

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmä)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmä) (U 2/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kansainvälisen yhteistyön yksikön päällikkö, evl Mika Rytönen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Hannele Taavila, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Tero Mikkola, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Hanna-Mari Kotivuori, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Pekka Hyvönen, ulkoasiainministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- erityisasiantuntija Tuomas Koljonen, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Mari Hämäläinen, Poliisihallitus
- merenkulkujohtaja Tuomas Routa, Liikenteen turvallisuusvirasto
- oikeudellinen asiantuntija Mikko Aarnio, Amnesty International, Suomen osasto ry
- professori Juha Raitio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- maa- ja metsätalousministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Finnair Oyj
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- IOM Helsinki
- Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmä

Komission ehdotus raja- ja merivartiojärjestelmäasetukseksi (myöhemmin EuRMV-asetus) sisältää Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmän sekä rajavallvonnan jaetun vastuun periaatteen määrittämisen (3 ja 5 artiklat). Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmään (EuRMV) kuuluisivat EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin pohjalte perustettava Euroopan raja- ja merivartiovirasto (myöhemmin virasto) ja kansalliset rajavartioviranomaiset sekä rannikkovartiostot niiltä osin, kuin ne tekevät rajavallvontatehtäviä.

EuRMV olisi vastuussa Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden toimeenpanosta (5 artikla). Yhdennetty rajaturvallisuus määriteltäisiin nyt ensimmäistä kertaa EU:n lainsäädännössä (4 artikla). Lisäksi laadittaisiin rajaturvallisuudelle yhteiset standardit.

Jaetulla vastuulla tarkoitetaan sitä, että normaalitilanteissa jäsenvaltiot vastaavat ulkorajojensa valvonnasta. Virasto tukee jäsenvaltioita ja arvioi tilannetta sekä jäsenvaltioiden kykyä suoriutua tehtävistään. Kriisitilanteissa virasto ottaa vastuuta ulkorajavallvonnasta etenkin silloin, kun Schengen-alueen toimintakyky on vaarassa.

Euroopan raja- ja merivartiovirasto

Uudelleen nimetyn viraston tehtäviä laajennettaisiin (7 artikla). Sille esitetään keskeistä roolia yhdennetyn rajaturvallisuuden tehokkaan toimeenpanon varmistamisessa ja sen roolia meripelastuksessa vahvistettaisiin. Virastoon perustettaisiin valvonta- ja riskianalyysikeskus, joka pitäisi yllä rajaturvallisuuden tilannekuvaa ja arvioisi siihen liittyviä riskejä sekä jäsenvaltioiden kykyä suoriutua ulkorajavallvonnastaan (10 artikla).

Virasto voisi riskianalyysin perusteella ja viraston hallintoneuvostoa konsultoituaan lähettää yhdysenkilön jäsenvaltion rajavallvonnan kansalliseen koordinaatiokeskukseen (11 artikla). Yhdysenkilön tehtävänä olisi tehostaa tietojen vaihtoa ja yhteistyötä kyseisen jäsenvaltion ja viraston välillä. Yhdysenkilölle tulisi antaa pääsy kansalliseen rajavallvonnan tilannekuvaan ja muihin tarpeellisiin tietoihin.

Komissio esittää jäsenvaltioiden ulkorajavallvonnassa havaittujen haavoittuvuuksien korjaamiseen kolmiportaista mekanismia (12 ja 18 artiklat). Ensimmäisessä vaiheessa jäsenvaltio velvoitettaisiin korjaamaan havaitut puutteet viraston pääjohtajan päätöksellä. Jos jäsenvaltio ei korjaisi puutteita annetussa määräajassa, toisessa vaiheessa päätöksen tekisi viraston hallintoneuvosto. Jos edelleenkin puutteita ei korjattaisi ja ne aiheuttaisivat vaaraa Schengen-järjestelmän toimivuudelle, voisi komissio tehdä virastoa konsultoituaan päätöksen tarvittavista viraston toimenpiteistä komitologiamenettelyssä (EU N:o 182/2011). Samalla päätöksellä jäsenvaltio velvoitettaisiin tekemään yhteistyötä viraston kanssa. Artiklan 18 mukainen päätöksenteko tulisi kyseeseen myös tilanteissa, missä suhteettoman suuri maahantulon paine ulkorajalla vaarantaisi Schengen-järjestelmän toiminnan. Operaation käynnistämiseksi ehdotetaan tiukkoja aikavaatimuksia, joi-

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2016 vp

den mukaan viimeistään viiden päivän kuluttua päätöksestä tarvittavat rajavartijat ja kalusto lähetetään alueelle.

EuRMV-asetusehdotuksen (5 artikla) mukaan virasto olisi vastuussa rajavalvonnasta kriisitilanteissa pakotetun avun aikana, mutta toisaalta asetuksessa ei muutettaisi nykyisin käytössä olevia toimivaltasuhteita (15 ja 39 artiklat), joiden mukaan viraston kyseisen jäsenvaltion alueelle lähettämät ryhmät olisivat isäntävaltion johdossa, kuten muissakin viraston koordinoimissa rajaturvallisuusoperaatioissa. Lähettämistä edeltäisi operaatiosuunnitelman laadinta yhteistyössä viraston ja kyseisen jäsenvaltion välillä. Ryhmien jäsenet voisivat käyttää toimivaltuuksiaan pääsääntöisesti vain isäntävaltion rajavartijoiden läsnä ollessa ja voimakeinoja vain isäntävaltion rajavartijoiden läsnä ollessa, jollei isäntävaltio valtuuta heitä toimimaan puolestaan.

Viraston käyttöön perustettaisiin vähintään 1 500 rajavartijan nopean toiminnan reservi, johon jäsenvaltioiden pitäisi osoittaa 2—3 % niiden rajavartijavahvuudesta (19 artikla). Käytettäessä nopean toiminnan reservejä jäsenvaltioilla ei olisi mahdollisuutta kieltäytyä antamasta tukeaan omaan vaikeaan rajatilanteeseen vetoamalla. Tämän lisäksi käytössä olisivat edelleen Euroopan rajavartijaryhmät ja tekninen kalustoreservi, sekä palautustoimintojen tukemiseen esitettävät uudet henkilöstöreservit. Henkilöstön ja kaluston lähettäminen operaatioihin muiden kuin nopean toiminnan reservien osalta olisi edelleen vapaaehtoista ja perustuisi viraston ja jäsenvaltion välisen vuotuisten neuvottelujen perusteella tehtyyn sopimukseen. Virasto voisi kriisitilanteissa pyytää jäsenmailta nopean toiminnan reservin lisäksi myös vuosisuunnittelun ulkopuolelta rajavartijaryhmiä ja kalustoa. Näihin operaatioihin osallistuminen ei olisi pakollista, jos jäsenvaltion oma tilanne ei sitä mahdollistaisi.

Viraston roolia palautuksissa vahvistettaisiin perustamalla palautustoimisto, joka avustaisi jäsenvaltioita ja koordinoisi palautusoperaatioita (26 artikla). Palautustoimintayhteistyötä varten muodostettaisiin henkilöstöreservit palautus- ja Hotspot-toimintaa varten (28—31 artiklat). (Hotspot-toimintaa ei ole aikaisemmin määritelty EU-tasolla, eikä sitä ole määritelty myöskään EuRMV-ehdotuksessa. Yleensä Hotspotilla tarkoitetaan rekisteröintikeskusta, jossa laittomat maahantulijat identifioidaan ja rekisteröidään, sekä heille suoritetaan tarvittavat rekisteritarkastukset.) Jäsenvaltioiden tulisi nimetä henkilöstöään reserviin viraston päättämien tehtävänkuvausten mukaisesti. Virasto lähettäisi reservistä tarvittavat henkilöt operaatioihin. Lisäksi viraston roolia Hotspot-konseptin koordinoimisessa lisättäisiin. Asetuksessa ei määritellä jäsenvaltioille kiintiöitä, jotka niiden olisi osoitettava palautustoimintoja tekeviin henkilöreserveihin tai Hotspot-toimintaan. Virasto olisi velvollinen tekemään palautustoiminnoista vuosisuunnitelman.

Viraston yhteistoimintamahdollisuuksia kolmansien maiden kanssa lisättäisiin (53 artikla). Virasto voisi koordinoida yhteisoperaatioita jäsenvaltioiden ja naapurina olevien kolmansien maiden kanssa sekä käynnistää ja rahoittaa teknisiä avustushankkeita kolmansissa maissa. Virasto voisi tehdä myös palautuksiin liittyvää yhteistyötä mukaan luettuna matkustusasiakirjojen hankkiminen palautettaville.

Virasto velvoitettaisiin tiiviimpään yhteistyöhön unionin muiden virastojen ja toimijoiden kanssa EuRMV-ehdotuksen toimialaan kuuluvissa asioissa, erityisesti laittoman maahantulon ja rajat ylittävän rikollisuuden, kuten ihmisalakuljetuksen, ihmiskaupan ja terrorismin torjunnassa (51

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2016 vp

artikla). Lisäksi virasto velvoitettaisiin yhteistyöhön komission kanssa tulliyhteistyöasioissa, kuten tullivalvontaan liittyvässä riskianalyysissa.

Virastolle annettaisiin mahdollisuus tietojärjestelmän perustamiseen, jolla voitaisiin vaihtaa viraston tehtäviin liittyvää turvaluokiteltua tietoa komission ja jäsenvaltioiden, sekä soveltuvin osin muiden EU:n virastojen kanssa (43 artikla).

Viraston valtuuksia henkilötietojen käsittelyssä lisättäisiin siten, että mahdollistettaisiin operaatioiden ja kokeiluhankkeiden järjestäminen ja koordinointi sekä tietojen vaihto jäsenvaltioiden, Euroopan turvapaikkatukiviraston, Europolin, Eurojustin ja muiden unionin virastojen kanssa. EuRMV-ehdotuksen mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee noudattaa neuvoston asetusta yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ((EY) 45/2001). Henkilötietojen käsittelyn tulee noudattaa suhteellisuusperiaatetta ja sen tulee rajoittua asetuksessa määriteltyjen tehtävien hoitoon. Henkilötietojen käsittelyn järjestelyistä päättäisi viraston hallintoneuvosto konsultoituaan Euroopan tietosuojavaltuutettua (44—48 artiklat).

Viraston pääjohtajan etenkin kriisitilanteisiin liittyvän päätöksenteon tueksi perustettaisiin valvontaneuvosto, johon kuuluisi viraston apulaispääjohtajan lisäksi neljä viraston korkeaa virkamiestä ja komission edustaja viraston hallintoneuvostossa (69 artikla).

Viraston hallittavaksi tulisi mahdollisia perusoikeuksien loukkauksia koskeva valitusmekanismi (72 artikla).

Viraston operaatioiden suunnittelua, niihin osallistuvan henkilöstön toimivaltuuksia ja viraston hallinnon järjestämistä koskevat säännökset säilyisivät pääosin ennallaan.

Rannikkovartiostoyhteistyö

Euroopan raja- ja merivartiostovirasto, Euroopan meriturvallisuusvirasto (EMSA) ja Euroopan kalastuksenvalvontavirasto (EFCA) velvoitettaisiin tekemään yhteistyötä kansallisten viranomaisten rannikkovartiostotoimintojen tukemiseksi. Samassa yhteydessä muutettaisiin kaikkien edellä mainittujen virastojen perustamisasetuksia vastaavasti (EuRMV 7 ja 52 artiklat, 1406/2002 (EMSA) 2 artiklan muutos ja uusi 2b artikla, 768/2005 (EFCA) 3 artiklan muutos ja uusi 7a artikla).

Virastot velvoitettaisiin tukemaan kansallisia viranomaisia niiden rannikkovartiostoyhteistoiminnassa kansallisella ja EU-tasolla, sekä tarkoituksenmukaisella tavalla myös kansainvälisellä tasolla. Yhteistoiminta voisi sisältää tietojen vaihtoa, yhdistämistä ja analysointia, valvonta- ja tiedonvaihtoteknologioiden tarjontaa, ja suorituskykyjen kehittämistä ja jakamista. Lisäksi virastot voisivat koordinoida yleisoperaatioita, jotka sisältäisivät useita rannikkovartiostotoimintoihin liittyviä tavoitteita.

Yhteistoiminnasta sovittaisiin tarkemmin yhteistyösopimuksin.

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2016 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa jäsenvaltioiden välisen rajaturvallisuusyhteistyön tiivistämistä ja syventämistä sekä EU:n rajaturvallisuusviraston roolin ja toimivaltuuksien vahvistamista. Valtioneuvosto ei kannata EU:n ylikansallista raja- ja merivartiojärjestelmää, joka muuttaisi jäsenvaltioiden rajavalvonnan johtovastuita, vaan rajaturvallisuusjärjestelmän tulee tulevaisuudessakin perustua jäsenvaltioiden vastuuseen omista rajoistaan. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen mukaisen Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmän perustaminen ei tarkoittaisi kansallisen ulkorajavalvonnan toimivallan siirtämistä EU:n ylikansalliselle rajavartiolaitokselle ja on siten Suomen tavoitteiden mukainen.

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että EuRMV-asetusehdotuksen mukaan virastolle tai muiden EU-maiden virkamiehille ei anneta itsenäisesti käytettäviä toimivaltuuksia Suomen alueella, vaan heidän on jatkossakin toimittava Rajavartiolaitoksen ohjeiden mukaan ja pääsääntöisesti suomalaisen rajavartijan läsnä ollessa. Tärkeää on, että viraston ja muiden EU-maiden virkamiehet noudattavat unionin ja vastaanottavan jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä sekä kansainvälistä oikeutta ja kunnioittavat perusoikeuksia.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että virastolle annetaan riittävät valtuudet arvioida monipuolisesti jäsenvaltioiden rajaturvallisuusjärjestelmien haavoittuvuuksia ja niiden kykyä vastata ulkorajojensa valvonnasta sekä siihen liittyvästä varautumisesta laittomaan maahantuloon ja rajat ylittävän rikollisuuden uhkiiin. Tällä toiminnalla täydennetään Schengen-arviointimekanismin toimintaa sekä pyritään ennakoimaan kriisitilanteisiin vastaamista. Virastolle annettavat toimivaltuudet tulee määritellä mahdollisimman selkeästi.

Valtioneuvosto kannattaa ensimmäisessä vaiheessa viraston pääjohtajalle ja toisessa vaiheessa viraston hallintoneuvostolle annettavaa oikeutta kehottaa jäsenvaltiota korjaamaan sen rajavalvonnassa havaitut puutteet ja haavoittuvuudet. Viimeaikaiset tapahtumat ovat osoittaneet, että unionilla tulisi olla myös järeämpiä keinoja velvoittaa jäsenvaltio yhteistoimintaan EU:n virastojen ja muiden jäsenvaltioiden kanssa tilanteissa, joissa Schengenin toimivuus on vaarassa. Valtioneuvosto on valmis siihen, että puutteidensa korjaamisen laiminlyönyt tai hallitsemattoman maahantulon kohteeksi joutunut jäsenvaltio voitaisiin komission komitologiamenettelyssä tehtävän päätöksen sijaan velvoittaa neuvoston määräenemmistöpäätöksellä ottamaan viraston tukea alueelleen sillä edellytyksellä, että kyseessä on tilanne, joka vaarantaa Schengen-järjestelmän toimivuuden. Valtioneuvosto kuitenkin edellyttää, että myös näissä tilanteissa operaation ja muun tuen osalta EU:n ja jäsenvaltioiden välisen vastuunjaon tulee pysyä ennallaan. Tämä tarkoittaa sitä, että viraston jäsenvaltion alueelle lähettämä henkilöstö toimii operaatiosuunnitelman mukaisesti apua vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten johdossa sekä vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön ja toimintaohjeiden mukaisesti.

Valtioneuvosto kannattaa yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän määrittelyä EU:ssa asetuksen tasolla sekä EU:n ja kansallisen tason yhdenmukaisen rajaturvallisuuden strategioiden laatimista. Strategioiden yhdenmukaisen toimeenpanon varmistamiseksi tulisi viraston ja jäsenvaltioiden yhteistyönä laatia yhteiset rajaturvallisuuden standardit.

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2016 vp

Suomi on ollut kokoonsa suhteutettuna yksi merkittävimmistä EU:n rajaturvallisuusvirasto Fron-
texin koordinoimaan toimintaan osallistuvista jäsenvaltioista. Viraston yksi merkittävimmistä
ongelmista on ollut, etteivät jäsenvaltiot ole osallistuneet riittävästi sen koordinoimaan toimin-
taan. Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että nyt kaikki jäsenvaltiot velvoitettaisiin osallistumaan
nopean toiminnan reserviin, ja myös muuhun viraston koordinoimaan toimintaan osallistuminen
olisi osittain nykyistä velvoittavampaa. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että myös
Suomi voi joutua tilanteeseen, jossa se tarvitsee viraston koordinoimaa tukea.

Kaluston ja henkilöstön lähettämisessä viraston koordinoimiin operaatioihin valtioneuvosto on
valmis siihen, että jäsenvaltiot velvoitetaan osallistumaan viraston nopean toiminnan reserviin
suhteessa niiden rajavalvontaviranomaisten kokoon. Komission ehdottama 2 %:n osuus rajavar-
tijoista tarkoittaisi Suomen osalta noin 40 rajavartiomiestä. Valtioneuvosto edellyttää, että no-
pean toiminnan reservin lisäksi operaatioihin lähetettävän henkilöstön ja kaluston määrän tulee
perustua viraston kanssa yhteistyössä laadittavaan vuosisuunnitelmaan ja läpinäkyviin peruste-
isiin siten, että kunkin jäsenvaltion rajatilanne ja resurssit otetaan huomioon. Vuosisuunnittelu pe-
rusteineen on edellytys sille, että Rajavartiolaitos voi suunnitella toimintaansa ja varmistaa riittä-
vät resurssit rajavalvonnassa.

Valtioneuvosto kannattaa yhteisen riskianalyysimallin pakollista käyttämistä viraston lisäksi
myös jäsenvaltioissa sekä viraston riskianalyysitoiminnan laajentamista kattamaan kaikki yhden-
netyn rajaturvallisuuden ulottuvuudet mukaan luettuna maahantulijoiden laitton edelleen siirtymi-
nen sekä rajat ylittävä rikollisuus, kuten ihmiskauppa ja terrorismi siltä osin, kun ne liittyvät ul-
korajavalvontaan.

Valtioneuvosto kannattaa viraston toimivaltuuksien vahvistamista palautustoimintaan liittyen,
mutta katsoo, että palautusasiantuntijoiden lähettäminen operaatioihin ja muihin tukitoimiin tu-
lee järjestää kuten rajaturvallisuusoperaatioihin osallistuvien osalta, eli vuosisuunnitelmiin pe-
rustuen ja viraston erillisten pyyntöjen perusteella. Jäsenvaltioilla tulee myös olla mahdollisuus
olla lähettämättä reserviin nimettyjä henkilöitä, jos tilanne omassa maassa sitä edellyttää. Vi-
raston palautuksiin ja maahanmuuton tukitoimintoihin liittyvät tehtävät tulee määritellä selkeästi
huomioiden muun muassa tehtävien jaon Euroopan turvapaikkatukiviraston kanssa.

Valtioneuvosto kannattaa viraston yhteistyön lisäämistä muiden unionin virastojen ja toimijoi-
den sekä relevanttien kansainvälisten organisaatioiden kanssa. Virastojen yhteistyön kehittämi-
sessä on kuitenkin huomioitava jäsenvaltioita ja virastoja velvoittava unionin lainsäädäntö. Eu-
roopan meriturvallisuusviraston osalta olisi erityisesti huomioitava alusliikenteen seurantadirek-
tiivi sekä kansainväliset, alusliikenteen valvontaa koskevat sopimukset.

Ehdotuksen käsittelyn yhteydessä olisi Euroopan meriturvallisuusviraston (EMSA) osalta arvioi-
tava tarkemmin sitä, voidaanko uusi tehtävä säätää viraston keskeiseksi tehtäväksi sekä sitä, onko
tehtävä riittävän selkeästi määritelty ottaen huomioon jäsenvaltioita velvoittavat unionin sään-
nökset ja unionin tiedonvaihtojärjestelmien hallinnointia koskevat säännökset. Lisäksi olisi arvi-
oitava millaisia vaikutuksia ehdotuksella olisi Euroopan meriturvallisuusviraston merenkulkua
palvelevien keskeisten tehtävien hoitamiseen sekä viraston henkilöstöön ja talouteen. Valtioneu-
vosto pitää tärkeänä, että EMSA:n perustehtävät merenkulun turvallisuuden ylläpitämiseksi ja

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2016 vp

parantamiseksi ja meriympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi eivät uusien tehtävien myötä saa vaarantua.

Valtioneuvosto katsoo, että Euroopan kalastuksenvalvontaviraston (EFCA) osalta ehdotuksessa vuosille 2017—2020 esitetyn lisäresursointitarpeen perusteina olevat tehtävät on esitetty hyvin yleisellä tasolla. Tehtävien sisällöstä tulee pyrkiä saamaan tarkennettu erittely, jotta niiden tarpeellisuutta ja mahdollisesti tarvittavien lisäresurssien mitoitusta pystytään arvioimaan. Valtioneuvosto katsoo, että mahdollisten lisäresurssien tulisi olla lähtökohtaisesti väliaikaisia. Valtioneuvosto toteaa, että maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan osalta ei nähdä tarvetta lisätä kansallista rahoitusta tai henkilöstöresursseja EFCA:n perustamisasetuksen muutosehdotuksen perusteella. EFCA:n tehtävien lisäämisen ei arvioida, eikä sen tule aiheuttaa tai edellyttää Suomessa sellaisia kansallisia toimenpiteitä, joista aiheutuisi lisäkustannuksia tai tarvetta henkilöstöresurssien lisäämiselle.

Virastojen toiminnan tulee olla toisiaan täydentävää ja tukevaa. EuRMV-viraston tehtävien laajentaminen ei saa johtaa päällekkäisyyksiin toisten virastojen kanssa.

Valtioneuvosto katsoo, että Hotspot-konsepti tulee määritellä ja siitä säätää unionin lainsäädännössä. Konseptia ja jäsenvaltioiden osallistumista konseptin toimeenpanoon tulee tarkastella osana viraston koordinoimaa toimintaa, ei erillisenä asiana. Vastuut ja toimintaperiaatteet tulee määritellä selkeästi. Toiminnan tavoitteena tulee olla ulkorajavalvonnan tehostaminen siten, että tulijat saadaan viranomaistoimenpiteiden kohteiksi heti heidän ylittyään ulkorajan. Lisäksi tulee taata määrällisesti riittävien ja riittävän laajojen Hotspot-keskusten perustaminen tulijoiden puhuttamiseksi ja rekisteröimiseksi, sekä ensilinjan ulkorajavaltioiden riittävästä vastaanottokapasiteetista huolehtiminen siten, että tulijat pysyvät viranomaisten valvonnassa prosessin kaikissa vaiheissa.

Valtioneuvosto katsoo, että viraston pääjohtajaa etenkin kriisitilanteissa avustavan valvontaneuvoston ehdotettu kokoonpano ei takaa riittävää rajavalvonta-asioiden tuntemusta ja jäsenvaltioiden näkemyksen huomioimista. Rajavalvonnan kokemukseen perustuvan päätöksen teon kannalta olisi tärkeää, että valvontaneuvostoon kuuluisi myös jäsenvaltioiden edustajia.

Valtioneuvosto katsoo, että virastolle tulee antaa sen tehtävissä tarvittavat valtuudet henkilötietojen käsittelyyn ja tukee komission esitystä tältä osin. Tietojen tehokkaampi käyttö parantaisi erityisesti toimintaa ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa järjestäviä rikollisorganisaatioita vastaan. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että henkilötietojen käsittelyn tulee olla selkeästi ja tarkkarajaisesti määriteltyä sekä noudattaa suhteellisuusperiaatetta.

Valtioneuvosto katsoo, että viraston hallinnoitavaksi ehdotetulla epäiltyjä perusoikeusloukkauksia koskevalla valitusmekanismilla ei tulisi muuttaa nykyistä käytäntöä, jonka mukaan jäsenvaltiot käsittelevät omia operaatioitaan koskevat valitukset itse.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, ettei asetuksilla muuteta olemassa olevia perus-, ihmisoikeus- ja tietosuojaa koskevia periaatteita ja käytänteitä.

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2016 vp

Valtioneuvosto katsoo, että nopeasti kasvanut turvapaikanhakijoiden määrä asettaa jäsenvaltioille suuria haasteita, joihin vastaaminen edellyttää määrätietoisia, vaikuttavia ja tehokkaasti toimeenpantavia toimia kaikilla politiikkasektoreilla.

Tavoitteena tulee olla määrärahojen tuloksellinen, kustannustehokas ja todellisiin tarpeisiin perustuva käyttö. Ehdotusten taloudelliset vaikutukset valtion talousarvion ja EU-budjetin osalta on vielä tarpeen selvittää. Selvitys tulee tehdä EU-budjetin osalta ennen kuin harkitaan rahoitushysten mahdollistamien erityis- tai joustovälineiden käyttöä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että rahoitus pyritään hoitamaan valtiontalouden kehysten ja nykyisen EU:n rahoituskehyksen puitteissa resursseja tarvittaessa uudelleen kohdentamalla.

Valtioneuvosto kannattaa rannikkovartiointiin liittyvän yhteistyön lisäämistä, mutta katsoo, että vastuu rannikkovartiointin toteuttamisesta tulee jatkossakin olla jäsenvaltioilla ja kehittämisen tulee perustua jäsenvaltioiden omaan lainsäädäntöön.

Valtioneuvosto näkee tärkeäksi EU:n virastojen koordinoitun tuen jäsenvaltioille rannikkovartiointin kehittämisessä ja kannattaa niiden yhteistyön tiivistämistä. Valtioneuvosto katsoo, että yhteistyöjärjestelyjen tulee olla selkeät ja olemassa olevan yhteistyön luomat toiminnallisuudet ja verkostot tulee hyödyntää kehitystyössä täysimääräisesti. Euroopan raja- ja merivartiostojen koordinoimia yhteisoperaatioita tulisi hyödyntää sektorirajat ylittävän rannikkovartiointin kehittämiseen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission ehdotuksen tarkastelun lähtökohtia

Asetusehdotuksella on tarkoitus perustaa eurooppalainen raja- ja merivartiojärjestelmä yhdenne-
tyn eurooppalaisen rajavalvonnan varmistamiseksi. Komission pyrkimyksenä on nykytilasta poiketen hallita muuttoliikettä tehokkaasti ja varmistaa korkea turvallisuuden taso unionissa sekä samalla suojata henkilöiden vapaa liikkuvuus unionin sisällä. Ehdotus kuuluu komission ehdottamaan toimenpidepakettiin — niin sanottuun rajapakettiin — jolla pyritään varmistamaan ulkorajojen suojaaminen ja jäsenvaltioiden turvallisuus nykyistä paremmin. Valiokunnassa on samanaikaisesti käsiteltävänä myös valtioneuvoston kirjelmä U 1/2016 vp (Schengenin rajasäännösten muutos), josta valiokunta on antanut lausuntonsa HaVL 1/2016 vp. Yhdessä asiat U 1/2016 vp ja U 2/2016 vp muodostavat niin sanotun rajapaketin. Asian U 1/2016 vp tarkoituksena on lisätä osaltaan turvallisuutta unionin alueella, jolla ei suoriteta sisärajavalvontaa, ulottamalla ulkorajoilla rajatarkastukset asetusehdotuksesta tarkemmin ilmenevällä tavalla myös vapaan liikkuvuuden piirissä oleviin. Ehdotus on osaksi reaktio kasvaneeseen terrorismin uhkaan Euroopassa, mutta tarkoituksena on laajemminkin torjua sisäisen turvallisuuden uhkia.

Euroopan unioniin vuonna 2015 on kohdistunut ennen näkemättömän suuri paine sen ulkorajoilla. Arviolta yli 1,5 miljoonaa ihmistä on ylittänyt viime vuonna unionin ulkorajan laittomasti. Eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen ja niiden edelleen liikkumisen laajuus ovat osoittaneet, etteivät jäsenvaltiot ole kyenneet vastaamaan nykyrakenteella tällaisista suurista ja edelleen jatkuvista ihmisvirroista aiheutuviin haasteisiin. Valiokunnan käsitys on, ettei kyvyttömyys asianmukai-

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2016 vp

seen rajavalvontaan perustu ainakaan kaikilta osin eteläisessä Euroopassa suuriin ihmismääriin, vaan myös siihen, etteivät kaikki jäsenmaat ole pitkään tiedossa olleista uhkatekijöistä ja paineista huolimatta järjestäneet rajavalvontaansa, turvapaikanhakijoiden rekisteröintiä ja vastaanottojärjestelmiään asianmukaiselle tasolle. Kyseessä lienevät muun muassa hallintokulttuurin puutteet ja niihin liittyvät rakenteelliset heikkoudet. EU:n ulkorajojen valvonnan pettäminen on johtanut vakaviin ongelmiin Schengen-järjestelmän uskottavuuden ohella myös muun muassa Dublin III -asetuksen (EU) N:o 604/2013 osalta.

Alueella, jolla ei ole sisäisiä rajoja, laitton maahantulo yhden jäsenvaltion ulkorajan läpi vaikuttaa kaikkiin muihin Schengen-alueen jäsenvaltioihin. Muuttovirrat ovatkin päässeet laajalti liikkumaan vapaasti unionin sisällä, mikä on johtanut siihen, että useat jäsenmaat ovat ottaneet rajatar kastukset käyttöön sisärajoillaan. Konfliktialueilta on tullut Eurooppaan myös muun muassa ISISin joukkoihin liittyneitä kolmansien maiden kansalaisia. Mainittakoon, että Europolin arvion mukaan jopa 5 000 EU-kansalaista on lähtenyt Euroopasta konfliktialueille ja todennäköisimmin liittynyt ISISiin.

Valiokunta pitää selvänä, että sisärajan Schengen-alue on kestävä vain, jos ulkorajoja valvotaan tehokkaasti. Valiokunta yhtyy komission näkemykseen, että ulkorajojen valvonta on yhteinen etu, joka on toteutettava yhtenäisten ja korkeiden vaatimusten mukaisesti. Asiakokonaisuuteen liittyy myös turvapaikanhakijoiden rekisteröinti ja hallittu turvapaikkaprosessi mukaan lukien suojan antaminen kansainvälisen suojelun edellytysten täytyessä ja tehokas kielteisen päätöksen saaneiden palauttaminen.

Vuoden 2015 terrori-iskut ovat lisänneet huolta turvallisuudesta. Valiokunta toteaa, ettei rajavalvonnan avulla voida välttämättä taata täydellistä turvallisuutta, mutta valvonnan ja tarkastusten merkitys turvallisuuden ja tiedustelutiedon lisäämisessä sekä terrori-iskujen estämisessä on huomattava.

Asetusehdotus sisältää Euroopan yhdenmukaisen rajavalvonnan peruseriaatteen. Ehdotuksella on tarkoitus perustaa Euroopan raja- ja merivartiostojärjestelmä sekä Frontexin pohjalle rakentuva Euroopan raja- ja merivartiostovirasto. Virastolle annetaan nykyistä Frontexin toimivaltaa enemmän valtuuksia ulkorajojen valvonnassa ja palauttamisasioissa. Euroopan raja- ja merivartiostoviraston tehtävänä on panna tehokkaasti täytäntöön yhdenmukaisesti rajavalvontaa unionin tasolla. Pyrkimyksenä on poistaa kansallisen tason rajavalvonnan puutteita ja vahvistaa olennaisesti kykyä reagoida Euroopan unionin ulkorajoilla ennennäkemättömän mittaviin muuttovirtoihin. Valiokunta tähdentää asetusehdotuksen perusteluihin viitaten, ettei muuttoliikkekriisin aiheuttamiin haasteisiin voida vastata tyydyttävästi, jos jäsenvaltiot toimivat yhä edelleen koordinoimattomasti.

Valiokunta arvioi saamansa selvityksen perusteella, että käsiteltävänä olevan rajapaketin avulla voidaan tukea myös ulkosuhteiden hoitoa pyrittäessä Euroopan unionin puitteissa maahanmuuttovirtojen olennaisesti nykyistä parempaan hallintaan. Sillä voidaan arvioida myös olevan ennalta estävää muuttoliikkeitä hillitsevää vaikutusta. Samalla on tärkeää muistaa, että Euroopan pakolais- ja siirtolaistilanteeseen vastaaminen edellyttää joka tapauksessa laajaa keinovalikoimaa ja pitkäjänteistä toimintaa. Muuttoliikkeen juurisyihin voidaan vaikuttaa pitkällä aikavälillä EU-tason toimin yhteistyössä lähtömaiden ja kansainvälisen yhteisön kanssa hyödyntäen keinoja muun muassa kriisien ennalta ehkäisyä ja kriisinhallintaa, ihmissalakuljetuksen torjumista, kehi-

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2016 vp

tyspolitiikkaa, kaupallis-taloudellista yhteistyötä sekä hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen tukemista.

Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmä

Komission ehdotuksessa raja- ja merivartiojärjestelmäasetukseksi olennainen sisältö muodostuu ensinnäkin Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmästä sekä toiseksi rajavalvonnan jaetun vastuun periaatteesta. Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmään kuuluvat EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin pohjalle perustettava Euroopan raja- ja merivartiovirasto ja kansalliset rajavartioviranomaiset sekä rannikkovartiostot niiltä osin kuin ne tekevät rajavalvontatehtäviä. Tarkoitus on, että Euroopan raja- ja merivartiovirastolla on keskeinen vastuu Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden toimeenpanossa. Valiokunta pitää tärkeänä, että yhdenmukainen rajaturvallisuus määritellään nyt ensimmäistä kertaa EU:n lainsäädännössä ja että samalla rajaturvallisuudelle laaditaan yhteiset standardit.

Valiokunta toteaa, että rajavalvonnan jaetulla vastuulla tarkoitetaan sitä, että normaalitilanteissa jäsenvaltiot vastaavat ulkorajojensa valvonnasta. Virasto tukee jäsenvaltioita ja arvioi tilannetta sekä jäsenvaltioiden kykyä suoriutua tehtävistään. Kriisitilanteissa virasto ottaa vastuuta ulkorajavalvonnasta etenkin silloin, kun Schengen-alueen toimintakyky on vaarassa. Viraston aseman vahvistaminen on valiokunnan mielestä välttämätöntä. Frontexiin on kohdistettu enemmän odotuksia kuin sillä on ollut toimivaltuuksia. Operaatioihin jäsenvaltiot eivät myöskään ole olleet valmiita antamaan riittäviä resursseja.

Valiokunta ei kannata EU:n ylikansallista raja- ja merivartiojärjestelmää, joka muuttaisi jäsenvaltioiden rajavalvonnan johtovastuita. Rajaturvallisuusjärjestelmän tulee vastaisuudessaakin perustua jäsenvaltioiden vastuuseen omista rajoistaan. Asetusehdotuksen mukaisen Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmän perustaminen ei tarkoita sitä, että perustettaisiin ylikansallinen EU:n rajavartiolaitos tai että kansallisen ulkorajavalvonnan toimivalta siirrettäisiin Euroopan raja- ja merivartiovirastolle. Valiokunta tähdentää, että komission ehdotuksen tavoitteet jäsenvaltioiden välisen rajaturvallisuusyhteistyön tiivistämisestä ja syventämisestä sekä EU:n rajaturvallisuusviraston roolin ja toimivaltuuksien vahvistamisesta ovat Suomen tavoitteiden mukaisia. Niiden puitteissa tulee kyetä saamaan jokainen jäsenmaa vastuulliseen toimintaan yhdessä muiden kanssa yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Euroopan raja- ja merivartiovirasto

Frontexin pohjalle perustettavalle Euroopan raja- ja merivartiovirastolle ehdotetaan keskeistä roolia yhdenmukaisen rajaturvallisuuden tehokkaan toimeenpanon varmistamisessa. Myös viraston roolia meripelastuksessa on tarkoitus vahvistaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että virastoon perustetaan valvonta- ja riskianalyytikeskus, jonka tehtävänä on pitää yllä kattavaa rajaturvallisuuden tilannekuvaa ja arvioida siihen liittyviä riskejä sekä jäsenvaltioiden kykyä suoriutua ulkorajavalvonnastaan.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että virasto voi riskianalyysin perusteella ja viraston hallinto-neuvostoa konsultoituaan lähettää yhdyshenkilön jäsenvaltion rajavalvonnan kansalliseen koordinaatiokeskukseen. Tällaisen yhdyshenkilön tehtävänä on tehostaa tietojenvaihtoa ja yhteistyö-

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2016 vp

tä kyseisen jäsenvaltion ja viraston välillä. Tehtävänsä hoitamiseksi yhteyshenkilölle tulee antaa pääsy kansalliseen rajavalvonnan tilannekuvaan ja muihin tarpeellisiin tietoihin. Valiokunnan käsityksen mukaan tehokkaalla yhdyshenkilötoiminnalla jäsenvaltion ja viraston välillä voidaan ennalta ehkäistä ulkorajavalvonnan haavoittuvuuksia.

Asetusehdotuksessa komissio esittää jäsenvaltioiden ulkorajavalvonnassa havaittujen haavoittuvuuksien korjaamiseen kolmiportaista mekanismia. Ensimmäisessä vaiheessa jäsenvaltio veloitetaan korjaamaan havaitut puutteet viraston pääjohtajan päätöksellä. Jos jäsenvaltio ei korjaa puutteita annetussa määräajassa, toisessa vaiheessa päätöksen tekee viraston hallintoneuvosto. Jos edelleenkin puutteita ei korjata ja ne aiheuttavat vaaraa Schengen-järjestelmän toimivuudelle, voi komissio tehdä virastoa konsultoituaan päätöksen tarvittavista viraston toimenpiteistä komitologiamenettelyssä. Samalla päätöksellä jäsenvaltio veloitetaan tekemään yhteistyötä viraston kanssa. Hallintovaliokunta katsoo, että päätös jäsenvaltion velvoittamisesta ottamaan vastaan tilapäistä apua rajavalvontatehtäviinsä on komitologiamenettelyn sijasta jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi perusteltua tehdä neuvostossa. Tällä tavoin voidaan osaltaan turvata myös eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksia päätöksenteossa. Tällainen päätöksenteko tulee kyseeseen myös tilanteissa, jossa suhteettoman suuri maahantulon paine ulkorajalla vaarantaa Schengen-järjestelmän toiminnan. Operaation käynnistämiseksi ehdotetaan tiukkoja aikavaatimuksia, joiden mukaan viimeistään viiden päivän kuluttua päätöksestä tarvittavat rajavartijat ja kalusto lähetetään alueelle. Valiokunta pitää tärkeänä, että ulkorajavalvonnan ongelmiin voidaan puuttua mahdollisimman ennakoivasti, tehokkaasti ja asiantuntevasti. Luonnollinen lähtökohta on valiokunnan käsityksen mukaan, että jäsenvaltio noudattaa viraston asettamia velvoitteita ilman, että siitä syntyy erimielisyyttä viraston kanssa. Todettakoon tässä yhteydessä, että perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan PeVL 3/2016 vp, että sääntelyssä on kysymys lähinnä EU:n ulkorajojen valvontaa koskevien yhteistyömuotojen edelleen kehittämisestä. Mainitusta lausunnosta tarkemmin ilmenevin perustein perustuslakivaliokunnan mielestä tällainen sääntely ei ole perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta ongelmallista.

Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota asetusehdotuksen jossakin määrin ongelmalliseen sanamuotoon siitä, että Euroopan raja- ja merivartiovirasto on vastuussa rajavalvonnasta kriisitilanteissa pakotetun avun aikana. Tärkeää on, että tästä huolimatta asetusehdotuksessa ei muuteta nykyisiä toimivaltasuhteita, joiden mukaan viraston jäsenvaltion alueelle lähettämät rajavartijaryhmät ovat isäntävaltion johdossa, kuten muissakin viraston koordinoimissa rajaturvallisuusoperaatioissa. Lähettämistä edeltää operaatiosuunnitelman laadinta yhteistyössä viraston ja kyseisen jäsenvaltion välillä.

Valiokunta korostaa valtioneuvoston kantaan yhtyen jäsenvaltioiden ensisijaista vastuuta rajavalvonnastaan myös tilanteissa, joissa jäsenvaltio veloitetaan vastaanottamaan tilapäistä apua rajavalvontatehtäviinsä. Ehdotettu järjestely ei tarkoita itsenäisesti käytettävien rajavalvonnan toimivaltuuksien antamista virastolle tai toisen EU-jäsenvaltion virkamiehille. Asetusehdotuksen mukaiset rajavartijoiden tehtävät ja toimivaltuudet vastaavat pääosin nykyisen rajaturvallisuusvirastoasetuksen mukaisia toimivaltuuksia. Jatkossakin viraston lähettämät rajavartijaryhmät olisivat vastaan ottavan jäsenvaltion johdossa. Vieraillevien virkamiesten olisi tehtäviä suorittaessaan ja toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin ja kansainvälistä oikeutta sekä otettava huomioon perusoikeudet ja vastaan ottavan jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö. He voisivat suorittaa tehtäviä ja käyttää toimivaltaa vain vastaan ottavan jäsenvaltion ohjeiden mukaisesti ja pääsääntöi-

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2016 vp

sesti vastaan ottavan jäsenvaltion rajavartijoiden läsnä ollessa. Vierailevilla virkamiehillä olisi kotijäsenvaltion ja vastaan ottavan jäsenvaltion luvalla vastaan ottavan jäsenvaltion rajavartijoiden läsnä ollessa ja sen kansallisen lainsäädännön mukaisesti tehtäviään suorittaessaan oikeus voimankäyttöön. Asetusehdotus mahdollistaa vastaan ottavan jäsenvaltion valtuuttamaan vieraillevat virkamiehet toimimaan puolestaan sekä käyttämään voimakeinoja myös ilman vastaan ottavan jäsenvaltion rajavartijoiden läsnäoloa.

Euroopan raja- ja merivartioviraston käyttöön on tarkoitus perustaa asetuksella vähintään 1 500 rajavartijan nopean toiminnan reservi, johon jäsenvaltioiden pitäisi osoittaa 2—3 prosenttia niiden rajavartijavahvuudesta. Maassamme 2 prosenttia rajavartijavahvuudesta merkitsee noin 40 henkilön vahvuista jatkuvan valmiuden reserviä. Mikäli reservin on oltava jatkuvasti käytössä, Rajavartiolaitoksen lisähenkilöstötarpeeksi arvioidaan 50 henkilötyövuotta (noin 3,2 miljoonaa euroa vuodessa). Käytettäessä nopean toiminnan reservejä jäsenvaltioilla ei olisi mahdollisuutta kieltäytyä antamasta tukeaan omaan vaikeaan rajatilanteeseen vetoamalla. Tämän lisäksi viraston käytössä olisivat edelleen Euroopan rajavartijaryhmät ja tekninen kalustoreservi sekä palautustoimintojen tukemiseen esitettävät uudet henkilöstöreservit. Henkilöstön ja kaluston lähettäminen operaatioihin muiden kuin nopean toiminnan reservin osalta olisi edelleen vapaaehtoista ja perustuisi viraston ja jäsenvaltioiden välisten vuotuisten neuvottelujen perusteella tehtyyn sopimukseen. Virasto voisi kriisitilanteissa pyytää jäsenmailta nopean toiminnan reservin lisäksi myös vuosisuunnittelun ulkopuolelta rajavartijaryhmiä ja kalustoa. Näihin operaatioihin osallistuminen ei olisi pakollista, jos jäsenvaltion oma tilanne ei sitä mahdollistaisi. Valiokunta painottaa, että kriisitilanteissa yhdennetyn rajaturvallisuusjärjestelmän toimivuus on keskeisesti riippuvainen operaatioihin käytettävissä olevista resursseista eli siitä, kuinka jäsenvaltiot antavat henkilöstöä ja kalustoa käytettäväksi operaatioissa. Aiemmat kokemukset vapaaehtoisuuden pohjalta käytettävissä olevista voimavaroista eivät valitettavasti ole rohkaisevia.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että Euroopan raja- ja merivartioviraston roolia vahvistetaan palautuksissa perustamalla virastoon palautustoiminto, jonka tehtävänä on avustaa jäsenvaltioita ja koordinoida palautusoperaatioita. Valiokunnan käytettävissä olevan tiedon perusteella noin 60 prosenttia kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneista jää laittomasti unionin alueelle. Suomessa sen sijaan palautusprosentti on ollut 60 prosentin tasolla kielteisen päätöksen saaneista. Osaksi kysymys on muun muassa siitä, ettei palautettavia oteta vastaan lähtö- tai kauttakulkumaissa ainakaan pakolla, ja osaksi esimerkiksi siitä, että palautettavat välttelevät palauttamista. Tehokkaat palautukset ovat joka tapauksessa olennainen osa maahanmuuttopolitiikan kokonaisuutta. Valiokunta katsoo, että palautusasiantuntijoiden lähettäminen operaatioiden tarpeiden mukaisesti on myös jäsenmaiden etu. Palautusten onnistuminen tuo jäsenmaille valiokunnan käsityksen mukaan myös aiheutuneet kustannukset vähintäänkin täysimääräisesti takaisin. Yksityiskohtaisena tarkennuksena valiokunta esittää, että perustetaan mieluummin nimenomaan palautustoiminto kuin palautustoimisto. Valiokunta kiinnittää laajemminkin huomiota siihen, että asetuksella on tarkan organisaatiomuodon sijasta perustellumpaa antaa vaatimuksia ja tehtäviä, kuten valvontaja riskianalyysitoiminto (tai -kyky), kyky jäsenmaiden palautustoiminnan tukemiseen ja kyky rajavalvonnan haavoittuvuuksien arviointiin. Sen sijaan tarkan kokoonpanon ja yksiköiden nimistä päättäminen kuuluu luontevammin virastolle olettaen, että virasto kykenee asianmukaisesti ja vastuullisesti järjestämään tehtävien hoitamisen.

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2016 vp

Hotspot-toiminta

Asetusehdotuksen mukaan muodostetaan henkilöstöreservit palautus- ja hotspot-toimintaa varten. Hotspot-toimintaa ei määritellä tässäkään yhteydessä EU-tasolla, mitä valiokunta pitää valitettavana. Yleensä hotspotilla tarkoitetaan rekisteröintikeskusta, jossa turvapaikanhakijat identifioidaan ja rekisteröidään sekä heille suoritetaan tarvittavat rekisteritarkastukset. Jäsenvaltioiden tulisi nimetä asetusehdotuksen mukaisesti henkilöstöään reserviin viraston päättämien tehtävänkuvauksen mukaisesti. Virasto lähettäisi reservistä tarvittavat henkilöt operaatioihin. Lisäksi viraston roolia hotspot-konseptin koordinoimisessa lisättäisiin. Asetuksessa ei määritellä jäsenvaltioille kiintiöitä, jotka niiden olisi osoitettava palautustoimintoja tekeviin henkilöreserveihin tai hotspot-toimintaan. Valiokunnan mielestä hotspot -sääntely jää asetusehdotuksen perusteella vielä vajaaksi. Schengen-järjestelmän uskottavuuden kannalta on valitettavaa, ettei eteläisessä Euroopassa ole kyetty toteuttamaan Suomen järjestelykeskuksia vastaavia rakenteita ja tehokkaita toimintamalleja. Tuntuu oudolta, että maat, joihin on kohdistunut vuosia jatkuvaa maahanmuuttoa, eivät ole luoneet tai kyenneet luomaan toimivia turvapaikanhakijoiden rekisteröinti-, puhuttelu- ja vastaanottojärjestelyjä, kun puolestaan Suomessa toimiva järjestelmä rakennettiin parissa viikossa.

Valiokunta painottaa valtioneuvoston kantaan yhtyen, että hotspot-konsepti tulee määritellä ja siitä tulee säätää unionin lainsäädännössä. Konseptia ja jäsenvaltioiden osallistumista konseptin toimeenpanoon tulee tarkastella osana Euroopan raja- ja merivartioviraston koordinoimaa toimintaa, ei erillisenä asiana. Vastuut ja toimintaperiaatteet tulee määritellä selkeästi. Toiminnan tavoitteena tulee olla ulkorajavalvonnan tehostaminen siten, että tulijat saadaan viranomaistojen kohteiksi heti heidän ylitettyään ulkorajan. Lisäksi tulee taata määrällisesti riittävien ja riittävän laajojen hotspot-keskusten perustaminen tulijoiden puhuttamiseksi ja rekisteröimiseksi sekä ensi linjan ulkovaltioiden riittävästä vastaanottokapasiteetista huolehtiminen siten, että tulijat pysyvät viranomaisten valvonnassa prosessin kaikissa vaiheissa.

Euroopan meriturvallisuusvirasto (EMSA), Euroopan kalastuksenvalvontavirasto (EFCA) ja rannikkovartiostoyhteistyö

Esillä olevaan asiakokonaisuuteen sisältyvät myös komission ehdotukset Euroopan meriturvallisuusvirastosta (EMSA) annetun asetuksen (EY) N:o 1406/2002 muuttamisesta ja yhteisön kalastuksenvalvontaviraston (EFCA) perustamisesta annetun asetuksen (EY) n:o 768/2005 muuttamisesta. Yleisesti voidaan todeta, että mainitut asetusmuutokset ovat alisteisia Euroopan raja- ja merivartiostoyhteistyötä koskevalle uudistukselle ja muutokset ovat kokonaisuuden kannalta lähinnä teknisiä. EMSAa ja EFCAa koskevia asetusehdotuksia on kuitenkin syytä arvioida tiivistetysti.

Valiokunta toteaa, että Euroopan raja- ja merivartioviraston, EMSAn ja EFCA:n rannikkovartiostoyhteistyön tiivistämisen keskeisin tarkoitus on velvoittaa virastot tiiviimpään yhteistyöhön etenkin Välimerellä, jotta niiden keskinäisellä yhteistyöllä sekä niiden ja jäsenmaiden rannikkovartiostotoimintoja hoitavien viranomaisten paremmalla yhteistyöllä voitaisiin koordinoitummin ja tehokkaammin osaltaan vaikuttaa käynnissä olevan maahanmuuttokriisin parempaan hallintaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2016 vp

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen käsittelyssä olisi Euroopan meriturvallisuusviraston osalta arvioitava tarkemmin sitä, voidaanko uusi tehtävä säätää viraston keskeiseksi tehtäväksi, sekä sitä, onko tehtävä riittävän selkeästi määritelty ottaen huomioon jäsenvaltioita velvoittavat unionin säännökset ja unionin tiedonvaihtojärjestelmien hallinnointia koskevat säännökset. Lisäksi olisi arvioitava, millaisia vaikutuksia ehdotuksella olisi Euroopan meriturvallisuusviraston menenkulkua palvelevien keskeisten tehtävien hoitamiseen sekä viraston henkilöstöön ja talouteen. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ja pitää tärkeänä, että EMSAn perustehtävät merenkulun turvallisuuden ylläpitämiseksi ja parantamiseksi sekä meriympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi eivät uusien tehtävien myötä vaarannu.

Ehdotuksessa vuosille 2017—2020 esitetyn Euroopan kalastuksenvalvontaviraston lisäresurssintarpeen perusteina olevat tehtävät on esitetty hyvin yleisellä tasolla, minkä vuoksi niitä on syytä tarkentaa, jotta niiden tarpeellisuutta ja mahdollisesti tarvittavien lisäresurssien mitoitusta pystytään arvioimaan. Valiokunta toteaa valtioneuvoston kannasta ilmenevän, että maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan osalta ei nähdä tarvetta lisätä kansallista rahoitusta tai henkilöresursseja EFCAn perustamisasetuksen muutosehdotuksen perusteella. Tehtävien lisäämisen ei arvioida eikä sen tule aiheuttaa tai edellyttää Suomessa sellaisia kansallisia toimenpiteitä, joista aiheutuu lisäkustannuksia tai tarvetta henkilöresurssien lisäämiselle. Sanottu kanta vastaa myös valiokunnan asiantuntijakuulemisessa saamaa selvitystä.

Valiokunta korostaa, että rajapakettikokonaisuudessa virastojen toiminnan tulee olla toisiaan täydentävää ja tukevaa. Euroopan raja- ja merivartioviraston tehtävien laajentaminen ei saa johtaa päällekkäisyyksiin eri virastojen toiminnassa.

Perusoikeudet, ihmisoikeudet ja tietosuojat

Valiokunta kiinnittää huomiota henkilötietojen käsittelyn osalta siihen, että sääntelyn tulee olla tällaisessa yhteydessä selkeästi ja tarkkarajaisesti määriteltyä sekä noudattaa suhteellisuusperiaatetta. Tämän vuoksi on syytä täsmentää niitä tarkoituksia, joihin Euroopan raja- ja merivartiovirasto saa käsitellä henkilötietoja. Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo myös, että virastolle tulee antaa sen tehtävissä tarvittavat valtuudet henkilötietojen käsittelyyn, ja tukee komission esitystä tältä osin. Tietojen tehokkaampi käyttö parantaa erityisesti toimintaa ihmiskuljetuksesta ja ihmiskaupasta järjestäviä rikollisorganisaatioita vastaan.

Tärkeää on myös, ettei asetusehdotuksen hyväksyminen merkitse muutoksia olemassa oleviin perus-, ihmisoikeus- ja tietosuojaperiaatteisiin.

Oikeusperusta

Valiokunnalla ei ole edellä lausutun ja saamansa selvityksen sekä alustavan tarkastelunsa perusteella erityistä lausuttavaa Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmää koskevan asetusehdotuksen oikeusperustan suhteen tai muutoinkaan EU-oikeuden suhteen. Valtioneuvoston kantaan viitaten tulee kuitenkin pohtia vielä ehdotuksen suhdetta SEUT 72 artiklaan erityisesti siltä osin kuin jäsenvaltio voitaisiin velvoittaa ottamaan vastaan Euroopan raja- ja meriturvallisuusviraston koordinoimaa apua.

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2016 vp

Lopuksi

Valiokunta pitää selvänä, että maahanmuuttokriisi edellyttää jäsenmaiden yhteistyötä ja viranomaistoimintojen tehostamista ja merkitsee välttämättä henkilöresurssien sekä teknisten laitteiden ja järjestelyjen lisätarvetta. Lisäkustannuksia ei voida välttää, ja taloudellisten panostusten laiminlyönti johtaa helposti muuta kautta lisääntyviin kokonaiskustannuksiin. Toimenpiteiden tulee myös olla sillä tavoin tehokkaita ja samalla ennalta estäviä, ettei ole jatkuvasti tarvetta ennistä tehokkaampiin uusiin toimenpiteisiin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 23.2.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Reijo Hongisto ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto