ULKOMINISTERIÖ / Taipale
OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ / Astala MUISTIO
SISÄMINISTERIÖ / Meres-Wuori 8.10.2018

Ulkoasiainvaliokunta

Asia: U 65/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi 'Erasmus' unionin koulutus-, nuoriso- ja urheiluohjelman perustamisesta ja asetuksen nro 1288/2013 kumoamisesta, ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Luova Eurooppa -ohjelman perustamisesta ja ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston Euroopan solidaarisuusjoukkoja koskevan ohjelman perustamisesta sekä [Euroopan solidaarisuusjoukoista annetun asetuksen] ja asetuksen (EU) N:o 375/2014 kumoamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan solidaarisuusjoukkoja koskevasta oikeudellisesta kehyksestä vuosille 2018-2020

Euroopan komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker ilmoitti unionin tilaa käsitelleessä puheessaan 14.9.2016 Euroopan solidaarisuusjoukkojen perustamisesta. Komissio antoi 7.12.2016 asiaa koskevan tiedonannon ja avasi mahdollisuuden 17–30-vuotiaille nuorille ilmoittautua solidaarisuusjoukkoihin. Joukkoja koskevan oikeudellisen kehyksen valmistelu käynnistyi tammikuussa 2017. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan solidaarisuusjoukkoja koskevasta oikeudellisesta kehyksestä ((EU) 2018/1475) annettiin 2.10.2018. Joukkojen tarkoituksena on tehostaa nuorten ja organisaatioiden osallistumista helposti saavutettaviin ja laadukkaisiin solidaarisuustoimiin. Toiminnan tavoitteena on vahvistaa yhteenkuuluvuutta, solidaarisuutta ja demokratiaa Euroopassa sekä edistää sosiaalista osallisuutta.

Asetuksessa ”solidaarisuustoimella” tarkoitetaan laadukasta tilapäistä toimea eri alojen vapaaehtoistoiminnan, harjoittelun, työn, solidaarisuushankkeen tai verkostoitumistoimen puitteissa siten, että se ei haittaa työmarkkinoiden toimintaa. Nuorille tarjottavien solidaarisuustoimien tulisi olla kaikkien nuorten ulottuvilla ja niihin tulisi liittyä vahva oppimis- ja koulutusulottuvuus. Virallisen koulutusjärjestelmän opetussuunnitelmaan ja hätäapuun liittyvä toiminta eivät kuulu Euroopan solidaarisuusjoukkojen toimintaan. Ohjelmaan voivat osallistua 18–30-vuotiaat henkilöt (rekisteröityminen mahdollista jo 17-vuotiaana).

Solidaarisuusjoukkojen toimintaan on osoitettu 375,6 miljoonaa euroa vuosille 2018–2020.

Euroopan humanitaariset vapaaehtoisjoukot

Euroopan humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukkojen perustamisesta päätettiin joulukuussa 2009 voimaan astuneessa Lissabonin sopimuksessa. Lainsäädännön laatimista edelsi perusteellinen selvitysvaihe ja pilotointi 2011–2013, jonka tavoitteena oli hälventää ammattimaisten humanitaaristen toimijoiden huolia mm. vapaaehtoisten toteuttaman tarveperustaisen humanitaarisen avun tehokkuudesta sekä humanitaarisiin operaatioihin osallistuvien nuorten turvallisuudesta.

Asetus Euroopan unionin vapaaehtoisapua koskevasta aloitteesta ((EU) 375/2014) annettiin 3.4.2014. Vapaaehtoisjoukkojen toiminnan todetaan perustuvan humanitaarisiin periaatteisiin – inhimillisyyteen, puolueettomuuteen, tasapuolisuuteen ja riippumattomuuteen – sekä eurooppalaiseen konsensukseen humanitaarisesta avusta. Asetuksen mukaan aloitteen tavoitteena on ”osaltaan vahvistaa unionin valmiuksia antaa tarveperusteista humanitaarista apua, jolla pyritään pelastamaan ja suojelemaan ihmishenkiä, ehkäisemään ja lieventämään inhimillistä kärsimystä ja säilyttämään ihmisarvo sekä vahvistamaan haavoittuvassa asemassa olevien tai katastrofista kärsimään joutuneiden yhteisöjen valmiuksia ja selviytymiskykyä kolmansissa maissa erityisesti parantamalla katastrofivalmiutta ja vähentämällä katastrofiriskiä sekä vahvistamalla hätäavun sekä kunnostus- ja kehitysyhteistyötoimien välistä yhteyttä.” Vapaaehtoisjoukot eivät toimi siviilikriisinhallinnan alalla.

Toiminnan viisi keskeistä tavoitetta ovat ”a) lisätä ja parantaa osaltaan unionin valmiutta antaa humanitaarista apua … b) kehittää vapaaehtoisten taitoja, tietoja ja osaamista humanitaarisen avun alalla ja parantaa heidän osallistumisensa ehtoja ja edellytyksiä … c) kehittää vastaanottavien järjestöjen valmiuksia ja edistää vapaaehtoistoimintaa kolmansissa maissa … d) tiedottaa unionin humanitaarisen avun periaatteista … e) lisätä vapaaehtoistoiminnan johdonmukaisuutta ja yhtenäisyyttä eri jäsenvaltioissa, jotta voidaan parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua humanitaarisen avun toimiin ja operaatioihin.”

Lisäksi 24.10.2014 annettiin erillinen asetus (EU) 1398/2014) vapaaehtoisehdokkaita ja EU:n vapaaehtoisapua koskevan aloitteen vapaaehtoisia koskevista säännöistä. Humanitaaristen joukkojen vapaaehtoisille ei ole asetettu yläikärajaa.

Humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukoista vuonna 2017 tehdyn ulkopuolisen väliarvioinnin (Particip GMBH ja konsortio) mukaan ohjelma on tehokas ja erittäin relevantti erityisesti kapasiteetin vahvistamisen osalta ja ohjelman keskitetty hallinto tuo lisäarvoa mm. laajempien hankemahdollisuuksien myötä. Arvioinnissa suositellaan johdonmukaisuuden lisäämistä EU:n humanitaarisen avun, kehitysavun ja pelastuspalvelumekanismin toimien kanssa sekä toiminnan painopisteen siirtämistä kapasiteetin vahvistamisesta humanitaarisesti vaikuttavampiin toimiin. Lisäksi suositellaan systemaattista tiedon keräämistä ja kokemuksista oppimista sekä vapaaehtoisjoukkojen markkinoinnin tehostamista. Ohjelman osallistujamäärät ovat jääneet tavoitteesta ja kaikkina kolmena ohjelmavuotena osa rahoituksesta on jäänyt käyttämättä. Myöskään EU:n ammattimaiset humanitaariset toimijat eivät ole”ottaneet ohjelmaa omakseen” riittävällä tavalla.

Vapaaehtoisjoukkojen toimintaan on osoitettu 147,9 miljoonaa euroa vuosille 2015–2020.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan solidaarisuusjoukkoja koskevan ohjelman perustamisesta (COM(2018) 440 final

Euroopan komissio antoi 11.6.2018 ehdotuksen Euroopan solidaarisuusjoukot -ohjelmaksi vuosille 2021–2027. Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 165 artiklan 4 kohtaan, 166 artiklan 4 kohtaan sekä 214 artiklan 5 kohtaan. Ehdotus vastaa pääosin 2.10.2018 annettua asetusta.

Komissio esittää kuitenkin Euroopan solidaarisuusjoukkojen soveltamisalan laajentamista siten, että se käsittäisi myös tuen humanitaarisen avun operaatioille EU:n ulkopuolisissa maissa. Komissio ehdottaa vuonna 2014 käynnistetyn EU:n vapaaehtoisapua koskevan aloitteen sulauttamista Euroopan solidaarisuusjoukkoihin. Ohjelmien yhdistämisellä komissio pyrkii lisäämään eri ohjelmien välistä johdonmukaisuutta ja tehokkuutta sekä yksinkertaistamaan ohjelmahallintoa.

Ehdotetun toimintalohkon ”Euroopan humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukot” puitteissa toteutettavien toimien olisi komission ehdotuksen mukaan edistettävä tarveperusteisen humanitaarisen avun antamista humanitaarisen avun periaatteita noudattaen. Humanitaarisen avun operaatioita tukevaan vapaaehtoistoimintaan olisi sisällyttävä oppimis- ja koulutuskomponentti. Vapaaehtoistoiminta ei saisi korvata harjoitteluja tai työtä ja sen olisi perustuttava kirjalliseen vapaaehtoistoimintasopimukseen.

Komissio ehdottaa Euroopan solidaarisuusjoukkojen rahoitukseksi tulevalle rahoituskehyskaudelle 2021–2027 yhteensä 1,113 miljardia euroa.

Ehdotuksen käsittely ja Suomen alustavat kannat

Puheenjohtajamaa Itävallan ehdotusta Euroopan solidaarisuusjoukot -asetukseksi on käsitelty sekä neuvoston nuorisotyöryhmässä (YWP) että humanitaarisen ja ruoka-avun työryhmässä (COHAFA). Puheenjohtajan tavoitteena on saavuttaa neuvoston osittainen yleisnäkemys koulutus-, nuoriso-, kulttuuri- ja urheiluneuvostossa marraskuussa 2018.

Ehdotuksen käsittelyssä Suomi on tukenut tavoitteita tarjota nuorille mahdollisuuksia osallistua toimintaan yhteisönsä hyväksi, mutta painottanut samalla, että vapaaehtoistoiminnalla ei saa korvata mahdollista tai olemassa olevaa palkkatyötä. Suomi on pitänyt tärkeänä turvata ohjelmaan osallistuvien nuorten oikeudet ja turvallisuus kaikissa olosuhteissa muun muassa asianmukaisen koulutuksen ja tukitoimien avulla.

Suomi on suhtautunut varauksella ohjelmien yhdistämiseen ottaen huomioon niiden erilaiset kohderyhmät ja tavoitteet. Edelleen Suomi on painottanut, että avustustoimien on edelleenkin oltava asianmukaisesti koulutettujen ammattilaisten vastuulla ja että viranomaisten vastuulle kuuluvia tehtäviä ei pidä pyrkiä hoitamaan vapaaehtoisvoimin.

Humanitaarisen avun toimet ovat esitetyn määritelmän mukaan monin tavoin vaativia ja edellyttävät asianmukaista koulutusta. Tavoite ei ole yhteensopiva Euroopan solidaarisuusjoukkojen tavoitteiden kanssa, erityisesti koskien muita heikommassa asemassa olevien nuorten osallistumista solidaarisuustoimintaan Euroopassa ja sen ulkopuolella. Lisäksi voidaan kyseenalaistaa 30 vuoden yläikärajan asettaminen vapaaehtoisessa humanitaarisessa avustustyössä, koska se sulkee kokeneet vapaaehtoistyöntekijät ohjelman ulkopuolelle.

Euroopan humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukkojen sulauttamisella Euroopan solidaarisuusjoukkoihin voitaneen yksinkertaistaa kahden, suhteellisen pienen ohjelman hallintoa. Euroopan solidaarisuusjoukkoihin on tähän mennessä osallistunut noin 9 000 nuorta, joista suomalaisia 85. Komission hallinnoimiin humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukkoihin oli osallistunut vuoden 2017 loppuun mennessä 206 vapaaehtoista 28 eri maassa; suomalaisia

joukossa on muutama. Osallistujamäärä on huomattavasti pienempi kuin alun perin vuosille 2014–2018 asetettu tavoite 400 vapaaehtoisesta.

Mikäli ohjelmien yhdistämiseen päädyttäisiin, Suomi pitäisi tarpeellisena pitää ohjelmalohkot erillisinä omine tavoitteineen ja seurata kummankin lohkon toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta erikseen. Ohjelman väliarvioinnin yhteydessä tulisi voida tehdä tarvittavat muutokset ohjelman loppukautta varten.