan ja hoidetaan jne. Eduskunnan budjettivallan suojaaminen on olennainen asia ja siihen puuttumisen puitteet, menettelyt ym. tulisi olla rajatut ja selvät.

Ehdotus kytkeytyy EU:n ehdotukseen yhdennetyksi rajaturvallisuuden rahastoksi. Todettakoon, että EU:n uusissa rahoituskehysehdotuksissa näkyy EU:n painopisteiden muutos kohti turvallisuutta. Turvapaikka- ja maahanmuuton rahaston rahoitusta (ehdotus 19,65 mrd. euroa) on ehdotettu nostettavaksi merkittävästi nykyisen ohjelmakauden rahoitukseen nähden. Yhdennetyn rajaturvallisuuden rahasto on uusi ja rahoitukseen ehdotetaan 7,087 mrd. euroa (sekä tullilaitteisiin 1,149 mrd. euroa). Kansallisia rahoitusosuuksia ei ole vielä, mutta jakokriteereistä on tehty ehdotus ja niissä mm. on huomioitu ulkorajan pituus yhtenä rajaturvallisuuden rahoituskriteerinä. Samalla komission ohjaus näissä jäsenvaltioiden toimissa ja niiden rahoittamisessa muuttuisi merkittävästi ja lisääntyisi.