

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (VNS 6/2016 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty hallintovaliokuntaan, puolustusvaliokuntaan ja tulevaisuusvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- hallintovaliokunta HaVL 40/2016 vp
- puolustusvaliokunta PuVL 7/2016 vp
- tulevaisuusvaliokunta TuVL 6/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- pääministeri Juha Sipilä
- ulkoasiainministeri Timo Soini, ulkoasiainministeriö
- ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Kai Mykkänen, ulkoasiainministeriö
- sisäministeri Paula Risikko, sisäministeriö
- puolustusministeri Jussi Niinistö, puolustusministeriö
- valtiovarainministeri Petteri Orpo, valtiovarainministeriö
- valtiosihteeri Paula Lehtomäki, valtioneuvoston kanslia
- erityisavustaja Anna-Kaisa Heikkinen, valtioneuvoston kanslia
- alivaltiosihteeri Anne Sipiläinen, ulkoasiainministeriö
- osastopäällikkö Kimmo Lähdevirta, ulkoasiainministeriö
- osastopäällikkö Jukka Salovaara, ulkoasiainministeriö
- osastopäällikkö Jarno Syrjälä, ulkoasiainministeriö
- johtava asiantuntija, suurlähettiläs Hannu Himanen, ulkoasiainministeriö
- johtava asiantuntija, suurlähettiläs Marja Lehto, ulkoasiainministeriö
- arktinen suurlähettiläs Aleksi Härkönen, ulkoasiainministeriö
- yksikön päällikkö Sari Lehtiranta, ulkoasiainministeriö
- suurlähettiläs Piritta Asunmaa, ulkoasiainministeriö
- kansliapäällikkö Päivi Nerg, sisäministeriö
- kansliapäällikkö Jukka Juusti, puolustusministeriö

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

- osastopäällikkö, ylijohtaja Janne Kuusela, puolustusministeriö
- yksikön johtaja Otto Saxén, puolustusministeriö
- ministerin sotilasneuvonantaja, kommodori Rami Peltonen, puolustusministeriö
- puolustusvoimain komentaja, kenraali Jarmo Lindberg, Puolustusvoimat
- erityisavustaja Ville Valkonen, valtiovarainministeriö
- päällikkö, poliisineuvos Antti Pelttari, suojelupoliisi
- poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen, Poliisihallitus
- päällikkö, kenraaliluutnantti Jaakko Kaukanen, Rajavartiolaitos
- johtaja Teija Tiilikainen, Ulkopoliittinen instituutti
- vanhempi tutkija Kristi Raik, Ulkopoliittinen instituutti
- johtaja Markku Kivinen, Aleksanteri-Instituutti, Helsingin yliopisto
- tutkijatohtori, VTT Hanna Smith, Aleksanteri-Instituutti, Helsingin yliopisto
- dosentti Pertti Multanen, Helsingin yliopisto
- professori Tuomas Forsberg, Tampereen yliopisto
- professori Christer Pursiainen, Norjan arktinen yliopisto, UiT
- ohjelmajohtaja Ville Brummer, Crisis Management Initiative
- toiminnanjohtaja Jouni Hemberg, Kirkon Ulkomaanapu
- sihteeristön päällikkö Aaro Rytönen, Kirkon Ulkomaanapu
- vaikuttamistyön päällikkö Katri Suomi, Kirkon Ulkomaanapu
- ministeri Jaakko Itoniemi
- suurlähettiläs René Nyberg
- valtiotieteen tohtori Alpo Rusi
- suurlähettiläs Heikki Talvitie
- valtiotieteen tohtori Pekka Visuri
- yhteiskuntatieteiden tohtori Risto Volanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Tuomas Forsberg, Tampereen yliopisto
- Greenpeace Nordic
- Kehitys yhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys - Kehys ry
- Kepa ry
- Kirkon Ulkomaanapu
- Laajan turvallisuuden verkosto WISE
- Suomen Punainen Risti
- Suomen Rauhanliitto ry
- Suomen Sadankomitea ry
- Suomen YK-liitto
- ministeri Jaakko Itoniemi
- suurlähettiläs René Nyberg
- valtiotieteen tohtori Alpo Rusi

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleisarvio selonteosta

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

Selontekojen merkitys

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selontekomenettelystä (1995, 1997, 2001, 2004, 2009, 2013 ja 2016) on tullut Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keskeinen ohjausväline. Menettelyn toinen tärkeä tarkoitus on ollut laajan parlamentaarisen tuen varmistaminen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjauksille. Eduskunta on osallistunut selontekojen valmisteluun parlamentaaristen seurantaryhmien (2004, 2009, 2016) ja parlamentaarisen kontaktiryhmän (2012) toiminnan kautta. Selontekojen eduskuntakäsittely on osaltaan edistänyt turvallisuus- ja puolustuspoliittisista linjauksista käytävää avointa yhteiskunnallista keskustelua.

Pääministeri Sipilän hallitus laati kaikkiaan neljä selonteon tasoista kokonaisturvallisuuteen kytkeytyvää ohjausasiakirjaa. Yhteiskunnan turvallisuuden strategian päivityksen on puolestaan tarkoitus valmistua vuonna 2017. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon sijaan hallitus laatii käsiteltävänä olevan ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon lisäksi puolustuspoliittisen selonteon, joka annettaneen eduskunnalle syysistuntokauden 2016 aikana. Lisäksi hallitus on jo antanut eduskunnalle selonteot Suomen kehityspolitiikasta (VNS 1/2016 vp) ja sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016 vp). Ulkoasiainvaliokunta esitti hallituksen kehityspolitiikkaa koskevat kannanotonsa mietinnössään UaVM 3/2016 vp. Valiokunta kuitenkin toteaa myös tässä yhteydessä, että kehityspolitiikka on tärkeä osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Johdantonsa mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ohjaamisen perusta. Selonteossa arvioidaan Suomen turvallisuusympäristöä ja sen muutostekijöitä ja esitetään Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeiset painopisteet ja tavoitteet. Puolustuselonteon tavoitteena on määritellä puolustuspoliittiset linjaukset puolustuskyvyn ylläpidolle, kehittämiselle ja käytölle. Hallituskaudella päätetään merivoimien taistelualuskaluston suorituskyvyn korvaamisesta ja käynnistetään Hornet-kaluston suorituskyvyn korvaamiseen tähtäävät toimet. Ulkoasiainvaliokunta tulee arvioimaan näitä strategisia hankkeita puolustuspoliittista selontekoa koskevassa lausunnossaan kevätistuntokaudella 2017.

Ulkoasiainvaliokunta on kiinnittänyt aikaisemmissa turvallisuus- ja puolustuspoliittisia selontekoja koskevissa mietinnöissään huomiota siihen, että omaksutun laajan turvallisuuskäsityksen johdosta selontekojen tulisi ohjata kaikkien turvallisuuden alalla toimivien hallinnonalojen kehittämistä (UaVM 5/2009 vp, UaVM 1/2013 vp). Eduskunta hyväksyi vuoden 2012 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon johdosta kannanoton, jossa edellytettiin, että selonteosta kehitetään kokonaisvaltainen turvallisuusstrategia, joka ohjaa tasapainoisesti kaikkia turvallisuuden alalla toimivia hallinnonaloja ja niiden voimavarojen kehittämistä. Eduskunta edellytti kannanotossaan myös, että seuraavan selonteon valmistelua tukemaan asetetaan selkeään toimeksiantoon perustuva laajapohjainen parlamentaarinen seurantaryhmä. (EK 6/2013 vp) Kannanoton mukainen seurantaryhmä asetettiin eduskunnan puhemiesneuvoston päätöksellä 12.11.2015.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei käsiteltävänä olevassa selonteossa käytetä laajan turvallisuuden käsitettä, vaikka hallitus ohjelmansa mukaan vahvistaa kokonaisturvallisuusajattelua kansallisesti. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä ns. Hallbergin komitean varautumista ja kokonaisturvallisuutta koskeneen mietinnön pohjalta laadittuun vuodelta 2012 peräisin olevaan valtioneuvoston kokonaisturvallisuutta koskevaan periaatepäätökseen, jonka mukaan turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen käytäntöä jatketaan laajan turvallisuuskäsityk-

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

sen pohjalta. Valiokunnan mielestä ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon johdonmukaisuus olisi vahvistunut, mikäli selonteko olisi selkeämmin ankkuroitu laajaan turvallisuuskäsitykseen nojaavaan kokonaisturvallisuuden käsitteeseen.

Ulkoasiainvaliokunta on aikaisempien turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen käsitteilyn yhteydessä kiinnittänyt huomiota selontekojen valmisteluprosessin yhteismitattomuuteen. Selontekojen laatimisen johtovastuu esimerkiksi on vaihdellut ulkoasiainministeriön, puolustusministeriön ja valtioneuvoston kanslian kesken. Valiokunta on aiemmin todennut, että jäntevämpi ja koordinoitumpi valmistelu edellyttäisi laajempaa sektoriministeriöiden rajat ylittävää valmistelua, jolle tulisi luoda myös riittävät resurssit (UaVM 5/2009 vp). Valtioneuvoston kokonaisturvallisuutta koskevan periaatepäätöksen linjaus oli samankaltainen. Sen mukaan turvallisuus ja puolustuspoliittinen selonteko toimii perustana muiden ohjausasiakirjojen laatimiselle selkiytäten niiden keskinäisiä suhteita.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että nyt valittu usean selonteon malli ei ole ongelmaton vuoden 2012 kokonaisturvallisuutta koskevan periaatepäätöksen asettaman kattavan ja laaja-alaisen kokonaisturvallisuuden linjauksen tavoitteen kannalta. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että yhteiskunnan toiminnan turvaaminen ja kokonaisturvallisuus ovat sisältyneet teemoina vuosien 2001, 2004, 2009 ja 2012 turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin selontekoihin. Valiokunnan mielestä turvallisuusympäristön ja uhkakuvien muuttuessa korostuu tarve tarkastella turvallisuutta kokonaisvaltaisesti. Valiokunta pitää tässä suhteessa tärkeänä, että analyysi turvallisuusympäristöstä ja sen muutoksista on kaikille selonteoille yhteinen sekä realistinen ja tasapainoinen. Valiokunta toteaa, että kokonaisturvallisuusajattelun puitteissa olisi perusteltua pyrkiä tilanteeseen, jossa strategisten ja alemman asteisten ohjausasiakirjojen muodostama kokonaisuus on mahdollisimman yksinkertainen ja selkeä. Valiokunta toteaa myös, että halutun poliittisen ohjausvaikutuksen toteutuminen edellyttää usean selonteon mallissa poikkihallinnollisen valmistelun huolellista koordinoitua ja seurantaa.

Euroopan unionin globaalistrategia

Euroopan unionin uusi ns. globaalistrategia (Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe) julkistettiin kesäkuussa 2016 tilanteessa, jossa Ison-Britannian kansanäänestys oli tuottanut unionista irtautumista tarkoittavan päätöksen. Strategiassa todetaan unionin olevan uhattuna sisäisten ja ulkoisten tekijöiden yhteisvaikutuksesta johtuen ja peräänkuulutetaan yhteistä visiota ja toimintaa unionin vahvistamiseksi. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy tähän arvioon ja kiinnittää huomiota siihen, että poliittinen kehitys joissakin jäsenmaissa on kulkenut unionin arvopohjan kannalta arveluttavaan suuntaan. Komissio on siten joutunut puuttumaan Puolan ja Unkarin kielteiseen kehitykseen. Yhteisen arvopohjan ja yhtenäisyyden säilyttäminen tärkeissä, kaikkia unionin jäsenmaita koskevissa kysymyksissä näyttää olevan yhä vaikeampaa.

Globaalistrategia on vahvasti turvallisuuspainotteinen. Siinä määritellään EU:n ulkoisen toiminnan painopisteiksi unionin turvallisuus (the Security of our Union), unionin itäisten ja eteläisten naapurien yhteiskunnallinen resilienssi (State and Societal Resilience to our East and South), kokonaisvaltainen ote konflikteihin (An Integrated Approach to Conflicts), alueellisen yhteistyön edistäminen (Cooperative Regional Orders) ja globaalihallinnan kehittäminen (Global Governance for the 21st Century). Globaalistrategian lähtökohtana on ajatus, jonka mukaan unionin tulee

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

vastata kansainvälisen toimintaympäristön monimutkaistumiseen yhtenäisenä vastuullisuuttaan ja kumppanuuksiaan painottaen. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä jatkossa globaalistrategiaa tulisi kehittää ottamaan paremmin huomioon myös kestävään kehitykseen ja kehityspolitiikkaan liittyvät kysymykset.

Turvallisuus- ja puolustuskysymysten osalta globaalistrategian lähtökohtana on, että eurooppalaisten tulee kantaa suurempi vastuu omasta turvallisuudestaan ja olla kykenevämpiä suojelemaan itseään ulkoisia uhkia vastaan. Strategiassa hahmotetaan EU:n ja Naton suhde selkeästi; Nato säilyy useimpien EU:n jäsenmaiden kollektiivisen puolustuksen kehyksenä, jonka kanssa EU:n tulee syventää yhteistyötä kummankin järjestön itsenäisyys lähtökohtana. Puolustuspoliittikka ja puolustusmenot säilyvät kansallisen toimivallan piirissä, mutta puolustuksen alalla lisääntyvän yhteistyön arvioidaan strategiassa lisäävän yhteensopivuutta, tehokkuutta ja jäsenmaiden keskinäistä luottamusta. Kiteyttäen puolustusyhteistyön syventämisen arvioidaan tehostavan puolustukseen osoitettujen voimavarojen tuottoa ja luovan perusteita terveellä pohjalla olevalle transatlanttiselle yhteistyölle Yhdysvaltojen kanssa.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman tiedon mukaan Suomen tavoitteet globaalistrategian sisällön osalta toteutuivat kohtuullisen hyvin. Valiokunnan mielestä unionin ulkoista toimintaa ohjaavan strategian ohjausvaikutus tulisi soveltuvin osin ottaa huomioon myös jäsenmaiden tasolla huolimatta siitä, että turvallisuus- ja puolustuspoliittikka on hallitustenvälistä toimintaa. Muuten globaalistrategian otsikkotason tavoite "Jaettu visio, yhteinen toiminta: Vahvempi Eurooppa" jää saavuttamatta.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että EU:n globaalistrategiaan on sisällytetty tietokartanomainen näkemys strategian toimeenpanosta ja seurannasta sekä strategian päivittämisestä. Toteutuessaan näkemys muuttuisi EU-tason ohjausprosessiksi ja mahdollisesti osaltaan lisäksi unionin ulkoisen toiminnan yhtenäisyyttä, mikäli jäsenmaat jalkauttavat EU-tason strategian ohjauksen omiin kansallisiin turvallisuusstrategioihinsa. Tällä perusteella valiokunta toteaa pitävänsä tarpeellisena, että ulko- ja turvallisuuspoliittisten selonteiden valmistelu sovitetaan jatkossa mahdollisuuksien mukaan yhteen EU:n globaalistrategian päivitysten kanssa ottaen kuitenkin huomioon se, että valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiset selonteot on luontevinta ajoittaa hallituskauden alkuun.

Parlamentaarinen seuranta

Eduskunnan puhemiesneuvosto asetti marraskuussa 2015 ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon sekä puolustuspoliittisen selonteon valmistelua seuraavan parlamentaarisen seurantaryhmän. Seurantaryhmän tehtävänä on arvioida turvallisuusympäristössä tapahtuvia muutoksia ja niiden merkitystä Suomelle, seurata selonteiden valmistelua sekä käydä vuoropuhelua valtioneuvoston kanssa. Lisäksi seurantaryhmän tulee ottaa kantaa valmistelussa oleviin esityksiin.

Seurantaryhmä piti ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon valmisteluun liittyen kaikkiaan 17 kokousta kuullen asiantuntijoita ja suorittaen vierailun Tukholmaan. Kokonaisturvallisuuden näkökulmasta seurantaryhmä piti tarpeellisena kuulla asiantuntijoita myös sisäisen turvallisuuden selonteon valmisteluista. Seurantaryhmä kommentoi yksimielisesti selonteon ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä koskevaa osiota sekä selonteon kokonaista versiota ennen sen

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

lopullista hyväksymistä. Seurantaryhmä jatkaa toimintaansa puolustuspoliittisen selonteon valmistumiseen saakka.

Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että parlamentaarinen seuranta järjestetään myös tulevien selontekojen valmistelun yhteydessä tavalla, joka antaa eduskunnalle mahdollisuuden käydä suoraa ja luottamuksellista vuoropuhelua valtioneuvoston kanssa jo selontekojen valmisteluvaiheessa. Valiokunta pitää tärkeänä myös kaikkien eduskuntapuolueiden edustusta seurantaryhmässä ja siten avautuvaa mahdollisuutta hallitus-oppositio-asetelman ylittävään keskusteluun. Valiokunnan mielestä on arvokasta, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjaukset voidaan tehdä laajalla yksimielisyydellä. Ulko- ja turvallisuuspolitiikassa tarvitaan jatkossakin pitkäjänteisiä, hallituskausien yli ulottuvia linjauksia.

Johtopäätös

Ulkoasiainvaliokunta toteaa yleisarvionaan, että ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko sisältää tiiviini ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristön kehitystä koskevan arvion, jonka puitteissa Suomen lähialueen kehitys suhteutetaan yhteen laajemman globaalikehityksen kanssa. Selonteko on aikaisempiin turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin selontekoihin verrattuna otteeltaan tiiviimpi ja strategisempi painottaen valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisia tavoitteita. Valiokunta pitää tätä perusratkaisua onnistuneena, sillä valiokunta on aikaisemmin korostanut, että selontekojen tulisi painottaa nimenomaan valtioneuvoston tavoitteita ja toimintaa tavoitteiden saavuttamiseksi (UaVM 5/2009 vp). Selonteon tiivistäminen on kuitenkin johtanut siihen, että eri kysymyksiä koskevat arviot ovat pakostakin jääneet yleisluonteisiksi. Jatkossa valtioneuvoston tulee kiinnittää huomiota siihen, että ulko- ja turvallisuuspoliittisten selontekojen tulee antaa eduskunnalle ja kansalaisille punnittu ja kokonaisvaltainen arvio kansainvälisessä tilanteessa selonteon ohjausjaksolla odotettavissa olevasta kehityksestä.

Yhdysvaltain presidentinvaalien jälkeen turvallisuusympäristön hahmottaminen on vaikeaa, koska tulevan presidentti Trumpin käytännön ulkopoliitikasta ei ole riittävästi tietoa. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että eduskunnan jatkuvan tiedonsaannin turvaamiseksi pääministeri Sipilä antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2017 tiedonannon ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutoksista. Tähän yhteyteen kuuluu myös Euroopan ja erityisesti EU:n muutosvoimien tarkastelu. Voimakkaiden muutosten olosuhteissa eduskunta voi myös oma-aloitteisesti ajankohtaiskeskusteluihin lisätä ulko- ja turvallisuuspolitiikan seuraamista.

Käsiteltävänä olevan selonteon ohjausjakso ulottuu 2020-luvun puoliväliin saakka. Siihen ei ole sisällytetty painopisteisiin ja tavoitteisiin liittyviä resurssilinjauksia. Resurssikysymyksiä on tarkasteltu sisäisen turvallisuuden selonteossa ja kehityspoliittisessa selonteossa ja tarkastellaan myös tulevassa puolustuspoliittisessa selonteossa. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä muuttuvassa turvallisuusympäristössä turvallisuuteen kohdistettavia voimavaroja on entistä painavammat syyt käsitellä mahdollisimman kokonaisvaltaisesti kiinnittäen huomiota siihen, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden alalla toimivien viranomaisten kyky selviytyä lainmukaisista tehtävistään ei vaarannu. Valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunnalle annetaan selontekojen kautta riittävät perusteet arvioida kokonaisturvallisuuden resurssitarpeita pitemmällä aikajänteellä.

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota selonteon eduskunnalle jättämisen aikatauluun, johon myös puolustusvaliokunta lausunnossaan (PuVL 7/2016 vp) kiinnitti huomiota. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että valiokunnan ja seurantaryhmän piiristä esitettiin valtioneuvostolle, että selonteko annettaisiin eduskunnalle syysistuntokaudella 2016, jotta selonteon eduskuntakäsittelystä tulisi ajallisesti mahdollisimman yhtenäinen kokonaisuus. Valiokunta pitää tärkeänä, että jatkossa eduskuntakäsittelyn yhtenäisyyden vaatimus pyritään ottamaan huomioon.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärä

Selonteon mukaan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärä on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, parantaa suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia ja ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta. Selonteossa todetaan edelleen, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisenä tavoitteena on välttää joutumista sotilaalliseen konfliktiin. Valiokunta yhtyy tähän.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisella toiminnalla on selkeä ja kestävä arvopohja. Ihmisoikeudet, oikeusvaltioperiaate, demokratia, vapaus, suvaitsevaisuus ja tasa-arvo ovat suomalaisen yhteiskunnan perusarvoja, joita Suomen tulee edistää myös kansainvälisessä toiminnassaan. Valiokunta korostaa, että näistä arvoista vallitsee suomalaisessa yhteiskunnassa laaja yhteisymmärrys ja että ne muodostavat Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yli vaalikausien ulottuvan perustan. Perusarvojen painottamisen merkitys korostuu epävakaa ja epävarmassa kansainvälisessä toimintaympäristössä, jossa niitä kyseenalaistetaan monissa niissäkin maissa, joiden katsotaan kuuluvan samaan demokraattisten maiden arvoyhteisöön kuin Suomi.

Edellä sanotuin perustein ulkoasiainvaliokunta toteaa, ettei Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen toimintalinja ole altis suhdannevaihteluille. Suomi päättää itse turvallisuuspoliittisista ratkaisuistaan. Toimintalinjan peruselementtejä ovat mainitun arvopohjan lisäksi monenkeskisen yhteistyön edistäminen, toiminta kansainvälisen rauhan ja vakauden edistämiseksi, kokonaisvaltainen lähestymistapa konfliktien ehkäisyyn ja kriisinhallintaan, yhteiskunnan toimintakyvyn turvaaminen, kansallisen puolustuskyvyn ylläpitäminen ja sotilasliittoon kuulumattomuus.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon kirjaukseen, jonka mukaan yhteistyöhön ja kansainvälisen oikeuden sekä YK:n peruseriaatteiden kunnioittamiseen perustuva maailma on Suomelle tärkeä. Suomella ei ole mahdollisuutta eikä halua eristäytyä toimintaympäristöstään. EU:n jäsenenä Suomi ei voisi olla ulkopuolinen, jos sen lähialueella tai muualla Euroopassa turvallisuus olisi uhattuna. Vallitsevassa turvallisuustilanteessa eri toimijoiden kanssa käytävän vuoropuhelun, kansainvälisen yhteistyön ja poikkeusoloihin varautumisen merkitys korostuu.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan selkeänä päämääränä on ehkäistä Suomen joutuminen sotilaallisen konfliktin osapuoleksi. Muuttuvassa toimintaympäristössä Suomi pyrkii tavoitteeseen ylläpitämällä yhteiskunnan kriisinsietokykyä ja puolustuksen uskottavuutta sekä jatkamalla monipuolisen turvallisuuspoliittisen yhteistyöverkoston kehittämistä. Suomi on sotilasliittoon kuulumaton maa, joka toteuttaa käytännönläheistä kumppanuutta Naton kanssa ja ylläpitää edelleen mahdollisuutta hakea Nato-jäsenyyttä. Valiokunta yhtyy selonteon linjaukseen, jonka mukaan Suomi harjoittaa aktiivista vakauseriaa sotilaallisten uh-

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

kien ennaltaehkäisemiseksi. Suomi ei salli alueensa käyttämistä vihamielisiin tarkoituksiin muita valtioita vastaan.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy parlamentaarisen seurantaryhmän arvioon, jonka mukaan mahdollinen konflikti lähiympäristössämme vaikuttaisi suoraan Suomen turvallisuuteen. Suomen tulee toimia niin, ettei se sotilaallisen konfliktin sattuessa joudu sotatoimien kohteeksi. Puolustusvoimien uskottava suorituskyky tukee osaltaan Suomen mahdollisuutta pysyä sotilaallisten konfliktien ulkopuolella. Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön nykyisessä tilassa ja kehitysarvioiden perusteella Suomen tulee harjoittaa aktiivista vakauspolitiikkaa sotilaallisten uhkien ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä ylläpitää turvallisuusympäristöön suhteutettua kansallista puolustuskykyä ja jatkaa sitä tukevaa puolustusyhteistyötä.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristö

Yleistä

Selonteon lähtökohtana on arvio Suomen toimintaympäristön merkittävästä muutoksesta, jonka nopeus ja ennustamattomuus ovat tuoneet tarpeen varautua tämän kehityksen lisäämään epävarmuuteen ja epävakauteen. Ulkoasiainvaliokunnalla ei ole huomauttamista tähän turvallisuustilanteen heikentymistä koskevaan yleisarvioon. Valiokunta yhtyy niin ikään selonteon arvioon, jonka mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutoksilla on vaikutuksia myös Suomen sisäiseen kehitykseen ja turvallisuuteen. Valiokunta pitää perusteltuna huomion kiinnittämistä turvallisuuden ulkoisen ja sisäisen ulottuvuuden yhteen kietoutumiseen, koska sillä on entistäkin suurempia vaikutuksia esimerkiksi yhteiskunnan varautumisen ja viranomaisyhteistyön kannalta. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota terrorismin kasvuun Euroopassa ja toteaa terrorismin muodostavan Suomeenkin kohdistuvan turvallisuusuhan.

Suomen lähialueen tilanteen osalta selonteon lähtökohtana on arvio, jonka mukaan Euroopan ja Itämeren alueen turvallisuustilanne on heikentynyt. Suomen lähialue määritellään selonteossa laajasti lähtökohtana Suomi osana läntistä yhteisöä ja konkreettisemmin Euroopan unionia ja pohjoismaista yhteisöä. Tästä katsannosta lähtien turvallisuustilannetta ovat heikentäneet Venäjän toiminta Krimillä ja Itä-Ukrainassa sekä yhteiskuntien epävakaus ja konfliktit Pohjois-Afrikassa, Lähi-idässä ja itäisessä Euroopassa. Euroopan turvallisuustilanteeseen vaikuttaviksi ilmiöiksi tunnistetaan myös kansainvälinen rikollisuus, järjestetty laiton maahantulo, verkkorikollisuus, informaatiovaikuttaminen ja terrorismi. Selonteossa kiinnitetään huomiota myös niin sanottuun hybridi-vaikuttamiseen, johon kuuluvien keinojen käytön arvioidaan voivan kohdistua myös Suomeen.

Ulkoasiainvaliokunnan arvion mukaan kansainvälisen tilanteen kiristymisestä huolimatta Suomen asema on vakaa. Vaikka Itämeren alueella on esiintynyt Venäjän ja Naton kasvavaa voimannäyttöä, ei alueella ole sellaisia vain täällä esiintyviä ristiriitoja, jotka voisivat johtaa voimankäyttöön. Yksinomaan Suomeen kohdistuvan erillisen hyökkäyksellisen toiminnan todennäköisyys on edelleen hyvin pieni.

Valiokunta toteaa, että Ahvenanmaalla on vakiintunut kansainvälisillä sopimuksilla vahvistettu kansainvälisoikeudellinen asema demilitarisoituna ja neutralisoituna alueena, jota ei muiden val-

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

tioiden toimesta ole kyseenalaistettu ja jonka turvaaminen on Suomen intressissä. Ahvenanmaan asema ei poista Suomen velvollisuutta vastata Ahvenanmaan puolustuksesta eikä estä Suomen sotilaallisen yhteistyön tiivistämistä Euroopan unionissa, kansainvälisissä järjestöissä ja pohjoismaisesti.

Sääntöpohjainen kansainvälinen yhteistyö

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon arvioon, jonka mukaan tietoisuus koko maapalloa koskevista ongelmista kasvaa. Valiokunta arvioi, että merkitykseltään kaikkein kauaskantavimpiin kysymyksiin, kuten ilmastonmuutokseen, väestönkehitykseen, luonnon monimuotoisuuden vähenemiseen ja ympäristön elinkelpoisena säilyttämiseen vaikuttaminen edellyttää mahdollisimman laajaa yhteistyötä. Pariisin ilmastopöytäkirja ja kestävän kehityksen tavoitteet määrittelevä Agenda 2030 antavat perusteet lähivuosien kansainväliselle yhteistyölle ja Suomen toiminnalle.

Valiokunta toteaa, että kansainväliset yhteistyörakenteet mukaan lukien YK-järjestelmä kärsivät erilaisista vastakkainasetteluista. Sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän ja kansainvälisen oikeuden periaatteiden puolustaminen ja kehittäminen uusia tarpeita vastaavasti on entistä vaikeampaa jakolinjojen vuoksi. Samalla valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että monenkeskisellä YK-yhteistyöllä on myös saavutettu merkittäviä tuloksia. Globaalin eriarvoisuuden vastainen työ on edelleen tärkeää. Pitkäjänteisellä kehityspolitiikalla on tärkeä rooli kriisien ennaltaehkäisyssä ja globaalin turvallisuuden rakentamisessa.

Suomen kannalta YK-järjestelmän turvallisuuspoliittinen merkitys on perustavaa laatua erityisesti sääntöperustaisen kansainvälisen järjestelmän takaajana sekä laajaan turvallisuuteen liittyviin haasteisiin vastaamisessa. YK:n turvallisuusneuvoston rooli konfliktien estämisessä ja ratkaisemisessa sekä aseellisen voimankäytön valtuuttajana on keskeinen, vaikka turvallisuusneuvosto ei olekaan pystynyt toimimaan aina, kun sen päätöksiä olisi tarvittu. YK:n puitteissa neuvotelluilla sopimuksilla ja käyttäytymissäännöillä on perustavaa laatua oleva merkitys monissa turvallisuuden kannalta keskeisissä kysymyksissä. Valiokunta pitää myönteisenä, että YK:n jäsenvaltiot pystyivät sopimaan Antonio Guterresin valinnasta uudeksi pääsihteeriksi varsin nopeasti, ja kiinnittää huomiota myös siihen, että YK:n piirissä on jatkettu keskustelua turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenten veto-oikeuden pidätyksestä käyttämisestä esimerkiksi räikeimpien ihmisoikeusloukkausten käsittelyn yhteydessä.

Etyj on transatlanttisen turvallisuusarkkitehtuurin olennainen osa. Yhdessä YK:n peruskirjan kanssa Etyjin periaatteet muodostavat Euroopan turvallisuuden normatiivisen perustan. Keskeistä on valtioiden oikeus alueelliseen koskemattomuuteen sekä oikeus tehdä itsenäisesti omat turvallisuuspoliittiset valintansa sekä sitoutuminen yhteistyövaraiseen turvallisuuteen. Turvallisuuden jakamattomuuden periaatteen puitteissa valtiolla on oikeus valita oma turvallisuuspoliittinen linjansa, mutta se ei saa tapahtua muiden kustannuksella. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Etyjin periaatteet muodostavat Euroopan turvallisuuden peruspilarin ja siksi niiden kunnioittaminen ja vahvistaminen on välttämätöntä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon arvioon, jonka mukaan monenkeskisen kauppajärjestelmän vahvistaminen on tärkeää Suomelle ulkomaankaupasta riippuvaisena maana. Sääntöpohjai-

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

sen kauppajärjestelmän vahvistaminen ja kehittäminen tasapuolisella tavalla tukee osaltaan Suomen kehityspoliittisia tavoitteita.

Valiokunta katsoo, että Suomen tulee jatkossakin toimia aktiivisesti joukkotuhousoseiden leviämisen estämiseksi ja niiden kieltämisen ja hävittämisen edistämiseksi globaalia turvallisuutta vahvistavalla tavalla.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota asevalvontaan liittyvien kysymysten niukkaan käsitteelyyn selonteossa. Valiokunta toteaa, että Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on perinteisesti ollut selkeä asevalvontapainotus. Suomi tuki aktiivisesti pyrkimyksiä neuvotella pienaseiden kauppaa koskeva sopimus (Arms Trade Treaty, ATT) YK:n puitteissa. Vuonna 2014 voimaan tullut sopimus on Iranin ydinsopimuksen ohella viime vuosien harvoja todellisia edistysaskelia aseidenvalvontasektorilla. Suomi noudattaa aseviennissä ATT-sopimusta, EU:ssa ja YK:ssa sovitut linjauksia. Suomi ei vie puolustusmateriaalia sotaan käyviin tai ihmisoikeuksia polkeviin maihin.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomen asevalvontapolitiikan painopisteet sovitetaan johdonmukaisesti yhteen sotilaallisen maanpuolustuksen tarpeiden kanssa. Tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että asevalvonnan muuttuvat painopisteet osataan mahdollisuuksien mukaan ennakoita Puolustusvoimien materiaalihankintoja suunniteltaessa. Suomen kannalta toinen haaste on tulevaisuudessakin puolustusjärjestelmän erityispiirteiden huomioiminen ja turvallisuusympäristössä tapahtuvan, kriittisiä uusia sotilaallisia suorituskykyjä koskevan tiedontarpeen yhteensovittaminen. Suomen on tärkeää olla aktiivisesti mukana asevalvontajärjestelyjen kehittämisessä, mikäli yleinen turvallisuuskehitys Euroopassa muuttuu asevalvonnan kannalta nykyistä suotuisammaksi.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota presidentti Niinistön aloitteeseen pimeiden sotilaslentokoneiden vähentämiseksi. Valiokunta toteaa, että kylmän sodan aikana osapuolet kehittivät ja noudattivat pelisääntöjä, joiden tarkoituksena oli vähentää tahattomien välikohtausten todennäköisyyttä. Niin sanottu transponderialoite juontuu tästä käytännöstä, ja sen ensisijaisena tavoitteena on parantaa siviililentoliikenteen turvallisuutta. Toteutuessaan aloite lisäisi tervetulleella tavalla sotilaallisen toiminnan läpinäkyvyyttä ja voisi toimia myös luottamusta lisäävänä toimenpiteenä. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi käyttää mahdollisuuksiaan aktiivisesti edistää transponderialoitetta ja muita jännitteitä liennyttäviä ja purkavia toimia.

Hybridivaikuttaminen ja kriisinsietokyvyn vahvistaminen

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomen turvallisuustilanne on kokonaisuudessaan edelleen hyvä, mutta sitä voivat heikentää monet selonteossa tunnistetut haasteet, joihin on asianmukaisesti varauduttava. Valiokunta korostaa, että kansakunnan eheys ja yhteenkuuluvuus ovat sen sisäisen turvallisuuden tärkein tekijä ja edellytys sille, että se pystyy vastaamaan alkuperältään maan rajojen ulkopuolelta mahdollisesti tuleviin uhkiin.

Valtioiden pyrkimys vaikuttaa toistensa kehitykseen ei ilmiönä ole uusi. Keskinäisen riippuvuuden maailmassa se on avoimesti ja kansainvälistä oikeutta kunnioittaen tapahtuen myös perusteltua ja oikeutettua demokratiaan, oikeusvaltioon ja ihmisoikeuksien turvaamiseen liittyvien arvo-

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

jen toteuttamiseksi. Tällaista vaikuttamista voidaan kuitenkin käyttää myös kansainvälistä oikeutta loukkaaviin ja salassapidetyin keinoin kohdemaan turvallisuutta heikentäviin tarkoituksiin. Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tällaista niin sanottua hybrdivaikuttamista käsitellään suhteellisen suppeasti sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa että sisäisen turvallisuuden selonteossa. Ilmiön merkityksen tarkka hahmottaminen on valiokunnan mielestä ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeinen uusi haaste. Turvallisuuden sisäisen ja ulkoisen ulottuvuuden yhteen kietoutumisen ohella on osattava myös ottaa huomioon normaaliolojen ja poikkeusolojen välisen rajan mahdollinen hämärtyminen. Valiokunnan mielestä tämän kehityksen yhtenä seurauksena on ennakkovaroitusajan lyheneminen ja siitä seuraavat päätöksentekoa ja viranomaisen toimintavalmiutta koskevat haasteet.

Hallintovaliokunta on käsitellyt lausunnossaan yksityiskohtaisesti hybrdivaikuttamista, kyberuhkia ja laitonta tiedustelua (HaVL 40/2016 vp). Tulevaisuusvaliokunta on puolestaan käsitellyt lausunnossaan psykologista vaikuttamista ja kyberuhkaa (TuVL 6/2016 vp). Ulkoasiainvaliokunta yhtyy lausuntovaliokuntien esittämiin näkemyksiin ja nostaa tässä yhteydessä esiin hallintovaliokunnan käyttämän hybrdivaihtokäytännön määritelmän. Käsitteellä tarkoitetaan erilaisia turvallisuutta vaarantavia toimia, jotka voivat olla esimerkiksi poliittisia, diplomaattisia, sotilaallisia, taloudellisia tai teknologisia. Lisäksi kysymys on perinteisistä ja uusista menetelmistä, joita valtiolliset tai valtiosta riippumattomat toimijat voivat käyttää koordinoitusti tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ilman, että sotatilan virallisen julistamisen kynnyksellä ylittyy (HaVL 40/2016 vp).

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää edellä sanotun perusteella huomiota selonteon ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön kuvaukseen sisältyvään arvioon sodan kuvan monimutkaistumisesta. Valiokunta yhtyy selonteon arvioon, jonka mukaan nykyajan konflikteille on tunnusomaista varautuminen mahdollisimman laajan ei-sotilaallisia ja sotilaallisia keinoja sisältävän keinovalikoiman käyttämiseen. Tämän kehityksen liittäminen sodan kuvan monimutkaistumiseen on kuitenkin valiokunnan mielestä kapea ja osin harhaanjohtava tulkinta. Valiokunnan mielestä kysymys on pikemminkin konfliktien luonteen monimutkaistumisesta.

Ulkoasiainvaliokunnan arvion mukaan Suomen on syytä varautua ei-sotilaallisin keinoin toteuttavaan vaikuttamiseen ja painostukseen. Valiokunta toteaa, että laajaa keinovalikoimaa voidaan käyttää myös osana pyrkimyksiä valtiosuvereniteetin kyseenalaistavien tavoitteiden saavuttamiseen ilman sotilaallisten keinojen käyttämistä. Valiokunta pitää puolustusvaliokunnan tavoin (PuVL 7/2016 vp) tarpeellisenä selonteon toteamusta siitä, että valmiuslainsäädännön ajankäyttö tarkistetaan. Valiokunta painottaa myös valmisteilla olevan sotilas- ja siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön tärkeyttä. Tällä lainsäädännöllä varmistetaan valtionjohdon päätöksenteon perustuminen parhaaseen mahdolliseen tietoon. Valiokunta korostaa, että tiedustelulainsäädännössä on tärkeää kiinnittää huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä selontekoon sisällytetty kriisinkestokyvyn vahvistamista koskeva osio on kysymyksen kasvavan merkityksen huomioon ottaen liian pintapuolinen. Tämä korostaa vuonna 2017 päivitetävän yhteiskunnan turvallisuutta koskevan strategian merkitystä kriisinkestokyvyn vahvistamisen kannalta keskeisenä ohjausasiakirjana.

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

Euroopan unionin nykytila

Euroopan unioni esitetään selonteossa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisimpänä toimintakehyksenä. Euroopan unionin merkitys on Suomen kannalta erityisen selkeä varsinkin laajan turvallisuuden kysymyksissä. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä EU on laajan turvallisuuden ja hybridiuhkiin liittyviin kysymyksiin vastaamiseksi Suomen kannalta keskeisin toimija, jolla on monipuolinen keinovalikoima käytettävissään.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Euroopan unioni on tähänastisen historiansa kenties vaikeimmassa tilanteessa muun muassa työttömyyden ja eriarvoistumisen, maahanmuuttoon liittyvien sisäisten ristiriitojen, hitaan talouskehityksen, sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien sekä ääriationalististen, rasististen ja EU-jäsenyyden kyseenalaistavien voimien johdosta. Valiokunta pitää vakavana, että sitoutuminen EU:n yhteiseen arvopohjaan, joka perustuu ihmisarvoon, tasa-arvoon, vapauteen, demokratiaan ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen on eräissä jäsenmaissa heikentynyt.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman tiedon mukaan parlamentaarisen seurantaryhmän mielestä selontekoon olisi tullut sisällyttää arvio EU:n koheesiosta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Valiokunta pitää seurantaryhmän näkemystä perusteltuna, sillä unionin koheesio ja toimintakyky ovat Suomen turvallisuusympäristön kannalta olennainen tekijä, jota selonteossa olisi tullut arvioida kokonaisvaltaisesti, koska on mahdollista, että unionin yhtenäisyyttä koettelevat tekijät vahvistuvat selonteon ohjausjaksolla. Tästä johtuen selonteossa olisi valiokunnan mielestä tullut myös konkreettisemmin linjata Suomen toimintaa unionin yhtenäisyyden lujittamiseksi.

Ison-Britannian eropäätöksen turvallisuuspoliittisista seurauksista

Käytettävissä olevan tiedon perusteella Iso-Britannia aikoo aktivoida Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 50 artiklan mukaisen eroprosessin ilmoittamalla aikomuksestaan Eurooppa-neuvostolle maaliskuun 2017 aikana. Perussopimuksia lakataan soveltamasta eroaikomuksen ilmaiseseen jäsenvaltioon sinä päivänä, jona erosopimus tulee voimaan tai, jollei sopimusta ole, kahden vuoden kuluttua ilmoituksesta, jollei Eurooppa-neuvosto yhteisymmärryksessä asianomaisen jäsenvaltion kanssa päättä yksimielisesti pidentää tätä määräaika.

Asiantuntijakuulemisten perusteella ulkoasiainvaliokunta arvioi, että neuvotteluista tulee 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.

Iso-Britannia on Ranskan ohella ollut toinen EU:n johtavista poliittis-sotilaallisista toimijoista. EU:n ja Naton jäsenenä se on korostanut Naton ensisijaisuutta kollektiivisen puolustuksen järjestönä ja suhtautunut torjuvasti EU:n puitteissa aloitteisiin, joiden on katsottu saattavan johtaa päällekkäisyyksiin Naton kanssa. Tämä ei ole kuitenkaan tarkoittanut sitä, että Iso-Britannia olisi suhtautunut lähtökohtaisen torjuvasti kaikkeen EU:n puitteissa tehtävään puolustusyhteistyöhön. Se

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

on ollut aloitteellinen nimenomaan sellaisen yhteistyön kehittämiseksi, jonka on arvioitu olevan hyödynnettävissä sekä EU:n että Naton toiminnassa. Esimerkkinä voidaan mainita Britannian myönteinen kanta EU:n "Pooling and Sharing-" ja Naton "Smart Defence" -nimellä kulkeviin aloitteisiin, joiden perimmäisenä tavoitteena on ollut löytää ratkaisuja puolustukseen käytettävissä olevien voimavarojen tehokkaampaan käyttöön nimenomaan eurooppalaisten valtioiden osalta.

Valiokunnan mielestä on tärkeää, että EU on jatkossakin omalta puoleltaan valmis läheiseen yhteistyöhön puolustus- ja turvallisuusasioissa Ison-Britannian kanssa. Brittien näkökulmasta eroamisen yhtenä todennäköisenä seurauksena on Naton merkityksen korostuminen, mutta samalla muidenkin yhteistyöjärjestelyjen, kuten EU-Nato-yhteistyön, Northern Groupin ja erilaisten kahdenvälisten puitejärjestelyjen, merkityksen voidaan arvioida korostuvan, tuoreena esimerkkinä Suomen ja Ruotsin kanssa laaditut puolustusyhteistyötä koskevat aiejulistukset. Oletettavaa on, että Yhdysvaltain kanssa tehtävän kahdenvälisen puolustusyhteistyön merkitys korostuu brittien kannalta etenkin Britannian strategisen ydinpelotteen modernisointihankkeen johdosta. Brittiläinen puolustusteollisuus on tiiviisti integroitunut eurooppalaiseen ja amerikkalaiseen puolustusteollisuuteen ja muodostaa merkittävän osan eurooppalaisesta puolustusteknologisesta perustasta. Edellä sanotun perusteella valiokunta toteaa, että on perusteita olettaa Ison-Britannian haluavan jatkossakin säilyä EU:n tärkeänä kumppanina yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alueella, mikä on eurooppalaisen puolustusyhteistyön kannalta tärkeää.

EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Lissabonin sopimus vahvisti EU:n luonnetta turvallisuusyhteisönä. Sopimukseen sisältyvät yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke vahvistavat jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta ja velvoittavat niitä toimimaan keskinäisen avun antamiseksi erilaisissa kriisitilanteissa. Avunantolausekkeen toimeenpanoa koskevasta päätöksenteosta ei ole Lissabonin sopimuksessa määräyksiä. Lauseke on jäsenvaltioiden keskinäinen sitoumus eikä sellaisenaan luo EU:lle uutta toimivaltaa. Käytännössä kukin jäsenvaltio päättää itse omalta osaltaan avun antamisesta ja sen muodoista. Kyseessä on jäsenvaltioiden velvoite auttaa toisiaan ja käänteisesti oikeus saada apua. Valiokunta katsoo, että avunantolauseketta on tulkittava siten, että se edellyttää jäsenvaltioilta valmiutta antaa tarvittaessa apua, jos jokin jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan hyökkäyksen kohteeksi.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että YTPP:n kehittäminen otti merkittävän askelen eteenpäin, kun turvallisuutta ja puolustusta koskevat kysymykset nostettiin joulukuun 2013 Eurooppa-neuvoston asialistalle. Tuolloin annettiin ohjausta YTPP:n tehokkuuden, näkyvyyden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi, suorituskykyjen kehittämisen tehostamiseksi sekä Euroopan puolustusteollisen perustan vahvistamiseksi. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että Euroopan komission asema yhteistyön edistäjänä on tämän jälkeen asteittain vahvistunut.

Ranskan päätös aktivoida Lissabonin sopimuksen avunantolauseke Pariisin terrori-iskujen jälkeen marraskuussa 2015 on ulkoasiainvaliokunnan mielestä merkittävä periaatteellinen linjaus. Jäsenmaiden välitön ja yksiselitteinen poliittinen tuki Ranskalle sekä konkreettiset tukitoimet ovat osoittaneet, että avunantolausekkeella on tosiasiallista merkitystä. Valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan lausunnossaan (PuVL 7/2016 vp) esittämään näkemykseen, jonka mukaan on tär-

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

keää, ettei Suomella ole lainsäädännöllisiä esteitä osallistua muiden unionimaiden tukemiseen kriisitilanteessa. Tätä taustaa vasten eduskunnan käsittelyssä olevat kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevat lakiehdotukset ovat tarpeellisia.

EU:n globaalistrategian toimeenpanoa koskeva turvallisuuden ja puolustuksen toimeenpanosuunnitelma on tarkoitus käsitellä joulukuun 2016 Euroopa-neuvostossa. Suunnitelman on määrä sisältää globaalistrategian mukaisesti turvallisuuden ja puolustuksen tavoitetaso, suorituskyyvaatimukset ja käytännön toimeenpanoon liittyviä esityksiä. Lisäksi komissio valmistellee samanaikaisesti vuoden 2013 Eurooppa-neuvoston linjauksiin johdettavissa olevaa Euroopan puolustuksen alan toimintasuunnitelmaa (European Defence Action Plan, EDAP). EDAP:in keskeiset pilarit ovat tutkimus, rahoitus ja sisämarkkinat sekä teollisuus. Kokonaisuuteen kuuluu tärkeänä osana Naton Varsovan huippukokouksessa annettu EU-Nato-julistus. Lisäksi useat EU-maat, kuten Saksa, Ranska ja Italia, ovat tuoneet keskusteluun omia aloitteitaan.

Ulkoasiainvaliokunnan arvion mukaan joulukuun 2016 Eurooppa-neuvoston tulokset tulevat asettumaan osaksi vuoden 2013 Eurooppa-neuvostosta alkanutta prosessia. Valiokunta pitää todennäköisenä, että turvallisuuden ja puolustuksen uuden tavoitetason lähtökohdaksi vahvistetaan globaalistrategian sisältämät kolme tehtävää eli kriisinhallinta, EU:n kumppanien tukeminen ja Euroopan suojelu, joista viimeksi mainitun merkitys tosin ymmärretään jäsenmaiden keskuudessa hyvin eri tavoin. On ilmeistä, että jäsenmaiden näkemykset jatkokehittämisen tavoitteista poikkeavat paljonkin toisistaan, mutta valtaosa jäsenmaista näkee, että EU:n lisäarvo muuttuneessa turvallisuustilanteessa liittyy nimenomaan hybridivaikuttamiseen, kyberulottuvuuteen, terrorismiin, merelliseen turvallisuuteen ja rajavalvonnan tehostamiseen liittyviin kysymyksiin.

Sotilaallisten suorituskyykyjen jatkokehittämisen lähtökohtana on, että jäsenmailla on vain yhdet sotilaalliset suorituskyyvyt. Nato-maiden kannalta suorituskyykyjen kehittäminen tapahtuu jatkosakin Naton puolustussuunnitteluprosessin kautta. Ulkoasiainvaliokunta arvioi, että myös EU:n suorituskyykyjen kehittämiseen tähtäävä työ systematisoituu ja tulee nykyistä vahvemmin ohjaamaan jäsenmaiden puolustussuunnittelua ja suorituskyykyjen kehittämistä kuitenkin niin, että päällekkäisyyttä Naton toimintaan ei Naton jäsenmaiden osalta synny. Pikemminkin tavoitteena on täydentävyys ja synergiat.

Ulkoasiainvaliokunta arvioi, että EU:n puitteissa tapahtuva suorituskyyky-yhteistyö sisältää varteenotettavia mahdollisuuksia eurooppalaisen puolustuksen perustan vahvistamiseksi pidemmällä aikavälillä, ja pitää todennäköisenä, että puolustukseen liittyvien kysymysten käsittely muuttuu lähivuosina EU:ssa aiempaa kokonaisvaltaisemmaksi. Selonteon tarkastelujaksolla näköpiirissä ei kuitenkaan ole, että tavoitteeksi asetettaisiin EU:n yhteisen puolustuksen rakentaminen.

EU:n globaalistrategiassa on vahva kriisin- ja konfliktinhallintapainotus, joka osaltaan ohjaa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan jatkokehittämistä. Komission puheenjohtaja Juncker nosti unionin tilaa koskeneessa puheessaan syyskuussa 2016 uudelleen esiin ajatuksen kriisinhallinnan pysyvistä suunnittelu- ja johtamiskyvystä. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että nykyisellään unionilla on vain hyvin rajoitettu kokonaisvaltaisten kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelu- ja johtamiskyky, ja pitää unionin toimintakyvyn asteittaista vahvistamista perusteltuna. Naton kanssa päällekkäisyyttä on edelleen vältettävä, mutta on turvattava myös EU:n mahdollisuudet tehokkaisiin kriisinhallintaoperaatioihin tilanteessa, jossa Nato esimerkiksi jonkun jäsenvaltionsa vas-

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

tustuksen vuoksi ei voi antaa suunnittelu- ja johtamiskykyjään EU:n käyttöön. Valiokunta toteaa myös, että vaikka useimmat EU:n jäsenmaista toivovat taisteluosastojen käytettävyyden lisäämistä, on konkreettinen eteneminen ollut hidasta etenkin Saksan yhteisrahoituksen lisäämistä koskevan varauksellisen kannan takia.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomi edistää EU:n puolustusyhteistyön kehittämistä, jotta unioni ja sen jäsenvaltiot pystyisivät Lissabonin sopimuksen mahdollistamalla tavalla paremmin vastaamaan tulevaisuuden turvallisuustarpeisiin ja kehittämään kriisinsietokykyään. Suomi on pitänyt oman politiikkansa lähtökohtana, että yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on koko unionin toimintaa. Lissabonin sopimukseen sisältyvä pysyvä rakenteellinen yhteistyö antaa halukkaille ja kykeneville maille mahdollisuuden syventää keskinäistä yhteistyötään. Jäsenmaiden suhtautuessa eri tavoin EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen on mahdollista, että tulevaisuudessa hankkeita viedään eteenpäin erilaisten maaryhmäkoonpanojen puitteissa myös ilman EU-rakenteita. Vastaava kehityskulku on nähtävissä myös Naton puolella, jossa maaryhmäyhteistyötä tehdään ns. kehysvaltiokonseptin puitteissa.

Pohjoismainen yhteistyö ja Northern Group

Pohjoismaat muodostavat yhteisön, joka perustuu jaettuihin arvoihin, toimintatapoihin ja perinteisiin sekä vakiintuneeseen monimuotoiseen käytännön yhteistyöhön. Pohjoismaita sitoo toisiinsa yhteisöllisyyden tunne, keskinäinen luottamus ja pitkälle yhteneväiset intressit. Pohjoismaisen yhteistyön ja yhteenkuuluvuuden merkitys on Suomelle ja Suomen turvallisuudelle syvälinen. Pohjoismainen identiteetti on edelleen Suomen kansainvälisen aseman kulmakiviä.

Pohjoismaiden maantieteellinen asema, puolustusratkaisut ja niiden edellyttämät suorituskyvyt eroavat paljon toisistaan. Norjan ja Tanskan puolustusratkaisut nojaavat Naton kollektiiviseen puolustukseen. Norja on toteuttanut puolustusvoimauudistuksen ja ylläpitää suorituskykyisiä ilma- ja merivoimia sekä vahvistaa Pohjois-Norjan maapuolustusta. Tanskalle Itämeren suunnan merkitys on kansainvälisiin tehtäviin soveltuviin suorituskykyjen ohella kasvanut. Ruotsin puolustusjärjestelmän kehittämisen painopisteet liittyvät ilma- ja meripuolustuksen kehittämiseen. Maapuolustuksen tavoitteena on pienten, mutta korkeassa valmiudessa olevien maavoimien kehittäminen. Asevoimien henkilöstövajeen korjaamiseksi Ruotsi ottanee lähiaikoina asevelvollisuuden uudelleen rajoitetusti käyttöön. Itämeren suunnan merkitys Ruotsille on korostumassa yhtenä osoituksena päätös maavoimien taisteluosaston sijoittamisesta Gotlantiin.

Puolustuspoliittisten perusratkaisujensa osalta Pohjoismaat eroavat toisistaan, mikä osaltaan määrittää sen, että puolustusyhteistyössään ne eivät tavoittele perinteistä sotilasliittoa turvatakui- neen, eikä yhteistyön piiriin ole tarkoitus tuoda puolustuksen ydinsuorituskykyä. Pohjoismaiden puolustusyhteistyö on käytännönläheistä ja täydentää muita yhteistyömuotoja. Esimerkkinä voidaan mainita yhteistyö Baltian maiden kanssa. Pohjoismaat ovat tukeneet Baltian maiden puolustuskyvyn kehittämistä 1990-luvulta lähtien.

Mahdollisuuksia laajemman pohjoiseurooppalaisen yhteistyön kehittämiseksi on tarkasteltu myös niin sanotun Northern Groupin (NG; Pohjoismaat, Baltian maat, Puola, Saksa, Britannia ja Hollanti) puitteissa. NG on Ison-Britannian aloitteesta vuonna 2010 muodostettu keskustelufoorumi, jolla ei ole Nordefcon tapaisia pysyviä rakenteita, vaan se on haluttu pitää epämuodollisem-

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

pana ryhmänä, jonka puitteissa on eri tasoilla keskusteltu ajankohtaisista EU:n, Naton tai alueellisen yhteistyön kysymyksistä. Valiokunnan mielestä tätä yhteistyötä on perusteltua jatkaa. Tavoitetaso on vastannut hyvin mukana olevien maiden tarpeita. Valiokunta pitää todennäköisenä, että Iso-Britannia pyrkii Brexitin myötä tiivistämään yhteyksiään mukana oleviin maihin NG:n muodostaman kehyksen puitteissa.

Yhteistyö Ruotsin kanssa

Ulkoasiainvaliokunta arvioi, että vuoden 2012 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon verrattuna merkittävin yksittäinen muutos Suomen turvallisuuspoliittisessa yhteistyössä liittyy Ruotsin kanssa tehtävän yhteistyön nopeaan syvenemiseen.

Käytännössä Suomen ja Ruotsin puolustusvoimat ovat tehneet useiden vuosikymmenten ajan asteittain syventynyttä yhteistyötä muun muassa materiaalihankintojen, yhteisen kriisinhallintaosallistumisen sekä koulutus- ja harjoitustoiminnan muodossa. Puolustusministerien vuonna 2014 allekirjoittaman puolustusyhteistyön kehittämissuunnitelman ja kummankin maan hallitusohjelmatasoisten poliittisten linjausten perusteella kahdenvälisen puolustusyhteistyön kehittäminen on siirtynyt laadullisesti uuteen vaiheeseen. Selonteossa todetaan, että puolustusyhteistyö Ruotsin kanssa tähtää Itämeren alueen turvallisuuden sekä Suomen ja Ruotsin puolustuksen vahvistamiseen. Yhteisellä toiminnalla tavoitellaan kustannustehokkuutta ja myötävaikutetaan alueen vakauden lujittumiseen. Tämä myötävaikuttaa alueen vakauden lujittumiseen. Puolustusyhteistyötä kehitetään kattamaan operatiivinen suunnittelu kaikissa tilanteissa.

Ulkoasiainvaliokunta huomauttaa, että selonteon muotoilu poikkeaa tältä osin Ruotsin voimassa olevan puolustus päätöksen (Försvarspolitisk inriktning—Sveriges försvar 2016-2020) muotoilusta, jonka mukaan suunnitteluyhteistyö on luonteeltaan kansallista suunnittelua täydentävää (ett komplement till, men skilt från). Ruotsia velvoittavia sotilaallisia turvatakuuta ei sen kansainväliseen eikä kahdenväliseen puolustusyhteistyöhön sisälly, kuten ei Suomenkaan. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että Ruotsi on viime aikoina käytännönläheisesti vahvistanut puolustusyhteistyön perustaa kahdenvälisten puitejärjestelyjen avulla (Puola 2015, Tanska 2016, Yhdysvallat 2016, Iso-Britannia 2016).

Ulkoasiainvaliokunta pitää puolustusvaliokunnan tavoin (PuVL 7/2016 vp) kannatettavana, että Ruotsin kanssa tavoitellaan mahdollisimman pitkälle menevää puolustusyhteistyötä, sulkematta pois kriisiajan sopimus pohjaista yhteistyötä. Puolustusyhteistyön syventämisen lähtökohtana on aina poliittinen yhteisymmärrys siitä, kuinka pitkälle puolustusjärjestelmien yhteensovittamisessa halutaan edetä. Tähän liittyy kysymys, asetetaanko tavoitteeksi yhteistyö puolustuksen suorituskykyjen tuottamiseksi vai suorituskykyjen jakaminen ja yhteiskäyttö, jolloin tätä koskevat järjestelyt ja sopimukset olisivat luonnollisesti tärkeitä. Ruotsin kanssa tehtävän puolustusmateriaaliyhteistyön keskeisiä päämääriä on varmistaa Suomen kansallisen puolustuskyvyn edellyttämän nykyaikaisen puolustusmateriaalin saatavuus.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä Suomen ja Ruotsin on mahdollista tiivistää yhteistyötään puolustusvoimiensa yhteistoimintakyvyn edistämiseksi ja ottaa askelia yhteiskäytön suuntaan esimerkiksi meri- ja ilmatilannekuvan muodostamisessa. Valiokunta huomauttaa, että Naton kumppanuusyhteistyön puitteissa toteutetut kumppanuustavoitteet (Partnership Goals, PG) ovat tosi-

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

asiassa kehittäneet samalla myös Suomen ja Ruotsin puolustusvoimien kahdenvälistä yhteensopivuutta.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että Ruotsin kannat EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisen osalta poikkeavat tällä hetkellä Suomen kannoista. Puolustusyhteistyön hallitustenvälisyyttä korostavan Ruotsin näkemyksen mukaan EU:n tulee keskittyä kriisinhallintaan puolustuksen kuuluessa kansalliseen toimivaltaan. Tärkeä ero Suomen ja Ruotsin näkemysten välillä liittyy lisäksi puolustusteollisuuden integraatioon ja komission rooliin puolustuksen alalla, joihin Ruotsi suhtautuu Suomea huomattavasti varauksellisemmin.

Yhteistyö Naton kanssa

Vallitsevassa turvallisuustilanteessa kollektiivisen puolustuksen tehtävä on palannut Naton toiminnan keskiöön. Hallituksen Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista teettämän arvion mukaan Nato on Itämeren alueella vakauttava tekijä. Arviossa korostetaan Suomen ja Ruotsin jakavan Naton kanssa yhteisen toimintaympäristön. Suomen ja Ruotsin turvallisuuspoliittisilla ratkaisuilla on läheinen yhteys. Arvion mukaan Nato-jäsenyys vaikuttaisi perustavanlaatuisesti Itämeren alueen turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Nato-jäsenyyden hakeminen olisi perustavanlaatuisen ja kauaskantoinen päätös Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ja se vaatisi laaja-alaista keskustelua ja laajaa kansallista yhteisymmärrystä sekä huolellista harkintaa. Puolustusvaliokunta otti lausunnossaan (PuVL 7/2016 vp) vastaavan kannan.

Selonteon mukaan Suomi toteuttaa laajaa ja kehittyvää kumppanuutta Naton kanssa. Walesin huippukokouksessa 2014 Suomi kutsuttiin mukaan edistyneille kumppanimaille tarkoitettuun Naton laajennettujen mahdollisuuksien kumppanuusyhteistyöhön (Enhanced Opportunities Programme, EOP). EOP-status ja EU-Nato-suhteessa tapahtunut kehitys on avannut Suomelle ja Ruotsille mahdollisuuden syventää poliittista yhteistyötä Naton kanssa. Suomelle ja Ruotsille on erityisen arvokasta poliittinen dialogi 28+2-asetelmassa Itämeren turvallisuudesta sekä 28+2+1-asetelmassa EU-Nato-yhteistyöstä. Lisäksi Suomi on jatkanut osallistumista Nato-johtoisten kriisinhallintaoperaatioiden käsittelyyn joukkoja luovuttavana maana eri tasoilla.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomen kumppanuus Naton kanssa on syventynyt ja laajentunut uusille aloille, kuten kyberyhteistyö. Suomelle kumppanuusyhteistyö on konkreettinen väline kansallisen puolustuksen suorituskykyjen ja kansainvälisen yhteistoimintakyvyn kehittämiseksi. Suomen kumppanuustavoitteet valitaan kansallisen puolustuksen kehittämistarpeista, ja ne kattavat nykyisellään käytännöllisesti katsoen koko puolustusjärjestelmän. Kumppanimaana Suomi valitsee omista lähtökohdistaan poliittisen harkinnan perusteella harjoitukset, joihin se osallistuu. Tältä pohjalta Suomi ei etukäteen sulje pois mahdollisuutta osallistua Suomen puolustuksen kehittämistä palveleviin Naton kumppanimaille avaamiin harjoituksiin, jotka eivät aiheuta kansainvälisen jännityksen kasvua. Eduskunnan tulee oikea-aikaisesti saada riittävät tiedot seuraavan vuoden harjoitussuunnitelmista.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että merkittävyystään huolimatta Nato-kumppanuusyhteistyön kansallisen puolustuksen näkökulmasta tuoma lisäarvo Suomelle on vain täydentävää. Sen, ku-

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

ten muunkin kansainvälisen yhteistyön avulla vahvistetaan kansallista puolustuskykyä. On selvää, että kumppanuusyhteistyö ei sisällä Washingtonin sopimuksen 5. artiklan mukaista avunantovelvoitetta, velvoitteita osallistua Naton operaatioihin ja yhteiseen puolustukseen tai Suomen alueen antamista liittokunnan käyttöön. Selonteossa todetaan, että kumppanuusyhteistyön kautta saavutettu yhteensopivuus varmistaa osaltaan sitä, että mahdolliselle sotilaalliselle liittoutumiselle ei muodostu käytännön estettä. Naton kanssa tehtävä kumppanuusyhteistyö parantaa Suomen valmiuksia myös EU:ssa ja Pohjoismaiden kanssa tehtävässä puolustusyhteistyössä, koska Naton standardit, toimintamallit ja suorituskykyvaatimukset muodostavat yleisen perustan eurooppalaiselle puolustusyhteistyölle.

Yhdysvallat

Yhdysvalloilla on keskeinen asema valtioiden muodostamassa kansainvälisessä järjestelmässä, vaikka sen suhteellinen asema onkin heikentynyt esimerkiksi Kiinan merkityksen kasvun myötä. Valiokunta vieraili Yhdysvalloissa vaaliviikolla marraskuussa 2016 ja toteaa vierailun yhteydessä käytyjen keskustelujen perusteella, että vaalitulokset kuvaavat Yhdysvaltoja vaivannut kahtiajakautumista. Presidentti Trumpin ulko- ja turvallisuuspoliittisesta linjasta amerikkalaiset asiantuntijat eivät vierailun yhteydessä kyenneet antamaan kattavia arvioita. Se antaa mahdollisuuksia sekä jännitteiden lieennyttämiseen, mutta on myös herättänyt kysymyksiä Yhdysvaltain sitoutumisesta Eurooppaan. Esille on noussut esimerkiksi Yhdysvaltain suhtautuminen ilmastomuutokseen ja vapaakauppaan. Eurooppa on Yhdysvalloille tärkeä poliittinen ja taloudellinen kumppani, eikä Yhdysvaltain etäännyminen Euroopasta palvelisi kummankaan etuja. Valiokunnan arvon mukaan presidentti Obaman kaudella käynnistynyt Pohjoismaiden ja Yhdysvaltojen välinen dialogi on hyvin merkityksellistä, ja valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto toimii yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa dialogin jatkumisen varmistamiseksi.

Selonteon mukaan Yhdysvallat on Suomelle tärkeä kumppani globaaleissa ja alueellisissa kysymyksissä ja Suomi pyrkii kehittämään kahdenvälisiä suhteita Yhdysvaltojen kanssa. Selonteon arvon mukaan Yhdysvaltain sitoutuminen Natoon ja sotilaallinen panostus Eurooppaan on jatkossakin olennaista Suomen turvallisuuden kannalta. Puolustusyhteistyön tavoitteena on kansallisen puolustuskyvyn vahvistaminen kehittämällä yhteistoimintakykyä, materiaaliyhteistyötä ja koulutus- ja harjoitustoimintaa.

Lokakuussa 2016 allekirjoitettu aiejulistus puolustusyhteistyön syventämisestä on tarkoitettu antamaan pohjan jatkotyölle. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan arvioon, jonka mukaan aiejulistuksen allekirjoittaminen osoittaa, että Yhdysvallat on arvioinut Suomen luotettavaksi kumppaniksi puolustushallintojen välisessä yhteistyössä (PuVL 7/2016 vp). Yhdysvaltain kanssa tehtävän puolustusmateriaaliyhteistyön keskeisiä päämääriä on varmistaa osaltaan Suomen kansallisen puolustuskyvyn edellyttämän nykyaikaisen puolustusmateriaalin saatavuus.

Venäjä

Selonteossa arvioidaan, että Venäjä on toimillaan ja tulkinnoillaan osin kyseenalaistanut Euroopan turvallisuusjärjestyksen sisällön ja horjuttanut sitä viimeksi kuluneen vajaan kymmenen vuoden aikana. Venäjän näkemyksen mukaan länsi ei ole ottanut huomioon sen näkökohtia ja turval-

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

lisuusetuja ja on julkisesti tuonut esille tavoitteensa etupiirijakoon perustuvasta turvallisuusra-kenteesta. Itämeren piirissä Venäjä katsoo Naton toimien ylläpitävän jännitteitä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Venäjä on toiminnallaan Ukrainassa rikkonut kansainvälisen oikeuden periaatteita ja niitä Etyjin peruseriaatteita, joita se on itse ollut hyväksymässä ja joihin kuuluu esimerkiksi valtioiden oikeus päättää omasta turvallisuuspoliittisesta linjastaan. Venäjän ja lännen suhteiden kiristyminen on kuitenkin pitempiaikainen kehityskulku, jossa Venäjän ja lännen suhteet ovat huonontuneet ja epäluottamuksen leimaamat ja sotilaalliset jännitteet ovat kasvaneet. Valiokunta yhtyy tältä osin parlamentaarisen seurantaryhmän arvioon, jonka mukaan toimista ja vastatoimista on syntynyt itseään ruokkiva negatiivinen kierre, jonka vaikutukset tuntuvat myös Itämeren alueella. Valiokunta katsoo, että Suomen keskeinen tavoite on alueellisen vakauden vahvistaminen eri toimijoihin aktiivisesti vaikuttamalla. Tässäkin suhteessa suomalaisen Venäjä-tiedon ja tuntemuksen ylläpitäminen ja vahvistaminen on meille tärkeätä ja tukee myös vaikutusmahdollisuuksiamme kansainvälisessä yhteistyössä.

Ulkoasiainvaliokunta arvioi asiantuntijakuulemisten perusteella, ettei Venäjän poliittisessa tai taloudellisessa kehityksessä ole odotettavissa merkittäviä käännteitä selonteon 2020-luvulle ulottuvan tarkastelujakson aikana. Syyskuun 2016 duuman vaalit osoittivat osaltaan valtapuolueen kiistattoman aseman. Presidentti Putinin uudelleenalintaa neljännelle presidenttikaudelle vuoden 2018 vaaleissa pidetään itsestäänselvyytenä. Venäjän talous nojaa edelleen raaka-aineiden sekä öljyn ja kaasun varaan. Venäjän kannalta ongelmallista on, että energiatuotteiden maailmanmarkkinahintojen arvioidaan pysyvän suhteellisen alhaisella tasolla lähivuosien ajan, mitä osaltaan ylläpitää Venäjän oma pyrkimys tuottaa öljyä ja kaasua markkinoille mahdollisimman paljon.

Ulkoasiainvaliokunnan käsityksen mukaan Venäjä arvioi turvallisuuspoliittista toimintaympäristöönsä geopolitiikan näkökulmasta ja määrittelee itsensä yhdeksi kansainvälisen järjestelmän tärkeimmistä toimijoista. Yhdysvallat on edelleen sen tärkein vertailukohta ja kilpailija. Kiinan poliittista, taloudellista ja sotilaallista vahvistumista Venäjä seuraa tarkasti, ja sen vahva nojaaminen ydinaseisiin selittyy osaksi Kiinan sotilaallisen kapasiteetin kasvulla. Venäjän eteläistä sivustaa pidetään epävakana, ja sitä luonnehtii islamistisen liikehdinnän leviämisen riski Venäjän naapurimaihin ja sen omalle alueelle.

Geopoliittisessa kilpailussa Venäjä hahmottaa itsensä defensiivisenä osapuolena, jolla on valmius ei-sotilaallisten ja sotilaallisten keinojen keskitettyyn käyttöön asemansa puolustamiseksi. Venäjä on systemaattisesti parantanut asevoimiensa toimintakykyä, ja sillä on laaja hybridivai-kuttamisen keinovalikoima. Venäjällä arvioidaan länsimaiden pyrkivän vaikuttamaan ja manipuloimaan kehitystä muissa maissa esimerkiksi demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltiokehityksen tapaisten keinojen avulla. Näiden arvioidaan Venäjällä olevan nimenomaan konfliktien ja sodankäynnin välineitä.

Ulkoasiainvaliokunta arvioi, että vaikka Venäjä pitää läntisellä suunnalla Natoa vastustajanaan, on sotilaallinen konflikti Venäjän ja Naton välillä epätodennäköinen. Venäjän keskeinen intressi on säilyttää läntisen strategisen suunnan vakaus ja kauppasuhteet eikä ajautua konfliktiin Naton ja EU:n kanssa. Mikäli epätodennäköinen konflikti kuitenkin tapahtuisi, pitää valiokunta selvänä, että sen vaikutukset ulottuisivat myös Suomeen.

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon linjaukseen, jonka mukaan Suomen tavoitteena on ylläpitää vakaita ja toimivia kahdenvälisiä suhteita Venäjän kanssa samalla, kun EU:n yhteiset Venäjälinjaukset muodostavat Suomen toiminnan perustan. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että selonteossa todetaan mahdollisimman laajan Venäjä-yhteistyön jatkamisen merkitys Suomen kannalta, puhutaanpa sitten esimerkiksi rajayhteistyöstä, energiayhteistyöstä tai arktisiin alueisiin liittyvästä yhteistyöstä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että seuraavaan ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon sisällytetään laajempi analyttinen arvio Venäjän tulevasta kehityksestä ottaen huomioon, että seuraavan selonteon tarkastelujakso ulottuu presidentti Putinin viimeisen toimikauden jälkeiseen aikaan. Valiokunta korostaa, että suomalaista Venäjä-tutkimusta tulee lisätä ja syventää. Valiokunta toteaa, että suomalaisilla tutkijoilla voi olla paljonkin annettavaa kansainväliseen Venäjää koskevaan keskusteluun, koska useissa maissa Venäjää koskeva tutkimuksellinen mielenkiinto laantui kylmän sodan päättymisen myötä.

Arktinen yhteistyö

Ulkoasiainvaliokunta katsoo puolustusvaliokunnan tavoin (PuVL 7/2016 vp), että selonteossa on käsitelty liian suppeasti arktisen alueen kehitystä ottaen huomioon myös Suomen tuleva rooli Arktisen neuvoston puheenjohtajana 2017—2019 ja EU:n puheenjohtajamaana 2019. Tämä asetelma antaa Suomelle poikkeuksellisen mahdollisuuden profiloitua arktisen alueen tärkeänä toimijana.

Valiokunta pitää hyvänä ratkaisuna, että Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuusohjelman lähtökohdiksi on nostettu ilmastokysymykset ja kestävä kehityksen tavoitteet arktisessa yhteistyössä. Myös arktisissa asioissa valiokunta painottaa poliittisen ohjauksen poikkihallinnollista ulottuvuutta.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota Arktisen neuvoston laajempaan merkitykseen vallitsevassa turvallisuustilanteessa. Valiokunnan saaman tiedon mukaan Venäjän ja länsimaiden suhteiden yleisestä kiristymisestä huolimatta arktisilla alueilla tehdään edelleen erimuotoista yhteistyötä, eikä jännitteisen tilanteen pitäisi antaa jatkossakaan häiritä sitä. Arktisen alueen valtiot ovat sitoutuneet ympäristön suojeluun ja alueen kestävä kehityksen edistämiseen. Valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan toteamukseen, jonka mukaan rakentava dialogi ympäristö- ja ilmastokysymyksistä voi osaltaan myötävaikuttaa jännitteiden vähentymiseen muilla politiikka-aloilla (PuVL 7/2016 vp).

Hallintovaliokunta on myös tarkastellut arktista yhteistyötä lausunnossaan (HaVL 40/2016 vp) ja kiinnittää huomiota muun muassa Arktisen Rannikkovartiostofoorumin toimintaan, johon osallistuvat kaikkien arktisen neuvoston jäsenmaiden rannikkovartiostoviranomaiset. Foorumin toiminta on käynnistynyt kuluvalle Yhdysvaltain puheenjohtajuuskaudella rakentavasti, ja siitä on muodostunut merkittävä turvallisen arktisen toimintaympäristön kehittämistä tukeva yhteistyömekanismi. Ulkoasiainvaliokunta pitää tämän tyyppistä yhteistyötä erityisen tärkeänä, koska se lisää arktisten valtioiden keskinäistä yhteistyötä ja luottamusta.

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnat, kestävä kehitys ja kokonaisvaltainen kriisinhallinta

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että lausuntovaliokuntien lausunnoissa tuodaan korostetusti esiin ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden voimakas limittyminen. Kehitys on huomioitu käsiteltävänä olevan selonteon ohella myös hallintovaliokunnan käsittelyssä olevassa sisäisen turvallisuuden selonteossa. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että voimakas limittyminen alleviivaa kokonaisturvallisuuden merkitystä, mihin myös hallintovaliokunta lausunnossaan (HaVL 40/2016 vp) kiinnittää huomiota. Analyysi ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajapinnasta jää käsiteltävänä olevassa selonteossa kuitenkin vajavaiseksi, ja tästä syystä valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan kantaan (PuVL 7/2016 vp), jonka mukaan piakkoin päivitettävässä yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on välttämätöntä käydä perusteellisesti läpi ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajapintoja.

Hallintovaliokunta on tarkastellut lausunnossaan (HaVL 40/2016 vp) yksityiskohtaisesti muuttoliikkeen ja siitä syntyneen maahanmuuttokriisin kansainvälisiä ja Suomeen ulottuvia vaikutuksia. Hallintovaliokunta toteaa, että Euroopassa ei suhtauduttu tätä ilmiötä koskeviin varhaisiin muutosmerkkeihin riittävällä vakavuudella ja että eurooppalaisten sääntöjen puutteellinen noudattaminen ja toisistaan poikkeava toimeenpano on johtanut kriisiin, joka on vakava sekä Eurooppaan pyrkiville ihmisille että EU:lle ja sen jäsenmaille. Hallintovaliokunta korostaa, että maahanmuuttokriisiin liittyviin ilmiöihin vastaaminen edellyttää koordinoitua kannanmuodostusta ja kokonaisvaltaista toimintaa. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy tähän näkemykseen.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että muuttoliike on yksi seuraus niistä koko ihmiskuntaan kohdistuvista haasteista, joita selonteossa luonnehditaan maailmanlaajuisiksi kehityssuunniksi. UNHCR:n arvion mukaan vuonna 2015 konfliktien ja vainon vuoksi pakenemaan joutuneita ihmisiä oli maailmassa enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Lisäksi liikkeellä on paljon esimerkiksi Saharan eteläpuoleisesta ja läntisestä Afrikasta lähteneitä, jotka on saanut liikkeelle toivo paremmasta toimeentulosta ja muutenkin paremmasta elämästä. Riskinä on, että hallitsematon maahanmuutto Eurooppaan saattaa tulevina vuosina kasvaa entisestään.

Kestävän kehityksen edistämisen avulla on mahdollista vaikuttaa muuttoliikkeen juurisyihin. Selonteossa todetaan, että Suomi sovittaa oman politiikkansa kestävä kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030:n mukaiseksi. Kestävän kehityksen tematiikkaa on tarkasteltu kattavammin valtioneuvoston kehityspoliittisessa selonteossa (VNS 1/2016 vp) ja sitä koskevassa ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä (UaVM 3/2016 vp). Valiokunta totesi mietinnössään pitävänsä pakolaiskriisin mittasuhteet huomioon ottaen perusteltuna kehityspoliittisen selonteon linjausta pakolaisuuden ja muuttoliikkeen huomioimisesta ja tuen suuntaamisesta aiempaa enemmän pakolaisten lähtö- ja kauttakulkualueille Suomen kehityspoliitikassa.

Ulkoasiainvaliokunta painotti kehityspoliittisesta selonteosta antamassaan mietinnössä (UaVM 3/2016 vp) erityisesti pakolaisten lähtömaiden poliittisten prosessien ja kansallisten reformihankkeiden tukemisen tärkeyttä kriisien ratkaisukeinona. Keskeistä on vaikuttaa lähtömaiden olosuhteisiin niin, että ihmisten ei tarvitsisi lähteä kotimaistaan, mikä edellyttää myös riittävien resurssien varaamista kehityksen tukemiseen.

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

Valiokunta toteaa kehitysyhteistyön lisäksi rauhanvälityksen, konfliktinehkäisyn ja siviilikriisinhallinnan olevan kustannustehokasta toimintaa, jossa Suomella ja myös suomalaisilla kansalaisjärjestöillä on merkittävää osaamista. Valiokunta pitää tärkeänä, että rauhanvälitys määritellään selonteossa ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistuvaksi painopisteeksi, mutta toteaa, että ilman resurssilinjausta vaarana on painopisteen jääminen periaatteelliseksi. Valiokunta yhtyy selonteon arvioon, jonka mukaan kolmannen sektorin toimijoilla on yhä tärkeämpi rooli konfliktinratkaisussa, mutta kiinnittää samalla huomiota siihen, että tämänkin linjauksen toimeenpano ontuu resursoinnin osalta. Valiokunta pitää hyvänä, että valtioneuvosto on käsiteltävänä olevassa selonteossakin johdonmukaisesti nostanut esiin naisten osallistumisen entistä laajemmin rauhan ja turvallisuuden rakentamiseen YK:n päätöslauselma 1325:n mukaisesti.

Selonteossa määritellään konfliktinhallinnan vaikuttavuuden parantaminen yhdeksi ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteista. Ulkoasiainvaliokunta on johdonmukaisesti kiinnittänyt asiaan huomiota aikaisempia selontekoja ja kriisinhallintaosallistumista koskevissa mietinnöissä ja lausunnoissa.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että konfliktien monimutkaistuminen on lisännyt konfliktin- ja kriisinhallinnan vaativuutta muun muassa siksi, että konfliktien tunnusomaiseksi piirteeksi on muodostunut ei-valtiollisten toimijoiden yhä keskeisempi rooli. Syyrian konflikti jopa kymmenine toimijoineen tarjoaa tästä ajankohtaisen esimerkin. Kriisinhallinnan toimeenpanon tasolla on samaan aikaan tapahtunut merkittävä muutos YK:n roolin korostumisen myötä. YK kantaa tällä hetkellä päävastuun rauhanturvaamisoperaatioista EU:n keskittyessä yhä enemmän koulutus- ja neuvonantotoimintaan ja siviilikriisinhallintaan. Naton kriisinhallintatoiminnan huippuvuodet ovat ainakin toistaiseksi ohitse.

Edellä sanotun perusteella ulkoasiainvaliokunta pitää selonteon puutteena selonteon konfliktinhallinnan vaikuttavuutta koskevan osion pintapuolisuutta. Valiokunnan mielestä selontekoon olisi tullut sisällyttää konkreettisempi arvio kriisinhallinnan muutoksesta sekä määritellä tarkemmat tavoitteet Suomen kriisinhallintaosallistumisen kehittämiseksi. Valiokunta toistaa tässä yhteydessä aikaisemman kantansa, jonka mukaan kriisinhallintaosallistumisen kehittämisen kannalta olisi tarpeen laatia esimerkiksi hallituskauden alussa kokonaisvaltainen kriisinhallinnan tavoitelinjaus toiminnan vaikuttavuuden ja resurssien käytön suunnitelmallisuuden tehostamiseksi (UaVM 9/2010 vp, UaVM 1/2013 vp, UaVL 6/2016 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ulkoasiainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton selonteon VNS 6/2016 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunta edellyttää, että kaikki eduskuntapuolueet kattava parlamentaarinen seuranta järjestetään myös tulevien turvallisuutta koskevien selontekojen valmistelun yhteydessä.

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

Helsingissä 22.11.2016

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 Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Antti Rinne sd
jäsen Veera Ruoho ps
jäsen Alexander Stubb kok
jäsen Lenita Toivakka kok
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Stefan Wallin r
varajäsen Eero Heinäluoma sd
varajäsen Ilkka Kanerva kok
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Olli-Pekka Jalonen

Valiokunnan mietintö UaVM 9/2016 vp

VASTALAUSE

Perustelut

Valiokunnan mietintö täydentää ansiokkaasti selonteon linjauksia suhteessa lähialueen turvallisuusympäristöön, turvallisuuspolitiikan ja kansainvälisen yhteistyön tavoitteisiin, sekä asevientiin ja aseidenriisuntaan.

On kuitenkin selvemmin tuotava esille Suomen asema sotilaallisesti liittoutumattomana maana, jolla on kansallista liikkumatilaa ja harkintaa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan, että eduskunta tekee seuraavat kannanotot:

1. Suomi on sotilaallisesti liittoutumaton maa. Tämä tarkoittaa, että Suomea ei missään tilanteessa viedä mukaan sellaisiin konflikteihin, joissa emme ole osapuoli.
2. Itämeren vakautta edistävää tai hankinnoissa kustannussäästöä tuovaa pohjoismaista puolustusyhteistyötä tulee lisätä. Sitä ei kuitenkaan tule käyttää Suomen liittoutumattoman aseman kyseenalaistamiseen.
3. 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. Suunnitelmiin EU:n yhteisestä puolustustutkimuksesta ja muuhun syvempään puolustusyhteistyöhön on suhtauduttava varauksellisesti.

Helsinki 22.11.2016

Paavo Arhinmäki / vas