

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Ukrainan tukivälineen perustamisesta monivuotisten rahoituskehysten välitarkastelun yhteydessä

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio komission ehdotuksesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle asetukseksi Ukrainan tukivälineen perustamisesta vuosiksi 2024–2027 monivuotisten rahoituskehysten (MFF) välitarkastelun yhteydessä.

Helsingissä 23 päivänä elokuuta 2023

Ulkoministeri Elina Valtonen

Osastopäällikkö Marja Liivala

**EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
ASETUKSEKSI UKRAINAN TUKIVÄLINEEN PERUSTAMISESTA MONIVUOTISTEN
RAHOITUSKEHYSTEN VÄLITARKASTELUN YHTEYDESSÄ****1 Tausta**

Komissio antoi osana EU:n monivuotisen rahoituskehysten (MFF) välitarkastelua esityksen uuden Ukrainan tukivälineen (Ukraine Facility) perustamista koskevaksi asetukseksi 20.6.2023 (COM (2023) 338, jäljempänä *tukiväline-ehdotus*). Kyse olisi rahoituskehysten ulkopuolisen, uuden väliaikaisen erityisvälineen perustamisesta Ukrainan tukemiseksi.

Komission EU:n monivuotisen rahoituskehysten välitarkastelua koskevasta tiedonannosta on laadittu erillinen E-kirje (E 17/2023 vp). Tämä U-kirjelmä on osa EU:n monivuotisen rahoituskehysten väliarvioinnin kokonaisuutta, johon liittyy myös EU:n monivuotista rahoituskehystä vuosille 2021–2027 koskevan asetuksen muutosehdotus (COM (2023) 337 final, jäljempänä *rahoituskehysasetusehdotus*), ja josta annetaan erillinen U-kirjelmä, eduskunnalle alkusyksyllä 2023. Koska Ukrainan tukiväline-ehdotuksen myötä perustettaisiin EU:n väliaikainen erityisväline, kytkeytyy Ukrainan tukiväline-ehdotus myös edellä mainittuun rahoituskehysasetusehdotukseen.

Ukrainan tukivälineen kautta tuettaisiin vuosina 2024–2027 Ukrainan lyhyen aikavälin rahoitustarpeita, keskipitkän aikavälin jälleenrakentamista ja Ukrainan EU-lähentymiseen liittyviä uudistuksia. Komission mukaan Ukrainan maksuvalmiustarpeet makrotaloudellisen vakauden kannalta ovat edelleen suuria ja investointien tulisi kasvaa asteittain tilanteen kehittyessä, jotta Ukrainan elpyminen ja jälleenrakentaminen olisi nopeaa. Esityksen mukaan Ukrainan tulisi valmista yhteistyössä komission kanssa suunnitelma (jäljempänä *Ukraina-suunnitelma*, *Ukraine Plan*) tukivälineen kautta kanavoitavan tuen käyttämisestä.

Tukiväline olisi yhteensä enintään 50 miljardia euroa käypinä hintoina ja tuki koostuisi lainoista ja avustuksista. Ukrainalle myönnettävät lainat rahoitettaisiin komission lainanotolla (rahoitusmarkkinoilta), jonka vakuutena olisi EU:n talousarvion liikkumavara ("headroom"), samaan tapaan kuin Makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineestä (MFA+) myönnettävässä rahoituksessa (U 99/2022 vp). Liikkumavara on omien varojen katon enimmäismäärän ja monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärien väliin jäävä erotus.

Euroopan unioni on tukenut 24.2.2022 Venäjän laajamittaisen hyökkäyksen kohteeksi joutunutta Ukrainaa poliittisesti, taloudellisesti, puolustusmateriaali- ja humanitaarisen avun kautta. Euroopan unioni myönsi kesäkuussa 2022 Ukrainalle ehdokasmaa-aseman. Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot tekivät Ukrainan kanssa 27.6.2014 assosiaatiosopimuksen.

2 Ehdotuksen tavoite

Komission ehdotuksen mukaan perustettaisiin uusi Ukrainan tukiväline, jolla tuettaisiin vuosina 2024–2027 Ukrainan lyhyen aikavälin rahoitustarpeita, keskipitkän aikavälin jälleenrakennusta ja Ukrainan EU-lähentymiseen liittyviä uudistuksia johdonmukaisella, ennakoitavalla ja joustavalla tavalla. Uuteen tukivälineeseen koottaisiin eri tuet yhden rakenteen alle. Ukraina voisi

hyödyntää unionin rahoitustukea laaja-alaisesti esim. budjettitukena, investointirahoituksena tai takauksina. Lisäksi tarkoituksena olisi saada liikkeelle yksityissektorin investointeja ja vastata myös sodan aiheuttamiin sosiaalsiin seurauksiin. Tukivälineestä ei kuitenkaan korvattaisi jäsenvaltioiden puolustusmateriaalitukea Ukrainalle (vrt. Euroopan rauhanrahasto) tai rahoitettaisi Ukrainan sotilaallista suorituskykyä. Tuen kohdennus Ukrainalle perustuisi Ukraina-suunnitelmaan, ja tuki olisi ehdollista sen linkittyessä Ukrainalta edellytettäviin uudistuksiin ja muihin toimiin. Tukivälineeseen sisältyisi kuitenkin mahdollisuus poikkeukselliseen rahoitukseen, mikäli sotatilanne huonontuisi eikä Ukrainan olisi mahdollista täyttää asetettuja ehtoja.

Komission mukaan tukivälineen olisi tarkoitus toimia rakenteena myös muille lahjoittajille, EU:n ulkopuoliselle rahoitukselle ja mahdollisille muille tuloille.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

I Yleiset säännökset

Asetuksella perustettaisiin Ukrainan tukiväline, jonka yleisenä tavoitteena olisi auttaa Ukrainaa a) selviytymään sodan sosiaalisista, taloudellisista ja ympäristöön liittyvistä seurauksista ja siten edistää maan elpymistä, jälleenrakentamista ja nykyaikaistamista, b) parantamaan sosiaalista, taloudellista ja ympäristöön liittyvää kriisinsietokykyään ja edistämään maan asteittaista EU-lähentymistä, integroitumista maailmantalouteen ja maailmanmarkkinoihin ja c) mukautumaan asteittain Euroopan unionin sääntöihin, normeihin, politiikkoihin ja käytäntöihin, Euroopan unionin tulevaa jäsenyyttä silmällä pitäen, ja siten edistää vakautta, turvallisuutta, rauhaa, vaurautta ja kestävyyttä unionissa ja Ukrainassa (3 artikla).

Tukivälineestä myönnettäisiin Ukrainalle tukea kolmen pilarin kautta. Pilari I kattaisi sekä avustustuotoisen rahoitustuen että lainatuen Ukrainalle. Pilari II olisi puolestaan Ukrainan investointikehys, jonka tarkoituksena olisi houkutella yksityisiä ja julkisia investointeja Ukrainan elpymiseen ja jälleenrakentamiseen. III pilari muodostuisi teknisestä avusta ja muista tukitoimenpiteistä, mukaan lukien uudistuksia koskevan asiantuntemuksen hyödyntäminen, avustukset kunnille ja muu liittymistä valmistelevasta tukivälineestä (IPA) liittymään valmistautuville maille tavanomaisesti tarjolla oleva kahdenvälinen tuki. Pilarista voitaisiin tukea myös muita toimenpiteitä, esimerkiksi sotatoimien aiheuttamista vahingoista. III pilari kattaisi myös Ukrainalle I pilarista myönnettyjen lainojen korkotuet (1 artikla).

Tukivälineestä myönnettävä tuki täydentäisi muista Euroopan unionin ohjelmista ja välineistä myönnettävää tukea (4 artikla).

Tukivälineestä Ukrainalle myönnettävän tuen ennakkoehdtona olisi, että Ukraina ylläpitää ja kunnioittaa demokraattisia mekanismeja, mukaan lukien parlamentaarinen monipuoluejärjestelmä, noudattaa oikeusvaltioperiaatetta ja takaa, että ihmisoikeuksia, myös vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksia, kunnioitetaan (5 artikla).

Komissio valvoisi asetetun ennakkoehdon täyttymistä ennen tukivälineen mukaisten maksujen suorittamista Ukrainalle ja tukivälineestä myönnetyn tuen koko keston ajan, huomioiden asianmukaisesti komission säännöllisesti antaman laajentumiskatsauksen. Komission ehdotuksen mukaan, komissio voisi mm. antaa päätöksen keskeyttää maksut, mikäli komission arvion mukaan ennakkoehto ei täytyisi. Arvioinnissaan komissio ottaisi huomioon Ukrainassa kulloinkin vallitsevan tilanteen ja sotatilalain soveltamisen seuraukset (5 artikla).

Komission ehdotuksen yleisten periaatteiden mukaan mm. tukivälineeseen pohjautuva yhteistyö perustuisi kehitysyhteistyön tuloksellisuutta koskeviin periaatteisiin, joita ovat Ukrainan

oma vastuu kehityksen prioriteeteista, keskittyminen tuloksiin, osallistavat kehityskumppanuudet, läpinäkyvyys ja molemminpuolinen tilivelvollisuus, ja joita edistettäisiin yhteistyön kaikissa muodoissa soveltuvin osin. Yhteistyö perustuisi tulokselliseen ja tehokkaaseen resurssien kohdentamiseen ja käyttöön (4 artikla).

II Rahoitus ja täytäntöönpano

Ukrainan tukivälineen täytäntöönpanoon tarkoitetut varat (yhteensä enintään 50 miljardia euroa käypinä hintoina) jakautuisivat ohjeellisesti seuraavasti: 78 prosenttia (39 miljardia euroa) laina- ja avustusmuotoista tukea, 16 prosenttia (noin 8,9 miljardia euroa) budjettitakausta, 5 prosenttia (2,5 miljardia euroa) Euroopan unionin liittymistukea ja tukitoimenpiteitä, ja enintään 1 prosentti (0,5 miljardia euroa) tukivälineen täytäntöönpanoa koskevaa teknistä ja hallinnollista tukea (6 artikla).

Tukiväline-ehdotuksessa ei määritellä avustusten ja lainojen jakautumista prosentuaalisesti, koska komission mukaan tukivälineen tulisi olla joustava, jotta sen avulla voitaisiin vuosittain arvioida Ukrainan rahoitustarpeita. Komission alustavan arvion mukaan avustusten osuus tukivälineestä olisi kuitenkin noin 1/3 (noin 17 miljardia euroa) ja lainojen osuus noin 2/3 (noin 33 miljardia euroa) ehdotetusta 50 miljardin euron enimmäismäärästä.

Ukrainan tukivälineen täytäntöönpanoon tarkoitetut varat olisivat käytettävissä neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2020/2093 10 b artiklan mukaisesti. Varat tulisivat käyttöön uudesta erityisvälineestä, Ukraina-varauksesta (*Ukraine Reserve*). Komissio ehdottaa tukiväline-ehdotuksen lisäksi EU:n monivuotista rahoituskehystä vuosille 2021–2027 koskevaan asetukseen uutta 10b artiklaa, jossa säädettäisiin kyseisestä, uudesta temaattisesta erityisvälineestä, jonka rahoitus olisi rahoituskehysten enimmäismäärien ulkopuolella. Ukraina-varaus-erityisväline esitellään tarkemmin rahoituskehysasetusta koskevassa, erillisessä U-kirjelmässä. Ukraina-varaus ei saisi ylittää 50 miljardin euron määrää käyvinä hintoina vuosina 2024–2027 ja varauksesta tietynä vuonna käyttöön otettava vuotuinen määrä saisi olla enintään 16,7 miljardia euroa käyvin hinnoin (6 artikla).

Tukivälineelle olisi mahdollista saada lisärahoitusta jäsenvaltioilta, kolmansilta mailta, kansainvälisiltä järjestöiltä, kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta ja muista lähteistä. Tällaiset rahoitusosuudet ovat asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 21 artiklan 2 kohdan a alakohdan ii alakohdassa sekä d ja e alakohdassa tarkoitettuja ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja. Lisämäärät, jotka saadaan kyseisen asetuksen artiklan 5 kohdassa tarkoitettuina tuloina Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta määrättäviin rajoittaviin toimenpiteisiin (ts. jäädytetyt varat) liittyvien unionin säädösten nojalla, lisätään 6 artiklassa tarkoitettuihin varoihin (7 artikla).

Tukiväline pantaisiin täytäntöön joko suoraan hallinnoiden tai siten, että sitä hallinnoidaan välillisesti asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 62 artiklan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa tarkoitettujen yhteisöjen kanssa. Unionin rahoitusta voitaisiin myöntää missä tahansa asetuksessa (EU, Euratom) 2018/1046 säädetyssä muodossa, erityisesti avustuksina, palkintoina, hankintoina, budjettitukena, rahoitusvälineillä, talousarviotakuina, rahoitusta yhdistävillä toimilla ja rahoitusapuna (8 artikla).

Komissio solmisi lisäksi puitesopimuksen Ukrainan kanssa. Puitesopimuksessa vahvistettaisiin erityisjärjestelyt tukivälineen varojen hallinnointia, valvontaa, seuranta, arviointia, raportointia ja tarkastusta varten sekä sääntöjenvastaisuuksien, petosten, lahjonnan ja eturistiriitojen ehkäisemistä, tutkimista ja korjaamista varten. Puitesopimuksessa vahvistettaisiin myös yksityiskoh-

taiset määräykset muun muassa Ukrainan sitoumuksesta, jonka mukaan se lisäisi valvontajärjestelmiensä tehokkuutta ja tuloksellisuutta ja tehostaisi rahanpesun, terrorismin rahoituksen, veronkierron ja veropetosten torjuntaa (9 artikla).

Tukivälineestä rahoitettaviin toimiin liittyviin hankintamenettelyihin ja avustusten ja palkintojen myöntämismenettelyihin voisivat osallistua kansainväliset ja alueelliset järjestöt ja kaikki luonnolliset henkilöt, jotka ovat seuraavien maiden kansalaisia sekä näihin maihin tosiasiallisesti sijoittautuneita oikeushenkilöitä: a) EU:n jäsenvaltiot, Ukraina, Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimuspuolet sekä asetuksen (EU) 2021/947 liitteen I ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/152922 liitteen I soveltamisalaan kuuluvat maat; b) maat, joille komissio on vahvistanut vastavuoroisen mahdollisuuden saada ulkoista apua Ukrainassa (11 artikla).

Poiketen siitä, mitä asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 12 artiklan 4 kohdassa säädetään, tukivälineen käyttämättömät maksusitoumus- ja maksumäärärahat siirrettäisiin ilman eri toimenpiteitä seuraavalle varainhoitovuodelle, ja niitä voitaisiin sitoa ja käyttää seuraavan varainhoitovuoden joulukuun 31 päivään saakka. Varainhoitovuodelta toiselle siirretty määrä käytettäisiin seuraavana varainhoitovuonna ensin (12 artikla).

Asianmukaisesti perustelluissa poikkeuksellisissa olosuhteissa, erityisesti jos Ukrainan on sodan merkittävän pahenemisen vuoksi mahdotonta täyttää tämän asetuksen mukaisiin tukimuotoihin liittyvät ehdot, tukivälineestä voitaisiin myöntää Ukrainalle poikkeuksellista rahoitusta sen makrotaloudellisen vakauden ylläpitämiseksi ja 3 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamisen edistämiseksi. Tällainen poikkeuksellinen rahoitus lakkaisi heti, kun ehtojen täyttäminen on jälleen mahdollista (13 artikla).

Komission ehdottama Ukrainan tukiväline sisältäisi kolme pilaria.

III I pilari: Ukraina-suunnitelma

Saadakseen tukivälineen kautta tukea Ukrainan olisi toimitettava komissiolle niin kutsuttu Ukraina-suunnitelma (*Ukraine Plan*). Ukraina-suunnitelmassa olisi esitettävä muun muassa seuraavat asianmukaisesti perustellut seikat: toimenpiteet, joilla vastataan johdonmukaisella, kattavalla ja riittävän tasapainoisella tavalla asetettuihin tavoitteisiin (mukaan lukien rakenneuudistukset ja toimenpiteet, joilla edistetään Ukrainan EU-lähentymistä tai Ukrainan talouskasvun vauhdittamista); uudistusten ja investointien alustava aikataulu ja asetetut laadulliset ja määrälliset tavoitteet, jotka on saavutettava 31.12.2027 mennessä; selvitys siitä, miten suunnitelmalla vastataan sodasta johtuviin elpymis-, jälleenrakennus- ja nykyaikaistamistarpeisiin Ukrainan alueilla ja kunnissa ja siten edistetään niiden taloudellista, sosiaalista, alueellista ja ympäristöön liittyvää kehitystä, tuetaan hallinnon hajauttamista koskevaa uudistusta koko Ukrainassa sekä lähentymistä unionin normeihin; selvitys siitä, missä määrin suunnitelman toimenpiteiden odotetaan edistävän ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttamista; sekä selvitys Ukrainan järjestelmästä, jonka avulla voidaan tehokkaasti ehkäistä, havaita ja korjata tukivälineestä myönnettujen varojen käyttöön liittyvät sääntöjenvastaisuudet, petokset, lahjonta ja eturistiriidat, sekä järjestelyistä, joilla pyritään välttämään päällekkäisen rahoituksen myöntäminen tukivälineestä ja muista unionin ohjelmista (16 artikla).

Ukraina-suunnitelman laatisi Ukraina itse. Ukrainan olisi pyrittävä toimittamaan suunnitelma komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän asetuksen voimaantulosta. Ukraina voisi toimittaa suunnitelmasta luonnoksen komissiolle. Valmistellessaan suunnitelmaa Ukraina olisi otettava erityisesti huomioon sen alue- ja paikallistason alueiden ja kaupunkien tilanne ja niiden

erityistarpeet, jotka liittyvät elpymiseen ja jälleenrakentamiseen, uudistuksiin, nykyaikaistamiseen ja hallinnon hajauttamiseen (17 artikla).

Komissio arvioisi ilman aiheetonta viivytystä Ukraina-suunnitelman tai tarvittaessa sen 20 artiklassa tarkoitetun muutoksen aiheellisuuden, kattavuuden ja asianmukaisuuden ja tekisi ehdotuksen neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi. Arviointia tehdessään komissio tekisi tiivistä yhteistyötä Ukrainan kanssa ja voisi esittää huomautuksia tai pyytää lisätietoja. Komissio soveltaisi arvioinnissaan seuraavia kriteerejä: a) vastaako suunnitelma johdonmukaisella, kattavalla ja riittävän tasapainoisella tavalla 3 artiklassa vahvistettuihin tavoitteisiin, b) vastaako suunnitelma sodasta johtuviin elpymis-, jälleenrakennus- ja nykyaikaistamistarpeisiin Ukrainan alueilla ja kunnissa, c) olisiko odotettavissa, että Ukrainan ehdottamien järjestelyjen avulla voidaan varmistaa Ukraina-suunnitelman tehokas seuranta, raportointi ja täytäntöönpano, d) olisiko odotettavissa, että Ukrainan ehdottamien järjestelyjen avulla voidaan tehokkaasti ehkäistä, havaita ja korjata tukivälineen varojen käyttöön liittyvät sääntöjenvastaisuudet, petokset, lahjonta ja eturistiriidat ja välttää päällekkäisen rahoituksen myöntäminen tukivälineestä ja muista unionin ohjelmista (18 artikla).

Pilari I käsittäisi ohjeellisesti 39 miljardia euroa (78 prosenttia tukivälineen kokonaissummasta) laina- ja avustusmuotoista tukea Ukrainalle. Tuen perustana olisivat Ukrainan EU-lähentymiseen liittyvien uudistuksien tukeminen Ukraina-suunnitelman ja neuvoston täytäntöönpanopäätöksen mukaisesti. Pilarin I tuesta olisi mahdollista maksaa ennakkomaksuna 7 prosenttia ennen Ukraina-suunnitelman hyväksymistä (tukiväline-ehdotuksen 23 artikla). Komissiolle varattaisiin mahdollisuus poikkeukselliseen rahoitukseen Ukrainalle perustelluissa erityistapauksissa, erityisesti sotatilanteen vaikeutuessa (13 artikla). Ukrainan tukivälineasetuksessa mahdollistettaisiin jäsenvaltioiden, kolmansien maiden, kansainvälisten järjestöjen, kansainvälisten rahoituslaitosten ja muiden lähteiden lisärahoitus tukivälineeseen ulkoisina käyttötarkoituksensa sidottuina tuloina (7 artikla). Tukivälineestä myönnettäisiin pilari I:n rahoitusta edellyttäen, että suunnitelmaan kytketyt ehdot, jotka esitetään laadullisina tai määrällisinä tavoitteina, täytyvät tyydyttävästi (15 artikla). Ukraina-suunnitelman olisi oltava johdonmukainen osa Ukrainan EU-liittymisprosessia määriteltyjen, komission lausuntoon ja analyttiseen kertomukseen kirjattujen uudistusprioriteettien kanssa sekä pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppasopimuksen sisältävän assosiaatiosopimuksen kanssa. Sen olisi oltava johdonmukainen myös Pariisin sopimuksen mukaisen Ukrainan kansallisesti määritellyn panoksen ja kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman kanssa, jos sellainen on saatavilla (15 artikla).

Jos arvio, joka koskee Ukrainan toimittamaa Ukraina-suunnitelmaa tai suunnitelman muutosta on myönteinen, neuvosto hyväksyisi sen komission ehdotuksesta täytäntöönpanopäätöksellä. Komission ehdotuksessa neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi vahvistettaisiin tukivälineestä rahoitettavan osuuden osalta uudistukset ja investoinnit, jotka Ukrainan on määrä toteuttaa, suunnitelmaan kytkeytyvät ehdot, mukaan lukien alustava aikataulu, sekä määrät ja asiaankuuluvat rahoitusosuudet (19 artikla).

Jos Ukraina ei objektiivisten olosuhteiden vuoksi enää pystyisi toteuttamaan Ukraina-suunnitelmaa osittain tai kokonaan, mukaan lukien asiaankuuluvat laadulliset ja määrälliset tavoitteet, Ukraina voisi ehdottaa Ukraina-suunnitelman muuttamista. Tällöin Ukraina voisi esittää komissiolle perustellun pyynnön tehdä ehdotus neuvoston täytäntöönpanopäätöksen muuttamiseksi kokonaan tai osittain (20 artikla).

Tukivälineestä lainojen muodossa myönnettävän tuen rahoittamiseksi komissiolle annettaisiin valtuudet lainata tarvittavat varat unionin lukuun pääomamarkkinoilta tai rahoituslaitoksilta asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 220 a artiklan mukaisesti (21 artikla).

Poiketen siitä, mitä asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 220 artiklan 5 kohdassa säädetään, unioni voisi vastata lainanottoon ja -antoon liittyvistä varainhankintakustannuksista, likviditeettin hallintakustannuksista ja hallintokuluihin liittyvistä palvelukustannuksista, lukuun ottamatta kustannuksia, jotka liittyvät lainan ennakkomaksuun (22 artikla).

Jos puitesopimusta ei olisi allekirjoitettu tai Ukraina-suunnitelmaa hyväksytty 31.12.2023 mennessä, komissio voisi päättää myöntää Ukrainalle rajoitettua poikkeuksellista tukea maan makrotaloudellisen vakauden tukemiseen enintään kolmen kuukauden ajan joko tämän asetuksen voimaantulosta tai 1.1.2024 alkaen sen mukaan, kumpi ajankohta on myöhäisempi, edellyttäen, että Ukraina-suunnitelman valmistelu on edennyt tyydyttävästi, ja että komission ja Ukrainan välisessä yhteisymmärryspöytäkirjassa sovitut ehdot täyttyvät, ja että 5 artiklassa mainittu ennakkoehto täyttyy, että 6 artiklan säännöksiä noudatetaan ja että rahoitusta on saatavilla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 23 artiklan (ennakkomaksut) soveltamista. Tällaisen tuen määrä voisi olla enintään 1,5 miljardia euroa kuukaudessa. Komissio tekisi Ukrainan kanssa 10 artiklan mukaisen rahoitussopimuksen tai 21 artiklan mukaisen lainasopimuksen (24 artikla).

Ei-takaisinmaksettava rahoitustuki ja laina maksettaisiin Ukrainalle artiklan 25 nojalla talousarviomäärärahojen mukaisesti ja edellyttäen, että rahoitusta on saatavilla. Maksut suoritettaisiin erissä ja kukin erä voitaisiin suorittaa kerralla tai useampina osierinä. Ukrainan olisi esitettävä neljännesvuosittain ei-takaisinmaksettavaa rahoitustukea ja lainaa koskeva, asianmukaisesti perusteltu maksupyyntö, ja komissio maksaisi asianomaisen ei-takaisinmaksettavan rahoitustuen arvioinnin perusteella.

Ukrainan olisi julkaistava tiedot henkilöistä ja yhteisöistä, jotka saavat yli 500 000 euroa Ukrainasuunnitelmassa yksilöityjen uudistusten ja investointien rahoittamiseen. Ukrainan olisi saatettava nämä tiedot ajan tasalle kahdesti vuodessa, kesäkuussa ja joulukuussa (26 artikla).

IV II pilari: Ukrainan investointikehys

Pilarin II mukaisessa Ukrainan investointikehyksessä komissio antaisi Ukrainalle unionin tukea sekarahoituksena: talousarviotakuun, rahoitusvälineiden tai rahoitusta yhdistävien toimien muodossa. Operatiivinen johtoryhmä, joka koostuisi komission, kunkin jäsenvaltion ja Ukrainan edustajista tukisi komissiota Ukrainan investointikehyksen täytäntöönpanossa. Vastapuolille, jotka vastaavat Ukraina-takauksen ja Ukrainan investointikehyksestä tuettavien rahoitusvälineiden täytäntöönpanosta, voitaisiin myöntää tarkkailijan asema. Komissio toimisi operatiivisen johtoryhmän puheenjohtajana. Johtoryhmä neuvoisi komissiota tukijärjestelyjen valinnassa, käyttöön otettavien rahoitustuotteiden suunnittelussa ja aloista, jotka eivät ole tukikelpoisia. Se antaisi myös lausuntoja Ukraina-takauksen, rahoitusvälineiden ja rahoitusta yhdistävien toimien muodossa myönnetyn unionin tuen käytöstä. Komissio varmistaisi, että Ukrainan investointikehyksestä myönnetty unionin tuki on johdonmukainen Ukraina-suunnitelman kanssa, edistää sen täytäntöönpanoa ja täydentää muiden unionin ohjelmien ja välineiden mukaisesti sovittua unionin tukea Ukrainalle. Komissio raportoisi Ukrainan investointikehyksen mukaisen tuen täytäntöönpanosta asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 41 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaisesti (27 artikla).

Jäsenvaltiot, kolmannet maat ja kolmannet osapuolet voisivat osallistua Ukraina-takauksen ja Ukrainan investointikehyksen nojalla perustettujen rahoitusvälineiden rahoittamiseen. Ukraina-takaukseen osoitetut rahoitusosuudet kasvattaisivat Ukraina-takauksen määrää ilman, että unionille syntyy uusia ehdollisia velkoja (28 artikla). Komissio varmistaisi, että osallistumiskelpoiset vastapuolet ja tapauksen mukaan osallistumiskelpoiset valtuutetut yhteisöt käyttävät saatavilla olevia resursseja tuloksellisesti, tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti (29 artikla).

Pilari II käsittäisi artikla 30 mukaisesti 8,914 miljardia euroa (n. 16 prosenttia koko tukivälineestä, käypinä hintoina) budjettitakausta, joka koostuisi muista rahoitusvälineistä ja sekarahoituksesta Ukrainaan suuntautuvien investointien riskien madaltamiseksi ja tueksi Ukrainan yksityissektorille. Tätä voitaisiin täydentää jäsenvaltioiden, kolmansien maiden ja muiden kolmansien osapuolten kontribuutioin. Ukraina-takaus voisi kattaa vieraan pääoman ehtoisten välineiden osalta pääoman sekä kaikki korot ja määrät, jotka on rahoitustoimien ehtojen mukaisesti maksettava valitulle osallistumiskelpoiselle vastapuolelle mutta joita se ei ole saanut maksukyvyttömyystapahtuman jälkeen, oman pääoman ehtoisten sijoitusten osalta sijoitetut määrät ja niiden rahoituskulut sekä kaikki asiaankuuluvat maksukyvyttömyystapahtumaan liittyvät perintäkulut ja muut kustannukset, ellei niitä ole vähennetty takaisin peritystä määrästä.

Ukraina-takauksen rahoitusaste olisi aluksi 70 prosenttia ja rahoitusastetta tarkistettaisiin vähintään kerran vuodessa asetuksen voimaantulosta alkaen. Poiketen siitä, mitä asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 211 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan toisessa virkkeessä säädetään, rahoitus varattaisiin 31.12.2027 asti. Komissiolle siirrettäisiin valta antaa delegoitu säädös, jolla muutetaan rahoitusastetta asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 211 artiklan 2 kohdassa säädettyjä perusteita soveltaen ja tarvittaessa korotetaan tai alennetaan takauksen enimmäismäärää enintään 30 prosentilla. Komissio voisi korottaa takauksen enimmäismäärää vain, jos rahoitusastetta alennetaan. Komissio voisi säätää, että korotettu takausmäärä on käytettävissä takaussovimusten allekirjoittamista varten asteittain kolmen vuoden ajan (31 artikla).

V III pilari: Unionin liittymistuki ja tukitoimenpiteet

Pilari III käsittäisi ohjeellisesti 2,5 miljardia euroa (5 prosenttia), jolla pyritäisiin erityisesti tukemaan Ukrainan asteittaista mukautumista unionin säännöstöön unionin tulevaa jäsenyyttä silmällä pitäen ja siten edistämään vakautta, turvallisuutta, rauhaa ja vaurautta unionissa ja Ukrainassa. Tällaiseen tukeen kuuluisi oikeusvaltion ja demokratian sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen vahvistaminen, julkishallinnon tehostaminen sekä läpinäkyvyyden, rakenneuudistusten, alakohtaisten politiikkojen ja hyvän hallinnon tukeminen kaikilla tasoilla. Tällaisella tuella olisi myös edistettävä Ukraina-suunnitelman täytäntöönpanoa (32 artikla).

Pilarin III mukaisella tuella tuettaisiin myös luottamusta lisääviä toimenpiteitä ja prosesseja, joilla edistetään oikeudenmukaisuutta, totuuden selvittämistä, korvauksia ja todisteiden keräämistä sodan aikana tehdyistä rikoksista. Tuella tuettaisiin sellaisten Ukrainan viranomaisten perustamista ja vahvistamista, joiden tehtävänä on varmistaa varojen asianmukainen käyttö ja torjua tehokkaasti julkisen rahoituksen väärinkäyttöä, erityisesti petoksia, lahjontaa, eturistiriitoja ja sääntöjenvastaisuuksia, jotka liittyvät tukivälineen tavoitteiden saavuttamiseen käytettyihin varoihin.

Artiklassa 34 tarkoitettun tilintarkastuslautakunnan toiminta sekä 22 artiklassa tarkoitettu lainanotokustannuksiin myönnettävä tuki (korkokustannukset) rahoitettaisiin myös pilarin III tuella. Ohjeellisesti enintään 1 prosentti (500 miljoonaa euroa) rahoitusavusta käytettäisiin hallintokuluihin.

VI Unionin taloudellisten etujen suojaaminen

Komissio ja Ukraina toteuttaisivat tukivälineen täytäntöönpanossa kaikki aiheelliset toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi ottaen huomioon suhteellisuusperiaatteen ja erityisolosuhteet, joissa tukivälinettä käytetään sekä ottaen huomioon erityisesti petosten, lahjonnan, eturistiriitojen ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemistä, havaitsemista ja korjaamista koskevat ehdot. Ukrainan olisi sitouduttava pyrkimään tuloksellisten ja tehokkaiden hallinto- ja

valvontajärjestelmien käyttöönottoon, ja varmistettava, että aiheettomasti maksetut tai väärin käytetyt määrät voidaan periä takaisin (33 artikla).

Komissio pyrki asettamaan Ukrainan käyttöön integroidun ja yhteensopivan tieto- ja seurantajärjestelmän, johon sisältyy yksi tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysväline asiaankuuluvien tietojen saamiseksi ja analysoimiseksi. Jos tällainen järjestelmä olisi käytettävissä, Ukrainan olisi käytettävä sitä ja syötettävä asiaankuuluvat tiedot järjestelmään muun muassa pilarin III mukaista tukea hyödyntäen (33 artikla).

Tuen käytön valvontaa varten perustettaisiin riippumaton tilintarkastuslautakunta. Komissio perustaisi ja nimittäisi riippumattomista jäsenistä koostuvan lautakunnan ennen kuin Ukraina esittää ensimmäisen maksupyynnön. Komissio voisi kutsua jäsenvaltioiden ja muiden rahoittajien edustajia osallistumaan lautakunnan toimintaan. Tilintarkastuslautakunnan olisi huolehdittava säännöllisestä vuoropuhelusta ja yhteistyöstä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kanssa. Tilintarkastuslautakunta, sen jäsenet ja sen henkilöstö eivät saisi tehtäviään hoitaessaan pyytää eivätkä ottaa ohjeita Ukrainan hallitukselta tai muulta toimielimeltä tai laitokselta. Lautakunnan henkilöstön valinnassa ja sen hallinnossa ja talousarviossa sovellettaisiin tiukkoja riippumattomuuden takeita. Tilintarkastuslautakunta raportoi säännöllisesti komissiolle ja toimittaisi sille viipymättä kaikki saamansa tai tietoonsa saatetut tiedot kaikista havaituista tapauksista tai vakavista huolenaiheista, jotka liittyvät julkisen rahoituksen huonoon hoitoon tukivälineen tavoitteiden saavuttamiseen käytettyjen määrien osalta. Lisäksi tilintarkastuslautakunta antaisi suosituksia Ukrainalle kaikissa tapauksissa, joissa Ukrainan toimivaltaiset viranomaiset eivät sen näkemyksen mukaan ole toteuttaneet tarvittavia toimia ehkäistäkseen, havaitakseen ja korjatakseen petoksia, lahjontaa, eturistiriitoja ja sääntöjenvastaisuuksia. Ukrainan olisi pantava tällaiset suositukset täytäntöön tai esitettävä perustelut sille, miksi se ei ole niin tehnyt (34 artikla).

VII Työohjelmat, seuranta, raportointi ja arviointi

Tukiväline pantaisiin täytäntöön asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 110 artiklassa tarkoitetuilla työohjelmilla. Teknisen tuen osalta tuki voitaisiin panna täytäntöön myös erityisillä työohjelmilla (35 artikla).

Komissio seuraisi toimeenpanoa ja tavoitteiden saavuttamista kohdennetusti ja oikeassa suhteessa tukivälineen puitteissa toteutettaviin toimiin. Komissio antaisi Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosittain kertomuksen edistymisestä tukivälineen tavoitteiden saavuttamisessa (36 artikla).

Komissio suorittaisi asetuksen jälkiarvioinnin 31.12.2027–31.12.2031 välisenä aikana. Jälkiarvioinnissa hyödynnettäisiin OECD:n kehitysapukomitean hyvien toimintatapojen periaatteita ja pyritäisiin selvittämään, onko tavoitteet saavutettu, sekä laadittaisiin suosituksia tulevien toimien parantamiseksi. Jälkiarviointi toimitettaisiin Euroopan parlamentille, neuvostolle ja jäsenvaltioille ja siitä voitaisiin keskustella jäsenvaltioiden pyynnöstä. Arviointi ja sen seuranta julkaistaisiin (37 artikla).

VIII Loppusäännökset

Komissiolle siirrettäisiin valta antaa delegoituja säädöksiä artiklassa 38 säädetyin edellytyksin. Ne tulisi antaa samanaikaisesti tiedoksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Euroopan parlamentti tai neuvosto voisi milloin tahansa peruuttaa artiklassa 31 tarkoitetun säädösvallan siirron.

Komissiota avustaisi komitea, jonka olisi oltava asetuksessa (EU) N:o 182/2011 tarkoitettu komitea (39 artikla).

Komissio toteuttaisi tiedotustoimia varmistaakseen Ukraina-suunnitelmassa tarkoitettuun rahoitustukeen myönnettävän unionin rahoituksen näkyvyyden. EU-rahoituksen saajien olisi tunnustettava rahoituksen alkuperä ja huolehdittava sen näkyvyydestä pitämällä esillä unionin tunnusta ja asianmukaista mainintaa (Euroopan unionin rahoittama – Ukrainan tukiväline), erityisesti toimista ja niiden tuloksista kerrotaessa. Tiedonannon tulisi olla kohdennettua, johdonmukaista, olennaista ja oikeasuhtaista (40 artikla).

Asetus tulisi voimaan sitä päivää seuraavana päivänä, jona se julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Asetus olisi kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovellettaisiin sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa (41 artikla).

Tukiväline-ehdotuksessa ehdotetaan lukuisia viittauksia ja poikkeuksia EU:n varainhoitoasetukseen (EU, Euratom) 2018/1046 (tukiväline-ehdotuksen 7, 8, 9, 10, 11, 12, 21, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 33 ja 35). Käyttämättömiä määrärahoja koskevasta poikkeuksesta säädettäisiin tukiväline-ehdotuksen 12 (3) artiklassa. Komissio ehdottaa, että poiketen varainhoitoasetuksen 15 artiklasta, tukivälineen käyttämättömät maksusitoumusmäärärahat otettaisiin uudelleen käyttöön alkuperäiseen budjettikohtaan. Vastaavan tyyppinen menettely on mahdollista jo EU:n budjetissa olevassa ulkosuhderahoituksessa, muun muassa NDICI–Global Europe -asetuksessa (EU) 2021/947. Muut komission ehdottamat poikkeukset koskevat muun muassa varainhoitoasetuksen osastoa X rahoitusvälineet, talousarviotakuut ja rahoitusapu.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

4.1 Ehdotuksen oikeusperusta

Komissio ehdottaa oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) taloudellista, teknistä ja rahoitusyhteistyötä kolmansien maiden kanssa koskevaa 212 artiklaa ja unionin varainhoitosääntöjä koskevaa 322 artiklaa.

EU:n tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän olisi pyrittävä käyttämään vain yhtä oikeusperustaa, joka valitaan säädöksen pääasiallisen tarkoituksen ja sisällön perusteella. Kahden tai useamman oikeusperustan käyttäminen on aina poikkeuksellinen ratkaisu. Valtioneuvosto katsoo SEUT 212 artiklan 2 kohdan olevan asianmukainen oikeusperusta Ukrainan tukivälineelle. Koska ehdotus sisältää edellä kuvatulla tavalla myös useita poikkeuksia SEUT 322 artiklan 1 kohdan nojalla annettuun EU:n varainhoitoasetukseen, voidaan myös tämän oikeusperustan käyttämistä pitää tässä yhteydessä hyväksyttävänä ratkaisuna.

Useamman oikeusperustan käyttäminen edellyttää lisäksi sitä, että ne ovat keskenään yhteensopivia. Tämä edellytys täyttyy, sillä kummankin oikeusperustan mukaan ehdotus käsitellään SEUT 294 artiklassa määritellyn tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti yhdessä Euroopan parlamentin kanssa, ja neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä. SEUT 322 artiklan mukaisesti myös tilintarkastustuomioistuinta on kuultava varainhoitosääntöihin liittyvistä poikkeuksista.

Valtioneuvosto katsoo, että valitut oikeusperustat ovat asianmukaisia.

4.2. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta aloilla, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta. Niitä ovat erityisesti SEUT 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut politiikanalat. Lisäksi vain unioni voi antaa säädöksiä perussopimusten toimielinjärjestelmää ja varainhoitoa koskevien määräysten nojalla, joihin myös rahoituskehysasetus kuuluu.

Komission esityksen mukaan Venäjän hyökkäyssodan Ukrainalle aiheuttamien vahinkojen suuruus on sitä luokkaa, että Ukraina tarvitsee mittavaa ja pitkäkestoista tukea, jota yksikään jäsenvaltio ei voisi yksin antaa. EU:lla on ainutlaatuinen asema antaa Ukrainalle pitkäkestoista ulkoista apua oikea-aikaisesti, koordinoitusti ja ennakoitavasti. EU voi hyödyntää lainanottokapasiteettiaan ja antaa Ukrainalle luottoja edullisin ehdoin ja kattaa korkokustannukset. Se voi antaa myös avustuksia ja takauksia monivuotisella perspektiivillä. EU on myös osapuolena useimmissa monenvälisissä prosesseissa, joilla pyritään vastaamaan Ukrainan kohtaamiin haasteisiin. Näin EU pysyy ajan tasalla uusista tarpeista ja olosuhteista ja voi mukauttaa tuen muutuviin tarpeisiin tiiviissä koordinaatiossa muiden kansallisten tai kansainvälisten avunantajien kanssa. Myös ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden valmistelua unionin jäsenyyteen voidaan parhaiten edistää unionin tasolla.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi (SEU 5(4)). Komission mukaan tukiväline-ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska siinä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan tasolla. Tukivälinettä ehdotetaan kohdennetuksi vastaukseksi Venäjän hyökkäyssodan Ukrainassa aiheuttamiin erityisolosuhteisiin. Sen rakenne perustuu joko nykyisen tuen jatkamiseen (esim. NDICI-ulkosuhderahoitusvälineellä rahoitettava EU:n kahdenvälinen tuki Ukrainalle) tai saman mallin mukaisesti (esimerkiksi takaukset ja rahoitusvälineet) taikka olemassa oleviin mutta yksinkertaistettuihin välineisiin (suoritusperusteiset välineet), jotka on koottu yhteen välineeseen johdonmukaisuuden, tuloksellisuuden, tehokkuuden ja EU:n lisäarvon lisäämiseksi.

Valtioneuvosto arvioi, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1. Taloudelliset vaikutukset

Ukrainan tukivälineen kokonaiskapasiteetti olisi enintään 50 miljardia euroa käypinä hintoina vuosille 2024–2027, kattaen sekä avustukset että lainat. Komission ohjeellisena tarkoituksena on, että Ukrainan tukiväline sisältäisi sekä lainoja että avustuksia. Tukivälinettä koskevassa ehdotuksessa ei kuitenkaan esitetä rahoituksen tarkkaa jakoa avustuksiin tai lainoihin, sillä komission mukaan olisi tarvetta joustavalle välineelle, jonka avulla voitaisiin vuosittain arvioida Ukrainan rahoitustarpeita. Myöskään rahoituskehysasetusehdotuksessa ei ole säädetty tarkasta jaosta lainojen ja avustusten välillä.

Komission alustavan arvion mukaan avustusten osuus tukivälineestä olisi kuitenkin noin 1/3 ja lainojen osuus olisi noin 2/3 ehdotetusta 50 miljardin euron enimmäismäärästä. Myös rahoituskehysasetusehdotukseen on otettu vuosittainen lainojen ja avustusten yhteenlaskettu enimmäismäärä, joka on 16,7 miljardia euroa. Jos 50 miljardin euron yhteissumma puolestaan jaettaisiin tasaisesti neljälle vuodelle, se tarkoittaisi 12,5 miljardia euroa tukea vuodessa Ukrainalle.

Mikäli Suomen maksuosuutta Ukrainan tukivälineestä arvioidaan komission tässä vaiheessa antamien ohjeellisten arvioiden pohjalta, olisi Suomen maksuosuus Ukrainalle kohdennettavasta 17 miljardin euron avustusmuotoisesta tuesta siten arviolta 276 miljoonaa euroa vuosina 2024–2027. Suomen ensisijainen vastuu Ukrainan 33 miljardin euron lainamuotoisesta rahoitustuesta olisi noin 535 miljoonaa euroa samalla ajanjaksolla. Mikäli koko summa koostuisi avustuksista, olisi Suomen maksuosuus tällöin Ukraina-varauksesta kaikkiaan noin 810 miljoonaa euroa vuosina 2024–2027. Ottaen huomioon vuosittainen enimmäismäärä Ukrainan tuelle 16,7 miljardia euroa, Suomen vuosittainen maksuosuus Ukraina-varauksesta voisi tiettynä vuonna olla enimmillään noin 271 miljoonaa euroa.

Mikäli Ukraina ei pystyisi myöhemmin maksamaan tai lyhentämään ottamaansa lainaa, jäsenvaltioiden vastuu voisi realisoitua. Suomen kokonaisvastuu ei kuitenkaan tällaisessa tilanteessa kasva suhteessa siihen mitä se olisi, mikäli koko Ukrainalle osoitettava tuki maksettaisiin avustuksina.

5.2. Vaikutukset lainsäädäntöön

Ehdotettu asetus Ukrainan tukivälineen perustamisesta olisi EU:n asetuksena suoraan sovellettavaa, velvoittavaa oikeutta eikä sen voimaansaattaminen edellyttäisi muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Tukiväline-ehdotus on mittava, ja siinä esitetään kuitenkin poikkeuksia ja/tai erityyppisiä sovelluksia EU:n rahoitussäädöksiin.

Säädösvallan siirtämisestä säädettäisiin ehdotetun asetuksen artiklassa 31, jonka 3 kohdassa on valtuutus komissiolle antaa delegoituja säädöksiä, joilla muutettaisiin asetuksen säännöksiä rahoitusasteen määrittämisen osalta. Artiklassa 38 säädettäisiin prosessin yksityiskohdista. Komission toimivaltaa ei rajattaisi ajallisesti (2 kohta), toimivallan siirto olisi mahdollista peruuttaa Euroopan parlamentin tai neuvoston toimesta, milloin tahansa (3 kohta). Ennen delegoidun säädöksen antamista komission tulee kuulla jäsenvaltioiden asiantuntijoita (4 kohta). Annettuaan delegoidun säädöksen komission tulee ilmoittaa siitä Euroopan parlamentille ja neuvostolle, joista kumpikin voi vastustaa sitä kuukauden määräajassa, jolloin säädös ei tule voimaan. Tämä menettely näyttäisi noudattavan perussopimuksen 290 artiklassa ja paremmasta lainsäädännöstä 13.4.2016 tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa (ja sen yhteisymmärryspöytäkirjassa) määrättyä: kyse näyttäisi olevan perussäädöksen rajatusta muuttamisesta, jonka osalta säädöksen kirjattaisiin säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto sekä ehdot, joiden mukaisesti Euroopan parlamentti ja neuvosto valvovat delegoidun säädösvallan käyttöä.

Täytäntöönpanovallan siirtämisestä on säännökset ensinnäkin ehdotetuissa artikloissa 18–20, jotka koskevat Ukraina-suunnitelman hyväksymistä. Se toteutettaisiin täytäntöönpanopäätöksellä, jonka antaisi komission sijasta poikkeuksellisesti neuvosto (mikä on SEUT 291 artiklan 2 kohdan mukaan mahdollista "tietyissä asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa"). Täytäntöönpanovallan siirtäminen neuvostolle edellyttää, että ratkaisu perustellaan perussäädöksen johdanto-osan kappaleissa. Käytännössä neuvostolle on siirretty täytäntöönpanovaltaa muun muassa eräissä taloudellisesti merkittävissä ja poliittisesti arkaluontoisissa asioissa. Ehdotuksen johdantokappaleessa 72 todetaan, että "neuvostolle olisi siirrettävä täytäntöönpanovaltaa Ukraina-suunnitelmalle annettavan tuen huomattava rahoitusvaikutus huomioon ottaen. Jos suunnitelman arvio on myönteinen, komission olisi tehtävä ehdotus suunnitelman hyväksymiseksi neuvostossa."

Lisäksi artiklan 35 ensimmäisessä kohdassa säädetään työohjelmista, jotka hyväksyttäisiin komitologia-asetuksen (182/2011) 5 artiklassa tarkoitetussa tarkastelumenettelyssä eli komission toimesta jäsenvaltioiden osallistuessa päätöksentekoon niin sanotussa komitologiakomiteassa (menettelystä on säännös artiklassa 39).

Ehdotuksessa on siis kahdenlaisia täytäntöönpanovallan siirtoa koskevia menettelyitä. Myös nämä menettelyt näyttäivät noudattavan perussopimuksen 291 artiklassa ja niin sanotussa komitologia-asetuksessa säädettyä: kummassakin tilanteessa näyttäisi olevan kyse perussäädöksen täytäntöönpanoa koskevasta tarkemmasta sääntelystä.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa budjettisuvereniteetin kannalta olennainen kysymys on jäsenvaltion vastuiden tarkkarajaisuus (PeVL 11/2020 vp, PeVL 12/2020 vp, PeVL 16/2020 vp).

Tukiväline-ehdotuksessa on säädetty enimmäismäärästä vuosille 2024–2027.

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

7 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 § 4 kohdan ja 59 a §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Ehdotuksella ei olisi välitöntä vaikutusta Ahvenanmaan asemaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komission tiedonanto monivuotisen rahoituskehysten väliarvioinniksi ja siihen liittyvät lainsäädäntöehdotukset annettiin 20.6.2023. Komissio esitteli ehdotuksiaan yleisten asioiden neuvostossa 10.7.2023. Ehdotuksia käsitellään tiiviisti syksyn aikana erillisessä rahoituskehysten väliarvioinnin ad hoc -työryhmässä, Coreper II -tasolla sekä tarvittaessa yleisten asioiden neuvostossa. Osana väliarviointia esitystä käsittelevät sekä neuvosto että parlamentti.

Neuvoston puheenjohtajamaa Espanja on ilmoittanut edistävänsä asian käsittelyä nopeassa tahdissa ja tavoitteena olisi saavuttaa sopu lokakuun Eurooppa-neuvostossa.

Ukrainan tukivälinettä on käsitelty säännöllisesti yleisten asioiden neuvostossa (YAN) ja EU:n monivuotista rahoituskehystä (MFF) käsittelevässä ad hoc -työryhmässä (AHWP MFF) sekä ajoittain neuvoston muissa elimissä, mukaan lukien talous- ja rahoituskomitea (EFC) ja talous- ja rahoitusasioiden neuvosto (Ecofin).

Komission tavoitteena on, että ehdotettu asetus astuisi voimaan vuoden 2024 alusta.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

U-kirjelmä Ukraina-tukivälineestä on valmisteltu ulkoministeriössä, yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Komission tukiväline-ehdotus sekä siitä laadittu U-kirjelmä on käsitelty ulkosuhdejaoston kirjallisessa menettelyssä 14.-16.8.2023 ja MFF-johtoryhmässä 22.8.2023. Valtioneuvoston kannat on linjattu EU-ministerivaliokunnassa 25.8.2023.

Komission rahoituskehysten väliarvotiedonannon kokonaisuudesta on aiemmin laadittu erillinen E-kirje (E 17/2023 vp), joka on toimitettu eduskuntaan 7.7.2023. Komission monivuotisen rahoituskehysten välitarkistusta kokonaisuudessaan on käsitelty eduskunnan suuressa valiokunnassa. Tämä U-kirjelmä on osa MFF-väliarviointiin liittyvää kokonaisuutta.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU jatkaa vahvaa, tehokasta ja yhtenäistä vastaamista Venäjän sotilaalliseen hyökkäykseen Ukrainaan. Valtioneuvosto tukee vankasti Ukrainan itsenäisyyttä, suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta. Valtioneuvosto korostaa, että EU:n vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea Ukrainalle sekä humanitaarista apua Ukrainaan tulee jatkaa ja lisätä.

Valtioneuvosto on ottanut kantaa komission rahoituskehityksen väliarvioinnin tiedonannossa esittämään kokonaisuuteen valtioneuvoston selvityksessä (E 17/2023 vp), jossa todetaan Ukrainan tukiväline-ehdotukseen liittyen muun muassa seuraavaa:

Valtioneuvosto sitoutuu voimakkaasti tukemaan Ukrainaa ja sen jälleenrakentamista ja on avoin erilaisille rahoitusratkaisuille Ukrainan tukemiseksi.

Valtioneuvosto tukee rahoitustuen kohdentamista Ukrainalle osana MFF-välitarkistusta.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti uuden rahoituskehityksen ulkopuolisen väliaikaisen erityisvälineen perustamiseen Ukrainan tukemiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU yhdessä kansainvälisten kumppanien kanssa tukee Ukrainaa välittömissä tarpeissa ja pitkän aikavälin jälleenrakennuksessa. Valtioneuvosto korostaa, että Ukrainan välineen tulisi osaltaan edistää myös kumppanien tuen jatkuvuutta.

Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti Euroopan rauhanrahaston rahoituskapasiteetin kasvattamiseen Ukrainan tukemiseksi.

Valtioneuvosto täydentää kantaansa koskien Ukrainan tukiväline-ehdotusta seuraavasti:

Valtioneuvosto pitää tukivälineen roolia tärkeänä myös osana Ukrainan EU-lähentymistä ja kannattaa rahoituksen ehdollisuuden ja esitetyn Ukraina-suunnitelman tiivistä yhteyttä.

Valtioneuvosto katsoo, että rahoituskehityksessä tulisi asettaa vuotuinen enimmäismäärä Ukrainalle maksettaville avustuksille, kuitenkin vaarantamatta Ukrainan tuen jatkuvuutta.

Rahoituksen mittakaavan vuoksi sen hallinnoinnin tehokkuus tulee varmistaa ja välttää päällekkäisyyksiä jo toimivien instrumenttien kanssa.

Valtioneuvosto korostaa EU-varojen tehokasta valvontaa ja EU:n taloudellisten etujen suojaamista Ukrainan tukivälineen osalta.

Valtioneuvosto korostaa neuvoston tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia tukivälinettä ja Ukraina-suunnitelmaa koskevassa päätöksenteossa.

Valtioneuvosto ei ensisijaisesti pidä tarkoituksenmukaisena komission ehdottamia poikkeuksia EU:n varainhoitoasetukseen käyttämättömien sitoumusten uudelleenkäytöstä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä jatkaa läheistä koordinointia ja yhteistyötä G7-ryhmän perustaman Ukraina-tuen koordinaatiomekanismin kanssa. Valtioneuvosto tukee komission lähestymistapaa, jossa Ukrainan tukiväline toimisi alustana myös muiden kumppanien tuelle.

Valtioneuvosto määrittelee lopullisen kantansa Ukrainan tukiväline-ehdotukseen osana MFF-välitarkistusehdotuksen kokonaisuutta neuvottelujen myöhemmässä vaiheessa Suomen kokonaisedun lähtökohdista.