

## ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2014 vp

### Valtioneuvoston selvitys (UTP) EU:n naapuruuspolitiikasta — ajankohtaiskatsaus

*Valtioneuvostolle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on 15 päivänä toukokuuta 2013 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n 1 momentin nojalla selvityksen EU:n naapuruuspolitiikasta (UTP 12/2013 vp). Valiokunta on käsitellyt asiaa uudestaan toimintaympäristön muuttumisen johdosta syksyllä 2014 mm. asiantuntijakuulemisen kautta.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainneuvos Risto Veltheim ja yksikön päällikkö Päivi Peltokoski, ulkoasiainministeriö
- vanhempi tutkija Toni Alaranta, vanhempi tutkija András Rácz ja vanhempi tutkija Kristi Raik, Ulkopoliittinen instituutti
- tohtori Alpo Rusi
- professori Lassi Heininen, Lapin yliopisto
- Former Foreign Minister of FYROM Macedonia Srgjan Kerim
- Senior Fellow Parag Khanna, Singapore Institute of International Affairs.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet  
— Head Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, Jos Boonstra, FRIDE, Brussels

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

##### **EU:n naapuruuspolitiikka ja laajentuminen osana strategisia ulkosuhteita**

##### **Johdanto**

Ulkoasiainvaliokunta on jo pitkään peräänkuulluttanut strategisempaa tavoitteenasettelua EU:n ulkosuhteisiin. Euroopan turvallisuustilanteen muutos, Venäjän toiminta, geopolitiikan vahvistuminen ja EU-maiden taloudellisen tilanteen

pitkäaikaiset ongelmat tekevät ulkopoliitiikan arvioinnin välttämättömäksi. Uudessa tilanteessa EU:n tulee määrittää oma asemansa realistisemmin ja lähestymistapansa strategisemmin ulkopoliitiikan vaikuttavuuden vahvistamiseksi.

EU:n komission, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja korkean edustajan vaihtuessa on ajankohtaista tarkastella sekä politiikan sisältöä että ulkopoliitiikan välineitä ns. puhtaalta pöydältä. Joulukuun 2013 Eurooppa-neuvoston päätelmien toimeenpano antaa uudistamiselle institutionaalisen puitteen. Ulkoasiainvaliokunta keskittyy tässä yhteydessä EU:n naapuruuspoli-

tiikkaan ja esittää muutamia huomioita politiikan kehittämiseksi.

### **EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) tavoitteet**

Arvioidessaan EU:n ulkosuhteita pari vuotta sitten (UaVL 8/2013 vp) ulkoasiainvaliokunta muistutti, että EU:n toimintaa ei ole ohjannut kokonaisvaltainen strategia, vaan ulkosuhteiden työvälineitä on kehitetty vähitellen poliittisen yhteisymmärryksen sallimissa rajoissa. EU on kehittynyt poliittisten kompromissien kautta 28 valtion yhteisöksi, jonka toimintaa ilmentää enenevässä määrin eritahtisuus ja kansallisten intressien lisääntyvä korostuminen. Epätietoisuus EU:n yhteisestä tahdosta ja yhteisten suorituskykyjen puute yhdistettynä siihen, että eräät EU:n ajamat arvot tai tavoitteet kiistetään, merkitsee, että EU:n asema globaalisti on murrosvaiheessa. Valiokunta korostaa, että edellytys YUTP:n onnistumiselle on tahto toimia yhdessä, ei niinkään sopimuksiin kirjatut tavoitteet tai institutionaaliset järjestelyt. EU:n aseman suhteellinen heikkeneminen globaalisti tuonee lisää painetta ja realismia yhteistyön välttämättömyydelle.

Valiokunta on painottanut vahvan talouden merkitystä uskottavalle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Tämä tulee ottaa huomioon myös uudistettaessa EU:n naapuruuspolitiikkaa. On paikallaan kysyä, rajoittaako vahvasti Eurooppakeskeinen naapuruuspolitiikka EU:n globaalin toiminnan painottamista. EU:n talouskasvu globaalitaloudessa edellyttää innovaatioiden ja investointien lisäämistä ja taloussuhteiden vahvistamista Yhdysvaltoihin sekä Aasiaan ja muihin nouseviin talouksiin.

*Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Euroopan turvallisuustilanteen muutos, geopoliittikan vahvistuminen, Venäjän toiminta sekä ääriliikkeiden leviäminen korostavat EU:n alkuperäisen tavoitteen rauhan ja turvallisuuden edistämistä.*

*EU:n tulisi vahvistaa poliittista tavoitteenasetteluaan ja selkeyttää prioriteettiaan ja viestintäänsä niistä. Kaikki ulko-*

*suhteisiin vaikuttavat toimijat tulisi saada aidosti tehokkaan yhteistoiminnan piiriin. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomi toimii aktiivisesti unionin ulkopoliittikan tavoitteiden ja yhtenäisyyden vahvistamiseksi.*

### **Laajentumispolitiikka**

Euroopan unionin laajentuminen on ollut merkittävä tekijä Euroopan eheyttämisessä kylmän sodan jälkeisen kahtiajaon jälkeen. Laajentuminen on ollut tärkeä osa naapureita koskevassa politiikassa. Hallituksen mukaan (VNS 3/2013 vp eli EU- selonteko) unionin tulee olla jatkosakin avoin yhteisö, jonka jäseneksi voi liittyä jokainen Euroopan valtio, joka täyttää unionin liittymisehdot, kunnioittaa ja sitoutuu edistämään unionin arvoja. Komission puheenjohtaja Juncker on todennut poliittisessa ohjelmassaan, että EU ei laajennu seuraavan viiden vuoden aikana. Taloudellisen ja poliittisen tilanteen valossa tämä on perusteltua. Vahvistamalla omaa talouskasvua ja edistämällä sisäistä yhtenäisyyttä ja integraatiokehitystä luodaan edellytyksiä myös ulkoisen toiminnan tehostamiselle. Sisäisen koheesion ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta EU:n on seurattava tarkoin ja tuettava mm. Länsi-Balkanin kehitystä. Arvioiden mukaan laajentumisen keskeyttäminen toistaiseksi voi kuitenkin horjuttaa koko laajentumispolitiikan uskottavuutta pitemmällä aikavälillä. Siksi on syytä korostaa, että jäsenyys riippuu ennen kaikkea hakijamaiden halusta ja kyvystä täyttää jäsenyyuskriteerit. Toisaalta eräiden arvioiden mukaan laajentumispolitiikan mielekkyyttä tulisikin tarkastella suhteessa sen tehokkuuteen edistää jatkossa hyvinvointia ja rauhaa Euroopassa.

Laajentumisen taloudellinen merkitys ei ole ollut vähäinen. Sisämarkkinoiden loppuunsaattaminen edistäisi niin vakauden, vaurauden kuin yhteisten arvojen toteutumista. Aiempi laajentuminen<sup>1</sup> kolminkertaisti kaupankäynnin vanho-

<sup>1</sup> Bulgaria, Latvia, Liettua, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari, Viro

jen ja uusien jäsenten välillä alle kymmenessä vuodessa ja viisinkertaisti kaupankäynnin uusien jäsenmaiden keskuudessa. EU:hun vuonna 2004 liittyneiden maiden taloudet ovat keskimäärin menestyneet EU15:ttä paremmin. Suoria investointeja etenkin tuotannolliseen toimintaan tehtiin jo ennen maiden liittymistä. Investoinnit ovat liittymisen jälkeen lähteneet uuteen nousuun, mikä johtuu tutkimusten mukaan oikeusvarmuuden lisääntymisestä<sup>2</sup>. Näiden maiden kansantaloudet ovat tuotantoketjujen kautta tiiviisti verkottuneita "vanhoihin jäsenmaihiin". Toisaalta finanssikriisin yhteydessä tulivat näkyviin tiiviin integroitumisen varjopuolet. Tämän seurauksena kansalaismielipide on kääntynyt markkinatalouden uudistuksia vastaan erityisesti demokratiassa pisimmälle edenneissä maissa.

Vuoden 2014 laajentumisraportissa (E 132/2014 vp) komissio korostaa laajentumisen uskottavuutta ja muutosvoimaa<sup>3</sup>. Komissio rakentaa laajentumisen kolmen pilarin mallille. Oikeusvaltio- ja perusoikeuskysymysten ja talouskysymysten lisäksi uutena kokonaisuutena painotetaan julkisen hallinnon uudistuksia.

EU:n naapurustossa tapahtuneet muutokset vahvistavat laajentumispolitiikan tärkeyttä ja tarvetta syventää yhteistyötä ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissa. Valiokunta toistaa kantansa (UaVL 8/2013 vp), että laajentumisen tulee perustua tiukkaan mutta oikeudenmukaiseen ehdollisuuteen ja sovittujen kriteerien täyttämiseen. Erityisesti oikeusvaltioperiaatteen toteuttaminen on ollut vaikeaa. Parhaat kannustimet uudistuksille ovat neuvotteluprosessin yhteydessä, eivät liittymisen jälkeen. Tämä on käynyt yhtäältä ilmi Bulgarian ja Romanian tapauksista ja toisaalta Unkarin viimeaikaisen kielteisen kehityksen valossa.

*Uskottavan naapuruuspolitiikan ja jäsenyysperspektiivin ylläpitäminen EU:n*

<sup>2</sup> CEE: Fit for the next decade in the EU, Deutsche Bank, EU Monitor, 24.4.2014

<sup>3</sup> Hakijamaat: Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Islanti, Kosovo, Makedonia (FYROM), Montenegro, Serbia, Turkki

*naapurustossa yhtä aikaa on haasteellista. Tilannetta tulisi selkeyttää tekemällä selkeämpi ero näiden prosessien välille, jotta vältytään pettymyksiltä tai väärinymmärryksiltä niin EU:ssa kuin sen naapurissa.*

### EU:n naapuruuspolitiikka (ENP)

EU:n naapuruuspolitiikalla on pyritty turvallisuuden vahvistamiseen laajentamalla vakauden ja hyvinvoinnin aluetta. ENP:n tarkoitus oli estää uusien jakolinjojen syntyminen laajentuneen EU:n ja sen naapurien välille. ENP on saavuttanut tavoitteensa vain osittain. Arvioiden mukaan tavoitteet olivat alun perin liian kunnianhimoisia suhteessa EU:n omaan taloudelliseen kantokykyyn ja vaikutusvaltaan naapurustossa. Lisäksi ENP on perustunut pitkälti EU:n oman laajentumismenetelmän käyttöön naapurustossa, ilman jäsenyysoption kannustinta. Toisaalta jäsenyysoptiokaan ei välttämättä tarkoita uudistusten jatkumista. Turkissa ollaan päätyvässä tilanteeseen, jossa EU-jäsenyysneuvotteluja käytetään nykyisen hallinnon tukemiseen — ei niinkään uudistusten läpiviemiseen.

Vuonna 2004 aloitetun naapuruuspolitiikan peruslähtökohdat ovat edelleen ajankohtaiset: vakaus, vauraus ja yhteiset arvot. ENP:tä on uudistettu oikeasuuntaisesti mm. vahvistamalla ehdollisuutta ja sitouttamalla kumppanimaita uudistuksiin. Kumppanimaiden näkökulmasta olennaista on, että niiden kansalaiset kokevat hyötyvänsä EU-suhteesta.

Ukrainan kriisin yksi opetus on, että EU:n arvojen ja etujen edistäminen edellyttää kumppanien todellista tuntemusta. Maiden demokraattisten rakenteiden tukemisen rinnalla on panostettava taloussuhteiden kehittämiseen.

*Uudistettaessa naapuruuspolitiikkaa seuraavat seikat tulisi ottaa huomioon:*

*Eteläisen ja itäisen naapuruston poliittiset, taloudelliset ja turvallisuuspoliittiset haasteet ovat mittavia. EU:n tulee olla valmis pitkäjänteiseen tukeen ja yhteistyöhön kumppanimaiden kanssa. Samalla*

*on kyettävä varautumaan muuttuviin tilanteisiin.*

*EU:n on kytkettävä naapuruuspolitiikka paremmin osaksi EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Sen painoarvo ja hyväksyttävyyden kasvaa, jos se on osa muita kansainvälisiä prosesseja, kuten Lähi-idän rauhan prosessi tai YK:n ihmisoikeus- ja ympäristöneuvottelut. Yhteistyötä muiden maiden ja kansainvälisten järjestöjen, kuten ETYJ:n, Afrikan unionin, Arabiliiton, kanssa tulee lisätä.*

*EU:n tulisi määrittää selkeämmin yhteiset intressinsä naapurustossaan, niin että taloussuhteiden kehittäminen ei ole ristiriidassa poliittisten ja strategisten tavoitteiden kanssa.*

*Naapuruuspolitiikkaan kohdistuvat odotukset tulee mitoittaa realistisemmin. EU:n tulee arvioida ja toimia maiden todellisen tilanteen pohjalta. Tavoitteiden tulee vastata yhteistä visiota sekä EU:n ja naapurimaiden kykyä niiden saavuttamiseksi.*

*EU:ssa ja kumppanimaissa tulee panostaa selkeämpään ja yhtenäisempään viestintään naapuruuspolitiikan tavoitteista ja sen vaikutuksista.*

### **Itäinen kumppanuus**

Itäinen kumppanuus on ollut tärkeä väline uudistusten edistämiseksi sekä oikeusvaltion, demokratian, ihmisoikeuksien ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamisessa. Varsinaisessa yhteistyössä on mukana vain kuusi maata (Armenia, Azerbaidzhan, Georgia, Moldova, Ukraina ja Valko-Venäjä). Valiokunta arvioi, että niiden EU-lähentyminen ja etenkin kaupallis-taloudellisten suhteiden vahvistuminen on eduksi laajemmallekin alueelle, mukaan lukien Venäjälle.

Itäinen kumppanuus edellyttää kumppaneilta vahvaa uudistustahtoa. Naapureilla on oikeus

vaatia EU:lta vahvaa sitoutumista, mutta myös unionilla tulee olla oikeus vaatia sitoutumista eurooppalaisiin arvoihin ja käytäntöihin. EU voi tukea uudistuksia, mutta ei voi pakottaa niihin. Itäistä kumppanuutta uudistettaessa on keskeistä kiinnittää huomiota talouteen, joka on enenevässä määrin myös turvallisuuskysymys. Maiden todellista edistymistä tulee palkita ("more for more" -malli).

Pitkällä aikavälillä itäinen kumppanuus voi valiokunnan näkemyksen mukaan johtaa pysyviin hyvinvointia ja demokratiaa tukeviin muutoksiin koko alueella. Valiokunta katsoo, että EU:n tulee jatkaa itäisen kumppanuuden vahvistamista maakohtaisia arvioita painottaen. Valiokunta ei pidä itäistä kumppanuutta ja Venäjän tarjoamaa Euraasian talousyhteisön tulliliittoa ns. nollasummapelinä. Valiokunta katsoo, että on tärkeää korostaa, että EU:lla on taloudellisia ja poliittisia intressejä tällä alueella. Poliittiset intressit liittyvät demokratian ja oikeusvaltion tukemiseen ja taloudelliset mm. alueen markkinapotentiaaliin. EU:n tulee jatkossakin korostaa jokaisen maan itsenäistä oikeutta valita yhteistyökumppaninsa, eikä Venäjän ajamaa ns. etupiirijakoa tule hyväksyä. EU:n ennakoiva ja suunnitelmallinen toiminta ehkäisee väärintymäryksiä. EU:n on syytä arvioida tarkoin toimintansa luomia mielikuvia Ukrainan kriisin hoidossa ja kehittää ulkoisen edustautumisen yhtenäisyyttä ja toimintatapaa sen pohjalta. Informaatiosodankäynnin merkitys on tiedostettava. EU:n tiedottamisstrategiaa on tehostettava, jotta EU:n tavoitteet ja arvot saadaan julkisuudessa paremmin esille.

*Ukrainan kehityksen suunta on keskeinen itäisen kumppanuuden onnistumista arvioitaessa. Kyseessä on EU:n vetovoiman uskottavuus ja toisaalta EU:n kyky luoda yhtenäinen, uskottava ja strategisesti kestävä toimintalinja suhteessa Venäjään. EU:n tulee tukea Ukrainan yhteiskunnan ja demokratian kehitystä ja olla valmis tiiviiseen vuoropuheluun Venäjän kanssa.*

### Venäjän merkitys ja EU:n suhteet Venäjään

Venäjän sisäinen vakaus, talouskehitys sekä sotilaallinen varustautuminen ovat Euroopan ja Suomen turvallisuusympäristöön keskeisesti vaikuttavia tekijöitä. Yhtenäisemmän Venäjän politiikan tarve EU:ssa on ilmeinen.

EU:n ja Venäjän välinen keskinäisriippuvuus on tällä hetkellä merkittävä. EU on Venäjän suurin kauppakumppani, ja Venäjä on puolestaan EU:lle kolmanneksi suurin kauppakumppani. EU on Venäjän tärkein ulkomainen investoija, noin 75 prosenttia suorista investoinneista tulee EU-maista. Energia- ja raaka-ainesektorilla EU ja Venäjä ovat riippuvaisia toisistaan. Venäjän raakaöljyn viennistä yli 80 prosenttia suuntautuu EU-maihin. Venäjä puolestaan toimittaa noin kolmanneksen kaikesta EU:lle tuotavasta kaasusta, raakaöljystä ja hiilestä. Itämeren alueen merkitys Venäjän ulkomaankaupalle ja energiapolitiikalle on keskeinen. Öljyn hinnan ja ruplan kurssin merkittävä lasku ja EU:n pakotepolitiikka vaikuttavat oleellisesti Venäjän talouteen ja sen näkymiin. Venäjän talouden heikkeneminen heijastuu myös EU:n ja Suomen taloustilanteeseen.

EU:n tavoite tukea itäisten naapureiden modernisaatiota kohti demokraattisia valtioita, jotka kykenevät itsenäisesti päättämään asioistaan, on haastettu Venäjän taholta. Venäjä näkee Ukrainan kriisin olevan pohjimmiltaan EU:n syy ja Yhdysvaltojen alullepanema. Venäjällä ja sen lähipiirissä "länsivastaisuutta" edistetään hyvin suunnitellun ja laajan propagandan avulla.

Venäjän politiikan perimmäisistä tavoitteista on esitetty erilaisia arvioita. Valiokunta on aiemmin todennut (UaVM 1/2013 vp), että Venäjän kehitystä on syytä arvioida maan historian valossa. Nyt Venäjä on rikkonut niin kansainvälistä oikeutta kuin ETYJin periaatteitakin. Tämä on sinällään tuomittavaa ja horjuttaa vakavasti Euroopan turvallisuustilannetta. EU:n pakotepolitiikka on ollut tähän johdonmukainen ja välttämättömän vastine. Tilanne muistuttaa palaamiselta kylmän sodan maailmaan.

EU:ssa Venäjää on pidetty EU:n strategisena kumppanina ja nähty maan integraation lännen kanssa olevan yhteinen intressi. Korkean edusta-

jan Federica Mogherinin mukaan Venäjä ei ole enää strateginen kumppani, ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan Donald Tuskin mukaan Venäjä on "strateginen ongelma". On selvää, että Ukrainan kriisin seurauksena EU:n ja Venäjän suhteet joudutaan arviomaan — ja osin rakentamaan — uudelleen.

*Ulkoasiainvaliokunta painottaa, että toimivat suhteet ovat vastakin niin EU:n kuin Venäjänkin edun mukaisia ei vähiten taloudellisen keskinäisriippuvuuden vuoksi. Yhteistyön jatkuminen Venäjän kanssa on välttämätöntä useiden kansainvälisten kriisien ratkaisemiseksi. EU:n on myös Ukrainan kriisin kestäessä kyettävä pitämään yhteys Moskovaan auki. Tämä edellyttää, että EU vahvistaa yhteistä näkemystä Venäjä-suhteista, jotta EU:n toimintakyky alueella voidaan palauttaa. EU:n viestien tulisi olla yhtenäisiä ja selkeitä. Tavoitteiden ja ratkaisun saavuttamiseen tulisi pyrkiä aktiivisesti ja käyttää kaikki toimintamenetelmät pitäen johdonmukaisesti kiinni unionin arvopohjasta ja tavoitteista.*

### Arktinen alue

Arktinen alue tarjoaa merkittäviä taloudellisia mahdollisuuksia (energia, mineraalit, meritiet). Alueen turvallisuuspoliittinen kiinnostavuus kasvaa. Moni rantavaltio on nostanut arktisen alueen puolustuspolitiikan painopistealueeksi, mutta alueen sotilasstrateginen tilanne ei ole muuttunut. Arvioiden mukaan rantavaltioilla ei ole tavoitteena alueen turvallisuuspoliittisen tilanteen kiristäminen eikä myöskään massiivien luonnonvarojen hyödyntäminen lähitulevaisuudessa (esim. USA:lla ja Kanadalla on uusia kotimaisia energialähteitä ja Venäjä tarvitsee läntistä teknologiaa).

Kansainvälinen yhteistyö on keskeinen osa arktista politiikkaamme. Pohjoismaisen yhteistyön lisääminen arktisissa kysymyksissä on valiokunnan mielestä ensiarvoista. Suomen tulisi olla aktiivinen Pohjoismaiden yhteisten intressien kartoittamisessa yhteisen arktisen strategi-

an laatimiseksi (UaVM 1/2013 vp). Ulkoasiainvaliokunta on korostanut Arktisen neuvoston asemaa ja yhtenäisen EU-politiikan merkitystä arktisissa kysymyksissä (UaVM 2/2012 vp). Valiokunta pitää tärkeänä, että myös turvallisuus- ja puolustuspoliittisia kysymyksiä voidaan käsitellä ainakin alueen maiden epävirallisissa kokouksissa.

Alueen keskeinen ja kiireellinen haaste on kuitenkin yhteistyömuotojen vahvistaminen niin, että herkan arktisen ympäristön suojelemiseksi voidaan luoda toimivat instituutiot mm. suuronnettomuuksien ehkäisemistä varten. Suomen puheenjohtajuuksia Barentsin Euroarktisessa neuvostossa (2013—2015) ja Arktisessa neuvostossa (2017—2019) tulee hyödyntää täysimääräisesti myös näissä kysymyksissä.

### **Eteläinen naapurusto**

EU:n tavoitteena on ollut yhtäältä voimistaa demokraattista kehitystä ja toisaalta estää laajan Lähi-idän maita ajautumasta sisäisiin konflikteihin. Viimeisten vuosien kehitys eteläisessä naapurustossa ja unionin reaktiot niihin kuitenkin osoittavat, ettei EU ole kyennyt toimimaan tehokkaasti ja kokonaisvaltaisesti sille taloudellisesti, poliittisesti ja turvallisuuden kannalta erittäin tärkeällä alueella (UaVL 7/2013 vp). Arabikevään uudistuspyrkimysten epäonnistuminen ja ääri-islamilaisuuden nousu tekevät alueesta entistäkin haasteellisemman EU:lle.

EU:n tavoitteleva demokratisoitumisprosessi ei ole edennyt kuin yksittäistapauksissa. Kansalaisyhteiskunnan tukeminen on olennainen osa EU:n toimintaa eteläisessä naapurustossa. Haasteena kuitenkin on, että alueen maissa kansalaisyhteiskunnan eri ryhmien tavoitteet ovat hyvin erilaiset. On tärkeää, että EU ei omalla toiminnallaan edistä uusien jakolinjojen muodostumista. Uskonnon ja etnisten ryhmien merkitys yhteiskunnassa on ollut perinteisesti vahva, eikä tätä seikkaa ole EU:n toiminnassa osattu ottaa riittävästi huomioon. Valtion toimintakyky tulisi kriisienkin aikana voida säilyttää, sillä ihmiset odottavat valtion tarjoavan suojaa ja turvaa.

EU-maat ovat huolissaan eteläisestä naapurustosta tulevista uusista turvallisuusuuhkista, kuten ulkomaisten taistelujoukkojen paluu. Syyrian ja Irakin kriisin vuoksi pakolaistilanne alueella on hälyttävä. Yksin Syyriasta on lähtenyt yli 3 miljoonaa pakolaista — suurin osa naapurimaihin. Myös Euroopasta turvapaikkaa hakeneiden pakolaisten määrä kasvaa, ja laittomien pakolaisvirtojen hallinta on erityisesti Etelä-Euroopan maille ja koko EU:lle merkittävä haaste. Turvallisuus- ja pakolaisyhteistyön kehittäminen niin EU:ssa kuin eteläisen naapuruston maiden kanssa on osa ratkaisua. Pitemmän aikavälin kestävä ratkaisu edellyttää alueen vahvempaa taloudellista ja sosiaalista kehitystä. EU:n tulisi panostaa alueen talouskasvuun aiempaa aktiivisemmin, jotta sitä kautta voitaisiin vahvistaa oikeusvaltioperiaatetta ja sosiaalista kehitystä kestäväällä tavalla.

### **Naapureiden naapurit**

Myös naapureiden naapureilla on merkitystä EU:lle niin etelässä kuin idässä. Keski-Aasiassa on sekä suoraa että välillistä strategista merkitystä EU:lle. Näennäisesti vakaana pysynyt, autoritaarisesti hallittu alue on jäänyt naapuruuspolitiikan turbulenssin varjoon. Aluetta uhkaavat lukuisat sisäiset ja ulkoiset turvallisuusuhat, ml. kansainvälisten joukkojen vetäytyminen Afganistanista vuoden 2014 lopussa. Keskeiset vakautta uhkaavat tekijät ovat kuitenkin sisäsyntyisiä. Arvioiden mukaan keskeistä olisi määritellä uudelleen turvallisuus- ja energiainressien sekä EU:n edustamien pehmeiden arvojen suhde. EU:n strategisina intresseinä alueella ovat turvallisuus ja vakaus. Arvioiden mukaan Venäjän toiminta Ukrainassa — ja sen aiheuttama pelko suvereniteetin kaventumisesta — voi lisätä näiden maiden EU-myönteisyyttä.

Eteläisen naapuruston naapurien osalta EU:n strategisten tavoitteiden ja toiminnan uudelleenarviointi on vielä haasteellisempaa, mutta välttämätöntä. Alueen merkitys korostuu, kun Afrikan talouskehitys vahvistuu. Alueen ääri- ja terrorismi-uhkien vahvistuminen (erityisesti ISIS) on uhka Euroopan turvallisuudelle. Sahelin alueen

tilannetta käsitellessään (UaVM 13/2012 vp) valiokunta katsoi, että EU:n tulisi arvioida strategiansa sen osalta uudestaan.

*EU:n tulee ottaa huomioon naapureiden naapurit niin idässä kuin etelässä.*

*EU:lla pitäisi olla valmius tukea yhteiskuntarakenteiden kehittämistä ja markkinatalouden edistämistä myös autoritaarisissa maissa, jotka valitsevat demokraattisen muutoksen tien. Tällaisissa maissa tulee keskittyä erityisesti kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen ja kontaktien lisäämiseen.*

#### **Naapuruuspolitiikan toimeenpanon toimintatapojen uudistaminen**

*Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että seuraavat näkökohdat tulisi ottaa huomioon, kun naapuruuspolitiikan toimintatapoja ja prosesseja uudistetaan.*

Euroopan turvallisuuspoliittisen tilanteen muutos vauhdittaa tarvetta luoda pitkän aikavälin näkemys siitä, mitä EU:n kokonaisvaltainen ulkopoliitiikka voisi ja mitä sen tulisi olla. Hallituksen tulee toimia aktiivisesti, jotta Suomen pitkäaikainen tavoite kokonaisvaltaisen ulkosuhdestrategian laatimiseksi onnistuu.

EU:n naapuruuspolitiikka on poliittisesti tärkeä osa YUTP:tä, ja jäsenmaiden tulee ottaa vastuu sen ohjaamisessa. Poliitiikan yhtenäisyyteen niin jäsenmaiden kuin eri instituutioiden välillä on kiinnitettävä aikaisempaa enemmän huomiota, koska yhtenäisyys tuo pitemmällä aikavälillä kestävämpiä tuloksia. Komission roolin tulisi olla toimeenpaneva, ja korkean edustajan tulisi ottaa näkyvä ja aktiivinen rooli naapuruuspolitiikan strategisessa viestinnässä.

Poliittista päätöksentekoa tulee joustavoittaa niin, että EU pystyy reagoimaan yhtenäisesti ja nopeasti muutoksiin ja kritiikkiin. Esimerkiksi itäisen kumppanuuden osalta kritiikki on kohdistunut sen omistajuuden puutteeseen sekä tavoitteista annettuihin ristiriitaisiin viesteihin. EU:n tulisi arvioida nykyisiä naapuruuspolitiikan sopimuspuitteita, kuten itäinen kumppanuus, niin että tavoitteet voidaan saavuttaa mahdollisimman tehokkaasti ja yksinkertaisin hallintojärjestelyin.

Maiden erilaiset lähtökohdat ja kehityksen dynaamisuus on otettava paremmin huomioon. Alueellisen yhteistyön vahvistuminen kumppaneiden kesken on edelleen tärkeää, mutta se ei saisi olla ehdoton edellytys esim. yksittäisen maan palkitsemiselle.

Tavoitteiden toteutumista tulisi arvioida taapauskohtaisesti, eikä tulosten saavuttamista saisi liittää keinotekoisesti EU:n sisäisiin kokousaikatauluihin.

Jotta EU pystyisi vaikuttamaan itäisessä ja eteläisessä naapurustossa ja turvaamaan etunsa, sen pitäisi kyetä hyödyntämään käytettävissä olevat voimavarat (kauppa, kehitysapu, laajentuminen jne.) täysimääräisesti. Myös sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan kapasiteettia tulee kehittää, ml. taisteluosastojen käytettävyyttä. Turvallisuuden ja kehityksen keskinäisriippuvuuden vuoksi unionin olisi kyettävä käyttämään kehitysyhteistyövarojaan nykyistä strategisemmin.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

*että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.*

## **UaVL 7/2014 vp — UTP 12/2013 vp**

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

|      |                                  |                               |
|------|----------------------------------|-------------------------------|
| pj.  | Timo Soini /ps                   | Annika Lapintie /vas          |
| vpj. | Pertti Salolainen /kok           | Maria Lohela /ps              |
| jäs. | Jörn Donner /r                   | Tom Packalén /ps              |
|      | Timo Heinonen /kok               | Aila Paloniemi /kesk          |
|      | Ilkka Kantola /sd                | Juha Sipilä /kesk             |
|      | Saara Karhu /sd                  | Jutta Urpilainen /sd          |
|      | Katri Komi /kesk (osittain)      | Ben Zyskowitz /kok            |
|      | Johannes Koskinen /sd (osittain) | vjäs. Seppo Kääriäinen /kesk. |

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi,  
valiokuntaneuvos Tuula Svinhufvud.