Valiokunnan lausunto HaVL 40/2018 vp– U 100/2018 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskevan asetuksen (EU) N:o 516/2014 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse neuvoston päätösten (EU) 2015/1523 ja (EU) 2015/1601 täytäntöönpanon tukemiseksi tehtyjen maksusitoumusten jäljellä olevien määrien sitomisesta uudelleen tai niiden siirtämisestä muihin kansallisten ohjelmien mukaisiin toimiin

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskevan asetuksen (EU) N:o 516/2014 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse neuvoston päätösten (EU) 2015/1523 ja (EU) 2015/1601 täytäntöönpanon tukemiseksi tehtyjen maksusitoumusten jäljellä olevien määrien sitomisesta uudelleen tai niiden siirtämisestä muihin kansallisten ohjelmien mukaisiin toimiin (U 100/2018 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Kalle Kekomäki, sisäministeriö

Viitetiedot

Valiokunta hyväksyi 5.12.2018 kokouksessaan asiassa E 87/2018 vp kannanoton: Hallintovaliokunta vastustaa komission ehdotusta AMIF-asetuksen muuttamisesta, koska sillä ohjataan varojen uudelleenkohdentamista niille jäsenvaltioille, jotka eivät ole toteuttaneet solidaarisuutta aikaisemmin sovitulla tavalla.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto HaVL 40/2018 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksen ensimmäisenä tavoitteena on mahdollistaa neuvoston päätösten (EU) 2015/1523 ja (EU) 2015/1601 täytäntöönpanon tukemiseksi turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta sidotun ja vielä jäljellä olevan rahoituksen käyttö EU:n ensisijaisten tavoitteiden edistämiseen maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa mukaan lukien sisäiset siirrot. Tämä olisi mahdollista vielä kahden vuoden ajan sen jälkeen, kun komissio on tarkistanut jäsenvaltioiden kansalliset ohjelmat, ja se mahdollistaisi myös jäsenvaltioiden kansallisia ohjelmia tarkistamalla näiden varojen käytön muihin tarkoituksiin kuin sisäisten siirtojen toteuttamiseen. Samalla se laajentaisi sisäisten siirtojen piiriin kuuluvien henkilöiden joukkoa ja tarjoaisi jäsenvaltioille enemmän joustovaraa solidaarisuuden osoittamiseen.

Toiseksi ehdotuksella muutettaisiin asetuksen (EU) N:o 516/2014 18 artiklaa siten, että neuvoston päätösten (EU) 2015/1523 ja (EU) 2015/1601 täytäntöönpanon tukemiseksi sidottu rahoitus olisi mahdollista joko sitoa uudelleen sisäisiä siirtoja varten tai siirtää rahoitus muihin toimiin, jotka määritellään turva-paikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksessa ja jotka perustuvat jäsenvaltioiden tarpeisiin. Muita toimia voisivat olla esimerkiksi uudelleensijoittaminen tai kolmannen maan kansalaisten kotouttaminen. Tämä olisi perusteltava asianmukaisesti kansallisen ohjelman tarkistuksessa, joka edellyttää komission hyväksyntää. Tällaisia rahoitusten siirtoja tai uudelleen sitomisia saisi tehdä vain kerran, kun otetaan huomioon moitteettoman varainhoidon periaate ja asetuksen (EU) N:o 514/2014 50 artiklassa vahvistettu maksusitoumusten vapauttamista koskeva sääntö.

Kolmanneksi ehdotuksella lisättäisiin asetuksen (EU) N:o 516/2014 18 artiklaan säännös, jolla tarkistetaan asetuksen (EU) N:o 514/2014 50 artiklassa vahvistettua maksusitoumusten vapauttamista koskevaa sääntöä niin, että jäljellä olevia neuvoston päätösten (EU) 2015/1523 ja (EU) 2015/1601 täytäntöönpanon tukemiseksi sidottua rahoitusta voidaan käyttää vielä kahden vuoden ajan. Ehdotetun säännöksen mukaan kyseinen rahoitus katsotaan sen vuoksi sidotuksi sinä vuonna, jona tehdään kansallisen ohjelman tarkistus, jossa hyväksytään tämän rahoituksen sitominen uudelleen tai sen siirtäminen kansallisen ohjelman muihin toimiin.

Lisäksi ehdotuksessa jatketaan maksusitoumusten vapauttamisen määräaikaa kuudella kuukaudella. Kyseinen säännös poikkeaa asetuksen (EU) N:o 514/2014 50 artiklan ensimmäisestä kohdasta, ja se on tarpeen, jotta jäsenvaltiot ja komissio voivat saattaa päätökseen asetuksen (EU) N:o 514/2014 14 artiklassa tarkoitetun menettelyn kansallisten ohjelmien tarkistamiseksi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto vastustaa komission ehdotusta AMIF-asetuksen muuttamisesta, koska sillä ohjataan varojen uudelleenkohdentamista niille jäsenvaltioille, jotka eivät ole toteuttaneet solidaarisuutta aikaisemmin sovitulla tavalla.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Menettelystä AMIF-asetuksen käsittelyssä

Euroopan komissio on toimittanut 22. päivänä lokakuuta 2018 Euroopan unionin neuvostolle ehdotuksen turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskevan asetuksen muuttamisesta. Asetusehdotuksen käsittelyaikataulu EU:ssa on ollut suhteellisen nopea. Viimeisin puheenjohtajan kompromissiehdotus on saatu 29. päivänä marraskuuta 2018. AMIF-asetusta koskeva muutos on hyväksytty yleisten asioiden neuvostossa 11. päivänä joulukuuta 2018.

Kysymyksessä on unionin lainsäädäntöasia, jota koskeva E-kirje on saapunut eduskuntaan 7. päivänä lokakuuta 2018. Suuri valiokunta on merkinnyt tuolloin selvityksen saaduksi ja lähettänyt asian tiedoksi valtiovarainvaliokuntaan ja hallintovaliokuntaan. Hallintovaliokunta ei ole merkinnyt asiaa tiedoksi, vaan se on nimenomaisesti jäänyt valiokunnassa vireille odottamaan U-kirjelmän saapumista lausunnon antamiseksi U-kirjelmän pohjalta. Tiistai-iltana 4.12.2018 on sisäministeriöstä suullisesti ilmoitettu, että seuraavana päivänä valtioneuvoston on tarkoitus antaa asiassa U-kirjelmä eduskunnalle ja että asia on tarkoitus käsitellä unionissa loppuun yleisten asioiden neuvostossa 11. päivänä joulukuuta 2018.

U-kirjelmä ei ole ehtinyt hallintovaliokunnan kokoukseen 5. päivänä joulukuuta 2018. Hallintovaliokunta on sen vuoksi ilmaissut kantansa hyväksymällä mainitussa kokouksessaan kannanoton, jossa hallintovaliokunta vastustaa komission ehdotusta AMIF-asetuksen muuttamisesta, koska sillä ohjataan varojen kohdentamista niille jäsenvaltioille, jotka eivät ole toteuttaneet solidaarisuutta aikaisemmin sovitulla tavalla.

Vaikka valiokunta on voinut ilmaista kantansa E-kirjeen pohjalta (E 87/2018 vp) ja hyödyntäen epävirallisesti tiedossaan olevaa U-kirjelmää, valiokunta ei pidä asianmukaisena tällaista unioniasioiden käsittelymenettelyä eikä -aikataulua (ks. myös esimerkiksi HaVL 19/2015 vp).

Komission ehdotuksesta

Asetusehdotuksessa tarkoitettu määräraha on tarkoitettu jäsenvaltiokohtaisiin kompensaatioihin turvapaikanhakijoiden sisäisissä siirroissa (6 000 euroa/turvapaikanhakija). Rahastosta on allokoitu rahoitusta jäsenvaltioiden kansallisiin ohjelmiin, jotta on voitu tukea Italian ja Kreikan hyväksi turvapaikanhakijoiden sisäisten siirtojen käyttöön ottamisesta annettujen päätösten täytäntöönpanoa. Näiden päätösten soveltaminen on päättynyt tammikuussa 2018. Rahastosta vuoden 2016 aikana edellä mainituilla päätöksillä jäsenvaltioiden kansallisiin ohjelmiin sidotuista 843 miljoonasta eurosta on edelleen käyttämättä noin 567 miljoonaa euroa. Sitoumuksiin liittyvät maksut on AMIF-asetuksen mukaan suoritettava vuoden 2018 loppuun mennessä.

Komissio on esittänyt käyttämättä jääneen rahoituksen uudelleenkohdentamista kaikille jäsenvaltiolle, mukaan lukien ne jäsenvaltiot, jotka ovat toimeenpanneet sisäiset siirrot vain osittain tai jättäneet ne kokonaan toteuttamatta. Sisäisiä siirtoja toteutetaan tällä hetkellä vapaaehtoisuuden pohjalta, ilman EU-velvoitteita.

Asetusehdotuksen tavoitteena on mahdollistaa neuvoston päätösten (EU) 2015/1523 ja (EU) 2015/1601 täytäntöönpanon tukemiseksi turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta sidotun ja vielä jäljellä olevan rahoituksen käyttö EU:n tavoitteiden edistämiseen maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa mukaan lukien sisäiset siirrot. Tämä olisi asetusehdotuksen muuttamisen myötä mahdollista vielä kahden vuoden ajan sen jälkeen, kun komissio on tarkistanut jäsenvaltioiden kansalliset ohjelmat, ja se mahdollistaisi myös näiden varojen käytön muihin tarkoituksiin kuin sisäisten siirtojen toteuttamiseen. Samalla se laajentaisi sisäisten siirtojen piiriin kuuluvien henkilöiden joukkoa ja tarjoaisi jäsenvaltioille enemmän joustovaraa solidaarisuuden osoittamiseen.

Toiseksi ehdotuksella muutettaisiin asetuksen (EU) N:o 516/2014 18 artiklaa siten, että neuvoston edellä mainittujen päätösten täytäntöönpanon tukemiseksi sidottu rahoitus olisi mahdollista joko sitoa uudelleen sisäisiä siirtoja varten tai siirtää rahoitus muihin toimiin, jotka määritellään rahastoasetuksessa ja jotka perustuvat jäsenvaltioiden tarpeisiin. Muita toimia voisivat olla esimerkiksi uudelleensijoittaminen tai kolmannen maan kansalaisten kotouttaminen. Tämä olisi perusteltava asianmukaisesti kansallisen ohjelman tarkistuksessa, joka edellyttää komission hyväksyntää.

Kolmanneksi ehdotuksella lisättäisiin asetuksen 18 artiklaan säännös, jolla tarkistetaan asetuksen (EU) N:o 514/2014 50 artiklassa vahvistettua maksusitoumusten vapauttamista koskevaa sääntöä niin, että jäljellä olevaa neuvoston päätösten (EU) 2015/1523 ja (EU) 2015/1601 täytäntöönpanon tukemiseksi sidottua rahoitusta voidaan käyttää vielä kahden vuoden ajan.

Lisäksi ehdotuksessa jatketaan maksusitoumusten vapauttamisen määräaikaa kuudella kuukaudella. Kyseinen säännös poikkeaa asetuksen (EU) N:o 514/2014 50 artiklan ensimmäisestä kohdasta, ja se on tarpeen, jotta jäsenvaltiot ja komissio voivat saattaa päätökseen asetuksen (EU) N:o 514/2014 14 artiklassa tarkoitetun menettelyn kansallisten ohjelmien tarkistamiseksi.

Valiokunnan johtopäätökset

AMIF-rahaston rahoitus on tarkoitettu Euroopan maahanmuuttokriisin hallitsemiseksi erityisesti Italian ja Kreikan tukemiseksi siirtämällä turvapaikanhakijoita muihin jäsenmaihin. Tilapäiseen hätätilamekanismiin (SEUT 78 artiklan 3 kohta) perustuvan neuvoston päätöksen (EU) 2015/1523 nojalla Italiasta ja Kreikasta on päätetty siirtää hakemuksen käsittelemiseksi toisiin jäsenvaltioihin yhteensä 40 000 kansainvälistä suojelua hakevaa henkilöä (HaVL 8/2015 vp — U 10/2015 vp). Lisäksi mainittuun mekanismiin perustuvan toisen päätöksen (EU) 2015/1601 nojalla on päätetty siirtää yhteensä 120 000 henkilöä Italiasta ja Kreikasta muihin jäsenmaihin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemiseksi (HaVL 9/2015 vp — E 46/2015 vp ja HaVL 19/2015 vp — U 16/2015 vp).

Sisäisiä siirtoja koskevat päätökset on tehty jäsenmaita oikeudellisesti velvoittavina unionissa määräenemmistöpäätöksinä. Tästä huolimatta jäsenmaat ovat varsin puutteellisesti noudattaneet velvoitetta ottaa vastaan Italiasta ja Kreikasta siirrettäviä turvapaikanhakijoita turvapaikkahakemuksen käsittelemiseksi. Vaikka sisäiset siirrot eivät ole olleet Suomenkaan kannalta helppo asia, Suomi on pannut täysimääräisesti velvoitteensa täytäntöön ja siten osoittanut yhteisvastuuta asiassa.

Maahanmuuttokriisin hallitsemiseksi komissio on tehnyt meneillään olevalla vaalikaudella ehdotuksensa yhtenäisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän aikaansaamiseksi (CEAS-lainsäädäntö). Valiokunta on omalta osaltaan tukenut komission ehdotuksia, mutta ne eivät ole edenneet neuvoston käsittelyssä hyväksymisasteelle. Valiokunta on pitänyt yhteisiä sääntöjä ja niiden yhtenäistä noudattamista välttämättömänä sekä maahanmuuttokriisin hallitsemiseksi että koko unionin tulevaisuuden kannalta.

Sisäisten siirtojen tukemiseen varatusta rahoituksesta on pääosa jäänyt käyttämättä, koska merkittävä osa jäsenmaista on joko kokonaan tai osittain laiminlyönyt velvoitteensa osallistua yhteisvastuulliseen toimintaan laiminlyömällä velvollisuutensa ottaa sisäisinä siirtoina osuutensa mukainen määrä turvapaikanhakijoita maahansa turvapaikkaprosessia varten. Tästä huolimatta ensin asetusehdotuksessa ja sitten hyväksytyssä asetuksessa on kysymys varojen uudelleen kohdentamisesta myös niille jäsenvaltioille, jotka eivät ole osoittaneet solidaarisuutta aikaisemmin sovitulla tavalla. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto on johdonmukaisesti vastustanut AMIF-asetuksen muuttamista.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 18.12.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Tapani Tölli kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto