

Ulkoasiainvaliokunta
EDUSKUNTA

Viite: **UTP 29/2004 vp**

Asia

EU; Muistio Euroopan unionin laajentumisen jälkeisestä naapuruuspolitiikasta

Ulkoasiainministeriö toimittaa eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle perustuslain 97 §:n mukaisesti muistion, jossa käsitellään Euroopan unionin laajentumisen jälkeistä naapuruuspolitiikkaa.

Tuula Yrjölä
yksikönpäällikkö

UTP 29/2004 vp

EUROOPAN UNIONIN LAAJENTUMISEN JÄLKEINEN NAAPURUUSPOLITIikka

1. Suomen kannat

EU-ministerivaliokunta päätti Suomen kannasta **Euroopan naapuruuspolitiikkaan** (European Neighbourhood Policy, ENP) 28.5.2004. Naapuruuspolitiikka toteuttaa Suomen keskeisiä painopisteitä hyvin sekä unionin uusien itäisten naapurien että Välimeren alueen osalta. Myös Venäjä-suhde on oikein määritelty. Suomen näkemyksen mukaan Etelä-Kaukasian maiden ottaminen naapuruuspolitiikan piiriin vahvistaa unionin asemaa alueella. Valko-Venäjän osalta Suomi yhtyy muidenkin jäsenmaiden jakamaan näkemykseen, että tukea on kohdennettava kasvavassa määrin kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen, ml. opposition ja itsenäisen median toimintamahdollisuuksien parantaminen. Valko-Venäjän nykyhallinnon sisällyttäminen naapuruuspolitiikan piiriin ei tule kysymykseen.

Suomi katsoo, että jo valmiiksi neuvoteltujen toimintaohjelmien voimaantumista ei tulisi myöhäistää suunnitellusta aikataulusta (1.1.2005), vaikka Israelin kanssa ei olekaan vielä päästy yksimielisyyteen sopimuksen sisällöstä. Ukraina on Suomen näkökulmasta naapuruuspolitiikan keskeinen kohdema ja on tärkeää, että Ukrainan toimintasuunnitelman voimaantulo ei myöhästyisi. EU-Ukraina-suhteiden jatkoa ja erityisesti ENP-toimintasuunnitelman sekä EU:n tuen kohdentamista tarkastellaan Ukrainan presidentinvaalien 21.11. pidettävän toisen kierroksen jälkeen.

Komission esitys uuden **naapuruus- ja kumppanuusrahoitusinstrumentin** (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI) sisällöksi vastaa pääosin Suomen tavoitteita. Kansallisten etujemme mukaista on, että Venäjän erityisasema unionin suurimpana naapurina on huomioitu, ja että raja-alueyhteistyön toteuttaminen on jatkossa nykyistä yksinkertaisempaa ja toimivampaa.

Suomi on ulkosuhderahoituksen uudistusprosessissa korostanut rahoitusvälineiden selkeyttä, tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä. Lähtökohtana on ollut rahoitusvälineiden toiminnallisuus. Suomen kannat lähialueilla tapahtuvan yhteistyön rahoituksesta sekä erityisesti rajat ylittävistä ja alueellisesta yhteistyöstä linjattiin EU-ministerivaliokunnassa marraskuussa 2003 ja kesäkuussa 2004. Suomi vaikutti aktiivisesti asetusesityksen sisältöön erityisesti EU-Venäjä-yhteistyön tarpeiden ja raja-alueyhteistyön rahoitusvälineen osalta. Komission lähestymistapa poikkeaa Suomen tavoitteista siinä, että esitetty naapuruus- ja kumppanuusinstrumentti sisältää toiminnallisesti ja hallinnollisesti hyvin erilaiset, yhtäältä ohjelmoidulle hankeyhteistyölle perustuvat maa-, alue- tai alialueelliset yhteistyöohjelmat, toisaalta hajautetun hallintomallin raja-alueyhteistyöohjelmat. Komissio on kuitenkin vakuuttanut, että Suomen lähialueyhteistyön erityisintressit otetaan täysimääräisesti huomioon. Suomi pitää kiinni lähialueyhteistyövälineen poikkeuksellisesta luonteesta ja hajautetuista hallinnollisista menettelytavoista.

2. Tilanne ja taustaa

2.1. Euroopan naapuruuspolitiikka ENP

Euroopan unionin 1.5.2004 toteutuneen laajentumisen seurauksena unioni on joutunut arvioimaan suhteensa niihin naapurimaihin, joille ei voida tarjota jäsenyysperspektiiviä ainakaan lähivuosina. Laajentumisen jälkeen unionilla on kaksi, ja Romanian EU-jäsenyyden toteuduttua, kolme uutta itäistä naapuria: Ukraina, Valko-Venäjä ja Moldova. Naapuruuspolitiikka pohjautuu komission maaliskuussa 2003 antamaan Wider Europe-tiedonantoon¹, jonka kohdemaina olivat uudet itänaapurit, Venäjä, sekä kymmenen Välimeren eteläpuoleista maata. Kesäkuun 2004 yleisten asiain neuvosto päätti ottaa myös Etelä-Kaukasian maat Georgian, Armenian ja Azerbaidzhanin naapuruuspolitiikan piiriin. Venäjästä todettiin, ettei se ole naapuruuspolitiikan kohde, mutta se on unionin suurin naapuri, jonka kanssa unionilla on pisin yhteinen raja. Unionin yhteistyö Venäjän kanssa on luonteeltaan strategista kumppanuutta, joka perustuu yhteistyö- ja kumppanuussopimukseen (Partnership and Cooperation Agreement, PCA). Parhailaan neuvotellaan Pietarin EU-Venäjä-huippukokouksessa sovittujen neljän yhteistyöalueen sisällöstä. Länsi-Balkanin maat eivät kuulu naapuruuspolitiikan piiriin, vaan niitä varten unionilla on vakautus- ja assosiaatioprosessi.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi 18.6.2004 EU:n naapuruuspolitiikkaa (European Neighbourhood Policy, ENP) koskevat päätelmät. Päätelmissä todettiin, että ENP on kokonaisvaltaista, kaikki kolme pilaria kattavaa naapuruuspolitiikkaa, jonka avulla edistetään laajentuneen EU:n ja naapurien välisiä suhteita ja muodostetaan unionin ulkorajalla yhteisiin eurooppalaisiin arvoihin sitoutunut ”ystävien kehä”. Pyrkimyksenä on estää uusien jakolinjojen syntyminen laajentuneen unionin ja sen naapurien välille, sekä vahvistaa vakautta, turvallisuutta ja hyvinvointia. ENP tukee Euroopan turvallisuusstrategian tavoitteita ja päämääriä. Naapuruuspolitiikka luo yhtenäisen politiikkakehyksen unionin monimuotoisille yhteistyösuhteille lähialueiden kanssa. ENP ei ainakaan toistaiseksi tarjoa jäsenyysperspektiiviä.

Naapuruuspolitiikkaa toteutetaan maakohtaisten toimintaohjelmien (Action Plan) kautta. Keskeisiä asiakokonaisuuksia ovat poliittinen dialogi ja reformi, kauppa (ml. asteittaisen EU:n sisämarkkinoilletulon valmistelu), oikeus- ja sisäasiat, energia, liikenne, tietoyhteiskunta, ympäristö, tutkimus ja innovaatiot sekä ihmisten väliset kontaktit. Maaohjelmat on laadittu kunkin kohdemaan kanssa eriyttämisen ja yhteisen omistajuuden periaatteita noudattaen. Niiden kesto on 2-3 vuotta. Välimeren alueella ENP:n erityiskysymyksiä ovat joukkotuhoaseiden käsittely sekä Israelin ja palestiinalaishallinnon osalta kytkeä Lähi-idän rauhanprosessiin. Unionin eteläisellä laidalla ENP tukee jo hyvin toimivaa Barcelona-prosessia.

Moldovan, Ukrainan, Tunisian, Marokon, Jordanian ja palestiinalaishallinnon toimintaohjelmat pyritään hyväksymään marraskuun lopun yleisten asiain neuvostossa. Neuvoston kanta on, että toimintaohjelmien hyväksymisessä tulisi saada pakettiratkaisu. Neuvottelut Israelin toimintaohjelmasta ovat kuitenkin edelleen kesken. Toimintaohjelmien tulisi astua voimaan 1.1.2005. Niiden välitarkastelu voi ajoittua Suomen puheenjohtajuuskaudelle syksyllä 2006.

Armenian, Azerbaidzhanin ja Georgian osalta komissio valmistelee parhailaan maaraportteja. Näiden maiden toimintaohjelmien valmistelun aloittamisesta päätetään myöhemmin. On mahdollista, että keskustelu toimintaohjelmista ajoittuu Suomen puheenjohtajuuskaudelle. Valko-Venäjän toimintaohjelman valmistelu ei ole ajankohtaista ennen kuin maassa tapahtuu riittävää muutosta kohti demokratiaa. Valko-Venäjällä naapuruuspolitiikkaa toteutetaan lähitulevaisuudessa kohdentamalla tukea kansalaisyhteiskunnalle, ilman maan johdon kanssa sovittua toimintasuunnitelmaa.

¹ Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, 11.3.2003 KOM(2003) 104

2.2. Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentti (ENPI)

Agenda 2007-prosessin tavoitteena on tehostaa unionin ulkoista toimintaa selkeyttämällä ulkosuhderahoituksen järjestelyjä uudella rahoituskehyskaudella. Komissio on esittänyt, että nykyiset noin 100 ulkosuhderahoitusvälinettä yhdistettäisiin kuudeksi välineeksi, joista kolme on politiikkaperusteisia ja kolme temaattisia. Komissio antoi 29.9. osana Agenda 2007-kokonaisuutta asetusesitykset neljästä uudesta ulkosuhderahoitusvälineestä, mukaan lukien Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentti (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI). Humanitaarinen apu ja makrotaloustuki jatkuvat nykyisen muotoisina.

ENPI korvaa aiemmat unionin lähialueilla toimineet rahoitusvälineet: Venäjän ja Itä-Euroopan teknisen avun rahoitusvälineen (TACIS) ja Välimeren maiden rahoitusvälineen (MEDA)². Kokonaisvaltainen lähestymistapa taataan sisällyttämällä ns. sisäisten politiikkojen ulkoiset ulottuvuudet ENPI:n maakohtaisiin, alueellisiin tai alialueellisiin ohjelmiin. ENPI:stä rahoitetaan 1) yhteen maahan kohdistuvia ohjelmia tai useamman maan kesken toteutettavia alueellisia ja alialueellisia ohjelmia, joihin jäsenmaat voivat osallistua, 2) temaattisia ohjelmia sekä 3) raja-alueyhteistyöohjelmia.

Naapuruuspolitiikan tavoitteena on madaltaa taloudellisia ja yhteiskunnallisia eroja unionin ulkorajalla sekä estää uusien rajalinjojen syntyminen Eurooppaan. Tähän pyritään erityisellä rajat ylittävään yhteistyöhön keskittyvällä rahoitusvälineellä. Raja-yhteistyöväline sisältyy komission esityksessä laajempaan ENPI-rahoitusvälineeseen ja sen avulla on tarkoituksena luoda sellaista yhteistä rajat ylittävää hanketoimintaa, joka yhdistää ulko- ja koheesiopoliittiset tavoitteet.

Raja-alueyhteistyötä on tähän saakka ollut mahdollista tehdä yhdistämällä samaan hankkeeseen kahden EU-rahoituksen ohjelman, Interreg- ja TACIS CBC-ohjelmien rahoitusta. Yhteistyöhankkeita on käytännössä ollut vähän sisä- ja ulkorajaohjelmien erilaisten käytäntöjen takia. ENPI:n tarkoituksena on luoda yksinkertainen ja toimiva hallintomekanismi raja-alueyhteistyölle yhdistämällä sisä- ja ulkorahoituslähteet. Mallia kokeillaan käytännössä jo vuosina 2004-2006. Unionin ja naapuruusinstrumentin kohdemaiden välillä on lähikuukausina käynnistymässä 24 kahden- ja monenvälistä ns. naapuruusohjelmaa. Näistä kolme on Suomen ja Venäjän välisiä.

Komission ehdotukset naapuruuspolitiikan toteuttamiseen suunnatusta uudesta instrumentista sisältyvät 1.7.2003annettuun tiedonantoon³, sekä vuosien 2007-2013 rahoituskehystä koskeviin tiedonantoihin 26.2. ja 14.7.2004⁴. Komission heinäkuisessa Agenda 2007:n kokonaisuutta käsittelevässä tiedonannossa perusteltiin ulkosuhderahoituksen uudistusta. 29.9. annettu asetusesitys perusteluineen sisältää ehdotuksen rahoitusvälineen tavoitteista, rakenteesta ja menettelytavoista, sekä alustavan ehdotuksen rahoituksen jakautumisesta vuositasolla.

2.3. Pohjoinen ulottuvuus

Suomen aloite Pohjoisesta ulottuvuudesta (PU) syntyi EU:n edellisen laajentumisen yhteydessä. Pohjoinen ulottuvuus on EU:n ulkosuhde- ja rajat ylittävää politiikkaa, joka kohdistuu EU:n pohjoisille naapurialueille. Toiminnan painopiste on EU:n laajentumisen jälkeen ensisijaisesti Luoteis-Venäjällä (ml. Itämeri ja arktiset alueet). PU on nähtävä EU:n Venäjä-yhteistyön yhtenä osana. Samalla on tärkeää kytkeä Venäjä vahvemmin mukaan PU:n kehittämiseen.

² ENPI:n kohdemaita ovat Algeria, Armenia, Azerbaidzhan, Egypti, Georgia, Israel, Jordania, Libanon, Libya, Marokko, Moldova, Palestiinalaishallinto, Syyria, Tunisia, Ukraina, Valko-Venäjä ja Venäjän federaatio

³ Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument, 1.7.2003, KOM(2003) 393

⁴ Yhteisen tulevaisuuden rakentaminen, politiikan haasteet ja rahoitusmahdollisuudet laajentuneessa unionissa 2007-2013, 26.2.2004, KOM(2004) 101, ja 14.7.2004, KOM(2004) 487

Pohjoisen ulottuvuuden lähtökohtana ovat käytännön yhteistyötarpeet, kuten ympäristöön, terveyteen ja rikollisuuteen liittyvien uhkien torjunta, sekä kaupan, liikenteen ja energiayhteistyön edistäminen. PU:n toimintaohjelma luo suuntaviivat alueelliselle ja rajat ylittävälle yhteistyölle, jota toteuttavat useat eri toimijat. PU:n keskeisimpiä konkreettisia saavutuksia ovat kahden kumppanuuden, vuonna 2001 perustetun PU:n ympäristökumppanuuden (Northern Dimension Environmental Partnership) ja lokakuussa 2003 perustetun sosiaali- ja terveysalan kumppanuuden (Partnership in Public Health and Social Wellbeing) perustaminen.

Edellä kohdassa 2.2. selostettu Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentti (ENPI) ja siihen sisältyvä raja-alueyhteistyön rahoitusväline tulevat käynnistyessään muodostamaan PU:n toimintaohjelman mukaisen moniulotteisen hanketoiminnan ja yhteistyön keskeisen rahoituslähteen. Tämä merkitsee myös uutta sisältöä Pohjoiselle ulottuvuudelle.