

Juha Jokela, ohjelmajohtaja
Saila Heinikoski, vanhempi tutkija
Tuomas Iso-Markku, vanhempi tutkija
Tyyne Karjalainen, tutkija
Katariina Mustasilta, vanhempi tutkija

Euroopan unioni ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti (UPI)

Suuri valiokunta
Eduskunta

24.2.2026

Asia: U 74/2025 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan kilpailukykyrahaston perustamisesta, mukaan lukien puolustusalan tutkimuksen ja innovoinnin erityisohjelma; U 71/2025 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (EU) Globaali Eurooppa -välineen perustamiseksi;

Kiitämme valiokuntaa mahdollisuudesta toimittaa kirjallinen lausunto tulevasta EU:n monivuotisesta rahoituskehyksestä. Tarkastelemme tässä lausunnossa komission esitystä ja valtioneuvoston kantoja Globaali Eurooppa -välineestä ja puolustukseen liittyvien tarpeiden huomioimisesta Euroopan kilpailukykyrahastossa.

Taustaksi

Olemme aiemmassa lausunnossamme kiinnittäneet huomiota siihen, että valtioneuvoston nuiva kanta rahoituskehyn kokonaistason kasvattamiseen yhdistettynä nykyisistä saannoista kiinnipitämiseen herättää kysymyksen siitä, missä määrin hallitus on itse valmis uusiin priorisointeihin. Mikäli kokonaistasoa ei nosteta, Suomen korostamat uudet satsaukset unionin kilpailukykyyn ja puolustukseen edellyttäisivät esitettyä suurempia leikkauksia koheesioon ja maatalouteen, joilla on merkitystä Suomen saantojen kannalta. Lisäksi olemme todenneet, että

kehityksen kokonaistason laskeminen johtanee myös unionin ulkosuhteisiin esitetyn lisärahoituksen (+56%), joka pitää sisällään myös laajentumisen kohteena olevien valtioiden tuen, vähentämiseen tilanteessa, jossa EU:lla on merkittäviä haasteita vastata kiristyneeseen strategiseen kilpailuun globaalisti ja unionin lähialueilla.

Monivuotinen rahoituskehys määrittää hyvin merkittävällä tavalla sitä, onko EU:lla riittäviä resursseja ja oikeanlaisia välineitä vastata Euroopan turvallisuuden ja puolustuksen sekä globaalin toimintaympäristön murrokseen sekä niiden mukanaan tuomiin odotuksiin, joita on EU:n sisä- ja ulkopuolella. Unionin kyky vastata kiristyneeseen kilpailuun ja kamppailuun globaalisti ja lähialueillaan on keskeisesti sidoksissa esityksen unionin turvallisuutta ja kilpailukykyä koskeviin painotuksiin.

Lausunnossa nostamme esiin myös kriittisiä havaintoja komission esitykseen ja arvioimme sen mahdollisuuksia vastata aiempaa paremmin kiristyneeseen strategiseen kilpailuun globaalisti ja unionin lähialueilla.

Resilienssi, turvallisuus, puolustusteollisuus ja avaruus -ikkuna EU:n kilpailukykyrahastossa

Juha Jokela ja Tuomas Iso-Markku

Olemme aiemmin käsitelleet Suomen ennakkoaiheuttamisen ja E 73 -kirjeen käsittelyn yhteydessä puolustukseen ja kokonaisturvallisuuteen liittyviä näkökohtia. Valtioneuvoston U 74 -kirjeen valossa arvioimme on edelleen se, että komission esitys korreloi hyvin Suomen ajamien tavoitteiden kanssa. Komission esitys vahvistaisi EU:n roolia Euroopan puolustuksen kokonaisuudessa erityisesti puolustuksen ”mahdollistajana”. Toisin sanoen EU tukee omia välineitään – erityisesti rahoitusta ja lainsäädäntöä – hyödyntäen jäsenvaltioita niiden toimissa sekä niiden omien että Euroopan kollektiivisen pelotteen ja puolustuksen (jota käytännössä toteuttaa Nato) vahvistamiseksi. EU-instrumenttien lisäarvona on se, että niillä pyritään ohjaamaan jäsenvaltioita tiiviimpään yhteistyöhön puolustuskysymyksissä yleisesti sekä hankinnoissa ja tutkimuksellisessa ja teollisessa yhteistyössä erityisesti.

Tätä taustaa vasten VN:n kanta, jonka mukaan EU-rahoituksella tulisi kehittää EU-jäsenvaltioiden asevoimien yhteistoimintakykyä, puolustusteollisuuden valmiuksia ja puolustuksen resilienssin kehittämistä, on keskeinen. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksellisesti komission esitykseen puolustusteollisen neuvon-antavan johtokunnan perustamiseen, erityisesti sen esitettyyn toimivaltaan ja suhteeseen puolustusteolliseen ohjelmakomiteaan. VN kiinnittää aiheellisesti huomiota jo olemassa olevien jäsenvaltioiden suorituskykyjen kehittämisen välineisiin ja päällekkäisyyksien välttämiseen jo olemassa olevien rakenteiden kanssa.

Kiinnittäisimme valiokunnan huomiota EU-rahoituksen lisääntymisestä ja sitä kautta toimijuuden vahvistumisesta syntyvään tarpeeseen arvioida kokonaisvaltaisesti Euroopan turvallisuuden ja puolustuksen vahvistamiseen vastaamista. Uuden rahoituskehityksen myötä

mahdollisesti kasvava EU-rahoitus olisi jäsenvaltioiden turvallisuuden ja puolustuksen kokonaisuudessa edelleen suhteellisen pieni, joskin nousu on merkittävä. EU:n neuvoston arvioin mukaan jäsenvaltiot käyttivät *puolustukseen* vuonna 2025 noin 381 miljardia euroa, EU-tason rahoituksen määrän ollessa arvioiden mukaan noin 1,7-2,2 miljardia euroa.¹ Nykyisessä rahoituskehityksessä puolustusta laajemman resilienssi, puolustusteollisuus ja avaruus -momentin koko on noin 25,7 miljardia euroa, vuositasolla 3,6 miljardia euroa. VN:n mukaan uudelle kaudelle (2028-34) esitetyn ”resilienssi, turvallisuus, puolustusteollisuus ja avaruus” -ikkunan rahoitusosuus olisi 115,7 mrd. euroa, vuositasolla noin 16,6 miljardia euroa. Tulevalla kehyskaudella *turvallisuuteen ja puolustukseen* voidaan lisäksi osoittaa varoja sotilaallisen liikkuvuuden edistämisen ja kansallisten kumppanuussuunnitelmien puitteista. Suhteen muutoksen arviointiin vaikuttaa (sitä lieventävästi) jäsenvaltioiden puolustusmäärärahojen lisäys.

Unionin tason rahoituksen merkittävä nousu edellyttää nähdäksemme Euroopan puolustuksen kehittämisen ja suunnittelun koordinaatiojärjestelyiden arviointia ja selkeyttämistä. Tilanteeseen vaikuttaa puolustusliitto Naton puitteissa sovittu uusi puolustusmenotavoite. Lisäksi kokonaisuuteen saattaa seuraavalla kehyskaudella vaikuttaa myös joustavan/eriytyvän integraation ja yhteistyön puitteissa mahdollisesti toteutettavat puolustukseen liittyvät rahoitusjärjestelyt, esimerkiksi tutkimuslaitos Bruegelin esittämä halukkaiden ja kyvykkäiden ”European defence mechanism”. EU-rahoituksen tavoitteiden ja roolin selkeys Euroopan puolustuksen kokonaisuudessa sekä käytännössä toimivat koordinaatiomekanismit ovat keskeisessä asemassa rahoituksen lisäarvon ja tehokkuuden turvaamisen kannalta.

Lopuksi kiinnittäisimme valiokunnan huomiota EU-rahoitukseen liittyvään, mutta sitä laajempaan kysymykseen toimivista puolustuksen sisämarkkinoista. Kollegamme Päivi Puonin (ETLA) kanssa olemme korostaneet, että tehokkaasti toimivat puolustusalan markkinat ovat keskeinen tekijä rahoituksesta saatavaa hyötyä arvioitaessa. Ellei yhteisten nykyistä avoimempien markkinoiden luomisessa onnistuta, hankintojen tehottomuus tuottaa vastedeskin EU-maille tarpeettomia kuluja.²

Suomen puolustusteollisuuden näkökulmasta sisämarkkinoiden rakentaminen on mahdollisuus ja riski. Mahdollisuus, koska kilpailun lisääntyminen ja esteiden poistaminen helpottaa pienten ja keskisuurten yritysten pääsyä isompiin toimitusketjuihin. Riski, koska väärin toteutettu keskittäminen voi ohjata tilaukset harvoille jättiyrityksille ja kaventaa pienempien toimijoiden markkinaosuutta. Se voi heikentää myös toimitusvarmuutta. Suomen kannattaakin ajaa mallia, jossa EU:n puolustusteollisuutta kehitetään rahoituksen rinnalla yhteisesti säädeltyjen

¹ EU.N neuvosto (2024): Turvallisuus ja puolustus, <https://www.consilium.europa.eu/fi/topics/security-and-defence/> ; EU LEX (2025): 2025 European Union Budget, https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/2025-european-union-budget.html?utm_source=chatgpt.com

² Puonti, P. ja Jokela, J. (2025): Puolustustarvikkeille tarvitaan paremmin toimivat sisämarkkinat, <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000011642347.html>

markkinoiden ja yhteistyön pohjalta, joka tukee myös pienten maiden yritysten pääsyä eurooppalaisiin arvoketjuihin.

Aiempaa joustavampi ja ehdollisempi Globaali Eurooppa -väline

Juha Jokela

Näkemyksemme mukaan Globaali Eurooppa -väline heijastelee vuonna 2021 hyväksytyn Global Gateway -strategian myötä tapahtunutta paradigman muutosta unionin kumppanuuksien ja kehityspolitiikan suhteen. Painopistettä on siirretty perinteisestä kehitysyhteistyöstä laajempiin molempia osapuolia hyödyttäviin laaja-alaisempiin kumppanuuksiin, joilla on selkeä kytkentä unionin intresseihin (mm. kilpailukyky, riippuvuuksien hallinta, digitaalinen ja vihreäsiirtymä, turvallisuus ja vakaus, muuttoliikkeen hallinta). Rahoituskehysesityksessä esitetty ulkosuhderahoituskokonaisuuden yksinkertaistamisella ja joustavuuden lisäämisellä pyritään nähdäksemme vastaamaan näihin tavoitteisiin.

Huomionarvoista on se, että komissio ei kuitenkaan halua suoranaisesti kytkeä esitystään Global Gateway -strategiaan tai (nykyisen) komission ulkosuhteita koskeviin päämääriin. Esitetty yksinkertaistaminen ja joustavuus mahdollistavat periaatteessa EU:n kumppanuuksia ja ulkoista toimintaa koskevien uusien strategioiden ja päämäärien toimeenpanon rahoituskauden aikana. Vuonna 2029 järjestettävät Euroopan parlamenttivaalit ja näiden jälkeen päätettävät unionin strategiset ja poliittiset päämäärät ovat uuden kehityksen kannalta ensimmäinen keskeinen poliittisten prioriteettien tarkistuspiste.

Arvioimme mukaan keskeinen kysymys yksinkertaisemman ja joustavamman välineen käytössä on sen poliittinen ohjaus vaalien välillä. Valtioneuvosto toteaa, että ”Komission ehdotus lisäisi jossain määrin komission toimivaltaa ja itsenäisyyttä toteuttaa unionin tavoitteita ulkosuhteiden alalla rahoitusvälineiden kautta”. Hallitus pitääkin tärkeänä, että ”jäsenvaltioilla olisi riittävät mahdollisuudet osallistua Globaali Eurooppa -välineen ohjaukseen ja valvontaan osana unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan kokonaisuutta.” Unionin ulkosuhdetoiminnan demokraattisen oikeutuksen kannalta on keskeistä korostaa myös komission poliittista tilivelvollisuutta Euroopan parlamentille.

Laajentuminen

Tyyne Karjalainen

Laajentumisen rahoituksen kasvattaminen on oikea-aikaista, sillä usea ehdokasmaa tavoittelee jäsenyyttä tulevan monivuotisen rahoituskauden aikana (Montenegro tavoittelee neuvotteluiden valmistumista 2026, Albania 2027, Moldova ja Ukraina 2028). Rahoituksen *joustavuuden* kasvattaminen samanaikaisesti on sikäli perusteltua, että on todennäköistä, ettei laajentuminen edisty suunnitellusti. Laajentumisen aiemmat esteet ovat pysyneet pitkälti muuttumattomina:

yksikään ehdokasmaa ei täytä jäsenyyden kriteereitä ja useissa jäsenvaltioissa laajentumista vastustetaan.

Arviomme mukaan se, että rahoituskehusehdotuksessa ei ole varauduttu uusien jäsenmaiden *liittymiseen* heikentää laajentumispoliitiikan uskottavuutta. Tutkimuskirjallisuuden valossa laajentumispoliitiikan uskottavuus on romahtanut 2014-2022 välisenä aikana: pitkittyneiden neuvotteluiden myötä ehdokasmaiden usko jäsenyyteen on murentunut ja uudistusinto kadonnut. Aiemmat kokemukset vaikuttavat edelleen vanhoissa ja uusissa jäsenehdokasmaissa, vaikka Venäjän hyökkäyssodan seurauksena laajentuminen on palannut unionin poliittisen agendan keskiöön. Laajentumiseen ja unionin rahoitukseen liittyvien ratkaisujen siirtäminen tuonnemmaksi luo myös uuden mahdollisuuden jäsenvaltioille hankaloittaa ja jopa estää jäsenyyden ehdot täyttävän ehdokasmaan liittyminen unioniin.

Jäsenyyttä valmisteleavan rahoituksen (IPA) tuomista osaksi laajempaa Global Europe -instrumenttia perustellaan sillä, että EU pystyy vastaamaan entistä paremmin geopolitiittiseen toimintaympäristöön ja kilpailuun. Toisin sanoen ehdotuksen toteutuessa IPA-rahoitusta käytettäisiin vastaamaan geopolitiittiseen kilpailuun liittyviin tavoitteisiin. Ehdotus on sikäli perusteltu, että EU:n laajentumispoliittikkaa/menetelmää on kritisoitu strategisuuden puutteesta: laajentumisen menetelmä ja aikataulu eivät ole parhaalla tavalla edistäneet strategiseen kilpailuun liittyviä tavoitteita.

Jäsenyyttä edeltävän rahoituksen strategisempi kohdentaminen voi toimia keinona uudistusten kannustamiseksi ja siten ehdokasmaiden sitouttamiseksi jäsenyystavoitteeseen. Tämä voi olla ristiriidassa meriittiperusteisen jäsenyysprosessin periaatteiden kanssa, jos esimerkiksi uudistuksissa heikosti edenneet ehdokasmaat hyötyvät rahoituksesta hyvin etupainotteisesti ja insentiivi uudistusten aidolle loppuunsaattamiselle häviää. Tämän takia esitetty laajentumisrahoituksen tiukempi ehdollisuus on perusteltua: jotta jäsenyyttä edeltävä rahoitus toimisi insentiivinä pitkäjänteisille uudistustyölle ja reformien kestäväälle toimeenpanolle, sen kohdentaminen on sidottava tiukasti jäsenyyden olemassa oleviin ehtoihin.

Laajentumisen rahoituksen uudelleenjärjestelyllä voidaan kuitenkin vain rajallisissa määrin vastata unionin strategisen toiminnan puutteisiin: politiikan epästrategisuus ei ole johtunut erityisesti rahoituksen puutteista vaan jäsenmaiden erimielisyydestä ja blokkauskäyttäytymisestä laajentumista koskevassa päätöksenteossa.

On hyvä huomioida, että jäsenvaltioilla ei ole yhtenäistä näkemystä siitä, minkä ehdokasmaiden jäsenyysprosessien edistäminen on strateginen prioriteetti. Jäsenyyttä edeltävän rahoituksen meriittiperusteisuus on vähemmän kiistanalaista kuin rahoituksen liittäminen laajentumisen geopolitiittisiin tavoitteisiin. Komission ehdotus Global Europe -instrumentiksi ei ota kantaa Eurooppa-pilarin kokonaissumman maakohtaiseen jakautumiseen, jolloin asian ratkaisu siirtyy tuonnemmaksi.

Kokonaiskehityksen ulkopuolinen Ukraina-varaus on perusteltu huomioiden Ukrainan jäsenyyssprosessiin liittyvät erityiset geopoliittiset tavoitteet ja sodan ja rauhanneuvotteluprosessin aiheuttamat paineet jäsenyyden aikataululle. Arvioien mukaan Ukrainalla on haasteita täyttää jäsenyyden kriteerit tulevan monivuotisen rahoituskauden aikana. Presidentti Zelenskyyn hallinto kuitenkin tavoittelee EU-jäsenyyttä vuoteen 2028 mennessä ja EU-jäsenyyden aikataulun sisällyttämistä rauhansopimukseen. Myös Yhdysvaltojen presidentinhallinto on liittänyt Ukrainan EU-jäsenyyden osaksi rauhansuunnitelmaa.

On Suomen intresseissä, että Ukraina on sitoutunut EU-jäsenyystavoitteeseen ja edistää sen vaatimia uudistuksia pitkäjänteisesti. Ukrainan sitoutumisella jäsenyyssprosessiin on monenlaista turvallisuuspoliittista merkitystä: sillä voidaan vastata myös Ukrainan sisäiseen kehitykseen ja sodanjälkeiseen toipumiseen liittyviin uhkaskenaarioihin. Jäsenyyssprosessi voi merkittävästi tukea Ukrainan positiivista kehitystä ja vakautta. Nato-jäsenyyksien tukkiuduttua EU-integraatio nähdään Ukrainassa myös turvallisuusjärjestelynä. Ukrainaan tehtyjen ja suunniteltujen investointien mielekkyys perustuu siihen, että Ukrainasta tulee EU:n jäsenvaltio tai luotettu, pitkäaikainen kumppani. Ukrainan EU-integraation varmistamiseksi olisi syytä varautua myös skenaarioon, jossa se ei pääse lähivuosina etenemään jäsenyyssprosessissa yksittäisten jäsenmaiden vastustuksen takia. Innovatiiviset ratkaisut kuten asteittainen jäsenyys sekä jäsenyysspolun rinnalla syvenevä yhteistyö voivat osaltaan tukea Ukrainan sitoutumista EU-integraatioon.

Kehitysrahoitus

Katariina Mustasilta

Vahvan kehitysrahoituksen takaaminen EU-tasolla on yhä tärkeämmässä roolissa EU:n toimijuuden uskottavuuden näkökulmasta myös huomioiden laskeva trendi monien keskeisten jäsenvaltioiden kehitysyhteistyörahoituksessa. Lisäksi vahva Globaali Eurooppa -väline on tärkeä EU:n oman turvallisuuden välittömien geopoliittisten intressien näkökulmasta. Valtioneuvoston U-lausunnossa todetaan, että välineen ”turvallisuuspoliittinen relevanssi riippuisi osittain maakohtaisesta toimeenpanosta muun muassa unionin naapurustossa”. EU:n naapuruston lisäksi turvallisuuspoliittista yhteyttä tulisi tarkastella laajemmin: tämän päivän kriisit, konfliktit ja yhteiskuntien hauraus ovat toisiinsa linkittyneitä maantieteellisten rajojen yli esimerkiksi aseellisten ryhmien/toimijoiden ja taloudellisen sekä poliittisen tuen kautta. Täten EU:n globaalin toimijuuden heikentäminen tai kaventaminen lähinaapurustoon heikentäisi lopulta sen kykyä turvata Eurooppaa ja sen keskeisimpiä kumppaneita. On Suomen kansallisten etujen mukaista, että EU vahvistaa toimijuuttaan globaalilla tasolla ja esimerkiksi Afrikassa, jossa väestönkasvun kehitys, talouskehitys ja rauhan ja turvallisuuden trendit ajavat alati kiihtyvää kilpailua suurvaltojen ja nousevien kansainvälisten valtojen keskuudessa.

EU:n kehitysrahoitus on globaalisti merkittävä väline kestävän kehityksen ja rauhan edistämiseksi. Pitkäjänteinen kehitysyhteistyö ja investoinnit kestävän kehityksen perimmäisiin tavoitteisiin – köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentämiseen sekä esimerkiksi hyvän hallinnon ja koulutuksen tukemiseen – ovat myös EU:n strategisten intressien kannalta keskeisiä, sillä nämä

rakentavat pohjaa vakaille yhteiskunnille ja voivat ennaltaehkäistä konfliktien eskalaatiota ja hallitsematonta muuttoliikettä. EU:n perinteisesti vahva kehityspoliittinen toimijuus muodostaa merkittävän osan sen ”lisäarvosta” suhteessa muihin kansainvälisiin toimijoiden yhä kiihtyvässä strategisen kilpailun ja kamppailun maailmassa.

Samaan aikaan on selvää, että kehitysyhteistyö on globaalisti murroksessa ja esimerkiksi jyrkästä rahoittaja-avunsaaja ajattelusta ja haitallisista apuriippuvuuksista on kestävä kehityksen näkökulmastakin perusteltua pyrkiä kohti tasa-arvoisempia ja tehokkaampia kehityskumppanuuksia. Tätä yleistäustaa vasten komission ehdotus Globaali Eurooppa -välineeksi sisältää sekä positiivisia että riskialttiita aspekteja arvioituna EU:n globaalin toimijuuden uskottavuuden suhteen strategisen kilpailun maailmassa.

Kunnianhimoisen tason lisäksi komission ehdottama joustavuuden painotus uudessa Globaali Eurooppa -välineessä on sinänsä ymmärrettävä ja oikeansuuntainen ottaen huomioon globaalisti kasvanut epävakaus ja opit yhtäkkisistä kriiseistä ja niiden aiheuttamista rahoitustarpeista. On positiivista, että joustavuutta vahvistetaan niin, että EU:n rahoitusta pystytään yhä paremmin kohdentamaan kohdemaan ja kumppanien tarpeisiin. Myös nousussa olevien konfliktitrendien näkökulmasta on tärkeää, että ylläpidetään riittävää ohjelmoimatonta osuutta sekä maantieteellisissä että Globaalipilarissa esimerkiksi rauhanaloitteiden ja varhaisen (siviilipuolen) konfliktinhallintapyrkimyksien mahdollistamiseksi. Ehdotettu tapa rakentaa joustavuutta esimerkiksi poistamalla spesifeihin ”teemoihin sidotut prosentuaaliset menotavoitteet” (esim. ilmasto, muuttoliike, inhimillinen kehitys, tasa-arvo) sisältää kuitenkin merkittäviä riskejä niin globaalien kumppanuuksien näkökulmasta kuin kestävä kehityksen tavoitteiden näkökulmasta. Globaalien kumppanuuksien suhteen olisi huomioitava, että juuri EU:n pitkäjänteisyys ja luotettavuus kumppanina on ollut yksi EU:n erityispiirre kansainvälisenä toimijana suhteessa moniin muihin toimijoihin, mukaan lukien strategisiin kilpailijoihin.

Nyt käsitellyssä ehdotuksessa on riski sille, että rahoitusta saavien kumppanien näkökulmasta EU:sta tulee vähemmän pitkäjänteinen ja jopa vähemmän luotettava kumppani, jos välineen mahdollistamaa resurssien uudelleen jakoa harjoitetaan runsaasti – ja etenkin, jos se tehdään nimenomaan EU:n välittömien strategisten intressien näkökulmasta/tarpeesta. Ennakoitavuus kumppanien näkökulmasta voi heikentyä. Asiaan liittyy myös ehdotetut uudenlaiset tuen ehdollisuudet, erityisesti ns. keskeyttämislauseke takaisinottosopimuksiin liittyen.

Kumppanuussuhteiden pitkäjänteisyyden lisäksi joustavuuden painottamista on tarkasteltava kestävä kehityksen tavoitteiden ja painopisteiden priorisoinnin ja pitkäjänteisen tavoittelemisen näkökulmasta. Niin suomalaiset kuin eurooppalaiset kehitysyhteistyön toimijat ovat aiheellisesti ilmaisseet huolensa siitä, että konkreettisten tavoiterahoitusosuuksien poistaminen esimerkiksi tasa-arvoon ja ilmastoon ja inhimilliseen kehitykseen liittyen voivat konkreettisesti heikentää rahoituksen kohdentamista näihin. Riski on uskottava etenkin nykyisessä maailmanpoliittisessa tilanteessa, joka ajaa myös EU:ta ja sen jäsenmaita (ymmärrettävästi) keskittymään yhä selkeämmin omaan välittömään turvallisuuteensa, puolustuksen kehittämiseen ja lähialueiden vakauteen. Konkreettiset vähimmäistavoitteet merkittäviä erityisesti vähiten kehittyneille ja

hauraille maille ja/tai ilmastonmuutoksen torjunnan sekä tasa-arvon edistämiseen priorisoinnin kannalta, vaikka joustavuutta uudelleen jaon ja reagoinnin suhteen lisättäisiinkin. Konkreettisten tavoiteosuuksien puuttuminen voi hankaloittaa myös jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin kykyä ohjata ja valvoa komission toimintaa läpileikkaavien tavoitteiden edistämisen suhteen.

Komission ehdotuksessa joustavuutta lisätään myös spesifisti Globaali Eurooppa-välineen ODA (Official Development Assistance)-osuuden suhteen, eli virallisen kehitysyhteistyörahoituksen suhteen. On huomattavaa, että komission ehdotuksessa ODA-rahoitustavoite laskisi nykyisestä 93 prosentista 90 prosenttiin. Tavoitteen laskua merkittävämpänä voidaan pitää tavoitteen joustavuuden lisäämistä ja komission toimivallan korostamista tämän suhteen: ehdotuksessa kehitysyhteistyön 90% tavoiteosuutta voisi jatkossa muuttua (oletettavasti laskea) komission toimesta delegoidulla säädöksellä. On tunnistettava, että tämä paitsi heikentää ODA-tavoitteen pitävyyttä ja saattaisi siten heikentää EU:n kehitysyhteistyötoimijuutta myös merkitsisi komission aseman vahvistumista suhteessa Euroopan parlamenttiin ja jäsenvaltioihin.

Käytännössä ODA-tavoitteen lisääntynyt joustavuus antaisi komissiolle mahdollisuuden käyttää aiempaa suurempi osuus Globaali Eurooppa -rahoituksesta ei-ODA-kelpoisena. Yksi mahdollinen motivaatio/käyttötarkoitus tälle on mahdolliset ristiriidat ehdotettujen ehdollisuuksien ja OECD:n ODA-sääntöjen välillä. Erityisesti mainittu keskeyttämislauseke koskien takaisinottoyhteistyötä voitaisiin OECD:n ODA-sääntöjen mukaan tulkita ensisijaisesti EU:n omien intressien edistämiseksi (kohdemaana olevan kehittyvän maan kehityksen sijasta), jolloin tuki ei voisi olla ODA-kelpoista.

Muuttoliikkeen ulkoisen ulottuvuuden huomioiminen

Saila Heinikoski

Globaali Eurooppa -ehdotuksen 12 artiklassa käsitellään muuttoliikkeen ulkoista ulottuvuutta. Ehdotetut kokonaisvaltaiset kumppanuudet ovat kannatettava kehityssuunta. Ehdotuksessa puhutaan kuitenkin vain niin sanotusta negatiivisesta ehdollisuudesta, eli rahoituksen keskeyttämisestä, jos kumppanivaltion omien kansalaistensa takaisinottovelvoitteen toteutumisessa on vakavia puutteita viisumisäännöstössä määritellyllä tavalla. Myönteiset kannustimet esimerkiksi hyvästä yhteistyöstä jäävät sen sijaan puuttumaan, mihin myös EU:n tilintarkastustuomioistuin kiinnitti huomiota lausunnossaan 07/2026, viitaten myös NDICI-asetuksen johdanto-osan 51 kappaleessa mainittuun yhteistyöhön kannustamiseen.

Valtioneuvoston U-kirjelmässä U 71/2025 vp todetaan, että valtioneuvosto tukee tavoitetta tarkastella muuttoliikkeen ulkoista ulottuvuutta kokonaisvaltaisesti. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että Globaali Eurooppa -välineen tarjoamat mahdollisuudet takaisinottoyhteistyön tehostamiseen tulisi käyttää täysimääräisesti. Katsomme, että täysimääräisen käytön ei pitäisi kuitenkaan tarkoittaa keskeyttämismekanismin mahdollisimman laajaa käyttöä. Siinä missä ns. takaisinottolausekkeen sisällyttäminen asetukseen voi olla tarkoituksenmukaista kokonaisvaltaisen muuttoliikelähestymistavan mukaisesti, sen keskeisenä roolina on toimia ennaltaehkäisevänä kannustimena toimivaan takaisinottoyhteistyöhön. Nykyiseen unionin

viisumisäännöstöön sisältyvä takaisinottoon liittyvä ns. 25a -viisumitiukennusmekanismi on otettu käyttöön kuuden vuoden aikana vain kahdesti, Gambian ja Etiopian osalta. Sen sijaan tehokkaampaa takaisinottoyhteistyötä on usein saavutettu siinä vaiheessa, kun mekanismin käyttöönotosta aletaan neuvotella ja kolmas valtio haluaa välttää tiukennusmekanismin käyttöönoton.

Kiinnittäisimme myös huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan komissio päättää rahoituksen keskeyttämisestä ja keskeytyksen poistamisesta. Tämä poistaa yhtäältä viisumitiukennusmekanismin käyttöön sisältyneen haasteen neuvoston määräenemmistön saavuttamisesta, mutta antaa toisaalta merkittävää valtaa komissiolle sen lisäksi, että ehdotuksessa lisättäisiin komission toimivaltaa päättää vapaammin rahoituksen kohdentamisesta. Muuttoliikkeeseen liittyvä rahoitus muuttuu muutoinkin joustavammaksi ja vahvemmin komission päätettäväksi, kun esimerkiksi 10 prosentin muuttoliikerahoitusosuudesta on luovuttu, eikä rahoituksen tarvitse olla välttämättä edes 90-prosenttisesti julkiseksi kehitysyhteistyörahoitukseksi luokiteltavaa.

Negatiivista muuttoliike-ehdollisuutta ollaan sisällyttämässä myös muuhun unionin ulkoiseen toimintaan. Takaisinottoehdollisuus on tulossa myös EU:n tullietuusmekanismeja koskevaan asetukseen, josta Euroopan parlamentti ja neuvosto pääsivät sopuun kolmikantaneuvotteluissa joulukuussa 2025. Vielä vuonna 2023 ehdollisuuden sisällyttämisestä asetukseen ei päästy sopuun. Myös kyseisen asetuksen osalta etuuksien keskeyttämismahdollisuus voi parhaillaan toimia yhteistyön kannustimena. Jos tiukennusmekanismeja otetaan todellisuudessa käyttöön, takaisinottoyhteistyö ei välttämättä parane ainakaan lyhyellä aikavälillä vaan voi olla jopa EU:n etujen kannalta haitallista. EU:n läsnäolon ja rahoituksen keskeyttäminen voi ajaa kolmannet maat vahvemmin muiden maiden vaikutuspiiriin, ml. Venäjä ja Kiina.

Näin ollen olisi toivottavaa, että valtioneuvoston kannattama Globaali Eurooppa -välineen takaisinottoyhteistyön tehostamiseen tarkoitettujen mahdollisuuksien täysimääräinen käyttö tarkoittaisi kokonaisvaltaista tarkastelua ja kannustimia hyvään yhteistyöhön, mukaan lukien rahoituksen keskeyttämismahdollisuuden ennaltaehkäisevä vaikutus.

Lopuksi Globaali Eurooppa -välineestä

Juha Jokela

Komission kunnianhimoinen ehdotus Globaali Eurooppa -välineen kokonaismääräksi on perusteltu huomioiden sen luonne useita aikaisempia rahoitusvälineitä yhdistävänä ja siten merkittäviä asiakokonaisuuksia sisältävänä välineenä ja ottaen huomioon yhä haasteellisemmän toimintaympäristön niin talouden ja kestävä kehityksen tavoitteiden kuin rauhan ja vakauden suhteen globaalisti ja unionin lähialueilla. EU-tason toimet ovat erityisen merkittäviä tilanteessa, jossa moni jäsenvaltio on leikannut esimerkiksi kansallista kehitysyhteistyörahoitustaan, ja Yhdysvallat on vetäytynyt laaja-alaisesti globaalien ja alueellisten ongelmien yhteistyövaraisesta ratkaisemisesta.

Ollakseen uskottava ulkopoliittinen toimija, EU:n tulee kyetä ylläpitämään ja vahvistamaan konkreettisia toimia ja kumppanuuksia sekä lähialueillaan että globaalisti. Tämän takia toivomme valtioneuvoston ajavan määrätietoisesti riittävän suurta ulkosuhderahoitusta.

Arvioimme mukaan EU:n globaalin toimijuuden näkökulmasta komission ehdotuksessa ja myös Suomen kannassa korostuvat lyhyen tähtäimen EU:n kilpailukyvyyn ja välittömien turvallisuus- ja geopoliittisten intressien korostaminen. Tästä kertonee joustavuuden painotus, Suomen kannan vahva turvallisuus ja kilpailukyky painotus sekä joustavuuksien kohdentuminen EU:n perinteisten kestävä kehityksen prioriteettien ja tavoitteiden suuntaan. Muutoksesta EU:n globaalin ja alueellisen toimijuuden perustuksissa kertoo myös selvä retorinen muutos siinä, miten EU:n strategisista intresseistä ja kilpailukyvyistä on tullut kestävä kehityksen tavoitteiden rinnalla keskeinen tavoite kehityspolitiikan suhteen. Globaali Eurooppa-ehdotus vaikuttaa vastaavan etenkin EU:n kilpailijoiden (esim. Kiina ja Venäjä) suuntaan: joustavuutta lisätään ja kokonaisvaltaisuutta korostetaan eritoten strategisessa kilpailussa ja kamppailussa pärjäämiseksi. Tasa-arvoisimmista ja yhteisiin tavoitteisiin ja intresseihin nojaavien kumppanuuksien tavoittelusta huolimatta, globaalien (ja alueellisten) kumppanien näkökulma vaikuttaa jäävänä esityksessä vähemmälle huomiolle.

Maailmanpolitiikan ja -talouden rajun murroksen takia EU:n ulkoisen toiminnan suunnanmuutos on ymmärrettävä. Esityksen valossa kritiikkimme kohdistuu lähinnä siinä havaitsemiimme riskeihin. Yleisemmällä tasolla kiinnittäisimme valiokunnan huomiota suunnanmuutoksen reaktiiviseen luonteeseen. Komission esityksestä ja valtioneuvoston kannoista on jokseenkin vaikea tunnistaa pidemmän ajan yli kurkottavaa globaalia ja alueellista strategista ajattelua, joka nojaa realistisiin arvioihin unionin vahvuuksista ja heikkouksista suhteessa keskeisiin strategiaan kilpailijoihin ja näiden käytössä oleviin resursseihin ja työkaluihin.