

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 49/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkorajan ylittävistä yhteistyöstä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä tammikuuta 2015 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi ulkorajan ylittävistä yhteistyöstä (HE 342/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Tuula Manelius, työ- ja elinkeinoministeriö

- lainsäädäntöneuvos Maria Guseff, ulkoasiainministeriö
- kehityspäällikkö Ulla Karvo, Suomen Kuntaliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö
- Lapin liitto
- Pohjois-Pohjanmaan liitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Lakiehdotuksessa esitetetään säädettäväksi uusi laki ulkorajan ylittävistä yhteistyöstä. Lakiin ehdotetaan otettavaksi ulkorajayhteistyön hallinnosta annettua lakia tarkemmat säännökset Euroopan naapuruusvälineestä osarahoitettavien ohjelmien valmistelusta ja toimeenpanosta. Lisäksi ehdotukseen sisältyvät säännökset ohjelmien toteuttamiseksi käytettävän rahoituksen myöntämisestä, hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta. Nykyinen laki ulkorajayhteistyön hallinnosta ehdotetaan kumottavaksi.

Tavoitteena on koota yhteen lakiin ulkorajalla tapahtuvan yhteistyön Euroopan naapuruusvälineen käyttöönoton edellyttämät säännökset. Euroopan naapuruusvälineen yhteistyöohjelmia

ei enää rahoiteta rakennerahastoista, joten Euroopan unionin tai kansallisia rakennerahastossäännöksiä ei enää sovelleta Euroopan naapuruusvälineessä.

Yhteistyöohjelmien toimeenpanossa noudatettavat keskeiset ohjelmien yleishallinnointia, tuen hakemista, myöntämistä, valvontaa ja tarkastusta koskevat säännökset ovat Euroopan komission antamassa täytäntöönpanoasetuksessa. Lisäksi yhteistyöohjelmissa noudatetaan ohjelmaan osallistuvien valtioiden ohjelma-asiakirjassa ja rahoitussopimuksessa sopimia sääntöjä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki ulkorajan ylittävstä yhteistyöstä. Lakiin otettaisiin voimassa olevaa ulkorajayhteistyön hallinnosta annettua lakia (500/2008) tarkemmat säännökset Euroopan naapuruusvälineestä (ENI) osarahoitettavien ohjelmien valmistelusta ja toimeenpanosta. Tukimenettelyjä ohjaavat lisäksi Euroopan unionin lainsäädäntö sekä valtionavustuslaki (688/2001).

Euroopan naapuruusvälinettä koskevia yhteistyöohjelmia ei rahoiteta enää rakennerahastoista, joten Euroopan unionin tai kansallisia rakennerahastosäännöksiä ei enää sovelleta Euroopan naapuruusvälineessä. Euroopan naapuruusvälineen yhteistyöohjelmien hallinnointi eroaa rakennerahastotoiminnasta myös siinä, että yhteistyöohjelmien toimeenpanosta on säädetty Euroopan unionin lainsäädännössä yksityiskohtaisesti. Komission antamia täytäntöönpanosäännöksiä noudatetaan ohjelmien yleishallinnossa, tuen hakemisessa ja myöntämisessä, valvonnassa ja tarkastuksessa. Lisäksi ohjelmissa noudatetaan ohjelmaan osallistuvien valtioiden ohjelma-asiakirjassa ja rahoitussopimuksessa sopimia sääntöjä.

Valiokunta pitää Euroopan naapuruusvälineen yhteistyöohjelmien hallinnoinnin kannalta selkeänä, että tukimenettelyyn liittyvät säännökset ovat omassa laissaan. Lain säännökset on sovitettu yhteen mahdollisimman pitkälti alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain (8/2014) säännösten kanssa. Tämä helpottaa suomalaisten viranomaisten sekä hankkeiden toteuttajien käytännön työtä.

Esityksen perusteluista ilmenee, että lakiesitystä valmistelleessa työryhmässä olivat edustettuina nykyisten ulkorajayhteistyöohjelmien hallinnointiin ja toteutukseen osallistuvat keskeiset ministeriöt sekä nykyisissä ohjelmissa hallinto-
viranomaisina toimivat maakuntien liitot. Esitysluonnos on käsitelty alue- ja rakennepolitiikan

neuvottelukunnassa. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan esityksessä on varsin onnistuneesti kyetty huomioimaan eri tahojen esittämät näkemykset. Lakiehdotus antaa näin ollen toimivat puitteet käytännön ulkorajayhteistyölle.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttumattomana.

EU:n naapuruuspolitiikka

Esityksen mukaan Euroopan unioni tarjoaa Euroopan naapuruuspolitiikan avulla sen naapurimaille eräänlaisen erityissuhteen, joka perustuu muun muassa molemminpuoliseen sitoutumiseen demokraattisiin arvoihin ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, oikeusvaltioperiaatteen, hyvään hallintotapaan sekä kestäväan kehitykseen. Euroopan naapuruuspolitiikka laadittiin vuonna 2004 ja sen piiriin kuuluu Euroopan unionin itä- ja eteläpuolella 16 kumppania.

Euroopan naapuruuspolitiikan rahoittamista varten on aiemmin ollut Euroopan naapurisuuden ja kumppanuuden väline (ENPI), joka on kattanut nämä 16 kumppania sekä Venäjän. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ENPI-mekanismin on arvioitu toimineen melko onnistuneesti. Toimintaa on kuitenkin haluttu edelleen kehittää niin, että EU-toimilla olisi entistä vahvempi vaikutus. Käytännössä kumppaneita voidaan eriyttää aiempaa enemmän sen mukaan, kuinka sitoutuneita ne ovat yhteisesti sovittuihin arvoihin ja tavoitteisiin.

Suomen tekemä ulkorajayhteistyö

Suomen Venäjän raja-alueilla on toteutettu Euroopan unionin osarahoittamaa yhteistyötä jo useiden vuosien ajan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomi on ollut aktiivisesti kehittämässä EU:n ulkorajayhteistyön hallinnollista ja ohjelmallista rakennetta. Yksi merkittävä edistysaskel rahoituskaudelle 2014—2020 on ollut EU:n ulkorajat ylittävän yhteistyön täytän-

töönpanoasetuksen mahdollisimman pitkälle viety yhdenmukaistaminen Euroopan sisärajoja koskevan alueellisen yhteistyön vastaavien sääntöjen kanssa.

Suomessa toteutetaan EU:n rahoituskaudella 2014—2020 kolmea ulkorajayhteistyöohjelmaa: Kolartie, Karelia ja Kaakkois-Suomi—Venäjä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan nämä ohjelmat ovat EU:n Venäjä-pakotteiden ulkopuolella. Euroopan unionin rahoitus näille ohjelmille tulee yhteisön talousarvion ulkosuhdeotsakkeesta. Saadun selvityksen mukaan Suomi on ilmoittanut suuntaavansa ulkorajayhteistyöhön Euroopan aluekehitysrahastovarojaan kaudella 2014—2020 yhteensä 60 miljoonaa euroa. Ohjelmille tuleva muu kuin yhteisön rahoitus koostuisi Suomen, Ruotsin, Venäjän ja Norjan valtioiden niille osoittamasta kansallisesta vastinrahoituksesta sekä muusta julkisesta ja yksityisestä rahoituksesta.

Ohjelmien hallinto- ja koordinaatioviranomaisina toimivat maakuntien liitot (Lapin liitto, Pohjois-Pohjanmaan liitto ja Etelä-Karjalan liitto), joilla on pitkä kokemus EU-ohjelmatyöstä ja -hallinnoinnista jo aiemmilta ohjelmakausilta. Maakunnan liitto vastaa ohjelmaan liittyvän rahoituksen myöntämisestä, maksamisesta, valvonnasta ja takaisinperinnästä. Valikunta pitää tätä järjestelyä kannatettavana, näin varmistetaan hanketoimintojen sujuvuus ja edistetään ohjelmien tehokasta kokonaishallintaa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 24 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Mika Kari /sd
Satu Haapanen /vihr
Anne Holmlund /kok
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas

Elsi Katainen /kesk
Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /kesk
Tapani Mäkinen /kok
Mika Raatikainen /ps
Kari Tolvanen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.