Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa”

COM(2011) 750 final – 2011/0365 COD

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta”

COM(2011) 751 final – 2011/0366 COD

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoon ja poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineeseen sovellettavista yleisistä säännöksistä”

COM(2011) 752 final – 2011/0367 COD ja

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa”

COM(2011) 753 final – 2011/0368 COD

(2012/C 299/20)

Esittelijä: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Neuvosto päätti 16. helmikuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheista

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa

COM(2011) 750 final – 2011/0365 COD

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta

COM(2011) 751 final – 2011/0366 COD

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoon ja poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineeseen sovellettavista yleisistä säännöksistä

COM(2011) 752 final – 2011/0367 COD

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa

COM(2011) 753 final – 2011/0368 COD.

Asian valmistelusta vastannut "työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 28. kesäkuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 11.–12. heinäkuuta 2012 pitämässään 482. täysistunnossa (heinäkuun 11. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin ääniä 133 puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Yleistä**

1.1 Euroopan komission tekemät ehdotukset sisäasioiden talousarvioksi vuosina 2014–2020 ovat erittäin tärkeitä rakennettaessa turvallisuuden, vapauden ja oikeuden aluetta sekä nykyistä avoimempaa, turvallisempaa ja solidaarisempaa Eurooppaa. ETSK antaa tukensa sille, että talousarviossa lisätään turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston sekä sisäisen turvallisuuden rahaston painoarvoa.

1.2 Komitea katsoo, että Euroopan unioni tuo kyseisiin politiikkoihin suurta lisäarvoa, sillä muuttovirtojen, turvapaikka-asioiden ja turvallisuusuhkien hallinta ovat kysymyksiä, joita jäsenvaltiot eivät voi ratkaista yksinään.

1.3 Komitea kannattaa komission ehdotusta tämän esittäessä yhteisesti toteutettavaa hallintoa ja tuloskeskeistä lähestymistapaa siten, että laaditaan monivuotisia ohjelmia korkean tason

poliittisen vuoropuhelun puitteissa, jotta jäsenvaltioiden ohjelmat vastaisivat EU:n poliittisia päämääriä ja ensisijaisia tavoitteita.

1.4 On ensiarvoisen tärkeää, että kaikki rahoitettavat toimet pohjautuvat sovittuihin toimintaperiaatteisiin (vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelle asetetut tavoitteet), niillä on eurooppalainen lisäarvo ja ne auttavat saavuttamaan EU:n poliittiset päämäärät.

1.5 ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan komission pyrkimyksiin yksinkertaistaa rahoitusvälineitä perustamalla kaksi rahastoa: yhtäältä turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston ([1]) ja toisaalta sisäisen turvallisuuden rahaston ([2]). Niihin liittyy horisontaaliasetus, jossa annetaan joukko yhteisiä säännöksiä ohjelmasuunnittelusta, tiedotuksesta, rahoitushallinnosta, valvonnasta ja seurannasta. ([3])

1.6 ETSK kannattaa yhteistä horisontaalista kehystä, joka merkitsee nykyisen järjestelmän huomattavaa yksinkertaistamista. Se myös joustavoittaa rahoitushallintoa ja sen toteuttamista ja parantaa seurantaa ja arviointia.

1.7 ETSK antaa tukensa komission ehdotukselle jakaa talousarviomäärärahat jäsenvaltioiden kesken siten, että ne koostuvat perusosasta ja muuttuvasta tai joustavasta osasta.

1.8 Tulosten arviointijärjestelmiä on tehostettava käyttämällä asianmukaisia indikaattoreita. Niinpä onkin myönnettävä rahoitusta tutkimuskeskusten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tekemiin riippumattomiin tutkimuksiin.

1.9 Komitea kannattaa sitä, että kansallisten ohjelmien lähtökohdaksi asetetaan kumppanuusperiaate, mutta katsoo, että järjestelyjä on parannettava, jotta toimintaan voivat osallistua kaikki toimijat: jäsenvaltioiden keskus-, alue- ja paikallishallinnon viranomaiset, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot sekä työmarkkinaosapuolet. Kumppanuusperiaate on määriteltävä asetuksissa tarkoin, jotta sen noudattaminen ei riippuisi kansallisista säännöistä ja käytänteistä.

1.10 ETSK tekee yhteistyötä EU:n muiden toimielinten kanssa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkoja kehitettäessä ja on erityisesti sitoutunut Euroopan kotouttamisfoorumin toimintaan. Tästä syystä komitea korostaa turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston merkitystä maahanmuuttajien ja turvapaikan hakijoiden kotoutumisen kannalta ja katsoo, että kotouttamispolitiikkoja on täydennettävä myös Euroopan sosiaalirahaston varoin.

1.11 Komitea ehdottaa, että "unionin toimiin" tarkoitettuja määrärahoja lisätään, sillä niillä on suuri eurooppalainen lisäarvo. Rahastosta tulee varata näihin toimiin 20 prosenttia, ja komission on ryhdyttävä käymään vuoropuhelua ETSK:n ja Euroopan kotouttamisfoorumin kanssa, sillä kyseisen rahoitusvälineen turvin on vahvistettava foorumin toimintaa ja tuettava kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolten eurooppalaisia verkostoja.

1.12 ETSK on ehdottanut, että perustetaan valtakunnallisia, alueellisia ja paikallisia foorumeita ja muita kokonaisuuksia, joihin maahanmuuttajia edustavat järjestöt ja muut kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat osallistua. Tällainen toiminta on rahoitettava turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta.

1.13 Komitea katsoo, että kotouttamispolitiikkoja on täydennettävä myös Euroopan sosiaalirahaston varoin, ja toimintalinjat on suunnattava vähentämään unionin kansalaisten, vähemmistöjen ja maahanmuuttajien sosiaalista syrjäytymistä.

1.14 Euroopan on reagoitava päättäväisesti maahanmuuttajataustaisiin henkilöihin kohdistuvan rasismin ja muukalaisvihan lisääntymiseen. Unionin toimielinten on torjuttava aktiivisesti tällaista käyttäytymistä ja ideologiaa.

1.15 Ihmisoikeuksien suojeleminen ja perusoikeuskirjan noudattaminen on taattava täysimääräisesti kaikissa turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta ja sisäisen turvallisuuden rahastosta rahoitettavissa toimissa.

1.16 Komitea esittää toivomuksen, että vapauden ja turvallisuuden välistä tasapainoa parannetaan. Euroopan unionin on myös vastaisuudessa oltava vapaa ja avoin yhteiskunta, jonka perustana on oikeusvaltio, eikä se saa milloinkaan uhrata vapauden ja perusoikeuksien suojelun arvoja.

1.17 ETSK katsoo, että järjestäytyneelle kansalaisyhteiskunnalle tulee taata asetuksessa nykyistä aktiivisempi rooli arvioitaessa Euroopan sisäisen turvallisuuden strategiaan sisältyvien aloitteiden ja toimien vaikutusta, tuloksellisuutta ja lisäarvoa.

2. **Turvapaikka- ja maahaanmuuttorahasto: kansalaisyhteiskunnan lähestymistapa**

2.1 Komitea suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti komission ehdottamiin aloitteisiin ja talousarviomäärärahoihin ja antaa tukensa kumppanuusperiaatteen lujittamiselle.

2.2 ETSK pitää erityisen mielenkiintoisena turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoon liittyviä ehdotuksia ja esittää, että neuvostossa käytävissä neuvotteluissa jäsenvaltiot hyväksyvät komission ehdottamat summat supistamatta niitä, sillä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisasiat sekä ihmisten perusoikeuksien suojelu edellyttävät riittävästi määrärahoja etenkin nykyisen talouskriisin aikana.

2.3 Nykyisestä talousarviojärjestelystä poiketen Euroopan parlamentilla tulee olemaan ratkaiseva asema, sillä se osallistuu yhteispäätösmenettelyyn ja voi arvioida demokraattisesti kaikkia aloitteita ja varmistaa eurooppalaisen lisäarvon.

([1]) COM(2011) 751 final.
([2]) COM(2011) 750 final ja COM(2011) 753 final.
([3]) COM(2011) 752 final.

2.4 ETSK katsoo, että Euroopan parlamentin on vahvistettava niiden poliittisten prioriteettien eurooppalaista ulottuvuutta, joihin myönnetään rahoitusta myös kansallisella tasolla. Asetusten poliittisessa hyväksymisprosessissa on helpotettava järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan osallistumista soveltamalla kumppanuusperiaatetta, perustamalla foorumeita ja muita kokonaisuuksia sekä tekemällä riippumattomia arviointeja.

2.5 ETSK suhtautuu myönteisesti niitä järjestelyjä koskeviin uusiin säännöksiin, joilla helpotetaan kansalaisyhteiskunnan mahdollisuutta saada tukea. Komitea suosittaa kuitenkin joustavoittamaan menettelyjä vähentämällä hallinto- ja rahoitustaakkaa, jotta myös pienet organisaatiot voivat osallistua.

2.6 Kansalaisyhteiskunta tarjoaa suurta lisäarvoa tarpeiden määrittelyyn riippumattomien raporttien pohjalta sekä politiikkojen tarkasteluun ja arviointiin. Juuri kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on runsaasti kokemusta ja tietoa paikallistason todellisuudesta, joten ne tietävät hyvin, millä tavoin toimet toteutetaan.

2.7 ETSK katsoo, että kumppanuusperiaate on uuden rahoituskehyksen kantava voima, jolla taataan kaikkien toimijoiden – jäsenvaltioiden keskus-, alue- ja paikallishallinnon viranomaisten, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden sekä työmarkkinaosapuolten – nykyistä aktiivisempi osallistuminen.

2.8 Kumppanuusperiaate on käynnistettävä kaikissa vaiheissa, valmistelusta ja täytäntöönpanosta aina myönnetyn rahoituksen seurantaan ja arviointiin, ja sen on katettava sekä jäsenvaltiot että EU:n toimet. ([4])

2.9 ETSK kannattaa sitä, että rahoitusasetuksen mukaan jäsenvaltioiden on käynnistettävä kumppanuuksia toimivaltaisten viranomaisten ja elinten kanssa kansallisten ohjelmien kehittämistä ja toteuttamista varten. Näihin viranomaisiin ja elimiin on sisällytettävä alue- ja paikallisviranomaiset, kansalaisyhteiskunta (kansalaisjärjestöt, maahanmuuttajia edustavat organisaatiot ja työmarkkinaosapuolet) sekä kansainväliset järjestöt (UNHCR, Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM jne.).

3. **Painopisteet ja poliittinen vuoropuhelu**

3.1 ETSK toteaa, että poliittinen vuoropuhelu on ensiarvoisen tärkeää asetettaessa kansallisille ohjelmille painopisteitä. Komitea katsoo kuitenkin, että vuoropuheluun on kutsuttava mukaan Euroopan komission ja jäsenvaltioiden lisäksi kaikki unionin institutionaaliset toimijat (Euroopan parlamentti, ETSK ja AK).

3.2 Poliittisessa vuoropuhelussa on taattava konkreettinen rooli sekä ETSK:lle että Euroopan kotouttamisfoorumille rahoituksen painopisteiden ja tavoitteiden määrittelemiseksi ja esteiden voittamiseksi. Foorumi ja ETSK voivat vahvistaa turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston eurooppalaista lisäarvoa kunkin jäsenvaltion monivuotisessa ohjelmasuunnittelussa.

3.3 Foorumia ja ETSK:ta on kuultava myös määriteltäessä valtioiden rajat ylittävien tai Euroopan unionin kannalta erityisen merkittävien toimien painopisteitä sekä erityistoimien välitarkistuksen yhteydessä. Euroopan komission on myös käynnistettävä kumppanuus työmarkkinaosapuolten ja kansalaisjärjestöjen kanssa "unionin toimien" yhteydessä.

3.4 ETSK ehdottaa niin ikään, että uudessa rahoituskehyksessä taataan, että kaikki jäsenvaltiot käynnistävät järjestelmällisen, moniarvoisen vuoropuhelun kansallisella tasolla työmarkkinaosapuolten ja kansalaisjärjestöjen kanssa, jotta näillä on merkittävä rooli määriteltäessä kansalliset painopisteet ennen Euroopan komission kanssa käytäviä keskusteluja.

4. **Ohjelmasuunnittelu ja hallinto**

4.1 ETSK katsoo, että on lisättävä "unionin toimien" rahoituskapasiteettia eli ensisijaisiin poliittisluonteisiin toimiin tarkoitettuja talousarviovaroja (joilla tuetaan lainsäädäntöä ja politiikkojen yhteensovittamista) sekä sellaisten hankkeiden rahoituskapasiteettia, joissa järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla ja työmarkkinaosapuolilla on oma tehtävänsä. Tätä tarkoitusta ajatellen ETSK kannattaa sitä, että Euroopan komissiolla on käytettävissään 20 prosenttia turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston kokonaistalousarviosta. Määrärahojen hallinnoimista varten komission on käynnistettävä nykyistä aktiivisempi vuoropuhelu ETSK:n, kotouttamisfoorumin ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa.

4.2 ETSK antaa tukensa komission ehdotukselle, jonka mukaan kansallisista ohjelmista tuetuille toimille maksettavan rahoituksen osuus on 75 prosenttia hankkeen tukikelpoisista menoista ja niille voidaan myös hankkia yhteisrahoitusta julkisista tai yksityisistä lähteistä.

4.3 Komitea kannattaa niin ikään sitä, että rahoituksen osuus voidaan nostaa 90 prosenttiin kussakin erityisasetuksessa määriteltyjen strategisten painopisteiden mukaisesti tai "asianmukaisesti perustelluissa olosuhteissa erityisesti, jos hankkeita ei muuten voida toteuttaa eikä kansallisen ohjelman tavoitteita saavuttaa". Etusijalle olisi asetettava pienten kansalaisjärjestöjen toteuttamien toimien ja hankkeiden tukeminen.

4.4 ETSK on yhtä mieltä tavoitteesta yksinkertaistaa ja vähentää hallintotaakkaa sekä siitä, että etusijaan asetetaan ohjelmien ja hankkeiden seuranta ja arviointi niin jäsenvaltio- kuin unionitasollakin. Olennaista on varmistaa riippumaton ja mahdollisimman laadukas arviointi yhteistyössä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kanssa ja antaa käyttöön tarvittavat määrärahat.

([4]) "Comments of the Commission's Proposals for a New EU Funding of Asylum and Migration Actions under the Multiannual Financial Framework", Caritas Europa, CCME, COMECE, Eurodiaconia, ICMC, JRS-Europe, QCEA. Noudettavissa osoitteesta http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/MFF-Christiangroupstatement_April2012.pdf.
"Civil Society Statement and Recommendations on the Future EU Funding in the Area of Migration and Asylum 2014–2020", ECRE ja 40 muuta kansalaisjärjestöä, maaliskuu 2012. Noudettavissa osoitteesta http://www.ecre.org/index.php?option=com_downloads&id=444.

4.5 Jäsenvaltioiden toimittamien arviointiraporttien pohjalta (vuonna 2017 laaditaan väliraportti ja vuonna 2023 jälkiarviointi) komissio esittää Euroopan parlamentille, neuvostolle, ETSK:lle ja AK:lle kertomuksen asetusten täytäntöönpanosta ja vaikutuksista. ETSK katsoo, että arvioinnissa tulisi huomioida kansalaisyhteiskunnan rooli. Komitea ehdottaakin komissiolle, että luodaan jäsennelty kuulemisjärjestelmä ja järjestetään aiheesta konferenssi.

4.6 ETSK antaa tukensa komission ehdotukselle jakaa talousarviomäärärahat jäsenvaltioiden kesken siten, että ne koostuvat perusosasta ja muuttuvasta tai joustavasta osasta. Joustavan osan käyttöä ajatellen ETSK pitää olennaisena, että kukin jäsenvaltio laatii EU:n painopisteisiin liittyvän vuotuisen ohjelmansa ja sisällyttää siihen yhteistyön muiden jäsenvaltioiden kanssa.

4.7 ETSK katsoo, että turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoon olisi sisällytettävä keskeisenä toimena sellaisten valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten maahanmuutto- ja kotouttamisfoorumeiden ja/tai muiden kokonaisuuksien rahoittaminen määrärahojen muuttuvan osan turvin, joihin osallistuu kansalaisyhteiskunnan organisaatioita.

4.8 On myös toimittava avoimemmin päätettäessä kuhunkin erityistavoitteeseen varattavasta rahaston prosenttiosuudesta, jotta taataan varojen jakautuvan kansallisella tasolla tasapainoisesti.

4.9 "Unionin toimiin" tarkoitetut talousarviovarat tulee käyttää paitsi hätäapuun, Euroopan maahanmuuttoverkostoon, tekniseen apuun ja unionin virastojen operatiivisten erityistehtävien suorittamiseen myös Euroopan kotouttamisfoorumin, kansalaisyhteiskunnan eurooppalaisten verkostojen ja työmarkkinaosapuolten tukemiseen.

4.10 ETSK ei yhdy komission ehdotukseen rahoittaa ainoastaan tutkimushankkeita, joiden katsotaan olevan "innovoivia" sovellettaessa tuloksia turvallisuuspalvelun ja -joukkojen käyttöön. Tukea on annettava edelleen myös kansalaisyhteiskunnan, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisjärjestöjen ajamille tutkimushankkeille, joissa arvioidaan turvallisuus- ja maahanmuuttopolitiikkoja ja niiden vaikutusta perusoikeuksiin.

5. **Turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston kohderyhmät**

5.1 ETSK antaa tukensa komission ehdotuksen joustavalle kohderyhmävalinnalle ja korostaa tarvetta varmistaa, että rahoitusta saavia toimia voidaan soveltaa laajaan kohderyhmään, joka kattaa myös muut henkilöt kuin EU:ssa laillisesti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset. Tätä kysymystä on käsitelty laajasti Euroopan kotouttamisfoorumissa ja ETSK:n lausunnoissa.

5.2 ETSK esittää toivomuksen, että turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta voitaisiin rahoittaa toimia, jotka on tarkoitettu kaikille, myös maahanmuuttajille, joilla ei ole asianmukaisia asiakirjoja, kunkin asemasta riippumatta. Komitea suhtautuukin myönteisesti komission ehdotukseen laajentaa toimien edunsaajaryhmää, sillä se on ainut tapa rahoittaa ilman asianmukaisia asiakirjoja olevien henkilöiden kotouttamisen parissa työskentelevien työmarkkinaosapuolten ja kansalaisjärjestöjen työtä kotouttamisen saralla.

5.3 ETSK vastustaa kuitenkin komission ehdotusta sisällyttää kotouttamistoimien kohteiden joukkoon jäsenvaltion kansalaiset, joilla on maahanmuuttajatausta, jos "heidän vanhemmistaan ainakin toinen on kolmannen maan kansalainen", sillä tämä saattaa merkitä syrjintää, koska jäsenvaltioiden kansalaisten oleskelulle ja vapaalle liikkumiselle ei voida asettaa ehdoksi osallistumista kotouttamisohjelmiin tai -testeihin, sillä se olisi unionin kansalaisuuden takaaman yhtäläisen kohtelun periaatteen vastaista.

5.4 ETSK katsoo turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston olevan väline, jonka tarkoituksena on rahoittaa unioniin hiljattain saapuneiden henkilöiden kotouttamiseen ja vastaanottoon tähtääviä politiikkoja. EU:lla on käytettävissään tarkoituksenmukaisempia rahoitusvälineitä, kuten Euroopan sosiaalirahasto, joilla huolehditaan siitä, että maahanmuuttajataustaisten vanhempien jälkeläiset, jotka ovat unionin kansalaisia, tai unionin kansalaiset, jotka oleskelevat muussa valtioissa kuin siinä, jonka kansalaisuus heillä on, eivät joudu kärsimään sosiaalisesta syrjäytymisestä eivätkä mahdollisuuksien puutteesta.

5.5 Rahoituksessa on asetettava etusijaan erityisen riskialttiiden henkilöiden suojeluun tarkoitetut ohjelmat, varsinkin ohjelmat, joiden kohderyhmänä ovat ilman huoltajaa matkustavat alaikäiset ihmiset, raskaana olevat naiset sekä ihmiskaupan ja seksuaalisen väärinkäytön uhrit.

6. **Tiedottaminen, avoimuus ja julkistaminen**

6.1 ETSK antaa tukensa sille, että uudessa rahoituskehyksessä lisätään tiedottamista, julkistamista ja avoimuutta. On varmistettava, että jäsenvaltiot ja vastuuviranomaiset takaavat, että kansallisista ohjelmista on saatavilla tietoja (perustamalla internetportaaleja).

6.2 Menettelyjen yksinkertaistaminen ei kuitenkaan saa merkitä avoimuuden vähentymistä. Uuden kehyksen on lisättävä avoimuutta ohjelmien ja toimien toteutuksessa jäsenvaltio-, alueja paikallistasolla.

7. **Perusoikeudet**

7.1 ETSK katsoo, että rahoituskehyksen on vahvistettava ihmisoikeuksien suojelua kaikissa toimissa, sillä perusoikeuskirja vaikuttaa myönteisesti sisäiseen turvallisuuteen sekä turvapaikka- ja maahanmuuttoasioihin. Komitea on jo laatinut oma-aloitteisen lausunnon ([5]), jossa kehotetaan suojelemaan ihmisoikeuksia maahanmuutto-, turvapaikka-, palauttamis- ja rajaturvallisuuspolitiikoissa.

([5]) Ks. komitean lausunto EUVL C 128, 18.5.2010, s. 29.

7.2 ETSK ehdottaa, että turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa sekä sisäisen turvallisuuden rahastoa koskevissa asetuksissa taataan, että kaikessa EU:n toiminnassa ja sen rahoittamissa hankkeissa kunnioitetaan tarkoin ihmisten perusoikeuksia ja varmistetaan, että peruskirjan mukaisia oikeuksia todella suojellaan.

7.3 Wienissä sijaitsevalla perusoikeusvirastolla tulisi olla aktiivinen ja konkreettinen rooli arvioitaessa EU:n politiikkojen ja unionin rahoittamien toimien yhteensopivuutta perusoikeuksien kanssa. Kansalaisjärjestöillä voi olla olennainen tehtävä arvioitaessa, miten jäsenvaltioiden, alueiden ja kuntien toteuttamat toimet vaikuttavat perusoikeuskirjan soveltamiseen.

7.4 Euroopan kotouttamisfoorumi voi myös arvioida kotouttamispolitiikkojen ja perusoikeuksien suojelun yhteensopivuutta sekä syrjimättömyyttä.

8. **Hätätilanteet ja tekninen apu**

8.1 Uudessa asetuksessa kiinnitetään erityistä huomiota hätä- ja kriisitilanteisiin. ETSK yhtyy komission ehdotukseen varmistaa unionitasolla joustava toimintakapasiteetti ja osoittaa hätätilanteisiin riittävästi talousarviovaroja.

8.2 ETSK kannattaa komission aloitetta ottaa käyttöön nopeasti mobilisoitavia määrärahoja "maahanmuuttoon ja turvallisuuteen liittyviä kriisejä varten" tai "kiireellisiin erityistarpeisiin vastaamista varten hätätilanteen sattuessa". Komitea antaa myös tukensa sille, että käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa avun osuus voi nousta 100 prosenttiin tukikelpoisista menoista.

8.3 Komitea ehdottaa kuitenkin, että edellä mainittuja varoja myönnetään pääsääntöisesti humanitaarisiin kriisitilanteisiin, sillä solidaarisuus on suunnattava ennen kaikkea kriisin kohtaamien ihmisten suojelemiseen ja näiden turvallisuuden takaamiseen.

8.4 On niin ikään varmistettava, että jäsenvaltiot ja unionin viranomaiset kunnioittavat unionin oikeuden mukaisia yhteisiä takuita, standardeja ja oikeuksia myös hätätilanteissa.

8.5 ETSK kannattaa niin ikään sellaisen hätämekanismin käyttöönottoa, jonka avulla EU voi rahoittaa nopeaa alkuvaiheen toimintaa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa katastrofien, terrori-iskujen tai laaja-alaisten verkkohyökkäysten sattuessa.

9. **Ulkoinen ulottuvuus**

9.1 ETSK katsoo, että puheena olevien politiikkojen ulkoiselle ulottuvuudelle annettu uusi ensisijainen asema huomioon ottaen toimien rahoituksen on oltava johdonmukaista EU:n näillä osa-alueilla asettamien sisäisten ja ulkoisten prioriteettien kanssa.

9.2 On parannettava sisäasioiden pääosaston ja Euroopan ulkosuhdehallinnon yhteistyötä poliittisia painopisteitä asetettaessa ja niistä päätettäessä. Tällä tavoin uuden budjettikehyksen puitteissa rahoitettavat politiikat ja hankkeet täydentävät paremmin kehitysyhteistyöpolitiikkoja ja EU:n ulkosuhteita eivätkä ole ristiriidassa niiden kanssa. Yhteistyötä on parannettava EU:n ja kolmansien maiden välisten sopimusten avulla, mutta kehitysavun ehdoksi ei saa asettaa takaisinotto- eikä rajavalvontasopimuksia.

9.3 Kyseisten politiikkojen ulkoisen ulottuvuuden tavoitteena tulee olla sekä sisäisen turvallisuuden että kolmansien maiden kehityksen edistäminen. Ulkosuhdepolitiikka ja kehitysyhteistyö ovat kaikkein johdonmukaisimmat puitteet kehittää turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan sekä sisäisen turvallisuuden politiikan ulkoista ulottuvuutta. ([6])

9.4 ETSK ehdottaa, että turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston ja sisäisen turvallisuuden rahaston avulla tuettaisiin myös ihmisoikeuskysymysten ja oikeusvaltion laadun kehittämistä erityisesti, jotta kolmannet maat tehostaisivat turvapaikkajärjestelmiään ja kansainvälisten sääntöjen noudattamista.

9.5 On niin ikään otettava huomioon, että EU:n naapurimaiden ei pidä joutua vastaamaan kaikista niiden kautta kulkevien henkilöiden turvapaikkamenettelyjen aiheuttamista kustannuksista. EU:n on autettava niitä rahastojen välityksellä.

10. **Yhdentäminen**

10.1 ETSK kannattaa komission ehdotusta toteuttaa kotouttamispolitiikkoja toteutetaan paikallis- ja aluetasolla järjestämällä kielikursseja, kansalaisuuteen valmentavia kursseja, yhteiskuntaelämään ja kansalaistoimintaan osallistumiseen valmentavia kursseja, edistämällä kulttuurienvälistä vuoropuhelua sekä helpottamalla hyödykkeiden ja palveluiden yhtäläistä saatavuutta. Olennaista on, että toimien hallinnoinnista vastaavat kansalaisjärjestöt sekä paikallis- ja alueviranomaiset.

10.2 Komitea on laatinut oma-aloitteisen lausunnon ([7]), jossa se esittää saman ehdotuksen, ja järjesti Valenciassa konferenssin, johon osallistui monia alue- ja paikallisviranomaisia sekä useita kansalaisyhteiskunnan organisaatioita. Tämä lähestymistapa on saanut myös Euroopan kotouttamisfoorumin kannatuksen.

10.3 Erityistä huomiota on kiinnitettävä sellaisten toimien ja hankkeiden tukemiseen, joissa huomioidaan kotouttamisen olevan dynaaminen kaksisuuntainen sosiaalinen prosessi, jonka tarkoituksena on keskinäinen sopeutuminen.

([6]) "UNHCR's observations on future arrangements for EU Funding in the area of Home Affairs after 2013", kesäkuu 2011, http://www.unhcr.org/4df752779.pdf.

([7]) Ks. komitean lausunto EUVL C 318, 29.10.2011, s. 69–75.

10.4 ETSK kannattaa komission ehdotusta siitä, että unionin rahastot asetetaan palvelemaan konkreettisia tavoitteita eikä niitä käytetä sellaisten kansallisten ohjelmien rahoittamiseen, jotka eivät liity unionin ohjelmiin ([8]).

10.5 Komitea ehdottaa, että turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston määrärahoja ei saa käyttää rahoittamaan kansallisia ohjelmia, jotka loukkaavat ihmisoikeuksia tai ovat ristiriidassa kotouttamisen yhteisten perusperiaatteiden kanssa. ETSK vastustaa sitä, että jotkut jäsenvaltiot käyttävät "kotoutumistestejä", joiden perusteella päätetään oleskeluluvan uusimisesta, perheen yhdistämisestä tai julkishyödykkeiden ja julkisten palveluiden saatavuudesta.

10.6 Komitea on muissa lausunnoissaan ([9]) todennut, että kotouttamisrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston on täydennettävä paremmin toisiaan tiettyjä ohjelmia rahoitettaessa.

11. **Turvapaikka-asiat**

11.1 ETSK on yhtä mieltä Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän ensisijaisista tavoitteista ja tarkemmin ottaen toimenpiteistä, joilla tuetaan vastaanotto- ja kotouttamisolosuhteiden parantamista, turvapaikkamenettelyjen tehostamista ja jäsenvaltioiden kapasiteetin lujittamista.

11.2 Komitea ehdottaa, että osa määrärahoista varattaisiin hankkeisiin ja toimiin, joilla jäsenvaltioita autetaan täyttämään kansainvälisen suojelun velvoitteensa ja panemaan unionin lainsäädäntö täytäntöön.

11.3 ETSK:n mielestä on ensisijaisen tärkeää rahoittaa jäsenvaltioiden turvapaikkapolitiikkojen arviointia erityisesti, kun on kyse menettelyjen tehostamiseen sekä pakolaisten ja turvapaikan hakijoiden suojelun laadun parantamiseen tähtäävistä politiikoista.

11.4 ETSK kannattaa uudelleensijoittamisohjelman perustamista pakolaisten siirtämiseksi unionin alueelle EU:n ulkopuolelta ja heidän sijoittautumisekseen unioniin.

11.5 Komitea kannattaa myös EU:n sisäistä siirto-ohjelmaa, jossa ohjelmaan sitoutuneille jäsenvaltioille myönnetään taloudellisia kannustimia.

11.6 Maltassa sijaitseva Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) tulee selkeästi valtuuttaa arvioimaan jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiä ja niiden yhteensopivuutta unionin oikeudesta ja kansainvälisestä oikeudesta johtuvien velvollisuuksien sekä perusoikeuksien kanssa. Arviointi on toteutettava yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan ja UNHCR:n kanssa.

12. **Maahanpääsy**

12.1 ETSK on yhtä mieltä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastossa omaksutusta lähestymistavasta mahdollistaa sellaisten toimenpiteiden rahoittaminen, joilla "parannetaan valmiuksia", kuten strategioiden laadintaa edistämään laillista maahanmuuttoa joustavien ja avoimien maahanpääsymenettelyjen avulla, ja parannetaan jäsenvaltioiden kykyä laatia ja arvioida kotouttamispolitiikkojaan.

13. **Liikkuvuuskumppanuudet**

13.1 ETSK on laatinut erillisen lausunnon ([10]), jossa todetaan, että liikkuvuus- ja maahanmuuttokumppanuuksien on sisällettävä neljä pilaria: laillisen maahanmuuton ja liikkuvuuden organisointi ja helpottaminen; laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan estäminen ja vähentäminen; kansainvälisen suojelun parantaminen ja turvapaikkapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden edistäminen; maahanmuuton ja liikkuvuuden kehitysvaikutuksen maksimointi.

14. **Paluu**

14.1 ETSK katsoo, että on turvauduttava ensisijaisesti vapaaehtoiseen paluuseen tukijärjestelmineen. Komitea kannattaakin komission ehdotusta käynnistää jäsenvaltioiden toimien yhteydessä tuettua vapaaehtoista paluuta koskevia ohjelmia.

14.2 Rahaston määrärahat on suunnattava siihen, että luodaan vapaaehtoista paluuta varten tukijärjestelmiä, jotka mahdollistavat paluun olevan asianomaisen henkilön ja alkuperämaan kannalta myönteistä.

14.3 Käynnistettäessä poikkeuksellisesti pakkopalauttamismenettelyjä on kunnioitettava kaikilta osin ihmisoikeuksia ja otettava huomioon Euroopan neuvoston suositukset. ([11])

14.4 Komitea vastustaa kuitenkin unionin rahoituksen hyödyntämistä pakkopalauttamisoperaatioihin, joista joitakin kansalaisyhteiskunta on pitänyt perusoikeuskirjan vastaisina.

15. **Sisäinen turvallisuus ja rajat**

15.1 On ensiarvoisen tärkeää tukea poliisiyhteistyötä ehkäistäessä rajatylittävää rikollisuutta ja torjuttaessa järjestäytynyttä rikollisuutta. ETSK kannattaa toimenpiteitä, joilla tehostetaan turvallisuuspalveluiden välistä yhteistyötä ja Europolin toimintaa.

([8]) Aiheesta "The Future of EU Funding for Home Affairs: A Fresh Look" järjestettyä konferenssia käsittelevä selonteko, Euroopan komission sisäasioiden PO, Bryssel 8. huhtikuuta 2011, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/event/docs/mff_conference_report_11-5-2011_final_participants.doc.pdf. Yhtenä selonteon päätelmänä todetaan, ettei EU-rahoitusta tulisi mieltää kansallisen rahoituksen korvikkeeksi. Toisin sanoen jäsenvaltiot ovat edelleen vastuussa siitä, että sisäasioihin on käytettävissä riittävästi kansallisia määrärahoja Lisäarvon kasvattamiseksi EU-rahoituksen olisi heijastettava unionitasolla asetettuja painopisteitä ja poliittisia sitoumuksia, ja sen olisi tuettava unionin sisäasiasäännöstön täytäntöönpanoa.

([9]) Ks. komitean lausunto EUVL C 347, 18.12.2010, s. 19.

([10]) Ks. komitean lausunto aiheesta "Komissio tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle 'Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa'", esittelijä: Luis Miguel Pariza Castaños, toinen esittelijä: Brenda King (EUVL C 191, 29.6.2012, s. 134).

([11]) Palauttamista koskevat 20 suuntaviivaa, CM(2005) 40 final.

15.2 ETSK yhtyy komission ehdotukseen tehostaa poliisiyhteistyötä sekä rajatylittävän rikollisuuden ehkäisemistä ja torjumista EU:ssa. Komitea tukee erityisesti toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on parantaa turvallisuuspalveluiden yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. On olennaisen tärkeää, että kaikilla painopistealoilla keskitytään lujittamaan turvallisuusviranomaisten keskinäistä luottamusta myös oikeusvaltioon liittyvissä seikoissa.

15.3 Määrärahat olisi suunnattava parantamaan ja kehittämään niiden kaikkialla Euroopassa käytettyjen yhteisten menetelmien laatua ja avoimuutta, joilla kartoitetaan Euroopan turvallisuusuhkia ja -riskejä. Esimerkkinä mainittakoon Europolin raportit järjestäytyneestä rikollisuudesta (järjestäytynyttä rikollisuutta koskeva uhkakuva-arvio, OCTA).

15.4 Euroopan unionin on tehostettava ihmiskauppaa harjoittavien rikollisjärjestöjen torjuntaa ja otettava huomioon, että Välimerellä ja Itä-Euroopassa rajat ovat erityisen riskialttiita.

15.5 ETSK kannattaa sitä, että sisäisen turvallisuuden rahastosta tuetaan jäsenvaltioiden rajoilla tehtäviä tarkastuksia, jotta ne olisivat entistä tehokkaampia, sillä rajavalvonta on julkinen palvelu. Komitea katsoo kuitenkin, että tämän yhteistyön, samoin kuin rajavalvontaviraston Frontexin koordinoimien toimien, on oltava avoimia ja Schengenin rajasäännöstön sekä perusoikeuskirjan mukaisia.

15.6 ETSK on yhtä mieltä tarpeesta auttaa jäsenvaltioita tehostamaan Schengenin säännöstön soveltamista, viisumijärjestelmä ja ulkorajojen yhdennetyn valvontajärjestelmän käyttöönotto mukaan luettuina. On ensiarvoisen tärkeää taata, että kaikki jäsenvaltiot soveltavat yhteisiä rajavalvontasääntöjä yhdenmukaisesti ja kunnioittavat perusoikeuksia ja ihmisten vapaata liikkuvuutta.

15.7 ETSK katsoo, että sisäisen turvallisuuden alalla toimiville unionin virastoille osoitettavien rahoitusvarojen, erityisesti muun muassa Europolin, Eurojustin ja Frontexin määrärahojen, yhteydessä Euroopan parlamentin olisi harjoitettava entistä useammin kyseisten elinten toiminnan demokraattista valvontaa. Tämä pätee varsinkin niihin toimiin, jotka saattavat osoittautua perusoikeuskirjan kannalta ongelmallisimmiksi, kuten elinten operatiiviset toimivaltuudet kansallisella tasolla, henkilötietojen vaihto ja käyttö, jäsenvaltioiden ja unionin ulkopuolisten maiden viranomaisten kanssa vaihdettujen tietojen laatu sekä niiden riskianalyysien puolueettomuus.

15.8 On käynnistettävä julkinen keskustelu kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa Eurosur-järjestelmän (Euroopan rajavalvontajärjestelmän) lisäarvosta, talousarviovaikutuksesta ja sen vaikutuksista perusoikeuksien suojeluun. On olennaista, että näin tärkeä poliittinen aloite on täysin avoin ja takaa oikeusvarmuuden niin tavoitteidensa kuin soveltamisalansa osalta.

15.9 ETSK kehottaa Euroopan parlamenttia kiinnittämään erityistä huomiota Eurosurin oikeasuhtaisuuteen ja siihen, että järjestelmä edistää ihmisoikeuksien suojelua suoritettaessa rajatarkastuksia ja valvontaa Välimerellä, sillä rajavartijoiden tärkein velvollisuus on pelastaa vaaratilanteisiin joutuneita ihmisiä.

15.10 Komitea suosittaa, että kaikista poliittisista ehdotuksista, etenkin niistä, joilla on huomattava talousarviovaikutus, keskustellaan demokraattisesti ja avoimesti ottamalla huomioon suhteellisuusperiaate ja perusoikeudet.

16. **Laaja-alaiset tietojärjestelmät (VIS, SIS, Eurodac)**

16.1 ETSK katsoo, että Euroopan parlamentin on arvioitava sekä nykyisten laaja-alaisten tietojärjestelmien (Schengenin tietojärjestelmä [SIS], viisumitietojärjestelmä [VIS] ja Eurodac) että perusteilla olevien järjestelmien (SIS II) tarpeellisuutta, oikeasuhtaisuutta ja tehokkuutta.

16.2 Arviointi on suoritettava ennen kuin tehdään päätös rahoittaa uusia järjestelmiä, joita Euroopan komissio ehdottaa tiedonannossaan "Älykkäät rajat", kuten maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma, jotka komissio aikoo esitellä vuonna 2012.

16.3 Komitea korostaa uuden Tallinnassa sijaitsevan tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan viraston vastuuta. Se on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kannalta erittäin merkittävä, sillä se koordinoi kaikkia nykyisin toimivia ja vastaisuudessa perustettavia järjestelmiä. Euroopan parlamentin on tehostettava viraston demokraattista valvontaa ja tarkkailtava etenkin sitä, miten viraston toimet sopivat yhteen tietosuojan, yksityisyyden suojan ja käyttötarkoituksen rajoittamisen periaatteen (*purpose limitation principle*) kanssa, sekä mahdollisuutta laajentaa viraston nykyisiä toimivaltuuksia kattamaan tulevien tietojärjestelmien kehittäminen ja koordinointi.

Bryssel 11. heinäkuuta 2012

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean puheenjohtaja

Staffan NILSSON