EDUSKUNNAN VALTIOVARAINVALIOKUNNAN HALLINTO- JA TURVALLISUUSJAOSTO 7.11.2018

HE 123/2018 vp, HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2019, ULKOMINISTERIÖN HALLINNONALAN PÄÄLUOKKA

Talousarvioesityksen täydennys

- Ulkoministeriö on esittänyt talousarvioesityksen täydennykseen lisämenoja yhteensä 25,977 milj. euroa.

24.01.01 Toimintamenot
- Momentille esitetään lisäystä 290 000 euroa.
- Lisäys on siirto sisäministeriön momentilta 26.01.01 Moskovan suurlähetystössä toimivan erityisasiantuntijan palkkaus- ja muihin menoihin.
- Sisäministeriö on päättänyt jatkaa helmikuussa 2017 alkanutta erityisasiantuntijan sijoitusta suurläehtystöön.
- Suurlähetystöön sijoitettu asiantuntija on vastannut sisäministeriön Venäjä-koordinaatiosta ja kehittänyt uusia yhteistyötapoja Venäjän viranomaisten kanssa. Yhteistyötavat ovat merkittävästi hyödyttäneet ministeriötason yhteistyötä.

24.01.21 Ulkoministeriön hallinnonalan tuottavuusmääräraha
- Momentille esitetään lisäystä 2 150 000 euroa.
- Lisäys on siirto valtiovarainministeriön momentilta 28.70.20 ja sillä rahoitetaan uutta kansallista viisumijärjestelmää hallinnonalojen välillä solmitun sopimuksen mukaisesti.

24.01.74 Talonrakennukset
- Momentille esitetään lisäystä 11 300 000 euroa.
- Lisäyksestä 7 000 000 euroa aiheutuu Pekingin suurlähetystön kanslian väistötiloista ja 4 300 000 euroa Moskovan suurlähetystökiinteistön perusparannuksesta.

24.10.20 Suomalaisten kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot
- Momentin käyttösuunnitelmaan esitetään muutoksia operaatioiden tarkentuneiden suunnitteluperusteiden johdosta (käyttösuunnitelman kohdat 05., 08., 14., 15. ja 18.
- Lisäksi momentille lisätään käyttösuunnitelmakohta 23. Naton Irakin koulutusoperaation johdosta. Kohdalle osoitetaan 526 000 euroa.
- Muutokset katetaan momentin ns. varalla -rahasta, josta vähennetään 999 000 euroa; momentille ei esitetä lisämäärärahaa.

24.30.66 Varsinainen kehitysyhteistyö
- Momentille esitetään lisäystä 12 237 000 euroa.
- Lisäyksestä 11 300 000 euroa aiheutuu lisärahoituksesta uuteen kansalliseen investointitukeen (Public Sector Investment Facility, PIF) ja 937 000 euroa lisärahoituksesta opetusalan kehitysyhteistyöhön.
- Vastaavat määrärahat ovat vuonna 2018 palautuneet Etelä-Sudanin kehittämisrahastosta ja Aasian kehityspankilta ja ne on otettu huomioon hallituksen esityksessä vuoden 2018 toiseksi lisätalousarvioksi (momentti 12.24.99).

24.90.68 Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyö
- Momentin perusteluja esitetään muutettavaksi siten, että momentin määrärahaa saa käyttää enintään 12 henkilötyövuotta vastaavan määrän palkkausmenojen rahoittamiseen valtion virastojen ja laitosten Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen hankkeissa.
- Talousarvioesityksessä vastaan luku oli 8 ja se oli osoitettu Arkisten neuvoston puheenjohtajuutta tukeviin hankkeisiin.

- Lähtökohtana IBA-hankkeissa on parhaan saatavissa olevan asiantuntemuksen käyttö. Kilpailuttamisen ohella on tarpeen, että määrärahasta voidaan rahoittaa valtion virastojen ja laitosten omien hankkeiden palkkausmenoja myös muissa kuin Arktisen neuvoston puheenjohtajuutta tukevissa hankkeissa.
- Henkilötyövuosien määrässä on otettu huomioon määrärahojen kasvu vuoden 2019 talousarvioesityksessä.

Palautussopimusten tilanne ja eteneminen

- Suomelle oleellista on palauttamisen sujuvuus. Asiaa edistetään eri keinoin yhteistyössä eri hallinnonalojen viranomaisten kesken. Joidenkin vastaanottajamaiden kanssa asiaan liittyvästä yhteisymmärryspöytäkirjasta tai teknisestä järjestelystä on hyötyä. Kirjallinen sopiminen asiasta saattaa olla vastaanottavalle maalle sisäpoliittisista syistä vaikeaa.
- Hallitus pitää tärkeänä, että kaikki laittomasti maassa oleskelevat henkilöt palaavat tai palautetaan mahdollisimman nopeasti kotimaahansa. Tämä on tärkeää, jotta oma järjestelmämme toimii, jotta Suomenkin vahvasti tukema eurooppalainen muuttoliikekoordinaatio paranee ja jotta esimerkiksi kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut ihminen ei jää tilaan, jossa hän ei voi rakentaa elämäänsä eteenpäin yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.
- Suomella on varsinainen palautussopimus seuraavien kanssa: Viro, Latvia, Liettua, Romania, Bulgaria, Sveitsi, Kosovo.
- Niistä maista, joista Suomessa on tällä hetkellä runsaasti turvapaikanhakijoita, Suomella on palautuksiin liittyviä kirjauksia sisältävä yhteisymmärryspöytäkirja **Afganistanin** kanssa. Myös muutamilla muilla EU-mailla (Saksalla, Ruotsilla – myös Norjalla) on Afganistanin kanssa jokin kahdenvälinen järjestely palautuksiin liittyen. EU:lla on Afganistanin kanssa takaisinottosopimus (2.10.2016; Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU).
- **Irakin** kanssa Suomella ei toistaiseksi ole palautuksiin liittyvää yhteistä pöytäkirjaa tai muuta järjestelyä. Keskusteluissamme Irakin kanssa pidämme sekä poliittisella että virkamiestasolla esillä muuttoliikettä koskevan niin sanotun yhteisymmärryspöytäkirjan laatimista. Tavoitteena on muuttoliikettä laaja-alaisesti käsittelevä pöytäkirja, jossa katetaan myös kysymys ilman laillista perustetta maassa oleskelevan paluusta. Hallitus jatkaa yhteisymmärryspöytäkirjan laatimisen edistämistä Irakin kanssa.
- Kartoitamme ja kehitämme myös muita palautustavoitetta tukevia toimia Irakiin liittyen. Muiden EU-maiden kahdenvälisistä järjestelyistä Irakin kanssa tiedämme, että kahdella EU-maalla on Irakin kanssa joko yhteisymmärryspöytäkirja tai yhteisjulistus, jossa myös palautuskysymyksiä käsitellään (Iso-Britannia, Belgia). Huolimatta siitä, että Suomella ei erillistä yhteisymmärryspöytäkirjaa vielä ole, Suomen palautusmäärät Irakiin ovat vertailukelpoisia, jopa hyviä, muiden EU-maiden määriin. Palautukset Irakiin ovat kuitenkin vaikeita ja nyt käytännössä tyrehtyneet. Irak on ilmoittanut, ettei se hyväksy vastentahtoisia palautuksia, ja jo viime keväänä se on kehottanut edustustojaan vahvistamaan tämän näkökulman esiin tuomista.
- EU:lla on Irakin kanssa 2018 elokuun alussa tullut voimaan kumppanuus- ja yhteistyösopimus (Partnership and Cooperation Agreement, PCA). Sopimuksessa on myös muuttoliikettä ja turvapaikka-asioita koskevia määräyksiä, kuten osapuolten velvoite ottaa takaisin kansalaisensa, jotka eivät täytä voimassa olevia edellytyksiä päästä toisen osapuolen alueelle tai oleskella siellä.
- Paluu- ja palautuskysymyksiä käsitellään myös muuttoliikedialogissa, jonka komissio aloitti Irakin kanssa lähes vuosi sitten, ennen PCA-sopimuksen voimaantuloa. Hallitus pitää tärkeänä sitä, että komissio ottaa dialogissa entistä aktiivisemmin esille palautuksiin liittyvät ongelmat. Kahdenvälisissä keskusteluissaan Irakin kanssa hallitus viittaa PCA-sopimuksen velvoitteisiin ja korostaa kansainvälisten sopimusten ja kansainvälisen tapaoikeuden noudattamista. Hallitus pyrkii myös yhteistyössä muiden EU-maiden kanssa varmistamaan, että EU pitää Irakin kanssa käymissään keskusteluissa esillä PCA-sopimukseen liittyviä sitoumuksia. Hallitus on syksyn budjettiriihessä päättänyt osoittaa ulkoministeriölle varoja suurlähetystön uudelleenavaamiseen Bagdadiin. Paikalla oleva suurlähettiläs ja suurlähetystö parantavat suhteiden hoidon ja neuvottelujen käynnin mahdollisuuksia merkittävästi.
- **Somalia** on kolmas maa, josta Suomessa on tällä hetkellä runsaasti turvapaikanhakijoita. Somalian kanssa ei ole palautuksiin liittyvää yhteisymmärryspöytäkirjaa tai muuta järjestelyä. Myöskään EU:lla ei ole asiaan liittyvää sopimusta. EU-maista Belgialla on yhteisymmärryspöytäkirja Somalian kanssa,

mutta sen toimeenpanossa on ongelmia. Palautuksissa eniten edistyneillä verrokkimailla on yksinomaan takaisinottoasioita ja niihin liittyvää yhteistyötä hoitava virkamies Nairobissa. Suomi on tiivistänyt takaisinottoon liittyvää yhteistyötä Somalian kanssa ja tiivistää sitä edelleen. Asiaa hoidetaan viranomaisten yhteistyönä. Näin on luonnollisesti myös muiden tässä mainittujen maiden osalta.

Arvio Afganistanin tilanteesta ja läsnäolon merkityksestä suhteessa kustannuksiin

- Afganistanin tulevaisuus on kansainvälisen yhteisön kiinnostuksen keskiössä, ja Afganistanin vakauttaminen on myös yksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä kehityspolitiikan keskeisiä prioriteetteja. Suomi on sitoutunut tukemaan Afganistania kokonaisvaltaisesti ja pitkäjänteisesti. Tavoitteena on vahvistaa afgaaniyhteiskunnan kehitystä siten, että maa kykenisi itse huolehtimaan omasta hyvinvoinnistaan ja turvallisuudestaan. Suomen keskeisinä vaikuttamisen keinoina ovat kehityspolitiikka ja sotilaallinen sekä siviilikriisinhallinta. Afganistan on yksi Suomen tärkeimmistä kehitysyhteistyön kumppanimaista.
- Afganistanin alueellinen rooli on merkittävä, ja sen vakaus heijastuu sekä globaaliin turvallisuuteen että Eurooppaan suuntautuvaan muuttoliikkeeseen.

Edustusto seuraa alueen turvallisuuskehitystä ja muuttoliikettä

- Suomen turvallisuuspoliittisena intressinä on vakaa ja vauraampi Afganistan. Mikäli Afganistanin hauras kehitys jostain syystä heikkenisi, olisi sillä muuttoliikkeen ja kansainvälisen terrorismin lisääntymisen myötä suoria vaikutuksia paitsi globaalisti, myös Suomelle.
- Suomen Kabulin suurlähetystön raportointi ja vaikuttamistyö tuottavat Suomen valtionhallinnolle päätöksenteon ja politiikkaohjauksen kannalta ensiarvoista tilannetietoa Afganistanin olosuhteista. Kabulin suurlähetystö seuraa lisäksi myös laajempaa alueellista kehitystä. Kabulissa on läsnä laaja diplomaattikunta, mikä lisää suomalaisten vaikuttamis- ja tiedonsaantimahdollisuuksia alueella.
- Myös muuttoliikkeen seuraamisen, lähtösyihin vaikuttamisen ja kahdenvälisen palautusyhteistyön hoitamisen vuoksi Suomen täytyy olla läsnä Kabulissa. EU allekirjoitti 3.10.2016 Afganistanin kanssa poliittisluontoisen Joint Way Forward -asiakirjan, ja Suomi allekirjoitti 4.10.2016 Afganistanin kanssa yhteisen muuttoliikejulistuksen (Joint Declaration on cooperation in the field of migration). Suomen suurlähetystö seuraa aktiivisesti, miten Afganistan noudattaa niitä sitoumuksia, joita se on paluuseen ja takaisinottoon liittyen tehnyt. Tarvittaessa suurlähetystö edistää sitoumusten toteuttamista käytännön tasolla. Suomi toimii sekä Kabulissa että EU:ssa osana samanmielisten maiden ryhmiä (Core group, EURINT- ja Oslo Group -yhteistyö), jotka pyrkivät edistämään toimivia palautusjärjestelyjä Afganistanin kanssa.

Kahdenvälisten suhteiden perustana läsnäolo maassa

- Suomen ja Afganistanin suhteet ovat lämpimät ja avoimet. Vierailuvaihto on ollut asianmukaista. Diplomaattisuhteet solmittiin vuonna 1956, mutta maiden välinen ystävyyssopimus juontaa juurensa jo vuodelta 1928. Suomi ja Afganistan solmivat kahdenvälisen kumppanuussopimuksen huhtikuussa 2013, ja sopimus on voimassa vuoteen 2024 asti.
- Suomen Afganistan-politiikkaa ohjaa valtioneuvoston vuoden 2018 selonteossa eduskunnalle esitetyt linjaukset. Suomi tukee Afganistanissa kolmea temaattista kokonaisuutta: 1) oikeus- ja turvallisuussektorin uudistaminen, mukaan lukien poliisin kehittäminen, 2) koulutus- ja terveyspalveluiden kehittäminen sekä niiden saatavuuden parantaminen, 3) talouden perustan kehittäminen erityisesti maaseudulla.
- Suomen Kabulin edustusto korotettiin vuonna 2008 suurlähettilään johtamaksi suurlähetystöksi. Suurlähettiläänä toimii Hannu Ripatti. Afganistanilla ei ole Suomessa residenttiä suurlähettilästä, vaan maa hoitaa edustautumisensa Tukholman suurlähetystöstä käsin.

Edustuston tärkeä rooli kriisinhallintaosallistumisen seurannassa

- Suomen jatkaa osallistumistaan Naton Resolute Support -kriisinhallintaoperaatioon. Osana operaation laajempaa vahvistamista Suomi korottaa vuoden 2019 alussa osallistumistasoaan operaatioon nykyisestä noin 30 sotilaasta 60 sotilaaseen. Osallistuminen on tärkeä osa Suomen Nato-kumppanuutta ja transatlanttista suhdettamme. Suomi tukee Afganistanin armeijan kehittämistä, ml. tasa-

arvotyö, myös Afganistan National Army -rahaston (ANATF) kautta. Suurlähetystön ansiokas raportointi ja vaikuttaminen ovat keskeistä niin operaatio-osallistumista koskevalle seurannalle ja toiminnan arvioinnille kuin Suomen painopisteitä vastaavien ANATF -hankkeiden identifioimiselle.
- Poliisisektorilla toimii parhaillaan komission tukiohjelma jatkona vuoteen 2016 toimineelle EUPOL Afghanistan -siviilikriisinhallintaoperaatiolle. Suomi tuki EUPOL-operaatiota kautta vuosien merkittävästi, ja operaation tulosten kestävyyden varmistaminen on siksi meille tärkeää. On hyödyllistä, mikäli myös edustusto pystyy jatkamaan komission tukiohjelman ja Afganistanin poliisisektorin tilanteen seuraamista.

Aktiivinen vaikuttaminen kehitysavun tuloksellisuuteen vaatii läsnäoloa
- Afganistanin kehitysrahoitus on vahvistettu säännöllisesti järjestettävissä avunantajakonferensseissa. Brysselin konferenssissa vuonna 2016 Suomi sitoutui muiden avunantajien kanssa Afganistanin reformiagendan rahoitukseen vuosille 2017 - 2020. Suomen sitoumus on 111 miljoonaa euroa, eli lähes 28 miljoonaa euroa vuodessa.
- Afganistan on suurin Suomen kehitysavun vastaanottajamaa. On vastuullisuuden kannalta ehdottoman tärkeää, että vaikuttamistyötä ja seurantaa tehdään myös Kabulissa paikan päällä. Suurlähetystössä työskentelee kaksi kehitysyhteistyön erityisasiantuntijaa, ja he osallistuvat kaikkien ohjelmien seurantakokouksiin sekä raportoivat säännöllisesti kehitysyhteistyön tuloksista.
- Suomen Afganistanin kahdenvälinen tuki kanavoidaan pääasiassa Maailmanpankin ja YK:n järjestöjen kautta. Suomi on edustettuna näiden organisaatioiden johtokunnissa ja korkeimmissa päätöksentekoelimissä, ja pystyy maatason tiiviin seurannan lisäksi seuraamaan Afganistan-toimintaa päämajatasolla.
- Pitkän aikavälin tavoitteena on, että Afganistan pystyisi itse ottamaan vastuun omasta kehityksestään ja peruspalveluiden tarjoamisesta kansalaisilleen. Kansainvälisen tuen tarve tulee kuitenkin jatkumaan vielä pitkään.

Ulkoministeri Soinin vierailu Afganistaniin vahvisti kahdenvälisiä suhteita
- Ulkoministeri Soini vieraili Afganistanissa 24. - 26.10.2016. Vierailu suuntautui Kabuliin ja Mazar-e-Sharifiin. Vierailun tavoitteena oli tutustuminen siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioiden vaikuttavuuteen ja tapaamiset suomalaistoimijoiden sekä Afganistanin poliittisen johdon kanssa.
- Lisäksi ohjelmaan kuului Naton Resolute Support (RS) operaation ja EUPOL:in johdon tapaamisia sekä tutustuminen Suomen edustuston toimintaan ja kykyyn sopeutua erityisen vaativaan toimintaympäristöön. Vierailu oli erityisen onnistunut.

Edustuston kustannukset
- Edustustosta Suomelle aiheutuvat menot ovat vuosina 2014 - 2017 olleet seuraavat:

2014	2015	2016	2017
4,057 milj. euroa	5,003 milj. euroa	3,630 milj. euroa	3,724 milj. euroa

- Vuonna 2018 menojen arvioidaan olevan noin 4,4 milj. euroa.
- Suomen Kabulin edustuston kustannuskehitykseen ovat vaikuttaneet pääasiallisesti kasvavat turvallisuusmenot, kuten esimerkiksi lähiturva ja autohankinnat. Vuodesta 2015 lähtien edustuston turvallisuusmenot on maksettu suoraan kehitysyhteistyömenoista momentilta 24.30.66. Vuoden 2016 alusta lähtien kehitysyhteistyömenoista maksetaan turvallisuusmenojen lisäksi kehitysyhteistyöedustustojen kiinteistöihin liittyvät menot. Koska Suomella ei ole toista samanlaisissa olosuhteissa toimivaa edustustoa kuin Kabul, ei sen kustannuksia voida suoraan verrata muuhun edustustoverkkoon.

Talousarvioesityksen kipupisteet hallinnonalalla

- Ulkoministeriön pääluokkaan 24. esitetään talousarvioesityksessä vuodelle 2019 yhteensä 1,122 miljardia euroa.
- Lisäystä verrattuna vuoden 2018 talousarvioon on 19 milj. euroa.

24.01.01 Toimintamenot

- Ulkoasiainhallinnon toimintamenoihin esitetään 224,8 miljoonaa euroa, mikä on noin 5,3 milj. euroa enemmän kuin vuoden 2018 talousarvioesityksessä oli.
- Talousarvioesityksessä esitetään, että suurlähetystö Bagdadissa avataan uudelleen. Irakin kehitys vaikuttaa myös Suomeen. Toimimalla paikan päällä voidaan tehokkaammin edistää kahdenvälisten suhteiden kehittämistä, ml. kaupallistaloudelliset mahdollisuudet sekä kielteisen turvapaikkapäätösten saaneiden paluukysymykset.
- **Kipupiste:** Ns. digimiljardin tuomat säästöt vuodesta 2020 alkaen sekä kasvavat turvallisuusuhkat ja -menot edustustoissa. Lisäksi Bagdadin edustuston uudelleen avaamisen menojen arviointi on vaikeaa, ja edustuston uudelleen avaamisesta voi aiheutua merkittäviä lisämenoja talousarviossa arvioidun (1,2 +2,4 milj. euroa) lisäksi.

24.01.74 Talonrakennukset

- Momentille esitetään 6,27 milj. euroa.
- **Kipupiste:** Ulkomaan kiinteistömme alkavat rappeutua ja investointirahoitus on riittämätön yli 200 milj. euron kirjanpitoarvoiseen ulkomaan rakennuskantaan.

24.30.66 Varsinainen kehitysyhteistyö

- Valtion kehitysyhteistyömenojen arvioidaan vuonna 2019 olevan yhteensä 988,67 miljoonaa euroa, joka vastaa tämänhetkisten ennusteiden mukaan noin 0,41 prosenttia bruttokansantulosta.
- Varsinaiseen kehitysyhteistyöhön esitetään yhteensä 583,76 miljoonaa euroa ja sopimuksentekovaltuuksia 416,35 milj. euroa.
- Hallitus pitää pitkän aikavälin tavoitteena kehitysrahoituksen nostamista YK:n tavoitteen mukaiseen 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta.
- **Kipupiste:** BKTL-osuuden nousu aiheutuu lähinnä ns. muun ODAn kasvusta, ei varsinaisen kehitysyhteistyön momentin määrärahojen kasvusta.