Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta 2.5.2018

Asia: O 20/2015 vp Tulevaisuusvaliokunnan selvityshankkeet 2015-2019

Teema: Pohjoismaisen yhteistyön historia, nykytila ja tulevaisuus

Kirjallinen lausunto

Tuomas Iso-Markku, tutkija, Ulkopoliittinen instituutti

Kiitän mahdollisuudesta tulla kuulluksi tulevaisuusvaliokunnan kokouksessa.

Tässä lausunnossa arvioidaan pohjoismaisen yhteistyön historiaa, nykytilaa ja tulevaisuutta keskittymällä Pohjoismaiden väliseen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen yhteistyöhön. Lausunnossa käydään lyhyesti läpi pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön taustaa, muotoja ja luonnetta sekä viimeaikaista kehitystä ja tulevaisuudennäkymiä. Lausunnossa painotetaan, että pohjoismainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö on vakiintunutta ja monipuolista, mutta samalla sitä leimaavat epämuodollisuus, hajanaisuus ja strategisen johtajuuden puute. Viime aikoina kaikkien Pohjoismaiden kiinnostus yhteistyötä kohtaan on lisääntynyt niiden turvallisuus- ja toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista johtuen. Pohjoismailla ei kuitenkaan ole yhtenevää näkemystä ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön suunnasta tai sen kautta saavutettavasta lisäarvosta. Pohjoismaiden erilaiset institutionaaliset ja turvallisuuspoliittiset perusratkaisut tulevat jatkossakin asettamaan yhteistyölle selkeät reunaehdot.

1. Pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön tausta

Pohjoismaisen yhteistyön institutionaaliset rakenteet luotiin kylmän sodan aikana. Pohjoismaisten parlamenttien yhteistyöelin, Pohjoismaiden neuvosto (PN), perustettiin vuonna 1952 ja hallitustenvälinen Pohjoismaiden ministerineuvosto (PMN) vuonna 1971. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka rajattiin kuitenkin alusta asti pohjoismaisten yhteistyörakenteiden ulkopuolelle kylmän sodan herkästä kansainvälispoliittisesta asetelmasta ja Pohjoismaiden toisistaan poikkeavista turvallisuuspoliittisista ratkaisuista johtuen. Pohjoismaiden ulkoministerit ja ulkoministeriöt pitivät kuitenkin tiiviisti yhteyttä toisiinsa. Lisäksi Pohjoismaiden välillä oli yhteistyötä esimerkiksi YK:n rauhanturvaoperaatioihin liittyen.

Kylmän sodan päätyttyä poistuivat myös sen pohjoismaiselle yhteistyölle asettamat poliittiset rajoitteet. Samalla pohjoismaisen yhteistyön merkitys kuitenkin väheni Pohjoismaiden sopeutuessa muuttuvaan toimintaympäristöönsä, jota määrittivät Euroopan integraation nopea eteneminen sekä erilaisten uusien yhteistyörakenteiden syntyminen Itämeren alueelle ja arktiselle alueelle (erityisesti Itämeren valtioiden neuvosto, Barentsin euroarktinen neuvosto ja Arktinen neuvosto). Pohjoismaat jatkoivat silti sekä institutionalisoitua yhteistyötään että epämuodollista ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötään. Yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi nousi yhteistyösuhteiden kehittäminen Baltian maihin: vuosittaiset pääministeri- ja ulkoministerikokoukset viiden Pohjoismaan ja kolmen Baltian maan kesken alkoivat vuonna 1993. Suomen ja Ruotsin lähdettyä mukaan Naton rauhankumppanuusohjelmaan luotiin lisäksi puitteet pohjoismaiselle puolustusmateriaaliyhteistyölle. Viimeistään Suomen ja Ruotsin liityttyä Euroopan unionin jäseniksi vuonna 1995 voidaan kuitenkin sanoa pohjoismaisen yhteistyön jääneen Euroopan kahden merkittävimmän monenvälisen instituution, EU:n ja Naton, varjoon.

Kasvavaa huomiota pohjoismainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö on saanut jälleen 2000-luvun lopulta lähtien. Sysäyksen tälle kehitykselle antoivat useat muutostekijät Pohjoismaiden kansainvälisessä toimintaympäristössä. Näitä olivat esimerkiksi Pohjoismaiden vahvasti tukemien monenvälisten instituutioiden (ennen muuta YK) heikkenevä asema, EU:ta koetellut talous- ja finanssikriisi seurausilmiöineen, Yhdysvaltain strategisen painopisteen ennakoitu siirtyminen Euroopasta Aasiaan, Venäjän pyrkimykset modernisoida aseistustaan, arktisen ja Itämeren alueen kasvanut strateginen merkitys sekä alueellisia yhteistyöjärjestelyjä kohtaan virinnyt kiinnostus niin EU:n kuin Natonkin sisällä. Yhdeksi yhteistyön veturiksi nousivat Pohjoismaiden puolustusvoimat, jotka alkoivat vuodesta 2007 alkaen kartoittaa kahden- ja monenvälisen puolustusyhteistyön mahdollisuuksia. Vuonna 2009 pohjoismaisen puolustusyhteistyön hallintarakenteeksi perustettiin *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFCO). Samana vuonna Pohjoismaiden ulkoministerit valtuuttivat Norjan entisen ulko- ja puolustusministerin, Thorvald Stoltenbergin, muotoilemaan ehdotuksia pohjoismaisen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen yhteistyön syventämiseksi. Stoltenbergin ajatusten innoittamana Pohjoismaat neuvottelivat vuonna 2011 pohjoismaisen solidaarisuusjulistuksen, joka jäi kuitenkin löyhäksi.

2. Pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön muodot ja luonne

Vaikka kylmän sodan päättyminen poisti pohjoismaiseen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen yhteistyöhön liittyneet poliittiset rajoitteet, sitä ei integroitu osaksi PN:n ja PMN:n muodostamaa institutionaalista viitekehystä. Siksi Pohjoismaiden välinen ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö on edelleen epämuodollista siitä huolimatta, että sillä on vakiintunut asema ja käytännöt. Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa yhteistyössä tärkeimpiä toimijoita ovat Pohjoismaiden ulkoministeriöt. Käytännössä yhteistyötä tapahtuu monella eri tasolla ja useissa eri muodoissa. Korkeimman tason muodostavat viiden Pohjoismaan ulkoministerit, jotka tapaavat toisiaan niin kutsutussa *Nordic Five* (N5) -formaatissa. Pohjoismaisia ulkoministerikokouksia järjestetään kahdesta kolmeen vuosittain. Vaikka ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö ei kuulu PMN-rakenteeseen, yhteistyön koordinaatiovastuu on PMN:n vuosittain vaihtuvalla puheenjohtajamaalla.

Pohjoismaisten ulkoministerikokousten valmisteluissa ovat tiiviisti mukana ulkoministeriöiden poliittisten osastojen päälliköt, joilla on lisäksi omia erillisiä kokouksiaan. Lisäksi N5-formaatissa tapaavat säännöllisesti myös muun muassa pohjoismaiset valtiosihteerit ja monien ulkoministeriöiden osastojen päälliköt. Yhteistyötä on myös esimerkiksi Pohjoismaiden lähetystöjen välillä. Ulkoministeriöiden välinen epämuodollinen yhteistyö kattaa myös kehityspolitiikan. Osan pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön kokonaisuutta muodostavat lisäksi puolustusministerikokoukset ja puolustushallintojen välinen yhteistyö. Tällöin ei kuitenkaan useimmiten puhuta N5-yhteistyöstä, vaan NORDEFCO-yhteistyöstä, sillä käytännössä pohjoismainen puolustusyhteistyö muodostaa erillisen yhteistyösaarekkeen, jolla on omat rakenteet ja jonka linkit ulkoministeriöiden ohjauksessa tehtävään N5-yhteistyöhön ovat ohuet.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön epämuodollinen luonne käy selvästi ilmi vertailtaessa sitä PMN-rakenteessa tapahtuvaan yhteistyöhön. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön tukena ei ole yhteistä budjettia, hallintoa (sihteeristö) tai institutionaalista muistia. Vakiintuneista käytännöistään huolimatta yhteistyö myös pohjautuu vahvemmin henkilösuhteisiin, aiemmasta yhteistyöstä saavutettuihin kokemuksiin sekä kulloisenkin tilanteen asettamiin vaatimuksiin. Toisaalta se on pragmaattisempaa ja joustavampaa kuin byrokraattisena ja liturgisena pidetty yhteistyö PN:n ja PMN:n piirissä. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön epämuodollisuus heijastuu kuitenkin myös sen tavoitteisiin ja tuotoksiin: yhteistyö tähtää vain harvoin konkreettisiin tai sitoviin toimiin. Sen sijaan sen keskeisenä arvona pidetään mahdollisuutta vaihtaa tietoja ja näkemyksiä sekä analysoida ajankohtaisia tapahtumia yhdessä.

Epämuodollisuuden ohella toinen pohjoismaista ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä leimaava piirre on hajanaisuus, sillä yhteistyötä ei ole vain monella tasolla, vaan myös monessa kokoonpanossa ja monilla institutionaalisilla alustoilla. N5-formaatissa tapahtuvaa yhteistyötä täydentää ensinnäkin Pohjoismaiden keskinen kahdenvälinen yhteistyö, jonka muodoista ja käytännöistä on vaikea saada kattavaa kokonaiskuvaa. Toiseksi Pohjoismaat ryhmänä tekevät yhteisyötä läheisten kumppanien kanssa useissa eri formaateissa.

Tuoreen esimerkin kahdenvälisestä yhteistyöstä tarjoaa Suomen ja Ruotsin ulkoministerien yhteinen matka Makedoniaan ja Serbiaan lokakuussa 2017. Suomen ja Ruotsin kahdenvälinen yhteistyö on lisäksi erittäin keskeisessä asemassa puolustuspuolella. Mahdollisuus tehdä yhteistyötä kahdenvälisesti tai pienemmän joukon kesken on olennainen osa joustavaa NORDEFCO-ajattelua. Pohjoismaiden kumppaneista keskeisimmät ovat puolestaan kolme Baltian maata. Pohjoismaiden ja Baltian maiden muodostamaa yhteistyöformaattia on 2000-luvun alusta lähtien kutsuttu nimellä *Nordic-Baltic Eight* (NB8). Epämuodollinen NB8-yhteistyö kattaa säännölliset tapaamiset niin pää-, ulko- ja puolustusministerien kuin eräiden muidenkin ministerien sekä eri ministeriöiden virkamiesten välillä. Baltian maat on myös kutsuttu mukaan joihinkin NORDEFCO-hankkeisiin.

NB8-maat yhdessä ovat lisäksi osa joitain laajempia ”pohjoisia” yhteistyömuodostelmia. Näitä ovat esimerkiksi Pohjoismaiden, Baltian maiden ja Yhdysvaltojen välinen virkamiesyhteistyö *Enhanced Partnership in Northern Europe* (e-PINE), jonka yksi keskeinen painopistealue on yhteistyövarainen turvallisuus. Puolustusministerit puolestaan tapaavat toisiaan niin kutsutussa *Northern Group*issa, johon NB8-maiden ohella kuuluvat Alankomaat, Iso-Britannia, Puola ja Saksa. NB8-maat ovat myös usean vuoden ajan järjestäneet vuosittaisia ulkoministerikokouksia neljän Visegrád-maan (Puola, Slovakia, Tšekki ja Unkari) kanssa. Kolmen Baltian maan lisäksi viisi Pohjoismaata ovat tehneet yhteistyötä esimerkiksi Yhdysvaltojen ja Intian suuntaan niin kutsutussa N5+1 -muodostelmassa. Tälle yhteistyölle ei kuitenkaan ainakaan toistaiseksi ole olemassa vakiintuneita rakenteita.

Yksi keskeinen pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön muoto on lisäksi yhteistoiminta erilaisilla institutionaalisilla alustoilla. Näistä perinteisin ja tärkein on Pohjoismaiden yhteistyö YK:ssa, joka kattaa poikkeuksellisen pitkälle menevän koordinaation sekä pohjoismaiset yhteisehdokkuudet YK:n avainpaikoille. Lisäksi Pohjoismailla on jonkin verran yhteistyötä muun muassa Euroopan neuvostossa ja ETYJ:ssä. Monilla yhteistyöalustoilla (ml. YK) yhteistyötä tapahtuu myös NB8-maiden kesken. Pohjoismainen yhteistyö EU:n ja Naton sisällä/suuntaan on puolestaan rajallisempaa.

Kaiken kaikkiaan pohjoismainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö on siis hajautunut monille eri tasoille, moniin eri muodostelmiin ja useille eri alustoille. Hajanaisuuden seurauksena pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön kokonaisuus on vaikeasti hahmotettava ja ohjattava. Vaikka Pohjoismaiden ulkoministerit muodostavat korkeimman ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyötason, he eivät kuitenkaan varsinaisesti johda laajalle levittäytyvää yhteistyötä. Ylipäätään yhteydet eri yhteistyötasojen ja -muotojen välillä ovat osin hyvinkin epäselvät. Pohjoismaisesta ulko- ja turvallisuuspoliittisesta yhteistyöstä puuttuukin strategista johtajuutta ja suuntaa.

3. Pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön kehitystrendit ja -näkymät

Viime vuosina pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen yhteistyöhön ovat vaikuttaneet vahvimmin muutokset Itämeren alueella, joka muodostaa useimmille Pohjoismaille keskeisen turvallisuus- ja toimintaympäristön. Venäjän vallattua Krimin niemimaan ja käytettyä sotilaallista voimaa Itä-Ukrainassa poliittiset jännitteet ja sotilaallinen toiminta Itämeren alueella ovat

lisääntyneet. Tässä tilanteessa pohjoismainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö on osoittautunut tärkeäksi kanavaksi, jonka kautta Pohjoismaat voivat vaihtaa alueen poliittista tilannetta ja turvallisuutta koskevia tietoja ja näkemyksiä. Alueelliseen ja Euroopan turvallisuuteen liittyvät kysymykset ovatkin nousseet yhteistyön painopistealueeksi, ja niitä on käsitelty yhteistyön eri tasoilla ja formaateissa. Kaikkien Pohjoismaiden kiinnostus yhteistyötä kohtaan on tämän kehityksen seurauksena kasvanut. Kaikkien Pohjoismaiden tärkeimpänä ulko- ja turvallisuuspoliittisena viitekehyksenä tulee kuitenkin jatkossakin säilymään EU tai Nato. Pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön kautta saatava lisäarvo määrittyykin pitkälti sen kautta, miten se voi täydentää ja tukea EU- ja Nato-kehikossa tapahtuvaa toimintaa. Käytännössä Pohjoismaiden näkemykset yhteistyön lisäarvosta ja sen suunnasta vaihtelevat.

Kiinnostuneimmin ja positiivisimmin pohjoismaiseen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen yhteistyöhön ovat viime vuosina suhtautuneet Natoon kuulumattomat Suomi ja Ruotsi. Suomi ja Ruotsi ovat Ukrainan kriisin jälkimainingeissa vahvistaneet monikerroksisia ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisia verkostojaan, joissa EU:lla, Nato-kumppanuudella ja Yhdysvalloilla mutta myös pohjoismaisella sekä niiden keskinäisellä kahdenvälisellä yhteisyöllä on keskeinen rooli. Suomen ja Ruotsin näkökulmasta nämä eri yhteistyömuodot näyttäytyvät vahvasti toisiaan tukevina. Esimerkiksi pohjoismainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö sekä Suomen ja Ruotsin syvenevä Nato-kumppanuus voisivat ideaalitapauksessa täydentää ja vahvistaa toinen toisiaan. Varsinkin Suomessa ollaan myös hyvin kiinnostuneita edistämään Pohjoismaiden ja Yhdysvaltojen välistä N5+1 -yhteistyötä.

Pohjoismaisissa Nato-maissa, ja ennen kaikkea Norjassa ja Tanskassa, näkökulma on erilainen. Vaikka niidenkin kiinnostus pohjoismaista yhteistyötä kohtaan on viimeaikaisten kehityskulkujen myötä kasvanut, niiden ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka tulee jatkossakin nojaamaan vahvasti Naton varaan, eivätkä ne näe yhtä voimakasta tarvetta kehittää sen rinnalle muita yhteistyömuotoja. Toisaalta Norjan tapauksessa pohjoismainen yhteistyökehikko on, ja tulee jatkossakin olemaan, tärkeä kanava saada tietoa EU:n kehityksestä. Tanska puolestaan on jo pidemmän aikaa ollut kaikkein ”etäisin” Pohjoismaa.

Pohjoismaisen ulko-, turvallisuus- ja puolustusyhteistyön kasvanut merkitys näkyy myös siinä, että ulko- ja turvallisuuspoliittiset aiheet ovat entistä useammin esillä myös PN:ssa ja PMN:ssa. Sekä PN että PMN:n sihteeristö toivovat itselleen suurempaa roolia ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Käytännössä jako institutionalisoituihin yhteistyöalueisiin ja epämuodolliseen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen yhteistyöhön onkin ongelmallinen, sillä monia aiheita (esimerkiksi maahanmuutto, energiapolitiikka, ilmastokysymykset, sisäinen turvallisuus) ei voi yksiselitteisesti luokitella. Lisäksi PMN:n puolella on jo menossa sekä yksittäisiä hankkeita että laajempia yhteistyökuvioita, joilla on selkeä yhteys ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueeseen. Pohjoismaiden ulkoministeriöissä ajatusta ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön institutionalisoimisesta kuitenkin vierastetaan, joten PM:n ja PMN:n rooli ulko- ja turvallisuuspolitiikassa tullee jatkossakin olemaan rajallinen. Eri toimijoiden ja yhteistyöalueiden välistä koordinaatiota olisi kuitenkin syytä kehittää.

Se, miten EU:hun ja Natoon tällä hetkellä vaikuttavat epävarmuustekijät – erityisesti Brexit-prosessi ja epätietoisuus presidentti Donald Trumpin johtaman hallinnon ulko- ja turvallisuuspoliittisesta linjasta – tulevat vaikuttamaan pohjoismaiseen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen yhteistyöhön, on toistaiseksi epäselvää. Erilaiset laajemmat ”pohjoiset” yhteistyöformaatit voisivat olla yksi tapa järjestää Pohjoismaiden tulevaa suhdetta EU:n ulkopuolelle jäävään Isoon-Britannian. Samalla Brexit-prosessi on johtanut siihen, että Ison-Britannian keskeiset EU-kumppanit, mukaan lukien Ruotsi ja Tanska, ovat alkaneet etsiä uusia liittolaisia unionin sisällä. Tämä voisi ainakin teoriassa

luoda lisää tilaa pohjoismaiselle EU-yhteistyölle. Toisaalta Brexit-prosessi myös korostaa tarvetta säilyttää EU:n sisäinen yhtenäisyys. Lisäksi se voi johtaa EU-integraation syvenemiseen tietyillä politiikkalohkoilla, mikä puolestaan vähentäisi niihin liittyvän pohjoismaisen yhteistyön mahdollisuuksia ja tarvetta. Mitä tulee Yhdysvaltojen hallinnon vaihtumiseen, se ei ainakaan toistaiseksi ole antanut työntövoimaa pohjoismaiselle ulko- ja turvallisuuspoliittiselle yhteistyölle, vaan pikemminkin korostanut Pohjoismaiden välisiä eroja. Erityisesti Nato-maat Norja ja Tanska kokevat tarpeelliseksi panostaa entistä vahvemmin kahdenvälisiin Yhdysvallat-suhteisiinsa, kun taas Suomi ja Ruotsi olisivat halukkaita rakentamaan yhteyksiä uuteen hallintoon yhteispohjoismaisessa viitekehyksessä. Käytännössä Pohjoismaat eivät olekaan onnistuneet koordinoimaan Yhdysvallat-politiikkaansa, ja aiheen ympärille suunniteltu pohjoismainen *ad hoc* -ulkoministerikokous peruttiin. Kaiken kaikkiaan Pohjoismaiden erilaiset institutionaaliset ja turvallisuuspoliittiset ratkaisut sekä niiden osin toisistaan poikkeavat kumppanuussuhteet ja strategiset painopisteet tulevat jatkossakin asettamaan yhteistyölle selkeät reunaehdot.