

Asia

OSA; Ehdotus Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 95/2018 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 12.9.2018 Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetusehdotuksen (COM(2018) 631 final). Eurooppa-neuvosto kehotti päätelmissään 18.10.2018 sekä neuvostoa että Euroopan parlamenttia priorisoimaan ehdotuksen käsittelyn. Kehotusta on tulkittu siten, että lainsäätäjien tulisi saavuttaa yhteisymmärrys asetuksesta ennen huhtikuun loppua, jolloin alkaa Euroopan parlamentin vaalitauko.

Ehdotuksen käsittely neuvoston Rajat-työryhmässä aloitettiin 14.9.2018 ja sisäministerit keskustelivat ehdotuksesta ensimmäisen kerran Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 11.10.2018. Palautuksia ja kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä koskeva neuvoston osittainen yleisnäkemykset hyväksyttiin ministerineuvostossa 6.12.2018. Ehdotuksen muiden osien käsittelyä jatkettiin työryhmätasolla 22.1.2019 saakka, jonka jälkeen neuvoston valmistelu siirtyi OSA-neuvostotasolle. Puheenjohtaja julkaisi ensimmäisen koko asetusta koskevan kompromissiehdotuksen maanantaina 11.2.2019 ja sitä käsiteltiin OSA-neuvoksissa perjantaina 15.2.2019. Puheenjohtajan tavoitteena on tuoda neuvoston mandaatin vahvistaminen Coreperissa hyväksyttäväksi joko keskiviikkona 20.2.2019 tai viimeistään keskiviikkona 27.2.2019, jotta trilogineuvottelut voidaan aloittaa ennen helmikuun loppua. Puheenjohtajan seuraava kompromissiehdotus julkaistaan todennäköisesti 18.2.2019.

Euroopan parlamentin kanta hyväksyttiin maanantaina 11.2.2019 ja trilogien aloittainen hyväksyttiin torstaina 14.2.2019.

Suomen kanta

Suomi tukee unionin ulkorajavalvonnan ja palautuspolitiikan vahvistamista. Neuvotteluissa Suomen tavoitteena on varmistaa, että unionin ulkorajavalvontaan on käytettävissä vaikuttavat keinot. Rajaturvallisuusjärjestelmän tulee jatkossakin perustua jäsenvaltioiden ensisijaiseen vastuuseen oman ulkorajaosuutensa valvonnasta.

Neuvoston käsittelyssä Suomi on saanut neuvoston kantaan useita tavoitteidensa mukaisia parannuksia. Suomi jatkaa vaikuttamista, jotta lopullisessa neuvottelutuloksessa huomioitaisiin mahdollisimman hyvin Suomelle tärkeät kysymykset.

Suomi on katsonut, että komission ehdotus pysyvän operatiivisen joukon koosta on ylimitoitettu. Neuvottelujen aikana komissio on perustellut joukon kokoa muun muassa viraston nykyisillä tarpeilla, palautustoiminnan tehostamisella, operaatioilla kolmansissa maissa sekä varautumisella mahdollisiin tuleviin kriiseihin. Edellä mainituista perusteluista huolimatta Suomi pitää edelleen komission ehdottamaa pysyvän joukon kokoa ylimitoitettuna suhteessa viraston tarpeisiin. Neuvotteluissa neuvoston kannasta on poistettu sitovat kirjaukset pysyvän operatiivisen joukon 10 000 hengen koosta ja joukon kokoa kasvatetaan asteittain. Lisäksi pysyvän joukon lopullista kokoa arvioidaan operatiivisten tarpeiden pohjalta asetuksen puolivälitarkastelussa.

Kokonaisarvion pohjalta Suomi on valmis hyväksymään pysyvää joukkoa koskevan kompromissin, jossa joukon lopulliseen kokoon voidaan vaikuttaa väliarvioinnin kautta tai vaihtoehtoisesti kompromissiratkaisun, jossa merkittävä osa joukosta korvataan sisällyttämällä pysyvän joukon kokonaismäärään tälläkin hetkellä käytössä oleva nopean toiminnan reservi. Kokonaisarvioon vaikuttaa Suomen tavoite ulkorajavalvonnan ja palautustoiminnan vahvistamisesta sekä lähestyvä Suomen puheenjohtajakausi, jonka vuoksi Suomi saattaa edustaa neuvostoa parlamentin kanssa käytävissä trilogineuvotteluissa. Jatkoneuvotteluissa Suomen neuvottelutavoitteena on ratkaisu, jossa unionin operatiiviset tarpeet ja monivuotista rahoituskehystä koskeva neuvottelutulos huomioidaan pysyvän joukon kehittämisessä.

Suomi voi myös hyväksyä ratkaisun, jossa Eurooppalaisesta kuvantallennusjärjestelmästä (FADO-järjestelmä) säädetään erillisellä asetuksella, mikäli ratkaisun avulla voidaan mahdollistaa pysyvästi Schengenin sopimuksen ulkopuolella olevien EU-maiden viranomaisten pääsy järjestelmän sisältämiin tietoihin. EU-tietosuojamääräykset koskevat kyseisiä maita, eikä kyseinen järjestelmä sisällä henkilötietoja. Suomi pitää ehdotuksen oikeusperustaa asianmukaisena. Muut Suomen neuvottelutavoitteet on yksilöity U-kirjelmässä 95/2018 vp.

Pääasiallinen sisältö

Neuvoston käsittelyssä merkittävimmät kysymykset ovat koskeneet pysyvän joukon kokoa ja jäsenvaltioilta edellytettävää henkilöstöpanosta. Lisäksi useat jäsenvaltiot ovat korostaneet, ettei asetusehdotuksella voida sitoa EU:n tulevasta rahoituskehystä tehtäviä päätöksiä. Henkilötietojen käsittelyyn on tehty asetuksessa muutoksia, jotka heijastavat Euroopan tietosuojavaltuutetun huomioita ja varmistavat, että henkilötietojen käsittelyssä noudatetaan EU:n tietosuojalainsäädännöstä ja perusoikeuskirjasta johtuvia vaatimuksia. Laajin yksimielisyys neuvostossa koskee palautustoiminnan vahvistamista sekä viraston kolmansille maille antamaa tukea, josta saavutettiin neuvoston osittainen yleisnäkemys jo joulukuussa.

Neuvottelujen aikana jäsenvaltioiden ja neuvoston roolia on vahvistettu rajaturvallisuuteen liittyvän päätöksenteon osalta Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisesti. Pysyvän joukon kokoa kasvatetaan neuvoston kompromissiehdotuksessa portaittain vuodesta 2021 alkaen eli sitova joukkoihin osallistuminen alkaa vuotta myöhemmin kuin komission esityksessä. Lisäksi neuvoston kannassa on selkeytetty sitä, että jäsenvaltioilta edellytettävät komennukset perustuvat viraston tarpeeseen ja lyhytkestoisista komennuksista sovitaan viraston kanssa vuosittain käytävissä neuvotteluissa. Lyhytaikaisiin komennuksiin on kyetty neuvottelemaan hieman korkeampi maksimikorvaustaso. Neuvoston kannasta on poistettu virastolle esitetty mahdollisuus poiketa unionin henkilöstösääntöjen mukaisista korjauskertoimista.

Pysyvään joukkoon kuuluvien henkilöiden toimivaltuuksien ei tehty muutoksia, mutta toimivaltuudet on sidottu tiukemmin sekä henkilöstön koulutukseen että ammattitaitoprofiileihin. Lisäksi neuvoston kannassa on korostettu isäntäjäsenvaltion roolia tehtävien määrittäjänä.

Eurosurin osalta neljäs kriittinen haavoittuvuustaso on neuvoston kannassa määritetty selkeästi tilapäiseksi luokaksi. Unionin ja jäsenvaltioiden välisessä vastuujaoissa ei tapahdu merkittäviä muutoksia niissäkään tilanteissa, joissa puutteet ulkorajavalvonnassa vaarantavat koko Schengen-alueen toiminnan. Vastaanottava jäsenvaltio voi edelleen käyttää harkintavaltaansa viraston tuen käyttämisessä, mutta samalla unionilla on edelleen käytössään tehokkaat mekanismit, joilla se voi varmistaa, ettei yksittäinen jäsenvaltio vaaranna Schengen-alueen toimintaa.

Vääriä ja oikeita asiakirjoja sisältävä FADO-järjestelmän ylläpito ja kehittäminen on tarkoitus siirtää viraston vastuulle. Tällä hetkellä järjestelmän ylläpidosta päätetään neuvoston yhteisessä toiminnassa 98/700/YOS. Mikäli kyseistä järjestelmää koskevat artiklat liitettäisiin osaksi Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaa asetusta, eivät sellaiset EU-maat, jotka ovat pysyvästi Schengenin sopimuksen ulkopuolella, voisi käyttää järjestelmää. Käytännössä asia koskee Irlantia sekä Yhdistyneitä Kuningaskuntia, mikäli Brexit ei toteudu. Koska sekä vääriä että oikeita asiakirjoja sisältävän järjestelmän käyttö tukee laittoman maahantulon torjuntaa ja ehkäisee rikoksia, on puheenjohtaja siirtänyt FADO-järjestelmää koskevat osat erilliseksi asetusehdotukseksi. Puheenjohtajan ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 87 artiklan 2 kohdan a alakohtaan, jonka mukaan unioni toteuttaa jäsenvaltioiden kaikkien toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä muiden rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan erikoistuneiden lainvalvontaviranomaisten välisen poliisiyhteistyön. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen säätää toimenpiteistä, jotka koskevat asiaa koskevien tietojen keräämistä, tallentamista, käsittelyä, analysointia ja vaihtoa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskeva ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 77 artiklan 2 kohdan b ja d alakohtiin yhdessä sen 79 artiklan 2 kohdan c alakohtaan.

FADO-järjestelmää eli eurooppalaista kuvantallennusjärjestelmää koskeva erillinen asetusehdotus, joka sisältyy puheenjohtajan kompromissiehdotukseen, perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 87 artiklan 2 kohdan a alakohtaan.

Ehdotuksista päätetään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Neuvostossa päätös tehdään määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asiaa käsitellään Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnassa (LIBE). Valiokunta hyväksyi ehdotuksen parlamentin kannaksi maanantaina 11.2.2019 ja trilogien aloittainen hyväksyttiin parlamentin täysistunnossa torstaina 14.2.2019. Trilogineuvotteluissa parlamentin pääedustajana toimii ehdotuksen esittelijä Roberta Metsola (EPP).

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirjettä on käsitelty kirjallisessa menettelyssä 18.2.2018 EU6 -jaostossa (suppea koonpano) ja EU7 -jaostossa.

Eduskuntakäsittely

U 95/2018 vp
HaVL 34/2018 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asetusehdotuksen suhdetta Suomen lainsäädäntöön on selvitetty U-kirjelmässä U 95/2018 vp.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä ja Rajavartiolaitosta.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella on merkittäviä vaikutuksia EU:n budjettiin sekä vaikutuksia Suomen valtion talousarvioon. Komission ehdotus pysyvästä joukosta aiheuttaisi EU:n budjettiin yhteensä 5,83 miljardin euron kustannuksen tulevalla monivuotisella rahoituskaudella, käyppinä hintoina. Komission ehdotus myös edellyttää, että Suomi voisi tarvittaessa osoittaa viraston käyttöön jopa 92 henkilötyövuoden panosta koskevan resurssin. Tämän resurssin ylläpidosta aiheutuisi vuosittain noin 6,44 miljoonan euron palkkakustannus, joka katetaan valtion talousarviosta. Summa ei sisällä kansallisesta operatiivisesta toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Virasto korvaisi EU:n budjetista Suomelle viraston käyttämän resurssin. Komission ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on selvitetty tarkemmin U-kirjelmässä.

Puheenjohtajan kompromissiehdotus pienentää sekä EU:n budjettiin että valtion talousarvioon kohdistuvia vaikutuksia, koska pysyvän joukon rakentaminen tapahtuu vaiheittain.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Euroopan parlamentin kanta rajoittaa viraston toimintamahdollisuuksia kolmansissa maissa sekä poistaa mahdollisuuden palauttaa henkilöitä kolmannesta maasta toiseen kolmanteen maahan. Lisäksi parlamentti esittää itselleen vahvempaa roolia viraston operatiivisen toiminnan valvonnassa. Pysyvän joukon osalta parlamentti esittää myös vaiheittain tapahtuvaa joukon rakentamista. Pysyvän joukon kooksi tulisi enimmillään 10 000 henkilöä, josta 3 000 henkilöä kuuluisi vain kriisitilanteissa käytettävään nopean toiminnan reserviin.

Asiakirjat

COM(2018) 631 final 2018/0330 (COD)

6270/19 LIMITE FRONT 47 SIRIS 28 CODEC 363 COMIX 77

6293/19 LIMITE FRONT 49 FAUXDOC 9 COMIX 80

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Matti Pitkäniitty, SM/RO, 0295 421131

EUTORI-tunnus

EU/2018/1528

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	rajavalvonta, ulkorajat, maahanmuutto SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, PLM, STM, TEM, TULLI, VM, VNK, VTV
