



Sisäministeriölle

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

Lausunto hallituksen esitysluonnokseen laiksi sisäasioiden rahastoista
SM027:00/2013

(Lausuntopyyntö id1084159)

Lastensuojelun Keskusliitto kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja kiinnittää lausunnossaan huomiota seuraaviin seikkoihin:

- Keskusliitto toivoo, että Suomi käyttäisi kansallista liikkumavaraa rahastoilla toteutettavien toimien suhteen ennen kaikkea ihmisoikeusnäkökulman vahvistamiseen. Kansallisten ohjelmien kautta asetetaan painopisteet toivottavasti kohdalleen siten, että rahastojen avulla **ennen kaikkea tuetaan maahanmuuttajien kotoutumista ja kehitetään laillisia väyliä tulla maahan**. Keskusliitto on huolissaan siitä, että turvallisuus- ja kontrollinäkökulma näyttäisi korostuvan sekä rahastojen tavoitteissa että rahamäärien jakautumisessa niiden kesken.
- **Kansallisten ohjelmien ja toimeenpano-ohjelmien valmisteluun tulee saada riittävä kansalaisyhteiskunnan edustus, mukaan lukien maahanmuuttajajärjestöt.** Valmistelun tulee olla myös mahdollisimman läpinäkyvää. Tämänhetkinen aikataulu ei näyttäisi tukevan horisontaaliasetuksen 7 § mukaista laajapohjaista valmistelutyötä, kun kansalliset ohjelmat valmistellaan ministeriössä jo ennen kuin niiden seurantakomiteat asetetaan. Komiteoille tulee jättää mahdollisuus vaikuttaa ohjelmien sisältöön.

Esityksen keskeinen sisältö

EU:n oikeus- ja sisäasioiden politiikan toteuttamista on tuettu vuosina **2007–2013** kahdella yleisohjelmalla, jotka ovat jakautuneet kuuteen erityisohjelmaan eli rahastoon:

1. *Yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskeva yleisohjelma* (SOLID-rahastot):
Rahoitusta näihin varattiin EU:ssa yhteensä n. 4 miljardia euroa¹. Suomen osuus oli arviolta 81,1 miljoonaa euroa². (Maksatus jatkuu 2015 saakka, jolloin projektit päättyvät.)

¹http://www.puolustusvoimat.fi/wcm/4c1dfb004123d86fab7ab1c0b52473c/TS_2013_verkkoversio_7.2.pdf?MOD=AJPERES

² Esitysluonnoksessa esiintyy kaksi lukua: sivulla 4 todetaan Suomen SOLID-rahastoista saaman kokonaissumman olevan n. 75 miljoonaa euroa. Sivulla 19 Suomelle osoitetun osuuden todetaan olevan koko kaudella n. 81,1 miljoonaa euroa. Sisäasiainministeriön koulutusmateriaaleissa esiintyy myös luku 78 miljoonaa euroa.
(http://www.intermin.fi/download/40060_solid_hankkeiden_neuvontatilaisuus_yleisesitys_130213.pdf?911487ed99f0d088)

SOLID-rahastoja:

- pakolaisrahasto
- kotouttamisrahasto
- paluurahasto
- ulkorajarahasto

2. *Turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskeva yleisohjelma:*

Rahoitus yhteensä 745 miljoonaa euroa³.

Rahastot:

- terrorismin ehkäiseminen
- rikosten ehkäiseminen

Vuosille **2014–2020** perustetaan EU:n kaksi uutta rahastoa:

1. **Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto** (lyhemmin turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto) – varataan kaikkiaan n. **3,1 miljardia**

Tarkoituksena on tukea maahanmuuttovirtojen tehokasta hallintaa, yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan toimeenpanoa ja kehittämistä – EU:n perusoikeuskirjan periaatteita noudattaen. Pyritään tukemaan laillista maahanmuuttoa, myös jäsenmaiden työmarkkinatarpeiden näkökulmasta, sekä edistämään maahanmuuttajien kotoutumista – mutta myös tehokasta palauttamista.

2. **Sisäisen turvallisuuden rahasto** – varataan n. **3,76 miljardia**⁴

Sisältää mm. poliisiyhteistyötä, rikollisuuden ja terrorismin torjuntaa, kriisinhallintaa, sekä ulkorajojen valvontaa ja viisumipolitiikan toteuttamista. Tarkoitus on hallita rajat ylittävää rikollisuutta ja muita riskejä, torjua laitonta maahanmuuttoa mutta myös helpottaa laillista matkustamista ja kunnioittaa EU:n sitoutumista perusvapauksiin ja ihmisoikeuksiin, niin ikään varmistaa kansainvälinen suojelu sitä tarvitseville.

Uudella ohjelmakaudella Suomen EU:lta saatavan rahoituksen kokonaismäärä kasvaa; sen arvioidaan olevan yhteensä n. 113 miljoonaa euroa. Suomen osuus turvapaikka- ja maahanmuuttorahastossa tulee olemaan **23,48** miljoonaa euroa ja sisäisen turvallisuuden rahastossa n. **52,61** miljoonaa euroa.⁵ Valtaosa tuesta tullaan jakamaan viranomaistoimijoille.

³ Ks. viite 1. Sisäasiainministeriön SOLID-rahoitusta esitteleviltä sivuilta ei löydy tietoa tästä toisesta ohjelmasta tai siitä, saiko Suomi rahoitusta näihin tarkoituksiin.

⁴ Tämä jakautuu kahtia seuraavasti: poliisiyhteistyön, rikollisuuden torjumisen ja kriisinhallinnan osuus on 1 004 miljoonaa euroa ja ulkorajojen ja viisumipolitiikan osuus on 2 760 miljoonaa euroa (esitysluonnoksen s. 13). Sisäasiainministeriön sivuilta löytyvässä koulutusmateriaalissa taas sanotaan, että sisäisen turvallisuuden rahaston budjetti on 4 648 miljoonaa euroa (http://www.intermin.fi/download/38236_SOLIDseminaari_2012_uudet_osa_rahastot_2014_2020.pdf?8d2ea5ed99f0d088).

⁵ HE esitysluonnoksen s. 13–14.



SOLID-rahastojen sirpaleinen hallintorakenne- ja täytäntöönpanosäännöt on koettu ras-
kaiksi ja osin epätarkoituksenmukaisiksi. Nyt on tarkoitus selkeyttää ja yksinkertaistaa ra-
hastojen rakennetta ja sääntelyä. Täytäntöönpanossa tullaan soveltamaan EU:n uutta ns.
horisontaaliasetusta, joka kattaa molempien rahastojen yleiset säännökset, sekä kansalli-
sen tason hallinnon yleislakeja ja valtionavustuslakia. Lainvalmistelijat eivät pitäneet po-
kansallisia lakeja riittävinä, joten katsottiin tarpeelliseksi säätää asiasta erikseen.

Molemmille rahastoille laaditaan kansalliset ohjelmat sekä sitä tarkentavat toimeenpano-
ohjelmat. Kansalliset ohjelmat ovat esityksen mukaan myös merkittävä EU:n vapauden,
turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden alueen kehittämisen ja ohjauksen väline. Sen
vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että ne hyväksytetään valtioneuvostolla ennen komissi-
olla hyväksyttämistä.

Kansallinen ohjelma on komission hyväksymä strateginen asiakirja. Hankkeiden valintaa ja
tuen myöntämistä koskeva tarkempi sääntely jätetään uudella rahoituskaudella kansallisel-
le tasolle. Toimeenpano-ohjelmasta ei säädetä EU:n tasolla, mutta sitäkin ehdotetaan val-
tioneuvoston hyväksyttäväksi. Se laadittaisiin koko ohjelmakaudeksi (toisin kuin SOLID-
rahastojen suhteen, joista laadittiin vuosiohjelmat), ja siinä kuvattaisiin mm. hankkeiden
valintaperiaatteet. Sekä ohjelmien että toimeenpano-ohjelmien valmisteluun, täytäntöön-
panoon että seurantaan ja arviointiin tulisivat osallistumaan keskeiset viranomaiset ja jär-
jestöt. Vastuuviranomaisena toimisi sisäasiainministeriö. Valtioneuvosto asettaisi kansalli-
sille ohjelmille seurantakomiteat (vastaisi nykyisten SOLID-rahastojen johtoryhmiä), joihin
tulisi keskeisten viranomaistoimijoiden ja myös järjestöjen edustus.

Toimikaudella 2014–2020 tukea myönnettäisiin edelleen etupäässä hankkeisiin ns. erityis-
tukena, mutta tämän lisäksi myönnettäisiin jossain määrin myös toimintatukea yleisavus-
tuksena kansallisen ohjelman mukaisten tehtävien ja palvelujen toteuttamiseen. Kiintiöpa-
kolaisten vastaanottamiseen varataan erillinen määräraha, joka määritellään joka toinen
vuosi jäsenvaltion pakolaiskiintiön perusteella. Tämä saataisiin kertakorvauksena/hlö. Tä-
mä määräraha voisi Suomen osalta nousta ohjelmakauden aikana useisiin kymmeniin mil-
jooniin euroihin, jos vuosittainen pakolaiskiintiö säilyisi nykyisessä 750 henkilössä. Viime
rahoituskaudella kiintiöpakolaisia varten saatiin vain 7,2 miljoonaa euroa.

Uutta on se, että hankkeisiin voidaan jatkossa saada isompi EU-osuus: EU-rahoituksen
osuus on ollut tähän saakka korkeintaan 75 %, mutta jatkossa olisi mahdollista saada jopa
90 % tietyissä erityistoimissa tai strategisten painopisteiden kohdalla. Tiettyihin operatiivi-
siin toimiin ja tekniseen apuun voivat jäsenmaat saada myös täyden tuen. Teknisistä yksi-
tyiskohdista merkittävä muutos on myös siirtyminen sähköiseen hakuun hakemusten käsit-
telyyn.

EU:ssa valmistellaan parhaillaan tarkempia säädöksiä ja ohjeita, ja tänä kesänä niiden
odotetaan olevan valmiita niin, että kansallisten ohjelmien valmistelu voidaan saattaa lop-
puun. Komission tulee hyväksyä kansalliset ohjelmat kuuden kuukauden sisällä, joten tä-
mä tapahtunee alkusyksystä. Näin saataisiin haut käyntiin syksyllä.

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

On erinomaista, että rahastojen rakennetta yksinkertaistetaan ja selkeytetään. SOLID-rahastojen erottaminen on aiheuttanut muun muassa sen, että hankkeissa on jouduttu tekemään hyvin keinotekoisia rajanvetoja kohderyhmien suhteen; hanketoimintojen suunnittaminen vain pakolaisille tai vain muille kolmansien maiden maahanmuuttajille kuin pakolaisille on käytännössä hankalaa. On myös epätarkoituksenmukaista, etteivät samasta hankkeesta voisi hyötyä kaikki maahanmuuttajat heidän viranomaisten myöntämästä oleskelulupastatuksesta huolimatta.

Lastensuojelun Keskusliitolla ei ole huomautettavaa hallituksen esityksen yksityiskohtiin, kuten vastuuviranomaiseen, tuen ehtoihin, hakemiseen, myöntämiseen tai maksamiseen ja valvontaan liittyviin säädösehdotuksiin. Esitysluonnos on luonteeltaan varsin tekninen, kun strategiset sisällölliset linjaukset on jo tehty EU:ssa. Yleinen huomio esitysluonnoksesta kuitenkin on, että rahastojen taustoja ja niillä tavoiteltavia painopisteitä olisi voitu avata hieman: mihin varoja on tarkoitus suunnata, mitkä ovat toivottavia hankkeiden sisältöjä, miten rahastoilla on tarkoitus kehittää EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden aluetta? Rahastojen budjetointiin liittyen eri lähteissä esitetään hieman eri perusteita erilaisia lukuja. Käsillä olevassa esitysluonnoksessaan eivät eri kohdissa esitetyt luvut näytä olevan aivan johdonmukaisia, tai ainakaan lukujen vaihtelua ei ole selitetty selkeästi (ks. alaviitteet 1-4).

Hallituksen esitys ei perustele tai selitä esimerkiksi sitä, mitkä ovat taustat ja perusteet kahden rahaston väliselle rahanjaolle. Edellisellä rahoituskaudella SOLID-rahastoille varattiin EU:n alueella noin neljä miljardia euroa sekä terrorismin ja rikosten ehkäisemistä koskeviin erityisohjelmiin 745 miljoonaa euroa⁶. Uudella ohjelmakaudella turvapaikka- ja maahanmuuttorahastolle on varattu noin kolme miljardia euroa ja sisäisen turvallisuuden rahastolle 3,76 miljardia (rikosentorjunta, ulkorajojen valvonta, laittoman maahanmuuton torjunta jne.). Miten luvut ilmentävät EU:n Tukholman ohjelman jälkeistä politiikkaa? Miten EU vastaa laajaan kansalaisyhteiskunnan kritiikkiin siitä, että EU on maahanmuuton kontrolliin keskittyessään epäonnistunut maahanmuuttajien oikeuksien turvaamisessa ja kohtautamisessa?

EU on investoinut valtavia summia esimerkiksi ulkorajavalvontaan (Frontex), mutta edennyt heikosti laillisten maahantuloväylien kehittämisessä. Turvaa ja elinmahdollisuuksia hakevat ihmiset kuolevat EU:n rajoilla, heitä otetaan säännönmukaisesti säilöön ja palauteaan vähintäänkin keskustelua herättävillä tavoilla. Vaikka he onnistuisivatkin pääsemään EU:n alueelle, heitä uhkaa marginalisoituminen, kun laillinen oleskelu alueella on tehty vaikeaksi.⁷ Jatkossa ihmisoikeudet tulisi ulottaa läpileikkaavasti vapauden, turvallisuuden

⁶http://www.puolustusvoimat.fi/wcm/4c1dfb004123d86fab7ab1c0b52473c/TS_2013_verkkoversio_7.2.pdf?MOD=AJPERES

⁷ Esimerkiksi European Council on Refugees and Exiles (ECRE), järjestön vastaus komission konsultaatioon (open call for contributions tammikussa 2014), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/pdf/0027/organisations/ecre-european-council-on-refugees-and-exiles_en.pdf tai vas-

ja oikeudenmukaisuuden alueen yhteiseen politiikkaan ja sen toimeenpanoon. Miten tämä näkyy ohjelmakauden 2014–2020 linjauksissa? Entä miten EU:n sitoutuminen lapsen oikeuksien edistämiseen tulee näkymään ohjelmakaudella?

Maahanmuuton kontrolli ei saa korostua suojelun ja kotouttamisen kustannuksella

Suomessa turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto on saamassa 23,5 miljoonaa euroa mutta turvallisuusasiat peräti 52,6 miljoonaa euroa. Ensimmäiseen tosin voidaan laskea lisäksi vielä kiintiöpakolaisten sijoittamiseen ja toisesta jäsenmaasta sijoitettavien vastaanottamiseen käytettäviä varoja, joita arvioidaan Suomen osalle tulevan ehkä jopa muutamia kymmeniä miljoonia. Tästä huolimatta kokonaisuudesta voi saada sellaisen kuvan, että uudella ohjelmakaudella Suomessa maahanmuuton kontrollointi ja torjunta tulee korostumaan.

Huomio kiinnittyy esityksessä siihen, että turvallisuus ja kontrolli nousevat esille myös turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston tavoitteissa. Yleistavoitteena rahastolla on edistää *muuttovirtojen tehokasta hallintaa* – joskin noudattaen samalla EU:n perusoikeuskirjassa vahvistettuja oikeuksia. Rahastolle on luvassa Suomen osalta melko vaatimaton kokonaissumma, josta tulisi jakaa paljolti muuhunkin kuin kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottamiseen ja maahanmuuttajien kotouttamiseen – tavoitteissa mainitaan esim. jäsenmaiden työmarkkinoiden tarpeeseen vastaaminen tai *tehokas palauttaminen*, joka yhdistetään *laittoman maahanmuuton torjuntaan* – mikä taas on nimenomaan toisen, sisäisen turvallisuuden rahaston sisältöaluetta.

Olisi kiinnostavaa tietää, miten rahasummat heijastavat kansallista tilannetta – turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston osalta Suomen osuus on varmasti suorassa suhteessa vaatimattomaan turvapaikanhakijoiden määrään, mutta johtuuko sisäisen turvallisuuden osuuden suuruus esimerkiksi maan pitkästä EU:n ulkorajasta? Mitkä ovat kulmakiviä maahanmuuttajien kotouttamisessa ja kansainvälisen suojelun tarjonnassa Suomen osalta, ja pitäisikö näiden asioiden näkyä kansallisissa ohjelmissa?

On toivottavaa, että Suomi pyrkii kansallisten ohjelmien avulla tukemaan omalta osaltaan sitä, etteivät molemmat rahastot keskity pääasiassa kolmansista maista tulevien ihmisten pitämiseen EU:n ulkopuolella, vaan helpottavat laillisten väylien kehittämistä ja tukevat tänne asettuvien kotoutumista. Esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistäminen on käynyt jo kohtuuttoman vaikeaksi.

Sisäisen turvallisuuden rahaston tavoitteeksi on määritelty laittoman maahanmuuton torjuminen, mutta myös laillisen matkustamisen helpottaminen ja EU:n perusvapauksiin ja ihmisoikeuksiin sitoutumisen kunnioittaminen. Näin kansalliselle tasolle ilmeisesti jää pelivaraa näiden erilaisten, käytännön toimeenpanossa joskus ristiriitaisina näyttäytyvien tavoitteiden välillä. Keskusliitto esittää, että näitä seikkoja pohditaan ja tavoitteita selkeyte-

tään kansallisten ohjelmien valmistelutyön edetessä, ja että esimerkiksi Lapsen oikeuksia koskeva EU:n toimintasuunnitelma näkyy jotenkin ohjelman sisällössä.

Valmistelun tulee olla laajapohjaista

Esityksessäkin todetaan, että kansalliset ohjelmat tulevat olemaan merkittävä vapauden, turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden alueen kehittämisen ja ohjauksen väline. Siksi valmistelu tulisi tehdä mahdollisimman läpinäkyväksi ja ymmärrettäväksi.

Kansallisten ohjelmien valmistelun tulee olla rahastoja säätelevän EU:n horisontaaliasetuksen mukaan laajapohjaista. Esitysluonnoksen 7 §:ssä todetaan horisontaaliasetuksen periaatteet monipuolisen asiantuntemuksen hyödyntämisestä kansallisten ohjelmien ja toimeenpano-ohjelmien valmistelussa. Luonnoksen 8 § mukaan seurantakomiteoiden tehtävä on kansallisten ohjelmien täytäntöönpanon tukeminen, mutta niillä tulisi olla myös merkittävä asema ohjelmien valmistelussa. Aikataulu huomioon ottaen on kuitenkin kysyttävä, mitkä ovat seurantakomiteoiden mahdollisuudet osallistua valmistelutyöhön, kun kansallisten ohjelmien valmistelu on ollut käynnissä jo pitkään ministeriössä, ja valtioneuvosto pääsee asettamaan seurantakomiteat vasta syksyllä, jolloin on tarkoitus saada jo haut käyntiin.

Kansallisten ohjelmien valmistelua varten järjestettiin sähköinen kysely (13.11.–5.12.2013), joilla kartoitettiin eri toimijoiden näkemyksiä uuden ohjelmakauden tarpeista ja toimista. Lausuntokierrosta ohjelmien luonnoksista ei tiettävästi kuitenkaan ole järjestetty, eikä ohjelmien sisällöistä löydy tietoa sisäasiainministeriön sivuilta. Keskusliitto pitää tärkeänä, että ohjelmien luonteesta saataisiin tietoa vielä valmisteluvaiheessa. Liitto korostaa myös riittävän kansalaisyhteiskunnan edustuksen saamista mukaan suunnittelu- ja seurantaprosessiin, mukaan lukien maahanmuuttajajärjestöt.