

## ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2012 vp

### Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2010; Euroopan unionin ulko- ja turvallisuus- politiikan suunta ja vaikuttavuus

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 17 päivänä toukokuuta 2011 lähettänyt hallituksen toimenpidekertomuksen vuodelta 2010 (K 2/2011 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan ja ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevilta osilta ulkoasiainvaliokuntaan sekä samalla määrännyt, että muiden erikoisvaliokuntien on annettava asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle. Valiokunta on tässä yhteydessä käsitellyt myös ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyökertomuksen vuodelta 2010.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- Eurooppa- ja ulkomaankauppaministeri Alexander Stubb
- puolustusministeri Stefan Wallin
- pysyvä edustaja, suurlähettiläs Jan Store, Suomen pysyvä edustusto EU:ssa
- neuvotteleva virkamies Satu Keskinen, valtioneuvoston kanslia
- alivaltiosihteeri Anne Sipiläinen, osastopäällikkö Jukka Salovaara ja osastopäällikkö Tee-mu Tanner, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Pete Piirainen ja erityisasiantuntija Sanna Laaksonen, puolustusministeriö

- Euroopan parlamentin jäsen Tarja Cronberg
- Euroopan parlamentin jäsen Liisa Jaakonsaari
- Euroopan parlamentin jäsen Anneli Jäätteenmäki
- johtaja Teija Tiilikainen ja tutkija, valtiotieteen tohtori Hanna Ojanen, Ulkopoliittinen instituutti
- Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Herman Van Rompuyn kabinetin jäsen Anne Kempainen, Eurooppa-neuvosto
- Head of the Crisis Management and Planning Department Walter Stewens, European External Action Service
- Chief Operating Officer David O'Sullivan, European External Action Service
- Research Director, Dr. Dan Steinbock, International Business India, China and America Institute
- toimituspäällikkö Joonas Pörsti, Ulkopoliittika-lehti
- kansainvälisen politiikan professori Hiski Haukkala.

##### *Viitetieto*

Ulkoasiainvaliokunta on käsitellyt tässä yhteydessä myös asiaa UTP 17/2011 vp — kansainvälisistä pakotteista; yleiskatsaus. Valiokunta on kuullut aiheesta asiantuntijoita Berliinin matkallaan maaliskuussa 2012.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### Perustelut

#### Johdanto

Suomen EU-jäsenyys on alusta asti ollut tärkeä ulko- ja turvallisuuspoliittinen vaikutuskanava. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että on tärkeää arvioida runsas kaksi vuotta sitten voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen toteutumista ja syitä, jotka ovat johtaneet EU:n toiminnan heikkenemiseen, ja hahmottaa unionin ulkopoliittikan tulevaa suuntaa. Samalla on tarkasteltava toimintatapoja, joilla Suomi voi yhtäältä turvata ulko- ja turvallisuuspoliittiset intressinsä ja toisaalta tukea osaltaan EU-toiminnan johdonmukaisuutta ja vahvistamista.

EU:n taloudellinen asema ja poliittinen merkitys on heikentynyt. EU:n integraatiomalli on talouskriisin ja legitimitteettiongelmien vuoksi menettänyt uskottavuutta ja vetovoimaansa. Talouden elvyttäminen on keskeistä myös ulkoisen vaikutusvallan palauttamiseksi. Tämä on merkittävä haaste EU:n jäsenmaille. Talouskasvun aikaansaaminen vaatii suuria rakennemuutoksia kilpailukyvyyn ja työllisyyden lisäämiseksi ja hyvinvointipalvelujen varmistamiseksi EU:n kansalaisille. EU:n on kyettävä vakuuttamaan talous- ja yhteiskuntamallinsa lisäarvo ennen kaikkea kansalaisille. Taloustieteilijä Harold Laski tiivistä 1920-luvulla edelleen ajankohtaisen demokratian haasteen: "...the challenge of modern democratic government is providing enough solid benefit to ordinary citizens that they see its continuation as a matter of urgency to themselves..."<sup>1</sup>. EU:n on lisäksi kyettävä tarjoamaan selkeä ja perusteltu poliittinen visio tulevaisuuden kehitykselle.

Poliittiset haasteet ovat moninaiset. Sisäinen vastakkainasettelu on voimistunut. Jäsenmaiden yhdenvertaisuus ja komission asema on asetettu kyseenalaiseksi. Jäsenmaiden yhteisvastuun tun-

ne on heikentynyt ja yhteistyötä leimaa varauksellisuus. Luottamuksella on ratkaiseva merkitys yhteisen poliittisen ja taloudellisen toiminnan tehokkuuteen. Valiokunta on huolissaan siitä, että unionissa sääntöpohjaisuudesta oltaisiin siirtymässä valtاپohjaisuuteen. Kriisin vaikutus jäsenvaltioiden yhteiskunnalliseen vakauteen on valiokunnan mielestä otettava vakavasti, koska se vesittää EU:n keskeisen tavoitteen: vakauden luominen Eurooppaan keskinäisriippuvuutta vahvistamalla.

EU on tienhaarassa. Kantaako EU vastuunsa globaaleissa kysymyksissä, vai käpertyykö se sisäänpäin? EU:n vahvuus on ollut kyky tehdä kompromisseja. Lissabonin sopimus tarjoaa välineet vahvalle ulkoiselle toiminnalle. Ratkaisevaa on jäsenmaiden halu ja valmius sitoutua entistä yhtenäisempään ja johdonmukaisempaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.

Valiokunta katsoo, että demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen korostamisen tulee olla jatkossakin keskeinen osa EU:n ulkoista toimintaa. Toimintaa on kuitenkin arvioitava ja kokemuksista opittava esim. arabikevättä edeltävästä politiikasta. Lisäksi lähialueen integraation tukeminen tulisi irroittaa selkeästi automaattisesta jäsenyysperspektiivistä.

#### Globaalin toimintaympäristön muutos

Taloudesta on tullut yhä merkittävämpi osatekijä turvallisuuspolitiikassa. Talouden ja politiikan välinen vuorovaikutus ei ole uutta, mutta nykyisessä uhka- ja sodankäyntiympäristössä sekä kilpailtaessa vähenevistä luonnonvaroista se korostuu. Nousevien talouksien ja geopolitiikan vahvistuminen ohjaavat globaalia muutosta. G20-ryhmä on noussut talouskriisin myötä keskeiseksi kansainväliseksi vallankäyttäjäksi, vaikka ryhmän yhtenäisyys tai päätösten vaikuttavuus ovat heikentyneet sitten finanssikriisin alkuvaiheen. Aktivoituminen globaaleissa kysymyksissä on ollut näiden maiden taloudellisen vallankäytön jatke.

<sup>1</sup> "...demokraattisesti valitun hallituksen haasteena on tuottaa riittävästi etuja kansalaisilleen, jotta he kokevat hallinnon jatkumisen itselleen välttämättömänä..."

Yhdysvaltojen huomio kiinnittyy yhä enemmän Aasiaan ja Kiinan kasvavaan taloudelliseen ja poliittiseen vaikutusvalttaan sekä sotilaalliseen varustautumiseen ja siihen liittyviin jännitteisiin erityisesti Tyynenmeren alueella. Yhdysvaltojen sisäpoliittinen tilanne ja talousleikkaukset voivat arvioiden mukaan vaikuttaa maan ulkopoliittisen aktiivisuuden heikentymiseen.

EU:n sisäinen talouskriisi on heikentänyt sen poliittista merkitystä ja vaikutusvaltaa. Kriisi on vienyt johtajien päähuomion ulkosuhteiden kustannuksella. EU:n aseman heikentyminen nähdään ehkä suurempana kuin se onkaan, koska odotukset EU:ta kohtaan olivat ylimitoitettut erityisesti globaalien haasteiden osalta, kuten joukotuhoaseiden leviäminen, terrorismi, ilmastonmuutos ja köyhyyden vähentäminen.

Huolimatta keskinäisriippuvuuden vahvistumisesta on asiantuntija-arvioiden mukaan mahdollista, että ollaan siirtymässä kohti kilpailullisempaa moninapaisuutta. Valiokunta korostaa, että maailmanpoliittinen taloudellinen ja poliittinen muutos vahvistaa perusteita tukea poliittisesti yhtenäistä ja kilpailukykyistä EU:ta, kun isojenkin jäsenmaiden suhteellinen painoarvo vähenee.

### **EU:n sisäisen kehityksen vaikutus ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan**

EU ei ole ulkosuhteissaan kyennyt toimeenpanemaan ominaispainoaan vastaavaa potentiaalia. EU:n keinovalikoima on laaja, ja jäsenmaiden historian valossa sen globaali tietotaito on ainutlaatuinen. Ulkosuhteita leimaa kuitenkin yhteisen tavoitteen puute. Toiminta on pitkälti reagoivaa, ja se on ollut etenkin viime aikoina yksittäisten jäsenmaiden johdettavissa. Ulkosuhteiden vaatimattomuutta verrataan usein yhteisiin tunnuslukuihin, mm. EU:n talous on kolmannes maailman yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta, se rahoittaa yli 50 prosenttia kaikesta kehitysavusta ja lähes 40 prosenttia YK:n budjetista.

EU:n ulkosuhteiden hoitoa ovat vaikeuttaneet useat päällekkäiset kriisit; Euroopan valtioiden velka- ja rahoituskriisit sekä pankkikrii-

si. Sisäinen kriisi määrittää vahvasti unionin ulkopoliitiikkaa. Lisäksi globaali talouskriisi merkitsee yhä kiristyvää kilpailuasetelmaa Euroopalle. Talouskriisin perimmäisistä syistä ei ole edelleenkaan yhteisymmärrystä, joten pitemmän aikavälin ratkaisusta sopiminen on haastavaa. Unionin toimintaan ovat vaikuttaneet myös unionin laajeneminen ja syveneminen sekä euron jäsenyysprosessit. Valiokunta muistuttaa, että EU:n laajenemisen ja euron käyttöönoton yhteydessä tehdyt päätökset perustuivat sen ajan poliittiseen tilannearvioon ja integraatiopolitiikkaan. Arvioitaessa päätöksien vaikutuksia kokonaisuudessaan on kuitenkin todettava, että sovitujen kriteerien tiukempi noudattaminen olisi osaltaan helpottanut kriisien ehkäisyä ja niistä selviämistä.

Arvioiden mukaan Euroopan talous kehittyi hitaasti seuraavan kymmenen vuoden aikana. Talouden kehitykseen liittyy monia epävarmuustekijöitä, kuten rahoitusmarkkinoiden epävakaus, julkisen sektorin velkaantuminen ja korkea työttömyys. Näiden tekijöiden lisäksi useimpien teollistuneiden maiden kasvua vaikeuttaa väestön ikääntymisestä johtuva huoltosuhteen heikentyminen. Kriisin seurauksena julkisen talouden rahoitusasema on heikentynyt monissa unionin jäsenvaltioissa. Talouskriisin seurannaisvaikutuksena puolustusmäärärahojen kustannus- ja menopaineiden hallinta korostuu ja tavoitteena on resurssien vapauttaminen organisaation ylläpidosta suorituskykyjen kehittämiseen.

Useimpien asiantuntija-arvioiden mukaan EU ei ole hajoamassa. Avoimesti kriittinen keskustelu EU:n tuomasta lisäarvosta on ollut tarpeellista ja tuonut eräiden tutkimusten mukaan esiin esimerkiksi Suomessa lähtökohtaisen myönteisyyden EU-jäsenyyttä kohtaan, joka on noussut korkeammalle kuin koskaan aiemmin (Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tutkimuksen mukaan 55 prosenttia tukee ja 20 prosenttia vastustaa EU-jäsenyyttä). Euroalueen tiivistyvän yhteistyön arvioidaan vahvistuvan. Unioni etenee yhä selvemmin kohti eriytyvää integraatiota. Iso-Britannia säilyy vahvana vaikuttajana, mutta sen politiikkaa leimaa yhä selvemmin syvene-

vän integraation vastustaminen. Saksa mutta myös Ranska ovat vahvistaneet asemiaan, ja niiden välinen yhteistyö antaa suunnan yhä suorakaisemmin unionin keskeisissä poliittikkalinjauksissa. Valiokunta huomauttaa, että epäviralliset valtidirektoraatit ovat politiikan välttämätön realiteetti (UaVM 7/2010 vp), mutta ongelmia syntyy, kun suuret jäsenmaat siirtyvät enemmän hallitustenvälisyyteen ja yhteisen päätöksenteon ulkopuolelle. Yhteisten päätösten aikaansaaminen vaatii niin pieniltä kuin suuriltakin jäsenmailta joustavuutta, mikäli EU:sta halutaan tehdä voimavarojensa mukainen toimija.

Valiokunta arvioi, että taluskriisin hoidossa käyttöön otetut ja otettavat menetelmät vaikuttavat laajemmin koko unionin kehitykseen. Suomen tulisi menettelytavoissa ottaa huomioon eduskunnan määrittämät peruslähtökohdat unionin toiminnan kehittämisessä. Valiokunta toteaa, että kriisin seurauksena komission asema on heikentynyt. Eräissä jäsenmaissa viimeaikoina esitetyt kannat mm. Schengen-politiikan johtamisen siirtämisestä Eurooppa-neuvostolle ovat jatkoa tälle kehityssuunnalle.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan taloudellinen eriytyminen tulee vaikuttamaan eritahtisuuteen myös muilla alueilla. Mikäli neuvoston valta talouden alalla vahvistuu, vaikuttaa se myös muihin alueisiin. Valiokunnan aikaisempien kantojen mukaan (UaVL 6/2005 vp, UaVM 6/2008 vp) komission tasapainottava vaikutus suhteessa suuriin jäsenvaltioihin on pienien valtion kannalta tärkeää.

Eräiden arvioiden mukaan 27 erilaisen jäsenmaan unionin, jonka päätöksentekojärjestelmä on hidas ja joustamaton ja toiminta tehotonta, on uusiuduttava radikaalisti, mikäli se haluaa säilyttää globaalin asemansa ja vaikutusvallan — ja välttää unionin hajoamisen.

Myös turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa eritahtinen kehitys rakenteellisen yhteistyön kautta on arvioiden mukaan todennäköistä. Valiokunta viittaa aikaisempaan kantaansa (UaVM 5/2009 vp) ja toteaa, että pysyvä rakenteellinen yhteistyö tarjoaa käyttökelpoisen mekanismin sotilaallisten voimavarojen kehittämiseen, ja pitää hyvänä, että Suomi on ottanut myönteisen

periaatekannan yhteistyöhön. Ulkoasiainvaliokunta on pitänyt tärkeänä, että pysyvä rakenteellinen yhteistyö on avointa kriteerit täyttävälle jäsenvaltioille. Kriteerien tulee kannustaa uusiin sitoumuksiin ja voimavarojen kehittämiseen, ja niiden on lähtökohtaisesti oltava laadullisia. Valiokunta katsoo, että Suomen tulee arvioida rakenteellisen yhteistyön lisäarvoa ja osallistumistarvetta muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Valiokunta huomauttaa, että käytännössä kehitystä on saatu aikaan sallimalla eritahtinen toiminta (Schengen, euro, poikkeuslausekkeet opt-outs).

Unionin toiminnan legitimizeetti on kriisin aikana perustellusti kyseenalaistettu laajasti, eikä vastausta ole löytenyt vahvistetusta Euroopan parlamentista eikä kansallisten parlamenttien kautta. Legitimizeetti ja jäsenmaiden välinen solidaarisuus on koetuksella. Toisissa jäsenmaissa kansalaiset kokevat taluskriisin jatkuessa EU:n instituutioiden ja tukipakettien toimeenpanoon liitettyjen ehtojen osoittavan solidaarisuuden puutetta ja olevan epäreiluja. Toisaalta joissakin jäsenmaissa kansalaiset kokevat kriisin laajenemisen estämiseksi toimeenpantujen toimien olevan yhteisten pelisääntöjen vastaisia ja katsovat solidaarisuuden menneen jo liiankin pitkälle. Kansalaisten menetettyä luottamusta on vaikea palauttaa. Valiokunta korostaa, että unionin tulevaisuuden yksi keskeisimmistä tavoitteista tulisi olla legitimizeetin laajapohjainen vahvistaminen. Esimerkiksi em. EVA:n tutkimus heijastaa asenteiden polarisoitumista kannattajien ja vastustajien välillä. Taloudellisen suvereenisuuden kaventuminen jäsenvaltioiden taloudenpidon ryhdittämiseksi korostaa valiokunnan mielestä entisestäänkin avoimen, komissiojohtoisen valmistelun, jäsenvaltioiden tasavertaisuuden ja sitoutumisen sekä parlamentaarisen valvonnan merkitystä.

EU:n ulkopolitiikka on ollut arvopohjaista korostaen pehmeän diplomatian ja esimerkin voimaa, ml. ihmisoikeuspolitiikka ja oikeusvaltio- ja demokratiakehitys. EU:n sisäisen eheyden heiketessä — ja muuttuessa paikoin avoimeksi järjestelmän hyväksikäytöksi, solidaarisuuden puutteeksi tai oman edun korostamiseksi

— unionin arvotavoitteiden uskottavuus on kärsinyt. EU ei ole enää yhtä kilpailukykyinen tai vetovoimainen ulkopuolisten tai kansalaisten silmissä.

EU:n lähiympäristössä, jossa unionin pitäisi pystyä edistämään jäsenmaiden yhteisiä intressejä, yksittäiset jäsenmaat ovat toimineet korostetun aktiivisesti esimerkiksi Venäjällä ja Pohjois-Afrikassa erityisesti epävakauden aikana. YK:n turvallisuusneuvostossa yksittäiset EU-maat ovat yhä avoimemmin ja korostetummin omaksuneet kansallisen politiikan linjan.

Valiokunta korostaa, että huolimatta suhteellisen asemansa heikkenemisestä EU on kyennyt edelleen moniin saavutuksiin. EU:n laajentuminen heijastaa tehokasta vaikutusvallan käyttöä Länsi-Balkanilla. Valiokunnan mielestä vaikuttavuuden näkökulmasta esimerkiksi laaja-alainen Afrikan sarvi -strategian laatiminen on ollut saavutus. Sen avulla voidaan paremmin koordinoita ja ohjata EU:n toimia ja välineitä, jotka liittyvät niin kehitysyhteistyöhön, humanitaariseen apuun ja poliittisiin prosesseihin kuin kaupan ja turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan. Tämä EU:n toiminta ei ole näkynyt julkisuudessa, kuten ei moni muukaan pehmeän diplomatian väline.

### **Suomen keskeiset tavoitteet ja toimintamuodot EU:n integraation murroksessa**

#### *Suomen toimintalinja*

Valiokunta korostaa, että vahva ja hyvinvoiva EU lisää jäsenmaiden turvallisuutta. Valiokunta katsoo, että EU:n yhteisen ulkopoliittikan vahvistaminen on jatkossakin Suomen tavoite, lisäarvona kansalliselle ulkopoliitikalle. Suomen tulisi olla johdonmukainen ja aloitteellinen EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan strategisten sisältökysymysten kehittämisessä. Käsittelyssä olevan hallituksen kertomuksen ja saadun selvityksen mukaan Suomi on ollut aloitteellinen monissa asioissa, kuten EU-Nato-yhteistyö, EU:n turvallisuusstrategian uudistaminen ja EU:n globaalistrategia. Aloitteiden johdonmukainen seuranta ja edistäminen on jatkossa tarpeen. Asiantuntija-arvioiden mukaan EU:n ulkopoliittikan

kehittäminen ei välttämättä tapahdu yksinomaan ulkopoliittisin aloittein. EU:n muiden politiikkasektoreiden aloitteet heijastuvat ulkopoliitikassa, esimerkiksi kun Schengenin myötä EU:n sisäinen vapaa liikkuvuus on vahvistunut ja heijastuu EU:n ulkoiseen toimintaan mm. rajaturvallisuudessa ja laittoman pakolaisuuden hallinnassa.

Valiokunta katsoo, että Suomen keskeinen tavoite on kansallisten ulkopoliittisten intressien toteutuminen joko kahdenvälisesti tai EU-tasolla. Suomen tulee arvioida eri toimintamuotojen tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta Suomen etujen edistämiseksi nykyisessä tilanteessa. Suomen mahdollinen YK:n turvallisuusneuvoston jäsenyys vuoden 2013 alusta korostaa tarvetta laatia selvitys keskeisistä linjauksista.

Valiokunta on korostanut (UaVM 7/2010 vp) kahdenvälisen suhteiden ja alueellisen yhteistyön keskeistä roolia lähivuosisien ja vuosikymmenten eurooppalaisessa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella tulevaisuudessa turvallisuuspolitiikassa korostuvat yhä enemmän geopoliittiset tavoitteet ja valtojen yhteiset alueelliset intressit, eikä niinkään se, mihin liittoumiin kukin maa kuuluu. Valiokunta katsoo, että kansallisten intressien varmistamiseksi yhteistyötä tulisi lisätä aiempaa johdonmukaisemmin erityisesti Pohjoismaiden ja Baltian maiden kanssa. Kahdenvälisissä suhteissa Suomella on esimerkiksi Venäjän suhteen taloudellisia intressejä, joita tulisi edistää aktiivisesti samanmielisten maiden kanssa, mikäli EU ei kykene yhteiseen toimintaan. Toisaalta Itämeren alueen kehittäminen ja Arktinen alue vaativat alueiden valtioiden yhteistä toimintaa, ml. kysymysten saaminen vahvemmin myös EU:n prioriteetteihin. Arktisen alueen merkityksen kasvaessa tiiviimpi yhteistyö Yhdysvaltojen kanssa korostuu. Myös naisten oikeuksien vahvistaminen ja kehityspoliittisen johdonmukaisuuden teemat ovat Suomen vahvoja osaamisalueita, joita voidaan edistää samanmielisten maiden kanssa.

Tuloksellisuuden tehostamiseksi kansalliset resurssit tulisi suunnata keskeisiin asiakysymyksiin ja tavoitteille tulisi hakea muiden samoista

asioista kiinnostuneiden maiden tukea. Hallituksen ja tasavallan presidentin tiivis yhteistyö EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan koordinaatiossa ja kahdenvälisen ulkopoliittikan hoidossa luo mahdollisuuksia vaikuttavuuden lisäämiseen.

Valiokunta korostaa, että eri toimintamuotoja harkittaessa lähestymistavan tulee olla pitkäjänteistä ja johdonmukaista. Sisältökysymysten osalta on otettava huomioon ulkopoliittikan pitkän aikavälin tavoitteet ja EU-tason toiminnasta saatava vaikuttavuus. Suomen turvallisuus ja vaikutusvalta on erottamattomasti kytköksissä Pohjoismaihin, EU:hun ja laajempiin transatlanttisiin rakenteisiin. Tästä johtuen tulisi välttää näitä rakenteita heikentäviä valintoja. Mikäli tietyt keskeiset tavoitteet voidaan toteuttaa varmemmin kansallisesti tai yhdessä samannimelisten kanssa — ilman että niistä koituu ristiriitaa EU:n toiminnalle — tulisi niitä harkita aktiivisesti osana normaalia päätöksentekoa.

*Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa valiokunnalle vuoden 2012 loppuun mennessä selvityksen Suomen toimintalinjasta EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämiseksi ja Suomen kansallisten intressien turvaamiseksi eri yhteistyömuotoja hyväksikäyttäen ottaen huomioon tässä mietinnössä esitetyt kannat.*

#### *Institutionaaliset puitteet ulkosuhteiden kehittämiseksi*

EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka on edelleen 27 jäsenvaltion hallituksen välistä konsensukseen perustuvaa politiikkaa. Tämä perusasetelma ei muuttunut, vaikka Lissabonin sopimuksella toimeenpantiin toistaiseksi kunnianhimoisin institutionaalinen muutos ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla.

Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalla, korkean edustajan laajemmalla mandaatilla ja ulkosuhdehallinnolla pyrittiin luomaan vahvempi johtajuus ja johdonmukaisempi politiikka. On selvää, että tätä tavoitetta ei ole vielä saavutettu. Eräiden arvioiden mukaan poliittisen tahdon

puute vahvaan yhteiseen johtajuuteen heijastui jo ensimmäisiin henkilövalintoihin. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella EU:n asema ja ulkoinen toiminta on jopa heikentynyt ja hajautunut sopimuksen voimaantultua, erityisesti Euroopan talous- ja eurokriisin myötä.

Valiokunta on painottanut johdonmukaisesti (UaVL 6/2005 vp, UaVM 6/2008 vp) EU:n toimielinten välistä tasapainoa, jäsenvaltioiden välistä tasa-arvoa ja yhteisömenetelmän laaja-alaista käyttämistä. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että yhteisömenetelmä edellyttää jatkossakin euroalueen kehittämisen osalta itsenäistä ja vahvaa komissiota.

Lissabonin sopimuksella toteutettujen uudistusten tarkoituksena oli, että ulkopoliittikan valmistelu, johto, täytäntöönpano ja EU:n ulkoinen edustaminen keskitettäisiin yhdelle toimijalle. Asiantuntija-arvioissa EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen vaikuttavuuden kannalta sopimusmuutoksia on lähtökohtaisesti pidetty oikeasuuntaisina. Pitkällä aikavälillä unionin ulkosuhteet kattavalle yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle ei ole vaihtoehtoa, mikäli kyky vastata globaaleihin turvallisuusuhkiin halutaan säilyttää.

Korkealle edustajalle annettiin EU:n murrosvaiheessa kuitenkin liian monta tehtävää: korkea edustaja, komission varapuheenjohtaja, ulkoasiainneuvoston puheenjohtaja ja Euroopan ulkosuhdehallinnon päällikkö. Asiantuntija-arvioiden mukaan on selvää, että käytännössä tätä tehtäväkokonaisuutta ei voi hoitaa ilman toimivia sijaisjärjestelyjä ja tehtävien delegointia. Valiokunta tukee valtioneuvoston yhdessä joidenkin muiden jäsenvaltioiden kanssa tekemää aloitetta sijaisjärjestelyjen kehittämiseksi korkealle edustajalle.

Eurooppa-neuvoston roolin korostuessa ulkosuhteissa Lissabonin sopimuksen myötä ulkosuhteiden hoito on ainakin väliaikaisesti heikentynyt, kun päämiesten huomio on — ymmärrettävästi — ollut taloudessa ja ulkoministereillä on aiempaa vähemmän tilaa hoitaa ulkopoliittikkaa, puhumattakaan pitemmän aikavälin linjausten hahmottamisesta.

Lissabonin sopimus ei määritä tyhjentävästi toimijoiden työnjakoa ja asioiden valmistelujärjestelyjä. EU:n toimintakyky voi heikentyä henkilöistä riippumatta, mikäli käytännössä ei päästä yhteisymmärrykseen siitä, miten toiminnan johdonmukaisuus ja tehokkuus varmistetaan.

EU:n uskottavan ja yhtenäisen ulkopolitiikan kriisi kärjistyi syksyllä 2011 niin, että EU ei kyennyt esiintymään yhtenäisesti kansainvälisissä järjestöissä, kuten YK:ssa. Kansalaisille tai ulkopuolisille on mahdotonta viestiä yhdellä äänellä puhumisen olevan yhteinen tavoitteemme, jos tydymme samanaikaisesti viestin välittämiseen useammasta kuin yhdestä suunnasta.

Valiokunta korostaa, että johdonmukaisuus EU:n ulkopolitiikan ja komission hoitaminen politiikkalohkojen välillä, joilla on ulkoisia ulottuvuuksia, on tärkeää vaikuttavuuden varmistamiseksi. Valiokunta pitää huolestuttavana, että toiminnassa on syntynyt jopa uusia raja-aitoja (esimerkiksi kaupan ja kehityksen osalta), kun ulkosuhdepääosasto on siirretty komissiosta ulkosuhdehallintoon. Komissiolla on oltava valmius antaa korkealle edustajalle ja ulkosuhdehallinnolle riittävä asema johdonmukaisuuden vahvistamiseksi. Valiokunta ei pidä hyväksyttävänä, että institutionaaliset reviiriritiriidat estävät EU-instituutioiden ja resurssien täysimääräisen hyödyntämisen unionin ja jäsenmaiden hyväksi.

Edustustoverkosto on keskeinen tiedonsaannin ja vaikuttamisen kannalta. EU:n edustustojen osalta haasteena on se, miten ohjeistus hoidetaan niin ulkopolitiikan osalta kuin komissiolle kuuluvissa yhteisöasioissa. Käytännössä korkea edustaja ei tällä hetkellä saa esimerkiksi kaikkea ulkosuhteisiin liittyvää oleellista tietoa systemaattisesti toimivallanjakoon liittyvistä kysymyksistä johtuen. Ulkosuhdehallinnon tulisi olla myös Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan työväline puheenjohtajan yutp-tehtävissä, jotta unionin toiminta olisi mahdollisimman yhtenäistä.

Käytännössä uudessa toimintakulttuurissa on vaikea korvata kiertävään puheenjohtajuuteen liittynyt jokaisen jäsenmaan "EU-omistajuus",

mikä on aiheuttanut osaltaan solidaarisuuden heikentymistä johtorakenteita kohtaan.

Keskeinen ongelma on, että kokonaisvastuu ulkosuhteista puuttuu (ennen se oli kiertävällä puheenjohtajalla). Unionin johtorakenteen moninapaisuus edellyttää selkeää strategista valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmää. Ulkosuhteita käsitellään Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan, korkean edustajan ja kiertävän puheenjohtajamaan puheenjohtajalla. Valiokunta korostaa, että vastuusuhteiden pitää olla selvät paitsi sopimuksissa myös käytännössä.

*Valiokunta katsoo, että Suomen tulisi tehdä konkreettisia aloitteita ja tukea toimenpiteitä, joilla voidaan parantaa EU:n toiminnan strategisempaa ja kokonaisvaltaisempaa ohjausta ja toimijoiden (komissio, korkea edustaja, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja, Euroopan ulkosuhdehallinto) yhtenäisempää ja johdonmukaista toimintaa.*

#### *Kokonaisvaltainen ulkosuhteiden strategia*

EU:n omintakeisuus ja vahvuus ulkosuhteissa perustuu monipuoliseen toimintavalikoimaan, jonka merkitystä kriisien hoidossa ei kiisteta. Haasteena on yhteisen tahdon konkretisoiminen. Valiokunta katsoo saamiensa asiantuntijalausuntojen perusteella, että eri toiminnat voitaisiin kytkeä strategisesti ja tehokkaasti yhteen laatimalla kokonaisvaltainen ulkosuhteiden strategia. Strategia ei välttämättä kaikilta osiltaan liity pelkästään turvallisuuteen, vaan EU:n yhteisten ulkosuhteisiin liittyvien intressien edistämiseen.

Valiokunta katsoo, että keskinäisriippuvuuden maailmassa — kansallisen toimintalinjan tavoin — EU-tasolla tulisi pyrkiä kokonaisvaltaiseen ulkosuhdestrategiaan, jossa yhdistyvät toisiaan tukevat kestävä kehitys-, ympäristö-, ihmisoikeus-, kauppa- ja turvallisuuspolitiikka. Sisäisten politiikkasektoreiden ulkoiset ulottuvuudet on Lissabonin sopimuksessa määritelty osaksi ulkoista toimintaa. Ulkosuhteet ovat siten kiinteä osa EU:n sisäpolitiikkaa ja sisäpoliittiset päätökset ja varainsiirrot vaikutta-

vat ulkoiseen toimintaan ja toimintaedellytyksiin, esimerkiksi energia-, ympäristö-, maatalous- ja oikeus- ja sisäasioissa. Johdonmukaisemalla politiikalla on myös taloudellista merkitystä, mikä ei ole vähäinen peruste kiristyvän budjettikurin aikana.

Valiokunta pitää hyvänä, että Suomi on ollut aloitteellinen — yhdessä Ruotsin kanssa — EU:n turvallisuusstrategian kehittämisessä. Valiokunta korostaa, että sisällön tulisi määrittää strategian suunta. Valiokunta pitää tärkeänä, että maaliskuun 2012 Gymnich-keskustelu huomioon ottaen Suomen tulisi pyrkiä edistämään keskusteluja samanmielisten maiden tuella yhteisen strategian edistämiseksi, esimerkiksi hahmottamalla muutamia sisältötavoitteita, joiden pohjalta voitaisiin löytää keskeisten maiden tuki näille tavoitteille. Tällaisia tavoitteita voisivat olla esimerkiksi Arktisen alueen ja Itämeren politiikka niin, että EU kykenee kehittämään kestävästi alueiden mahdollisuuksia ja vastaamaan niiden haasteisiin; naapuruuspolitiikan nostaminen EU:n ulkopolitiikan keskiöön ja sen vaikutavuuden parantaminen; Läntisen Tyynenmeren politiikka niin, että EU kykenee suunnittelemaan alueellista yhteistyötä Kiinan ja Intian kanssa.

Kehitys- ja kauppapolitiikan sekä ympäristöpolitiikan merkitys globaalitasolla kasvaa, ja niiden on oltava oleellinen osa EU:n ulkosuhteita Lissabonin sopimuksen mukaisesti. Valiokunta viittaa tältä osin aikaisempiin mietintöihinsä (UaVM 13/2010 vp, UaVM 2/2012 vp), joissa näitä kysymyksiä on käsitelty laajasti.

Valiokunta viittaa vuosille 2014—2020 valmisteilla olevaan rahoituskehukseen (E 4/2012 vp) ja toteaa, että ulkosuhteiden hoitamiseen asetettavien voimavarojen tulee olla riittävät, jotta EU:n keskeinen tavoite, globaali vaikuttaminen, voidaan turvata operatiivisella tasolla. Valiokunta on jo aiemmin korostanut pohjoisen ulottuvuuden rahoituspohjan varmistamista (UaVX 5/2012 vp). Kansallisesti valiokunta kantaa huolta ulkoasiainministeriön voimavarojen riittävydestä (UaVL 1/2011 vp) suhteessa kasvaviin toimeksiantoihin ja ulkopolitiikan merkitykseen Suomen talouden vahvistamiseksi.

Valiokunta huomauttaa, että EU:n toiminnalle tulisi laatia selkeämmät prioriteetit yhteistyön tavoitteista eri kansainvälisissä järjestöissä ja tuloksia tulisi arvioida näiden järjestöjen tuomasta lisäarvosta suhteessa kahdenväliseen vaihtamiseen.

*Valiokunta korostaa, että EU:n kokonaisvaltainen strategia ei voi toimia ilman jäsenmaiden välistä luottamusta ja sitoutumista huomattavasti nykyistä vahvemmin yhteisen politiikan ja tavoitteiden noudattamiseen. Yhteistoimintakulttuurin vahvistaminen on yhtä tärkeää, ellei tärkeämpää, kuin sisällön uudistaminen.*

#### *Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan painopisteet (YTPP)*

Yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa on kehitetty 10 vuotta, ja sen valossa aikaansaannoksia (ml. 25 operaatiota, joissa on toiminut yhteensä 80 000 henkeä) ei tule vähätellä. EU:n sisäisen ja globaalin toimintaympäristön muutosten vuoksi valiokunta kiirehtii yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä. Euroopan on otettava yhä enemmän vastuuta omasta turvallisuudestaan. Yhteistyöpaineita lisäävät erityisesti kansallisten puolustusbudjettien pieneneminen ja Yhdysvaltojen kiinnostuksen siirtyminen Aasiaan ja ilmeinen halu siirtää alueellista turvallisuusvastuuta Eurooppaan. Yhteiselle toiminnalle oli tarvetta, esimerkiksi arabikevään osalta Libya-operaatiossa. Käytännössä Nato, Ranska ja Iso-Britannia ottivat vastuun operaation suunnittelusta ja johtamisesta. Valiokunta toteaa, että meneillään oleva Syyrian kriisi osoittaa kansainvälisen yhteisön voimattomuuden puuttua maiden sisäisiin kriiseihin. EU:n yhtenäisyys tämän kriisin suhteen on sinällään myönteistä, mutta pelkkä yhtenäisyys ei suinkaan riitä. Keskeistä on, että EU voisi vaikuttaa muihin maihin, erityisesti strategiaan kumppaneihin, jotta kriisin kaikkiin osapuoliin voidaan todellisuudessa vaikuttaa.

Nk. Weimarin aloitteen pohjalta (Puola, Saksa, Ranska) pyritään kolmen alueen kehittämiseen: 1. sotilaalliset suorituskyvyt (erityisesti



pysyvä suunnittelu- ja johtamiskyky sekä taiste-  
luosastot) 2. yhteistyön ja yhteishankkeiden  
edistäminen (ml. pooling & sharing) sekä 3.  
EU—Nato-yhteistyö. Valiokunta korostaa, että  
on tärkeää, että Suomi tukee jatkossakin tätä  
aloitetta ja pyrkii konkreettisiin tuloksiin, joilla  
voidaan tukea Suomen turvallisuuden ja puolus-  
tuskuvyn vahvistamista.

Huolimatta siitä, että kolme keskeistä EU-  
maata on aloitteen takana ja suurin osa jäsenistä  
tukee aloitetta, on eteneminen ollut hidasta. Puo-  
lustusyhteistyötä (perinteisesti) vastustava Iso-  
Britannia suostui vihdoin joulukuussa 2011  
kompromissiin, jonka ansiosta ensimmäinen —  
tosin vain tuki- ja koordinaatiotehtäviin keskit-  
tyvä — operaatiokeskus perustetaan Afrikan sar-  
ven operaatioihin. Valiokunta katsoo, että jat-  
kossakin on pyrittävä mahdollisimman laajaan ja  
keskeisten jäsenmaiden resursseihin nojaavaan  
mukanaoloon. Poliittisen yhtenäisyyden puut-  
tuessa voidaan operaatioiden kautta edetä kohti  
pysyvämpää ratkaisua. Strategisen suunnittelu-  
kyvyn kehittämistä myös muihin kuin sotilaalli-  
siin kriiseihin tulisi vahvistaa. Valiokunta ko-  
roostaa, että suorituskykyjen yhteinen kehittämi-  
nen, käyttö ja jakaminen (pooling & sharing)  
edesauttaa pitkántähtäimen ratkaisuja keskeis-  
ten suorituskykypuutteiden korjaamiseksi. Yh-  
teisharjoitukset ja yhteistoimintakyvyn varmis-  
taminen on keskeinen osa myös EU—Nato-yh-  
teistyön vauhdittamista. Valiokunta pitää taiste-  
lujoukkojen kehittämisen osalta keskeisenä nii-  
den käytön joustavuuden lisäämistä. Nykyisessä  
taloudellisessa tilanteessa taistelujoukot ovat jo  
kustannustehokkuuden näkökulmasta tehotto-  
mia suhteessa muihin YTPP-vaihtoehtoihin.

Joulukuun 2011 neuvostossa vauhditettiin  
myös muita YTPP-alueita, kuten Lissabonin so-  
pimuksessa perustettujen rakenteiden, mm. si-  
viili- ja sotilasoperaatioiden johdonmukaisempi  
toteuttaminen sekä suunnittelun ja rahoitusjär-  
jestelmien parantaminen. Saadun selvityksen  
perusteella valiokunta kiinnittää huomiota eri-  
tyisesti operaatioiden valmistelun hitauteen.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella  
on todennäköistä, että mikäli EU ei löydä yhteis-  
tä linjaa ja kykyä nopeuttaa päätöksentekoaan ja

sopia esimerkiksi yhteisestä suunnittelu- ja ko-  
mentokeskuksesta tai taistelujoukkojen käytös-  
tä, turvallisuuspolitiikassa painottuvat siviili-  
kriisinhallintaoperaatiot. Valiokunta korostaa  
siviilikriisinhallinnan lisäksi ennaltaehkäisyn ja  
rauhavälityksen johdonmukaisempaa kytke-  
mistä EU:n kriisinhallintapolitiikkaan.

EU—Nato-yhteistyön kehittäminen ei arvioi-  
den mukaan ole otollisin hanke EU:n sisäisen  
yhtenäisyyden puuttuessa (Kreikka—Turkki  
problematiikka). Vaarana on, että käytännön ta-  
solla yhteistyössä saavutettuja tuloksia joudutaan  
perumaan, mikäli niistä tulee osa laajempaa  
kokonaisuutta. Toisaalta valiokunta korostaa,  
että Naton Chicagon huippukokouksessa touko-  
kuussa 2012 EU:lta odotetaan konkreettisia  
aloitteita yhteisten voimavarojen kehittämiseksi  
osana EU—Nato-yhteistyön konkretisointia.

Valiokunta pitää huolestuttavana, että Lissa-  
bonin sopimuksen mukainen luonnonkatastro-  
feihin liittyvä yhteisvastuulausekkeen toimeen-  
panoon liittyvä työ on edelleen kesken EU-  
instituutioissa. Valiokunta kiirehtii sen toimeenpa-  
noa.

*Valiokunnan saaman selvityksen perus-  
teella Suomen turvallisuuspoliittinen ti-  
lanne muuttuu, kun Yhdysvaltojen kiin-  
nostus ja panostus Nato-yhteistyöhön ja  
Eurooppaan heikkenee seuraavien 5—10  
vuoden aikana eikä EU arvioiden mu-  
kaan käytännössä kykene näin lyhyellä  
aikavälillä luomaan uskottavaa yhteistä  
turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Va-  
liokunta korostaa, että Suomen tulee  
omassa turvallisuuspolitiikassaan ottaa  
tämä kehityssuunta huomioon ja sisällyt-  
tää sitä koskevat arviot ja suunnitelmat  
seuraavaan turvallisuus- ja puolustuspo-  
liittiseen selontekoon.*

#### *Strategiset kumppanit*

Valiokunta katsoo, että EU:n ns. strategiset  
kumppanuudet ovat globaalin voimatasapainon  
muutoksessa yhä keskeisempiä. Nousevien ta-  
louksien asema globaalihallinnassa edellyttää  
EU:lta uudenlaista "ulkokohtaista" arviota näi-

den kumppanuuksien osalta. EU:n tulisi täsmentää globaaleja prioriteettejaan ja erityisesti kumppanimaiden myötävaikutuksen ja tuen merkitystä näiden prioriteettien saavuttamiseksi.

Kumppanuuksien sisältötavoitteet maiden osalta ovat osin epätasälliset. EU ei ole riittävässä määrin kyennyt identifioimaan kunkin strategisen kumppanin kanssa yhteisiä poliittisia tai taloudellisia strategisia intressejä. Esimerkiksi suhteellisen lyhyen valmistelun varaan jääneiden — ja jäsenvaltioiden kontribuution osittain ohittaneiden — yksittäisten huippukoukustapaamisten osalta tulokset ovat olleet usein julkilausumia. EU:n tulisi lisäksi määrittää yleiset kumppanuusperiaatteet perustuen mm. Suomen esillä pitämään vastavuoroisuuteen. Keskeistä on avoimuus käsiteltävien asioiden suhteen, jotta luottamusta voidaan rakentaa myös vaikeiden asioiden käsittelyssä.

Yhteistyötä tulee tehdä kaikkien maiden kanssa, mutta strategisia kumppaneita voi olla vain rajallinen määrä. Keskeisiä maita EU:lle ovat Venäjä, Yhdysvallat ja Kiina. Kumppanuuksissa tulisi arvioida realistisemmin eri maiden intressit EU:n näkökulmasta. Suhde eri maihin on luonteeltaan hyvinkin erilaista vaihdellen kilpailuasetelmasta kumppanuuteen. Strategioissa tulisi painottaa selvemmin tiettyjä taloudellisia tai poliittisia tavoitteita maasta riippuen. Venäjän ja EU-kumppanuuden osalta valiokunta viittaa aiempaan kantaansa (UaVM 7/2010 vp) ja korostaa yhteisten turvallisuusintressien (Itämeri, Afganistan, energiaturvallisuus, huumeet, terrorismi) sekä taloudellisten mahdollisuuksien merkitystä WTO-jäsenyyden myötä. Venäjän maaliskuun presidentinvaalien jälkeinen aika voi arvioiden mukaan kiristää suhteita lähinnä retorisella tasolla. Venäjän ihmisoikeus- ja oikeusvaltiotilanteen vahvistaminen sekä kansalaisyhteiskunnan parempi huomiointaminen eri yhteistyömuodoissa on vastaisuudessa tärkeää. Yhdysvaltojen osalta taloudellinen yhteistyö on jatkossakin keskeistä. Yhteisiä intressejä ovat myös kestävä kehitys, transatlanttinen dialogi, kehityskysymykset, terrorismin vastainen toiminta, ympäristö ja ilmastomuutos. Kiinan ja muiden nousevien talouk-

sien, kuten Intian ja Brasilian, yhteistyössä painottuvat maiden sitouttaminen globaalien haasteiden vastuunkantoon sekä talouden pelisääntöjen noudattamiseen. Kiinan sitouttamista oikeusvaltioperiaatteeseen ja ihmisoikeuksien noudattamiseen tulisi vahvistaa konkreettisten hankkeiden kautta.

Valiokunta viittaa aikaisempaan kantaansa (UaVM 7/2010 vp) ja korostaa Turkin kasvavaa taloudellista ja poliittista asemaa. Suomen ja EU:n tulisi etsiä — jäsenyysperspektiivin etäännyessä — yhteisten intressien kautta ulko- ja turvallisuuspoliittisia käytännön hankkeita esimerkiksi arabikevään seurannassa näiden maiden talouden ja laaja-alaisen parlamentaarisen demokratian vahvistamiseksi.

#### *Ihmisoikeuspolitiikka*

EU:n korkean edustajan ja komission joulukuussa 2011 julkaisema tiedonanto osoittaa ihmisoikeusstrategian osalta strategisen ja operatiivisen lähestymistavan puutetta. Onnistuminen vaatii selkeää julkilausuttua poliittista sitoumusta neuvoston taholta. Valiokunta viittaa aikaisempiin kantoihinsa EU:n ihmisoikeuspolitiikan kehittämisestä (UaVM 1/2010 vp) ja toteaa, että strategia vaatii konkreettisten painopisteiden määrittämistä sekä EU:n sisäisen ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuutta. Erityisesti ihmisoikeuspolitiikassa arvojohtajuus voi lisätä ulkoisen politiikan vaikuttavuutta.

*Valiokunta edellyttää, että eduskunnalle annettavassa ihmisoikeusselonteossa tulisi linjata selkeästi Suomen konkreettiset tavoitteet ihmisoikeuspolitiikan vahvistamiseksi EU:n ulkopoliitikassa. Tavoitteet tulisi integroida tarpeellisin osin Suomen kehityspoliittisen toimintaohjelman kanssa, jotta Suomen kokonaispanoksen vaikuttavuutta voidaan lisätä.*

#### *Pakotepolitiikka*

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella EU:n pakotepolitiikan vaikuttavuus (UTP 17/2011 vp) ei ole vastannut asetettuja tavoitteita. Järjestelmää heikentävät johdonmukaisuus-

den puute ja jäsenmaiden yksittäisten intressien korostuminen johdonmukaisen ja tuloksellisen pakotepolitiikan kustannuksella. Toiminnan uskottavuus on kärsinyt. Valiokunta tiedostaa pakotteiden ja eristämispolitiikan poliittisen välttämättömyyden tietyissä tapauksissa. EU:n ulkopoliittiset tavoitteet huomioon ottaen ja pakotepolitiikan kokemusten perusteella on pyrittävä kokonaisvaltaisempaan vuoropuheluun, jossa tarjotaan myös yhteistyötä vastineena kehityksen edistymiselle ("more for more, less for less"-periaatteella).

*Euroopan unionin pakotepolitiikan uudelleenarviointi on valiokunnan mielestä tarpeellista tavoitteiden ja toimeenpanon tehostamiseksi.*

### **Pohjoismaisen yhteistyön merkitys**

Pohjoismainen yhteistyö on syventynyt turvallisuus- ja puolustuspolitiikan haasteiden ollessa samankaltaisia. Yhteistyötä tiivistetään pitkälti ns. Stoltenbergin raportin<sup>2</sup> suositusten pohjalta mm. arktisten alueiden yhteistyössä, kriisinhallinnassa, aluevalvonnassa ja puolustusvoimien hankinnoissa.

Pohjoismaiden välinen solidaarisuusjulistus koskien rauhanajan kriisejä, kuten luonnonkatastrofit, hyväksyttiin huhtikuussa 2011 ulkoministerikokouksessa Helsingissä. Ruotsin hallitus on parlamenttinsa tuella antanut yksipuolisen julistuksen, että Ruotsi ei jää välinpitämättömäksi, jos muihin Pohjoismaihin hyökätään, ja on valmis käyttämään myös sotilaallisia keinoja. Tämän julistuksen vaikutuksista — erityisesti EU-maiden osalta sen yli mitä Lissabonin sopimuksissa todetaan turvatakuista — ei ole käytännössä käyty riittävästi selventävää keskustelua. Valiokunta korostaa, että erityisesti tietoturvallisuusyhteistyö on ajankohtaista ja ulkoasiainhallintojen yhteistyön vahvistamista tulisi jatkaa.

<sup>2</sup> <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=40312&GUID={7E10642B-D6C0-4E4A-A899-60945C3C5DE8}>

Saadun selvityksen mukaan kustannuspaineet korostavat puolustusyhteistyön tarpeellisuutta erityisesti pienten maiden osalta, kun puolustuksessa ja suorituskykyjen vahvistamisessa siirrytään — muiden hallinnonhaarojen tavoin — työvoimavaltaisesta pääomavaltaisempaan toimintatapaan. Pohjoismaat tavoittelevat kustannustehokkuutta ja yhteensopivuutta, jonka avulla yhteistyötä voidaan tiivistää esimerkiksi koulutuksessa, puolustusmateriaalihankinnoissa ja kriisinhallintaoperaatioissa. Puolustusmateriaalialalla, sotilaallisessa kriisinhallinnassa ja suorituskykyjen kehittämisessä tehty yhteistyö liitettiin vuonna 2009 yhdeksi kokonaisuudeksi perustamalla Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO). NORDEFECO-yhteistyön perustana ovat vapaaehtoisuus, kansalliset päätökset sekä maiden erilaiset turvallisuuspoliittiset ratkaisut. Parhaiten työssä ovat päässeet eteenpäin Norja, Ruotsi ja Suomi. Tanskassa NORDEFECO-toimintaa kohtaan tunnetaan kasvavaa mielenkiintoa Naton piirissä sille annetun arvostuksen johdosta. Syvenevä pohjoismainen puolustusalan yhteistyö voi toimia esimerkkinä EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisessä. Nato pitää arvioiden mukaan pohjoismaista puolustusyhteistyötä esimerkkinä ja aikoo käyttää sitä mallina kumppanuustoiminnassaan. Pohjoismainen yhteistyö esimerkiksi ilmavoimien taisteluharjoituksissa (Suomi, Norja, Ruotsi) ja Itämeren merivalvonnassa sekä taisteluosasto, yhdessä Irlannin kanssa, ilmentävät yhteistyön tuloksellisuutta. Valiokunta toteaa, että yhteistyön konkreettinen eteneminen kohti syvempää sotilaallista integraatiota edellyttäisi Pohjoismaiden välisen luottamuksen huomattavaa vahvistamista ja haastavia poliittisia päätöksiä kansallisesti, esimerkiksi työnjaon, erikoistumisen ja keskinäisriippuvuuden mahdollistamiseksi.

Pohjoismaat ovat jo pitkään pyrkineet yhteisiin kannanottoihin ja puheenvuoroihin erityisesti YK:n puitteissa, ja tämä toiminta osoittautui toimivaksi myös, kun EU ei kyennyt yhteispuheenvuoroihin.

Pohjoismainen Itämeri-yhteistyö tukee EU:n Itämeren alueen strategian ja Pohjoisen ulottu-

vuuden toimeenpanoa, ml. Venäjän sitouttamista yhteisiin toimiin. Pohjoismaiden neuvoston arktinen yhteistyöohjelma 2012—2014 on poliittisesti tärkeä väline myös Arktisessa neuvostossa. Itämeren valtioiden neuvosto (CBSS) on viime vuodet elänyt murrosvaihetta. CBSS:n vahvuutena voidaan pitää sen asemaa korkean poliittisen tason keskustelufoorumina alueellisissa kysymyksissä ja toimintaa kansalaisturvallisuuden alalla, esimerkiksi ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa.

Arktisen alueen sotilasstrategisessä tilanteessa ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia. Venäjä ja Yhdysvallat toimivat edelleen alueella ja pitävät yllä strategista ydinpelotetta. Arktisten alueiden taloudellisen ja strategisen merkityksen kasvaessa pohjoismainen yhteistyö tällä sektorilla on tärkeää. Yhteistyössä painottuvat suhte Venäjään ja muihin rantavaltioihin mm. ilmastonmuutokseen ja luonnonvarojen hallintoihin liittyen. Valiokunta on johdonmukaisesti korostanut Arktisen neuvoston asemaa ja vahvan EU-politiikan merkitystä arktisissa kysymyksissä (viimeksi UaVM 2/2012 vp). Valiokunta korostaa tutkimusalan yhteistyön vahvistamista, ottaen huomioon, että esimerkiksi Arktisen alueen merenpohjan luonnonvaroista on kartoittamatta lähes 90 prosenttia.

*Pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön lisäarvo on korostunut, ja sitä tulisi hyödyntää johdonmukaisemmin ulkopoliitikassa. Valiokunta katsoo, että tulevassa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa suunnittelussa tulisi pohjoismaisen yhteistyön mahdollisuuksia pyrkiä hyödyntämään täysimääräisesti.*

## Lausumat

*Yleistä lausumaprosessista.* Valiokunta ei pidä nykyistä käsittelytapaa kertomuksessa tehokkaana menettelynä hallituksen toiminnan seurannassa. Valiokunta on osaltaan tehostanut vuoropuhelua mm. säännönmukaisilla ministerikuulemisilla. Valiokunta on vakiinnuttanut kirjalliset UTP-selvitykset keskeiseksi menettelyk-

si perustuslain 97 §:n mukaisen parlamentaarisen valvonnan toteuttamiseksi. Valiokunta huomauttaa, että kertomuksiin liittyvistä lausumista voidaan tehdä jopa virheellisiä johtopäätöksiä, kun lausumiin vastaaminen valtioneuvoston taholta ei ole aina yhtenäistä eikä johdonmukaista. Lausumien seurannan lisäarvo on nykyisellään vähäinen.

Valiokunta toistaa aiemman kantansa (UaVM 2/2005 vp, UaVM 12/2005 vp) ja katsoo, että hallituksen kertomuksiin liittyvää lausumaprosessia tulisi uudistaa sekä sisällön että menettelytapojen osalta, jotta se vastaisi perustuslain hengen mukaisesti parlamentaariselle valvonnalle asetettuja vaatimuksia.

*Hallituksen Itämeripolitiikka.* Valiokunta esitti tämän lausuman poistamista (UaVM 13/2010 vp), koska valiokunta seuraa asiaa muita kanavia hyväksikäyttäen. Lausuma on kuitenkin edelleen hallituksen toimenpidekertomuksessa.

*Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009 (VNS 1/2009 vp — EK 17/2009 vp).*

Eduskunta hyväksyi seuraavat kannanotot:

1. Eduskunta edellyttää, että turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekomenettelyä jatketaan ja että valtioneuvosto ryhtyy välittömiin toimiin menettelyn kehittämiseksi ottaen huomioon mietinnössä esitetyt näkemykset, mukaan lukien laajan turvallisuusnäkökulman määrittelyä.

2. Eduskunta edellyttää, että selonteosta kehitetään kokonaisvaltainen turvallisuusstrategia, joka ohjaa tasapainoisesti kaikkien turvallisuuden alalla toimivien hallinnonalojen kehittämistä, mukaan lukien voimavarat.

3. Eduskunta edellyttää, että selkeään toimiesitykseen perustuva parlamentaarinen seurantar ryhmä asetetaan jatkossakin tukemaan selonteon valmistelua.

4. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto sisällyttää seuraavaan turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon seikkaperäisen arvion siitä, miten puolustusvoimien rakenteita on suunniteltu muutettaviksi tulevilla selontekokausilla. Näin tulee tehdä varsinkin jos rahoituk-

sen taso jää alle esitetyn esimerkiksi talous- ja finanssikriisin johdosta.

5. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy toimiin siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämiseksi tasolle, joka mahdollistaa Suomen siviilikriisinhallintaosallistumisen kestäväen kohottamisen vähintään siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian määrittämälle vähimmäistasolle.

6. Eduskunta edellyttää, että eduskunnalle annetaan tarpeen mukaan selvitys pohjoismaisen puolustusalan kehittämistä ja syventämistä koskevien uusien päätösten valmistelusta.

Valiokunta toteaa, että valtioneuvosto on ryhtynyt lausuman johdosta osin toimenpiteisiin.

Lausuma säilytetään.

*Suomalaisten ehdokkaiden sijoittuminen avaintehtäviin YK:ssa ja muissa kansainvälisissä järjestöissä, tukeminen*

Hallituksen toimenpidekertomuksen 2008 yhteydessä (K 1/2009 vp — EK 5/2010 vp) Eduskunta hyväksyi 18.3.2010 seuraavan kannanoton:

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto tukee aktiivisesti suomalaisten ehdokkaiden sijoittumista avaintehtäviin YK:ssa ja muissa kansainvälisissä järjestöissä.

Valtioneuvosto on ryhtynyt lausumasta aiheutuviin toimenpiteisiin, ja kertomuksessa selostetut toimenpiteet ovat riittäviä, lausuma on käynyt tarpeettomaksi.

*Suomen ihmisoikeuspolitiikka.* Valtioneuvoston selonteon hyväksymisen yhteydessä (VNS 7/2009 vp — EK 3/2010 vp) eduskunta edellytti valtioneuvoston ryhtyvän seuraaviin toimenpiteisiin:

1. Valtioneuvosto toiminnallaan ja taloudellisten voimavarojen kohdentamisella toteuttaa aktiivisesti selonteossa linjattuja tavoitteita; valtioneuvosto muun muassa varmistaa riittävät resurssit ja muut käytännön edellytykset sille, että Suomella on kyky ratifioida uudet kansainväli-

set ihmisoikeussopimukset poliittisen harkinnan jälkeen viivytyksettä.

2. Valtioneuvosto etenee ripeästi valmisteluissa kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamiseksi.

3. Valtioneuvosto hyväksyy seuraavan vaalikauden alussa kansallisen toimintaohjelman perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa.

4. Valtioneuvosto antaa seuraavan vaalikauden lopulla eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon Suomen ihmisoikeuspolitiikasta, joka painottuu Suomen kansainvälisen toiminnan tavoitteisiin, mutta sisältää myös arvion edistyksistä kansallisen toimintaohjelman toteuttamisessa.

5. Valtioneuvosto käsittelee kohdassa 4 tarkoitettussa selonteossa myös voimavarojen kohdentamista ihmisoikeuspolitiikkaan.

Valtioneuvosto on ryhtynyt lausuman johdosta riittäviin toimenpiteisiin, ja lausuma on käynyt tarpeettomaksi.

*Afganistanin tilanne ja Suomen osallistuminen ISAF-operaatioon.* Valtioneuvoston selonteon käsittelyn yhteydessä (VNS 1/2010 vp — EK 6/2010 vp) eduskunta hyväksyi seuraavan kannanoton:

1. Eduskunta hyväksyy suomalaisten joukkojen väliaikaisen vahventamisen, mutta edellyttää, että valtioneuvosto täydentää suomalaisen joukon tehtäviin ja sijoittumiseen liittyviä tietoja suunnitteluvaiheen jälkeen antamalla niistä ulkoasiainvaliokunnalle selvityksen.

2. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto sisällyttää jatkossa käynnissä olevia kriisinhallintaoperaatioita koskeviin selontekoihin tai selvityksiin arvion kriisinhallinnan vaikuttavuudesta.

Valtioneuvosto on ryhtynyt lausuman johdosta toimenpiteisiin, ja valiokunta on sittemmin uudistanut kokonaisvaltaisen vaikuttavuusarvioinnin (UaVM 2/2012 vp), joten tämä lausuma on käynyt tarpeettomaksi.

*Suomen osallistuminen EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon EUNAVFOR Atalantaan (VNS 5/2010 vp — EK 28/2010 vp).* Eduskunta hyväksyi 26.11.2010 selonteon johdosta seuraavan kannanoton:

Eduskunta hyväksyy suomalaisten joukkojen osallistumisen operaatioon.

Suomi osallistui operaatioon. Lausuma on käynyt tarpeettomaksi.

*Sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.—30.6.2011, sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Alankomaiden, Suomen, Saksan, Itävallan ja Liettuan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.—30.6.2011 (VNS 8/2010 vp — EK 35/2010 vp).*

Eduskunta hyväksyi 10.12.2010 em. selonteon johdosta seuraavan kannanoton:

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa selonteon johdosta, mutta eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle seuraavan hallituskauden alussa hallitusohjelmaan perustuvan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitelinjauksen.

Valtioneuvosto toteaa vastauksenaan, että lausuma on tarpeeton, vaikka hallitus ei ole antanut eduskunnan pyytämää kokonaisvaltaista kriisinhallinnan tavoitelinjausta. Valiokunta korostaa, että lausuman sisältöön vastaaminen on edelleen ajankohtainen.

*Hallituksen toimenpidekertomuksesta 2009 (K 5/2010 vp)* ulkoasiainvaliokunta lausui:

1. että hallituksen toimenpidekertomukseen sisältyy vastaisuudessa eri hallinnonalat kattava kehityspoliittisen johdonmukaisuuden toteutu-

misen seuranta ja että toimenpidealoite (TPA 81/2009 vp) otetaan huomioon mietinnössä esitetyllä tavalla,

2. että EU-koordinaatiota käytetään säännönmukaisesti ja tehokkaasti kehityspoliittisen johdonmukaisuuden toteuttamiseksi,

3. että kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vahvistamiseksi eduskunnalle tulisi laatia vaalikauden alussa kehityksen ja turvallisuuden strategian toimintalinjaus ja

4. että valtioneuvosto selvittää seuraavan vaalikauden alussa ulkoasiain-, puolustus- ja sisäasiainministeriön yhteisen vakautusrahaston perustamismahdollisuuden.

Valtioneuvosto on jo osittain ryhtynyt lausuman johdosta toimenpiteisiin kehityspoliittisen toimintaohjelman linjauksissa. Valtioneuvosto aikoo selostaa muita toimenpiteitä seuraavissa hallituksen toimenpidekertomuksissa. Lausuma on tarpeellinen.

#### ***Päätösehdotus***

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

*että eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta, mutta eduskunta edellyttää,*

*että valtioneuvosto antaa vuoden 2012 loppuun mennessä selvityksen Suomen toimintalinjasta EU:n ulko- turvallisuuspolitiikan kehittämiseksi ja Suomen kansallisten intressien turvaamiseksi eri yhteistyömuotoja hyväksikäyttäen ottaen huomioon tässä mietinnössä esitetyt kannat.*

Helsingissä 17 päivänä huhtikuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Timo Soini /ps	Johannes Koskinen /sd
vpj.	Pertti Salolainen /kok	Annika Lapintie /vas
jäs.	Jouni Backman /sd	Maria Lohela /ps
	Christina Gestrin /r	Petteri Orpo /kok
	Ilkka Kanerva /kok	Tom Packalén /ps
	Ilkka Kantola /sd	Aila Paloniemi /kesk
	Saara Karhu /sd	Ben Zyskowicz /kok
	Mari Kiviniemi /kesk	vjäs. Timo Heinonen /kok.
	Katri Komi /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi,  
valiokuntaneuvos Tuula Svinhufvud.