EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Kehitysyhteistyövaliokunta

2005/0046(COD)

1.2.2006

LAUSUNTO

kehitysyhteistyövaliokunnalta

kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnalle

ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta vuosiksi 2008–2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa
(KOM(2005)0123 – C6-0124/2005 – 2005/0046(COD))

Valmistelija: Fernando Fernández Martín

PA_Leg

LYHYET PERUSTELUT

1. Yhteisvastuuta koskeva puiteohjelma

Euroopan komissio tekee kolme ehdotusta neuvoston ja Euroopan parlamentin päätökseksi (yhteispäätösmenettely) ja yhden neuvoston päätökseksi (kuulemismenettely) "yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevan puiteohjelman perustamisesta vuosiksi 2007–2013"[1]. Näiden ehdotusten tavoitteena on johdonmukaistaa ja harmonisoida Euroopan unionin maahanmuuttopolitiikkaa. Euroopan perustuslakisopimuksen ratifiointi kaikissa jäsenvaltioissa olisi helpottanut toimielinten työtä tavoitteiden saavuttamiseksi, vaikka unionin nykyisten oikeudellisten välineiden pitäisikin olla riittäviä, jotta voitaisiin edistyä asiassa.

Ehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta, kun on kyse maahanmuuttajien vastaanottamisesta aiheutuvien kulujen hallinnoinnista ja rahoituksesta. Komissio ja parlamentti ovat jo useasti todenneet, että maahanmuutto kuuluu Euroopan unionin painopistealueisiin. On korostettava, että tarkoitukseen osoitettuja neljän rahaston määrärahoja ei pitäisi voida siirtää keskenään. Kehitysyhteistyövaliokunnan on valvottava käytäessä keskustelua rahoitusnäkymistä, että rahoitusvälineiden nykyisten määrärahojen vähentämistä ei missään tapauksessa hyväksytä, ja niiden korottaminen olisi suotavaa, jos halutaan toteuttaa yhteisen hallinnoinnin tavoitteita.

2. Euroopan pakolaisrahaston perustaminen vuosiksi 2008–2013

Euroopan pakolaisrahasto, joka on perustettu myös Euroopan parlamentin pyynnöstä vuonna 2000, luo perustan yhteisön sisäiselle solidaarisuudelle turvapaikanhakijoita vastaanotettaessa ja väliaikaisten suojatoimien yhteydessä, mikäli siirtymään joutuneita ihmisiä tulee joukoittain maahan. Pakolaisrahaston toinen vaihe (2005–2010) on vastikään käynnistynyt ja siinä otetaan huomioon yhteisön uutta pakolaispolitiikkaa koskevat säännökset. Näin ollen tässä ehdotuksessa edellytetään rahoitusvälineelle jatkoa vuoteen 2013 asti, siten että ensimmäinen monivuotinen vaihe kestää vuoteen 2007 asti nykyisten säännösten mukaisesti ja kaksi seuraavaa vaihetta vuosina 2008–2010 ja 2011–2013 kuuluvat uuden puiteohjelman piiriin. Rahaston varat ovat yhteensä 1 184 miljoonaa euroa vuosiksi 2008–2013.

3. Valmistelijan kanta

Kun otetaan huomioon, että Euroopan unionissa hyväksyttyjen normien toteuttaminen (esimerkiksi Schengenin säännöstö) merkitsee tällä hetkellä eriasteisia rasitteita jäsenvaltioille, yhteisvastuujärjestelmä on välttämätön ja sen avulla olisi ensisijaisesti varmistettava pakolaisten, turvapaikanhakijoiden ja siirtolaisten yhdenvertainen kohtelu, joka edellyttää tunnustettujen ihmisoikeusnormien kunnioittamista.

Lisäksi on muistettava, että yhteisvastuukeskustelua ei olisi käytävä vain jäsenvaltioissa vaan että yhteisvastuu olisi otettava huomioon kaikissa asianomaisissa maissa, mukaan lukien kolmannet maat. Näillä näkymin valmistelija ilmaisee tyytyväisyytensä siihen, että parhaillaan käydään laajempaa keskustelua kehityspolitiikan eduista tehokkaalle siirtolaispolitiikalle. Viime kuukausien tapahtumat Espanjaan kuuluvilla Ceutan ja Melillan

[1] KOM(2005)0123, 6.4.2005.

erillisalueilla ovat jälleen osoittaneet, että on välttämätöntä lisätä kehitystä ja vähentää muuttoliikettä. Valmistelija katsoo, että on saavutettava maahanmuuttajia koskeva tasapaino turvallisuuden ja yhteisvastuun välillä.

Kun otetaan huomioon, että on kyse rahoitusnäkymiä koskevien puiteohjelmien suuntaviivoista, tekstissä vain hahmotellaan ulottuvuudet, jotka on myöhemmin konkretisoitava monivuotisissa ohjelmissa. Näin ollen ehdotuksia voi konkreettisesti muuttaa vain vähän ja yleisesti ottaen teksteissä on otettu huomioon viime vuosien keskustelut. On kuitenkin valvottava, kuinka ehdotukset voivat niveltyä konkreettisesti toisiinsa.

Valmistelija ehdottaa kuitenkin, että korostetaan tiettyjen näkökohtien merkitystä pakolaisrahastolle. Ensinnäkin, pakolaisten ja kehityspolitiikan välinen suhde on sisällytettävä ehdotuksen yleisiä tavoitteita koskevaan artiklaan. Maahanmuuttopolitiikalla on kaksi ulottuvuutta, sisäinen ja ulkoinen. Näin ollen on välttämätöntä luoda selkeitä mekanismeja, jotka saavat kaksi ulottuvuutta toimiviksi ja yhteensopiviksi. Valmistelija katsoo, että säännelty maahanmuutto on takeena siitä, että maahanmuuttajien ihmisoikeuksia sekä elin- ja työolosuhteita kunnioitetaan. Joka tapauksessa kehitysmaiden tukeminen ja yhteistyö Euroopan unionin ja näiden maiden välillä ovat ensisijaisen tärkeitä kaiken maahanmuuttopolitiikan onnistumisen kannalta.

Kun otetaan huomioon, että yhteisön toimia pyritään yhdenmukaistamaan jatkuvasti, valmistelijan mielestä budjetista yhteisön toimiin varattu 7 prosenttia on liian vähän, varsinkin kun Haagin ohjelman[1] vaatimuksiin kuuluu, että luodaan "jäsenvaltioiden kansallisille turvapaikkaviranomaisille asiaankuuluvat rakenteet käytännön yhteistyön helpottamista varten" (asia on otettu esille ehdotuksessa). Ei riitä, että luodaan turvapaikkamenettelyjä, vaan täytyy myös varmistaa, että nämä menettelyt ovat saatavilla. Kun keskustellaan pakolaisrahastosta, valmistelijan mielestä on olennaisen tärkeää vahvistaa ihmisoikeuksien kunnioittamista. Tämä käsite on kiireesti sisällytettävä strategisten suuntaviivojen hyväksymistä koskeviin toimiin ja monivuotisten ohjelmien laadintaan.

Jos otetaan huomioon nämä huomautukset ja konkreettinen täytäntöönpano, valmistelija tukee ehdotusta päätökseksi ja pitää sitä tärkeänä askeleena kohti Euroopan unionin yhteistä turvapaikkapolitiikkaa.

[1] Brysselissä 4. ja 5. marraskuuta 2004 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät.

TARKISTUKSET

Kehitysyhteistyövaliokunta pyytää asiasta vastaavaa kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokuntaa sisällyttämään mietintöönsä seuraavat tarkistukset:

Komission teksti[1]	Parlamentin tarkistukset

Tarkistus 1
2 artiklan 1 kohta

1. Rahaston tavoitteena on tukea ja edistää jäsenvaltioiden toimia, jotka koskevat pakolaisten ja siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottamista ja näiden henkilöiden vastaanottamisesta aiheutuvien rasitusten tasapuolista jakamista, myöntämällä yhteisön rahoitusta tässä päätöksessä tarkoitettuihin toimiin näitä aloja koskevan yhteisön lainsäädännön mukaisesti.	1. Rahaston tavoitteena on tukea ja edistää jäsenvaltioiden toimia, jotka koskevat pakolaisten ja siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottamista ja näiden henkilöiden vastaanottamisesta aiheutuvien rasitusten tasapuolista jakamista, myöntämällä yhteisön rahoitusta tässä päätöksessä tarkoitettuihin toimiin näitä aloja koskevan yhteisön lainsäädännön ***sekä alkuperämaiden lainsäädännön ja kehityspolitiikan yleisten periaatteiden*** mukaisesti.

Perustelu

Pakolaisrahaston yleisiä tavoitteita ei voi varsinaisesti määritellä ottamatta myös huomioon pakolaisten vaikuttimia heidän lähtiessään alkuperämaastaan. Näin ollen tavoitteisiin on sisällytettävä jäsenvaltioiden toimien tukemisen lisäksi myös olemassa olevat mahdollisuudet toimia ennen kuin pakolaiset lähtevät maastaan, kuten EU:n ja alkuperämaan väliset bilateraaliset lausekkeet ja vuosituhannen kehitystavoitteiden toteuttamisen myönteiset vaikutukset.

Tarkistus 2
3 artiklan 2 kohdan -a alakohta (uusi)

	(-a) tiedonsaantia ja hakijoiden mahdollisuuksia päästä turvapaikkamenettelyjen piiriin;

Perustelu

Ei ole riittävää, että luodaan rakenteita turvapaikkamenettelyä varten, vaan on ennen muuta varmistettava, että turvapaikanhakijat myös pääsevät näiden menettelyiden piiriin. Tämä voi

[1] Ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä.

edellyttää erityistä tiedotuspolitiikkaa jo turvapaikanhakijan alkuperämaassa. Näin ollen on tärkeää sisällyttää oikeus tiedonsaantiin ja pääsy rahoitusvälineen tukikelpoisten toimien piiriin.

Tarkistus 3
3 artiklan 2 kohdan g alakohta

(g) tulijoiden kanssa kosketuksiin joutuville vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisille suunnattua tiedottamista.	(g) tulijoiden kanssa kosketuksiin joutuville vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisille suunnattua tiedottamista ***sekä paikallisille viranomaisille ja vastaanottohenkilöstölle suunnattua koulutusta***.

Perustelu

On hyvin tärkeää, että suhtaudutaan myönteisesti paikallisten tahojen vastaanottamiin henkilöihin. Myönteisen kuvan luomiseksi on tärkeää, että paikallinen väestö saa tietoja, mutta tiedonsaanti on huomattavasti tehokkaampaa, jos paikallisia viranomaisia ja vastaanottohenkilöstöä koulutetaan asianmukaisesti.

Tarkistus 4
3 artiklan 6 kohta

6. Toimien täytäntöönpanossa on otettava huomioon hädänalaisessa asemassa olevien henkilöiden, kuten alaikäisten, vailla huoltajaa olevien alaikäisten, vammaisten, vanhusten, odottavien äitien, alaikäisten lasten yksinhuoltajien sekä kidutuksen, raiskauksen tai muiden henkisen, ruumiillisen tai seksuaalisen väkivallan vakavien muotojen kohteeksi joutuneiden henkilöiden erityistilanne.	6. Toimien täytäntöönpanossa on otettava huomioon hädänalaisessa asemassa olevien henkilöiden, kuten alaikäisten, vailla huoltajaa olevien alaikäisten, vammaisten, vanhusten, odottavien äitien, alaikäisten lasten yksinhuoltajien sekä kidutuksen, raiskauksen tai muiden henkisen, ruumiillisen tai seksuaalisen väkivallan vakavien muotojen kohteeksi joutuneiden henkilöiden erityistilanne***, samalla kun ensisijaisesti taataan kaikkien toimien yhteydessä ihmisoikeusnormien kunnioittaminen.***

Perustelu

Kaikissa toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Kun tiedetään, että turvapaikanhakijat ovat usein epävarmoissa olosuhteissa, on välttämätöntä noudattaa kaikissa menettelyissä ihmisarvoista toimintaa, josta nykykäytännössä liian usein ei piitata.

Tarkistus 5
4 artiklan 1 kohta

1. Komission aloitteesta enintään ***7 prosenttia*** rahaston varoista voidaan käyttää sellaisten valtioidenvälisten toimien tai yhteisön edun mukaisten toimien ("yhteisön toimet") rahoittamiseen, jotka koskevat turvapaikkapolitiikkaa ja 6 artiklassa mainittuihin kohderyhmiin sovellettavia toimenpiteitä.	1. Komission aloitteesta enintään ***15 prosenttia*** rahaston varoista voidaan käyttää sellaisten valtioidenvälisten toimien tai yhteisön edun mukaisten toimien ("yhteisön toimet") rahoittamiseen, jotka koskevat turvapaikkapolitiikkaa ja 6 artiklassa mainittuihin kohderyhmiin sovellettavia toimenpiteitä.

Perustelu

Tähän rahoitusvälineeseen kuuluviin yhteisön toimiin varattu 7 prosenttia budjetista ei riitä missään tapauksessa täyttämään ehdotuksessa esitettyjä kunnianhimoisia tavoitteita. "...yleisen edun edistäminen EU:n tasolla toteuttamalla koordinoituja tai yhteisiä toimia." (s. 8). Jotta päästäisiin "käytännön yhteistyön helpottamiseen" (s. 9), tarvitaan enemmän rahoitusta.

Tarkistus 6
5 artiklan 2 kohdan e a alakohta (uusi)

	(e a) oikeudellinen apu sekä tulkkaus- ja käännöspalvelut.

Perustelu

Ehdotuksessa mainitaan 5 artiklassa tarkoitettuina hätätoimenpiteinä tarve "lääketieteelliseen, psykologiseen tai muuhun apuun"(5 artiklan 2 kohdan c alakohta). Sanamuoto "tai muu apu" on hyvin epämääräinen ja käsittääksemme turvapaikanhakijan on yhtä tärkeää saada tietoja oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tästä syystä turvapaikanhakijan ymmärrettävissä oleva oikeudellinen apu on välttämätön ja se on otettava selkeästi esille hätätoimenpiteissä.

Tarkistus 7
9 artiklan 1 kohta

1. ***Jäsenvaltiot*** vastaavat 19 ja 21 artiklassa tarkoitettujen monivuotisten ja vuotuisten ohjelmien täytäntöönpanosta ***sopivalla alueellisella tasolla*** kunkin jäsenvaltion institutionaalisen järjestelmän mukaisesti. Tehtävä on suoritettava tämän päätöksen mukaisesti.	1. ***Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset*** vastaavat 19 ja 21 artiklassa tarkoitettujen monivuotisten ja vuotuisten ohjelmien täytäntöönpanosta kunkin jäsenvaltion institutionaalisen järjestelmän mukaisesti. Tehtävä on suoritettava tämän päätöksen mukaisesti.

Perustelu

Jäsenvaltioiden sisäiset rakenteet poikkeavat toisistaan hyvin paljon. Näin ollen monivuotisia ohjelmia on hallinnoitava ja toteutettava jokaisen valtion lainsäädännön ja sisäisten (alueellisten tai muiden kuin alueellisten) rakenteiden mukaisesti.

Tarkistus 8
18 artiklan 2 kohta

2. Suuntaviivoissa konkretisoidaan rahaston kunkin tavoitteen osalta yhteisön ensisijaiset tavoitteet, jotka tähtäävät yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamisen edistämiseen.	2. Suuntaviivoissa konkretisoidaan rahaston kunkin tavoitteen osalta yhteisön ensisijaiset tavoitteet, jotka tähtäävät yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamisen edistämiseen***, ja samalla taataan ihmisoikeusnormien kunnioittaminen***.

Perustelu

Ohjelmasuunnittelussa sekä monivuotisissa kansallisissa ohjelmissa on ensisijaisesti otettava huomioon ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Kun tiedetään, että turvapaikanhakijat ovat usein epävarmoissa olosuhteissa, on välttämätöntä noudattaa kaikissa menettelyissä ihmisarvoista toimintaa, josta nykykäytännössä liian usein ei piitata.

ASIAN KÄSITTELY

Otsikko	Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta vuosiksi 2008–2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa
Viiteasiakirjat	KOM(2005)0123 – C6-0124/2005 – 2005/0046(COD)
Asiasta vastaava valiokunta	LIBE
Lausunnon antanut valiokunta Ilmoitettu istunnossa (pvä)	DEVE 22.6.2005
Tehostettu yhteistyö – ilmoitettu istunnossa (pvä)	
Valmistelija Nimitetty (pvä)	Fernando Fernández Martín 31.8.2005
Alkuperäinen valmistelija	
Valiokuntakäsittely	14.11.2005 1.12.2005 25.1.2006
Hyväksytty (pvä)	25.1.2006
Lopullisen äänestyksen tulos	+: 22 –: 0 0: 1
Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet jäsenet	Margrietus van den Berg, Danutė Budreikaitė, Marie-Arlette Carlotti, Thierry Cornillet, Nirj Deva, Fernando Fernández Martín, Hélène Goudin, Filip Andrzej Kaczmarek, Glenys Kinnock, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Maria Martens, Miguel Angel Martínez Martínez, Gay Mitchell, Toomas Savi, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Anna Záborská, Mauro Zani
Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet varajäsenet	Milan Gaľa, Linda McAvan, Manolis Mavrommatis, Anne Van Lancker, Gabriele Zimmer
Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet sijaiset (178 art. 2 kohta)	
Huomautuksia (saatavilla vain yhdellä kielellä)	