

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2013 rd

Statsrådets redogörelse för EU-politiken 2013

Statsrådets utredning om förberedelserna för Europeiska rådets möte i december 2013

Till stora utskottet och statsrådet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 juni 2013 statsrådets redogörelse för EU-politiken 2013 (SRR 6/2013 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att de övriga fackutskotten får lämna utlåtande om ärendet till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Erkki Tuomioja
- Europa- och utrikeshandelsminister Alexander Stubb, statsrådets kansli
- försvarsminister Carl Haglund, försvarsministeriet
- ambassadör, ständig representant Pilvi-Sisko Vierros-Villeneuve, ambassadör Pirkka Asunmaa, ambassadör Pekka Huhtaniemi, avdelningschef Jukka Salovaara, avdelningschef Markku Keinänen, specialsakkunnig Lauri Tiala och enhetschef Jukka Pesola, utrikesministeriet
- utrikesråd Eikka Kosonen och specialsakkunnig i EU-ärenden Miia Lahti, statsrådets kansli
- specialsakkunnig Mikko Tyrväinen och generalmajor Markku Nikkilä, försvarsministeriet
- Europaparlamentsledamot Liisa Jaakonsaari
- direktör Ilkka Salmi, EU INTCEN, Bryssel

- Head of Civilian Planning and Conduct Capability Hansjörg Haber, European External Action Service
- ambassadör Jan Store
- direktör Antonio Missiroli, European Union Institute for Security Studies
- Professor Francois Heisbourg, International Institute for Strategic Studies and the Geneva Centre for Security Policy
- Professor Michael E. Smith, Department of Politics & International Relations, University of Aberdeen
- Senior Advisor Ilkka Uusitalo, Crisis Management Initiative
- Research Director, Dr. Dan Steinbock, International Business India, China and America Institute
- ekonomie magister Kaija Vanonen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

— Europaparlamentsledamot Tarja Cronberg.

Samband med andra handlingar

I samband med redogörelsen har utskottet behandlat statsrådets utredningar USP 21/2013 rd (om förberedelserna för Europeiska rådets möte i december 2013), E 12/2013 rd (om ett förslag till rådets beslut om närmare bestämmelser för hur unionen ska genomföra solidaritetsklausulen), E 129/2013 rd (om kommissionens paket

om utvidgning 2013), E 145/2013 rd (om högnivågruppens arbete för hantering av migrationsströmmar i Medelhavet), E 141/2013 rd (om utveckling av Europeiska utrikestjänsten) och E 116/2013 rd (meddelande från kommissionen:

Mot en mer konkurrenskraftig och effektiv konkurrens- och säkerhetssektor).

Utrikesutskottet har dessutom fört diskussioner och hört experter i ärendet på sin resa till Washington och New York (FN) i oktober 2013.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Inledning

Den del i redogörelsen för EU-politiken som gäller yttre förbindelser innehåller inte några nya riktlinjer för utrikes- och säkerhetspolitiken. Med beaktande av förändringarna i den globala omgivningen och av den ekonomiska och politiska situationen i EU anser utskottet att det hade varit viktigt att bedöma EU:s viktigaste utmaningar på lång sikt liksom Finlands mål och prioriteringar.

Utrikesutskottet har behandlat utmaningarna för den gemensamma utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) i regeringens åtgärdsberättelse och i sina betänkanden om statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse (UtUB 3/2012 rd och UtUB 1/2013 rd). Utskottet lyfter i detta utlåtande fram vissa av sina aktuella ställningstaganden i fråga om målen för GSFP, utvidgningen av EU, grannskapspolitiken, partnerskapen och utrikestjänsten.

Utskottet anser att Europeiska rådets möte i december 2013 med fokus på säkerhets- och försvarspolitik innebär en viktig chans att sätta fart på EU:s säkerhets- och försvarspolitik. Utskottet tar därför i sitt utlåtande ställning till målen för mötet och till Finlands prioriteringar (USP 21/2013 rd).

Utskottet anser att Europeiska rådets möte i december 2013 med fokus på säkerhets- och försvarspolitik erbjuder ett gott tillfälle att sätta fart på EU:s säkerhets- och försvarspolitik. Utskottet tar därför i sitt utlåtande ställning till målen för mötet och till Finlands prioriteringar (USP 21/2013 rd).

Om betydelsen av EU:s utrikespolitik i en geopolitiskt föränderlig miljö

Läget i EU:s närmiljö, särskilt i det som har kallats det utvidgade Mellanöstern, blir allt mer instabilt och behovet av gemensamma åtgärder ökar. En utökad samverkan är nödvändig också för att svara på de globala utmaningarna när EU-ländernas gemensamma intressen ökar i takt med att de blir allt mera beroende av varandra.

Den förbättrade ekonomin i tillväxtländerna och deras allt starkare maktposition och det faktum att de stora EU-ländernas relativa tyngd minskar, att USA har ändrat sina prioriteringar (Asia rebalancing) och att Ryssland bedriver en allt mera målinriktad utrikespolitik skapar ett yttre tryck på en enhetlig strategi från EU:s sida. Behovet av samverkan har blivit allt mer konkret i takt med att länderna gjort nedskärningar i sina försvarsbudgetar.

Motiven och målen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

EU bör sikta på en samlad strategi för yttre förbindelser, där de olika politikområdena — hållbar utveckling, miljö, mänskliga rättigheter, handel och säkerhet — kombineras så att de stöder varandra. EU:s inrikespolitik och de inrikespolitiska besluten och transfereringarna påverkar de yttre åtgärderna och verksamhetsmöjligheterna, t.ex. inom sektorerna miljö, jordbruk och rättsliga och inrikes frågor. Genom en strategi för yttre förbindelser kan EU:s omfattande verktygslåda utnyttjas bättre.

Det är bra att Finland har tagit initiativ till en vidareutveckling av EU:s säkerhetsstrategi. Utskottet betonar att innehållet bör bestämma in-

riktningen. Strategins form är inget självändamål. Trots att det är en utmanande uppgift, måste Finland försöka fortsätta diskussionen med likasinnade länder för att föra den gemensamma strategin framåt. För att den ska vara ett verkningsfullt utrikespolitiskt instrument måste den svara på kommande utmaningar och inte vara ett medel för att bevara rådande förhållanden.

Utskottet anser att fokus på demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincip fortsatt bör vara ett viktigt inslag i EU:s yttre åtgärder. Arbetsmetoderna och resultaten måste emellertid bedömas med beaktande av de ändrade förhållandena. Man måste dra lärdom av erfarenheterna och förbättra prognostiseringen - som exempel kan nämnas den arabiska våren och invandringen. Utskottet konstaterar att utgångspunkten för EU:s verksamhet är att främja medlemsstaternas och medborgarnas välfärd. Detta kräver bland annat att lönsamma handelsförbindelser och partnerskapsförhållanden med tredjeländer byggs upp på ett konsekvent sätt. Därför bör EU:s globala politik inte framställas som oegennyttig.

EU:s mål inom den globala styrningen har varit att främja en FN-centrerad världsordning som grundar sig på avtal. EU:s mål och metoder ifrågasätts allt oftare. Utskottet har beaktat denna förändring i sitt utlåtande om Finlands och EU:s insatser för FN (UtUU 7/2013 rd). Utifrån en utredning vill utskottet understryka att EU i den rådande geopolitiska situationen bör gå in för ett mera pluralistiskt förhållningssätt och för att främja dialog och samförstånd mellan olika värdesystem för att göra insatserna effektivare.

Den ekonomiska krisen och de problem som den ökade integrationen fört med sig har minskat attraktionskraften hos den modell som EU erbjuder. Att skapa en hållbar ekonomisk grund är en förutsättning också för trovärdiga yttre insatser. EU bör dessutom kunna erbjuda en klar och motiverad politisk vision för den framtida utvecklingen (UtUB 3/2012 rd) för att kunna leda med exemplens makt. Utskottet instämmer i regeringens bedömning att enbart EU:s ursprungliga fredsvision inte längre räcker.

EU-medlemsstaterna har nationella utrikespolitiska intressen och att staterna har olika vikt i samarbetet är ett faktum. I praktiken är det Storbritannien, Frankrike och Tyskland som i stor utsträckning bestämmer ramarna för de gemensamma åtgärderna. Utskottet har erfarenhet att de stora länderna inte alltid är de som bromsar upp den gemensamma politiken. Enligt statistiska uppgifter¹ är det oftast de stora medlemsstaterna som är initiativtagarna, så det är i regel inte de som ska betraktas som problematiska. De flesta utrikespolitiska frågor ligger emellertid i de stora medlemsstaternas nationella intresse och det är därför naturligt att de tar initiativ i dessa frågor. För de små medlemsstaterna blir många av USP-ärendena aktuella först när de behandlas i EU. Detta ger de små länderna större möjlighet att påverka än deras storlek anger. Det bör dock noteras att de små länderna utnyttjar omständigheten att det ska råda konsensus i USP-frågorna som påtryckningsmetod när de driver sina ärenden i EU.

För att medlemsstaterna ska förbinda sig till EU:s gemensamma åtgärder ska dessa ha större mervärde och genomslag än åtgärder som en enskild stat eller en grupp av stater vidtar. I praktiken är inte ens detta tillräckligt om det nationella intresset överskuggar alla andra intressen. Diskussionen om vapenembargot mot Syrien är ett exempel på att EU-medlemsstaterna inte har lyckats enas om en gemensam linje i en situation där en gemensam åtgärd hade varit motiverad. Efter kriget i Georgien och i samband med krisen i Kongo innebar de gemensamma strategiska intentionerna beredskap att reagera snabbt och vidta gemensamma åtgärder. Förhandlingarna med Iran om landets kärnvapenprogram och inställningen till kriget i Irak är också exempel på frågor där parterna intagit mycket olika förhållningssätt.

För att EU ska ha ett globalt inflytande krävs mera konsekventa åtgärder än hittills och att EU-interna politiksektorer utnyttjas. Syftet med att utse en ordförande för Europeiska rådet, inrätta

¹ ECFR European Foreign Policy Scorecard 2013, www.ecfr.eu

en tjänst som hög representant för utrikes frågor och skapa Europeiska utrikestjänsten var att åstadkomma ett starkt ledarskap och en konsekvent politik. Detta syfte har inte uppnåtts. Varken den omfattande instrumentuppsättning som EU har till sitt förfogande eller medlemsstaternas globala kunskande har utnyttjats fullt ut. Verksamheten är i hög grad reaktiv och har framför allt på senare tid varit underkastad styrning från enskilda medlemsländer. Den ekonomiska recessionen har för sin del gjort det svårare att påverka utrikespolitiken. Bristen på gemensamma intentioner och gemensamt ledarskap, nationella förstahandsprioriteringar, den allt större differentieringen (för och emot euron) och den motsatsställning som finanskrisen orsakat (nord kontra syd) har påverkat den gemensamma linjen också i GFSP-frågor. På regeringschefsnivå har GFSP hamnat i skuggan av finanskrisen, även om Europeiska rådets roll inom det strategiska ledarskapet betonas i Lissabonfördraget.

EU har via politiska kompromisser utvecklats till en gemenskap bestående av 28 stater vars nuvarande verksamhet går i otakt och som lägger tonvikten vid nationella intressen. Redskapen för yttre förbindelser har utvecklats så småningom och efter behov inom de gränser det politiska samförståndet har medgett. Verksamheten har inte styrts av någon enhetlig strategi, och befogenheter och anslag har fördelats mellan institutionerna på andra grunder än integrationsgrunder. Ovissheten om vad som är EU:s gemensamma intentioner och avsaknaden av gemensam kapacitet i förening med att vissa av de värderingar och mål som satts för EU inte omfattas av alla stater innebär att EU:s globala ställning är inne i en brytningsfas. Utskottet understryker att en förutsättning för att den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik ska vara framgångsrik är att det finns en gemensam vilja att agera som en enhet, oavsett de mål som nertecknats i fördragen eller de institutionella arrangemangen. Det finns inte rum för misslyckanden om EU vill ha globalt inflytande.

Utrikesutskottet konstaterar att de förändrade globala förhållandena accentue-

rar behovet av ett ändrat förhållningssätt från EU:s sida. Alla aktörer och sektorer inom de yttre förbindelserna bör fås att samverka i sann bemärkelse.

Det är enligt utrikesutskottet viktigt att Finland aktivt verkar för konsekvens, helhetstänkande och enhetlighet när målen för de yttre förbindelserna ställs upp.

Utveckling av säkerhets- och försvarspolitik: Europeiska rådets möte i december 2013

Europeiska rådets decembermöte kommer med all sannolikhet inte att leda till några större framsteg i fråga om politikens innehåll. Diskussionerna om helheten (utvecklingen av GSFP, kapacitetssamarbetet och utvecklingen av försvarsindustrin och försvarsmarknaden) delar medlemmarna i så olika intressegrupper att det är svårt att nå gemensamma konkreta mål. Målbilden är emellertid att samarbetet ska stärkas. Europeiska rådet kan på lång sikt tillföra mervärde i fråga om den strategiska styrningen. Att nå målen enligt meddelandena från kommissionen och i rapporten från den höga representanten är enligt bedömningar ett minimikrav om EU vill fungera effektivt i sin närmiljö, för att inte tala om på global nivå.

Utskottet anser att behandlingen av utrikes- och säkerhetspolitiken på regeringschefsnivå - för första gången på fem år - är ett framsteg redan i sig. Det verkar ändå som om det enda som kommer att tas upp i diskussionerna är försvarsindustrin och försvarsmarknaden. Detta är beklagligt, eftersom det är endast på regeringschefsnivå som man kan ge de strategiska säkerhetspolitiska målen ett starkt politiskt mandat. Precis som regeringen anser utskottet det vara viktigt att man med jämna mellanrum följer den fortsatta utvecklingen av GSFP på regeringschefsnivå. Regelmässigheten bör trots det förenas med en granskning av de konkreta resultaten.

Utskottet konstaterar att redan beredningsprocessen inför Europeiska rådets möte har ökat trycket på en gemensam säkerhets- och försvarspolitik. I den offentliga diskussionen har man lyft fram såväl fördelarna med ett samarbete som

bristerna i EU:s kapacitet och de extrakostnader överlappningarna och den orättvisa konkurrensen ger upphov till för skattebetalarna.

Finlands mål inför Europeiska rådets möte

Utskottet understryker att ett fördjupat samarbete förutsätter gemensamma politiska mål för en systematisk och förutsägbar användning av de resurser som är under utveckling. Diskussionen om GSFP får inte stanna vid bara en diskussion om samarbetet mellan institutionerna och deras resurser. Därför anser utskottet det vara viktigt att Finland aktivt verkar för att mötet kan förbinda sig till att **ställa upp långsiktiga strategiska mål** och ge fullmakt för att bereda dem.

Utskottet stöder regeringens mål att utveckla det politiska engagemanget i den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, utveckla den militära och civila kapaciteten och stärka den Europeiska försvarsindustrin.

I detta sammanhang vill utskottet också lyfta fram **solidaritetsklausulen**. Genomförandet av klausulen kan bidra till att öka förutsägbarheten i unionens verksamhet och medlemsstaternas beredskap att hantera krissituationer. Tillämpningsområdet för solidaritetsklausulen, aktiveringsmekanismen och åtgärdsarrangemangen och utvärderingen av hot och risker på unionsnivå måste definieras tillräckligt tydligt. Detta är en förutsättning för att de ska utnyttjas effektivt och helhetsinriktat.

Utskottet anser det vara viktigt att kommissionen har intagit en aktiv roll för att uppnå målen. Kommissionens strävan att stärka den inre marknaden, industrin och delområdena inom forskningen i förening med kommissionens finansiella mekanismer (struktur- och forskningsfonderna) kan föra med sig en ny sorts dynamik inom försvarssektorn. På så sätt kan också innovations- och tillväxtpolitiken stödjas. Finland har mycket att vinna om industrin bara tillförsäkras ett jämlikt tillträde till marknaden och en likvärdig konkurrensställning när kommissionens meddelande om en mer konkurrenskraftig och effektiv försvars- och säkerhetssektor (COM(2013) 542 final) genomförs.

Från finländsk synpunkt är de viktigaste frågorna i meddelandet i synnerhet den militära försörjningsberedskapen, jämlikt tillträde till försvarsindustrimarknaden, stödåtgärder för små och medelstora företag och kritiska råvaror.

I sitt utlåtande UtUB 1/2013 rd lyfte utskottet fram **betydelsen av försörjningsberedskapen**. Det är av avgörande vikt för hur väl landet klarar sig genom en kris. Det industriella samarbetet och formerna för det har haft en viktig roll för den militära försörjningsberedskapen. Det blir allt vanligare att länderna utnyttjar och fördelar kapaciteten sinsemellan, vilket kräver att också arrangemangen för försörjningsberedskapen fördjupas. En utveckling av samordnad försörjningsberedskap är enligt utredning också på gång i Europeiska rådet utifrån den beredning som Europeiska försvarsbyrån, EU:s försvarsmyndighet, gjort. Finland bör inta en aktiv roll när de praktiska samarbetsarrangemangen utvecklas.

Utskottet har understött finländskt deltagande i **stridsgrupperna** eftersom detta bidrar till att utveckla kapaciteten och samarbetet. Stridsgrupperna kan öka EU:s strategiska trovärdighet endast om det finns en verklig beredskap och förmåga att sätta in dem. De har hittills inte utnyttjats en enda gång. Utskottet har flera gånger understrukit vikten av att stridsgrupperna kan sättas in och anser att Finland aktivt måste främja en vidareutvecklad aktionsförmåga. I de slutsatser rådet för utrikes frågor presenterade efter sitt möte i november lyfts på ett förtjänstfullt sätt fram möjligheten att gå framåt också på initiativ av mindre ländergrupper (artikel 44 i Lissabonfördraget). Att öka tillgången till stridsgrupperna är mycket viktigt, eftersom Finland enligt utredning till utskottet håller på att utreda möjligheterna att överta rollen som ledande nation i en stridsgrupp i slutet av årtiondet. När övertagandet övervägs kommer utskottet att se till att verksamhetens effektivitet ägnas större uppmärksamhet inom ramen för de begränsade anslagen för krishantering. Då blir stridsgruppens eventuella tillgänglighet ett allt viktigare kriterium.

Enligt utskottet måste samarbetsförmågan betonas när det gäller att främja europeiska intres-

sen i **frågor som anknyter till större ekonomisk och samhällelig säkerhet** — såsom rymd-, cyber- och energifrågor, men också sjö- och gränssäkerheten. Det är viktigt att EU har utarbetat en cybersäkerhetsstrategi (JOIN (2013) 1/7.2.2013) och ett förslag till direktiv om nät- och informationssäkerhet. Strategin föreslår bland annat att de beredskaper som anknyter till cyberförsvaret och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik utvecklas. Utrikesutskottet anser att Finland i samband med toppmötet bör främja ett utvecklat samarbete kring cybersäkerheten.

Utskottet instämmer med regeringen om att **kapacitetssamarbetet** och planeringen av den bör få en strategisk ledning. Målet är att bereda en färdplan för försvaret på strategisk nivå. Ambitionen bör vara ett klart formulerat uppdrag för att utarbeta en sådan färdplan. Det behövs också ledning på försvarsadministrativ nivå. Enligt direktören för EU:s försvarsmyndighet finns det stora skillnader mellan de politiska visionerna på förvarsministerienivå, där man betonar samarbete, och de praktiska förvaltningsåtgärderna. Detta framgår bl.a. av hur de etiska reglerna för t.ex. pooling & sharing har genomförts; det är endast åtta länder (inklusive Finland) som har meddelat att de inlett genomförandet av de etiska regler som godkändes för ett år sedan. Utskottet anser att det är viktigt att fastställa också konkreta "flaggskeppsprojekt" för att korrigera de centrala bristerna, projekt som också gagnar såväl den civila som den militära sektorn. Eventuella områden för detta samarbete är bl.a. sjösäkerheten, cyber- och rymdsektorn och obemannade flyg. I fråga om t.ex. sjösäkerheten bör man komma ihåg att cirka 90 procent av världshandeln är beroende av sjötransporter.

Enligt vissa experter förutsätter dessa frågor en **regional approach**, eftersom försvarssamarbetet inte framskrider i den sammansättning där alla 28 länderna är med. Utskottet understryker betydelsen av det regionala samarbetet, såsom samarbetet inom NORDEFCO, för kapacitetsutvecklingen. En bättre koordinering mellan EU och Nato är nödvändig inte minst av ekonomiska orsaker. Man bör komma ihåg att de EU-län-

der som samtidigt är Natoländer har möjlighet att påverka prioriteringarna inom Nato, bl.a. när det gäller uppgiftsfördelningen. Det är fråga om politisk vilja. Förslaget att utnyttja synergieffekterna mellan de taktiska insatsstyrkorna (NRF) och EU:s stridsgrupper som Natos generalsekreterare lyft fram är enligt utskottet motiverad.

Förväntningarna på EU att inta en mera framträdande roll inom **krishantering**, inklusive fredsbyggandet, i synnerhet i närområdet, har ökat. Betydelsen och behovet av den civila verksamheten och ett övergripande förhållningssätt har intagit en allt mer betydande roll under de senaste tio åren. EU:s styrka anses vara en bred instrumentuppsättning, men i praktiken har den inte kunnat utnyttjas på ett effektivt sätt. Utskottet uttrycker sin oro för genomförandet av EU:s övergripande strategi, eftersom bl.a. finansierings-, planerings- och kommandoansvaret är åtskilda. Beslutsgången och reaktionsförmågan bör förbättras snarast möjligt. Behandlingstiden för beslut om finansiering av civila operationer kan vara över två år (ett förfarande som ursprungligen var utarbetat för den gemensamma marknaden), och det lämpar sig inte för krishantering. Beslutsprocessen i fråga om krishantering ska antligen förnyas (ett meddelande från den höga representanten och kommissionen ges 2013) och enligt experter som utskottet har hört kan lösningen bli densamma som tillämpas av FN, alltså en gemensam civil-militär stab.

Finlands ambitioner för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik

Finland bör också framöver ha en stärkt gemensam utrikespolitik i EU som mål och mervärde till vår nationella politik. Utskottet anser att Finland ska ha som centralt mål att våra nationella intressen fullföljs antingen bilateralt eller på EU-nivå. Vi bör bedöma hur effektiva och lämpliga olika verksamhetsformer är för att driva våra intressen (UtUB 3/2012 rd).

Utskottet har understrykt att EU:s omvärld förändras (UtUB 1/2013 rd) och påpekat att också Finlands säkerhetspolitiska omvärld kommer att förändras när Förenta staternas uppmärksam-

het under de närmaste 5—10 åren i tilltagande utsträckning riktas mot Asien. Det inverkar också på Natos utveckling och på resurserna i Europa. Enligt bedömningarna förmår EU inte på grund av interna svårigheter med så här kort varsel skapa en trovärdig gemensam säkerhets- och försvarspolitik. Utskottet konstaterar att Finland måste beakta denna utvecklingsriktning i sin egen säkerhetspolitik. Det blir nödvändigt att utvidga de internationella nätverken.

Utskottet har påpekat (UtUB 1/2013 rd, UtUB 3/2012 rd, UtUB 7/2010 rd) att regionalt samarbete kommer att spela en central roll under de närmaste åren och årtiondena i den europeiska utrikes- och säkerhetspolitiken. Enligt utredning kommer staternas gemensamma regionala mål eller kompetenser att bli mer framträdande inom säkerhetspolitiken, och det kommer att bli mindre viktigt vilka allianser de enskilda länderna tillhör. För att de nationella intressena ska tillgodoses anser utskottet att samarbetet med de nordiska och baltiska länderna måste byggas ut. När det gäller bilaterala relationer har Finland ekonomiska intressen t.ex. i Ryssland, och de bör främjas aktivt tillsammans med likasinnade länder om EU inte är kapabelt till gemensamma åtgärder. Samtidigt kräver utvecklingen av Östersjöregionen och Arktis att staterna vidtar gemensamma åtgärder, bland annat bör de här frågorna stadigare förankras bland EU:s prioriteter. När den arktiska regionens betydelse ökar framträder behovet av intensivare samarbete med Förenta staterna.

När man ska välja mellan olika verksamhetsformer bör infallsvinkeln vara långsiktig. För bättre effektivitet bör vi disponera våra nationella resurser för de viktigaste sakfrågorna och söka uppbackning för våra mål hos länder med liknande intressen.

Grannskapspolitiken

Stabiliteten och den ekonomiska situationen i EU:s närområden får allt mera direkta återverkningar på EU. Vid sidan av att stöda de demokratiska strukturerna bör man satsa på ekonomisk utveckling, handelsrelationer och frihandelsav-

tal. Det regionala samarbetet är väsentligt. Erfarenheterna från västra Balkan visar att endast det samarbete länderna i området bedriver sinsemellan skapar en hållbar grund för stabil utveckling.

Det östliga partnerskapet

Det östliga partnerskapet är ett viktigt instrument för att främja reformer och stärka rättsstaten, demokratin, mänskliga rättigheter och det civila samhället i regionen. Även om det är bara sex länder som är egentliga partnerskapsländer (Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland), är det ur EU-synvinkel till fördel också för ett större område som omfattar också Ryssland att dessa länder närmar sig EU och framförallt att de handelsekonomiska förbindelserna med dem stärks.

Det är enligt utskottet viktigt att Finland tydligt backar upp det östliga partnerskapet, som inleddes 2009. Ett centralt mål är att associationsavtal ingås med partnerskapsländerna. Hur avtalsprocessen utfaller beror dock på hur länderna förbinder sig att genomföra avtalen.

EU betraktar inte det östliga partnerskapet och den av Ryssland föreslagna tullunion, Eurasiska ekonomiska unionen, som ett nollsummespel. Det står emellertid klart att såväl EU som Ryssland har ekonomiska och politiska intressen att slå vakt om i området. Det är enligt utskottet viktigt att trygga EU:s inflytande i Östeuropa och Centralasien. En positiv utveckling i området är viktig också för EU:s utveckling. På lång sikt kan det östliga partnerskapet leda till förändringar som i sin tur leder till bestående stabilitet, välfärd och demokrati i området som helhet.

Det geografiskt sett största landet i regionen, Ukraina, har en viktig roll för det aktuella politiska läget, men också i historiskt hänseende. Ryssland driver på för en eurasisk ekonomisk integration, och bakgrunden till detta är såväl politisk som säkerhetspolitisk. Rysslands långsiktiga vision är en eurasisk union grundad på djupare ekonomisk integration. Det är fråga om EU:s trovärdighet och framtid, men också om effekten av initiativ och påtryckningar från rysk

sida. EU bör stödja en stabil utveckling av det ukrainska samhällsskicket och demokratin. Utskottet anser att EU bör fortsätta att målmedvetet stärka det östliga partnerskapet samtidigt som man betonar EU:s värderingar och mål. EU bör också i fortsättningen understryka varje lands självständiga rätt att välja sina samarbetsparter. Utskottet betonar betydelsen av samarbete och regelbunden dialog med Ryssland också när det gäller det östliga partnerskapet.

Grannstaterna i söder

Det utvidgade Mellanösterns roll för EU:s säkerhet är viktig på grund av bl.a. de stora energitillgångarna, de strategiska båtförbindelserna och de förändringar i maktbalansen som orsakats av de nationella resningarna i arabstaterna. De senaste årens händelser och utvecklingen i de södra grannländerna och unionens reaktioner på dem har visat att EU inte klarar av att fungera effektivt och på ett övergripande plan i ett område som är synnerligen viktigt för unionen i såväl ekonomiskt och politiskt hänseende som från säkerhetssynpunkt. Medlemsstaternas intressen i området är delvis olika, men ett stabilt och säkert grannskap är ett gemensamt mål för samtliga. När det i unionssammanhang i uttalanden och avtalsförhandlingar hänvisas till värderingar eller mål som inte genomförs konsekvent, lider unionens trovärdighet och inflytande.

Utskottet konstaterar att det är en allvarlig påminnelse om i vilken situation länderna i området befinner sig och hur viktigt det är att ha kontroll över inflyttningen när flyktingar på väg till Europa lider skeppsbrott på Medelhavet. En korrigering av situationen kräver samlade insatser som inbegriper förbättrade ekonomiska och sociala förhållanden och bekämpning av den organiserade brottsligheten, men också en omedelbar lindring av mänskligt lidande och respekt för de mänskliga rättigheterna. Den högnivågrupp som EU:s råd för rättsliga och inrikes frågor tillsatte 2013 behandlar hur migrationen över Medelhavet ska fås under kontroll. Utskottet är enigt med statsrådet om att åtgärder mot människosmuggling och organiserad brottslighet måste utvecklas effektivt med utgångspunkt i

de befintliga samarbetsinstrumenten (t.ex. Europa-Medelhavspartnerskapet Euromed)

Utskottet behandlade läget i Sahel (UtUB 13/2012 rd) och konstaterade då att EU bör uppdatera sin Sahelstrategi. I fråga om de södra grannländerna är uppdateringen av EU:s strategiska mål och strategiska verksamhet en ännu större men oundviklig utmaning.

Utvidgningspolitiken

Utvidgningen av Europeiska unionen är en viktig bidragande faktor när det gäller att ena Europa efter den tudelning som kalla kriget förde med sig. Utrikesutskottet stöder unionens utvidgningspolitik och ser positivt på den grundläggande filosofin att alla de länder som har kapacitet för medlemskap faktiskt ska ha likvärdiga möjligheter att bli EU-medlemmar.

Enligt en EU-redogörelse bör unionen i enlighet med grundfördraget också i fortsättningen vara en öppen gemenskap som vilken som helst av Europas stater kan ansluta sig till om den uppfyller unionens anslutningsvillkor, respekterar unionens värderingar och förbinder sig att främja dem. Detta anger också gränserna för utvidgningen; det är enbart de europeiska länder som uppfyller kriterierna och de faktiska anslutningsvillkoren som kan bli medlemmar. Kommissionen har på goda grunder valt att ha de grundläggande frågorna som tema för sin rapport om utvidgningen 2013. Till dessa hör bl.a. rättsstatsfrågor, frågor som gäller ekonomi och konkurrens, fungerande demokratiska institutioner och grundläggande rättigheter.

Enligt utskottet bör utvidgningen grunda sig på strikt men rättvis villkorlighet och uppfyllande av överenskomna kriterier. Utvidgningsprocessen ska vara trovärdig och varje land ska bedöma den utifrån sina egna framsteg. De främsta incitamenten för reformer föreligger i samband med förhandlingsprocessen, inte efter anslutningen. EU bör för eget vidkommande hålla fast vid sina åtaganden, eftersom det är det enda sättet att motivera länderna till reformer.

De tidigare utvidgningarna har visat att i synnerhet iakttagandet av rättsstatsprincipen vållar

svårigheter. Utskottet anser precis som statsrådet att det i fortsättningen är viktigt att behandla dessa frågor i förhandlingarnas inledande skede. Kommissionen har på ett förtjänstfullt sätt också lyft fram de ekonomiska frågorna i det inledande skedet, vilket också utskottet föreslagit (UtUB 1/2013 rd).

Partnerskapspolitik — Ryssland, Förenta staterna, Kina

Den globala maktbalansen håller på att förskjutas och då framstår strategiska partnerskap som allt viktigare utrikespolitiska instrument. Utskottet har efterlyst en utveckling av EU:s strategiska partnerskap (UtUB 3/2012 rd). De framväxande ekonomiernas roll i globalhanteringen kräver att EU gör en utvärdering av dessa partnerskap. Det gäller för EU att precisera sina globala prioriteringar och särskilt hur partnerskapsländernas mål och stöd kan påverka måluppfyllelsen.

Enligt utskottet bör EU tillsammans med respektive strategiska partner identifiera de gemensamma politiskt eller ekonomiskt strategiska intressena. Samarbete bör ske med alla länder men det finns en gräns för hur många de strategiska parterna kan vara. För EU är Ryssland, Förenta staterna och Kina viktiga. EU bör anlägga en mer realistisk syn på vilka dels parternas intressen, dels EU:s intressen är i partnerskapen. Utskottet har behandlat stärkandet av relationerna till Ryssland i sitt betänkande om statsrådets redogörelse för säkerhets- och försvarspolitik (UtUB 1/2013 rd). Finland bör aktivt föra fram sin sakkunskap när det gäller i synnerhet utvecklingen av relationerna mellan EU och Ryssland.

EU bör också inom partnerskapssamarbetet se över sina arbetsmetoder. I en föränderlig rikspolitisk omvärld bör EU inta ett mera jämlikt och flexibelt förhållningssätt vid diskussioner och förhandlingar. Samma koncept kan inte tillämpas på alla frågor och förhandlingspartner, och när den relativa maktbalansen förskjuts är det skäl att gå in för mera samarbetsvilliga och flexibla mandat om önskade resultat ska kunna nås vid förhandlingsbordet.

Utrikespolitiken — Europeiska utrikestjänsten

En effektivare utrikespolitik sammanhänger i väsentlig utsträckning med vidareutvecklingen av Europeiska utrikestjänsten. Utrikestjänstens verksamhet har inte kommit igång på önskvärt sätt. Det är därför beklagligt att den revisionsrapport som den höga representanten utarbetat över utrikestjänstens verksamhet (E 141/2013 rd) inte har några särskilt ambitiösa utvecklingsmål. Rekommendationerna ligger i sig i stort sett i linje med Finlands ståndpunkter. Till dessa hör bl.a. förbättrade arrangemang för ställföreträdare för den höga representanten och att dennes roll som vice ordförande för kommissionen och samordnare för kommissionärerna med ansvar för yttre förbindelser ska stärkas. Mången rekommendation förblir dock på principiell nivå och kräver en ansevärd mängd fortsatt arbete för att gå i verkställighet.

Samarbetet mellan utrikestjänsten och kommissionen är fortfarande inte tillfredsställande, men att koncentrera verksamheten till utrikestjänsten är inte den rätta lösningen. Enligt utskottet bör medlemsstaterna mera kraftfullt än hittills kräva tydligare arbetsfördelning och arbetsmetoder. Utskottet upprepar att det inte är acceptabelt att institutionella revirstrider sätter stopp för att EU-institutionerna och resurserna nyttjas fullt ut för unionens och medlemsländernas bästa (UtUB 3/2012 rd).

Det räcker inte med att bara utveckla utrikestjänsten. Den multipolära ledningsstrukturen kräver att det finns ett tydligare strategiskt berednings- och beslutssystem. De yttre förbindelserna behandlas under ledning av Europeiska rådets ordförande, den höga representanten och det land som innehar det roterande ordförandeskapet. Det saknas ett samlat ansvar för de yttre förbindelserna (innan tillskrevs det ordföranden). Utskottet har tidigare (UtUB 3/2012 rd) påpekat vikten av balans mellan EU-institutionerna, jämlikhet mellan medlemsstaterna och bred tillämpning av gemenskapsmetoden.

För att uppnå konsekvens i de yttre åtgärderna har den höga representanten suttit både i rådet och varit vice ordförande för kommissionen.

Enligt utredning har detta arrangemang med dubbla roller inte utnyttjats fullt ut. EU:s kapacitet förbättras inte genom personbyten om man i praktiken inte kan enas om effektivare åtgärder. När den nya kommissionen bildas och en ny hög representant väljs för Europaparlamentet efter EU-valet våren 2014 är det skäl att notera dessa omständigheter. EU-representationerna är en viktig kanal för information och påverkan, därför bör man sörja för fungerande informationsförmedling, samarbete och arbetsfördelning med avseende på dem. Det är viktigt att nätverket av representationer utnyttjas bättre än för närvarande för EU-medborgarnas bästa, vilket inkluderar också konsulära tjänster.

Utskottet anser att det är utrikes tjänsten och den höga representanten som ska föregå med gott exempel i fråga om förfaringssätten. Enligt experter som utskottet hört är det ända sedan Amsterdamfördraget ingicks möjligt att fatta majoritetsbeslut om utrikespolitiken med stöd av grundfördragen. Utrikes tjänsten bör också utveckla beredningen av rådsmötena genom att i större utsträckning konsultera medlemmarna för

förankring av beslut och gemensamma prioriteter.

I EU-redogörelsen betonas vikten av kompetent personal. Finland bör i sin tur ställa upp tillräckligt högklassiga kandidater för uppdragen vid utrikes tjänsten och EU-delegationerna. Utskottet understryker att rekryteringspolitiken måste bli mera transparent och att ställningen för medlemsstaternas personal och det förhållandevis låga antalet kvinnliga anställda inom utrikes tjänstens ledning bör framhållas.

Utskottet anser att Finland bör ta konkreta initiativ för en mer strategisk och samlad styrning av EU:s verksamhet och ett mer samordnat arbetssätt för de olika aktörerna (kommissionen, höga representanten, Europeiska rådets ordförande och Europeiska utrikes tjänsten).

Ställningstagande

Utrikesutskottet anför

att stora utskottet och statsrådet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 29 november 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf
vordf. Pertti Salolainen /saml
medl. Jouni Backman /sd
Jörn Donner /sv
Ilkka Kanerva /saml
Ilkka Kantola /sd
Katri Komi /cent
Johannes Koskinen /sd

Annika Lapintie /vänt (delvis)
Maria Lohela /saf
Petteri Orpo /saml
Tom Packalén /saf
Aila Paloniemi /cent
Anni Sinnemäki /gröna
Ben Zyskiewicz /saml
ers. Seppo Kääriäinen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi
utskottsråd Tuula Svinhufvud.