Valiokunnan lausunto HaVL 25/2018 vp– U 81/2018 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta, ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta, ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi ja ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi sekä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä Euroopan aluekehitysrahastolle, Euroopan sosiaalirahasto plussalle, koheesiorahastolle ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastolle sekä rahoitussäännöistä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastolle, sisäisen turvallisuuden rahastolle ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineelle.

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta, ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta, ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi ja ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi sekä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä Euroopan aluekehitysrahastolle, Euroopan sosiaalirahasto plussalle, koheesiorahastolle ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastolle sekä rahoitussäännöistä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastolle, sisäisen turvallisuuden rahastolle ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineelle. (U 81/2018 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Pauliina Eskola, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jukka M. Kekkonen, valtiovarainministeriö
- kansainvälisen yhteistyön yksikön päällikkö Matti Pitkäniitty, Rajavartiolaitos

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2018 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- ulkoministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Maahanmuuttovirasto
- Poliisihallitus
- Tulli

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on antanut kesäkuussa 2018 seuraavat lainsäädäntöehdotukset:

1) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta (cOM(2018) 471 final);

2) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta (COM(2018) 472 final);

3) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi (COM(2018) 473 final);

4) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi (COM(2018) 474 final).

Lisäksi komissio on 29.5.2018 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä Euroopan aluekehitysrahastolle, Euroopan sosiaalirahasto plussalle, koheesiorahastolle ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastolle sekä rahoitussäännöistä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastolle, sisäisen turvallisuuden rahastolle ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineelle (COM(2018) 375 final).

Yleisasetusehdotusta käsitellään valtioneuvoston kirjelmässä U 81/2018 niiltä osin kuin se koskee edellä mainittuja rahastoja tai rahoitusvälineitä.

Sisäasioiden rahoituksen rakenne muuttuu. Turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto (AMF) säilyy, mutta sisäisen turvallisuuden rahastossa aiemmin olleet kaksi rahoitusvälinettä 1) raja- ja viisumirahoitusväline (ISF-B) ja 2) poliisiyhteistyörahoitusväline (ISF-P) eriytetään siten, että tuleva sisäisen turvallisuuden rahasto (ISF) kattaa käytännössä aiemman poliisiyhteistyövälineen tavoitteet ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline (BMVI) tulee osaksi yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoa (IBMF), jonka osaksi tulisi myös tullitarkastuslaitteiden rahoitusväline (CCE).

Komissio ehdottaa sisäasioiden rahastoille n. 18,49 miljardin euron rahoitusta. Ehdotettu rahoitus on yli kaksinkertainen nykyisen rahoituskehyskauden (2014-2020) määrärahoihin verrattuna

ja noin 1,85 % ehdotetusta EU:n kokonaisbudjetista. Lisäksi tulliunionia, sisämarkkinoita ja yhteistä kauppapolitiikkaa tukevalle tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineelle komissio ehdottaa 1,14 miljardia euroa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu pääosin myönteisesti komission esitykseen sisäasioista tulevalle rahoitusohjelmakaudelle ja toteaa ensivaiheen kantoinaan seuraavassa esitettyä.

Komission ehdotuksissa on melko hyvin huomioitu Suomen aiemmin esille tuomia näkökohtia ja tavoitteita. Valtioneuvosto tukee ehdotuksia rahoitusjärjestelmän yksinkertaistamisesta sekä kehittämisestä hallinnoltaan joustavammaksi. On tärkeää varmistaa rahoitusohjelmien vaikuttavuus ja tulosten saavuttaminen. Lisäksi tulee huolehtia koherenssin ja koordinaation toteutumisesta muiden EU:n samansuuntaisia tavoitteita sisältävien rahoitusvälineiden kanssa. EU:n ja kansallisen tason rahoitusohjelmien tulee olla toisiaan täydentäviä.

Valtioneuvosto kannattaa eri rahoitusvälineiden hallinnointimenettelyiden ja -säädösten yhtenäistämistä ja keventämistä. Näin kyetään edesauttamaan hallinnointimenettelyiden läpinäkyvyyttä ja parempaa tunnettavuutta eri tuensaajien keskuudessa sekä lisäämään hallintomenettelyiden joustavuutta. Vaikka valtioneuvosto suhtautuukin myönteisesti komission erikseen kohdennettavaksi jätettävän osuuden (temaattiset kokonaisuudet) kasvattamisesta, vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta varata jäsenvaltioiden kansallisiin ohjelmiin riittävän suuri osuus kokonaisrahoituksesta. Valtioneuvosto suhtautuu positiivisesti asetusehdotuksissa esitettyyn mahdollisuuteen eri EU-rahoitusmekanismien hyödyntämisestä samaan toimeen, tämän kuitenkaan aiheuttamatta moninkertaisia hallinnointi- ja raportointivelvoitteita.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden muuttuvat tilanteet/olosuhteet kyetään riittävästi huomioimaan. Ehdotusten jatkokäsittelyssä tulee pohtia komission ja jäsenvaltion välisen ohjelmavuoropuhelun riittävyyttä jäsenvaltioiden muuttuvien tarpeiden huomioimiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että turvapaikka- ja maahanmuuttorahastossa huomioidaan laittoman maahanmuuton torjunta laillisen maahanmuuton kehittämisen yhteydessä ja rinnalla. Erityisesti korostuu toimivien paluu- ja palauttamismenettelyiden merkitys. Yhtä lailla myös rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen tulee tukea toimia laittoman maahanmuuton torjumiseksi sekä varautumista laittoman maahantulon tilanteen muuttumiseen.

Valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisena ehdotusta sisäisen turvallisuuden rahaston siirtämisestä turvallisuus ja puolustus -otsakkeen alle. Sisäisen turvallisuuden rahaston tulisi olla samassa otsakkeessa maahanmuuton ja rajaturvallisuuden kanssa.

Valtioneuvosto pitää ehdotettuja oikeusperustoja ensivaiheen arvion mukaan asianmukaisina. Valtioneuvosto tulee asetusehdotusten jatkovalmistelussa ja komissiolta saatavien lisäselvitysten pohjalta tarkentamaan kantojaan mm. rahastojen hallinnointiin sekä säädösvallan siirtoon liittyvien kysymysten osalta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että resurssien jakoa koskevia kriteereitä, osuuksia ja niihin liittyviä painotuksia tarkastellaan asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto

Valtioneuvosto kannattaa turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston tavoitetta tukea kokonaisvaltaisesti EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan ja sen ulkoisen ulottuvuuden täytäntöönpanoa. Tätä tavoitetta tukee myös yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän mukainen, tehokkaasti toimiva, laadukas ja oikeusvarma turvapaikka-asioiden hallinnollinen päätöksentekojärjestelmä sekä tuomioistuinten muutoksenhakujärjestelmä.

Komission tavoin valtioneuvosto korostaa rahaston merkitystä ja roolia yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisessä. On tärkeää, että rahasto tukee toimia, joilla jäsenvaltiot kehittävät ja harmonisoivat turvapaikkapolitiikkaansa EU-lainsäädännön velvoitteiden mukaisesti.

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittäminen rahaston tuella edesauttaa unionin kapasiteettia toimia tehokkaasti myös tilanteissa, joissa turvapaikkajärjestelmät kohtaavat erityisiä paineita. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti myös komission lähestymistapaan, jossa aiempaa selvästi suurempi osuus rahoituksesta jätetään myöhemmin kohdennettavaksi ennalta odottamattomiin yllättäviin tilanteisiin. Tällä kyetään säilyttämään unionin reagointi- ja toimintavalmius järjestelmää kohtaavissa painetilanteissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä rahaston tavoitetta kotoutumisen alkuvaiheen tukemiseksi, mutta painottaa tarvetta varmistaa kotoutumisen jatkumo sekä toimien tukeminen saumattomassa yhteistyössä sekä päällekkäisyyksiä välttäen eri rahoitusvälineiden kesken. Tältä osin komission pyrkimykset rahastojen hallinnoimisen yhdenmukaistamiseen ja synergioiden vahvistamiseen ovat kannatettavia. Myös hyvien väestösuhteiden ja yhdenvertaisuuden edistäminen ovat tärkeitä tekijöitä kotouttamisessa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uudelleensijoittamisen merkittävää taloudellista tukemista jatketaan rahaston kautta myös tulevalla rahoitusohjelmakaudella. Komission turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston asetusehdotuksessa säädetään kompensoitavaksi ainoastaan unionin uudelleensijoittamisasetuksen mukaisesti uudelleensijoitetut tai humanitaarisen maahanpääsyn kautta otetut henkilöt. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että myös kansallisten uudelleensijoittamisohjelmien puitteissa tapahtuvaa uudelleensijoittamista tuettaisiin rahaston kautta unionin uudelleensijoittamiskehystä koskevassa asetusehdotuksessa ehdotetulla tavalla. Rahaston kautta osoitettavalla tuella kannustetaan nykyistä useampien jäsenvaltioiden osallistumista uudelleensijoittamiseen, mikä osaltaan vahvistaa uudelleensijoittamista laillisena maahantulokeinona ja mahdollisuutena erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville saada kansainvälistä suojelua sekä korostaa toisaalta unionin globaalia roolia uudelleensijoittamista suosivana toimijana.

Palautuksiin liittyen komissio korostaa tuettua vapaaehtoista paluuta. Valtioneuvosto pitää vapaaehtoisen paluun tukemista erittäin tärkeänä, mutta painottaa rahaston riittävää joustavuutta erilaisten paluuta edistävien keinojen kehittämisessä ja tukemisessa. Kielteisen päätöksen saanei-

den palauttaminen on tärkeä osa kestävää maahanmuuttopolitiikkaa ja siksi tukea olisi voitava osoittaa koko palauttamistoimintaan, myös ei-vapaaehtoisiin palautuksiin ja niiden täytäntöönpanosta aiheutuviin kustannuksiin ml. palautusten valvonta. Tukea olisi voitava osoittaa joustavasti sellaisiin kolmansissa maissa rahoitettaviin hankkeisiin, joilla on epäsuorasti palautuksia tehostava vaikutus. Operatiivisen tuen hyödyntämistä paluu- sekä turvapaikka-kokonaisuuksiin liittyvissä toimissa valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisena.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että rahaston toiminta kattaa unionin yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan ulkoisen ulottuvuuden ja kolmansissa maissa voidaan rahaston tuella toteuttaa toimia, joiden pääasiallisena perusteena ovat unionin edut ja tavoitteet näillä politiikanaloilla.

Jäsenvaltiokohtaisten osuuksien laskentatavan osalta valtioneuvosto pitää kannatettavana uudelleensijoittamisen huomioimista erillisenä laskentaan vaikuttavana kriteerinä. Laskennan perusteena käytettävien lukujen osalta Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että vuosien 2015 ja 2016 poikkeuksellinen maahanmuuttotilanne huomioitaisiin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä kiinnittää aiempaa suurempaa huomiota varojen tehokkaaseen käyttöön, kun rahoituksen alaa laajennetaan ja joustavuutta lisätään.

Sisäisen turvallisuuden rahastoa koskeva asetusehdotus

Valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen rahoitusohjelman tavoitteista. Rahastolla tuetaan korkean turvallisuuden tasoa unionissa erityisesti torjumalla terrorismia ja radikalisoitumista, vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta, kyberrikollisuutta sekä suojelemalla rikosten uhreja.

Valtioneuvosto kannattaa asetusehdotuksen mukaisia panostuksia tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämiseksi ja sitä kautta tietojenvaihdon määrän ja laadun parantamiseksi. On tärkeää, että kaikkien tieto- ja tiedonvaihtojärjestelmien osalta kustannukset, tarpeellisuus ja tietoturva selvitetään huolellisesti. On myös tärkeää huomioida tietojärjestelmien valvonnan edellyttämät resurssit.

Valtioneuvosto edellyttää, että selvitetään, miten rahastoa voitaisiin parhaalla mahdollisella tavalla hyödyntää hybridiuhkien torjunnassa.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että esitys mahdollistaa yhteisiä operaatioita ja yhteisiä tutkintaryhmiä ja että tietyin ehdoin osapuolena voi olla myös EU:n ulkopuolinen kolmas maa.

Ehdotuksen jatkokäsittelyssä tulee tarkastella missä määrin nykyisen rahaston soveltamisalasta poistettuja toimia kuten kriittisten infrastruktuurien suojelua turvallisuusriskeiltä voidaan edelleen toteuttaa tehokkaasti. Erityisesti rahaston suhdetta muihin rahoitusinstrumentteihin, ml. EU:n investointi- ja rakennerahastot ja unionin pelastuspalvelumekanismi, tulisi selventää.

Valtioneuvosto katsoo, että hätätilanteita koskevan mekanismin tulee olla riittävän nopea ja tehokas, jotta jäsenvaltiot voivat reagoida esim. muuttoliikkeessä ja turvallisuustilanteessa tapahtuviin yllättäviin muutoksiin ja kriiseihin.

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2018 vp

Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskeva asetusehdotus

Valtioneuvosto pitää erillistä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä hyvänä ratkaisuna. On tärkeää, että ulkorajojen erityisluonne (ml. viisumiasiat) huomioidaan ja sille on esitetty oma rahoitusväline. Tämä mahdollistaa yhteisen ulkorajavalvonnan kokonaisvaltaisen ja yhdenmukaisen kehittämisen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että jäsenvaltioille EU:n yhteisestä ulkorajavalvonnasta aiheutuvaa rasitetta tuetaan eurooppalaisella rahoitusvälineellä mahdollisimman kattavasti. Tällä myös turvataan Suomelle tärkeän Schengen-järjestelmän keskeisen elementin toimivuutta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että rahoitusvälineellä tuetaan EU:n yhdennettyä rajavalvontaa (IBM) vahvistavia ja neliportaiseen rajaturvallisuusmalliin perustuvia hankkeita. Rahaston säännöissä ja toimeenpanossa tulee huolehtia siitä, että rahoitettavat jäsenvaltioiden hankkeet vahvistavat ja yhdenmukaistavat EU:n ulkorajavalvontaa. Myös EU-tasoisten (teknisten) yhteishankkeiden toteuttaminen on edellytys rajaturvallisuusjärjestelmän toimivuudelle, rajaliikenteen sujuvuudelle ja kustannustehokkuudelle. Yhden EU:n pisimmän maaulkorajan valvonta EU:n säännösten mukaisesti asettaa Suomen rajaturvallisuusjärjestelmälle erityisiä haasteita, joihin vastaaminen edellyttää EU-tasoisten hankkeiden onnistumista. Valtioneuvosto katsookin, että resurssien jakoa koskevissa kriteereissä on selkeästi huomioitava jäsenvaltion vastuulla olevan yhteisen ulkorajan pituus ja historiatiedon sijasta tulee painottaa potentiaalisia uhkatekijöitä ja varautumista.

Valtioneuvosto katsoo, että Suomen kannalta on tärkeää varmistaa rahaston rahoituksen kohdentaminen Suomen ulkorajavalvontaan mahdollisimman monipuolisesti, huomioiden kuitenkin rahaston vaikutus koko EU:n rajavalvontaan. Samalla kun EU:n rajatarkastuksille asetetut vaatimukset on täytettävä, on huolehdittava myös sujuvasta rajaliikenteestä.

Valtioneuvosto katsoo, että lopullinen kanta rahastoon voidaan ottaa kuitenkin vasta, kun Euroopan raja- ja merivartioviraston kautta jäsenvaltioille tuleva rahoitus on selvillä.

Valtioneuvosto pitää erityisen tärkeänä sitä, että rahoitusvälineen avulla voidaan vastata myös toimintaympäristön nopeisiin muutoksiin. Kuluvan rahoituskauden aikana tapahtunut Euroopan turvallisuustilanteen muutos tulee huomioida rahoitusvälineen toimeenpanossa. Toimintaympäristön muutosten osalta on myös huomioitava ne tilanteet, joissa jäsenvaltion asema ulkorajavastuun osalta kevenee esimerkiksi Schengen alueen laajentumisen yhteydessä.

Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineessä olisi tärkeää tukea ulkorajavalvontaan ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä kansallisia toimia myös siltä osin kuin turvallisuusuhilla on suora vaikutus sisäisen turvallisuuden vaarantumiseen.

Valtioneuvosto kannattaa Schengenin arviointimekanismin ja haavoittuvuusarvioinnin kytkemistä osaksi rahoitusvälinettä, siten että arvioinnin osoittamien puutteiden korjaamiseen voitaisiin käyttää EU:n rahoitusta.

Valtioneuvosto kannattaa periaatteessa Euroopan raja- ja merivartioviraston tekemien arviointien kytkemistä rahoitusvälineeseen. Arvioinneissa tulisi ottaa riittävästi huomioon tulevaisuuden

tarpeet. Erityisen tärkeää on, että arvioinneissa käytettävistä standardeista päätetään yhdessä viraston ja jäsenmaiden kesken. Arvioinneissa tulisi huomioida laittoman maahantulon lisäksi myös potentiaalinen laittoman maahantulon uhka, rajanylitysliikenteen kasvun ja turvallisuusympäristössä tapahtuneiden ja mahdollisesti myöhemmin tapahtuvien muutosten aiheuttamat haasteet kansalliselle rajaturvallisuusjärjestelmälle.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että viisumipolitiikassa rahoitusvälineellä tuetaan tehokkaita ja käyttäjäystävällisiä viisumihakemuspalveluita, näiden palveluiden digitalisointia ja kehittämistä sekä unionin viisumisäännöstön yhdenmukaista soveltamista ja jäsenvaltioiden yhteistyön kehittämistä viisumipolitiikan alalla.

Tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälinettä koskeva asetusehdotus

Valtioneuvosto pitää tarpeellisena arvioida uuden rahoitusvälineen merkitystä Suomen kannalta yksityiskohtaisemmin myöhäisemmässä vaiheessa. Ehdotuksen tavoitteena on tullivalvonnan yhdenmukaistaminen unionissa. Alustavasti voi arvioida, että rahoitus painottuisi ainakin aluksi maihin, joissa välineistö on puutteellisempaa kuin Suomessa. Rahoituskriteerejä määriteltäessä tulisi arvioida esimerkiksi valvottavan liikenteen määriä ja riskejä.

Komission ehdotukseen rahoituksen mitoituksesta otetaan kantaa erikseen osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

Valtioneuvosto jatkaa asetusehdotusten tarkempaa analysointia ja täsmentää kantojaan myöhäisemmässä vaiheessa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

EU:n uuden rahoituskehyksen valmistelussa uudistetaan nykyisiä oikeus- ja sisäasioiden rahoitusohjelmia, joilla tuetaan unionia vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena. Valiokunta pitää tätä tärkeänä, sillä oikeus- ja sisäasiat ovat yksi EU:n nopeimmin kehittyviä toimialueita.

Käsiteltävänä oleva asetusehdotuskokonaisuus koostuu neljästä komission kesäkuussa 2018 antamasta asetusehdotuksesta. Komissio ehdottaa turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston sekä sisäisen turvallisuuden rahaston perustamista. Lisäksi rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline sekä tullitarkastuslaitteiden rahoitusväline ehdotetaan perustettavaksi yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi.

Sisäasioiden rahastojen rakenne muuttuu siten, että sisäisen turvallisuuden rahastossa nykyisin olevat kaksi rahoitusvälinettä (raja- ja viisumi- sekä poliisiyhteistyö-) eriytetään. Sisäisen turvallisuuden rahasto kattaa jatkossa nykyisen poliisiyhteistyörahoitusvälineen tavoitteet. Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline on puolestaan ehdotuksen mukaan jatkossa osa yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoa, kuten myös uusi tullitarkastuslaitteiden rahoitusväline. Turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto pysyy rakenteeltaan nykyisen kaltaisena.

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2018 vp

Valiokunta kannattaa komission ehdotusten tavoitteena olevaa eri rahoitusvälineiden hallinnoinnin yhtenäistämistä ja keventämistä. Keskeistä on huolehtia rahoitusohjelmien vaikuttavuudesta ja tulosten saamisesta. Varojen tehokkaaseen käyttöön tulee kiinnittää aiempaa enemmän huomiota, kun rahoituksen alaa laajennetaan ja joustavuutta rahastojen hallinnoinnissa lisätään.

Valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena, että sisäisen turvallisuuden rahasto sijoitetaan EU:n budjetissa nykyisestä rahoitusohjelmakaudesta poiketen turvallisuus ja puolustus -otsakkeen alle. Sisäisen turvallisuuden rahaston tulisi kuulua samaan kokonaisuuteen kuin maahanmuuton ja rajaturvallisuuden rahastot. Tällä tuettaisiin parhaiten yhteisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vahvistamista.

Valiokunta pitää myönteisenä, että sisäasioiden rahastojen rahoituksen ehdotetaan kaksinkertaistuvan nykyiseen rahoituskauteen verrattuna. Yhteensä näille rahastoille ehdotetaan n. 18,49 miljardin euron rahoitusta ja tulliunionia, sisämarkkinoita ja yhteistä kauppapolitiikkaa tukevalle tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineelle 1,14 miljardin euron rahoitusta.

Valiokunta kiinnittää kaikkien sisäasioiden rahastojen osalta huomiota siihen, että rahoituksessa varaudutaan riittävästi toimintaympäristön nopeisiin muutoksiin. Hätätilanteita koskevilla mekanismeilla tulee voida varautua tehokkaasti näihin tilanteisiin.

Rahastoihin sovellettavat yhteiset säännökset

Kuluvalla rahoitusohjelmakaudella turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston sekä sisäisen turvallisuuden rahaston rahoitussäännöt ovat sisältyneet ns. horisontaaliasetukseen (514/2014). Yhteistyöllä toimeenpantavien rahastojen täytäntöönpanomekanismeja pyritään yhdenmukaistamaan kokoamalla rahastojen yleiset säännökset ns. yleisasetukseen.

Komissio on toukokuussa 2018 antanut ehdotuksen asetukseksi yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä Euroopan aluekehitysrahastolle, Euroopan sosiaalirahasto plussalle, koheesiorahastolle ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastolle sekä rahoitussäännöistä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastolle, sisäisen turvallisuuden rahastolle ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineelle (COM(2018) 375 final). Tätä ehdotettua ns. yleisasetusta sovelletaan sisäasioiden rahastoihin rahoitussääntöjen osalta. Muut sisäasioiden rahastoja koskevat säännökset sisältyvät kutakin rahastoa koskeviin asetusehdotuksiin. Ehdotettu yleisasetus ei koske tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälinettä.

Yleisasetusehdotusta käsitellään nyt esillä olevassa kirjelmässä vain siltä osin kuin se koskee sisäasioiden rahastoja. Yleisasetusehdotusta käsitellään yksityiskohtaisemmin valtioneuvoston kirjelmässä U 78/2018 vp.

Turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto

Turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta vahvistetaan yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, tuetaan laillista maahanmuuttoa sekä alkuvaiheen kotouttamistoimia ja ehkäistään laitonta maahanmuuttoa toimivin paluujärjestelmin. Lisäksi yhteistyötä kolmansien maiden kanssa edistetään. Rahastolle esitetään 9,20 miljardin euron määrärahaa vuosiksi 2021—2027.

Valiokunta toteaa, että EU-tasolla on käsittelyssä yhteensä seitsemän säädösehdotusta yhteisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamiseksi. Säädösehdotusten tavoitteena on toteuttaa vihdoin EU:n yhteinen turvapaikkajärjestelmä ja saada se vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä. Ehdotusten läpileikkaavana tavoitteena on menettelyiden tehostaminen, väärinkäytöksiin puuttuminen ja hakijoiden edelleen liikkumisen torjuminen. Samalla hakijoiden ja suojelua saavien työntekoon ja yhdenvertaiseen kohteluun liittyviä oikeuksia pyritään eräiltä osin vahvistamaan ja erityisesti yksin tulleiden alaikäisten suojaa parantamaan. Valiokunta on todennut, että ehdotettu yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskeva lainsäädäntö on saatava voimaan mahdollisimman nopeasti. Hallintovaliokunta on antanut asiakokonaisuudesta useita lausuntoja.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että uudelleen sijoittamisen merkittävää taloudellista tukemista jatketaan tulevalla rahoitusohjelmakaudella. Tällä rahasto-osuudella on tuettu Suomessa esimerkiksi pakolaisten kuntaan sijoittamista ja kiintiöpakolaisille suunnattujen palvelujen kehittämistä. Rahastosta tuleekin EU:n valmistelussa olevan uudelleensijoittamisasetuksen mukaisen toiminnan lisäksi voida tukea myös kansallisten uudelleensijoittamisohjelmien mukaista toimintaa.

Valiokunta on useissa yhteyksissä korostanut tehokkaan palautuspolitiikan merkitystä EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuuden kannalta. Tästä näkökulmasta on tärkeää, että rahastosta voidaan tukea vapaaehtoisen paluun lisäksi palauttamistoimintaa kokonaisuudessaan. Kielteisen päätöksen saaneiden palauttaminen on kestävän maahanmuuttopolitiikan olennainen osa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että myös laillisen maahanmuuton kokonaisuutta kehitetään. Jäsenvaltioihin kohdistuvaa laillista maahanmuuttoa tuetaan rahastosta erityisesti tiedotuksen keinoin ja erilaisten laillisten maahantuloväylien kehittämisellä.

Kolmannen maan kansalaisten kotouttamisessa tulee panostaa erityisesti alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseen. Saadun selvityksen mukaan EU:n hankerahoituksella on ollut merkittävä vaikutus kotouttamisen kehittämistoimintaan sekä järjestö- ja kuntasektorilla että viranomaisprosessien ja -toimien kehittämisessä. Ehdotuksen mukaisen 90 %:n EU-rahoitusosuuden voidaan arvioida parantavan kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksia osallistua kotouttamiseen liittyvien toimien toteuttamiseen ja uudenlaisten kumppanuuksien muodostamiseen.

Valiokunta korostaa, että muuttoliikkeeseen vastataan kestävimmin ja tehokkaasti puuttumalla muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Muuttoliikekysymykset tulee huomioida kokonaisvaltaisesti EU:n suhteissa keskeisiin lähtö- ja kauttakulkumaihin. Perimmäisiin syihin on vaikutettava EU-tason toimin yhteistyössä näiden maiden sekä kansainvälisen yhteisön kanssa. Maiden kanssa on pyrittävä muuttoliikkeen hallintaa parantaviin järjestelyihin sekä huolehdittava muuttoliikkeeseen liittyvien rikosten (esim. ihmiskauppa) ennalta ehkäisystä.

Sisäisen turvallisuuden rahasto

Sisäisen turvallisuuden rahastolla tuetaan korkeaa turvallisuuden tasoa EU:ssa erityisesti torjumalla terrorismia ja radikalisoitumista, vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta ja kyberrikollisuutta sekä suojelemalla rikosten uhreja. Rahastolle ehdotetaan tulevalle rahoituskaudelle 2,21 miljardin euron määrärahaa.

Rahaston kautta pyritään lisäämään tietojenvaihtoa unionin lainvalvontaviranomaisten välillä ja tehostamaan unionin yhteisiä operaatioita vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyen. Rahastosta voidaan tukea esimerkiksi turvallisuuteen liittyvien yhteisten tietojärjestelmien ja viestintäverkkojen perustamista sekä järjestelmien yhteentoimivuuden kehittämistä. Tuettavilla toimilla voidaan edistää järjestelmien käyttöä ja parantaa niihin syötettävien tietojen laatua.

Suomessa on kuluvalla rahoituskaudella toteutettu muun muassa EU-tason tietojärjestelmiin, maasta poistamistoimintaan, väkivaltaisen radikalisoitumisen torjuntaan sekä rahanpesun ehkäisemiseen liittyviä hankkeita. Poliisin toimialan hankkeita on tuettu sisäasioiden rahastoista noin 20 miljoonalla eurolla.

Valiokunta pitää perusteltuna, että jatkovalmistelussa selvitetään, miten rahastoa voidaan parhaiten hyödyntää hybridiuhkien torjunnassa. Lisäksi on tarpeen selvittää, miten kriittisten infrastruktuurien suojelu turvallisuusriskeiltä voidaan jatkossakin tehokkaasti toteuttaa.

Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline

Rahoitusvälineellä tuetaan Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuusmallin toimeenpanoa. Tavoitteena on edistää laillisia rajanylityksiä, estää laitonta maahanmuuttoa ja rajat ylittävää rikollisuutta sekä tehokkaasti hallinnoida muuttovirtoja. Rahoitusvälineellä tuetaan myös yhteistä viisumipolitiikkaa. Määrärahaa ehdotetaan tulevalle rahoituskaudelle 7,08 miljardia euroa.

Valiokunta painottaa, että EU:n ulkorajavalvonnasta jäsenvaltioille aiheutuvaa rasitetta on tuettava mahdollisimman kattavasti eurooppalaisella rahoitusvälineellä. Rahaston tulee vahvistaa EU:n ulkorajavalvontaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että nykyisellä rahoitusohjelmakaudella tapahtunut Euroopan turvallisuustilanteen muutos otetaan huomioon rahoitusvälineen toimeenpanossa.

Rahoitusvälineellä tuetaan myös tehokkaita ja käyttäjäystävällisiä viisumipalveluja sekä niiden kehittämistä. Myös unionin viisumisäännöstön yhdenmukainen soveltaminen ja jäsenvaltioiden yhteistyön kehittäminen viisumipolitiikassa ovat keskeisiä.

Komissio on 12.9.2018 antanut ehdotuksen uudesta eurooppalaisesta raja- ja merivartioasetuksesta. Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) toimintakyvyn kehittäminen ehdotetulla tavalla edellyttää merkittävää lisäpanostusta myös jäsenvaltioilta. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että lopullinen kanta rahoitusvälineeseen voidaan muodostaa vasta sen jälkeen, kun tiedetään tarkemmin Frontexin kautta jäsenvaltioille tulevat velvoitteet ja rahoitus.

Valiokunta toteaa, että rahoitusvälineen resurssien jakoa koskevissa kriteereissä tulee ottaa huomioon jäsenvaltion vastuulla olevan yhteisen ulkorajan pituus. Tällä on erityisen keskeinen merkitys Suomen rajaturvallisuusjärjestelmässä. Lisäksi tulee painottaa potentiaalisia uhkatekijöitä ja niihin varautumista.

Tullitarkastuslaitteiden rahoitusväline

EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen ei ole aiemmin sisältynyt nyt ehdotetun kaltaista tavaroiden tullivalvontalaitteistolle suoraan kohdistettua rahoitusvälinettä. Näitä laitetarpeita on voitu rahoittaa eräiden muiden ohjelmien (esim. Herkules ja Euroopan rakenne- ja investointirahasto) kautta. Näiden muiden rahastojen avulla on esimerkiksi hankittu läpivalaisuautoja ja viisumien myöntämistä, laboratorioanalyysejä ja rikostorjuntaa tukevia teknisiä apuvälineitä sekä uusittu Imatran rajanylityspaikka. Tulliviranomaisten tehtäväkentän merkittävä laajentuminen unionin ulkorajan valvonnassa, tästä valvontatehtävästä suoriutuminen ja unionin yhteisen ulkorajan turvaaminen edellyttävät unionin tulliviranomaisten varustamista asianmukaisella valvontalaitteistolla.

Ehdotetun rahoitusvälineen avulla voidaan tukea tarkastuslaitteiden yhteiskäyttöä ja yhteen toimivuutta. Tämä tukee myös rajalla toimivien viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten valvontatarpeita palvelevien monikäyttöisten tarkastuslaitteiden hankintaa voidaan myös rahoittaa uudella rahoitusvälineellä, jos laitteiden pääasiallinen tarkoitus on tullitarkastusten tekeminen. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyön merkitystä rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa.

Komissio esittää tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineelle 1,14 miljardin euron kokonaisrahoitusta rahoituskaudelle. Ohjelman lopullinen rahoitus ja Suomen maksuosuus täsmentyvät rahoituskehyksen 2021—2027 kokonaisratkaisussa.

Ehdotettu rahoitusväline ei ole päällekkäinen nykyisen Tulli 2020 -rahoitusohjelman korvaavan ns. Tulliohjelman (COM (2018) 442 final) kanssa. Viimeksi mainitusta ohjelmasta ei voida rahoittaa tullivalvontalaitteiden ostamista, ylläpitämistä tai uudistamista. Sen sijaan Tulliohjelmalla voidaan tukea tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen käyttämistä rahoittamalla mm. tullivalvontavälineistön laitetarpeiden kartoittamista ja uusien laitteiden käyttökoulusta.

Muuta

Sisäasioiden rahoitusohjelmat ja tullitarkastuslaitteiden rahoitusväline sisältyvät komission esitykseen rahoituskehyksistä vuosille 2021—2027. Taloudelliset vaikutukset täsmentyvät osana rahoitusneuvottelujen kokonaisuutta.

Valiokunta toteaa, että asetusehdotusten jatkovalmistelussa tulee vielä tarkentaa ainakin rahastojen hallinnointiin ja säädösvallan siirtoon liittyviä kysymyksiä. Myös resurssien jakoa koskevia kriteereitä, jäsenvaltioiden maksuosuuksia ja niihin liittyviä painotuksia tulee vielä tarkastella. Jäsenvaltioiden kansallisiin ohjelmiin tulee varata riittävän suuri osuus kokonaisrahoituksesta.

Valiokunta pitää tärkeänä ohjelmien seurantaa ja siihen liittyvää indikaattoreiden kehittämistä niin, että määrällisen arvioinnin lisäksi voidaan arvioida myös sisällöllistä vaikuttavuutta. Lisäksi tulee huolehtia riittävästä koordinaatiosta EU:n eri rahoitusvälineiden kesken.

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2018 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 11.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Tapani Tölli kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo