

Juha Jokela
Ohjelmajohtaja
Ulkopoliittinen instituutti

Ulkoasianvaliokunta
Eduskunta

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

Kiitän valiokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toimittaa lausunto valtioneuvoston Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevasta selonteosta (3/2024). Lausunnossani tarkastelen selontekoa Ulkopoliittisen instituutin Euroopan unioni ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelman panopisteiden valossa ensin yleisesti ja tämän jälkeen seikkaperäisemmin koskien selonteon Euroopan unionia (EU) käsitteleviä osia.

Yleistä selonteosta

Käsittelyssä olevan selonteko linjaa Suomen uuden ajan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Selonteon mukaan tämän taustalla vaikuttaa perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti muuttunut ulkoinen toimintaympäristö. Muutosta on käsitelty laaja-alaisesti myös valtioneuvoston ajankohtaiselonteossa 1/2022 ja Nato-jäsenyysprosessin aikana. Eurooppaa ja Suomen lähialuetta koskevan muutoksen keskiössä on Venäjän vuonna 2022 käynnistämä täysimittainen hyökkäyssota Ukrainaan laaja-alaisine turvallisuuspoliittisine vaikutuksineen. Muuttuneen toimintaympäristön takia Suomi ja Ruotsi ovat liittyneet Pohjois-Atlantin puolustusliitto Natoon. Jäsenyydellä ja tiivistyvällä yhteistyöllä Pohjoismaiden, Yhdysvaltojen ja eurooppalaisten liittolaisten kanssa Suomi pyrkii vahvistamaan Itämeren ja Arktisen alueen ja siten koko Pohjois-Euroopan vakautta ja turvallisuutta pienentämällä sotilaallisen voimankäytön riskiä Suomen lähialueilla.¹

¹ Tarkastelua Naton roolin kehityksestä Pohjois-Euroopassa ks. Linnanmäki et. al. (2024): NATO's new northern direction: The evolving role of the alliance in Europe's north, FIIA. Ladattavissa: <https://www.fii.fi/julkaisu/natos-new-northern-direction>.
Osoite Arkadiankatu 23 B, PL 425, 00101 Helsinki Puh. + 358 9 432 7700 Faksi + 358 9 432 7799 Sähköposti etunimi.sukunimi@fii.fi www.fii.fi

Turvallisuusympäristön muutosten valossa Suomen ankkuroituminen entistä vahvemmin euroatlanttiseen turvallisuus- ja puolustusyhteisöön on ymmärrettävästi selonteon keskiössä. Selonteossa todetaan, että Nato-jäsenyys merkitsee Suomelle uutta aikakautta: Suomi arvioi turvallisuuttaan Naton yhteisen puolustuksen näkökulmasta, kantaa vastuuta koko liittokunnan turvallisuudesta ja toimii sen yhteisten arvojen puolesta.

Tämän sinänsä perustellun näkemyksen rinnalla tarve uuden ajan ulko- ja turvallisuuspolitiikalle on nähdäkseni ilmeinen myös käynnissä olevan maailmanpolitiikan murroksen takia.

Selonteko tunnistaa selkeästi maailmanpolitiikan ja sen valtasuhteiden murroksen. Globaali ja alueellinen strateginen (suurvalta)kilpailu ja vastakkainasettelu vaikuttavat negatiivisesti Suomen asemaan, turvallisuuteen ja hyvinvointiin. Monenkeskinen yhteistyö on heikentynyt ja kansainvälistä sääntöpohjaista järjestystä haastetaan eri politiikkasektoreilla.² Tämä heijastuu negatiivisesti maailmantalouteen, kansainvälisen yhteistyön tehokkuuteen ja mahdollisuuksiin vastata yhdessä esimerkiksi ilmastonmuutokseen, luonnon tuhoutumiseen ja köyhyyteen liittyviin ongelmiin. Käynnissä oleva kehitys lisää poliittista ja turvallisuuspoliittista epävakautta paikallisesti, alueellisesti ja globaalisti. Lisäksi kiristyneen strategisen (suurvalta)kilpailun oloissa paikallisten ja alueellisten konfliktien potentiaali eskaloitua merkittäviksi kansainvälisen turvallisuuden kysymyksiksi on kasvanut.

Selonteon mukaan Suomi jatkaa johdonmukaista ja pitkäjänteistä toimintaansa ulko- ja turvallisuuspoliittisten prioriteettiensa toimeenpanemiseksi. Tämän todetaan edellyttävän luovimista nopeasti muuttuvassa ja vaikeasti ennakoitavassa globaalissa toimintaympäristössä ja määrätietoista reagointia muutoksiin. Luovimisen ja reagoinnin tarve nousee selkeästi esille selonteon arvioissa koskien muun muassa suurvaltasuhteita, alueiden kehitystä, taloudellisia ulkosuhteita ja monenkeskistä yhteistyötä. Esimerkiksi Suomen suhteita Kiinaan määrittää kansallisten intressien ja yhteisten globaalien haasteiden ratkaisemisen lisäksi riippuvuuksien hallinta ja Suomen jäsenyydet EU:ssa ja Natossa. Virallisen YK-järjestelmän ohella Suomi seuraa epävirallisten yhteenliittymien (BRICS, G7 ja G20) toimintaa ja pyrkii vaikuttamaan G7- ja G20-ryhmiin EU-jäsenyyden kautta.

Luovimis- ja reagointitarpeen korostamisen rinnalla jäin kaipaamaan selkeitä arvioita siitä, missä määrin murrokseen vastaaminen mahdollisesti edellyttää suunnanmuutosta (tai valmiutta siihen) Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Lisäksi Suomen asennoituminen globaalin toimintaympäristön

² Ks. Jokela et. al. (2023): Multilateral cooperation in an era of strategic competition: Options for influence for Finland and the European Union, VNK. Ladattavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164671>.

muutokseen olisi perusteltua kytkeä suuremmin myös Suomen tiiviimpään ankkuroitumiseen euroatlanttiseen turvallisuusyhteisöön ja siten Suomen uuden ajan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.

Euroopan unioni turvallisuusyhteisönä ja ulkopoliittisena vaikutuskanavana

Selonteon mukaan Euroopan unioni on Suomen tärkein poliittinen ja taloudellinen viitekehys ja arvoyhteisö. EU:ta lähestytään edelleen myös Suomelle keskeisenä turvallisuusyhteisönä. Sen merkitystä korostetaan erityisesti laajan turvallisuuden tuottajana. Lisäksi unionin todetaan olevan Suomelle keskeisin ulkopoliittinen vaikutuskanava.

Varautuminen ja kriisinkestävyys

Venäjän hyökkäyssotaan liittyvät uhkat ja riskit, Ukrainan tukeminen ja kiristynyt strateginen kilpailu ovat nostaneet EU:n varautumiseen ja kriisinkestävyyteen liittyvää tavoitetasoa merkittävästi. Selonteon mukaan Suomi tukee voimakkaasti EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja puolustusyhteistyön kehittämistä. Näiden tavoitteiden rinnalla korostetaan unionin kokonaisvaltaista varautumista mahdollisiin tuleviin kriiseihin ja hybridiuhkiin painottamalla muun muassa kokonaisturvallisuusajattelun ja huoltovarmuustoiminnan edistämistä koko unionin alueella.

Euroopan puolustusteollisen kapasiteetin kasvattaminen asettuu nähdäkseni selkeästi Suomen ajaman varautumisen ja kriisinkestävyyden ytimeen. Tällä on kriittinen merkitys sekä Ukrainan tukemisessa että Euroopan puolustuskyvyn ja siten turvallisuuden vahvistamisessa. Lisäksi unionilla nähdään olevan merkittävä rooli valmiuksien ja kyvykkyyksien luomisessa uusien uhkakuvien torjumisessa ja niihin vastaamisessa eri toimintakentillä kyberistä avaruuteen. Unionin puolustusyhteistyön mahdollisuuksia ja sen suhdetta Suomen puolustukseen myös Nato-jäsenyyden oloissa tarkasteltaneen seikkaperäisemmin työn alla olevassa valtioneuvoston puolustuspoliittisessa selonteossa.

Suomen tavoite kokonaisturvallisuuteen perustuvasta varautumisunionista, joka lisää unionin ja jäsenvaltioiden kriisinkestävyyttä, on niin ikään pontevasti esillä sekonteossa unionin kehittämistarpeiden osalta. Tämän tavoitteen edistämistä tukee se, että turvallisuus ja kriisinkestävyys ovat vahvasti esillä myös Euroopan unionin poliittisella agendalla (jäsenvaltioiden kesäkuussa 2024 hyväksymä unionin strateginen ohjelma 2024-29 ja uuden komission poliittiset prioriteetit). Yhdyn valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukana varautumisen ja kriisinkestävyyden näkökulmasta on edelleen perusteltua korostaa keskinäisen avunannon (SEU 42:7) konkretisointia ja yhteisvastuun (SEUT 222) toimeenpanon valmiuksia. Lisäksi Suomen aktiivinen rooli EU:n kehittämisessä turvallisuusyhteisönä antaa hyvät valmiudet toisiaan täydentävän ja vahvistavan EU-Nato-yhteistyön kehittämisessä.

Arvioni mukaan EU:n sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta säilyttää merkityksensä turvallisuuden tuottamisen välineenä, mutta siihen liittyvät kehitysnäkymät ja -tarpeet ovat selonteossa esillä varsin suppeasti sekä EU:n osalta että laajemmin. Afganistanista vetäytyminen, haastavimmiksi muuttuneet toimintaympäristöt esimerkiksi Afrikassa, uusien operaatioiden luonne ja lisääntynyt kiinnostus EU:n rauhanrahastoa kohtaan, viestivät muutospaineista kriisinhallinnassa ja EU:n harjoittamassa turvallisuuspoliittisessa yhteistyössä.³ Näihin muutospaineisiin ja kriisinhallinnan kehittämiseen kaivataan näkemyksiä ja linjauksia myös Suomelta lähivuosina.

European unioni Suomen ulkopoliitiikan keskeisimpänä vaikuttamiskanavana

Selonteon mukaan Suomen tavoitteena on globaalisti vahva ja toimintakykyinen EU. Maailmanpolitiikan murroksen takia EU merkitys Suomelle on entisestään kasvanut. Valtioneuvosto toteaa, että unionin toimintakykyä tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti ja kehittää johdonmukaisesti. Periaatteina kehittämistä ohjaa jäsenvaltioiden tasavertaisuus, toimielinten välinen tasapaino sekä yhteisömenetelmän keskeinen asema. Päätöksenteon ohella huomiota kiinnitetään unionin ulkoisen toiminnan yhteensovittamiseen ja instrumenttien strategiseen käyttöön (ns. kokonaisvaltainen tai integroitu lähestymistapa).

Kiinnittäisin huomiota siihen, että EU:n toiminta- ja päätöksentekokykyä koskevat linjaukset ovat hyvin yleisellä tasolla eikä selonteossa esitetä selkeästi konkreettisia keinoja päätöksenteon vahvistamiseksi. Viittauksen yhteisömenetelmän keskeiseen asemaan voi tosin lukea tavoitteena määränenemmistöpäätöksenteon lisäämiseksi EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, jossa on nykyisin pääsääntönä yksimielisyyteen nojaava hallitustenvälinen menetelmä. Unionin globaalin vaikutusvallan ohella tehokkaalla päätöksentekokyvyllä on suuri merkitys unionin turvallisuudelle (esimerkiksi EU:n pakotepoliittika vastauksena Venäjän hyökkäyssotaan ja Ukrainan tukemiseen liittyvät päätökset). Lisäksi päätöksentekokyvyn vahvistaminen on keskeinen asia toimintakykyisen varautumisunionin kehittämisessä.

Yhdyn arvioon, jonka mukaan unionin taloudellisen kilpailukyvyn vahvistaminen on keskeistä unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisen vaikutusvallan ja globaalin aseman säilyttämisen näkökulmasta. Suomen intressien valossa linjaukset, joissa korostetaan markkinaehtoisuutta, avointa taloutta ja vapaakauppaa

³ Mustasilta (2023): The EU's external conflict responses: Drivers and emerging trends in the era of strategic competition, FIIA. Ladattavissa: <https://www.fiia.fi/julkaisu/the-eus-external-conflict-responses-drivers-and-emerging-trends-in-the-era-of-strategic-competition-drivers-and-emerging-trends-in-the-era-of-strategic-competition>; Mustasilta (2024): Europe's development and peacebuilding cuts: Securing short-term interests, risking long-term security, FIIA. Ladattavissa: <https://www.fiia.fi/julkaisu/europes-development-and-peacebuilding-cuts-securing-short-term-interests-risking-long-term-security>.

sekä tehokasta ja reilua kilpailupolitiikkaa, ovat ymmärrettäviä ja perusteltuja. Tämän ohella selonteko huomioi EU:n kokonaisturvallisuuden edistämisen edellyttävän strategisten riippuvuuksien tunnistamista ja hallintaa esimerkiksi tuotanto- ja toimitusketjuja monipuolistamalla. Olemassa olevien ja uusien vapaakaupparatkaisujen käyttäminen riippuvuuksien hallintaan ja taloudellisen turvallisuuden edistämiseen on perusteltua. Selonteon toimintaympäristön kuvaus indikoi kuitenkin kehitystä, jonka puitteissa unionin strategisen kilpailukyvyyn ja taloudellisen turvallisuuden edistämisen mahdollisuudet esimerkiksi kaupan vapauttamisen tai kansainvälisen sääntelyn keinoin voivat osoittautua riittämättömäksi. Tämän takia myös Suomelta odotetaan linjauksia EU:n kilpailukyvyyn, taloudellisten ulkosuhteiden ja taloudellisen turvallisuuden kehittämiseksi tilanteessa, jossa kauppasodat laajenevat ja maailmantalouden sääntöpohjaisuus rapautuu.

EU:n kumppanuuksien suhteen tavoite unionista kiinnostavana ja rakentavana neuvottelu- ja yhteistyökumppanina on nähdäkseni perusteltu ja keskeinen. Strategisen kilpailun lisääntyminen on keskeisesti muuttanut globaalia ja alueellista toimintaympäristöä ja vaikuttanut EU:n vetovoimaan. Unionin toimet taloudellisten kumppanuuksien vahvistamisessa (muun muassa Global Gateway) avaavat tähän mahdollisuuksia. Toisaalta EU:n vahvuuksia arvioitaessa nousee selkeästi esiin kumppanuuksien laadulliset tekijät, joiden puitteissa unionilla on usein kilpailuetua muihin toimijoihin verrattuna.⁴ Kumppanuuksia kehitettäessä on tarkoituksenmukaista kiinnittää edelleen huomiota unionin ulkosuhteiden ja turvallisuuden pitkän aikavälin tavoitteiden edistämiseen, vaikka paine kumppanuuksien kytkemiseen EU:n taloudellisiin sekä turvallisuus- ja geopoliittisiin (lyhyen aikavälin) intresseihin on kasvanut.⁵

Selonteon EU:n laajentumiseen liittyvissä linjauksissa korostetaan geopoliittista näkökulmaa, mutta painotetaan jäsenyyskriteereihin perustuvaa ja uskottavaa politiikkaa, jossa keskiössä on demokraattiset instituutiot ja oikeusvaltiouudistukset. Lähestymistapa on perusteltu, koska unionin merkittävä laajentuminen on muutosprosessi, joka koskettaa hakijamaiden lisäksi koko unionia.⁶ Tämän takia Suomen tavoitetta, jossa pyritään sekä ulkoisesti että sisäisesti vahvempaan laajentuneeseen unioniin, selkeyttäisi linjaukset koskien EU:n uudistamistarpeita. Selonteossa olisi

⁴ Ks. Karjalainen (2022): The EU's Global Gateway: Building connectivity as a policy, FIIA. Ladattavissa: <https://www.fiia.fi/julkaisu/the-eus-global-gateway>.

⁵ Esim. Mustasilta (2024): Europe's development and peacebuilding cuts: Securing short-term interests, risking long-term security, FIIA. Ladattavissa: <https://www.fiia.fi/julkaisu/europes-development-and-peacebuilding-cuts-securing-short-term-interests-risking-long-term-security>.

⁶ Karjalainen (2023): EU enlargement in wartime Europe: Three dimensions and scenarios, FIIA. Ladattavissa: <https://www.fiia.fi/julkaisu/eu-enlargement-in-wartime-europe>; Müller (2023): EU reform is back on the agenda: The many drivers of the new debate on treaty change, FIIA. Ladattavissa: <https://www.fiia.fi/julkaisu/eu-reform-is-back-on-the-agenda>.

Osoite Arkadiankatu 23 B, PL 425, 00101 Helsinki Puh. + 358 9 432 7700 Faksi + 358 9 432 7799 Sähköposti etunimi.sukunimi@fiia.fi www.fiia.fi

perusteltua käsitellä myös laajentumiseen liittyviä turvallisuuspoliittisia haasteita ja näihin vastaamista EU:n puitteissa (ja laajemmin).