

U 71/2025 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (EU) Globaali Eurooppa -välineen perustamiseksi (COM(2025) 551 final)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 16. heinäkuuta 2025 antama ehdotus asetukseksi Globaali Eurooppa -välineen perustamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 18.12.2025

Ulkoministeri Elina Valtonen

Ulkoasiainneuvos Anne Sipiläinen

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION
ASETUSEHDOTUKSESTA PERUSTAA GLOBAALI EUROOPPA -VÄLINE****1 Tausta**

Komissio antoi 16. heinäkuuta 2025 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (EU) Globaali Eurooppa -välineen perustamiseksi (COM(2025) 551 final) osana EU:n monivuotista rahoituskehystä 2028-2034 koskevia ehdotuksia.

Komission monivuotista rahoituskehystä koskevat ehdotukset sisältävät myös kattavan tiedonannon ”Dynaaminen EU:n talousarvio tulevaisuuden tarpeisiin – Monivuotinen rahoituskehys 2028-2034”. Tiedonannon mukaan epävarmassa ja epävakaaassa maailmassa EU:n rahoituskehyksen tulee rakenteeltaan sopeutua odottamattomiin tilanteisiin. Komissio tavoittelee ehdotuksellaan myös aiempaa yksinkertaisempaa, läpinäkyvämpää ja johdonmukaisempaa talousarviota. Myös ulkoisen toiminnan rahoituksessa tavoitellaan aiempaa ketterämpää ja strategisempaa lähestymistapaa. Taustalla on voimakkaasti muuttunut geopoliittinen tilanne ja geotaloudellinen kilpailu sekä merkittävät taloudelliset ja poliittiset haasteet Euroopassa.

Komission tiedonannon kokonaisuudesta on aiemmin laadittu erillinen E-kirje (E 73/2025 vp), joka on toimitettu eduskunnalle 19.9.2025. Samassa yhteydessä ilmoitettiin, että eduskunnalle toimitetaan erikseen sektorikohtaisiin lainsäädäntöehdotuksiin liittyvät U-kirjelmät.

Komission ehdotus vuosien 2028–2034 monivuotiseksi rahoituskehykseksi jakautuu neljään pääotsakkeeseen, joista kolmas otsake ”Globaali Eurooppa -väline” käsittäisi EU:n ulkoisen toiminnan rahoituksen tulevassa rahoituskehyksessä.

U-kirjelmässä käytetään yhdenmukaisuuden vuoksi vuoden 2025 kiinteitä hintoja.

2 Ehdotuksen tavoite

Globaali Eurooppa -väline on komission ehdotus uudeksi ulkoisen toiminnan rahoitusvälineeksi vuosille 2028–2034. Välineessä yhdistettäisiin EU:n ulkoisen toiminnan rahoituksen nykyinen naapuruus-, kehitys- ja yhteistyöväline NDICI (jäljempänä NDICI), EU-jäsenyyttä valmistelevan rahoituksen väline IPA III (jäljempänä IPA III), Ukrainan, Moldovan ja Länsi-Balkanin tukivälineet sekä humanitaarisen avun väline yhdeksi EU:n ulkoisen toiminnan rahoituksen kokonaisuudeksi.

Komissio toteaa asetusehdotusta selittävässä osiossa (explanatory memorandum), että EU:n ulkoisten rahoitusvälineiden (2014–2020 ja 2021–2027) tuore arviointi osoitti, että nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen mukaiset ulkoiset rahoitusvälineet ovat suurelta osin tarkoituksenmukaisia ja saavuttavat tavoitteensa. Siinä todettiin kuitenkin, että muuttuva geopoliittinen tilanne on paljastanut myös joitakin niiden rakenteellisia heikkouksia, erityisesti niiden joustavuuden osalta. Nykyisen kauden NDICI-välineen osalta arvioinnissa korostettiin, että se voisi paremmin edistää EU:n etuja, kumppanuuksia ja arvoja, mikäli lähestymistapa olisi

kokonaisvaltaisempi. IPA III:n osalta edellä mainitussa arvioinnissa korostettiin, että välineen joustavuutta on rajoittanut se, että vuosittainen suunnittelu on täytäntöönpanon kautta ollut etusijalla strategiseen monivuotiseen ohjelmointiin nähden. Todennetut kokemukset yhdessä yhä epävakaamman geopolittisen tilanteen kanssa ovat saaneet komission esittämään yksinkertaistettua ja joustavampaa ulkoisten rahoitusvälineiden rakennetta.

Gloaali Eurooppa -välineen tavoitteena olisi ulkosuhderahoituksen yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen niin, että EU pystyy vastaamaan aiempaa paremmin muuttuvaan geopolittiseen toimintaympäristöön ja kilpailuun. Välineellä pyritäisiin strategisempaan, vaikuttavampaan sekä arvopohjaiseen lähestymistapaan laajentumisessa ja kumppanuuksissa EU:n keskeisten etujen edistämiseksi.

Välineen tavoitteena on edistää EU:n ulkopoliittisia tavoitteita ja strategisia etuja maailmanlaajuisesti ja samalla tukea kestävää kehitystä kumppanimaissa. Välineen tulisi mahdollistaa EU:n parempi kyky vastata globaaleihin haasteisiin, kuten ilmastonmuutokseen ja luontokaatoon. Välineen tulisi myös luoda kasvavia talous- ja kauppamahdollisuuksia ja toimia synergiassa EU:n kilpailukykyrahaston kanssa, kasvattaen EU:n strategista kilpailukykyä.

Välineen yleisinä tavoitteina on edistää EU:n arvoja ja etuja ulkoisessa toiminnassa, tukea monenvälisyyttä ja sääntöihin perustuvaa kansainvälistä järjestystä sekä rakentaa EU:n kumppanuuksia. Välineen tulisi myös tukea unionin hyväksymien kansainvälisten sitoumusten ja tavoitteiden saavuttamista, erityisesti kestävä kehityksen tavoitteita, Agenda 2030 -toimintaohjelmaa, Pariisin sopimusta ja Kunmingin-Montrealin maailmanlaajuisista luonnon monimuotoisuuskehystä. Välineen erityisinä tavoitteina on tukea demokratiaa, ihmisoikeuksia, sukupuolten tasa-arvoa ja ympäristönsuojelua, vahvistaa EU:n kilpailukykyä ja kriisinkestävyyttä sekä edistää EU:n laajentumista ja naapuruuspolitiikkaa.

Gloaali Eurooppa -välineen laaja tavoitteenasettelu painottaa siten yhtäältä kestävä kehityksen ja monenkeskisen järjestelmän vahvistamiseen liittyviä tavoitteita ja toisaalta EU:n muita strategisia, poliittisia ja taloudellisia intressejä erityisesti nykyisessä geopolittisessä toimintaympäristössä.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komissio ehdottaa Gloaali Eurooppa -välineen rahoitukseksi 176,8 miljardia euroa (vuoden 2025 hinnoin).

6 artiklassa määritellään välineen käyttöön suunnitellut varat. Gloaali Eurooppa -väline koostuisi viidestä maantieteellisestä pilarista sekä globaalipilarista (3 artikla). Pilareihin suunnitellut varat jakautuisivat seuraavasti:

Eurooppa/laajentuminen ja itäinen naapurusto	38,1 miljardia euroa
Lähi-itä, Pohjois-Afrikka ja Persianlahti	37,9 miljardia euroa
Saharan eteläpuolinen Afrikka	53,4 miljardia euroa
Aasia ja Tyynimeri	15,1 miljardia euroa

Amerikat ja Karibia	8,1 miljardia euroa
Globaalipilari	11,2 miljardia euroa

Rahoitus koostuisi ohjelmoidusta ja ohjelmoimattomasta osuudesta, joiden tarkkoja osuuksia ei ole ehdotuksessa määritetty. Maantieteellisten pilarien ohjelmoimattomaan osuuteen sisältyisivät humanitaarinen apu, makrotaloudellinen apu, unionin resilienssiin ja kilpailukykyyn sekä kriiseihin, rauhaan ja ulkopoliittikkaan liittyvät tarpeet. Globaalipilarin ohjelmoimattomaan osuuteen sisältyisivät samat toiminnot, pois lukien makrotaloudellinen tuki. Globaalipilarista rahoitettaisiin muun muassa EU:n tuki monenkeskiselle järjestelmälle. Komissio ei esityksessään tarkemmin avaa perusteita kunkin pilarin allokaatioiden suuruudelle.

Humanitaarisen avun osalta todetaan, että sitä toimeenpantaisiin Globaali Eurooppa -välineessä edelleen humanitaarisen avun asetuksen ([neuvoston asetus \(EY\) N:o 1257/96 humanitaarisesta avusta](#)) mukaisesti. Humanitaariseen apuun allokoitaisiin Globaali Eurooppa -välineen sisällä 22,1 miljardia euroa, mikä on yli kaksi kertaa enemmän kuin nykyisessä rahoituskehyksessä.

Komissio ehdottaa, että Globaali Eurooppa -välineen julkisen kehitysyhteistyön (Official Development Assistance, ODA) tavoite asetettaisiin 90 prosenttiin (6 artikla). Nykyiseen kehykseen verrattuna uutta on, että komissio ehdottaa, että tätä voitaisiin kehyskauden aikana tarvittaessa muuttaa komission toimesta delegoidulla säädöksellä. Nykyisessä kehyksessä naapuruus-, kehitys- ja yhteistyön NDICI-välineen ODA-tavoite on asetettu 93 prosenttiin, mutta luku ei ole täysin vertailukelpoinen Globaali Eurooppa -välineen kanssa, koska NDICI on katteeltaan suppeampi rahoitusväline.

Väline sisältäisi myös 7 artiklassa esitellyn erillisen kohdentamattoman joustovaran uusille haasteille ja painopisteille (emerging challenges and priorities), joka käytettäisiin esimerkiksi akuutin lähialueella tapahtuvan luonnonkatastrofin, muuttoliikekriisin, konfliktin tai muun kriisitilanteen hoitoon. Vastaava, mutta kooltaan pienempi, joustovara on myös nykyisessä NDICI-välineessä. Komissio esittää joustovaraan 13,1 miljardia euroa.

Globaali Eurooppa -välineessä pyritäisiin aiempaa suurempaan joustavuuteen muun muassa poistamalla nykyisessä NDICI-asetuksessa olevat, ennalta määrättyihin teemoihin sidotut prosentuaaliset menotavoitteet (esim. ilmasto, muuttoliike, inhimillinen kehitys) ja korvaamalla maantieteellisen kuorien vähimmäismäärät suuntaa-antavilla määrärahoilla.

Asetustekstin 10 artiklassa todetaan, että ilmasto- ja ympäristötavoitteet ja sukupuolten tasa-arvo olisivat mukana horisontaalisina ja valtavirtaistettuina periaatteina koko rahoituskehyksen kattavassa tuloksellisuusasetusehdotuksessa ("Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus talousarvion menojen seuranta ja tuloksellisuutta koskevan kehyksen sekä unionin ohjelmia ja toimintaa koskevien muiden horisontaalisten sääntöjen vahvistamisesta", COM(2025) 545 final, jatkossa tuloksellisuusasetus)¹. Tuloksellisuusasetuksen liitteen I mukaan Globaali Eurooppa -välineen kokonaismäärärahoista odotetaan kohdennettavan vähintään 30 prosenttia ilmasto- ja ympäristötavoitteisiin.

Komission tavoitteena on yhdenmukaistaa ja keventää eri unionin välineiden seuranta ja tuloksellisuudesta raportointia. Tämän vuoksi kaikkien ohjelmien ja välineiden arviointi olisi keskitetty tuloksellisuusasetuksen alle. Tuloksellisuusasetus harmonisoisi myös indikaattorit kaikille välineille samoiksi ja standardisoisi niiden evaluaatioprosessit. Asetusehdotuksen

¹ Tuloksellisuusasetuksesta on laadittu eduskunnalle erillinen U-kirjelmä.

mukaan komission tulisi julkaista toimeenpanoraportti ohjelmasta tai aktiviteetista viimeistään neljän vuoden kuluttua toimeenpanon alkamisesta. Lisäksi tulisi toteuttaa jälkikäteisraportti, joka tulisi tehdä viimeistään kolme vuotta ohjelmointikauden jälkeen. Tämä olisi muutos verrattuna nykyiseen rahoituskauteen.

Globaali Eurooppa -välineen periaatteet, rahoituskeinot ja avustusmuodot

Välineen yleisten periaatteiden (9 artikla) mukaan EU keskittäisi resurssinsa sinne, missä voidaan saada aikaan suurimmat vaikutukset kestävä kehityksen tukemiseksi ja unionin strategisten etujen edistämiseksi. EU jatkaisi myös toimintaansa ympäristöissä, jotka kärsivät huomattavasta epävakauksesta ja konflikteista. Välineestä rahoitettavissa toiminnoissa sovellettaisiin kaikki ihmisoikeudet kattavaa toimintamallia, joka perustuu ”ketään ei jätetä” -periaatteen, sukupuolten tasa-arvoon ja kaikenlaisen syrjinnän, myös vammaisiin henkilöihin kohdistuvan syrjinnän, kieltämiseen.

Globaali Eurooppa -ehdotuksen tavoitteena olisi entistä joustavampi ohjelmasuunnittelu, jossa hankkeet räätälöitäisiin kunkin kumppanialueen erityistarpeisiin ja mahdollistettaisiin resurssien helpompi uudelleenjakso maiden ja alueiden välillä uusien mahdollisuuksien tai haasteiden ilmaantuessa. Ohjelmasuunnittelun tarkempia periaatteita ja toimintatapoja kuvataan osastossa II ja ne noudattelevat pitkälti nykyistä NDICI-asetusta. Yhteistyö kumppanimaiden kanssa perustuisi kehitysyhteistyön tuloksellisuuden periaatteisiin, joita ovat kumppanimaiden sitoutuminen ensisijaisiin kehitystavoitteisiin, tuloslähtöisyys, osallistavuus, läpinäkyvyys ja molemminpuolinen vastuu, ja kyseisiä periaatteita edistetään kaikissa yhteistyömuodoissa soveltuvin osin.

Toimeenpanon periaatteita kuvataan artikloissa 13-22. Maantieteellisen ohjelmoinnin periaatteet tulisi tehdä dialogissa kumppanimaiden kanssa, sekä EU:n että kumppanimaan prioriteetit huomioon ottaen. Ohjelmointia tehdessä tulisi arvioida kunkin maan kehitystaso, sekä kyvykkyys edistää esimerkiksi yhteisiä arvoja, taloudellisia ja poliittisia reformeja. Lisäksi arvioitaisiin esimerkiksi yksityisen sektorin toimintamahdollisuuksia tai kyseisen maan toimia laittoman maahanmuuton syihin puuttumiseen. Ohjelmointi tapahtuisi monivuotisten suuntaa-antavien ohjelmien avulla, jotka komissio hyväksyisi toimeenpanosäädöksillä komitologia-menettelyn mukaisesti. Ohjelmia voitaisiin komission kiireellisellä toimeenpanoasetuksella tarkastella ja muuttaa kesken kauden, jos siihen on kiireellinen ja tärkeä peruste, kuten esimerkiksi vakavat ihmisoikeusloukkaukset kumppanimaassa (17(3) artikla).

Suuntaa-antavia monivuotisia ohjelmia toteutettaisiin vuosittaisten tai monivuotisten toimintasuunnitelmien avulla, joiden periaatteita kuvataan artikloissa 18-20. Suunnitelmat hyväksyttäisiin komission toimeenpanoasetuksilla komitologia-menettelyn mukaisesti, paitsi tietyissä 19(2) artiklan mainitsemisissa erityistapauksissa, jotka koskevat avustuksen pientä määrää. Avustusten ja tuensaajien vaatimuksia käsitellään 20 ja 21 artikloissa. EU:n rahoitusta ei voisi saada toimiin, jotka voisivat johtaa ihmisoikeusloukkauksiin kumppanimaissa.

Ehdotus vahvistaisi ja laajentaisi EU:n käytettävissä olevia välineitä/työkalupakkia (toolbox) yhteistyössä kolmansien maiden kanssa. Työkaluja kuvataan tarkemmin 23-28 artikloissa. Keskeisenä tavoitteena on työkalujen parempi integrointi, joka mahdollistaisi kattavien, räätälöityjen kumppanuuspakettien kehittämisen. Ehdotuksessa säilytettäisiin nykyisinkin olemassa olevat keskeiset välineet, ja niihin ehdotetaan uusia komponentteja ja mekanismeja.

Avustukset (23 artikla) olisivat tärkeässä roolissa ja niitä myönnettäisiin NDICI-asetuksen tapaan esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan toimijoille, ihmisoikeuksien ja demokratian suojeleuun sekä budjettitukena. Joustavuutta on kuitenkin lisätty sillä, että avustuksia voitaisiin

myöntää ilman hakumenettelyä kiireellisissä erityistapauksissa, kuten ihmisoikeuksien puolustajien tukemisessa tai kriisitilanteissa toimimisessa. Tämä menettely olisi poikkeus EU:n varainhoitoasetuksen (EU, Euratom) 2024/2509 mukaisiin menettelyihin ja periaatteisiin (ks. jäljempänä kohta yhdenmukaisuus EU:n varainhoitoasetuksen kanssa).

24-25 artikloissa takuiden (guarantees) ja sekarahoituksen (blending) osalta ehdotuksessa esitetään, että nykyisellään Euroopan kestävän kehityksen rahaston (EKKR+) puitteissa olevat takuu- ja sekarahoitustoimet liitettäisiin suoraan Globaali Eurooppa -välineeseen. Tämä mahdollistaisi julkisten avustusten yhdistämisen julkisiin ja yksityisiin lainoihin riskien vähentämiseksi ja laajamittaisten investointien mobilisoimiseksi. Asetus avaisi myös mahdollisuuden laajentaa takuiden takausten kattavuutta vientiluottolaitoksiin. Euroopan Investointipankin (EIP) rooliin esitetään asetuksessa muutosta, sillä EIP:llä EKKR+-rahaston kautta oleva valtiollisten lainojen monopoli avattaisiin myös jäsenmaille ja komissiolle sekä perustettaisiin uusi investointiryhmä. Globaali Eurooppa -välineeseen perustettava investointiryhmä antaisi komissiolle strategista ja operatiivista ohjausta takuiden käytöstä sekä rahoituksen yhdistämisestä. Se kokoontuisi vähintään kerran vuodessa ja koostuisi komission ja korkean edustajan, kaikkien jäsenvaltioiden ja EIP:n edustajista. Euroopan parlamentilla olisi tarkkailijan asema.

Politiikkaperusteisia lainoja (policy-based loans) ja makrotaloudellista rahoitusapua käsitellään 26 artiklassa. Väline virallistaisi politiikkaperusteiset lainat yleisenä välineenä kumppanimaiden uudistusohjelmien tukemiseksi varsinkin itäisessä naapurustossa ja jäsenehdokasmaissa (IPA-maat). Näille kumppaneille on suunnitteilla erityinen täytäntöönpanomekanismi, joka perustuu tulosperustaisiin uudistussuunnitelmiin. Makrotaloudellinen apu, joka aiemmin rajoittui suppeampaan maajoukkoon, olisi nyt sulautettu systemaattisemmin Globaali Eurooppa -välineen työkalupakkiin.

Ehdotuksessa esitetään, että rahoituksessa kumppanimaille huomioitaisiin ihmisoikeudet ja demokraattinen hallinto ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen kaikilla tasoilla. Näin ollen tuki voitaisiin keskeyttää, mikäli kumppanimaisissa tapahtuisi merkittäviä heikennyksiä ihmisoikeuksien, oikeusvaltion tai demokratian kunnioittamisessa (17 artikla).

Globaali Eurooppa -välineen alue- ja pilarikohtaiset ohjelmoinnin tavoitteet ja periaatteet

Asetusehdotuksen liitteessä II esitellään komission näkemykset viiden alueellisen pilarin sekä globaalipilarin ohjelmoinnin periaatteista ja tavoitteista.

Eurooppa-pilarin erityistavoitteita olisivat

1. Ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden valmistaminen unionin jäsenyyteen
2. Molemminpuolisesti hyödyllisten kumppanuuksien rakentaminen unionin kumppaneiden, mukaan lukien ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokkaiden, kanssa, sekä unionin strategisten, unionin arvojen ja rauhanomaisen, vakaan, vahvan ja yhtenäisen Euroopan edistäminen.
3. Ukrainan tukeminen Venäjän hyökkäyssodan seurausten valossa.

Lähi-itä, Pohjois-Afrikka ja Persianlahti -pilarin erityistavoitteita olisivat

1. Strategisten kumppanuuksien vahvistaminen alueellisella ja maakohtaisella tasolla

2. Turvallisuuden, rauhan, resilienssin, jälleenrakennuksen ja valmiuden vahvistaminen
3. Demokratian, oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien, hyvän hallinnon, inhimillisen kehityksen ja ihmisten välisten suhteiden edistäminen ja suojeleminen
4. Osallistavan ja kestävä kasvun, kaupan ja keskeisten infrastruktuuri-investointien tukeminen
5. Terveiden ekosysteemien edistäminen ja ilmastonmuutoksen torjunta
6. Yhteistyön tehostaminen kaikilla muuttoliikkeen, liikkuvuuden ja pakkomuuton osa-alueilla.

Saharan eteläpuolinen Afrikka -pilarin erityistavoitteita olisivat

1. Osallistavan ja kestävä kasvun tukeminen, yhteyksien, kaupan ja ihmisarvoisten työpaikkojen edistäminen
2. Ilmastonmuutoksen torjunta, ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden suojeleminen
3. Yhteistyön tehostaminen kaikilla muuttoliikkeen, liikkuvuuden ja pakkomuuton osa-alueilla
4. Inhimillisen kehityksen ja sukupuolten tasa-arvon edistäminen
5. Demokratian, oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon edistäminen ja suojeleminen
6. Vakauden, rauhan ja turvallisuuden edistäminen
7. Kumppanuuksien vahvistaminen.

Aasia ja Tyynimeri -pilarin erityistavoitteita olisivat:

1. Osallistavan ja kestävä kasvun, ihmisarvoisten työpaikkojen ja digitaalisen muutoksen tukeminen
2. Ilmastonmuutoksen torjunta, ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden suojeleminen
3. Inhimillisen kehityksen ja sukupuolten tasa-arvon edistäminen
4. Yhteistyön tehostaminen kaikilla muuttoliikkeen, liikkuvuuden ja pakkomuuton osa-alueilla
5. Demokratian, oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon edistäminen ja suojeleminen
6. Vakauden, rauhan ja turvallisuuden edistäminen

7. Kumppanuuksien vahvistaminen.

Amerikat ja Karibia -pilarin erityistavoitteita olisivat:

1. Oikeudenmukaisen vihreän ja digitaalisen siirtymän edistäminen kestävä kehityksen edistämiseksi
2. EU:n ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden yhteisen kauppaa- ja investointiohjelman käyttöönotto
3. Oikeudenmukaisuuden, kansalaisten turvallisuuden ja kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan parantaminen ja vakauden, rauhan ja turvallisuuden edistäminen
4. Ihmisoikeuksien, inhimillisen kehityksen, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen edistäminen
5. Kumppanuuksien vahvistaminen.

Globaali -pilarin erityistavoitteita olisivat:

1. Inhimillisen kehityksen edistäminen
2. Oikeudenmukaisen vihreän ja digitaalisen siirtymän edistäminen kestävä vaurauden saavuttamiseksi
3. Demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen edistäminen ja suojeleminen
4. Rauhan, turvallisuuden, vakauden ja kriisinhallintatoimien edistäminen
5. Kumppanuuksien ja strategisten suhteiden vahvistaminen.

Komissiolle siirrettäisiin säädösvaltaa muuttaa edellä kuvattua liitettä II delegoiduin säädöksin.

Ehdotuksen suhde muihin EU:n ohjelmiin ja välineisiin, EU:n kilpailukykyyn vahvistamiseen ja Global Gateway -investointistrategiaan

Asetusehdotuksen mukaan Globaali Eurooppa -välineen tulisi osaltaan tukea unionin kilpailukykyä edistämällä toimitusketjujen monipuolistamista, kestävyyttä ja resilienssiä sekä vastuullista liiketoimintaa ja taloudellisia mahdollisuuksia. Instrumentin tulisi olla linjassa unionin kauppaa-, teollisuus- ja taloudellisen turvallisuuden politiikkojen kanssa. Synergioita unionin kilpailukykyrahaston ja Verkkojen Eurooppa -välineen (CEF) kanssa hyödynnettäisiin ja vahvistettaisiin ulkosuhdetoiminnassa. Komissio esittää lisäksi, että koulutuksen- ja nuorisovalan Erasmus+ ohjelman globaalien ulottuvuuden rahoittamista jatkettaisiin Globaali Eurooppa -välineestä.

Välineen toimeenpanon tulisi tukea Global Gateway -strategiaa (2021) edistäen EU:n strategisia ja taloudellisia intressejä sekä kumppanimaiden tarpeita ja kestävä kehityksen tavoitteita.

Strategia tukee investointien mobilisointia turvalliseen, laadukkaaseen infrastruktuuriin digitalisaation, energian ja ilmaston, liikenteen, terveyden, koulutuksen ja tutkimuksen aloilla. Huomioitavaa on, että Global Gateway -strategiaa ei kuitenkaan mainita itse asetuksen artikloissa, vaan ainoastaan johdantotekstissä. Komissio on todennut tämän johtuvan siitä, että asetustekstiä ei haluta sitoa yksittäiseen strategiaan, mikäli tähän haluttaisiin muutoksia kehyskaudella.

Digitalisaatio- ja teknologiakysymyksiä käsitellään läpileikkaavasti asetusehdotuksessa. Teemat ovat nousseet tärkeään asemaan EU:n ulkosuhteissa kuluvalla rahoituskaudella. Globaali Eurooppa -välineen tulisi tukea digitaalista yhteistyötä kumppanimaiden kanssa pohjautuen Euroopan unionin kansainväliseen digitalisaatiostrategiaan (International Digital Strategy for the European Union, 2025) ja kilpailukykykompassiin (Competitiveness Compass, 2025).

Digitalisaatio korostuu teemana kaikkien viiden maantieteellisen pilarin sekä globaalin pilarin alla. Digitaalisten kuilujen kurominen, turvallisen digitaalisen infrastruktuurin edistäminen, tekoäly, datatalous, digitaalisen julkisen hallinnon kehittäminen ja kyberturvallisuuden vahvistaminen näkyvät teemoina maantieteellisillä alueilla. Globaalin pilarin osalta korostuisivat turvalliset digitaaliset yhteydet ja teknologian globaalin hallinnan kysymykset.

Asetusehdotus painottaa Team Europe -toimintamallia ja eurooppalaisten rahoitusinstrumenttien (Euroopan investointipankki, EBRD, jäsenmaiden kehitysrahoituslaitokset, vienninedistämislaitokset) entistä tiiviimpää yhteistyötä sekä voimavarojen yhdistämistä samanmielisten toimijoiden kanssa.

Yksityisen sektorin roolin vahvistaminen EU:n suhteissa kolmansiin maihin

Globaali Eurooppa -välineessä vahvistettaisiin toimia yksityisen sektorin investointien houkuttelemiseksi EU:n ulkopoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä vastaisi Global Gateway -strategian tavoitteita ja voidaan nähdä siirtymisenä kohti EU:n talousarvion käyttöä eurooppalaisten investointien riskien pienentämiseksi ja eurooppalaisten taloudellisten etujen edistämiseksi.

Asetuksessa mainitaan myös mahdollisuus tukea vientitakuulaitosten ja eurooppalaisen yksityisen sektorin toimintaa. Aiempaan verrattuna uutta olisi mahdollisuus myöntää rahoitusta suoraan (ilman hakumenettelyä) yksityisille EU:hun sijoittautuneille yrityksille hankkeisiin, jotka ovat "unionin strategisen edun mukaisia", kuten investoinnit kriittisiin raaka-aineisiin, ilmastomuutokseen sopeutumiseen/resilienssiin tai digitaaliseen ja muuhun infrastruktuuriin.

Tuki Ukrainalle

Komission ehdotuksessa vuosien 2028-2034 rahoituskehyksestä Ukrainalle annettava tuki toimeenpantaisiin Globaali Eurooppa -välineen maantieteellisen osion puitteissa. Ukrainan tarpeiden laajuuden ja niihin liittyvien epävarmuuksien vuoksi varsinainen rahoitus kohdennettaisiin kuitenkin erillisestä rahoituskehyksen ulkopuolisesta Ukraina-varauksesta, eli se ei sisältyisi Globaali Eurooppa -välineeseen varattuun rahoitukseen. Ukraina-varauksen enimmäisrahoitusosuus olisi 88,9 miljardia euroa. EU tulisi tukemaan Ukrainaa liittymisprosessista aina pitkän aikavälin jälleenrakennukseen saakka. Tähän tukeen sisältyisi sekä avustuksia että lainaa nykyisen Ukrainan tukivälineen tapaan. Komissio ei ole määritellyt ehdotuksessaan avustusten ja lainojen tarkkoja määriä, vaan niiden keskinäinen suhde määriteltäisiin myöhemmin. Lainojen vakuutena toimisi rahoituskehyksen kokonaistason ja omien varojen katon välinen liikkumavara.

Komission mukaan Ukraina-varaus voitaisiin ottaa käyttöön Globaali Eurooppa -välineen kautta siinä määriteltujen Ukrainaa koskevien menojen rahoittamista varten. Ukraina-varaus ei saa ylittää 88,9 miljardin euron määrää vuoden 2025 hintoina vuosina 2028-2034, eikä yksittäisenä vuonna 13,5 miljardin euron määrää. Euroopan parlamentti ja neuvosto päättäisivät Ukraina-varauksen käyttönotosta SEUT 314 artiklassa määrätyn vuotuisen talousarviomenettelyn puitteissa (talousarvio ja/tai lisätalousarvio).

Tuki EU:n laajentumiselle

Komission ehdotuksessa laajentumismaille suunnattaisiin tukea Globaali Eurooppa -välineen Eurooppa-pilarista. Rahoitusta kasvatettaisiin komission ehdotuksessa edelliseen rahoituskehykseen verrattuna: laajentumisen ja itäisen naapuruston sisältävään Eurooppa-pilariin ehdotetaan noin 38,1 miljardia euroa. Komission mukaan tämä tarkoittaisi 37 prosentin kasvua aiempaan verrattuna. Asetuksen Eurooppa-pilari kattaisi kuitenkin myös muita kuin ehdokasmaita eikä kokonaissumman maakohtaista jakautumista pilarin sisällä avata asetusehdotuksessa. Laajentumisen osalta on myös joustovara (cushion), jollaista ei ole ollut nykyisessä IPA III -instrumentissa.

Ukrainan osalta laajentumiseen valmistava tuki sisältyisi 88,9 miljardin euron kokonaiskehysten ulkopuoliseen Ukraina-varaukseen.

Ehdotuksessa laajentumisrahoitukselle tulisi vahvempi ehdollisuus. Käytännön toteutus tarkempine yksityiskohtineen määriteltäisiin erillisellä komission täytäntöönpanosäädöksellä. Asetuksessa mainitaan kuitenkin maantieteellisenä ohjelmointiperiaatteena ehdokasmaiden ja potentiaalisten ehdokasmaiden sekä myös itäisen naapuruston osalta tulosten saavuttaminen poliittisissa uudistuksissa, sosioekonomisessa kehityksessä ja lähentymisessä EU-säännösten kanssa (14 artikla 2 kohta). Asetuksessa todetaan myös, että ohjelmoinnin perustana voisi laajentumismaiden ja itäisen naapuruston osalta toimia kansallisen tai alueellisen strategian sijaan tulospohjainen suunnitelma (performance-based plan), jonka tarkempi sisältö määriteltäisiin erikseen komission täytäntöönpanosäädöksessä (31 artikla). Täytäntöönpanosäädöksen sisällöstä ei ole vielä tarkempia tietoja, mutta siitä päätettäisiin komitologia-menettelyssä (tarkastelumenettely, ks. jäljempänä kohta Asetuksen täytäntöönpano ja päätöksenteko).

Unionin koko rahoituskehys ehdotuksessa ei ole varauduttu mahdolliseen uusien jäsenmaiden liittymiseen, vaan rahoituskehykseen on tarkoitus tehdä tarkistus tulevien liittymissopimusten pohjalta, kun uuden jäsenmaan tai jäsenmaiden liittymisen budjettivaikutukset ovat tiedossa.

Muuttoliikkeen ulkoisen ulottuvuuden huomioiminen

Muuttoliikkeen ulkoista ulottuvuutta tarkastellaan komission Globaali Eurooppa -ehdotuksessa kokonaisvaltaisesti (12 artikla). EU:n muuttoliikesopimukset kolmansien maiden kanssa pantaisiin täytäntöön Globaali Eurooppa -välineen kautta. Tavoitteena on ehkäistä laitonta maahanmuuttoa sekä vaikuttaa laittoman maahanmuuton juurisyihin kolmansissa maissa. Väline sisältäisi keskeyttämislausakkeen, joka antaisi komissiolle valtuudet, yhteistyössä EU:n ulkosuhdehallinnon kanssa, keskeyttää tukensa maalle, jos se ei ota takaisin kansalaisiaan. Vakavat puutteet takaisinottoyhteistyössä määriteltäisiin EU:n viisumisäännösten (EU:n viisumikoodiston 810/2009 25a artikla sekä 8 artikla EU-säädöksestä 2018/1806, jossa määritellään EU:n alueelle viisumia tarvitsevat maat) nojalla. Tämä merkitsisi rahoituksen ehdollisuuden lisääntymistä (ns. negatiivisen vipuvaikutuksen mekanismi).

Säädösvallan ja täytäntöönpanovallan siirtäminen komissiolle

Ehdotuksen 4 artiklan 2 kohdassa komissiolle siirrettäisiin säädösvaltaa muuttaa delegoiduin säädöksin liitteessä II esitettyjä ohjelman erityistavoitteita. Lisäksi komissio voisi delegoiduilla säädöksillä muuttaa 6 artiklan 5 kohdan mukaista ODA-tavoitteen prosenttiosuutta sekä Ukrainan tukemiseen liittyviä 24 artiklan 1–3 kohdan määräyksiä. Säädösvalan käytölle asetettaisiin SEUT 290 artiklan mukaiset vakioehdot. Ennen delegoidun säädöksen hyväksymistä komissio konsultoi kunkin jäsenvaltion asiantuntijoita ja delegoitu säädös tulisi voimaan vain, mikäli neuvosto tai Euroopan parlamentti ei vastusta sitä kahden kuukauden määräajassa.

Komissiolle siirrettäisiin myös toimivaltaa hyväksyä täytäntöönpanosäädöksin etenkin ehdotuksen 17 ja 19 artikloissa viitattuja suuntaa-antavia monivuotisia ohjelmia, toimintasuunnitelmia ja toimenpiteitä. Jäsenvaltiot valvoisivat komission täytäntöönpanovalan käyttöä normaaliin tapaan ns. komitologia-asetuksen (EU) N:o 182/2011 mukaisessa tarkastelumenettelyssä. Erityisissä kriisitilanteissa olisi mahdollista hyväksyä myös komitologia-asetuksen mukaisia välittömästi sovellettavia täytäntöönpanosäädöksiä.

Myös kuluvan rahoituskauden osalta NDICI-asetuksessa on siirretty komissiolle nyt ehdotettua vastaavalla tavalla sekä säädösvaltaa että täytäntöönpanovaltaa. Neuvostolla ja jäsenvaltioilla näyttäisi olevan riittävät edellytykset valvoa komission säädös- ja täytäntöönpanovalan käyttöä. Valtioneuvosto arvioi vielä jatkokäsittelyn aikana tarkemmin, onko tarkoituksenmukaista siirtää komissiolle säädösvaltaa nyt ehdotetussa laajuudessa, erityisesti liitteen II osalta.

Yhdenmukaisuus EU:n varainhoitoasetuksen (EU, Euratom) 2024/2509 kanssa

Osana joustavuuden lisäämistä komissio ehdottaa useita poikkeuksia EU:n varainhoitoasetuksen (EU, Euratom) 2024/2509 (jäljempänä VHA) menettelyihin ja periaatteisiin.

Asetusehdotuksen 22(1) artiklan mukaan välineen käyttämättömät sitoumus- ja maksumäärärahat siirrettäisiin ilman eri toimenpiteitä seuraavalle varainhoitovuodelle. Siirrettyjä määrärahoja voitaisiin sitoa ja käyttää uudelleen välineen puitteissa seuraavan varainhoitovuoden loppuun saakka (poikkeus VHA 12(4) artiklaan).

Asetusehdotuksen 22(2) artiklan mukaan n+1 sääntöä ei sovellettaisi monivuotisiin toimiin, joihin liittyy rahoitussopimuksen teko kolmannen maan kanssa. Lisäksi komissio vapauttaisi toimen talousarviositoumuksen ne osat, joita ei ole sitoumuksen tekovuotta seuraavan viidennen vuoden loppuun mennessä käytetty ennakkorahoitukseen, välimaksuihin tai joista ei ole esitetty todennettua menoilmoitusta tai maksupyyntöä (poikkeus VHA 114(2)(3) artiklaan).

22(3) artiklan mukaan nykyisen tai edeltävien monivuotisten rahoituskehysten mukaisesti perustetuista rahoitusvälineistä peräisin olevia tuloja, palautuksia ja takaisinperittyjä määriä voisi käyttää uudelleen tämän välineen puitteissa (poikkeus VHA 212(3) artiklaan).

Asetusehdotuksen 22(4) artiklan mukaan ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastoa, Euroopan kestävä kehityksen rahastoa (EKKR), NDICI-Globaali Eurooppa-ohjelmaa, Ukrainan tukivälinettä, Länsi-Balkanin uudistus- ja kasvutukivälinettä sekä Moldovan tasavallan uudistus- ja kasvutukivälinettä koskevien asetusten nojalla käyttöön otettujen talousarviotakuiden ja rahoitusavun ylijäämät siirtyisivät Globaali Eurooppa -välineelle (poikkeus VHA 216(4)(a) artiklaan).

Asetusehdotuksen 23(4) artiklassa esitetään, että avustuksia voitaisiin myöntää ilman ehdotuspyyntöä vaikeissa olosuhteissa sekä kiireellisissä tai kriisitilanteissa ihmisoikeuksien puolustajien ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tukemiseksi. Avustuksia voitaisiin myöntää jäsenvaltioiden yksityisoikeudellisille yhteisöille ilman ehdotuspyyntöä, jos kyseessä oleva hanke olisi unionin strategisen edun mukainen ja tukisi välineen tavoitteita (poikkeus VHA 192(1) artiklaan).

Asetusehdotuksen 24(3) artiklan mukaan Ukrainalle myönnettäville lainoille ei vahvistettaisi rahoitusastetta (poikkeus VHA 214(1) artiklaan).

Asetusehdotuksen 25(2) artiklan mukaan kumppanimaita ei pitäisi velvoittaa osallistumaan talousarviotakuiden tai rahoitusvälineiden rahoittamiseen kelpoisuusvaatimukset täyttävien täytäntöönpanevien yhteisöjen ja vastapuolten osallistumisen edistämiseksi talousarviotakuusta tai rahoitusvälineistä hyötyvissä kumppanimaissa (poikkeus VHA 211(5) artiklaan). Joustavuuden parantamiseksi ja houkuttelevuuden lisäämiseksi yksityisen sektorin toimijoiden keskuudessa komissio ehdottaa 25(3) artiklassa poikkeusta koskien välillistä hallinnointia. Ehdotuksen mukaan tietyt elimet voitaisiin katsoa osallistumiskelpoisiksi, jos ne antaisivat riittävän varmuuden rahoituskapasiteetistaan, niihin sovellettaisiin jonkin jäsenvaltion yksityisoikeutta ja rahoitusvälineistä tai talousarviotakuusta hyötyisivät kumppanimaat ja rahoittamiseen osallistuneet kumppanimaat (poikkeus VHA 62(1)(c) ja 211(5) artikloihin).

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

4.1. Oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperustaksi komissio ehdottaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 209 artiklaa (kehitysyhteistyö), 212 artiklaa (taloudellinen, tekninen ja rahoitusyhteistyö kolmansien maiden kanssa) ja 322 artiklan 1 kohtaa (varainhoitosäännöt).

Useamman oikeusperustan käyttäminen on tässä yhteydessä perusteltua, sillä ehdotuksella voidaan katsoa olevan useampi samanaikainen tarkoitus ja useita osatekijöitä, joista mikään ei vaikuttaisi olevan toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen.

Useamman oikeusperustan käyttäminen edellyttää myös sitä, että ne ovat keskenään yhteensopivia. Tämä edellytys täyttyy, sillä ehdotus käsitellään SEUT 209 artiklan 1 kohdan, 212 artiklan 2 kohdan ja 322 artiklan 1 kohdan mukaisesti tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja neuvosto tekee ratkaisunsa määränemistöllä.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan oikeusperustat on asianmukaisesti valittu.

4.2. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

EU:n ulkoisen toiminnan rahoituksella pyritään yhteistyöhön kumppanimaiden kanssa sekä edistämään monenvälisiä ratkaisuja globaaleihin haasteisiin. Se antaa EU:lle mahdollisuuden puolustaa etujaan, edistää arvojaan ja normejaan, tukea sisäisten politiikkojensa tavoitteita, varmistaa turvallisuutensa ja suojella kansalaisiaan. Ulkoisen toiminnan rahoituksen tulisi komission mukaan keskittyä enemmän unionin kilpailukyvyn vahvistamiseen ja sen riippuvuuskien vähentämiseen, erityisesti turvaamalla kriittiset toimitusketjut. Komissio katsoo, et-tä on EU:n oman edun mukaista säilyttää asemansa luotettavana globaalina toimijana.

Komission mukaan esitys on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska EU:n yhtenäinen ulkoisen rahoituksen väline tuo lisäarvoa ja skaalaetuja EU:n ulkosuhteisiin verrattuna siihen, että jäsenvaltiot toimisivat erikseen. Valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen, että esi-tys on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Komission mukaan esitys on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska ehdotettu asetusta ei mene pidemmälle kuin mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Alustavan arvion mukaan ehdotuksilla ei ole vaikutusta Suomen kansalliseen lainsäädäntöön.

Taloudelliset vaikutukset

Rahoitusmääriä kuvataan virallisessa rahoituskehysvalmistelussa kiintein, vuoden 2025 hinnoin. Komission esityksen mukaan asetusta sovellettaessa käyvät hinnat lasketaan käyttämällä kiinteää kahden prosentin deflaattoria.

Komission ehdottama rahoituksen kokonaismäärä ulkosuhteita koskevaan otsakkeeseen kolme on 190 miljardia euroa, jolloin kasvua nykyiseen kehyskauteen olisi yli 50 prosenttia. Otsakkeen koko vastaa noin 10 prosenttia koko rahoituskehys ehdotuksesta. Määrä sisältää Globaali Eurooppa -välineen (176,8 miljardia euroa) lisäksi erillisen Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) rahoituksen² (noin 3 miljardia euroa) sekä muita pienempiä kokonaisuuksia, kuten päätös merentakaisen alueiden ja Grönlannin assosiaatiosopimuksesta (noin 880 miljoonaa euroa) sekä EU:n kestävästä kalastuksen kumppanuussopimuksesta (noin 1,1 miljardia euroa). YUTP-rahoitus sekä muut yllä mainitut kokonaisuudet eivät ole mukana Globaali Eurooppa -välineessä eri oikeusperustan vuoksi.

Komission ehdotuksella ei pääsääntöisesti ole suoria Suomeen kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia, sillä rahoitusväline kohdistuu yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa, ja välineen kautta toteuttavat toimet kohdentuvat unionin alueen ulkopuolelle. Komission ehdotuksen taloudelliset kokonaisvaikutukset selviävät lopullisesti vasta kun unionissa päästään sopuun rahoituskehyskokonaisuudesta.

Globaali Eurooppa -välineestä ei odoteta suoria saantoja Suomelle, vaan mahdolliset saannot riippuvat suomalaistoimijoiden aktiivisuudesta osallistua hankkeisiin, joita rahoitetaan EU:n ulkosuhderahoituksesta. Suomalaiset toimijat (virastot, yritykset) voisivat esimerkiksi saada suoraa tukea strategisten sektoreiden investoinneissa, joita voitaisiin toteuttaa joissakin tapauksissa ilman kilpailutusta. Suomalaiset toimijat voisivat myös osallistua Team Europe -toimintaan yhdessä muiden EU-maiden toimijoiden kanssa. Niillä olisi lisäksi mahdollisuus osallistua EU:n rahoittamiin hankintoihin, erityisesti korkean osaamisen ja teknologian aloilla sekä mahdollisuus hyödyntää EU:n budjettitakuuta ja yhdistelmärahoitusta investointien riskien hallintaan. Suomalaisyritysten ja muiden toimijoiden vahvuudet, kuten digiosaaminen, vihreä teknologia ja vastuullinen liiketoiminta, ovat keskeisiä EU:n ulkoisen toiminnan hankkeissa, ja vastaavat Global Gateway -strategian painopisteisiin.

² YUTP-budjetista rahoitetaan unionin kriisinhallintaoperaatioita.

Suomi on tällä hetkellä mukana 14 Team Europe -yhteistyöaloitteessa sekä 16 Global Gateway -aloitteessa. Finnfund on käyttänyt EKKR+ takuitaan digihankkeille toistaiseksi kuudessa hankkeessa ja takuiden määrä on saatu kaksinkertaistettua vuoden aikana. EU:n delegoidun yhteistyön alla on allekirjoitettuja delegoidun yhteistyön lahjarahamuotoisia sopimuksia käynnissä 91,5 miljoonan euron arvosta vuonna 2025 ja vuoteen 2027 mennessä arvo tulee olemaan 120 miljoonaa euroa. EU-pilariarvioitujen suomalaistoimijoiden määrä on kasvanut neljästä kuuteen. EU:n ulkoisen toiminnan rahoituksesta koituu hyötyä yrityksille sekä laajemmalle toimijakentälle.

Muut vaikutukset

Komission mukaan geopolittisesti haastavassa toimintaympäristössä EU pyrkii varmistamaan, että sillä on kokonaisuutena työkalut toimia vaikuttavalla tavalla ulkosuhteissaan turvallisuuden ja kilpailukyvn sekä muiden ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisten tavoitteiden edistämiseksi. Ulkosuhdebudjetin, ja siihen liittyvien strategioiden, kuten Global Gateway'n kautta EU pyrkii rahoitusvälineillään vaikuttamaan tulevaisuuden kasvumarkkinoiden pelisääntöihin, teknologioihin ja standardeihin sekä tukemaan kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää.

Riittävällä ulkosuhderahoituksella ja välineistöllä pyritäisiin komission mukaan varmistamaan, että EU on vahva ja uskottava kansainvälinen toimija, joka kykenee konkreettisin toimin ajamaan poliittisia tavoitteitaan, lisäämään vakautta ja reagoimaan nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Unionin tuki naapurustolle ja kumppaneille lisää kumppanimaiden ja alueiden vakautta ja vahvistaa niiden kykyä vastata itse turvallisuudesta. Tämä lisää turvallisuutta ja vakautta myös Suomessa ja Euroopassa.

Ulkosuhderahoituksella myös tuettaisiin EU:n jäsenehdokasmaiden sekä mahdollisten jäsenehdokasmaiden uudistuksia ja lähentymistä unionin normeihin ja arvoihin, ehdollistaen sitä aidosti toteutettuihin tuloksiin.

Globaali Eurooppa -välineen kautta EU toimisi komission mukaan entistä strategisemmin, tehokkaammin sekä uskottavammin, edistäen globaalisti sekä omia etujaan että samalla vastaten kumppanimaiden intresseihin ja toiveisiin. Globaali Eurooppa -väline edistäisi suoraan EU:n kilpailukykyä, taloudellista turvallisuutta ja strategista autonomiaa.

Globaali Eurooppa -välineellä voitaisiin vaikuttaa osaltaan muuttoliikkeen ulkoiseen ulottuvuuteen vastaamalla muuttoliikkeen perimmäisiin syihin.

Globaali Eurooppa -väline ei pääsääntöisesti kohdentuisi unionin toimintaan suhteessa suurvaltoihin ja maailmantalouden keskittymiin. Välineen turvallisuuspoliittinen relevanssi riippuisi osittain maakohtaisesta toimeenpanosta muun muassa unionin naapurustossa. Globaali Eurooppa -väline kohdistuisi suurelta osin unionin toimintaan erityisesti kehittyvissä maissa, ottaen huomioon 90 % tavoite viralliseen kehitysyhteistyöhön. Välineellä olisi mahdollista muun muassa tukea myös suomalaisia ja eurooppalaisia yrityksiä kumppanuusmaissa.

Globaali Eurooppa -välineessä virallisen kehitysyhteistyön tavoiteosuus olisi komission ehdotuksessa 90 %. Euroopan unionin ulkosuhderahoituksen kasvattaminen komission esittämällä tavalla yhdistettynä monien jäsenmaiden kehitysyhteistyörahoituksen laskevaan trendiin merkitsisi kehitysyhteistyörahoituksen painottumista jossain määrin aiempaa enemmän unionitasolle. Huomattavaa on kuitenkin, että jäsenmaiden kontribuutio Globaali Eurooppa -välineen kautta lasketaan osaksi kunkin jäsenmaan ODA-kelpoisia menoja.

Komission ehdotus lisäisi jossain määrin komission toimivaltaa ja itsenäisyyttä toteuttaa unionin tavoitteita ulkosuhteiden alalla rahoitusvälineiden kautta. Globaali Eurooppa -välineen vaikutusta Euroopan ulkosuhdehallintoon ja unionin maailmanlaajuiseen edustustoverkkoon ei voida kattavasti arvioida ennen lisäselvityksiä. Globaali Eurooppa -väline ei vaikuta unionin ulkosuhteiden henkilöstöresursointiin suoraan.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Valtioneuvosto ei katso ehdotuksen olevan ristiriidassa Suomen perustuslain tai Suomea velvoittavien perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.

Sopimus Euroopan Unionista artiklojen 3(5), 8 ja 21 mukaisesti EU:n ulkoisen toiminnan tulee tukea ja edistää demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta sekä ihmisoikeuksien kunnioittamista. Globaali Eurooppa -välineessä noudatetaan ihmisoikeusperustaista ja tasa-arvoon perustuvaa läpileikkaavaa lähestymistapaa. Tuki ihmisoikeuksille, kansalaisyhteiskunnalle ja demokratialle on välineessä keskeistä, ja tukea kanavoidaan sekä maantieteellisten pilarien että globaalipilarin kautta.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan maakunta vastaa Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanosta siltä osin kuin asia kuuluu sen toimivaltaan. Lainsäädäntövallan jaosta valtakunnan ja maakunnan kesken säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään lain 18 §:ssä ja valtakunnan lainsäädäntövallasta 27 ja 29 §:ssä. Ahvenanmaalla ei ole toimivaltaa Euroopan unionin ulkosuhderahoituksessa.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Globaali Eurooppa -asetusesitystä käsitellään Euroopan unionin neuvoston rahoituskehysneuvotteluiden ad hoc -työryhmässä sekä tämän ulkosuhderahoitusta koskevassa alatyöryhmässä. Käsittely on alkanut syyskuussa 2025.

Euroopan parlamentti on aloittanut asetusehdotuksen käsittelyn ulkoasiainvaliokunnassa (AFET). Valiokunta ei ole vielä nimennyt esittelijöitään.

Asiasta päätetään EU:ssa normaalissa lainsäätämismenettelyssä.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

U-kirjelmä on laadittu ulkoministeriössä. U-kirjelmä on käsitelty EU-asioiden komitean ulkosuhdejaoston (EU3) kirjallisessa menettelyssä 18.-20.11.2025, valtioneuvoston monivuotisen rahoituskehyn (MFF) johtoryhmässä 24.11.2025, EU-ministerivaliokunnassa 5.12.2025 sekä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa 18.12.2025.

10 Valtioneuvoston kanta

Suomen ensivaiheen kantoja komission ehdotukseen EU:n seuraavaksi rahoituskehyykiseksi vuosille 2028–2034 on muodostettu selvityksessä E 73/2025 vp, jossa todetaan muun muassa seuraavasti:

Komission ehdottama kokonaistaso on liian korkea. Hallitusohjelman mukaisesti Suomi katsoo, että EU-budjetin taso tulee säilyttää kohtuullisena välttämällä Suomen nettomaksuosuuden kasvua. Suomi pitää tärkeänä, että tulevaa rahoituskehystä tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena.

Suomi pitää välttämättömänä EU-rahoituksen painopisteiden priorisointia ja korostaa Suomen tavoitteiden arviointia kokonaisvaltaisesti ja strategisesti. On välttämätöntä löytää taso, joka ei kasvattaisi maksutaakkaamme kohtuuttomasti, mutta mahdollistaisi keskeiset painotukset, kuten puolustuksen ja kilpailukyyn vahvistamisen, ja turvaisi merkittävimpiä saantojamme, kuten maatalouden rahoituksen.

Komission esittämät rahoituskehyysehdotuksen yleiset painopisteet ovat kannatettavia ja yhden-suuntaisia Suomen EU-avaintavoitteiden kanssa. Suomi korostaa rahoituksen kohdentamista nykyistä vahvemmin keskeisimpiin poliittisiin prioriteetteihin kuten puolustuksen ja kilpailukyyn vahvistamiseen.

Suomi pitää tarkoituksenmukaisena yhtenäistä välinettä unionin globaalille toiminnalle. Rahoituksen keskittäminen yhteen kooltaan suurempaan välineeseen lisäisi joustavuutta, joka on keskeistä nykyisessä muuttuvassa toimintaympäristössä.

Suomi tukee komission tavoitetta vahvistaa Globaali Eurooppa -välineen toimin EU:n sisäisen ja ulkoisen toiminnan yhteyttä ja täten edelleen vahvistaa EU:n kilpailukykyä, taloudellista turvallisuutta ja strategista autonomiaa. Lisäksi tulisi varmistaa, että Globaali Eurooppa -väline tukee myös unionin turvallisuutta ja muuttoliikkeen ulkoista ulottuvuutta koskevia tavoitteita.

Suomi pitää hyvänä, että Globaali Eurooppa -väline mahdollistaa räätälöityjen kumppanuuksien luomisen kolmansien maiden kanssa.

Suomi tukee tavoitetta tarjota riittävää rahoitusta EU:n ehdokas- ja potentiaalisille ehdokasmaille, jotta EU:lla olisi nykyisessä geopolittisessä tilanteessa paremmat edellytykset tukea niiden EU-lähentymistä ja sen edellyttämiä uudistuksia.

Suomi tukee laajentumisrahoituksen ehdollisuuden vahvistamista.

Hallitusohjelman mukaisesti Suomi sitoutuu voimakkaasti tukemaan Ukrainaa ja sen jälleenrakentamista ja on avoin erilaisille rahoitusratkaisuille Ukrainan tukemiseksi. Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta rahoituskehyyksen ulkopuolisesta Ukrainavarauksesta.

Komission esittämä rahoituksen määrä ja malli, jossa Ukrainalle kohdennettava tuki kanavoitaisiin Globaali Eurooppa -välineen kautta, mutta rahoitus sijoitettaisiin kehyyksen ulkopuoliseen erillisvaraukseen, vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta.

Hallitusohjelman mukaisesti Suomi edistää rakentavasti EU:n maahanmuuttopolitiikassa EU:n kehitys- ja kauppapolitiikan sekä ulkosuhteiden hyödyntämistä kolmansien maiden kansalaisten palautussopimusten syntymisen edistämiseksi.

Kokonaisuudesta

Valtioneuvosto tarkastelee komission ehdotuksen yksityiskohtia osana rahoituskehyksen kokonaisuutta ja tarkentaa kantaansa neuvottelujen edetessä. Suomen lopulliset kannat muodostetaan neuvottelujen loppuvaiheessa muodostumassa olevan kokonaisuuden perusteella Suomen kokonaisuuden huomioiden.

Komission ehdotusten rahoituksen mitoitukseen otetaan kantaa erikseen osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

Edellä esitettyjä valtioneuvoston kantoja täydennetään tällä U-kirjelmällä seuraavasti:

Valtioneuvoston tavoitteena on, että EU:n ulkoisen toiminnan rahoituksella edistetään turvallisuutta, hyvinvointia ja taloudellisia etuja. Oleellista on tavoitella ulkoisten ja sisäisten politiikkojen synergioita. Valtioneuvosto kiinnittää erityistä huomiota EU:n ja kolmansien maiden välisiin kumppanuuksiin, joiden avulla vahvistetaan unionia globaalina toimijana ja vastataan kiristyvään kansainväliseen kilpailuun.

Valtioneuvosto tukee komission tavoitetta, että Globaali Eurooppa -välineellä vastattaisiin geopoliittiseen ja geotaloudelliseen kilpailuun sekä vahvistettaisiin unionin globaalia toimintakykyä ja vaikutusvaltaa. Valtioneuvosto pitää keskeisenä, että EU:n ulkoisen toiminnan rahoitus vahvistaa unionin keskeisimpien ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden toimeenpanoa. Valtioneuvosto kiinnittää erityistä huomiota siihen, että rahoitusvälineet ja unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan muut välineet, resurssit ja toimintatavat muodostavat tehokkaan ja yhtenäisen kokonaisuuden.

Valtioneuvosto kiinnittää kriittistä huomiota ulkoisen toiminnan rahoitukselle ehdotettuun määrärahojen kasvuun, huomioiden etenkin, että Ukrainalle kohdennettava rahoitus sijoitettaisiin kehyksen ulkopuoliseen erillisvaraukseen.

Valtioneuvosto tukee komission näkemystä, että Globaali Eurooppa -välineen tulisi tukea unionin kilpailukykyä edistämällä toimitusketjujen monipuolistamista ja kestävyyttä. Valtioneuvoston keskeinen tavoite on, että EU:n tulevilla ulkoisen toiminnan rahoituksella vähennettäisiin EU:n kriittisiä riippuvuuksia. Välineen tulee olla linjassa unionin kauppa-, kilpailukyky- ja taloudellisen turvallisuuden politiikkojen sekä puolustusrahoituksen kanssa. Globaali Eurooppa -välineen kanssa synergiaa tulisi pyrkiä hyödyntämään myös muita unionin rahoitusvälineitä, kuten Euroopan kilpailukykyrahastoa. Valtioneuvosto katsoo, että tarvitaan kuitenkin tarkempia tietoja Globaali Eurooppa -välineen yhteyksistä kilpailukykyrahastoon ja toimiin, jotta varmistetaan synergiahyötyjen toteutuminen.

Valtioneuvosto tukee Globaali Eurooppa -välineen tavoitteita, joilla osaltaan ehkäistään muun muassa laitonta maahantuloa. Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena komission esittämää nk. keskeyttämislausetta, jonka perusteella rahoitus voitaisiin keskeyttää kolmannelle maalle, joka ei täyttäisi takaisinottovelvoitteitaan.

Valtioneuvosto pitää keskeisenä, että Globaali Eurooppa -välineen toimeenpano tukee Global Gateway -strategian (2021) tavoitteita edistäen konkreettisesti, kokonaisvaltaisesti ja tehokkaasti EU:n omia strategisia ja taloudellisia intressejä sekä kumppanimaiden tarpeita ja kestävä kehityksen tavoitteita, mukaan lukien koulutuksen alalla.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Globaali Eurooppa -välineellä vahvistettaisiin toimia eurooppalaisten investointien ja viennin edistämiseksi kumppanimaissa. Valtioneuvosto pitää

kannatettavana, että ehdotus avaisi myös mahdollisuuden laajentaa rahoitustakuiden kattavuutta vientiluottolaitoksiin, mikä merkitsisi EU:n ulkoisen sijoitusvälineistön merkittävää vahvistumista. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että digitalisaatio- ja teknologiakysymyksiä käsiteltäisiin läpileikkaavasti ja pitää tärkeänä turvallisten ja luotettavien digitaalisen yhteyksien edistämistä myös kolmansissa maissa.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana, että ehdotus vahvistaisi ja laajentaisi EU:n käytettävissä olevia välineitä yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa, näin mahdollistaen räätälöidyt ja molemminpuolisesti hyödyttävät kumppanuudet. Valtioneuvosto pitää tärkeänä varmistaa, että rahoitusvälineet tukevat riittävällä tavalla unionin vaikuttavaa toimintaa kolmansissa maissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että laajentumiseen liittyvän rahoituksen ehdollisuus linkitetäisiin edistymiseen keskeisissä perusasioissa eli Kööpenhaminan kriteereissä (oikeusvaltio, demokratia, taloudellinen lähentyminen) sekä yhdenmukaisuuteen EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa. Samalla on tärkeää varata myös ei-ehdollista rahoitusta välttämättömiin teknisiin tukitarpeisiin.

Valtioneuvosto katsoo, että Globaali Eurooppa -välineen puitteissa tapahtuvalle yhteistyölle myönnettävän tuen ja sisäasioiden rahoitusta koskevien asetusehdotusten nojalla myönnettävän tuen väliset synergiat ovat erityisen merkittäviä rajaturvallisuuden parantamiselle, laittoman muuttoliikkeen ehkäisemiseksi toteutettavien toimien toteuttamiselle sekä sisäisen turvallisuuden varmistamiselle. On keskeistä varmistaa unionin ulkoisen avun sekä sisäasioiden rahoitusta koskevien asetusehdotusten mukaisen tuen koordinaatio, synergiat ja vipuvaikutukset. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että sisäasioiden rahoitusta ja Globaali Eurooppa -välinettä koskevien rahoitusvälineiden työnjaon tulisi olla mahdollisimman selkeä.

Valtioneuvosto tukee komission tavoitetta tarkastella muuttoliikkeen ulkoista ulottuvuutta kokonaisvaltaisesti. Valtioneuvosto katsoo, että Globaali Eurooppa -välineen tarjoamat mahdollisuudet takaisinottoyhteistyön tehostamiseksi tulisi käyttää täysimääräisesti.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Globaali Eurooppa -välineen toimeenpanoa ohjaavat unionin keskeiset arvot ja periaatteet, kuten demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeudet ja sukupuolten tasa-arvo sekä tuki monenkeskiselle järjestelmälle ja kansalaisyhteiskunnalle. Rahoitusvälineen tulee mahdollistaa ihmisoikeuksien ja demokratian puolustaminen tarvittaessa myös nopeasti muuttuvissa tilanteissa. Rahoituksen kohdistumista ihmisoikeuksien, demokratian ja sukupuolten tasa-arvoon tulee voida seurata ja siitä raportoida. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sukupuolten tasa-arvo sisällytetään läpileikkaavasti ohjelman toimeenpanoon ja tasa-arvon edistämiseen suunnataan rahoitusta Globaali Eurooppa -välineestä.

Valtioneuvosto katsoo, että välineen tulee huomioida EU:n sitoutuminen globaaleihin viitekehyksiin, kuten kestävän kehityksen tavoitteisiin (Agenda 2030), YK:n tulevaisuussopimukseen ja Pariisin ilmastopöytäkirjaan sekä unionin sitoutuminen kaikkien ihmisoikeuksien edistämiseen, suojeluun ja toteuttamiseen sekä Pekingin julistuksen ja toimintaohjelman ja kansainvälisen väestö- ja kehityskonferenssin toimintaohjelman täytäntöönpanoon.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että humanitaarinen apu toimeenpantaisiin Globaali Eurooppa -välineessä edelleen humanitaarisen avun asetuksen ([neuvoston asetus \(EY\) N:o 1257/96 humanitaarisesta avusta](#)) mukaisesti, puolueettomuuden ja riippumattomuuden humanitaarisia periaatteita noudattaen.

Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen valmistelussa ja EU-varojen käytössä tulisi ensisijaisesti seurata EU:n varainhoitoasetuksen (EU, Euratom) 2024/2509 mukaisia menettelyjä ja periaatteita.

Valtioneuvosto korostaa tulosperusteista lähestymistapaa EU:n ulkoisen toiminnan rahoituksessa. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että rahoituksen käytön seuranta ja raportointi on selkeää ja vertailukelpoista sekä noudattaa hyvän hallinnon periaatteita ja tukee EU:n ulkoisen toiminnan arviointia ja kehittämistä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltioilla olisi riittävät mahdollisuudet osallistua Globaali Eurooppa -välineen ohjaukseen ja valvontaan osana unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan kokonaisuutta. Valtioneuvosto korostaa neuvoston tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia Globaali Eurooppa -välinettä koskevassa päätöksenteossa. Valtioneuvosto pitää myönteisenä komission esitystä komission, jäsenmaiden ja sidosryhmien yhteistyön tiivistämiseksi Team Europe -lähestymistavan mukaisesti.