

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2012 vp

Valtioneuvoston kirjelmä komission tiedonannosta (Avoimen ja turvallisen Euroopan rakentaminen: sisäasioiden talousarvio kaudelle 2014—2020) ja ehdotuksesta asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta (turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto), ehdotuksesta asetukseksi ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa (ulkorajarahasto), ehdotuksesta asetukseksi poliisiyhteistyön, rikosten ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa (poliisiyhteistyörahasto) sekä ehdotuksesta asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoon ja poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineeseen sovellettavista yleisistä säännöksistä (horisontaalinen asetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 28 päivänä helmikuuta 2012 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission tiedonannosta (Avoimen ja turvallisen Euroopan rakentaminen: sisäasioiden talousarvio kaudelle 2014—2020) ja ehdotuksesta asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta (turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto), ehdotuksesta asetukseksi ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa (ulkorajarahasto), ehdotuksesta asetukseksi poliisiyhteistyön, rikosten ehkäisemisen ja torjumi-

sen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa (poliisiyhteistyörahasto) sekä ehdotuksesta asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoon ja poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineeseen sovellettavista yleisistä säännöksistä (horisontaalinen asetus) (U 7/2012 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Maarit Nikander, sisäasiainministeriö, kansainvälisten asioiden yksikkö
- ylitarkastaja Tuomas Koljonen, sisäasiainministeriö, maahanmuutto-osasto

- suunnittelujohtaja Sanna Heikinheimo, sisäasiainministeriö, poliisiosasto
- apulaisosastopäällikkö Arto Niemenkari, sisäasiainministeriö, rajavartio-osasto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- ulkoasiainministeriö
- oikeusministeriö.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotuksessa avoimen ja turvallisen Euroopan rakentamiseksi (sisäasioiden talousarvio kaudelle 2014—2020 ym.) esitettyjen rahastojen kautta lähivuosina toteutettavat toimenpiteet sisäisen turvallisuuden, rajavalvonnan ja maahanmuuton alueella pohjautuvat useisiin komission keskeisiin asiakirjoihin. Selkeät suuntaaviivat lähivuosina toteutettavista toimenpiteistä on esitetty komission EU:n sisäisen turvallisuuden strategiassa ja sen toteuttamissuunnitelmassa, komission maahanmuuttotiedonannossa, Schengenin hallinnointi -tiedonannossa ja älykkäät rajat -tiedonannossa. Uuden rahoitusmallin tavoitteeksi on asetettu, että rahoitus on paremmin linjassa unionin em. asiakirjoissa esitettyjen strategisten tavoitteiden kanssa.

Lisäksi uuden rahoitusmallin tavoitteena on rahoituksen yksinkertaistaminen, mikä näkyy rahastojen määrän vähentämisenä kahteen eli sisäisen turvallisuuden rahastoon ja turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoon. Uusilla rahastoilla on tarkoitus korvata nykyisen rahoituskauden kaksi yleisohjelmaa ja niiden alaiset rahastot eli yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevan yleisohjelman Solid-rahastot (ulkorajarahasto, Euroopan pakolaisrahasto, eurooppalainen rahasto kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten ja Euroopan paluurahasto) sekä turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskevan yleisohjelman erityisohjelmat ISEC (rikosten ehkäisyä ja torjuntaa koskeva erityisohjelma) ja CIPS (terrorismin ja muiden turvallisuuteen liittyvien riskien ennalta ehkäisyä, torjuntavalmiutta ja niiden seurausten hal-

lintaa koskeva erityisohjelma). Esitetyssä rahoitusmallissa on myös pyritty yhdenmukaistamaan rahastojen täytäntöönpanomekanismeja siten, että molempien rahastojen yleiset säännökset on koottu yhden asetusehdotuksen alle. Määrittelemällä horisontaalisessa säännöksessä rahastojen hallinnoinnin yleiset periaatteet voidaan myös vähentää säädösten kokonaismäärää.

Komissio ehdottaa sisäasioille rahoituskehyskaudelle yhteensä noin 10,9 mrd euroa. Tämä merkitsee lähes 40 % lisäystä edellisen rahoituskehyskauden (2007—2013) määräaikoihin, mutta on kuitenkin edelleen alle 1 % EU:n kokonaisbudjetista. Sisäasioiden budjetti koostuu:

- rahoitusohjelmista;
- laajamittaisten tietojärjestelmien kehittämiselle suunnatusta rahoituksesta;
- sisäasioiden alalla toimiville EU-virastoille suunnatusta määrärahasta.

Sisäasioiden osalta rahoituksen rakennetta on tarkoitus yksinkertaistaa vähentämällä rahoitusohjelmien määrä kahteen: maahanmuutto- ja turvapaikkarahastoon ja sisäisen turvallisuuden rahastoon. Komissio ehdottaa myös, että näissä asioissa siirrytään monivuotiseen ohjelmointiin ja politiikoille varataan oma ulkoinen ulottuvuutensa.

Turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta tuetaan turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksiin liittyviä toimia, kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista ja paluuta. Maahanmuutto- ja turvapaikkarahastolle on esitetty vuosiksi 2014—2020 määrärahoja 3,869 mrd. euroa.

Sisäisen turvallisuuden rahastosta osoitetaan rahoitustukea ulkorajojen ja sisäisen turvallisuus-

den alan aloitteisiin. Sisäisen turvallisuuden rahastolle esitetään vuosiksi 2014—2020 määrärahoja 4,648 mrd. euroa

Komission suunnitelmien mukaan uudella rahoituskaudella on maahanmuutto- ja sisäasioiden rahastojen osalta tarkoitus siirtyä yksivaiheiseen prosessiin, jossa jäsenvaltiot laativat monivuotiset ohjelmansa komission strategisten suuntaviivojen perusteella. Monivuotisen ohjelman painoarvoa lisättäisiin ja samalla vuosiohjelmista luovuttaisiin.

Ehdotusten pääasiallisen sisällön osalta viitataan edellä lausutun lisäksi valtioneuvoston kirjelmään.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu alustavan tarkastelun perusteella myönteisesti komission esitykseen sisäasioiden rahoitukseksi tulevalle rahoituskaudelle. Komission ehdotuksissa on melko hyvin huomioitu Suomen aiemmin esille tuomia näkökohtia ja tavoitteita.

Valtioneuvosto ottaa kantaa sisäasioiden rahoituskehykseen osana rahoituskehyksen kokonaisuutta.

Valtioneuvosto tukee voimakkaasti 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 rahoitusinstrumenttien kanssa. EU:n ja kansallisen tason rahoitusohjelmien tulee olla toisiaan täydentäviä.

Erityisesti sisäisen turvallisuuden rahaston osalta keskeinen ja vaikein kysymys on rahoituksen jakokriteerit jäsenvaltioiden kesken. Valtioneuvosto katsoo, että rahoituksen tulisi jakautua mahdollisimman tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti, ottaen huomioon jäsenvaltioiden erityistarpeet ja -piirteet. Tulevalla rahoituskaudella varautuminen tavoitteena olevaan EU—Venäjä—viisumivapauteen on Suomen kannalta erityisen tärkeää. Valtioneuvosto pitää erityisen tärkeänä, että rahoituksen jakoperusteissa tullaan

huomioimaan mahdollisimman hyvin Suomen erityispiirteet (pitkä maaulkoraja).

Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotusta keventää ohjelmien hallinnointia ja lisätä joustavuutta luopumalla vuosiohjelmista ja siirtymällä monivuotisen ohjelman puitteissa käytäviin poliittisiin dialogeihin komission ja jäsenvaltioiden kesken. Kansallisten ohjelmien välitarkastelulla on merkittävä vaikutus jäsenvaltion tilanteen muuttuessa ja mahdollisen lisärahoituksen tarpeen kartoittamisessa, mutta myös ohjelmien tavoitteiden saavuttamisen arvioimisessa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltioiden ja myös kolmansien valtioiden jatkuvasti muuttuvat tilanteet/olosuhteet kyetään riittävästi huomioimaan (esim. sisäisen turvallisuuden tilanteen muutokset). Ehdotusten jatkokäsittelyssä tulisikin pohtia, onko poliittinen vuoropuhelu riittävä keino jäsenvaltioiden muuttuvien tarpeiden huomioimiseksi.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että laitton maahanmuutto tapahtuu yhä useammin laillisia maahanmuuttokanavia väärinkäyttäen ja sen torjunta vaatii paljon resursseja sekä aktiivista toimintaa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että maahanmuutto- ja turvapaikkarahastossa huomioidaan laittoman maahanmuuton torjunta palauttamiseen liittyvien toimien tukemisen lisäksi myös laillisen maahanmuuton kehittämisen yhteydessä ja rinnalla. Yhtä lailla sisäisen turvallisuuden rahaston ja sen rahoitusvälineiden tavoin tulee tukea toimia laittoman maahanmuuton torjumiseksi.

Turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto

Valtioneuvosto kannattaa maahanmuutto- ja turvapaikkarahaston tavoitetta tukea kokonaisvaltaisemmin EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan ja sen ulkoisen ulottuvuuden täytäntöönpanoa. Tätä tavoitetta tukee myös turvapaikka-asioiden viivytyksettä toimiva ja oikeusvarma hallinnollinen päätöksentekojärjestelmä sekä tuomioistuinten muutoksenhakujärjestelmä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uuden rahaston myötä poistuvat rahastojen käytännön toteuttamista haitanneet ongelmat, joita on aiheutunut nykyisten SOLID-rahastojen puitteissa erityisesti kohderyhmien määrittelyistä ja ras-kaista hallinnollisista menettelyistä.

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

Rahaston tuki on keskeinen osa solidaarisuus-toimia, kun turvapaikkajärjestelmät kohtaavat erityisiä paineita. On erittäin tärkeää, että rahasto sisältää riittävät varat erilaisia kriisitilanteita varten. Varojen hallinnoinnin tulee olla niin yksinkertaista, että tällainen tuki voidaan tarvittaessa ottaa nopeasti käyttöön.

Suomi on perinteisesti tukenut EU:n uudelleen sijoittamistoiminnan edistämistä. Valtioneuvosto pitää siksi hyvänä, että uudelleen sijoittaminen on tuen kohteena myös ehdotetussa rahastossa. Uudelleen sijoittamisen strategista käyttöä ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden uudelleen sijoittamista on perusteltua tukea erityistoimin. Nykyistä useampien jäsenvaltioiden kannustamiseksi mukaan toimintaan on niin ikään perusteltua, että uusia uudelleen sijoittajamaita tuetaan muita enemmän.

Valtioneuvosto ei kannata kansainvälistä suojelua saaneiden sisäisiä siirtoja jäsenvaltioiden kesken eikä tue siirtojärjestelyjen kehittämistä edelleen. Siksi valtioneuvosto ei myöskään kannata sisäisten siirtojen edistämistä rahaston tuella. Sisäiset siirrot eivät ole kestävä tapa ratkaista erityisten maahanmuuttopaineiden ongelmaa. Ne voivat aiheuttaa maahanmuuttopaineiden lisääntymistä maassa, josta siirtoja tehtäisiin. Olsi myös erittäin vaikea sopia sellaisista oikeudenmukaisista perusteista, joiden mukaan siirtyvät henkilöt ja kohdevaltiot valittaisiin. Siirrot vaikuttaisivat välillisesti myös niihin jäsenvaltioihin, jotka eivät osallistu toimintaan. Jos sisäisten siirtojen tukeminen kuitenkin otetaan osaksi rahastoasetusta, on tärkeää, että sisäiset siirrot pidetään erillään uudelleen sijoittamistoi-

minnasta ja epäselvyyksien välttämiseksi niistä säädetään omassa artikkelissaan.

Palautuksiin liittyen komissio korostaa tuetua vapaaehtoista paluuta. Valtioneuvosto pitää vapaaehtoisen paluun tukemista erittäin tärkeänä, mutta painottaa rahaston riittävää joustavuutta. Kielteisen päätöksen saaneiden palauttaminen on tärkeä osa kestävästä maahanmuuttopolitiikkaa, ja siksi tukea on voitava osoittaa koko palauttamistoimintaan, myös pakkopalautuksiin. Tehokas ja kestävä palauttamispolitiikka on keskeinen osa laittoman maahanmuuton torjuntaa.

Yhteistyön kehittäminen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa on keskeinen osa EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa. Sen vuoksi on hyvä, 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. Rahastosta ei ole tarkoitus tukea suoraan kehitystä tukevia toimia. Näin ollen on keskeistä varmistaa rahoitettavien toimien johdonmukaisuus ja täydentävyys ulkoisen avun välineiden perusteella myönnetyn rahoituksen sekä humanitaarisen avun politiikan kanssa.

Rahaston tavoitteena on täydentää ja lujittaa turvapaikkavirasto EASOn ja rajaturvallisuusvirasto Frontexin toimintaa. Tämän tavoitteen varmistamiseksi rahastosta rahoitettavien toimien tulee kuulua virastojen toimenkuvaan ja täydentää niiden työohjelmia.

Kun uuden rahaston myötä rahoituksen alaa laajennetaan ja lisätään joustavuutta, on nykykokemusten valossa samalla tärkeää kiinnittää aiempaa tiukemmin huomiota rahastosta myönnettyjen varojen tehokkaaseen käyttöön ja seurantaan.

Sisäisen turvallisuuden rahasto

Ulkoraja- ja viisumiasioden rahoitusvälinetä koskeva asetusehdotus

Valtioneuvosto pitää sisäisen turvallisuuden rahaston rakennetta onnistuneena. On tärkeää, että

ulkorajojen erityisluonne (ml. viisumiasiat) huomioidaan ja sille on esitetty oma rahoitusväline. Tämä mahdollistaa yhteisen ulkorajavalvonnan kokonaisvaltaisen ja yhdenmukaisen kehittämisen. Suomi 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 yhdenmukaistettua rajavalvontaa (IBM) vahvistavia ja neliportaiseen rajaturvallisuusmalliin sekä yhdessä hyväksyttyihin suosituksiin ja parhaisiin käytänteisiin perustuvia hankkeita. Rahaston säännöissä ja toimeenpanossa tulee huolehtia siitä, että rahoitettavat jäsenvaltioiden hankkeet vahvistavat ja yhdenmukaistavat EU:n ulkorajavalvontaa. Erityisen tärkeää on turvata käynnissä olevien merkittävien EU-tasoisien (teknisten) hankkeiden kehittäminen (EUROSUR, EES, RTP), ottaen kuitenkin huomioon, että järjestelmien perustamista koskeva lainsäädäntövalmistelu on vasta vireillä. Näiden hankkeiden toteuttaminen on edellytys rajaturvallisuusjärjestelmän toimivuudelle, rajaliikenteen sujuvuudelle ja kustannustehokkuudelle. Yhden EU:n pisimmän ja vaativimman maaulkorajan valvonta EU:n säännösten mukaisesti asettaa Suomen rajaturvallisuusjärjestelmälle erityiset haasteet, joihin vastaaminen edellyttää EU-tasoisien hankkeiden onnistumista. Resurssien jakoa koskevissa kriteereissä on selkeästi huomioitava jäsenvaltion vastuulla olevan yhteisen ulkorajan pituus.

Valtioneuvosto katsoo, että Suomen kannalta on välttämätöntä varmistaa tämän rahaston varallisuuden kohdentaminen Suomen ulkorajavalvontaan mahdollisimman täysimääräisesti. Suomelle lisääntyvän ulkorajaliikenteen hallinnassa on kyse ensisijaisesti ihmisten kanssakäymisen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten varmistamisesta. Venäläisten turistien merkitys kansantaloudelle on niin merkittävä, että sujuva rajaliikenne on turvattava ja samalla on täytettävä EU:n rajatarkastuksille asetetut vaatimukset. Valtioneuvosto kannattaa myös sitä, että rahoitus-

tusvälinettä voidaan käyttää sellaisen yhteensopivan kaluston hankkimiseen, jota voidaan käyttää Frontexin koordinoimissa operaatioissa.

Valtioneuvosto pitää erityisen tärkeänä sitä, että rahoitusvälineen avulla voidaan vastata myös toimintaympäristön muutokseen. Nopeasti kasvava rajanylitysliikenne tulee huomioida yhtenä selkeänä kriteerinä arvioitaessa kansallisia rahoitusosuuksia. Suomen kannalta on erityisen tärkeää se, että valmistautuminen tavoitteena olevaan EU-Venäjä viisumivapauteen huomioidaan uudessa rahoitusvälineessä. Suomi tulee EU:n jäsenmaista kohtaamaan viisumivapauden vaikutukset voimakkaimmin, mukaan lukien vaikutukset lainvalvontaviranomaisiin ja niiden toimintaan. Kyseessä on EU:n päätöksistä johtuva Suomen vastuuta ja rasitusta lisäävä tilanne, joten se on kompensoitava EU-rahoituksella. Suomen rajaturvallisuusjärjestelmää on vahvistettava voimakkaasti kasvavan rajaliikenteen sujuvuuden turvaamiseksi ja turvallisuuden varmistamiseksi. Toimintaympäristön muutosten osalta on myös huomioitava ne tilanteet, joissa jäsenvaltion asema ulkorajavastuun osalta kevenee esimerkiksi Schengen-alueen laajentumisen yhteydessä.

Ulkoraja- ja viisumiasioden rahoitusvälineessä olisi tärkeää tukea ulkorajavalvontaan ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä kansallisia toimia myös siltä osin kuin turvallisuushilla on suora vaikutus sisäisen turvallisuuden vaarantumiseen. Tällaisina toimina voidaan mainita muun muassa toimet laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjumiseksi. Kansallinen rahoitusvälineen toteutus ja toimeenpano mukaan lukien jakoperusteet käsitellään erikseen.

Schengenin arviointimekanismin kytkeminen osaksi rahoitusvälinettä on periaatteessa kannatettavaa. On kuitenkin vielä katsottava, millaiseksi valmistelussa oleva arviointimekanismi muodostuu, ennen kuin voidaan arvioida sen lopullinen soveltaminen. Sinällään on hyvä, että eurooppalaisen arvioinnin osoittamien puutteiden korjaamiseen voidaan käyttää EU:n rahotusta. On kuitenkin muistettava, että lähtökoh-

taisesti jokainen jäsenvaltio on vastuussa rajaturvallisuuden perusrakenteiden olemassaolosta.

Valtioneuvosto kannattaa periaatteessa Frontexin tekemien arviointien kytkeistä rahoitusvälineeseen. Frontexin arvioinneissa tulee huomioida ulkorajan osalta laittoman maahanmuuton lisäksi myös potentiaalinen laittoman maahanmuuton uhka ja rajanylitysliikenteen kasvun aiheuttamat haasteet kansalliselle rajaturvallisuusjärjestelmälle.

Poliisiyhteistyön, rikosten ehkäisyn ja torjunnan sekä kriisien hallinnoinnin rahoitusvälinettä koskeva asetusehdotus

Valtioneuvosto yhtyy valtaosin komission näemyksiin rahoitusohjelman tavoitteista. Sisäisen turvallisuuden rahoitusta tulee kohdentaa ensisijaisesti sisäisen turvallisuuden strategian täytäntönpäätöksen viiteen prioriteettiin. Samalla tulee kuitenkin huomioida, että rahoitusohjelmien prioriteettien tulee olla kytköksissä seuraavaan, Tukholman ohjelman jälkeiseen oikeus- ja sisäasioiden monivuotiseen ohjelmaan vuodesta 2014 eteenpäin. Erityisesti valtioneuvosto haluaa kiinnittää huomiota yhteisten/yhdenmukaisten ICT-järjestelmien toteuttamisen merkitykseen yhä tärkeämmäksi muodostuvan tiedonvaihdon tehostamiseksi ja siihen haasteeseen, joita järjestelmien toteuttaminen jäsenmaissa aiheuttaa mm. rahoituksen suhteen. On tärkeää, että kaikkien tiedonvaihtojärjestelmien osalta kustannukset, tarpeellisuus ja tietoturva selvitetään huolellisesti.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella keskeistä on, että oikeus- ja sisäasioiden rahoitusmekanismit yhdessä mahdollistavat poikisektoraalisen lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten tehokkaan yhteistyön tukemisen. On myös tärkeää, että sisäisen turvallisuuden rahaston tavoitteisiin sisältyy tuki sille, että rajat ylittävää, vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta

ta voidaan käsitellä tehokkaasti myös syyttäjän ja tuomioistuinvaiheessa. Samoin on tärkeää, että rikosentorjunta ja rikosuhrien suojeleminen sisältyvät komission ehdotuksen mukaisesti ohjelman tavoitteisiin.

Komission ehdotus rahoitusinstrumenttien ulkosuhde-elementtien huomioimisessa on tärkeää. Rahoitusinstrumenttien tulisi sisältää tarkempia säännöksiä siitä, minkälaisia ulkosuhteisiin liittyviä toimenpiteitä rahastosta on mahdollista rahoittaa. Tulisi varmistaa, että sellaisia toimia, kuten yhteisiä operaatioita ja yhteisiä tukintaryhmiä, voitaisiin tukea rahastosta sellaisissa tilanteissa, joissa osapuolena on EU:n ulkopuolinen kolmas maa. Tyypillinen esimerkiksi yhteisestä operaatiosta voisi olla suuronnettomuuteen tai luonnononnettomuuteen liittyvä kahden tai useamman jäsenvaltion yhteinen uhrintunnistusoperaatio kolmannessa maassa. Rahoitusinstrumenttien toiminnallisuuden varmistamiseksi mm. EU:n ulkosuhdehallinnon rooli tulee huomioida.

Jäsenvaltioille kohdennettava rahoitus on tarkoitettu allokoida tiettyjen kriteereiden ja prosenttiosuuksien mukaisesti. Suomi pitää tärkeänä, että resurssien jakoa koskevia kriteereitä ja niihin liittyviä painotuksia voidaan instrumenttien jatkokäsittelyssä vielä tarkastella uudelleen.

Hätätilanteita koskevan mekanismin tulee olla riittävän nopea ja tehokas, jotta jäsenvaltiot voivat reagoida esim. muuttoliikkeessä ja turvallisuustilanteissa tapahtuviin yllättäviin muutoksiin ja kriiseihin.

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lissabonin sopimuksen mukaan unioni muodostaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen,

jolla kunnioitetaan perusoikeuksia sekä jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja perinteitä. Eurooppa-neuvosto määrittelee lainsäädännön ja operatiivisen toiminnan strategiset suuntaviivat mainitulla alueella. Perussopimusmääräysten henki on, että oikeus- ja sisäasioita kehitetään unionissa kokonaisuutena.

Komission ehdotukset, jotka muodostavat EU:n sisäasioiden talousarvioesityksen kaudelle 2014—2020, ovat osa laajaa monivuotisten rahoituskehysten kokonaisuutta. Oikeus- ja sisäasiat ovat yksi unionin nopeimmin kehittyviä toimialoja. Komissio esittääkin sisäasioiden kokonaisbudjetiksi vuosille 2014—2020 yhteensä 10,9 miljardia euroa, mikä merkitsee toimialan rahoituksen kasvamista lähes 40 prosenttia verrattuna meneillään olevaan rahoituskauteen. Sisäasioiden kokonaisrahoitus pysyisi tästä huolimatta edelleen alle yhdessä prosentissa EU-budjetista.

Valiokunta pitää myönteisenä, että sisäasioiden rahoituksen rakennetta on tarkoitus yksinkertaistaa vähentämällä rahoitusjärjestelmien määrä kahteen. Turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta tuetaan turvapaikka-asioihin ja maahanmuuttoon, kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen ja paluuseen liittyviä toimia. Sisäisen turvallisuuden rahastosta tuetaan puolestaan ulkorajoja ja sisäisen turvallisuuden alaa koskevia toimenpiteitä.

Lisäksi sisäasioiden rahastojen hallinnointia on tarkoitus keventää luopumalla vuosiohjelmista ja siirtymällä monivuotisiin ohjelmiin. Rahastoille varataan myös oma ulkoinen ulottuvuutensa. Edelleen rahastoja koskevat yleiset säännökset on tarkoitus koota yhteen asetukseen. Sen lisäksi, että valiokunta tukee vahvasti ehdotuksia rahoitusjärjestelmän yksinkertaistamisesta ja kehittämisestä hallinnoltaan joustavammaksi, on tärkeää varmistaa rahoitusohjelmien vaikuttavuus ja tulosten saavuttaminen. Tärkeää on myös huolehtia koordinaatiosta muiden samansuuntaisia tavoitteita sisältävien EU:n rahoitusinstrumenttien kanssa.

Valiokunta ei kannata kansainvälistä suojelua hakeneiden tai saaneiden sisäisiä siirtoja jäsenvaltioiden kesken. Sen vuoksi valiokunta ei

myöskään valtioneuvoston tavoin kannata sisäisten siirtojen edistämistä turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston tuella. Sisäiset siirrot eivät ole kestävä tapa ratkaista maahanmuuttopaineiden ongelmaa. Ne voivat aiheuttaa myös tällaisten paineiden lisääntymistä maassa, josta siirtoja tehtäisiin.

Valiokunta pitää perusteltuna uudelleen sijoittamisen edistämistä, ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden uudelleen sijoittamista on perusteltua tukea turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta. Suomi on perinteisesti tukenut EU:n uudelleen sijoittamistoiminnan edistämistä. Kysymys on humanitaarisesta toiminnasta ja henkilöiden siirrosta ensimmäisestä turvapaikkamaasta johonkin toiseen valtioon, joka on valmis myöntämään turvapaikanhakijalle oleskeluluvan.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta korostaa, että kielteisen päätöksen saaneiden palauttaminen on tärkeä osa kestävästä maahanmuuttopolitiikkaa ja laittoman maahanmuuton torjuntaa.

Sisäisen turvallisuuden rahaston osalta keskeisimmän ja vaikeimman kysymyksen muodostavat rahoituksen jakokriteerit jäsenvaltioiden kesken. Valiokunta katsoo, että rahoituksen tulee jakautua mahdollisimman tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti ottaen huomioon jäsenmaiden erityistarpeet ja -piirteet. Suomen kannalta erityisen tärkeää on, että rahoituksen jakoperusteissa tunnustetaan mahdollisimman hyvin Suomen erityispiirteet, etenkin pitkät maaulkoraja.

Ulkoraja- ja viisumisasioiden rahoitusvälineen osalta nopeasti kasvava rajaliikenne tulee nähdä omana selkeänä perusteenaan määriteltäessä kansallisia rahoitusosuuksia. Maamme näkökulmasta on erittäin tärkeää, että valmistautuminen Venäjän viisumivapauteen otetaan huomioon uudessa rahoitusvälineessä. Suomi tulee kohtaamaan viisumivapauden vaikutukset EU:n jäsenmaista kaikkein voimakkaimmin. Kysymyksessä on unionin päätöksistä johtuva Suomen vastuita lisäävä muutos, minkä vuoksi sen vaikutukset on kompensoitava unionin rahoituksella. Suomen rajaturvallisuusjärjestelmää joudutaan vahvistamaan voimakkaasti kasvavan rajaliikenteen sujuvuuden turvaamiseksi ja turval-

lisuuden varmistamiseksi. Muutoksen vaikutusten arvioidaan ulottuvan myös muuhun lainvalvontaviranomaisten toimintaan.

Valiokunta pitää Suomen kannalta myös tärkeänä turvata käynnissä olevien merkittävien EU-tasoisten rajavalvontaan ja -turvallisuuteen liittyvien teknisten hankkeiden kehittäminen (esim. EUROSUR, EES, RTP). Tällaisten hankkeiden toteuttaminen on edellytys rajaturvallisuusjärjestelmän toimivuudelle, rajaliikenteen sujuvuudelle ja kustannustehokkuudelle.

Valtioneuvoston kannasta ilmenee, että valtioneuvosto yhtyy valtaosin komission näkemyksiin poliisiyhteistyön, rikosten ehkäisyn ja torjunnan sekä kriisien hallinnoinnin rahoitusvälineen tavoitteista. Valiokunta painottaa valtioneuvoston kantaan viitaten, että sisäisen turvallisuuden rahoitusta tulee kohdentaa ensisijaisesti sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanon viiteen prioriteettiin. Erityisesti on syytä kiinnittää huomiota yhteentoimivien ICT-järjestelmien toteuttamisen merkitykseen yhä tärkeämmäksi muodostuvan tietojenvaihdon tehostamiseksi ja vastaamiseksi niihin haasteisiin, joita järjestelmien toteuttaminen jäsenmaissa aiheuttaa muun muassa rahoituksen suhteen. On tärkeää, että kaikkien tietojenvaihtojärjestelmien osalta kustannukset, tarpeellisuus ja tietoturva selvitetään huolellisesti.

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että sisäisen turvallisuuden edistämisessä tulee kiinnittää huomiota koko oikeus- ja sisäasioiden viranomaisketjuun. Tavoitetta kokonaisvaltaiseen maahanmuutto- ja turvapaikka-politiikkaan tukee turvapaikka-asioiden viivytyksettä toimiva ja oikeusvarma hallinnollinen päätöksentekojärjestelmä sekä tuomioistuinten muutoksenhakujärjestelmä. Vastaavasti on tärkeää, että sisäisen turvallisuuden rahastosta voidaan tukea sekä lainvalvonta- että oikeusviranomaisten yhteistyötä, jotta rajat ylittävää, vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta voidaan torjua tehokkaasti ja rikosvastuu voi toteutua.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston alustavan tarkastelun perusteella muodostettuun kantaan ja suhtautuu myönteisesti komission esitykseen sisäasioiden rahoitukseksi tulevalle rahoituskaudelle edellä esitettyjä näkökohtia korostaen. Valiokunta tulee tarvittaessa tarkentamaan kantaan asian valmistelun edetessä.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 10 päivänä toukokuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jussi Halla-aho /ps
vpj. Maarit Feldt-Ranta /sd
jäs. Heikki Autto /kok
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /ps
Mika Kari /sd

Elsi Katainen /kesk
Markus Lohi /kesk
Outi Mäkelä /kok
Markku Mäntymaa /kok
vjäs. Antti Rantakangas /kesk
Pia Viitanen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.