FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Juha Jokela, ohjelmajohtaja
Tuomas Iso-Markku, vanhempi tutkija
Euroopan unioni ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti

Tulevaisuusvaliokunta
Eduskunta 6.3.2024

Asia: E 58/2023 vp Valtioneuvoston selvitys: Suomen avaintavoitteet EU-vaalikaudelle 2024-2029

Kiitämme tulevaisuusvaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toimittaa kirjallinen lausunto valtioneuvoston selvityksestä. Tarkastelemme selvitystä Ulkopoliittisen instituutin EU ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelman painopisteiden valossa. Nostamme tässä lausunnossa kootusti esiin keskeisimmät havaintomme selvityksestä. Lausunto on pitkälti yhdenmukainen suuren valiokunnan työjaostolle toimittamamme kirjallisen lausunnon kanssa. Näiden lisäksi olemme kirjoittaneet lausunnot myös talousvaliokunnalle, puolustusvaliokunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle. Noissa lausunnoissa käsittelemme valtioneuvoston selvitystä hieman yksityiskohtaisemmin mainittujen valiokuntien toimialoihin syventyen.

Yleisesti selvityksestä

Valtioneuvoston selvityksessä esitetään keskeiset prioriteetit ja päämäärät, joiden Suomi haluaa sisältyvän kesäkuun 2024 Euroopan parlamentin vaalien jälkeen määriteltäviin Euroopan unionin tulevan viisivuotiskauden (2024-2029) strategisiin ja poliittisiin linjauksiin. Selvityksen tueksi valtioneuvosto lupaa laatia vuosittain konkreettisen EU-vaikuttamisstrategian Suomen kannalta keskeisistä EU-asioista. Valtioneuvosto on myös julkaissut periaatepäätöksen EU-ennakkovaikuttamisen järjestämisestä ja ennakoivasta kannanmuodostuksesta EU-asioissa. Päätöksessä korostetaan ennakkovaikuttamisen tärkeyttä sekä kuvataan EU:n

päätöksentekoprosessia ja Suomen kannanmuodostusta.[1] Periaatepäätöksessä todetaan, että ”[e]nnakkovaikuttamisessa keskeistä on Suomen omien tavoitteiden nostaminen EU-agendalle EU:n strategisen ohjelman ja komission viisivuotisohjelman kautta.” Tämä korostaa käsittelyssä olevan selvityksen merkitystä Suomen EU-politiikan ja -vaikuttamistyön keskeisenä ohjausasiakirjana.

Valtioneuvoston selvityksessä Suomen avaintavoitteet ja niihin liittyvät kannat on kirjattu tiiviisti ja selvästi, joskin myös hyvin yleisellä tasolla. Keskeisimmiksi tavoitteiksi valtioneuvosto nostaa 1.) Euroopan strategisen kilpailukyvyn vahvistamisen, 2.) Euroopan kokonaisturvallisuuden parantamisen sekä 3.) puhtaan siirtymän ja bio- ja kiertotalouden mahdollisuuksien edistämisen. Suomen EU-vaikuttamisen näkökulmasta pidämme selkeiden tavoitteiden asettamista ja sen edellyttämää priorisointia perusteltuna ja tervetulleena. Selvityksessä määritellyt ylätavoitteet ovat myös hyvin linjassa EU-tasolla käynnissä olevan poliittisen keskustelun kanssa. Euroopan parlamentin vaalien keskeisiksi teemoiksi on ennakoitu nousevan EU:n talous ja kilpailukyky kiristyneen globaalin strategisen kilpailun oloissa, unionin turvallisuus sekä perinteisten että uusien uhkien värittämässä toimintaympäristössä sekä vihreän ja digitaalisen siirtymän mukanaan tuomat mahdollisuudet ja haasteet.

Hieman yllättäen valtioneuvosto ei selvityksessään pyri kytkemään määrittelemiään ylätavoitteita toisiinsa. EU:n strategista kilpailukykyä, unionin kokonaisturvallisuutta ja puhdasta siirtymää koskevien osioiden välillä tällaisia siltoja olisi ollut mahdollista, ehkä syytäkin, rakentaa. On selvää, että EU:n turvallisuuden takaaminen on keskeistä myös unionin taloudellisen vakauden sekä yritysten toimintaedellytysten näkökulmasta. Vain turvallinen ja vakaa EU voi olla houkutteleva kohde investoinneille ja osaavalle työvoimalle. Kilpailukykyinen ja edistyksellinen talous on puolestaan tiiviisti kytköksessä puhtaaseen siirtymään, joka on keskeinen osa unionin strategista kilpailukykyä.

[1] Valtioneuvosto kanslia (2024): Valtioneuvoston periaatepäätös EU-ennakkovaikuttamisen järjestämisestä ja ennakoivasta kannanmuodostuksesta EU-asioissa, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165389.

Ajallisesti valtioneuvoston selvitys on otsikon mukaisesti rajattu koskemaan vain EU:n tulevaa viisivuotiskautta ja erityisesti sen alkuvaihetta, jossa unionin tulevaa agendaa ja painopisteitä hahmotellaan. Tällaisella käynnissä oleviin keskusteluihin ja prosesseihin keskittyvällä asiakirjalla on omat etunsa. Päättymässä oleva viisivuotiskausi, johon ovat mahtuneet muun muassa Covid-19-pandemia ja Venäjän hyökkäyssota, on osoittanut, kuinka vaikeaa ennakointi voi lyhyelläkin aikajänteellä olla. Pidemmälle tulevaisuuteen katsova asiakirja voi nopeasti menettää merkityksensä, kun olosuhteet muuttuvat radikaalisti. Toisaalta juuri vahvasti aikaan sidotun dokumentin tulisi perustua mahdollisimman hyvälle ja tarkalle tilannekuvalle. Huomionarvoista on, että valtioneuvosto ei nyt valmistelemassaan selvityksessä pyri perustelemaan kantojaan ja tavoitteitaan sitomalla niitä laajempaan analyysiin EU:n toimintaympäristöstä, unionin sisäisestä kehityksestä, jäsenvaltioiden näkemyksistä tai Suomen paikasta EU:ssa. Tämän seurauksena monet linjauksista jäävät hieman irrallisiksi. Koska kyse on seuraavan viiden vuoden tavoitteista, selvityksessä olisi suotavaa olla myös jonkinlainen ennakointiulottuvuus.

Valtioneuvoston selvityksestä puuttuu myös kokonaan kuvaus keinoista, joilla Suomi valitsemiinsa tavoitteisiin pyrkii. Tämä tarkoittaa, että valtioneuvoston määrittelemiä ylätason tavoitteita ei selvityksessä juurikaan pilkota pienemmiksi osa-/alatavoitteiksi, eikä asiakirjassa esitetä muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta konkreettisia aloitteita tai ehdotuksia, joita valtioneuvosto haluaisi EU-pöytään tuoda. Valtioneuvosto ei myöskään valota sitä, miten Suomi kykenee varmistamaan tavoitteilleen tarvittavan tuen muista jäsenvaltioista ja/tai EU-instituutioista. Näistä syistä Suomen mahdollisuuksia edistää avaintavoitteitaan ja tehdä niihin liittyvää EU-vaikuttamista on tämän selvityksen pohjalta vaikea arvioida. Konkretian puute rajoittaa myös eduskunnan, kansalaisyhteiskunnan, tiedotusvälineiden ja äänestäjien mahdollisuuksia käydä syvällisempää keskustelua hallituksen EU-linjauksista.

Unionin strateginen kilpailukyky, talous ja rahoitus

Valtioneuvoston selvitys toteaa, että Suomen kannalta keskeisiä kilpailukykypolitiikan painotuksia ovat EU:n riippuvuuksien uudelleenarviointi sekä vastaaminen kovenevaan globaaliin kilpailuun investoinneista, osaavasta työvoimasta, teknologisesta johtajuudesta ja raaka-

aineista. Selvityksen mukaan EU:n strategisen kilpailukyvyn tulee nojata unionin omiin vahvuuksiin, joihin lukeutuvat kilpailulliset sisämarkkinat ja markkinaehtoiset ratkaisut, tehokas kilpailupolitiikka ja tiukat valtiontukisäännöt sekä sääntöpohjaisuutta ja markkinoiden avaamista edistävä EU:n kauppapolitiikka. Valtioneuvoston näkemys heijastelee vakiintuneita käsityksiä Suomen kaltaisen suhteellisen pienen, avoimen ja vahvasti globaaleihin ja eurooppalaisiin arvoketjuihin kytkeytyneen kansantalouden menestyksen edellytyksistä. Tästä näkökulmasta valtioneuvoston linjauksia voi pitää perusteltuina ja ymmärrettävinä.

Toisaalta käytettävissä olevan tutkimustiedon perusteella maailmantaloutta ohjaa aiempaa selvemmin suurvaltojen välinen strateginen kilpailu ja kamppailu, geotaloudellisen ajattelun vahvistuminen sekä blokkiutuminen. Nämä trendit liittyvät erityisesti nousevien talouksien vahvistuneeseen asemaan maailmantaloudessa sekä läntisten talouksien pyrkimykseen vastata kiristyneeseen kansainväliseen kilpailuun myös siltä suojautumalla. Huomionarvoista on, että strateginen kilpailu on lisääntynyt myös läntisen yhteisön sisällä, mistä esimerkkeinä voidaan mainita Yhdysvaltojen ja Ison-Britannian taloudellisten ulkosuhteiden suunta. EU:ssa edellä olevat kehityskulut ovat johtaneet yrityksiin kasvattaa unionin strategista autonomiaa talouden kentällä. Strategisen kilpailun myötä myös erityisesti taloudellisen turvallisuuden kysymykset ovat viime vuosina nousseet EU-politiikan keskiöön. Käytännössä tämä on tarkoittanut toimia esimerkiksi EU:n oman kilpailukyvyn ja taloudellisen häiriönsietokyvyn vahvistamiseksi, unionin mahdollisesti haitallisten riippuvuuksien tunnistamiseksi ja vähentämiseksi, unioniin ja yksittäisiin jäsenvaltioihin kohdistuvan taloudellisen painostuksen torjumiseksi sekä EU-alueelle ja EU-alueelta kolmansiin maihin suuntautuviin investointeihin liittyvien turvallisuusnäkökohtien huomioimiseksi. Lisäksi EU haluaa osana taloudellisen turvallisuuden agendaansa lisätä yhteistyötä sellaisten maiden ja toimijoiden kanssa, jotka voivat tukea sitä edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamisessa.

Ottaen huomioon sekä EU:n ulkoisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset että unionin omat viimeaikaiset politiikkatoimet valtioneuvoston strategisen kilpailukyvyn tavoitteet vaikuttavat ainakin osin ankkuroituvan aikaan, jonka paluusta ei nykykehityksen valossa ole takeita. Valtioneuvoston pitäisikin kyetä huomattavasti paremmin perustelemaan, miten sen

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

strategisen kilpailukyvyn linjaukset vastaavat maailmantalouden tämänhetkisen murroksen EU:lle ja unionin jäsenvaltioille mukanaan tuomiin haasteisiin. Keskeistä kansallisten tavoitteiden menestyksekkäälle edistämiselle on muiden jäsenvaltioiden vakuuttaminen siitä, että nämä tavoitteet palvelevat laajemmin koko EU:n etua. Siksi olisi tärkeää, että valtioneuvosto kykenisi sitomaan omat tavoitteensa niin EU-tasolla kuin yksittäisissä jäsenmaissa käytäviin keskusteluihin EU:n roolista ja toimintamahdollisuuksista strategisen kilpailun maailmassa.

Talousvaliokunnalle toimittamassamme lausunnossamme toteamme muun muassa, että Suomen tavoite koskien EU:n mahdollisimman nopeaa irtautumista nykyisistä tilapäisistä valtiontukisääntöjen joustoista olisi vahvemmalla pohjalla, mikäli valtioneuvosto esittäisi samalla konkreettisia näkemyksiä siitä, miten unioni voisi vastata kolmansien maiden (mukaan lukien Yhdysvallat) valtiontuki- ja investointipolitiikkoihin. Yksi mahdollisuus olisi ehdottaa/edistää EU-tasolle luotavaa markkinaehtoisesti toimivaa investointi- tai tukivälinettä. Tällainen väline voisi vahvistaa unionin asemaa globaalissa kilpailussa investoinneista, innovaatioista ja teknologioista tavalla, josta voisivat hyötyä kaikkien jäsenvaltioiden yritykset, ja joka ei siten heikentäisi sisämarkkinoiden toimintaedellytyksiä.

Sisämarkkinat määritellään valtioneuvoston selvityksessä keskeiseksi osaksi strategisesti kilpailukykyistä EU:ta. Muuten sisämarkkinoita koskevat kirjaukset jäävät selvityksessä kuitenkin yllättävän suppeiksi. EU:n taloudellisiin ulkosuhteisiin liittyvän aiempaa vahvemman (ulkoisen) suojautumisen rinnalla – ja sen vastapainona – olisi mahdollista edellyttää ”markkinoiden avaamista” EU:n alueella eli sisämarkkinoiden syventämistä (digitaalisuus, palvelut, liikkuvuus ja pääomamarkkinaunioni). Lisäksi on hyvä kiinnittää huomiota EU:n sisämarkkinoiden laajentamiseen ja sen mukanaan tuomiin mahdollisuuksiin (esimerkiksi EU:n laajentuminen, mahdollisuus syventää suhdetta Iso-Britannian kanssa, pitkälle menevät ja laaja-alaiset vapaakauppa-alueet EU:n naapurivaltioiden kanssa sekä nykyisten kauppasopimusten syventäminen). Elinvoimaiset ja dynaamiset sisämarkkinat vaikuttavat merkittävällä tavalla EU:n globaaliin kauppapoliittiseen vetovoimaan ja asemaan.

EU:n kauppapolitiikan suhteen valtioneuvoston selvitys korostaa avoimen, sääntöperustaisen ja vastuullisen kaupan merkitystä EU:n kilpailukyvylle ja peräänkuuluttaa unionilta aktiivista otetta uusien markkinoiden avaamiseen ja kansainvälisen kaupan sääntöjen vahvistamiseen. Maailmankaupan ja -talouden vallitsevat trendit huomioiden hallitukselta kaivattaisiin kuitenkin näkemyksiä myös siitä, miten EU:n tulisi varautua tilanteeseen, jossa markkinoiden avaaminen vaikeutuu, kansainvälisen kaupan sääntöpohja rapautuu entisestään ja jopa laajamittaiset kauppasodat ovat mahdollisia. EU:n ja Suomen kannalta erityisesti Yhdysvaltojen ja Kiinan suhteiden tuleva kehitys on keskeistä. Suhteiden mahdollinen kärjistyminen asettaisi EU:n aiempaa vaikeampaan asemaan poliittisesti ja taloudellisesti, joskin se voisi myös lisätä unionin kauppapoliittista vetovoimaa niin sanotussa globaalissa etelässä. Kaiken kaikkiaan Suomen (ennakko)vaikuttamisen tulisi vanhojen periaatteiden toistamisen sijaan keskittyä tunnistamaan ja edistämään sellaisia strategisia toimia, joilla EU ja Suomi voivat turvata asemansa ja intressinsä muuttuneessa ja kilpailullisemmassa kansainvälisessä toimintaympäristössä.

Valtioneuvoston selvityksessä peräänkuulutetun kaltainen vahva ja toimintakykyinen EU vaatisi käytännössä tuekseen suurempaa budjettia, sillä lisäresurssit ovat keskeisessä asemassa unionin vastatessa nykyisten tehtäviensä lisäksi toimintaympäristön muutoksista kumpuaviin tarpeisiin. Näitä ovat muun muassa kovenevan strategisen kilpailun edellyttämät panostukset EU:n ulkoiseen kilpailukykyyn (esimerkiksi edellä mainittu investointi- tai tukiväline ja/tai unionin tutkimusrahoituksen kasvattaminen), turvallisuusympäristön sanelemat lisäykset turvallisuus- ja puolustusrahoitukseen sekä Ukrainan tukemisesta ja unionin laajenemisesta aiheutuvat perustellut lisäkustannukset. EU:n budjettiin ankkuroitavien todennäköisten uusien rahoitusinstrumenttien valmistelussa on keskeistä käyttää mahdollisuuksia luoda unionille uusia omia varoja.

Valtioneuvoston varauksellinen kanta EU:n budjetin kasvattamiseen ja uusien rahoitusinstrumenttien käyttöönottoon tarkoittaa sitä, että Suomen on käytännössä vaikea päästä mukaan ja vaikuttaa unionin rahoituksesta käytäviin keskusteluihin. Budjetin kokonaistason ja oman maksuosuutensa sijaan Suomen tulisi kiinnittää enemmän huomiota

uusien instrumenttien luonteeseen ja niiden tarjoamaan lisäarvoon: mitä niiden kautta tuetaan, miten rahoituksesta päätetään ja kilpaillaan, ja miten rahojen käyttöä valvotaan.

Kokonaisturvallisuus ja vahvempi Eurooppa

Valtioneuvoston selvityksen kokonaisturvallisuutta koskeva osuus pitäytyy muun asiakirjan tavoin hyvin yleisellä ja abstraktilla tasolla. Valtioneuvosto toteaa osion aluksi lyhyesti mutta osuvasti Venäjän hyökkäyssodan ja kiristyvän suurvaltakilpailun muuttaneen Euroopan turvallisuusympäristöä ”nopeasti, merkittävästi ja pitkäkestoisesti”. Turvallisuustilannetta vaikeuttaa lisäksi kasvanut epävarmuus Euroopan tärkeimmän kumppanin ja liittolaisen, Yhdysvaltojen, sisä- ja ulkopoliittisesta suunnasta, mitä ei tosin selvityksessä (ymmärrettävästi) erikseen mainita. Valtioneuvosto linjaa, että EU:n olisi uudessa turvallisuusympäristössä kyettävä olemaan vahvempi geopoliittinen toimija. Selvityksen mukaan tämä tarkoittaa sitä, että Suomi haluaa EU:n kehittävän johdonmukaisesti globaalia toimintakykyään ja kumppanuuksiaan, jatkavan vahvaa tukeaan Ukrainalle, varautuvan kokonaisvaltaisesti ja laaja-alaisesti mahdollisiin tuleviin kriiseihin ja hybridiuhkiin sekä syventävän puolustusulottuvuuttaan. Lisäksi Suomen tulisi valtioneuvoston mukaan viedä omaa kokonaisturvallisuus- ja huoltovarmuusajatteluaan EU-tasolle. Käytännössä useimmat näistä tavoitteista ovat perusteltuja. Selvitys ei kuitenkaan valitettavasti riittävästi avaa, mitä näihin tavoitteisiin pääseminen EU:lta edellyttäisi, millaisia haasteita, kysymyksiä ja valintoja niihin liittyy ja mitä Suomi itse voi ja haluaa tehdä päämääriensä edistämiseksi. Ulkoasian- ja puolustusvaliokunnille toimittamissa lausunnoissa toivomme valiokuntien ja valtioneuvoston kiinnittävän enemmän huomiota seuraaviin teemoihin:

EU:n globaali rooli ja kumppanuudet: Valtioneuvosto toteaa yksinkertaisesti, että ”EU:n globaalia toimintakykyä tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti ja kehittää johdonmukaisesti”. Lisäksi selvitys mainitsee EU:n kumppanuudet väylänä edistää unionin intressejä ja arvoja, mutta ainoat kumppanit, jotka selvitys mainitsee nimeltä (toisessa kohtaa), ovat Nato ja Yhdysvallat. Kirjausten niukkuus yllättää: esimerkiksi Venäjän hyökkäyssodan yhteydessä on tullut hyvin selväksi, kuinka tärkeää EU:n on pitää yllä läheisiä ja toimiva kumppanuussuhteita eri puolille maailmaa. Lännen (ja erityisesti Euroopan) taloudellisen ja poliittisen painoarvon suhteellinen heikkeneminen

maailmassa tarkoittaa, että Eurooppa ja sen lähiympäristö eivät välttämättä enää ole maailmanpolitiikan keskiössä, ja samalla EU:n ja sen jäsenvaltioiden näkemyksiä haastetaan aktiivisesti ja avoimesti erityisesti Venäjän ja Kiinan toimesta. Globaalin etelän ja alueellisten suurvaltojen merkitys kasvanee vielä tulevaisuudessa. Venäjän hyökkäyssota on myös tiivistänyt EU:n/lännen kumppanuussuhteita esimerkiksi Australian, Etelä-Korean, Japanin ja Uuden-Seelannin kanssa. EU:n kyky luoda ja ylläpitää monipuolista kumppaniverkostoa korostuu erityisesti, mikäli sääntöpohjaisen maailmanjärjestyksen perinteiset instituutiot – ennen kaikkea YK – heikkenevät entisestään.[2]

Kaiken kaikkiaan valtioneuvoston selvitys kiinnittää kokonaisturvallisuutta koskevassa osiossa hyvin vähän huomiota EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja ulkosuhteisiin painottaen sen sijaan unionin sisäistä ja ulkoista turvallisuutta. EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja ulkosuhteita ei kuitenkaan tulisi tarkastella turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta erillisenä kokonaisuutena, vaan vahvasti siihen sidoksissa olevana alueena. Myös tässä suhteessa Venäjän hyökkäyssota on hyvä esimerkki: EU:n keskeisiä instrumentteja hyökkäykseen vastaamisessa ovat olleet laajamittaiset pakotteet, joita se on koordinoinut tiiviisti Yhdysvaltojen ja muiden kumppaniensa kanssa. Myös EU:n sotilaallisesta tuesta Ukrainalle on neuvoteltu ja päätetty EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan rakenteissa. Vaikka EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka tarvitsisi valtioneuvoston linjausten mukaisesti tuekseen vahvempaa sotilaallista toimintakykyä ja uskottavuutta, sotilaalliset suorituskyvyt ovat viime kädessä ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimijuuden mahdollistaja, eivät sen korvike.

Ulkopoliittinen päätöksentekokyky: EU:n ulkopolitiikan (ja myös laajemmin ulkosuhteiden) tehokkuus on ollut Suomen pitkäaikainen EU-poliittinen tavoite. Strategisen kilpailun ja kamppailun värittämässä maailmassa tarve tehokkaalle ulkopolitiikalle on entisestään korostunut. Tässä suhteessa on valitettavaa, että valtioneuvoston selvitys painottaa Suomen haluavan globaalisti toimintakykyisempää EU:ta, mutta ei juurikaan tarjoa keinoja unionin ulko-

[2] Jokela, Juha ja Alana Saul (2023): The changing dynamics of the G7, G20 and BRICS: Informal multilateral cooperation is increasingly important in an era of strategic competition. FIIA Briefing Paper 361, https://www.fiia.fi/julkaisu/the-changing-dynamics-of-the-g7-g20-and-brics.

ja turvallisuuspolitiikan tai laajemmin ulkosuhteiden tehostamiseksi ja vahvistamiseksi. Päinvastoin: selvitys muistuttaa, että Suomi on valmis siirtymään määräenemmistöpäätöksiin ”vain rajatuilla ulko- ja turvallisuuspolitiikan osa-alueilla”. Sekä EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan pitkäaikaisten heikkouksien että viimeaikaisten ongelmien (yksittäisten jäsenvaltioiden halu ja kyky asettua vastustamaan enemmistön kantaa) valossa on perusteltua kysyä, onko tämä linjaus sovitettavissa yhteen Suomen EU:n ulkopoliittista toimintakykyä koskevien tavoitteiden kanssa. Esimerkkeinä EU:n nykyiseen ulkopoliittiseen päätöksentekojärjestelmään liittyvistä ongelmakohdista voidaan mainita muun muassa Ukrainan makrotaloudellista koskevan tuen viivästyminen Unkarin vastustuksen vuoksi sekä unionin vaikeudet saattaa voimaan uusia kauppasopimuksia niiden edellyttäessä kansallista ratifiointia.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan suhteen EU:n ja Suomen soisi nostavan kunnianhimon tasoaan määräenemmistöpäätöksentekoon siirtymisessä huomattavasti. Tässä yhteydessä Suomella olisi hyvä olla valmius tarkastella myös perussopimusmuutoksien tarvetta. Nykyiset perussopimukset mahdollistavat toki määräenemmistöpäätöksenteon (eng. Qualified Majority Voting) laajentamisen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan niin sanottujen *passerelle*-lausekkeiden avulla. Lausekkeiden käyttö edellyttää kuitenkin yksimielisyyttä, ja on hyvin tiedossa, että lukuisat jäsenvaltiot suhtautuvat varauksellisesti asiaan. Tämän takia olisi hyvä pohtia, voidaanko ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon tehokkuutta edistää paremmin esittämällä esimerkiksi sellaisia muutoksia, joiden myötä 1-3 jäsenvaltion ei enää olisi mahdollista estää päätöksen syntymistä unionin strategisten etujen kannalta keskeisissä kysymyksissä. Käytännössä tällaiset muutokset edellyttäisivät kuitenkin perussopimusmuutoksen.

EU:n turvallisuus ja puolustusulottuvuus sekä EU-NATO-suhde: Valtioneuvosto linjaa, että Suomen etu on EU, joka on mahdollisimman vahva turvallisuudessa ja puolustuksessa. Selvityksen mukaan EU:n turvallisuus- ja puolustusulottuvuuden kehittämisessä olisi huomioitava sekä unionin kyky globaalina toimijana että mahdollisuudet vahvistaa Euroopan omaa puolustusta. Tällä selvitys viittaa suorituskykyjen kehittämiseen pysyvän rakenteellisen yhteistyön sitoumusten mukaisesti, sotilaalliseen liikkuvuuteen, EU:n nopean toiminnan kyvyn vahvistamiseen, EU:n kriisinhallinnan mukauttamiseen toimintaympäristön muutoksiin sekä

EU:n ja Naton väliseen yhteistyöhön. Vaikka nämä tavoitteet itsessään ovat perusteltuja, valtioneuvoston olisi ollut syytä tarkastella niitä selvityksessä lähemmin.

Hyvin merkitsevässä asemassa EU:n turvallisuus- ja poliittisen roolin kehityksen kannalta ovat erityisesti unionin suhde Natoon ja sen kyky yhteistyöhön Naton kanssa. Perinteisesti EU:n ja Naton välistä suhdetta ovat värittäneet sekä vahvat jännitteet (instituutioiden välinen kilpailu huomiosta ja resursseista, transatlanttisen suhteen käänteet, eurooppalaisten maiden keskinäiset näkemyserot EU:n ja Naton rooleista sekä Kyproksen ja Turkin välinen poliittinen konflikti) että myös toistuvat yritykset tiivistää koordinaatiota ja yhteistyötä (esimerkiksi vuosien 2016, 2018 ja 2023 yhteistyöjulistukset). EU:n ja Naton suhde tullee jatkossakin säilymään monimutkaisena ja jännitteisenä. Toisaalta niiden limittäiset ja osin päällekkäiset agendat tarkoittavat, että niiden välinen koordinaatio, yhteistyö ja synergiat olisivat entistä tärkeämpiä, minkä myös valtioneuvosto selvityksessään tunnistaa. Valtioneuvosto ei kuitenkaan valitettavasti selvityksessään tarkenna, mitä asioita se erityisesti EU:n ja Naton välisessä yhteistyössä haluaisi painottaa. Keskeisiä mahdollisia yhteistyöalueita voisivat olla esimerkiksi eurooppalaisten sotilaallisten suorituskykyjen kehittäminen, Ukrainan ja muiden EU/Nato-jäsenehdokkaiden tukeminen sekä nopea toiminta ja kriisinhallinta. Kaikilla näillä alueilla EU:lla ja Natolla on sekä yhteisiä intressejä että toisiaan täydentäviä välineitä.[3] Uutena Nato-jäsenvaltiona Suomella on mahdollisuus omalta osaltaan näyttää suuntaa EU:n ja Naton välisen yhteistyön kehittämisessä. Tämän työn olisi syytä alkaa jo kansallisista päätöksenteko- ja valmisteluprosesseista, joissa EU- ja Nato-asiat eivät saisi liiaksi siiloutua.

Suorituskykyjen kehittäminen ja puolustusteollisuus: Muuttuvan toimintaympäristön edellyttäminen sotilaallisten suorituskykyjen kehittäminen edellyttää valtioneuvoston mukaan sitä, että EU:n puolustuksen teollinen ja teknologinen perusta on kilpailukykyinen. Selvitys mainitsee lisäksi, että Suomen tavoitteena on luoda EU:lle toimivat puolustustarvikkeiden

[3] Iso-Markku, Tuomas (2024): EU-NATO relations in a new threat environment: Significant complementarity but a lack of strategic cooperation. FIIA Briefing Paper 380, https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2024/01/bp380_eu-nato-relations-in-a-new-threat-environment.pdf.

yhteismarkkinat. Tavoitteet ovat oikeanlaisia, mutta myös hyvin kunnianhimoisia. Käytännössä Euroopan puolustusteollinen pohja on edelleen hajanainen ja tehoton, koska jäsenvaltiot tekevät sotilaallisten suorituskykyjen hankintaa ja kehittämistä koskevat päätökset useimmiten koordinoimatta niitä keskenään, suojaavat omaa kansallista puolustusteollisuuttaan kilpailulta ja/tai ostavat valmista puolustusteknologiaa erityisesti EU:n ulkopuolisilta toimittajilta, ennen kaikkea Yhdysvalloista.

EU on viimeisen 15-20 vuoden aikana pyrkinyt vahvistamaan Euroopan puolustusteollista pohjaa ja puolustusmarkkinoita monin tavoin, esimerkiksi jäsenvaltioiden puolustushankintoja ja EU-alueen sisäisiä puolustustarvikkeiden siirtoja koskevalla sääntelyllä; järjestelyillä, joiden tavoitteena on synkronoida jäsenvaltioiden kansallista puolustussuunnittelua (puolustuksen vuosittainen arviointi, CARD) ja lisätä niiden välisiä yhteishankkeita (pysyvä rakenteellinen yhteistyö, PRY/PESCO); sekä taloudellisilla kannustimilla, joiden on tarkoitus rohkaista jäsenvaltioita tekemään yhteistyötä puolustustutkimuksessa ja suorituskykyjen kehittämisessä (Euroopan puolustusrahasto, EDF). Venäjän hyökkäyssodan alettua EU on myös luonut uusia instrumentteja, jotka mahdollistavat puolustusmateriaalin yhteishankinnat (Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamista yhteistoiminnallisten hankintojen avulla koskevan väline, EDIRPA, sekä sen seuraajaksi suunniteltu Euroopan puolustusalan investointiohjelma, EDIP).

Toistaiseksi tulokset ovat kuitenkin monestakin syystä jääneet vähäisiksi. Jäsenvaltiot voivat puolustushankintojen osalta edelleen usein poiketa normaaleista hankinta- ja kilpailutussäännöistä vetoamalla kansallisiin turvallisuusintresseihinsä, eivätkä ne ole olleet halukkaita yhdenmukaistamaan tai koordinoimaan kansallisia puolustussuunnitteluprosessejaan. EU:n tarjoamat taloudelliset porkkanat eivät myöskään ole saaneet merkittävää käännettä aikaan, sillä unionin puolustukseen panostamat summat ovat jäsenvaltioiden kansallisiin puolustusbudjetteihin verrattuna pieniä. Lisäksi jäsenvaltiot joutuvat puolustussuunnittelua tehdessään tasapainottelemaan välittömien suorituskykytarpeidensa ja Euroopan puolustusta koskevien pidemmän aikavälin tavoitteidensa välillä. Euroopan puolustusteollisen pohjan vahvistamiseksi eurooppalaisten puolustusyritysten toteuttamat tutkimus- ja kehityshankkeet olisivat ensiarvoisen tärkeitä, mutta nopeat muutokset

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

turvallisuusympäristössä ajavat jäsenvaltioita (Suomi mukaan lukien) ymmärrettävästi usein turvautumaan EU-alueen ulkopuolelta ostettaviin valmiisiin puolustusteknologioihin. Koska kyse on monimutkaisesta kokonaisuudesta, valtioneuvoston odottaisi selvityksessään selkeämmin linjaavan, miten EU:n tulisi omaa puolustusteollista pohjaansa Suomen näkökulmasta vahvistaa (lainsäädäntö, uudet taloudelliset resurssit, yhteishankinnat?) ja minkälaisin toimin Suomi pienenä jäsenvaltiona voi ja haluaa tätä prosessia edistää ja tukea.

Address Arkadiankatu 23 B, P.O. Box 425, FI-00101 Helsinki Telephone +358 9 432 7700 Fax +358 9 432 7799 Email firstname.lastname@fiia.fi www.fiia.fi