

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2005 vp

Valtioneuvoston selvitys EU:n pohjoisesta ulottuvuudesta — Suomen lähtökohdat jatkotyölle

Valtioneuvoston selvitys Euroopan unionin laajentumisen jälkeisestä naapuruuspolitiikasta

Valtioneuvoston selvitys EU:n pohjoisesta ulottuvuudesta

Valtioneuvostolle ja suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on 11 päivänä marraskuuta 2004 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n 1 momentin nojalla selvitykset Euroopan unionin laajentumisen jälkeisestä naapuruuspolitiikasta (UTP 29/2004 vp) ja 1 päivänä joulukuuta 2004 EU:n pohjoisesta ulottuvuudesta; Suomen lähtökohdat jatkotyölle (UTP 36/2004 vp). Suuri valiokunta käsittelee Pohjoista ulottuvuutta tunnuksella E 131/2004 vp.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- puhemies Paavo Lipponen
- pääministeri Matti Vanhanen

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- EU-asioiden neuvonantaja Helena Tuuri, erityisavustaja Johan Schalin ja erityisasiantuntija Jonna Partanen, valtioneuvoston kanslia
- apulaisosastopäällikkö Ritva Koukku-Ronde, yksikön päällikkö Maimo Henriksson, yksikön päällikkö Laura Kakko ja yksikön päällikkö Antti Turunen, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Asta Niskanen, valtiovarainministeriö
- kabinettipäällikkö Timo Pesonen, Euroopan komissio
- erikoistutkija Arkady Moshes ja tutkija Hiski Haukkala, Ulkopoliittinen instituutti
- valtiotieteen tohtori Christer Pursiainen.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Suomi teki vuonna 1997 aloitteen Euroopan unionin ulkosuhteiden ja alueellisen yhteistyön kehittämiseksi unionin pohjoisilla lähialueilla. Pohjoinen ulottuvuus omaksuttiin osaksi EU:n

ulkosuhdepolitiikkaa vuonna 1999, jolloin Eurooppa-neuvosto hyväksyi suuntaviivat Pohjoiselle ulottuvuudelle. Pohjoisen ulottuvuuden tultua omaksutuksi EU:n ulkosuhdepolitiikan

osaksi siirtyi sen vetovastuu Euroopan komissiolle ja neuvoston puheenjohtajavaltiolle. Pohjoiselle ulottuvuudelle on laadittu sittemmin kaksi toimintaohjelmaa, joista nykyinen (vuodet 2004—2006 kattava ohjelma) päättyy Suomen EU-puheenjohtajakauden vuoden 2006 lopussa.

Pohjoisen ulottuvuuden perusajatuksena on yhteensovittaa unionin politiikkaa Luoteis-Venäjällä. Pohjoisella ulottuvuudella on kaksi kumppanuusohjelmaa — ympäristökumppanuus (2000) sekä sosiaali- ja terveyskumppanuus (2003). Kumppanuudet ovat avoimia EU:n ulkopuolisille toimijoille — kansainvälisille järjestöille, kehitysrahoituslaitoksille ja kolmansille maille. Esimerkiksi Norja osallistuu kumppanuuksiin aktiivisesti. Ympäristökumppanuuden

rahoituksessa kansainvälisillä kehitysrahoituslaitoksilla on ollut keskeinen rooli.

EU:n laajentumisen myötä EU on kehittänyt Euroopan naapuruuspolitiikkaa (ENP), joka kattaisi systemaattisella tavalla Euroopan naapureita. Naapuruuspolitiikka kattaa Välimeren-alueen maita sekä Itä-Euroopan maita (ml. Kaukasus). Naapuruuspolitiikkaa toteutetaan maakohtaisten toimintaohjelmien kautta. Venäjä ei ole naapuruuspolitiikan osa, vaan sillä on oma erityinen EU-suhteensa. EU—Venäjä-yhteistyötä rahoitettaisiin naapuruus- ja kumppanuusinstrumentista (ENPI), joka korvaa mm. Venäjän ja Itä-Euroopan teknisen avun rahoitusvälinen (TACIS) sekä Välimeren maiden rahoitusvälineen (MEDA).

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Pohjoinen ulottuvuus osa EU:n ulkosuhteita

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Pohjoista ulottuvuutta ei tule tarkastella omana itsellisenä politiikkalohkonaan, vaan sen jatkokehittämisen edellytysten arviointi edellyttää Pohjoisen ulottuvuuden tarkastelua osana EU:n ulkosuhteiden laajempaa kehitystä. Tästä syystä valiokunta on Pohjoisen ulottuvuuden jatkotyöstä annetun selvityksen (E 131/2004 vp) lisäksi päättänyt tässä samassa lausunnossa käsitellä valtioneuvoston linjauksia EU:n laajentumisen jälkeisestä naapuruuspolitiikasta (ENP) (UTP 29/2004 vp).

Laajentumisen myötä EU on kehittänyt uutta naapuruuspolitiikkaa, jonka tarkoituksena on luoda yhtenäisempi kehys ja rahoitusmuodot yhteistyölle EU:n naapurustossa olevien maiden kanssa. Valiokunta korostaa ENP:n toimintaohjelmien joustavuutta ja pitää tärkeänä, että toimintaohjelmia arvioidaan säännöllisesti, jotta maiden kehitys otetaan täysimääräisesti huomioon. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös tilaamaansa selvitykseen EU:n naapuruuspolitiikka-

kasta Ukrainan, Moldovan ja Valko-Venäjän suhteen.¹

Pohjoinen ulottuvuus kytkeytyy erottamattomasti myös EU:n ja Venäjän suhteisiin. Suomi teki aloitteen Pohjoisen ulottuvuuden politiikasta varsin pian tultuaan EU:n jäseneksi, ja aloitteen taustalla oli EU:n Venäjä-politiikan kehittäminen. Suomen EU-jäsenyyden myötä EU sai ensimmäisen Venäjään rajoittuvan ulkorajansa. EU:n ja Venäjän rajanaapuruuden takia syntyi selkeä tarve kohdistaa EU:n toimia Luoteis-Venäjälle. Pohjoinen ulottuvuus on käytännössä toiminut EU:n ja Venäjän yhteistyön konkreettisoina Luoteis-Venäjällä.

EU:n ja Venäjän yhteistyö on kehittynyt merkittävästi kymmenen viime vuoden aikana. EU:n ja Venäjän kanssakäyminen on systemaattista, kumppanuus- ja yhteistyösopimus muodostaa vankan sopimus pohjan ja yhteistyön konkreettisesti toimeenpanosta neuvotellaan ns. neljän alueen alalla (talousalue, oikeus- ja sisäasiat, ul-

¹ Ulkopoliittisen instituutin raportti 31.3.2004 "Beyond Big Bang — The Challenges of EU's Neighbourhood Policy in the East"

koinen turvallisuus sekä tutkimus, koulutus ja kulttuuri). Valiokunta viittaa myös aikaisempiin kantoihinsa ja korostaa, että EU:n ja Venäjän välisten suhteiden määrätietoinen kehittäminen edellyttää konkreettisten, ja kauaskantoistenkin, poliittisten tavoitteiden asettamista, jotta yhteistyö ei jäisi omien prosessiensa jalkoihin vaan hyötyisi tavoitteiden myötä syntyvästä poliittisesta paineesta. Venäjä-suhteiden kehittämiseksi tarvitaan selkeä konkreettinen visio. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että esimerkiksi yhteinen vapaakauppa-alue voisi olla tällaisena visiona keskeisellä sijalla EU:n ja Venäjän tavoitteissa pitkällä tähtäimellä.

Pohjoinen ulottuvuus on EU:n Venäjä-politiikan konkreettista toimeenpanoa Luoteis-Venäjällä. Ulkoasiainvaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että Pohjoinen ulottuvuus säilyy omana kokonaisuutenaan unionin ulkosuhteissa, jotta Pohjoisen ulottuvuuden kumppanuusmalli — kolmansien maiden ja järjestöjen osallistuminen — voi jatkua ja Pohjoinen ulottuvuus ei jää EU:n ja Venäjän suhteiden yleisen suhdekehityksen — esimerkiksi muiden neuvottelujen pitkittymisen tai mahdollisten vaikeuksien — jalkoihin.

Pohjoisen ulottuvuuden sisältö

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että kumppanuudet ovat merkittäviä Pohjoisen ulottuvuuden konkreettisia tuloksia. Varsinkin ympäristökumppanuus, joka on kahdesta kumppanuudesta vanhempi, on kanavoinut merkittäviä voimavaroja Luoteis-Venäjän ympäristöongelmien hoitamiseen, mm. ydinturvaan sekä Pietarin jätevesien puhdistamiseen. Ympäristökumppanuus on osoittanut, että Pohjoisen ulottuvuuden pyrkimys sitoa EU:n ulkopuolisia kumppaneita Pohjoisen ulottuvuuden käytännön hankkeisiin on toimiva. Myös sosiaali- ja terveystumppanuus on tärkeä, ja valiokunta korostaa, että molemmat kumppanuudet ovat myös Suomen kansallisten intressien kannalta keskeisiä. On tärkeää, että Suomi tukee aktiivisesti näitä hankkeita jatkossakin ja on valmis esittämään uusia kumppanuuksia.

Oma kysymyksensä on Pohjoisen ulottuvuuden suhde sen toimialueella vaikuttaviin alueellisiin järjestöihin (Itämeren valtioiden neuvosto, Barentsin euroarkkinen neuvosto, Arktinen neuvosto, Pohjoismaiden ministerineuvosto). Saatujen selvitysten mukaan järjestöt osallistuvat aktiivisesti Pohjoisen ulottuvuuden suunnitteluun ja toimeenpanoon ja myös komissio on huomioinut näiden järjestöjen roolin.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että Pohjoisen ulottuvuuden yksi keskeinen ongelma on, että Venäjän hallinnon toiminta Pohjoisen ulottuvuuden hankkeissa on ollut ponnetonta, vaikka Venäjän poliittinen johto on ilmoittanut tukensa aloitteelle. Valiokunta huomauttaa, että Venäjän alueilla on kiinnostusta aloitteeseen, mutta saadun selvityksen mukaan esimerkiksi Venäjän ulkoministeriössä aloite ei ole saanut varauksetonta tukea. Venäjä on kokenut erityisesti toimintaohjelmien osalta, että sen kanssa ei ole neuvoteltu riittävästi Pohjoisen ulottuvuuden toteuttamisesta, ja se on kokenut itsensä politiikan kohteeksi, ei tasavertaiseksi kumppaniksi. Venäjän varauksellinen suhtautuminen on merkittävästi vaikeuttanut Pohjoisen ulottuvuuden kehittämistä.

Suomen aloitteellisuus

Valiokunta toteaa käsityksensä, että myöskään EU-maiden keskuudessa Pohjoinen ulottuvuus ei ole saavuttanut riittävää kannatuspohjaa. Pohjoisen ulottuvuuden kehittäminen edellyttää hallituksen toimintaa ja aloitteellisuutta korkeimmalla poliittisella tasolla. Pohjoisella ulottuvuudella ei ole riittävän vahvaa asemaa EU:n ulkosuhdepolitiikassa, että sen kehittämisen voisi jättää yksin Euroopan komission oman aktiivisuuden varaan. Valiokunta toteaa, että Pohjoisen ulottuvuus on politiikkana luonteeltaan horisontaalista — sen asiasisältö ulottuu monen eri komissaarin toimialueelle — ja siitäkin syystä tarvitaan Suomen kaltaisten yksittäisten jäsenmaiden painetta laaja-alaisen politiikan kehittämiseksi.

Valiokunta toteaa, että tarve Suomen aktiivisuudelle Pohjoisen ulottuvuuden kehittämisessä

ei sinänsä merkitse Pohjoisen ulottuvuuden epäonnistumista unionin ulkosuhdepolitiikkana. Unionissa on tavanmukaista — ja odotettua — että aloitteen tehnyt jäsenmaa ottaa aktiivisen roolin käynnistyneen politiikan eteenpäinviemiseksi. Valiokunta pitää ilmeisenä, että korkean poliittisen tason aktiivisuuden puuttuminen Pohjoisen ulottuvuuden kehittämisessä saatettaisiin tulkita jopa siten, että Suomi ei enää pidä Pohjoisen ulottuvuuden kehittämistä tarpeellisenä. Suomen EU-puheenjohtajuuskausi, jolloin myös Pohjoisen ulottuvuuden toimintaohjelma tulee uusittavaksi, ja sen valmistelu antaa Suomelle erinomaisen mahdollisuuden kehittää Pohjoista ulottuvuutta. Suomen puheenjohtajuuskausi on ratkaiseva Pohjoisen ulottuvuuden kehittämisessä, kun samalla muut EU-maat tuntuvat odottavan Suomelta näkemyksiä ja johtajuutta aloitteen kehittämiseksi. Valiokunta korostaa, että hallituksen tulee käyttää tämä tilaisuus täysimääräisesti hyväksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että vuoropuhelua käydään korkealla tasolla EU-maiden kanssa, myös sektoriministerien taholta.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että hallitus on ryhtynyt — sekä poliittisella että virkamiestasolla — päättävällä tavalla vuoropuheluun Venäjän kanssa Pohjoisen ulottuvuuden kehittämisestä. Valiokunta yhtyy siihen näkemykseen, että Venäjän aito kiinnostuminen Pohjoisesta ulottuvuudesta tekisi politiikasta myös entistä mielenkiintoisemman EU:n piirissä. Valiokunta korostaa, että Venäjän aito ja myös keskushallinnon kattava kiinnostuminen Pohjoisen ulottuvuuden jatkotyöstä on keskeisin tekijä Pohjoisen ulottuvuuden menestykselliselle kehittämiselle.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että Pohjoisella ulottuvuudella on asianmukaiset institutionaaliset puitteet ja toteaa, että parlamentaarista ulottuvuutta voidaan harkita yhtenä keinona Pohjoisen ulottuvuuden poliittisen aseman ja näkyvyyden vahvistamiseksi. Oikein toteutettuna parlamentaarinen ulottuvuus voisi tukea Pohjoisen ulottuvuuden kannatuspohjan vahvistamista EU-maissa ja kumppanimaissa. Parlamentaarisen yhteistyön toteutuksessa tulisi

hyödyntää olemassaolevien alueneuvostojen parlamentaarista yhteistyötä.

EU:n laajentuminen ja Venäjä

Valiokunta toteaa, että EU:n laajentuminen on muuttanut Pohjoisen ulottuvuuden toimintaympäristöä merkittäväällä tavalla. Kun ennen laajentumista Suomen ja Venäjän raja oli unionin ja Venäjän ainoa yhteinen raja, niin laajentumisen jälkeen viidellä EU-maalla on yhteinen raja Venäjän kanssa (Suomi, Viro, Latvia, Liettua ja Puola). Tämä muutos voi — määrätietoisesti hyödynnettynä — lisätä kannatuspohjaa Pohjoisen ulottuvuuden kehittämiselle. Valiokunta toteaa, että Venäjän mielenkiinnon rinnalla on olennaista, että Pohjoisen ulottuvuuden poliittista kannatuspohjaa EU:ssa lähdetään laajentamaan. Pohjoisen ulottuvuuden kehittäminen edellyttää aktiivisempaa yhteistoimintaa EU:ssa mm. Itämeren alueen maiden kesken. Saksan, Ruotsin ja Puolan vahva tuki hankkeelle on erityisen tärkeää.

Valiokunta pitää perusteltuna näkemystä, että Pohjoisen ulottuvuuden jatkotyön konkretisointi edellyttäisi uuden kumppanuusohjelman käynnistämistä. Saamansa selvityksen mukaan mahdollista uutta kumppanuusohjelmaa voitaisiin harkita erityisesti logistiikan alalla. Myös koulutus- ja tiedeyhteistyötä pidetään harkinnan arvoisena. Pohjoinen ulottuvuus voi myös tukea entistä tiiviimmin ns. neljän alueen toimeenpantoa. Valiokunta ei ota kantaa siihen, mille aloille uusien kumppanuuksien pitäisi suuntautua, mutta toteaa, että Pohjoisen ulottuvuuden kehittäminen edellyttäisi kumppanuutta, jonka Venäjä kokee kannaltaan mielekkääksi ja joka hyödyttää nykyistä laajempaa aluetta myös EU:n keskuudessa. Nykyiset kumppanuudet profiloituvat varsin tiiviisti Suomen välittömään lähi-alueeseen. Entistä laajakantoisempi kumppanuus — kuten Luoteis-Venäjän ja EU:n liikenneyhteyksien parantaminen — edesauttaisi Pohjoisen ulottuvuuden poliittisen kannatuspohjan vahvistamista. Valiokunta korostaa, että Pohjoisen ulottuvuuden poliittisen kannatuspohjan laajentaminen EU:n keskuudessa on Pohjoisen

ulottuvuuden jatkotyön kannalta olennainen tekijä.

Venäjän federaation budjetti on vahvasti ylijäämäinen, eikä se ole ulkomaisesta avusta tai lainoista riippuvainen. Tästäkin syystä uusi kumppanuusohjelma tulee valita alalta, joka tuo myös Venäjän kannalta aitoa lisäarvoa. Valiokunta toteaa, että samalla kun Venäjän federaation rahoitusasema on vahva, Venäjän liittovaltion haluttomuus antaa valtiontakuita alueiden lainanotolle haittaa hankkeiden kansainvälisiä rahoitusmahdollisuuksia. Valiokunta pitää toivottavana, että tähän epäkohtaan pyritään jatkossakin vaikuttamaan. Venäjän paikallishallinnon edellytyksiä osallistua Pohjoisen ulottuvuuden hankkeisiin pitää pyrkiä edistämään.

Alueellinen ulottuvuus

Valiokunta ei pidä perusteltuina näkemyksiä, joiden mukaan Pohjoista ulottuvuutta tulisi keskittää yksinomaan Itämeren alueeseen. Suomen edun mukaista ei ole rajata Pohjoisen ulottuvuuden toimintakenttää sulkemalla lähtökohtaisesti mm. Barentsin ja Kuolan niemimaan kaltaisia alueita Pohjoisen ulottuvuuden toimintakentän ulkopuolelle. Nämä alueet ovat olleet Pohjoiseen ulottuvuuteen osallistuneille kolmansille osapuolille erityisen kiinnostavia. Keskittymisen yksinomaan Itämereen antaisi vaikutelman, että laajentumisen jälkeen EU kääntyy sisäänpäin. Itämeri on toki jatkossakin tärkeä osa Pohjoista ulottuvuutta, ja sen merkittäviä taloudellisia mahdollisuuksia tulee hyödyntää Pohjoisen ulottuvuuden hankkeissa.

Arktinen yhteistyö ja Barentsin alue on Yhdysvaltojen ja Kanadan erityisen mielenkiinnon kohteena. Arktinen alue on mm. erityisen tärkeä alue ilmastonmuutoksen hallinnassa ja energia-kysymyksissä. Pohjoinen ulottuvuus tarjoaa Yhdysvalloille ja Kanadalle käytännön mahdollisuuden osallistua Pohjoisen ulottuvuuden hankkeisiin ja kumppanuuksiin. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että tämä kytkentä vahvistuu. Valiokunta viittaa Suomen EU-politiikan tavoitteista antamaansa lausuntoon (UaVL 3/2005 vp),

jossa se on käsitellyt EU:n transatlanttisia suhteita ja edellyttänyt niiden vahvistamista.

Laajentuminen ei pelkästään lisännyt Venäjän EU-naapureiden määrää, vaan se samalla siirsi EU:n itäisen politiikan painopistettä etelämmäksi. Erityisesti Ukraina on EU:n ulkosuhdepolitiikan kannalta entistä merkittävämmässä asemassa. Laajentumisen myötä EU on muotoillut uutta naapuruuspolitiikkaa (ENP), joka pyrkii huomioimaan EU:n rajanaapurit entistä systemaattisemmalla tavalla. Venäjä ei ole naapuruuspolitiikan osa, vaan sillä on oma erityinen EU-suhteensa. Naapuruuspolitiikan pyrkimykset ovat kannatettavia, eikä Ukrainan kaltaisten maiden merkityksen kasvu EU:lle merkitse Pohjoisen ulottuvuuden syrjäytymistä. Kehitys alleviivaa yleistä tarvetta keskittää enemmän huomiota ja voimavaroja EU:n itäisiin naapureihin.

Rahoitus

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että laajentuminen ja toimiva naapuruuspolitiikka edellyttävät enemmän voimavaroja yhteistyöhön unionin itäisten naapureiden kanssa. Epäsuhta Välimeren alueen yhteistyöhön on ilmeinen, ja itäinen yhteistyö edellyttäisi suhteessa lisää voimavaroja. Ukrainan kaltaisten kumppaneiden kasvavat tarpeet edellyttävät sitä, että rahoitus EU:n itäisille naapureille saadaan kasvu-uralle. Valiokunta tukee valtioneuvoston pyrkimyksiä vahvistaa naapuruus- ja kumppanuusinstrumentin rahoitusta ja rajat ylittävän yhteistyön rahoituksen selkeyttämistä. Riittävä EU—Venäjä-yhteistyön rahoitus on Suomelle erityisen tärkeä. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös EU:n uusista rahoituskehyksistä 8.12.2004 antamaansa lausuntoon (UaVL 6/2004 vp).

Suomessa on pohdittu tarvetta Pohjoisen ulottuvuuden erillisrahoitukselle EU:n budjetissa. Valiokunta toteaa, että Pohjoisen ulottuvuuden rahoituksessa on olennaista, että sen rahoitusmahdollisuudet pysyvät riittävän monipuolisina eikä keinotekoisia rajoituksia luoda. Valiokunta toteaa, että monipuoliset rahoitusmahdollisuudet ovat toimineet Pohjoisen ulottuvuuden eduksi. Rahoitusmahdollisuuksien monipuolisuus —

**UaVL 5/2005 vp — E 131/2004 vp, UTP 29/2004 vp,
UTP 36/2004 vp**

EU:n eri ohjelmat, kansainväliset rahoituslaitokset, Euroopan investointipankki — mahdollistaa sen, että Pohjoiselle ulottuvuudelle on mahdollista harkita myös taloudelliselta painoarvoltaan merkittäviä hankkeita. Mikäli hankkeet ovat aidosti hyödyllisiä, rahoitus tuntuu järjestyvän hyvin moninaisista lähteistä. Ympäristökumppanuus on tästä hyvä esimerkki. Valiokunta pitää jo uskottavuussyistä tärkeänä, että myös Suomi varautuu osallistumaan Pohjoisen ulottuvuuden hankkeisiin merkittävällä omalla rahoituspanoksella.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantoihin edellä todetuin huomautuksin ja edellyttää, että valtioneuvosto pitää valiokunnan hyvin ajan tasalla Euroopan naapuruuspolitiikan ja Pohjoisen ulottuvuuden kehittämisestä.

Helsingissä 6 päivänä huhtikuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Liisa Jaakonsaari /sd
vpj. Aulis Ranta-Muotio /kesk
jäs. Ulla Anttila /vihr
Jouni Backman /sd
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Eero Lankia /kesk
Suvi Lindén /kok

Petri Neittaanmäki /kesk
Aila Paloniemi /kesk
Maija Perho /kok
Suvi-Anne Siimes /vas
Jari Vilén /kok
Ben Zyskowicz /kok
vjäs. Antti Kaikkonen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jukka Salovaara.