

U 100/2018 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission Euroopan unionin neuvostolle 22. lokakuuta 2018 toimittama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston 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

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2018

Sisäministeri Kai Mykkänen

Neuvotteleva virkamies Pauliina Eskola

EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS TURVAPAikka-, MAAHANMUUTTO- JA KOTOUTTAMISRAHASTOA KOSKEVAN ASETUKSEN (EU) N:O 516/2014 MUUTTAMISESTA MAKSUSITOUKUSTEN JÄLJELLÄ OLEVIENTEN MÄÄRIEN SITOMISESTA UUDELLEEN TAI NIIDEN SIIRTÄMISESTÄ MUIHIN KANSALLISTEN OHJELMIEN MUKAISIIN TOIMIIN

1 Ehdotusten tausta

Euroopan komissio toimitti 22. lokakuuta 2018 Euroopan unionin neuvostolle ehdotuksensa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston 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.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (engl. Asylum, Migration and Integration Fund - AMIF) allokoitiin rahoitusta jäsenvaltioiden kansallisiin ohjelmiin, jotta voitiin tukea Italian ja Kreikan hyväksi toteutettavien kansainvälistä suojelua koskevien väliaikaisten toimenpiteiden - käytännössä turvapaikanhakijoiden sisäisten siirtojen - käyttöön ottamisesta annettujen päätösten ja laillista maahanpääsyä Turkista koskevan neuvoston päätöksen täytäntöönpanoa. Näiden päätösten voimassaolo ja soveltaminen päättyi tammikuussa 2018. AMIF-rahastosta vuoden 2016 aikana edellä mainituilla päätöksillä jäsenvaltioiden kansallisiin ohjelmiin sidotuista 843 miljoonasta eurosta on edelleen käyttämättä noin 567 miljoonaa euroa, sillä useat jäsenvaltiot eivät toteuttaneet sovittuja väliaikaisia toimenpiteitä päätösten mukaisesti ja niiden voimassaoloaikana. AMIF-rahastoon sovellettavista yleisistä säännöksistä annettussa asetuksessa vahvistettujen, maksusitoumusten vapauttamista koskevien sääntöjen mukaan näihin sitoumuksiin liittyvät maksut olisi suoritettava vuoden 2018 loppuun mennessä, minkä jälkeen varat eivät enää ole jäsenvaltioiden käytettävissä AMIF-rahaston puitteissa.

Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa vuonna 2018 käytyjen keskustelujen perusteella Euroopan komissio ehdottaa asetuksen (EU) N:o 516/2014 18 artiklaan muutoksia, jotta jäsenvaltiot voisivat käyttää jäljellä olevia sisäisiin siirtoihin sekä maahanpääsy Turkista -menettelyyn sidottuja varoja unionin painopisteisiin muuttoliikeasioissa, muun muassa toteuttamalla edelleen sisäisiä siirtoja vapaaehtoiselta pohjalta. Ehdotuksella laajennettaisiin myös nykyisen AMIF-rahaston tuella siirrettävissä olevien henkilöiden ryhmää (nykyisellään kansainvälistä suojelua saavat henkilöt) siten, että se kattaisi myös kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden siirrot (edellä mainittujen neuvoston päätösten tavoin).

Ehdotus antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden hyödyntää jäljellä olevaa rahoitusta sisäisten siirtojen ja uudelleensijoittamisen lisäksi muihin toimiin, jotka on määritelty AMIF-rahastoa koskevassa asetuksessa, kunhan ne on perusteltu asianmukaisesti kansallisessa ohjelmassa, jota jäsenvaltion tarkistettava tätä tarkoitusta varten.

Ehdotuksessa ne maat, jotka eivät ole käyttäneet tarkoitukseen sidottuja varoja sisäisten siirtojen toteuttamiseksi, saisivat kohdentaa varat uudelleen. Vastaavasti ehdotuksella ei ole suoria vaikutuksia niiden maiden osalta, jotka ovat saaneet ohjelmansa mukaiset varat sisäisten siirtojen toteuttamisesta. Tavan-omaista menettelyä noudatettaessa toteuttamatta jätettyihin siirtoihin varatut varat vapautuisivat tehdyistä sitoumuksista, minkä seurauksena myös siirtoihin liittyvistä määrärahoista jäsenvaltioille maksetut ennakkomaksut jouduttaisiin perimään takaisin.

Ehdotuksessa jatkettaisiin neuvoston päätösten (EU) 2015/1523 ja (EU) 2015/1601 täytäntöönpanon tukemiseksi tehtyjen, jäljellä olevien maksusitoumusten vapauttamisen määräaikaan enintään kuudella kuukaudella sen varmistamiseksi, että jäsenvaltioilla olisi riittävästi aikaa tarkistaa kansallisia ohjelmia tehdäkseen tarvittavat muutokset varojen sitomiseksi uudelleen tai siirtämiseksi. Tämän vuoksi komissio ehdottaa poikkeamista asetuksen (EU) N:o 514/2014 50 artiklasta. Lisäksi ehdotukseen sisältyy säännös, jolla pidennetään kyseisten varojen käytön määräaika kahdella vuodella komission hyväksytyä kansallisten ohjelmien tarkistukset, jotta jäsenvaltioilla olisi riittävästi aikaa toteuttaa ne toimet, joihin määrärahat sidotaan uudelleen tai siirretään. Ehdotuksessa sitoumusten yleistä voimassaoloaika ei muutettaisi, vaan se olisi pääsääntöä noudattaen edelleen n+2. Komissio onkin perustellut ehdotustaan sillä, että se mahdollistaa varojen käytön tilanteessa, jossa niitä uhkaa käyttämättöminä määrärahojen vapauttamismenettely. Useimmat jäsenmaat hyötyisivät tästä, koska Suomen lisäksi vain harva jäsenvaltio on käyttänyt siirtoihin osoitetut varat.

Jotta jäsenvaltioiden kansallisissa ohjelmissä käytettävissä olevat määrärahat, jotka on sidottu ohjelmiin neuvoston päätösten (EU) 2015/1523 ja (EU) 2015/1601 täytäntöönpanon tukemiseksi, pysyisivät käytettävissä sisäisten siirtojen ja unionin muiden muuttoliikkeeseen ja turvapaikka-asioihin liittyvien painopisteiden tukemiseen eikä sitoumuksia vapautettaisi, komissio korostaa olevan olennaisen tärkeää, että asetuksen (EU) N:o 516/2014 18 artiklaan ehdotetut tekniset muutokset hyväksytään ja ne tulevat voimaan ennen vuoden 2018 loppua. Komissio on pyrkinyt perustelemaan ehdotustaan sillä, ettei kyseessä olisi tyypillinen eikä ennakkotapaus. AMIF-rahastossa ei ole vastaavia uudelleenohjelmointimahdollisuuksia kuin esimerkiksi rakennerahastoissa.

2 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde 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.

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 ehdotusta suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen ensimmäisenä tavoitteena on mahdollistaa neuvoston päätösten (EU) 2015/1523 ja (EU) 2015/1601 täytäntöönpanon tukemiseksi turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahosta 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.

Tämän vuoksi ehdotuksella muutettaisiin asetuksen (EU) N:o 516/2014 18 artiklaa muuttamalla ilmaisut ”kansainvälistä suojelua saava henkilö” muotoon ”kansainvälistä suojelua haakeva tai saava henkilö”.

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 kotouttamisrahoitusasetuksessa 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 määräaika 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.

4 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

5 Ehdotusten vaikutukset

5.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on varmistaa, että vuonna 2016 neuvoston päätösten (EU) 2015/1523 ja (EU) 2015/1601 täytäntöönpanon tukemiseksi sidotut määrärahat, joista jäljellä on noin 567 miljoonaa euroa, pysyvät jäsenvaltioiden käytettävissä niiden kansallisissa ohjel-

missä sisäisten siirtojen rahoittamista sekä muita maahanmuutto- ja turvapaikka-asioihin liittyviä toimia varten. Suomen maksuosuus neuvoston päätösten (EU) 2015/1523 ja (EU) 2015/1601 täytäntöönpanon tukemiseksi tehdyistä maksusitoumuksista maksuina on sama kuin muussakin EU-budjetissa. Kun vapautuneet sitoumukset sidotaan komission ehdotuksen mukaisesti uudelleen, aiheutuu sitoumusten konkretisoituessa maksuiksi - sekä ennakoitu saanto että osuus sitoumuksista huomioiden - Suomelle noin 7,6 miljoonan euron taloudelliset vaikutukset verrattuna tilanteeseen, jossa sitoumusten olisi annettu raueta asetuksen (EU) N:o 514/2014 määrärahojen vapauttamista koskevan yleissäännön mukaisesti. Aiheutuvat maksut maksetaan kansallisista varoista momentilta 28.92.69 Maksut Euroopan unionille. Suomi ei tästä saa käyttöönsä merkittävää lisärahoitusta. Kansallista vastinrahaa ei tarvita.

Asetuksen (EU) N:o 516/2014 ehdotettujen muutosten täytäntöönpanemiseksi ei tarvita lisärahoitusta unionin talousarviosta.

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia Suomen AMIF-rahaston kansalliseen ohjelmaan eikä AMIF-rahastosta Suomelle maksettaviin määrärahoihin.

6 Ahvenanmaan toimivalta

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

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastossa maakunnan lainsäädäntövaltaan on katsottu kuuluvan maakunnassa tapahtuva kotoutumisen edistäminen. Tämän lainsäädäntövaltan 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 maakunnassa 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 tarkastusviran-omaistehtävät on siirretty sopimusasetuksella (174/2017) sisäministeriön hoidettavaksi. Nykyisellä ohjelmakaudella Ahvenanmaan maakunta osallistuu kansallisten ohjelmien toimeenpanoon.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Asian kiireellisen käsittelyaikataulun vuoksi eduskunnalle on toimitettu asiasta ensivaiheessa E-kirje, johon liittyen asiaa on käsitelty EU-jaostojen 6 ja 7 kirjallisessa menettelyssä 29.–31.10.2018.

U 100/2018 vp

Asiaa on käsitelty Euroopan unionin neuvoston MFF JHA rahoitusvälineiden ad hoc -työryhmässä sekä 14.11.2018 Coreperissa. Coreperin jälkeen puheenjohtajavaltio on käynnistänyt neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa ennen asetusmuutoksen tavoiteltua lopullista hyväksyntää Euroopan unionin neuvostossa joulukuussa.

8 Valtioneuvoston kanta

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