Valiokunnan lausunto UaVL 2/2017 vp─ E 123/2016 vp

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2017

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- Suomen pysyvä edustaja EU:ssa, suurlähettiläs Pilvi-Sisko Vierros-Villeneuve
- yksikönpäällikkö Antti Kaski, ulkoasiainministeriö
- Jean Monnet -professori Hanna Ojanen
- professori Jukka Snell, Turun yliopisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Jean Monnet -professori Hanna Ojanen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Johdanto

Valtioneuvosto on kehittänyt Suomen EU-politiikan strategista suunnittelua vastaamaan entistä paremmin unionin ja erityisesti Euroopan komission aikatauluja korvaamalla aiemmat kerran vaalikaudessa laaditut EU-selonteot vuosittaisilla vaikuttamisstrategioilla. Tavoitteena on ollut Suomen vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen unionissa.

Valtioneuvostossa nyt toista kertaa laadittu vuositason EU-vaikuttamisstrategia keskittyy nimensä mukaisesti vuonna 2017 edessä oleviin linjauksiin ja päätöksiin. Aiheet vastaavat hyvin komission työohjelmaa vuodelle 2017. Strategia on suurelta osin lista yksittäisistä kannoista ja toimenpiteistä vuodelle 2017 — ja on tässä mielessä luonteeltaan enemminkin vaikuttamisohjelma kuin ylätason strategia — mutta kokonaisuudesta nousee Suomen päätavoitteeksi yhtenäinen, toimintakykyinen ja tuloksia tuottava EU.

Valmis
5.1

Ulkoasiainvaliokunta keskittyy tässä lausunnossa Euroopan unionin tilaan kohdistuviin haasteisiin ja EU:n yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan. Valiokunta on lausunut kattavasti monista EU-vaikuttamisstrategiaan sisältyvistä Suomen painopisteistä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta loppuvuodesta 2016 antamassaan mietinnössä (UaVM 9/ 2016). Valiokunta myös käsittelee useampia vaikuttamisstrategiaan nostettuja Suomen painopisteitä omina asiakohtinaan.

Euroopan unionin nykytila

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy EU-vaikuttamisstrategian päätavoitteen — yhtenäinen, toimintakykyinen ja tuloksia tuottava EU-tärkeyteen.

Unionin yhtenäisyyden edistäminen on erityisen tärkeää nyt, kun Euroopan unioni on tähänastisen historiansa kenties vaikeimmassa tilanteessa muun muassa työttömyyden ja eriarvoistumisen, maahanmuuttoon liittyvien sisäisten ristiriitojen, paikoin hitaan talouskehityksen, sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien sekä äärinationalististen, rasististen ja EU-jäsenyyden kyseenalaistavien voimien johdosta.

Valiokunta toistaa ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon käsittelyn yhteydessä esittämänsä vakavan huolen siitä, että sitoutuminen EU:n yhteiseen arvopohjaan, joka perustuu ihmisarvoon, tasa-arvoon, vapauteen, demokratiaan ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, on eräissä jäsenmaissa heikentynyt (UaVM 9/2016 vp). Yhteisen arvopohjan ja yhtenäisyyden säilyttäminen näyttää olevan yhä vaikeampaa kaikkia unionin jäsenmaita koskevissa tärkeissä kysymyksissä.

Tätä taustaa vasten valiokunnan mielestä vaikuttamisstrategiaan olisi tullut sisällyttää arvio EU:n koheesiosta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Euroopan unioni on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisin toimintaympäristö, ja sen koheesio ja toimintakyky ovat Suomelle olennaisia tekijöitä, joita olisi tullut arvioida. EU-vaikuttamisstrategiassa olisi valiokunnan mielestä tullut myös konkreettisemmin linjata Suomen toimintaa unionin yhtenäisyyden lujittamiseksi. Nyt se jää operationalisoimatta. EU:n yhtenäisyyden analysointi ja toimet, joilla sitä edistetään, ovat edelleen tärkeitä, koska on mahdollista, että yhtenäisyyttä koettelevat tekijät vahvistuvat entisestään. Muun muassa vuoden 2017 vaalit Alankomaissa, Ranskassa ja Saksassa edellyttävät tarkkaa seurantaa tästä näkökulmasta.

Unionin yhtenäisyyden osalta ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomion myös eritahtiseen in-tegraatioon, johon kohdistuu tällä hetkellä aiempaa suurempaa kiinnostusta unionin sisällä. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomen EU-vaikuttamisessa huomioidaan tähän ilmiöön liittyvät hyvät ja huonot puolet Suomen tavoitteita ajatellen. Eritahtisen integraation ilmiöitä on arvioitava tilannekohtaisesti ja käytännönläheisesti hakien sellaisia ratkaisuja, etteivät toimivien instituutioiden ja unionin päätöksenteon rakenteet rapaudu ja ettei ilmiö johda unionin hajautumiseen.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä on tärkeää, että EU:n yhteisen arvopohjan ja yhtenäisyyden säilyttämiseksi myös EU:n hyväksyttävyyteen kansalaisten keskuudessa kiinnitetään jatkuvasti huomiota. EU:n näkeminen pelkästään valtioiden välisen yhteistyön toimintakenttänä voi johtaa siihen, että unohdetaan unionin kansalaisten hyväksynnän olevan sen elinehto. Valiokunta korostaa, että hyväksyttävyyttä tulee aktiivisesti edistää muun muassa parantamalla kommunikaatiota

kansalaisten suuntaan ja lisäämällä EU-tietämystä sekä tekemällä tarvittavia korjauksia unionin toimintatapoihin.

Vaikuttamisstrategiassa huomioidaan Britannian EU-ero horisontaalisena teemana, joka vaikuttaa kaikilla unionin toiminnan sektoreilla ja joka merkitsee muutoksia niin unionin sisäiseen kehitykseen kuin sen ulkoiseenkin asemaan. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy tähän näkemykseen ja toistaa ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta antamassaan mietinnössä esittämänsä arvion, että eroneuvotteluista on odotettavissa vaikeat. Valiokunta korostaa, että Iso-Britannia on jatkossakin tärkeä taloudellinen, poliittinen ja sotilaallinen eurooppalainen toimija eikä sen eristäytyminen olisi kenenkään etu. Suomen kannalta Iso-Britannia on ollut EU:ssa usein tärkeä yhteistyökumppani, ja valiokunnan mielestä on Suomen etu, että Britannian kanssa neuvotellaan sellainen sopimus, joka mahdollistaa monipuolisen yhteistyön jatkamisen myös tulevaisuudessa ja vastaa tasapainoisesti EU-jäsenmaiden etuja. Valiokunnan mielestä Suomen on alkavissa Brexit-neuvotteluissa vaalittava EU:n yhtenäisyyttä.

Ulkoasiainvaliokunta painottaa, että vaikuttamisstrategian toimeenpanon seurannassa ja toteutuksessa tulee huomioida EU:n sisäisten muutosvoimien ohella kansainvälisen toimintaympäristön muutos. Globaali muutos saattaa asettaa EU:n uusien tosiasioiden eteen, joihin sen tulee reagoida, ja vastaavasti EU:n kehitys taas vaikuttaa siihen, mitä asioita Suomen pitää EU:ssa edistää ja millä tavoin. Tästä näkökulmasta on seurattava muun muassa EU:lle tärkeän transatlanttisen suhteen muokkautumista presidentti Trumpin käytännön ulkopolitiikan ja Yhdysvaltain uuden hallinnon vakiintumisen myötä. Valiokunta korostaa, että muutostrendejä ja mahdollisia kehityskulkuja tulee ennakoida ja Suomen EU-strategiaa tarvittaessa päivittää kehityksen mukaisesti.Vastikään julkaistussa valkoisessa kirjassa Euroopan tulevaisuudesta komissio pyrkii osaltaan kartoittamaan seuraavan vuosikymmenen muutosvoimia esitellen joukon skenaarioita siitä, miten Eurooppa voisi kehittyä vuoteen 2025 mennessä.

Kauppapolitiikan osalta valiokunta pitää tärkeänä, että EU turvaa yhteisen vapaakauppaan perustuvan kauppapolitiikan jatkumisen ja torjuu protektionismin leviämisen.

Valiokunta kiinnittää huomiota epävakauteen EU:n lähialueilla ja pitää hyvänä, että vaikuttamisstrategian painopisteiksi on nostettu sekä Itäisen kumppanuuden politiikka painottaen maiden demokratia- ja oikeusvaltiokehitystä että EU:n toiminta eteläisen lähialueensa vakauttamiseksi. Valiokunta korostaa, että Turkin tilannetta on seurattava tarkasti ja varmistettava, että yhteistyötä maan kanssa jatketaan tehdyistä sitoumuksista molemminpuolisesti kiinni pitäen. EU-Venäjä-suhteiden osalta valiokunta huomioi tyytyväisyydellä asiantuntijakuulemisissa esitetyn arvion EU:n yhtenäisyyden vahvistumisesta suhteessa Venäjään. Samalla valiokunta korostaa EU-linjausten mukaisen valikoivan vuoropuhelun ja yhteistyön tärkeyttä Venäjän kanssa muun muassa ympäristöyhteistyön ja investointien turvaamiseksi.

Ulkoasiainvaliokunta korosti tarvetta punnittuun ja kokonaisvaltaiseen arvioon kansainvälisen toimintaympäristön odotettavissa olevasta kehityksestä jo ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon käsittelyn yhteydessä loppuvuodesta 2016. Valiokunta edellytti pääministeri Sipilältä kevätistuntokaudella 2017 tiedonantoa kansainvälisen toimintaympäristön muutoksista mukaan lukien Euroopan ja erityisesti EU:n muutosvoimien tarkastelu (UaVM 9/2016 vp). Valiokunta kat-

soo, että tähän yhteyteen tulee sisällyttää myös analyysi EU:n koheesiosta ja siihen vaikuttavista tekijöistä.

Lisäksi valiokunta painottaa Suomen pitkän tähtäimen EU-politiikasta ja linjauksista huolehtimisen tärkeyttä jatkossakin. EU-vaikuttamisstrategiassa valittu vuoden aikajänne on lyhyt jakso, ja valiokunta korostaa, että tarvittaessa valtioneuvosto voi jatkossakin antaa EU-vaikuttamisesta eduskunnalle selonteon pitkäjänteisyyden varmistamiseksi.

EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja jäsenvaltioiden puolustusyhteistyön edistäminen on nostettu EU-vaikuttamisstrategian yhdeksi keskeiseksi osa-alueeksi. Unionin keskeisenä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ohjaavana asiakirjana toimii kesäkuussa 2016 julkistettu unionin uusi ns. globaalistrategia (Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe). Turvallisuus- ja puolustuskysymysten osalta globaalistrategiann lähtökohtana on, että eurooppalaisten tulee kantaa suurempi vastuu omasta turvallisuudestaan ja olla kykenevämpiä suojelemaan itseään ulkoisia uhkia vastaan ja vaikuttaa tehokkaasti konfliktien ennaltaehkäisyyn. Globaalistrategian toimeenpanossa valiokunta korostaa myös EU:n kehityspolitiikan ja Agenda 2030:n mukaisten toimien merkittävyyttä konfliktien ennalta ehkäisemiseksi.

EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) ja puolustusyhteistyön vahvistaminen on osa unionin globaalistrategian toimeenpanoa. YTPP:n kehittämisessä on parhaillaan meneillään aktiivinen vaihe, kun joulukuussa 2016 Eurooppa-neuvostossa hyväksyttyä agendaa yhteistyön kehittämiseksi ollaan toimeenpanemassa. Eurooppa-neuvostossa sovittujen linjausten mukaisesti vuoden 2017 aikana panostetaan muun muassa kriisinhallintaoperaatioiden suunnitteluja johtokyvyn kehittämiseen, pysyvän rakenteellisen yhteistyön edistämiseen sekä puolustusyhteistyön systematisointiin.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa Suomen aktiivisen osallistumisen tärkeyttä EU:n puolustusyhteistyön kehittämiseen, jotta unioni ja sen jäsenvaltiot pystyvät Lissabonin sopimuksen mahdollistamalla tavalla paremmin vastaamaan EU:n ja jäsenmaiden kohtaamiin tulevaisuuden turvallisuustarpeisiin ja edistämään vakautta EU:n lähiympäristössä ja laajemmin. Ennakoiva vaikuttaminen korkean edustajan ja komission tekemiin ehdotuksiin sekä omien avauksien hahmottaminen ovat parhaita tapoja vaikuttaa kehitykseen Suomen haluamaan suuntaan.

Valiokunta katsoo pysyvän rakenteellisen yhteistyön olevan väline, jolla voidaan edistää EU:n puolustusyhteistyön tiivistämistä suorituskyky-yhteistyön osalta. Alustavien suunnitelmien mukaan rakenneyhteistyölle asetettaisiin kaikkien osallistuvien maiden yhteisiä tavoitteita, minkä lisäksi se koostuisi "moduuleista", joissa osallistujajoukko voi aihekohtaisesti vaihdella. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi kartoittaa hyvissä ajoin itselleen sopivia rakenneyhteistyön sektoreita ja yhteistyöstä kiinnostuneita maita. Valiokunta myös painottaa, että kaikilla mailla, jotka täyttävät asetetut kriteerit, tulee olla mahdollisuus osallistua rakenteelliseen yhteistyöhön siten, että uusia pysyviä jakolinjoja ei unionin sisälle syntyisi.

Pysyvän rakenteellisen yhteistyön lisäksi muita varteenotettavia mekanismeja puolustusyhteistyön edistämiseksi EU:ssa ovat puolustuksen vuosittaiset arviointikeskustelut sekä unionin puo-

lustusrahaston perustaminen. Ulkoasiainvaliokunta katsoo arviointikeskustelujen tarjoavan hyvän työkalun EU:n puolustusyhteistyön systematisoimiseksi. EU-rahoituksen laajempi hyödyntäminen puolustussektorille perustettavan rahaston kautta on niin ikään tervetullut kehityssuunta. Valiokunta korostaa Suomen suorituskykytarpeiden rahoituksen huomioimista hankkeen edetessä.

Puolustukseen ja turvallisuuteen liittyen valiokunta korostaa lisäksi Ison-Britannian roolin huomioimista tulevaisuudessakin Brexitistä huolimatta. Iso-Britannia on Ranskan ohella ollut toinen EU:n johtavista poliittis-sotilaallisista toimijoista, ja valiokunnan mielestä on tärkeää, että EU on myös jatkossa omalta puoleltaan valmis läheiseen yhteistyöhön puolustus- ja turvallisuusasioissa Ison-Britannian kanssa.

Aikataulutus

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että jatkossa tulevien vuosien vaikuttamisstrategiat valmistellaan ja tuodaan eduskuntakäsittelyyn edellisen vuoden lopulla, jotta sovittujen painopisteiden mukainen vaikuttamistyö saadaan käyntiin oikea-aikaisesti vuoden alussa ja eduskunta ehtii käsitellä strategiaa ennen sitä.

Erityisen tärkeää valmistautuminen ja Suomen kantojen määrittely hyvissä ajoin ovat Suomen tulevaa EU-puheenjohtajakautta silmällä pitäen. Suomen vuoden 2019 jälkipuoliskolle ajoittuva puheenjohtajakausi osuu tilanteeseen, jossa tulevat ratkaistaviksi muun muassa seuraavat EU:n tulevaa toimintaa määrittävät tärkeät kokonaisuudet: unionin keskeisten instituutioiden tärkeät henkilövalinnat, Euroopan parlamentin vaalien jälkeen uuden komission nimittäminen, Eurooppa-neuvoston viiden vuoden strategisesta ohjelmasta päättäminen, tulevan komission toimikauden painopisteiden linjaaminen sekä tulevien vuosien rahoituskehyksistä neuvotteleminen. Myös Britannian eroprosessin loppuun saattaminen voi ajoittua Suomen puheenjohtajakaudelle.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ulkoasiainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 15.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Matti Vanhanen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Tiina Elovaara ps
jäsen Pekka Haavisto vihr

jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Antti Rinne sd
jäsen Veera Ruoho ps
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Alexander Stubb kok
jäsen Lenita Toivakka kok
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Jutta Urpilainen sd
jäsen Stefan Wallin r
varajäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tiina Larvala

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Ratkaisu EU:n yhtenäisyyteen ei ole puolustusyhteistyön syventämisessä. EU:n puolustusyhteistyön pitää perustua lähinnä kustannussäästöjen hakemiseen hankinnoissa. Materiaaliyhteistyö tai muut yhteistyömuodot eivät saa johtaa puolustusmenojen kokonaistason nousuun eivätkä kansallisen harkintavallan kaventumiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 15.03.2017

Paavo Arhinmäki vas