

**VALTIOVARAINVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 11/2012 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

Suuri valiokunta on 2 päivänä maaliskuuta 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 poliisi-

yhteistyön, 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) (U 7/2012 vp) valtiovarainvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaostossa.

Asiantuntijat

Hallinto- ja turvallisuusjaostossa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Arto Niemenkari, suunnittelujohtaja Sanna Heikinheimo, neuvotteleva virkamies Maarit Nikander ja ylitarkastaja Tuomas Koljonen, sisäasiainministeriö.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission kirjelmä koskee EU:n uuden rahoituskehyksen valmistelua ja sisältää tiedonannon "Avoimen ja turvallisen Euroopan rakentamisesta: sisäasioiden talousarvio kaudelle 2014—2020" sekä tiedonantoon liittyvät asetusehdotukset turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston sekä sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta. Sisäisen turvallisuuden rahasto on jaettu kahteen rahoitusvälineeseen: poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineeseen sekä ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineeseen.

Uuden rahoitusmallin tavoitteena on, että rahoitus on entistä paremmin linjassa unionin keskeisissä sisäiseen turvallisuuteen, rajavalvontaan ja maahanmuuttoon liittyvissä asiakirjoissa (EU:n sisäisen turvallisuuden strategia ja sen toteuttamissuunnitelma, komission maahanmuuttotiedonanto, Schengenin hallinnointi ja älykkäät rajat -tiedonanto) esitettyjen strategisten tavoitteiden kanssa. Tavoitteena on myös rahoituksen yksinkertaistaminen, mikä näkyy rahastojen määrän vähentämisenä verrattuna kuluvaan kauteen. Lisäksi 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 n. 10,9 mrd. euroa, mikä merkitsee lähes 40 %:n lisäystä edellisen rahoitus-

kehyskauden (2007—2013) määrärahoihin. Määräraha on edelleen alle 1 % EU:n kokonaisbudjetista. Sisäasioiden budjetti koostuu 1) rahoitusohjelmista 2) laajamittaisten tietojärjestelmien kehittämiseksi suunnatusta rahoituksesta ja 3) sisäasioiden alalla toimiville EU-virastoille suunnatusta määrärahasta.

Maahanmuutto- ja turvapaikkarahastosta esitetään tuettavaksi turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksiin liittyviä toimia, kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista ja paluuta. Maahanmuutto- ja turvapaikkarahastolle on esitetty vuosiksi 2014—2020 määrärahoja 3,869 miljardia euroa. Suomen perusosuudeksi arvioidaan noin 22,8 miljoonaa euroa.

Sisäisen turvallisuuden rahastosta osoitetaan rahoitustukea ulkorajojen ja sisäisen turvallisuuden alan aloitteisiin. Sisäisen turvallisuuden rahastolle esitetään vuosiksi 2014—2020 määrärahoja 4,648 miljardia euroa. Ulko- ja viisumiasioiden rahoitusvälineen osalta Suomen perusosuuden ennakoidaan olevan noin 35,3 miljoonaa euroa, ja poliisiyhteistyötä koskevan rahoitusvälineen osalta Suomen osuus jäsenvaltioille jaettavasta määrärahasta voisi olla noin 1—2 prosenttia.

Molemmista rahastoista myönnettävien perusosien lisäksi myönnetään joustavaa määrärahaa, joka tulee perustumaan jäsenvaltion kansallisten ohjelmien ja unionin painopisteiden vastaavuuteen.

Lisäksi nykyisten laajojen tietojärjestelmien (Schengenin tietojärjestelmä SIS II, viisumitietojärjestelmä VIS ja Eurodac) ja tietohallintoviraston käyttöön esitetään 822 miljoonaa euroa

ja sisäasioiden alalla toimiville EU-virastoille (Europol, Frontex, EASO, Cepol, EMCDDA) komissio esittää 1,572 miljardin euron määrärahaa.

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

Valtioneuvoston kanta pääpiirteissään

Valtioneuvosto suhtautuu alustavan tarkastelun perusteella myönteisesti komission esitykseen. Komission ehdotuksissa on melko hyvin huomioitu Suomen aiemmin esille tuomia näkökohtia ja tavoitteita. Valtioneuvosto ottaa kantaa sisäasioiden rahoituskehykseen osana rahoituskehyksen kokonaisuutta (U 40/2011 vp).

Valtioneuvosto tukee voimakkaasti ehdotuksia rahoitusjärjestelmän yksinkertaistamisesta sekä kehittämisestä hallinnoltaan joustavamaksi. 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—Venä-

jä -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 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.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission esityksessä on kyse EU:n uuden rahoituskehyksen 2014—2020 valmistelusta sisäasioiden osalta. Valiokunta pitää valtioneuvos-

ton tavoin komission esitystä pääosin kannatettavana.

Valiokunta pitää hyvänä rahoituksen rakenteen yksinkertaistamista vähentämällä rahoitus-

ohjelmien määrää kahteen: turvapaikka- ja maa-hanmuuttorahastoon ja sisäisen turvallisuuden rahastoon, johon sisältyy kaksi rahoitusvälinettä. Myös rahastojen täytäntöönpanomekanismien yhdenmukaistaminen on linjassa yleisten hallinnon keventämistavoitteiden kanssa.

Komissio ehdottaa sisäasioille yhteensä noin 10,9 miljardin euron määrärahaa tulevalle rahoituskaudelle. Tämä merkitsee lähes 40 prosentin lisäystä voimassaolevaan rahoituskehukseen verrattuna. Esityksessä on huomioitu, että sisäasiat ovat yksi EU:n nopeimmin kehittyviä toimialueita, vaikka sen osuus on edelleen alle 1 prosentti EU:n kokonaisbudjetista.

Suomen perusosuuden turvapaikka- ja maa-hanmuuttorahastosta arvioidaan olevan noin 22,8 miljoonaa euroa ja sisäisen turvallisuuden rahastoon kuuluvasta ulkoraja- ja viisumiasioiden rahoitusvälineestä noin 35,3 miljoonaa euroa kehyskauden aikana. Perusosien lisäksi myönnetään jäsenvaltion kansallisten ohjelmien ja unionin painopisteiden vastaavuuteen perustuvaa joustavaa määrärahaa. Poliisiyhteistyötä koskevasta rahoitusvälineestä kansallisen osuuden ennakoidaan olevan kehyskauden aikana noin 13 miljoonaa euroa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen arvioidaan pysyvän edelleen nettosaajana sisäasioihin liittyvässä rahoituksessa. Suomen osuus säilynee kokonaisuudessaan lähes samansuuruisena kuin nykyisellä rahoituskaudella, mitä voidaan pitää myönteisenä.

Ulkoraja- ja viisumiasioiden rahoitusvälineen osalta valiokunta pitää tärkeänä, että resurssien jakoa koskevat kriteerit ottavat sel-

keästi huomioon Suomen rajojen erityispiirteet, kuten pitkän EU:n maaulkorajan. Suomen kannalta on myös merkittävää, että rahoitusvälineen avulla voidaan vastata toimintaympäristön muutoksiin. Kansallisia rahoitusosuuksia arvioitaessa kriteereihin tulee siten sisällyttää nopeasti kasvava rajanylitysliikenne ja valmistautuminen EU—Venäjä -viisumivapauteen. Kyseessä on EU:n ulkorajavalvonnasta Suomelle aiheutuvat kustannukset, jotka on kompensoitava EU-rahoituksella.

Yhteisten ja yhteensopivien EU-tasointen teknisten järjestelmien kehittäminen on yhä merkittävämmässä asemassa jäsenmaiden tiedonvaihdon tehostamisessa. Hankkeiden kustannukset, tarpeellisuus ja tietoturva tulee kuitenkin aina selvittää huolellisesti. Tärkeää on myös rahoitusvälineiden hyödyntäminen yhteensopivan kaluston hankkimiseen, jota voidaan käyttää esimerkiksi Frontexin koordinoimissa operaatioissa.

Valiokunta korostaa lisäksi valtioneuvoston tavoin sitä, että kun rahoitus uudistuksen myötä laajenee ja joustavuus lisääntyy, on samalla kiinnitettävä aiempaa tiukemmin huomiota rahastoista myönnettyjen varojen tehokkaaseen käyttöön ja seurantaan.

Lausunto

Lausuntonaan valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 4 päivänä toukokuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Pentti Kettunen /ps	vjäs.	Risto Kalliorinne /vas
jäs.	Leena Harkimo /kok		Johanna Karimäki /vihr
	Timo Kalli /kesk		Esko Kurvinen /kok
	Kari Rajamäki /sd		Riitta Myller /sd
	Markku Rossi /kesk		Mats Nylund /r
	Matti Saarinen /sd		Leena Rauhala /kd
	Sari Sarkomaa /kok		Ismo Soukola /ps
	Jouko Skinnari /sd		Tapani Tölli /kesk
	Kauko Tuupainen /ps		Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Mari Nuutila.