

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/2009 vp

Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä huhtikuuta 2009 lähettäessään valtioneuvoston selonteon EU-politiikasta (VNS 4/2009 vp) valmistelevasti käsiteltä-

väksi suureen valiokuntaan samalla päättänyt, että erikoisvaliokunnat voivat halutessaan antaa asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisarvio selonteosta

Valiokunta keskittyy tässä lausunnossaan EU-selonteon turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen osuuteen. Valiokunta tukeutuu arviossaan EU-selonteosta turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon 2009 käsittelyn yhteydessä kuultuihin asiantuntijoihin.

Selonteossa todetaan, että valtioneuvoston tahtotila 2020-luvulla on, että EU on kansainvälisen turvallisuuden vahva tuottaja sekä tehokas kokonaisvaltainen kriisinhallinnan toimija. Valiokunta yhtyy tähän tavoitteeseen. Euroopan unioni on turvallisuuspolitiikassa Suomelle keskeinen viitekehys. Unionin jäsenenä Suomi on osa poliittista liittoa, jonka jäseniä yhdistää vahva yhteenkuuluvuus ja tahto toimia yhdessä. Valiokunta arvioi, että kriisinhallinnan parissa toimivista organisaatiosta Euroopan unionilla on kaikkein parhaat edellytykset kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan. Unioni on tehokas toimija niin kehitysyhteistyössä kuin siviili- ja sotilaallisessa kriisinhallinnassa.

EU:n yhteisvastuulauseke ja avunantovelvoite

Valiokunta toteaa, että uusia elementtejä EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa ovat muun muassa unionin yhteisvastuulauseke sekä avunantovelvoite. Valiokunta huomauttaa, että unionin yhteisvastuulausekkeen mukainen toiminta on jo huomioitu laissa puolustusvoimista sekä asevelvollisuuslaissa. Unionin avunantovelvoitetta puolustusvaliokunta on käynyt perusteellisesti läpi Lissabonin sopimusta koskevassa lausunnossaan (PuVL 4/2008 vp). Valiokunta toteaa, että unionin avunantolausekkeen tulkinnasta ei juuri käydä keskustelua Suomen ulkopuolella. Valiokunnan näkemyksen mukaan muiden unionimaiden avunantovelvoitetta koskevien näkemysten selvittyä voidaan myös Suomessa paremmin arvioida tarpeita lähteä muuttamaan kansallista lainsäädäntöä.

Valiokunta toteaa, että EU:n avunantovelvoite on kansainvälisoikeudellisesti sitova, mutta sen merkitys rakentuu ennen kaikkea EU-maiden tiiviille yhteenkuuluvuudelle. Laajamittainen sotilaallinen hyökkäys jotakin EU-maata kohtaan on hyvin epätodennäköinen kehityskulku. Sen sijaan sotilaalliset painostustoimet, jot-

ka ovat kuuluneet erilaisten sotilaallisten uhkamallien sisältöön ja keinovalikoimaan jo aiemmin, ovat mahdollisia myös jatkossa.

Unionin keskittyminen voimavaratyössään sotilaallisen kriisinhallintakyvyn kehittämiseen ei valiokunnan mielestä ole ristiriidassa sen näkemyksen kanssa, että mahdollisuus avun saamiseen muilta unionimailta nostaa hyökkäyskynnystä ja parantaa Suomen kykyjä mahdollisen hyökkäyksen ennaltaehkäisemiseksi.

Valiokunta toteaa saamaansa selvitykseen perustuen, ettei unioni pyri luomaan unionimaiden kesken vastaavaa kollektiivisen puolustuksen rakennetta kuin mitä Natolla on. Tähän ei unionimaille ole poliittista halua eikä taloudellisia resursseja. Naton esikuntarakenteessa työskentelee noin 13 000 henkeä, unionin Brysselissä toimivassa sotilasesikunnassa on tällä hetkellä noin 200 henkeä.

Valiokunta yhtyy selonteon näkemykseen siitä, että Ranskan paluu Naton sotilaalliseen komentorakenteeseen parantaa EU:n ja Naton yhteistyömahdollisuuksia.

Pysyvä rakenteellinen yhteistyö

Pysyvän rakenteellisen yhteistyön keskeinen ajatus on, että halukkaat unionimaat voivat syventää keskinäistä yhteistyötään ilman, että kaikki unionimaat ovat työssä mukana. Valiokunta pitää tärkeänä, että lähtökohtaisesti kaikki unionimaat voivat osallistua EU:n voimavaratyön edistämiseen. EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisvahvuus on kaikkien jäsenmaiden sitouttaminen unionin kriisinhallintakyvyn kehittämiseen.

Lissabonin sopimukseen sisältyy pöytäkirja pysyvän rakenteellisen yhteistyön vaatimuksista ja niihin liittyvistä sitoumuksista. Valiokunta huomauttaa, että pöytäkirjassa kuvatut kriteerit ovat siinä määrin yleisiä, ettei niiden perusteella voida vielä valikoida yhteistyömuotoon osallistuvia maita. Valiokunta korostaa, että tarkempien kriteerien määrittelytyössä on välttämätöntä olla aktiivisesti mukana, sillä käynnistysvaiheessa yhteistyöhön mukaan tulevat maat sovi-taan määränemmistöllä. Käytettävien kriteerien tulee valiokunnan mielestä olla lähtökohtai-

sesti laadullisia. Esimerkiksi puolustusmenojen osuus bruttokansantuotteesta on valiokunnan mielestä kriteeri, jonka avulla sotilaallista suori-tuskykyä ei voida mitata muun muassa ammatti-armeijoiden huomattavan korkeiden palkkakus-tannusten vuoksi.

Saadun selvityksen perusteella EU:n voima-varatyön kehittyessä yhä pidemmälle ei kaikissa unionimaissa välttämättä ole halua eikä kykyä osallistua kaikkeen unionin sotilaallisen kriisinhallintakyvyn alla tapahtuvaan toimintaan. Tästä konkreettinen esimerkki ovat jo nyt Euroopan puolustusviraston hallinnoimat projektit, joihin voivat osallistua vain halukkaat ja kyvykkäät unionimaat. Valiokunta korostaa, että Suomen tulee arvioida erittäin huolellisesti, mihin EU:n voimavarahankkeisiin sen kannattaa panostaa rakenneyhteistyössä rajallisia resurssejaan.

Euroopan puolustusvirasto ja EU-yhteistyö puolustusmateriaalikysymyksissä

Valiokunta toteaa, että globaalilla finanssi- ja talouskriisillä tulee väijäämättä olemaan vaikutuksia eurooppalaiseen yhteistyöhön myös puolustusmateriaalikysymyksissä. Valiokunta huomauttaa, että kriisin vaikutukset eivät välttämättä ole positiivisia unionimaiden pyrkiessä turvaamaan kansallisen puolustusvälineteollisuutensa kohdistamalla hankintoja entistä enemmän vain kotimaahan.

Valiokunta toteaa, että puolustusmateriaali on unionimaissa perinteisesti hankittu valtaosin kotimarkkinoilta. Kotimaisen teollisuuden suosiminen on ollut mahdollista, koska EY:n perustamissopimuksen artiklan 296 pohjalta jäsenmaat ovat voineet jättää puolustushankinnat kilpailun ulkopuolelle.

Euroopan puolustusvirasto on valiokunnan mielestä jatkossakin keskeinen toimintakanava unionitason puolustusmateriaaliyhteistyössä. Suomi on alusta lähtien ollut yksi viraston voimakkaimpia tukijoita, mikä on huomioitu positiivisesti muiden unionimaiden taholta muun muassa Suomen saamien merkittävien puolustusvirastotehtävien kautta.

Euroopan puolustusvirasto on omalla toiminnallaan pyrkinyt avaamaan eurooppalaisia puo-

lustusvälinemarkkinoita. Konkreettinen esimerkki tästä ovat puolustusvälinehankintojen käytäntesäännöt, jotka astuivat voimaan heinäkuussa 2006. Käytäntesäännöt perustuvat vapaaehtoisuuteen. Perusajatus on, että kaikki yli miljoonan euron kynnysarvon ylittävät hankkeet — tiettyjä sensitiivisiä hankkeita lukuun ottamatta — kilpailutettaisiin. Valiokunta huomauttaa, että vapaaehtoisuuteen perustuva käytäntesääntöregiimi on mielekäs ainoastaan sitä kautta, että siinä ovat kaikki unionimaat aktiivisesti mukana.

Merkittävä uusi avaus EU-tason puolustusmateriaaliyhteistyössä on komission aktivoituminen näiden markkinoiden avaamisessa. Komissio julkaisi joulukuussa 2007 puolustuspaketin, joka sisälsi tiedonannon puolustusteollisuudesta sekä kaksi säädösehdotusta (puolustus- ja turvallisuushankintojen direktiiviehdotus sekä yhteisön sisäiset puolustustarvikesiirrot). Puolustusvaliokunta on käsitellyt tätä asiakokonaisuutta lausunnoissaan vuonna 2008 (PuVL 5/2008 vp ja PuVL 6/2008 vp).

Komission päätavoite on saada puolustusvälinehankinnat yhä enenevässä määrin aidon kilpailun piiriin ja osaksi EU:n sisämarkkinoita. Direktiivit tulevat voimaan keväällä 2009, ja niiden täytäntöönpano-aika on kaksi vuotta. Valiokunta toteaa, että Suomen näkemykset direktiivien sisällön valmistelussa tulivat varsin hyvin huomioduiksi. Valiokunnan mielestä keskeisimpänä ongelmana hyväksytyssä puolustuspaketissa on se, että vastakauppavelvoitteen käyttöalue voi kaventua. Tällä on taas valiokunnan näkemyksen mukaan kielteisiä vaikutuksia muun muassa kotimaisen puolustusvälineiteollisuuden elinmahdollisuuksiin sekä huoltovarmuuskysymyksiin. Vastakauppoihin liittyvistä kysymyksistä keskustellaan myös Euroopan puolustusviraston piirissä, minne vastakauppakysymykset valiokunnan mielestä ensisijaisesti kuuluvatkin.

Yhteenvetona valiokunta toteaa, että Suomen puolustusteollisuus on pienuudestaan huolimatta kilpailukykyinen tietyissä keihäänkärkihankkeissa, joten vapaamman kilpailun toteutuminen voi tuoda uusia markkinoita myös suomalaisyrityksille. Erityisen tärkeää tämä on pien-

ten ja keskisuurten yritysten osalta. Markkinoiden avaamisen tulee perustua kuitenkin vastaavuoroisuuteen. Valiokunta korostaa, että kilpailutuksen piiriin tulevien puolustushankintojen listan tulee olla kaikissa unionimaissa mahdollisimman yhdenmukainen tasavertaisen kilpailuasetelman takaamiseksi.

EU:n taisteluosastokonsepti

Unionin sotilaallisen kriisinhallintakyvyn kehittämisessä on viime vuosina pyritty luomaan unionille kyky nopeaan reagointiin niin sanotun taisteluosastokonseptin kautta. Suomi on ollut konseptin kehittämisessä aktiivisesti mukana ja osallistunut kahteen eri osastoon vuosina 2007 ja 2008. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kokemukset osallistumisesta Saksa—Hollanti—Suomi-taisteluosastoon vuonna 2007 sekä Suomen osallistuminen Ruotsin johtamaan Pohjoismaiseen taisteluosastoon vuonna 2008 ovat olleet pääosin hyviä.

Taisteluosastokonsepti ei ole kuitenkaan ongelmaton. Unionitasolla ei ole tähän mennessä pystytty tekemään päätöksiä taisteluosastojen käyttämisestä. Osaston lähettäminen vaatii kaikkien unionimaiden hyväksynnän. Valiokunta pitää merkittävänä riskinä sitä, että unionimaiden halu ja kyky luovuttaa joukkojaan taisteluosastoihin tulee vähitellen hiipumaan. Ongelma on erityisen suuri Suomen kohdalla, joka rekrytoi merkittävän osan taisteluosastoihin osallistuvasta henkilöstöstä reservistä. Saadun selvityksen mukaan puolustusvoimat on onnistuneesti pystynyt kierrättämään taisteluosastoissa palvelleita reserviläisiä muissa kriisinhallintaoperaatioissa taisteluosastojen päivystysvuoron päättymisen jälkeen. Järjestely ei ole kuitenkaan ongelmaton muun muassa perhesyiden ja siviilityön kannalta, sillä taisteluosastositoumuksen jälkeen osallistuminen muuhun kiisinhallintatoimintaan vie kokonaisuudessaan 2—2,5 vuotta.

Suomen seuraavat taisteluosastositoumukset ovat kahdessa osastossa vuoden 2011 alkupuolella. Sitä ennen taisteluosastokonseptista olisi valiokunnan näkemyksen mukaan hyödyllistä saada käyttökokemuksia.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 5 päivänä toukokuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Korkea- oja /kesk	Reijo Laitinen /sd
vpj.	Olli Nepponen /kok	Juha Mieto /kesk
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Lauri Oinonen /kesk
	Pekka Haavisto /vihr	Reijo Paa- janen /kok
	Juha Hakola /kok	Sirpa Paatero /sd
	Reijo Kallio /sd	Sari Palm /kd
	Saara Karhu /sd	Eero Reijonen /kesk.
	Inkeri Kerola /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.