

## ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/2013 vp

### Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta 2013

### Valtioneuvoston selvitys joulukuun Eurooppa-neuvoston valmistelusta

*Suurelle valiokunnalle ja valtioneuvostolle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 14 päivänä kesäkuuta 2013 lähettäessään valtioneuvoston selonteon EU-politiikasta 2013 (VNS 6/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että muut valiokunnat voivat antaa lausunnon suurelle valiokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- Eurooppa- ja ulkomaankauppaministeri Alexander Stubb, valtioneuvoston kanslia
- puolustusministeri Carl Haglund, puolustusministeriö
- suurlähettiläs, pysyvä edustaja Pilvi-Sisko Vierros-Villeneuve, suurlähettiläs Piritta Asunmaa, suurlähettiläs Pekka Huhtaniemi, osastopäällikkö Jukka Salovaara, osastopäällikkö Markku Keinänen, erityisavustaja Lauri Tierala ja yksikön päällikkö Jukka Pesola, ulkoasiainministeriö
- ulkoasiainneuvos Eikka Kosonen ja EU-erityisasiantuntija Miia Lahti, valtioneuvoston kanslia
- erityisasiantuntija Mikko Tyrväinen ja kenraalimajuri Markku Nikkilä, puolustusministeriö
- Euroopan parlamentin jäsen Liisa Jaakonsaari
- johtaja Ilkka Salmi, EU INTCEN, Bryssel

- Head of Civilian Planning and Conduct Capability Hansjörg Haber, European External Action Service
- suurlähettiläs Jan Store
- Director Antonio Missiroli, European Union Institute for Security Studies
- Professor Francois Heisbourg, International Institute for Strategic Studies and the Geneva Centre for Security Policy
- Professor Michael E. Smith, Department of Politics & International Relations, University of Aberdeen
- Senior Advisor Ilkka Uusitalo, Crisis Management Initiative
- Research Director, Dr. Dan Steinbock, International Business India, China and America Institute
- KTM Kaija Vanonen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— Euroopan parlamentin jäsen Tarja Cronberg

##### *Viitetieto*

Ulkoasiainvaliokunta on tässä yhteydessä käsitellyt myös valtioneuvoston selvitykset UTP 21/2013 vp (joulukuun 2013 Eurooppa-neuvoston valmistelusta), E 12/2013 vp (ehdotuksesta neuvoston päätökseksi yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanojärjestelyistä unionissa), E

129/2013 vp (komission laajentumispaketista 2013), E 145/2013 vp (korkean tason toimintaryhmän työstä Välimeren muuttovirtojen hallintaan), E 141/2013 vp (Euroopan ulkosuhdehallinnon kehittämisestä) ja E 116/2013 vp (Komis-

sion tiedonanto: kohti kilpailukykyisempää ja tehokkaampaa puolustus- ja turvallisuusalaa).

Ulkoasiainvaliokunta on lisäksi keskustellut ja kuullut asiantuntijoita tästä asiasta Washingtoniin sekä New Yorkiin (YK) suuntautuneella matkallaan lokakuussa 2013.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Johdanto**

Käsittelyssä olevan EU-selonteon ulkosuhteita koskeva osuus ei sisällä uusia ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjauksia. Ottaen huomioon globaalin toimintaympäristön muutoksen ja EU:n taloudellisen ja poliittisen tilanteen valiokunta olisi pitänyt tärkeänä, että selonteossa olisi arvioitu EU:n tulevia pitemmän aikavälin keskeisiä haasteita ja Suomen tavoitteita ja toimintalinjauksia.

Ulkoasiainvaliokunta on käsitellyt yhteisen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) haasteita hallituksen toimenpidekertomusta ja valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa koskevissa mietinnöissään (UaVM 3/2012 vp ja UaVM 1/2013 vp). Valiokunta nostaa tässä lausunnossaan esille joitakin ajankohtaisia kannanottojaan liittyen YTPP:n tavoitteisiin, EU:n laajentumiseen, naapuruuspolitiikkaan, kumppanuuksiin ja ulkosuhdehallinnon toimintaan.

Valiokunta pitää joulukuussa 2013 pidettävää turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan keskittyvää Eurooppa-neuvoston kokousta tärkeänä mahdollisuutena vauhdittaa EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Valiokunta ottaa sen vuoksi kantaa lausunnossaan kokouksen tavoitteisiin ja Suomen toimintalinjaan (UTP 21/2013 vp).

#### **EU:n ulkopoliitiikan merkityksestä muuttavassa geopoliittisessa ympäristössä**

Epävakaus EU:n lähiympäristössä, erityisesti laaja Lähi-itä, on lisääntynyt, ja tarve EU:n yhteiselle toiminnalle kasvaa. Yhteistoiminnan vahvistaminen on välttämätöntä myös globaaleihin haasteisiin vastaamiseksi keskinäisriippuvuuden lisätessä EU:n yhteisiä intressejä.

Nousevien maiden talouskasvun ja valta-aseman vahvistuminen ja isojenkin EU-maiden suhteellisen painoarvon väheneminen, Yhdysvaltojen painopisteiden muuttuminen (Asia rebalancing) ja määrätietoisuuden korostuminen Venäjän ulkopoliitikassa luovat ulkoisia paineita yhtenäisemmälle EU-toiminnalle. Puolustusbudjetteihin kohdistuvien leikkausten myötä yhteistoiminnan tarve turvallisuuspolitiikassa on konkretisoitunut entisestään.

#### **EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan perusteista ja tavoitteista**

Valiokunta katsoo, että EU:n tulisi pyrkiä kokonaisvaltaiseen ulkosuhdestrategiaan, jossa yhdistyvät toisiaan tukevat kestävä kehitys-, ympäristö-, ihmisoikeus-, kauppa- ja turvallisuuspolitiikka. EU:n sisäpolitiikka ja sisäpoliittiset päätökset ja varainsiirrot vaikuttavat ulkoiseen toimintaan ja toimintaedellytyksiin, esimerkiksi ympäristö-, maatalous-, oikeus- ja sisäasioissa. Ulkosuhdestrategian avulla voitaisiin paremmin hyödyntää ns. EU:n laajaa työkalupakkia.

Valiokunta pitää hyvänä, että Suomi on ollut aloitteellinen EU:n strategian kehittämisessä. Valiokunta korostaa, että sisällön tulisi määrittää strategian suunta. Strategian muoto ei ole it-

setarkoitus. Strategian edistäminen on haasteellista, mutta Suomen tulisi pyrkiä ylläpitämään keskusteluja samanmielisten maiden kanssa EU:n yhteisen strategian kehittämiseksi. Ollakseen hyödyllinen ulkopolitiikan väline strategian tulisi vastata tuleviin muutoksiin eikä pyrkiä vallitsevien olosuhteiden säilyttämiseen.

Valiokunta katsoo, että demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen korostamisen tulee olla jatkossakin keskeinen osa EU:n ulkoista toimintaa. Toimintatapoja ja tuloksellisuutta on kuitenkin arvioitava toimintaympäristön muutokset huomioon ottaen. Kokemuksista tulisi oppia ja tilanteiden ennakkointia parantaa — tästä esimerkkeinä arabikevät ja maahanmuutto. Valiokunta toteaa, että EU:n toiminnan lähtökohta on EU:n jäsenmaiden ja kansalaisten hyvinvoinnin edistäminen. Tämä edellyttää mm. tuloksellisten kauppaa- ja kumppanuussuhteiden johdonmukaista edistämistä kolmansien maiden kanssa. EU:n globaalipolitiikkaa ei siten tule esittää pyyteettömänä.

EU:n tavoite on ollut edistää sopimuksiin perustuvaa YK-keskeistä maailmanjärjestystä globaalihallinnassa. EU:n tavoitteet ja toimintatapa kyseenalaistetaan yhä useammin. Valiokunta on kiinnittänyt tähän muutokseen huomiota lausueissaan Suomen ja EU:n toiminnasta YK:ssa (UaVL 7/2013 vp). Saamansa selvityksen perusteella valiokunta korostaa, että EU:n tulisi korostaa moniarvoista lähestymistapaa ja erilaisten arvomaailmojen välisen vuoropuhelun ja yhteisymmärryksen edistämistä vahvistakseen toiminnan tuloksellisuutta nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa.

Talouskriisi ja integraatiokehityksen ongelmat ovat vähentäneet EU-mallin vetovoimaa. Kestävän taloudellisen pohjan luominen on edellytys myös uskottavalle ulkoiselle toiminnalle. Lisäksi EU:n on kyettävä tarjoamaan selkeä ja perusteltu poliittinen visio tulevaisuudesta (UaVM 3/2012 vp), jotta se voi johtaa esimerkin avulla. Valiokunta yhtyy arvioon, että EU:n alkuperäinen rauhan visio ei ole enää yksistään riittävä.

EU-jäsenmailla on kansalliset ulkopoliittiset intressit, ja maiden erilainen painoarvo on to-

siasia. Käytännössä Iso-Britannia, Ranska ja Saksa määrittävät pitkälti yhteisen toiminnan raamit. Saadun selvityksen perusteella valiokunta huomauttaa, että suuret maat eivät aina ole yhteisen politiikan "jarrumiehiä". Tilastojen valossa<sup>1</sup> suuret jäsenmaat ovat useimmiten aloitteen tekijöitä, joten suuria jäsenmaita ei pidä lähtökohtaisesti nähdä ongelmana. Toisaalta useimmat ulkopoliittiset kysymykset ovat isojen jäsenmaiden kansallisessa intressissä ja niiden aloitteellisuus on siten luonnollista. Pienille jäsenmaille monet UTP-asiat tulevat käsiteltäväksi vain EU:n kautta. Tämä antaa pienille maille kokoansa suurempaa vaikutusvaltaa. Mutta on muistettava, että joskus pienet maat käyttävät "UTP-konsensus-korttia" hyväkseen muiden EU-asioiden ajamiseen.

EU:n yhteiseen toimintaan sitouttaminen edellyttää, että se tuottaa sellaista lisäarvoa ja vaikuttavuutta, jota jäsenmaat pitävät suurempana kuin yksittäisen maan tai maaryhmän toiminnan. Käytännössä tämäkään ei riitä, mikäli kansallinen intressi "käy yli muiden". Esimerkiksi Syyrian asevientikieltoa koskenut keskustelu oli esimerkki siitä, että EU ei onnistunut sopimaan yhteisestä toimintalinjasta tilanteessa, jossa yhteinen toiminta oli perusteltua. Toisaalta Georgian sodan jälkeen ja Kongon kriisin yhteydessä yhteinen tahtotila merkitsi nopeaa reagoitokykyä ja yhteistä toimintaa. Myös Iranin ydinohjelmaa koskevat neuvottelut ja toisaalta Irakin sotaan suhtautuminen ovat esimerkkejä hyvin erilaisista lähestymistavoista.

On selvää, että globaali vaikutusvalta edellyttäisi EU:lta johdonmukaisempaa toimintaa, jossa hyödynnetään myös EU:n sisäisiä politiikkalohkoja. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja korkean edustajan viran perustamisella ja ulkosuhdehallinnon luomisella pyrittiin vahvaan johtajuuteen ja johdonmukaiseen politiikkaan. Näin ei kuitenkaan ole käynyt. EU:n laajaa keinovalikoimaa ja jäsenmaiden globaalia tietotaitoa ei ole kyetty täysimääräisesti hyödyntämään. Toiminta on pitkälti reagoivaa, ja se on ollut eten-

<sup>1</sup> ECFR European Foreign Policy Scorecard 2013, [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)

kin viime aikoina yksittäisten jäsenmaiden johdettavissa. Talouskriisi on osaltaan vaikeuttanut ulkopoliittista vaikuttamista. Yhteisen tahdon ja johtajuuden puute, kansallisen toiminnan ensisijaisuus, eriytyvän kehityksen voimistuminen (euro ja ei euro) ja talouskriisin aiheuttama vastakkainasettelu (pohjoinen—etelä) ovat vaikeuttaneet yhteistä toimintaa myös YTPP-kysymyksissä. Päämiestasolla YTPP on jäänyt talouskriisin varjoon, vaikka Eurooppa-neuvoston strategista ohjausroolia korostetaan Lissabonin sopimuksessa.

EU on kehittynyt poliittisten kompromissien kautta 28 valtion yhteiseksi, jonka nykyistä toimintaa kuvaa eritahtisuus ja kansallisten intressien korostuminen. Ulkosuhteiden työvälineitä on kehitetty vähitellen tarpeiden mukaan, poliittisen yhteisymmärryksen sallimissa rajoissa. Toimintaa ei ole ohjannut kokonaisvaltainen strategia ja toimivalta, ja määrärahat on jaettu eri instituutioiden kesken muilla kuin toiminnallisilla perusteilla. Epätietoisuus EU:n yhteisestä tahdosta ja yhteisten suorituskkyjen puute yhdistettynä siihen, että eräät EU:n ajamat arvot tai tavoitteet kiistetään, merkitsee, että EU:n asema globaalisti on murrosvaiheessa. Valiokunta korostaa, että edellytys YUTP:n onnistumiselle on tahto toimia yhdessä, ei niinkään sopimuksiin kirjatut tavoitteet tai institutionaaliset järjestelyt. Epäonnistumiseen ei ole varaa, mikäli tavoitellaan globaalia vaikutusvaltaa.

*Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että globaali toimintaympäristön muutos korostaa EU:n toimintatapojen uudistamistarvetta. Kaikki ulkosuhteisiin vaikuttavat toimijat ja sektorit tulisi saada aidosti tehokkaan yhteistoiminnan piiriin.*

*Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomi toimii aktiivisesti unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden, kokonaisvaltaisuuden ja yhtenäisyyden tavoittelussa.*

### **Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittäminen: Eurooppa-neuvoston kokous joulukuussa 2013**

Joulukuun Eurooppa-neuvoston kokouksesta ei arvioiden mukaan ole odotettavissa merkittäviä sisällöllisiä edistysaskeleita. Keskustelu kolmen asiakokonaisuuden (YTPP:n kehittäminen, suorituskky-yhteistyö sekä puolustusteollisuuden ja -markkinoiden kehittäminen) osalta jakaa jäsenet niin erityyppisiin intressiryhmiin, että yhteisten konkreettisten tavoitteiden saavuttaminen on vaikeaa. Tahtotila yhteistyön vahvistamiseen on kuitenkin olemassa, ja Eurooppa-neuvosto voi tuoda lisäarvoa strategiseen ohjaukseen pitemmällä aikavälillä. Kokousta varten laadituissa komission tiedonannoissa ja korkean edustajan raportissa esitettyjen tavoitteiden saavuttaminen on arvioiden mukaan vähimmäisvaatimus, mikäli EU haluaa toimia tuloksellisesti lähiympäristössään — globaalitasosta puhumattakaan.

Valiokunta katsoo, että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan käsittely päämiestasolla — ensimmäisen kerran viiteen vuoteen — on jo itsessään edistystä. Eurooppa-neuvoston keskusteluun näyttää asiantuntijoiden mukaan kuitenkin nousevan lopulta vain puolustusteollisuus ja -markkinat. Valiokunta pitää tätä valitettavana, koska vain päämiestasolta voidaan antaa vahva poliittinen mandaatti strategisille turvallisuuspoliittisille tavoitteille. Hallituksen tavoin valiokunta pitää tärkeänä, että YTPP:n kehitystä seurataan jatkossa säännöllisin väliajoin päämiesten tasolla. Säännönmukaisuus tulisi kuitenkin liittää konkreettisten tulosten tarkasteluun.

Valiokunta huomauttaa, että Eurooppa-neuvoston valmisteluprosessi on osaltaan lisännyt painetta yhteiselle turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle. Julkisessa keskustelussa on tuotu esiin niin yhteistyön etuja kuin EU:n suorituskkyjen puutteita ja päällekkäisyyksistä ja epäreilusta kilpailusta aiheutuvia lisäkustannuksia veronmaksajille.

*Suomen tavoitteista Eurooppa-neuvoston kokouksessa*

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että syvenevä yhteistyö edellyttää yhteisten poliittisten tavoitteiden määrittämistä kehitteillä olevien voimavarojen suunnitelmalliseen ja ennakoitavaan käyttöön. Pohdinta YTPP:stä ei saa jäädä pelkään keskusteluun instituutioiden välisestä yhteistyöstä ja voimavaroista. Tästä syystä valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi toimii aktiivisesti niin, että kokouksessa voitaisiin sitoutua **pitkän aikavälin strategisten tavoitteiden asettamiseen** ja antaa toimeksianto niiden valmisteluun.

Valiokunta tukee hallituksen tavoitteita kehittää poliittista sitoutuneisuutta yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan, kehittää sotilaallisia ja siviilisuorituskykyjä ja vahvistaa Euroopan puolustusteollisuutta.

Valiokunta korostaa tässä yhteydessä myös **yhteisvastuulausekkeen toimeenpanoa**. Lausekkeen toimeenpano voi osaltaan lisätä unionin toiminnan ennustettavuutta ja jäsenvaltioiden valmiuksia vastata kriisitilanteisiin. Yhteisvastuulausekkeen soveltamisala, aktivointimekanismi ja toimintajärjestelyt sekä uhkien ja riskien arviointi unionitasolla tulisi määritellä riittävästi selkeästi. Tämä on edellytys sen tehokalle ja kokonaisvaltaiselle käytölle.

Valiokunta pitää tärkeänä, että komissio on ottanut aktiivisen roolin tulosten saavuttamiseksi. Komission pyrkimys vahvistaa sisämarkkinoita, teollisuutta ja tutkimuksen osa-alueita yhdistettynä komission rahoitusmekanismeihin (rakenne- ja tutkimusrahoitus) voi tuoda uudenlaista dynamiikkaa puolustussektorille. Näin voidaan tukea myös innovaatio- ja kasvupolitiikkaa. Suomella on paljon voitettavaa, kunhan varmistetaan teollisuuden tasavertainen markkinoillepääsy ja kilpailuasema komission puolustusteollisuutta ja -markkinoita koskevan tiedonannon (COM 2013 542 final) toimeenpanossa.

Suomen kannalta komission puolustusteollisuutta koskevassa tiedonannossa keskeisiä aiheita ovat erityisesti sotilaallinen huoltovarmuus, tasapuoliset puolustusteollisuusmarkki-

nat, tukitoimet pk-yrityksille sekä kriittiset raaka-aineet.

Valiokunta on korostanut (UaVM 1/2013 vp) **huoltovarmuuden kasvavaa merkitystä**. Kriiseistä selviytymiselle huoltovarmuustoiminta on ratkaisevan tärkeää. Keskeinen rooli sotilaallisen huoltovarmuuden turvaamisessa on teollisen yhteistyön järjestelyillä. Suorituskykyjen yhteiskäyttö ja jakaminen lisääntyy Euroopassa, mikä edellyttää myös huoltovarmuusjärjestelyjen syventämistä. Eurooppa-neuvostossa yhteistoiminnan kehittäminen huoltovarmuudessa on saadun selvityksen mukaan menossa eteenpäin EU:n puolustusviraston (EDA) valmistelun pohjalta. Valiokunta katsoo, että Suomen tulee olla aktiivisesti mukana kehittämässä käytännön yhteistyöjärjestelyjä.

Valiokunta on tukenut Suomen osallistumista **taisteluosastoihin** todeten sen kehittävän puolustusvoimien suorituskykyä ja yhteistoimintaa. Taisteluosastot voivat vahvistaa EU:n strategista uskottavuutta vain, jos niiden käyttöön on todellinen valmius ja kyky. Osastoja ei ole toistaiseksi käytetty kertaakaan. Valiokunta on painottanut osastojen käytettävyyttä useaan otteeseen ja katsoo, että Suomen tulee aktiivisesti edistää taisteluosastojen toimintakyvyn kehittämistä. Ulkoasiainneuvoston marraskuun kokouksen päätelmissä on perustellusti nostettu esille mahdollisuus edetä myös pienempien maaryhmien toimesta (Lissabonin sopimuksen 44 artikla). Taisteluosastojen käytettävyyden vahvistaminen on erityisen tärkeää, kun Suomi on saadun selvityksen mukaan selvittämässä mahdollisuuksia johtovaltiovaluuttojen ottamiselle taisteluosastossa vuosikymmenen lopulla. Johtovaltuutta ottamista harkittaessa tullaan valiokunnan toimesta toiminnan tuloksellisuuteen kiinnittämään kasvavaa huomiota rajallisten kriisinhallintamäärärahojen puitteissa. Tällöin taisteluosaston mahdollinen käytettävyys nousee yhä tärkeämmäksi kriteeriksi.

Valiokunta katsoo, että laajempien **talouteen ja yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvien kysymysten** — kuten avaruus, kyber, energia, merellinen turvallisuus, rajaturvallisuus — osalta tulisi korostaa yhteistyökykyä eurooppalais-

ten etujen edistämisessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että EU:ssa on valmisteltu Euroopan unionin kyberturvallisuusstrategia (JOIN (2013) 1 / 7.2.2013) ja ehdotus verkko- ja tietoturvallisuusdirektiiviksi. Strategiassa esitetään mm. kyberpuolustukseen ja yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyvien valmiuksien kehittämistä. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Suomen tulisi edistää kyberturvallisuusyhteistyön kehittämistä huippukokouksen yhteydessä.

Valiokunta yhtyy hallituksen kantaan, että **suorituskyky-yhteistyöhön** ja sen suunnitteluun tulee saada strategista ohjausta. Tavoitteena on valmistella strategisen tason puolustuksen tiekartta. Sen laatimisesta tulisi pyrkiä saamaan selkeä toimeksianto. Ohjaus on tarpeen myös puolustushallintojen tasolla. EU:n puolustusviraston johtajan mukaan puolustusministereiden yhteistyötä korostavan poliittisen tahtotilan ja hallintojen käytännön toimien välillä on olemassa suuri ero. Tämä tulee ilmi esim. pooling & sharing -käytännösääntöjen toimeenpanossa; vain kahdeksan maata (ml. Suomi) on ilmoittanut aloittaneensa vuosi sitten hyväksytyjen käytännösääntöjen toimeenpanon. Valiokunta katsoo, että keskeisten puutteiden korjaamiseksi on tärkeää määritellä myös konkreettisia "lippulavahankkeita", joista hyötyvät sekä siviili- että sotilassektori. Mahdollisia tällaisia yhteistyön alueita ovat mm. meriturvallisuus, kyber, avaruus ja miehittämättömät lennokit. Esimerkiksi meriturvallisuuden osalta on muistettava, että noin 90 % maailmankaupasta on merikuljetusten varassa.

Eräiden asiantuntijoiden mukaan **alueellinen lähestymistapa** on ainoa keino, koska yhteistyö puolustusasioissa ei etene 28-kokoonpanossa. Valiokunta korostaa alueellisen yhteistyön, kuten NORDEF:n, merkitystä suorituskykyjen kehittämisessä. EU:n ja Naton välinen parempi koordinaatio on välttämätöntä jo taloudellisista syistä. On muistettava, että EU:n jäsenenä olevilla Nato-mailla on mahdollisuus vaikuttaa Naton prioriteetteihin mm. työnjaon osalta. Kysymys on poliittisesta tahdosta. Naton pääsihteerin esille nostama ajatus Naton nopean toiminnan joukkojen (NRF) ja EU:n taisteluosastojen toimin-

nan synergioiden hyödyntämisestä on valiokunnan mielestä perusteltu.

Odotukset EU:n vahvemmasta roolista **kriisinhallinnassa**, mukaan lukien rauhanrakentaminen, erityisesti lähialueilla ovat kasvaneet. Siviilitoiminnan ja kokonaisvaltaisen lähestymistavan merkitys ja tarve on vahvistunut viimeisen kymmenen vuoden aikana. EU:n vahvuutena pidetään laajaa keinovalikoimaa, mutta käytännössä sitä ei ole voitu hyödyntää tehokkaasti. Valiokunta on huolissaan EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan toteuttamisesta, mm. rahoitus, suunnittelu- ja komentovastuut ovat erillään. Päätöksentekoa ja reagointikykyä tulisi parantaa viipymättä. Esim. siviilioperaatioiden rahoituspäätösten käsittelyaika voi olla yli kaksi vuotta (alun perin yhteismarkkinoita varten luotu menettely), eikä se sovellu kriisinhallintaan. Kriisinhallinnan päätöksentekoprosesseja ollaan vihdoin uudistamassa (Korkean edustajan ja komission yhteinen tiedonanto tulossa 2013), ja valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan ratkaisu voisi olla samankaltainen kuin YK:ssa eli yhteinen siviili-sotilasesikunta.

### **Suomen toimintalinja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan edistämiseksi**

Valiokunta katsoo, että EU:n yhteisen ulkopoliittikan vahvistaminen on jatkossakin Suomen tavoite, lisäarvona kansalliselle toiminnalle. Valiokunta katsoo, että Suomen keskeinen tavoite on kansallisten intressien toteutuminen joko kahdenvälisesti tai EU-tasolla. Suomen tulee arvioida eri toimintamuotojen tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta Suomen etujen edistämisessä (UaVM 3/2012 vp).

Valiokunta korostaa EU:n toimintaympäristön muutosta (UaVM 1/2013 vp) ja toteaa, että myös Suomen turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö muuttuu, kun seuraavien 5–10 vuoden aikana Yhdysvaltojen huomio kiinnittyy yhä enemmän Aasiaan. Tämä vaikuttaa myös Naton kehitykseen ja voimavaroihin Euroopassa. Arvioiden mukaan EU ei kykene sisäisten vaikeuksien vuoksi näin lyhyellä aikavälillä luomaan uskottavaa yhteistä turvallisuus- ja puolus-

tuspolitiikkaa. Valiokunta toteaa, että Suomen tulee omassa turvallisuuspolitiikassaan ottaa tämä kehityssuunta huomioon. Valiokunta pitää kansainvälisen verkottumisen vahvistamista tarpeellisenä.

Valiokunta korostaa (UaVM 1/2013 vp, UaVM 3/2012 vp, UaVM 7/2010 vp) alueellisen yhteistyön keskeistä roolia lähivuosien ja vuosikymmenten eurooppalaisissa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella turvallisuuspolitiikassa korostuvat yhä enemmän yhteiset alueelliset intressit tai kyvyt eikä niinkään se, mihin liittoumiin kukin maa kuuluu. Valiokunta katsoo, että kansallisten intressien varmistamiseksi yhteistyötä tulisi lisätä Pohjoismaiden ja Baltian maiden kanssa. Kahdenvälisissä suhteissa Suomella on esimerkiksi Venäjän suhteen taloudellisia intressejä, joita tulisi edistää aktiivisesti samanmielisten maiden kanssa, mikäli EU ei kykene yhteiseen toimintaan. Toisaalta Itämeren alueen kehittäminen ja Arktinen alue vaativat alueiden valtioiden yhteistä toimintaa, ml. kysymysten saaminen vahvemmin myös EU:n prioriteetteihin. Arktisen alueen merkityksen kasvaessa tiiviimpi yhteistyö Yhdysvaltojen kanssa korostuu.

Valiokunta korostaa, että eri toimintamuotoja harkittaessa lähestymistavan tulee olla pitkäjänteistä. Tuloksellisuuden tehostamiseksi kansalliset resurssit tulisi suunnata keskeisiin asiakysmyksiin ja tavoitteille tulisi hakea muiden samoista asioista kiinnostuneiden maiden tukea.

### Naapuruuspolitiikka

EU:n lähialueiden vakaas ja taloudellinen tilanne heijastuvat yhä välittömämmin EU:hun. Lähi-alueiden maiden demokraattisten rakenteiden tukemisen rinnalla on panostettava talouskehitykseen, kauppasuhteisiin ja vapaakauppasopimuksiin. Valiokunta korostaa alueellista yhteistyötä. Kokemukset Länsi-Balkanilta osoittavat, että vain alueen maiden keskinäinen yhteistyö luo kestävän pohjan vakaalle kehitykselle.

### Itäinen kumppanuus

Itäinen kumppanuus on tärkeä väline uudistusten edistämisessä sekä oikeusvaltion, demokratian, ihmisoikeuksien ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamisessa. Vaikka varsinaisessa yhteistyössä on mukana vain kuusi maata (Armenia, Azerbaidzan, Georgia, Moldova, Ukraina ja Valko-Venäjä), EU:n näkökulmasta niiden EU-lähentyminen ja etenkin kaupallis-taloudellisten suhteiden vahvistuminen on eduksi laajemmallekin alueelle, mukaan lukien Venäjälle.

Valiokunnan mielestä on tärkeää, että Suomi tukee vahvasti vuonna 2009 aloitettua itäistä kumppanuutta. Assosiaatiosopimusten tekemisen kumppanimaiden kanssa on keskeinen tavoite. Sopimusten onnistuminen kuitenkin riippuu maiden sitoutumisesta niiden toimeenpanoon.

EU ei pidä itäistä kumppanuutta ja Venäjän tarjoamaa Euraasian talousyhteisön tulliliittoa ns. nollasummapelinä. On kuitenkin selvää, että niin EU:lla kuin Venäjällä on taloudellisia ja poliittisia etuja vaalittavana tällä alueella. Valiokunnan mielestä on tärkeää turvata EU:n vaikutusvalta Itä-Euroopassa ja Keski-Aasiassa. Myönteinen kehitys näillä alueilla on tärkeää myös EU:n kehityksen kannalta. Pitkällä aikavälillä itäinen kumppanuus voi valiokunnan näkemyksen mukaan johtaa pysyviin vakautta, hyvinvointia ja demokratiaa tukeviin muutoksiin koko alueella.

Alueen maantieteellisesti suurimman maan Ukrainan rooli on keskeinen ajankohtaisen poliittisen tilanteen mutta myös historian valossa. Venäjä ajaa euraasialaista talousintegraatiota, jonka tausta on sekä poliittinen että turvallisuuspoliittinen. Pitkän tähtäimen visiona Venäjällä on syvempään integraatioon perustuva Euraasian unioni. Kyseessä on EU:n vetovoiman uskottavuus ja tulevaisuus ja toisaalta Venäjän aloitteiden ja painostustoimien vaikutus. EU:n tulee tukea Ukrainan yhteiskunnan ja demokratian vakaampaa kehitystä. Valiokunta katsoo, että EU:n tulee jatkaa itäisen kumppanuuden vahvistamista määrätietoisesti EU:n arvoja ja tavoitteita korostaen. EU:n tulee jatkossakin korostaa jokaisen maan itsenäistä oikeutta valita yhteistyökumppaninsa. Valiokunta korostaa yh-

teistyön ja säännöllisen vuoropuhelun merkitystä Venäjän kanssa myös itäisen kumppanuuden kysymyksissä.

#### *Eteläinen naapurusto*

Laajan Lähi-idän rooli EU:n turvallisuudelle on tärkeä johtuen mm. alueen runsaista energiavaroista, strategisista laivaväylistä ja arabivaltioiden kansannousujen aiheuttamasta valtatasapainon muutoksesta. Viimeisten vuosien tapahtumat ja kehitys eteläisessä naapurustossa ja unionin reaktiot niihin osoittavat, ettei EU kykene toimimaan tehokkaasti ja kokonaisvaltaisesti sille taloudellisesti, poliittisesti ja turvallisuuden kannalta erittäin tärkeällä alueella. Jäsenmaiden intressit alueella ovat osin erilaisia, mutta vakaa ja turvallinen naapurusto on kaikkien yhteinen tavoite. Kun unionin arvoja tai tavoitteita, joihin vedotaan poliittisissa lausumissa ja sopimusneuvotteluissa, ei toteuteta johdonmukaisesti, unionin uskottavuus ja vaikuttavuus kärsii.

Valiokunta toteaa, että Eurooppaan pyrkivien ihmisten haaksirikot Välimerellä ovat vakava muistutus alueen maiden tilanteesta ja muuttovirtojen hallinnan tärkeydestä. Tilanteen korjaaminen vaatii kokonaisvaltaista toimintaa, johon kuuluu mm. alueen maiden taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen kohentaminen ja järjestäytyneen rikollisuuden kitkeminen kuin myös välitön, inhimillisen hädän lievittäminen ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. EU:n oikeus- ja sisäasiainneuvoston lokakuussa 2013 perustama korkean tason toimintaryhmä käsittelee Välimeren muuttovirtojen hallintaa. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että ihmisalakuljetuksen ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisia toimia tulisi kehittää hyödyntämällä tehokkaasti olemassa olevia yhteistyön välineitä (esimerkiksi Euromed-kehitysyhteistyöhankkeet).

Valiokunta käsitteli Sahelin alueen tilannetta (UaVM 13/2012 vp) ja totesi silloin, että EU:n tulisi arvioida strategiansa sen osalta uudestaan. Eteläisen naapuruston osalta EU:n strategisten

tavoitteiden ja toiminnan uudelleenarviointi on vielä haasteellisempaa, mutta välttämätöntä.

#### **Laajentumisasiintikka**

Euroopan unionin laajentuminen on merkittävä tekijä Euroopan eheytymisessä kylmän sodan jälkeisen kahtiajaon jälkeen. Ulkoasiainvaliokunta tukee unionin laajentumisasiintikkaa ja pitää sen perusfilosofiaa, joka lähtee jäsenyyteen kykenevien maiden aidosta tasavertaisesta mahdollisuudesta tulla unionin jäseniksi, onnistuneena.

EU-selonteon mukaan unionin tulee perussopimuksensa mukaisesti olla jatkossakin avoin yhteisö, jonka jäseneksi voi liittyä jokainen Euroopan valtio, joka täyttää unionin liittymisehdot, kunnioittaa ja sitoutuu edistämään unionin arvoja. Tämä asettaa myös laajentumisen rajat: jäseneksi voivat tulla vain kriteerit sekä varsinaiset liittymisehdot täyttävät eurooppalaiset maat. Komissio on perustellusti valinnut vuoden 2013 laajentumisasiintikkansa teemaksi "perusasiat ensin". Perusasioihin kuuluvat mm. oikeusvaltiokysymykset, talouden ja kilpailukyvyn vahvistaminen, demokraattisten instituutioiden toimivuus, perusoikeudet.

Valiokunta korostaa, että laajentumisen tulee perustua tiukkaan mutta oikeudenmukaiseen ehdollisuuteen ja sovittujen kriteerien täyttämiseen. Laajentumisasiintikkansa on oltava uskottava, ja jokaista maata on arvioitava sen oman edistytksen perusteella. Parhaat kannustimet uudistuksille ovat neuvotteluprosessin yhteydessä, eivät liittymisen jälkeen. EU:n tulee omalta osaltaan pitää kiinni tekemistään sitoumuksista, vain näin voidaan motivoida maita uudistuksiin.

Aiemmat laajentumisasiintat ovat osoittaneet, että erityisesti oikeusvaltioperiaatteen toteuttaminen on vaikeaa. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että näitä kysymyksiä käsitellään vastedes neuvottelujen alkuvaiheessa. Komissio on perustellusti nostonut myös talouskysymykset heti neuvottelujen alkuvaiheeseen, kuten valiokuntakin on ehdottanut (UaVM 1/2013 vp).



## **Kumppanuuspolitiikka — Venäjä, Yhdysvallat, Kiina**

Valiokunta korostaa, että strategiset kumppanuudet ovat globaalin voimatasapainon muutoksessa yhä keskeisempiä ulkopolitiikan välineitä. Valiokunta on peräänkuuluttanut EU:n strategisten kumppanuuksien kehittämistä (UaVM 3/2012 vp). Nousevien talouksien asema globaalihallinnassa edellyttää EU:lta arviota näiden kumppanuuksien osalta. EU:n tulisi täsmentää globaaleja prioriteettejaan ja erityisesti kumppanimaiden tavoitteiden ja tuen merkitystä näiden prioriteettien saavuttamiseksi.

Valiokunta katsoo, että EU:n tulisi identifoida kunkin strategisen kumppanin kanssa yhteisiä poliittisia tai taloudellisia strategisia intressejä. Yhteistyötä tulee tehdä kaikkien maiden kanssa, mutta strategisia kumppaneita voi olla vain rajallinen määrä. Keskeisiä maita EU:lle ovat Venäjä, Yhdysvallat ja Kiina. Kumppanuuksia tulisi arvioida realistisemmin yhtäältä kumppaneiden ja toisaalta EU:n näkökulmasta. Valiokunta on käsitellyt Venäjä-suhteiden vahvistamista valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa koskevassa mietinnössään (UaVM 1/2013 vp). Suomen tulisi tuoda omaa asiantuntemustaan aktiivisesti esille erityisesti EU—Venäjä-suhteiden kehittämisessä.

EU:n tulisi myös kumppanuusyhteistyössä tarkistaa toimintatapojaan. Muuttuneessa valtapoliittisessa toimintaympäristössä EU:n on haettava tasavertaisempaa ja joustavampaa otetta keskusteluihin ja neuvotteluihin. Kaikista asioista ei voi neuvotella kaikkien kanssa samalla konseptilla, ja neuvottelupöytään joudutaan suhteellisen valtatasapainon muututtua menemään yhteistyöhakuisesti ja joustavimmin mandatein, mikäli tuloksia halutaan.

## **Ulkopolitiikan toimeenpano—Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH)**

Ulkoisen toiminnan tehostamiseen liittyy olennaisesti Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) kehittäminen. EUHin toiminta ei ole lähtenyt käyntiin toivotulla tavalla. Siksi on valitettavaa,

että korkean edustajan laatima EUHin toiminnan tarkasteluraportti (E 141/2013 vp) ei ole erityisen kunnianhimoinen kehittämistavoitteissa. Suositukset ovat sinällään suurelta osin linjassa Suomen esittämien kantojen kanssa. Näihin kuuluvat mm. korkean edustajan sijaisuusjärjestelyjen parantaminen ja hänen roolinsa vahvistaminen komission varapuheenjohtajana ja ulkosuhdekomissaarien koordinaattorina. Moni suositus jää kuitenkin periaatteelliselle tasolle ja niiden toimeenpano vaatii huomattavaa jatko-työtä.

Ulkosuhdehallinnon ja komission välinen yhteistyö ei ole edelleenkään tyydyttävää, mutta ratkaisu ei ole toiminnan keskittäminen ulkosuhdehallinnolle. Valiokunnan näkemyksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi nykyistä voimakkaammin vaatia selkeämpää työnjakoa ja toimintamuotoja. Valiokunta toistaa, että se ei pidä hyväksyttävänä, että institutionaaliset reviiiritiiridat estävät EU-instituutioiden ja resurssien täysimääräisen hyödyntämisen unionin ja jäsenmaiden hyväksi (UaVM 3/2012 vp).

EUHin kehittäminen ei sinällään riitä. Unionin johtorakenteen moninapaisuus edellyttäisi selkeämpää strategista valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmää. Ulkosuhteita käsitellään Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan, korkean edustajan ja kiertävän puheenjohtajamaan puheenjohtajalla. Kokonaisvastuu ulkosuhteista puuttuu (ennen se oli kiertävällä puheenjohtajalla). Valiokunta on painottanut (UaVM 3/2012 vp) EU:n toimielinten välistä tasapainoa, jäsenvaltioiden välistä tasa-arvoa ja yhteisömenetelmän laaja-alaista käyttämistä.

Ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden toteuttamista varten korkealla edustajalla on rooli sekä neuvostossa että komission varapuheenjohtajana. Saadun selvityksen mukaan tätä ns. kaksoishatutusta ei kuitenkaan ole hyödynnetty täysimääräisesti. EU:n toimintakyky ei parane henkilövaihdoksilla, mikäli käytännössä ei päästä yhteisymmärrykseen tehokkaammasta toiminnasta. Kun muodostetaan uutta komissiota ja valitaan uusi korkea edustaja Euroopan parlamentin kevään 2014 vaalien jälkeen, nämä seikat on paikallaan ottaa huomioon. EU:n edustustover-

kosto on tärkeä tiedonsaannin ja vaikuttamisen väline, siksi on huolehdittava toimivasta tiedonkulusta, yhteistyöstä ja työnjaosta jäsenmaiden edustustojen kanssa. Valiokunta pitää tärkeänä, että edustustoverkkoa hyödynnetään nykyistä paremmin jäsenmaiden kansalaisten hyväksi ml. konsulipalvelut.

Valiokunta katsoo, että EUH:n ja korkean edustajan tulisi olla menettelytapojen suhteen aloitteellinen. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan määräenemmistöpäätökset ovat perussopimusten puolesta mahdollisia ulkopoliitikassa jo Amsterdamin sopimuksen nojalla. EUH:n tulisi kehittää myös neuvostojen kokousten valmistelua mm. konsultoimalla laajemmin jäsenistöä päätösten ja yhteisten prioriteettien määrittämiseksi.

EU-selonteossa painotetaan osaavan henkilöstön roolia. Suomen tulee osaltaan asettaa riittävästi tasokkaita ehdokkaita EUH:n ja EU-dele-

gaatioiden tehtäviin. Valiokunta painottaa, että rekrytointipolitiikkaa olisi kehitettävä entistä läpinäkyvämmäksi ja jäsenmaiden henkilöstön asemaa ja naisten suhteellisen vähäistä määrää EUH:n johtotehtävissä on pidettävä näkyvästi esillä.

*Valiokunta katsoo, että Suomen tulisi tehdä konkreettisia aloitteita, joilla voidaan parantaa EU:n toiminnan strategisempaa ja kokonaisvaltaisempaa ohjausta ja toimijoiden (komissio, korkea edustaja, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja, Euroopan ulkosuhdehallinto) yhtenäisempää toimintaa.*

### **Lausunto**

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

*että suuri valiokunta ja valtioneuvosto ottavat edellä olevan huomioon*

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Timo Soini /ps  
vpj. Pertti Salolainen /kok  
jäs. Jouni Backman /sd  
Jörn Donner /r  
Ilkka Kanerva /kok  
Ilkka Kantola /sd  
Katri Komi /kesk  
Johannes Koskinen /sd

Annika Lapintie /vas (osittain)  
Maria Lohela /ps  
Petteri Orpo /kok  
Tom Packalén /ps  
Aila Paloniemi /kesk  
Anni Sinnemäki /vihr  
Ben Zyskowicz /kok  
vjäs. Seppo Kääriäinen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi,  
valiokuntaneuvos Tuula Svinhufvud.