

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta, ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta, ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi ja ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi sekä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä Euroopan aluekehitysrahastolle, Euroopan sosiaalirahasto plussalle, koheesiorahastolle ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastolle sekä rahoitussäännöistä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastolle, sisäisen turvallisuuden rahastolle ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineelle.

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 12 ja 13 päivänä kesäkuuta 2018 hyväksymät asetusehdotukset Euroopan parlamentille ja neuvostolle: (1) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta, (2) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta, (3) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi ja (4) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi. Kirjelmässä käsitellään myös ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä Euroopan aluekehitysrahastolle, Euroopan sosiaalirahasto plussalle, koheesiorahastolle, Euroopan meri- ja kalatalousrahastolle sekä rahoitussäännöistä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastolle, sisäisen turvallisuuden rahastolle ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineelle niiltä osin kuin se koskee edellä mainittuja rahastoja tai rahoitusvälineitä.

Helsingissä 23 päivänä elokuuta 2018

Sisäministeri Kai Mykkänen

Neuvotteleva virkamies Pauliina Eskola

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2018/1264
EU/2018/1265
EU/2018/1266
EU/2018/1267

14.8.2018

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI TURVA-PAIKKA- JA MAAHANMUUTTORAHASTON PERUSTAMISESTA; EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI SISÄISEN TURVALLISUUDEN RAHASTON PERUSTAMISESTA; EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI RAJATURVALLISUUDEN JA VIISUMIPOLITIIKAN RAHOITUSVÄLINEEN PERUSTAMISESTA YHDENNETYN RAJATURVALLISUUDEN RAHASTON OSAKSI, EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI TULLITARKASTUSLAITTEIDEN RAHOITUSVÄLINEEN PERUSTAMISESTA YHDENNETYN RAJATURVALLISUUDEN RAHASTON OSAKSI JA EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN ALUEKEHITYSRAHASTOA, EUROOPAN SOSIAALIRAHASTO PLUSSAA, KOHEESIORAHASTOA JA EUROOPAN MERI- JA KALATALOUSRAHASTOA KOSKEVISTA YLEISISTÄ SÄÄNNÖKSISTÄ JA RAHOITUSSÄÄNNÖISTÄ SEKÄ TURVA-PAIKKA- JA MAAHANMUUTTORAHASTOA, SISÄISEN TURVALLISUUDEN RAHASTOA JA RAJATURVALLISUUDEN JA VIISUMIPOLITIIKAN RAHOITUSVÄLINETTÄ KOSKEVISTA RAHOITUSSÄÄNNÖISTÄ.

1 Ehdotusten tausta

Euroopan komissio hyväksyi 12 ja 13 päivänä kesäkuuta 2018 seuraavat Euroopan parlamentille ja neuvostolle annetut lainsäädäntöehdotukset:

- 1) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta, KOM(2018) 471 lopullinen;
- 2) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta, KOM(2018) 472 lopullinen;
- 3) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi, KOM(2018) 473 lopullinen;
- 4) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi, KOM(2018) 474 lopullinen.

Lisäksi Euroopan komissio hyväksyi 29.5.2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä Euroopan aluekehitysrahastolle, Euroopan sosiaalirahasto plussalle, koheesiorahastolle ja Euroo-

pan meri- ja kalatalousrahastolle sekä rahoitussäännöistä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastolle, sisäisen turvallisuuden rahastolle ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineelle, KOM(2018) 357 lopullinen. Yleisasetusehdotusta käsitellään tässä kirjelmässä niiltä osin kuin se koskee edellä mainittuja rahastoja tai rahoitusvälineitä. Yleisasetusta käsitellään yksityiskohtaisemmin työ- ja elinkeinoministeriön antamassa U-kirjelmässä (EU/2018/1141).

EU:n uuden rahoituskehityksen valmistelussa tullaan uudistamaan nykyisiä oikeus- ja sisäasioiden rahoitusohjelmia. Oikeus- ja sisäasiat ovat yksi EU:n nopeimmin kehittyviä toimialueita mm. viime vuosina tapahtuneiden turvapaikanhakijoiden määrän kasvun ja Euroopassa tapahtuneiden terroritekojen vuoksi. Komission uutta rahoituskehystä koskevassa tiedonannossa ja näissä asetusehdotuksissa nämä haasteet on huomioitu.

Rahoituksen rakenne muuttuu. Turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto (AMF) säilyy, mutta sisäisen turvallisuuden rahastossa aiemmin olleet kaksi rahoitusvälinettä 1) raja- ja viisumirahoitusväline (ISF-B) ja 2) poliisiyhteistyörahoitusväline (ISF-P) eriytetään siten, että tuleva sisäisen turvallisuuden rahasto (ISF) kattaa käytännössä aiemman poliisiyhteistyövälineen tavoitteet ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline (BMVI) tulee osaksi yhdenmukaistetun rajaturvallisuuden rahastoa (IBMF), jonka osaksi tulisi myös tullitarkastuslaitteiden rahoitusväline (CCE).

Esitetyssä rahoitusmallissa on pyritty yhdenmukaistamaan rahastojen täytäntöönpanomekanismeja siten, että useiden yhteistyöhön perustuvilla hallinnointimalleilla toimeenpantavien rahastojen yleiset säännökset on koottu yhden yleisasetusehdotuksen alle. Määrittelemällä horisontaalisessa säännöksessä rahastojen hallinnoinnin yleiset periaatteet voidaan myös vähentää säädösten kokonaismäärää. Tullitarkastuslaitteiden osalta yleisasetusehdotusta ei kuitenkaan sovellettaisi, vaan täytäntöönpano kytkeytyisi tullialalla tehtävää yhteistyötä koskevan välineeseen (KOM(2018) 442 lopullinen).

Komissio ehdottaa sisäasioiden rahastoille n. 18,49 miljardin euron rahoitusta. Ehdotettu rahoitus on siis yli kaksinkertainen edellisen rahoituskehyskauden (2014–2020) määrärahoihin verrattuna ja noin 1,85 % ehdotetusta EU:n kokonaisbudjetistä. Lisäksi tulliliunionia, sisämarkkinoita ja yhteistä kauppapolitiikkaa tukevalle tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineelle komissio ehdottaa 1,14 miljardia euroa.

Sisäasioiden rahoituksen rakenteen osalta on syytä huomioda, että sisäisen turvallisuuden rahasto on sijoitettu aiemmasta rahoitusohjelmakaudesta poiketen eri budjet-tiosakkeeseen kuin turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline.

Komission esityksen mukaan:

- Turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta vahvistetaan yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, tuetaan laillista maahanmuuttoa sekä alkuvaiheen kotoutumistoimia ja ehkäistään laitonta maahanmuuttoa toimivin paluujärjestelmin sekä edistämällä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Turvapaikka- ja maahanmuuttorahastolle esitetään 9,20 miljardin euron määrärahoja vuosiksi 2021–2027.
- Sisäisen turvallisuuden rahastosta osoitetaan rahoitustukea sisäisen turvallisuuden alan aloitteisiin. Sisäisen turvallisuuden rahastolle ehdotetaan 2,21 miljardin euron määrärahoja vuosiksi 2021–2027.
- Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineestä tuetaan yhdennetyn rajavalvontajärjestelmän toimeenpanoa sekä yhteistä viisumipolitiikkaa. Rahoitusvälineelle ehdotetaan 7,08 miljardin euron määrärahoja vuosiksi 2021–2027.
- Tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineelle ehdotetaan 1,14 miljardin euron määrärahoja vuosiksi 2021–2027.

U-kirjelmässä käytetään yhdenmukaisuuden vuoksi kiinteitä hintoja.

Komission edellä mainitut asetusehdotukset ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Ehdotukset tulisi käsitellä keskinäisen johdonmukaisuuden varmistamiseksi yhdessä. Ne täydentävät toisiaan ja niitä tulisi tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Tämän vuoksi kaikki edellä tarkoitetut asetusehdotukset annetaan samassa valtioneuvoston U-kirjelmässä.

Asetusehdotukset ja erityisesti niiden rahoituksen kokonaistasot ovat yhteydessä laajemmin monivuotisen rahoituskehityksen kokonaisuuteen. Johdonmukaisuuden varmistamiseksi rahoituksen tasoon ei oteta kantaa tässä U-kirjelmässä.

2 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteeseen

Asetus, jolla perustetaan turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto, perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohtaan ja 79 artiklan 2 ja 4 kohtaan. Asetus, jolla perustetaan rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline osana yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoa, perustuu SEUT 77 artiklan 2 kohtaan. Asetus, jolla perustetaan sisäisen turvallisuuden rahasto, perustuu SEUT 82 artiklan 1 kohtaan, 84 artiklaan ja 87 artiklan 2 kohtaan. Tullitarkastuslaitteiden rahoitusväline perustuu SEUT 33, 114 ja 207 artiklaan.

SEUT 317 artiklassa määrätään, että komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa SEUT 322 artiklan nojalla annettujen asetusten säännöksiä

noudattaen. SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohta on oikeusperusta asetuksille, joilla annetaan varainhoitosäännöt. Toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta varainhoitosääntöihin, koska niiden osalta on selvää, että ainoastaan unioni voi toimia tai sen täytyy toimia.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan esityksen oikeusperusta asetuksille on asianmukainen. Valtioneuvosto pitää ehdotuksia suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Säädökset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä Euroopan parlamentin kanssa.

3 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

3.1 Turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 80 artiklassa korostetaan, että yhteisten toimien maahanmuuttohallinnon sekä ulkorajojen valvonnan alueella tulee perustua jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden ja tasapuolisen vastuunjaon periaatteille. Erityisesti vuosien 2015–2016 aikana koettu maahanmuuttopaine unionin alueelle osoitti yhteisten EU-tason politiikkatoimien merkityksen pyrittäessä tehokkaaseen maahanmuuttovirtojen hallintaan unionin säännöstöä soveltaen sekä ihmisoikeuksien noudattamiseen liittyvät sitoumukset huomioiden. Turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston rahoituksella pyritään edistämään tämän yhteisvastuullisuuden toteutumista käytännön toiminna. Yhteisillä toimilla pyritään varmistamaan maahanmuuttohallinnon tehokas toiminta mukaan lukien laillisesti unionin alueella oleskelevien henkilöiden kotouttaminen yhteiskuntaan, vähentämään inhimillistä kärsimystä aiheuttavaa laitonta maahantuloa sekä toisaalta kehittämään toimivia paluujärjestelmiä niiden henkilöiden osalta, joilla ei ole laillista oikeutta oleskella unionin alueella.

Näihin tavoitteisiin pyritään turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston puitteissa kolmen erityistavoitteen kautta, joihin liittyen voidaan toteuttaa asetuksessa määritellyjä täytäntöönpanevia toimia:

- yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän (Common European Asylum System - CEAS) vahvistaminen ja kehittäminen sen ulkoiset ulottuvuudet huomioiden
- jäsenvaltioihin kohdistuvan laillisen maahanmuuton tukeminen mukaan lukien toimet kolmannen maan kansalaisten kotouttamiseksi
- laittoman maahanmuuton ehkäisy sekä tehokkaiden paluu- ja uudelleenkotoutumisjärjestelyiden varmistaminen

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän vahvistamisen ja kehittämisen osalta voidaan rahaston kautta tukea toimia, jotka liittyvät unionin yhteisen turvapaikkasäännösten soveltamiseen, jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien tukemiseen infrastruktuurien ja palveluiden osalta, solidaarisuuden ja yhteisen vastuunjaon lisäämiseen ja näissä kunnostautuvien maiden tukemiseen sekä solidaarisuuden ja yhteistyön kehittämiseen yhdessä maahanmuuttovirtojen kohteena olevien kolmansien maiden kanssa.

Jäsenvaltioihin kohdistuvaa laillista maahanmuuttoa tuetaan erityisesti tiedotuksen keinoin ja erilaisten laillisten maahantuloväylien kehittämisellä. Kolmannen maan kansalaisten kotouttamisen osalta edistetään erityisesti kotoutumisen alkuvaiheen toimia kolmannen maan kansalaisten osallisuuden lisäämiseksi vahvistaen heidän osallisuuttaan ja vastaanottoa yhteiskunnassa yhteistyössä paikallis- ja aluetason viranomaisten sekä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

Laittoman maahanmuuton ehkäisemiseksi sekä tehokkaiden paluu- ja uudelleenkotoutumisjärjestelyiden varmistamiseksi tuetaan unionin yhteisen säännösten ja poliittisten painopisteiden soveltamista koskien infrastruktuuria, menettelyitä sekä palveluita, edistetään yhdenmukaisia paluumenettelyitä unionin ja jäsenvaltioiden tasolla tehokkaan ja kestävä paluun kehittämiseksi sekä laittoman maahanmuuton vetotekijöiden vähentämiseksi, tuetaan avustettua vapaaehtoista paluuta sekä uudelleenkotoutumista sekä vahvistetaan kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä erityisesti takaisinottosopimusten toimeenpanemiseksi sekä muiden kestävä paluuta edistävien toimien mahdollistamiseksi.

Koko seitsenvuotisen rahoitusohjelmakauden kattavat kansalliset ohjelmat maakoh- taisine painotuksineen määrittävät vasta jäsenvaltion ja komission käymässä ohjel- mavuoropuhelussa.

Rahaston toimeenpanemiseksi varataan asetusehdotuksessa unionin tasolla yhteensä 9,20 miljardia euroa, joka on noin 1,5-kertaisesti nykyiseen, vuonna 2020 päätty- vään rahoitusohjelmakauteen verrattuna, kun huomioidaan myös ohjelmakauden ai- kana rahastoon kohdistettu lisärahoitus. Asetusehdotuksen mukaiseen 9,20 miljardin euron rahoitukseen ei sisälly virastoille, kuten Euroopan turvapaikka-asioiden tuki- virastolle EASO:lle, kohdistettu rahoitus, vaan se kattaa ainoastaan turvapaikka- ja maahanmuuttorahastolle varatut resurssit. Jäsenvaltioiden toimeenpanemiin kansal- lisiin ohjelmiin varataan 60 % kokonaisrahoituksesta, mutta kuitenkin niin, että 50 % osoitetaan ohjelmiin ohjelmakauden alussa ja 10 % väliarvioinnin yhteydessä vuodesta 2025 alkaen. Kokonaisrahoituksesta 40 % varataan erityisiin temaattisiin kokonaisuuksiin, kuten unionin toimiin, erityistoimiin ja hätäapuun.

Temaattisia kokonaisuuksia voidaan toimeenpanna yhteistyöhön perustuvan hallin- non, suoran hallinnon tai välillisen hallinnon kautta. Temaattiseen kokonaisuuteen kohdennetut varat käytetään unionin budjetin kautta eli ne sisällytetään unionin vuo-

sibudjetteihin. Toteutettavat toimet voivat olla yksi- tai monivuotisia ja niiden sisällöt voivat liittyä yhteen tai useampaan temaattisen kokonaisuuden osa-alueeseen.

Erityistoimet ovat kansallisia tai kansainvälisiä hankkeita, joiden toteuttamiseksi yksi, useampi tai kaikki jäsenvaltiot voivat saada lisärahoitusta kansallisiin ohjelmiinsa. Erityistoimien rahoitus tulee merkitä erikseen kansallisissa ohjelmissa.

Unionin toimet ovat monikansallisia hankkeita, joihin unionilla on erityinen intressi ja jotka ovat annetun asetusehdotuksen mukaisia.

Hätärahoituksella tuetaan äkillisiä ja yksilöityjä rahaston toimialaan kuuluvia tarpeita. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi voimakas maahanmuuttopaine yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa, mikä aiheuttaa korostetun ja äkillisen tarpeen vastaanotto- ja säilöönottopalveluille sekä turvapaikka- ja maahanmuuttojärjestelmien toimivuudelle; direktiivin 2001/55/EC mukaisen väliaikaisen suojelumekanismin täytäntöönpanosta johtuva tilanne tai voimakas maahanmuuttopaine kolmannessa maassa, millä voisi olla myöhempiä maahanmuuttovirtoihin liittyviä johdannaisvaikutuksia EU-alueelle.

Temaattisista kokonaisuuksista voidaan lisäksi osoittaa varoja uudelleensijoittamiseen ja solidaarisuustoimiin sekä Euroopan muuttoliikeverkoston kustannuksiin sekä komission aloitteesta myönnettävään tekniseen tukeen.

Jäsenvaltioiden kansallisiin ohjelmiin kohdistettavat varat jaetaan siten, että 5 miljoonaa euroa osoitetaan kiinteänä osuutena kuhunkin kansalliseen ohjelmaan täytäntöönpanoon tarvittavan riittävän rahoituksellisen toimintakyvyn varmistamiseksi. Loppuosa kansallisten ohjelmien rahoituksesta määritetään erityistavoitekohtaisten kriteeristöjen mukaisesti. Tavoitekohtaiset kriteeristöt perustuvat Eurostatin tuottamiin vuosikohtaisiin tilastoihin mm. pakolaisaseman, toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden, turvapaikanhakijoiden, uudelleensijoitettujen kiintiöpakolaisten, jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmannen maan kansalaisten, paluuta tai palautusta odottavien henkilöiden tai jo palanneiden ja palautettujen henkilöiden lukumääristä.

Temaattisten kokonaisuuksien osuudesta kohdennetaan varoja jäsenvaltioiden kansallisiin ohjelmiin uudelleensijoitettujen kiintiöpakolaisten lukumäärien perusteella sekä Dublin-asetuksen täytäntöönpanoa tukevan vastuunmäärittelyn perusteella.

Rahastoon sisältyy aiempaan rahoitusohjelmakauteen verrattuna uutena mekanismina operatiivisen tuen hyödyntämisen mahdollisuus turvapaikka ja paluu - erityistavoitteiden mukaisiin toimiin. Operatiivinen tuki voi kattaa enintään 10 % kansallisen ohjelman kokonaisrahoituksesta. Operatiivista tukea voidaan käyttää eräiden viranomaistoiminnoista aiheutuvien kustannusten kattamiseen täysimääräisesti.

Uudella rahastolla komissio pyrkii paitsi edistämään unionin yhteisen maahanmuuttopolitiikan tehokasta toimeenpanoa, myös edelleen yksinkertaistamaan rahoitusjärjestelmää ja varmistamaan rahoituksen helpomman saatavuuden nopeasti muuttuvissa tilanteissa. Temaattisiin kokonaisuuksiin varattu huomattava osuus kokonaisrahoituksesta varmistaa, että komissio voi joustavasti osoittaa rahoitusta uusiin painopisteisiin sekä kyetä vastaamaan yllättäviin muuttuviin tilanteisiin ja rahoitustarpeisiin. Komissio pyrkii edistämään rahoituksen joustavaa käyttöä erilaisten yksinkertaistettujen kustannusmallien hyödyntämiseen kannustamalla. Lisäksi rahastossa tulee sovellettavaksi korkeampi EU-rahoitusosuus (90 % vs. lähtökohtainen 75 %) tiettyjen toimien osalta, millä pyritään tarjoamaan mahdollisuuksia esimerkiksi kansalaisjärjestöjen osallistumiselle kotouttamiseen liittyvien toimien toteuttamiseen.

Ohjelman toteutumista tarkastellaan ohjelmakauden aikana hyödyntäen erityistavoitkohtaisia tuotos- ja tulosindikaattoreita. Tavoitteena on indikaattoritietojen entistä ajantasaisempi ja tehokkaampi kerääminen. Rahaston tuotosindikaattoreille asetetaan tarkastelukohdat vuosille 2024 ja 2029. Lisäksi komissio voi antaa delegoituja asetuksia, joilla täydennetään rahaston indikaattoreita.

3.2 Sisäisen turvallisuuden rahasto

3.2.1 Yleistä

Komissio ehdottaa perustettavaksi sisäisen turvallisuuden rahaston. Rahaston tavoitteena on vahvistaa turvallisuuden korkeaa tasoa Euroopan unionissa, etenkin torjumalla terrorismia ja radikalisoitumista, vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta sekä kyberrikollisuutta. Lisäksi rahastolla tuetaan rikosten uhreja. Rahaston kautta pyritään lisäämään tietojenvaihtoa unionin lainvalvontaviranomaisten välillä ja tehostamaan unionin yhteisiä operaatioita vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyen.

3.2.2 Tuettavat toimet

Rahastolla pyritään lisäämään EU:n lainvalvontaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa lainvalvontaviranomaisten, muiden toimivaltaisten viranomaisten, unionin toimijoiden sekä kolmansien valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen välillä mm. varmistamalla EU:n säännösten yhdenmukainen soveltaminen tiedonvaihdon tukemiseksi hyödyntäen esimerkiksi Prümin sopimusta, EU:n matkustajatietojärjestelmää (Passenger Name Records, PNR) ja Schengenin tietojärjestelmää (Schengen Information System, SIS). Niin ikään rahastosta voidaan tukea turvallisuuteen liittyvien unionin tietojärjestelmien ja viestintäverkkojen perustamista, mukauttamista ja ylläpitoa. Rahastolla voidaan tukea järjestelmien yhteentoimivuuden (interoperability) kehittämistä ja toteuttaa toimia, jotka lisäävät järjestelmien käyttöä ja parantavat niihin syötettävien tietojen laatua. Edelleen rahastolla voidaan toteuttaa muita tarkemmin määrittelemättömiä kansallisia toimia, jotka edistävät tiedonvaihtoa.

Rahastolla pyritään myös tehostamaan rajat ylittäviä yhteistoimia EU:n lainvalvontaviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kesken silloin, kun ne liittyvät rajat ylittävään vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Rahaston tuella lisätään lainvalvontaviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä ja yhteistyötä jäsenvaltioiden sisällä ja niiden välillä sekä muiden asiaankuuluvien toimijoiden kanssa esimerkiksi erityisten kansallisten yksiköiden verkostojen, unionin verkostojen ja yhteistyörakenteiden kautta. Ylipäätään pyritään lisäämään operaatioita jäsenvaltioiden kesken, erityisesti helpottamaan ja parantamaan yhteisten tutkintaryhmien käyttöä, yhteisiä partioita, takaa-ajoja, valvontatoimia ja muita operatiivisia yhteistyömekanismeja (EMPACT), jossa korostetaan erityisesti rajat ylittävää toimintaa.

Rahastolla tuetaan myös rikostorjunnan ja terrorismin torjunnan valmiuksien parantamista lisäämällä lainvalvontakoulutusta, harjoituksia, vastavuoroista oppimista, erikoistuneita vaihto-ohjelmia ja parhaiden toimintatapojen jakamista. Näitä toimia voidaan toteuttaa myös kolmansien maiden ja muiden asianomaisten toimijoiden kanssa. Pyrkimyksenä on saavuttaa synergiaetuja yhdistämällä resursseja ja tietämystä jäsenvaltioiden ja muiden toimijoiden välillä. Rahastolla edistetään ja kehitetään toimenpiteitä, takeita (safeguards), mekanismeja ja parhaita käytänteitä todistajien, ilmiantajien ja rikoksen uhrien varhaisessa tunnistamisessa, suojelemisessa ja tukemisessa sekä kehitetään kumppanuuksia viranomaisten ja muiden toimijoiden välillä. Lisäksi rahaston tuella voidaan hankkia asiaankuuluvia laitteita ja perustaa tai päivittää koulutuslaitoksia ja muita olennaisia turvallisuuteen liittyviä infrastruktuureja valmiuden, vastustuskyvyn, yleisen tietoisuuden lisäämiseksi turvallisuusuhkiin vastaamiseksi.

Jäsenvaltiot voivat käyttää enintään 10 % kansallisen ohjelman varoista operatiiviseen tukeen. Tukimuoto on ollut aiemmin käytössä nykyisen sisäisen turvallisuuden rahaston raja- ja viisumirahoitusvälineessä ja se on nyt ulotettu myös uuteen sisäisen turvallisuuden rahastoon, joka vastaa aiempaa sisäisen turvallisuuden rahaston poliisiyhteistyön ja kriisinhallinnan rahoitusvälinettä. Operatiivisen tuen hyödyntämisen edellytyksenä on, että jäsenvaltio noudattaa unionin turvallisuuteen liittyviä sopimuksia. Operatiivisella tuella voidaan kattaa esimerkiksi tiedonvaihtoon liittyen tietojärjestelmien henkilöstö-, ylläpito- ja tukipalvelukustannuksia. Operatiiviseen yhteistyöhön ja rikostorjuntaan liittyen voidaan kattaa henkilöstökuluja ja teknisten laitteiden tai kulkuneuvojen ylläpitokuluja niiltä osin, kuin ne liittyvät rajat ylittävään vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuden torjuntaan.

Sisäisen turvallisuuden rahastosta voidaan myöntää tukea jäsenvaltioissa tai niiden alueilla sijaitseville oikeushenkilöille. Tukea voidaan myöntää myös niille kolmansissa maissa sijaitseville oikeushenkilöille, jotka listataan rahoitusvälineen työohjelmaan siinä esitetyin erityisehdoin (erityisehdot eivät vielä tiedossa) tai joiden kohdalla se on erityisen perusteltua. Lisäksi kolmansissa maissa sijaitsevat oikeus-

henkilöt voivat osallistua ilman eri ehtoja konsortioihin, joissa on mukana vähintään kaksi jäsenvaltiossa tai niiden alueella sijaitsevaa oikeushenkilöä. Tukea ei voida myöntää yksityishenkilöille.

Käytännössä tämän rahaston pääasiallinen kohderyhmä ovat lainvalvontaviranomaiset ja heidän yhteistyötahonsa. Tietyissä osioissa, kuten rikosten uhrien tukemiseen liittyvissä toimissa myös järjestötoimijoilla voi olla merkittävä rooli.

3.2.3 *Rahoitus*

Rahaston kokonaisrahoitus rahoitusohjelmakaudella 2021–2024 on 2,21 miljardia euroa. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden ohjelmiin kohdennetaan 1,32 miljardia euroa, joka on 60 % kokonaisrahoituksesta. Temaattiseen kokonaisuuteen eli komission hallinnoimaan osuuteen kohdennetaan 0,88 miljardia euroa, joka on 40 % kokonaisrahoituksesta. Enintään 0,84 % eli 18,56 miljoonaa euroa kokonaisrahoituksesta kohdennetaan komission tekniseen tukeen, jota se käyttää rahoitusvälineen hallinnointiin.

Jäsenvaltioiden ohjelmiin kohdennettava rahoitus jaetaan jäsenvaltioiden kesken seuraavasti:

- kukin jäsenvaltio saa kiinteän summan 5 miljoonaa euroa;
- jäljellejäävä summa jaetaan seuraavien kriteerien perusteella:
 - 45 % käänteisessä suhteessa bruttokansantuotteeseen (asukasta kohden),
 - 40 % suhteessa väestön määrään,
 - 15 % suhteessa maantieteelliseen kokoon.

Huomionarvoista on, että Suomi on pitänyt esillä jo nykyisen rahoitusohjelmakauden valmistelussa maaulkorajalla tapahtuvien rajanylitysten huomioimista rahoituksen jakokriteerinä, koska kansainvälisten lentoasemien ja satamien kautta kulkevien matkustajien määrä ja niiden kautta kulkevien rahtitonniin määrät huomioitiin. Suomi on pitänyt asiaa esillä enakkokeskusteluissa myös MFF-valmistelussa. Nyt annetussa asetusehdotuksessa matkustajien ja rahdin määrää koskeva rahanjakokriteeri on poistettu kokonaan.

Jäsenvaltioiden ohjelmiin kohdennettavasta 1,32 miljardin euron rahoituksesta 1,10 miljardia eli noin 83 % kohdennetaan ohjelmakauden alussa ja 221 miljoonaa euroa eli noin 17 % vuonna 2024 suoritettavan välitarkastelun tulosten perusteella. Mikäli välitarkastelun yhteydessä ei jaeta koko summaa, lisätään se komission hallinnoimaan temaattiseen kokonaisuuteen (ks. jäljempänä). Mikäli jäsenvaltio ei ole käyttänyt ja hakenut komissiolta maksuun vähintään 10 % sille ohjelmakauden alussa osoitetusta rahoituksesta, se ei saa välitarkastelun yhteydessä lisärahoitusta.

Rahoitusvälineestä myönnettävän tuen rahoitusosuus on 75 %. Komission toimeenpanemien erityistoimien rahoitusosuus voi olla 90 %. Lisäksi tietyissä, erikseen määritellyissä toimissa rahoitusosuus voi olla 90 %. Operatiivisen tuen, hätäavun ja erityisen kauttakulkujärjestelyn rahoitusosuus on 100 %. Komissio ottaa rahoitusosuuksiin kantaa jäsenvaltioiden ohjelmat hyväksyvissä päätöksissään.

3.2.4 *Jäsenvaltioiden ja komission toimet*

Jäsenvaltiot laativat kansalliset ohjelmat, joissa tulee huomioida unionin turvallisuuteen liittyvät painopisteet ja haasteet ja turvallisuuteen liittyvä unionin lainsäädäntö. Ehdotuksen mukaan komissio varmistaa, että unionin virastot, kuten EUROPOL, CEPOL ja EMCDDA ovat mukana kansallisten ohjelmien valmistelussa mm. päällekkäisyyksien välttämiseksi. Virastot voivat osallistua rahoitusvälineen toimeenpanon arviointiin.

Enintään 15 % kansallisen ohjelman kokonaisrahoituksesta voidaan kohdentaa välineiden tai kulkuneuvojen hankintaan tai turvallisten tilojen rakentamiseen. Osuutta voidaan perustellusta syystä nostaa.

Jäsenvaltioiden tulee ensisijaisesti kohdentaa rahoitusta (a) unionin painopisteisiin ja turvallisuutta koskevan unionin lainsäädännön mukaisiin toimiin, erityisesti tietojenvaihdon ja tietojärjestelmien yhteiskäyttöisyyttä edistäville osin, (b) Schengenin arviointimekanismin myötä annettujen suositusten täytäntöönpanoon poliisiyhteistyön osalta ja (c) maakohtaisten puutteiden korjaamiseen, jotka tunnistetaan erilaisissa kartoituksissa, kuten esimerkiksi korruptiota koskevat huomiot maakohtaisissa suosituksissa (European Semester).

Kansallisten ohjelmien kautta kolmansissa maissa toteutettavista hankkeista tulee konsultoida komissiota ennen niiden toteuttamista.

Temaattinen kokonaisuus toimeenpannaan yhteistyöhön perustuvan hallinnon, suoran hallinnon tai välillisen hallinnon kautta. Sen kautta voidaan toteuttaa erityistoimia, unionin toimia ja antaa hätäapua. Temaattiseen kokonaisuuteen kohdennetut varat käytetään unionin budjetin kautta eli ne sisällytetään unionin vuosibudjetteihin. Toteutettavat toimet voivat olla yksi- tai monivuotisia ja niiden sisällöt voivat liittyä yhteen tai useampaan temaattisen kokonaisuuden osa-alueeseen.

Erityistoimet ovat kansallisia tai kansainvälisiä hankkeita, joiden toteuttamiseksi yksi, useampi tai kaikki jäsenvaltiot voivat saada lisärahoitusta kansallisiin ohjelmiinsa. Erityistoimien rahoitus tulee merkitä erillisenä kansallisissa ohjelmissa. Unionin toimet ovat monikansallisia hankkeita, joihin unionilla on erityinen intressi ja jotka ovat annetun asetusehdotuksen mukaisia.

Hätärahoituksella tuetaan äkillisiä ja yksilöityjä rahaston toimialaan kuuluvia tarpeita turvallisuuteen liittyvissä hätätilanteissa tai silloin, kun sellainen uhkaa syntyä. Tarkoitettulla hätätilanteella on tai sillä saattaa olla merkittävä negatiivinen vaikutus ihmisten turvallisuuteen yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa. Hätärahoitus voidaan myöntää kansallisen ohjelman rahoitusosuuden lisäksi.

3.3 Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline

3.3.1 Yleistä

Komissio ehdottaa osana uutta yhdenmukaisen rajaturvallisuuden rahastoa perustettavaksi rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen. Rahoitusvälineellä tuetaan Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuusmallin toimeenpanoa. Tavoitteena on edistää laillisia rajanylityksiä, estää laitonta maahanmuuttoa ja rajat ylittävää rikollisuutta sekä tehokkaasti hallinnoida muuttovirtoja. Niin ikään rahoitusvälineellä tuetaan yhteistä viisumipolitiikkaa. Unionin ulkorajojen tehokas suojeleminen on edellytys sille, että voidaan varmistaa turvallinen alue henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle unionissa.

Yhdenmukaisen rajaturvallisuuden rahastoon perustetaan myös tullitarkastuslaitteiden rahoitusväline.

3.3.2 Tuettavat toimet

Rahoitusvälineellä tuetaan toimia, jotka parantavat jäsenvaltioiden kykyä tehdä rajatarkastuksia ja suorittaa rajavalvontaa ulkorajalla sisältäen rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan ja esimerkiksi meripelastustehtävät osana rajavalvontaa. Rahoitusvälineellä tuetaan myös eurooppalaisen raja- ja merivartioston kehittämistä sekä poikikihallinnollisia kehittämistoimia rajavalvontaan liittyen jäsenvaltioissa ja niiden kesken. Lisäksi välineellä tuetaan ulkorajoihin liittyvien laajamittaisten tietojärjestelmien rakentamista, käyttöä ja ylläpitoa sisältäen eri järjestelmien yhteentoimivuuden.

Tuettavat toimet voivat liittyä mm. infrastruktuuriin, rakennuksiin ja järjestelmiin rajanylityspaikoilla, rajavalvontaan, kulkuneuvoihin ja viestintäjärjestelmiin, koulutukseen, yhdyshenkilöiden lähettämiseen, tutkimuksiin ja pilottihankkeisiin Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden kehittämiseksi, uuden teknologian käyttöönottoon, kolmansien maiden kansalaisten tunnistamiseen, ulkorajaan liittyvän tietoisuuden levittämiseen tai tilastointimenetelmien kehittämiseen. Lisäksi tukea voidaan myöntää operatiivisena tukena Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuusmallin toimeenpanemiseksi.

Viisumipolitiikassa rahoitusvälineellä tuetaan tehokkaita ja käyttäjäystävällisiä viisumihakemuspalveluita, unionin viisumisäännösten yhdenmukaista soveltamista ja

jäsenvaltioiden yhteistyön kehittämistä viisumeihin liittyen. Lisäksi tuetaan viisumeihin liittyvien laajamittaisten tietojärjestelmien rakentamista, käyttöä ja ylläpitoa sisältäen eri järjestelmien yhteentoimivuuden.

Viisumipolitiikan toimet voivat liittyä mm. infrastruktuuriin, rakennuksiin ja järjestelmiin, toimintavälineisiin ja viestintäjärjestelmiin, koulutukseen viisumihakemusten ja konsuliyhteistyön osalta, parhaiden käytänteiden levittämiseen, tutkimuksiin ja pilottihankkeisiin, uuden teknologian käyttöönottoon, viisumipolitiikkaan liittyvän tietoisuuden levittämiseen tai tilastointimenetelmien kehittämiseen. Lisäksi tukea voidaan myöntää operatiivisena tukena viisumisäännösten toimeenpanemiseksi.

Laajamittaisten tietojärjestelmien osalta toimet voivat sisältää mm. infrastruktuurihankkeita ja rakennuksia tietojärjestelmille, välineitä ja viestintäjärjestelmiä tietojärjestelmien toiminnan varmistamiseksi, koulutusta, järjestelmien kehittämistä ja päivittämistä, tutkimuksia, pilottihankkeita, uusien teknologioiden käyttöönottoa, tilastointimenetelmien kehittämistä ja operatiivista tukea laajamittaisten tietojärjestelmien toimeenpanemiseksi.

Toimintavälineiden (sisältäen kulkuneuvot ja yhteydenpitojärjestelmät) hankkimiselle asetetaan useita ehtoja:

- ennen hankinnan käynnistämistä jäsenvaltion tulee varmistaa, että hankittavat välineet ovat yhdenmukaisia EBCGA:n (European Border and Coast Guard Agency) asettamien standardien kanssa, mikäli sellaisia on, ja että niiden tekniset ominaisuudet edesauttavat välineiden yhteentoimivuutta EBCGA:n kanssa;
- isot välineet, kuten ilma- ja merikulkuneuvot ja -valvontajärjestelmät tulee ilmoittaa EBCGA:n kalustopooliin;
- jäsenvaltiot voivat hankkia monikäyttöisiä välineitä merellisiin operaatioihin edellyttäen, että välineitä käytetään vuositasolla vähintään 60 %:sti rajavalvontatehtäviin. Hankittavat välineet tulee ilmoittaa EBCGA:n kalustopooliin;
- jäsenvaltion tulee ilmoittaa komissiolle rahoitusvälineellä hankittavia välineitä koskeva monivuotinen hankintasuunnitelma, jonka komissio toimittaa edelleen EBCGA:lle. Suunnitelmaa voidaan hyödyntää EBCGA:n suorituskyky suunnittelussa ja mahdollisissa yhteishankinnoissa.

Jäsenvaltiot voivat käyttää enintään 30 % kansallisen ohjelman varoistaan operatiiviseen tukeen (vrt. nykyisellä ohjelmakaudella 40 %), jolla voidaan kattaa mm. henkilöstökuluja, laitteiden ja rakennusten ylläpito- tai korjauskuluja, tiettyjä huoltokuluja ja EBCGA:n operaatioiden isäntämaan juoksevia kuluja (running costs on operations) sekä laajamittaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnosta ja ylläpidosta koituvia kuluja.

Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineestä voidaan myöntää tukea jäsenvaltioissa tai niiden alueilla sijaitseville oikeushenkilöille. Tukea voidaan myöntää myös niille kolmansissa maissa sijaitseville oikeushenkilöille, jotka listataan rahoitusvälineen työohjelmaan siinä esitetyin erityisehdoin (erityisehdot eivät vielä tiedossa) tai joiden kohdalla se on erityisen perusteltua. Lisäksi kolmansissa maissa sijaitsevat oikeushenkilöt voivat osallistua ilman eri ehtoja konsortioihin, joissa on mukana vähintään kaksi jäsenvaltiossa tai niiden alueella sijaitsevaa oikeushenkilöä. Tukea ei voida myöntää yksityishenkilöille.

Käytännössä tämän rahoitusvälineen pääasiallinen kohderyhmä ovat raja- ja viisumisäännösten täytäntöönpanosta vastaavat viranomaiset.

3.3.3 *Rahoitus*

Rahoitusvälineen kokonaisrahoitus rahoitusohjelmakaudella 2021–2027 on 7,08 miljardia euroa. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden ohjelmiin kohdennetaan 4,25 miljardia euroa, joka on 60 % kokonaisrahoituksesta. Tästä 138,96 miljoonaa euroa varataan Liettuan erityiseen kauttakulkujärjestelyyn. Temaattiseen kokonaisuuteen eli komission hallinnoimaan osuuteen kohdennetaan 2,83 miljardia euroa, joka on 40 % kokonaisrahoituksesta. Enintään 0,52 % eli 36,85 miljoonaa euroa kokonaisrahoituksesta kohdennetaan komission tekniseen tukeen, jota se käyttää rahoitusvälineen hallinnointiin. Schengen-assosioituneiden maiden (Norja, Sveitsi, Islanti ja Liechtenstein) kontribuutiot rahoitusvälineeseen lisätään kokonaisrahoitukseen.

Jäsenvaltioiden ohjelmiin kohdennettava rahoitus jaetaan jäsenvaltioiden kesken seuraavasti:

- kukin jäsenvaltio saa kiinteän summan 5 miljoonaa euroa;
- Liettuan ohjelmaan kohdennetaan 138,96 miljoonaa euroa erityiseen kauttakulkujärjestelyyn liittyen;
- jäljellejäävä summa jaetaan seuraavien kriteerien perusteella:
 - 30 % maaulkoraja
 - 35 % meriulkoraja
 - 20 % lentokentät
 - 15 % edustustot
- maa- ja meriulkorajojen perusteella jaettava rahoitus jaetaan jäsenvaltioiden kesken seuraavasti:

- 70 % maa- ja meriulkorajan pituuden perusteella, joka lasketaan painotettuna viimeisimmän saatavilla olevan EBCGA:n uhkatasoarvion (vaikutustasot) perusteella.¹ Uhkatasot ovat seuraavat:
 - 0,5 matala uhka
 - 3 keskitasoinen uhka
 - 5 korkea uhka
 - 8 kriittinen uhka
- 30 % maa- ja meriulkorajojen työmäärän perusteella, joka lasketaan seuraavasti
 - 70 % ulkorajan rajanylitysten määrä rajanylityspaikoilla;
 - 30 % ulkorajalla käännytettyjen kolmansien maiden kansalaisten lukumäärä.
- lentokenttien perusteella jaettava rahoitus jaetaan jäsenvaltioiden kesken seuraavasti:
 - 70 % ulkorajan rajanylitysten määrä rajanylityspaikoilla;
 - 30 % ulkorajalla käännytettyjen kolmansien maiden kansalaisten lukumäärä.
- edustustojen perusteella jaettava rahoitus jaetaan jäsenvaltioiden kesken seuraavasti:
 - 50 % edustustojen lukumäärän perusteella;
 - 50 % lyhytkestoisten viisumien ja lentokenttien kauttakulkuviisumien lukumäärän perusteella.

Huomionarvoista on, että rahanjakokriteerit ovat samat kuin ulkorajarahastossa kaudella 2007–2013 ja sisäisen turvallisuuden rahaston raja- ja viisumirahoitusvälineessä (ISF-B) kaudella 2014–2020. Uhkatasot (vaikutustasot) ovat samat, joita käytettiin ISF-B -rahoitusvälineen välitarkastelun yhteydessä jaetun lisärahoituksen jaossa jäsenvaltioiden kesken. Tässä huomionarvoista on, että painotuskertoimet ovat muuttuneet (aiemmin: matala taso 0,5, keskitaso 1, korkea taso 3 ja kriittinen taso 5).

Jäsenvaltioiden ohjelmiin kohdennettavasta 4,25 miljardin euron rahoituksesta 3,54 miljardia euroa eli noin 83 % kohdennetaan ohjelmakauden alussa ja 708,96 miljoonaa euroa eli noin 17 % vuonna 2024 suoritettavan välitarkastelun tulosten perusteella. Mikäli välitarkastelun yhteydessä ei jaeta koko summaa, lisätään se komission hallinnoimaan temaattiseen kokonaisuuteen (ks. jäljempänä). Mikäli

¹ Painotusten jaottelu (vaikutustasot) on määritelty Euroopan rajavalvontajärjestelmästä (Eurosir) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa 1052/2013. Painotusten kertoimet määritellään tässä asetusehdotuksessa.

jäsenvaltio ei ole käyttänyt ja hakenut komissiolta maksuun vähintään 10 % sille ohjelmakauden alussa osoitetusta rahoituksesta, se ei saa välitarkastelun yhteydessä lisärahoitusta.

Rahoitusvälineestä myönnettävän tuen rahoitusosuus on 75 % hankkeiden menoista. Komission toimeenpanemien erityistoimien rahoitusosuus voi olla 90 %. Lisäksi tietyissä, erikseen määritellyissä toimissa rahoitusosuus voi olla 90 %. Operatiivisen tuen, hätäavun ja erityisen kauttakulkujärjestelyn rahoitusosuus on 100 %. Komissio ottaa rahoitusosuuksiin kantaa jäsenvaltioiden ohjelmat hyväksyvissä päätöksissään.

3.3.4 *Jäsenvaltioiden ja komission toimet*

Jäsenvaltiot laativat kansalliset ohjelmat, joissa tulee huomioida unionin painopisteet. Ehdotuksen mukaan komissio varmistaa, että Euroopan raja- ja merivartiosto (EBCGA) ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava eurooppalainen virasto (eu-LISA) ovat mukana ohjelmien valmistelussa jo niiden alkuvaiheessa. Erityisesti operatiivisen tukeen liittyen komissio konsultoi EBCGA:ta ennen ohjelmien hyväksymistä. Virastot voivat osallistua rahoitusvälineen toimeenpanon arviointiin.

Kansallisissa ohjelmissa tulee huomioida mahdolliset haavoittuvuusarvioinnissa esiin nostetut seikat komission ja EBCGA:n kanssa käytävän keskustelun mukaisesti. Haavoittuvuusarvioinnissa esiin nostetut seikat ja niiden perusteella toteutettavat toimet tulee priorisoida kansallisissa ohjelmissa. Tarvittaessa ohjelmaa tulee päivittää. Haavoittuvuusarvioinnin perusteella toteutettaviin toimiin voidaan tarvittaessa kohdentaa varoja myös ohjelman muista kohdista ml. operatiivinen tuki.

Kansallisten ohjelmien kautta kolmansissa maissa toteutettavista hankkeista tulee konsultoida komissiota ennen niiden toteuttamista ja tietyissä tapauksissa informoida komissiota Euroopan rajavalvontajärjestelmästä (Eurosir) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 20 artiklan mukaisesti.

Temaattinen kokonaisuus toimeenpannaan yhteistyöhön perustuvan hallinnon, suoran hallinnon tai välillisen hallinnon kautta. Sen kautta voidaan toteuttaa erityistoimia, unionin toimia ja antaa hätäapua. Temaattiseen kokonaisuuteen kohdennetut varat käytetään unionin budjetin kautta eli ne sisällytetään unionin vuosibudjetteihin. Toteutettavat toimet voivat olla yksi- tai monivuotisia ja niiden sisällöt voivat liittyä yhteen tai useampaan temaattisen kokonaisuuden osa-alueeseen.

Erityistoimet ovat kansallisia tai kansainvälisiä hankkeita, joiden toteuttamiseksi yksi, useampi tai kaikki jäsenvaltiot voivat saada lisärahoitusta kansallisiin ohjelmiinsa. Erityistoimien rahoitus tulee merkitä erillisenä kansallisissa ohjelmissa.

Unionin toimet ovat monikansallisia hankkeita, joihin unionilla on erityinen intressi ja jotka ovat annetun asetusehdotuksen mukaisia.

Hätärahoituksella tuetaan äkillisiä ja yksilöityjä tarpeita, jotka johtuvat äkillisistä ja poikkeuksellisesta tilanteesta, jossa suuri joukko kolmannen maan kansalaisia on ylittänyt tai on ylittämässä ulkorajaa tai muu rahaston alaan kuuluva äkillinen ja poikkeuksellinen tilanne. Hätärahoitus voidaan myöntää kansallisen ohjelman rahoitusosuuden päälle.

3.4 Tullitarkastuslaitteiden rahoitusväline

3.4.1 Yleistä

Komissio ehdottaa osana uutta yhdenmukaisen rajaturvallisuuden rahastoa perustettavaksi tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen. Välineellä tuettaisiin tullihallintojen valvontavälineiden hankintoja ulkorajojen ylittävän tavaraliikenteen valvomiseksi. Komission ehdottama rahoitusväline on uusi. Se muodostaisi yhdessä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen kanssa yhdenmukaisen rajaturvallisuuden rahaston siten, että rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline käsittäisi henkilöiden valvonnan ja tullitarkastuslaitteiden rahoitusväline kattaisi tavaroiden valvonnan.

3.4.1 Tuettavat toimet

Rahoitusvälineellä tuetaan EU:n tulliliittoa ja tullihallintoja suojelemaan unionin ja jäsenmaiden rahoituksellisia ja taloudellisia intressejä, varmistamaan turvallisuutta unionissa sekä suojelemaan unionia epäreilulta ja laittomalta tavarakaupalta samalla kun helpotetaan laillista liiketoimintaa. Erityisenä tavoitteena on edistää yhdenmukaisen tullivalvonnan toteutumista huipputasoa edustavan ja luetettavan valvontavälineistön hankkimisen ja ylläpidon kautta. Tuettavat välineet olisivat esimerkiksi läpivalaisulaitteita, säteilyn ilmaisimia, analyysilaitteita ja muita työkaluja.

3.4.1 Rahoitus

Tämän rahoitusvälineen kokonaisrahoitus rahoituskaudella 2021–2027 on 1,14 miljardia euroa. Jäsenvaltioiden omakustannusosuus hankinnoista on 20 %. Rahoitusvälineen rahoituksella voidaan kattaa myös välineen hallinnoinnin kuten valmisteluiden valvonnan ja arvioinnin kustannukset. Hallinnollisiin kuluihin on arvioitu kuluun 618 800 euroa.

3.4.1 Jäsenvaltioiden ja komission toimet

Koska tavoitteena on varmistaa yhdenmukaiset tullivalvontamenettelyt, tarvitaan komission mukaan koordinoitua ja keskitettyä suoraa hallinnointia. Jotta hallin-

nointi voidaan perustaa tiedolle ja operatiiviselle osaamiselle komission suoraa hallinnointia tukemaan asetettaisiin asiantuntijaryhmiä, jotka koostuisivat jäsenvaltioiden asiantuntijoista. Asiantuntijaryhmät avustaisivat komissiota rahoituspäätösten valmistelussa. Lopullinen päätösvalta rahoituksen myöntämisestä olisi komissiolla komitologiamenettelyssä.

3.5 Rahastoihin sovellettavat yleiset säännökset

Yleisasetusehdotusta sovelletaan sisäasioiden rahastoihin rahoitussääntöjen osalta. Muut sisäasioiden rahastoja koskevat säännökset, kuten toimintapoliittiset tavoitteet, sisältyvät rahastokohtaisiin asetusehdotuksiin. Kuluvalle rahoitusohjelmakaudella ns. horisontaaliasetus (EU) N:o 514/2014 on sisältänyt sisäasioiden rahastojen (turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto sekä sisäisen turvallisuuden rahasto) rahoitussäännöt. Yleisasetusehdotusta sovelletaan jäsenvaltioiden ja komission kanssa yhteistyössä hallinnoitaviin rahastojen osiin. Rahastokohtaisissa asetusehdotuksissa on säännöksiä suoraan ja välillisesti hallinnoitavia rahastojen osioita koskien. Yleisasetusehdotus ei koske tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälinettä.

3.5.1 Ohjelma

Sisäasioiden rahastot esitetään sisällytettäväksi jäsenvaltion kumppanuussopimukseen, joka on ollut jo nykyisellä rahoitusohjelmakaudella käytössä Euroopan rakenne- ja investointirahastoissa. Kumppanuussopimuksessa määritellään, miten eri rahastot toteuttavat maakohtaisia toimintapoliittisia tavoitteita ja miten ne täydentävät toisiaan.

Kumppanuussopimuksen ja ohjelmien valmistelu ja niiden toteuttaminen tapahtuu kumppanuudessa alueellisten ja paikallisten viranomaisten, talouselämän eturyhmien ja työmarkkinaosapuolten sekä kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa. Kumppanuussopimus toimitetaan komissioon joko ennen ohjelmien toimittamista tai yhdessä ensimmäisen ohjelman kanssa. Kumppanuussopimus voidaan myös sisällyttää johonkin jäsenvaltion ohjelmista. Jäsenvaltioiden ja komission olisi varmistettava rahastojen ja muiden unionin välineiden täydentävyys ja yhdenmukaisuus.

Ohjelmakausi on 1.1.2021—31.12.2027. Jäsenvaltion tulee toimittaa ohjelmansa komissioon kolmen kuukauden kuluessa kumppanuussopimuksen toimittamisesta. Sisäasioiden rahastoissa ohjelma koostuu erityistavoitteista (Specific Objective), jotka määritellään rahastokohtaisissa asetusehdotuksissa. Nykyiseen rahoitusohjelmakauteen verrattuna ohjelman sisältörakenne yksinkertaistuu joiltakin osin. Uutena elementtinä ohjelmassa tulee eritellä kunkin erityistavoitteen osalta rahoitusosuudet, jotka osoitetaan yksikkökustannuksiin, kertakorvaukseen ja kiinteämääräiseen rahoitukseen sekä toimiin, joissa käytetään kustannuksiin perustumatonta rahoitusta. Kuten kuluvalle rahoitusohjelmakaudella, jäsenvaltio voi tehdä vähäisiä rahoitusta

koskevia siirtoja ohjelman erityistavoitteiden välillä ilman, että edellytetään ohjelman muuttamista komission hyväksynnällä. Kynnysarvo on viisi prosenttia erityistavoitetasolla.

Sisäasioiden rahastojen kannalta uusi esitys ovat ns. mahdollistavat edellytykset (*enabling conditions*) ohjelmien erityistavoitteiden täytäntöönpanemiseksi tuloksellisesti ja tehokkaasti. Kyse on horisontaalisista edellytyksistä, jotka liittyvät julkisiin hankintoihin sekä valtiontukisääntelyn, YK:n vammaisten yleissopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan noudattamiseen rahastoista tuetuissa toimissa. Nämä kytkeytyvät osaltaan oikeusvaltioperiaatteen noudattamista koskevaan sääntelyyn. Edellytyksiä sovellettaisiin yleisesti kaikkiin ohjelmien tavoitteisiin. Jäsenvaltiot vastaisivat ehtojen toteutumisesta koko ohjelmakauden ajan. Jos ohjelmaan liittyvät ennakkoehdot eivät täyty, maksupyyntöjä ei voitaisi esittää komissiolle.

Asetusehdotus sisältää mahdollisuuden siirtää vapaaehtoisesti rahastojen määrärahoja InvestEU-ohjelman välineisiin. Lisäksi esitetään, että jäsenvaltiot voisivat siirtää enintään 5 prosenttia minkä tahansa rahaston määrärahoista toiseen rahastoon.

Sisäasioiden rahastojen osalta ohjelmien väliarviointi tulee tehdä 31.3.2024 mennessä. Sen toteutus tulee suunnitella osana koko rahoitusohjelmakauden kattavaa arviointisuunnitelmaa. Jäsenvaltioiden edellytetään laativan suoritusperusteisen kehiksen, jonka avulla voidaan valvoa, mitata ja arvioida ohjelman tuloksellisuutta. Kehys sisältää rahastokohtaisissa asetuksissa säädetyt tuotos- ja tulosindikaattorit sekä niihin liittyvät välitavoitteet. Sisäasioiden rahastojen osalta järjestetään komission ja jäsenvaltion kesken vähintään kaksi kertaa rahoitusohjelmakauden aikana arviointikokous, jossa tarkastellaan ohjelman tuloksellisuutta. Komissio toteuttaa rahoitusohjelmakauden puolivälissä (vuoden 2024 loppuun mennessä) ja rahoitusohjelmakauden päätyttyä (vuoden 2031 loppuun mennessä) rahastokohtaiset erillisarviointit.

3.5.2 *Hallinnointi- ja valvontajärjestelmä*

Ohjelmille tulee nimetä kansallinen hallintoviranomainen ja tarkastusviranomainen. Lisäksi hallintoviranomainen voi nimetä yhden tai useamman välittävän elimen, joka suorittaa tehtäviä hallintoviranomaisen vastuulla. Kuten nykyiselläkin kaudella, samat viranomaiset voivat vastata useammasta ohjelmasta.

Komissio ehdottaa, että hallinnointi- ja valvontajärjestelmän perustamiseen liittyvästä viranomaisten nimeämismenettelystä luovutaan. Jäsenvaltioiden hallinnointi- ja valvontajärjestelmän tulee kuitenkin täyttää asetuksessa asetetut vaatimukset ja edellytykset. Jäsenvaltioiden on laadittava hallinnointi- ja valvontajärjestelmän kuvaus siihen mennessä, kun ensimmäisen tilivuoden loppumaksupyyntö esitetään

komissiolle ja viimeistään 30.6.2023 mennessä. Ehdotus sisältää uutena vaihtoehtona kansalliseen hallintojärjestelmään ja lainsäädäntöön perustuvan hallintomallin hyödyntämisen. Tällöin kevennetyn hallintomenettelyn perusteella menot varmennetaan kansallisin menettelyin, tarkastusviranomaisen tarkastukset rajoittuvat 30 yksikön tarkastukseen ja komissio rajoittaa tarkastuksensa ainoastaan tarkastusviranomaiseen. Menettelyn ehtona on, että jäsenvaltion hallinnointi- ja valvontajärjestelmä on toiminut hyvin ja kahden edellisen vuoden vuosiraportin kokonaisvirhetaso on alle 2 %. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltio voi siirtyä kevennettyyn menettelyyn heti rahoitusohjelmakauden alusta, jos ehdot täyttyvät ja hallintojärjestelmän toimeenpano on samankaltainen kuin kuluvalle rahoitusohjelmakaudella 2014–2020.

Komissio ehdottaa hallinnon täysimääräistä sähköistämistä sekä tuensaajien ja rahoittavan viranomaisen välillä että jäsenvaltion ja komission välisessä tietojen välityksessä. Siirtymäaikaa ehdotetaan meri- ja kalatalousrahastolle sekä sisäasioiden rahastoille 31.12.2022 asti.

3.5.3 *Kustannusmallit/maksut*

Varainhoitoasetuksen yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin rahastoihin sovellettavan sääntelyn ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti jäsenvaltiot vastaisivat ohjelmien tukikelpoisia menoja koskevien tilitysten oikeellisuudesta ja sääntöjenvastaisten menojen poistamisesta komissiolle annettavista vuotuisista tiliyksistä.

Jäsenvaltiot vastaisivat myös virheellisten menojen jälkikäteisestä oikaisusta ja perusteettomasti maksettujen sääntöjenvastaisten menojen korvaamisesta ja palauttamisesta unionin talousarvioon. Komissio tekisi tarvittaessa jälkikäteisiä rahoitusoikaisuja.

Uutena kustannusmallien hyödyntämismahdollisuutena esitetään myös komission suorittamia maksuja jäsenvaltiolle korvattavaksi kustannusmalleja hyödyntämällä. Ehdotuksessa kustannusten korvaamiseksi jäsenvaltiolle on myös tulosperusteiseen toimintatapaan perustuva korvausvaihtoehto sekä tosiasiallisesti aiheutuneiden kustannusten korvausmenettely, jota on käytetty kuluvalle rahoitusohjelmakaudella.

Rahoituksen vapauttamismenettelyssä määritelty varojen kiertonopeusvaatimus kiristyy kahteen vuoteen (N+2) nykyisen kolmen sijaan.

3.5.4 *Menojen tukikelpoisuussäännöt ja yksinkertaistetut kustannusmallit*

Hankkeiden menojen tukikelpoisuutta koskisivat pääsääntöisesti kansalliset säännöt, joita kuitenkin rajoittaisivat lukuisat poikkeukset. Unionin tason sääntely perustuisi joko yleisasetukseen tai rahastokohtaiseen sääntelyyn. Tämä vastaa nykytilaa.

Maantieteellisesti toimet voitaisiin toteuttaa joko ohjelma-alueella, sen ulkopuolella EU:n alueella tai kolmansissa maissa, edellyttäen että toimet tukevat ohjelman tavoitteita.

Arvonlisäveron tukikelpoisuussäätelyyn esitetään merkittävää muutosta. Alle 5 milj. euron hankkeissa alv olisi tukikelpoinen kustannus ja yli 5 milj. euron hankkeissa tukikelvotonta. Irtautuminen aiemman säätelyn mukaisesta arviosta, jääkö kustannus tuensaajalle lopulliseksi vai voiko siihen hakea palautusta, yksinkertaistaisi toimeenpanoa ja olisi omiaan vähentämään tulkintaohjeistuksen tarvetta ja virheitä.

Yksinkertaistettujen kustannusmallien käytön laajentaminen (kustannusmallien pakollinen käyttäminen enintään 200 000 euron hankkeissa) ja rahastojen välisten sääntöjen yhdenmukaistaminen tarkoittaisi muutosta sisäasioiden rahastojen nykyisiin käytäntöihin. Hankkeissa voisi käytännössä käyttää yleisasetusehdotuksen mahdollistamista kustannusmallivaihtoehdoista yksikkökustannusmallia, kertakorvausta tai 40 % kiinteämääräistä korvausta. Yksinkertaistetut kustannusmallit ovat olleet jossain määrin käytössä sisäasioiden rahastoissa jo nykykaudella.

Nykykaudella sisäasioiden rahastoissa käytössä on rakennerahastolainsäädännön kanssa yhdenmukainen kiinteämääräisen korvauksen malli. Mallien laskentaa on tarpeen tarkastella seuraavaa rahoitusohjelmakautta varten. Yleisasetusehdotus tarjoaa nykyistä enemmän valmiita malleja, kuten 40 % kiinteämääräisen korvauksen mallin. Ehdotuksessa mukana olevat mallit henkilöstökustannuksiin mahdollistaisivat hankehallinnoinnin yksinkertaistamista.

Poiketen nykykaudesta luontoissuoritukset olisivat tukikelpoisia tietyin edellytyksin.

3.5.5 Tekninen tuki

Komissio esittää, että sisäasioiden rahastojen osalta tekninen tuki on 6 prosenttia. Teknisen tuen hallinnointiin esitetään merkittävää yksinkertaistamista. Tekninen tuki korvattaisiin prosenttiosuutena maksupyynnöissä hyväksyttävistä menoista. Tämä yksinkertaistaa maksu- ja erityisesti seurantamenettelyjä ja joustavoittaa siten merkittävästi teknisen tuen käyttöä.

Teknisen tuen lisäksi jäsenvaltio voi ehdottaa lisätoimia, joilla vahvistetaan jäsenvaltion viranomaisten, tuensaajien ja relevanttien kumppaneiden hallinnollista kapasiteettia.

3.5.6 *Seuranta, raportointi ja viestintä*

Seurantakomitea

Rahaston seurantakomitean roolia esitetään vahvistettavaksi verrattuna nykyiseen rahoitusohjelmakauteen. Seurantakomitean tulisi jatkossa hyväksyä tuettavien toimien valinnassa käytettävät valintamenettelyt ja -kriteerit, ohjelmien vuotuiset tuloksellisuuskertomukset, ohjelmien arviointisuunnitelma ja ohjelman muuttamista koskevat hallintoviranomaisen tekemät ehdotukset. Lisäksi seurantakomitean työkentelyssä korostetaan julkisuutta, mm. kaikki seurantakomitealle toimitettavat tiedot tulisi julkaista.

Jäsenvaltion tulee asettaa seurantakomitea kolmen kuukauden kuluessa ohjelman hyväksymisestä. Sama seurantakomitea voi olla yhteinen useammalle ohjelmalle. Sen tulee kokoontua vähintään kerran vuodessa tarkastelemaan ohjelman edistymistä.

Raportointi

Hallintoviranomainen toimittaa sähköisessä muodossa joka toinen kuukausi (31.1.2022—31.1.2030) rahoitusta ja tuotos- ja tulosindikaattoreita kuvaavat edistymistiedot komissioon. Vastaavat tiedot on myös julkaistava yleisölle verkkosivulla. Lisäksi komissiolle tulee toimittaa vuotuinen tuloksellisuusraportti 15.2.2023 lähtien vuosittain vastaavaan aikaan.

Nykykauteen verraten ehdotuksessa esitetyn mukaisesti maksatuspyyntöjä toimitettiin seuraavalla kaudella 4 yhden sijaan.

Ehdotuksessa asetettaisiin hallintoviranomaiselle käsittelyajan pituus tuen saajien maksatuspyyntöjen käsittelylle.

Nykyiseen verrattuna tilivuosi muuttuisi koskemaan ajanjaksoa 1.7.–30.6. Tilivuoden muutoksen osalta on tarkasteltava talouden suunnittelua koskevat prosessit.

Yksinkertaistamista lisättäisiin myös sillä, että tarkastuksia tehdessään komission ja tarkastusviranomaisten on otettava asianmukaisesti huomioon yhden tarkastuksen periaate. Tarkastusviranomaiselle ja komissiolle asetettaisiin enimmäismäärä toimien tarkastamiselle.

Viestintä

Nykyiseen rahoitusohjelmakauteen verrattuna rahastojen julkisuus- ja näkyvyysvelvoitteita vahvistetaan. Jäsenvaltioiden tulee huolehtia rahastojen tuen näkyvyydestä

kaikissa hankkeissa sekä varmistaa, että kansalaisilla on käytössään yksi yhteinen internet-sivusto, josta pääsee tutustumaan kaikkiin jäsenvaltion ohjelmiin. Jokaisella jäsenvaltiolla on oltava nimetty ohjelmille yhteinen viestintäkoordinaattori sekä ohjelmakohtaiset viestintävastaavat. Komissio hallinnoi verkostoa, jossa viestintäkoordinaattorit, ohjelmien viestintävastaavat ja komission edustajat vaihtavat tietoja näkyvyys-, avoimuus- ja viestintätoimista.

Tuensaajille ja tuettaville hankkeille asetetaan julkisuus- ja näkyvyysvelvoitteita sekä yleisasetusehdotuksissa sekä rahastokohtaisissa asetusehdotuksissa.

4 Ehdotusten vaikutukset

4.1 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta unionin jäsenvaltioissa. Sisäasioiden rahastojen kansallisesta täytäntöönpanosta säädetään sisäasioiden rahastoista annetussa laissa (903/2014) ja valtioneuvoston asetuksessa (351/2015). Arvion mukaan uudet ohjelma-asetukset edellyttävät muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Lainsäädäntömuutokset on tarkoitus tehdä asetusten tultua hyväksytyiksi ennen uuden ohjelmakauden alkua. Tarkempi arvio ehdotuksen vaikutusten yksityiskohdista selventyy kansallisen valmistelun edetessä. Ehdotuksen vaikutuksia selvitetään myös neuvoston työryhmässä tapahtuvan jatkovalmistelun kuluessa.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Sisäasioiden rahoitusohjelmat 2021–2027 ja tullitarkastuslaitteiden rahoitusväline sisältyvät komission esitykseen rahoituskehyksistä 2021–2027. Taloudelliset vaikutukset täsmentyvät osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta, ja lopputulos selviää vasta neuvottelujen päättyessä.

Komissio esittää sisäasioiden rahastojen kokonaisbudjetiksi yhteensä 18,49 mrd. euroa vuosille 2021–2027. Lisäksi tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineelle esitetään 1,14 mrd. euroa vuosille 2021–2027. Sisäasioiden rahastojen rahoitus tulisi ehdotuksen mukaan kaksinkertaistumaan rahoituskehyskaudesta (2014–2020), kokonaisrahoituksen suhteellisen osuuden EU:n budjetista kasvaessa noin yhdestä prosentista noin 1,85 prosenttiin. Komission esityksen mukaan sisäasioiden rahoitus jakaantuisi seuraavasti:

Komission esittämä rahoitus ohjelmakaudelle 2021–2027	miljoonaa euroa
Turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto (ml. EU:n uudelleensijoittamisohjelma)	9 204
Sisäisen turvallisuuden rahasto	2 210
Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline	7 087
Tullitarkastuslaitteiden rahoitusväline	1 149
Yhteensä	19 650

Rahastojen ulkopuolinen sisäasioiden rahoitus	miljoona euroa
Rajaturvallisuus (virastoille budjetoitu)	10 619
Maahanmuutto (virastoille budjetoitu)	764
Turvallisuus (virastoille budjetoitu)	997
Yhteensä virastot	12 380

Komission esityksessä ei ole ilmoitettu jäsenvaltiokohtaisia saantoja. Hankkeita ja toimintoja rahoitettaessa tukea saavien tahojen tulee pääsääntöisesti varautua kansalliseen rahoitukseen. Kansalliseen talousarvioon liittyvät seikat käsitellään ja niihin otetaan kantaa kansallisessa JTS- ja talousarvioprosessissa. Toimenpiteiden edellyttämä kansallinen rahoitus viranomaistoimijoiden osalta toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.

Ehdotus toisi muutoksia myös mm. arvonlisäverollisuuteen, jäsenvaltioiden tarkastusvelvoitteisiin, komission ja jäsenvaltion sähköiseen tiedonvaihtoon sekä oikaisuihin. Näillä kaikilla voi olla vaikutusta valtion talousarvioon. Esityksen vaikutusten selvitystä jatketaan.

4.3 Muut vaikutukset

Komission asetusehdotus merkitsee ohjelmaperusteisen, jäsenvaltioiden ja komission yhteiseen hallinnointiin perustuvan rahoituksen jatkumista sisäasioiden alalla tulevalla rahoitusohjelmakaudella. Komission arviointien ja järjestettyjen julkisten kuulemisten perusteella rahastojen hallinnon yksinkertaistaminen on määritelty uuden rahoitusohjelmakauden keskeiseksi tavoitteeksi. Nykyiseltä rahoitusohjelmakaudelta saatujen kokemusten perusteella rahastojen hallinnointi ja

säännöt ovat liian monimutkaisia ja hajanaisia, mikä aiheuttaa tarpeetonta rasitetta niin ohjelmien hallinnoinnista vastaaville viranomaisille kuin tuensaajille.

Komission vaikutusarvioinnin mukaan vuoden 2015 maahanmuuttopaine unionin alueelle osoitti jäsenvaltioiden yhteisten toimien merkityksen maahanmuuttovirtojen hallinnassa. EU:n rahoitusvälineillä on tärkeä rooli yhteisten toimien tehokkuuden varmistamisessa. Komission vaikutusarvioinnin mukaan nykyisen rahoitusohjelmakauden rahoitusvälineet on todettu toimiviksi, mutta niitä on kuitenkin tarve kehittää. Rahastoihin esitetään lisättävän joustavuutta, hallinnoinnin yksinkertaistamista, parempaa yhteensopivuutta muiden EU-rahastojen kanssa sekä tulorientoitunutta seuranta- ja arviointia. Komission vaikutusarvioinnissa nousi esiin myös EU-rahastojen ohjelmien yhteensovittamisen ja ohjelmien välisen synergian merkitys.

Sisäasioiden rahastojen hallinnointi tapahtuu pääasiallisesti yhteistyössä jäsenvaltioiden ja komission kesken. Vuonna 2021 alkavan kauden kansallisen hallinnoinnin, ml. tarkastuksen ja valvonnan, järjestelyistä päätetään tulevan kauden kansallisen lainsäädännön valmistelun yhteydessä. Komissiolta tulevan rahoituksen budjetoinnista ja maksatuksesta päätetään valtion talousarvion rakenteen ja sisällön valmistelun yhteydessä.

4.4 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan maakunta vastaa Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanosta siltä osin kuin asia kuuluu sen toimivaltaan. Lainsäädäntövallan jaosta valtakunnan ja maakunnan kesken säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Maakunnan lainsäädäntövallosta säädetään lain 18 §:ssä ja valtakunnan lainsäädäntövallosta 27 ja 29 §:ssä.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksella on itsehallintolain 59b §:n mukaisesti oikeus toimeenpanna EU-politiikkaa Ahvenanmaan maakunnassa niillä toimialoilla, joiden osalta maakunnalla on lainsäädäntötoimivalta.

Nykyisen rahoitusohjelmakauden yhteydessä on katsottu, että sisäisen turvallisuuden rahastossa lainsäädäntövalta kuuluu maakunnalle itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan nojalla siltä osin kuin kyse on itsehallintolaissa mainituin poikkeuksin yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä palo- ja pelastustointia koskevista asioista. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastossa maakunnan lainsäädäntövaltaan on katsottu kuuluvan maakunnassa tapahtuva kotoutumisen edistäminen. Tämän lainsäädäntövallan on maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä katsottu olevan johdettavissa itsehallintolain 18 §:n 1, 4, 13, 14, 22 ja 23 kohdasta, jotka koskevat maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia, kuntien hallintoa, sosiaalihuoltoa, opetusta ja oppisopimusta, elinkeinotoimintaa ja työllisyyden edistämistä. Sen vuoksi maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat maakun-

nassa sijaitsevien kuntien vastaanottamiin pakolaisiin tai muihin maahanmuuttajiin kohdistuvat pääasialliset kotouttamistoimet (HE 112/2014 vp s. 28)

Nykyisellä rahoitusohjelmakaudella Ahvenanmaan maakunnalle kuuluvat sisäasioiden rahastojen kansallisista ohjelmista johtuvat vastuuviranomais- ja tarkastusviranomaistehtävät on siirretty sopimusasetuksella (174/2017) sisäministeriön hoidettavaksi. Nykyisellä ohjelmakaudella Ahvenanmaan maakunta osallistuu kansallisten ohjelmien toimeenpanoon.

5 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

U-kirjelmää on käsitelty EU-asioiden komitean alaisessa turvapaikka- ja maahanmuuttojaostossa, oikeus- ja sisäasioiden jaostossa sekä alue- ja rakennepoliitiikan jaostossa. Lisäksi ehdotuksia on käsitelty MFF -virkamiesjohtoryhmässä ja EU-ministerivaliokunnassa.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu pääosin myönteisesti komission esitykseen sisäasioista tulevalle rahoitusohjelmakaudelle ja toteaa ensivaiheen kantoinaan seuraavassa esitettyä.

Komission ehdotuksissa on melko hyvin huomioitu Suomen aiemmin esille tuomia näkökohtia ja tavoitteita. Valtioneuvosto tukee 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 rahoitusvälineiden kanssa. EU:n ja kansallisen tason rahoitusohjelmien tulee olla toisiaan täydentäviä.

Valtioneuvosto kannattaa eri rahoitusvälineiden hallinnointimenettelyiden ja -säästöjen yhtenäistämistä ja keventämistä. Näin kyetään edesauttamaan hallinnointimenettelyiden läpinäkyvyyttä ja parempaa tunnettavuutta eri tuensaajien keskuudessa sekä lisäämään hallintomenettelyiden joustavuutta. Vaikka valtioneuvosto suhtautuukin myönteisesti komission erikseen kohdennettavaksi jätettävän osuuden (temaattiset kokonaisuudet) kasvattamisesta, vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta varata jäsenvaltioiden kansallisiin ohjelmiin riittävän suuri osuus kokonaisrahoituksesta. Valtioneuvosto suhtautuu positiivisesti asetusehdotuksissa esitettyyn mahdollisuuteen eri EU-rahoitusmekanismien hyödyntämisestä samaan toimeen, tämän kuitenkin aiheuttamatta moninkertaisia hallinnointi- ja raportointivelvoitteita.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden muuttuvat tilanteet/olosuhteet kyetään riittävästi huomioimaan. Ehdotusten jatkokäsittelyssä

tulee pohtia komission ja jäsenvaltion välisen ohjelmavuoropuhelun riittävyyttä jäsenvaltioiden muuttuvien tarpeiden huomioimiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että turvapaikka- ja maahanmuuttorehastossa huomioidaan laittoman maahanmuuton torjunta laillisen maahanmuuton kehittämisen yhteydessä ja rinnalla. Erityisesti korostuu toimivien paluu- ja palauttamismenettelyiden merkitys. Yhtä lailla myös rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen tulee tukea toimia laittoman maahanmuuton torjumiseksi sekä varautumista laittoman maahantulon tilanteen muuttumiseen.

Valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisena ehdotusta sisäisen turvallisuuden rahaston siirtämisestä turvallisuus ja puolustus -otsakkeen alle. Sisäisen turvallisuuden rahaston tulisi olla samassa otsakkeessa maahanmuuton ja rajaturvallisuuden kanssa.

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

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että resurssien jakoa koskevia kriteereitä, osuuksia ja niihin liittyviä painotuksia tarkastellaan asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Turvapaikka- ja maahanmuuttorehasto

Valtioneuvosto kannattaa turvapaikka- ja maahanmuuttorehaston tavoitetta tukea kokonaisvaltaisesti EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan ja sen ulkoisen ulottuvuuden täytäntöönpanoa. Tätä tavoitetta tukee myös yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän mukainen, tehokkaasti toimiva, laadukas ja oikeusvarma turvapaikka-asioiden hallinnollinen päätöksentekojärjestelmä sekä tuomioistuinten muutoksenhakujärjestelmä.

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

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittäminen rahaston tuella edesauttaa unionin kapasiteettia toimia tehokkaasti myös tilanteissa, joissa turvapaikkajärjestelmät kohtaavat erityisiä paineita. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti myös komission lähestymistapaan, jossa aiempaa selvästi suurempi osuus rahoituksesta jätetään myöhemmin kohdennettavaksi ennalta odottamattomiin yllättä-

viin tilanteisiin. Tällä kyetään säilyttämään unionin reagointi- ja toimintavalmius järjestelmää kohtaavissa painetilanteissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä rahaston tavoitetta kotoutumisen alkuvaiheen tukemiseksi, mutta painottaa tarvetta varmistaa kotoutumisen jatkumo sekä toimien tukeminen saumattomassa yhteistyössä sekä päällekkäisyyksiä välttäen eri rahoitusvälineiden kesken. Tältä osin komission pyrkimykset rahastojen hallinnoimisen yhdenmukaistamiseen ja synergioiden vahvistamiseen ovat kannatettavia. Myös hyvien väestösuhteiden ja yhdenvertaisuuden edistäminen ovat tärkeitä tekijöitä kotouttamisessa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uudelleensijoittamisen merkittävää taloudellista tukemista jatketaan rahaston kautta myös tulevilla rahoitusohjelmakaudella. Komission turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston asetusehdotuksessa säädetään kompensoitavaksi ainoastaan unionin uudelleensijoittamisasetuksen mukaisesti uudelleensijoitetut tai humanitaarisen maahanpääsyn kautta otetut henkilöt. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että myös kansallisten uudelleensijoittamisohjelmien puitteissa tapahtuvaa uudelleensijoittamista tuettaisiin rahaston kautta unionin uudelleensijoittamiskehystä koskevassa asetusehdotuksessa ehdotetulla tavalla. Rahaston kautta osoitettavalla tuella kannustetaan nykyistä useampien jäsenvaltioiden osallistumista uudelleensijoittamiseen, mikä osaltaan vahvistaa uudelleensijoittamista laillisena maahan-tulokeinona ja mahdollisuutena erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville saada kansainvälistä suojelua sekä korostaa toisaalta unionin globaalia roolia uudelleensijoittamista suosivana toimijana.

Palautuksiin liittyen komissio korostaa tuettua vapaaehtoista paluuta. Valtioneuvosto pitää vapaaehtoisen paluun tukemista erittäin tärkeänä, mutta painottaa rahaston riittävää joustavuutta erilaisten paluuta edistävien keinojen kehittämisessä ja tukemisessa. Kielteisen päätöksen saaneiden palauttaminen on tärkeä osa kestävästä maahanmuuttopolitiikkaa ja siksi tukea olisi voitava osoittaa koko palauttamistoimintaan, myös ei-vapaaehtoiisiin palautuksiin ja niiden täytäntöönpanosta aiheutuviin kustannuksiin ml. palautusten valvonta. Tukea olisi voitava osoittaa joustavasti sellaisiin kolmansissa maissa rahoitettaviin hankkeisiin, joilla on epäsuorasti palautuksia tehostava vaikutus. Operatiivisen tuen hyödyntämistä paluu- sekä turvapaikkakokonaisuuksiin liittyvissä toimita valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisena.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna, 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.

Jäsenvaltiokohtaisten osuuksien laskentatavan osalta valtioneuvosto pitää kannatettavana uudelleensijoittamisen huomioimista erillisenä laskentaan vaikuttavana kriteerinä. Laskennan perusteena käytettävien lukujen osalta Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että vuosien 2015 ja 2016 poikkeuksellinen maahanmuuttotilanne huomioitaisiin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä kiinnittää aiempaa suurempaa huomiota varojen tehokkaaseen käyttöön, kun rahoituksen alaa laajennetaan ja joustavuutta lisätään.

Sisäisen turvallisuuden rahastoa koskeva asetusehdotus

Valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen rahoitusohjelman tavoitteista. Rahastolla tuetaan korkean turvallisuuden tasoa unionissa erityisesti torjumalla terrorismia ja radikalisoitumista, vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta, kyberrikollisuutta sekä suojelemalla rikosten uhreja.

Valtioneuvosto kannattaa asetusehdotuksen mukaisia panostuksia tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämiseksi ja sitä kautta tietojenvaihdon määrän ja laadun parantamiseksi. On tärkeää, että kaikkien tieto- ja tiedonvaihtojärjestelmien osalta kustannukset, tarpeellisuus ja tietoturva selvitetään huolellisesti. On myös tärkeää huomioida tietojärjestelmien valvonnan edellyttämät resurssit.

Valtioneuvosto edellyttää, että selvitetään, miten rahastoa voitaisiin parhaalla mahdollisella tavalla hyödyntää hybridiuhkien torjunnassa.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että esitys mahdollistaa yhteisiä operaatioita ja yhteisiä tutkintaryhmiä ja että tietyin ehdoin osapuolena voi olla myös EU:n ulkopuolinen kolmas maa.

Ehdotuksen jatkokäsittelyssä tulee tarkastella missä määrin nykyisen rahaston soveltamisalasta poistettuja toimia kuten kriittisten infrastruktuurien suojelua turvallisuusriskeiltä voidaan edelleen toteuttaa tehokkaasti. Erityisesti rahaston suhdetta muihin rahoitusinstrumentteihin, ml. EU:n investointi- ja rakennerahastot ja unionin pelastuspalvelumekanismi, tulisi selvittää.

Valtioneuvosto katsoo, että hätätilanteita koskevan mekanismin tulee olla riittävän nopea ja tehokas, jotta jäsenvaltiot voivat reagoida esim. muuttoliikkeessä ja turvallisuustilanteessa tapahtuviin yllättäviin muutoksiin ja kriiseihin.

Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskeva asetusehdotus

Valtioneuvosto pitää erillistä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä hyvänä ratkaisuna. On tärkeää, että ulkorajojen erityisluonne (ml. viisumiasiat) huomioidaan ja sille on esitetty oma rahoitusväline. Tämä mahdollistaa yhteisen ulkorajavalvonnan kokonaisvaltaisen ja yhdenmukaisen kehittämisen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että jäsenvaltioille EU:n yhteisestä ulkorajavalvonnasta aiheutuva rasite tuetaan eurooppalaisella rahoitusvälineellä mahdollisimman kattavasti. Tällä myös turvataan Suomelle tärkeän Schengen-järjestelmän keskeisen elementin toimivuutta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että rahoitusvälineellä tuetaan EU:n yhdenmukaistavaa rajavalvontaa (IBM) vahvistavia ja neliportaiseen rajaturvallisuusmalliin perustuvia hankkeita. Rahaston säännöissä ja toimeenpanossa tulee huolehtia siitä, että rahoitettavat jäsenvaltioiden hankkeet vahvistavat ja yhdenmukaistavat EU:n ulkorajavalvontaa. Myös EU-tasojen (teknisten) yhteishankkeiden toteuttaminen on edellytys rajaturvallisuusjärjestelmän toimivuudelle, rajaliikenteen sujuvuudelle ja kustannustehokkuudelle. Yhden EU:n pisimmän maaulkorajan valvonta EU:n säännösten mukaisesti asettaa Suomen rajaturvallisuusjärjestelmälle erityisiä haasteita, joihin vastaaminen edellyttää EU-tasojen hankkeiden onnistumista. Valtioneuvosto katsoo, että resurssien jakoa koskevissa kriteereissä on selkeästi huomioitava jäsenvaltion vastuulla olevan yhteisen ulkorajan pituus ja historiatiedon sijasta tulee painottaa potentiaalisia uhkatekijöitä ja varautumista.

Valtioneuvosto katsoo, että Suomen kannalta on tärkeää varmistaa rahaston rahoituksen kohdentaminen Suomen ulkorajavalvontaan mahdollisimman monipuolisesti, huomioiden kuitenkin rahaston vaikutus koko EU:n rajavalvontaan. Samalla kun EU:n rajatarkastuksille asetetut vaatimukset on täytettävä, on huolehdittava myös sujuvasta rajaliikenteestä.

Valtioneuvosto katsoo, että lopullinen kanta rahastoon voidaan ottaa kuitenkin vasta, kun Euroopan raja- ja merivartiostojen kautta jäsenvaltioille tuleva rahoitus on selvillä.

Valtioneuvosto pitää erityisen tärkeänä sitä, että rahoitusvälineen avulla voidaan vastata myös toimintaympäristön nopeisiin muutoksiin. Kuluvan rahoituskauden aikana tapahtunut Euroopan turvallisuustilanteen muutos tulee huomioida rahoitusvälineen toimeenpanossa. Toimintaympäristön muutosten osalta on myös huomioitava ne tilanteet, joissa jäsenvaltion asema ulkorajavastuun osalta kevenee esimerkiksi Schengen alueen laajentumisen yhteydessä.

Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineessä olisi tärkeää tukea ulkorajavalvontaan ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä kansallisia toimia

myös siltä osin kuin turvallisuushilla on suora vaikutus sisäisen turvallisuuden vaarantumiseen.

Valtioneuvosto kannattaa Schengenin arviointimekanismin ja haavoittuvuusarvioinnin kytkemistä osaksi rahoitusvälinettä, siten että arvioinnin osoittamien puutteiden korjaamiseen voitaisiin käyttää EU:n rahoitusta.

Valtioneuvosto kannattaa periaatteessa Euroopan raja- ja merivartioviraston tekemien arviointien kytkemistä rahoitusvälineeseen. Arvioinneissa tulisi ottaa riittävästi huomioon tulevaisuuden tarpeet. Erityisen tärkeää on, että arvioinneissa käytettävistä standardeista päätetään yhdessä viraston ja jäsenmaiden kesken. Arvioinneissa tulisi huomioida laittoman maahantulon lisäksi myös potentiaalinen laittoman maahantulon uhka, rajanylitysliikenteen kasvun ja turvallisuusympäristössä tapahtuneiden ja mahdollisesti myöhemmin tapahtuvien muutosten aiheuttamat haasteet kansalliselle rajaturvallisuusjärjestelmälle.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että viisumipolitiikassa rahoitusvälineellä tuetaan tehokkaita ja käyttäjäystävällisiä viisumihakemuspalveluita, näiden palveluiden digitalisointia ja kehittämistä sekä unionin viisumisäännösten yhdenmukaista soveltamista ja jäsenvaltioiden yhteistyön kehittämistä viisumipolitiikan alalla.

Tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälinettä koskeva asetusehdotus

Valtioneuvosto pitää tarpeellisena arvioida uuden rahoitusvälineen merkitystä Suomen kannalta yksityiskohtaisemmin myöhemmässä vaiheessa. Ehdotuksen tavoitteena on tullivalvonnan yhdenmukaistaminen unionissa. Alustavasti voi arvioida, että rahoitus painottuisi ainakin aluksi maihin, joissa välineistö on puutteellisempaa kuin Suomessa. Rahoituskriteerejä määriteltäessä tulisi arvioida esimerkiksi valvottavan liikenteen määriä ja riskejä.

Komission ehdotukseen rahoituksen mitoituksesta otetaan kantaa erikseen osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

Valtioneuvosto jatkaa asetusehdotusten tarkempaa analysointia ja täsmentää kantojaan myöhemmässä vaiheessa.