

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle 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 asetetus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 15 päivänä marraskuuta 2011 hyväksymä (1) tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle ”Avoimen ja turvallisen Euroopan rakentaminen: sisäasioiden talousarvio kaudelle 2014–2020”, (2) ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta, (3) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusväli-

neen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa, (4) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliisiyhteistyön, rikosten ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa, (5) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoon ja poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineeseen sovellettavista yleisistä säännöksistä sekä tiedonannosta ja ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 23 päivänä helmikuuta 2012

Työministeri *Lauri Ihalainen*

Neuvotteleva virkamies Maarit Nikander

SISÄASIAINMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2011/1877**1 Komission ehdotusten tausta**

Euroopan komissio hyväksyi 15 päivänä marraskuuta 2011 tiedonannon Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle ”Avoimen ja turvallisen Euroopan rakentaminen: sisäasioiden talousarvio kaudelle 2014–2020”, KOM(2011) 749 lopullinen. Lisäksi komissio hyväksyi 15 päivänä marraskuuta 2011 seuraavat tiedonantoon liittyvät lainsäädäntöehdotukset:

- 1) ehdotus neuvoston asetukseksi ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa, KOM(2011) 750 lopullinen;
- 2) ehdotus neuvoston asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta, KOM(2011) 751 lopullinen;
- 3) ehdotus neuvoston asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoon ja poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineeseen sovellettavista yleisistä säännöksistä, KOM(2011) 752 lopullinen;
- 4) ehdotus neuvoston asetukseksi poliisiyhteistyön, rikosten ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa, KOM(2011) 753 lopullinen.

EU:n uuden rahoituskehysten valmistelussa tullaan uudistamaan myös nykyisiä oikeus- ja sisäasioiden rahoitusohjelmia. Oikeus- ja sisäasiat ovat yksi EU:n nopeimmin kehittyvimpiä toimialueita. Lissabonin sopimuksen voimaantulo ja Tukholman ohjelma vahvistavat tätä kehitystä entuudestaan. Komission uutta rahoituskehystä koskevassa tiedonannossa nämä haasteet on huomioitu merkittävällä tavalla maahanmuutto- ja sisäasioiden osalta.

Komission ehdotuksessa esitettyjen rahastojen kautta lähivuosina toteutettavat toimenpiteet sisäisen turvallisuuden, rajavalvonnan ja maahanmuuton alueella pohjautuvat useisiin komission keskeisiin asiakirjoihin. Selkeät suuntaviivat lähivuosina toteutettavista toimenpiteistä on esitetty komission EU:n sisäisen turvallisuuden strategiassa ja sen to-

teuttamissuunnitelmassa, 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 hallintaa koskeva erityisohjelma). Esitettyssä 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. Tämä merkitsee lähes 40 % lisäystä edellisen rahoituskehyskauden (2007–2013) määrärahoihin, mutta on kuitenkin edelleen alle 1 % EU:n kokonaisbudjetista. Sisäasioiden budjetti koostuu

- 1) rahoitusohjelmista;
- 2) laajamittaisten tietojärjestelmien kehittämiselle suunnatusta rahoituksesta;
- 3) sisäasioiden alalla toimiville EU- virastoille suunnatusta määrärahasta.

Sisäasioiden osalta rahoituksen rakennetta on tarkoitus yksinkertaistaa vähentämällä ra-

hoitusohjelmien määrä kahteen: maahanmuutto- ja turvapaikkarahastoon ja sisäisen turvallisuuden rahastoon. Komissio ehdottaa myös, että näissä asioissa siirrytään monivuotiseen ohjelmointiin ja politiikoille varataan oma ulkoinen ulottuvuutensa. Komission esityksen mukaan:

Maahanmuutto- ja turvapaikkarahastosta tuetaan turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksiin liittyviä toimia, kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista ja paluuta. Maahanmuutto- ja turvapaikkarahastolle on esitetty vuosiksi 2014–2020 määrärahoja 3,869 miljardia euroa.

- Sisäisen turvallisuuden rahastosta osoitetaan rahoitustukea ulkorajojen ja sisäisen turvallisuuden alan aloitteisiin. Sisäisen turvallisuuden rahastolle esitetään vuosiksi 2014–2020 määrärahoja 4,648 miljardia euroa.

Nykyisten maahanmuuttoa koskevien SOLID-rahastojen (pakolaisrahasto, kotouttamisrahasto, paluurahasto, ulkorajarahasto) ohjelmapirosessi perustuu komission strategiaan suuntaviivoihin, monivuotiseen ohjelmaan ja vuosiohjelmaan. 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.

2 Ehdotusten oikeusperustat

Koko komission esityksen oikeusperusta on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 2 kohta, jonka mukaan ”unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet”.

Unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (jäljempänä SEUT-sopimus) 67 artiklassa määritellään keinot vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamiseksi. Sisäisen turvallisuuden rahaston osalta poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen

sen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineasetuksella on useita oikeusperustoja SEUT-sopimuksessa: 82(1), 84 ja 87(2). Ulkorajoja ja viisumiasioita koskeva rahoitusvälineasetuksen oikeusperusta on SEUT 77(2). Turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston oikeusperusta on SEUT 78(2), 79(2) ja (4).

Vaikka toiminnan perusteet ovat keskenään yhdenmukaisia, sisäisen turvallisuuden rahastoa ei esityksen mukaan voida perustaa yhdellä kattavalla säädösehdotuksella siksi, että äänestysjärjestelyihin neuvostossa vaikuttaa ns. eriytetty yhdentymisen eli se, sovelletaanko pöytäkirjaa nro. 19 (Schengenin säännöstöstä), pöytäkirjaa nro 21 (Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta) vai pöytäkirjaa nro 22 (Tanskan asemasta ml. sen suhde SEUT-sopimuksen osan V osastoon). Tämän vuoksi sisäisen turvallisuuden rahasto toteutetaan kahdesta erillisestä säädöksestä muodostuvan kattavan rahoituskehyksen muodossa.

3 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

3.1 Sisäisen turvallisuuden rahasto

Sisäisen turvallisuuden rahasto esittää toteutettavaksi toimia sellaisilla osa-alueilla, joilla voidaan saavuttaa selkeää lisäarvoa unionin toiminnalle verrattuna jäsenvaltioiden yksinään toteuttamiin toimiin. Ehdotuksessa katsotaan, että unionilla on paremmat edellytykset puuttua globalisaation aikakauden uhkiin, jotka ovat yhä enenevässä määrin ylikansallisia ja rajat ylittäviä. Uusien uhkien torjunnassa tarvitaan johdonmukainen ja kattava EU:n reagointimalli, jotta voidaan varmistaa lainvalvontaviranomaisten tehokas yhteistyö yli rajojen ja lainkäyttörajojen.

Sisäisen turvallisuuden rahasto pohjautuu Tukholman ohjelmaan, jossa vaadittiin uuden rahaston perustamista sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanon tukemiseksi. Rahastolla pyritäänkin tukemaan sisäisen turvallisuuden strategian toteuttamissuunnitelmassa määriteltyjen viiden strategisen tavoitteen toteutumista: 1) kansainvälisten rikollisverkostojen hajottaminen 2) terrorismin ehkäisy ja radikalisoitumisen sekä terroristien värväystoimintaan puuttuminen 3) kansalais-

ten ja yritysten turvallisuuden parantaminen verkkoympäristössä 4) turvallisuuden vahvistaminen rajavalvonnan avulla ja 5) Euroopan toimintakyvyn parantaminen kriisi- ja katastrofitilanteissa.

Jäsenvaltioiden on monivuotisia ohjelmia laatiessaan otettava huomioon nämä painopistealueet. Painopisteitä voidaan muuttaa yksinkertaistetulla menettelyllä annettavalla delegoidulla säädöksellä, jos ilmenee uusia riskejä tai uhkatekijöitä. Lisäksi jäsenvaltioita voidaan kannustaa toteuttamaan unionin strategisia tavoitteita vastaavia toimia korottamalla niiden unionilta tulevaa rahoitusta 77 prosentista 90 prosenttiin.

Koska sisäisen turvallisuuden strategian tavoitteilla on komission esityksen mukaan eri oikeusperustat, on sisäisen turvallisuuden rahoitusta jaettu kahteen eri rahoitusvälineeseen: poliisiyhteistyö, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineeseen sekä ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineeseen.

3.1.1. Poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusväline

Tämän rahoitusvälineen asetuksen nojalla rahoitustukea voidaan myöntää poliisiyhteistyön ja tietojenvaihdon edistämiseen, rikollisuuden ehkäisemiseen ja rajat ylittävän, vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden sekä terrorismin torjumiseen, väestön ja EU:n kannalta elintärkeiden infrastruktuurien suojelemiseen sekä turvallisuusriskien ja kriisien hallintaan. Tuettavat konkreettiset toimet kattavat ensisijaisesti toimia, joilla vahvistetaan jäsenvaltioiden operatiivisia valmiuksia, kuten yhteisiä rajat ylittäviä toimia, parhaiden käytäntöjen vaihtoa, uusien menetelmien ja teknologioiden testausta ja validointia, teknisten laitteiden ja perusinfrastruktuurin hankintaa, koulutusta ja henkilöstövaihtoa, riskiarvioita sekä verkostoitumista.

Rahoitusvälineellä pyritään saavuttamaan 1) jäsenvaltioiden parempi hallinnollinen ja operatiivinen valmius paljastaa rajat ylittävää, vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta sekä terrorismia ja saattaa tekijät vastuuseen 2) unionin parempi kyky selviytyä kriiseistä ja katastrofeista ja paremmin koordinoitu

valmius reagoida niihin (perustuu johdonmukaisempaan EU:n riskienhallintapolitiikkaan, jossa politiikan suunnittelussa otetaan paremmin huomioon riskien arviointi sekä olemassa olevien valmiuksien ja asiantunteumuksen nykyistä parempaan yhdistämiseen).

Tavoitteiden saavuttamisen seuraamiseen tarkoitettuja mittareita ei ole mahdollista tarkalleen määrittää, sillä kansalliset ohjelmat erityistavoitteineen määrittävät vasta jäsenvaltion ja komission käymässä poliittisessa vuoropuhelussa. Ehdotuksessa kuitenkin todetaan, että tavoitteiden saavuttamista on tarkoitus mitata mm. rajat ylittävien yhteisten operaatioiden määrällä sekä parhaita käytäntöjä koskevien asiakirjojen ja niiden vaihtamiseksi järjestettyjen tapahtumien lukumäärällä. Lisäksi kriisinhallinnan alalla indikaattoreita olisivat mm. unionintasoisten riskiarviointien lukumäärä sekä sellaisten käyttöön otettujen ja/tai edelleen kehitettyjen välineiden lukumäärä, joilla parannetaan elintärkeiden infrastruktuurien suojelua jäsenvaltioissa talouden kaikilla sektoreilla.

Tämän rahoitusvälineen kokonaisrahoitus koostuu unionin talousarviosta saatavien määrärahojen (1 128 milj. €) lisäksi Schengenin säännösten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen osallistuvien maiden (Norja, Islanti, Sveitsi ja Liechtenstein) rahoitusosuudesta, joka ei ole vielä tiedossa. Kokonaismäärärahat jakautuvat siten, että jäsenvaltiot saavat 50 % kansallisia ohjelmiaan varten ja 50 % on osoitettu unionin toimiin, hätäapuun ja tekniseen tukeen. Kriteerit, joiden perusteella käytettävissä olevat varat jaetaan jäsenvaltioille, liittyvät jäsenvaltioiden ominaisuuksiin, joihin liittyy suojelutarve: 1) väestö 2) pinta-ala 3) lentokenttien ja satamien kautta kulkeva henkilö- ja tavaraliikenne sekä 4) unionin kannalta elintärkeä infrastruktuuri. Lisäksi jäsenvaltioiden erilaiset rahoitusvalmiudet on huomioitu ottamalla viidenneksi (käänteiseksi) kriteeriksi jäsenvaltioiden bruttokansantuote.

Rahoitusvälineen pääasiallisia edunsaajia ovat jäsenvaltiot ja niiden lainvalvontaviranomaiset sekä muut elintärkeiden infrastruktuurien suojelemaan ja kriisinhallintaan erikoistuneet viranomaiset sekä tarvittaessa kansainväliset ja valtiosta riippumattomat järjestöt (esim. rikosten ja radikalisoitumisen eh-

käisemisen ja laittoman kaupan torjunnan alalla).

3.1.2 Ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusväline

Tämän rahoitusvälineen nojalla voidaan tukea laillisen matkustamisen helpottamiseksi kehitettyä yhteistä viisumipolitiikkaa, puuttua laittomaan maahanmuuttoon, varmistaa kolmansien maiden tasapuolinen kohtelu eri jäsenvaltioissa sekä tukea rajavalvontaa jotta voidaan varmistaa yhtäältä ulkorajojen korkeatasoinen suojelu ja toisaalta sujuva rajaliikenne ulkorajoilla Schengenin säännösten mukaisesti. Rahoitusvälineen avulla unionin katsotaan voivan toteuttaa yhteisvastuullisuuttaan niiden tehtävien osalta, joita yksittäiset jäsenvaltiot toteuttavat julkisena palveluna ulkorajoilla ja konsulaateissa unionin sisärajan alueen turvaamiseksi. Välineen avulla konkreettisia rahoituskohteita ovat mm. älykkäät rajat - paketti, Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) perustaminen ja käyttöönotto, Frontexin toimintakyvyn parantamiseen tähtäävät laitteistohankinnat sekä Schengen-säännösten soveltamisen varmistamista varten perustettu arviointi- ja valvontamekanismi. Välineen avulla on tarkoitus vahvistaa Schengenin hallinnointia sekä em. mekanismin kehittämisen kautta sekä sitomalla jäsenvaltioille myönnettävä rahoitus tiiviimmin osaksi Schengen-säännöstöä. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioille myönnettävän operatiivisen tuen maksamisessa otetaan käyttöön Schengenin säännöstöön sidotut edellytykset ja lisäksi vaaditaan jäsenvaltioita kohdentamaan tästä välineestä saadun rahoituksen siten, että sen avulla voidaan korjata heikkoudet, joita mekanismin avulla mahdollisesti on havaittu.

Rahoitusvälineellä pyritään saavuttamaan raja- ja viisumisäännösten toimeenpanosta vastaavien jäsenvaltioiden yksiköiden paremmat valmiudet 1) suorittaa rajavalvontaa ja tehdä yhteistyötä muiden lainvalvontayksiköiden kanssa Eurosurin puitteissa, 2) hallinnoida muuttovirtoja konsulaateissa ja 3) parantaa matkustajavirtojen käsittelyä rajanylityspaikoilla niin, että varmistetaan korkea ja yhdenmukainen suojelun taso yhteistyössä muiden lainvalvontayksiköiden kanssa

sekä sujuva rajanylitys unionin säännösten ja kunnioittavan ja ihmisarvoisen kohtelun periaatteiden mukaisesti. Konkreettinen tavoite on älykkäät rajat - pakettiin sisältyvien kahden tietojärjestelmän perustaminen kolmansien maiden kansalaisten rajojen yli liikkumisen seuraamiseksi.

Kuten poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen kohdalla, tavoitteiden saavuttamiseen tarkoitetut mittarit voidaan määrittää vasta jäsenvaltion ja komission välisessä poliittisessa vuoropuhelussa sovitun kansallisen ohjelman kautta. Ehdotuksessa todetaan, että mahdollisia tavoitteita mittavia indikaattoreita olisivat mm. sellaisten konsulaattien lukumäärä, jotka on varustettu ja/tai joiden toimintaa on tehostettu sen varmistamiseksi, että ne pystyvät käsittelemään viisumihakemuksia tehokkaasti ja laadukkaasti; rajavalvontaa varten kehitettyjen laitteistojen määrä; ja sellaisten kiinniotettujen kolmansien maiden kansalaisten määrä, jotka ovat laittomasti ylittäneet rajan.

Tämän rahoitusvälineen määrärahoiksi on varattu 3 520 milj. €. Tästä määrästä alustavasti noin 61 % (2 150 milj. €) kohdennetaan jäsenvaltioiden kansallisiin ohjelmiin ja Liettuan toteuttaman erityisen kauttakulkujärjestelmän tukemiseen, 31 % (1 100 milj. €) älykkäitä rajoja koskevan paketin kehittämiseen ja loput unionin toimiin, hätäapuun ja tekniseen tukeen. Kokonaismäärärahoihin lisätään vielä Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden rahoitusosuudet, jotka eivät vielä ole tiedossa. Jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien myöntämisessä pyritään yhdistämään jatkuvuuden ja entistä suuremman joustavuuden tarpeet. Siksi rahoitusta esitetään myönnettäväksi yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin puitteissa kahdenlaisissa erissä: 1) perusmääräraha, joka myönnetään heti rahoituskauden alussa, sekä 2) joustavana määräraha, joka lisätään perusmäärärahaan ja myönnetään kahdessa vaiheessa. Perusmääräraha kattaisi 60 % jäsenvaltioiden kokonaismäärärahoista. Joustava määräraha tulee ehdotuksen mukaan perustumaan kunkin jäsenvaltion kansallisten ohjelmien ja unionin painopisteiden vastaavuuteen ja se jaettaisiin kahdessa osassa: rahoituskauden alussa osana asianomaisten jäsenvaltioiden

kansallisista ohjelmista käytäviä neuvotteluja ja poliittista vuoropuhelua, ja vuonna 2017 tehtävän väliarvioinnin yhteydessä. Väliarviointi tulisi perustumaan Frontexin kanssa yhteistoiminnassa tehtäviin riski- ja tarvearviointeihin sekä päivitettyihin painopisteisiin. Älykkäät rajat - paketille varattu osuus koostuu kahden tietojärjestelmän, maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman kehittämis- ja ylläpitokustannuksista. Kustannusarvio tälle erilliselle rahoitusohjelmalle on 1-1,3 mrd. €. Kustannukset muodostuvat laskelman mukaan ko. tietojärjestelmien keskustason (unionin tason) komponenteista ja jäsenvaltioiden kansallisista komponenteista. Mikäli molempien järjestelmien parhaaksi arvioidut toteuttamisvaihtoehdot voidaan toteuttaa yhteiselle tekniselle alustalle, voidaan saavuttaa huomattavia säästöjä. Tämä mahdollisuus ja kehittämistyön aikataulu huomioon ottaen säädösehdotuksessa esitetään, että järjestelmille varataan tässä vaiheessa 1,1 mrd. €.

Tämän rahoitusvälineen pääasiallinen kohderyhmä ovat raja- ja viisumisäännöstöä täytäntöönpanosta vastaavat jäsenvaltioiden yksiköt, kuten rajavartiolaitos, poliisi ja konsuli-viranomaiset.

3.2 Turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto

Turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta tuetaan turvapaikkapolitiikkaa, laillista maahanmuuttoa, kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista ja palautuksia. Uudella rahastolla komissio pyrkii yksinkertaistamaan rahoitusjärjestelmää ja varmistamaan rahoituksen helpomman saatavuuden. Rahoituksen jakamisessa tullaan jatkossakin käyttämään sekä laadullisia että määrällisiä indikaattoreita ja vuosiohjelmien sijaan rahoitus tulee perustumaan monivuotiseen rahoitusohjelmaan, jota edeltää komission ja jäsenmaiden välinen vuoropuhelu. Rahoitusta tullaan antamaan kahdella tavalla: Perusrahoituksena ja joustavana rahoituksena, joista jälkimmäinen tulee perustumaan jäsenmaiden kansallisen rahoituksen saatavuuteen.

Komissio ehdottaa vuosiksi 2014–2020 turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa varten 3 869 miljoonan euron määrärahan. Yli 80 pro-

senttia tästä (3 232 miljoonaa euroa) on tarkoitus käyttää jäsenvaltioiden kansallisiin ohjelmiin. Komission on määrä hallinnoida keskitetysti 637:ää miljoonaa euroa, jotka käytetään unionin toimien rahoittamiseen, hätäapuun, Euroopan maahanmuuttoverkkoon, tekniseen apuun sekä unionin virastojen operatiivisten erityistehtävien suorittamiseen.

Suurin osa rahaston käytettävissä olevista varoista ohjataan jäsenvaltioiden kansallisiin ohjelmiin, jotka kattavat koko ohjelmakauden 2014–2020. Tätä varten kullekin jäsenvaltiolle rahastosta kohdennettavat varat muodostuvat perusosasta ja muuttuvasta osasta. Väliarvioinnin jälkeen rahastosta voidaan vielä myöntää lisävaroja varainhoitovuodesta 2018 alkaen.

Rahoituksen perusosa vahvistetaan tuoreimpien käytettävissä olevien, muuttovirtoja koskevien tilastotietojen perusteella. Tilastot koskevat muun muassa ensimmäisten turvapaikkahakemusten määrää, pakolaisaseman tai tilapäisen suojelun myöntämispäätöksiä, uudelleensijoitettujen pakolaisten määrää, laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten määrää ja liikkeitä, kansallisten viranomaisten antamia palauttamispäätöksiä sekä toteutuneiden palautusten määrää. Samoja tietoja on käytetty tähän asti Euroopan pakolaisrahaston, kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten perustetun eurooppalaisen rahaston sekä Euroopan paluurahaston mukaisten määrärahojen laskemiseen. Kansallisten ohjelmien täytäntöönpanoon tarvittavan kriittisen massan varmistamiseksi kunkin jäsenvaltion määrärahoihin lisätään 5 miljoonan euron vähimmäismäärä.

Kullekin yksittäiselle jäsenvaltiolle myönnetty perusosa toimii pohjana toimintalinjoja koskevalle vuoropuhelulle ja siihen perustuvalla monivuotisten ohjelmien laatimiselle. Näiden tarkoituksena on toisaalta tukea pientä määrää unionin pakollisia tavoitteita (kuten Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän lujittaminen varmistamalla unionin turvapaikkasäännöstön tehokas ja yhdenmukainen soveltaminen tai sellaisen tuettua vapaaehtoista paluuta koskevan ohjelman laatiminen, joka sisältää uudelleenkotouttamista koskevan osion) ja toisaalta ottaa huomioon kunkin jäsenvaltion erityistarpeet.

Rahoituksen muuttuva osa myönnetään sen jälkeen, kun edellä mainittu toimintalinjoja koskeva vuoropuhelu on käyty, niille jäsenvaltioille, jotka ovat halukkaita työskentelemään aloilla, joilla toimiminen riippuu niiden poliittisesta sitoutumisesta ja valmiudesta toimia tai tehdä yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden kanssa. Tämä koskee toisaalta tiettyjen erityistoimien toteuttamista, kuten turvapaikkahakemusten yhteiskäsittelyä, yhteisiä palauttamisoperaatioita ja yhteisten muuttokeskusten perustamista, ja toisaalta uudelleensijoittamis- ja siirto-operaatioiden toteuttamista.

Uudelleensijoittamisen osalta jäsenvaltiot saavat joka toinen vuosi kertakorvauksina taloudellisia kannustimia niiden sitoumusten perusteella, jotka ne tekevät unionin yhteisten uudelleensijoittamista koskevien painopisteiden vahvistamisen jälkeen. Kannustimista päätetään poliittisessa prosessissa, johon osallistuvat Euroopan parlamentti ja neuvosto ja johon vaikuttavat jäsenvaltioissa ja unionin tasolla tehdyt poliittiset linjaukset. Taloudellisilla kannustimilla pyritään kahteen tavoitteeseen, joista toinen on määrällinen ja toinen laadullinen. Määrällisenä tavoitteena on lisätä huomattavasti uudelleensijoittamisten määrää, joka on nykyisin hyvin pieni. Laadullisena tavoitteena on vahvistaa toiminnan eurooppalaista ulottuvuutta toteuttamalla unionin yhteiset uudelleensijoittamista koskevat painopisteet. Nämä painopisteet ovat ennalta määritetyt, mutta silti dynaamiset. Jäsenvaltiot saavat lisäksi samantapaisen sitoumusprosessin perusteella säännöllisin välein taloudellisia kannustimia kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden siirtämistä varten.

Osa määrärahoista jaetaan ohjelmakauden puolivälissä, väliarvioinnin jälkeen. Näin voidaan kohdentaa lisävaroja toisaalta niille jäsenvaltioille, joiden muuttovirroissa tapahtuu merkittäviä muutoksia ja joilla on turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin liittyviä erityistarpeita, ja toisaalta niille jäsenvaltioille, jotka ovat halukkaita osallistumaan erityistoimien täytäntöönpanoon. Näitä painopisteitä voidaan tarkistaa sen hetkisen poliittisen tilanteen mukaisesti.

Rahastosta osoitetaan määrärahoja myös virastoille operatiivisiin erityistehtäviin, edel-

lyttäen että tehtävät kuuluvat virastojen toimenkuvaan ja täydentävät niiden työohjelmaa. Tämä koskee erityisesti sellaisia Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) toimia, jotka liittyvät turvapaikka-asioihin, sekä Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston (Frontex) toimia, jotka liittyvät laittomaan maahanmuuttoon. Nämä toimet toteutetaan EU:n sisällä ja sen ulkopuolella ja niihin tarvitaan virastojen operatiivista erityisosaamista.

Turvapaikkapolitiikan alueella rahastosta rahoitetaan ensisijaisesti yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittämistä. Jäsenmaille tarjotaan tukea pakolaisten vastaanoton ja turvapaikkajärjestelmien kehittämiseen. Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisen suhteen painopiste tulee jatkossa olemaan kansallisten ohjelmien sijaan paikallisissa tai alueellisissa, tarkemmin kohdistetuissa toimenpiteissä (kansalaistaitojen koulutus, osallistuminen yhteiskunnalliseen elämään, tasavertainen mahdollisuudet saada palveluja ym.) jotka kohdistetaan aiempien ohjelmien tapaan erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville maahanmuuttajille. Laillista maahanmuuttoa tuetaan liikkuvuus-kumppanuus (Mobility Partnerships) -instrumenttien kautta, silloin kun ne palvelevat EU:n maahanmuuttotavoitteita.

Palautusten suhteen painopiste tulee siirtymään kapasiteetin rakentamisesta mm. avustetun vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen tukemiseen sekä palautettavien kohtelun parantamiseen erityisesti vankeusolosuhteissa. Rahoitusta tullaan osoittamaan jäsenmaiden ohella kolmansille maille omien kansalaistensa uudelleen vastaanottamista ja uudelleen kotouttamista varten.

3.3 Rahastoihin sovellettavat yleiset säännökset

Asetuksessa vahvistetaan menojen rahoittamiseen sovellettavat yleiset säännöt, jotka koskevat erityisesti kumppanuuksia, ohjelmasuunnittelua, raportointia, seuranta ja arviointia, jäsenvaltioissa perustettavia hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä sekä tilien tarkastamista ja hyväksymistä. Yleisiä säännök-

siä koskevan asetuksen tarkoituksena on luoda edellytykset politiikkaan perustuvalla ja tulospainotteisella rahoituksella, täytäntöönpanomekanismien yksinkertaistamiselle, joustavuuden lisäämiselle täytäntöönpanossa ja tehokkaalle seuranta- ja arviointikehykselle.

3.4 Hätäapu ja kolmansissa maissa tai niihin liittyvät toimet

Molempiin rahastoesityksiin liittyy erityisäännös, jonka nojalla unioni voi toteuttaa nopeita toimia hätätilanteissa. Tällaisista hätäaputoimista päättää aina komissio, mutta niitä voivat ehdottaa myös jäsenvaltiot, unionin virastot, kansainväliset järjestöt tai SEUT-sopimuksen 71 artiklan nojalla perustettu sisäisen turvallisuuden pysyvä komitea (COSI). Hätäapu ei rajoitu vain EU:n alueelle, vaan sitä voidaan myöntää myös kolmansissa maissa toteuttaviin tai niihin liittyviin toimenpiteisiin.

Molempiin rahastoesityksiin sisältyy myös ulkoinen ulottuvuus, jonka puitteissa myönnettäisiin kohdennettua tukea kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön tehostamiseen sellaisilla alueilla, joilla on merkitystä unionin maahanmuuttopolitiikan ja sisäisen turvallisuuden tavoitteiden kanssa. Poliisiyhteistyön, rikollisuuden torjumisen ja ehkäisemisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen puitteissa rahoitusta voidaan myöntää esimerkiksi lyhytaikaisiin operaatioihin, jotka vaikuttavat suoraan unionin turvallisuuteen (esim. teknisten laitteiden hankinta, riskiarvioinnit, rahoitustuki tietoisuuden lisäämiseen ja viestintään). Ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineestä voidaan myöntää tukea esimerkiksi Eurosurin puitteissa kolmansien maiden rajavalvontajärjestelmien- ja infrastruktuurien linkittämiseen unionin vastaaviin järjestelmiin. Rahastoista ei kuitenkaan rahoiteta suoraan kehitystä tukevia toimia, vaan niillä täydennetään tarvittaessa rahoitusapua, jota annetaan unionin ulkoisista välineistä. Tällaisen tuen toteuttamisessa pyritään noudattamaan täysin johdonmukaisesti asianomaista maata tai aluetta koskevan unionin ulkoisen toiminnan ja ulkopolitiikan periaatteita ja yleisiä tavoitteita. Toimien täydentävyys varmistetaan tehosta-

malla koordinoitua Euroopan ulkosuhdehallinnon ja asianomaisten komission yksiköiden kanssa.

3.5 Unionin virastot

Rahastoasetusehdotuksiin liittyy myös mahdollisuus osoittaa käytettävissä olevia määrärahoja sisäasioiden alaisille EU- virastoille operatiivisiin erityistehtäviin, edellyttäen että tehtävät kuuluvat virastojen toimenkuvaan ja täydentävät niiden työohjelmaa. Ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen osalta tämä koskee erityisesti Frontexia (Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto), Europolia (Euroopan poliisivirasto), CEPOLia (Euroopan poliisiakatemia), EU:n tietohallintovirastoa sekä EASOa (Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto), jolloin rahoitusta voidaan myöntää esimerkiksi rajavartijoille tarkoitettu turvapaikka-asioita koskevaan koulutukseen. Turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston osalta rahoitusta voidaan myöntää EASO:lle turvapaikka-asioiden osalta ja Frontexille laittomaan maahanmuuttoon liittyvien asioiden osalta.

3.6 Laajamittaiset tietojärjestelmät

Sisäisen turvallisuuden rahaston ulkopuolella varataan lisäksi 822 milj. € olemassa olevien laajojen tietojärjestelmien (Schengenin tietojärjestelmä SIS II, viisumitietojärjestelmä VIS ja Eurodac) hallintointiin.

4 Komission ehdotusten vaikutukset

Sisäasioiden rahoitusta koskevilla komission asetusehdotuksilla ei ole vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Sisäasioiden rahoitusohjelmat 2014-2020 tulevat sisältymään unionin tuleviin rahoituskehyksiin 2014-2020, jota käsitellään tunnuksetta U 40/2011 vp. Taloudelliset vaikutukset täsmentyvät osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta, ja lopputulos selviää vasta neuvottelujen päättyessä. Taloudelliset vaikutukset riippuvat erityisesti talousarvion koosta, rahoitusjärjestelmästä ja sektorioliittisista ratkaisuista.

Komissio esittää sisäasioiden kokonaisbudjetiksi yhteensä 10,911 mrd. € vuosille 2014–2020. Sisäasioiden rahoitus tulisi ehdotuksen mukaan kasvamaan lähes 40 % edellisestä rahoituskehyskaudesta (2007–2013), joskin

kokonaisrahoitus pysyisi siitä huolimatta edelleen alle 1 % EU:n budjetista. Komission esityksen mukaan sisäasioiden rahoitus jakaantuisi seuraavasti:

Sisäasioiden talousarvio 2014-2020	miljoonaa euroa (nykyhintoina)
Turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto (ml. EU:n uudelleensijoittamisohjelma)	3 869
Sisäisen turvallisuuden rahasto (ml. uudet laajat tietojärjestelmät)	4 648
Nykyiset laajat tietojärjestelmät ja tietohallintoverasto	822
Yhteensä	9 339
Sisäasioiden alalla toimivat EU-virastot (Europol, Frontex, EASO, Cepol, EMCDDA)	1 572
Yhteensä	10 911

Komissio ehdottaa vuosiksi 2014–2020 turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa varten 3 869 miljoonan euron määrärahan. Yli 80 prosenttia tästä (3 232 miljoonaa euroa) on tarkoitus käyttää jäsenvaltioiden kansallisiin ohjelmiin. Komission on määrä hallinnoida keskitetysti 637:ää miljoonaa euroa, jotka käytetään unionin toimien rahoittamiseen, hätäapuun, Euroopan maahanmuuttoverkkoon, tekniseen apuun sekä unionin virastojen operatiivisten erityistehtävien suorittamiseen.

Komission esityksen mukaan Suomen määrärahojen perusosuus koko rahoituskaudelle olisi n. 22,8 milj. euroa. Rahoituksen perusosa vahvistetaan tuoreimpien käytettävissä olevien muuttovirtoja koskevien tilastotietojen perusteella.

Ulkoraja- ja viisumiasioden rahoitusvälineen määrärahoiksi on varattu 3 520 milj. €. Tästä määrästä alustavasti noin 61 % (2 150 milj. €) kohdennetaan jäsenvaltioiden kansallisiin ohjelmiin ja Liettuan toteuttaman erityisen kauttakulkujärjestelmän tukemiseen, 31 % (1 100 milj. €) älykkäitä rajoja koskevan paketin kehittämiseen ja loput unionin toimiin, hätäapuun ja tekniseen tukeen. Ra-

hoitusta esitetään myönnettäväksi 1) perusmäärärahana, joka myönnetään heti rahoituskauden alussa, sekä 2) joustavana määrärahana, joka lisätään perusmäärärahaan ja myönnetään kahdessa vaiheessa. Alustavan laskelman mukaan Suomen kansallisen määrärahan perusosuus tulisi olemaan n. 35,3 milj. euroa. Osuus perustuu nykyistä ulkorajarahastoa varten tehtyihin laskelmiin.

Poliisiyhteistyötä koskevan rahoitusvälineelle on varattu määrärahoja rahoituskaudelle yhteensä 1 128 milj. €. Kokonaismäärärahoista jaetaan jäsenvaltioille 50 % (564 milj. euroa) kansallisia ohjelmia varten ja 50 % (564 milj. euroa) on osoitettu unionin toimiin, hätäapuun ja tekniseen tukeen, jonka komissio panee täytäntöön soveltaen suoraa ja välillistä hallinnointia. Kriteerit, joiden perusteella käytettävissä olevat varat jaetaan jäsenvaltioille, liittyvät jäsenvaltioiden ominaisuuksiin, joihin liittyy suojelutarve: 1) väestö 2) pinta-ala 3) lentokenttien ja satamien kautta kulkeva henkilö- ja tavaraliikenne sekä 4) unionin kannalta elintärkeä infrastruktuuri. Lisäksi (käänteiseksi) kriteeriksi on otettu 5) jäsenvaltioiden bruttokansantuote.

Jos Suomi saisi jäsenvaltioille jaettavasta määrärahasta 1-2%, Suomen osuus olisi n. 0,8-1,6 milj. euroa vuodessa.

5 Kansallinen käsittely

Komission ehdotuksia on käsitelty EU-asioiden komitean alaisessa turvapaikka- ja maahanmuuttojaostossa, oikeus- ja sisäasioiden jaostossa sekä EU-budjettijaostossa tammi-helmikuussa 2012.

6 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 rahoituskehyykseen osana rahoituskehyyksen 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 maaukoraja).

Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotusta keventää ohjelmien hallinnointia ja lisätä joustavuutta. luopumalla vuosiohjelmista ja siirtymällä monivuotisen ohjelman puit-

teissa 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 kyettään 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 laitton 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 laitton 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 raskaista 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 solidaarisuustoimia, 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. Olisi 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 sijoittamistoiminnasta ja epäselvyyksiä välttämiseksi niistä säädetään omassa artiklassaan.

Palautuksiin liittyen komissio korostaa tuettua 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 laitottoman 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 viisumiasioiden rahoitusvälinettä 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 Schengenjärjestelmän keskeisen elementin toimivuutta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että rahoitusvälineellä tuetaan EU:n yhdenmukaista rajavalvontaa (IBM) vahvistavia ja neliporlaiseen rajaturvallisuusmalliin sekä yhdessä hyväksytyihin 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-tasojen (teknisten) hankkeiden kehittäminen (EUROSUR, EES, RTP), ottaen kuitenkin huomioon, että järjestelmien perustamista koskeva lainsäädäntövalmistelu on vasta viireillä. 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-tasojen 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 rahoitusvälinettä 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 vii-

sumivapauteen 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 rasisista 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 viisumiasioiden rahoitusvälineessä olisi tärkeää tukea ulkorajavalvontaan ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä kansallisia toimia myös osin kuin turvallisuusuhilla 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 jakorusteet 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 rahoitusta. On kuitenkin muistettava, että lähtökohtaisesti jokainen jäsenvaltio on vastuussa rajaturvallisuuden perusrakenteiden olemassaolosta.

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

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

Valtioneuvosto yhtyy valtaosin komission näkemyksiin rahoitusohjelman tavoitteista. Sisäisen turvallisuuden rahoitusta tulee kohdentaa ensisijaisesti sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanon 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 poikkisektoraalisen lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten tehokkaan yhteistyön tukemisen. On myös tärkeää, että sisäisen turvallisuuden rahaston tavoitteisiin sisältyy tuki sille, että rajat ylittävää, vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta voidaan käsitellä tehokkaasti myös syyttäjä- ja tuomioistuinvaiheessa. Samoin on tärkeää, että rikosentorjunta ja rikosuhrien suojelu 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 tutkintaryhmiä, voitaisiin tukea rahastosta sellaisissakin tilanteissa, joissa osapuolena on EU:n ulkopuolinen kolmas maa. Tyypillinen esimerkki yhteisestä operaatiosta voisi olla suuronnettomuuteen tai luonnononnettomuuteen liittyvä kahden tai useamman jäsenvaltion yhteinen uhrintunnistusooperaatio kolmannessa maassa. Rahoitusinstrumenttien toiminnallisuuden varmistamiseksi mm. EU:n ulkosuhdehallinnon rooli tulee huomioida.

Jäsenvaltioille kohdennettava rahoitus on tarkoitus 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 turvallisuustilanteessa tapahtuviin yllättäviin muutoksiin ja kriiseihin.

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