



Bryssel 18.3.2019
COM(2019) 139 final

2019/0080 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

**kymmenennestä Euroopan kehitysrahastosta rahoitetuista hankkeista vapautuneiden
varojen osoittamisesta Afrikan rauhanrahaston täydentämiseen**

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Afrikan rauhanrahasto perustettiin alun perin vuonna 2003 Cotonoun sopimuksen¹ puitteissa. Se rahoitetaan Euroopan kehitysrahastosta (EKR), joka ei kuulu EU:n yleiseen talousarvioon. Afrikan rauhanrahastosta on tullut yksi tärkeimmistä rahoitusvälineistä rauhaan ja turvallisuuteen liittyvän EU:n ja Afrikan yhteistyön toteuttamisessa.

Nykyisestä yhdenneistöistä EKR:stä osoitettiin alun perin 750 miljoonaa euroa Afrikan rauhanrahastolle kaudelle 2014–2020. Tässä määrässä, joka perustui kymmenennessä EKR:ssä Afrikan rauhanrahastolle tehtyihin maksusitoumuksiin, ei otettu riittävällä tavalla huomioon, että Afrikan rauhanrahaston taloudellinen merkitys kasvoi huomattavasti vuoden 2012 jälkeen vuoteen 2015 saakka, jolloin komissio rajoitti rauhanoperaatioihin kohdistamansa rahoituksen 80 prosenttiin YK:n tuolloisesta osuudesta, kun oli kyse palkkioista, joita maksettiin Afrikan johtamissa rauhanoperaatioissa toimiville joukoille ja poliisivoimille. Tämän enimmäismäärän käyttöönotto johti Afrikan rauhanrahastosta tehtyjen maksujen määrän vakiintumiseen mutta ei niiden vähenemiseen, sillä säästöt, joita saatiin aikaan asettamalla enimmäismäärä Afrikan rauhanrahastosta myönnettäviin palkkioihin osoitetuille rahoitusosuuksille, hupenivat rauhanoperaatioiden kokonaismäärän kasvaessa. Tämän seurauksena Afrikan rauhanrahastosta annettavan rahoituksen kysyntä ylitti käytössä olevan määrän, ja siksi sen määrärahoja on tähän mennessä lisätty kolme kertaa yhteensä 835 miljoonaa euroa: lisärahoitusta myönnettiin kahdesti 150 miljoonaa euroa (päätökset 24. syyskuuta 2015² ja 2. elokuuta 2016³) toimintaohjelmalle 2014–2016, ja kolmannella kerralla (päättös (myös) 2. elokuuta 2016⁴) osoitettiin 535 miljoonaa euroa vuosien 2017–2018 toimintaohjelman rahoittamiseen. Rahoituksen kysynnän kasvun taustalla on ollut erityisesti se, että nykyisten operaatioiden (Somaliassa toteutettava Afrikan unionin operaatio, AMISOM) rahoittamista on jatkettu, minkä lisäksi on käynnistetty uusia rauhanoperaatioita (esimerkiksi Länsi-Afrikan valtioiden talousyhteisön operaatio Guinea-Bissaussa, Boko Haramin vastaiset monikansalliset joukot (MNJTF) ja G5 Sahel -ryhmän yhteiset turvallisuusjoukot). Afrikan rauhanrahastolle on tähän mennessä myönnetty yhdenneistöistä EKR:stä yhteensä 1 627,3 miljoonaa euroa⁵. Tämä määrä on huomattavasti suurempi kuin aikaisemmista EKR:istä myönnettyt määrät, mikä on osoitus siitä, että EKR on entistä vahvemmin sitoutunut rauhan ja turvallisuuden rahoittamiseen.

Afrikan rauhanrahaston varojen täydentämisestä 10. toukokuuta 2016 tehdyssä Coreperin päätöksessä määritettiin rauhanrahaston käytössä vuoden 2018 loppuun saakka olevien varojen määrä. Siinä ei kuitenkaan käsitelty yhdenneistöistä EKR:n kahden viimeisen vuoden rahoitustarpeita, jotka koskivat Afrikan rauhanrahaston toimintaohjelmaa vuosiksi 2019–2020. Kauden 2019–2020 määrärahoilla pitäisi pystyä täyttämään Afrikan unionin ja Afrikan alueellisten järjestöjen jatkuvat tarpeet, jotta ne voivat vastata nykyisiin ja uusiin turvallisuuskriiseihin Afrikassa. Afrikan rauhanrahaston rahoituksen ennakoitavuus ja

¹ Cotonoussa 23. kesäkuuta 2000 allekirjoitettu Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän jäsenten sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välinen kumppanuussopimus.

² Komission päätös C(2015) 8627, annettu 7. joulukuuta 2015.

³ Komission päätös C(2016) 7258, annettu 17. marraskuuta 2016.

⁴ Komission päätös C(2017) 2579, annettu 27. huhtikuuta 2017, sellaisena kuin se on muutettuna 23. helmikuuta 2018 annetulla komission päätöksellä C(2018) 1258.

⁵ Tähän määrään sisältyy 16,5 miljoonaa euroa eri jäsenvaltioiden vapaaehtoisia rahoitusosuuksia.

jatkuvuus on varmistettava. Rahaston rahoitustarve vuoden 2020 loppuun saakka on nykyisen arvion mukaan 814 860 000 euroa.

Tällä ehdotuksella neuvoston päätökseksi pyritään saamaan neuvostolta lupa käyttää kymmenennestä EKR:stä vapautuneita varoja EKR:n Afrikan rauhanrahaston täydentämiseen enintään 445 860 000 euron lisämäärällä. Tästä määrästä 431 000 000 euroa käytetään Afrikan rauhanrahaston tarpeiden rahoittamiseen vuoden 2020 loppuun saakka ja 14 860 000 euroa käytetään komission tukimenojen kattamiseen. Nämä määrärahat käytetään soveltamalla kymmenennen EKR:n mukaisesti kunkin jäsenvaltion rahoitusosuutta koskevaa jakoperustetta.⁶ Näiden suoritusvarauksesta saatavien varojen lisäksi Afrikan rauhanrahastoa varten otetaan varoja yhdennentoista EKR:n maaohjelmien/alueohjelmien varannosta (369 000 000 euroa).

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

EU:n globaalistrategiassa⁷ rauha ja turvallisuus määritellään yhdeksi EU:n elintärkeistä eduista, ja siinä todetaan, että Euroopan turvallisuus on vahvasti kytköksissä naapuri- ja lähialueiden rauhaan. Vuonna 2017 hyväksytyssä uudistetussa kehityspolitiikkaa koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa⁸ 'rauha' vahvistetaan yhdeksi sen viidestä kohdealasta. Siinä myös vahvistetaan jälleen kerran EU:n sitoutuminen sääntöihin perustuvaan maailmanjärjestykseen, jonka keskiössä on monenvälisyys.

Afrikan rauhanrahasto on yksi tärkeimmistä rahoitusvälineistä rauhaan ja turvallisuuteen liittyvän EU:n ja Afrikan yhteistyön toteuttamisessa Lissabonissa vuonna 2007 hyväksytyn yhteisen Afrikka–EU-strategian mukaisesti. Vuonna 2014 pidetyn neljännen Afrikka–EU-huippukokouksen mukaan rauha ja turvallisuus ovat edelleen yksi yhteisen strategian viidestä ensisijaisesta tähtänpäinoalueesta. Vuoden 2017 marraskuussa pidetyssä viidennessä AU:n ja EU:n huippukokouksessa johtajat sopivat neljästä yhteisestä strategisesta painopisteestä seuraavaa huippukokousta edeltävää ajanjaksoa varten. Yksi painopisteistä oli selviytymiskyvyn, rauhan, turvallisuuden ja hallinnon vahvistaminen. Rauhan ja turvallisuuden alan yhteistyö on edelleen Afrikan ja EU:n kumppanuuden keskiössä, kun otetaan huomioon uusi kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus, jossa muistutetaan turvallisuuden ja kehityksen välisestä yhteydestä, sekä EU:n globaalistrategia, jossa korostetaan tarvetta noudattaa yhteistä lähestymistapaa konflikteihin. Tämän vuoksi Euroopan komissio ja Afrikan unionin komissio allekirjoittivat 23. toukokuuta 2018 rauhaa, turvallisuutta ja hallintoa koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan. Se muodostaa kehyksen AU:n ja EU:n tiiviimmälle yhteistyölle, jonka tavoitteena on vastata rauhaan ja turvallisuuteen liittyviin haasteisiin.

Tämä ehdotus, jolla mahdollistetaan Afrikan rauhanrahaston toiminta vuoteen 2020 saakka, edistää osaltaan myös kestävän kehityksen tavoitteiden ja etenkin tavoitteen 16 saavuttamista: ”Tuetaan rauhanomaisia ja osallistavia yhteiskuntia kestävän kehityksen edistämiseksi,

⁶ Tämä ei muodosta ennakkotapausta aiemmista EKR:istä vapautuneiden varojen mahdollisesta tulevasta käytöstä, josta jäsenvaltioiden on päätettävä tapauskohtaisesti, yhdenteentoista Euroopan kehitysrachastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 26 päivänä marraskuuta 2018 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2018/1877 55 artiklan mukaisesti.

⁷ Jaettu näkemys, yhteinen toiminta: vahvempi Eurooppa – EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia, kesäkuu 2016.

⁸ Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, Euroopan parlamentin ja komission yhteinen julkilausuma (2017/C 210/01): Uusi kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus – meidän maailmamme, meidän ihmisarvomme, meidän tulevaisuutemme, 7. kesäkuuta 2017.

taataan kaikille oikeussuojan saatavuus ja rakennetaan tehokkaita, vastuullisia ja osallistavia instituutioita kaikilla tasoilla”.

Afrikan rauhanrahastoa rahoitetaan yleensä EKR:n AKT-maiden väliseen yhteistyöhön varatuista määrärahoista. Suoritusvarauksesta rauhanrahastoon otettavilla lisävaroilla rahoitettavat toimet ovat AKT-valtioiden välisessä strategiassa⁹ vahvistettujen yleisten ja erityisesti rauhanrahastolle asetettujen tavoitteiden mukaisia.

Lisävarat käytetään yhdenteentoista EKR:ään sovellettavien sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti. Näiden varojen ohjelmasuunnittelu vahvistetaan tulevassa Afrikan rauhanrahaston toimintaohjelmassa vuosiksi 2019–2020, joka edellyttää Coreperin hyväksymistä ennen kuin komissio voi hyväksyä sen yhdenkatoista EKR:n täytäntöönpanoasetuksen¹⁰ 15 artiklan b alakohdan mukaisesti.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Ei sovelleta

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

- **Oikeusperusta**

Yhdenkatoista EKR:n sisäisen sopimuksen¹¹ 1 artiklan 4 kohta.

Yhdenkatoista EKR:n sisäisen sopimuksen 1 artiklan 4 kohdassa edellytetään, että neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti.

- **Toissijajaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)**

Ei sovelleta

EKR on perustettu jäsenvaltioiden edustajien sisäisellä sopimuksella, joka sallii vapautettujen määrärahojen käytön, jos neuvosto sen hyväksyy¹².

- **Suhteellisuusperiaate**

Ehdotus ja erityisesti ehdotetut määrät perustuvat EUH:n ja komission yksiköiden tekemään laajaan selvitykseen. Ehdotus perustuu myös oletukseen, että muut kumppanit osallistuvat rahoitukseen, muun muassa, että Afrikan unionin jäsenvaltiot alkavat vähitellen täyttää sitoumustaan, jonka ne tekivät Johannesburgissa Etelä-Afrikassa kesäkuussa 2015 pidetyssä

⁹ Komission päätös ”On the adoption of the 2014-2020 Strategy Paper and Indicative Programme for intra-ACP cooperation between the European Union and the ACP Group of States” C(2015) 7766, annettu 13. marraskuuta 2015 (vuosien 2014–2020 strategia-asiakirjan ja ohjelman hyväksyminen EU:n ja AKT-valtioiden ryhmän välillä AKT-maiden välistä yhteistyötä varten) (ei julkaistu suomeksi).

¹⁰ Neuvoston asetus (EU) 2015/322, annettu 2 päivänä maaliskuuta 2015.

¹¹ Neuvostossa kokoontuneiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien sisäinen sopimus vuosia 2014–2020 koskevaan monivuotiseen rahoituskehikseen perustuvan Euroopan unionin avun rahoituksesta AKT–EU-kumppanuussopimuksen mukaisesti sekä rahoitustuen myöntämisestä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen neljännessä osassa tarkoitetuille merentakaisille maille ja alueille (EUVL L 210, 6.8.2013, s. 1).

¹² Yhdenkatoista EKR:n sisäisen sopimuksen 1 artiklan 4 kohta ja yhdenteentoista Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 26 päivänä marraskuuta 2018 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1877 55 artikla.

Afrikan unionin huippukokouksessa eli osallistua rauhanoperaatioiden rahoitukseen 25 prosentin osuudella vuoteen 2020 mennessä. Oletuksena on niin ikään, että mukaan tulee myös muita avunantajia, kuten YK. Lisäksi EU:n jäsenvaltiot voivat ohjata vapaaehtoisia rahoitusosuuksia Afrikan rauhanrahaston kautta.

Heinäkuussa 2016 Afrikan unioni päätti ottaa käyttöön etuuskohteluun oikeutettuun tuontiin sovellettavan 0,2 prosentin veron Afrikan unionin rahoittamiseksi. Päätöksen tarkoituksena on tarjota luotettavaa ja ennakoitavissa olevaa rahoitusta maanosan rauhan ja turvallisuuden takaamiseksi Afrikan unionin rauhanrahaston kautta. Tarvittavan lainsäädännön ja käytännön toimenpiteiden täytäntöönpano edistyy, joskin eri tahtiin Afrikan unionin eri jäsenvaltioissa.

- **Toimintatavan valinta**

EKR on ainoa Afrikan rauhanrahaston EU:n tason rahoituslähde. Unionin yleisestä talousarviosta rahoitettavia EU:n nykyisiä rahoitusvälineitä ei voida oikeudellisten rajoitusten vuoksi käyttää operaatioihin, joilla on sotilaallista tai puolustukseen liittyvää merkitystä, tai sotilaallisten tuensaajien tukemiseen, ellei kyse ole kehityksen ja kehityksen mahdollistavan turvallisuuden edistämisestä valmiuksia kehittämällä.

Vuosia 2014–2020 koskevaan monivuotiseen rahoituskehikseen perustuvan Euroopan unionin avun rahoituksesta AKT–EU-kumppanuussopimuksen mukaisesti sekä rahoitustuen myöntämisestä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen neljännessä osassa tarkoitetuille merentakaisille maille ja alueille tehdyn neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien sisäisen sopimuksen 1 artiklan 4 kohdan mukaisesti neuvosto päättää komission ehdotuksesta.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

- **Jälkiarvioinnit/toimivuustarkastukset**

Ei sovelleta

- **Sidosryhmien kuuleminen**

Ei sovelleta

- **Asiantuntijatiedon keruu ja käyttö**

Ei sovelleta

- **Vaikutustenarviointi**

Ei sovelleta

- **Säätelyn toimivuus ja yksinkertaistaminen**

Ei sovelleta

- **Perusoikeudet**

Ihmisoikeusolottuvuuden vahvistaminen konfliktien ehkäisemisessä, kriisinhallinnassa ja konfliktien jälkeisissä prosesseissa on yksi yhteisen EU–Afrikka-strategian rauhaa ja turvallisuutta koskevan ensisijaisen osa-alueen keskeisistä yhteistyöaloista. Toukokuussa 2018 allekirjoitetussa AU:n ja EU:n rauhaa, turvallisuutta ja hallintoa

koskevassa yhteisymmärryspöytäkirjassa korostetaan edelleen, että ihmisoikeuksilla, myös konflikteihin liittyvän sukupuoleen perustuvan väkivallan torjunnalla, on keskeinen merkitys rauhan ja turvallisuuden saavuttamisessa Afrikan mantereella.

Afrikan rauhanrahaston toimintaohjelmassa vuosiksi 2019–2020 kiinnitetään erityistä huomiota kaikkien asiaankuuluvien toimien sukupuoli- ja ihmisoikeusulottuvuuteen. Afrikan unionille ja muille asiaankuuluville toimijoille annetaan tukea, jotta ne voivat luoda ihmisoikeuksien ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattamista koskevan maanosan laajuisen kehyksen, jota voidaan soveltaa kaikkiin Afrikan johtamiin rauhanoperaatioihin.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ei sovelleta

EKR ei ole osa EU:n talousarviota.

5. LISÄTIEDOT

- **Toteuttamissuunnitelmat, seuranta, arviointi ja raportointijärjestelyt**

Seuranta-, arviointi- ja raportointijärjestelyt ovat samat, joita sovelletaan yhdennentoista EKR:n yhteydessä. Järjestelyistä säädetään lisäksi asiaankuuluvissa monivuotisissa toimintaohjelmissa. Afrikan unionin komission ja Euroopan komission 15. huhtikuuta 2016 allekirjoittamaan ja 24. toukokuuta 2017 tarkistamaan muistioon Afrikan unionin komissiota vahvistavista toimista sisältyy myös muita toimenpiteitä, jotka Afrikan unionin komission on otettava huomioon välilliseen hallinnointiin perustuvassa EKR:n täytäntöönpanossa.

- **Selittävät asiakirjat (direktiivien osalta)**

Ei sovelleta

- **Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset**

Ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kymmenennestä EKR:stä rahoitetuista hankkeista vapautuneita varoja osoitetaan Afrikan rauhanrahaston täydentämiseen enintään 445 860 000 euroa, joiden avulla on tarkoitus täyttää Afrikan rauhanrahaston toimintaohjelman 2019–2020 arvioidut rahoitustarpeet.

Ehdotuksen 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, että 1 kohdan mukaisesta määrästä enintään 14 860 000 euroa osoitetaan komission tukimenoihin. Määrä on laskettu käyttämällä yhdennentoista EKR:n varojen hallinnoinnissa sovellettavaa suhdelukua (3,45 prosenttia), josta säädetään yhdennentoista EKR:n sisäisen sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa.

Ehdotuksen 1 artiklan 3 kohdassa säädetään, että on sovellettava yhdennentoista EKR:n sääntöjä (täytäntöönpano- ja varainhoitoasetukset¹³).

Ehdotuksen 2 artiklassa vahvistetaan päätöksen voimaantulopäivä.

¹³ Neuvoston asetus (EU) 2015/322, annettu 2 päivänä maaliskuuta 2015, yhdennentoista Euroopan kehitysrahaston täytäntöönpanosta ja neuvoston asetus (EU) 2018/1877, annettu 26 päivänä marraskuuta 2018, yhdenteentoista Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS**kymmenennestä Euroopan kehitysrahastosta rahoitetuista hankkeista vapautuneiden varojen osoittamisesta Afrikan rauhanrahaston täydentämiseen**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen,

ottaa huomioon vuosia 2014–2020 koskevaan monivuotiseen rahoituskehykseen perustuvan Euroopan unionin avun rahoituksesta AKT–EU-kumppanuussopimuksen mukaisesti sekä rahoitustuen myöntämisestä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen neljännessä osassa tarkoitetuille merentakaisille maille ja alueille tehdyn neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien sisäisen sopimuksen¹⁴ ja erityisesti sen 1 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- 1) EU on tähän mennessä myöntänyt yhdenneentoista EKR:stä yhteensä 1 627,3 miljoonaa euroa Afrikan rauhanrahastolle, josta myönnetään rahoitustukea Afrikan unionin toimiin Afrikassa käynnissä oleviin ja tuleviin turvallisuuskriiseihin vastaamiseksi. Tätä sitoumusta rauhan ja turvallisuuden edistämiseen Afrikan mantereella olisi pidettävä yllä kaudella 2019–2020.
- 2) Afrikan rauhanrahaston määrärahatarve kaudella 2019–2020 on arviolta 814 860 000 euroa.
- 3) On perusteltua hyödyntää kymmenennestä EKR:stä rahoitetuista hankkeista vapautuneita varoja siihen, että voidaan varmistaa Afrikan rauhanrahaston rahoittaminen vuoden 2020 loppuun asti.
- 4) Nämä lisävarat olisi käytettävä Afrikan rauhanrahaston toimien rahoittamiseen, kuten Afrikan rauhan ja turvallisuuden rakenteiden toteuttamisen tukemiseen, väkivaltaisten konfliktien ehkäisemiseen ja hallintaan tähtäävien aloitteiden tukemiseen kiireellisten ja odottamattomien tarpeiden varalta kriisitilanteissa (varhaisvaiheen mekanismi) ja Afrikan johdolla toteutettavien rauhanoperaatioiden tukemiseen ja komission tukimenojen kattamiseen.
- 5) Näitä varoja olisi käytettävä Afrikan rauhanrahaston monivuotisen toimintaohjelman mukaisesti ja noudattaen yhdenteentoista EKR:ään sovellettavia sääntöjä ja menettelyjä, joista säädetään yhdennentoista Euroopan kehitysrahaston täytäntöönpanosta 2 päivänä maaliskuuta 2015 annetussa neuvoston asetuksessa (EU) 2015/322¹⁵ sekä yhdenteentoista Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta

¹⁴ EUVL L 210, 6.8.2013, s. 1.

¹⁵ EUVL L 58, 3.3.2015, s. 1–16.

varainhoitoasetuksesta 26 päivänä marraskuuta 2018 annetussa neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1877¹⁶,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Kymmenennestä Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitetuista hankkeista vapautuneita varoja osoitetaan enintään 445 860 000 euroa Afrikan rauhanrahaston täydentämiseen kaudella 2019–2020.

Tästä määrästä enintään 14 860 000 euroa osoitetaan komissiolle aiheutuvien tukimenojen kattamiseen.

Näitä varoja käytetään yhdenteentoista EKR:ään sovellettavia sääntöjä ja menettelyjä noudattaen.

2 artikla

Tämä päätös tulee voimaan sitä päivää seuraavana päivänä, jona se hyväksytään.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*

¹⁶ EUVL L 307, 3.12.2018, s. 1–21.