

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Eurooppalainen raja- ja merivartiosto)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Eurooppalainen raja- ja merivartiosto) (U 95/2018 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kansainvälisen yhteistyön yksikön päällikkö Matti Pitkäniitty, Rajavartiolaitos
- erityisasiantuntija Berit Kiuru, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Ilmari Uljas, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Mikko Hirvi, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 12.9.2018 ehdotuksen eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta (COM (2018) 631 final). Asetuksella kumotaan eurooppalaisen kuvantallennusjärjestelmän (FADO) perustamista (98/700/YOS), Euroopan rajavalvontajärjestelmää (Eurosur, EU N:o 1052/2013) sekä eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevat asetukset (EU N:o 2016/1624).

Ehdotuksen tavoitteena on tehostaa olemassa olevaa eurooppalaista raja- ja merivartiostoa. Ehdotuksessa esitetään toimia, joilla vahvistettaisiin Euroopan raja- ja merivartiostoviraston toimintakykyä, tehostettaisiin palautustoimintaa ja luotaisiin aiempaa kattavammat edellytykset toimia unionin ulkopuolella kolmansissa maissa. Lisäksi integroitaisiin Euroopan rajavalvontajärjestelmä (Eurosur) osaksi eurooppalaista raja- ja merivartiostoa sekä siirrettäisiin oikeita ja väärennet-

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2018 vp

tyjä asiakirjoja sisältävän tietokannan (FADO-järjestelmä) ylläpito Euroopan raja- ja merivartiostoviraston vastuulle.

Ehdotuksen tavoitteet tukevat 28.6.2018 annettuja Eurooppa-neuvoston päätelmiä, joiden mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa unionin ulkorajojen tehokas valvonta EU:n taloudellisella ja materiaaliuella sekä tehostaa palautustoimintaa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee unionin ulkorajavalvonnan ja palauttamispolitiikan vahvistamista. Tämä edistää paitsi unionin ulkorajojen myös Schengen-alueen toimivuutta.

On varmistettava, että unionin ulkorajavalvontaan on käytettävissä vaikuttavat keinot. Toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla ja Euroopan raja- ja merivartiostolla on tässä keskeinen merkitys. Rajaturvallisuusjärjestelmän tulee jatkossakin perustua jäsenvaltion ensisijaiseen vastuuseen oman ulkorajaosuutensa valvonnasta. Myös unionin tasolla tarvitaan tehokkaat mekanismit, joilla varmistetaan vapaan liikkuvuuden alueen häiriötön toiminta.

Tulee löytää tasapainoinen ratkaisu, jossa huomioidaan se, että jäsenvaltioiden vastuulla olevat rajaosuudet poikkeavat toisistaan.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua pysyvän operatiivisen joukon kokoa ylimitoitettuna. Ehdotuksen käsittelyn yhteydessä on vielä arvioitava tarkemmin viraston tarpeita, joukon kokoa ja ratkaisun kustannustehokkuutta. Viraston käytössä oleva pysyvä operatiivinen joukko tulisi ensisijaisesti muodostaa jäsenvaltioista viraston käyttöön komennetusta henkilöstöstä.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että viraston palautuksiin liittyvää toimintaa laajennetaan ja kannattaa muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmille esitettyä mahdollisuutta antaa jäsenmaille tukea ulkorajoille saapuvien henkilöiden rekisteröinnissä sekä avustaa suojelutarpeen arvioinnissa ja palauttamisprosessissa.

Palautuksiin liittyvän henkilötietojen käsittelyn sekä yksityiselämän suojan ja muiden perusoikeuksien rajoitusten osalta olisi vielä neuvottelujen aikana varmistettava, että niissä otetaan huomioon EU:n tietosuojalainsäädännöstä ja perusoikeuskirjasta johtuvat vaatimukset ja että rajoitukset ovat oikeasuhteisia.

Tavoitteena tulee olla kustannustehokkuuden turvaaminen. Asetusehdotuksella on vaikutuksia EU:n tulevaan rahoituskehyskauteen 2021—2027 ja sitä koskevaan ehdotukseen. Asetusehdotus kytkeytyy erityisesti ehdotukseen yhdenmisen rajaturvallisuuden rahastosta. Näitä ehdotuksia tulee tarkastella yhdessä. Tällä asetusehdotuksella ei voida ennakoita EU:n tulevasta rahoituskehuksesta tehtäviä päätöksiä.

Yksityiskohtaisemmat kannat aihealueittain

Eurooppalainen raja- ja merivartiosto

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2018 vp

Valtioneuvosto tukee unionin ulkorajavalvonnan vahvistamista. Ehdotus on osa muuttoliikkeen hallinnan kokonaisuutta. Rajaturvallisuusjärjestelmän tulee jatkossakin perustua jäsenvaltion ensisijaiseen vastuuseen oman ulkorajasuutensa valvonnasta, eikä EU:lle tule luoda ylikansallista rajavalvontajärjestelmää. Ehdotukseen sisältyvä operatiivisen toimivallan laajentaminen ei tarkoita ulkorajavalvontaan tai palautuksiin liittyvän toimivallan siirtämistä ylikansalliselle viranomaiselle ja on siten Suomen tavoitteiden mukainen.

Valtioneuvosto pitää keskeisenä, ettei viraston tai muiden jäsenvaltioiden virkamiehille anneta oikeutta käyttää toimivaltuuksia itsenäisesti Suomen alueella, vaan heidän on jatkossakin toimittava vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten antamien ohjeiden mukaan ja lähtökohtaisesti vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehen läsnä ollessa. Käytännön tasolla olisi tärkeää kuitenkin huolehtia siitä, että muun muassa palautustoiminta ja toiminta valvotuissa keskuksissa voitaisiin järjestää tehokkaasti. Viraston ja muiden jäsenvaltioiden lähettämän henkilöstön on noudatettava sekä unionin että vastaanottavan jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä, kansainvälistä oikeutta sekä kunnioitettava perusoikeuksia.

Valtioneuvosto kannattaa yhteisen palauttamispolitiikan vahvistamista. Tehokas ja viivytyksittä toimiva palautusjärjestelmä on keskeinen osa kestävästä muuttoliikkeen hallintaa. Palautustoiminnan ja palautusviranomaisten lisäämisestä asetuksen soveltamisalaan aiheutuu vaikutuksia, joita tulee selvittää tarkemmin neuvottelujen aikana ja jotka tulee huomioida asetustekstissä.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotettua monivuotista strategista toimintapoliittista sykliä, jonka avulla laaditaan viraston ja jäsenvaltioiden kansalliset yhdenmisen rajaturvallisuuden strategiat. Tehokas eurooppalainen yhdenmisen rajaturvallisuus ja unionin yhteiset tukimekanismit edellyttävät viraston toiminnan ja kansallisten järjestelmien yhteensopivuutta. Syklin strategisista prioriteeteista ja suuntaviivoista tulisi kuitenkin päättää komission esityksestä neuvoston määränemistöpäätöksellä, ei ehdotetuilla tavoin komission delegoidulla säädöksellä.

Valtioneuvosto kannattaa viraston ja jäsenvaltioiden yhtenäisten suunnittelumekanismien kehittämistä, mutta katsoo, että niiden tulee ensisijaisesti keskittyä toimintoihin joissa jäsenvaltiot valmistautuvat vastaanottamaan viraston koordinoimaa apua tai antamaan resursseja viraston käyttöön. Suomessa kansallisista resursseista päätetään Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) ja valtion talousarvioprosessissa.

Eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvät joukot ja niiden toimivalta

Valtioneuvosto on valmis siihen, että viraston käyttöön luodaan tehokas ja joustavammin käytössä oleva joukko. Ehdotettu 10 000 henkilön koko vaikuttaa kuitenkin ylimitoitettulta. Esimerkiksi Suomen osuus pysyvästä joukosta vastaisi noin 90 henkilötyövuoden panosta. Ehdotuksen käsittelyn yhteydessä olisi arvioitava tarkemmin viraston tarpeita, joukon kokoa sekä ratkaisun kustannustehokkuutta. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että pakkotoimin tapahtuvien palautusten valvojen reservi pidetään toiminnan luonteen vuoksi erillisenä joukkona.

Pysyvän joukon muodostamiseen valittavan ratkaisun tulee taata henkilöstön korkea ammattitaito sekä järjestelmän kustannustehokkuus. Viraston oman henkilöstön käyttö operatiivisissa teh-

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2018 vp

tävissä voidaan hyväksyä, mutta olisi parempi, että viraston käytössä oleva pysyvä joukko muodostettaisiin jäsenvaltioista viraston käyttöön komennetuista henkilöistä.

Valtioneuvosto katsoo, että viraston käyttöön tarvitaan resursseja, joita se voi kohdentaa joustavasti tilanteen vaatimalla tavalla. Tätä tarkoitusta varten viraston käyttöön tulisi voida komentaa jäsenvaltioista pitkäkestoisesti ennalta määrätty määrä virkamiehiä, joiden käytöstä virasto voi päättää komennuksen aikana. Valtioneuvosto voi myös hyväksyä jäsenvaltioille asetettavan velvoitteen antaa viraston käyttöön henkilöstöä lyhytaikaisilla komennuksilla. Sekä pitkä- että lyhytkestoisesti komennettavan henkilöstön määrän tulee perustua tarpeeseen. Lisäksi viraston jäsenvaltioista komennettavan henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Näitä kysymyksiä tulee arvioida neuvottelujen edetessä. Lisäksi valtioneuvosto edellyttää, että viraston toimintaan ja tehokkuuteen kohdistuva valvonta vastaa virastolle annettavia resursseja ja toimivaltaa.

Valtioneuvosto katsoo, että pysyvän operatiivisen joukon kokoa tulisi kasvattaa portaattain. Viranomaisten tulee kyetä suunnittelemaan henkilöresurssitarpeensa pitkäjänteisesti. Tämä edellyttää, että viraston käyttöön tarvittavan henkilöstön määrästä säädetään tällä asetuksella. Ehdotus aiheuttaa kansallisille viranomaisille pysyvän henkilöstökustannuksen, joka tulee korvata jäsenvaltioille. Valtioneuvosto voi hyväksyä komission esittämän henkilöstökulujen korvausperiaatteen, mutta katsoo, että lyhytaikaisissa komennuksissa tulisi tavoitella ehdotettua jonkin verran korkeampaa maksimikorvaustasoa. Jäsenvaltioilla tulee olla mahdollisuus kohtuullistaa viraston käyttöön komennettavan henkilöstön määrää, mikäli kansallinen rajatilanne vaikeutuu merkittävästi.

Valtioneuvosto pitää parempana, ettei pysyvään joukkoon kuuluvan henkilöstön toimivaltuuksia laajennettaisi, mutta voi hyväksyä esitetyt toimivaltuudet. Ehdotuksen käsittelyn yhteydessä tulee selvittää tarkemmin operatiiviseen joukkoon kuuluvien virkamiesten toimivalta- ja vastuukysymykset sekä toimivaltaan liittyvien oikeuksien myöntämisen edellytykset, ja pyrittävä siihen, että sääntely muodostuu kaikilta osin valtiosääntöisesti hyväksyttäväksi. Lisäksi toimivaltuudet omaavan viraston operatiivisen henkilöstön osaamistasoa on ylläpidettävä ja arvioitava säännöllisesti.

Ulkorajojen toimivuuden seuranta ja operaatiot ulkorajoilla

Unionin tasolla on kyettävä arvioimaan ulkorajavalvonnan toimivuutta luotettavasti ja läpinäkyvästi. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että Eurosur ja siihen liittyvä tiedonsiirto integroidaan osaksi eurooppalaista raja- ja merivartiostoa. Maasto- ja merirajojen lisäksi järjestelmän tulee kattaa myös rajanylityspaikkojen tapahtumat. Ilmaulkorajojen valvonnan tilannekuvan tulee perustua siviili- ja lainvalvontaviranomaisten tietoihin. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että tiedonvaihtoa lisätään haavoittuvuusarviomekanismin ja Schengenin arviointimekanismin välillä. Ehdotuksen käsittelyn yhteydessä tulee selvittää tarkemmin eri viranomaisille aiheutuvia raportointivelvoitteita.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että ulkorajaosuuksien vaikutustasoon lisätään neljäs eli kriittinen vaikutustaso, joka toimii perusteena unionin mekanismien käynnistymiselle. Tulee kuitenkin läheteä siitä, että yksittäinen rajaosuus voi olla vain hetkellisesti tällä tasolla, jolla tapahtumat vaaran-

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2018 vp

tavat koko Schengen-alueen toiminnan. Unionin toimenpiteiden keskeisenä tavoitteena tulee olla vaikutustason laskeminen normaalille tai enintään korkealle tasolle. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että virasto määrittää vaikutustasot yhdessä kyseisen jäsenvaltion kanssa. Valtioneuvosto voi hyväksyä, että viraston pääjohtaja suosittaa jäsenvaltiolle nopeiden rajainterventioiden tai muiden viraston toimenpiteiden toteuttamista, mikäli ulkorajaosuudelle on määritetty kriittinen vaikutustaso. On perusteltua, että mikäli jäsenvaltio kieltäytyy toimenpiteistä ilman painavia perusteita ja tilanne ulkorajoilla vaarantaa koko Schengen-alueen toiminnan, voi komissio käynnistää Schengenin rajasäännösten 29 artiklan mukaisen menettelyn rajavalvonnan väliaikaiseksi palauttamiseksi sisärajoille.

Valtioneuvosto katsoo, että tilanteessa, jossa ulkorajojen valvonnan tehottomuus uhkaa vaarantaa Schengen-alueen toiminnan, voidaan hyväksyä jäsenvaltioon kohdistuva velvollisuus ottaa vastaan viraston tukea. Myös näissä tilanteissa unionin ja jäsenvaltioiden välisen vastuunjaon tulee säilyä ennallaan eli toimintaa koskeva operaatiosuunnitelma laaditaan yhteistyössä vastaanottavan jäsenvaltion kanssa ja toimintaan osallistuva henkilöstö voi hoitaa tehtäviä ja käyttää valtuuksia ainoastaan vastaanottavan jäsenvaltion ohjeiden mukaisesti ja lähtökohtaisesti vastaanottavan jäsenvaltion virkamiesten läsnä ollessa. Jäsenvaltiota velvoittava päätös tulee tehdä neuvoston määrääneemmistö päätöksensä nyt ehdotetun komitologiamenettelyssä tehtävän komission päätöksen sijaan.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että viraston operatiiviset toimenpiteet jäsenvaltioissa, mukaan lukien palautusinterventiot, käynnistyvät lähtökohtaisesti jäsenvaltion aloitteesta ja yhteistyössä sen kanssa. Edellä mainittu koskee myös kiireellisen palautusintervention käynnistämistä. Unionin toimenpiteiden tavoitteena tulee olla jäsenvaltion tukeminen ja Schengen-alueen häiriöttömän toiminnan turvaaminen. Viraston työtä voidaan tukea määräaikaisesti perustettavilla paikallistoimistoilla.

Palautustoiminnan tehostaminen

Valtioneuvosto kannattaa, että viraston mahdollisuutta antaa teknistä ja operatiivista apua suoje-lutarpeen arvioinnissa, henkilöiden rekisteröinnissä ja palautuspäätösten täytäntöönpanoon liittyvien toimien toteuttamisessa parannetaan. On kuitenkin tärkeää, että vastuu palautuspäätösten tekemisestä ja palautettavien säilöönnottoon liittyvistä toimista kuuluu jatkossakin jäsenvaltioille. Samalla tulee varmistaa viraston palautustoiminnan sekä hotspot-alueiden ja valvottujen keskusten tehokkuus. Viraston henkilöstön tulee noudattaa kansallista, unionin ja kansainvälistä lainsäädäntöä sekä kunnioittaa perusoikeuksia. Jäsenvaltion roolia ja viraston toimia jäsenvaltioissa tapahtuvissa palautusinterventioissa sekä muussa palautuksiin liittyvässä toiminnassa tulee selkeyttää. Unionin on kyettävä tukemaan myös kolmansien maiden palautustoimintaa, jos näihin valtioihin kohdistuu merkittävä kauttakulkupaine ja kyseisen valtion tukeminen edistää unionin kestävästä muuttoliikkeen hallintaa. On perusteltua, että virasto voi tukea myös kolmansien maiden palautuksia toiseen kolmanteen maahan.

Valtioneuvosto katsoo, ettei asetusehdotukseen sisältyvä palauttamisten hallintajärjestelmää koskeva sääntely ole riittävän selkeää, mikäli järjestelmässä käsitellään tai tallennetaan henkilötietoja. Neuvottelujen edetessä järjestelmän toimintaa ja siihen liittyviä tietojen käyttöä koskevia ky-

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2018 vp

symyksiä tulee selvittää. Lisäksi järjestelmän kehittämässä on huomioitava muu unionin puitteissa tapahtuva tietojärjestelmien kehitystyö.

Muut asiat

Valtioneuvosto kannattaa vääriä ja aitoja matkustusasiakirjoja sisältävän FADO-järjestelmän ylläpidon ja kehittämisen siirtämistä viraston vastuulle. Valtioneuvosto voi hyväksyä, että komissiolle annetaan oikeus säätää toimeenpanosäädöksellä järjestelmän teknisistä yksityiskohdista ja tallennettavien tietojen varmistamisesta.

Valtioneuvosto katsoo, että virastolle tulee antaa sen tehtävissä tarvittavat valtuudet henkilötietojen käsittelyyn. Tietojen tehokkaampi käyttö parantaa palautustoiminnan tehokkuutta. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että henkilötietojen käsittelyn tulee olla selkeästi ja tarkkarajaisesti määriteltyä sekä noudattaa suhteellisuus- ja tarpeellisuusperiaatteita.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, ettei asetuksella muuteta olemassa olevia perus-, ihmisoi- keus- ja tietosuojaa koskevia periaatteita ja käytänteitä.

Valtioneuvosto voi hyväksyä eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvistä joukosta muodostettujen rajaturvallisuusryhmien ja palautusryhmien lähettämisen kolmanteen maahan myös sellaiseen tehtävään, joka edellyttää toimivallan käyttöä. Kolmannessa maassa tapahtuvan operatiivisen toiminnan tulee liittyä tiivistä unionin yhdenmisen rajaturvallisuuden ylläpitoon ja/tai muutoliikepolitiikkaan. Lisäksi viraston kolmansissa maissa tapahtuva toiminta tulee koordinoita osana unionin muuta toimintaa. Kolmansiin maihin komennettavan henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin ja työturvallisuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Valtioneuvosto katsoo, ettei komissiolle ehdotettu kolmansien maiden kanssa tehtäviä sopimuksia koskeva ennakkolinen tarkastusvelvoite ole tarkoituksenmukainen, eikä kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin tule sisällyttää automaattisesti Eurosuria koskevia määräyksiä. Unionin ja viraston toiminnan vahvistamisen ei tule merkitä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliseen yhteistyöhön liittyvän toimivallan rajoittamista edellyttäen, että yhteistyö tapahtuu unionin lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten mukaisesti.

Ottaen huomioon komission ehdotuksen merkittävät taloudelliset vaikutukset, valtioneuvosto painottaa, että tavoitteena tulee olla määrärahojen tuloksellinen, kustannustehokas ja todellisiin tarpeisiin perustuva käyttö. On keskeistä, että rahoitus pyritään hoitamaan valtiontalouden kehysten ja nykyisen EU:n rahoituskehysten puitteissa vuosien 2019—2020 osalta resursseja tarvittaessa uudelleen kohdentamalla. Komission ehdotuksen kokonaisrahoituksen mitoitukseen otetaan kantaa erikseen huomioiden sekä kuluva että tuleva EU:n rahoituskehyskausi. Asetusehdotus kytkeytyy erityisesti ehdotukseen yhdenmisen rajaturvallisuuden rahastosta (U 81/2018 vp). Näitä ehdotuksia tulee tarkastella yhdessä. Tällä asetusehdotuksella ei voida ennakoita kansallisesta talousarviosta eikä EU:n tulevasta rahoituskehyksestä tehtäviä päätöksiä. Komission rahoituskehys ehdotuksen 2021—2027 mitoitukseen otetaan kantaa erikseen osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Eurooppalainen raja- ja merivartiosto

Komission 12.9.2018 antama asetusehdotus eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta (COM (2018) 631 final) perustuu vuonna 2016 voimaan tulleeseen nykyiseen asetukseen. Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden tehokas toteuttaminen ulkorajoilla, jotta muuttoliikettä voidaan hallita tehokkaasti, EU:n sisäisen turvallisuuden korkea taso varmistetaan ja henkilöiden häiriötön vapaa liikkuvuus EU:ssa taataan. Valiokunta tukee näiden tavoitteiden toteuttamista.

Hallintovaliokunta on nykyisestä Euroopan raja- ja merivartioidjärjestelmästä antamassaan lausunnossa (HaVL 2/2016 vp) pitänyt selvänä, että sisärajan Schengen-alue on kestävä vain, jos ulkorajoja valvotaan tehokkaasti. Valiokunta on todennut, että ulkorajojen valvonta on yhteinen etu, joka on toteutettava yhtenäisten ja korkeiden vaatimusten mukaisesti. Asiakokonaisuuteen liittyy myös turvapaikanhakijoiden rekisteröinti ja hallittu turvapaikkaprosessi mukaan lukien suojan antaminen kansainvälisen suojelun edellytysten täytyessä ja tehokas kielteisen päätöksen saaneiden palauttaminen.

Eurooppalainen raja- ja merivartiosto koostuu jäsenvaltioiden rajaturvallisuudesta vastaavista viranomaisista sekä Euroopan raja- ja merivartiostosta, joka on perustettu EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin pohjalle. Komission ehdotuksen mukaan myös jäsenvaltioiden palauttamisesta vastaavat kansalliset viranomaiset kuuluvat jatkossa eurooppalaiseen raja- ja merivartiostoon.

Komission ehdotuksella tehostetaan ulkorajavalvontaa ja palautustoimintaa sekä parannetaan Euroopan raja- ja merivartiostoviraston edellytyksiä toimia kolmansissa maissa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että unionin ulkorajavalvontaan on käytettävissä vaikuttavat ja tehokkaat keinot.

Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden pääasiallinen sisältö pysyy komission ehdotuksessa ennallaan. Sen toimeenpanoa kuitenkin tehostetaan Euroopan raja- ja merivartiostoviraston laatimaan riskianalyysiin perustuvalla monivuotisella strategisella toimintapoliittisella syklillä, jonka avulla laaditaan viraston ja jäsenvaltioiden kansalliset yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategiat. Komissio määrittää strategisen riskianalyysin perusteella painopisteet ja strategiset suuntaviivat neljäksi vuodeksi kerrallaan. Ehdotuksen mukaan komissio päättää näistä delegoidulla säädöksellä. Valiokunta toteaa valtioneuvoston tavoin, että päätösvalta asiassa tulisi komission sijaan olla neuvostolla.

Valiokunta tähdentää, että rajaturvallisuusjärjestelmän tulee jatkossakin perustua jäsenvaltion ensisijaiseen vastuuseen oman ulkorajasuutensa valvonnasta, eikä EU:lle tule luoda ylikansallista rajavalvontajärjestelmää. Tästä syystä on tärkeää, että ehdotuksella ei muuteta nykyistä ulkorajavalvontaa koskevaa jaetun vastuun periaatetta. Ehdotukseen sisältyvä operatiivisen toimivallan laajentaminen ei tarkoita ulkorajavalvontaan tai palautuksiin liittyvän toimivallan siirtämistä ylikansallisille viranomaisille ja on siten Suomen tavoitteiden mukainen.

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2018 vp

Euroopan raja- ja merivartiostovirasto määrittää ulkorajaosuuksien vaikutustasot riskianalyysin ja haavoittuvuusarvioinnin perusteella yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Komission ehdotuksella käytössä oleviin vaikutustasoihin lisätään neljäs, kriittinen vaikutustaso. Tilanne on tällöin kyseisellä rajaosuudella sellainen, että se uhkaa vaarantaa koko Schengen-alueen toiminnan.

Viraston operatiivinen toiminta jäsenvaltion alueella käynnistyy ensisijaisesti apua tarvitsevan jäsenvaltion pyynnöstä. Komissio voi kuitenkin ehdotuksen mukaan edellä mainituissa kriittisen vaikutustason tilanteissa velvoittaa jäsenvaltion ottamaan vastaan tilapäistä apua rajavalvontatehtäviinsä. Hallintovaliokunta katsoo, että päätös jäsenvaltion velvoittamisesta ottamaan vastaan tilapäistä apua rajavalvontatehtäviinsä on komitologiamenettelyn sijasta jäsenvaltioiden vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi perusteltua tehdä neuvostossa. Tällä tavoin voidaan osaltaan turvata myös eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksia päätöksenteossa. Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin jäsenvaltioiden ensisijaista vastuuta rajavalvonnastaan myös tilanteessa, jossa jäsenvaltio veloitetaan vastaanottamaan tilapäistä apua rajavalvontatehtäviinsä.

Viraston operatiivisen toiminnan osalta ehdotus sisältää jo nykyisin voimassa olevat mekanismit, joilla suojataan jäsenvaltioiden suvereniteettia. Kaikissa tilanteissa vastaanottava jäsenvaltio antaa ohjeet sen alueella toimiville viraston joukoille ja lähtökohtaisesti viraston henkilöstö toimii vain jäsenvaltion virkamiesten läsnä ollessa. Nämä periaatteet koskevat myös tilanteita, joissa jäsenvaltio veloitetaan ottamaan vastaan viraston apua. Käytännön esimerkkinä voidaan todeta, että mikäli Suomi veloitettaisiin ottamaan vastaan apua tilanteessa, jossa katsotaan, että puutteet Suomen itärajan valvonnassa vaarantavat Schengen-alueen toiminnan, niin Suomi voisi halutessaan ohjeistaa viraston joukot pysymään tietyllä alueella.

Eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvät joukot

Komissio ehdottaa, että Euroopan raja- ja merivartiostoviraston käyttöön muodostetaan operatiiviset ja toimivaltaiset eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvät joukot, joihin kuuluu yhteensä 10 000 henkilöä. Nämä joukot koostuvat viraston omasta operatiivisesta henkilöstöstä sekä jäsenvaltioiden pitkäkestoisesti ja lyhytaikaisesti viraston käyttöön komentamasta henkilöstöstä. Ehdotettujen joukkojen on määrä korvata nykyisin viraston käytössä olevat erilaiset reservit, jotka perustuvat nopean toiminnan reserviä lukuun ottamatta jäsenvaltioiden vapaaehtoiseen osallistumiseen.

Vuonna 2017 viraston operaatioissa tarvittiin henkilöstöä yhteensä noin 1 000 henkilötyövuoden verran. Saadun selvityksen mukaan suuri osa tästä henkilöstöstä oli isäntjäsenvaltioista operaatioihin osallistuvaa henkilöstöä. Suomalaisista viranomaisista vain Rajavartiolaitos osallistui vuonna 2017 järjestettyihin viraston operaatioihin (31 htv). Vuonna 2018 suomalaiset viranomaiset osallistuvat viraston operatiiviseen toimintaan noin 20,8 henkilötyövuoden panoksella (Rajavartiolaitos 20, Poliisi 0,4 ja Tulli 0,4 htv).

Valiokunta kannattaa sitä, että viraston käyttöön luodaan tehokas ja nykyistä joustavammin käytössä oleva joukko. Pysyvää joukkoa muodostettaessa tulee taata, että henkilöstö on ammattitaitoista ja että järjestelmä on kustannustehokas. Pysyvän joukon muodostaminen jäsenvaltioiden viraston käyttöön komentamista henkilöistä olisi tässä suhteessa ehdotettua parempi vaihtoehto.

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2018 vp

Ehdotuksen mukainen 10 000 henkilön joukko vaikuttaa aiemmissa operaatioissa käytettyihin voimavaroihin nähden ylimitoitetulta. Suomen osuus vastaa noin 90 henkilötyövuoden panosta, mikä on noin 3 % koko Rajavartiolaitoksen henkilöstöstä. Operatiivisiin tehtäviin voidaan käyttää myös poliisin, Maahanmuuttoviraston ja Tullin rajavolontaan ja palautuksiin koulutettua henkilöstöä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto nimeää henkilöt pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojen reserviin. Näin ollen ehdotuksesta aiheutuu kustannusvaikutuksia myös näille viranomaisille. Rajavartiolaitokselle aiheutuu ehdotetun suuruisesta velvoitteesta yli 6 miljoonan euron vuotuiset kustannukset. Muiden kustannusten tarkempi arviointi on mahdollista vasta siinä vaiheessa, kun tiedetään tarkemmin tehtävien jakautuminen eri viranomaisten välillä. Asetusehdotuksella on vaikutuksia EU:n tulevaan monivuotiseen rahoituskehykseen (2021—2027), ja se kytkeytyy erityisesti ehdotukseen yhdenmukaisen rajaturvallisuuden rahastoksi.

Ehdotetun kokoisen joukon ennakoimattomalla irrottamisella olisi merkittävä vaikutus Rajavartiolaitoksen toimintakykyyn. Valiokunta on viimeksi valtion vuoden 2019 talousarvioesityksestä antamassaan lausunnossa (HaVL 29/2018 vp) painottanut, että sisäisen turvallisuuden viranomaisilla on oltava riittävät voimavarat tehtäviensä hoitamiseen.

Valiokunta pitää myönteisenä, että ehdotus sisältää kustannusten korvausmekanismin, jonka perusteella jäsenvaltioille korvataan osallistuminen pysyvän joukon toimintaan. Samalla on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, ettei ehdotettu korvausmekanismi kata jäsenvaltiolle joukon kouluttamisesta ja varustamisesta aiheutuvia kustannuksia. Mekanismi ei kata myöskään niitä kuluja, joita aiheutuu henkilöstön kansallisesta käytöstä, mikäli virasto ei käytä kaikkea sen käyttöön varattua henkilöstöä. Jäsenvaltioille tulisikin korvata se resurssi, joka niiden on varattava viraston käyttöön. Lisäksi jäsenvaltiolla tulisi olla mahdollisuus kohtuullistaa viraston käyttöön komennettavan henkilöstön määrää, mikäli kansallinen rajatilanne sitä vaatii.

Valiokunta toteaa, että neuvottelujen aikana tulee vielä arvioida tarkemmin viraston tarpeita ja joukon kokoa sekä ratkaisun kustannustehokkuutta. Kansallisten viranomaisten on kyettävä suunnittelemaan henkilöstöresurssien käyttönsä pitkäjänteisesti, ja tästä syystä pysyvän joukon kokoa tulisi kasvattaa portaittain.

Viraston operatiivinen henkilöstö voi ehdotuksen mukaan suorittaa toimeenpanovaltaa edellyttäviä rajavolontaan- ja palautustehtäviä, kuten rajatarkastusten suorittamista ja pääsyn epäämistä Schengenin rajasäännösten mukaisesti. Ehdotuksen mukaiset raja- ja merivartioiden jäsenten tehtävät ja toimivaltuudet vastaavat pääosin voimassa olevan asetuksen mukaisia toimivaltuuksia. Valiokunta toteaa, että viraston käyttöön komennettavan henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin on kiinnitettävä riittävästi huomiota erityisesti unionin alueen ulkopuolella suoritettavissa operatiivisissa tehtävissä.

Viraston lähettämät ryhmät ovat jatkossakin vastaanottavan jäsenvaltion johdossa. Vieraillevien virkamiesten on tehtäviä suorittaessaan ja toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin ja kansainvälistä oikeutta sekä otettava huomioon perusoikeudet ja vastaanottavan jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö. Valiokunta tähdentää sen merkitystä, että jäsenvaltion alueella toimivat joukot noudattavat isäntjäsenvaltion ja viraston yhdessä laatimaa operaatiosuunnitelmaa sekä toimivat isäntjäsenvaltion ohjeiden mukaisesti ja lähtökohtaisesti isäntjäsenvaltion virkamiesten

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2018 vp

ohjauksessa. Euroopan raja- ja merivartiostolle tai muiden jäsenvaltioiden virkamiehille ei tule antaa itsenäistä oikeutta käyttää toimivaltuuksia Suomen alueella.

Ehdotuksen jatkokäsittelyssä tulee kiinnittää erityistä huomiota operatiiviseen joukkoon kuuluvien virkamiesten toimivalta- ja vastuukysymyksiin.

Palautustoiminnan tehostaminen

Valiokunta toteaa, että tehokas palauttamisjärjestelmä on osa kestävästä muuttoliikkeen hallintaa. Ulkorajavalvonnan vahvistaminen liittyy keskeisesti EU:n yhteisen palauttamispolitiikan vahvistamiseen. Valiokunta kiinnittää tässäkin yhteydessä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien noudattamiseen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Euroopan raja- ja merivartioston palautuksiin liittyvää toimintaa ja mahdollisuutta antaa jäsenvaltioille teknistä ja operatiivista tukea laajennetaan. Viraston vastuulle siirtyä ehdotuksen mukaan myös aitoja ja vääriä matkustus- ja oleskeluasiakirjoja sisältävä tietokanta (FADO-järjestelmä), josta Suomessa vastaa Poliisihallitus.

Viraston antamaa tukea laajennetaan koskemaan myös palautuspäätösten valmistelua, kolmansien maiden kansalaisten tunnistamista ja muita palauttamiseen liittyviä toimia, kuten yhteydenpitoa kolmansien maihin. Valiokunta kannattaa viraston tuen laajentamista ehdotetulla tavalla, mutta korostaa samalla, että lopullinen päätöksentekovalta palauttamispäätöksen tekemiseen tulee säilyttää jäsenvaltioilla. Ehdotus ei tältä osin tarkoita palautuksiin liittyvän toimivallan siirtämistä ylikansalliselle viranomaiselle.

Paluudirektiiviä koskevassa ehdotuksessa (U 96/2018 vp) asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus perustaa kansallinen palauttamisen hallintajärjestelmä. Käsiteltävänä olevan asetusehdotuksen mukaan Euroopan raja- ja merivartiostot kehittää viitemallin kansallista palauttamisen hallintajärjestelmää varten. Virasto myös kehittää unionin keskustason palauttamisen hallintajärjestelmää ja siihen liittyvän tiedonvaihtoinfrastruktuurin, jonka avulla vaihdettaisiin tietoa kansallisten järjestelmien ja keskusjärjestelmän välillä.

Valiokunta toteaa, että jäsenvaltioilla ja EU:lla on oltava käytössään tekniset tietojärjestelmät, jotka tukevat palauttamisen tehostamista. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ensisijaisesti on selvitettävä mahdollisuutta olemassa olevien tietojärjestelmien hyödyntämiseen ja kehittämiseen tässäkin tarkoituksessa. Päällekkäisiä järjestelmiä tulee välttää myös EU-tasolla.

Valiokunta painottaa, että palautuksiin liittyvän henkilötietojen käsittelyn ja perusoikeuksien rajoitusten osalta on otettava huomioon EU:n tietosuojalainsäädännöstä ja perusoikeuskirjasta johtuvat vaatimukset. Jatkoneuvotteluissa on huolehdittava siitä, että säännökset ovat yhteensopivia EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Jos ehdotetuissa järjestelmissä on tarkoitus käsitellä myös henkilötietoja, asiasta tulee mainita asiaa koskevassa säännöksessä erikseen.

Valiokunta on useissa yhteyksissä korostanut tehokkaan palautuspolitiikan merkitystä EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuuden kannalta. Komission muuttoliikeagendassa on kui-

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2018 vp

tenkin mukana myös uusi laillisen maahanmuuton politiikka. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös laillisen maahanmuuton kokonaisuutta kehitetään.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 28.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tapani Tölli kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo