Valiokunnan lausunto TuVL 2/2017 vp– E 123/2016 vp

Tulevaisuusvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2017

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2017 (E 123/2016 vp): Asia on saapunut tulevaisuusvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lähetystöneuvos Mika Kukkonen, ulkoasiainministeriö
- johtava asiantuntija Jonna Lehtinen-Salo, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja Teija Tiilikainen, Ulkopoliittinen instituutti
- johtaja Mika Lautanala, Innovaatiorahoituskeskus Tekes
- johtaja Markku Kivinen, Aleksanteri-Instituutti, Helsingin yliopisto
- professori Juhana Aunesluoma

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- puolustusministeriö
- valtiovarainministeriö Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma
- Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta
- erikoistutkija Tommi Koivula, Maanpuolustuskorkeakoulu
- Jean Monnet -professori Hanna Ojanen

VALTIONEUVOSTON SELVITYS / JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Valtioneuvosto vahvistaa Suomen vaikutusmahdollisuuksia kehittämällä Suomen EU-politiikan strategista suunnittelua vastaamaan entistä paremmin unionin ja erityisesti Euroopan komission aikatauluja.

Valmis
5.1

Keskeiset vaikuttamiskohteet vuonna 2017 ovat yhtäältä jatkumoa vuoden 2016 vaikuttamisstrategian painopisteille ja toisaalta heijastavat koko unionin tulevaisuuden kannalta keskeisiä kysymyksiä: muuttoliikettä, kasvua ja turvallisuutta.

Vaikuttamisstrategiassa käsiteltyjä yksityiskohtaisempia teemoja ovat muun muassa Britannian EU-ero, sisärajat, sisämarkkinat, koheesiopolitiikka, toimivat työmarkkinat, nuoret, talous- ja rahaliitto, rahoituskehys, Kreikan tilanne, kauppapolitiikka, pääomamarkkinaunioni, verotus, osaaminen, investoinnit, tutkimus ja innovaatiopolitiikka, digitalisaatio, kiertotalous, biotalous, energia, ilmasto, liikenne, maa- ja metsätalous, lähialueet, kehityspolitiikka ja arktinen politiikka.

Turvallisuuden osalta strategiassa tarkastellaan muun muassa terrorismin torjuntaa, EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittista globaalistrategiaa, hybridiuhkia, yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa sekä eurooppalaista puolustusyhteistyötä.

Läpileikkaavina prioriteetteina valtioneuvosto pitää yhteisten arvojen ja unionin yhtenäisyyden sekä sääntelyn toimivuuden edistämistä. Suomelle on tärkeää, että EU:n toimintakykyä vahvistetaan, jotta unioni kykenee tehokkaaseen päätöksentekoon jäsenvaltioiden ja kansalaisten etujen turvaamiseksi.

Britannian EU-eron seurauksena Suomi toimii neuvoston puheenjohtajana puoli vuotta ennakoitua aiemmin eli vuoden 2019 jälkipuoliskolla. Suomen kannalta erityisen merkityksellisiä vaikuttamiskohteita ovat Eurooppa-neuvoston tuolloin linjaama viiden vuoden strateginen ohjelma ja tulevan komission koko toimikauden painopisteet.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tulevaisuusvaliokunta keskittyy lausunnossaan:

— EU:n rooliin ja legitimiteettiin moninapaistuvassa ja moniarvoistuvassa maailmassa,
— EU:n sisäisen eheyden haasteisiin sekä
— EU:n sääntelyn kehittämiseen niin, että se tukee paremmin innovaatioita, kestävää työllistävää kasvua sekä työn ja talouden rakenteellista murrosta.

EU:n rooli ja legitimiteetti moninapaistuvassa ja moniarvoistuvassa maailmassa

Maailmanpolitiikan viimeaikaiset tapahtumat USA:ssa, Lähi-Idässä ja Venäjän lähialueilla sekä Aasian maiden painoarvon kasvu maailmanpolitiikassa ovat asettaneet EU:n uusiin kansainvälisiin rooleihin, joihin se ei itse ole pyrkinyt ja valmistautunut.

Lännen valta-asemaa on haastettu erilaisten valtakeskittymien toimesta samalla kun myös länsimaiden sisällä on meneillään paradigman muutos, jossa vallan kolmijako, oikeuslaitoksen ja markkinatalouden toiminta sekä median ja kansalaisyhteiskunnan vapaus ovat poliittisen keskustelun alla.

EU:n kansainvälinen toimintakyky edellyttää, että muut maat, kuten esimerkiksi Yhdysvallat, tunnustavat sen toimijuuden (legitimiteetin) ja antavat sille tukensa. EU:n uskottavuus edellyttää

myös jäsenmaiden yhtenäisyyttä muun muassa ulko-, turvallisuus- ja kauppapolitiikassa. Unionin roolin kyseenalaistaminen vastaavasti heikentää unionin toimintakykyä sekä ulkoisesti että sisäisesti.

Kauppapolitiikassa vaikuttamisstrategia nostaa esille erityisesti vapaakauppasopimuksen Kanadan kanssa, transatlanttisen kauppa- ja investointikumppanuussopimuksen (TTIP), EU-Japani-vapaakauppaneuvottelut, monenväliset WTO-neuvottelut ja kolmansien maiden kanssa tehtävät unionisopimukset.

Turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa Brexit tekee suuren loven EU:n sotilaallisiin resursseihin, mikä voi kuitenkin samaan aikaan myös motivoida jäsenmaita yhteisen turvallisuuspolitiikan ja puolustuskyvyn kehittämiseen. EU:n sisäiseen yhteistyöhön motivoi myös USA:n vaalien jälkeen käynnistynyt keskustelu Yhdysvaltain sitoutumisesta Natoon.

EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka aloitettiin kriisinhallinnasta. Viime vuosina merkitystään ovat nostaneet myös terrorismin torjunta, kyberuhkien torjuminen ja rajavalvonnan vahvistaminen, hybridiuhat sekä jopa puhtaasti sotilaalliset haasteet. EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimenpiteitä ovat operaatiot ja harjoitukset, puolustusteollisuuden ja sitä tukevan tutkimuksen kehittäminen, eriytyvä integraatio (pienen joukon johdolla edistyvä syvempi yhteistyö), taisteluosastojen käyttö sekä voimavarojen ja suorituskykyjen systemaattinen kehittäminen.

Venäjä ja USA ovat molemmat osoittaneet halua siirtyä monenkeskeisestä kansainvälisestä päätöksenteosta kahdenvälisiin suhteisiin. Tässä tilanteessa EU:n ulkosuhteiden hoitamisen legitimiteetti riippuu siitä, miten yhtenäisesti jäsenmaat haluavat esiintyä. Ja tähän puolestaan vaikuttaa se, miten yhtenäinen EU on sisäisesti.

Haasteet EU:n sisäiselle eheydelle

EU:n yhteinen arvopohja ja legitimiteetti on kyseenalaistettu myös EU:n sisällä Brexitissä sekä esimerkiksi Ranskan, Hollannin ja Saksan vaaliasetelmissa ja joissakin Itä-Euroopan maissa. Tulevaisuusvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kyse on toisaalta EU:n sisällä kasvavista ja unionia hajottavista jännitteistä, mutta samalla myös tarpeellisesta arvokeskustelusta, joka voi pitkällä aikajänteellä myös yhdistää ja vahvistaa EU:ta.

Eheyttä voidaan edistää muun muassa EU:n sisämarkkinoita ja kansalaisyhteiskuntaa kehittämällä. Asiantuntijat ovat monen eri lausunnon yhteydessä korostaneet tulevaisuusvaliokunnalle, ettei globaalissa taloudessa ole sisämarkkinoita. Parhaillaan käynnissä olevan globaalin protektionismin aallon vuoksi sisämarkkinoiden kehittäminen voi kuitenkin olla ajankohtaisempaa ja hyväksyttävämpää kuin ennen.

Valtioneuvoston EU vaikuttamisstrategian sekä myös tulevaisuusvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan sisämarkkinoiden kehittämisen haasteena on digitaalisten sisämarkkinoiden sekä yhteistyöverkostojen ja -alustojen (eurooppalaisen "innovaatiohiekkalaatikon") kehittäminen. Myös energia-alan, biotalouden, kiertotalouden, cleantechin sekä terveysteknologian ja lii-

kenneinnovaatioiden edistämisessä tarvitaan uudistuvaa sääntelyä ja monipuolista instrumenttivalikoimaa innovaatioiden, uuden liiketoiminnan ja EU:n sisämarkkinoiden edistämiseksi.

Kansalaisten luottamus yhteiskunnalliseen päätöksentekoon on demokratian perusedellytys. Ilman avointa ja osallistavaa vuoropuhelua päämäärät ja tavoitteet jäävät ylätason puheeksi ja kansalaisyhteiskunta vieraantuu yhteisistä arvoista. Eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan toiminnan kehittäminen edellyttää päätöksenteon avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta, yhdenvertaisia osallistumismahdollisuuksia, luotettavaa tietoa, vapaata mediaa sekä kansalaistoiminnan mahdollistamista ja aktiivista tukemista.

Asiantuntijoiden mukaan EU:n kansainvälinen toimijuus on syntynyt sisäisen kehittämisen sivutuotteena ilman, että sen luonteesta ja pääperiaatteista olisi koskaan käyty unionin laajuista poliittista keskustelua. Myös keskustelua EU:n sisäisestä integraatiosta on vältelty. Asiantuntijat puhuvat EU:n vaietuista kysymyksistä. Eri jäsenmailla voi siksi olla varsin erilaiset odotukset ja käsitykset EU:n roolista ja tehtävistä. Viime aikoina vaatimukset jäsenmaiden kansallisten etujen ensisijaisuudesta ovat voimistuneet. Joissakin EU:n jäsenmaissa koetaan epäluottamusta ylikansallista päätöksentekoa kohtaan. Riskinä on, että muut maat seuraavat Ison-Britannian Brexit-esimerkkiä. Tarve laajalle arvo- ja kansalaiskeskustelulle on kasvanut. EU:n suurin tulevaisuushaaste on EU-kansalaisten innostaminen mukaan EU:n kehittämiseen.

Suomen virallisena tavoitteena on keskitien EU, jossa edetään pragmaattisesti pienillä teoilla niissä konkreettisissa asioissa, joissa eteneminen on mahdollista ja Suomelle tärkeää. Tähän toimintamalliin liittyy myös ajatus eritahtisesta ja eriytyvästä integraatiosta, jossa ei tavoitella kaikkien jäsenmaiden samanmielisyyttä kaikesta, vaan etsitään asiakohtaisia kumppanuuksia eri jäsenmaiden kanssa.

Maaliskuun 2017 alussa julkistettu komission Valkoinen paperi tarjoaa perustan keskustella myös laajemmin EU:n tulevaisuudesta ja ominaispiirteistä. Valkoinen paperi sisältää viisi skenaariota EU:n tulevaisuudesta: 1) Jatketaan entiseen tapaan, 2) Sisämarkkinat etusijalle, 3) Halukkaat tekevät enemmän yhdessä, 4) Tehdään vähemmän mutta tehokkaammin ja 5) Tehdään paljon enemmän asioita yhdessä. Kaikkien skenaarioiden lähtökohtana on, että 27 jäsenvaltiota etenevät yhdessä unionina. Ison-Britannian Brexit-päätöksen jälkeen tätäkään oletusta ei enää voi pitää itsestäänselvyytenä. Integraatio ei enää menekään aina vain eteenpäin, vaan se voi mennä myös taaksepäin — eikä unioni enää aina vain laajene, vaan se voi myös supistua tai eriytyä.

EU:n sääntelyn kehittäminen niin, että se tukee paremmin innovaatioita, kestävää työllistävää kasvua sekä työn ja talouden rakenteellista murrosta

EU on saman taloudellissosiaalisen murroksen kourissa kuin Suomikin. Siksi myös EU-sääntelyn haasteena on tukea innovaatioita, jotka edistävät uusia liiketoimintamalleja, kestävää työllistävää kasvua ja EU:n kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla. Kriittiseen regulaatioon kuuluvat asiantuntijoiden mukaan esimerkiksi innovaatioita suosivat valtiontukisäännöt, innovatiiviset julkiset hankinnat, suurten tietoaineistojen hyödyntämisedellytysten parantaminen (avoin data ja big data), joukkorahoituksen sekä jakamis- ja alustatalouden edistäminen ja parhaiden pk-yritysten kasvua ja globaalia skaalausta helpottavat ratkaisut. Myös kokeilut ja pilotointi ovat innovaatiotoiminnassa entistä tärkeämmässä roolissa.

EU:n tutkimus- ja innovaatiopolitiikassa on jo toteutettukin erilaisia kokeiluja, kuten esimerkiksi edelläkävijämarkkina-aloite, innovointisopimukset ja innovaatiokumppanuudet. Parhaillaan selvitetään, voiko eurooppalainen start up -oleskelulupajärjestelmä tuoda lisäarvoa EU:n tasolla. Suotuisa sääntely-ympäristö on keskeinen edellytys yksityisten investointien houkuttelemiseksi Euroopassa.

Komission maaliskuussa 2017 julkaiseman Valkoisen kirjan ja vuoden 2017 lopussa julkaistavan Rooman asiakirjan vuoksi käynnistymässä on laaja arvokeskustelu EU:n roolista ja tulevaisuudesta. Tässä tilanteessa ei tulevaisuusvaliokunnan mielestä riitä, että Suomi linjaa tavoitteekseen keskitien EU:n. Suomen on monimutkaisessa ja epävarmassa tilanteessa varauduttava vaihtoehtoisiin tulevaisuuksiin. Siksi tulevaisuusvaliokunta ehdottaa, että valtioneuvosto sisällyttäisi vaikuttamisstrategiaan vaihtoehtoisia skenaarioita, joissa kuvataan Suomen toimenpiteet kaikissa Valkoisen kirjan sisältämissä EU-skenaarioissa. Tarvittavat toimenpiteet Suomen etujen ajamisessa voivat olla varsin erilaisia riippuen siitä, mihin suuntaan EU kehittyy.

Jos Suomen tavoitteena on pienten pragmaattisten edistysaskelten ja eriytyvän integraation EU, niin toimenpiteet tämän tavoitteen edistämiseksi on tulevaisuusvaliokunnan mielestä määriteltävä yksityiskohtaisemmin. Moninapaistuvassa globaalissa toimintaympäristössä ja moniarvoistuvassa Euroopassa keskitie eli nykyisen tilanteen pysyminen ennallaan ei välttämättä ole todennäköisin ja automaattisesti toteutuva vaihtoehto. EU:n keskitiellä pitäminen edellyttää aktiivisia toimia, joita Suomi voi painottaa puheenjohtajakaudellaan.

EU:n ulkosuhteiden näkökulmasta tärkeää on jäsenmaiden yhtenäisyys ulko-, turvallisuus- ja kauppapolitiikassa. Keskeisiä toimenpiteitä ovat energiaunioni, kauppasopimukset sekä yhteistyön syventäminen puolustusyhteistyössä, sisäisessä turvallisuudessa ja ulkorajojen valvonnassa. Eriytyvä integraatio toimii eheyttävästi silloin, kun se on avointa ja toteutuu komission puitteissa. Suomelle tärkeitä ovat varsinkin pohjoismaiset kumppanuudet eriytyvässä integraatiossa.

Yksittäisenä hajottavana ja hidastavana tekijänä tulevaisuusvaliokunta mainitsee EU:n ja Venäjän väliset suhteet, joita hankaloittavat muun muassa Ukrainan ja Syyrian tapahtumat. Näissä konflikteissa on tulevaisuusvaliokunnan mielestä etsittävä aktiivisesti osapuolia velvoittavia toimintamalleja tilanteen ratkaisemiseksi. Lähtökohtana voidaan hyödyntää Euroopan yhteistyö- ja turvallisuusjärjestön (ETYJ) valmiita konfliktien ehkäisyn ja kriisinhallinnan hoitoon kehitettyjä rakenteita ja toimintatapoja.

EU:n sisäisen taloudellissosiaalisen eheyden kannalta on tulevaisuusvaliokunnan mielestä tärkeää kehittää digitaalisia sisämarkkinoita, yhteiseurooppalaisia innovaatio-, kokeilu- ja kehittämisalustoja, julkisia innovatiivisia hankintoja sekä kansalaisyhteiskuntaa.

Innovaatioita voidaan edistää sääntelyllä, joka asettaa yhteisiä tavoitteita ja vähimmäisvaatimuksia ja jättää vapauksia toteutustavoille.

Kansalaisyhteiskuntaa voi kehittää esimerkiksi Open Government Partnership -kumppanuushanketta laajentamalla ja syventämällä. Kansalaisten entistä syvällisempi osallistaminen parantaa myös EU-sääntelyn laatua ja vaikuttavuutta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Tulevaisuusvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 10.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Thomas Blomqvist r
varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Mikko Alatalo kesk
jäsen Harri Jaskari kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Pentti Oinonen ps
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Tuomo Puumala kesk
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Sari Tanus kd
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Ulla Parviainen kesk

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Olli Hietanen
pysyvä asiantuntija Sari Söderlund