

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta kirjallista asiantuntijalausunto
väitöskirjatutkija Bradley Reynolds, Helsingin yliopisto

Asia: VNS 3/2024 vp Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko

Apulaisprofessori Euroopan unionin instituutissa Veronica Anghel on todennut, että 'ei ole olemassa sodan jälkeistä pitkän aikavälin visiota siitä, miten transatlanttiset kumppanit haluavat toimia Venäjän kanssa'.ⁱ Yhtenä pitkän aikavälin poliittisena tavoitteena pidetään pelotteen ja Yhdysvaltojen strategisen aseman päivittämistä.ⁱⁱ Nato-jäsenyys ei kuitenkaan ratkaise sitä rinnakkaista pitkän aikavälin haastetta, joka liittyy sellaisten Naton ulkopuolisten yhteiskuntien suvereniteetin tukemiseen. Ukraina on tästä hyvä esimerkki.

Useiden asiantuntijoiden huolen on, että Ukrainan sodan päättyminen ei välttämättä johda vakauteen. Suurempi ongelma on Venäjä. Yhdysvaltojen Helsinki-komissio julkaisi vuonna 2024 raportin, jossa se totesi, että 'meidän on oltava valmiita kilpailemaan Venäjästä pitkällä aikavälillä', ja että 'olisi viisasta välttää vuoden 1991 kaltaista voitonriemua toisella kertaa'.ⁱⁱⁱ Fredrik Löjdquist Tukholman Itä-Euroopan tutkimuskeskuksesta esitti heinäkuussa 2024 samankaltaisen väitteen, jonka mukaan Pohjois-Amerikan ja Euroopan on muotoiltava ja otettava käyttöön pitkän aikavälin Venäjä-politiikka.^{iv}

Valtioneuvoston vuoden 2024 ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa todetaan, että 'Suomen intressissä on osallistua rakentavasti keskusteluun Euroopan turvallisuusjärjestyksen tulevaisuudesta'.^v Jotta Suomi voisi saavuttaa tämän tavoitteen, on kahden asian tapahduttava. Ensinnäkin Suomen on lisättävä Nato-, EU- ja Etyj-politiikkojen koordinoitua. Toiseksi Suomessa tulisi käydä keskustelua ja sanallistaa uusi Venäjä-politiikka.

Moni-institutionaalinen lähestymistapa

Naton uskottava pelote on perusteena Etyjin, EU:n ja Euroopan neuvoston pehmeille turvallisuusvaihtoehdoille. Kuten eräs Yhdysvaltojen korkea-arvoinen sotilasviranomais on tuntenut, talouspakotteet, sotilasstrategia ja diplomatia toimivat parhaiten yhdessä. Ne tukevat toisiaan.^{vi} Naton, EU:n ja Etyjin on täydennettävä toisiaan ja meidän on ymmärrettävä kunkin tarkoitus, toimivuus ja maantieteellinen ulottuvuus.

Valtioneuvoston selonteossa todetaan myös, että 'Natolla ja EU:lla on toisiaan täydentävät ja vahvistavat roolit Euroopan turvallisuuden tukemisessa'.^{vii} Selonteossa annetaan myös arvoa Etyjin roolille Suomen ulkopoliitikassa. Epäselväksi kuitenkin jää, miten Etyj liittyy Suomen Nato- ja EU-politiikkaan (ihmisoikeustukeen liittyviä yhteyksiä lukuun ottamatta).

Euroopan turvallisuudesta 1990-luvulla käytyjen keskustelujen keskeinen opetus oli, että kunkin toimielimen arvon maksimoimiseksi tarvitaan useaan toimielimen lähestymistapaa. Nyt kun Suomi on Naton, EU:n ja Etyjin jäsen, Suomen ulkopoliittikaan tarvitaan syvempää ymmärrystä kunkin instituution tuottamista lisäarvosta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kun useat instituutiot työskentelevät samoilla alueilla ja samojen asioiden parissa, on tärkeää ymmärtää millä instituutiolla on parhaiten osaamista mistäkin asiasta ja miksi.

Manfred Wörner, Naton pääsihteeri vuosina 1988–1994, oli yksi Naton ja Etyjin yhteistyön suurimmista puolestapuhujista.^{viii} Yhdysvaltojen keskustiedustelupalvelu piti 1990-luvulla Etyjiä varteenotettavampana vaihtoehtona vakauden lisäämiseksi Etelä-Kaukasiassa ja Keski-Aasiassa verrattuna Natoon, joka asetti itselleen poliittiset rajat aluetta kohtaan.^{ix}

Yhdysvaltain apulaisulkoministeri Strobe Talbott esitti vuonna 1994, että Yhdysvaltojen olisi panostettava Etyj-politiikkaansa laajentaakseen institutionaalista ””kontekstia”, jossa Naton laajentuminen voisi tapahtua’, ja helpottaakseen laajentumista Natoon kuulumattomille jäsenille.^x Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että Euraasian valtioille tarjotaan Etyjin kautta enemmän toimivaltaa niiden turvallisuuden vahvistamiseksi, kun Nato-jäsenyys ei ole vaihtoehto. Tavoitteena on myös estää ’harmaiden vyöhykkeiden’ syntyminen uudelleen Venäjän vieressä sijaitseville alueille.^{xi}

Keskustelu uudesta Venäjä-politiikasta

Matti Pesu ja Tuomas Iso-Markku arvioivat vuonna 2022, että Suomen Venäjä-politiikka on ’syvässä muutoksessa’.^{xii} Pesu jatkoi, että Suomen Nato-politiikkaa ei ole vielä testattu. Toiset suomalaiset asiantuntijat ovat sanoneet, että pelote on ottanut Suomen aiemman Venäjä-politiikan paikan, vaikkakin vain ’paikanvaraajana’, kun uusi politiikkaa on muotoiltu.

Vaikka Nato-jäsenyydestä alkoi uusi aikakausi Suomen ulkopoliitikassa, mahdollisuudet keskustella avoimesti Suomen Venäjä-politiikasta ovat edelleen rajallisia. Korostamalla vanhoja suuntauksia, presidentti Stubbi muistutti, ’että ulkopoliitiikan linja on Suomelle olemassaolon kysymys’.^{xiii}

Suomi on nyt etulinja valtio, joka elää syvän turvattomuuden aikaa, jollaista ei ole koettu viimeiseen 70 vuoteen. Selonteossa sanotaan ’Suomeen kohdistuva hybridivaikuttaminen erityisesti Venäjän toimesta on kasvanut merkittävästi....On todennäköistä, ettei uhka lähiaikoina pienene, vaan Suomeen kohdistuvan hybridivaikuttamisen intensiteetti ja keinovalikoima vaihtelevat’.^{xiv}

Sen tunnustaminen, että Nato on pikemminkin väline kuin ratkaisu Suomen ikuiseen turvallisuusongelmaan eli siihen, että Suomi sijaitsee Venäjän vieressä, hyödyttäisi poliittista keskustelua tulevaisuudessa. Lyhyesti sanottuna meidän on edelleen valmistauduttava uusiin epävarmuustekijöihin.

Suomen Etyj-puheenjohtajuus vuonna 2025 on merkittävä testi Suomen uudelle Nato-politiikalle.^{xv} Se on nimittäin koetinkivi ulkoministeriön omaksumalle näkemykselle, jonka mukaan Suomen Nato-jäsenyydessä on enemmän jatkuvuutta kuin muutosta. Suomen ehdottamat Etyjin painopisteet vuodelle 2025 ovat arvokas avaus siihen, miten voidaan rakentaa uutta Venäjä-politiikkaa, joka pelotelle pidemmälle.^{xvi} Suomen Etyj-, Nato- ja EU-politiikan tulisi toimia harmaiden alueiden rajoittamiseksi ja sääntöihin perustuvan kansainvälisen järjestyksen ylläpitämiseksi Keski-Asiassa ja Etelä-Kaukasiassa.

Etyjin vuoden 2025 puheenjohtajana, Naton uutena jäsenenä ja Etyjin pitkäaikaisena puolestapuhujana Suomella on hyvät mahdollisuudet jatkaa koalition rakentamista sellaisten osallistujavaltioiden kesken, jotka näkevät yhteistyön arvon kasvavasta kansainvälisestä vastakkainasettelusta huolimatta. Tämä tarkoittaa sääntöihin perustuvan järjestelmän ja Helsingin periaatteiden arvon vahvistamista kaikille valtioille, ei vain liberaalidemokratioille.

Etelä-Kaukasian ja Keski-Aasian valtiot ovat tärkeitä ääniä tässä suhteessa. Selonteossa todetaan, että ’erityisesti Keski-Aasian maiden kasvavaan kiinnostukseen lisätä Etyj-yhteistyötä tulee vastata’.^{xvii} Vesidiplomatia, rajankäynti ja kyber ovat kaikki aloja, joilla nämä maat ovat osoittaneet kiinnostusta Etyjin toimintaan.

Näitä tavoitteita voidaan vahvistaa myös EU:n ja Naton rinnakkaisilla välineillä, mutta on ymmärrettävä, mitä vaikutuksia kunkin toimielimen sitoutumisella on näille alueille. Tällä hetkellä Etyjillä on eniten liikkumavaraa yhteistyön rakentamisessa ilman geopoliittisen vastakkainasettelun sävyjä Etelä-Kaukasuksella ja Keski-Aasiassa.

Johtopäätökset

Suomi on osoittautunut menestyksekkääksi ajaessaan poliittisia etujaan Natossa uutena jäsenenä (esim. liittolaiset keskittyvät arktiseen alueeseen ja Suomen paikka Brunssumin tai JFC Norfolkin esikunnassa). Näiden tavoitteiden soveltamisala on kuitenkin ollut rajallinen. Jos Suomen ulkopoliittikan laajempuna tavoitteena on ylläpitää sääntöihin perustuvaa eurooppalaista turvallisuusjärjestystä, edellyttää se suurempaa poliittista johdonmukaisuutta Euroopan turvallisuutta käsittelevien eri instituutioiden välillä.

Tällä hetkellä asiantuntijatasolla on vaikea keskustella johdonmukaisesti EU:n, Naton ja Etyjin politiikasta. Suotavaa olisi, että hallinnollisella ja poliittisella tasolla politiikka ja strategia ovat johdonmukaisempia. Uskon, että tämä on edellytys sille, että Suomi voi kiteyttää saavutettavissa olevat tavoitteet ja osallistua tehokkaasti keskusteluun Euroopan turvallisuusarkkitehtuurista.

Tarvitaan turvallisuusajattelun renessanssia, jossa sovelletaan tehokkaasti sekä pehmeitä että kovia turvallisuusvaihtoehtoja yhdessä. Venäjän sääntöihin perustuvalla järjestyksellä asettamiin haasteisiin vastaaminen edellyttää useiden välineiden käyttöä useille alueille. Vaikka olisi edelleen keskityttävä siihen lisääntyneeseen uhkaan, jonka Venäjä nyt aiheuttaa Suomelle Itämeren alueella, tarvitaan myös laajempaa ajattelua. Kuten ulkoministeri Valtonen kehittänyt, 'meidän on yhdessä valmistauduttava' ja 'kaksinkertaistettava ponnistuksemme paremman tulevaisuuden luomiseksi'.^{xviii}

Suomen Etyj-puheenjohtajuussihteeristö vuodelle 2025 on luonut tältä osin merkittävän perustan työskentelylle. Etyjin entinen vanhempi neuvonantaja Walter Kemp totesi, että 'ei ole tarvetta valita Naton ja Etyjin välillä. Niillä on eri roolit ja eri jäsenvaltiot. Jos riittävän moni maa on edelleen sitä mieltä, että yleiseurooppalainen foorumi, jossa voidaan tavata, myös Venäjän kanssa, on hyödyllinen, Etyj säilyttää arvonsa'.^{xix} Venäjän sitouttaminen on lopulta tarpeen. On tärkeää vahvistaa Etyjin kaltaisia foorumeita, jotta voidaan tehdä yhteistyötä Venäjän kanssa mutta myös siitä huolimatta. Nämä instituutiot ovat ratkaisevan tärkeitä Venäjän hyökkäyssota päättyttyä monissa kysymyksissä, jotka ulottuvat asevalvontaneuvotteluista Euraasian rajojen määrittelyyn.

Venäjä säilyy aina muodossa tai toisessa. Vladimir Kara-Murza esitti hiljattain *Washington Post* -lehdessä kehotuksen, jonka mukaan 'kokonainen, vapaa ja rauhassa elävä Eurooppa on mahdollinen vain, jos sen osana on rauhanomainen ja demokraattinen Venäjä, ja tätä etenemissuunnitelmaa on alettava valmistella jo tänään'.^{xx} Selän kääntäminen tälle monitahoiselle haasteelle ei ole Suomen etu.

Politiikan uudistaminen kestää vuosia, kuten Suomen kylmän sodan jälkeisen ulkopoliittikan jälleenrakentaminen on osoittanut. Tämän tunnustaminen ja uuden yhteisymmärryksen aikaansaaminen on kuitenkin elintärkeää. Haasteen tunnistaminen on ensimmäinen askel uuden, yhtenäisen strategian laatimisessa sääntöihin perustuvan järjestyksen sekä vakaan ja turvallisen Euroopan ylläpitämiseksi.

-
- ⁱ Veronica Anghel (2024): "How Wars Don't End: A Response to Gerard Toal's Analysis of Ceasefire Negotiations in Ukraine." *Environment and Planning C: Politics and Space*.
- ⁱⁱ Jyri Lavikainen, "China as the Second Nuclear Peer of the United States: Implications for Deterrence in Europe, Finnish Institute of International Affairs Briefing Paper No. 383, 2 August 2024. https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2024/02/bp383_china-as-the-second-nuclear-peer-of-the-united-states.pdf
- ⁱⁱⁱ U.S. Helsinki Commission (2024): "Contesting Russia: Preparing for the Long-Term Russian Threat," 3, 5. <https://media.licdn.com/dms/document/media/D4E1FAQGgvEUJrKjyIQ/feedshare-document-pdf-analyzed/0/1727719377820?e=1729123200&v=beta&t=QxinGWopuBr2O05hzxfSsS2AuVEluwLamxzerBvVz7I>.
- ^{iv} Fredrik Löjdquist, "The Need for Taking the Strategic Initiative Towards Russia – An Outline for a Policy to Contain, Constraint, and Counter Russian Antagonistic Behaviour," *Stockholm Centre for Eastern European Studies, SCEEUS Report no 11*, 3 July 2024.
- ^v VNS 3/2024 vp Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, 51.
- ^{vi} Gideon Rachman, "Diplomacy Should Not be a Dirty Word in the Ukraine War," *Financial Times*, 17 October 2022. <https://www.ft.com/content/6e0a904a-b6e1-482f-9e3f-437531396ebc>.
- ^{vii} VNS 3/2024 vp Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, 8.
- ^{viii} John Borawski (1994): "Forging the NATO-CSCE Partnership," *Helsinki Monitor* 5(2): 39.
- ^{ix} Central Intelligence Agency Geographical Perspectives Division, *The Challenge of Ethnic Conflict to National and International Order in the 1990s: Geographic Perspectives: A Conference Report [30 Sep-1 Oct 1993]*, Doc no. C00123268, (Washington, D.C.: Library of Congress, 1995), 182-183, Clinton Presidential Library.
- ^x Strobe Talbott, "Memorandum to the Secretary, Dealing with Russia," US State Department, 11.12.1994, Doc no. C06835880. Freedom of Information Act Reading Room.
- ^{xi} Löjdquist, "The Need for Taking the Strategic Initiative Towards Russia."
- ^{xii} Matti Pesu and Tuomas Iso Markku (2022): "Finland as a NATO Ally: First Insights into Finnish Alliance Policy," *Finnish Institute of International Affairs*, Foreign Policy Paper 9, 48.
- ^{xiii} Maria Stenroos, 'Analyysi: Stubbin ulkopoliittikan johtaminen törmäsi realismiin', *Yle*, 4.10.2024. <https://yle.fi/a/74-20116043>.
- ^{xiv} VNS 3/2024 vp Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, 6.
- ^{xv} Bradley Reynolds ja Juho Korhonen, 'Nato-Suomen ei pidä unohtaa Etyjiä', *Helsingin Sanomat*, 25.5.2024. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000010448607.html>.
- ^{xvi} Valtonen, "Speech Outlining 2025 Chairpersonship Priorities," OSCE, 19 September 2024. <https://www.osce.org/permanent-council/576519>.
- ^{xvii} VNS 3/2024 vp Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, 52.
- ^{xviii} Valtonen, "Speech Outlining 2025 Chairpersonship Priorities."
- ^{xix} Walter Kemp (2024): "Crisis and Opportunity for the OSCE," *Security and Human Rights Monitor*, 4.
- ^{xx} Vladimir Kara-Murza, "Press Freedom: A Conversation with Vladimir Kara-Murza," *The Washington Post*, 14 August 2024. <https://www.washingtonpost.com/washington-post-live/2024/08/14/transcript-press-freedom-conversation-with-vladimir-kara-murza/>.