



Bryssel, 8. lokakuuta 2018
(OR. en)

12777/18

Toimielinten väliset asiat:

2018/0248(COD)

2018/0249(COD)

2018/0250(COD)

JAI 962
FRONT 311
ASIM 117
MIGR 140
CADREFIN 239
VISA 251
SIRIS 127
ENFOPOL 488
CT 153
CODEC 1591
COMIX 532

ILMOITUS

Lähtettäjä: Puheenjohtajavaltio

Vastaanottaja: Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto

Asia: Komission ehdotukset monivuotisen rahoituskehityksen yhteydessä
a) Asetus turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta (AMF)
b) Asetus rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi (BMVI)
c) Asetus sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta (ISF)
– Periaatekeskustelu

Muuttoliikkeen ulkoisen ulottuvuuden vahvistaminen sisäasioiden rahastoissa:

Joustavuutta, johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä koskeva haaste?

Johdanto

Komissio esitti 13. kesäkuuta osana seuraavaa monivuotista rahoituskehyspakettia kolme alakohtaista ehdotusta sisäasioiden alalla. Rahastot/rahoitusvälineet ja niiden tärkeimmät tavoitteet ovat seuraavat:

- Turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta (AMF) tuetaan jäsenvaltioita turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnassa.
- Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineellä (BMVI), joka on osa uutta yhdenmätyn rajaturvallisuuden rahastoa, varmistetaan vahva ja tehokas Euroopan yhdenmätetty rajaturvallisuus ulkorajoilla samalla, kun suojataan henkilöiden vapaa liikkuvuus unionin sisällä.
- Sisäisen turvallisuuden rahaston (ISF) tarkoituksena on suojella kansalaisia ehkäisevillä toimenpiteillä sekä poliisi- ja oikeusviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välisen koordinoinnin avulla.

Nämä kolme säädösehdotusta perustuvat laajalti olemassa oleviin asetuksiin¹, ja niissä otetaan huomioon uusi politiikassa tapahtuva kehitys Euroopan muuttoliikeagendasta lähtien, tarve vastata nopeasti muuttoliikkeeseen liittyviin muuttuviin haasteisiin niin EU:n sisällä kuin yhteistyössä muiden maiden kanssa, uuden eurooppalaisen raja- ja merivartioston kehitys, yhteisen viisumipolitiikan uudistaminen, uusien laaja-alaisen tietojärjestelmien kehittäminen, Euroopan turvallisuusagenda, tehostettu terrorismin, vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden sekä kyberrikollisuuden torjunta ja uusi yhteentoimivuussuunnitelma.

Aiemmista maahanmuutto- ja turvallisuuskriiseistä saatujen kokemusten perusteella ja tunnustaen täysin, että muuttoliike, rajaturvallisuus ja turvallisuus synnyttävät tulevaisuudessakin haasteita, komissio ehdotti EU:n talousarvion huomattavaa vahvistamista toimintaloikoilla *'Muuttoliike ja rajaturvallisuus'* ja *'Turvallisuus'*. Ohjelmakaudelle 2021–2027 varattiin lähes 35 miljardia euroa, mikä on kolminkertainen määrä verrattuna nykyiseen monivuotiseen rahoituskehukseen sisältyviin alkuperäisiin määriin.

¹ Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF-rahasto), ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusväline (ISF – rajat) ja poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusväline (ISF – poliisiyhteistyö).

Keskustelut muuttoliikkeen ulkoisesta ulottuvuudesta

Oikeus- ja sisäasioiden alan rahoitusvälineitä käsittelevä ad hoc -työryhmä² on neuvoston valmisteluelin, joka käsittelee kyseisiä kolmea säädösehdotusta. Se on kokoontunut seitsemän kertaa Itävallan puheenjohtajakaudella.

Työryhmä kävi kokouksessaan 1. lokakuuta keskustelun erityisistä merkittävistä osatekijöistä, jotka komission ehdotuksissa esitetyn lisäksi mahdollisesti sisällytettäisiin ulkoisen muuttoliikkeen hallintaa varten edellä mainittuihin kahteen rahastoon sekä rahoitusvälineeseen Eurooppa-neuvoston 28. kesäkuuta 2018 antamien päätelmien³ ohjeiden mukaisesti. Kaikki tällaiset erityiset osatekijät olisi pantava täytäntöön mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti varmistaen johdonmukaisuus ja täydentävyys kaikkien sellaisten rahoitusvälineiden kesken, jotka liittyvät muuttoliikkeen ulkoiseen ulottuvuuteen ja joita ehdotetaan seuraavaa monivuotista rahoituskehystä varten. Keskustelut perustuivat puheenjohtajavaltion kyselyyn, jossa käsiteltiin muuttoliikkeen ulkoista ulottuvuutta ja sisäasioiden rahastoja monivuotisessa rahoituskehyksessä vuoden 2020 jälkeen⁴.

Olettaen, että asetusehdotusten tarkastelua jatketaan, valtuuskunnat kannattivat monia erilaisia toimia, jotka ehdotuksissa on jo määritetty muuttovirtojen hallitsemiseksi tarkoituksenmukaisesti. Valtuuskunnat suhtautuivat myönteisesti myös laajoihin tukikelpoisuuskriteereihin, muun muassa kolmansien maiden, kolmansiin maihin sijoittautuneiden oikeussubjektien ja kansainvälisten organisaatioiden tai yhteenliittymien mahdolliseen osallistumiseen.

Oikeus- ja sisäasioiden rahastot: Mikä rahoitusväline joustavuuden varmistamiseksi?

Työryhmä pääsi yhteisymmärrykseen siitä, että unionin rahoitusosuudet olisi maksettava joko jäsenvaltioiden ohjelmien kautta tai temaattisen rahoitusvälineen kautta erilaisten toteutusmenetelmien avulla. Tällainen rahoitusväline sisältää hätäavun, unionin toimet ja erityistoimet, joilla voidaan täydentää kansallisia ohjelmia. Temaattinen rahoitusväline voitaisiin ottaa käyttöön mitä tahansa toimia varten, jotka katsotaan tarpeellisiksi EU:n tasolla määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi, mukaan lukien toimet kolmansissa maissa, kuten laittoman muuttoliikkeen hillitsemiseen tähtäävät toimet.

² Asiak. 9983/18.

³ Asiak. EUCO 9/18, 9 kohta: "*Seuraavan monivuotisen rahoituskehyn osalta Eurooppa-neuvosto korostaa, että joustavat, nopean maksatuksen mahdollistavat välineet ovat tarpeen laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi. Tämän vuoksi sisäisen turvallisuuden, yhdenmetyt rajaturvallisuuden sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastojen tulisi sisältää erityisiä merkittäviä osatekijöitä ulkoisen muuttoliikkeen hallintaa varten.*"

⁴ Asiak. 12272/18.

Useimmat valtuuskunnat valitsivat muuttoliikkeen ulkoisen ulottuvuuden käsittelemiseen tarkoitettujen erityisten osatekijöiden sisällyttämisen nimenomaisesti temaattiseen rahoitusvälineeseen. Tämä vaihtoehto tarjoaa riittävästi joustavuutta varojen ohjaamiseksi tarkoituksenmukaiseen osatekijään (joko hätäapuna taikka unionin toimenä tai kansallisten ohjelmien kautta). Tässä tapauksessa temaattisen rahoitusvälineen määrärahoista voitaisiin varata osuus ulkoisen muuttoliikkeen hallintaan.

Muuttoliikkeen hallinta: monialainen toimintamalli

Muuttoliikkeen ulkoinen ulottuvuus on mukana useissa rahoitusvälineissä. Ulkoisiin toimiin tarkoitettujen rahoitusvälineiden (ehdotetun naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen, EU:n Afrikka-hätärahaston) yhtenä tavoitteena on muuttoliikkeen hallinta, ja siksi niistä myönnetään varoja muuttoliikkeen perimmäisten syiden ratkaisemiseen. Näillä rahoitusvälineillä voitaisiin rahoittaa toimia kolmansissa maissa, ja niitä voitaisiin täydentää sisäasioiden rahastojen ulkoisella ulottuvuudella.

Eurooppa-neuvosto on tunnustanut tarpeen myöntää sisäasioiden rahastoista lisävaroja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi. Nämä rahastot kattavat jo laajan joukon toimia, joita voidaan tukea määriteltujen toimintapoliittisten tavoitteiden, muun muassa laittomien muuttovirtojen hallinnan puitteissa.

Koska eri rahastojen toimintapoliittiset tavoitteet ovat samanlaiset, meidän on pyrittävä täydentävyyteen niiden eri toimien välillä, joilla tuetaan muuttoliikepolitiikkojen eri näkökohtia. Näin ollen muuttoliikkeen ulkoisen ulottuvuuden vahvistaminen edelleen sisäasioiden rahastoissa ei ole niinkään toimintapoliittiseen johdonmukaisuuteen liittyvä kysymys, vaan hallinnointia ja koordinointia koskeva haaste. Työryhmäkeskusteluissa valtuuskunnat korostivat, että jollakin yhteisöllä tai elimellä voisi olla yleiskuva eri rahoitusmahdollisuuksista ja se voisi koordinoida toimia. Tähän voitaisiin päästä perustamalla hallintorakenne, joka varmistaisi suuremman näkyvyyden ja avoimuuden, paremman viestinnän ja jäsenvaltioiden osallisuuden ja joka varmistaisi myös EU:n rahastojen parhaan mahdollisen käytön aloilla, joilla on eurooppalaista lisäarvoa.

Kysymykset

Valtuuskuntia pyydetään edellä esitetyn perusteella vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Voitteko kannattaa sitä, että temaattisella rahoitusvälineellä vahvistettaisiin edelleen kaikkien kolmen rahaston ulkoista ulottuvuutta ja sen määrärahoista varattaisiin riittävä osuus muuttoliikkeen ulkoisten näkökohtien ratkaisemiseen?
 2. Kuinka voidaan varmistaa EU-rahoituksen eri mahdollisuuksien johdonmukaisuus, täydentävyys ja synergia muuttoliikettä koskevissa toimissa? Kuinka koordinointia voidaan tehostaa?
-