

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 40/2005 vp

Valtioneuvoston selvitys ehdotuksesta oikeus- ja sisäasioiden rahoitusohjelmiksi 2007—2013

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 28 päivänä lokakuuta 2005 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen ehdotuksesta oikeus- ja sisäasioiden rahoitusohjelmiksi 2007—2013 (E 99/2005 vp) hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Sari Haavisto, sisäasiainministeriö
- majuri Vesa Blomqvist, sisäasiainministeriö, rajavartiolaitos-osasto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— työministeriö.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komission ehdotus oikeus- ja sisäasioiden rahoitukseksi kaudella 2007—2013 perustuu kolmeen puiteohjelmaan, joilla korvataan joukko erilaisia tämän alan välineitä ja budjettikohtia. Perusoikeuksien ja oikeusasioiden puiteohjelma, jonka EU:n rahoitusosuus yhteensä on 543 miljoonaa euroa, koostuu väkivallan torjumista sekä huumetorjuntaa ja -tiedotusta koskevasta erityisohjelmasta, perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevasta erityisohjelmasta, rikosoikeutta koskevasta erityisohjelmasta ja yksityisoikeutta koskevasta erityisohjelmasta. Yhteisvastuun ja maahanmuuttovirtojen hallinnan puiteohjelma (5,866 miljardia euroa) koostuu Euroopan pakolaisrahastosta, Ulkorajarahastosta, Kotouttamisrahastosta ja Palauttamisrahastosta. Turvallisuuden ja vapauksien suojelun puiteohjelma (745 miljoonaa euroa) koostuu ter-

rorismin ehkäisemistä, torjuntavalmiutta ja seurausten hallintaa koskevasta erityisohjelmasta ja rikosten ehkäisemistä ja torjuntaa koskevasta erityisohjelmasta. Rahoitusohjelmilla pyritään edistämään Haagin ohjelmassa ja perustuslakisopimuksessa määriteltyjen tavoitteiden toteutumista.

Lisäksi toistaiseksi jäsenvaltioiden rahoittamat Europol, Eurojust ja Euroopan poliisiakatemia siirtyisivät rahoitettavaksi yhteisön budjetista perustuslakisopimuksen tultua voimaan. Kaudella 2007—2013 OSA-sektorin virastojen kustannukset ovat: Europol 554 miljoonaa euroa, Eurojust 133 miljoonaa euroa, perusoikeusvirasto 110 miljoonaa euroa, huumausaineiden seurantakeskus 133 miljoonaa euroa, rajaturvallisuusvirasto 285,1 miljoonaa euroa ja turvapaikkavirasto 62,3 miljoonaa euroa. Tietokan-

noista aiheutuviksi kustannuksiksi on arvioitu noin 900 miljoonaa euroa.

Valtioneuvoston kanta

Komission tulisi toimittaa jäsenmaille yksiselitteinen kokonaisuus oikeus- ja sisäasioiden kokonaisuudesta (otsake 3a) ja sen jakautumisesta eri käyttötarkoitusten kesken. Kokonaisuus tulisi laatia kuvaamaan rahoituksen jakautumista sekä euromääräisesti että prosentuaalisesti.

Oikeus- ja sisäasioiden puiteohjelmien tavoitteiden tulee olla selkeästi johdettavissa Haagin monivuotisesta lainsäädäntöohjelmasta. Oikeus- ja sisäasioiden merkitys unionin toiminnassa on korostunut. Vaikka jäsenvaltioilla on ensisijainen velvollisuus huolehtia omasta turvallisuudestaan, unionin yhteistyöllä, jota myös tuetaan unionin varoilla, on myönteisiä vaikutuksia jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen.

Komissio esittää puiteohjelmien rahoitukselta noin 80 prosenttia suunnattavaksi maahanmuutto- ja rajavalvonta-asioihin. Suomi pitää painotusta perusteltuna. Ensisijalla rahoituksen suuntaamisessa tulisi olla ulkorajavalvonnan kehittäminen Euroopan Unionin yhdenmetyt neliportaisen rajaturvallisuusjärjestelmän ja riskianalyysin pohjalta. Puutteet ulkorajavalvonnassa lisäävät vakavan rikollisuuden määrää koko unionissa, siis myös Suomessa. Vakavan järjestäytyneen rikollisuuden, kuten laittoman maahanmuuton, ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen, torjuntaan tulee rahoituksen suuntaamisessa kiinnittää erityistä huomiota.

Suomi pitää tärkeänä unionin suuntaamaa rahoitusta maasta poistamiseen, sillä unionin alueella laittomasti oleskelevien ulkomaalaisten määrän kasvaessa yhä useampi siirtyy edelleen muihin jäsenvaltioihin (mukaan lukien Suomi). Rahoituksen suuntaamisessa tulisi lisätä sen merkitystä, kuinka tehokkaasti jäsenvaltio huolehtii maastapoistamispäätösten täytäntöönpanosta, jos kriteerinä käytetään laittomasti jäsenvaltiossa olevien henkilöiden määrää (komission ehdottama jakosuhte 30/70). Suomen näemyksen mukaan jakosuhteen tulisi olla 50/50. Palauttamisen osalta Suomelle merkityksellistä

— kyseisen instrumentin ohella — on yhteistyö muiden jäsenmaiden kanssa palautusten käytännön toteuttamiseksi ja koordinoimiseksi.

Suomen kannan mukaan EU:n oikeus- ja sisäasiain rahoituksen suuntaamisessa tulisi keskeisenä perusteena käyttää riskianalyysiä ja suunnata rahoitusta erityisesti sellaisiin kohteisiin ja hankkeisiin, joiden avulla saadaan suurin hyöty EU:n sisäisen turvallisuuden parantamisen kannalta.

Rahoituksen avulla tulisi huolehtia myös oikeuden alueen rakennustyön hyvästä laadusta ja näkyvyydestä. Viimeaikaiset perustuslakisopimusta koskevat kansanäänestykset ovat osoittaneet, miten kielteinen näkemys kansalaisilla on Euroopan unionista. Etenkin perusoikeuksien ja siviilioikeuden kehittämisen avulla turvataan tavallisia kansalaisia lähellä olevien ja myönteisten asioiden näkyvyys Euroopan unionissa.

Ulkosuhteiden rahoitus tulee pääasiallisesti otsakkeesta 4. Koska ulkosuhteet ovat yhä tärkeämpi osa oikeus- ja sisäasioita, Suomen tulee ulkosuhteiden rahoituksessa antaa niille erityistä painoa, esimerkiksi EU:n ja Venäjän välillä tehtävän oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön kehittämiseksi ja konkretisoimiseksi. Vuonna 2004 käynnistyi pilottivaiheiden jälkeen Aeneas-ohjelma, joka on taloudellisen ja teknisen avun ohjelma kolmansien maiden avustamiseksi maahanmuutto- ja turvapaikka alalla. AENEAS-asetuksessa on todettu kyseiseen tarkoitukseen käytettävän vuosina 2004—2008 yhteensä 250 miljoonaa euroa. Suomi pitää tärkeänä, että kyseinen rahoitus turvataan tulevassa budjettirakenteessa.

"Turvallisuuden ja vapauksien turvaamisen" ja "Perusoikeuksien ja oikeuden" puiteohjelmat mahdollistavat kolmansien maiden osallistumisen jäsenvaltioiden toteuttamiin projekteihin. Suomi pitää kolmansien maiden osallistumismahdollisuutta ensiarvoisen tärkeänä.

Suomi korostaa, ettei rahaston kansallisesta hallinnoinnista saa muodostua liian raskasta, vaan sen on oltava suhteessa rahastosta osoitettaviin määrärahoihin. Komission ehdottama hallintomalli on liian raskas, ja sitä olisikin tarkasteltava vielä erikseen. Esitetty hallintomalli

edellyttää useiden erillisten tahojen sitomista rahaston hallinnointiin, valvontaan ja toiminnan arviointiin. Tehtäviä, joita nykyisissä rahoitusohjelmissa (kuten ARGO ja AENEAS) hoitaa komissio, siirrettäisiin siten jäsenvaltioiden hoitettaviksi. Kansallisten viranomaisten lisäksi

raskaat hallinnolliset menettelyt työllistäisivät huomattavasti myös muita hankkeisiin osallistuvia tahoja. Raskaiden hallinnollisten menettelyjen voidaan arvioida vaikeuttavan esimerkiksi kansalaisjärjestöjen ja kolmannen sektorin mahdollisuuksia osallistua hankkeisiin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission ehdotus oikeus- ja sisäasioiden rahoitukseksi kaudella 2007—2013 perustuu kolmeen puiteohjelmaan — Perusoikeudet ja oikeusasiat, Yhteisvastuu ja maahanmuuttovirtojen hallinta sekä Turvallisuus ja vapauksien suojelu — sekä niiden sisältämiin erityisohjelmiin. Ehdotuksella korvataan joukko erilaisia EU:n rahoitusvälineitä ja budjettikohtia.

Valiokunta tähdentää viitaten myös lausuntoonsa HaVL 24/2004 vp — U 56/2004 vp oikeus- ja sisäasioiden kasvavaa eurooppalaista merkitystä. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että puiteohjelmien tavoitteiden tulee selkeästi olla johdettavissa Haagin ohjelmasta. Oikeus- ja sisäasioiden kehittäminen tukee valiokunnan mielestä osaltaan myös EU:n laajentumiseen ja kilpailukykyyn liittyviä tavoitteita.

Komission esittämä rahoitus puiteohjelmiin kaudelle 2007—2013 on yhteensä 24,7 miljardia euroa. Valiokunta toteaa myönteisenä sen, että komission ehdotus merkitsee "Unionin kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus" -otsakkeen rahoituksen kolminkertaistumista nykytasoon verrattuna, vaikkakin sen osuus EU:n budjetista olisi vuonna 2013 edelleen vain noin 1,3 prosenttia. Perusoikeuksien ja oikeusasioiden puiteohjelmaan esitetään 543 miljoonaa euroa, yhteisvastuun ja maahanmuuttovirtojen hallinnan puiteohjelmaan 5,9 miljardia euroa sekä turvallisuuden ja vapauksien suojelun puiteohjelmaan 745 miljoonaa euroa.

Saadun selvityksen mukaan Suomeen ei arvioida tulevan oikeus- ja sisäasioiden kautta EU-rahoitusta merkittävässä määrin. Muiden jäsenvaltioiden valmiuksien kehittämisellä arvioi-

daan kuitenkin olevan myönteisiä vaikutuksia myös Suomen sisäisen turvallisuuden kannalta.

Valiokunta pitää selkeää painotusta maahanmuutto- ja rajavalvonta-asioihin — noin 80 prosenttia rahoituksesta — perusteltuna. Valiokunta korostaa, että yhteisön rahoitusta tulee suunnata toimenpiteisiin, joiden avulla on saavutettavissa todellista lisäarvoa koko unionin sisäisen turvallisuuden kannalta. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että ensi sijalla rahoituksen suuntaamisessa tulee olla ulkorajavalvonnan kehittäminen EU:n yhdenmetyt neliportaisen rajaturvallisuusjärjestelmän ja riskianalyysin pohjalta. Yhteisen viisumipolitiikan ja jäsenmaiden konsulaattien yhteistyön vahvistaminen on tärkeä osa monitasoista ulkorajaturvallisuuden järjestelmää. Vakavan järjestäytyneen rikollisuuden, kuten laittoman maahanmuuton sekä ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen, torjuntaan tulee kiinnittää erityistä huomiota rahoituksen suuntaamisessa.

Ulkorajarahaston määrärahat esitetään jaettavaksi osittain pysyvien kriteereiden, kuten ulkorajan pituus ja rajanylityspaikkojen määrä, ja osittain muuttuvien kriteereiden, kuten rajanylitysliikenteen määrä ja tehtyjen viisumihakemusten määrä, perusteella. Valiokunnan mielestä on tärkeää pyrkiä huolehtimaan siitä, että Suomen kannalta keskeisimmät pysyvät kriteerit, esimerkiksi rajan pituus ja olosuhteet, saavat riittävän painoarvon. Tärkeää on myös ottaa riskianalyysissä ja varojen suuntaamisessa huomioon kulloisenkin ajankohtaisen turvallisuustilanteen lisäksi tilanteen kehittyminen tulevaisuudessa. Varojen käyttöä tulee myös valvoa ja seurata asianmukaisella tavalla.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä unionin suuntaamaa rahoitusta maasta poistamiseen, sillä unionin alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten määrän lisääntyessä yhä useampi siirtyy edelleen muihin jäsenvaltioihin. On myönteistä, että ehdotus palauttamisrahastoksi mahdollistaa rahoituksen laaja-alaisesti eri toimiin. Siten jäsenvaltiot voivat ottaa nykyistä paremmin huomioon omat tarpeensa ja erityispiirteensä projekteja suunnitellessaan. Ehdotuksen mukaan kohderyhmään eivät kuuluisi ne turvapaikanhakijat, jotka ovat peruuttaneet turvapaikkahakemuksensa kesken turvapaikkaprosessin. Palauttamisen kokonaisvaltaisen hallinnoinnin ja päällekkäisyyksien välttämisen kannalta olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista, että soveltamisalaa laajennettaisiin myös heihin, jolloin yhteen projektiin olisi mahdollista saada rahoitusta vain yhdestä rahastosta. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että rahoituksen suuntaamisessa tulisi lisätä maastapoistamispäätösten täytäntöönpanon painoarvoa verrattuna maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden määrän merkitykseen. Valiokunta voi hyväksyä valtioneuvoston esittämän jakosuhteen 50/50.

Kotouttamisrahaston tarkoituksena on edistää kansallisten kotouttamistoimien täytäntöönpanoa neuvoston vuonna 2004 hyväksymien yhteisten kotouttamista koskevien peruseräpäätösten mukaisesti. Rahasto tukee niin sanottuja täydentäviä toimia, jotka liittyvät kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen ja jotka eivät kuulu Euroopan sosiaalirahaston soveltamisalaan. Rahastosta myönnettäisiin kullekin jäsenmaalle 300 000 euron kiinteä vuosittainen määräraha. Loput määrärahaa jaettaisiin rahaston kohderyhmään kuuluvien henkilöiden määrään liittyvien kriteerien perusteella. Selvityksen mukaan kotouttamisrahastoa koskevan päätöksen oikeusperusta ei vielä ole selvä. Valiokunta pitää perusteltuna valtioneuvoston lähtökohtaa, että Suomi ottaisi lopullisen kannan rahaston perustamiseen vasta oikeusperustakysymyksen ratkettua.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että terrorismin ehkäisyä ja torjuntaa koskevan oh-

jelman painopiste ehdotetaan ajoitettavan rahoituskauden loppupuolelle. Valiokunnan mielestä ehdotus ei vaikuta johdonmukaiselta Haagin ohjelman toteuttamisen ja uudistetun terrorismipaketin tavoitteiden suhteen. Ainakin ehdotuksen perusteluja on aiheellista selvittää.

Komission ehdottaman uuden rahoitusohjelmamallin voidaan katsoa tuovan monia parannuksia nykyiseen verrattuna, mutta malli sisältää edelleen myös ongelmallisia puolia. Muun muassa poliisihallinnon näkökulmasta on nähty myönteisenä, että aikajänteeltään pitemmät rahoitusohjelmat mahdollistavat nykyistä pitkäjänteisemmän hankkeiden toteuttamisen. Samoin hankkeiden tehokkaamman koordinoinnin voidaan arvioida parantuvan. Ensiarvoisen tärkeää on se, että kolmansien maiden kytkeminen rahoitettaviin hankkeisiin mukaan on uusissakin ohjelmissa tehty mahdolliseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että kolmansien maiden kanssa tehtävälle yhteistyölle annetaan erityistä painoa erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan tähtäävissä hankkeissa. Valiokunta painottaa myös maahanmuutto- ja turvapaikka-alalla kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä ja pitää tarpeellisena, että tähän liittyvän taloudellisen ja teknisen avun ohjelman rahoitus turvataan myös tulevilla kaudella.

Valiokunta kiinnittää huomiota ohjelmien kansallisen omarahoitusosuuden suuruuteen. Selvityksen mukaan pakolaisrahaston, kotouttamisrahaston, palauttamisrahaston ja ulkorajarahaston osarahoittamissa hankkeissa yhteisörahoituksen määrä voi pääsääntöisesti olla korkeintaan 50 prosenttia toteutettavien hankkeiden kokonaiskustannuksista. Toistaiseksi Suomessa on kokemusta pakolaisrahaston toiminnasta vuosilta 2000–2004. Tällä ajanjaksolla rahastosta myönnettiin Suomelle vuosittain noin 500 000 euroa ja kansallisen rahoituksen osuus tuettavissa hankkeissa oli 50 prosenttia. Käytännössä kansallisen rahoituksen löytäminen osoitautui vaikeaksi. Valiokunnan näkemyksen mukaan niin sanottu in kind -rahoitus, esimerkiksi omaan hankkeeseen asetetun henkilöstön palkkakustannukset, tulisi voida hyväksyä kansalli-

seen rahoitusosuuteen laskettaviksi kustannuksiksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös komission ehdottamaan ohjelmien hallintorakentamiseen. Sen mukaan ohjelmien hallinnointi on suuressa määrin jäsenvaltioiden vastuulla. Ehdotetun hallintorakenteen vaarana on, että rahaston kansallisesta hallinnosta muodostuu liian raskas suhteessa rahastosta saatavaan hyötyyn. Tämä voi myös johtaa siihen, että rahoituksen hakemisesta luovutaan. Raskaat hallinnolliset menettelyt ja korkea omarahoitusosuus saattavat vai-

keuttaa myös esimerkiksi kansalaisjärjestöjen ja kolmannen sektorin mahdollisuuksia osallistua hankkeisiin. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että komission ehdottamaa hallintomallia tulee tarkastella vielä erikseen.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Nils-Anders Granvik /r
Lasse Hautala /kesk
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /kesk
Jyrki Kasvi /vihr

Esko Kurvinen /kok
Kari Kärkkäinen /kd
Lauri Oinonen /kesk
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /kesk
Ahti Vielma /kok
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.