OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Esikunta
Erityisasiantuntija Jussi Mäkinen
Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Erityisasiantuntija Katriina Nousiainen

Asiantuntijalausunto

7.12.2020

Lakivaliokunta

Euroopan Komission asetusehdotukset Kansalaisuus, tasa-arvo ja perusoikeudet ja arvot -rahoitusohjelman ja Oikeusalan rahoitusohjelman perustamiseksi vuosille 2021-2027 (U-jatkokirje asiaan U 60/2018 vp)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa EU-komission antamasta asetusehdotuksesta Kansalaisuus, tasa-arvo, perusoikeudet ja arvot –rahoitusohjelman ja Oikeusalan rahoitusohjelman perustamiseksi vuosille 2021-2027. Eduskunnalle toimitetulla kirjelmällä täydennetään Perusoikeuksien ja arvojen rahoitusohjelmasta sekä Oikeusalan rahoitusohjelmasta 13.8.2018 annettua valtioneuvoston kirjelmää (U 60/2018 vp).

Asetusehdotuksista käydyissä trilogineuvotteluissa Perusoikeudet ja arvot -rahoitusohjelman nimeksi sovittiin Kansalaisuus, tasa-arvo ja perusoikeudet ja arvot -ohjelma (Citizens, Equality, Rights and Values/CERV). Tässä muistiossa käytetään nimitystä CERV -ohjelma.

Eduskunta on käsitellyt asetusehdotuksia tunnuksella U 60/2018 vp. Sen jälkeen asetusehdotuksista on käyty neuvotteluja sekä jäsenvaltioiden kesken EU:n neuvostossa että trilogineuvotteluina neuvoston, Euroopan Parlamentin ja komission kesken. U-jatkokirjeen tarkoituksena on informoida eduskuntaa neuvottelujen vaiheista ja ohjelmiin tehdyistä muutoksista.

Komissio antoi 30.5.2018 ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi edellä mainittujen rahoitusohjelmien perustamiseksi. Ehdotukset pohjautuvat rahoituskehyskauden 2014-2020 rahoitusmekanismeihin, mutta asetusehdotuksessa Kansalaisuus, tasa-arvo, perusoikeudet ja arvot –rahoitusohjelmasta yhdistyvät päättyvän kauden Perusoikeudet, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman sekä Kansalaisten Eurooppa –ohjelman sisällöt. Oikeusalan rahoitusohjelman toiminta jatkuisi pitkälti

nykyisen kauden mukaisesti. Ohjelmien tavoitteena on edistää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEU) artiklan 2 mukaisia tavoitteita, joita ovat mm. ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen.

Kyseiset rahoitusohjelmat ovat EU-komission suorahallinnoimia. Rahoitusohjelmien toimeenpanemiseksi EU-komissio laatii vuosiohjelmat ja niiden puitteissa avaa rahoitushakuja, joista eri toimijat voivat hakea rahoitusta hauissa määriteltyjen tavoitteiden ja painopisteiden mukaisesti.

Rahoitusohjelmista käytyjen neuvottelujen vaihe ja keskeiset muutokset

Neuvoston osittainen yleisnäkemys asetusehdotuksista hyväksyttiin 19.12.2018. Neuvosto ja Euroopan parlamentti saavuttivat keväällä 2019 asetusehdotuksista osittaisen yhteisymmärryksen, joka vahvistettiin Coreperissa 13.3.2019 ja Euroopan parlamentin täysistunnossa 17.4.2019. Osittainen yhteisymmärrys kattoi kaiken muun paitsi MFF-neuvotteluissa päätettävät budjettiin ja horisontaalisiin kysymyksiin liittyvät kohdat.

Trilogineuvotteluissa Perusoikeudet ja arvot -rahoitusohjelman nimeksi sovittiin Kansalaisuus, tasa-arvo ja perusoikeudet ja arvot -ohjelma (Citizens, Equality, Rights and Values/CERV). Trilogineuvottelujen pohjalta tehty keskeisin muutos on CERV-ohjelmaan sisällytetty neljäs erityistavoite, jonka tarkoituksena on vahvistaa unionin yhteisiä arvoja (Union values strand). Oikeusalan asetusehdotuksesta käydyissä neuvotteluissa ei asetustekstiin tehty merkittäviä muutoksia.

Eurooppa-neuvosto pääsi sopuun EU:n tulevasta monivuotisesta rahoituskehyksestä ja elpymisvälineestä ylimääräisessä kokouksessaan 17-21.7.2020, minkä pohjalta puheenjohtajavaltio aloitti sektoriehdotusten viimeistelyn. Neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä saavutettiin epävirallinen yhteisymmärrys rahoituskehyskokonaisuudesta 10.11.2020. Saavutetussa yhteisymmärryksessä CERV -rahoitusohjelman määrärahatasoa korotettaisiin 0,8 miljardia euroa (2018 hinnoin) suhteessa alkuperäiseen ehdotukseen. Puheenjohtajavaltio antoi 25.11. esityksensä neuvoston yleisnäkemyksiksi molemmista asetusehdotuksista, joissa huomioidaan CERV-ohjelman mukautettu määrärahataso.

Puheenjohtajamaan tavoitteena on saada ohjelmat neuvoteltua kaudellaan valmiiksi Euroopan parlamentin kanssa. Asiaan vaikuttaa kuitenkin se, milloin rahoituskehyskokonaisuudesta saavutettu epävirallinen yhteisymmärrys virallisesti vahvistetaan.

Asetusehdotusten keskeiset sisällöt

Määrärahataso

Komission antamien alkuperäisten ehdotusten mukaan CERV-ohjelman budjetti olisi 570 miljoonaa euroa ja Oikeusalan ohjelman budjetti 271 miljoonaa euroa (2018 hinnoin). Neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä 10.11.2020 saavutetun alustavan sopimuksen mukaan CERV-rahoitusohjelman budjetti kasvaisi 1,37 miljardiin euroon.

Puheenjohtaja antoi 25.11.2020 esityksensä neuvoston yleisnäkemykseksi, jonka mukaan ohjelman saama lisärahoitus jaetaan ohjelman neljän erityistavoitteen kesken, kuitenkin siten, että vähintään 50% lisärahoituksesta suunnataan CERV-ohjelman erityistavoitteelle unionin yhteisten arvojen edistämiseksi.

Kansalaiset, tasa-arvo, perusoikeudet ja arvot –rahoitusohjelma (CERV)

Ehdotetun ohjelman keskeinen tavoite on suojella ja edistää Euroopan unionin toiminnasta tehdyissä sopimuksissa, Euroopan unionin perusoikeuskirjassa sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuja arvoja ja oikeuksia. Ohjelman neljä erityistavoitetta ovat 1) Unionin yhteisten arvojen vahvistaminen erityisesti myöntämällä rahoitusta kansalaisyhteiskunnan toimijoille, jotka toiminnallaan edistävät perusoikeuksia; 2) Edistää tasa-arvoa ja ehkäistä syrjintää ja eriarvoisuutta sukupuolen, alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, vamman, iän tai seksuaalisen suuntautumisen perusteella; 3) Edistää kansalaisten aktiivisuutta ja demokraattista osallistumista Euroopan unionissa; 4) Ennaltaehkäistä erityisesti lapsiin, nuoriin ja naisiin sekä muihin haavoittavassa asemassa oleviin ryhmiin kohdistuvaa väkivaltaa, puuttua siihen sekä tukea ja suojella väkivallan uhreja.

Trilogineuvottelujen myötä ohjelmassa painottuu entistä vahvemmin kansalaisyhteiskunnalle suunnattava tuki ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi. Asetusehdotukseen sisältyy tavoite perustaa kansallisia kontaktipisteitä, jotka antavat neuvontaa ja tukea mahdollisille hakijaorganisaatioille.

Oikeusalan ohjelma

Oikeusalan ohjelman yleisenä tavoitteena on edistää unionin arvoihin, oikeusvaltioperiaatteeseen, oikeuslaitoksen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen, oikeudelliseen yhteistyöhön, vastavuoroiseen tunnustamiseen ja keskinäiseen luottamukseen perustuvan Euroopan oikeusalueen kehittämistä ja siten osaltaan vahvistaa demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta ja perusoikeuksia. Ohjelmalla on kolme erityistavoitetta: 1) Helpottaa ja tukea yksityis- ja rikosoikeuden alalla tehtävää oikeudellista yhteistyötä ja edistää oikeusvaltioperiaatteen noudattamista ja oikeuslaitoksen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta, 2) Edistää ja tukea oikeusalan koulutusta yhteisen oikeus-, oikeudenkäyttö- ja oikeusvaltiokulttuurin luomiseksi, 3) Helpottaa tehokkaan ja kaikkia koskevan oikeussuojan ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen saatavuutta.

Neuvostossa käydyissä neuvotteluissa ei ohjelmaan tehty kovin suuria muutoksia. Oikeusalan rahoitusohjelmaa koskevasta asetusehdotuksesta poistettiin neuvotteluissa kansallisten kontaktipisteiden perustaminen. Euroopan parlamentti painotti neuvotteluissa syrjimättömyyden ja tasa-arvon varmistamista oikeussuojan saatavuudessa ja asetustekstiä vahvistettiin näiltä osin. Euroopan parlamentin aloitteesta myös oikeusalan rahoitusohjelman asetustekstissä vahvistettiin kansalaisyhteiskunnan roolia esim. kouluttajina sekä avunsaajina.

Suomen kanta

Suomi pitää myönteisenä, että rahoituskehyksen kautta pyritään tukemaan avoimuutta, vastuullista hallintotapaa, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, oikeusvaltiota ja demokratiaa sekä kansalaisyhteiskunnan vapautta ja toimintamahdollisuuksia, sukupuolten välistä tasa-arvoa, sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista ja yhdenvertaisuutta sekä torjumaan lapsiin, nuoriin ja naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

Suomi katsoo, että Oikeusalan, perusoikeuksien ja arvojen rahastolla ja siihen sisältyvillä ohjelmilla tuetaan valtioneuvoston keskeisinä pitämien yhteisten arvojen toteutumista unionissa, joita ovat muun muassa vapaus ja kansanvalta, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen sekä oikeusvaltioperiaate.

Suomi on linjannut, että se voi hyväksyä neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä saavutetun poliittisen sovun vuosia 2021-2027 koskevasta monivuotisesta rahoituskehyksestä, mukaan lukien neuvoston asetuksen rahoituskehyksen vahvistamisesta. Lopputulosta arvioidaan kokonaisuutena, ottaen huomioon Suomen kokonaisetu.

Suomi voi hyväksyä puheenjohtajamaan Eurooppa-neuvoston 17.-21.7.2020 päätelmien ja neuvoston ja Euroopan parlamentin epävirallisen yhteisymmärryksen 11.10.2020 mukaiset esitykset neuvoston yleisnäkemyksiksi Oikeusalan ja CERV –ohjelman osalta. Suomi hyväksyy myös puheenjohtajan ehdotuksen siitä, että CERV-ohjelmalle alustavasti myönnetty lisärahoitus jakaantuisi ohjelman kaikkien neljän erityistavoitteen kesken ja katsoo, että uudella erityistavoitteella unionin yhteisten arvojen edistämisestä lujitetaan yhteistä arvopohjaa Euroopan unionissa.

Suomi pitää tärkeänä, että asetusehdotuksista päästään nopeasti ratkaisuun, jotta rahoitusohjelmat saadaan käyttöön heti uuden rahoituskauden alusta 2021 alkaen.