EUROOPAN
KOMISSIO

Strasbourg 12.6.2018
COM(2018) 473 final

2018/0249 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi

{SEC(2018) 315 final} - {SWD(2018) 347 final} - {SWD(2018) 348 final}

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Unionin ulkorajojen tehokas suojelu on edellytys sille, että voidaan varmistaa turvallinen alue henkilöiden ja tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle unionissa. Komission tiedonannossa *Euroopan muuttoliikeagenda*[1] sen todettiin myös olevan yksi unionin päätavoitteista sen vastatessa muuttoliikkeen ja turvallisuuden alan haasteisiin. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 67 artiklan 3 kohdan mukainen unionin tavoite korkean turvallisuustason varmistamisesta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella olisi saavutettava muun muassa sisärajoilla henkilöiden rajanylityksen ja ulkorajoilla suoritettavan rajavalvonnan yhteydessä toteutettavien yhteisten toimenpiteiden ja yhteisen viisumipolitiikan avulla. Euroopan kansalaisille ja yrityksille koituu merkittäviä hyötyjä sellaisen sisärajattoman alueen perustamisesta, jolla henkilöt ja tavarat voivat liikkua vapaasti. Schengen-alue on yksi niistä keskeisistä tavoista, joilla Euroopan kansalaiset voivat käyttää vapauksiaan ja joiden ansiosta sisämarkkinat voivat kukoistaa ja kehittyä. Se on yksi unionin konkreettisimmista saavutuksista, minkä vuoksi sen koskemattomuutta suojaavien toimien tehostaminen on vielä välttämättömämpää erityisesti ottaen huomioon muuttopaineiden aiheuttamat haasteet.

Unionin talousarvio oli keskeisessä asemassa rahoitettaessa muuttoliikekriisin eri ulottuvuuksiin ja Schengen-alueen säilyttämiseen liittyviä yhteisiä toimia. Komissio ehdottaa, että tukea ulkorajojen turvaamiseen lisätään. Tähän sisältyy tavara- ja henkilövirtojen asianmukainen hallinnointi vahvistamalla ulkorajojen valvontaa ja varmistamalla, että jäsenvaltioilla on käytössään riittävät laitteet tullivalvonnan suorittamiseksi.

Tätä taustaa vasten komissio hyväksyi 2. toukokuuta 2018 ehdotuksen seuraavaksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi vuosiksi 2021–2027, jossa ehdotetaan uuden yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston perustamista. Rahastosta myönnetään elintärkeää tehostettua tukea jäsenvaltioille unionin yhteisten ulkorajojen turvaamiseksi. Rahaston määrärahat ovat 9 318 000 000 euroa (käypinä hintoina). Seuraavalla kaudella rajaturvallisuuden kokonaismäärärahat kasvavat viisinkertaisiksi verrattuna nykyiseen monivuotiseen rahoituskehykseen. Yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastosta tuetaan yhteisen viisumipolitiikan edelleen kehittämistä ja varmistetaan Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus ulkorajoilla, jotta ulkorajojen ylittämistä voidaan hallita tehokkaasti. Tähän sisältyy muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin ja mahdollisiin tuleviin uhkiin vastaaminen näillä rajoilla ja siten osaltaan vakavaan rajat ylittävään rikollisuuteen puuttuminen ja sisäisen turvallisuuden korkean tason varmistaminen unionissa perusoikeuksia täysimääräisesti noudattaen samalla, kun taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus sen alueella. Rahoitustukea olisi jatkettava, jotta jäsenvaltiot voisivat kehittää ja parantaa valmiuksiaan näillä aloilla ja tehostaa yhteistyötä, myös asiaankuuluvien unionin virastojen kanssa. Rahasto edistää myös osaltaan ulkorajoilla suoritettavien tullitarkastusten yhdenmukaistamista, sillä sen kautta puututaan jäsenvaltioiden välillä tällä hetkellä vallitseviin eroihin, jotka johtuvat maantieteellisistä olosuhteista ja käytettävissä oleviin valmiuksiin ja resursseihin liittyvistä eroista. Näissä puitteissa ehdotettu yhdennetyn rajaturvallisuuden rahasto (IBMF) koostuu kahdesta rahoitusvälineestä: rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineestä ja

[1] COM(2015) 240 final, 13.5.2015.

tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineestä[2]. Tämä ehdotus koskee ainoastaan rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä. Komissio esittää samanaikaisesti erillisen ehdotuksen tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineestä.

Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden vahvistaminen ulkorajoilla, kuten se määritellään eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetussa asetuksessa (EU) 2016/1624[3], on keskeinen osa EU:n toimia ja ennakkoedellytys Schengen-järjestelmän toimimiseksi normaalilla tavalla. Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden käsite tuo yhteen useita osioita, joita on käsiteltävä kattavalla ja koordinoidulla tavalla. Niitä ovat rajavalvonta, mukaan luettuna suojelun tarpeessa olevien kolmansien maiden kansalaisten siirrot, rajat ylittävän rikollisuuden torjunta ja havaitseminen, etsintä- ja pelastustoiminta, sekä riskianalyysit. Virastojen välinen yhteistyö on myös tärkeä osa Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta, kuten myös solidaarisuusmekanismit, mukaan luettuna unionin rahoitus, kuten yhdennetyn rajaturvallisuuden rahasto ja erityisesti rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline.

EU:n ulkorajat ovat yhteisiä, minkä vuoksi toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja EU:n viranomaisten sekä unionin kokonaisuudessaan on toimittava niillä koordinoidusti yhdessä. Näiden yhteisten ulkorajojen hallinnoinnista vastaavat sen vuoksi yhteisesti jäsenvaltiot ja Euroopan raja- ja merivartiovirasto, jotka muodostavat eurooppalaisen raja- ja merivartioston kaksi pilaria. Jotta eurooppalainen raja- ja merivartiosto voi panna tehokkaasti täytäntöön Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta, sen osien välinen tiivis yhteistyö on olennaisen tärkeää. EU:n kohdennetut rahoitusvarat on jaettava tarkoituksenmukaisesti, jotta voidaan varmistaa, että jäsenvaltioilla, joihin suurimmat haasteet kohdistuvat, on riittävät valmiudet vastata kohtaamiinsa haasteisiin tavalla, josta on hyötyä koko unionille. Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineellä voidaan edistää tätä.

Rahoitusvälineestä tuettavia kansallisten rajavartijoiden ja tullivalvontaviranomaisten toimia on täydennettävä vahvalla ja täysin toimintakykyisellä Euroopan raja- ja merivartiostovirastolla, joka on täysin yhdennetyn EU:n rajaturvallisuuden järjestelmän ytimessä. Tämän vuoksi komissio aikoo ehdottaa viraston tekemistä täysin toimintavalmiiksi, jolloin sillä on käytössä noin 10 000 rajavartijasta muodostuva pysyvä rajavartiosto[4]. Myös vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston (eu-LISA) on oltava hyvin toimiva.

Seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä ulkoisen toiminnan välineiden mukaisella unionin rahoituksella tuetaan lisäksi tehostetummin yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Yhteistyön tavoitteena on parantaa niiden rajojen hallinnointia, torjua laitonta muuttoliikettä ja parantaa muuttovirtojen hallintaa.

Keskeisimpänä haasteena, johon ehdotuksella pyritään puuttumaan, on tarve lisätä tulevan rahoitusvälineen hallinnoinnin joustavuutta nykyiseen ohjelmakauteen verrattuna. Lisäksi tarvitaan välineitä, joilla varmistetaan, että rahoitus ohjataan EU:n painopisteisiin ja unionille

---

2 EUVL C […], […], s. […].

3 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1624, annettu 14 päivänä syyskuuta 2016, Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 863/2007, neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta (EUVL L 251, 16.9.2016, s. 1).

4 *Nykyaikainen talousarvio unionille, joka suojelee, puolustaa ja tarjoaa mahdollisuuksia: monivuotinen rahoituskehys vuosiksi 2021–2027*, COM(2018) 321, 2.5.2018.

merkittävää lisäarvoa tuottaviin toimiin. Tarvitaan uusia mekanismeja rahoituksen kohdentamiseksi yhteistyöhön perustuvaan sekä suoraan ja välilliseen hallinnointiin, jotta voidaan käsitellä uusia haasteita ja painopisteitä.

Keskeistä rahoituksen jakamiselle on joustavuus määriteltäessä oikeaa täytäntöönpanomallia ja osa-alueita, joille rahoitusta olisi osoitettava. Samalla on säilytettävä vähimmäismäärä ennakkorahoitusta, jota annetaan rakenteellisia ja laajoja monivuotisia sijoituksia varten sen mukaan, mitä jäsenvaltiot tarvitsevat rajaturvallisuuden järjestelmiensä kehittämiseksi edelleen. Rahoituksen kohdentamisessa otetaan täysin huomioon jäsenvaltioiden tarve keskittää investointeja EU:n keskeisiin painopisteisiin unionin säännöstön mukaisesti.

Jäsenvaltioille suunnitellaan jaettavaksi ohjelmakauden alussa 5 000 000 euron perusmäärä, jonka lisäksi jäsenvaltioiden ohjelmiin varattujen määrärahojen jaossa käytetään jakoperustetta, jossa otetaan huomioon jäsenvaltioiden kokemat tarpeet ja paineet kahdella tämän rahoitusvälineen kattamalla alalla (rajaturvallisuus ja viisumipolitiikka). Rahoitus jaetaan seuraavasti: maaulkorajat 30 prosenttia, meriulkorajat 35 prosenttia, lentoasemat 20 prosenttia ja konsulaatit 15 prosenttia. Rajaturvallisuuden osalta varat jaetaan kunkin jäsenvaltion ulkoisia meri- ja maarajoja varten näiden ulkorajojen pituuden ja rajoilla olevien paineiden perusteella (70 prosenttia). Lisäksi työmäärä ulkoisilla meri- ja maarajoilla otetaan huomioon jaettaessa varoja näitä rajoja varten (30 prosenttia). Varat lentoasemia varten jaetaan sen työmäärän perusteella, joka jäsenvaltioilla on kyseisillä lentoasemilla. Konsulaateille osoitettavista varoista 50 prosenttia jaetaan ottaen huomioon konsulaattien määrän ja toiset 50 prosenttia jaetaan ottaen huomioon viisumimenettelyitä koskevan työmäärän kyseisissä konsulaateissa.

Jäsenvaltioiden ohjelmien osuus on noin 60 prosenttia kokonaismäärärahoista. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioille osoitettaisiin noin 50 prosenttia määrärahoista ohjelmakauden alussa ja samalla säilytettäisiin mahdollisuus määrärahojen korottamiseen jaksoittain. Aikomuksena on tehdä määrärahoihin yksi kiinteä 10 prosentin korotus kauden puolivälissä (jakeluperusteen tekninen mukautus taloudellisen tuloksen perusteella: sen mukaan jäsenvaltion olisi täytynyt esittää maksupyynnöt, jotka kattavat vähintään 10 prosenttia alkuperäisestä maksumäärärahojen määrästä).

Jäljelle jäävää 40 prosentin osuutta kokonaismäärärahoista olisi hallinnoitava temaattisella rahoitusvälineellä, josta myönnetään rahoitusta määräajoin komission rahoituspäätöksissä määriteltyihin eri painopisteisiin. Väline tuo joustavuutta rahoitusvälineen hallinnointiin, koska se mahdollistaa varojen jakamisen komission aloitteesta annettavalle tekniselle avulle sekä seuraaville temaattisen rahoitusvälineen osa-alueille:

– tiettyihin toimiin tarkoitettu tuki, jolla tarjotaan lisärahoitusta korkeaa EU:n lisäarvoa tuottaville toimille jäsenvaltioiden ohjelmien avulla;

– unionin toimiin tarkoitettu tuki, jota hallinnoidaan suoraan ja välillisesti; ja

– hätäapu.

Temaattisen rahoitusvälineen alaiset toimet ohjelmoitaisiin vuotuisten tai monivuotisten työohjelmien avulla, jotka on hyväksytty komission täytäntöönpanopäätöksellä. Välineen ansiosta voidaan käsitellä uusia painopisteitä tai ryhtyä kiireellisiin toimiin käyttämällä sellaista täytäntöönpanomallia, joka sopii parhaiten toimintapoliittiseen tavoitteeseen.

Rahoitusvälineestä jatketaan Liettuan erityisen kauttakulkujärjestelyn toiminnan tukemista EU:n velvoitteiden mukaisesti korvaamalla Liettualle menetetyt kauttakulkuviisumimaksut ja

ne ylimääräiset kustannukset, joita Liettualle aiheutuu kauttakulkua helpottavan asiakirjan (FTD) ja rautateitse tapahtuvaa kauttakulkua helpottavan asiakirjan (FRTD) järjestelmän täytäntöönpanosta, kuten laitteistojen korvaamisesta ja päivittämisestä, tietojärjestelmistä, koulutuksesta ja operatiivisista kustannuksista.

Rahoitusvälineen täytäntöönpanon yksinkertaistaminen edelleen varmistetaan erityisesti varmistamalla johdonmukainen lähestymistapa muiden unionin rahastojen hallinnointiin sovellettaviin sääntöihin (yhteinen sääntökirja), tarjoamalla parempia ohjeita hallinto- ja valvontajärjestelmistä ja tarkastusvaatimuksista ja varmistamalla, että yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin mukaisissa tukikelpoisuussäännöissä hyödynnetään yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja täysimääräisesti. On myös tärkeää maksimoida rahoitusvälineestä tuettujen toimien EU:n lisäarvo ja ottaa käyttöön parannettu seuranta- ja arviointikehys, jotta vahvistetaan varojen suoritusperusteista hallinnointia.

Tässä ehdotuksessa esitetään soveltamisen alkavan 1. tammikuuta 2021. Ehdotus koskee 27 jäsenvaltion unionia, sillä Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti 29. maaliskuuta 2017 Eurooppa-neuvostolle aikomuksestaan erota Euroopan unionista ja Euratomista Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 50 artiklan mukaisesti.

- **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline pohjaa sen edeltäjien tuella tehtyihin sijoituksiin ja saavutettuihin tuloksiin. Näitä edeltäjiä olivat Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä N:o 574/2007/EY[5] vuosiksi 2007–2013 perustettu ulkorajarahasto ja asetuksella (EU) N:o 515/2014[6] perustettu ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusväline osana sisäisen turvallisuuden rahastoa vuosiksi 2014-2020.

Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineestä jatketaan EU:n politiikkojen tukemista ulkorajojen valvonnan ja viisumipolitiikan alalla. Rahoitusvälineestä tuetaan Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden vahvistamista, rajaturvallisuuden ylläpitämiseen tarvittavien laitteiden hankkimista Euroopan raja- ja merivartioviraston käyttöön, yhteistä viisumipolitiikkaa ja asiaankuuluvia tietojärjestelmiä.

Rajaturvallisuuden alalla toimivat unionin virastot, erityisesti Euroopan raja- ja merivartiovirasto ja eu-LISA sekä myös Euroopan unionin turvapaikkavirasto (EUAA) ovat olennaisen tärkeitä rajaturvallisuuden ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden varmistamisessa unionissa, ja ne työskentelevät tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa. Jäsenvaltiot esimerkiksi varmistavat, että kansallisen tason tietojärjestelmät ovat yhteentoimivia ja mahdollistavat eri viranomaisten välisen tietojenvaihdon, ja tietotekniikkavirasto (eu-LISA) varmistaa, että tietojenvaihto kaikkien unionin tietojärjestelmien välillä voi toimia. Täysi yhdenmukaisuus ja täydentävyys varmistetaan sen vuoksi myös sen osalta, millaista tukea näille virastoille myönnetään unionin talousarviosta rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen kautta. On tärkeää varmistaa myös täydentävyys Euroopan meriturvallisuusviraston (EMSA) ja Euroopan

[5] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 574/2007/EY, tehty 23 päivänä toukokuuta 2007, ulkorajarahaston perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa (EUVL L 144, 6.6.2007, s. 22).

[6] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 515/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa ja päätöksen N:o 574/2007/EY kumoamisesta (EUVL L 150, 20.5.2014, s. 143).

kalastuksenvalvontaviraston (EMCA) toteuttamien toimien välillä esimerkiksi kun meriliikenteessä ja rajavalvonnassa käytettävät laitteet ovat yhteiskäytössä resurssien hyödyntämiseksi parhaalla mahdollisella tavalla merellisen turvallisuuden tehostamiseksi.

Rajaturvallisuuden alan tärkeimpiin haasteisiin vastaaminen edellyttää vahvoja toimia sekä jäsenvaltioilta että asianomaisilta virastoilta. Komissio ehdottaa sen vuoksi, että erityisesti Euroopan raja- ja merivartiovirastolle osoitettuja määrärahoja lisätään merkittävästi. Seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen määrärahat yhdessä eu-LISAlle varattujen määrärahojen kanssa ovat 12 013 000 000 euroa (käypinä hintoina). Määrärahoilla vahvistetaan merkittävästi erityisesti Euroopan raja- ja merivartioviraston roolia ja sen toiminta-alaa erityisesti 10 000 rajavartijasta muodostuvan pysyvän rajavartioston kautta[7]. Yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston muodostavat kaksi rahoitusvälinettä eivät kuitenkaan kata virastoille osoitettua rahoitusta. Sen vuoksi tässä ehdotuksessa säännellään ainoastaan rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä, jolla tuetaan jäsenvaltioiden ulkorajoilla toteuttaman Euroopan yhdennetyn rajavalvonnan toteuttamista yhteisvaikutteisesti unionin virastojen tällä alalla tekemän työn kanssa.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden saavuttamista koskeva unionin politiikka koskee aluetta, jolla useat muut EU:n politiikan alat täydentävät ja vahvistavat toisiaan. Koska rajaturvallisuus koskee ulkorajoja, rajavalvontaviranomaisten ja muiden asianomaisten viranomaisten, erityisesti tulliviranomaisten, välinen yhteistyö on korvaamatonta. Uudessa monivuotisessa rahoituskehyksessä varmistetaan vahvat synergiat kyseisiä viranomaisia tukevien rahoitusvälineiden välillä, jotta voidaan maksimoida EU:n talousarvion vaikutus muuttoliikkeen ja rajaturvallisuuden alalla.

Varmistamalla, että rajaturvallisuudesta ja tullivalvonnasta vastaavilla viranomaisilla on käytössään tarvittavat laitteet ja asiantuntemus ja että ne toimivat saumattomasti yhdessä, voidaan varmistaa, että laiton muuttoliike vähenee ja että vaarallisten tai ei-toivottujen tavaroiden tuonti unioniin vähenee. Edellä mainitun tavoitteen saavuttamista edistävät yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston kahden osiota: rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline ja äskettäin perustettu tullitarkastuslaitteiden rahoitusväline. Ensiksi mainitulla rahoitusvälineellä varmistetaan vahva ja tehokas rajaturvallisuus ja suojellaan ihmisten vapaata liikkuvuutta, ja viimeksi mainitusta rahoitusvälineestä tuetaan hyvin toimivaa tulliliittoa. Ensiksi mainittu rahoitusväline keskittyy toimiin, jotka liittyvät henkilötarkastuksiin rajavalvonnan yhteydessä, ja viimeksi mainittu toimiin, jotka liittyvät tullitarkastuslaitteiden hankintaan, ylläpitoon ja parantamiseen. Se kattaa laitteet, joita voidaan käyttää sekä tavaroiden että henkilöiden tarkastuksiin. Tällä tavoin synergiat näiden kahden, yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston muodostaman rahoitusvälineen välillä voidaan täysin varmistaa.

Yhteistyö ja koordinointi muiden viranomaisten kanssa muuttoliikkeen ja turvallisuuden alalla ovat tärkeitä, jotta yhdennetty rajaturvallisuus voidaan toteuttaa onnistuneesti. Kyseessä ovat viranomaiset, jotka käsittelevät turvapaikka-asioita, muuttoliikkeen hallinnointia, palautuksia ja rajat ylittävää rikollisuutta, sekä meriturvallisuuden ja -valvonnan alan toimijat.

On ehdotettu, että turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto on tuleva rahoitusväline, josta tuetaan kansallisten viranomaisten työtä, kun ne vastaanottavat turvapaikanhakijoita ja

[7] COM(2018) 321 final, 2.5.2018.

maahanmuuttajia heidän saapuessaan EU:n alueelle ja palauttavat ne, joilla ei ole oikeutta oleskella EU:n alueella. Turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline toimivat täysin yhteisvaikutteisesti, jotta molempien rahastojen vaikutus muuttoliikkeen ja rajaturvallisuuden alalla olisi merkittävämpi. Tämä on tärkeää esimerkiksi unioniin tulevien laittomien maahanmuuttajien määrän vähentämiseksi ja sen varmistamiseksi, että ne, joilla ei ole oikeutta oleskeluun, palautetaan lähtömaahansa.

Uusi sisäisen turvallisuuden rahasto on tuleva rahoitusväline, jolla edistetään turvallisuuden korkeaa tasoa unionissa erityisesti torjumalla terrorismia ja radikalisoitumista, järjestäytynyttä rikollisuutta ja kyberrikollisuutta ja auttamalla ja suojelemalla rikoksen uhreja täysin linjassa tulevalla rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan välineellä tuettavien toimien kanssa.

Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline mahdollistaa myös monikäyttöisten merivalvontalaitteiden hankinnan synergioiden maksimoimiseksi merivalvonnan alalla.

Kun välineestä tuetaan kolmansissa maissa toteutettavia ja niihin liittyviä toimenpiteitä, synergiaa hyödynnetään täysimääräisesti ja noudatetaan johdonmukaisuutta sellaisten muiden unionin ulkopuolella toteutettavien toimien kanssa, jotka saavat tukea unionin ulkoisen avun rahoitusvälineistä, ja täydennetään kyseisiä toimia. Näiden toimien toteuttamisessa pyritään etenkin noudattamaan täysin johdonmukaisesti asianomaista maata tai aluetta koskevan unionin ulkoisen toiminnan ja ulkopolitiikan periaatteita ja yleistavoitteita. Ulkoisen ulottuvuuden puitteissa rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineestä myönnetään kohdennettua tukea kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön tehostamiseen ja niiden rajavalvontaan ja rajaturvallisuuden ylläpitämisvalmiuksiin liittyvien keskeisten näkökohtien vahvistamiseen sellaisilla alueilla, joilla on merkitystä unionin muuttoliikepolitiikan ja turvallisuustavoitteiden kannalta.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

• Oikeusperusta

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa määrätään, että unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet.

Ehdotettujen unionin toimien oikeusperusta löytyy Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 77 artiklan 2 kohdassa sekä 79 artiklan 2 kohdan d alakohdassa olevassa luettelossa toimenpiteistä, joihin kuuluvat yhteinen viisumipolitiikka, henkilötarkastukset ulkorajoilla, toimet ulkorajojen yhdennetyn valvontajärjestelmän perustamiseksi asteittain ja ihmiskaupan torjunta.

Lisäksi on otettava huomioon SEUT-sopimuksen 80 artikla, jonka mukaan näissä SEUT-sopimuksen osassa 3 olevan 5 osaston 2 luvussa vahvistetuissa unionin politiikoissa ja niiden toteuttamisessa noudatetaan jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatetta, myös rahoituksen osalta.

Komissio hyväksyi lisäksi 29. toukokuuta 2018 ehdotuksen yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi[8], jotta voidaan parantaa koordinointia ja yhdenmukaistaa tuen täytäntöönpano yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin mukaisesti. Pääasiallisena tavoitteena on politiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen[9]. Tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluu myös rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin osalta.

Yhteistyössä hallinnoitavilla unionin rahastoilla on toisiaan täydentäviä tavoitteita, ja niitä hallinnoidaan samaa hallinnointitapaa käyttäen, ja siksi asetuksessa (EU) N:o .../... [yhteisiä säännöksiä koskeva asetus] vahvistetaan joukko yhteisiä periaatteita, kuten kumppanuus. Kyseiseen asetukseen sisältyy myös yleisiä strategisen suunnittelun ja ohjelmasuunnittelun elementtejä, mukaan lukien kunkin jäsenvaltion kanssa tehtävien kumppanuussopimusten määräykset, ja siinä vahvistetaan yhteinen lähestymistapa rahastojen tulossuuntautuneisuuteen. Siihen sisältyvät mahdollistavat edellytykset ja valvontaa, raportointia ja arviointia koskevat järjestelyt. Yhteiset säännökset vahvistetaan myös tukikelpoisuussääntöjen, varainhoidon ja hallinnointi- ja valvontajärjestelyjen osalta.

- **Eriytetty yhdentyminen**

Ehdotetut toimenpiteet, jotka perustuvat SEUT-sopimuksen 77 artiklan 2 kohtaan, ovat Schengenin säännöstöä kehittäviä toimenpiteitä. Sen vuoksi Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevaa 4 artiklaa sovelletaan kyseiseen jäsenvaltioon, ja osaksi Euroopan unionia sisällytetystä Schengenin säännöstöstä tehdyssä pöytäkirjassa N:o 19 olevaa 4 artiklaa sovelletaan Irlantiin.

Ehdotetut toimenpiteet ovat Schengenin säännöstöä kehittäviä rajaturvallisuutta ja viisumipolitiikkaa koskevia toimenpiteitä, joihin neljä maata, jotka eivät ole jäsenvaltioita, ovat liittyneet Euroopan unionin kanssa tekemiensä sopimusten mukaisesti. Kun ehdotetut toimenpiteet on hyväksytty, niistä on ilmoitettu ja ne on sallittu, niitä sovelletaan myös kyseiseen neljään maahan.

- **Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)**

Kaiken kaikkiaan ulkorajojen valvonnan alalla voidaan unionin toimilla saavuttaa selkeää lisäarvoa verrattuna jäsenvaltioiden yksinään toteuttamiin toimiin. Unionilla on jäsenvaltioita paremmat edellytykset laatia unionin yhteisvastuullisuutta rajavalvonnan, viisumipolitiikan ja maahanmuuttovirtojen hallinnan alalla koskevat puitteet, ja tarjota alusta näiden politiikkojen täytäntöönpanoa tukevien yhteisten tietojärjestelmien kehittämiselle.

Tässä yhteydessä tämän asetuksen perusteella myönnettävä rahoitustuki edistää siten sekä kansallisten että unionin tason valmiuksien lujittamista näillä aloilla. Tätä varten asetuksen tarkoituksena on muun muassa

- tukea järjestelmällisemmin yksittäisten jäsenvaltioiden työtä sisärajattoman alueen turvaamisessa;
- vahvistaa virastojen keskinäistä yhteistyötä rajavalvonta- ja muiden lainvalvontaviranomaisten välillä; ja

[8] Asetus (EU) .../...
[9] COM(2018) 375, 29.5.2018.

– varmistaa, että jäsenvaltioissa on käytettävissä enemmän erityislaitteistoa, jotta Euroopan raja- ja merivartiovirasto voi hyödyntää sitä sisärajattoman alueen turvaamiseksi toteutettavissa yhteisissä operaatioissa.

Tässä yhteydessä todetaan, että toimet on toteutettava tarkoituksenmukaisella tasolla ja että unionin toimissa ei pidä mennä pidemmälle kuin on tarpeen.

• **Suhteellisuusperiaate**

Ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen ja se kuuluu vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toimien soveltamisalaan kuten SEUT-sopimuksen V osastossa määritellään. Tavoitteet ja vastaavat rahoituksen tasot ovat oikeasuhteisia rahoitusvälineen tavoitteisiin nähden. Tässä ehdotuksessa suunnitellut toimet koskevat rajaturvallisuuden ja yhteisen viisumipolitiikan eurooppalaista ulottuvuutta.

• **Toimintatavan valinta**

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoa.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

• **Voimassa olevan lainsäädännön jälkiarvioinnit/toimivuustarkastukset**

Ehdotuksessa otetaan huomioon rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan alan aiempien rahoitusvälineiden arviointien tulokset. Sen perustana on ulkorajarahaston, joka oli ohjelmakauden 2007–2013 rahasto, jälkiarviointi ja sisäisen turvallisuuden rahaston alaisen ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen, joka oli ohjelmakauden 2014–2020 rahasto, väliarviointi.

Tuloksellisuuden osalta ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen on katsottu olevan tuloksellinen niillä aloilla, joilla se toimii, eli yhteisen viisumipolitiikan ja rajaturvallisuuden aloilla. Rahaston avulla helpotettiin laillista matkustamista ja vahvistettiin jäsenvaltioiden valmiuksia viisumien myöntämisessä. Sen osallistuminen konsuliyhteistyöhön ja kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön vahvistamiseen on tähän saakka ollut rajallista monissa jäsenvaltioissa. Yhteisen viisumipolitiikan kehittämistä tuettiin tietojärjestelmien perustamisen ja toiminnan kautta ottaen erityisesti huomioon kansalliset viisumitietojärjestelmät. Vahvistamalla rajaturvallisuusvalmiuksia unionin ulkorajoilla rahasto osaltaan edisti henkilöiden vapaan liikkuvuuden suojelua Schengen-alueella. Se edisti ulkorajoilla tehtävien tarkastusten tuloksellisuutta tukemalla toimenpiteitä, jotka liittyivät rajavalvontalaitteiden ostoon, uudistamiseen, päivittämiseen ja vaihtamiseen. Lähinnä ulkoisten tekijöiden vuoksi vain vähän edistystä oli havaittavissa sellaisten politiikkojen kehittämisen, täytäntöönpanon ja soveltamisen edistämisessä, joilla varmistetaan henkilötarkastusten poistaminen. Rahastosta helpotettiin jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä, ja jäsenvaltioiden ja Euroopan raja- ja merivartioviraston välinen yhteistyö, mukaan lukien sellaisten laitteiden hankkiminen rahaston avulla, joita on tarkoitus käyttää yhteisissä operaatioissa, edisti yhteisvastuuta ja vastuunjakoa.

Käytössä olevien tietojen perusteella tehty arviointi osoittaa kaiken kaikkiaan, että toimien tulokset saavutettiin kohtuullisin kustannuksin suhteessa niin henkilöstö- kuin taloudellisiin resursseihin. Useimmat jäsenvaltiot haluavat kuitenkin komissiolta rahaston

täytäntöönpanoon liittyvää lisäohjausta. Koettua hallinnollista rasitusta voidaan pitää tehokkuuteen vaikuttavana tekijänä. Huolimatta lukuisista toimista, joilla hallinnollista rasitusta pyritään yksinkertaistamaan ja vähentämään, jäsenvaltiot pitävät edelleen hallinnollista rasitusta suurena ja yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöönottoa ongelmallisena. Yksinkertaistamisen lisäämistä hallinnoidaan suoraan.

Rahaston alkuperäinen tarkoitus ja tavoitteet ovat edelleen **tarkoituksenmukaisia** muuttoliikekriisin jälkeen. Muuttuviin tarpeisiin vastaamiseksi otettiin käyttöön asianmukaisia mekanismeja sekä suunnittelu- että täytäntöönpanovaiheessa. Ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineessä varoja siirrettiin eri tavoitteiden välillä ja tämä joustavuus auttoi vastaamaan muuttuviin tarpeisiin. Jäsenvaltiot haluaisivat kuitenkin vieläkin suurempaa joustavuutta siten, että tavoitteisiin kohdennettujen varojen vähimmäismäärät poistettaisiin ja kansallisten tavoitteiden määriä vähennettäisiin.

Rahaston katsotaan olevan **yhdenmukainen** EU:n muiden toimien ja kansallisten toimien kanssa. Yhdenmukaisuus EU:n muiden rahoitusvälineiden kanssa varmistettiin ohjelmasuunnitteluvaiheessa. Koordinointimekanismeja on otettu käyttöön, jotta voidaan varmistaa yhdenmukaisuus myös täytäntöönpanovaiheessa. Seurantakomiteat ja vastuuviranomaiset ovat keskeisessä asemassa yhdenmukaisuuden varmistamisessa. Rahaston tavoitteet täydentävät muiden kansallisten politiikkojen tavoitteita. Täydentävyys EU:n muiden rahoitusvälineiden kanssa varmistettiin ohjelmasuunnitteluvaiheessa. Koordinointimekanismeja on otettu käyttöön, jotta voidaan varmistaa täydentävyys myös täytäntöönpanovaiheessa, mutta täydentävyyttä olisi vielä parannettava. Eri toteutustavat täydentävät toisiaan.

Rahastosta varmistettiin **EU:n lisäarvo** infrastruktuuriin ja laitteisiin tehtävien innovatiivisten investointien kautta. Siitä tuettiin jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Rahastosta tuetut koulutustoimet ovat edistäneet jäsenvaltioiden välisten käytäntöjen yhdenmukaistamista. Suurempaa EU:n lisäarvoa olisi voinut odottaa konsuliyhteistyön, EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtävän yhteistyön ja tietojärjestelmien aloilla.

Ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineestä rahoitettujen toimien **kestävyys** riippuu EU:n rahoituksen jatkumisesta, sillä kansallinen rahoitus näyttää olevan riittämätöntä samantasoisten investointien varmistamiseksi. Koulutustoimet ovat tärkeässä asemassa varmistettaessa toimien kestävyys pitkällä aikavälillä.

- **Sidosryhmien kuuleminen**

EU:n varojen käyttöä muuttoliikkeen ja turvallisuuden alalla koskevat kaksi avointa julkista kuulemista järjestettiin 10. tammikuuta – 9. maaliskuuta 2018 välisenä aikana. Vastaajat korostivat voimakkaasti tarvetta yksinkertaistaa sisäasioiden rahoitusvälineiden toteuttamista, saavuttaa suurempaa joustavuutta (erityisesti mitä tulee kykyyn reagoida muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyviin kriiseihin) ja lisätä rahoitusta ja tukea aloilla, joilla vastuunjakoa sovelletaan suuressa määrin (kuten rajaturvallisuus) ja/tai joilla jäsenvaltiot ja asianmukaiset unionin virastot toimivat yhteistyössä. Vastaukset osoittavat, että nämä toimenpiteet voivat parantaa rahoitusvälineiden tuloksellisuutta ja tehokkuutta ja EU:n lisäarvoa. Sidosryhmät toivat esille myös tarpeen lisätä sisäasioiden politiikan vipuvaikutusta EU:n ulkopuolisissa maissa.

Jäsenvaltioita ja assosioituneita Schengen-maita kuultiin AMIF- ja ISF-rahastokomiteassa (jäsenvaltioiden AMIF:stä ja ISF:stä vastaavien viranomaisten edustajat). Jäsenvaltiot antoivat

palautetta rahoituksen painopisteistä, ongelmista, rahastojen rakenteesta ja täytäntöönpanomalleista. Lisäksi kuultiin muita tärkeimpiä sidosryhmiä ja AMIF- ja ISF-rahastoista tukea suoran ja välillisen hallinnoinnin kautta saavia tahoja, kuten kansainvälisiä organisaatioita ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjä sekä asiaankuuluvia unionin virastoja.

Sidosryhmät olivat yhtä mieltä siitä, että EU:n lisäarvon maksimoimiseksi EU:n menojen olisi heijastettava EU:n tason painopisteitä ja poliittisia sitoumuksia ja niillä olisi tuettava unionin sisäasioiden säännöstön täytäntöönpanoa. Ne kehottivat asettamaan käyttöön riittävästi varoja nykyisiin ja uusiin haasteisiin vastaamiseksi. Riittävä rahoitus olisi asetettava myös asiaankuuluvien unionin virastojen käyttöön niiden lisääntyneen toiminnan huomioon ottamiseksi. Sidosryhmät olivat yhtä mieltä tarpeesta saada rahastojen rakenne joustavammaksi. Ne totesivat, että monivuotiset kansalliset ohjelmat olisi säilytettävä, jotta muuttuviin olosuhteisiin reagoimisessa tarvittava riittävä joustavuus säilyisi. Valtiosta riippumattomat järjestöt olivat sitä mieltä, että myös suoraa hallinnointia olisi jatkettava.

Edellä mainitut kuulemiset ovat vahvistaneet keskeisten sidosryhmien olevan yhtä mieltä siitä, että unionin rahoituksen laaja soveltamisala on säilytettävä tällä politiikan alalla, myös sen ulkoisen ulottuvuuden osalta. Samalla on tehostettava sisäasioiden politiikan vaikutusta, pyrittävä yksinkertaistamaan toteuttamismekanismeja ja lisäämään joustavuutta erityisesti hätätilanteisiin vastaamisen helpottamiseksi.

- **Asiantuntijatiedon keruu ja käyttö**

Tulevien sisäpoliittisten rahoitusvälineiden valmistelu alkoi vuonna 2016 ja jatkui vuoteen 2017 ja 2018. Valmistelutyön yhteydessä ulkopuolinen toimeksisaaja teki vuonna 2017 monivuotista rahoituskehystä koskevan tutkimuksen *Border management and visas beyond 2020*, ja vaikutustenarvioinnin tueksi esitettiin myös ulkopuolisen toimeksisaajan tekemä tutkimus, joka käynnistettiin syyskuussa 2017. Näissä tutkimuksissa esitettiin saatavilla olevat nykyisiä rahoitusvälineitä koskevien arviointien ja sidosryhmien kuulemisten tulokset, ja niissä tarkasteltiin vaikutustenarvioinnissa esille tuotuja ongelmia, tavoitteita ja toimintalinjauksia sekä niiden todennäköisiä vaikutuksia.

- **Vaikutustenarviointi**

Tämän ehdotuksen vaikutustenarviointi kattoi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston, uuden ISF-rahaston ja yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston (joka muodostuu rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineestä ja tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineestä). Tiivistelmä vaikutusten arvioinnista ja sääntelyntarkastelulautakunnan puoltava lausunto ovat saatavilla seuraavalla verkkosivustolla: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia.

Vaikutustenarviointiraportissa analysoitiin erilaisia toimintavaihtoehtoja sen suhteen, miten rahoitus toteutetaan, käsiteltiin yhdenmukaisuutta ja täydentävyyttä EU:n muiden rahoitusvälineiden kanssa, muuttoliikkeen ja turvallisuuden alan rahoituksen ulkoista ulottuvuutta, joustavuutta vakaassa taloudellisessa ympäristössä (mukaan lukien temaattinen rahoitusväline), hallinnointitapoja, mahdollisuutta antaa hätäapua ja mahdollista väliarviointimekanismia. Paras vaihtoehto on vaihtoehtojen yhdistelmä, joka perustuu edellisten rahastojen jälkiarvioinnin tuloksiin ja suosituksiin ja nykyisten rahastojen väliarviointiin.

Vaikutustenarviointiraportissa käsitellään sääntelyntarkastelulautakunnan antamia suosituksia. Jäljempänä olevassa taulukossa esitetään tärkeimmät huomautukset ja parannussuositukset turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston, rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan

rahoitusvälineen (osana yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoa) ja sisäisen turvallisuuden rahaston osalta, ja kuinka vaikutustenarviointia on muutettu niiden huomioon ottamiseksi.

Sääntelyntarkastelulautakunnan tärkeimmät huomautukset	**Vaikutustenarviointiraportin muutokset**
Raportissa ei selitetä, miten EU:n toimivallan lisääminen näillä [sisäasioiden] aloilla ja virastojen roolin laajentaminen vaikuttaa koko järjestelmään.	Turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston, rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen (osana yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoa) ja sisäisen turvallisuuden rahaston osalta raporttia on muutettu sen selittämiseksi, miten EU:n toimivallan lisääminen ja virastojen roolin laajentaminen vaikuttaa asianmukaisiin rahastoihin (3.2 jakso). Koska sisäasioiden alalla toimivilla virastoilla on tärkeä rooli unionin muuttoliike- ja turvallisuuspolitiikkojen täytäntöönpanossa, niillä on keskeinen asema kansallisten ohjelmien suunnitteluvaiheessa, ja niiden seurantatoimet otetaan huomioon väliarvioinnissa. Virastojen laajennetun toimeksiannon tarkoituksena ei ole korvata jäsenvaltioiden nykyisin hoitamia tehtäviä vaan tehostaa ja parantaa unionin ja sen jäsenvaltioiden toimia muuttoliikkeen, rajavalvonnan ja -turvallisuuden alalla.
Muita huomautuksia ja parannussuosituksia	**Vaikutustenarviointiraportin muutokset**
1) Raportissa olisi esitettävä ohjelman rakenteeseen ja painopisteisiin tehdyt tärkeimmät muutokset nykyiseen ohjelmakauteen verrattuna. Raportissa olisi myös selvennettävä ohjelman ulkoisen osan soveltamisalaa eli miten sillä täydennetään ulkoisen rahoituksen välineitä.	Raporttia on muutettu siten, että siinä esitetään ohjelman rakenteeseen tehdyt tärkeimmät muutokset verrattuna nykyiseen ohjelmakauteen (3.2 jakso) ja selvennetään ulkoisen osan soveltamisalaa ja sen täydentävyyttä ulkoisen rahoituksen välineiden kanssa (3.3 jakso). Rahastojen tavoitteet perustuvat niiden edeltäjien soveltamisalaan, jonka yleensä katsottiin olevan riittävän laaja EU:n poliittisten painopisteiden tukemiseksi ja EU:n lisäarvon saamiseksi. Painopisteiden ja toimien muutokset heijastavat politiikan kehittymistä ja yhteisvaikutusten tarvetta muiden EU:n rahastojen kanssa. Ulkoisen ulottuvuuden toimet suunnitellaan ja pannaan täytäntöön yhdenmukaisesti EU:n ulkoisen toiminnan ja ulkopolitiikan, erityisesti EU:n ulkoisen rahoitusvälineen, kanssa.
2) Raportissa olisi myös selitettävä, miten EU:n toimivallan lisääminen ja virastojen roolin laajentaminen vaikuttaa asianmukaisten ohjelmien asemaan. Lisääkö se tarvetta kansallisen tason toimiin ja toimien delegointiin virastoille tai vähentääkö se joidenkin toimien ensisijaisuutta?	Raporttiin tehdyt muutokset, joissa on otettu huomioon sääntelyntarkastelulautakunnan tärkeimmät huomautukset, on esitetty edellä.
3) Sääntelyntarkastelulautakunta ymmärtää, että uusi suoritusvarausmekanismi oli vielä kehitteillä raporttia laadittaessa. Raportin lopullisessa versiossa valittua mekanismia kuitenkin päivitetään ja selvennetään ja sitä perustellaan muista EU:n	Raporttia on tarkistettu valitun mekanismin päivittämiseksi ja selventämiseksi ottaen huomioon muista EU:n rahastoista saadut kokemukset ja kehitys, joka on tapahtunut tulevan yhteisiä säännöksiä koskevan, yhteistyöhön perustuvaan

rahastoista saadulla kokemuksella (kuten sääntelyntarkastelulautakunnalle selitettiin suullisesti).	hallinnointiin sovellettavan asetuksen valmistelussa (4.1.4 jakso). Valitussa vaihtoehdossa ei ole suoritusvarausta. Väliarvioinnin yhteydessä tehtävän teknisen mukautuksen mukainen lisärahoitus toteutetaan vähimmäistasolla, mutta temaattisen rahoitusvälineen kautta myönnettävässä lisärahoituksessa otetaan huomioon suorituskykyyn liittyvät osatekijät.
4) Raportissa olisi selvennettävä, kuinka uusi hätämekanismi toimii kunkin kolmen muuttoliikkeen ja turvallisuuden alan rahaston määrärahojen puitteissa, ja että hätäavun käyttöä olisi rajoitettava uuden temaattisen rahoitusvälineen tarjoaman joustavuuden johdosta. Siinä olisi selitettävä kyseisen mekanismin edut verrattuna edellisen ohjelmakauden hätärahoitukseen.	Raporttia on tarkistettu, jotta saadaan selvennettyä uuden hätämekanismin toimintaa (4.1.3 jakso). Rahastojen kautta annettavan hätäavun olisi täydennettävä hätäapuvarausta (EU:n talousarviosta) ja sitä olisi käytettävä tarkoin määritellyissä tilanteissa. Temaattisen rahoitusvälineen joustavuuden vuoksi hätäavun käytön oletetaan olevan rajoitetumpaa kuin nykyisellä ohjelmakaudella. Hätäapua voidaan toteuttaa yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia, suoraa hallinnointia tai välillistä hallinnointia noudattaen.
5) Valvontajärjestelyt eivät ole kovin kehittyneitä. Raportissa olisi täsmennettävä, kuinka ohjelmien onnistuminen määritellään ja mitataan.	Raporttia on tarkistettu (5 jakso), ja nyt siinä esitetään, miten ohjelmien onnistuminen mitataan. Se perustuu komission ja jäsenvaltioiden välillä asetettuihin tavoitteisiin, joista sovitaan kansallisissa ohjelmissa, ja kyseisten tavoitteiden saavuttamisessa tapahtuneen kehityksen mittaamiseen lainsäädäntöehdotuksiin sisältyvien tuotos- ja tulosindikaattoreiden avulla. Yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia koskevista raportointivaatimuksista säädetään yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa.

- **Sääntelyn toimivuus ja yksinkertaistaminen**

Yhteisiä säännöksiä koskevalla asetuksella[10] varmistetaan rahoitusvälineen yksinkertaistaminen käyttämällä mahdollisuuksien mukaan yhteisiä sääntöjä ohjelmien toteuttamista varten. Lisäksi jäsenvaltioita kannustetaan käyttämään vieläkin yksinkertaistetumpia kustannusvaihtoehtoja. Tarkastuksen lähestymistapaa selkeytetään, jotta voidaan keskittyä enemmän riskeihin perustuvaan tarkastusotantaan ja noudattaa yhden tarkastuksen periaatetta hallinnollisen rasitteen vähentämiseksi.

Suoran hallinnoinnin puitteissa toteutettava yksinkertaistaminen saavutetaan käyttämällä yhteisiä komission kattavia tietoteknisiä välineitä (sähköisten avustusten hallinnointijärjestelmä).

- **Perusoikeudet**

Unionin talousarvion kautta saatava rahoitustuki on välttämätöntä Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden täytäntöönpanemiseksi, jotta jäsenvaltioita voidaan tukea niiden pyrkimyksissä hallinnoida ulkorajojen ylittämistä tehokkaasti ja vastata muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin ja mahdollisiin tuleviin uhkiin näillä rajoilla ja siten auttaa niitä torjumaan vakavaa rajat ylittävää rikollisuutta. Näihin tavoitteisiin pyritään noudattaen

[10] EUVL L […], […], s.

täysimääräisesti perusoikeuksia koskevia unionin sitoumuksia. Tätä seurataan tiiviisti rahaston täytäntöönpanon aikana.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineelle kohdennetaan 8 018 000 000 euroa (käypinä hintoina) komission ehdotuksessa seuraavaksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi vuosiksi 2021-2027.

Täytäntöönpano tapahtuu yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin, suoran tai välillisen hallinnoinnin puitteissa. Kokonaismäärärahat jaetaan seuraavasti: noin 60 prosenttia yhteistyössä hallinnoituihin jäsenvaltioiden ohjelmiin ja 40 prosenttia temaattiseen rahoitusvälineeseen kansallisella tai kansainvälisellä tasolla toteutettavia erityistoimia, unionin toimia ja hätäapua varten. Temaattisen rahoitusvälineen määrärahoja käytetään myös komission aloitteesta annettavaan tekniseen apuun.

5. LISÄTIEDOT

• Toteuttamissuunnitelmat, seuranta, arviointi ja raportointijärjestelyt

Seuranta- ja arviointikehystä parannetaan muun muassa parantamalla menetelmiä, joilla investointeja seurataan asianomaisissa unionin rahastoissa. Näin voidaan edistää oikea-aikaista toimintaa sekä varmistaa, että arvioinneilla voidaan antaa tehokas panos politiikkatoimien tuleviin tarkistuksiin. Tämä toteutetaan parantamalla indikaattoreita, tiivistämällä yhteistyötä keskeisten kumppanien kanssa ja käyttämällä mekanismia, jolla edistetään suorituskykyä. Komissio suorittaa väliarvioinnin ja jälkiarvioinnin. Kyseiset arvioinnit tehdään 13. huhtikuuta 2016 tehdyn toimielinten sopimuksen 22 ja 23 kohdan mukaisesti. Sopimuksessa kolme toimielintä vahvisti, että lainsäädännön ja politiikan arvioinnin olisi oltava pohjana jatkotoimia koskevien vaihtoehtojen vaikutusten arvioinnille. Arvioinnit tehdään indikaattorien ja tavoitteiden perusteella ja ne koskevat rahoitusvälineen vaikutuksia. Lisäksi tehdään yksityiskohtainen analyysi siitä, missä määrin rahoitusvälineen voidaan katsoa olevan asianmukainen, tehokas ja tuloksellinen, missä määrin se tuo EU:n lisäarvoa ja missä määrin se on johdonmukainen muiden EU:n politiikkojen kanssa. Arviointeihin sisältyy saatuja kokemuksia, jotta voidaan yksilöidä ongelmia tai mahdollisuuksia parantaa toimia tai niiden tuloksia ja auttaa maksimoimaan rahoitusvälineen vaikutuksia.

Jäsenvaltioiden odotetaan raportoivan ohjelmiensa täytäntöönpanosta tässä asetuksessa ja yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa vahvistettujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.

• Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset

Asetusehdotuksen *I luvussa – Yleiset säännökset* esitetään sen tarkoitus, soveltamisala ja tärkeimmät määritelmät. Siinä vahvistetaan myös asetuksen tavoitteet. Kyseisten artiklojen ehdotettu soveltamisala perustuu suurelta osin nykyiseen, ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineestä annettuun asetukseen. Siinä otetaan kuitenkin huomioon uudet toimintapoliittiset kehityssuunnat, kuten eurooppalaisen raja- ja merivartioston, mukaan lukien Euroopan raja- ja merivartioviraston, perustaminen, yhteisen viisumipolitiikan uudistaminen ja uusien laaja-alaisten tietojärjestelmien ja niiden yhteentoimivuuden kehittäminen. Toimia, joilla on eurooppalainen ulottuvuus, tuetaan erityisen voimakkaasti.

II luvussa – Rahoitus- ja täytäntöönpanokehys vahvistetaan asetuksen nojalla myönnettävää tukea koskevat yleiset periaatteet ja korostetaan yhdenmukaisuuden ja täydentävyyden merkitystä suhteessa muihin asiaankuuluviin EU:n rahoitusvälineisiin. Siinä säädetään asetuksesta tuettujen toimien täytäntöönpanomallit: yhteistyöhön perustuva hallinnointi, suora ja välillinen hallinnointi. Ehdotettu eri täytäntöönpanomallien yhdistelmä perustuu nykyisen rahoitusvälineen täytäntöönpanossa tästä yhdistelmästä saatuihin myönteisiin kokemuksiin.

Tämän luvun ensimmäisessä jaksossa vahvistetaan yhteiset säännökset. Ehdotuksessa ilmoitetaan määrärahat rahoitusvälinettä ja sen käyttöä varten useiden täytäntöönpanojärjestelyjen kautta.

Toisessa jaksossa kuvaillaan rahoitusvälineen yhteistyössä hallinnoitavan osan täytäntöönpanokehystä erityisesti jäsenvaltioiden ohjelmien osalta. Asetuksen nojalla tuettaviin toimiin, kuten laitteiden hankintaan ja koulutustoimiin, sovellettavat edellytykset vahvistetaan myös. Jaksossa esitetään yksityiskohtaiset järjestelyt jäsenvaltioiden ohjelmien väliarviointia varten sekä erityistoimien ja operatiivisen tuen, mukaan lukien erityisen kauttakulkujärjestelyn, täytäntöönpanoa varten.

Kolmannessa jaksossa vahvistetaan säännökset toimia varten, jotka toteutetaan suoran ja välillisen hallinnoinnin puitteissa, ja neljännessä jaksossa vahvistetaan säännökset hätäapua varten, joka voidaan toteuttaa yhteistyöhön perustuvan, suoran tai välillisen hallinnoinnin puitteissa.

Viidennessä ja viimeisessä jaksossa vahvistetaan tarvittavat säännökset seurannasta, raportoinnista, tiedotus- ja viestintävaatimuksista ja arvioinnista.

III luku – Siirtymä- ja loppusäännökset sisältää säännöksiä komissiolle siirretystä säädösvallasta antaa delegoituja säädöksiä ja komiteamenettelystä. Säädetään, että asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa 1. päivästä tammikuuta 2021.

2018/0249 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka

ottavat huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 77 artiklan 2 kohdan ja 79 artiklan 2 kohdan d alakohdan,

ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen kun esitys lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

ottavat huomioon Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon[11],

ottavat huomioon alueiden komitean lausunnon[12],

noudattavat tavallista lainsäätämisjärjestystä,

sekä katsovat seuraavaa:

(1) Euroopan unionin kohdatessa muuttoliikkeeseen liittyviä muuttuvia haasteita sekä turvallisuuteen liittyviä huolenaiheita henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja toisaalta turvallisuuden välisen tasapainon ylläpitäminen on ensisijaisen tärkeää. Unionin tavoite korkean turvallisuustason varmistamisesta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 67 artiklan 3 kohdan mukaisesti olisi saavutettava muun muassa sisärajoilla henkilöiden rajanylityksen yhteydessä toteutettavien yhteisten toimenpiteiden, ulkorajoilla suoritettavan rajavalvonnan ja yhteisen viisumipolitiikan avulla.

(2) SEUT-sopimuksen 80 artiklan mukaisesti kyseisessä toimintapolitiikassa ja sen toteuttamisessa olisi noudatettava jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatetta, myös rahoituksen osalta.

(3) Rooman julistuksessa, joka allekirjoitettiin 25 päivänä syyskuuta 2017, 27 jäsenvaltion johtajat vakuuttivat haluavansa päättäväisesti kehittää turvallista ja suojattua Eurooppaa ja rakentaa unionin, jossa kaikki kansalaiset tuntevat olonsa turvalliseksi ja voivat liikkua vapaasti, jossa ulkorajat on suojattu tehokkaalla, vastuullisella ja kestävällä muuttoliikepolitiikalla kansainvälisiä normeja kunnioittaen, sekä rakentaa Euroopan, joka torjuu päättäväisesti terrorismia ja järjestäytynyttä rikollisuutta.

(4) Ulkorajojen valvontaa koskevan unionin politiikan tavoitteena on kehittää ja ylläpitää jäsenvaltioiden ja unionin tasolla Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta, mikä on välttämätön edellytys henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle unionissa sekä olennainen osa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta.

---

[11] EUVL C , , s. .

[12] EUVL C , , s. .

(5) Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus, jota toteuttaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/1624[13] perustettu eurooppalainen raja- ja merivartiosto, joka koostuu Euroopan raja- ja merivartiovirastosta ja rajavalvonnasta vastaavista kansallisista viranomaisista, mukaan luettuna merivartiostot, silloin kun ne toteuttavat rajavalvontatehtäviä, on välttämätön muuttoliikkeiden hallinnan ja turvallisuuden kannalta.

(6) Laillisen matkustamisen helpottamisen ja laittoman muuttoliikkeen ja turvallisuuteen liittyvien riskien ehkäisemisen todettiin komission tiedonannossa *Euroopan muuttoliikeagenda*[14] olevan yksi unionin päätavoitteista sen vastatessa kyseisen alan haasteisiin.

(7) Eurooppa-neuvosto kehotti 15 päivänä joulukuuta 2016[15] EU:n tietojärjestelmien ja tietokantojen yhteentoimivuuden jatkuvaan parantamiseen. Eurooppa-neuvosto korosti 23 päivänä kesäkuuta 2017[16] tarvetta parantaa tietokantojen yhteentoimivuutta, ja komissio hyväksyi 12 päivänä joulukuuta 2017 ehdotuksen asetukseksi kehyksen luomisesta EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle[17].

(8) Schengen-alueen kokonaisuuden säilyttämiseksi ja sen toiminnan vahvistamiseksi jäsenvaltiot ovat 6 päivästä huhtikuuta 2017 olleet velvollisia tekemään asiaankuuluvien tietokantojen käyttöön perustuvia järjestelmällisiä tarkastuksia EU:n ulkorajat ylittävistä EU:n kansalaisista. Komissio antoi lisäksi jäsenvaltioille suosituksen hyödyntää paremmin poliisitarkastuksia ja rajat ylittävää yhteistyötä.

(9) Unionin talousarvion kautta saatava rahoitustuki on välttämätöntä Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden täytäntöönpanemiseksi, jotta jäsenvaltioita voidaan tukea ulkorajojen ylittämisen tehokkaassa hallinnoinnissa ja muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin ja mahdollisiin tuleviin uhkiin vastaamisessa näillä rajoilla; näin puututaan osaltaan vakavaan rajat ylittävään rikollisuuteen perusoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen.

(10) Euroopan yhdennettyyn rajaturvallisuuteen kuuluvat seuraavat osatekijät asetuksen (EU) N:o 2016/1624 4 artiklan mukaisesti: rajavalvonta, etsintä- ja pelastusoperaatiot rajavalvonnan yhteydessä, riskien analysointi, (Euroopan raja- ja merivartioviraston tukema ja koordinoima) yhteistyö jäsenvaltioiden välillä, virastojen välinen yhteistyö (mukaan luettuna säännöllinen tietojenvaihto), yhteistyö kolmansien maiden kanssa, Schengen-alueella toteutettavat tekniset ja operatiiviset toimenpiteet, jotka liittyvät rajavalvontaan ja joiden tarkoituksena on puuttua laittomaan maahanmuuttoon ja torjua rajat ylittävää rikollisuutta paremmin, uusimman teknologian käyttäminen, laadunvalvonta- ja yhteisvastuumekanismit; Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden täytäntöönpanon edistämiseksi ja sen operatiivisen toteutumisen varmistamiseksi jäsenvaltioille olisi annettava riittävästi unionin rahoitustukea.

(11) Koska jäsenvaltioiden tulliviranomaiset ovat ottaneet vastuulleen yhä enemmän tehtäviä, jotka ulottuvat usein turvallisuusalalle ja jotka toteutetaan ulkorajoilla, ulkorajoilla tapahtuvien raja- ja tullivalvonnan yhdenmukaisuuden varmistamiseksi jäsenvaltioille on annettava riittävää unionin rahoitustukea. Näin paitsi tehostetaan tullitarkastuksia myös helpotetaan laillista kauppaa ja edistetään turvallista ja tehokasta tulliliittoa.

---

13 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1624, annettu 14 päivänä syyskuuta 2016, Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 863/2007, neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta (EUVL L 251, 16.9.2016, s. 1).

14 COM(2015) 240 final, 13.5.2015.

15 http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15/euco-conclusions-final/

16 Eurooppa-neuvoston päätelmät, 22. ja 23. kesäkuuta 2017.

17 COM(2017) 794 final.

(12) Sen vuoksi on tarpeen vahvistaa seuraajarahasto Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 515/2014[18] perustetulle vuosien 2014–2020 sisäisen turvallisuuden rahastolle perustamalla yhdennetyn rajaturvallisuuden rahasto, jäljempänä ’rahasto’.

(13) SEUT-sopimuksen V osastoon liittyvien oikeudellisten vaatimusten ja ulkoraja- ja tullivalvontapolitiikkoja koskevien erilaisten sovellettavien oikeusperustojen vuoksi rahastoa ei ole oikeudellisesti mahdollista perustaa yhtenä rahoitusvälineenä.

(14) Sen vuoksi rahasto olisi perustettava kokonaisvaltaisena kehyksenä, josta myönnetään unionin rahoitustukea rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan alalla ja joka käsittää tällä asetuksella perustettavan rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen, jäljempänä ’rahoitusväline’, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o .../...[19] perustettavan tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen. Kehystä olisi täydennettävä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o .../...[20] [yhteisiä säännöksiä koskeva asetus], johon tässä asetuksessa olisi viitattava yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia koskevien sääntöjen osalta.

(15) Rahoitusväline olisi pantava täytäntöön noudattaen täysimääräisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuja oikeuksia ja periaatteita ja unionin kansainvälisiä velvoitteita perusoikeuksien osalta.

(16) Rahoitusvälineen on perustuttava sen edeltäjien tuella tehtyihin sijoituksiin ja saavutettuihin tuloksiin. Näitä edeltäjiä olivat Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä N:o 574/2007/EY[21] vuosiksi 2007–2013 perustettu ulkorajarahasto ja asetuksella (EU) N:o 515/2014[22] perustettu ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusväline osana sisäisen turvallisuuden rahastoa vuosiksi 2014–2020, ja sitä olisi laajennettava niin, että voidaan ottaa huomioon uudet kehityssuuntaukset.

(17) Yhdenmukaisen ja korkeatasoisen ulkorajavalvonnan ja joustavan laillisen rajanylitysliikenteen varmistamiseksi rahoitusvälineellä olisi edistettävä Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden kehittämistä, mihin sisältyvät kaikki toimet, jotka liittyvät politiikkaan, lainsäädäntöön, järjestelmälliseen yhteistyöhön, taakan jakamiseen, tilanteen arviointiin ja muuttuviin olosuhteisiin, jotka koskevat laittomien maahanmuuttajien rajanylityspaikkoja, henkilöstöön, laitteistoon ja teknologiaan; näitä toimia toteuttavat eri tasoilla jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ja Euroopan raja- ja merivartiovirasto yhteistyössä muiden toimijoiden kuten kolmansien maiden ja muiden EU:n elinten, erityisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston (eu-LISA), Europolin sekä kansainvälisten organisaatioiden kanssa.

(18) Rahoitusvälineestä olisi edistettävä viisumihakemusten käsittelyn tehostamista siten, että turvallisuuteen ja laittomaan muuttoliikkeeseen liittyvät riskit voidaan havaita ja arvioida sekä helpottaa vilpittömässä mielessä matkustavien henkilöiden viisumien käsittelyä. Rahoitusvälineestä olisi erityisesti annettava taloudellista tukea viisumihakemusten käsittelyn digitalisointiin, jonka tavoitteena on mahdollistaa nopeat, suojatut ja asiakaslähtöiset viisumimenettelyt sekä viisuminhakijoiden että konsulaattien eduksi. Rahoitusvälineellä olisi

---

18 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N: o 515/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa ja päätöksen N:o 574/2007/EY kumoamisesta (EUVL L 150, 20.5.2014, s. 143).

19 EUVL L […], […], s.

20 EUVL L […], […], s.

21 EUVL L 144, 6.6.2007, s. 22.

22 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N: o 515/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa ja päätöksen N: o 574/2007/EY kumoamisesta (EUVL L 150, 20.5.2014, s. 143).

edistettävä myös mahdollisuuksia pitää yllä kattavaa konsuliedustusta eri puolilla maailmaa. Rahoitusvälineestä olisi myös katettava yhteisen viisumipolitiikan yhdenmukainen täytäntöönpano ja sen uudistaminen.

(19) Rahoitusvälineestä olisi myös tuettava Schengen-valtioiden alueella toteutettavia, rajavalvontaan liittyviä toimenpiteitä osana yhteisen yhdennetyn rajaturvallisuuden järjestelmän kehittämistä, joka vahvistaa Schengen-alueen yleistä toimivuutta.

(20) Ulkorajojen valvonnan parantamiseksi, laittoman muuttoliikkeen ehkäisemisen ja torjumisen edistämiseksi ja korkean turvallisuustason edistämiseksi unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella rahoitusvälineestä olisi tuettava laaja-alaisten, olemassa oleviin tai uusiin järjestelmiin perustuvien tietojärjestelmien kehittämistä. Siitä olisi myös tuettava sitä, että EU:n tietojärjestelmät (rajanylitystietojärjestelmä (EES)[23], viisumitietojärjestelmä (VIS)[24], EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS)[25], Eurodac[26], Schengenin tietojärjestelmä (SIS)[27] ja kolmansien maiden kansalaisia koskeva eurooppalainen rikosrekisteritietojärjestelmä (ECRIS-TCN)[28] saadaan toimimaan jäsenvaltioissa yhteen, jotta nämä EU:n tietojärjestelmät ja niiden tiedot täydentäisivät toisiaan. Rahoitusvälineestä olisi myös edistettävä kansallisella tasolla tarvittavaa kehitystä sen jälkeen, kun keskustasolla on pantu täytäntöön yhteentoimivuuden komponentit (eurooppalainen hakuportaali (ESP), yhteinen biometrinen tunnistuspalvelu (yhteinen BMS), yhteinen henkilötietorekisteri (CIR) ja rinnakkaishenkilöllisyyksientunnistin (MID)[29].

(21) Rahoitusvälineellä olisi täydennettävä ja tehostettava toimia, joilla pannaan täytäntöön Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus vastuun jakamisen ja yhteisvastuun periaatteiden mukaisesti jäsenvaltioiden ja Euroopan raja- ja merivartioviraston välillä, jotka edustavat eurooppalaisen raja- ja merivartioston kahta pilaria. Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että jäsenvaltioiden olisi ohjelmia laatiessaan otettava huomioon analyyttiset välineet sekä operatiiviset ja tekniset ohjeistukset, joita Euroopan raja- ja merivartiovirasto on kehittänyt, sekä sen kehittämät koulutussuunnitelmat kuten rajavartijoita koskeva yhteinen opetussuunnitelma ja siihen kuuluvat perusoikeuksiin ja kansainväliseen suojeluun liittyvät komponentit. Jotta Euroopan raja- ja merivartioviraston toimeksianto ja jäsenvaltioiden vastuulla olevat ulkorajatarkastukset ja ulkorajojen valvonta täydentäisivät toisiaan ja jotta varmistettaisiin yhdenmukaisuus ja vältettäisiin kustannustehottomuutta, komission olisi kuultava Euroopan raja- ja merivartiovirastoa sen toimivallan rajoissa jäsenvaltioiden toimittamien kansallisten ohjelmien luonnosten ja etenkin operatiivisella tuella rahoitettavien toimien johdosta.

(22) Rahoitusvälineestä olisi tuettava komission tiedonannossa *Euroopan muuttoliikeagenda* esitetyn ja Eurooppa-neuvoston 25 päivänä kesäkuuta 2015[30] hyväksymän hotspot-

---

23 Asetus (EU) 2017/2226, annettu 30 päivänä marraskuuta 2017, rajanylitystietojärjestelmän (EES) perustamisesta jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, maastalähtöä ja pääsyn epäämistä koskevien tietojen rekisteröimiseksi ja edellytysten määrittämisestä pääsylle EES:n tietoihin lainvalvontatarkoituksissa sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja asetusten (EY) N:o 767/2008 ja (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta (EUVL L 327, 9.12.2017, s. 20).

24 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2008, viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus) (EUVL L 218, 13.8.2008, s. 60).

25 COM(2016) 731 final, 16.11.2016.

26 COM(2016) 272 final/2, 4.5.2016.

27 COM(2016) 881 final, 882 final ja 883 final, 21.12.2016.

28 COM(2017) 344 final, 29.6.2017.

29 COM(2017) 794 final, 12.12.2017.

30 EUCO 22/15 CO EUR 8 CONCL 3.

lähestymistavan täytäntöönpanoa. Hotspot-lähestymistapa tarjoaa operatiivista tukea jäsenvaltioille, joihin kohdistuu suhteettoman suuri muuttopaine unionin ulkorajoilla. Se tarjoaa yhdennettyä, kokonaisvaltaista ja kohdennettua apua yhteisvastuun ja vastuun jakamisen hengessä sekä Schengen-alueen yhtenäisyyden turvaamiseksi.

(23) Yhteisvastuullisuuden vuoksi koko Schengen-alueella ja vastuun jakamisen hengessä unionin niiden ulkorajojen suojelemiseksi, joilla on havaittu puutteita tai riskejä erityisesti neuvoston asetuksen (EU) N:o 1053/2013[31] mukaisesti tehdyn Schengen-arvioinnin jälkeen, asianomaisen jäsenvaltion olisi riittävällä tavalla puututtava asiaan käyttämällä ohjelmastaan varoja pannakseen täytäntöön kyseisen asetuksen nojalla annetut suositukset, jotka ovat linjassa Euroopan raja- ja merivartioviraston asetuksen (EU) N:o 2016/1624 13 artiklan mukaisesti tekemien haavoittuvuusarviointien kanssa.

(24) Rahoitusvälineen olisi osoitettava yhteisvastuullisuutta ja vastuun jakamista myöntämällä rahoitustukea niille jäsenvaltioille, jotka soveltavat ulkorajoja koskevia Schengenin säännöstön määräyksiä täysimääräisesti, ja niille jäsenvaltioille, jotka valmistautuvat osallistumaan Schengeniin täysimääräisesti, ja jäsenvaltioiden olisi käytettävä rahastoa siten, että edistetään ulkorajojen valvontaa koskevaa unionin yhteistä politiikkaa.

(25) Vuoden 2003 liittymisasiakirjan[32] liitteenä olevan, henkilöiden kauttakulusta maitse Kaliningradin alueen ja Venäjän federaation muiden osien välillä tehdyn pöytäkirjan N:o 5 mukaisesti rahoitusvälineestä olisi katettava mahdolliset lisäkustannukset, joita aiheutuu tällaista kauttakulkua koskevan unionin säännöstön erityismääräysten eli neuvoston asetuksen (EY) N:o 693/2003[33] ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 694/2003[34] täytäntöönpanosta. Menetettyjen viisumimaksujen korvaamiseen tarkoitetun jatkuvan rahoitustuen tarve olisi kuitenkin määriteltävä unionin ja Venäjän federaation välillä voimassa olevan viisumijärjestelyn perusteella.

(26) Jäsenvaltioiden olisi rahoitusvälineen toimintapoliittisen tavoitteen saavuttamisen edistämiseksi varmistettava, että niiden ohjelmissa pyritään saavuttamaan rahoitusvälineen erityistavoitteet, valitut painopisteet ovat EU:n sovittujen painopisteiden ja liitteessä II esitettyjen täytäntöönpanotoimenpiteiden mukaisia ja määrärahat kohdennetaan eri tavoitteisiin ja toimiin oikeassa suhteessa kohdattuihin haasteisiin ja tarpeisiin.

(27) Muiden EU:n rahastojen kanssa olisi pyrittävä kehittämään synergioita, yhdenmukaisuutta ja tehokkuutta, ja estämään toimien päällekkäisyyttä.

(28) Niiden kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen, joista jokin jäsenvaltio on antanut palauttamispäätöksen, on yksi Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden komponenteista asetuksen (EU) 2016/1624 mukaisesti. Palauttamisen alalla toteutettavat toimenpiteet eivät luonteensa ja tavoitteensa vuoksi kuulu rahoitusvälineestä annettavan tuen soveltamisalaan, vaan ne katetaan asetuksessa (EU) N:o .../... [uusi turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa koskeva asetus][35].

---

31 Neuvoston asetus (EU) N:o 1053/2013, annettu 7 päivänä lokakuuta 2013, arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten (EUVL L 295, 6.11.2013, s. 27).

32 EUVL L 236, 23.9.2003, s. 946.

33 Neuvoston asetus (EY) N:o 693/2003, annettu 14 päivänä huhtikuuta 2003, erityisen kauttakulkua helpottavan asiakirjan (FTD) ja rautateitse tapahtuvaa kauttakulkua helpottavan asiakirjan (FRTD) käyttöön ottamisesta sekä yhteisen konsuliohjeiston ja yhteisen käsikirjan muuttamisesta (EUVL L 99, 17.4.2003, s. 8).

34 Neuvoston asetus (EY) N:o 694/2003, annettu 14 päivänä huhtikuuta 2003, asetuksessa (EY) N:o 693/2003 säädettyjen kauttakulkua helpottavan asiakirjan (FTD) ja rautateitse tapahtuvaa kauttakulkua helpottavan asiakirjan (FRTD) yhtenäisestä kaavasta (EUVL L 99, 17.4.2003, s. 15).

35 EUVL L […], […], s.

(29) Jäsenvaltioiden tulliviranomaisten ulkorajoilla tekemän tärkeä työn tunnustamiseksi ja sen varmistamiseksi, että niillä on käytössään riittävät keinot toteuttaa laaja-alaisia tehtäviään kyseisillä rajoilla, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o .../... [uusi tullitarkastuslaiterahasto] perustettavasta tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineestä myönnetään kyseisille kansallisille viranomaisille tarvittavaa rahoitusta, jotta ne voivat investoida tullitarkastuslaitteisiin sekä laitteisiin, joita voidaan tullivalvonnan lisäksi käyttää myös muihin tarkoituksiin.

(30) Useimpia tullitarkastuslaitteita voidaan käyttää myös muun lainsäädännön, kuten rajaturvallisuutta, viisumimenettelyjä tai poliisiyhteistyötä koskevien määräysten, noudattamiseen liittyviin tarkastuksiin. Yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoon on sen vuoksi perustettu kaksi täydentävää rahoitusvälinettä, joilla on erilliset mutta yhdenmukaiset soveltamisalat laitteiden hankintaan. Tällä asetuksella perustettua rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä ei sovelleta sellaisiin laitteisiin, joita voidaan käyttää sekä rajaturvallisuuden että tullivalvonnan alalla. Tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineestä tuetaan taloudellisesti pääasiassa tullitarkastuksiin tarkoitettuja laitteita, mutta sitä voidaan käyttää myös muihin tarkoituksiin, kuten rajavalvontaan ja turvatoimiin. Roolien jako edistää virastojen välistä yhteistyötä osana Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden lähestymistapaa asetuksen (EU) 2016/1624 4 artiklan e alakohdan mukaisesti, ja se mahdollistaa tulli- ja rajaviranomaisten välisen yhteistyön ja maksimoi unionin talousarviovaikutuksen valvontalaitteiden yhteiskäytön ja yhteentoimivuuden kautta.

(31) Merirajojen valvonnan katsotaan kuuluvan unionin merialueilla suoritettaviin rannikkovartiostojen tehtäviin. Rannikkovartiostojen tehtäviä suorittavat kansalliset viranomaiset ovat myös vastuussa monenlaisista tehtävistä, joita ovat muun muassa meriturvallisuus, turvallisuus, etsintä ja pelastus, rajavalvonta, kalastuksenvalvonta, tullivalvonta, yleinen lainvalvonta ja ympäristönsuojelu. Rannikkovartiostojen laajan tehtävänkuvauksen vuoksi ne kuuluvat unionin eri politiikkojen toimialoihin, minkä vuoksi olisi kehitettävä synergioita vaikuttavampien ja tehokkaampien tulosten aikaansaamiseksi.

(32) Sen lisäksi, että unioni tekee yhteistyötä rannikkovartiostojen tehtävien osalta asetuksella (EU) 2016/1624 perustetun Euroopan raja- ja merivartioviraston, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1406/2002[36] perustetun Euroopan meriturvallisuusviraston ja asetuksella (EY) N:o 768/2005[37] perustetun Euroopan kalastuksenvalvontaviraston kanssa, merialueilla toteutettavien toimien yhdenmukaisuutta on parannettava myös kansallisella tasolla. Merialan eri toimijoiden välisten synergioiden olisi oltava Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden strategian ja merellisen turvallisuusstrategian mukaisia.

(33) Jotta täydentävyyttä voidaan vahvistaa, merialan toimintojen yhdenmukaisuutta tehostaa sekä välttää toimien päällekkäisyyttä ja lieventää talousarvioon liittyviä rajoitteita merialan kaltaisella kalliiden toimintojen alalla, rahoitusvälineestä olisi tuettava luonteeltaan monikäyttöisiä merioperaatioita, joissa päätavoitteena on rajavalvonta, mutta samanaikaisesti voitaisiin pyrkiä muihinkin tavoitteisiin.

(34) Kun rahoitusvälineestä tuetaan kolmansissa maissa toteutettavia ja niihin liittyviä toimenpiteitä, synergiaa olisi hyödynnettävä täysimääräisesti ja noudatettava yhdenmukaisuutta sellaisten muiden unionin ulkopuolella toteutettavien toimien kanssa, jotka saavat tukea unionin ulkoisen

---

[36] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N: o 1406/2002, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan meriturvallisuusviraston perustamisesta (EYVL L 208, 5.8.2002, s. 1).

[37] Neuvoston asetus (EY) N:o 768/2005, annettu 26 päivänä huhtikuuta 2005, yhteisön kalastuksenvalvontaviraston perustamisesta ja yhteiseen kalastuspolitiikkaan sovellettavasta valvontajärjestelmästä annetun asetuksen (ETY) N:o 2847/93 muuttamisesta (EUVL L 128, 21.5.2005, s. 1).

avun rahoitusvälineistä, ja täydennettävä kyseisiä toimia. Näiden toimien toteuttamisessa olisi etenkin pyrittävä noudattamaan täysin yhdenmukaisesti asianomaista maata tai aluetta koskevan unionin ulkoisen toiminnan ja ulkopolitiikan periaatteita ja yleistavoitteita. Rahaston ulkoisen ulottuvuuden puitteissa rahoitusvälineestä olisi myönnettävä kohdennettua tukea kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön tehostamiseen ja niiden rajavalvontaan ja rajaturvallisuuden ylläpitämisvalmiuksiin liittyvien keskeisten näkökohtien vahvistamiseen sellaisilla alueilla, joilla on merkitystä unionin muuttoliikepolitiikan ja turvallisuustavoitteiden kannalta.

(35) Unionin talousarviosta myönnettävä rahoitus olisi keskitettävä toimiin, joissa unionin toiminta voi tuoda lisäarvoa verrattuna jäsenvaltioiden yksinään toteuttamiin toimiin. Koska unionilla on jäsenvaltioita paremmat edellytykset laatia puitteet, joiden avulla osoitetaan unionin yhteisvastuullisuutta rajavalvonnan, yhteisen viisumipolitiikan ja maahanmuuttovirtojen hallinnan alalla, ja tarjota foorumi näiden politiikkojen perustana olevien yhteisten tietotekniikkajärjestelmien kehittämiselle, tämän asetuksen perusteella myönnettävä rahoitustuki edistää erityisesti kansallisten ja unionin tason valmiuksien kehittämistä näillä aloilla.

(36) Jäsenvaltion katsotaan jättäneen noudattamatta asianomaista unionin säännöstöä mukaan luettuna tämän rahoitusvälineen mukaisen operatiivisen tuen käytön osalta, jos jäsenvaltio ei ole täyttänyt perussopimusten mukaisia velvollisuuksiaan rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan alalla, jos on olemassa selvä vaara, että jäsenvaltio loukkaa vakavasti unionin arvoja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan alan säännöstöä täytäntöön pannessaan tai jos Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin puitteissa laaditussa arviointikertomuksessa on havaittu puutteita kyseisellä alalla.

(37) Rahoitusvälineessä olisi otettava huomioon joustavuuden lisäämisen ja yksinkertaistamisen tarve mutta myös ennustettavuuteen liittyvät vaatimukset sekä varmistettava resurssien jakautuminen tavalla, joka on oikeudenmukainen ja avoin siten, että saavutetaan tässä asetuksessa asetetut tavoitteet.

(38) Tässä asetuksessa olisi vahvistettava jäsenvaltioiden ohjelmiin osoitetut alkuperäiset määrät, jotka laskettiin liitteessä I vahvistettujen kriteereiden mukaisesti ja joissa otetaan huomioon ohjelman pituus ja uhkatasot maa- ja meriulkorajaosuuksilla, työmäärä lentoasemilla ja konsulaateissa sekä konsulaattien määrä.

(39) Kyseiset alkuperäiset määrät muodostavat perustan jäsenvaltioiden pitkän aikavälin investoinneille. Jotta voidaan ottaa huomioon alkutilanteessa tapahtuneet muutokset, kuten paine EU:n ulkorajoilla ja työmäärä ulkorajoilla ja konsulaateissa, jäsenvaltioille osoitetaan väliarvioinnin yhteydessä lisämäärä, joka perustuu uusimpiin saatavilla oleviin tilastotietoihin jakoperusteen mukaisesti, ja ottaen huomioon ohjelmien toteutusvaiheen.

(40) Koska rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan alan haasteet muuttuvat jatkuvasti, rahoituksen jakaminen on tarpeen mukauttaa muuttovirroissa tapahtuviin muutoksiin, paineisiin rajoilla ja turvallisuusuhkiin ja kohdentaa rahoitus painopisteisiin, joilla on suurin lisäarvo unionin kannalta. Jotta voidaan vastata kiireellisiin tarpeisiin, politiikassa ja unionin painopisteissä tapahtuviin muutoksiin ja kohdentaa rahoitusta toimiin, joilla on suurta lisäarvoa unionin kannalta, osa rahoituksesta jaetaan säännöllisin väliajoin erityistoimiin, unionin toimiin ja hätäapuun temaattisen rahoitusvälineen kautta.

(41) Jäsenvaltioita olisi kannustettava käyttämään osa ohjelmaan myönnetyistä määrärahoista liitteessä IV lueteltujen toimien rahoittamiseen myöntämällä niille suurempi unionin rahoitusosuus.

(42) Rahoitusvälineestä olisi myönnettävä tukea rajaturvallisuudesta, yhteisestä viisumipolitiikasta ja laaja-alaisista tietojärjestelmistä aiheutuvien operatiivisten kustannusten kattamiseen niin, että jäsenvaltiot voivat pitää yllä valmiuksiaan, jotka ovat koko unionin kannalta olennaisen tärkeitä. Tällainen tuki käsittää rahoitusvälineen tavoitteisiin liittyvien erityisten kustannusten täyden korvaamisen, ja sen olisi kuuluttava erottamattomana osana jäsenvaltioiden ohjelmiin.

(43) Osa käytettävissä olevista rahoitusvälineen varoista voitaisiin alkuperäisen määrän lisäksi osoittaa myös sellaisiin jäsenvaltioiden ohjelmiin, joilla toteutetaan erityistoimia. Kyseiset erityistoimet olisi määriteltävä unionin tasolla ja niiden olisi liityttävä toimiin, jotka edellyttävät yhteisiä ponnisteluja tai toimiin, jotka ovat tarpeen sellaisen unionissa tapahtuneen kehityksen huomioon ottamiseksi, jonka vuoksi yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle on myönnettävä lisärahoitusta. Kyseessä voi olla esimerkiksi Euroopan raja- ja merivartioviraston operatiiviseen toimintaansa tarvitsemien teknisten laitteiden osto jäsenvaltioiden kansallisten ohjelmien kautta, viisumihakemusten käsittelyn uudistaminen, uusien laaja-alaisten tietojärjestelmien kehittäminen ja järjestelmien välisen yhteentoimivuuden varmistaminen. Komissio määrittelee kyseiset erityistoimet työohjelmissaan.

(44) Jotta tämän rahoitusvälineen toimintapoliittisen tavoitteen täytäntöönpanoa voidaan täydentää kansallisella tasolla jäsenvaltioiden ohjelmien kautta, rahoitusvälineestä olisi myös tuettava unionin tason toimia. Kyseisten toimien tavoitteiden olisi oltava yleisiä strategisia tavoitteita rahoitusvälineen toiminta-alan puitteissa ja niiden olisi liityttävä politiikan analysointiin ja innovointiin, kansainväliseen keskinäiseen oppimiseen ja kumppanuuksiin sekä uusien aloitteiden ja toimien testaamiseen kaikkialla unionissa.

(45) Jotta voidaan vahvistaa unionin valmiutta vastata välittömästi odottamattomaan tai suhteettoman suureen muuttopaineeseen erityisesti niillä rajaosuuksilla, joilla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1052/2013[38] mukaisesti muuttopaineen vaikutuksen on todettu olevan sellainen, että se vaarantaa koko Schengen-alueen toimivuuden, jäsenvaltioiden konsulaattien viisumipalveluille aiheutuvaan paineeseen tai rajaturvallisuuteen kohdistuviin riskeihin, olisi oltava mahdollista myöntää hätäapua tässä asetuksessa vahvistetun kehyksen mukaisesti.

(46) Tämän rahoitusvälineen toimintapoliittiseen tavoitteeseen puututaan myös InvestEU-rahaston asianomaisen politiikanalan ikkunoihin kuuluvien rahoitusvälineiden ja talousarviotakuun kautta. Taloudellista tukea olisi käytettävä toimiin, joilla puututaan oikeasuhteisesti markkinoiden toimintapuutteisiin tai optimaalista heikompiin investointitilanteisiin, eikä toimien pitäisi olla päällekkäisiä yksityisen rahoituksen kanssa tai syrjäyttää sitä taikka vääristää kilpailua sisämarkkinoilla. Toimilla olisi saatava aikaan selvä Euroopan tason lisäarvo.

(47) Tässä asetuksessa vahvistetaan kokonaisuudessaan rahoitusvälineen määrärahat, joita Euroopan parlamentti ja neuvosto pitävät ensisijaisena rahoitusohjeenaan vuosittaisessa talousarviomenettelyssä [talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta 2 päivänä joulukuuta 2013 tehdyn Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välisen toimielinten sopimuksen[39] 17 kohdan] mukaisesti.

(48) Tähän rahoitusvälineeseen sovelletaan asetusta (EU, Euratom) N:o .../... [uusi varainhoitoasetus], jäljempänä ’varainhoitoasetus’[40]. Siinä vahvistetaan säännöt, jotka koskevat unionin talousarvion toteuttamista, mukaan lukien avustuksia, palkintoja, hankintoja, välillistä

[38] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1052/2013, annettu 22 päivänä lokakuuta 2013, Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) perustamisesta (EUVL L 295, 6.11.2013, s. 11).

[39] EUVL C , , s. .

[40] EUVL C , , s. .

hallinnointia, rahoitustukea, rahoitusvälineitä ja talousarviotakuita koskevat säännöt. Rahoitusvälineestä suoraan tai välillisesti hallinnoitaviin toimiin sovelletaan varainhoitoasetusta, jotta varmistetaan unionin rahoitusohjelmien toteutuksen yhdenmukaisuus.

(49) Yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoitavien toimien täytäntöönpanon osalta rahoitusvälineen olisi oltava osa yhdenmukaista kehystä, joka koostuu tästä asetuksesta, varainhoitoasetuksesta ja asetuksesta (EU) N:o .../... [yhteisiä säännöksiä koskeva asetus].

(50) Asetuksella (EU) N:o .../... [yhteisiä säännöksiä koskeva asetus] vahvistetaan puitteet Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+), koheesiorahaston, Euroopan meri- ja kalatalousrahaston (EMKR), turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston (AMF), sisäisen turvallisuuden rahaston (ISF) ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen (BMVI) (osana yhdennettyä rajaturvallisuuden rahastoa) toiminnalle ja vahvistetaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoitavien unionin rahastojen ohjelmasuunnittelua, seurantaa, arviointia, hallintaa ja valvontaa koskevat ja säännöt. Lisäksi tässä asetuksessa on tarpeen määritellä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen tavoitteet ja vahvistaa erityissäännökset niiden toimien osalta, joille voidaan myöntää rahoitusta tästä rahoitusvälineestä.

(51) Tämän asetuksen mukaisen rahoituksen muodot ja toteutusmenetelmät olisi valittava sen perusteella, miten hyvin niillä saavutetaan toimien erityistavoitteet ja saavutetaan tuloksia, kun otetaan huomioon erityisesti tarkastusten kustannukset, hallinnollinen rasitus ja oletettu noudattamatta jättämisen riski. Tässä olisi harkittava kertakorvausten, kiinteiden määrien ja yksikkökustannusten käyttämistä sekä varainhoitoasetuksen 125 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua rahoitusmuotoa, joka ei perustu toimien kustannuksiin.

(52) Asetuksen (EU) N:o .../... [uusi varainhoitoasetus][41], Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013[42], neuvoston asetuksen (Euratom, EY) N:o 2988/95[43], neuvoston asetuksen (Euratom, EY) N:o 2185/96[44] ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/1939[45] mukaan unionin taloudellisia etuja on suojattava oikeasuhteisin toimenpitein, joita ovat sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäiseminen, havaitseminen, korjaaminen ja tutkiminen sekä hukattujen, aiheettomasti maksettujen tai virheellisesti käytettyjen varojen takaisinperintä ja soveltuvin osin hallinnollisten seuraamusten määrääminen. Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) voi erityisesti asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 ja asetuksen (Euratom, EY) N:o 2185/96 nojalla tehdä tutkimuksia, joihin sisältyvät myös paikan päällä suoritettavat todentamiset ja tarkastukset, selvittääkseen, onko kyse petoksesta, lahjonnasta tai muusta laittomasta toiminnasta, joka vahingoittaa unionin taloudellisia etuja. Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO) voi asetuksen (EU) 2017/1939 nojalla tutkia petoksia ja muuta laitonta toimintaa, joka vahingoittaa unionin taloudellisia etuja, sekä nostaa niiden perusteella syytteitä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371[46] mukaisesti. Unionin rahoitusta saavien

---

41 EUVL C […], […], s. […].

42 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, annettu 11 päivänä syyskuuta 2013, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta (EUVL L 248, 18.9.2013, s. 1).

43 Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95, annettu 18 päivänä joulukuuta 1995, Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta (EYVL L 312, 23.12.1995, s. 1).

44 Neuvoston asetus (Euratom, EY) N:o 2185/96, annettu 11 päivänä marraskuuta 1996, komission paikan päällä suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja muiden väärinkäytösten estämiseksi (EYVL L 292, 15.11.1996, s. 2).

45 Neuvoston asetus (EU) 2017/1939, annettu 12 päivänä lokakuuta 2017, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa (EUVL L 283, 31.10.2017, s. 1).

46 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1939, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2017, unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (EUVL L 198, 28.7.2017, s. 29).

henkilöiden ja yhteisöjen on varainhoitoasetuksen mukaan toimittava täydessä yhteistyössä unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi, myönnettävä komissiolle, OLAFille, Euroopan syyttäjänvirastolle ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle tarvittavat valtuudet ja varmistettava, että unionin varojen hoitamiseen osallistuvat kolmannet osapuolet myöntävät vastaavat oikeudet.

(53) Euroopan parlamentin ja neuvoston SEUT-sopimuksen 322 artiklan nojalla hyväksymiä horisontaalisia varainhoitosääntöjä sovelletaan tähän asetukseen. Näissä varainhoitoasetukseen sisältyvissä säännöissä vahvistetaan varsinkin menettely, joka koskee talousarvion laatimista ja toteuttamista käyttäen avustuksia, hankintoja, palkintoja ja välillistä toteutusta, sekä säädetään taloushallinnon henkilöstön toiminnan valvonnasta. SEUT-sopimuksen 322 artiklan nojalla annetut säännöt koskevat myös unionin talousarvion suojaamista tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita, sillä oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on välttämätön ennakkoedellytys moitteettomalle varainhoidolle ja EU:n rahoituksen tuloksellisuudelle.

(54) Merentakaisiin maihin ja merentakaisille alueille sijoittautuneet henkilöt ja yhteisöt voivat neuvoston päätöksen 2013/755/EU[47] 94 artiklan nojalla saada rahoitusta rahoitusvälineen sääntöjen ja tavoitteiden sekä sellaisten mahdollisten järjestelyjen mukaisesti, joita sovelletaan siihen jäsenvaltioon, johon kyseinen merentakainen maa tai alue on sidoksissa.

(55) SEUT-sopimuksen 349 artiklan nojalla ja neuvoston 12 päivänä huhtikuuta 2018 antamissaan päätelmissä hyväksymän komission tiedonannon *Vahvempi ja uudistettu strateginen kumppanuus EU:n syrjäisimpien alueiden kanssa* mukaisesti asianomaisten jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että niiden kansallisissa ohjelmissa pyritään puuttumaan syrjäisimpien alueiden kohtaamiin uusiin uhkiin. Rahoitusvälineestä tuetaan kyseisiä jäsenvaltioita tarvittavilla resursseilla syrjäisimpien alueiden auttamiseksi.

(56) Paremmasta lainsäädännöstä 13 päivänä huhtikuuta 2016 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen[48] 22 ja 23 kohdan nojalla tätä rahoitusvälinettä on arvioitava erityisten seurantavaatimusten mukaisesti kerättyjen tietojen perusteella välttäen kuitenkin ylisääntelyä ja varsinkin jäsenvaltioille aiheutuvaa hallinnollista rasitusta. Näihin vaatimuksiin voidaan tarvittaessa sisällyttää mitattavissa olevia indikaattoreita, joiden perusteella kerätään näyttöä rahoitusvälineen käytännön vaikutuksista. Rahoitusvälineen saavutusten arvioimiseksi olisi määriteltävä tämän rahoitusvälineen kuhunkin erityistavoitteeseen liittyvät indikaattorit ja tavoitteet.

(57) Tässä rahoitusvälineessä otetaan huomioon ilmastonmuutoksen torjumisen merkitys Pariisin sopimuksen ja Yhdistyneiden kansakuntien kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanoon liittyvien unionin sitoumusten mukaisesti, ja sillä edistetään ilmastotoimien valtavirtaistamista ja sen yleisen tavoitteen saavuttamista, että EU:n talousarviomenoista 25 prosentilla tuetaan ilmastotavoitteita. Asiaan liittyvät toimet yksilöidään rahoitusvälineen valmistelun ja täytäntöönpanon aikana, ja niitä arvioidaan uudelleen asianomaisten arviointien ja uudelleentarkastelujen yhteydessä.

(58) Komission ja jäsenvaltioiden olisi indikaattoreiden ja taloudellisen raportoinnin kautta seurattava rahoitusvälineen täytäntöönpanoa asetuksen (EU) N:o .../... [yhteisiä säännöksiä koskeva asetus] ja tämän asetuksen asiaankuuluvien säännösten mukaisesti.

---

[47] Neuvoston päätös 2013/755/EU, annettu 25 päivänä marraskuuta 2013, merentakaisten maiden ja alueiden assosiaatiosta Euroopan unioniin (MMA-assosiaatiopäätös) (EUVL L 344, 19.12.2013, s. 1).

[48] Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välillä 13 päivänä huhtikuuta 2016 tehty toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä, EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1–14.

(59) Tämän asetuksen muiden kuin olennaisten osien täydentämiseksi ja muuttamiseksi komissiolle olisi siirrettävä valta hyväksyä SEUT-sopimuksen 290 artiklan mukaisesti säädöksiä, jotka koskevat liitteessä IV tarkoitettuja toimia, joille voidaan myöntää suurempia yhteisrahoitusosuuksia, ja toimintatukea koskevia säädöksiä sekä säädöksiä yhteisen seuranta- ja arviointikehyksen edelleen kehittämiseksi. On erityisen tärkeää, että komissio toteuttaa asiaa valmistellessaan asianmukaiset kuulemiset, myös asiantuntijatasolla, ja että kyseiset kuulemiset toteutetaan 13 päivänä huhtikuuta 2016 tehdyssä parempaa lainsäädäntöä koskevassa toimielinten sopimuksessa[49] vahvistettujen periaatteiden mukaisesti.

(60) Komissiolle olisi siirrettävä täytäntöönpanovalta tämän asetuksen yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi. Tätä valtaa olisi käytettävä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 182/2011[50] mukaisesti. Tarkastelumenettelyä olisi käytettävä sellaisten täytäntöönpanosäädösten osalta, joissa säädetään kaikkia jäsenvaltioita koskevat velvollisuudet, erityisesti ne, jotka koskevat tietojen toimittamista komissiolle, ja neuvoa-antavaa menettelyä olisi puolestaan käytettävä hyväksyttäessä sellaisia täytäntöönpanosäädöksiä, jotka liittyvät järjestelyihin tietojen toimittamiseksi komissiolle suunnittelun ja raportoinnin puitteissa, kun otetaan huomioon niiden puhtaasti tekninen luonne.

(61) Jäsenvaltio ei saisi osallistua tähän rahoitusvälineeseen samanaikaisesti kun se osallistuu unionin väliaikaiseen rahoitusvälineeseen, jonka tarkoituksena on auttaa tukea saavia jäsenvaltioita rahoittamaan muun muassa toimia unionin uusilla ulkorajoilla Schengenin raja- ja viisumisäännöstön täytäntöön panemiseksi ja ulkorajavalvonnan harjoittamiseksi.

(62) Islannin ja Norjan osalta tällä asetuksella kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joita tarkoitetaan Euroopan unionin neuvoston sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välisessä sopimuksessa viimeksi mainittujen osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen[51] ja jotka kuuluvat neuvoston päätöksen 1999/437/EY[52] 1 artiklan A ja B kohdassa tarkoitettuun alaan.

(63) Sveitsin osalta tällä asetuksella kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joita tarkoitetaan Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisessä sopimuksessa Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen[53] ja jotka kuuluvat päätöksen 1999/437/EY 1 artiklan A ja B kohdassa, tarkasteltuna yhdessä neuvoston päätöksen 2008/146/EY[54] 3 artiklan kanssa, tarkoitettuun alaan.

(64) Liechtensteinin osalta tällä asetuksella kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joita tarkoitetaan Euroopan unionin, Euroopan yhteisön, Sveitsin valaliiton ja Liechtensteinin ruhtinaskunnan välisessä pöytäkirjassa Liechtensteinin ruhtinaskunnan liittymisestä Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton väliseen sopimukseen Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen[55] ja

---

49 EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1.
50 EUVL L 55, 28.2.2011, s. 13.
51 EYVL L 176, 10.7.1999, s. 36.
52 Neuvoston päätös 1999/437/EY, tehty 17 päivänä toukokuuta 1999, tietyistä Euroopan unionin neuvoston, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä viimeksi mainittujen osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen tehdyn sopimuksen yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä (EYVL L 176, 10.7.1999, s. 31).
53 EUVL L 53, 27.2.2008, s. 52.
54 Neuvoston päätös 2008/146/EY, tehty 28 päivänä tammikuuta 2008, Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisen, Sveitsin valaliiton osallistumista Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen koskevan sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (EUVL L 53, 27.2.2008, s. 1).
55 EUVL L 160, 18.6.2011, s. 21.

jotka kuuluvat päätöksen 1999/437/EY 1 artiklan A ja B kohdassa, tarkasteltuna yhdessä neuvoston päätöksen 2011/350/EU[56] 3 artiklan kanssa, tarkoitettuun alaan.

(65) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevan 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän asetuksen hyväksymiseen, asetus ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan. Koska tällä asetuksella kehitetään Schengenin säännöstöä, Tanskan olisi päätettävä mainitun pöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun neuvosto on hyväksynyt tämän asetuksen, saattaako se asetuksen osaksi kansallista lainsäädäntöään.

(66) Tällä asetuksella kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Irlanti ei osallistu neuvoston päätöksen 2002/192/EY[57] mukaisesti. Irlanti ei siten osallistu tämän asetuksen antamiseen, se ei sido Irlantia eikä sitä sovelleta Irlantiin.

(67) On asianmukaista yhdenmukaistaa tämän välineen soveltamiskausi vastaamaan neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o .../... [monivuotista rahoituskehystä koskeva asetus][58] soveltamiskautta,

OVAT HYVÄKSYNEET TÄMÄN ASETUKSEN:

I LUKU

YLEISET SÄÄNNÖKSET

1 artikla

Kohde

1. Tällä asetuksella perustetaan rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline, jäljempänä ’rahoitusväline’, osana yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoa, jäljempänä ’rahasto’.

2. Rahasto perustetaan tällä asetuksella yhdessä asetuksen (EU) .../...[59] [tullitarkastuslaiterahasto] kanssa, jolla perustetaan osana [yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoa] tullitarkastuslaitteiden rahoitusväline.

3. Siinä vahvistetaan rahoitusvälineen tavoitteet, talousarvio vuosiksi 2021–2027, unionin rahoituksen muodot ja rahoitusta koskevat säännöt.

2 artikla

Määritelmät

Tässä asetuksessa tarkoitetaan

---

[56] Neuvoston päätös 2011/350/EU, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2011, Liechtensteinin ruhtinaskunnan liittymisestä Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton väliseen sopimukseen, joka koskee Sveitsin valaliiton osallistumista Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen, Euroopan unionin, Euroopan yhteisön, Sveitsin valaliiton ja Liechtensteinin ruhtinaskunnan välillä tehtävän pöytäkirjan tekemisestä Euroopan unionin puolesta, siltä osin kuin kyse on tarkastusten poistamisesta sisärajoilta ja henkilöiden liikkumisesta rajojen yli (EUVL L 160, 18.6.2011, s. 19).

[57] Neuvoston päätös 2002/192/EY, tehty 28 päivänä helmikuuta 2002, Irlannin pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin (EYVL L 64, 7.3.2002, s. 20).

[58] EUVL L […], […], s.

[59] EUVL L […], […], s.

1) ’rahoitusta yhdistävällä toimella’ unionin talousarviosta tuettavia toimia, muun muassa varainhoitoasetuksen 2 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettuja rahoitusta yhdistäviä välineitä, joiden tarkoituksena on yhdistää sekä unionin talousarviosta rahoitettavia tukimuotoja, joita ei makseta takaisin, ja/tai rahoitusvälineitä että kehitysrahoituslaitosten tai muiden julkisten rahoituslaitosten sekä kaupallisten rahoituslaitosten ja sijoittajien rahoittamia, takaisin maksettavia tukimuotoja;

2) ’rajanylityspaikalla’ toimivaltaisten viranomaisten ulkorajojen ylitykseen hyväksymää ylityspaikkaa, josta on ilmoitettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 2016/399[60] 2 artiklan 8 kohdan mukaisesti;

3) ’Euroopan yhdennetyllä rajaturvallisuudella’ asetuksen (EU) 2016/1624 4 artiklassa lueteltuja komponentteja;

4) ’ulkorajoilla’ jäsenvaltioiden rajoja: maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, merirajoja, lentoasemia sekä joki-, meri- ja järviliikenteen satamia, joihin sovelletaan ulkorajojen ylittämistä koskevaa unionin lainsäädäntöä, mukaan luettuina ne sisärajat, joilla tarkastuksia ei ole vielä poistettu;

5) ’ulkorajaosuudella’ jäsenvaltion maa- tai meriulkorajaa kokonaisuudessaan tai osittain sellaisena kuin se on määritelty asetuksessa (EU) N:o 1052/2013;

6) ’hotspot-alueella’ asetuksen (EU) 2016/1624 2 artiklan 10 alakohdassa määriteltyä hotspot-aluetta;

7) ’sisärajoilla, joilla tarkastuksia ei ole vielä poistettu’:

   a) yhteistä rajaa Schengenin säännöstöä täysimääräisesti soveltavan jäsenvaltion ja sellaisen jäsenvaltion välillä, jonka on määrä soveltaa Schengenin säännöstöä täysimääräisesti liittymisasiakirjansa mukaisesti, mutta jonka osalta asianomainen neuvoston päätös, jossa se valtuutetaan soveltamaan säännöstöä täysimääräisesti, ei ole vielä tullut voimaan;

   b) yhteistä rajaa kahden sellaisen jäsenvaltion välillä, joiden on määrä soveltaa Schengenin säännöstöä täysimääräisesti liittymisasiakirjansa mukaisesti, mutta joiden osalta asianomainen neuvoston päätös, jossa ne valtuutetaan soveltamaan säännöstöä täysimääräisesti, ei ole vielä tullut voimaan.

3 artikla

Rahoitusvälineen tavoitteet

1. Rahoitusväline on osa yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoa ja sen toimintapoliittisena tavoitteena on varmistaa vahva ja tehokas Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus ulkorajoilla samalla, kun suojataan henkilöiden vapaa liikkuvuus unionin sisällä unionin perusoikeuksiin sitoutumisen mukaisesti ja edistetään siten turvallisuuden korkean tason varmistamista unionissa.

2. Edellä 1 kohdassa säädetyn toimintapoliittisen tavoitteen puitteissa rahoitusvälineellä edistetään seuraavia erityistavoitteita:

   a) tuetaan eurooppalaisen raja- ja merivartioston ulkorajoilla toteuttamaa yhdennettyä eurooppalaista rajaturvallisuutta, josta vastaavat yhdessä Euroopan raja- ja

[60] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL L 77, 23.3.2016, s. 1).

merivartiovirasto ja rajavalvonnasta vastaavat kansalliset viranomaiset, laillisten rajanylitysten helpottamiseksi, laittoman maahanmuuton ja rajatylittävän rikollisuuden ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi ja muuttovirtojen hallitsemiseksi tehokkaalla tavalla;

b) tuetaan yhteistä viisumipolitiikkaa laillisen matkustamisen helpottamiseksi ja ehkäistään muuttoliike- ja turvallisuusriskejä.

3. Edellä 2 kohdassa säädettyjen erityistavoitteiden puitteissa rahoitusväline pannaan täytäntöön toteuttamalla liitteessä II lueteltuja toimenpiteitä.

4 artikla

Tuen soveltamisala

1. Edellä 3 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden puitteissa ja liitteessä II lueteltujen täytäntöönpanotoimenpiteiden mukaisesti rahoitusvälineestä tuetaan erityisesti liitteessä III lueteltuja toimia.

2. Tämän asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi rahoitusvälineestä voidaan tarvittaessa tukea liitteessä III tarkoitettujen unionin painopisteiden mukaisia kolmansiin maihin liittyviä ja kolmansissa maissa toteutettavia toimia 5 artiklan mukaisesti.

3. Seuraavat toimet eivät ole tukikelpoisia:

a) liitteessä III olevan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetut toimet niillä sisärajoilla, joilla tarkastuksia ei ole vielä poistettu;

b) toimet, jotka liittyvät asetuksessa (EU) 2016/399 tarkoitettuun sisärajoilla tehtävien tarkastusten väliaikaiseen ja poikkeukselliseen palauttamiseen;

c) tavaroiden tarkastuksen osalta:

1) toimet, joiden yksinomainen tarkoitus tai vaikutus on tavaroiden tarkastus;

2) laitteiden osto, ylläpito tai parantaminen, lukuun ottamatta liikennevälineitä, jonka yhtenä tarkoituksena tai vaikutuksena on tavaroiden tarkastus;

3) muut tämän asetuksen mukaiset toimet, joiden pääasiallinen tarkoitus tai vaikutus on tavaroiden tarkastus.

Jos kyseessä on hätätilanne, tässä kohdassa tarkoitetut toimet, jotka eivät ole tukikelpoisia, voidaan katsoa tukikelpoisiksi.

5 artikla

Osallistumiskelpoiset yhteisöt

1. Osallistumiskelpoisiin yhteisöihin voivat kuulua seuraavat:

a) oikeussubjektit, jotka ovat sijoittautuneet johonkin seuraavista maista:

i) jäsenvaltio tai siihen sidoksissa oleva merentakainen maa tai alue;

ii) työohjelmassa mainittu kolmas maa siinä säädetyin edellytyksin;

b) mikä tahansa unionin oikeuden mukaisesti perustettu oikeussubjekti tai mikä tahansa kansainvälinen organisaatio.

2. Luonnolliset henkilöt eivät ole osallistumiskelpoisia.

3. Oikeussubjektit, jotka ovat sijoittautuneet johonkin kolmanteen maahan, ovat poikkeustapauksissa osallistumiskelpoisia, jos tämä on tarpeen tietyn toimen tavoitteiden saavuttamiseksi.

4. Oikeussubjektit, jotka osallistuvat vähintään kahden riippumattoman yhteisön muodostamiin yhteenliittymiin, jotka ovat sijoittautuneet eri jäsenvaltioihin tai kyseisiin jäsenvaltioihin sidoksissa oleviin merentakaisiin maihin ja alueille tai kolmansiin maihin, ovat osallistumiskelpoisia.

II LUKU

RAHOITUS- JA TÄYTÄNTÖÖNPANOKEHYS

1 JAKSO

YHTEISET SÄÄNNÖKSET

6 artikla

Yleiset periaatteet

1. Tämän asetuksen nojalla myönnettävä tuki täydentää kansallisia, alueellisia ja paikallisia toimia ja tuo lisäarvoa tämän asetuksen tavoitteisiin.

2. Komissio ja jäsenvaltiot varmistavat, että tämän asetuksen nojalla myönnetty tuki ja jäsenvaltioiden myöntämä tuki ovat yhdenmukaisia unionin asiaankuuluvien toimien, politiikkojen ja painopisteiden kanssa ja että ne täydentävät unionin muita rahoitusvälineitä.

3. Rahoitusvälinettä hallinnoidaan suoraan, välillisesti tai yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa varainhoitoasetuksen 62 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdan mukaisesti.

7 artikla

Talousarvio

1. Rahoitusvälineen täytäntöönpanoon varatut määrärahat vuosiksi 2021–2027 ovat 8 018 000 000 euroa käypinä hintoina.

2. Määrärahat käytetään seuraavasti:

   a) yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoitaviin ohjelmiin osoitetaan 4 811 000 000 euroa, joista 157 200 000 euroa osoitetaan 16 artiklassa tarkoitettuun yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoitavaan erityiseen kauttakulkujärjestelyyn;

   b) temaattiseen rahoitusvälineeseen osoitetaan 3 207 000 000 euroa.

3. Enintään 0,52 prosenttia määrärahoista osoitetaan komission aloitteesta annettavaan tekniseen apuun rahoitusvälineen täytäntöönpanoa varten.

4. Schengenin säännöstön määräysten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen osallistuvien maiden osallistumista koskevan luonteen ja yksityiskohtaisten sääntöjen määrittämiseksi toteutetaan järjestelyjä maiden assosiaatiosopimusten asiaa koskevien

määräysten mukaisesti. Näiden maiden rahoitusosuudet lisätään 1 kohdassa tarkoitettuihin unionin talousarviosta saataviin kokonaismäärärahoihin.

8 artikla

Temaattisen rahoitusvälineen täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

1. Edellä 7 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetut määrärahat osoitetaan joustavasti temaattisen rahoitusvälineen kautta käyttäen yhteistyöhön perustuvaa, suoraa tai välillistä hallinnointia työohjelmissa esitetyn mukaisesti. Temaattisesta rahoitusvälineestä saatava rahoitus käytetään sen seuraaviin osiin:

   a) erityistoimet;

   b) unionin toimet ja

   c) hätäapu.

   Komission aloitteesta annettavaa teknistä apua on myös tuettava temaattisen rahoitusvälineen määrärahoista.

2. Temaattisesta rahoitusvälineestä saatava rahoitus osoitetaan painopisteisiin, joilla on suuri lisäarvo unionille, tai ne käytetään kiireellisiin tarpeisiin liitteessä II esitettyjen sovittujen unionin painopisteiden mukaisesti.

3. Jos temaattisesta rahoitusvälineestä myönnetään jäsenvaltioille rahoitusta, jota hallinnoidaan suoraan tai välillisesti, on varmistettava, ettei komissio ole antanut valituista hankkeista perusteltua lausuntoa SEUT-sopimuksen 258 artiklassa tarkoitetusta rikkomisesta, joka vaarantaa menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden tai hankkeiden toteuttamisen.

4. Jos temaattisesta rahoitusvälineestä myönnetään jäsenvaltioille rahoitusta, jota hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, komission on asetuksen (EU) N:o .../... [yhteisiä säännöksiä koskeva asetus] 18 artiklaa ja 19 artiklan 2 kohtaa sovellettaessa arvioitava, antaako komissio suunnitelluista valituista toimista perustellun lausunnon SEUT-sopimuksen 258 artiklassa tarkoitetusta rikkomisesta, joka vaarantaa menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden tai hankkeiden toteuttamisen.

5. Komissio vahvistaa kokonaismäärän, joka on käytettävissä temaattiseen rahoitusvälineeseen unionin talousarvion vuotuisista määrärahoista.

6. Komissio hyväksyy varainhoitoasetuksen 110 artiklassa tarkoitetut rahoituspäätökset temaattisen rahoitusvälineen osalta ja määrittää tuettavat tavoitteet ja toimet sekä määrät kullekin sen 1 kohdassa tarkoitetulle osalle. Rahoituspäätöksissä esitetään tarvittaessa rahoitusta yhdistäviä toimia varten varattu kokonaismäärä.

7. Edellä 3 kohdassa tarkoitetun rahoituspäätöksen hyväksymisen jälkeen komissio voi vastaavasti muuttaa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoituja ohjelmia.

8. Rahoituspäätökset voivat olla yksi- tai monivuotisia ja ne voivat kattaa temaattisen rahoitusvälineen yhden tai useamman osan.

2 JAKSO

TUKI JA TÄYTÄNTÖÖNPANO YHTEISTYÖHÖN PERUSTUVAN HALLINNOINNIN KAUTTA

9 artikla

Soveltamisala

1. Tätä jaksoa sovelletaan 7 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin määrärahoihin ja lisävaroihin, joita hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa 8 artiklassa tarkoitetun temaattisen rahoitusvälineen osalta tehdyn komission päätöksen mukaisesti.

2. Tämän jakson mukaista tukea hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa varainhoitoasetuksen 63 artiklan ja asetuksen (EU) N:o .../... [yhteisiä säännöksiä koskeva asetus] mukaisesti.

10 artikla

Talousarviomäärärahat

1. Edellä 7 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetut varat osoitetaan jäsenvaltioiden toteuttamiin kansallisiin ohjelmiin, jäljempänä ’ohjelmat’, joita hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, seuraavasti:

   a) 4 009 000 000 euroa jäsenvaltioille liitteessä I olevien kriteereiden mukaisesti;

   b) 802 000 000 jäsenvaltioille ohjelmiin osoitettavien määrärahojen muuttamista varten 13 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

2. Jos 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua määrää ei osoiteta, jäljellä oleva määrä voidaan lisätä 7 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun määrään.

11 artikla

Yhteisrahoitusosuudet

1. Unionin talousarviosta maksettavan rahoituksen osuus hankkeen kaikista tukikelpoisista menoista on enintään 75 prosenttia.

2. Unionin talousarviosta maksettavan rahoituksen osuutta voidaan nostaa 90 prosenttiin erityistoimien puitteissa toteutettavien hankkeiden kaikista tukikelpoisista menoista.

3. Unionin talousarviosta maksettavan rahoituksen osuutta voidaan nostaa 90 prosenttiin liitteessä IV lueteltujen toimien kaikista tukikelpoisista menoista.

4. Unionin talousarviosta maksettavan rahoituksen osuutta voidaan nostaa 100 prosenttiin operatiivisen tuen, mukaan lukien erityisen kauttakulkujärjestelyn, kaikista tukikelpoisista menoista.

5. Unionin talousarviosta maksettavan rahoituksen osuutta voidaan nostaa 100 prosenttiin hätäavun kaikista tukikelpoisista menoista.

6. Ohjelman hyväksymistä koskevassa komission päätöksessä vahvistetaan yhteisrahoitusosuus ja tästä rahoitusvälineestä annettava tuen enimmäismäärä 1–5 kohdassa tarkoitettujen toimien tyyppien osalta.

7. Kunkin erityistavoitteen osalta komission päätöksessä vahvistetaan, sovelletaanko erityistavoitetta koskevaa yhteisrahoitusosuutta

a) kokonaismäärään, mukaan luettuina julkiset ja yksityiset rahoitusosuudet, vai

b) ainoastaan julkiseen rahoitusosuuteen.

12 artikla

Ohjelmat

1. Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että sen ohjelmassa olevat painopisteet ovat yhdenmukaisia rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan alan unionin painopisteiden ja haasteiden kanssa ja että niillä vastataan näihin painopisteisiin ja haasteisiin, ja että ne ovat täysin linjassa asianomaisen unionin säännöstön ja sovittujen unionin painopisteiden kanssa. Ohjelmiensa painopisteitä määrittäessään jäsenvaltioiden on varmistettava, että liitteessä II esitetyt täytäntöönpanotoimenpiteet otetaan riittävällä tavalla huomioon.

2. Komissio varmistaa, että Euroopan raja- ja merivartiovirasto ja tarvittaessa eu-LISA ovat mukana jäsenvaltioiden ohjelmien kehittämisprosessissa jo varhaisessa vaiheessa, sikäli kuin se kuuluu virastojen toimivaltaan.

3. Se kuulee Euroopan raja- ja merivartiovirastoa ohjelmaluonnoksista painottaen erityisesti operatiiviseen tukeen sisältyviä toimia 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti sen varmistamiseksi, että viraston ja jäsenvaltioiden rajaturvallisuutta koskevat toimet ovat yhdenmukaisia ja täydentäviä, ja että vältetään kaksoisrahoitus ja saavutetaan kustannustehokkuus.

4. Komissio voi antaa Euroopan raja- ja merivartiovirastolle ja tarvittaessa eu-LISAlle 5 jaksossa tarkoitetut seuranta- ja arviointitehtävät erityisesti sen varmistamiseksi, että rahoitusvälineen tuella toteutetut toimet noudattavat asianomaista unionin säännöstöä ja sovittuja unionin painopisteitä.

5. Tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvien suositusten hyväksymisen jälkeen asetuksen (EU) N:o 1053/2013 mukaisesti ja haavoittuvuusarviointien toteuttamisen yhteydessä annettujen suositusten hyväksymisen jälkeen asetuksen (EU) N:o 2016/1624 mukaisesti asianomaisen jäsenvaltion on tarkasteltava yhdessä komission kanssa asianmukaisinta tapaa vastata näihin suosituksiin tämän rahoitusvälineen tuella.

6. Komissio antaa tarvittaessa Euroopan raja- ja merivartioviraston tehtäväksi tarkastella asianmukaisinta tapaa vastata suosituksiin tämän rahoitusvälineen tuella.

7. Edellä 5 kohtaa täytäntöönpannessaan asianomaisen jäsenvaltion on asetettava ohjelmassa etusijalle toimenpiteet havaittujen puutteiden, erityisesti vakavien puutteiden korjaamiseksi, ja noudattamatta jättämistä koskevien arviointien johdosta toteutettavat toimet.

8. Kyseessä olevaa ohjelmaa on tarvittaessa muutettava 5 kohdassa tarkoitettujen suositusten huomioon ottamiseksi. Komissio voi hyväksyä tarkistetun ohjelman riippuen siitä, minkälainen vaikutus muutoksella on.

9. Yhteistyössä komission ja Euroopan raja- ja merivartioviraston kanssa, viraston toimivaltuuksien mukaisesti, ja niitä kuullen asianomainen jäsenvaltio voi kohdentaa ohjelmansa varat uudelleen, mukaan luettuina operatiiviseen tukeen osoitetut määrärahat, jotta se voisi vastata 5 kohdassa tarkoitettuihin suosituksiin, joilla on rahoitusvaikutuksia.

10. Jos jäsenvaltio päättää panna täytäntöön rahoitusvälineen tuella hankkeita kolmannen maan kanssa tai kolmannessa maassa, asianomaisen jäsenvaltion on kuultava komissiota ennen hankkeen käynnistämistä.

11. Jos jäsenvaltio päättää toteuttaa kolmannen maan kanssa tai kolmannessa maassa rahoitusvälineen tuella toimia, jotka liittyvät laittomien rajanylitysten seurantaan,

havaitsemiseen, tunnistamiseen, jäljittämiseen, estämiseen ja pysäyttämiseen tarkoituksena havaita, estää ja torjua laitonta maahanmuuttoa ja rajat ylittävää rikollisuutta sekä auttaa suojelemaan maahanmuuttajien henkeä ja pelastamaan maahanmuuttajia hengenmenetykseltä, sen on varmistettava, että se on ilmoittanut komissiolle kaikki kahden- tai monenväliset yhteistyösopimukset kyseisen kolmannen kanssa asetuksen (EU) N:o 1052/2013 20 artiklan mukaisesti.

12. Toimintavälineisiin, mukaan lukien kulkuneuvoihin, ja viestintäjärjestelmiin, joita tarvitaan tehokasta ja turvattua rajavalvontaa varten, ja jotka on hankittu tämän rahoitusvälineen tuella, sovelletaan seuraavaa:

a) ennen kuin käynnistetään prosessi toimintavälineiden, mukaan lukien kulkuneuvojen, ja viestintäjärjestelmien hankkimiseksi rahoitusvälineestä saatavalla tuella, jäsenvaltioiden on varmistettava, että kyseiset laitteet täyttävät Euroopan raja- ja merivartioviraston asettamat vaatimukset, jos niitä on, ja varmistettava Euroopan raja- ja merivartiovirastolta laitteiden tekniset eritelmät, jotta voidaan varmistaa eurooppalaisen raja- ja merivartioston käyttämien laitteiden yhteentoimivuus;

b) kaikki rajavalvontaan tarvittavat suuret toimintavälineet, kuten ilma- ja meriliikenteen kuljetus- ja valvontavälineet, jotka jäsenvaltio on hankkinut, on rekisteröitävä Euroopan raja- ja merivartioviraston kalustoreserviin, jotta nämä voidaan asettaa saataville asetuksen (EU) 2016/1624 39 artiklan 8 kohdan mukaisesti;

c) jäsenvaltiot voivat päättää hankkia rahoitusvälineen tuella laitteistoa monitavoitteisiin merioperaatioihin edellyttäen, että kansallisten viranomaisten käytössä olevia laitteita käytetään rajavalvontaoperaatioissa vuosittain vähintään 60 prosenttia kansallisiin tarkoituksiin käytetystä kokonaisajasta. Laitteet on rekisteröitävä Euroopan raja- ja merivartioviraston kalustoreserviin, jotta nämä omaisuuserät voidaan asettaa saataville asetuksen (EU) 2016/1624 39 artiklan 8 kohdan mukaisesti;

d) Euroopan raja- ja merivartioston johdonmukaisen voimavarojen kehittämissuunnitelman ja mahdollisten yhteisten hankintojen tukemiseksi jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle osana 27 artiklan mukaista raportointia monivuotinen suunnitelma laitteista, jotka aiotaan hankkia rahoitusvälineen puitteissa. Komissio toimittaa nämä tiedot Euroopan raja- ja merivartiovirastolle.

13. Tämän rahoitusvälineen tuella toteutettavan rajaturvallisuuden alan koulutuksen on perustuttava asianmukaiseen yhdenmukaistettuun ja laatuvarmistettuun eurooppalaiseen koulutukseen ja raja- ja merivalvonnan yhteisiin koulutusstandardeihin.

14. Jäsenvaltioiden on edistettävä erityisesti liitteessä IV lueteltuja toimia. Odottamattomiin tai uusiin olosuhteisiin reagoimiseksi tai rahoituksen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi komissiolle siirretään valta antaa delegoituja säädöksiä 29 artiklan mukaisesti, jotta se voi muuttaa liitettä IV.

15. Asetuksen (EU) N:o .../... [yhteisiä säännöksiä koskeva asetus] 17 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun ohjelmasuunnittelun on perustuttava liitteessä VI olevassa taulukossa 1 esitettyihin tukitoimityyppeihin.

13 artikla

Väliarviointi

1. Vuonna 2024 komissio osoittaa asianomaisten jäsenvaltioiden ohjelmiin 10 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun lisärahoituksen liitteessä I olevissa 1 kohdan c alakohdassa ja 2–11 kohdassa tarkoitettujen kriteereiden mukaisesti. Määrärahat perustuvat liitteessä I olevissa 1

kohdan c alakohdassa ja 2–11 kohdassa tarkoitettujen kriteereiden osalta tuoreimpiin käytössä oleviin tilastotietoihin. Rahoitus tulee voimaan varainhoitovuodesta 2025 alkavana jaksona.

2. Jos vähintään 10 prosentista 10 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetuista ohjelman alkuperäisistä määrärahoista ei ole tehty asetuksen (EU) N:o .../... [yhteisiä säännöksiä koskeva asetus] 85 artiklan mukaisesti toimitettua välimaksupyyntöä, asianomainen jäsenvaltio ei voi saada ohjelmaansa 1 kohdassa tarkoitettua lisärahoitusta.

3. Temaattisesta rahoitusvälineestä vuodesta 2025 alkaen jaettujen määrärahojen osalta on tarvittaessa otettava huomioon edistyminen asetuksen (EU) N:o .../... [yhteisiä säännöksiä koskeva asetus] 12 artiklassa tarkoitetun suoritusperusteisen kehyksen välitavoitteiden saavuttamisessa ja havaitut puutteet täytäntöönpanossa.

14 artikla

Erityistoimet

1. Erityistoimet ovat tämän asetuksen tavoitteiden mukaisia kansainvälisiä tai kansallisia hankkeita, joiden osalta yksi, useampi tai kaikki jäsenvaltiot voivat saada lisärahoitusta ohjelmiinsa.

2. Jäsenvaltiot voivat 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti lasketun osuuden lisäksi saada rahoitusta erityistoimiin edellyttäen, että se merkitään ohjelmassa erityistoimiin osoitetuksi rahoitukseksi ja käytetään edistämään tämän asetuksen tavoitteiden toteuttamista.

3. Rahoitusta ei saa käyttää muihin ohjelman toimiin paitsi asianmukaisesti perustelluissa olosuhteissa ja jos komissio hyväksyy sen ohjelman muuttamisen kautta.

15 artikla

Operatiivinen tuki

1. Operatiivinen tuki on osa jäsenvaltion määrärahoja, joka voidaan käyttää tukemaan viranomaisia, jotka vastaavat sellaisten tehtävien ja palvelujen suorittamisesta, jotka muodostavat unionin hyväksi suoritettavan julkisen palvelun.

2. Jäsenvaltio voi käyttää enintään 30 prosenttia sen ohjelmaan tämän rahoitusvälineen perusteella myönnetyistä määrärahoista rahoittaakseen operatiivista tukea viranomaisille, jotka vastaavat sellaisten tehtävien ja palvelujen suorittamisesta, jotka muodostavat unionin hyväksi suoritettavan julkisen palvelun.

3. Operatiivista tukea käyttävien jäsenvaltioiden on noudatettava unionin raja- ja viisumisäännöstöä.

4. Jäsenvaltioiden on perusteltava ohjelmassa ja 27 artiklassa tarkoitetuissa vuotuisissa tuloksellisuuskertomuksissa operatiivisen tuen käyttöä tämän asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ennen ohjelman hyväksymistä ja Euroopan raja- ja merivartioviraston kuulemisen jälkeen viraston toimivaltuuksien osalta 12 artiklan 3 kohdan mukaisesti komissio arvioi alkutilanteen niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat ilmoittaneet aikovansa käyttää operatiivista tukea ottaen huomioon kyseisten jäsenvaltioiden toimittamat tiedot, ja tarvittaessa tiedot, jotka ovat saatavilla Schengenin arviointien ja haavoittuvuusarviointien valossa sekä Schengenin arviointien ja haavoittuvuusarviointien jälkeen annetut suositukset.

5. Operatiivinen tuki keskitetään erityistehtäviin ja -palveluihin liitteessä VII esitetyn mukaisesti sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamista.

6. Odottamattomiin tai uusiin olosuhteisiin reagoimiseksi tai rahoituksen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi komissiolle siirretään valta antaa delegoituja säädöksiä 29 artiklan mukaisesti, jotta se voi muuttaa liitteessä VII olevia erityistehtäviä ja -palveluita.

16 artikla

Erityiselle kauttakulkujärjestelylle myönnettävä operatiivinen tuki

1. Rahoitusvälineestä myönnetään tukea menetettyjen kauttakulkuviisumimaksujen korvaamiseen ja ylimääräisiin kustannuksiin, joita aiheutuu asetuksen (EY) N:o 693/2003 ja asetuksen (EY) N:o 694/2003 mukaisen kauttakulkua helpottavaan asiakirjaan (FTD) ja rautateitse tapahtuvaa kauttakulkua helpottavaan asiakirjaan (FRTD) liittyvän järjestelyn täytäntöönpanosta.
2. Liettualle osoitetut määrärahat 7 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettua erityistä kauttakulkujärjestelyä varten asetetaan saataville operatiivisena lisätukena Liettualle liitteessä VII tarkoitettujen ohjelman operatiiviseen tukeen oikeutettujen toimien mukaisesti.
3. Poiketen siitä, mitä 15 artiklan 2 kohdassa säädetään, Liettua voi käyttää sille 7 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti osoitetut määrärahat operatiivisen tuen rahoittamiseen 15 artiklan 2 kohdassa määritellyn määrän lisäksi.
4. Komissio ja Liettua tarkastelevat tämän artiklan soveltamista uudelleen, jos tapahtuu muutoksia, jotka vaikuttavat erityisen kauttakulkujärjestelyn olemassaoloon tai toteutukseen.

3 JAKSO

TUKI JA TÄYTÄNTÖÖNPANO SUORAN JA VÄLILLISEN HALLINNOINNIN KAUTTA

17 artikla

Soveltamisala

Komissio panee tämän jakson mukaisen tuen täytäntöön suoraan varainhoitoasetuksen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti, tai se pannaan täytäntöön välillisesti saman artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti.

18 artikla

Unionin toimet

1. Unionin toimet ovat tämän asetuksen tavoitteiden mukaisia kansainvälisiä hankkeita tai unionin etujen kannalta erityisen tärkeitä hankkeita.
2. Komission aloitteesta rahoitusvälineestä voidaan rahoittaa unionin toimia, jotka koskevat 3 artiklassa tarkoitettuja tämän asetuksen tavoitteita liitteiden II ja III mukaisesti.
3. Unionin toimista voidaan myöntää rahoitusta missä tahansa varainhoitoasetuksessa vahvistetussa muodossa, erityisesti avustuksina, palkintoina ja hankintoina. Lisäksi niistä voidaan myöntää rahoitusta sellaisten rahoitusvälineiden avulla, jotka kuuluvat rahoitusta yhdistäviin toimiin.
4. Suoran hallinnoinnin kautta myönnettävät avustukset myönnetään ja niitä hallinnoidaan varainhoitoasetuksen [VIII osaston] mukaisesti.
5. Ehdotuksia arvioiva arviointikomitea voi koostua ulkopuolisista asiantuntijoista.
6. Riski, joka liittyy varojen perintään takaisin tuensaajilta, voidaan kattaa keskinäiseen vakuutusjärjestelmään suoritettavilla maksuilla, jotka katsotaan varainhoitoasetuksessa

tarkoitetuksi riittäväksi vakuudeksi. Asetuksen (EU) N:o .../... [takuurahastosta annetun asetuksen seuraaja] [X artiklan] säännöksiä sovelletaan.

19 artikla

Rahoitusta yhdistävät toimet

Tämän rahoitusvälineen puitteissa päätetyt rahoitusta yhdistävät toimet toteutetaan [InvestEU-asetuksen] ja varainhoitoasetuksen [X osaston] mukaisesti.

20 artikla

Tekninen apu komission tasolla

Rahoitusvälineestä voidaan tukea komission aloitteesta tai komission puolesta toteutettavia teknisen avun toimenpiteitä. Toimenpiteet voidaan rahoittaa täysimääräisesti.

21 artikla

Tarkastukset

Henkilöiden tai yhteisöjen, mukaan lukien muut kuin unionin toimielinten tai elinten valtuuttamat henkilöt ja yhteisöt, tekemät unionin rahoitusosuuden käyttöä koskevat tarkastukset muodostavat yleisen varmuuden perustan varainhoitoasetuksen 127 artiklan mukaisesti.

22 artikla

Tiedotus, viestintä ja julkisuus

1. Unionin rahoituksen saajien on ilmaistava rahoituksen alkuperä ja varmistettava unionin rahoituksen näkyvyys erityisesti kun ne tekevät tunnetuksi toimia ja niiden tuloksia tarjoamalla johdonmukaista, olennaista ja oikeasuhteista kohdennettua tietoa eri kohderyhmille, tiedotusvälineet ja suuri yleisö mukaan lukien.
2. Komissio toteuttaa tiedotus- ja viestintätoimia, jotka koskevat tätä rahoitusvälinettä ja sen toimia ja tuloksia. Tälle rahoitusvälineelle osoitetuilla taloudellisilla resursseilla tuetaan myös unionin poliittisia painopisteitä koskevaa komission tiedottamista sikäli kuin painopisteet liittyvät tämän asetuksen tavoitteisiin.

4 JAKSO
TUKI JA TÄYTÄNTÖÖNPANO YHTEISTYÖHÖN PERUSTUVAN, SUORAN JA VÄLILLISEN HALLINNOINNIN KAUTTA

23 artikla

Hätäapu

1. Rahoitusvälineestä myönnetään rahoitustukea kiireellisiin tarpeisiin ja erityistarpeisiin hätätilanteessa, joka johtuu äkillisestä ja poikkeuksellisesta paineesta, kun suuri tai suhteeton määrä kolmansien maiden kansalaisia on ylittänyt, ylittää tai odotetaan ylittävän yhden tai useamman jäsenvaltion ulkorajat erityisesti rajaosuuksilla, joilla vaikutuksen on todettu olevan sellainen, että se vaarantaa koko Schengen-alueen toimivuuden, tai mistä tahansa muusta tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta tilanteesta, johon liittyy äkillinen ja poikkeuksellinen paine, ja joka vaatii välitöntä toimintaa.

2. Hätäapua voidaan myöntää erillisvirastoihin suoraan myönnettävinä avustuksina.

3. Jäsenvaltioiden ohjelmiin voidaan 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti lasketun osuuden lisäksi osoittaa hätäapua edellyttäen, että se merkitään ohjelmassa hätäavuksi. Rahoitusta ei saa käyttää muihin ohjelman toimiin paitsi asianmukaisesti perustelluissa olosuhteissa ja jos komissio hyväksyy sen ohjelman muuttamisen kautta.

4. Suoran hallinnoinnin kautta myönnettävät avustukset myönnetään ja niitä hallinnoidaan varainhoitoasetuksen [VIII osaston] mukaisesti.

24 artikla

Kumulatiivinen, täydentävä ja yhdistetty rahoitus

1. Toimi, joka on saanut rahoitusta rahoitusvälineestä, voi saada rahoitusta myös muusta unionin ohjelmasta, mukaan lukien yhteistyössä hallinnoitavista rahastoista, edellyttäen, että rahoitusosuudet eivät kata samoja kuluja. Kunkin rahoitusta myöntävän unionin ohjelman sääntöjä sovelletaan sen toimeen osoitettavaan rahoitusosuuteen. Kumulatiivinen rahoitus ei saa ylittää toimen tukikelpoisia kokonaiskustannuksia ja unionin eri ohjelmista saatava tuki voidaan laskea määräsuhteessa tukiedellytykset vahvistavien asiakirjojen mukaisesti.

2. Toimet, joille on myönnetty huippuosaamismerkki, tai jotka täyttävät seuraavat kumulatiiviset vastaavat edellytykset:

   a) ne on arvioitu rahoitusvälineeseen perustuvan ehdotuspyynnön yhteydessä;

   b) ne täyttävät ehdotuspyynnössä esitetyt laatua koskevat vähimmäisvaatimukset;

   c) niitä ei voida rahoittaa kyseisen ehdotuspyynnön perusteella budjettirajoitusten takia, mutta

   ne voivat saada tukea Euroopan aluekehitysrahastosta, koheesiorahastosta, Euroopan sosiaalirahasto plussasta tai Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta asetuksen (EU) N:o .../... [yhteisiä säännöksiä koskeva asetus] 67 artiklan 5 kohdan ja asetuksen (EU) N:o .../... [yhteisen maatalouspolitiikan rahoitus, hallinnointi ja seuranta] 8 artiklan mukaisesti edellyttäen, että tällaiset toimet ovat yhdenmukaisia asianomaisen ohjelman tavoitteiden kanssa. Tukea myöntävän rahaston tai rahoitusvälineen sääntöjä sovelletaan.

5 JAKSO

SEURANTA, RAPORTOINTI JA ARVIOINTI

1 alajakso Yhteiset säännökset

25 artikla

Seuranta ja raportointi

1. Komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle tietoja tuloksellisuudesta liitteen V mukaisesti varainhoitoasetuksen 43 artiklan 3 kohdan h alakohdan i alakohdan iii alakohdasta johtuvaa raportointivelvollisuutta noudattaen.

2. Komissiolla on valta antaa delegoituja säädöksiä 29 artiklan mukaisesti liitteen V muuttamiseksi, jotta Euroopan parlamentille ja neuvostolle annettaviin tuloksellisuutta koskeviin tietoihin voidaan tehdä tarvittavat mukautukset.

3. Indikaattorit, joiden avulla raportoidaan rahoitusvälineen edistymisestä tämän asetuksen tavoitteiden saavuttamisessa, esitetään liitteessä VIII. Tuotosindikaattorien perustasona käytetään nollaa. Vuodelle 2024 asetettujen välitavoitteiden ja vuodelle 2029 asetettujen tavoitteiden on oltava kumulatiivisia.

4. Tulosraportointijärjestelmällä on varmistettava, että ohjelman toteuttamisen ja tulosten seurannassa käytettävät tiedot kerätään tehokkaasti, tuloksellisesti ja oikea-aikaisesti. Sitä varten unionin varojen saajille ja tarvittaessa jäsenvaltioille on asetettava oikeasuhteiset raportointivaatimukset.

5. Jotta voidaan varmistaa, että edistystä rahoitusvälineen tavoitteiden saavuttamisessa voidaan arvioida tehokkaasti, komissiolla on valta antaa delegoituja säädöksiä 29 artiklan mukaisesti liitteen VIII muuttamiseksi näin indikaattoreita voidaan tarvittaessa tarkastella uudelleen ja täydentää; ja tätä asetusta voidaan täydentää seuranta- ja arviointikehyksen perustamista, mukaan luettuna jäsenvaltioiden toimittamia tietoja, koskevilla säännöksillä.

26 artikla

Arviointi

1. Komissio suorittaa tämän asetuksen, mukaan lukien tämän rahoitusvälineen mukaisesti toteutettujen toimien, väliarvioinnin ja jälkiarvioinnin.

2. Väliarviointi ja jälkiarviointi on suoritettava oikea-aikaisesti, jotta niitä voidaan hyödyntää päätöksenteossa asetuksen (EU) N:o …/.... [yhteisiä säännöksiä koskeva asetus] 40 artiklassa vahvistetun aikataulun mukaisesti.

2 alajakso Yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia koskevat säännöt

27 artikla

Vuotuiset tuloksellisuuskertomukset

1. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle 15 päivään helmikuuta 2023 mennessä ja tämän jälkeen vuosittain samaan päivään mennessä vuoteen 2031 saakka asetuksen (EU) N:o .../... [yhteisiä säännöksiä koskeva asetus] 36 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu vuotuinen tuloksellisuuskertomus. Vuonna 2023 toimitetun kertomuksen on katettava ohjelman täytäntöönpano 30 päivään kesäkuuta 2022 saakka.

2. Vuotuisessa tuloksellisuuskertomuksessa on oltava erityisesti tiedot seuraavista:

   a) edistyminen ohjelman täytäntöönpanossa ja välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisessa ottaen huomioon viimeisimmät tiedot asetuksen (EU) N:o .../... [yhteisiä säännöksiä koskeva asetus] 37 artiklan mukaisesti;

   b) ohjelman tuloksellisuuteen vaikuttavat tekijät ja niiden korjaamiseksi toteutetut toimenpiteet;

   c) rahoitusvälineestä tuettujen toimien ja unionin muista rahastoista, erityisesti kolmansissa maissa olevista tai niihin liittyvistä rahastoista, myönnettävän tuen välinen täydentävyys;

d) ohjelman rahoitusosuus asiaa koskevan unionin säännöstön ja toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoon;

e) viestintä- ja näkyvyystoimien toteuttaminen;

f) mahdollistavien edellytysten täyttyminen ja niiden soveltaminen koko ohjelmakauden ajan.

3. Komissio voi esittää huomautuksia vuotuisesta tuloksellisuuskertomuksesta kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta. Jos komissio ei esitä huomautuksia tässä määräajassa, kertomus katsotaan hyväksytyksi.

4. Tämän artiklan täytäntöönpanon yhdenmukaisten edellytysten varmistamiseksi komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksen, jossa vahvistetaan vuotuisen tuloksellisuuskertomuksen malli. Tämä täytäntöönpanosäädös hyväksytään 30 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua neuvoa-antavaa menettelyä noudattaen.

28 artikla

Seuranta ja raportointi

1. Asetuksen (EU) N:o .../... [yhteisiä säännöksiä koskeva asetus] IV osaston mukaisen seurannan ja raportoinnin on perustuttava liitteessä VI olevissa taulukoissa 1, 2 ja 3 esitettyihin tukitoimityyppeihin. Odottamattomiin tai uusiin olosuhteisiin reagoimiseksi tai rahoituksen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi komissiolla on valta antaa 29 artiklan mukaisesti delegoituja säädöksiä liitteen VI muuttamiseksi.

2. Yhteisiä indikaattoreita on käytettävä asetuksen (EU) N:o .../... [yhteisiä säännöksiä koskeva asetus] 12 artiklan 1 kohdan, 17 artiklan ja 37 artiklan mukaisesti.

III LUKU

SIIRTYMÄ- JA LOPPUSÄÄNNÖKSET

29 artikla

Siirretyn säädösvallan käyttäminen

1. Komissiolle siirrettyä valtaa antaa delegoituja säädöksiä koskevat tässä artiklassa säädetyt edellytykset.

2. Siirretään komissiolle 31 päivään joulukuuta 2028 saakka 12, 15, 25 ja 28 artiklassa tarkoitettu valta antaa delegoituja säädöksiä.

3. Euroopan parlamentti tai neuvosto voi milloin tahansa peruuttaa 12, 15, 25 ja 28 artiklassa tarkoitetun säädösvallan siirron. Peruuttamispäätöksellä lopetetaan kyseisessä päätöksessä mainittu säädösvallan siirto. Peruuttaminen tulee voimaan sitä päivää seuraavana päivänä, jona sitä koskeva päätös julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*, tai jonakin myöhempänä, kyseisessä päätöksessä mainittuna päivänä. Peruuttamispäätös ei vaikuta jo voimassa olevien delegoitujen säädösten pätevyyteen.

4. Ennen kuin komissio hyväksyy delegoidun säädöksen, se kuulee kunkin jäsenvaltion nimeämiä asiantuntijoita paremmasta lainsäädännöstä 13 päivänä huhtikuuta 2016 tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa vahvistettujen periaatteiden mukaisesti.

5. Heti kun komissio on antanut delegoidun säädöksen, komissio antaa sen tiedoksi yhtäaikaisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

6. Edellä olevan 12, 15, 25 ja 28 artiklan nojalla annettu delegoitu säädös tulee voimaan ainoastaan, jos Euroopan parlamentti tai neuvosto ei ole kahden kuukauden kuluessa siitä, kun asianomainen säädös on annettu tiedoksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle, ilmaissut vastustavansa sitä tai jos sekä Euroopan parlamentti että neuvosto ovat ennen mainitun määräajan päättymistä ilmoittaneet komissiolle, että ne eivät vastusta säädöstä. Euroopan parlamentin tai neuvoston aloitteesta tätä määräaikaa jatketaan kahdella kuukaudella.

30 artikla

Komiteamenettely

1. Komissiota avustaa turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston, sisäisen turvallisuuden rahaston ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen koordinointikomitea. Kyseinen komitea on asetuksessa (EU) N:o 182/2011 tarkoitettu komitea.

2. Jos tähän kohtaan viitataan, sovelletaan asetuksen (EU) N:o182/2011 4 artiklaa.

3. Jos komitea ei anna lausuntoa, komissio ei hyväksy ehdotusta täytäntöönpanosäädökseksi. Tätä ei sovelleta 27 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuun täytäntöönpanosäädökseen.

31 artikla

Siirtymäsäännökset

1. Tämä asetus ei estä jatkamasta tai muuttamasta toimia ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen puitteissa, joka perustettiin osana sisäisen turvallisuuden rahastoa vuosiksi 2014–2020 asetuksella (EU) N:o 515/2014, jota sovelletaan edelleen kyseisiin toimiin niiden päättymiseen saakka.

2. Rahoitusvälineen määrärahat voivat kattaa myös teknisen ja hallinnollisen avun menoja, jotka ovat tarpeen, jotta voidaan varmistaa siirtyminen rahoitusvälineen ja sen edeltäjän, ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen, joka perustettiin osana sisäisen turvallisuuden rahastoa vuosiksi 2014–2020 asetuksella (EU) N:o 515/2014, puitteissa hyväksyttyjen toimenpiteiden välillä.

32 artikla

Voimaantulo ja soveltaminen

Tämä asetus tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Sitä sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2021.

Tämä asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa perussopimusten mukaisesti.

Tehty Strasbourgissa

Euroopan parlamentin puolesta	*Neuvoston puolesta*
Puhemies	*Puheenjohtaja*

SÄÄDÖSEHDOTUKSEEN LIITTYVÄ RAHOITUSSELVITYS

1. PERUSTIEDOT EHDOTUKSESTA/ALOITTEESTA

1.1. Ehdotuksen/aloitteen nimi

1.2. Toimintalohko(t) *(ohjelmaklusteri)*

1.3. Ehdotuksen/aloitteen luonne

1.4. Ehdotuksen/aloitteen perustelut

1.5. Toiminnan ja sen rahoitusvaikutusten kesto

1.6. Hallinnointitapa (Hallinnointitavat)

2. HALLINNOINTI

2.1. Seuranta- ja raportointisäännöt

2.2. Hallinnointi- ja valvontajärjestelmä

2.3. Toimenpiteet petosten ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi

3. EHDOTUKSEN/ALOITTEEN ARVIOIDUT RAHOITUSVAIKUTUKSET

3.1. Kyseeseen tulevat monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeet ja menopuolen budjettikohdat

3.2. Arvioidut vaikutukset menoihin

3.2.1. Yhteenveto arvioiduista vaikutuksista menoihin

3.2.2. Arvioidut vaikutukset hallintomäärärahoihin

3.2.3. Ulkopuolisten tahojen rahoitusosuudet

3.3. Arvioidut vaikutukset tuloihin

SÄÄDÖSEHDOTUKSEEN LIITTYVÄ RAHOITUSSELVITYS

1. PERUSTIEDOT EHDOTUKSESTA/ALOITTEESTA

1.1. Ehdotuksen/aloitteen nimi

Ehdotus asetukseksi rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi

1.2. Toimintalohko(t) *(ohjelmaklusteri)*

Otsake 4 (Muuttoliike ja rajaturvallisuus) Osasto 11. Rajaturvallisuus

1.3. Ehdotus/aloite liittyy

☑ **uuteen toimeen**

☐ **uuteen toimeen, joka perustuu pilottihankkeeseen tai valmistelutoimeen**[61]

☐ **käynnissä olevan toimen jatkamiseen**

☐ **yhden tai useamman toimen sulauttamiseen tai uudelleen suuntaamiseen johonkin toiseen/uuteen toimeen.**

1.4. Ehdotuksen/aloitteen perustelut

1.4.1. Tarpeet, joihin ehdotuksella/aloitteella vastataan lyhyellä tai pitkällä aikavälillä sekä aloitteen yksityiskohtainen toteutusaikataulu

Euroopan muuttoliikeagendan keskeinen tavoite on laillisen matkustamisen helpottaminen ja laittoman muuttoliikkeen ja turvallisuuteen liittyvien riskien ehkäiseminen. Euroopan yhdennetyn rajavalvonnan strategiaa toteuttaa eurooppalainen raja- ja merivartiosto tiiviissä yhteistyössä osiensa eli Euroopan raja- ja merivartioviraston ja jäsenvaltioiden rajavartijoiden kanssa.

Komissio esitteli 14. maaliskuuta 2018 toimintapoliittisen lähestymistapansa yhteisen viisumipolitiikan mukauttamiseksi uusiin haasteisiin. Tähän kuuluu myös viisumitietojärjestelmän (VIS) oikeudellisen kehyksen tarkistaminen. Komissio esitteli myös lainsäädäntöehdotuksen, jolla puututaan nykyisiin vaihteleviin käytäntöihin jäsenvaltioissa ja varmistetaan, että viisumien myöntämistä koskevat säännöt voivat olla osa unionin takaisinottopolitiikkaa.

Schengen-alueen säilyttämiseksi ja vahvistamiseksi jäsenvaltiot ovat 6. huhtikuuta 2017 alkaen olleet velvollisia tekemään asiaankuuluvien tietokantojen käyttöön perustuvia järjestelmällisiä tarkastuksia EU:n ulkorajat ylittävistä EU:n kansalaisista. Komissio antoi lisäksi jäsenvaltioille suosituksen hyödyntää paremmin poliisitarkastuksia ja rajat ylittävää yhteistyötä. Kaikilla näillä politiikkatavoitteilla ja -toimilla mahdollistetaan se, että EU saavuttaa päätavoitteensa eli lujittaa toimivaa Schengen-aluetta, jolla ei suoriteta sisärajavalvontaa. Niiden taustalla on kuitenkin oltava riittävä EU:n rahoitus.

Jotta täysin yhdennetystä EU:n rajaturvallisuuden järjestelmästä saataisiin toimiva, on varmistettava, että Euroopan raja- ja merivartiovirasto on vahva ja kokonaan toimintakykyinen. Tämän vuoksi komissio ehdottaa, että perustetaan noin 10 000 rajavartijasta koostuva pysyvä rajavartiosto. Nämä rajavartijat saisivat tarvittavan

[61] Sellaisina kuin nämä on määritelty varainhoitoasetuksen 58 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa.

koulutuksen ja taloudellisen tuen, mikä kasvattaa kansallisten rajavartijoiden osaa eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta. Tämä merkittävä muutos voi aiheuttaa sen, että Euroopan raja- ja merivartioviraston tehtävää eurooppalaisen raja- ja merivartioston EU:n osana voi olla tarpeen mukauttaa.

Lisäksi EU:n rahoituksella pitäisi pystyä puuttumaan tilanteisiin, jotka johtuvat äkillisestä ja poikkeuksellisesta paineesta EU:n ulkorajoilla tai jotka vaativat välittömiä toimia ja joita ei voida hoitaa pelkästään jäsenvaltioiden yksin toteuttamilla toimilla.

Mahdollisiin tuleviin ehdotuksiin alalla sisältyy oma erillinen rahoitusselvitys, jota vastaavat varat voidaan kattaa joko tämän rahaston kokonaismäärärahoista tai muusta monivuotisessa rahoituskehyksessä saatavilla olevasta lisärahoituksesta, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta tulevaan politiikan kehitykseen.

1.4.2. EU:n osallistumisesta saatava lisäarvo (joka voi olla seurausta eri tekijöistä, kuten koordinoinnin paranemisesta, oikeusvarmuudesta tai toiminnan vaikuttavuuden tai täydentävyyden paranemisesta). EU:n osallistumisesta saatavalla lisäarvolla tarkoitetaan tässä kohdassa arvoa, jonka EU:n osallistuminen tuottaa sen arvon lisäksi, joka olisi saatu aikaan pelkillä jäsenvaltioiden toimilla.

Syyt siihen, miksi toimi toteutetaan EU:n tasolla (ennen toteutusta)

Ulkorajojen valvontaan liittyvät haasteet ovat kytköksissä toisiinsa ja luonteeltaan rajat ylittäviä, eivätkä jäsenvaltiot voi käsitellä niitä yksin asianmukaisella tavalla. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus), 80 artiklassa todetaan, että turvapaikka-asioita, muuttoliikettä ja ulkorajoja koskevat yhteiset politiikat perustuvat jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatteeseen. Tämän periaatteen taloudelliset vaikutukset pannaan täytäntöön EU:n rahoituksella. Yhdennetty EU:n ulkorajojen valvonta on tehokkain tapa jakaa nämä velvollisuudet ja niiden taloudelliset vaikutukset jäsenvaltioiden kesken oikeudenmukaisesti. EU:n rahoitus tällä alalla on välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa vahva ja tehokas yhdennetty rajavalvonta ja turvata samalla henkilöiden vapaa liikkuvuus Schengen-alueella. EU:n sisäasioiden toimien oikeusperusta on pääasiassa SEUT-sopimuksen V osasto (vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue): varmistaa henkilöiden tarkastukset ja tehokas valvonta ulkorajojen ylittämisen yhteydessä (SEUT-sopimuksen 77 artikla).

Odotettavissa oleva EU:n tason lisäarvo (toteutuksen jälkeen)

Jäsenvaltiot eivät voi käsitellä ulkorajojen valvontaa ja yhteistä viisumipolitiikkaa koskevia haasteita yksin asianmukaisella tavalla.

Sisärajatarkastusten poistamisen yhteydessä on toteutettava unionin ulkorajojen tehokkaaseen valvontaan tähtääviä yhteisiä toimenpiteitä sekä yhteistä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa. Tämä on tarpeen, jotta Schengen-alue voidaan pitää alueena, jonka sisärajoilla ei ole rajatarkastuksia, ja jotta voidaan estää muuttajien edelleen liikkuminen ja puuttua siihen. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 80 artiklassa todetaan, että turvapaikka-asioita, muuttoliikettä ja ulkorajoja koskevat yhteiset politiikat perustuvat jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatteeseen. Tämän periaatteen taloudelliset vaikutukset pannaan täytäntöön EU:n rahoituksella.

EU:n on tarkoitus olla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, jolla ei ole sisärajoja sen kansalaisille. Tänä päivänä terrorismi ja muut vakavat rikokset eivät

tunne valtioiden rajoja. Siksi on sekä EU:n että sen jäsenvaltioiden vastuulla luoda turvallisuuden alue, jossa niiden kansalaisia suojellaan täysin Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaisesti. Tältä osin perussopimuksissa otetaan huomioon tarve varmistaa korkea turvallisuustaso muun muassa ehkäisevillä toimenpiteillä sekä poliisi- ja oikeusviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välisen koordinoinnin ja yhteistyön avulla. Jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu rajojen valvonnasta ja turvallisuudesta, mutta ne eivät voi puuttua rajat ylittäviin uhkiin tehokkaasti yksin. Euroopan tasolla on saatava aikaan välineitä, joiden kautta jäsenvaltioiden viranomaiset ja tarvittaessa kansainväliset organisaatiot voivat tehdä yhdessä tehokasta työtä yhteisten haasteiden voittamiseksi.

1.4.3. Vastaavista toimista saadut kokemukset

Tässä ehdotuksessa otetaan huomioon rajaturvallisuutta ja viisumipolitiikkaa koskevien aiempien rahoitusvälineiden arviointien tulokset.

Nykyinen väline on arvioitu tarpeeksi laajaksi, jotta sillä voidaan puuttua rajaturvallisuuden ja viisumiasioiden alueiden moninaisiin kysymyksiin. Välineen ulkoista ulottuvuutta olisi lujitettava lisäämällä siihen riittävästi varoja, jotta voidaan kattaa sellainen yhteistyö kolmansissa maissa ja niiden kanssa, jolla voidaan tukea unionin tavoitteita rajaturvallisuuden alalla.

Arvioinnissa todettiin myös, että välineen toteuttamisessa tarvitaan lisää joustoa yhteistyöhön perustuvan, suoran ja välillisen hallinnoinnin sopivalla tasapainolla ja siten, ettei kokonaismäärärahojen hallinnointitavasta päätetä ohjelmakauden alussa. Tämän ansiosta varoja voidaan myös ohjata unionin painopisteisiin sekä kiireellisiin haasteisiin, joita ei aina voida ennustaa tai suunnitella alusta lähtien.

Arvioinnissa käsiteltiin myös yksinkertaistamista ja erityisesti tarvetta vahvistaa ohjelmasuunnittelulle, raportoinnille ja varainhoidolle yhteiset säännöt ja yhdenmukaistaa sisäasioiden rahastot EU:n vastaavien rahoitusvälineiden kanssa.

Nykyistä yhteistä seuranta- ja arviointikehystä olisi käytettävä perustana ja kehitettävä edelleen siten, että välineen tulossuuntautuneisuus paranee sekä välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisessa etenemisestä raportoidaan paremmin ja useammin.

1.4.4. Yhteensopivuus muiden kyseeseen tulevien välineiden kanssa ja mahdolliset synergiaedut

Useista muista EU:n rahoitusvälineistä tuetaan toimia, jotka täydentävät tästä välineestä aikanaan rahoitettavia toimia.

Ensinnäkin tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineestä tuetaan yhdessä tämän välineen kanssa EU:n ulkorajoilla toimia, joiden tarkoituksena on varmistaa turvallisuuden korkea taso unionissa. Tällä välineellä keskitytään henkilöiden valvontaan, kun taas tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineellä edistetään tavaroiden valvontaa. Tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineestä rahoitetaan kaikki laitteet, joiden käyttötarkoituksista vähintään yksi on tullitarkastukset, kuljetusvälineitä lukuun ottamatta. Myös rajaturvallisuus voi sisältyä käyttötarkoituksiin, minkä ansiosta rahastot täydentävät toisiaan.

Turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston kanssa syntyy uusia yhteisvaikutuksia. Tästä välineestä tuetaan muuttoliikkeen hallintaa osana rajavalvontaa, kun taas

turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta tuetaan uudelleensijoittamista ja palauttamismenettelyjä.

Lisäksi tästä välineestä tuetaan asiaan liittyvien turvallisuustutkimusten tulosten jatkotoimia tukemalla niiden käytännön soveltamista ja käyttämistä.

Tämän välineen ulkoista ulottuvuutta koskevan osion perusteella tuetaan kolmansissa maissa toteutettavia ja niihin liittyviä toimia, jotka ovat ensisijaisesti EU:n etujen ja tavoitteiden mukaisia, vaikuttavat suoraan EU:hun ja sen jäsenvaltioihin ja varmistavat jatkuvuuden EU:n alueella toteutettavien toimien kanssa. Tätä rahoitusta suunnitellaan ja se toteutetaan johdonmukaisesti EU:n ulkoisen toiminnan ja ulkopolitiikan kanssa esimerkiksi edellyttämällä, että jäsenvaltiot kuulevat komissiota ennen kuin ne toteuttavat toimia kolmansissa maissa tai niiden kanssa.

EU:n rahoituksen avulla saadaan myös aikaan yhteisvaikutusta merivalvonnan ja -turvallisuuden alalla, sillä tämä väline mahdollistaa muun muassa monikäyttöisten toiminta- ja kuljetusvälineiden hankinnan. Tämän ansiosta tarjolla oleva rahoitus voidaan maksimoida ja merellisestä ulottuvuudesta vastaavien viranomaisten välistä yhteistyötä voidaan edistää.

1.5. Toiminnan ja sen rahoitusvaikutusten kesto

☑ **kesto on rajattu**

– ☑ alkaa 1.1.2021 ja päättyy 31.12.2027

– ☑ Rahoitusvaikutukset koskevat maksusitoumusmäärärahojen osalta vuosia 2021–2027 ja maksumäärärahojen osalta vuosia vuodesta 2021 alkaen.

☐ **kestoa ei ole rajattu**

– käynnistysvaihe alkaa vuonna VVVV ja päättyy vuonna VVVV,

– minkä jälkeen toteutus täydessä laajuudessa.

1.6. Hallinnointitapa (Hallinnointitavat)[62]

☑ **Suora hallinnointi**, jonka komissio toteuttaa käyttämällä

– ☑ yksiköitään, myös unionin edustustoissa olevaa henkilöstöään

– ☐ toimeenpanovirastoja[63]

☑ **Hallinnointi yhteistyössä** jäsenvaltioiden kanssa

☑ **Välillinen hallinnointi**, jossa täytäntöönpanotehtäviä on siirretty

– ☑ kolmansille maille tai niiden nimeämille elimille;

– ☑ kansainvälisille järjestöille ja niiden erityisjärjestöille (tarkennettava);

– ☑ Euroopan investointipankille tai Euroopan investointirahastolle;

– ☑ varainhoitoasetuksen 70 ja 71 artiklassa tarkoitetuille elimille;

– ☑ julkisoikeudellisille yhteisöille;

– ☑ sellaisille julkisen palvelun tehtäviä hoitaville yksityisoikeudellisille elimille, jotka antavat riittävät rahoitustakuut;

– ☑ sellaisille jäsenvaltion yksityisoikeuden mukaisille elimille, joille on annettu tehtäväksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden täytäntöönpano ja jotka antavat riittävät rahoitustakuut;

– ☐ henkilöille, joille on annettu tehtäväksi toteuttaa SEU-sopimuksen V osaston mukaisia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan erityistoimia ja jotka nimetään asiaa koskevassa perussäädöksessä.

– *Jos käytetään useampaa kuin yhtä hallinnointitapaa, olisi annettava lisätietoja kohdassa ”Huomautukset”.*

Huomautukset

Ehdotettua välinettä hallinnoidaan suoraan, välillisesti tai yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Suurin osa määrärahoista kohdennetaan kansallisiin ohjelmiin yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa. Loppuosa kohdennetaan temaattiseen rahoitusvälineeseen ja voidaan käyttää erityistoimiin (jotka jäsenvaltiot toteuttavat kansallisesti tai yli rajojen), unionin toimiin (suora/välillinen hallinnointi), hätäapuun (hallinnointi suoraan, välillisesti tai yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa), siirtoihin ja

[62] Tarkemmat kuvaukset eri hallinnointitavoista ja viittaukset varainhoitoasetukseen ovat saatavilla budjettipääosaston verkkosivuilla osoitteessa https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx

[63] Ohjelma voidaan (osittain) siirtää toimeenpanoviraston hallinnoitavaksi kustannushyötyanalyysin tulosten ja tähän liittyvien päätösten perusteella. Ohjelman toteuttamiseen komissiossa ja toimeenpanovirastossa liittyviä hallintomäärärahoja mukautetaan vastaavasti.

uudelleensijoittamiseen (hallinnointi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa) ja Euroopan muuttoliikeverkostoon (suora hallinnointi).

Komission aloitteesta annettava tekninen apu toteutetaan suoralla hallinnoinnilla.

2. HALLINNOINTI

2.1. Seuranta- ja raportointisäännöt

Ilmoitetaan sovellettavat aikavälit ja edellytykset.

Suora/välillinen hallinnointi:

Komissio seuraa toimien toteuttamista suoraan niiden järjestelyjen mukaisesti, jotka on kuvattu asianomaisissa avustussuunnitelmissa, soveltuvin osin kansainvälisten organisaatioiden kanssa tehdyissä delegoiduissa sopimuksissa ja tuensaajien kanssa tehdyissä sopimuksissa.

Hallinnointi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa:

Kukin jäsenvaltio vahvistaa ohjelmaansa varten hallinnointi- ja valvontajärjestelmän ja varmistaa seurantajärjestelmän ja indikaattoreita koskevien tietojen laadun ja luotettavuuden yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisesti. Toteuttamisen nopean aloittamisen helpottamiseksi seuraavalla ohjelmakaudella on mahdollista jatkaa hyvin toimivien hallinnointi- ja valvontajärjestelmien käyttöä.

Jäsenvaltioita kehotetaan perustamaan tätä varten seurantakomitea, johon komissio osallistuu neuvoa-antavassa ominaisuudessa. Seurantakomitea kokoontuu vähintään kerran vuodessa. Se tarkastelee kaikkia kysymyksiä, jotka vaikuttavat siihen, miten ohjelman tavoitteiden saavuttamisessa edistytään.

Jäsenvaltioiden on lähetettävä vuotuinen tuloksellisuuskertomus, jossa olisi esitettävä tietoja ohjelman toteuttamisen etenemisestä sekä välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisesta. Siinä olisi myös käsiteltävä ohjelman tuloksellisuuteen vaikuttavia ongelmia ja kuvattava niiden korjaamiseksi toteutettuja toimia.

Kunkin jäsenvaltion on toimitettava lopullinen tuloksellisuuskertomus kauden lopussa. Siinä olisi keskityttävä ohjelmien tavoitteissa edistymiseen ja esitettävä katsaus tärkeimpiin ohjelman tuloksiin vaikuttaneisiin kysymyksiin, niihin puuttumiseksi toteutettuihin toimenpiteisiin ja toimenpiteiden tuloksellisuuden arviointiin. Lisäksi siinä olisi esitettävä, miten ohjelmalla voidaan osaltaan puuttua jäsenvaltioille osoitetuissa asiaa koskevissa EU:n suosituksissa yksilöityihin haasteisiin, miten suoritusperusteisessa kehyksessä vahvistetuissa tavoitteissa on edistytty, mitä havaintoja asiaa koskevissa arvioinneissa on tehty, mitä jatkotoimia havaintojen suhteen on toteutettu ja mitkä ovat viestintätoimien tulokset.

Jäsenvaltioiden on yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen mukaan lähetettävä vuosittain varmuutta koskeva asiakirjakokonaisuus, johon sisältyy tilinpäätös, johdon vahvistuslausuma ja tarkastusviranomaisen tarkastuslausunnot tilinpäätöksestä, hallinnointi- ja valvontajärjestelmästä ja tilinpäätöksessä ilmoitettujen menojen laillisuudesta ja säännönmukaisuudesta. Komissio käyttää tätä pakettia määrittäessään rahastosta tilivuotta kohti veloitettavan määrän.

Komissio järjestää jokaisen jäsenvaltion kanssa kahden vuoden välein tarkastelukokouksen, jossa käsitellään kunkin ohjelman tuloksellisuutta.

Jäsenvaltiot lähettävät kuusi kertaa vuodessa kustakin ohjelmasta tietoja, jotka on jaoteltu tavoitteiden mukaan. Nämä tiedot koskevat toimien kustannuksia ja yhteisten tuotos- ja tulosindikaattorien arvoja.

Yleisesti:

Komissio toteuttaa tämän rahaston osana toteutettujen toimien väliarvioinnin ja jälkiarvioinnin yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisesti. Väliarvioinnin olisi perustuttava ohjelmien väliarviointiin, jonka jäsenvaltiot toimittavat komissiolle 31. joulukuuta 2024 mennessä.

2.2. Hallinnointi- ja valvontajärjestelmä(t)

2.2.1. Perustelut ehdotetu(i)lle hallinnointitavalle(/-tavoille), rahoituksen toteutusmekanismille(/-mekanismeille), maksujärjestelyille sekä valvontastrategialle

Sekä muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston vuosien 2007–2013 rahastojen jälkiarviointi että pääosaston nykyisten rahastojen väliarvioinnit osoittavat, että eri toteutustapojen yhdistelmä muuttoliikkeen ja sisäasioiden aloilla on ollut tehokas tapa saavuttaa rahastojen tavoitteet. Toteutusmekanismien kokonaisvaltainen rakenne säilytetään. Se sisältää yhteistyöhön perustuvan, suoran ja välillisen hallinnoinnin.

Jäsenvaltiot toteuttavat yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin kautta ohjelmia, joilla edistetään unionin toimintapoliittisia tavoitteita ja jotka on räätälöity niiden kansallisen tilanteen mukaan. Tällaisella hallinnoinnilla varmistetaan, että kaikki osallistujavaltiot saavat taloudellista tukea. Lisäksi sen avulla saadaan aikaan ennustettavuutta rahoitukseen ja annetaan jäsenvaltioille, jotka tuntevat omat haasteensa parhaiten, mahdollisuus suunnitella pitkän aikavälin määrärahansa niiden mukaan. Erityistoimia (jotka edellyttävät jäsenvaltioiden yhteistyötä tai joissa unionissa tapahtunut uusi kehitys edellyttää lisärahoitusta yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle) sekä uudelleensijoittamista ja siirtoja koskeva täydentävä rahoitus voidaan toteuttaa yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin kautta. Uuden tilanteen yhteydessä rahastosta voidaan antaa hätärahoitusta myös yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin kautta suoran ja välillisen hallinnoinnin lisäksi.

Suoran hallinnoinnin kautta komissio tukee muita toimia, joilla edistetään unionin yhteisten poliittisten tavoitteiden saavuttamista. Toimien avulla voidaan antaa räätälöityä tukea yksittäisten jäsenvaltioiden kiireellisiin erityistarpeisiin (hätäapu), tukea kansainvälisiä verkostoja ja toimia, testata innovatiivisia toimia, joita voitaisiin ottaa osaksi kansallisia ohjelmia, ja kattaa tutkimuksia, joista on etua koko unionille (unionin toimet).-

Rahastolle jää välillisen hallinnoinnin kautta mahdollisuus delegoida talousarvion toteuttamista muun muassa kansainvälisille organisaatioille ja sisäasioiden virastoille erityisiä tarkoituksia varten.

Kun otetaan huomioon eri tavoitteet ja tarpeet, rahastoon ehdotetaan temaattista rahoitusvälinettä, jolla voidaan saada tasapainoon kansallisiin ohjelmiin kohdennettavan monivuotisen rahoituksen ennakoitavuus sekä suurta lisäarvoa unionin kannalta tuottaviin toimiin säännöllisesti maksettavan rahoituksen joustavuus. Temaattista rahoitusvälinettä käytetään erityistoimiin jäsenvaltioissa ja niiden kesken, unionin toimiin, hätäapuun, uudelleensijoittamiseen ja sisäisiin siirtoihin. Sillä varmistetaan, että varoja voidaan osoittaa ja siirtää edellä mainittujen eri hallintotapojen kesken kaksivuotisen ohjelmakauden puitteissa.-

Maksujärjestelyt, jotka liittyvät yhteistyöhön perustuvaan hallinnointiin, kuvataan yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa, jossa säädetään vuotuisista ennakkomaksuista ja enintään neljästä välimaksusta ohjelmaa ja vuotta kohden jäsenvaltioiden tilivuoden aikana lähettämien maksupyyntöjen perusteella. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen mukaan ennakkomaksu kuitataan ohjelmien viimeisen tilivuoden aikana.

Valvontajärjestelmä perustuu uuteen varainhoitoasetukseen ja yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen. Uudessa varainhoitoasetuksessa ja yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa olisi lisättävä yksinkertaistettujen avustusten, kuten kertakorvausten, kiinteämääräisen rahoituksen ja yksikkökustannusten, käyttöä. Siinä myös otetaan käyttöön uusia maksutapoja saatujen tulosten, ei kustannusten, perusteella. Avustuksensaajat voivat saada kiinteän määrän rahaa, jos ne todistavat, että tiettyjä toimia, esimerkiksi koulutuskursseja tai hätäapua, on toteutettu. Tämän odotetaan yksinkertaistavan valvontarasitetta sekä avustuksensaajan että jäsenvaltion tasolla (esim. kustannuksia koskevien laskujen ja kuittien tarkastaminen).

Yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin osalta yhteisiä säännöksiä koskeva asetusehdotus[64] pohjaa ohjelmakaudella 2014–2020 voimassa olevaan riskinhallinta- ja valvontastrategiaan. Siinä otetaan kuitenkin käyttöön joitakin toimenpiteitä, joilla on tarkoitus yksinkertaistaa toteuttamista ja keventää valvontarasitetta sekä avustuksensaajien että jäsenvaltioiden kannalta. Seuraavat seikat ovat muuttuneet:

- nimeämismenettelyn poistaminen (minkä ansiosta ohjelmien toteuttamista pitäisi voida nopeuttaa);

- (hallinnolliset ja paikalla tehtävät) hallinnon tarkastukset, jotka hallintoviranomainen toteuttaa riskin perusteella (ohjelmakaudella 2014–2020 edellytettiin 100-prosenttisesti hallinnollisia tarkastuksia). Lisäksi hallintoviranomaiset voivat soveltaa tietyissä olosuhteissa suhteutettuja valvontajärjestelyjä kansallisten menettelyjen mukaisesti;

- edellytykset, joiden avulla voidaan välttää useat samaa toimea/menoa koskevat tarkastukset.

Ohjelmasta vastaavat viranomaiset toimittavat komissiolle välimaksua koskevat pyynnöt, jotka perustuvat avustuksensaajille aiheutuneisiin menoihin. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa sallitaan se, että hallintoviranomaiset toteuttavat hallinnon tarkastuksia riskin perusteella. Siinä myös säädetään erityisistä tarkastuksista (esim. hallintoviranomaisen paikalla tekemistä tarkastuksista ja tarkastusviranomaisen tekemistä toimenpiteiden/menojen tarkastuksista) sen jälkeen kun menot on ilmoitettu komissiolle välimaksua koskevissa pyynnöissä. Jotta voidaan välttää sellaisten menojen korvaaminen, jotka eivät ole avustuskelpoisia, asetusehdotuksessa asetetaan komission välimaksun enimmäismääräksi 90 prosenttia, koska tuolloin vain osa kansallisista tarkastuksista on tehty. Komissio maksaa jäännöksen vuotuisen tilien tarkastuksen jälkeen saatuaan ohjelmasta vastaavilta viranomaisilta varmuutta koskevan asiakirjakokonaisuuden. Jos komissio tai Euroopan tilintarkastustuomioistuin havaitsee sääntöjenvastaisuuksia vuotuisen varmuutta koskevan asiakirjakokonaisuuden toimittamisen jälkeen, saatetaan suorittaa nettomääräinen oikaisu.

2.2.2. Tiedot yksilöidyistä riskeistä ja niiden vähentämiseksi perustetuista sisäisistä valvontajärjestelmistä

Hallinnointi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa:

Muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston (PO HOME) rahoitusohjelmiin ei ole sisältynyt merkittäviä virheriskejä. Osoituksena tästä on se, että tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa ei ole esitetty sitä koskevia

[64] COM(2018) 375 final.

merkittäviä havaintoja. Lisäksi PO HOME on jo muuttanut oikeusperustaansa (asetus (EU) 2015/378 ja delegoitu asetus (EU) 1042/2014) mukauttaakseen sitä enemmän muihin yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen piirissä oleviin rahastoihin ja niiden varmuusmalliin ja pitääkseen rahoitusohjelmiensa virhetason alhaisena. Tämä mukauttaminen jatkuu nykyisellä ohjelmalla, jossa valvontakehys vastaa muiden pääosastojen yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa hoitamia rahastoja.

Yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa nykyisten ohjelmien toteuttamisen yleiset riskit liittyvät tilanteeseen, jossa jäsenvaltiot käyttävät rahastoa liian vähän, sekä mahdollisiin virheisiin, jotka johtuvat sääntöjen monimutkaisuudesta ja hallinnointi- ja valvontajärjestelmien heikkouksista. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa yksinkertaistetaan sääntelykehystä yhdenmukaistamalla yhteistyössä hallinnoitavien eri rahastojen sääntöjä ja hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä. Se myös mahdollistaa riskieriytetyt valvontavaatimukset (esim. riskiperusteiset hallinnon tarkastukset, mahdollisuus suhteutettuihin valvontajärjestelyihin kansallisten menettelyjen mukaisesti, tarkastustyön rajoittaminen ajoituksen ja/tai erityisten toimien mukaan).

Suora/välillinen hallinnointi:

Jälkitarkastuksissa esiintyvien yleisimpien virheiden pääasiallisten syiden ja tyyppien hiljattain tehdyn analyysin perusteella sääntöjenvastaisuuksien pääalueet johtuvat avustuksensaajille myönnettyjen avustusten heikosta varainhoidosta, puuttuvista tai puutteellisista tositteista, virheistä julkisissa hankinnoissa sekä talousarvioon sisältymättömistä kustannuksista.

Tämän perusteella riskit liittyvät pääasiassa

– valittujen hankkeiden laadun varmistamiseen ja niiden tekniseen toteuttamiseen, avustuksensaajille annettuihin epäselviin tai epätäydellisiin ohjeisiin tai riittämättömään seurantaan;

– riskiin, että myönnettyjä varoja käytetään tehottomasti tai epätaloudellisesti, olivatpa kyseessä sitten avustukset (todellisten tukikelpoisten menojen korvaaminen on monimutkaista, minkä lisäksi hallintoviranomaisilla ei juuri ole mahdollisuuksia tarkistaa tukikelpoisia kustannuksia) tai hankintasopimukset (talouden toimijoita, joilla on vaadittu asiantuntemus, saattaa olla rajallinen määrä, mikä vähentää mahdollisuuksia vertailla hintatarjouksia);

– riskiin, joka liittyy (erityisesti) pienempien järjestöjen kykyyn valvoa menoja tehokkaasti ja varmistaa toteutettujen toimien läpinäkyvyys;

– komission maineeseen kohdistuvaan riskiin, jos paljastuu petoksia tai rikollista toimintaa; kolmansien osapuolten sisäisten valvontajärjestelmien perusteella voidaan saada ainoastaan osittainen varmuus, koska erilaisia sopimusosapuolia ja avustuksensaajia on paljon ja jokainen niistä käyttää omia, usein varsin suppeita valvontajärjestelmiään.

Valtaosan näistä riskeistä odotetaan vähenevän, koska ehdotuspyynnöt suunnitellaan paremmin, avustuksensaajille annetaan neuvoja, ehdotukset kohdennetaan ja uudessa varainhoitoasetuksessa olevia yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja sekä tarkastusten ja arviointien vastavuoroisuutta käytetään paremmin.

2.2.3. Valvonnan kustannustehokkuutta (valvontakustannusten suhde hallinnoitujen varojen arvoon) koskevat arviot ja perustelut sekä arviot maksujen suoritusajankohdan ja toimen päättämisajankohdan odotetuista virheriskitasoista

Hallinnointi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa:

Jäsenvaltioille valvonnasta aiheutuvien kustannusten odotetaan säilyvän ennallaan tai mahdollisesti vähenevän. Meneillään olevalla ohjelmakaudella 2014–2020 jäsenvaltioille vuonna 2017 aiheutuviksi valvonnan kumulatiivisiksi kustannuksiksi arvioidaan noin 5 prosenttia jäsenvaltioiden vuotta 2017 varten pyytämien maksujen kokonaismäärästä.

Tämän osuuden odotetaan vähenevän, kun ohjelmien toteuttamisen tehokkuus kasvaa ja jäsenvaltioille suoritettavat maksut lisääntyvät.

Jäsenvaltioiden valvontakustannusten odotetaan vähenevän edelleen, kun yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa käyttöön otettava hallinnoinnin ja valvonnan riskiperusteinen lähestymistapa yhdistetään yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käytön lisääntymiseen.

Suora/välillinen hallinnointi:

Valvontakustannukset ovat noin 2,5 prosenttia PO HOMEn suorittamien maksujen kokonaismäärästä. Tämän määrän odotetaan pysyvän vakaana tai hieman supistuvan, jos yksinkertaistetun kustannusvaihtoehdon käyttöä laajennetaan seuraavalla ohjelmakaudella.

2.3. Toimenpiteet petosten ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi

Ilmoitetaan käytössä olevat ja suunnitellut ehkäisy- ja suojatoimenpiteet, esimerkiksi petostentorjuntastrategian pohjalta

Petosten torjunta ja havaitseminen on yksi varainhoitoasetukseen kirjatuista sisäisen valvonnan tavoitteista ja keskeinen hallintotapakysymys, johon komission on puututtava koko menosyklin ajan.

Lisäksi PO HOMEn petostentorjuntastrategialla pyritään pääasiassa petosten ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja vahingonkorvauksiin. Tavoitteena on varmistaa muun muassa, että sisäiset petoksentorjunnan valvontatoimet ovat täysin komission petostentorjuntastrategian mukaisia ja että sen riskinhallintamallissa kartoitetaan petoksille alttiita osa-alueita ja asianmukaisia vastatoimia.

Yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa jäsenvaltioiden on varmistettava komissiolle toimitettuun kirjanpitoon sisältyvien menojen laillisuus ja säännönmukaisuus. Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki vaadittavat toimet säännönvastaisuuksien, myös petosten, estämiseksi, havaitsemiseksi ja oikaisemiseksi. Kuten nykyiselläkin ohjelmakaudella[65] (2014–2020), jäsenvaltioilla on velvollisuus ottaa käyttöön menettelyjä sääntöjenvastaisuuksien havaitsemiseksi ja petosten torjumiseksi ja raportoida komissiolle sääntöjenvastaisuuksista, myös epäillyistä ja todetuista petoksista yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa.- Petostentorjuntatoimet ovat edelleen keskeinen periaate ja jäsenvaltioiden velvollisuus.

[65] Komission delegoitu asetus (EU) N:o 1042/2014, annettu 25 päivänä heinäkuuta 2014, liite I; komission delegoitu asetus (EU) N:o 2015/1973, annettu 8 päivänä heinäkuuta 2015.

3. EHDOTUKSEN/ALOITTEEN ARVIOIDUT RAHOITUSVAIKUTUKSET

3.1. Kyseeseen tuleva monivuotisen rahoituskehyksen otsake ja menopuolelle ehdotettu uusi budjettikohta (ehdotetut uudet budjettikohdat)

Monivuotisen rahoituskehyksen otsake	Budjettikohta	Määrärahalaji	Rahoitusosuudet			
	Otsake 4: Muuttoliike ja rajaturvallisuus	JM/EI-JM[66]	EFTA-mailta[67]	ehdokasmailta[68]	kolmansilta mailta	varainhoitoasetuksen [21 artiklan 2 kohdan b alakohdassa] tarkoitetut rahoitusosuudet
4	11.02.01 – Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline	Jaks.	EI	EI	KYLLÄ	EI
4	11.01.01 – Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline (tekninen apu)	EI-JM	EI	EI	KYLLÄ	EI

[66] JM = jaksotetut määrärahat / EI-JM = jaksottamattomat määrärahat

[67] EFTA: Euroopan vapaakauppaliitto.

[68] Ehdokasmaat ja soveltuvin osin Länsi-Balkanin mahdolliset ehdokkaat.

3.2. Arvioidut vaikutukset menoihin

3.2.1. Yhteenveto arvioiduista vaikutuksista menoihin

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Monivuotisen rahoituskehyksen otsake	4	Muuttoliike ja rajaturvallisuus

			2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	***Vuoden 2027 jälkeen***	**YHTEEN-SÄ**
Toimintamäärärahat (jaoteltuina kohdassa 3.1 lueteltujen budjettikohtien mukaan)	Sitoumukset	(1)	605,643	1 152,796	1 165,153	1 244,444	1 257,299	1 270,410	1 280,255	—	7 976,000
	Maksut	(2)	39,834	73,210	308,262	830,687	1 223,613	1 211,502	1 206,009	3 082,882	7 976,000
Ohjelman määrärahoista katettavat hallintomäärärahat[69]	Sitoumukset = maksut	(3)	5,654	5,767	5,882	6,000	6,120	6,242	6,335	—	42,000
Ohjelman määrärahat YHTEENSÄ	Sitoumukset	=1+3	611,297	1 158,563	1 171,035	1 250,444	1 263,419	1 276,652	1 286,590	—	8 018,000
	Maksut	=2+3	45,488	78,977	314,144	836,687	1 229,733	1 217,744	1 212,344	3 082,882	8 018,000

Monivuotisen rahoituskehyksen otsake	7	Hallintomenot

Tämän osan täyttämisessä on käytettävä rahoitusselvityksen liitteessä olevaa hallintomäärärahoja koskevaa selvitystä, joka on laadittava ennen rahoitusselvityksen laatimista. Liite ladataan DECIDE-tietokantaan komission sisäistä lausuntokierrosta varten.

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

[69] Tekninen ja/tai hallinnollinen apu sekä EU:n ohjelmien ja/tai toimien toteuttamiseen liittyvät tukimenot (entiset BA-budjettikohdat), epäsuora ja suora tutkimustoiminta.

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	*Vuoden 2027 jälkeen*	YHTEEN-SÄ
Henkilöresurssit		10,329	11,473	13,046	13,046	13,046	13,046	13,046		87,032
Muut hallintomenot		0,202	0,202	0,202	0,202	0,202	0,202	0,202		1,412
Monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen 7 kuuluvat määrärahat YHTEENSÄ	(Sitoumukset yhteensä = maksut yhteensä)	10,531	11,675	13,248	13,248	13,248	13,248	13,248		88,444

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	*Vuoden 2027 jälkeen*	YHTEEN-SÄ
Monivuotisen rahoituskehyksen **OTSAKKEISIIN kuuluvat määrärahat YHTEENSÄ**	Sitoumukset	621,83	1 170,24	1 184,28	1 263,69	1 276,67	1 289,90	1 299,84	-	8 106,44
	Maksut	56,02	90,65	327,39	849,93	1 242,98	1 230,99	1 225,59	3 082,88	8 106,44

3.2.2. Yhteenveto arvioiduista vaikutuksista hallintomäärärahoihin

– ☐ Ehdotus/aloite ei edellytä hallintomäärärahoja.

– ☑ Ehdotus/aloite edellyttää hallintomäärärahoja seuraavasti:

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Vuosi	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	YHTEEN-SÄ
Monivuotisen rahoituskehyksen OTSAKE 7								
Henkilöresurssit	10,329	11,473	13,046	13,046	13,046	13,046	13,046	87,032
Muut hallintomenot	0,202	0,202	0,202	0,202	0,202	0,202	0,202	1,412
Monivuotisen rahoituskehyksen OTSAKE 7, välisumma	10,531	11,675	13,248	13,248	13,248	13,248	13,248	88,444

Monivuotisen rahoituskehyksen OTSAKKEESEEN 7 sisältymättömät[70]								
Henkilöresurssit								
Muut hallintomenot	5.654	5.767	5.882	6.000	6.120	6.242	6.335	42.000
Monivuotisen rahoituskehyksen OTSAKKEESEEN 7 sisältymättömät, välisumma	5.654	5.767	5.882	6.000	6.120	6.242	6.335	42.000

YHTEENSÄ	**16.185**	**17.442**	**19.130**	**19.248**	**19.368**	**19.490**	**19.583**	**130.444**

Henkilöresursseja ja muita hallintomenoja koskeva määrärahatarve katetaan toimen hallinnointiin jo osoitetuilla pääosaston määrärahoilla ja/tai pääosastossa toteutettujen uudelleenjärjestelyjen tuloksena saaduilla määrärahoilla sekä tarvittaessa sellaisilla lisäresursseilla, jotka toimea hallinnoiva pääosasto voi saada käyttöönsä vuotuisessa määrärahojen jakomenettelyssä talousarvion puitteissa.

[70] Tekninen ja/tai hallinnollinen apu sekä EU:n ohjelmien ja/tai toimien toteuttamiseen liittyvät tukimenot (entiset BA-budjettikohdat), epäsuora ja suora tutkimustoiminta.

3.2.2.1. Henkilöresurssien arvioitu tarve

– ☐ Ehdotus/aloite ei edellytä henkilöresursseja.

– ☑ Ehdotus/aloite edellyttää henkilöresursseja seuraavasti:

Arvio kokoaikaiseksi henkilöstöksi muutettuna

Vuosi		**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
• **Henkilöstötaulukkoon sisältyvät virat/toimet (virkamiehet ja väliaikaiset toimihenkilöt)**								
Päätoimipaikka ja komission edustustot EU:ssa		65	73	84	84	84	84	84
EU:n ulkopuoliset edustustot		3	3	3	3	3	3	3
Tutkimus								
• **Ulkopuolinen henkilöstö (kokoaikaiseksi muutettuna): AC, AL, END, INT ja JPD** [71] Otsake 7								
Monivuotisen rahoituskehyksen OTSAKKEESTA 7 rahoitettavat	- päätoimipaikassa	8	8	8	8	8	8	8
	- EU:n ulkopuolisissa edustustoissa							
Ohjelman määrärahoista rahoitettavat	- päätoimipaikassa							
	- EU:n ulkopuolisissa edustustoissa							
Tutkimus								
Muu (mikä?)								
YHTEENSÄ		**76**	**84**	**95**	**95**	**95**	**95**	**95**

Henkilöresurssien tarve katetaan toimen hallinnointiin jo osoitetulla pääosaston henkilöstöllä ja/tai pääosastossa toteutettujen henkilöstön uudelleenjärjestelyjen tuloksena saadulla henkilöstöllä sekä tarvittaessa sellaisilla lisäresursseilla, jotka voidaan myöntää toimea hallinnoivalle pääosastolle vuotuisessa määrärahojen jakomenettelyssä talousarvion puitteissa.

Kuvaus henkilöstön tehtävistä:

Virkamiehet ja väliaikaiset toimihenkilöt	Henkilöstömäärä, 95 kokoaikaista työntekijää vuoteen 2027 mennessä, edustaa rahaston toteuttamiseen ja hallintaan tarvittavaa kokonaishenkilöstöä. Se koostuu henkilöstöstä, joka työskentelee jo nyt PO HOMEssa ISF-rahaston parissa (perustaso: 66 kokoaikaista työntekijää = 6 sopimussuhteista toimihenkilöä, 22 AST, 36 AD (joista 1 AD edustustossa), 1 kansallinen asiantuntija, 1 väliaikainen toimihenkilö) huhtikuusta 2018 sekä lisähenkilöstö (+6 AST, +23 AD joista 2 edustustoissa). Seuraavassa esitetään tämän lisähenkilöstön tehtävien kuvaus: **Suunnittelu, ohjelmasuunnittelu, suhteet virastoihin (+1 AST, + 2 AD):** - osallistuminen talousarviomenettelyyn, - yhteys rahastojen ja virastojen välille (esim. avustukset/valtuutussopimukset virastoille) mukaan lukien 1 AD yksinomaan Frontexin-suhteita varten. **Tarkastukset, OLAF, Euroopan tilintarkastustuomioistuin (+5 AD):** - edellä mainittujen tarkastusten suorittaminen (ennakkotarkistukset, hankintakomitea, jälkitarkastukset, sisäinen tarkastus, tilien tarkastaminen ja hyväksyminen), - sisäisen tarkastuksen toimialan ja tilintarkastustuomioistuimen hallinnoimiin tarkastuksiin liittyvien jatkotoimien toteuttaminen.

[71] AC = sopimussuhteiset toimihenkilöt; AL = paikalliset toimihenkilöt; END = kansalliset asiantuntijat; INT = vuokrahenkilöstö; JPD = nuoremmat asiantuntijat EU:n ulkopuolisissa edustustoissa.

	Suora hallinnointi (+2 AST, +2 AD): - vuotuisten työohjelmien/rahoituspäätösten valmistelu, vuotuisten painopisteiden asettaminen, - yhteydenpito sidosryhmiin (potentiaaliset/valitut avustuksensaajat, jäsenvaltiot ym.), - ehdotuspyyntöjen ja tarjouskilpailujen ja niihin liittyvien valintamenettelyjen hallinnointi, - hankkeiden operatiivinen hallinnointi. **Yhteistyöhön perustuva hallinnointi (myös temaattinen rahoitusväline) (+2 AST, + 6 AD):** - poliittisen vuoropuhelun käyminen jäsenvaltioiden kanssa, - kansallisten ohjelmien hallinnointi, - ohjeiden laatiminen jäsenvaltioille, - avustusten ja kansallisten ohjelmien hallinnoinnissa käytettävien tietojärjestelmien kehittäminen ja hallinnointi. **Yhteisvaikutus muiden rahastojen kanssa (+2 AD):** - koordinointi niiden rahastojen kanssa, joilla on ulkoinen ulottuvuus, - koordinointi yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen suhteen, - yhteisvaikutus ja täydentävyys muiden rahastojen kanssa. **Varainhoito (+1 AST):** - rahoitustapahtumien alullepano ja tarkistaminen, - kirjanpito, - tavoitteiden saavuttamisen seuranta ja siitä raportointi, muun muassa vuotuisissa toimintakertomuksissa ja edelleenvaltuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän laatimissa kertomuksissa. **Muiden linjojen henkilöstö, joka työskentelee rahoituskysymysten parissa (+ 4 AD):** - Rahastojen toteuttamisessa (esim. suoran hallinnoinnin osalta tuensaajien teknisten raporttien arviointi, yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin osalta vuotuisten täytäntöönpanokertomusten tarkastelu) mukana olevat erityisvirkamiehet.
Ulkopuolinen henkilöstö	Tehtävät ovat samanlaisia kuin virkamiesten ja väliaikaisen henkilöstön tehtävät, lukuun ottamatta niitä tehtäviä, joita ei voida antaa ulkopuoliselle henkilöstölle.
Henkilöstö edustustoissa	**+ 2 AD:** Sisäasioiden toimialan politiikan täytäntöönpanon ja erityisesti sen ulkoisen ulottuvuuden kehittämistä varten EU:n edustustoissa on oltava riittävästi sisäasioiden tuntemusta. Tämä henkilöstö voitaisiin ottaa joko Euroopan komissiosta ja/tai Euroopan ulkosuhdehallinnosta.

3.2.3. Ulkopuolisten tahojen rahoitusosuudet

Ehdotuksen/aloitteen

– ☐ rahoittamiseen ei osallistu ulkopuolisia tahoja

– ☑ rahoittamiseen osallistuu ulkopuolisia tahoja seuraavasti (arvio):

Määrärahat, milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Vuosi	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**YHTEEN-SÄ**
Rahoittamiseen osallistuva taho	Jäsen-valtio	Jäsen-valtio	Jäsen-valtio	Jäsen-valtio	Jäsen-valtio	Jäsen-valtio	Jäsen-valtio	
Ulkopuolisen tahon rahoitusosuudella katettavat määrärahat YHTEENSÄ	Vahviste taan myöhem min	Vahviste taan myöhem min	Vahviste taan myöhem min	Vahviste taan myöhem min	Vahviste taan myöhem min	Vahviste taan myöhem min	Vahviste taan myöhem min	

3.3. Arvioidut vaikutukset tuloihin

– ☐ Ehdotuksella/aloitteella ei ole vaikutuksia tuloihin.

– ☑ Ehdotuksella/aloitteella on vaikutuksia tuloihin seuraavasti:

  – ☐ vaikutukset omiin varoihin

  – ☑ vaikutukset muihin tuloihin

tulot on kohdennettu menopuolen budjettikohtiin ☐

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Tulopuolen budjettikohta:	Ehdotuksen/aloitteen vaikutus[72]						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
Momentti ……							

Vastaava(t) menopuolen budjettikohta (budjettikohdat) käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen tapauksessa:

Tarkka määrä määräytyy komission ja yksittäisten Schengeniin assosioituneiden maiden kahdenvälisten sopimusten mukaisesti. Sopimus neuvotellaan myöhemmin.

Muita huomautuksia (esim. tuloihin kohdistuvan vaikutuksen laskentamenetelmä/-kaava tai muita lisätietoja).

[72] Perinteiset omat varat (tulli- ja sokerimaksut) on ilmoitettava nettomääräisinä eli bruttomäärästä on vähennettävä kantokuluja vastaava osuus.