

Asia

Muuttoliikkeen hallinta – EU:n taloudelliset toimet

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio julkisti 9.9.2015 ehdotuspaketin muuttoliikkeen hallitsemiseksi, ml. EUn ulkoinen toiminta pakolaiskriisin ratkaisemiseksi.

Komission uusi tiedonanto välittömistä toimista pakolaiskriisiin vastaamiseksi julkaistiin 23.9.2015. Tiedonannon tarkoitus on vahvistaa ne ensisijaiset toimet, jotka on toteutettava seuraavien kuuden kuukauden aikana. Lyhyen aikavälin toimilla vakautetaan tilanne, ja niitä on täydennettävä pitkän aikavälin toimilla tehokkaan ja kestävä järjestelmän perustamiseksi. EU:n päämiesten ylimääräinen huippukokous 23.9 pyysi EU-instituutioita ja jäsenmaiden hallituksia työstämään komission esittelemän paketin sisältämiä ehdotuksia mahdollisimman pikaisesti.

Komissio antoi joitakin tarkennuksia pakettiinsa 29.9.2015 (COM(2015) 490 final/2) ja 30.9.2015 varainhoitovuotta 2015 koskevan lisätalousarvioesityksen määrärahojen lisäämisestä turvapaikka- ja sisäisen turvallisuuden rahastoihin, sekä tiettyjen virastojen, naapuruusinstrumentin ja humanitaarisen avun budjettikohtiin pakolaiskriisiin vastaamiseksi. Komission esitys sisältää myös ehdotuksen joustovälineen käyttöönotosta.

EU:n hätärahastosta erityisesti muuttoliikkeen lähtösyiden ratkaisemiseen Afrikassa on valmisteltu erillinen e-kirje.

Suomen kanta

Pitkällä aikavälillä tärkeintä on, yhteistyössä lähtömaiden ja kansainvälisen yhteisön kanssa, puuttua pakkomuuton ja laittoman maahanmuuton taustalla oleviin syihin ja vaikuttaa kokonaisvaltaisesti niiden vähentämiseen, keinoina poliittisen vaikuttamisen lisäksi esimerkiksi kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu, kaupallis-taloudelliset keinot sekä kriisinhallinta. Tämä edellyttää huomattavia lisäresursseja sekä EU:lta että jäsenmailta.

Kansallisen budjetin rahoitus kaikkiin näihin tarkoituksiin kohdennetaan olemassa olevien määräraha-kehysten puitteissa.

Maailman elintarvikeohjelma (WFP) ja UNHCR

Suomi valmistautuu säilyttämään maailman elintarvikeohjelman suoran kansallisen rahoitusosuuden vuonna 2015 vuoden 2014 tasolla, 26 miljoonassa eurossa vuodessa. WFP:n rahoituksesta osa kanavoidaan Syyriaan.

Suomen humanitaarinen apu Syyrian kriisin aiheuttamiin tarpeisiin vuodesta 2011 on yli 44 miljoonaa euroa. Keskeisiä kanavia ovat mm. WFP ja UNHCR. Kehitysyhteistyön keinoin Suomi on tukenut Syyrian ja sen naapurimaiden kantokyvyn vahvistamista yhteensä 19 miljoonalla eurolla. Kehitysyhteistyömäärärahoja uudelleen kohdistamalla tukea lisätään vuonna 2015 vielä 7,6 miljoonaa euroa.

Komission ehdotuksen mukaan kohdennetaan EU-budjetista yhteensä 500 miljoonan euron lisätuki vuosina 2015–2016 käytettäväksi pakolaisten kiireellisiin tarpeisiin. Vuoden 2015 lisäapu (200 miljoonaa euroa) rahoitetaan uudelleenkohdennuksin, sen sijaan vuoden 2016 rahoituksen (300 miljoonaa euroa) osalta on vielä epäselvää miten rahoitus toteutetaan. Mikäli vuoden 2016 rahoitus 300 miljoonaa euroa toteutettaisiin nk. uudella rahalla, olisi Suomen laskennallinen osuus noin miljoonaa 4,8 miljoonaa euroa.

Syyrian kriisin alueellinen erityisrahasto (Madad)

Rahastoon kohdennetaan 500 miljoonaa euroa EU:n yhteistä rahoitusta EU-budjetista, josta 200 miljoonaa euroa katetaan uudelleenkohdennuksilla ja 300 miljoonaa euroa irrotetaan marginaalista ja on siten nk. uutta rahaa. Tästä nk. uudesta rahasta Suomen laskennallinen osuus on noin 4,8 miljoonaa euroa.

Lisäksi jäsenmailta pyydetään yhteensä 500 miljoonan euron suoria kansallisia rahoitusosuuksia rahastoon. Suomi auttaa Libanonia, Jordaniaa, Turkia ja alueen muita maita Syyrian pakolaiskriisin hoitamisessa ja varautuu osallistumaan rahastoon vähintään 1 miljoonalla eurolla vuonna 2015.

EU:n hätärahasto erityisesti muuttoliikkeen lähtösyiden ratkaisemiseen Afrikassa

Rahastoon kohdennetaan 1,8 miljardia euroa EU:n yhteistä rahoitusta pääosin Euroopan kehitysrahaston kautta. Lisäksi jäsenmailta pyydetään yhteensä 1,8 miljardin euron suoria kansallisia rahoitusosuuksia rahastoon.

Suomi tukee hätärahaston perustamista ja varautuu osallistumaan rahoitukseen vähintään kolmella miljoonalla eurolla.

Turkki

Suomi pitää perusteltuna EU-budjetista vuosina 2015–2016 uudelleen kohdennettavaa enimmillään 1 miljardin euron lisätukea Turkille pakolaistilanteen hallinnoimiseksi. Merkittävä osuus tästä tuesta kohdennetaan em. Madad-rahaston kautta.

Serbia ja Makedonia

Suomi pitää perusteltuna EU-budjetista uudelleenkohdennettavaa 17 miljoonan euron lisätuki Serbialle ja Makedonialle muuttoliikkeen hallintaan.

Hätärahoitus jäsenmaissa ja virastojen tukeminen

Suomi pitää perusteltuna ensimmäisten saapumismaiden (Italia, Kreikka) tukemista ja keskeisten virastojen (Frontex, EASO, Europol) resurssien vahvistamista yhteensä 700 miljoonalla eurolla EU:n budjetin kautta vuosina 2015–2016.

Hätärahoituksella tuetaan ensimmäisten saapumismaiden vastaanottokapasiteettia ja erityisesti järjestelykeskusten eli ns. hotspottien toimintaa. Suomi pitää järjestelykeskusten mahdollisimman nopeaa ja tehokasta käyttöönottoa välttämättömänä muuttoliikkeen hallinnassa. Lisäksi on keskeistä nimetä kansalliset yhteyshenkilöt Italiaan ja Kreikkaan nopeasti, sekä vastata virastojen tukipyyntöihin myönteisesti käytettävissä olevien resurssien puitteissa.

Vuoden 2015 lisärahoitus, noin 100 miljoonaa euroa on jo toteutettu EU:n lisätalousarvion kautta. Vuoden 2016 rahoituksen toteutustavasta ei ole vielä tietoa, mutta mikäli 600 miljoonan euron lisärahoitus toteutettaisiin kokonaisuudessaan EU-budjetin nk. uudella rahalla, Suomen laskennallinen osuus olisi noin 9,6 miljoonaa euroa.

Pääasiallinen sisältö

Komission toukokuussa esittämässä Euroopan muuttoliikeagendassa todetaan, että muuttoliikkeen hallintaa varten on luotava kokonaisvaltainen lähestymistapa. Sen jälkeen on toteutettu useita toimenpiteitä, esimerkiksi hyväksytty kaksi hätätilannejärjestelmää, joiden avulla on tarkoitus siirtää 160 000 kansainvälisen suojelun tarpeessa olevaa ihmistä niistä EU:n jäsenvaltioista, joissa on eniten turvapaikanhakijoita, muihin jäsenvaltioihin, ja kolminkertaistettu Frontexin yhteisiä operaatioita (Poseidon ja Triton) varten käytettävissä olevat resurssit ja varat. Euroopan komissio ja jäsenvaltiot ovat osoittaneet tähän mennessä 3,9 miljardia euroa humanitaariseen apuun ja kehitysapuun sekä talouden ja vakauttamisen tukemiseen syyrialaisille heidän omassa maassaan sekä pakolaisille ja pakolaisia vastaanottaville yhteisöille naapurimaissa Libanonissa, Jordaniassa, Irakissa, Turkissa ja Egyptissä.

Komission 9.9 julkaistussa tiedonannossa EU:n ulkoisten toimien roolista pakolaiskriisin ratkaisemiseksi kuvataan pääasiassa olemassa olevia toimia ja esitetään lisäresurssien ohjaamista nykyisiin yhteistyöohjelmiin. Tiedonanto keskittyy pakottavan muuttoliikkeen taustasyihin puuttumiseen, ensisijainen tavoite on Syyrian ja Irakin sotien päättymisen. Komission 23.9 tiedonannossa korostuvat taloudellisen avun järjestäminen lähtömaihin ja niiden lähialueille sekä EU:n rajavalvonnan vahvistamiseen ja monialaisiin käsittelykeskuksiin (hotspot) sekä tuki suurimman paineen alla oleville EU:n jäsenmaille.

Komissio kehottaa jäsenvaltioita palauttamaan Maailman elintarvikeohjelmalle myöntämänsä rahoituksen vuoden 2014 tasolle, jotta elintarvikkeiden jakelu syyrialaispakolaisille voidaan palauttaa normaalille tasolle. Komissio osoittaa humanitaariseen hätäapuun ja pelastuspalveluun 200 miljoonaa euroa lisärahoitusta vuodelle 2015, jotta UNHCR:n ja Maailman elintarvikeohjelman sekä muiden pakolaisten hyväksi toimivien järjestöjen pyyntöihin voidaan vastata välittömästi. Humanitaarinen apu on EU:n käytettävissä olevista välineistä joustavimpia ja nopeimpia. Siihen myönnetään 300 miljoonaa euroa lisärahoitusta vuoden 2016 alustavaan talousarvioesitykseen verrattuna.

Syyrian ja sen naapurimaiden tukemiseksi perustettiin EU:n alueellinen erityisrahasto Syyrian kriisin johdosta (Madad Fund) joulukuussa 2014. Siitä annettava apu kohdennetaan pakolaisia vastaanottaneiden naapurimaiden tukemiseen, mutta myös humanitaarisiin, vakauttamis- ja kehittämistoimiin Syyriassa. Rahaston koko on tällä hetkellä noin 140 miljoonaa euroa. Jäsenmaista lähes alusta asti mukana ovat olleet Italia ja Saksa, vain 3 miljoonan ja 5 miljoonan euron osuuksillaan. Rahoitustarpeet ovat kuitenkin suuremmat, kun huomioidaan suunnitteilla olevat hankkeet, joiden arvo on jo 440 miljoonaa euroa. Komissio esittää, että Euroopan naapuruusvälineeseen (ENI) osoitetaan 300 miljoonaa euroa lisärahoitusta vuodelle 2015, jotta voidaan kasvattaa Madad-rahastoa ja antaa apua Syyriasta tulevia pakolaisia vastaanottaville kolmansille maille. Jatkamalla liittymistä valmisteleavan tukivälineen (IPA) varojen uudelleenkohdentamista **saadaan EU:n osuus rahaston varoista nostettua yli 500 miljoonaan**

euroon. Komissio vetoaa, että jäsenvaltioiden yhdessä osoitettavat rahastoon saman verran varoja kuin EU, niin että kokonaissummaksi tulee vähintään 1 miljardi euroa.

Vuoropuhelun edistämiseksi Afrikassa sijaitsevien kolmansien maiden kanssa järjestetään muuttoliikeaiheinen päämiestason huippukokous Vallettassa 11–12.11.2015. Huippukokouksen tarkoituksena on sopia yhteisistä välittömän ja pitkän aikavälin toimenpiteistä, joilla voidaan vastata nykyiseen muuttoliiketilanteeseen. **Huippukokouksessa on tavoitteena perustaa EU:n hätärahasto (Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa).** Hätärahaston tarkoitus on tukea vakautta Afrikassa ja puuttua pakottavan muuttoliikkeen taustalla oleviin syihin. **Euroopan komissio on päättänyt osoittaa 1,8 miljardia euroa rahastoon, jäsenmailta on toivottu vastaavaa summaa ("matching funding").** Komission rahoitusosuus jakaantuu kolmeen rahoitusikkunaan: Afrikan sarveen, Pohjois-Afrikkaan sekä Sahelin ja Tsad-järven alueelle. Jäsenmaat suhtautuvat keskimäärin positiivisesti rahaston perustamiseen, joskin keskustelu rahaston hallinnointiin liittyvistä kysymyksistä jatkuu.

Yhteistyö Turkin kanssa on tärkeää; maassa on tällä hetkellä maailman suurin pakolaispopulaatio. EU-Turkki -vuoropuhelua laajennetaan ja yhteistyötä tiivistetään mm. rajanvalvonnan ja rikostorjunnan alalla. Turkille on jo myönnetty 175 miljoonaa euroa muuttoliikkeeseen liittyviin toimiin, kuten pakolaisille tarkoitettuun suoraan tukeen. **EU:n varoja on tarkoitus uudelleen kohdentaa siten, että pakolaisten hyväksi toteutettaviin toimiin voitaisiin myöntää vuosina 2015–2016 yhteensä 1 miljardi euroa.**

Itäisen Välimeren ja Länsi-Balkanin maahantuloreitin järjestettiin korkean tason konferenssi 8.10.2015 Luxemburgissa. EU-jäsenmaiden lisäksi konferenssiin kutsuttiin Länsi-Balkanin maat, Turkki, Jordania, Libanon, Norja, Islanti, Sveitsi, Liechtenstein sekä keskeiset kansainväliset ja YK-järjestöt. Konferenssissa hyväksyttiin julistus yhteisistä perusperiaatteista, tavoitteista ja käytännön toimista, joilla muuttoliikkeen haasteisiin vastataan. **Serbialle ja entiselle Jugoslavian tasavallalle Makedonialle EU on jo myöntänyt 78 miljoonaa euroa vastaanottokeskusten ja rajavalvonnan parantamiseen. Lisäksi heinäkuusta alkaen on myönnetty 1,7 miljoonaa euroa humanitaariseen apuun. Komissio valmistelee näille myös 17 miljoonan euron lisätukea, koska Länsi-Balkanin kautta tulevat pakolaisvirrat tuskin tyrehtyvät lyhyellä aikavälillä.**

Komissio aikoo ehdottaa muuttoliike- ja rajavalvonta-asioita varten tarkoitetun rahoituksen lisäämistä 600 miljoonalla eurolla vuonna 2016. Lisävaroilla tuetaan eniten pakolaisia vastaanottaneita alueita ja helpotetaan siten suurimman paineen kohteena olevien jäsenvaltioiden tilannetta, annetaan etupainotteisesti taloudellista tukea jäsenvaltioille sisäisiä siirtoja varten sekä vahvistetaan virastojen operatiivisia valmiuksia. Muuttoliikkeeseen liittyvillä aloilla toimivat EU:n virastot tarvitsevat merkittävästi lisäresursseja. **Komissio aikoo ehdottaa 60 uutta työntekijää Frontexiin, 30 EASOon ja 30 Europoliin. Tästä aiheutuvat lisäkustannukset vuonna 2015 ovat 1,3 miljoonaa euroa, ja nämä varat on saatava käyttöön vielä tämän vuoden aikana.**

Välitöntä apua antavat muuttoliikkeen hallinnan tukitiimit, ns. hotspotit, eniten pakolaisia vastaanottavilla alueilla. EU:n virastot (EASO, Frontex ja Europol) ja muut jäsenvaltiot lähettävät henkilöstöä avustamaan EU:n alueelle saapuvien siirtolaisten henkilöllisyyden selvittämisessä, suojelutarpeen arvioinnissa ja rekisteröinnissä. Tämä on ensimmäinen vaihe turvapaikkamenettelyssä suojelua tarvitseville ja mahdollisuus tunnistaa jo varhaisessa vaiheessa ne, jotka olisi palautettava kotimaahansa. **Kaikkien jäsenvaltioiden on ensi tilassa nimettävä siirtoa varten kansalliset yhteyspisteet,** jotta siirrettävät henkilöt voidaan tunnistaa ja siirtää ripeästi. Toimintaan osallistuva EU:n virastojen verkosto tukee myös yhteistyötä siirtolaisten salakuljetuksen torjumiseksi, salakuljetuksesta epäiltyjen tunnistamiseksi ja uusissa tutkimuksissa avustamiseksi. Tukitiimit toimivat aina yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa.

Unionin yhteisiä ulkorajoja tulee vahvistaa. Frontexin yhteisiä operaatioita Triton ja Poseidon on laajennettava ja niiden pohjalta on käynnistettävä lisää vastaavia hankkeita. **Jäsenvaltioiden olisi reagoitava nopeasti ja aktiivisesti Frontexin pyyntöihin saada käyttöön lisää kalustoa ja asiantuntijoita.** Jäsenvaltiot voivat pyytää nopeita rajainterventiorryhmiä (RABIT) avustamaan välittömästi rajavartijoita, kun rajoille kohdistuu yllättävä tai poikkeuksellinen muuttopaine. Mekanismin avulla voidaan toimittaa operatiivista apua rajoitetuksi ajaksi. Frontex vastaa jäsenvaltioista koottujen kansallisten teknisten ja henkilöresurssien rahoittamisesta ja toimittamisesta.

Euroopan muuttoliikeagenda perustuu yksinkertaiseen periaatteeseen: kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia tulijoita autetaan, mutta ne, joilla ei ole oikeutta jäädä EU:n alueelle, palautetaan. EU:ssa on nyt yhteiset vaatimukset siitä, miten turvapaikanhakijat vastaanotetaan ihmisarvoisella tavalla, miten turvapaikkahakemukset käsitellään ja miten jäsenvaltioiden itsenäisissä oikeusjärjestelmissä määritellään kansainvälisen suojelun tarve.

Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän ytimen muodostavat viisi säädöstä: Dublin-asetus, direktiivit turvapaikkamenettelyistä, aseman määrittelystä ja vastaanotto-olosuhteista sekä sormenjälkien vertailua koskevat EUODAC-säännöt. Ne ovat kaikki varsin tuoreita, sillä viimeiset tulivat voimaan vasta heinäkuussa 2015. EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa on tällä alalla runsaasti puutteita. **Tämänhetkistä kriisiä on pahentanut se, että vastaanotto-olosuhteita, sormenjälkien ottamista ja palauttamista koskevaa voimassa olevaa lainsäädäntöä ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön.**

Suomen tämänhetkinen osallistuminen EU:n toimiin

Suomen humanitaarinen apu Syyrian kriisiin vastaamiseksi on ollut tänä vuonna 10 miljoonaa euroa. Tuki on kanavoitu UNHCR:n, WFP:n, Unicefin, Maailman Terveysjärjestön (WHO), Punaisen Ristin kansainvälinen komitean (ICRC) sekä suomalaisten kansalaisjärjestöjen kautta. Humanitaarinen kokonaisrahoitus Syyriaan on ollut vuodesta 2011 asti yhteensä 44 miljoonaa euroa. Tarkoituksenamme on myöntää lisätukea WFP:lle ja UNHCR:lle vielä kuluvan vuoden aikana

Suomen kehitysyhteistyörahoitus, eli toimet paikallisyhteisöjen kantokyvyn vahvistamiseksi niin Syyriassa kuin naapurimaissakin, on vuodesta 2011 yhteensä 19 miljoonaa euroa. Kehitysyhteistyömäärärahoja uudelleen kohdistamalla tukea lisätään vuonna 2015 vielä 7,6 miljoonaa euroa. Suomen painopistealueena ovat lapset, naiset ja opetus.

Suomen kehitysyhteistyö Pohjois-Afrikassa, Afrikan Sarvessa ja Lähi-idässä vuosina 2011–2014 oli yli 200 miljoonan euroa ja humanitaarista apua on annettu vuosina 2011–2015 yhteensä yli 220 miljoonaa euroa.

Suomi varautuu osallistumaan EU:n hätärahastoon vähintään 3 miljoonalla eurolla. Lisäksi Suomi varautuu osallistumaan EU:n Syyrian kriisin alueelliseen erityisrahastoon vähintään 1 miljoonalla eurolla.

Suomi (Rajavartiolaitos) osallistuu vuonna 2015 Frontexin koordinoimiin rajavalvontaoperaatioihin asiantuntijoilla noin 6 henkilötyövuoden panoksella (noin 60 henkilöä, 1 kk / henkilö), yhdellä partioveneellä miehistöineen (7 kk) ja yhdellä valvontalentokoneelle (2 kk). Osallistumisen painopiste on Välimeren alueella sekä Kaakkois-Euroopan maarajoilla.

Suomi pyrkii lisäämään osallistumismahdollisuuksia EUCAP Sahel Niger – operaatioon. Suomi on osallistunut EU:n Välimeren SOPHIA-operaation ensimmäiseen vaiheeseen esikuntaupseerein. Operaation seuraavassa ns. 2 a) -vaiheessa valmistellaan osallistumisen laajentamista kattamaan myös alustarkastustoiminta. Yhteensä Suomi osallistuu

kriisinhallintaoperaatioihin Lähi-idässä ja Afrikassa yli 400 sotilaan ja 12 siviilikriisinhallinta-asiantuntijan panoksella.

Suomi osallistuu EU:n Pohjois-Afrikan alueelliseen kehitys- ja suojeluohjelmaan (RDPP) Kansainvälisen siirtolaisjärjestö IOM:n hankkeen kautta yhteensä 2,75 miljoonalla eurolla vuosina 2015–2017. Hankkeella tuetaan kauttakulkusiirtolaisten terveyspalveluita ja ihmiskaupan uhreja Pohjois-Afrikassa (Libya, Marokko, Tunisia, Egypti) ja Jemenissä. Suomi jatkaa tukea MENA-alueen inklusiiviselle dialogiprosessille (kuten Helsinki Policy Forum) ja yhteistyösfoorumeille (kuten Anna Lindh Foundation), joiden tavoitteena on tiivistää vuoropuhelua Euroopan ja alueen maiden kesken ajankohtaisista kysymyksistä.

Suomi on valmistautunut vastaamaan unionin pelastuspalvelumekanismin kautta tuleviin mahdollisiin avunpyyntöihin. Suomi on antanut Unkarille merkittävää materiaalista apua.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 14.10.2015

Eduskuntakäsittely

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Taloudelliset vaikutukset

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

Tiedonanto JOIN(2015)40 final

Tiedonanto COM(2015)490 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Anna Rautvuori/ UM, 0295 351 872

Miia Lahti/ VNK, 0295 160 049

Elina Johansson/ SM, 050 456 00076

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
