

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan ulkosuhdehallinnon alustavasta ehdotuksesta Euroopan rauhanrahaston kokonaisrahoituskaton nostamiseksi vuosille 2021-2027

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan ulkosuhdehallinnon 21. marraskuuta 2022 julkaisema alustava ehdotus Euroopan rauhanrahaston kokonaisrahoituskaton nostamiseksi vuosille 2021-2027 WK 16109/2022 INIT, sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 1.12.2022

Ulkoministeri Pekka Haavisto

Lainsäädäntöneuvos Annika Naskila

EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON ALUSTAVA EHDOTUS EUROOPAN RAUHANRAHASTON KOKONAISRAHOITUSKATON NOSTAMISEKSI VUOSILLE 2021-2027**1 Tausta**

Euroopan rauhanrahasto (*European Peace Facility*, EPF) on EU:n budjetin ulkopuolinen EU:n ulkoisen toiminnan rahoitusinstrumentti, jonka tarkoitus on tukea EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, ehkäistä konflikteja, rakentaa rauhaa ja vahvistaa kansainvälistä turvallisuutta. Sitä voidaan käyttää mm. EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden yhteisiin kustannuksiin tai niiden tukitoimiin sekä kolmansien maiden asevoimien kapasiteetin vahvistamiseen. Lisäksi tukea voidaan antaa alueellisten tai kansainvälisten järjestöjen tai kolmansien valtioiden johtamien rauhantukioperaatioiden sotilaallisille näkökohdille.

Rahaston toimialue on maailmanlaajuinen, ja se toimii neuvoston sekä EU:n korkean edustajan alaisuudessa. Rahasto korvasi ja laajensi aikaisemmat rahoitusvälineet, Athena-järjestelmän ja Afrikan rauhanrahaston.

Euroopan rauhanrahasto koostuu kahdesta rahoituspilarista, jotka on koottu yhteen välineeseen. Näin on voitu yksinkertaistaa päätöksentekomenettelyä ja lisätä EU:n toimien yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta. Operaatiopilarista rahoitetaan YTPP-operaatioita, joilla on sotilaallista tai puolustuksellista merkitystä. Avustustoimenpiteiden pilarista rahoitetaan kolmansiin maihin sekä alueellisiin tai kansainvälisiin järjestöihin kohdistuvia EU:n toimia, joiden tarkoituksena on vahvistaa maan sotilaallisia ja puolustukseen liittyviä valmiuksia sekä tukea rauhanturvaoperaatioiden sotilaallisia näkökulmia.

Neuvosto on hyväksynyt EPF:n vuosien 2021-2023 aikana toteuttavien avustustoimenpiteiden suuntaviivat ja prioriteetit sekä rauhanrahaston takeita koskevan asiakirjan, jossa vahvistetaan vaatimusten noudattamisen ja valvonnan peruseräpäätökset kosken sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden toimittamista Euroopan rauhanrahaston puitteissa.

EPF:n kaudelle 2021–2027 asetettu kokonaismääräraha on 5,692 miljardia euroa. Määrärahan sisälle asetetut EPF:n vuotuiset rahoituskatot on määritelty erikseen rahaston perustamista koskevassa neuvoston päätöksessä. Rahasto rahoitetaan jäsenvaltioiden maksuosuuksilla brutto-kansantulon (BKTL) jakoperusteen mukaisesti. Suomen maksuosuudeksi rahastossa on määritetty tällä hetkellä 1,76 prosenttia.

Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022 Euroopan rauhanrahastoa on käytetty ensimmäistä kertaa rahoittamaan avustustoimenpiteitä, joilla on tuettu jäsenmaita sekä tappavan että ei-tappavan materiaalin toimittamisessa Ukrainan asevoimille. Ukrainan tueksi on hyväksytty tähän mennessä kuusi avustuspakettia, joista kukin on ollut kooltaan 0,5 miljardia euroa.

Jäsenvaltiot ovat Ukrainan asevoimien tukemiseksi hyväksyneet taloudellisen tuen, joka ylittää EPF:n vuoden 2022 vuotuisen enimmäismäärän soveltaen ns. frontloading-lähestymistapaa

(etupainottaminen) pysyen kuitenkin EPF:n kokonaiskaton asettamissa puitteissa. Vuoden 2022 rahoituskaton ylittävä määrä madaltaa tulevien vuosien rahoituskattoja.

Tähän mennessä EPF:n kokonaisrahoituksesta on käytetty 4,882 miljardia euroa. Tästä summasta 3,148 miljardia euroa on sidottu Ukrainan asevoimien kiireellisiin tarpeisiin, ml. tappava ja ei-tappava tuki. EPF:n käytettävissä olevat varat on siten käytetty tai sidottu lähes kokonaan (86-prosenttisesti) jo rahaston kuluvana toisena toimintavuotena. EPF:stä jää käytettäväksi tällä hetkellä ainoastaan 0,81 miljardia euroa vuosille 2023–2027 (sekä Ukrainan tarpeisiin että EPF:n kautta rahoitettaviin muihin toimiin, ml. operaatiot ja avustustoimenpiteet).

Seuraavia EPF-tukipaketteja Ukrainalle ennakoidaan vuoden 2023 alkupuoliskolle. Rahasto ei voi EUH:n mukaan käytännössä toimia enää pitkään jatkamalla varojen etupainotteista käyttöä. Jäljellä oleva 0,81 miljardin summa ei ole riittävä kattamaan EPF:n kautta jatkettavaa Ukrainan tukemista kuin yhden aiemman suuruisen apupaketin verran.

EPF:n kautta annettavalla tuella on tärkeä motivoiva vaikutus jäsenvaltioiden Ukrainalle tekemien avustus- ja lahjoitustoimien jatkumiseksi, koska se käytännössä tarjoaa jäsenmaille rahallista kompensatiota jäsenmaille EPF:stä. Jäsenmaat ovat toimittaneet Ukrainalle antamastaan puolustusmateriaaliavusta takaisinmaksupyyntöjä tähän mennessä 5,1 miljardin euron edestä.

Euroopan unioni päätti ulkoasiainneuvostossa 15.11.2022 käynnistää EU:n sotilaallisen avustuseräoperaation Ukrainaan (*EU Military Assistance Mission in support of Ukraine*, EUMAM Ukraine). EUMAM-operaation ns. yhteiset kustannukset katetaan EPF:stä. Operaation kuluksi arvioidaan 20 miljoonaa euroa vuonna 2022 ja 70 miljoonaa euroa vuonna 2023. Neuvosto hyväksyi Euroopan rauhanrahaston puitteissa 16 miljoonan euron suuruisen avustustoimenpiteen, jolla tuetaan EUMAM Ukraine-operaation antamaa koulutusta. Myös Ukrainan asevoimien sodanjälkeiset tarpeet ovat todennäköisesti merkittäviä.

2 Ehdotuksen tavoite

Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) toimitti jäsenmaille 21.11.2022 taustapaperina alustavan ehdotuksen (*Non-Paper on financial sustainability of the European Peace Facility – Way Ahead* WK 16109/2022 INIT), jonka tavoitteena on varmistaa riittävä rahoitus EU-jäsenmaiden EPF:n kautta Ukrainalle antaman puolustusmateriaalituen jatkamiseksi.

EUH suosittaa vahvasti EPF:n kokonaisrahoituskaton nostamista, jotta EPF voisi jatkaa sekä tukea Ukrainalle että EU:n turvallisuusintressien edistämistä maailmanlaajuisesti. Kyse on EUH:n mukaan EU:n uskottavuudesta luotettavana ja globaalien lähestymistavan omaavana turvallisuusvoimijana. Strategisessa kompassissa määritelty EU:n tavoite ottaa enemmän vastuuta omasta turvallisuudestaan edellyttää jatkuvaa sitoutumista useiden ja moninaisten turvallisuusuhkien käsittelyyn ja torjuntaan. Lisäksi jäsenvaltiot ovat toistuvasti vahvistaneet aikomuksensa säilyttää tietty taso EPF:n maailmanlaajuisille tavoitteille erityisesti Afrikassa ja EU:n naapurustoissa.

EUH:n esittämät vaihtoehdot EPF:n riittävän rahoituksen turvaamiseksi ovat seuraavat:

1. Kertasumman lisäys

EPF:n kokonaiskattoa korotettaisiin yhdellä kertaa 5,5 miljardilla eurolla (vuoteen 2027 saakka, vuoden 2018 hintoina, nykyhinnoiksi muutettuna n. 6,27 miljardia euroa). Tämä summa mah-

dollistaisi sekä Ukrainan tukemisen että rahaston maailmanlaajuisten tehtävien jatkon ja parantaisi rahaston käytön ennustettavuutta. Kertasumman lisäys poistaisi EUH:n mukaan myös tarpeen jatkuvien lisärahoituspyyntöjen tekemiseen.

2. Asteittainen lähestymistapa

Kokonaiskattoa täydennettäisiin kahdessa erässä. EUH:n ehdotuksen mukaan ensimmäisestä Ukrainan sotilaallisen tuen jatkamiseen suunnattavasta 2 miljardin euron lisäyksestä (vuoden 2018 hintoina; nykyhinnoiksi muutettuna n. 2,28 miljardia euroa) tehtäisiin päätös vuoden 2022 lopulla. Kokonaiskaton korotuksesta, jolla rahoitettaisiin myös rahaston maailmanlaajuisia tehtäviä (vuoteen 2027 saakka), tehtäisiin lopullinen päätös vuonna 2023 tai vuoden 2024 alussa.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Euroopan rauhanrahastosta on annettu 22.3.2021 neuvoston päätös (YUTP) 2021/509 Euroopan rauhanrahaston perustamisesta ja päätöksen (YUTP) 2015/528 kumoamisesta. Päätöksen 2 artiklassa on säädetty rahaston toteuttamiseen varatuista määrärahoista kaudeksi 2021–2027. Kokonaisrahoituskaton nostaminen edellyttäneen näin ollen myös neuvoston päätöksen muuttamista. Virallista ehdotusta päätöksen muuttamiseksi ei ole kuitenkaan vielä annettu ja ehdotuksen tarkka oikeusperusta selviää näin ollen myöhemmässä vaiheessa, kun asiasta saadaan virallinen korkean edustajan ehdotus. Euroopan rauhanrahastosta tehdyssä päätöksessä oikeusperustana on käytetty Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen 28 artiklan 1 kohtaa, 41 artiklan 2 kohtaa, 42 artiklan 4 kohtaa sekä 30 artiklan 1 kohtaa.

Euroopan rauhanrahaston kokonaisrahoituskaton mahdollisesta nostamisesta tehdään poliittinen päätös Eurooppa-neuvostossa.

Alustavan ehdotuksen tekstin ja EUH:n tähän mennessä esittämien perustelujen nojalla valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

4 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotus ei sisällä perustuslain alaan kuuluvia säännöksiä eikä sillä ole vaikutuksia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumiseen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

EUH suosittaa alustavassa ehdotuksessaan, että kokonaiskaton nosto tehtäisiin jäsenmaiden puolelta aluksi sitoumuksina, ja varsinaiset lisämaksut suoritettaisiin vuodesta 2024. Lisävarat hyödynnettäisiin EPF:n toiminnassa vuosina 2024–2027.

EUH:n alustava ehdotus lisäisi valtion talousarvion menoja seuraavasti:

1. Kertasumman lisäys

Mikäli EPF:n kokonaiskattoa korotettaisiin yhdellä kertaa 5,5 miljardilla eurolla (vuoden 2018 hintoina, nykyhinnoiksi muutettuna n. 6,27 miljardia euroa), tämä tarkoittaisi budjetin sitoumuksina Suomelle noin 96,8 miljoonan euron lisäystä (vuoden 2018 hintoina; nykyhinnoiksi muutettuna n. 110 miljoonaa euroa). Sitoumukset tulisivat maksuun vuodesta 2024.

2. Asteittainen lähestymistapa

Mikäli kokonaiskattoa täydennettäisiin kahdessa erässä, EUH:n alustavan ehdotuksen mukaan ensimmäisestä Ukrainan sotilaallisen tuen jatkamiseen suunnattavasta 2 miljardin euron lisäyksestä (vuoden 2018 hintoina; nykyhinnoiksi muutettuna n. 2,28 miljardia euroa), se tarkoittaisi budjetin sitoumuksina Suomelle noin 35,2 miljoonan euron lisäystä (vuoden 2018 hintoina; nykyhinnoiksi muutettuna n. 40,1 miljoonaa euroa). Sitoumukset tulisivat maksuun vuodesta 2024.

Euroopan rauhanrahaston Suomen osuus rahoitetaan ulkoministeriön momentilta Eräät jäsenmaksut 24.90.99. Valtiontalouden kehyspääöksessä vuosille 2023-2026 ei ole varauduttu Suomelle EUH:n alustavasta ehdotuksesta aiheutuville lisäyksille (vaihtoehdossa 1 nykyhinnoin 110 miljoonaa euroa ja vaihtoehdossa 2 nykyhinnoin 40,1 miljoonaa euroa).

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaalla ei ole toimivaltaa Euroopan unionin ulkosuhderahoituksessa.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja jäsenvaltioiden kannat

Neuvostossa alustavan ehdotuksen käsittely alkoi 17.11.2022 poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa. Coreper II keskusteli EPF:n rahoitustilanteen ratkaisemisesta EUH:n 21.11.2022 päivätyn taustapaperin ja siinä ehdotettujen vaihtoehtojen pohjalta 23.11. ja 30.11.2022.

EUH esittää, että jäsenmaat etenisivät päätöksenteossa jo vuoden 2022 aikana. Keskustelua EPF:n lisärahoituksesta voitaisiin tarvittaessa jatkaa UANissa 12.12.2022 tai joulukuun UANia valmisteleavassa Coreper II-kokouksessa. Poliittinen päätös lisärahoituksesta tehtäisiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa 15.-16.12.2022.

Neuvottelujen tässä vaiheessa kaikkien jäsenvaltioiden kannat eivät vielä ole tarkemmin selvillä. Yksikään jäsenmaa ei ole kyseenalaistanut EPF:n monivuotisen kattosumman nostamisen välttämättömyyttä. Jäsenmaat jakavat yhteisen tahtotilan EPF:n kokonaiskaton pikaiseen korotukseen. EPF:n kattosumman nostaminen vaiheittain sai aluksi jäsenmaiden keskuudessa enemmän tukea kuin yksi kertaluontoinen korotus, mutta tilanne vaikuttaa olevan muuttumassa. Useampi vaiheittaista korotusta kannattanut jäsenmaa indikoi avoimuutta myös konsensus-ratkaisulle. Moni jäsenmaa on korostanut myös valmiutta edetä molempien EUH:n ehdottamien vaihtoehtojen mukaan, EU:n yhtenäisyyden löytymisen tärkeyttä korostaen. Esillä on ollut myös ajatus EUH:n ehdottaman kahden vaihtoehdon yhdistämisestä kompromissiratkaisuna.

8 Kansallinen käsittely

U-kirjelmä käsitellään kansallisesti EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 29.-30.11.2022 sekä raha-asiainvaliokunnassa ja valtioneuvoston yleisistunnossa 1.12.2022.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että EU:n vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea Ukrainalle sekä humanitaarista apua Ukrainaan tulee jatkaa ja lisätä. Valtioneuvosto on valmis tarkastelemaan myönteisesti uusia esityksiä Ukrainalle annettavan tuen kasvattamiseksi ja Ukrainan asevoimien tukemiseksi EPF:n rahoitusta hyödyntäen.

Valtioneuvosto korostaa, että EPF:n toimintakyky tulee nykyisessä tilanteessa varmistaa ja sen tulee kyetä vastaamaan EU:ta koskettaviin turvallisuusympäristön muutoksiin, mutta rahoitus-tarpeita välineen sisällä on priorisoitava.

Valtioneuvosto katsoo, että Suomen ensisijaisena tavoitteena on neuvottelujen tässä vaiheessa EUH:n ehdottama vaihtoehto 2 eli asteittainen lähestymistapa EPF:n rahoituksen turvaamiseksi siten, että EPF:n kokonaiskattoon lisättäisiin 2 miljardia euroa (vuoden 2018 hintoina), jonka käyttötarkoitus olisi Ukrainalle annettava tuki. Rahaston kokonaiskaton korotuksesta, jolla rahoitettaisiin myös rahaston maailmanlaajuisia tehtäviä (vuoteen 2027 saakka), tehtäisiin lopul-linen päätös myöhemmin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä ja kiireellisenä, että EU saavuttaa yhteisymmärryksen EPF:n jat-korahoituksessa. Mikäli jäsenmaiden kesken saavutettaisiin konsensus vaihtoehtoon 1 eli kerta-summan lisäyksestä, Suomi on valmis hyväksymään mahdollisen neuvottelujen tuloksena syn-tyvän ratkaisun enintään 5,5 miljardin euron (vuoden 2018 hintoina) rahoituksesta rauhanrahas-ton kokonaiskaton nostamiseksi.

Suomi on valmis tarkastelemaan avoimesti myös jäsenmaiden kesken mahdollisesti vaihtoehtojen 1 ja 2 pohjalle neuvoteltavaa kompromissiratkaisua, jonka kokonaissumma ei ylitä 5,5 miljardia euroa (vuoden 2018 hintoina).

Euroopan rauhanrahaston lisärahoituksen ensisijaisena kohteena tulee kuitenkin säilyä Ukrai-nalle annettavan tuen rahoittaminen kaikissa rahoitusvaihtoehtoissa.

Valtioneuvosto katsoo, että olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä eriyttämään Ukrainalle suunnat-tavan tuen rahoitus omaksi kokonaisuudekseen tuen tehokkaan käytön ja seurannan mahdollis-tamiseksi. Tässä tapauksessa valtioneuvosto on lähtökohtaisesti avoin tarkastelemaan myös mahdollista uutta Ukrainan asevoimien tukemiseksi perustettavaa rahoitusinstrumenttia.

Valtioneuvosto tukee Euroopan rauhanrahaston tehtäviä laajalla maantieteellisellä kattavuuu-della. On Suomen etu, että EU pystyy toimimaan lähialueidensa ja globaalin vakauden eteen. Valtioneuvosto katsoo, että jotta EU voi riittävästi vahvistaa Euroopan turvallisuutta, sillä tulee olla käytössään tehokas väline kumppanimaiden turvallisuussektorin, ml. sotilaallisten toimi-joiden, kapasiteetin tukemiseksi. Rauhanrahaston on tärkeää säilyä joustavana työkaluna, jota voidaan käyttää myös mahdollisten uusien kriisien kehittyessä.

Valtioneuvosto katsoo tarkoituksenmukaiseksi, että rauhanrahaston tukea pyrittäisiin ulotta-maan EU:n kumppaneille keskeiset kumppanit ja maantieteelliset suunnat huomioiden. Tämä palvelee EPF:n alkuperäistä käyttötarkoitusta ja rauhanrahaston uskottavuutta unionin turvalli-suus- ja puolustuspoliittisena välineenä.