

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ja ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteisestä tiedonannosta, seitsemästä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, ehdotuksesta neuvoston asetukseksi sekä ehdotuksesta neuvoston päätökseksi (*yhteinen tiedonanto ja ehdotukset uusista EU:n ulkosuhderahoitusinstrumenteista*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission ja Euroopan unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan 7 päivänä joulukuuta 2011 hyväksymä yhteinen tiedonanto sekä yhdeksän Euroopan komission 7 päivänä joulukuuta 2011 hyväksymää ehdotusta: (1) yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle ”Gloaali Eurooppa – Uusi lähestymistapa EU:n ulkoisen toiminnan rahoittamiseen”, (2) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin ulkoisen toiminnan välineiden täytäntöönpanoa koskevista yhteisistä säännöistä ja menettelyistä, (3) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kumppanuusvälineen perustamisesta kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä varten, (4) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan naapuruuspolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta, (5) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi liittymistä valmistelevasta tukivälineestä (IPA II), (6) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta, (7) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi demokratian ja ihmisoikeuksien maailmanlaajuisista edistämistä koskevasta rahoitusvälineestä, (8) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vakautusvälineen perustamisesta, (9) ehdotus neuvoston asetukseksi välineen perustamisesta ydinturvallisuuteen liittyvää yhteistyötä varten sekä (10) ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin sekä Grönlannin ja Tanskan kuningaskunnan välisistä suhteista samoin kuin yhteisestä tiedonannosta ja ehdotuksista laadittu muistio.

tusvälineen perustamisesta, (5) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi liittymistä valmistelevasta tukivälineestä (IPA II), (6) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta, (7) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi demokratian ja ihmisoikeuksien maailmanlaajuisista edistämistä koskevasta rahoitusvälineestä, (8) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vakautusvälineen perustamisesta, (9) ehdotus neuvoston asetukseksi välineen perustamisesta ydinturvallisuuteen liittyvää yhteistyötä varten sekä (10) ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin sekä Grönlannin ja Tanskan kuningaskunnan välisistä suhteista samoin kuin yhteisestä tiedonannosta ja ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 3 päivänä toukokuuta 2012

Ulkoasiainministerin sijainen
Pääministeri *Jyrki Katainen*

Osastopäällikkö Jukka Salovaara

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION JA ULKOASIOIDEN JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN KORKEAN EDUSTAJAN YHTEISESTÄ TIEDONANNOSTA, SEITSEMÄSTÄ EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI, EHDOTUKSESTA NEUVOSTON ASETUKSEKSI SEKÄ EHDOTUKSESTA NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI (YHTEINEN TIEDONANTO JA EHDOTUKSET UUSISTA EU:N ULKOSUHDERAHOITUSINSTRUMENTEISTA)

1 Komission ehdotusten tausta

Komissio julkisti 7 päivänä joulukuuta 2011 esityksensä vuosien 2014–2020 rahoituskehysten ulkosuhderahoituskokonaisuudesta. Komission ehdotuksia käsitellään ja valmistellaan Euroopan unionissa yhteisenä kokonaisuutena, tehtävää varten perustetussa nk. puheenjohtajan ystävät -ryhmässä. Lisäksi ulkosuhderahoitusvälineitä käsitellään asianomaisissa työryhmissä kunkin rahoitusvälineen asiasisällön mukaisesti. Työ etenee kevään 2012 aikana siten, että kokonaisuudesta pyritään pääsemään mahdollisimman pitkälle yhteisymmärrykseen Eurooppa-neuvostoon 28.–29. kesäkuuta 2012 mennessä. Edellä mainituista syistä kaikki edellä tarkoitettut asiakirjat käsitellään kokonaisuutena, samassa valtioneuvoston kirjelmässä.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) viidennen osan III osaston 1 luku toimii kumppanimaiden ja -alueiden kanssa tehtävän yhteistyön oikeudellisena viitekehyksenä. Tämän mukaisesti Euroopan komissio ja Euroopan unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja hyväksyivät 7 joulukuuta 2011 yhteisen tiedonannon (*”Globaali Eurooppa – Uusi lähestymistapa EU:n ulkoisen toiminnan rahoittamiseen”*; KOM (2011) 865 lopullinen). Samanaikaisesti Euroopan komissio antoi ehdotukset asetuksiksi ja neuvoston päätökseksi, jotka yhdessä yhteisen tiedonannon kanssa muodostavat komission ehdotuksen vuosien 2014–2020 rahoituskehysten ulkosuhderahoituskokonaisuuden osalta. Yhteisen tiedonannon lisäksi esitys sisältää seuraavat lainsäädäntöehdotukset:

- (1) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin ulkoisen toiminnan välineiden täytäntöönpanoa koskevista yhteisistä säännöistä ja menettelyistä (*yhteinen toimeenpanoasetus*, KOM (2011) 842 lopullinen);
- (2) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kumppanuusvälineen perustamisesta kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä varten (*kumppanuusväline*, KOM (2011) 843 lopullinen);
- (3) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan naapuruuspolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta (*Euroopan naapuruusväline*, KOM (2011) 839 lopullinen);
- (4) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi liittymistä valmistelevasta tukivälineestä (IPA II) (*laajentumisväline*, KOM (2011) 838 lopullinen);
- (5) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta (*kehitysyhteistyöväline*, KOM (2011) 840 lopullinen);
- (6) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi demokratian ja ihmisoikeuksien maailmanlaajuisista edistämistä koskevasta rahoitusvälineestä (*demokratia- ja ihmisoikeusväline*, KOM (2011) 844 lopullinen);
- (7) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vakautusvälineen perustamisesta (*vakautusväline*, KOM(2011) 845 lopullinen);
- (8) ehdotus neuvoston asetukseksi välineen perustamisesta ydinturvallisuuteen liittyvää yhteistyötä varten (*ydinturvaväline*, KOM (2011) 841 lopullinen);

sekä (9) ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin sekä Grönlannin ja Tanskan kuningaskunnan välisistä suhteista (Grönlanti-väline, KOM (2011) 846 lopullinen).

Lisäksi komissio antoi samassa yhteydessä tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle monivuotisen rahoituskehityksen laatimisesta Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen valtioiden sekä merentakaisen maiden ja alueiden kanssa tehtävän EU:n yhteistyön rahoitusta varten vuosina 2014–2020 (yhdestoista Euroopan kehitysrahasto). Euroopan kehitysrahasto (EKR) muodostaa oman rahoituskokonaisuutensa, jolla on

muista ulkosuhderahoitusvälineistä poikkeava oikeusperusta (ns. Cotonoun sopimus). EKR-rahoitus on EU:n budjetin ulkopuolista rahoitusta. Euroopan kehitysrahastosta toimitetaan eduskunnalle erillinen U-kirje (E-kirje toimitettu aiemmin; E136/2011), eikä sitä em. syistä käsitellä tämän kirjelmän osana.

Komission esitys EU:n ulkosuhderahoitukseksi kehyskaudelle 2014–2020 on kokonaisuudessaan noin 96,2 miljardia euroa (käyvin hinnoin) jakautuen seuraavasti (euroissa, sulussa kehityksen 2014–2020 luvut vuoden 2011 kiintein hinnoin sekä näiden prosentuaalinen muutos rahoituskaudesta 2007–2013):

Maantieteelliset rahoitusvälineet:

Kehitysyhteistyöväline	23,3 miljardia (20,6 mrd, +19%)
Euroopan naapuruusväline (nyk. ENPI)	18,2 miljardia (16,1 mrd, +23%)
Laajentumisväline	14,1 miljardia (12,5 mrd, +8%)
Kumppanuusväline (nyk. ICI+)	1,1 miljardia (1,0 mrd, +230%)

Temaattiset rahoitusvälineet:

Vakautusväline	2,8 miljardia (2,5 mrd, +42%)
Ihmisoikeus- ja demokratiaväline	1,6 miljardia (1,4 mrd, +21%)
Ydinturvaväline	0,6 miljardia (0,6 mrd, +8%)

Grönlanti-väline	0,2 miljardia (0,2 mrd, -1%)
------------------	------------------------------

Komissio ehdottaa, että Euroopan kehitysrahastolle myönnettäisiin kehyskaudella 2014–2020 34,3 miljardia euroa, mikä vastaa 30,3 miljardia euroa vuoden 2011 kiintein hinnoin. Edellisellä kaudella kehitysrahastolle myönnettiin 22,7 miljardia euroa (vuoden 2011 kiintein hinnoin). Ottaen huomioon, että kehitysrahaston edellinen kausi käsitti kuusi vuotta (2008–2013) ja tuleva kausi seitsemän (2014–2020), komission ehdotta-

ma lisäys on vuosittain keskimäärin noin 14 %.

EU:n ulkosuhderahoituksen kokonaisuuteen liittyy myös muita rahoitusvälineitä. Tällaisia ovat mm. Euroopan Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) sekä humanitaarisen avun budjetit. Komissio on kesäkuussa 2011 tehnyt alustavat esitykset niihin varattavista määrärahoista tulevalle rahoituskehyskaudelle (vuoden 2011 kiintein hinnoin euroissa):

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) budjetit	2,5 miljardia
Humanitaarinen apu	6,4 miljardia
EU:n humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukot (EVHAC)	0,2 miljardia
Pelastuspalvelu (CPFI)	0,2 miljardia
Makrotaloudellinen tuki	0,6 miljardia
Ulkoisen toiminnan vakuusrahasto	1,3 miljardia
Muut	1,1 miljardia
Marginaali	3,0 miljardia

Kokonaisuuteen liittyy myös rahoituskehysten ulkopuolinen hätäapuvaramus (EAR, 2,5 miljardia).

Käytännössä komission esitys merkitsee, että unionin ulkosuhderahoitus reaaliarvoltaan kasvaisi seuraavana kehyskautena noin neljänneksellä voimassa olevaan kehukseen verrattuna.

Euroopan unionin voimassa olevasta rahoituskehuksesta määrätään Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välisellä toimielinten sopimuksella talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja moitteettomasta varainhoidosta (2006/C 139/01). Voimassa oleva rahoituskehys on vahvistettu vuosille 2007–2013. Euroopan komissio hyväksyi 29. kesäkuuta 2011 tiedonannon Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle ”Eurooppa 2020 -strategiaa koskeva talousarvio” samoin kuin luonnoksen Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliseksi toimielinten sopimukseksi talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja moitteettomasta varainhoidosta. Rahoituskehyksistä on annettu aiemmin U-kirjelmä (U 40/2011 vp).

2 Komission ehdotusten EU-oikeuden mukainen oikeusperusta, sovellettava päätöksentekomenettely ja arvio toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta

- *Yhteisen toimeenpanoasetuksen* oikeusperusta: SEUT 209 artiklan 1 kohta ja 212 artiklan 2 kohta. Ehdotus hyväksytään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.
- *Kumppanuusvälineen* oikeusperusta: SEUT 212 artiklan 2 kohta, 207 artiklan 2 kohta ja 209 artiklan 1 kohta. Ehdotus hyväksytään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.
- *Euroopan naapuruusvälineen* oikeusperusta: SEUT 209 artiklan 1 kohta ja 212 artiklan 2 kohta. Ehdotus hyväksytään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.
- *Laajentumisvälineen* (IPA II) oikeusperusta: SEUT 212 artikla 2 kohta. Ehdotus hyväksytään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.
- *Kehitysyhteistyövälineen* oikeusperusta: SEUT 209 artiklan 1 kohta. Ehdotus hyväksytään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

- *Ihmisoikeus- ja demokratiavälineen* oikeusperusta: SEUT 209 artikla. Ehdotus hyväksytään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

- *Vakautusvälineen* oikeusperusta: SEUT 209 artiklan 1 kohta ja 212 artiklan 2 kohta. Ehdotus hyväksytään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

- *Ydinturvaväline* perustuu Euratomin perustamissopimukseen ja erityisesti sen 203 artiklaan. Päätöksentekoon vaaditaan neuvoston yksimielinen päätös. Neuvosto päättää komission ehdotuksesta ja kuultuaan Euroopan parlamenttia.

- *Grönlanti-väline* perustuu SEUT 203 artiklaan. Päätöksentekoon vaaditaan neuvoston yksimielinen päätös. Neuvosto päättää komission ehdotuksesta ja kuultuaan Euroopan parlamenttia.

Valtioneuvosto pitää komission esittämiä oikeusperustoja oikeina. Unioni voi toteuttaa toimenpiteitä SEU-sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Komission ehdotukset ovat valtioneuvoston arvion mukaan toissijaisuusperiaatteen mukaisia, sillä jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa asetusehdotusten tavoitteita, vaan ne voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia saavuttaa paremmin unionin tasolla. EU on ainutlaatuisessa asemassa, sillä se voi toimittaa osan ulkoisesta avusta jäsenvaltioiden puolesta ja niiden kanssa. Useilla jäsenvaltioilla ei ole valmiuksia ja/tai halua kehittää globaaleja ulkoisen toiminnan välineitä. EU:n tason toimet ovat tehokas keino edistää EU:n arvoja koko maailmassa ja varmistaa EU:n maailmanlaajuisen näkyvyys.

3 Komission ja ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle

Komission ja ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteisessä tiedonannossa ”*Globaali Eurooppa – Uusi lähestymistapa EU:n ulkoisen toiminnan rahoittamiseen*” määritellään unionin ulkosuhderahoituksen suuntaviivat, painotukset ja periaatteet rahoituskaudella 2014–2020. Tiedonanto antaa siten viitekehyksen toimeen-

panoa ja erillisiä rahoitusvälineitä koskeville asetusehdotuksille.

Tiedonanto korostaa Euroopan unionin roolia globaalina toimijana; roolin myötä unioniin kohdistuu odotuksia globaalin vastuunkannon ja poliittisen toiminnan suhteen. EU:n alueella asuu 500 miljoonaa asukasta, sen osuus koko maailman BKT:sta on neljännes ja maailmankaupasta viidennes. EU antaa yli puolet kaikesta kansainvälisestä kehitysavusta ja on maailman suurin humanitaarisen avun antaja. Tiedonannossa todetaan ympäröivän maailman kuitenkin muuttuneen ja erityisesti talouskriisin korostavan EU:n tarvetta syventää ja vahvistaa suhteitaan kumppaneihinsa, joihin myös naapurialueet kuuluvat. Turvallisuuteen liittyvät haasteet monimuotoistuvat ja uhkat muuttuvat, myös kehittyvä maailma muuttuu nopeasti. Globaalin hallinnan sääntöjä määritellään uudelleen ja ratkaisut edellyttävät monenvälistä yhteistyötä. Samalla EU on muuttunut ja Lisabonin sopimus tarjoaa mahdollisuuksia edistää kokonaisvaltaista ja yhtenäistä EU:n lähestymistapaa. Unionin ulkoisen toiminnan kokonaistavoitteena on varmistaa uuden monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa, että EU:n on talouskriisistä ja sen budjettipoliittisista seurauksista huolimatta mahdollista puhua yhdellä äänellä ja saavuttaa tavoitteensa.

Tiedonannossa komissio korostaa unionin ulkosuhteiden merkitystä. EU:n tulee panostaa ulkosuhteisiin, sillä maailma on yhtenäistynyt; EU:n keskeisten kumppaneiden painoarvo on kasvamassa sekä taloudellisesti että poliittisesti, muun maailman tapahtumat voivat vaikuttaa suoraan Euroopan kansalaisiin ja vakaus voi vaarantua luonnon aiheuttamien katastrofien kautta eri puolilla maailmaa. Yhteiskunnat globalisoituvat edelleen, samoin kuin EU:n sisäisillä poliitikoilla voi olla vaikutusta kolmansiin maihin. Komissio korostaa EU:n tuovan lisäarvoa globaalien haasteiden hallintaan – EU kokoaa resursseja yhteen, poliittinen vaikutusvalta kasvaa yhteisesti määriteltyjen etujen ja sitoumusten myötä, EU voi edistää yhteisiä arvojaan ja tukea parhaiten kumppaneitaan poliittisissa ja taloudellisissa muutoksissa. Lisäksi yhdessä toimien unioni voi toteuttaa parhaita käytäntöjä, jotka johtavat kansainväliseen uskottavuuteen.

Tiedonanto määrittää monivuotisesta rahoituskehityksestä annetun tiedonannon mukaisesti strategiset tavoitteet, joihin EU:n ulkoisen toiminnan rahoitusvälineillä pyritään: EU:n arvojen edistäminen ja puolustaminen ulkomailla, ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen asettaminen EU:n ulkoisen toiminnan keskiöön; panostaminen EU:n naapurialueiden pitkän aikavälin vaurauteen ja vakauteen ja uudistusprosessin tukeminen maissa, jotka valmistautuvat EU:n jäsenyyteen; EU:n etujen, kuten kansalaisten suojelun, kaupankäyntimahdollisuuksien parantamisen, EU:n normien ja standardien edistämisen ja energiavarmuuden, tukeminen ulkomailla; EU:n toimintalinjojen käyttäminen ratkaisemaan merkittäviä maailmanlaajuisia haasteita, joita ovat esimerkiksi ilmastomuutoksen torjunta, luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja globaalien julkishyödykkeiden ja resurssien suojaaminen; EU:n kehitysyhteistyön vaikutuksen lisääminen, tavoitteena erityisesti osallistuminen köyhyyden poistamiseen; eurooppalaisen solidaarisuuden mekanismien edistäminen luonnonkatastrofien tai ihmisen aiheuttaman tuhon jälkeen ja kriisien ehkäisy- ja ratkaisemisvalmiuksien tehostaminen, rauhan ylläpitäminen, konfliktien estäminen ja kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen.

Ajattelun taustalla on useita periaatteita. Komissio korostaa tarvetta hyödyntää uusia mahdollisuuksia: vuoden 2013 jälkeen painopisteenä todetaan olevan EU:n ulkoisen avun suunnittelu-, ohjelmointi- ja toteutusmenetelmien sopeuttaminen uuteen todellisuuteen tukeutuen aiemmasta toiminnasta saatuihin hyviin kokemuksiin. Ohjelmointiprosessia muokkaamalla pyritään varmistamaan tuloshakuisempi lähestymistapa ja suurempi johdonmukaisuus EU:n ulkoisen toiminnan eri alojen välillä sekä annetaan mahdollisuus vastata joustavasti poliittisiin prioriteetteihin. EU:n on pyrittävä komission ehdotuksen mukaan kohdentamaan resursseja sinne, missä niitä eniten tarvitaan ja missä niillä voisi olla eniten vaikutusta.

Komission ulkosuhderahoitusehdotuksen keskeinen periaate on eriytetty lähestymistapa kumppanuuksiin ja avun kohdentaminen kunkin maan tilanteen perusteella. Apua kohdennetaan maiden tarpeiden, valmiuksien, sitoumuksien, suoriutumisen ja mahdoli-

sen EU:iin kohdistuvan vaikutuksen perusteella. Eriyttäminen mahdollistaa erilaisten yhteistyömuotojen käytön (mm. ns. blending eli lahja- ja lainarahan yhdistäminen). Komissio ehdottaa uusien mekanismien käyttöönottoa välineiden tarkistamiseksi, jotta EU:n rahoitusvälineiden käytön joustavuutta voidaan edelleen parantaa. Samoin komissio ehdottaa kaikkien ulkoisen toiminnan välineiden osalta EU:n avun ohjelmointiin ja toimittamiseen liittyvien sääntöjen ja menettelyjen yksinkertaistamista. Varojen kohdentamisessa ja maksamisessa tulee pyrkiä molemminpuoliseen vastuuvollisuuteen. Lissabonin sopimuksen määräysten mukaisesti Euroopan parlamentin osallistumista keskusteluun EU:n ulkoisesta avusta on vahvistettu esim. delegoituja säädöksiä hyödyntämällä, joilla voidaan lisätä ulkoisen toiminnan välineiden joustavuutta.

Delegoidut säädökset ovat Lissabonin sopimuksella luotu säädösluokka, jossa lainsäätäjä siirtää komissiolle valtuudet hyväksyä säädöksiä, joilla muutetaan muita kuin keskeisiä osia. Valtuuksien siirtäminen voi tapahtua vain hyvin tiukkoja sääntöjä noudattaen ja vain komissio voidaan valtuuttaa hyväksymään delegoituja säädöksiä. Lisäksi säädösvallan siirrolle asetetaan ehdot ja neuvosto ja parlamentti voivat peruuttaa säädösvallan siirron tai rajoittaa sen kesto.

Tiedonnannossa komissio ehdottaa muutoksia ohjelmointiprosessiin sen joustavuuden ja yksinkertaistamisen lisäämiseksi esimerkiksi yhteisohjelmoinnin mahdollistamista ajatellen sekä määrittelee ehdotuksensa rahoituskehysten ulkosuhteita koskevan uuden otsakkeen rakenteeksi. EU:n politiikkojen ja erilaisten rahoitusvälineiden keskinäiseen johdonmukaisuuteen kiinnitetään erityistä huomiota.

4 Asetusehdotusten pääasiallinen sisältö

4.1 Yhteinen toimeenpanoasetus

Komission esitys sisältää tärkeänä uudistuksena yhteisen toimeenpanoasetuksen, jonka tavoitteena on ennen muuta yksinkertaistaa EU:n ulkoista toimintaa. Asetuksen mukaan rahoitustavat ja toimeenpano tulisi määrittää sen mukaisesti, miten parhaiten saavu-

tetaan asetetut tavoitteet. Yksinkertaistamiseen pyritään saattamalla kaikki budjetissa olevat ulkosuhderahoitusvälineet samojen toimeenpanosääntöjen alle, säilyttämällä johdonmukaisuus suhteessa varainhoitoasetukseen, harmonisoimalla sääntöjä mahdollisimman pitkälle sekä nopeuttamalla päätöksentekoa.

Asetus kattaa neljä maantieteellistä rahoitusvälinettä (kehitysyhteistyöväline, Euroopan naapuruusväline, laajentumisväline ja kumppanuusväline) ja kolme temaattista rahoitusvälinettä (vakautusväline, demokratia- ja ihmisoikeusväline sekä ydinturvaväline). Keskeisiä toimeenpanoasetuksen kautta keskusteluun nousevia kysymyksiä ovat komission pyrkimykset joustavampaan ohjelmointiin ja toimeenpanoon, mistä esimerkkinä ovat komitologiamenettelyn keventäminen sekä delegoidut säädökset.

Komissio esittää delegoitujen säädösten suurempaa hyödyntämistä. Komission esityksen mukaan tietyistä ohjelmointiin kiinteästi vaikuttavista asetuksen ei-olennaisista elementeistä päätettäisiin delegoituina säädöksinä joustavuuden ja päätöksenteon nopeuttamisen lisäämiseksi. Tällaisia elementtejä voisivat olla esimerkiksi maalistas, yhteistyöalueet ja maakohtaiset indikaatiiviset raha-allokaatiot.

Yhteisen toimeenpanoasetuksen I osastossa (1–3 artikla) käsitellään asetuksen täytäntöönpanoa. Asetuksen 1 artiklassa vahvistetaan asetuksen tavoitteiksi yhdenmukaistettujen sääntöjen antaminen ulkosuhdevälineiden täytäntöönpanoa varten, taloudellisten etujen suojaaminen sekä kyseisten välineiden täytäntöönpanon yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen. Asetuksen 2 artiklassa säädetään, että komissio tekee rahoituspäätökset monivuotisiin ohjelmointiasiakirjoihin perustuvien toimintaohjelmien muodossa. Sen lisäksi säädetään poikkeuksista yksittäisten toimenpiteiden ja ohjelmointiasiakirjoihin kuulumattomien erityistoimenpiteiden osalta. Artiklaan sisältyvät myös komitologiakäsittelylle asetettavat kynnysarvot. Asetuksen 3 artiklassa määritellään niiden eri menojen lajit, joilla tuetaan asetuksen täytäntöönpanoa ja jotka voidaan rahoittaa unionin varoin.

Asetuksen II osasto (4–7 artikla) määrittelee rahoitustapoja koskevat säädökset. Asetuksen 4–6 artiklassa luetellaan rahoitusmuo-

toja, joita voidaan käyttää asetusta sovellettaessa. Tehdyissä muutoksissa on huomioitu viimeisimmän varainhoitoasetuksen säännökset. Erityisesti 4 artiklassa säädetään innovatiivisista rahoitusvälineistä (mm. lainat, vakuudet, oman pääoman ehtoinen rahoitus, riskinjakorahoitusvälineet), sekä kuvataan mahdolliset järjestelyt verojen, tullien ja muiden maksujen suhteen. Artiklassa määritellään myös eri yhteisrahoitusmuodot. Asetuksen 7 artiklassa säädetään toimenpiteistä unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi ja unionin mahdollisuudesta tehdä kaikki tarvittavat tarkastukset toteutetuista toimenpiteistä.

Asetuksen III osasto (8–12 artikla) kattaa kansallisuutta ja alkuperää koskevat säännöt hankinta-, avustus- ja muita menettelyjä varten. Asetuksen 8–11 artiklassa vahvistetaan ehdot osallistumiselle hankinta- ja avustusten menettelyihin, joita toteutetaan asetusta sovellettaessa. Ehdotettuja säännöksiä on yksinkertaistettu huomattavasti, ja niiden perimmäisenä tavoitteena on avun sidonnaisuuksien purkaminen. Artikloissa säädetään yksityiskohtaisesti kolmansien maiden tukikelpoisuusehdoista ja kyseisten ehtojen poikkeuksista. Asetuksen 12 artikla velvoittaa komission arvioimaan säännöllisesti toteutettujen politiikkojen ja ohjelmien tuloksia, ajankohtaisia politiikkoja ja itse ohjelmoinnin tuloksellisuutta.

Asetuksen IV osasto (13–17 artikla) sisältää asetuksen loppusäännökset. Artikla 13 velvoittaa komission laatimaan vuosittain kertomuksen asetuksen toimeenpanon edistymisestä. Artiklassa 14 säädetään OECD:n menetelmiin perustuvasta seurantajärjestelmästä ilmastotoimiin ja luonnon monimuotoisuuteen liittyvien menojen osalta. Artiklassa 15 kuvataan komiteoiden roolia asetuksen täytäntöönpanossa uuden komitologia-asetuksen (ts. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä) mukaisesti. Artiklassa 16 velvoitetaan komissio laatimaan vuoden 2018 puoliväliin mennessä asetuksen täytäntöönpanoa arvioi-

van kertomuksen toimitettavaksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Mikäli asetukseen tarvitsee tehdä muutoksia, komissio esittää myös niitä koskevan lainsäädäntöehdotuksen. Kertomuksessa arvioidaan myös asetuksen nojalla toteutettujen toimenpiteiden vaikutuksia. Artiklassa 17 säädetään asetuksen voimaantulosta ja sen soveltamisesta 1. päivä tammikuuta 2014 alkaen. Voimassaolon päättymiselle ei aseteta takarajaa.

4.2 Yhteisen toimeenpanoasetuksen kattamat maantieteelliset rahoitusvälineet

4.2.1 Kehitysyhteistyöväline

EU:n kehitysyhteistyön pääasiallinen tavoite on Lissabonin sopimuksen mukaisesti köyhyden vastainen taistelu linjassa vuosituhattavoitteiden saavuttamisen kanssa. Kehitysyhteistyövälineen (Development Cooperation Instrument, DCI) ensisijaisena tavoitteena on poistaa köyhyys kumppanimaista ja -alueilta osana kestävästä kehityksestä ja pyrkiä toteuttamaan vuosituhannen kehitystavoitteet sekä edistää demokratiaa, hyvää hallintotapaa ja ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista.

Voimassa oleva kehitysrahoitusväline sisältää viisi maantieteellistä ohjelmaa, viisi temaattista ohjelmaa (ympäristö ja luonnonvarat mukaan lukien energia ja esim. metsät, investointi ihmisiin, ruokaturva, muuttoliike- ja turvapaikka-asiat sekä valtiosta riippumattomat ja paikallistoimijat) ja ohjelman tuesta sokeripöytäkirjan allekirjoittaneille 18 Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) valtiolle.

Kehitysyhteistyön rahoitusväline tulee komission esityksen mukaan jatkossakin jakautumaan maantieteellisiin ja temaattisiin ohjelmiin. Lisäksi DCI:hin ehdotetaan sisällytettävän uusi pan-afrikkalainen ohjelma, jonka tarkoitus on toimeenpanna yhteistä Afrikan-Eurooppa-strategiaa, erityisesti alueellisen tuen mahdollistamisen kautta.

Kehitysyhteistyövälineen varat jakautuvat seuraavasti (käyvin hinnoin euroina):	
Maantieteelliset ohjelmat	14,0 miljardia
Globaalit julkiset hyödykkeet ja haasteet	6,3 miljardia
josta:	
Ympäristö ja ilmastonmuutos	31,8 %
Kestävä energia	12,7 %
Inhimillinen kehitys	20,0 %
Ruokaturva ja kestävä maatalous	28,4 %
Muuttoliike ja turvapaikka	7,1 %
	(Ainakin 50% varoista edistää ilmastoa ja ympäristöä koskevia tavoitteita)
Kansalaisyhteiskuntaorganisaatiot ja paikallisviranomaiset	2,0 miljardia
Pan-afrikkalainen ohjelma	1,0 miljardia
DCI kokonaisuudessaan v. 2014–2020:	23,3 miljardia

Komissio esittää, että maantieteellisten ohjelmien kautta annettavan tuen on täytettävä OECD/DAC:n vahvistamat julkisen kehitysavun (ODA) kriteerit. Vähintään 90 prosenttia temaattisiin ohjelmiin tarkoitetuista menoista on suunniteltava siten, että ODA-kriteerit täyttyvät. Temaattisen tuen piiriin kuuluvat kaikki maantieteellisistä rahoitusvälineistä apua saavat, paitsi laajentumisvälineen alaisuuteen kuuluvat maat.

Yhtenä DCI-asetuksen pääelementeistä on yksinkertaistaminen, joka koskee johdonmukaisesti myös muita rahoituskehysten ohjelmia. Yksinkertaistamista voidaan edistää tekemällä ohjelmoinnista joustavampaa ja vauhdittamalla mm. EU:n ja jäsenmaiden yhteisohjelmointia. DCI:n suurin uutuus on nk. differentaatio- eli eriyttämisperiaate, jonka puitteissa tullaan keskittymään vähiten kehittyneisiin ja matalan tulotason maihin, sekä maihin, jotka ovat kriisissä tai kriisinjälkeisessä tilassa ja täten hauraita.

Kehitysyhteistyövälineen maantieteellisestä ohjelmasta kahdenvälistä apua saavien listalta jäävät pois seuraavat 19 maata: Argentiina, Brasilia, Chile, Kiina, Kolumbia, Costa Rica, Ecuador, Iran, Malesia, Malediivit, Meksiko, Panama, Peru, Thaimaa, Kazakstan, Venezuela ja Uruguay (ylemmän keskitulotason maita) sekä Intia ja Indonesia (keskitulotason maita, joiden BKT on suurempi kuin 1 % globaalista BKT:sta). Näille maille on tarkoitus luoda uudenlaisia kumppanuuksia, erityisesti uuden kumppanuusvälineen kautta. Lisäksi nämä maat ovat yhä oikeutettuja tukeen kehitysyhteistyövälineen temaattisista ja alueellisista ohjelmista. Kahdenvälisen tuen listalta poistuvien maiden kanssa on tarkoitus jatkoissa hyödyntää enenevässä määrin inno-

vatiivisia rahoitusmekanismeja, ml. laina- ja lahja-apua yhdistämällä (blending).

Erityisenä huomioonotettavana muutoksena DCI-asetuksessa esitetään lisäksi delegoitujen säädösten suurempaa hyödyntämistä joustavuuden ja päätöksenteon nopeuttamisen lisäämiseksi.

4.2.2 Euroopan naapuruusväline

Euroopan naapuruusväline (European Neighbourhood Instrument, ENI) kattaa Euroopan naapuruuspolitiikan kohdemaat (Algeria, Egypti, Israel, Jordan, Libanon, Libya, Marokko, Palestiinalaisalue, Syyria, Tunisia, Armenia, Azerbaidzhan, Georgia, Moldova, Ukraina ja Valko-Venäjä). ENI:n maantieteellinen kattavuus poikkeaa nykyisestä Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentista (ENPI) siinä, että EU:n ja Venäjän kahdenvälisen yhteistyön rahoitus on siirretty uuteen kumppanuusvälineeseen (PI). Venäjän kahdenvälisen yhteistyön rahoituksen siirtyminen kumppanuusvälineeseen, osaksi yhteistyötä muiden teollisuusmaiden kanssa, on linjassa Venäjän taloudellisen vahvistumisen, tasavertaisen aseman ja EU-Venäjä strategisen kumppanuuden kanssa.

Komission ehdotus ENI-instrumentin määrärahasoksi vuosille 2014–2020 on noin kolmanneksen suurempi verrattuna aiemman ENPI-instrumentin rahoitukseen. Huomattava korotus johtuu pääosin Pohjois-Afrikan tapahtumista, mutta määrärahatason korotus hyödyttäneenä myös yhteistyötä itäisten naapurien kanssa.

ENPI-instrumentin 29 temaattista toimintaluetta on ENI:ssä supistettu kuuteen tavoitealueeseen: ihmisoikeuksien ja demokratian

edistäminen; taloudellisen integraation edistäminen; edellytysten luominen ihmisten välisten yhteyksien kehittämiseksi; kestävä kehitys; luottamusta lisäävien toimien edistäminen; alueellisen ja rajat ylittävän yhteistyön vahvistaminen. Uusi naapuruusväline painottaa aiempaa enemmän taloudellisen tuen kytkentää poliittisiin linjauksiin, tuen ehdollisuutta ja eriytettävyyttä. Lisäksi rahoitusvälineen toimeenpanoprosesseja yksinkertaistetaan ja muutetaan joustavammaksi EU:n avun toimittamiseksi perille nopeasti erityisesti kriisitilanteessa.

ENI-ohjelmat jaetaan kahdenvälisiin, monta valtiota käsittäviin alueellisiin sekä rajat ylittäviin ohjelmiin. Suomen kannalta tärkeimmät kysymykset liittyvät alueellisen yhteistyön, erityisesti pohjoisen ulottuvuuden rahoituksen turvaamiseen ENI-välineestä sekä puitteiden luomiseen rajat ylittävän yhteistyön joustavalle toimeenpanolle.

ENI kattaa asetusluonnoksen mukaan alueellisen yhteistyön ja rajat ylittävän yhteistyön myös Venäjän kanssa. Naapuruusvälineen käsittelyssä on käynyt ilmi että Suomelle tärkeä pohjoisen ulottuvuuden (PU) rahoitus ei komission mukaan sisältyisikään naapuruusvälineeseen, vaan kumppanuusvälineeseen (PI). Komissio ei näe pohjoisen ulottuvuuden rahoitusta niinkään alueellisena yhteistyönä, vaan kumppanuusvälineeseen kuuluvana Venäjä-yhteistyönä. Kumppanuusvälineen suunniteltu määrärahasato on huomattavasti naapuruusvälinettä matalampi ja lisäksi kumppanuusväline keskittyy pitkälti globaaliin yhteistyöhön.

EU:n ulkorajoilla tapahtuva rajat ylittävä yhteistyö jaetaan asetusehdotuksessa aiempaan tapaan jäsenvaltioiden ja kumppanimaiden välisillä maarajoilla tehtävään yhteistyöhön, merirajat ylittävään yhteistyöhön ja rannikkoalueiden yhteistyöhön. Ulkorajayhteistyön osalta esitetään tärkeitä muutoksia yhteistyön tehostamiseksi ja määräysten lähentämiseksi EU:n sisäiseen alueelliseen yhteistyöhön. Muutokset käsittävät mm. helpotuksia koskien merkittävien alueellisten keskusten osallistumista rajat ylittävän yhteistyön ohjelmiin, yhteistä hallintoa (shared management) koskevan säännön soveltamista, sekä kumppanimaiden ja erityisesti Venäjän yhteisrahoitukseen liittyviä sääntöjä. Rajat ylittävän yhteistyön tehokkaan toimeenpanon

kannalta avainasemassa ovat myöhemmin laadittavat toimeenpanosäännöt, jotka on esitetty hyväksyttäväksi ns. delegoituna säädöksenä. Rajat ylittävään yhteistyöhön allokoidaan aiempaan tapaan 5 % ENI-välineen kokonaisbudjetista. Määrärahojen maantieteellinen jako perustuu ensisijassa väestöpohjaan, mutta tarpeen mukaan myös muihin yhteistyöhön vaikuttaviin tekijöihin kuten tuen vastaanottamiskykyyn ja raja-alueiden erityispiirteisiin. ENI:n toimeenpanoa tulee säätelämään uusi ulkosuhderahoitusvälineiden yhteinen toimeenpanoasetus, mutta rajat ylittävälle yhteistyölle laaditaan sen lisäksi omat toimeenpanosäännöt.

ENI-asetus antaa mahdollisuuden yhdistää ENI-rahoitusta EU:n sisäisiin instrumenteista tulevaan rahoitukseen rajat ylittäviä vaikutuksia sisältävien aloitteiden edistämiseksi esimerkiksi infrastruktuurin, energian ja liikenteen alalla. Mallina on rajat ylittävä yhteistyö, jossa jo nykyisellä rahoituskehyskaudella on yhdistetty rahoitusta Euroopan aluekehitysrahastosta ja ENPI-instrumentista.

4.2.3 Laajentumisväline

EU:n neuvoston asetuksella 17. päivänä heinäkuuta 2006 perustettu liittymistä valmisteleva rahoitusväline (Instrument for Pre-accession, IPA) on tarkoitettu EU:n jäsenyyttä valmistelevalle viitekehykseksi. IPA:n tarkoituksena on tukea EU:n ehdokasmaita ja mahdollisia ehdokasmaita poliittisten, institutionaalisten, oikeudellisten, hallinnollisten, sosiaalisten ja taloudellisten reformien toimeenpanossa niiden jäsenyyksivalmiuksien kehittämiseksi.

Komissio esittää, että seitsemänvuotinen strateginen kehys, joka tarkistetaan rahoituskauden puolivälissä korvaisi aiemman kolmivuotisen suunnitteluohjelman, jota tarkistettiin joka vuosi. Näin vähennettäisiin hallinnollista työtä ja edistettäisiin kohdemaiden pitkäjänteisiä projekteja. Esitys mahdollistaisi muiden ulkosuhdeinstrumenttien tapaan tarkkaan rajoitetun budjettituen. Taloudellisen tuen myöntämisen ehdoissa korostetaan entistä enemmän edunsaajamaiden toimeenpanemia parannuksia hallinnollisessa kapasiteetissa ja lisääntyvää omistajuutta.

Esityksen keskeinen tavoite on joustavuuden lisääminen IPA-tukien käytössä. Tämä

tarkoittaa muun muassa sitä, että kohdemaita ei enää eroteltaisi eri ryhmiin niiden laillisen statuksen mukaan (ehdokasmaa/potentiaalinen ehdokasmaa) vaan IPA-rahoitusta jaetaan kaikille samoin perustein kunkin maan omien valmiuksien mukaisesti. Tarkoituksena on estää mm. tiukemman ehdollisuuden aikaansaama hankerahoituksen kariutuminen maan saavuttaessa kandidaattiaseman. Aikaisemmin siirtyminen hankkeiden keskitetystä hallinnoinnista hajautettuun hallintoihin oli sidottu ehdokasmaa-asemaan. Komponenttirakenteen mukaisesti siirtymävaiheen ja instituutioiden kehittämisen tukeen sekä rajat ylittävän yhteistyön tukeen olivat oikeutettuja ehdokasmaat ja potentiaaliset ehdokasmaat. Muiden komponenttien osalta – alueellinen kehitys, henkilövoimavarojen ja maaseudun kehittäminen – tukea myönnettiin ainoastaan ehdokasmaille.

Vähittäisellä siirtymisellä keskitetystä hallinnoinnista hajautettuun hallintoihin sekä tuen kohdistamisella eri sektoreille maan omien valmiuksien mukaisesti mahdollisimman tehokkaasti ja kohdennetusti parannetaan maiden jäsenyysohjelmiä.

Komissio esittää innovatiivisten rahoitusmuotojen lisäämistä alueella. Tavoitteena on myös lisätä yksityistä rahoitusta. Yhteistyötä lisättäisiin muiden avunantajien, kansainvälisten ja muiden rahoitusinstituutioiden kanssa. Tavoitteena on myös vähentää hankkeiden määrää ja byrokratiaa.

Komissio esittää myös, että tietty osa tuesta jätetään kohdentamatta ja jaetaan maan suoriutumisen perusteella. Tätä pyritään käyttämään lisäkannustimena uudistusten edistämiseksi.

4.2.4 Kumppanuusväline

Kumppanuusväline (Partnership Instrument, PI) on komission ehdottaman ulkosuhderahoituspaketin merkittävin rakenteellinen uudistus. Komissio esittää, että välineellä tuettaisiin erityisesti taloudellisten intressien edistämistä teollistuvien maiden, nousevien talouksien ja EU:n strategisten kumppanien ml. Venäjä kanssa. Lisäksi välineellä tuettaisiin EU:n globaalihaasteisiin liittyvää työtä erityisesti Eurooppa 2020 –strategian sektoreilla. Kumppanuusväline kattaisi alueellisesti kaikki kolmannet maat, alueet ja territoriot;

välineen päätavoite on kuitenkin yhteistyö EU:n strategisten kumppaneiden kanssa. Rahoitusväline korvaa aiemmin käytössä olleen teollistuneiden ja hyvätuloisten maiden instrumentin (Instrument for Cooperation with Industrialised and other high income countries and territories, ICI+), jonka voimassaolo päättyy vuoden 2013 lopussa.

Venäjän siirtäminen aiemmasta Euroopan naapurisuus- ja kumppanuusinstrumentista (ENPI) eli uudessa esityksessä Euroopan naapurisuusvälineestä (ENI, European Neighbourhood Instrument) osaksi yhteistyötä muiden teollisuusmaiden kanssa on linjassa Venäjän taloudellisen kehityksen, tasavertaisen aseman ja EU-Venäjä strategisen kumppanuuden kanssa. Kehitysyhteistyövälineestä poistuvien keskitulon ja ylempään keskitulon maiden siirtäminen kumppanuusvälineen piiriin puolestaan heijastaa ko. maiden kasvavaa painoarvoa EU:n ulkosuhteiden agendalla.

4.3 Yhteisen toimeenpanoasetuksen kattamat temaattiset rahoitusvälineet

4.3.1 Vakautusväline

Vakautusväline (Instrument for Stability, IFS) on tarkoitettu sekä lyhyen aikavälin kriisireagointiin että pitkän aikavälin globaaleihin uhkisiin kohdistuvaan toimintaan kolmansissa maissa. Rahoitusvälinettä on käytetty tilanteissa, joissa muita EU:n mekanismeja ei voida käyttää. Se on suunniteltu vastaamaan maailmanlaajuisiin turvallisuus- ja kehityshaasteisiin, ml. luonnonkatastrofeihin, täydentäen unionin maantieteellisiä instrumentteja. Vakautusvälineen kautta vahvistetaan EU:n valmiutta konfliktien estämiseen sekä rauhan- ja valtioiden rakentamiseen, yhteistyössä kansainvälisten ja alueellisten järjestöjen, kansalaisyhteiskunnan toimijoiden sekä EU-jäsenvaltioiden kanssa. Pitkän aikavälin uhkista välineen varoja on käytetty merkittävässä määrin joukkotuhousteiden leviämisen estämiseen.

Komissio ei esitä vakautusvälineeseen perustavanlaatuisia muutoksia. Tilanteet, joissa vakautusvälinettä esitetään käytettäväksi, säilyvät pääosin ennallaan, joskin joitakin tarkistuksia on tehty. Muutokset koskevat lähinnä sitä, että komissio esittää lisää jousta-

vuotta toimeenpanoon ja näin ollen lisää toimeenpanovaltaa itselleen. Välineelle halutaan antaa laajemmat mahdollisuudet kriisitilanteisiin vastaamiseen aiempaa joustavammin, ml. lyhyellä aikavälillä ja suurissa luonnonkatastrofeissa. Komissio esittää välineelle aiempaa korkeampaa rahoitusosuutta, mikä heijastaa aiempaa haasteellisempaa kansainvälistä ympäristöä.

Vakautusväline on muita ulkosuhteiden alalla hyväksyttäviä toimenpiteitä täydentävä. Komissio esittää synergian parantamista ihmisoikeus- ja demokratiavälineen kanssa. Maantieteellisillä rahoitusvälineillä olisi jatkossakin päärooli humanitaarista toimintaa seuraavassa kehitystyössä. Vakautusvälinettä käytettäisiin tällaisissa tapauksissa ainoastaan, kun ko. välineitä ei voida muuten mobilisoida tarpeeksi tehokkaasti.

Vakautusvälineestä rahoitetaan sekä kriisiapua (apu konfliktien estämiseksi vallitsevissa ja puhkeamaisillaan olevissa kriisitilanteissa) että ennalta ohjelmoitavaa apua (konfliktien estämiseen, kriiseihin valmistautumiseen ja rauhan rakentamiseen, maailmanlaajusten ja alueiden rajat ylittävien uhkien torjumiseen). Komissio esittää, että vähintään 65 % avusta käytetään apuun konfliktien estämiseksi vallitsevissa ja puhkeamaisillaan olevissa kriisitilanteissa, jolloin ohjelmoitavaan apuun jää maksimissaan 34,99 % (aiemmin maksimissaan 27 %), joten ohjelmoitavan avun osuus voi kasvaa.

Tulevalle rahoituskehyskaudelle komissio ehdottaa vakautusvälineen kehittämistä siten, että se tukee entistä paremmin kokonaisvaltaista EU:n lähestymistapaa konfliktien ehkäisemisessä ja rauhanrakentamisessa sekä kriiseihin ja turvallisuusuuhkiin vastaamisessa, ml. globaalit ja alueet ylittävät turvallisuusuhat. Näiden joukossa on huomioitu ensi kertaa myös ilmastonmuutos. Uutena piirteenä on myös, että EU voi toimia vaihtelevissa turvallisuusolosuhteissa, kun toiminta aiemmin oli rajattu vakaisiin oloihin. Instrumentista rahoitettaviin toimiin on lisätty myös rauhanrakentaminen ja -välitys.

Joustavuutta on tarkoitus parantaa pidentämällä kriiseihin liittyvien toimien enimmäispituutta 30 kuukauteen (aiemmin 24 kk). Lisäksi pitkittyneissä konflikteissa voitaisiin hyödyntää välittömänä reaktiona käynnistetyt erityistuen (Exceptional Assistance Mea-

sure) jälkeen vielä toista samantyyppistä tukitoimintaa. Erityisen kiireellisissä tilanteissa komissiolla olisi mahdollisuus käynnistää enintään kolmen miljoonan euron erityistuki ilman erillistä etukäteisilmoitusta. Tämä mahdollistaisi sen, että EU voisi vastata kriisitilanteisiin nopeasti. Muutoksena aiempaan komissio esittää, että komitologiamenettelyä käytettäisiin 30 miljoonan euron tai sitä suurempien tukitoimien kohdalla (aiemmin kynnyks 20 miljoonaa euroa). Komissio on perustellut joustavuudella myös esitystään, että se saisi oikeuden muuttaa asetuksen liitteitä eli avun sisältöä delegoiduilla säädöksillä.

Komissio kiinnittää huomiota myös pitkän aikavälin toimenpiteisiin, jotka keskittyvät vahvistamaan eri toimijoiden kapasiteettia kriisejä ennen ja jälkeen. Lisäksi vakautusvälineen pitäisi mahdollistaa komission mukaan EU:n asianmukainen tarttuminen maailmanlaajuisiin turvallisuusuuhkiin ja riskeihin. EU:n tulisi myös tukea toimia kaikissa hauraisissa ja kehittyvissä maissa riippumatta siitä ovatko ne teollistuneita tai mahdollisia unionin jäsenvaltioita.

Komissio katsoo lisäksi, että koska monet alueet ylittävät uhat ja riskit ovat EU:n ulkoisten turvallisuusprioriteettien kärjessä, vakautusväline voisi myötävaikuttaa Euroopan turvallisuusstrategiaan ja EU:n sisäisen turvallisuuden strategian ulkoiseen ulottuuteen.

4.3.2 Ihmisoikeus- ja demokratiaväline

Komissio esittää Euroopan ihmisoikeus- ja demokratiavälineen (European Instrument for Democracy and Human Rights, EIDHR) jatkumista itsenäisenä rahoitusvälineenä. Erillisen välineen kautta EU:n rahoitustuki kolmansissa maissa toimiville ihmisoikeus- ja demokratiatoimijoille on mahdollista myös ilman kolmannen maan erillistä hyväksyntää.

Kyseessä on globaali rahoitusväline (pois lukien EU-maiden omiin ihmisoikeus- ja demokratiatilanteisiin liittyvä toiminta) ja välineen välttämättömyyttä perustellaan suhteessa läheisyysperiaatteeseen sillä, että yksittäisillä jäsenmailla ei ole mahdollisuuksia samanlaiseen globaaliin kattavuuteen.

Komission esityksen mukaan EIDHR:stä tehtäisiin entistä joustavampi ja se tulisi keskittymään vahvemmin vaikeimpiin maihin ja

hätätilanteisiin. Joustavuutta lisättäisiin mm. ad hoc-avustuksien kautta kiireisissä tilanteissa ja rahastojen kautta, epävirallisten kumppanuuksien tukemiseksi. Lisäksi varoja voidaan suunnata uudelleen projektien sisällä, apu pikaista suojelua tarvitseville ihmisoikeuspuolustajille mahdollistetaan ja rahoitusta voidaan myöntää suoraan tilanteissa, joissa hakumenettelyjä ei voida suorittaa.

Temaattisissa painotuksissa ei esitetä merkittäviä muutoksia aiempaan. Merkittävä osa tuesta on edelleen tarkoitettu kanavoitua EU:n maaedustustojen kautta paikallisille järjestöille. EU:n vaalitarkkailumissiot rahoitetaan edelleen rahoitusvälineen sisältä. Tuki on tarkoitettu ohjata edelleen pääosin ihmisoikeus- ja demokraatiatyötä tekeville järjestöille.

Suomen ihmisoikeuspolitiikan kannalta olennaisista ja EU:n sisällä toisinaan ongelmallisista kysymyksistä: (a) alkuperäiskansojen oikeudet on kirjattu tekstiin Suomen kannalta tyydyttävässä, kollektiivioikeudet sisältävässä muodossa; (b) tuki taloudellisille, sosiaalisille ja sivistyksellisille (TSS-) oikeuksille on asetuksen mukaan mahdollista, mutta niitä ei ole huomioitu esim. demokratia- tai oikeusvaltiotukea koskevissa kohdissa; (c) seksuaaliseen suuntautumiseen perustuva syrjintä on mainittu yhtenä syrjinnän vastaisen toiminnan muotona, jota on mahdollista tukea rahoitusvälineen kautta; ja (d) naisten seksuaali- ja lisääntymisterveysoikeuksia ei erikseen mainita, vaan tähän liittyviä kysymyksiä käsitellään naisiin kohdistuvan väkivallan (negatiivisten velvoitteiden) näkökulmasta.

4.3.3 Ydinturvaväline

Ydinturvayhteistyötä koskevan rahoitusvälineen (Instrument for Nuclear Safety Cooperation, INSC) avulla EU edistää kolmansissa maissa ydin- ja säteilyturvallisuutta, käytetyn ydinpolttoaineen ja ydinjätteen vastuullista ja turvallista hallintaa, entisten ydinvoimalaitosten turvallista käytöstä poistoa ja tehokkaita ydinmateriaalin suojatoimenpiteitä. Yhteistyö kohdistui aikaisemmin itäiseen Keski-Eurooppaan ja entisen Neuvostoliiton alueelle, nyt sitä voidaan kohdistaa kaikkiin EU:n ulkopuolisiin maihin, etusijalla laajentumis- ja naapurustomaat sekä taloudellisesti heikommassa asemassa olevat maat.

Yhteistyö ydinturvallisuus- ja ydinmateriaalin suojatoimenpidekysymyksissä aloitettiin kolmansien maiden kanssa TACIS- ja PHARE-ohjelmien puitteissa 1990-luvun alussa. Vuodesta 2007 lähtien yhteistyötä kolmansien maiden kanssa on rahoitettu ydinturvavälineen kautta sekä laajentumisvälineen (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA) kautta liittymisprosessissa olevien maiden kanssa. Vuoden 1986 tapahtunut Tšernobylin onnettomuus osoitti ydinturvallisuuden maailmanlaajuisen tärkeyden. Fukushima-onnettomuus vuonna 2011 vahvisti, että ydinturvallisuuden parantamista on edelleen jatkettava, kunnes se on saatu mahdollisimman korkealle tasolle. Ydinonnettomuuksien haitalliset vaikutukset voivat laajeta pitkälle yli kansallisten rajojen.

EU tekee tiivistä yhteistyötä Euratomin perustamissopimuksen 10 luvun mukaisesti Kansainvälisen atomienergiajärjestön (IAEA) kanssa sekä ydinmateriaalin valvonnan osalta että ydinturvallisuuden osalta. Myös Eurooppa 2020-strategian ulkoisiin toimintapoliittisiin tavoitteisiin kuuluvat sääntely- ja muun yhteistyön edistäminen kehittyvien talouksien kanssa sekä unionin lähestymistapojen, sääntöjen, standardien ja käytäntöjen tukeminen.

Komissio ehdottaa uutta ydinturvavälinettä, jonka kautta yhdistettäisiin nykyiset ydinturva- ja laajentumisvälineiden ydin- ja säteilyturvallisuusohjelmat. Ehdotuksessa viitataan mahdollisuuteen auttaa myös kehittyneempiä ja rikkaampia maita onnettomuustilanteessa (vrt. Fukushima-onnettomuus).

4.4 Neuvoston päätös Euroopan unionin sekä Grönlannin ja Tanskan kunin-gaskunnan välisistä suhteista

Vuoden 1982 Grönlannin sopimuksen mukaan Grönlanti ei ole EU:n osa, vaan jäsenmaa Tanskan kautta assosioitunut alue merentakaisen alueiden tapaan. EU:n ja Grönlannin ja Tanskan kumppanuus toteutetaan vuoropuheluna ja yhteistyönä globaalikysymyksissä kuten energia, ilmasto ja ympäristömuutokset sekä luonnonvarat, merenkulku, tutkimus ja innovaatiot.

EU:n, Grönlannin ja Tanskan välisellä kumppanuudella pyritään erityisesti auttamaan Grönlantia löytämään ratkaisuja tär-

keimpiin haasteisiinsa, joihin kuuluvat erityisesti talouden kestävä monipuolistaminen, tarve lisätä työvoiman ammattitaitoa ja tarve parantaa Grönlannin tietojärjestelmiä tieto- ja viestintäteknikan alalla sekä vahvistamaan Grönlannin hallintoviranomaisten valmiuksia laatia ja toteuttaa kansallisia politiikkoja erityisesti uusilla yhteistä etua koskevilla aloilla.

Grönlanti-välineellä EU pyrkii tukemaan kestävä ja monipuolisen talouden luomista, kehittämään työvoiman koulutusmahdollisuuksia, lisäämään IT-resursseja sekä vahvistamaan Grönlannin oman hallinnon edellytyksiä valvoa meneillään olevaa Grönlannin mineraali-, energia- ja muiden luonnonvarojen teollista hyödyntämistä. Uudella kumppanuudella pyritään myös vastaamaan EU:n ja Grönlannin tarpeeseen löytää yhdessä ratkaisuja muun muassa ilmastonmuutokseen ja ympäristöön, meriliikenteeseen sekä tutkimukseen ja kehittämiseen liittyvistä globaaleista kysymyksistä johtuviin haasteisiin. Lisäksi kumppanuuden avulla voidaan pyrkiä korjaamaan Grönlannin talouden rakenteellisia heikkouksia, sillä se tarjoaa viitekehysten, jonka puitteissa toimivaltaiset viranomaiset voivat laatia ja toteuttaa talouden monipuolistumiseen johtavia politiikkoja. EU:n Grönlanti-instrumentti ei kata kalastuskysymyksiä vaan niistä on erillinen sopimus.

4.5 Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) budjetti

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) budjetti huomioidaan komission 7. joulukuuta 2011 tekemässä esityksessä siihen tulevalle rahoituskehyskaudelle varattavien määrärahojen osalta. YUTP-budjetista rahoitetaan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimia, joihin ei liity sotilaallisia tai puolustuksellisia ulottuvuuksia. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi EU:n siviilikriisinhallinnan operaatiot, asesulkuun ja aseidenriisuntaan liittyvät toimet sekä EU:n erityisedustajat.

Muutoksena monivuotisen rahoituskehysten säätelyyn komissio ehdottaa, että YUTP-budjetille luotaisiin minimisumma. Lisäksi YUTP-budjettimenot asetettaisiin kokonaisuudessaan yhteen budjettikohtaan. Summa kattaisi sekä ennustettavat tarpeet että liik-

kumavaran odottamattomille toiminnoille. Mitään varoja ei merkittäisi erillisenä varauksena.

YUTP-toiminnot liittyvät läheisesti muista unionin rahoitusvälineistä, erityisesti vakautusvälineestä, rahoitettuihin toimiin, jotka keskittyvät institutionaalisen kehityksen puutteeseen sekä köyhyyden konfliktien perimmäisinä syinä.

4.6 Humanitaarisen avun rahoitusväline

Humanitaarista apua rahoitetaan tarvepohjaisesti komission budjetista luonnonkatastrofien tai aseellisten konfliktien uhrien auttamiseksi kehitysmaissa. Humanitaarinen apu on Lissabonin sopimuksen mukaisesti riippumaton muusta EU:n ulkoisesta toiminnasta sekä rahoituskehyskausista. Humanitaarisen avun rahoitusväline ei näin ollen tarvitse asetuksen uudistamista tullakseen hyväksytyksi monivuotisessa rahoituskehyksessä. Komissio harkitsee kuitenkin parhaillaan neuvoston vuonna 1996 hyväksymän humanitaarisen avun asetuksen uudistamista.

Humanitaarisen avun lisäksi EU:n uusille humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukoille (European Voluntary Humanitarian Aid Corps, EVHAC) ehdotetaan budjettia. Humanitaarisen avun asetusta on päivitettävä vuoden 2012 kuluessa, jotta EVHACin toiminta voidaan aloittaa mahdollisesti vuonna 2013.

5 Komission ehdotusten vaikutukset

Alustavan arvion mukaan ehdotuksilla ei ole vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön.

Komission ehdotuksilla ei samoin voida arvioida olevan Suomeen kohdistuvia, merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, sillä rahoitusvälineet kohdistuvat yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa ja niiden kautta toteutettavat toimet kohdentuvat unionin alueen ulkopuolelle. Komission ehdotusten taloudelliset kokonaisvaikutukset varmistuvat vasta unionin päästessä sopuun rahoituskehyskauden 2014–2020 kokonaisrahoituksen tasosta – ulkosuhderahoitus on yhteydessä tähän kokonaistasoon. Suomelle koituu kuitenkin mahdollisia välillisiä taloudellisia hyötyjä erityisesti Euroopan naapuruusväli-

neestä rahoitettavan rajatylittävän yhteistyön kautta, jota harjoitetaan lähialueellamme.

Unionin ulkosuhderahoituksen poliittiset vaikutukset ovat merkittäviä myös Suomelle. Ulkosuhteidensa kautta unioni on globaali toimija ja osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön tehtäviensä ja tavoitteidensa edellyttämällä tavalla. Ulkosuhderahoituksella varmistetaan, että EU on uskottava, luotettava kansainvälinen toimija suhteissaan ulospäin ja kykenee reagoimaan nopeasti ja joustavasti muuttuviin tilanteisiin. Nämä vaikutukset heijastuvat myös Suomeen kansallisesti, osana unionia, sekä erityisesti lähialueillamme mm. Euroopan naapuruusvälineen kautta. EU on maailman suurin kehitysavun antaja ja toimeenpanee kehitysyhteistyötään globaalisti maissa ja alueilla, joissa Suomella ei ole mahdollisuuksia toimia yksin. Kumppanuusvälineestä tuetaan yhteistyötä myös EU:n ja Venäjän välillä. Laajentumisvälineestä tuetaan EU:n jäsenhedokasmaiden sekä mahdollisten jäsenhedokasmaiden lähentymistä unionin normeihin ja arvoihin. Ulkosuhderahoituksen vaikutukset EU:n tasolla, heijastuen kansalliselle tasolle ovat merkittävät.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 4 luvussa säädetään maakunnan toimivallasta ja luvun 18 §:ssä maakunnan lainsäädäntövallasta. Ahvenanmaalla ei ole toimivaltaa Euroopan unionin ulkosuhderahoituksessa.

7 Ehdotusten kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Aiheesta on annettu E-kirjelmä eduskunnalle 8. helmikuuta 2012 (E 4/2012 vp). Valtioneuvoston kannanottoja valmisteltiin ulkosuhde- ja EU-budjettijaostoissa 27.–30. maaliskuuta 2012. Agenda-johtoryhmä käsiteli ehdotukset 10.–12. huhtikuuta 2012.

Komission ehdotusten kokonaisuuden käsittely on alkanut loppuvuodesta 2011 varta vasten tehtävää varten perustetussa nk. puheenjohtajan ystävät-ryhmässä (Friends of the Presidency, FoP). Lisäksi ulkosuhderahoitusvälineitä käsitellään asianomaisissa neuvoston työryhmissä kunkin välineen asia-sällön mukaisesti.

Tavoitteena on edetä työssä kevään 2012 aikana siten, että kokonaisuudesta pyritään pääsemään mahdollisimman pitkälle yhteisymmärrykseen Eurooppa-neuvostoon 28. - 29. kesäkuuta 2012 mennessä. Tämän jälkeen keskustelua rahoituskehysten kokonaisuudesta jatketaan päämiestasolla, ml. ulkosuhderahoitus. Todennäköisesti neuvotellut Euroopan parlamentin kanssa käydään vasta Eurooppa-neuvoston saavutettua sovun rahoituskehyksistä.

8 Valtioneuvoston kanta

Ulkosuhderahoituksen kokonaistaso ja ehdotuksen pääasiallinen sisältö

- Valtioneuvosto katsoo, että riittävien resurssien varmistaminen unionin ulkosuhdeiden hoitamiseksi on tärkeää tilanteessa, jossa EU:n on lunastettava paikkansa globaaleihin haasteisiin vastaamisessa ja naapurustonsa vakauttamisessa. Euroopan ulkosuhdehallintoa ja EU:n korkeaa edustajaa on tuettava tässä työssä.
- Valtioneuvosto katsoo, että ulkosuhderahoituksen tasoa on tarkasteltava osana rahoituskehysten kokonaisuutta. Valtioneuvosto ottaa kantaa ulkosuhderahoituksen rahoitustasoon osana tätä kokonaisuutta. Erityisesti on arvioitava mitä lisäarvoa EU:n toiminnot tuottavat verrattuna siihen että vastaava rahamäärä käytetään jäsenmaiden omasta toimesta. Tässä suhteessa yhteisen ulkosuhderahoituksen vaikutukset ovat selvästi lisäarvoa tuottavaa.
- Valtioneuvosto pitää tärkeänä ulkosuhderahoituksen tuen ehdollisuutta ja sen perustamista todelliseen tarpeeseen. Hallinnollisia menettelyjä tulee edelleen yksinkertaistaa. Ulkosuhderahoitusvälineiden laatuun ja toimivuuteen tulee panostaa saatujen kokemusten pohjalta, huomioiden joustavuus tuen ennakoitavuuden tärkeyttä unohtamatta. Yhteistyökumppanien tulee sitoutua yhdessä asetettuihin tavoitteisiin, joiden saavuttamista tulee arvioida aikaisempaa paremmin uudesta rahoituksesta päätettäessä.

Yhteinen toimeenpanoasetus

- Valtioneuvosto pitää ulkosuhderahoitusvälineiden toimeenpanon yhtenäistämistä ja yksinkertaistamista hyvänä asiana.
- Valtioneuvosto katsoo lähtökohtaisesti, että jäsenvaltioilla tulee olla vahva rooli komission täytäntöönpanovallan valvojina, eikä delegoitujen säädösten kautta tule siirtää toimivaltaa komissiolle. Valtioneuvosto suhtautuu sen vuoksi alustavan varauksellisesti komission esitykseen hyväksyä maallistat, yhteistyöalueet, ja ohjelmakohtaiset indikaatiiviset allokatiot delegoituina säädöksinä.
- Valtioneuvoston alustavan näkemyksen mukaan lahja-apua ja lainaa yhdistävän rahoituksen (blending) kokoon ja käyttötarvokituksen liittyviä kysymyksiä on tutkittava edelleen, huomioiden esimerkiksi velkakestävyyskysymykset sekä miten rahoitus kohdistettaisiin maantieteellisesti.
- Valtioneuvosto pitää ehdollisuuden vahvistamista tervetulleena. Pääpaino on positiivisella ehdollisuudella eli uudistuksia toimeenpanevia maita palkitaan. Lisäksi on tarpeen varata mahdollisuus reagoida kielteiseen kehitykseen esim. uudelleen kohdentamalla tai vähentämällä tukea mailta, jotka rikkovat kansalaistensa perusoikeuksia. Tukea ei kuitenkaan tule lopettaa kokonaan kuin aivan poikkeuksellisessa tilanteessa.

Kehitysyhteistyöväline

- Valtioneuvosto kannattaa komission esitystä nostaa köyhyyden poistaminen ja vuosittuhattavoitteiden saavuttaminen kehitysyhteistyövälineen ja EU:n kehitysyhteistyön tavoitteiksi. Tavoitteena tulisi jatkossakin olla, että julkisena kehitysapuna (ODA) OECD:n kriteerien mukaisesti raportoitavan rahoituksen korkea taso pidetään yllä EU:n ulkosuhderahoituksessa siten, että yli 90 % ulkosuhderahoituksesta on raportoitavissa ODA:na. Tehtyjen sitoumusten mukaisesti EU:n tulee pyrkiä saavuttamaan kollektiivinen 0,7 % ODA-tavoite BKTL:sta vuoteen 2015 mennessä.
- Valtioneuvosto pitää komission pyrkimystä eriytettyyn kohteluun kumppanimaiden tarpeiden, kapasiteetin, sitoumusten ja suori-

tusten perusteella lähtökohtaisen myönteisenä muutoksena. EU:n kehitysyhteistyön tulee keskittyä vähiten kehittyneisiin maihin ja hauraisiin valtioihin. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siirtymään humanitaarisesta avusta pidemmän aikavälin kehitysyhteistyöhön sekä katastrofivalmiuden kehittämiseen. Katastrofiriskien ennaltaehkäisy tulee valtavirtaistaa EU:n kehitysyhteistyöhön. Maantieteellisissä ohjelmissa tulonjakoa, kumppanimaiden kansallisten resurssien mobilisaatiota ml. luonnonvarojen kestävä hallinta ja niistä saatava hyöty ja verotuskysymyksiä tulee korostaa riittävästi.

- Temaattisten ohjelmien tulee olla maantieteellisiä ohjelmia täydentäviä, eivätkä ne saa aiheuttaa päällekkäisyyksiä. Temaattisten ohjelmien tulee edistää eri politiikkojen johdonmukaisuutta kehityksen kannalta sekä EU:n sisäisten ja ulkoisten politiikkojen keskinäistä johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä. Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti positiivisena komission esitystä siitä, että vähintään 50 % globaaleita hyödykkeitä koskevasta temaattisesta ohjelmasta ajaa ilmasto- ja ympäristötavoitteita.
- Valtioneuvosto kannattaa johdonmukaista EU:n arvojen, kuten demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien edistämistä dialogissa ja yhteistyössä kumppanimaiden kanssa. Kaikissa kehitysyhteistyövälineen kautta rahoitettavissa ohjelmissa tulee ottaa huomioon komission esityksen mukaiset läpileikkaavat teemat, erityisesti ihmisoikeudet, korostaen niiden yleismaailmallisesti sitovaa luonnetta.
- On tärkeää, että kehitysyhteistyöväline on jatkossa mahdollisimman joustava väline, avun ennakoitavuuden merkitystä kuitenkin unohtamatta, ja pystyy vastaamaan nopeastikin muuttuviin tilanteisiin. Valtioneuvosto pitää erityisen tärkeänä EU:n ja jäsenmaiden yhteisohjelmoinnin edistämistä, jonka myös osaltaan tulee edesauttaa kehitysyhteistyön rakenteiden ja prosessien yksinkertaistamista, ennakoitavuutta ja joustavuutta.

Euroopan naapuruusväline

- Valtioneuvosto kannattaa pyrkimyksiä yksinkertaistaa ja tehostaa Euroopan naapu-

ruusvälineen toimeenpanoa sekä asetusehdotuksen sisältämää ehdollisuuden ja eriyttämisen lisäämistä tuen myöntämisessä kumppanimaille.

- Asetustasolla ei oteta kantaa rahoituksen jakautumiseen itäisten ja eteläisten naapurien kesken. Valtioneuvosto korostaa idän riittävän rahoituksen turvaamista. Suomelle tärkeimmät kysymykset liittyvät alueelliseen yhteistyöhön (mm. pohjoinen ulottuvuus) ja rajat ylittävän yhteistyön rahoitukseen ja joustavaan toimeenpanoon.
- Valtioneuvosto katsoo että pohjoisen ulottuvuuden rahoituksen tulisi säilyä ENI-välineessä, joka tarjoaa sopivimman kehityksen pohjoisen ulottuvuuden kaltaiselle alueelliselle yhteistyölle, joka toimii myös Itämeri-yhteistyön välineenä. Rajat ylittävän yhteistyön osalta komissio on ottanut asetusehdotuksessaan melko hyvin huomioon Suomen tekemät kehittämissuositukset. Rajat ylittävän yhteistyön erityispiirteisiin kuuluu mm. rahoitus myös EU:n aluekehitysrahastosta ja kansallisista vastinrahoista sekä alueiden välinen yhteistyö Unionin ulkorajan molemmin puolin. Johtuen näistä erityispiirteistä rajat ylittävää yhteistyötä pitäisi koskea ainoastaan erilliset toimeenpanosäännöt.
- Valtioneuvosto pitää ehdotusta rahoituksen yhdistämisestä naapuruvälineestä ja EU:n sisäisistä instrumenteista kiinnostavana mm. pohjoisen ulottuvuuden liikenne- ja logistiikkakumppanuuden kannalta.

Laajentumisväline

- Valtioneuvosto kannattaa yhtä tukivälinettä EU:n jäsenyyttä valmistelevalle viitekehikseksi. Resurssien suuntaamisen tulisi perustua hankkeiden toimeenpanon tehokkuuteen. Valtioneuvosto kannattaa esitystä, jonka mukaan tietty osa tuesta jätetään kohdentamatta ja suunnataan suorituksen mukaan.
- Valtioneuvosto pitää komission esittämiä muutoksia rajat ylittävään yhteistyöhön lähtökohtaisesti oikeasuuntaisina.
- Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että asetusehdotuksessa esitetään laajentumisvälineen osalta luovuttavan jaosta potentiaaliset ja varsinaiset ehdokasmaat ja kaikki maat pannaan tuen jaossa samaan

kategoriiaan. Tuen kohdistaminen riippuu maiden toimeenpanovalmiuksista. Valtioneuvosto katsoo uudistuksen olevan perusteltua, sillä tuen joustavoittamisella varmistetaan kohdennettu tuki kunkin maan valmiuksien (ml hallinnollinen kapasiteetti) ja tarpeiden mukaisesti. Tämä on perusteltua myös sen vuoksi, että vähitellen kaikki potentiaaliset ehdokasmaat ovat siirtymässä ehdokasmaiksi.

- EU-varojen hallinnoinnin osalta on tarkkaan arvioitava kunkin maan kapasiteetti ja kypsyys hallinnoida EU-varoja. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tukihallintoa hajutetaan edunsaajamaille vain kun on saatu varmuus siitä, että edunsaajamaa pystyy tehokkaasti ja luotettavasti hallinnoimaan tukivaroja. Samalla olisi vältettävä liikaa tukivaroja vievää hallinnointia.

Kumppanuusväline

- Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että uusi kumppanuusväline mahdollistaisi kunkin kumppanuuden erityispiirteiden huomioimisen. Valtioneuvosto suhtautuu alustavan myönteisesti komission esitykseen.

Vakautusväline

- Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotukset vastaavat hyvin Suomen keskeisiä tavoitteita. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti esitykseen vakautusvälineestä rahoitettaviksi toimiksi ja erityisesti rauhavälityksen sisällyttämiseen niihin. Tavoitteena on välineen joustava ja riittävän yksinkertainen käyttö, jotta se on tarvittaessa nopeastikin käytettävissä. Tämä myös edistäisi avun tehokkuutta ja synergiaetujen hyödyntämistä. Vaikka tämä rahoitusväline edellyttää luonteensa puolesta joustavuutta täytäntöönpanossa, jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien tulee säilyä riittävinä ja tarkoituksenmukaisina.

Ihmisoikeus- ja demokratiaväline

- Valtioneuvosto kannattaa jatkossakin erillistä demokratia- ja ihmisoikeusvälinettä sekä välineen täydentävää luonnetta niin, että demokratia- ja ihmisoikeusvaikutteista

tukea sisältyy ensisijaisesti ja kattavasti muiden rahoitusvälineiden toimeenpanoon.

- Valtioneuvosto painottaa haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien, kuten alkuperäiskansojen sekä seksuaalisten ja muiden vähemmistöjen sekä naisten seksuaali- ja lisääntymisterveysoikeuksien riittävää huomiointia.
- Suomi pyrkii vahvistamaan ihmisoikeuksien jakamattomuutta kiinnittämällä huomiota taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien huomioimiseen mahdollisimman kattavasti annettavassa demokratia- ja ihmisoikeustuessa.
- Valtioneuvosto kannattaa komission esityksiä ihmisoikeus- ja demokratiavälineen kehittämiseksi vastaamaan entistä paremmin ja joustavammin nopeasti muuttuviin demokratiaprosesseihin ja ihmisoikeustilanteisiin vaikeissakin olosuhteissa sekä lisäämään EU:n poliittisten linjausten, kannanottojen ja annettavan tuen keskinäistä johdonmukaisuutta ja toiminnan uskottavuutta.

Ydinturvaväline

- Valtioneuvosto pitää kannatettavana nykyisten ohjelmien yhdistämistä ja yhteistyön maakohtaista laajentamista.

Grönlanti-väline

- Valtioneuvosto suhtautuu alustavan myönteisesti komission Grönlanti-välinettä koskeviin esityksiin.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) budjetti

- Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että YUTP-budjetti on kestävä ja joustava nopeita toimia vaativien tilanteiden varalta. Unionin siviilikriisinhallinnalle sekä joukkotuhoukse- ja pienasestrategioiden toimeenpanolle on varmistettava yhteinen rahoitus. Myös rahoitusvälineiden koherenssin parantaminen on keskeistä ja eri rahoitusvälineiden koordinoitua käyttöä on vahvistettava.
- EU:n eri rahoitusinstrumenttien koordinoitua käyttöä konfliktialueilla ja hauraisissa tilanteissa tulee vahvistaa. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota YUTP-budjetin ja vakautusvälineen koordinoituun käyttöön. Konfliktien ennaltaehkäisyyn ja rauhanrakentamiseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota myös pidemmän aikavälin temaattisten ja alueellisten rahoitusvälineiden puitteissa.
- EU:n tulee kyetä tarvittaessa nykyistä nopeammin ja joustavammin osoittamaan määrärahoja YUTP-perustaiseen toimintaan poliittisten tavoitteidensa uskottavuuden ja vaikuttavuuden varmistamiseksi.

Humanitaarisen avun rahoitusväline

- Valtioneuvosto katsoo, että humanitaarisen avun riippumattomuus ja epäpoliittisuus tulee jatkossakin turvata.