Teija Tiilikainen

Ulkopoliittinen instituutti

Lausunto eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle 28.9.2016

Käsiteltävä asia: valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko sekä sisäisen turvallisuuden selonteko

Tarkennus: Kolme tärkeintä haastetta ja mahdollisuutta liittyen Suomen ulkopolitiikkaan ja ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen; näkemykset Venäjästä, Ukrainasta, Turkista ja EU:n tulevaisuudesta

1. Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön yleiskuvaus

Suomen kansainvälinen toimintaympäristö elää monenlaisten muutosten alaisuudessa. Toimintaympäristö heijastelee yhtäältä globaalitason muutostrendejä, joihin lukeutuvat koveneva kilpailu maapallon strategisista resursseista yhtäältä ja toisaalta läntisiin arvoihin ja läntiseen poliittiseen ja markkinatalousjärjestelmään nojaavat sääntöjen ja instituutioiden heikkeneminen. Keskeisten valtiotoimijoiden väliset arvoristiriidat ja konfrontaatio sekä globaalin valtajärjestelmän murros tarjoaa lisääntyvässä määrin toimintatilaa myös järjestelmää haastaville toimijoille kuten kansainväliset terroristijärjestöt, joille väkivallankäyttö on keskeisessä roolissa tavoitteiden saavuttamisessa.

Valtiokeskeinen valtajärjestelmä, joka muodostaa kansainvälisen politiikan keskeisen vaikkakaan ei enää ainoan, tukirangan hakee toistaiseksi pysyvämpää muotoaan. Yhdysvaltojen johtoasemaan nojaava liberaali maailmanjärjestys on heikentynyt, mutta uusi moninapaisuutta tavoitteleva järjestys ei ole vielä täysin toteutunut. Kiinan ja Venäjän poliittis-sotilaallisen kehityksen myötä se on kuitenkin viime vuosina tullut aiempaa lähemmäksi. Kummankin maan politiikka läntisten kansainvälisten instituutioiden horjuttamiseksi on esimerkki tästä kehityksestä. Samalla kuitenkin valtioiden väliset keskinäisriippuvuudet – samoin kuin niiden riippuvuudet globaaliagendan ilmentämistä yhteisistä reunaehdoista – suhteellistaa valtiopohjaisen valtajärjestelmän merkitystä.

Euroopan sisäiset poliittiset kehityskulut heijastelevat monin tavoin globaalia murrosta. Kiristyvässä kansainvälisessä asetelmassa Euroopan unionin poliittinen järjestys ja sen pehmeään valtaan nojaava kansainvälispoliittinen toimijuus osoittavat heikkoutensa. Unionin kyky vastata sen naapurustossa vahvistuneeseen geopoliittiseen toimintatapaan on huono. Omien sisäisten jakolinjojensa ja epätäydellisen demokraattisen järjestelmänsä vuoksi unioni on lisäksi altis ulkoa tuleville heikentämisyrityksille, joita vastaan se ei kykene suojautumaan. Pakolaiskriisi koettelee entisestään unionin haavoittuvaa toimintakykyä ja sen vaikutuksia unionin tulevaisuuteen on vaikea ennakoida.

Suomen turvallisuus ja hyvinvointi on suoraan riippuvainen sen kansainvälisen **toimintaympäristön kehityksestä sekä sen omista mahdollisuuksista ohjailla tätä kehitystä.**

2. Suomen kolme keskeistä haastetta

Suomen ulkopolitiikkaan ja ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvät kolme keskeistä haastetta ovat ensinnäkin **yhteisiin normeihin ja instituutioihin nojaavan sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestyksen asteittainen heikentyminen** ja rapautuminen eri politiikka-alueilla. Tämä kehitys, josta jo nyt on merkkejä näkyvissä esimerkiksi kansainvälisessä aserajoitusregiimissä yhtä hyvin kuin kansainvälistä taloutta ja kauppaa säätelevien yhteisten instituutioiden ja neuvottelumekanismien alueella, ruokkii yleistä epävarmuutta ja epäluottamusta globaalipolitiikassa ja johtaa helposti *spill over* reaktioihin muillakin politiikka-alueilla. Tällainen ilmapiiri kannustaa valtiokeskeisen maailmanjärjestyksen elementtien ja sotilaallisen voimapolitiikan korostumiseen. Suomen kaltaisen pienen maan rooli globaalihallinnan ohjailussa ja vaikuttamisessa koituu alati hankalammaksi ja sen osana on lähinnä sopeutua muuttuviin tilanteisiin ja hallita omalta osaltaan muutosten tuottamia uhkia ja epävarmuutta.

Toisena haasteena on **Suomen välittömien kansainvälisten viiteryhmien kuten EU:n tai laajemmin läntisen arvoyhteisön roolin ja vaikutusvallan vähentyminen** globaalitasolla. Yhdysvaltojen rooli tulee haastetuksi tilanteessa, jossa se joutuu samanaikaisesti turvaamaan omia intressejään erilaisilla globaalipolitiikan näyttämöillä. Monenvälisen yhteistyön vaikeudet ja Yhdysvaltojen heikentyneet mahdollisuudet panostaa transatlanttiseen suhteeseen heijastuvat EU:n toimintaedellytyksiin. Voimapolitiikan ja valtiokeskeisen maailmanjärjestyksen korostuminen osoittavat EU:n haavoittuvuudet kansainvälisenä toimijana ja ruokkivat omalta osaltaan sen sisäistä epäyhtenäisyyttä ja luottamuspulaa. Suomen ulkopolitiikan ja turvallisuuden kannalta EU:n toimintakyky ja uskottavuus muodostavat ratkaisevan asian. Epätietoisuus EU:n tulevaisuudesta (esimerkiksi Brexitin seurauksiin liittyen) vaikeuttaa kansallista turvallisuuspoliittista suunnittelua ja varautumista.

Lyhyt katsaus EU:n tulevaisuutta määrittäviin tekijöihin:

EU:n tulevaisuutta luotsataan kahden keskeisen poliittisen voiman ristiaallokossa. Integraatiotutkimukseen nojatuen asetelmaa voi yleisellä tasolla luonnehtia massan ja eliitin väliseksi vastakkainasetteluksi. EU:n kahden tason vallankäyttöjärjestelmän (EU-taso ja jäsenvaltiot) vähittäinen rakentaminen on johtanut integraatiomyönteisen ja sen syventämistä kannattavan eliitin muodostumiseen EU:n instituutioiden puitteisiin ja jäsenvaltioiden poliittisten ja talouseliittien ympärille. Jatkuvan yhteistyön ja vuorovaikutuksen myötä eliittien ajattelu samankaltaistuu ja integraation hyödyt koetaan omakohtaisina ja ilmeisinä. Suhtautuminen EU:n vallan lisäämiseen näyttäytyy pragmaattisena ja vaikeutuvaa kansainvälistä toimintaympäristöä vasten myös perusteltuna ja järkevänä valintana. Euroeliittien joukossa vahvistuvan valtakeskuksen muodostavat unionin toimielimet, jotka jäsenvaltioiden johdon ohella omaavat suoran mahdollisuuden

vaikuttaa EU:n kehityksen osalta tehtäviin perusratkaisuihin kuten EMU:n syventämisaskeleet viime vuosilta tai unionin puolustusyhteistyön kehitys parhaillaan.

Tutkimuskirjallisuudessa on jo kauan viitattu syvenevään kuiluun EU-maiden kansalaisyhteiskuntien 'massan' ja euroeliitin välillä. Kansalaisyhteiskunnat ovat yhtäältä euroeliittejä kriittisempiä suhteessaan integraatioon ja kokevat itsensä osattomiksi siihen liittyvän vallankäytön suhteen. Jäsenvaltioiden väliset erot ovat kuitenkin kuilun syvyyden suhteen huomattavat ja alkuperäisiä EY-maita pidettiin pitkään integraation syvenemisen moottorina, sillä niiden oli integraation perustajajäseninä usein helpompi vakuuttaa myös kansalaisyhteiskuntansa sen oikeutuksesta ja syvenemistarpeista.

EU:n viime vuosina kohdanneiden suurien haasteidenkin jälkeen massan ja eliitin väliseen suhteeseen liittyvä perusasetelma on eräs unionin tulevaisuuteen vaikuttavia keskeisiä akseleita. EU:n toimielimissä sekä sen useiden jäsenvaltioiden johdoissa nähdään edelleen tarpeellisena kehittää unionia keskeisenä välineenä globaalipoliittisen toimintaympäristön tuottamiin haasteisiin. Integraation keskeisinä syventämiskohteina ovat tätä taustaa vasten viime vuosina olleet talous- ja rahaliitto EMU sekä unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ml. rajaturvallisuus ja sisäisen turvallisuuden kysymykset. EU:n kohtaamat takaiskut kuten Brexit tai yhteisen pakolaispolitiikan haparointi on pyritty kääntämään unionille opetukseksi lähinnä yhteisen politiikan puutteiden ja syventämistarpeiden tunnistamisen hengessä.

Eurooppalaisten kansalaisyhteiskuntien osalta tilanne on viime vuosina muuttunut integraatiolle aiempaa epäedullisemmaksi lähinnä siinä suhteessa, että useissa jäsenmaissa globalisaatio- ja maahanmuuttokriittiset poliittiset liikkeet ovat ottaneet kohteekseen myös EU:n, mikä rakentaa uudenlaisia vastakkainasetteluja nimenomaan integraatiopoliittisiin kysymyksiin liittyen. Muuttunut tilanne korostaa entisestään tarvetta purkaa auki massan ja eliitin vastakkainasetteluja EU-politiikassa luomalla kansalaisyhteiskunnalle uusia osallistumismuotoja ja vaikutuskeinoja EU:n päätöksentekoon.

Kolmannen suuren haasteen Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa muodostaa Venäjä; sen sisäinen poliittinen kehitys yhtä hyvin kuin politiikka Suomen lähialueilla. Ratkaisevia kysymyksiä Suomen osalta ovat tässä suhteessa Venäjän sisäisen valtajärjestelmän kehitys ja sen heijastuminen maan valtiolliseen yhtenäisyyteen, talouteen ja ulkopolitiikan välittömään tavoitteenasetteluun lähialueilla. Tarkemman vaikutusarvion osalta viittaan Ulkopoliittisen instituutin tutkijoiden (Katri Pynnöniemi, Toivo Martikainen ja Sinikukka Saari) elokuussa julkaisemaan Venäjän muuttuva rooli Suomen lähialueilla-raporttiin (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 34/2016).

3. Suomen kolme keskeistä mahdollisuutta

Vaikka Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö on monilla tavoin vaikeutunut, on siihen liittyen nähtävissä kuitenkin myös mahdollisuuksia, joiden onnistunut

hyödyntäminen palvelisi Suomen välittömiä intressejä. Venäjän ja lännen välien kiristyminen on korostanut Itämeren aluetta ja sen turvallisuuspoliittista merkitystä laajemmassa eurooppalaisessa kontekstissa. Kehityskulkuun liittyen voi nähdä myös mahdollisuuksia, mitkä vastakkainasettelun laantumisen myötä oletettavasti heijastuvat **Itämeren alueen vahvistuvana merkityksenä yhtä hyvin EU:n politiikassa kuin transatlanttisessa suhteessa**. EU:n politiikassa kehitys saattaisi tuottaa vahvemmat edellytykset yhteiselle Venäjä-politiikalle ja Venäjän ja unionin itäisen kumppanuuden maiden kasvavalle painoarvolle unionin agendalla ylipäätään. Tätä voi pitää myönteisenä ja Suomen tavoitteenasettelua vastaavana kehityksenä. Ukrainan kriisi voi toisaalta tarjota EU:lle kannustimen strategisempaan suunnitteluun sen ulkosuhteiden painopistealueita koskien.

Toinen vaikeutuvaan toimintaympäristöön liitettävä mahdollisuus on **ETYJ-järjestön roolin ja painoarvon kohentuminen eurooppalaisessa turvallisuuspolitiikassa.** Venäjän ja lännen välien kiristyminen on osoittanut ETYJin kaltaisen laaja-alaisen foorumin olemassaolon merkityksen erityisesti kriisiaikoina. Lännen aiempi välinpitämättömyys ETYJin olemassaoloa kohtaan on kriisin myötä muuttunut paremmaksi tietoisuudeksi sen poliittisesta potentiaalista. Osapuolten väliset näkemyserot järjestön painopisteistä ja toimintaedellytyksistä haittaavat järjestön kehittämistä lähivuosina. Yhteistyövaraisen turvallisuuden mekanismien merkitys on kuitenkin viimeistään kriisin myötä kasvaneen luottamuspulan johdosta käynyt ilmeiseksi.

Kolmas mahdollisuus liittyy pohjoismaisuuden paluuseen Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskiöön. Aiempi asetelma, jossa pohjoismainen turvallisuuspoliittinen yhteistyö hahmottui lähinnä vaihtoehtona EU:n tai Naton puitteissa tehtävälle yhteistyölle on vaikeutuvan toimintaympäristön myötä väistynyt ja pohjoismaista keskustelua turvallisuuden lujittamisesta ja yhteisistä pohjoismaisista turvallisuusintresseistä käydään aiempaa laajemmin niin poliittisen eliitin tasolla kuin mediassa ja kansalaisyhteiskunnassa. **Mahdollisuus pohjoismaisuuden renessanssiin on olemassa**.

4. Näkemykset Ukrainasta ja Turkista

- liitän oheen Ulkopoliittisen instituutin julkaisemat tutkimuspaperit Ukrainan poliittisesta tilanteesta (Arkady Moshes: The War and Reform in Ukraine: Can it cope with both? FIIA Briefing Paper 173/2015) sekä Turkin ja EU:n välisestä suhteesta (Toni Alaranta: The EU-Turkey Stalemate; detecting the root causes of the dysfunctional relationship; FIIA Briefing Paper 201/2016).