TULEVAISUUSVALIOKUNTA **29.1.2019**
POHJOISMAISEN YHTEISTYÖN TULEVAISUUS
JOHTAJA TEIJA TIILIKAINEN
ULKOPOLIITTINEN INSTITUUTTI

1. Tausta

Tulevaisuusvaliokunnan pyynnöstä arvioin pohjoismaisen yhteistyön nykytilaa ja tulevaisuutta. Tarkastelun kohteeksi olen valinnut pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön, jonka kehittämistä tutkittiin Ulkopoliittisen instituutin johtamassa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan kuuluvassa tutkimushankkeessa (VN-TEAS) vuonna 2018. Tämän lausunnon päälinjat ja johtopäätökset perustuvat tutkimushankkeen lopputuloksiin. Koko raportti löytyy osoitteesta: https://www.fiia.fi/julkaisu/a-stronger-north .

2. Pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön nykytila

Kiinnostus pohjoismaista ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä kohtaan on viime vuosina kasvanut. Ukrainan kriisin jälkeen tapahtuneet muutokset Itämeren alueen turvallisuustilanteessa sekä kasvava globaali epävarmuus ovat vaikuttaneet siihen, että ulko-, turvallisuus-, ja puolustuspolitiikka ovat nousseet pohjoismaisen yhteistyön keskeisiksi alueiksi. Pohjoismaita yhdistävät laajemmassa kansainvälisessä kontekstissa sekä yhteiset arvot että samankaltainen geopoliittinen asema. Niiden kansainvälisissä identiteeteissä on sekä yhtäläisyyksiä että eroja (pikkuvaltio vs. suurvalta; sota-ajan kokemukset ja viholliskuvat jne). Pohjoismainen UTP-yhteistyö on vilkastunut ja esille on noussut tarve selkeyttää sen institutionaalisia puitteita ja tuoda jatkuvuutta ja johdonmukaisuutta sen agendaan. Nämä kysymykset olivat myös yllämainitun tutkimushankkeen taustalla.

Pohjoismainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö on epämuodollista siinä mielessä, että se tapahtuu **yhteispohjoismaisten institutionaalisten rakenteiden ulkopuolella**. Institutionaalista yhteistyötä edustavat Pohjoismaiden neuvosto ja Pohjoismaiden ministerineuvosto. Yhteistyö perustuu keskinäiseen luottamukseen ja kulttuuriseen samankaltaisuuteen. Epämuodollisuus tekee pohjoismaisesta ulko- ja turvallisuuspoliittisesta yhteistyöstä **joustavaa**, mikä nähdään sen suurena etuna. Lisäksi yhteistyöllä on kaikissa Pohjoismaissa **vahva kansalaisten ja päätöksentekijöiden tuki**. Näiden tekijöiden valossa pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön syventämiseen ja sitä kautta koko alueen kansainvälispoliittiseen vahvistamiseen olisi mahdollisuuksia. Pohjoismaiden välillä on kuitenkin huomattavia eroja liittyen niiden **turvallisuusratkaisuihin, institutionaalisiin**

kytköksiin, ulkopoliittisiin prioriteetteihin ja pohjoismaisen sitoutumisen tasoon. Näistä aiheutuu jakolinjoja ja rajoituksia yhteistyölle, joita on vaikea ylittää.

Tutkimuksemme pohjoismaista UTP- yhteistyötä koskien nojaa laajaan pohjoismaiseen haastattelu- ja dokumenttiaineistoon. Aineistosta kävi ensinnäkin ilmi, että yhteistyön **institutionaaliset puitteet ovat moninaiset ja käsittävät sekä kahden että monenvälisiä foorumeita** samoin kuin eri tasoja ministeritasosta erilaisiin virkamieskokoonpanoihin. Pohjoismaat harjoittavat toisaalta keskinäistä yhteistyötä myös kansainvälisten järjestöjen (YK ja EU) puitteissa sekä pohjoismaisten kolmansissa maissa sijaitsevien edustustojen kesken. Puhtaasti pohjoismaisten foorumien rinnalla on myös pohjoismaiden ja Baltian maiden NB8-yhteistyötä sekä säännönmukaista yhteistyötä pohjoismaiden ja kolmansien maiden, kuten Yhdysvaltojen, kesken.

Samoja ulko- ja turvallisuuspoliittisia teemoja käsitellään päällekkäin eri foorumeilla, mikä joissain yhteyksissä koettiin **hankalaksi**. Toisaalta, yhteistyön rooli normaalien pohjoismaisen yhteistyön instituutioiden ulkopuolella heijastui yhteistyöhön johtajuuden ja institutionaalisen muistin puutteena; yhteistyön agenda koettiin hajanaiseksi ja siitä **puuttui jatkuvuus**. Yhteistyön keskiössä on nimenomaan keskustelu ja mielipiteiden vaihto; ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö johtaa vain harvoin konkreettisiin tuloksiin. Puolustusyhteistyö erottui muun utp-yhteistyön kokonaisuudesta paitsi järjestelmällisen organisaationsa (Nordefco), myös konkreettisemman agendansa ja tavoitteenasettelunsa osalta.

Pohjoismaiden edustajien keskuudessa ei kuitenkaan tutkimuksessa löytynyt juurikaan intoa syventää utp-yhteistyön institutionaalisia puitteita tai liittää utp-yhteistyötä olemassaolevien pohjoismaisten instituutioiden piiriin. Myös pitkäjänteisemmän agendan omaksuminen yhteistyölle koettiin sen institutionaalisen sirpaleisuuden takia vaikeaksi. Sitä oli kyllä yritetty mutta laihoin tuloksin.

Tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa viitattiin pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön keskeiseen rooliin alueen ulkopuolella – kuten YK:n – puitteissa toimittaessa. Näissä yhteyksissä oltaisiin myös kaivattu enemmän yhteisiä linjauksia ja yhteistä poliittista ohjausta pohjoismaista kannanmuodostusta siivittämään.

3. Pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön kehitysnäkymät

Monet syyt puhuvat tiiviimmän pohjoismaisen utp-yhteistyön puolesta kansainvälisen toimintaympäristön muuttuessa suurvaltapolitiikan ja –vastakkaisasettelun leimaamaan suuntaan. Pohjoismaiden välillä ei kuitenkaan vallitse konsensusta yhteistyön syventämistavoista. Tutkimuksessa havaittiin

ensinnäkin, että kaikkien pohjoismaiden kohdalla pohjoismainen utp-yhteistyö jäi tärkeydestään huolimatta maiden **pääasiallisen monenvälisen yhteistyöfoorumin varjoon**. Tämä on Suomelle, Ruotsille ja Tanskalle EU ja Norjalle (ja Tanskalle) Nato. Maiden politiikkana on, ettei pohjoismaisuus saa horjuttaa niiden integraatio- tai Nato-yhteistyötä.

Pohjoismaiden välillä on toisaalta selkeitä eroja tavassa hahmottaa pohjoismaisen utp-yhteistyön kokoonpano ja keskeinen agenda. Ruotsi ja Tanska painottavat Baltia-ulottuvuutta Suomea ja Norjaa enemmän. Jälkimmäisten fokuksena puolestaan ovat pohjoismaiden perinteiseen geopolitiikkaan ja erityisesti pohjoisiin alueihin liittyvät aiheet. Tutkimuksessa nousi myös esiin, kuinka ulkopolitiikan keskeisiin teemoihin kuten Venäjään tai Yhdysvaltoihin liittyy selkeitä näkemyseroja pohjoismaiden välillä. Ruotsi ja Tanska ovat omaksuneet Venäjä-suhteessaan kriittisemmän linjan kuin Suomi tai Norja. Jälkimmäiset ovat toisaalta **kahdenvälisen Venäjä-suhteensa laajuuden** osalta kahta muuta riippuvaisempia keskusteluyhteyden toimivuudesta Venäjän kanssa kaikissa olosuhteissa. Tanskan muista poikkeava vahva USA-suhde nousi tutkimuksessa esille.

Tutkimuksessa pohdittiin, olisiko pohjoismaisen yhteistyön institutionaaliset ja poliittiset premissit huomioiden mahdollista vastata siinä hahmotettuihin haasteisiin. Näihin lukeutuu myös yhteistyön **reaktiiviseksi mielletty luonne** sekä fokuksen puute. Ensimmäisenä kehittämissuosituksena nousee esille pohjoismaille poliittisesti tärkeiden EU:n ja Naton parempi hyödyntäminen pohjoismaille yhteisiin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tarpeisiin. EU:n ja Naton strategiset suuntaviivat (ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteet ja strategiat) esimerkiksi vaikuttavat kaikkiin pohjoismaihin, jolloin niiden välinen koordinaatio ja yhteisten intressien formulointi olisi luontevaa. Kunkin organisaation pohjoismaiset jäsenmaat voisivat näin ollen nykyistä vahvemmin ja proaktiivisemmin edistää koko Pohjolan yhteisiä kantoja. Tämä edellyttää agendojen nykyistä parempaa koordinaatiota EU/Naton ja pohjoismaisten foorumien välillä.

Toiseksi pohjoismaisen utp-yhteistyön fokusta ja aikaansaannoksia voitaisiin ryhdittää määrittelemällä yhteistyölle **selkeitä temaattisia painopistealueita konkreettisine tavoitteineen ja toimeenpanosuunnitelmineen**. Vaikka yhteistyötä ei institutionalisoitaisi nykyisestä epämuodollisesta luonteestaan, perustamalla **asiakohtaisia task forceja** (koostuen muutamasta pohjoismaisesta virkamiehestä) yhteistyön tuotoksia voitaisiin konkretisoida nykyisen mielipiteenvaihdon ja satunnaisten yhteispohjoismaisten julkilausumien tasolta. Tällaisia utp-yhteistyön painopistealueita voitaisiin määritellä yhtä hyvin esimerkiksi monenvälisiin foorumeihin kuten YK:hon liittyen samoin kuin esimerkiksi bilateraalisuhteita kolmannen valtion kanssa koskien tai vaikka kyberturvallisuuteen liittyen.

Kolmas tutkimuksesta kumpuava kehittämisehdotus liittyy pohjoismaisen puolustusyhteistyön ja yleisemmän utp-yhteistyön väliseen suhteeseen. Näiden kahden keskinäinen erillisyys nousi esiin tutkimukseen liittyvissä haastatteluissa. Vahvemmin Nordefco-puitteisiin institutionalisoitu puolustusyhteistyö saisi tukevamman poliittisen raamin koskien sen tavoitteita ja painopistealueita, mikäli se tukeutuisi vahvemmin utp-yhteistyössä muodostettavaan **yhteiseen näkemykseen turvallisuuspoliittisen ympäristön muutoksista ja uhkakuvista.** Tämä kiinteämpi yhteys voisi muodostua esimerkiksi koordinoimalla pohjoismaiden välistä turvallisuuspoliittista strategista ympäristöarviointia, joka tapahtuu kansallisten selontekojen tai muiden vastaavien dokumenttien muodossa. Tällainen koordinoitu näkemys ympäristön kehityskuluista tukisi puolustusyhteistyön kehittämistä.

Lopuksi tutkimuksessa nousi esiin pohjoismaisen monenvälisen ja kahdenvälisten yhteistyösuhteiden vuorovaikutus. Monenvälisten foorumien lisäksi useimmilla pohjoismailla on keskenään kahdenvälistä utp-yhteistyötä; pisimmälle vietynä esimerkkinä tästä on Suomen ja Ruotsin välinen puolustusyhteistyö. Näiden kahdenvälisten yhteistyösuhteiden puitteissa kehitettyjä hyviä käytäntöjä olisi syytä tuoda paremmin esiin myös monenvälisissä puitteissa ja arvioida niiden käyttökelpoisuutta myös laajemmin pohjoismaiden välillä. Esimerkkinä tällaisesta käytännöstä voi mainita Su-Ru puolustusyhteistyöhön sisältyvät parlamenttien puolustusvaliokuntien yhteiskokoukset.

4. Johtopäätökset

Pohjoismaiden välinen ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö on esimerkki pohjoismaisen yhteistyön aihealueesta, josta kaikki pohjoismaat kokevat hyötyvänsä siihen liittyvistä institutionaalisista ja poliittisista pidäkkeistä huolimatta. Yhteistyö on syntynyt ja löytänyt puitteensa poliittisten tarpeiden ja käytäntöjen nojalla pikemmin kuin suunnitelmalliseen institutionaaliseen suunnitteluun nojaten. Sillä on selkeät puutteensa ja perustellut tehostamistarpeensa. Sen puitteissa syntyneitä hyviä käytäntöjä olisi syytä jakaa laajemminkin yhteistyön keskuudessa. Yhteistyöhön osallistuvien keskuudessa on kuitenkin myös selkeää varautuneisuutta tähän, mikä ilmeisesti liittyy huoleen, että muutokset voisivat nostaa vahvemmin esiin pohjoismaiden väliset näkemyserot politiikka-alaan liittyen.