

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta EU:n ulkosuhderahoitusjärjestelmäksi rahoituskaudelle 2021-2027, sisältäen ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen perustamisesta; neuvoston asetukseksi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välinettä täydentävän, Euratomin perustamissopimukseen perustuvan eurooppalaisen ydinturvallisuusvälineen perustamisesta; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA III) perustamisesta; neuvoston päätökseksi merentakaisten maiden ja alueiden assosiaatiosta Euroopan unioniin, mukaan lukien suhteet Euroopan unionin sekä Grönlannin ja Tanskan kuningaskunnan välillä; sekä unionin ulkoasioiden korkean edustajan ehdotuksen neuvoston päätökseksi Euroopan rauhanrahaston perustamisesta.

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle EU:n ulkosuhderahoitusjärjestelmän uudistamista koskeva muistio sekä Euroopan komission 12. ja 14 päivänä kesäkuuta 2018 hyväksymät ehdotukset:

1 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen perustamisesta (COM(2018) 460 final)

2 Ehdotus neuvoston asetukseksi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välinettä täydentävän, Euratomin perustamissopimukseen perustuvan eurooppalaisen ydinturvallisuusvälineen perustamisesta (COM(2018) 462 final)

3 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA III) perustamisesta (COM (2018) 465 final)

4 Ehdotus neuvoston päätökseksi merentakaisten maiden ja alueiden assosiaatiosta Euroopan unioniin, mukaan lukien suhteet Euroopan unionin sekä Grönlannin ja Tanskan kuningaskunnan välillä (COM(2018) 461 final)

Lisäksi lähetetään seuraava unionin ulkoasioiden korkean edustajan esitys:

1 Ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan rauhanrahaston perustamisesta (C(2018) 3800 final)

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 2018

Ulkoministeri Timo Soini

Lähetystöneuvos Mika Kukkonen

ULKOMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2018/1258

EU/2018/1245

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSIION EHDOTUKSISTA
EU:N ULKOSUHDERAHOITUSJÄRJESTELMÄKSI RAHOITUSKAUDELLE 2021–2027**

1 Ehdotusten tausta

Komissio antoi 12.6. ja 14.6. ehdotuksensa EU:n ulkosuhderahoituksesta seuraavalle rahoituskehyskaudelle 2021–2027. Komissio esittää otsakkeeseen 6 (Naapurialueet ja muu maailma) kiintein 2018 hinnoin 108,9 miljardin euron rahoitusta, mikä tarkoittaa noin 12 prosentin kasvua nykykauteen verrattuna (kasvuprosentissa on huomioitu nykyisin budjetin ulkopuolella oleva Euroopan kehitysrahasto, joka tuotaisiin komission ehdotuksessa budjetin sisään). Otsaketta 6 täydentää EU:n korkean edustajan komission tuella tekemä esitys neuvoston päätökseksi budjetin ulkopuolisesta Euroopan rauhanrahastosta (9,2 miljardia euroa vuoden 2018 hinnoin). Ulkosuhderahoituksen osuus ehdotetusta kehyksestä on rauhanrahasto mukaan luetuna karkeasti kymmenen prosenttia, suhteellisesti hieman nykykautta enemmän.

Peruslähdekohta uudistuksessa on, että monimutkaisiin ja nopeasti kehittyviin globaaleihin haasteisiin vastaamiseksi tarvitaan nykyistä joustavampi, tehokkaampi ja yksinkertaisempi rahoitusjärjestelmä. Komissio ehdottaa laajaa naapuruus-, kehitys- ja yhteistyövälinettä, johon yhdistyisivät suurin osa erillisistä ulkosuhderahoitusvälineistä sekä nykyisin budjetin ulkopuolella oleva Euroopan kehitysrahasto. Välineeseen sisältyy myös investointikehikko, joka kattaa nykyisen ulkoisten toimien takuurahaston sekä Euroopan kestävä kehityksen rahaston, joiden myöntämien takuiden yhteissumma voisi kohota yhteensä 60 miljardiin euroon.

Erillisinä komissio ehdottaa säilytettäväksi humanitäärisen avun välinettä ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjettia, päätöstä koskien merentakaisia maita ja alueita (ml. Grönlanti), ydinturvavälinettä sekä liittymistä valmistelevaa tukivälinettä. Humanitäärisen avun ja YUTP-budjetin osalta komissio ei antanut uusia lainsäädäntöehdotuksia.

Komission ehdottamat ulkosuhdevälineet kaudella 2021–27 kiintein 2018 hinnoin:

Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline (NDICI):	79,2 miljardia euroa
NDICI:ä täydentävä eurooppalainen ydinturvallisuusväline:	300 miljoonaa euroa
Liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA III):	12,9 miljardia euroa
Humanitäärisen avun väline (nykyinen asetus pysyy voimassa):	9,8 miljardia euroa
Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetti:	2,6 miljardia euroa
MMA-assosiaatiopäätös ml. Grönlanti	444 miljoonaa euroa
Otsakkeen marginaali	2,9 miljardia euroa
Muut (mm. makrotaloudellinen apu):	949 miljoonaa
KOKO OTSAKE 6	108,9 miljardia euroa

Euroopan rauhanrahasto (budjetin ulkopuolella)	9,2 miljardia euroa
--	---------------------

Yllä mainitut välineet ovat tiiviissä yhteydessä toisiinsa. Tämän vuoksi komission ehdotukset sekä EU:n korkean edustajan komission tuella tekemä esitys neuvoston päätökseksi Euroopan rauhanrahastosta katetaan samassa valtioneuvoston U-kirjelmässä.

Asetusehdotukset ja erityisesti niiden rahoituksen kokonaistasot ovat yhteydessä laajemmin monivuotisen rahoituskehityksen kokonaisuuteen.

2 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteeseen

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission ehdotusten osalta esitysten oikeusperusta asetuksille on asianmukainen.

Korkean edustajan esityksessä neuvoston päätökseksi Euroopan rauhanrahaston perustamisesta on esitetty oikeusperustaksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) artikloja 28(1), 41(2), 42(4) ja 30 (1). Artiklan 42(4) mukaan neuvosto tekee päätöksen yksimielisesti korkean edustajan aloitteesta yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevassa asioissa.

Budjetin ulkopuolelle esitetyn Euroopan rauhanrahaston taustalla on komission tulkinta EU:n perussopimuksesta (SEU 41 (2)). Komission tulkinnan mukaan EU-budjetista ei voida rahoittaa mitään toimia, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla. Suuri osa jäsenmaista, ml. Suomi, on neuvoston oikeuspalvelun tavoin tulkinnut SEU:ta toisin, katsoen rahoitusrajoitteen koskevan vain EU:n omia sotilaallisia operaatioita. Komissio ei ole antanut viitteitä kantansa muuttamisesta.

Valtioneuvosto pitää alustavasti komission ehdotuksia suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Euroopan rauhanrahaston osalta valtioneuvosto tarkastelee edelleen ehdotuksen suhdetta toissijaisuusperiaatteeseen.

Säädökset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä Euroopan parlamentin kanssa pl. merentakaisia maita ja alueita koskeva väline sekä Euroopan rauhanrahasto, joista on esitetty neuvoston päätöksiä.

3 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

3.1 Naapuruus-, kehitys- ja yhteistyöväline

Uuteen laajaan yhteistyövälineeseen yhdistetään nykyisistä välineistä kehitysyhteistyöväline (DCI), naapuruusväline (ENI), kumppanuusväline (PI), demokratia- ja ihmisoikeusväline (EIDHR), vakausväline (IcSP), ulkoisen toiminnan takuurahasto, Euroopan kestävän kehityksen rahasto (EKKR), makrotaloudellinen rahoitusapu sekä tällä hetkellä budjetin ulkopuolinen Euroopan kehitysrahasto (EKR). Myös pääosaa mainituista välineistä koskevasta erillisestä toimeenpanoasetuksesta luovutaan ja siinä olevat määräykset sisällytetään uuteen välineeseen.

Välineen I osasto (yleiset määräykset) sisältää mm. määritelmät ja välineen tavoitteet, suhteen muihin ulkosuhdevälineisiin, tuen yleiset politiikka-tavoitteet sekä välineen sisältämät osat alueet, joita komissio nimittää pilareiksi. Välineen yleisenä tavoitteena on pitää yllä ja edistää unionin arvoja ja intressejä maailmanlaajuisesti, tarkoituksena toimeenpanna unionin ulkoisen toiminnan tavoitteita ja periaatteita EU:n perussopimusten mukaisesti. Artiklassa 3(1) on lueteltu välineen erityiset tavoitteet: a) dialogin ja yhteistyön tukeminen kolmansien maiden ja alueiden kanssa välineen kattamilla alueilla; b) globaalilla tasolla demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien tukeminen, kansalaisyhteiskunnan tukeminen, sekä vakauden ja rauhan tukeminen ja muihin globaaleihin haasteisiin puuttuminen, ml. muuttoliike ja liikkuvuus; ja c) vastaaminen pikaisesti kriiseihin, epävakaisiin ja konfliktitilanteisiin, kestävyyshaasteisiin, humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön väliseen jatkumoon sekä ulkopoliittisiin tarpeisiin ja prioriteetteihin. Välineellä toimeenpannaan Agenda 2030:n mukaisia kestävän kehityksen ta-

voitteita, minkä lisäksi sen toimeenpanoa ohjaavat mm. EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan globaalistrategia ja EU:n kehityspoliittinen konsensus.

Väline sisältää maantieteellisen pilarin kahdenvälisille ja useamman maan ohjelmille (76 prosenttia rahoituksesta). Maantieteellisiä toimia täydentää temaattinen pilari, joka keskittyy globaaleihin haasteisiin vastaamiseksi (8 prosenttia), ja siitä voidaan rahoittaa myös muiden ulkosuhdevälineiden kattamia alueita. Näiden lisäksi ehdotukseen sisältyy nopeaa reagointia vaativiin rauhan ja turvallisuuden toimiin tarkoitettu nopean toiminnan pilarin (4 prosenttia) sekä nykyisiin välineisiin verrattuna suurempi ohjelmoimaton osuus (n. 12 prosenttia välineestä) äkillisiin tarpeisiin ja prioriteetteihin reagoimiseksi, ml. muuttoliikkeen hallinta. Osiossa viitataan asetusehdotuksen liitteeseen I, jossa luetellaan EU:n naapuruuspolitiikan piirissä olevat maat ja todetaan, että naapuruusikkunasta voidaan rahoittaa rajat ylittävää yhteistyötä ja usean maan ohjelmia myös Venäjän kanssa. Liitteessä II ja III käydään läpi politiikka-alat, joita maantieteellisellä ja temaattisella pilarilla voidaan kattaa. Nopean toiminnan pilarin kate käydään läpi liitteessä IV.

Maantieteellisestä pilarista naapurustopolitiikan piiriin kuuluvien maiden osuus olisi vähintään 32 prosenttia. Kiintein 2018 hinnoin tämä tarkoittaa n. 20 miljardia eli merkittävää lisäystä nykytilaan. Naapurustolle on asetuksessa oma osionsa, joka huomioi mm. naapurustopolitiikkaan kuuluvan more for more -periaatteen. Naapuruusikkunaan sisältyisi kahdenvälisten ohjelmien lisäksi maksimissaan neljän prosentin määräraha rajat ylittävälle yhteistyölle, sekä tuki makroaluestrategioille sekä resitaalien mukaan myös mm. EU:n Arktisen tiedonannon toimeenpanolle, tuki makroaluestrategioiden puitteissa tehtävälle yhteistyölle EU:n ulkopuolisten maiden kanssa sekä useita maita käsittävä yhteistyö. Venäjä ei ole Euroopan naapuruuspolitiikan kumppanimaa, mutta asetusta mahdollistaa naapuruusosioista rahoituksen Venäjän kanssa käytävään rajat ylittävään yhteistyöhön ja useita maita käsittävään (alueelliseen) yhteistyöhön. Asetuksen esittelyosassa viitataan myös Suomen kannalta tärkeään EU:n arktiseen politiikkaan, mutta muuta pohjoisen alueellista yhteistyötä eikä Pohjoista ulottuvuutta mainita nimeltä.

Saharan eteläpuolisen Afrikan osuus olisi vähintään 47 prosenttia, Aasian ja Tyynenmeren maiden osuus 15 prosenttia ja Amerikoiden ja Karibian osuus 6 prosenttia. Afrikan, naapuruston ja vähiten kehittyneiden sekä hauraiden valtioiden painoarvo kasvaa uudistuksessa nykytilaan nähden.

Komission lähtökohta on, että 92 prosenttia uudella välineellä rahoitettavista toimista tulisi täyttää ODA-kriteerit. Lisäksi välineellä rahoitettavista toimista 25 prosentin tulisi toteuttaa ilmastotavoitteita ja 20 prosentin tukea inhimillistä kehitystä ml. sukupuolten tasa-arvo ja naisten voimaannuttaminen. Demokratian, ihmisoikeuksien ja sukupuolten välisen tasa-arvon tulisi heijastua välineen toimeenpanossa kauttaaltaan. Ilmastonmuutos, ympäristönsuojelu ja sukupuolten välinen tasa-arvo valtavirtaistettaisiin välineen alaisiin ohjelmiin ja toimiin. Lisäksi ne ottaisivat huomioon kestävä kehityksen tavoitteiden väliset keskinäisyhteydet. Väline edistää myös tavoitetta kohdentaa vähintään 0,7 % BKT:sta kehitysyhteistyöhön ja 0,2 % BKT:sta vähiten kehittyneille maille.

Komissio korostaa muuttoliikkeyhteistyötä kolmansien maiden kanssa sekä muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vastaamista EU:n rahoituksen keinoin (erityisesti ulkosuhderahoituksella) sekä parantamalla koherenssia EU-politiikkojen välillä. Muuttoliikkeen muuttoliikkeen perimmäisiin syihin ja muuttoliikkeen hallintaan on korvamerkitty 10 prosentin osuus välineestä. Muuttoliikkeen ulkoista ulottuvuutta erityisesti palautusten tukemisen osalta rahoitetaan myös otsakkeen IV maahanmuutto- ja turvapaikkarahastosta.

I osasto sisältää myös erillisen artiklan tukitoimista kumppanien sotilaallisten toimijoiden kapasiteetin vahvistamiseksi, eli ns. CBSD-toimista (Capacity Building in support of Security and Development), joita esitetään osittain rahoitettavaksi myös budjetin ulkopuolisesta rauhanrahastosta. Budjetin sisältä rahoitettavaksi esitetyn CBSD-tuen pääasiallisena tavoitteena olisi kehitys (oikeusperustana SEU:n ja SEUT:n kehitystavoitteita koskevat artiklat) ja tuen muodot tarkoin rajattuja. Esitetyssä budjetin ulkopuolisessa Euroopan rauhanrahastossa tukitoimilla olisi sotilaallinen ja puolustuksellinen ulottuvuus ja pääasiallisena tavoitteena olisi turvallisuus (oikeusperustana SEU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat artiklat).

Osaston II määräykset keskittyvät välineen toimeenpanoon. Artikloissa 10–15 määritetään ohjelmointiperiaatteet maantieteellisen pilarin, temaattisen pilarin sekä ohjelmoimattoman osuuden osalta. Nopean toiminnan pilariin ei sovelleta monivuotista ohjelmointia. Maantieteellisen ohjelmoinnin osalta yhteisohjelmointia pidetään suositeltavimpana toimintatapana. Maantieteellisten ohjelmien on oltava tulosperustaisia ja huomioitava kansainvälisesti hyväksyttyjä indikaattoreita esim. kestävän kehityksen tavoitteisiin perustuvat indikaattorit. Ohjelmointiasiakirjat muodostuisivat edelleen alueellisista strategioista sekä monivuotisista ja vuosittaisista maantieteellisistä ja temaattisista ohjelmista.

Ohjelmointiasiakirjat muodostavat kehyksen unionin ja kumppanimaiden yhteistyölle, ja ne perustuvat välineessä määrättyihin tavoitteisiin ja periaatteisiin. Unionin on asetusesityksen mukaan konsultoitava jäsenmaita ohjelmointiprosessin kaikissa vaiheissa. Komissio esittää yhteisohjelmointia ensisijaiseksi lähestymistavalle kumppanimaissa. Ihmisoikeuksia ja demokratiaa sekä kansalaisyhteiskuntaa koskevia temaattisia ohjelmia voitaisiin toimeenpanna riippumatta kumppanimaiden hallitusten hyväksynnästä. Seuraavat periaatteet ohjaavat välineen mukaan ohjelmointia: toiminnan tulee pohjautua EU:n, jäsenmaiden ja kumppanimaiden väliseen dialogiin, johon tulee sisältyä yhteistyö kansallisten ja paikallisviranomaisten, kansalaisyhteiskunnan, parlamenttien ja muiden sidosryhmien kanssa. Ohjelmointisykli tulisi synkronoida kumppanimaiden prosessien kanssa. Yhteistyön tulee perustua kumppanimaiden tarpeisiin, kapasiteettiin, sitoumuksiin ja suorituksiin, EU:n rahoituksen mahdollisiin vaikutuksiin kohdemaassa tai -alueella sekä kumppanimaan kapasiteettiin ja sitoumukseen edistää jaettuun arvoa ja intressejä. Asetuksen liitteessä VII listataan kumppanimaiden suoritusindikaattorit. Maantieteellisten ohjelmien ohjelmointidokumentit pohjautuvat tulosperustaisuuteen ja ne otavat niin sopiessa huomioon kansainvälisesti, erityisesti kestävän kehityksen tavoitteissa sovitut osatavoitteet ja indikaattorit.

Rahoituksen allokoinnissa priorisoitaisiin eniten tarpeessa olevia maita, vähiten kehittyneitä maita, alemman tulotason maita, kriisissä ja kriisin jälkeisessä tilassa olevia maita sekä hauraita ja haavoittuvaisia maita, mukaan lukien pienet ja kehittyvät saarivaltiot. Teollistuneiden maiden kanssa yhteistyö keskittyisi unionin ja yhteisten intressien edistämiseen. Asetusta toimeenpannaan laatimalla maantieteellisiä ohjelmia varten monivuotisia maaohjelmia ja temaattisten ohjelmien osalta monivuotisia ohjelmia.

Nopean toiminnan pilarista rahoitettaisiin a) vakautta, konfliktinehkäisyä, ja kriisejä koskevia toimia; b) katastrofikestävyyttä ja humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön välistä jatkumoa koskevia toimia; ja c) ulkopolitiikan tarpeita ja prioriteetteja koskevia toimia. Näitä on eriteltä täsmällisesti asetuksen liitteessä IV.

Nouseviin haasteisiin ja prioriteetteihin varattuja allokointomattomia varoja suunnattaisiin muun muassa a) sen takaamiseksi, että unionin kykenee vastaamaan riittävällä tavalla odottamattomiin tilanteisiin; b) nouseviin haasteisiin vastaamiseksi esimerkiksi kriisitilanteissa tai muutto-liikehaasteisiin vastaamisessa; sekä c) unionin ajamien kansainvälisten aloitteiden tai priori-

teettien ajamiseen. Allokoinnattomien varojen käytöstä päätettäisiin lähtökohtaisesti samoin menettelyin kuin monivuotisista ohjelmista ja toimintasuunnitelmista.

Osasto II sisältää myös erityiset määräykset naapuruston osalta, ml. artiklan rajat ylittävästä yhteistyöstä. Osastossa on myös teknisiä määräyksiä ohjelmoinnista, monitoroinnista, evaluoinnista ja väliarvioinneista sekä mm. määräyksiä, jotka tarvitaan Euroopan kehitysrahaston budjetisoinnin seurauksena. Osasto sisältää myös määräykset välineen sisältämästä investointikehyksestä (EKKR+, artikkelit 26–30), joka korvaa nykyisen Euroopan kestävän kehityksen rahaston sekä ulkoisen toiminnan takuurahaston. Liite V-VI määrittävät EKKR+:n prioriteettialueet ja hallintomallin ja liite VII keskeiset tulosindikaattorit. Uudistetun EKKR:n tavoitteena on edeltäjänsä tavoin tukea investointeja, ja sen myötä kestävä kasvua ja työpaikkojen luomista. Uudella EKKR+:lla ja sen piirissä myönnettävillä takuilla tuetaan arviolta 60 miljardin euron arvosta operaatioita. Välineen sisällä voi olla ikkunoita, jotka on korvamerkitty tietyille alueille, kumppaneille tai sektoreille. ETA-maiden ulkopuoliset kolmannet maat voivat rahoittaa välinettä käteismaksuilla. Jäsenmaat voivat rahoittaa välinettä käteismaksuin ja/tai takauksin. Uuden integroidun välineen osat täydentävät toisiaan, sillä ulkoisten toimien takuurahastosta voidaan myöntää kattavasti takuita julkisen sektorin hankkeisiin, kun taas nykyinen EKKR painottuu yksityisen sektorin hankkeille myönnettäviin takauksiin. Euroopan investointipankin lisäksi EKKR+:n toimeenpanoon voivat osallistua kaikki EU:n pilariarvioinnin läpikäyneet rahoituslaitokset.

Komission ehdotuksesta koskien EKKR+:n hallintomallia ei selkeästi ilmene, miten komissio kykenisi varmistamaan, että sillä on käytössään investointihankkeiden arviointiin ja suunnitteluun tarvittava riittävä asiantuntemus. Lisäksi ehdotuksesta ei käy ilmi, miten uudessa hallintorakenteessa vältettäisiin päällekkäisyydet jo olemassa olevien rakenteiden, kuten erityisesti Euroopan investointipankkiryhmän kanssa. Ehdotuksesta ei myöskään käy ilmi, miten jäsenmaiden päättämältä EU:n budjettivarojen käytöstä turvataan jatkossa.

Artikkelit 31–32 määrittelevät toimeenpanon seurannan, raportoinnin ja arvioinnin. Indikaattorit edistymisen seurannalle perustuvat kestävän kehityksen tavoitteiden indikaattoreille. Tarkoituksena on myös, että komissio raportoi ilmastotoimille ja luonnon monimuotoisuuden hyväksi allokoitusta rahoituksesta. Asetuksen toimeenpanosta tehdään väliarviointi viimeistään neljän toimeenpanovuoden jälkeen. Loppuarviointi laaditaan toimeenpanon päätyttyä.

Osastossa III on institutionaalisia määräyksiä mm. julkisuudesta, viestinnästä, voimaantulosta, toimivallan delegoinnista sekä välinettä hallinnoivasta hallintokomiteasta. Artiklan 34 mukaan komissiolle voidaan delegoida toimivaltaa toimeenpanna mm. uudistettua Euroopan kestävän kehityksen rahastoa (EKKR+) ja muokata asetuksen liitteitä. Neuvostolla ja Euroopan parlamentilla on valta kumota delegoitu toimivalta päätöksellään koska tahansa. Artiklalla 35 perustetaan laajan yhteistyövälineen toimeenpanoa tukeva hallintokomitea, joka hyväksyy monivuotiset ja vuosittaiset ohjelmat sekä tukitoimet tarkastelumenettelyllä, josta on määritelty EU:n asetuksessa 182/2011 (art. 5). Artiklat 36–37 määrittelevät unionin rahoittamia toimia koskevat näkyvyys- ja viestintävaatimukset ja niistä poikkeamisen.

3.2 Liittymistä valmisteleva tukiväline

Komissio esittää välineen kokonaistasoksi noin 12,9 miljardia euroa. Euromääräisesti rahoitus pysyy suunnilleen ennallaan nykykauteen verrattuna. Komission ehdottama väline muistuttaa pääpiirteissään nykyistä liittymistä valmistelevaa välinettä. Se on haluttu pitää erillisenä, koska liittymistuki poikkeaa tavoitteiltaan selkeästi muusta EU:n ulkoisesta toiminnasta. Tuen saajamaita ovat Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Kosovo, Makedonia, Montenegro, Serbia ja Turkki.

Oikeusvaltiokehityksen, perusoikeuksien, instituutioiden lujittamisen ja talouskasvun vahvistamisen lisäksi komissio huomioi esityksessä aiempaa vahvemmin muuttoliikkeen, turvallisuuden, ympäristön ja ilmastomuutoksen tuomat haasteet. Alueellinen yhteistyö, hyvät naapuruussuhteet, sovinto sekä liitettävyyden ovat myös keskeisellä sijalla esityksessä. Komission esitys huomioi Länsi-Balkanin strategian ja Turkin tilanteen kehittymisen. Esityksessä korostetaan jatkuvuutta nykyisen asetuksen kanssa ja yhdenmukaisuutta muuhun ulkosuhderahoitukseen.

Asetuksen luvun I (yleiset määräykset) mukaan IPA III -tukivälineen tavoitteena on tukea edunsaajamaita mm. näiden poliittisissa, hallinnollisissa ja taloudellisissa uudistuksissa Unionin jäsenyyttä silmällä pitäen. Erityisesti IPA III:n tavoitteena on tukea edunsaajamaiden oikeusvaltio- ja demokratiakehitystä, julkisen hallinnon tehokkuutta ja rakenteellisia uudistuksia, hyvien naapuruussuhteiden vahvistamista ja rajat ylittävää yhteistyötä sekä taloudellista ja sosiaalista kasvua.

Luku II käsittelee tukivälineen käytön strategista suunnittelua. Artiklan 6 mukaan komissio varmistaa EU:n laajentumispolitiikan ja tukivälineen yhteensopivuuden sekä ottaa toiminnassa huomioon mm. ilmastomuutoksen, ympäristönsuojelun sekä sukupuolten välisen tasa-arvon. Komissio ja jäsenvaltiot toimivat yhteistyössä toimintalinjojen ja -mallien yhtenäistämiseksi ja pyrkivät välttämään päällekkäisyyksiä muiden ohjelmien kanssa.

Tukivälineen toimeenpanosta määrätään asetuksen III luvun artikloissa 7–9. Apu kohdennetaan vuosisuunnitelmissa (Annual Action Plan) kunkin edunsaajamaan tarpeiden mukaisesti. Enintään 3% rahoituksesta kohdennetaan rajat ylittävään yhteistyöhön. Teknisen avun hankkeissa komission rahoitusosuus on 100%, rajat ylittävässä yhteistyössä enintään 85%.

Uuden Naapuruus-, kehitys- ja yhteistyövälineen osaston II luvun V säännöksiä seurannasta, raportoinnista ja arvioinnista sovelletaan myös laajentumistukivälineeseen. Toimeenpanoa ja tavoitteiden saavuttamista arvioidaan IPA III- asetuksen liitteen IV indikaattoreiden mukaisesti.

Asetuksen viimeinen luku VII (Final Provisions) sisältää määräykset mm. komission toimivalta muuttaa asetuksen liitteitä II, III ja IV sekä komission apuna toimivasta IPA-komiteasta. Lisäksi artiklassa 10 säädetään asetuksen voimaantulosta.

3.3 Muut otsakkeeseen 6 sisältyvät välineet:

Humanitäärisen avun väline säilyy erillisenä humanitäärisen avun ei-poliittisen erityisluonteen johdosta. Sen osalta komissio ei ehdota lainsäädäntömuutoksia. Ydinturvallisuusväline, jolla tuetaan ydinturvallisuutta parantavia hankkeita erityisesti EU:n lähialueilla, pidetään erillisenä, mm. siksi, että sen oikeusperusta on Euratom-sopimuksessa. Näiden lisäksi komissio esittää päätöstä yhteistyöstä unionin merentakaisien maiden ja alueiden (MMA:t) ja Grönlannin kanssa. Nykyisissä kehyksissä MMA:t ovat saaneet tukea budjetin ulkopuolisesta Euroopan kehitysrahastosta, ja suhteet ovat perustuneet MMA:ita koskevaan päätökseen 2013/755/EU. Grönlannin tukea varten on ollut voimassa erillinen päätös 2014/137/EU. Nämä on nyt yhdistetty päätöksessä, joka koskee kaikkia 13 MMA:ta, jotka ovat perustuslaillisessa suhteessa Tanskan, Ranskan tai Alankomaiden kanssa (vielä tällä hetkellä MMA:ihin lasketaan myös 12 Iso-Britannian alaisuuteen kuuluvaa maata ja aluetta). Unionin ja MMA:iden välisten suhteiden tulisi päätösesityksen mukaisesti siirtyä kehitysyhteistyöhön perustuvasta suhteesta kohti vastavuoroista kumppanuutta, joka tukisi MMA:iden kestäväää kehitystä. Unionin ja MMA:iden välisen assosiaation tulisi kehittää kilpailukykyä, vahvistaa kestävyyttä, vähentää

haavoittuvuutta sekä edistää yhteistyötä ja integraatiota MMA:iden ja muiden kumppaneiden ja naapurialueiden kanssa.

3.4 Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetti

Välineen kokoluokka ja rahoituksen pääkohteet säilyisivät pitkälti nykyisennaisina. Suurin osa rahoituksesta käytetään tällä hetkellä EU:n YTPP-siviilikriisinhallintaoperaatioihin, EU:n erityisedustajien menoihin sekä asevalvonnan hankkeisiin. Nykyisten säädöstenkin puitteissa YUTP-budjettivälineen käyttöalaa olisi mahdollista laajentaa ym. kolmesta pääraiteesta uusiin painopisteisiin.

3.5 Euroopan rauhanrahasto

Otsaketta 6 täydentää Euroopan unionin korkean edustajan komission tuella tekemä esitys neuvoston päätökseksi budjetin ulkopuolisesta Euroopan rauhanrahasto –erityisvälineestä (EPF). Rauhanrahastosta esitetään rahoitettavaksi unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaisia toimia, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla. Rahasto perustettaisiin seuraavaksi rahoituskehyskaudeksi. Korkea edustaja ja komissio perustelevat rauhanrahaston tarvetta sillä, että se mahdollistaisi EU:lle aiempaa laajemman, joustavamman ja tehokkaamman toiminnan konfliktien estämiseksi ja turvallisuuden lisäämiseksi, ml. sotilaallisin ja puolustuksellisin keinoin. Rahaston esitetyn koon perusteluiksi esityksessä todetaan ajankohtaiset tarpeet, kunnianhimon taso ja kokemukset tämänhetkisestä tilanteesta.

Esitetyn neuvoston päätöksen 1 artiklassa on todettu, että rauhanrahasto esitetään perustettavaksi, koska EU:n perussopimuksen (SEU 41 (2)) mukaan EU-budjetista ei voida rahoittaa mitään toimia, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla. Kyseessä on komission tulkinta perussopimuksesta. Suuri osa jäsenmaista, ml. Suomi, on neuvoston oikeuspalvelun tavoin tulkinnut perussopimusta toisin, katsoen rahoitusrajoitteen koskevan vain EU:n omia sotilaallisia operaatioita. Komissio ei ole antanut viitteitä kantansa muuttamisesta.

Esitetystä rauhanrahastosta rahoitettaisiin EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaisia sotilaallisia operaatioita, tuettaisiin kolmansien maiden asevoimien kapasiteetin vahvistamista ja rahoitettaisiin kolmansien maiden tai muiden kansainvälisten toimijoiden rauhan- turvaoperaatioita, sekä rahoitettaisiin muita yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimia, joissa on sotilaallinen tai puolustuksellinen ulottuvuus. Esitetty rahasto korvaisi nykyisen Athena-mekanismin ja nykyisen Afrikan rauhanrahaston (APF) ja toisi siihen vahvana uutena elementtinä nk. CBSD-tuen (Capacity Building in support of Security and Development), jossa olisi sotilaallinen ja puolustuksellinen ulottuvuus. Nykyisin sovellettava CBSD-tuki kehitystavoittein (oikeusperustana SEU:n ja SEUT:n kehitystavoitteita koskevat artiklat) on esitetty jatkossa sisältyvän rahoituskehyksen sisäiseen Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineeseen (NDICI). Korkea edustaja antoi jäsenmaiden pyynnöstä jo vuonna 2015 yhteistyössä komission kanssa tiedonannon kumppanimaille annettavasta turvallisuuden ja kehityksen kapasiteetin vahvistamiseen tarkoitettusta tuesta, mutta tälle tuelle ei ole pystytty osoittamaan rahoitusjärjestelyä. Vuonna 2018 toteutettu EU:n vakausväline (Instrument Contributing to Stability and Peace) asetusmuutos mahdollistaa pienessä mittakaavassa CBSD-tuen kehitystavoittein tarkoin rajattuihin toimiin, muttei vastaa CBSD:n varsinaista tarkoitusta.

Suomi on korostanut CBSD-tuen tärkeyttä.

Esityksen mukaan neuvosto päättäisi esitetystä Euroopan rauhanrahastosta rahoitettavista toimista. Rahastoon sisältyvien toimintaohjelmien hyväksymisestä, ad hoc -avustustoimista,

muista toimista ja EU:n sotilaallisista operaatioista päättäisi neuvosto yksimielisesti korkean edustajan esityksestä. Kumppaneita tukevat toimet määriteltäisiin nykyisen Afrikan rauhanrahaston (APF) tavoin monivuotisissa toimintaohjelmissa. Korkean edustajan toimintaohjelmien puitteissa toimeenpanemat erityiset avustustoimet vaatisivat poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean (Cops) hyväksynnän, kuten nykyään APF:ssä.

Esitetyn Euroopan rauhanrahaston tavoitteet ja rahoitusalat kuvataan esityksen 1 luvussa. Luvussa 2 kuvataan rahaston hallinnollinen rakenne. Rahastoa varten perustettaisiin komitea, joka koostuisi jäsenmaiden edustajista ja jonka puheenjohtajuutta hoitaisi korkean edustajan nimeämä edustaja. Puheenjohtajalla ei olisi äänioikeutta. Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) ja komissio osallistuisivat komitean kokouksiin, mutta niillä ei olisi äänioikeutta. Myös Euroopan puolustusvirasto EDA voitaisiin sitä koskevissa aiheissa kutsua kokouksiin. Komitea mm. hyväksyisi rahoitettavien toimien budjetit. EU:n sotilaallisia operaatioita koskeva päätöksenteko tehtäisiin komiteassa yksimielisesti, muissa toimissa määräenemmistöllä. Komitean menettelysäännöt hyväksyttäisiin yksinkertaisella enemmistöllä. Komitea hyväksyisi myös säännöt rahaston kautta maksettujen menojen täytäntöönpanosta. Jos päätöstä ei komiteassa saataisi tehtyä, asia siirtyisi neuvoston päätettäväksi poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean (Cops) kautta.

Esitetyn Euroopan rauhanrahaston hallinnoijaksi korkea edustaja esittää komissiota (YUTP-budjetin toimeenpanosta vastaavan Foreign Policy Instruments -palvelun päällikkö). Hallinnoijan kausi olisi kolme vuotta. Hallinnoija vastaisi mm. budjettiesitysten laadinnasta ja niiden toimeenpanosta ja voisi antaa operaatiokomentajille operaatioiden varainhoitoon liittyvää ohjeistusta.

Esitys nostaa esille lisäselvityksiä vaativia kysymyksiä liittyen esimerkiksi jäsenmaiden ja EU-instituutioiden toimivaltaan sekä yksittäisten operaatioiden komentajien rooliin liittyen operaatioiden rahankäyttöön. Nykyään Athena-mekanismin puitteissa toimivassa erityiskomiteassa on kiertävä jäsenmaiden puheenjohtajuus eikä edustajia EUH:sta tai komissiosta. Hallintotehtäviä siirtyisi neuvoston sihteeristöstä komissioon: nykyään Athena-mekanismin hallinnoija toimii neuvoston sihteeristössä. Afrikan rauhanrahastosta vastaa nykyään komission kehitysasioiden pääosasto DEVCO. Jäsenmaiden päätöksenteko säilyisi yksimielisenä sotilaallisia operaatioita koskevissa rahoituskysymyksissä. EU:n sotilaallisten operaatioiden käynnistämisestä päättäisi entiseen tapaan neuvosto.

Esitetty rauhanrahasto laajentaisi yhteisesti katettavia kuluja EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaisissa sotilaallisissa operaatioissa. Nykyisin sotilaallisten operaatioiden rahoitus on määritelty neuvoston päätöksessä (YUTP) 2015/528. EU:n sotilaallisten operaatioiden kulut muodostuvat kolmesta osasta: 1) periaate, jossa osallistuvat maat maksavat omat kulunsa omista budjeteistaan (esimerkiksi henkilöstön palkat); 2) operaatioon osallistuvien maiden kulut, jotka jäsenmaat maksavat itse, mutta joita Athena hallinnoi (usein esimerkiksi ruoka, polttoaine, juomavesi); 3) yhteiset kulut, jotka koskevat koko joukkoa ja hyödyntävät koko operaatiota. Pääsääntöisesti yhteisinä kuluina katetaan esimerkiksi päämaja, määritetyn infrastruktuurin rakentaminen, lääkintäpalvelut ja satelliittikuvat. Lisäksi, jos neuvosto niin päättää, Athena voi kattaa muita kuluja. Suomi on pitkään tukenut yhteisrahoituksen kasvattamista.

Rauhanrahastoesityksen liitteen IV A-osassa luetellaan aina yhteisesti katettavaksi esitetyt kulut, jotka sisältävät mm. EU:n taisteluosaston kuljetus- ja takaisinkuljetuskustannukset ja EU:n sotilaallisten koulutusoperaatioiden osalta mm. koulutukseen tarvittavan infrastruktuurin kustannuksia. Liitteen IV B-osassa luetellaan kulut, joita esitetään yhteisesti rahoitettavaksi, mikäli operaatiokomentaja niitä esittää ja jäsenmaat niin tapauskohtaisesti päättävät. Näihin ku-

luihin esitetään mm. tiettyjä lääkintäkuluja ja tiettyjä joukkojen majoitukseen ja infrastruktuuriin liittyviä kuluja. Esitettyihin yhteisesti rahoitettaviin kuluihin sisältyy kustannuksia, joista ei Athena-mekanismin noin kolmen vuoden välein tehtävässä sääntömääräisessä uudistuksessa ole päästy sopuun.

Esitettyyn Euroopan rauhanrahastoon kuuluisi myös varustetuki koulutettaville joukoille. Esityksessä arvioidun mukaan nykyään Athena-mekanismin kautta sotilaallisten operaatioiden yhteisesti katettavien kustannusten osuus operaation kaikista kustannuksista on pääsääntöisesti 5–15 prosenttia, joiltain osin huomattavasti korkeampikin. Euroopan rauhanrahastossa yhteisesti katettavan osuuden esitetään nousevan 35–45 prosenttiin. Rahasto voisi myös hallinnoida operaatioon osallistuvien jäsenmaiden kansallisesti kustantamia kuluja (Nation Borne Costs) nykyisen Athena-mekanismin tavoin.

Tuki kumppaneiden sotilaallisille rauhanturva-/kriisinhallintaoperaatioille on tähän mennessä ohjattu budjetin ulkopuolisen Afrikan rauhanrahaston (APF) kautta Afrikan Unionille tai Afrikan alueellisille organisaatioille. APF-rahoitus on kanavoitu tähän asti budjetin ulkopuolisen Euroopan kehitysrahaston (EKR) kautta ja tähän järjestelyyn on kohdistunut kritiikkiä. EKR on komission uudessa rahoituskehusehdotuksessa ehdotettu siirrettäväksi budjetin sisälle, jolloin suurin osa APF:stä rahoitetuista toimista jäisi komission tulkinnan mukaan EKR:n ulkopuolelle, koska näillä toimilla on rahoitettu sotilaallisia ja puolustuksellisia toimia (mm. rahoitus Afrikan unionin rauhanturvaoperaatiolle AMISOM:lle). Esitettyssä Euroopan rauhanrahastossa maantieteellinen rajausta Afrikkaan poistuisi ja rahaston kautta voitaisiin tuki antaa suoraan kolmansien maiden johtamille rauhanturvaoperaatioille tai kansainvälisille organisaatioille. Esityksessä todetaan EU:n sitoutuminen jatkossakin Afrikan ja Afrikan Unionin kapasiteetin tukemiseen.

Esitetty Euroopan rauhanrahasto rahoitettaisiin jäsenvaltioiden suoran kontribuution BKT:n perusteella. Rahaston kooksi koko rahoituskaudeksi esitetään 9,2 miljardia euroa. Esityksessä arvioidaan, että koko olisi noin kolme kertaa suurempi kuin nykyisin Athena-mekanismin ja Afrikan rauhanrahaston kautta rahoitettavat toimet. Rahasto olisi avoin EU-jäsenmaiden ja kolmansien maiden kontribuutioille. Rahaston vuosibudjetti kasvaisi vuosittain rahoituskauden loppua kohden. Luvun 7 mukaan rahaston hallinnoija raportoisi komitealle budjettitilanteesta joka neljäs kuukausi. Rahastolla olisi sekä sisäinen että ulkoinen tilintarkastaja.

Athena-mekanismissa yhteisesti kaikkien jäsenmaiden kesken katettavien kulujen budjetti oli vuonna 2017 noin 60 miljoonaa euroa. Suomen osuus yhteisistä kuluista vuonna 2018 on noin 1,47 prosenttia. Yhteiset kulut maksetaan ulkoministeriön määrärahoista, joihin on budjetoitu 2014–2019 1,2 miljoonaa euroa vuosittain. Puolustusministeriön määrärahoista hoidetaan Athena-mekanismin hallinnoimat kansallisesti katettavat kulut niistä operaatioista, joihin Suomi osallistuu.

Afrikan rauhanrahaston kautta annettu tuki on vaihdellut vuosittain. Esityksessä Euroopan rauhanrahastosta on laskettu, että yhteensä Athenan ja Afrikan rauhanrahaston kautta rahoitettaisiin noin 250–500 miljoonaa euroa vuosittain. Afrikan rauhanrahastoon on ohjattu rahaa Euroopan kehitysrahastosta, jossa Suomen maksuosuus on ollut 1,51 prosenttia. EKR (2014–2020) on suuruudeltaan 30,5 miljardia euroa, josta Suomen maksuosuus on 460 550 000 euroa.

Esitettyyn Euroopan rauhanrahastoon ehdotettua nk CBSD-tukea ei ole sotilaallisiin ja puolustuksellisiin toimiin vielä koskaan käytetty, koska sille ei ole pystytty osoittamaan sopivaa rahoitusjärjestelyä.

4 Komission ehdotusten vaikutukset

Alustavan arvion mukaan ehdotuksilla ei ole vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön.

Komission ehdotuksilla ei pääsääntöisesti ole suoria Suomeen kohdistuvia, merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, sillä rahoitusvälineet kohdistuvat yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa ja niiden kautta toteutettavat toimet kohdentuvat unionin alueen ulkopuolelle. Eurooppalaisen rauhanrahaston osalta valtioneuvoston analysoi ehdotusta ja toteaa alustavasti, että mahdolliset kansalliseen talousarvioon liittyvät seikat käsitellään ja niihin otetaan kantaa kansallisessa julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarvioprosessissa. Komission ehdotusten taloudelliset kokonaisvaikutukset selviävät lopullisesti vasta, kun unionissa päästään sopuun rahoituskehyskokonaisuudesta. Suomelle koituu ulkosuhderahoituksesta välillisiä hyötyjä erityisesti uudesta yhteistyövälineestä rahoitettavan rajat ylittävän yhteistyön kautta, jota toteutetaan lähialueellamme. Suomalaiset toimijat voivat myös osallistua hankkeisiin, joita rahoitetaan EU:n ulkosuhderahoituksesta.

Suomi pitää tärkeänä EU:n ulkoisen toimintakyvyn vahvistamista. EU:n tulee vaikuttaa kansainvälisen sääntöperäisen järjestelmän säilymiseen ja toimia globaalisti arvojen ja tavoitteidensa mukaisesti. Ulkosuhderahoituksella varmistetaan, että EU on uskottava kansainvälinen toimija, joka kykenee konkreettisiin toimin ajamaan poliittisia tavoitteitaan, lisäämään vakautta ja reagoimaan nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Unionin kriisinhallintaoperaatiot ja tuki kumppaneille lisäävät kumppanimaiden ja alueiden vakautta ja vahvistavat niiden kykyä vastata itse turvallisuudesta. Tämä lisää turvallisuutta myös Euroopassa ja tuo EU:n yhteistyölle ko. kumppaneiden kanssa kestävämpiä tuloksia. Vaikutukset heijastuvat Suomeen, erityisesti lähialueillamme pohjoisten alueiden alueellisen yhteistyön, myös Venäjän kanssa tehtävän rajat ylittävän yhteistyön ja itänaapuruston rahoituksen kautta, mutta myös laajemmin. EU toimeenpanee kehitysyhteistyötä kohdemaissa, joissa Suomella ei ole mahdollisuuksia toimia yksin. EU:n ulkosuhderahoituksella voidaan vaikuttaa osaltaan muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vastaamiseen ja muuttoliikkeen hallintaan. Uudella ulkosuhderahoitusjärjestelmällä on osaltaan tarkoitus vähentää tarvetta turvautua kansallista lisärahoitusta vaativiin ad hoc -ratkaisuihin. Laajentumisvälineestä tuetaan EU:n jäsenehdokasmaiden sekä mahdollisten jäsenehdokasmaiden uudistuksia ja lähentymistä unionin normeihin ja arvoihin.

Suomi kannattaa pyrkimyksiä lisätä ulkosuhderahoituksen joustavuutta. EU:lla tulee olla kykyä reagoida muuttuviin tilanteisiin.

5 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.

6 Ehdotusten kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

U-kirjelmää on käsitelty ulkosuhdejaoston kirjallisessa menettelyssä, MFF-johtoryhmässä 2.7.2018 sekä EU-ministerivaliokunnassa 5.7.2018.

Komission ehdottamaa laajaa yhteistyövälinettä käsittelemään perustetaan neuvostossa uusi ad hoc -työryhmä. Laajentumisvälinettä käsitellään laajentumistyöryhmässä. Käsittely on alkanut kesäkuun lopussa. Esitettyä Euroopan rauhanrahastoa on alustavasti ehdotettu käsiteltävän ul-

kosuhdeneuvosten työryhmässä (RELEX), mutta päätöstä ei ole vielä tehty. Euroopan parlamentti ei ole vielä nimittänyt esittelijöitään.

7 Valtioneuvoston kanta

EU:n ulkoisen toiminnan vahvistaminen edellyttää ulkosuhderahoitusjärjestelmää, jolla voidaan tukea EU:n poliittisten tavoitteiden toteutumista suhteessa kolmansiin maihin ja edesauttaa globaaleihin haasteisiin vastaamista.

Valtioneuvosto toteaa ensivaiheen kantanaan seuraavaa:

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti komission tavoitteeseen ulkosuhderahoitusjärjestelmän yksinkertaistamisesta, sekä johdonmukaisuuden ja joustavuuden lisäämistä välineitä yhdistämällä ja lisäämällä ohjelmoimattoman rahoituksen osuutta nykyisestä. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti komission ehdottamaan uuteen laajaan yhteistyövälineeseen, ml. Euroopan kehitysrahaston budjetisointi. Samalla valtioneuvosto korostaa, että uudessa tilanteessa tulee varmistaa riittävällä tavalla jäsenmaiden ja toimielinten eri pääosastojen osallistuminen päätöksentekoon sekä jäsenmaiden sitouttaminen rahoituksen strategiseen suunnitteluun.

Suomen ja Euroopan turvallisuuden kannalta on olennaista, että ulkosuhderahoitusta suunnataan myös lähialueillemme ja naapurustoon pohjoisessa ja idässä. Valtioneuvosto pyrkii varmistamaan komission ehdottamasta *naapurusto-, kehitys- ja yhteistyövälineestä* rahoituksen Itämeri- ja arktiselle alueelle, Pohjoiselle ulottuvuudelle sekä Venäjän kanssa tehtävälle rajat ylittävälle yhteistyölle. Lainsäädännön tulisi mahdollistaa nykyisenkaltaiset toimet Suomen lähialueilla ja itänaapurustossa sekä huomioida uudet aloitteet mm. arktisen osalta. Suomen näkökulmasta on myönteistä, että asetusehdotukseen sisältyy erillinen osio naapuruuspolitiikan ja rajat ylittävän yhteistyön erityispiirteiden huomioimiseksi.

Valtioneuvosto tukee naapurusto-, kehitys- ja yhteistyövälineen maantieteellistä painottamista EU:n naapurustoon, Afrikkaan, vähiten kehittyneisiin ja hauraisiin valtioihin. Kehitysrahoituksen fokus tulisi olla Afrikassa. Kehittyneempien kumppaneiden, kuten EU:n merentakaisen ja maiden kanssa voidaan harjoittaa muita yhteistyömuotoja.

Välineen tulee tukea EU:n politiikkatavoitteita, jotka on määritelty erityisesti EU:n globaali-strategiassa ja eurooppalaisessa kehityspoliittisessa konsensuksessa, sekä vahvistaa EU:n roolia globaalien viitekehysten kuten Agenda 2030:n ja Pariisin ilmastopimuksen toimeenpanossa. Asetusesityksen yleisten tavoitteiden oikeusperustat ovat kannatettavia. Asetuksen artiklan 3(2) erityistavoitteisiin tulisi kuitenkin nostaa myös köyhyyden vähentäminen.

Suomi tukee komission ehdotusta kohdentaa nykyistä enemmän kehitysrahoitusta muuttoliikkeen perimmäisiin syihin erityisesti Afrikassa ja Lähi-idässä. Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta korvamerkitä noin 10 prosenttia ulkosuhdeotsakkeen päärahoitusvälineestä muuttoliikkeen perimmäisiin syihin ja hallintaan. Suomi pitää perusteltuna komission ehdotusta varata erikseen ohjelmoimattomaan rahoitukseen (noin 12 prosenttia) äkillisiin tarpeisiin ja prioriteetteihin reagoimiseksi ja korostaa tämän osalta erityisesti muuttoliikkeen hallintaa koskevia toimia. Jatkotyössä tulee selvittää edellä mainittujen rahoitusehdotusten keskinäistä suhdetta. Ohjelmoimattoman rahoitukseen liittyvään päätöksentekoon ja hallinnointiin sekä jäsenmaiden rooliin päätöksenteossa tarvitaan lisäselvitystä. Valtioneuvosto korostaa, että rahoituskehysten eri pääotsakkeisiin jakautuvan muuttoliikerahoituksen osalta tulee varmistaa rahoitettavien toimien johdonmukaisuus lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa tehtävän yhteistyön osalta. Valtioneuvosto korostaa, että muuttoliikkeen perimmäisiin syihin voidaan ulkosuhderahoituksen ohella vaikuttaa monilla EU:n politiikkasektoreilla kuten ulko- ja turvallisuus-, kauppa-,

ympäristö- ja maatalouspolitiikassa. Valtioneuvosto korostaa, että ohjelmoimattoman rahoituksen lisääntymisen tulee edesauttaa sitä, ettei tulevalla jouduttaisi turvautumaan kansallista lisärahoitusta vaativiin ad hoc -järjestelyihin.

Valtioneuvosto pitää alustavasti oikeansuuntaisena komission ehdotuksen sitoumuksia, jonka mukaan 92 prosentin asetuksen alaisesta toiminnasta on täytettävä ODA-kriteerit. Sama pätee sitoumuksiin, joiden mukaan 20 prosenttia toiminnasta suuntautuu inhimillisen kehityksen, ml. sukupuolten välinen tasa-arvo ja naisten voimaannuttaminen, ja 25 prosenttia ilmastotoimien edistämiseen.

Valtioneuvosto korostaa ihmisoikeusperustaisuutta asetuksen lähtökohtana. Ihmisoikeuksia, demokratiaa ja sukupuolten välistä tasa-arvoa tulee pitää poikkileikkaavasti mukana. On positiivista, että seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet ovat mukana yhteistyöaloina niin maantieteellisissä kuin temaattisissakin ohjelmissa.

EU:n kehitysyhteistyön ohjelmoinnin tulee pohjautua kumppanimaiden tarpeisiin, kapasiteettiin, sitoumuksiin ja suoriin. On tärkeää, että jäsenmaat osallistuvat ohjelmointiin aikaisessa vaiheessa ja koko prosessin ajan, myös maatasolla. NDICI-välineen alaisten ohjelmointidokumenttien, niin maantieteellisten kuin temaattistenkin, tulee rakentua tulosperustaisuuteen. Suomi tukee jäsenmaiden yhteistyön tiivistämistä esimerkiksi yhteisanalyysillä, mutta yhteisohjelmointidokumenttien ei tulisi korvata jäsenmaiden omia maaohjelmia.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä komission ehdotusta integroida Euroopan kestävän kehityksen rahasto (EKKR) ja Euroopan investointipankin alla toimiva ulkoisten toimien takuurahasto yhdeksi rahoituskokonaisuudeksi. Valtioneuvosto tukee komission esitystä siitä, että uusi väline on globaali, kun edeltäjänsä EKKR keskittyi Afrikkaan ja Euroopan naapurustoon. Valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että maantieteellisen alueen laajentuessa on tärkeä varmistaa, että riittävä osuus tuesta suunnataan muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vastaamiseen. Välineen soveltuvuutta rahoitusinstrumenttina köyhimmissä ja hauraimmissa sekä konflikteista kärsivissä maista tulee selvittää. Työstettäessä ehdotusta erityistä huolta tulisi kiinnittää erilaisten vivutusinstrumenttien yhdistämisestä aiheutuvien kokonaisvaikutusten ja -riskien arvioimiseksi. Lisäksi on tärkeää varmistaa, että kasvava rahoitusvälineiden käyttö ja niitä koskevan joustavuuden lisääminen eivät heikennä EU-varojen käytön ja hallinnon läpinäkyvyyttä. Suomen näkökulmasta on tärkeää, että ohjelman hallintorakenteessa ja päätöksenteossa varmistettaisiin kaikkien jäsenvaltioiden tasavertaiset mahdollisuudet osallistua tehokkaasti päätöksentekoon. Epätervettä kilpailuasetelmaa EIP-ryhmän sekä muiden vastaavien kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden ja komission välillä tulee välttää.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että *liittymistä valmisteleva tukiväline* säilyy jatkossakin ulkosuhdeotsakkeessa erillisenä ulkopolitiikan välineenä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että monivuotista rahoituskehystä voidaan tarkistaa mm. unionin laajentumisen yhteydessä. Tulevalla rahoituskehyskaudella tulee varautua Montenegron ja Serbian mahdolliseen liittymiseen. Valtioneuvosto huomii, että esitykseen sisältyy Turkin tilanteen kehityksen heijastuminen liittymistukeen. Suomen mukaan liittymistuen jatkuvuudesta ja yhdenmukaisuudesta muun ulkosuhderahoituksen kanssa tulee huolehtia. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että liittymistuen kohdentamisessa voidaan joustavasti reagoida ajankohtaisiin yllättäviin haasteisiin.

Valtioneuvosto kannattaa tuen strategisen kohdentamisen lisäämistä ja tuen tehokkaampaa ohjelmointia sekä toimeenpanoa liittymistukea saavissa maissa. Valtioneuvosto toivoo ennaltaehkäisevien toimien lisäämistä, jotta välttyttäisiin tuen kasautumiselta sekä käyttämättä jättämiseltä.

Valtioneuvosto tukee *humanitäärisen avun* välineen säilymistä erillisenä. Humanitäärisen avun riippumattomuus ja epäpoliittisuus tulee jatkossakin turvata. Humanitäärisen avun ja kehitysyhteistyön jatkumon sekä kehityksen ja turvallisuuden jatkumon toimeenpano tulisi rahoittaa komission esityksen mukaisesti laajalla yhteistyövälineellä. Samoin katastrofiriskeihin varautuminen tulisi ulkosuhderahoituksen osalta rahoittaa yhteistyövälineellä, jotta humanitäärisen apu varattaisiin vain akuutteihin kriiseihin.

Valtioneuvosto katsoo, että rauhan ja turvallisuuden rahoitusta tulee tarkastella kokonaisuutena yhdessä kehityksen ulkopuolisen Euroopan rauhanrahasto- erityisvälineen kanssa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä Euroopan rauhanrahaston sisältämiä kokonaisuuksia, kuten yhteisten kulujen laajentaminen EU:n sotilaallisissa operaatioissa sekä kumppanimaiden kapasiteetin kehittäminen. Unionin turvallisuus edellyttää kumppaneiden turvallisuussektorin, ml. sotilaallisten toimijoiden, kapasiteetin vahvistamista. Valtioneuvoston lähtökohtana on, että toimet tulisi rahoittaa rahoituskehityksen sisältä niin pitkälti kuin mahdollista.

Valtioneuvosto tukee sotilaallisen kriisinhallinnan yhteisrahoituksen lisäämistä. Tällä vältettäisiin kustannusten kohtuuton kohdistuminen operaatioihin ja EU:n taisteluosastojen valmiusvuoroihin osallistuviin jäsenmailhin. Tasaisempi taakanjako EU-maiden välillä toimisi kannustimena ja edesauttaisi joukkojen kokoamista etenkin vaativimpiin operaatioihin sekä mahdollistaisi ennakoivan suunnittelun. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan sotilaallisten YTPP-operaatioiden yhteisesti katettavien kulujen laajentaminen tukee EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan kehittämistä.

Esitetyn rauhanrahaston yksityiskohtiin, ml. sen kattavuus, sisällölliset ja alueelliset painotukset, oikeudelliset näkökohdat ja päätöksentekomenettely tulee saada tarkennuksia. Erityistä huomiota on kiinnitettävä esityksen oikeusperustaan ja jäsenmaiden toimivaltaan. Afrikan säilyminen painopistealueena tukitoimissa on EU:n oman turvallisuuden vahvistamisen näkökulmasta perusteltua.

Valtioneuvosto pitää hyvänä ratkaisuna YUTP-budjetin säilymistä erillisenä välineenä mm. EU:n siviilikriisinhallinnan kehittämisen näkökulmasta.

Valtioneuvoston kantaa tarkennetaan neuvottelujen edetessä. Ehdotusten rahoituksen mitoitukseen otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.