Antti Kaski, VTT, lähetystöneuvos,
suunnittelu- ja tutkimuspäällikkö
Ulkoasiainministeriö
8.3.2017

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

Aihe: Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2017

1. Johdanto

EU on tärkein foorumi, jolla Suomi edistää ulko- ja turvallisuuspolitiikkansa tavoitteita[1]. Suomi on osa EU:ta ja EU on osa Suomea, joten vaikuttamalla unioniin Suomi samalla kehittää itseään. VN:n *EU-vaikuttamisstrategia 2017* keskittyy nimensä mukaisesti vuonna 2017 edessä oleviin linjauksiin ja päätöksiin. Aiheet vastaavat hyvin komission ohjelmaa – painottaen taloutta muita aiheita enemmän. Monet teemoista ovat jatkuvia ja vuoden 2017 linjauksilla voi olla kauaskantoisia seurauksia. Vaikka strategia on suurelta osin lista yksittäisistä kannoista ja toimenpiteistä vuodelle 2017, nousee kokonaisuudesta Suomen päätavoitteeksi yhtenäinen, toimintakykyinen ja tuloksia tuottava EU. Integraation laaja syventäminen ei strategiassa nouse keskiöön, ennemminkin selkeämpi työnjako jäsenvaltioiden ja EU:n välillä.

Strategisuutta asiakirjassa edustaa aiheiden priorisointi: keskittyminen talouteen, muuttoliikkeeseen ja puolustusyhteistyöhön. Tämä valinta on perusteltua, koska ne ovat joko koko EU:lle ajankohtaisia (talous, muuttoliike) tai Suomen kannalta erityisen tärkeitä (puolustusyhteistyö). Kansainvälisessä toimintaympäristössä on meneillään merkittäviä muutoksia, jotka strategian seurannassa ja toteutuksessa on kuitenkin otettava huomioon. EU:n yhtenäisyyttä ja toimintakykyä koetellaan sekä unionin ulkoa että sisältä käsin. Poliittisen päätöksenteon tuloksellisuus on yhä vaikeampaa myös EU:ssa.

2. Suomi ja EU kansainvälisen toimintaympäristön muutoksessa

Kansainvälisen järjestelmän peruselementit ovat muutoksessa:

- Keskeinen kysymys on, kuka tuottaa 'globaaleja julkishyödykkeitä' kuten *kansainvälistä turvallisuutta* (ml. kansainvälisen oikeuden toimeenpano ja kauppareittien turva) ja *talouden järjestelmän* (ml. vapaakauppa). Yhdysvallat on ainoa valtio, jonka tuki on käytännössä välttämätön näiden tuottamiseen. Yhdysvaltain totutun kaltainen sitoutuminen on haastettu sekä maan sisältä käsin että ulkopuolelta uusien valtakeskittymien nousun myötä. Kykeneekö EU vahvistumaan, voidakseen yksin tai yhdessä Yhdysvaltain kanssa turvata nämä peruselementit?
- Globalisaation myötä *valta maailmassa hajaantuu*. USA:n valta vähenee suhteessa 'nouseviin valtoihin' (erityisesti Kiinaan). Ei-valtiollisten toimijoiden (ml. yksilöt) merkitys kasvaa entisestään. Kykenevätkö eurooppalaiset kilpailemaan tässä vallan uusjaossa?
- Edellisten taustalla on *suuria muutostrendejä* kuten teknologinen kehitys (erityisesti digitalisaatio), talouskasvun hidastuminen ja eriarvoistuminen, konfliktien luonteen muuttuminen, ilmasto- ja ympäristöhaasteet sekä demografinen kehitys. Energiatalouden ja energian geopolitiikan muutos vaikuttaa valtasuhteisiin ja aiheuttaa strategisia siirtymiä. Jääkö EU näiden trendien jalkoihin vai kykeneekö se valjastamaan esim. digi- ja bioteknologiaosaamisensa omaksi ja globaaliksi hyödyksi?

Kansainvälisen järjestelmän luonne on muutoksessa:

- *Voimapolitiikka* valtaa alaa yhdessä sopimiselta. Kiina, Venäjä ja muut voimapolitiikkaa projisoivat valtiot pyrkivät hallitsemaan omia etupiirejään. USA jatkaa merkittävimpänä globaalina valtana. EU pyrkii olemaan globaali toimija, mutta voimapolitiikka ei ole sen DNA:ssa. EU:n sisäinen valtakilpailu voi heikentää EU:ta.
- Globaalit nousevat vallat vahvistavat etupiirejään myös pyrkimällä haastamaan normatiivista valtaa – synnytetään arvojen kilpailua, vaihtoehtoisia totuuksia. Kilpailu näkyy informaatiovaikuttamisena, joka on osa *hybridivaikuttamista*. Avoimuus ja kansalaisten medialukutaito antavat EU:lle vastustuskykyä.
- Yhä enemmän on 'siedettävä' toisenlaisia valtioita ja valtioryhmittymiä. Multilateralismi säilyy, mutta yhteistyö keskittyy yhtäältä keskenään *kilpailevien valtapiirien* sisälle ja toisaalta niiden välille. Nämä suhteet voivat olla alisteisia tai osapuolia hyödyttäviä. Syntyy voittajia ja häviäjiä – sekä globaalisti että

[1] Suomen kansainvälinen asema, itsenäisyys, alueellinen koskemattomuus; turvallisuus, hyvinvointi ja yhteiskunnan toimivuus; kestävä talous ja kilpailukyky; kansainvälinen vakaus, rauha, demokratia, ihmisoikeudet, oikeusvaltioperiaate ja tasa-arvo.

EU:n sisällä.

- Samalla pitkän aikavälin muutostrendit jatkuvat: vähitellen valtaa siirtyy valtioilta pääomalle, verkostoihin, alustoihin, rikollisjärjestöille; laajat väestön siirtymät jatkuvat. Vastauksena valtiot pyrkivät kontrolloimaan yhteiskuntiaan tiukemmin. Onko EU ja sen jäsenvaltiot valmiita uudistamaan päätöksentekojärjestelmäänsä niin, että liberaali demokratia vastakin säilyy hallinnan periaatteena?
- Myös *kansainvälisten suhteiden toimintatavat* muuttuvat. Vähitellen, osin lähes huomaamatta, muuttuu se, miten ylipäätään kv. suhteita ja diplomatiaa hoidetaan. Tähän johtavat mm. konfliktien muutos (hybridi); teknologian muutos (eriarvoistuminen ja työn muutos ja mm. näistä johtuva yhteiskunnallinen kehitys myös liberaalis-demokraattisissa yhteiskunnissa); talouden vaikutus politiikkaan korostuu (ml. verkostotalous, alustatalous). Periaatteessa EU edustaisi juuri sellaista uuden sukupolven hallintamallia, joka vastaisi näihin monimutkaisiin ja toisistaan riippuvaisiin muutoksiin.

3. Varautuminen eri kehityskulkuihin

Kansainvälisen toimintaympäristön muutos on viemässä EU:ta suuntaan, johon se ei itse täysin kykene vaikuttamaan. Seuraavina vuosina globaali vastakkainasettelu lisääntyy ja alueet ja maat kääntyvät kohti nationalismia ja protektionismia. Tämä lisää turvallisuuspoliittisia jännitteitä ja haittaa kestävää taloudellista kasvua. Ei vaikuta todennäköiseltä, että tilanne EU:n itäisessä tai eteläisessä naapurustossa lähivuosina merkittävästi muuttuisi. Myös Kiinan politiikka jatkunee nykylinjalla. Yhdysvaltain uusi hallinto ei vielä ole vakiintunut. Lähi-idän kehitykseen liittyy merkittävää epävarmuutta ja riskejä. On odotettavissa, että köyhyys maailmassa vähenee. Merkittävää kansainvälistä energiakriisiä ei ole näkyvissä. Ilmastonmuutoksen torjuminen ja alueelliset ympäristöuhat ovat keskeisellä sijalla myös EU:n politiikassa.

Globalisaatio ja teknologinen kehitys etenevät ja muuttavat yhteiskuntia, esimerkiksi työn muutoksen myötä. Eriarvoistuminen ja polarisaatio lisääntyvät. Muutoksessa resurssit jakautuvat uudelleen – toiset voittavat, toiset suhteellisesti häviävät. Vaarana on, että ratkaisuja haetaan historiasta (esim. nationalismista) tai syyllistetään ulkopuolisia, kun oma ja oman yhteisön asema on murroksessa. EU:lle ja sen jäsenvaltioille liberaalis-demokraattisen poliittisen järjestelmän säilyminen on kohtalonkysymys. Digitalisaatio saattaa tarjota ratkaisuja, joilla demokratia kykenee uudistumaan ja vahvistamaan legitimiteettiään.

Menestyvän valtion tunnusmerkit muuttuvassa ympäristössä ovat:

- Resilienssi: kyky mukautua muuttuvaan ympäristöön; kyky ylläpitää toimintoja yllättävän iskun kohdatessa; päätöksentekokyky, jolla päästään nopeaan palautumiseen shokin jälkeen; kyky pitää kiinni arvoistaan ja kansainvälisestä yhteistyöstä paineenkin alla; pragmaattisuus.
- 'Investoinnit': yhteistyö ja verkostot ovat keskeisin voimavara, johon tulee investoida; tulee myös investoida tietoon ja infrastruktuuriin. Nämä koskevat niin taloudellista, ekologista, sosiaalista kuin kyber-ympäristöäkin. Tavoitteena on saada koko yhteiskunnan resurssit käyttöön.

4. Yhteenveto

Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia keskittyy vuonna 2017 edessä oleviin linjauksiin ja päätöksiin. Strategia vastaa aiheiltaan komission ohjelmaa – painottaen kuitenkin taloudellista kasvua ja vakautta sekä kestävää kehitystä muita aiheita enemmän. Tärkeää on muistaa myös strategian horisontaaliset teemat Iso-Britannian EU-ero, yhteisten arvojen noudattaminen ja sääntelyn parantaminen, joita strategiassa ei olla operationalisoitu.

Strategian toimeenpanon seurannassa ja toteutuksessa myös edellä mainittu toimintaympäristön muutos tulee huomioida. Globaali muutos saattaa EU:n uusien tosiasioiden eteen, joihin sen tulee reagoida. EU:n kehitys taas vaikuttaa siihen, mitä asioita Suomen pitää EU:ssa edistää ja millä tavoin. Muutostrendejä ja mahdollisia kehityskulkuja tulee ennakoida ja strategiaa päivittää kehityksen mukaisesti.