Lausunto eduskunnan puolustusvaliokunnalle 18.2.2021

Asia: VNS 4/2020 vp Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko

VTT Hanna Ojanen, yliopistotutkija (Tampereen yliopisto), dosentti (Maanpuolustuskorkeakoulu ja Helsingin yliopisto)

Keskityn lausunnossani siihen, mitä selonteossa sanotaan kansainvälisestä monenkeskisestä yhteistyöstä turvallisuuspolitiikassa. Aloitan kuitenkin kahdesta laajemmasta ajatuksesta, jotka selonteko herätti.

Ensimmäinen on Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan entistä selkeämpi yhteistyövaraisuus. Puolustusyhteistyö on huomattavasti lisääntynyt; siihen osallistuminen on tärkeää, ja se on selonteon mukaan oman linjan mukaista ja omaan harkintaan perustuvaa. Se ei ole vain lisäulottuvuus, vaan tiivis kansainvälinen puolustusyhteistyö ja mahdollisuus antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua on tärkeä osa Suomen puolustuskykyä. Yhteistyön merkitys muuttaa turvallisuus- ja puolustuspolitiikan peruslinjaa tavalla, jota voidaan pitää strategisen kulttuurin muutoksena.

Toinen selonteosta nouseva huomio on tavoitteiden asettamisen vaikeus. Selonteko painottaa juuri tavoitteita. Tavoitteellisuus on tämän ajan hyve; toimintaa arvioidaan jatkuvasti, ja arvioinnin perustana on tavoitteiden saavuttaminen, usein myös tavoitteiden laatu. Niinpä tässäkin huomio kiinnittyy kykyyn asettaa tavoitteita, ja sitten saavuttaa ne, erityisesti kykyyn saavuttaa tavoitteet yhteistyössä, jota muuten niin selkeästi korostetaan.

Samalla kansainvälinen yhteistyö on varsin hankala alue tavoitteiden asettamiselle. Tavoitteet asetetaan yhdessä, ja niihin vaikuttaminen saati niiden saavuttaminen ei kumpikaan ole täysin omassa hallinnassa. Tavoitteiden saavuttamisen tekee erityisen monimutkaiseksi se, että samanaikaisesti osallistutaan hyvin moniin erilaisiin, monenvälisiin ja kahdenkeskisiin yhteistyömuotoihin, jotka oikeuttavat oman olemassa olonsa osin juuri niin, että niillä on erilaiset tavoitteet.

Tämän lisäksi ulko- ja turvallisuuspolitiikka on entistä vähemmän muusta politiikasta erillinen osa-alue. Kansallinen ja globaali turvallisuus ovat sidoksissa toisiinsa. Tässä selonteossakin nähdään, kuinka ulko- ja turvallisuuspolitiikka liittyy esimerkiksi elinkeinoelämään tai koulutuspolitiikkaan vaikkapa riippuvaisuuksien tai kriisinsietokyvyn kautta. Tämä saa myös ajattelemaan, että valtion sisäisen ja ulkoisen toiminnan välillä on hyvä olla johdonmukaisuutta, jotta sen politiikka olisi uskottavaa, mutta myös siksi, että johdonmukaisuus voi lisätä kykyä todella saavuttaa tavoitteet.

**

Mitkä sitten ovat Suomen tavoitteet? Selonteko linjaa tavoitteita näin: päätavoite on Suomen turvallisuuden lujittaminen, ja neljä suurta alatavoitetta ovat ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön edistäminen, monenkeskisen yhteistyön vahvistaminen, globaalin vastuun kantaminen ja rauhan rakentaminen.

Selonteossa Suomi enimmäkseen ’edistää’ ja ’vahvistaa’. Näin myös EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehityksen viimeaikaisissa vaiheissa. Selonteko painottaa yleisellä tasolla Unionin ulkosuhteiden strategisuutta ja toisaalta sitä, että turvallisuuspoliittinen yhteistyö vahvistaa jäsenvaltiota – mikä taas on yksi syy vahvistaa yhteistyötä.

Keskeinen ajatus on, että ”EU:n on pystyttävä kantamaan vastuuta omasta ja lähialueidensa turvallisuudesta”, mikä kuulostaa järkevältä – käytännössä on kuitenkin varsin vaikea sanoa, mitä ’vastuu’ tässä voisi olla. Vastuu tulee esiin myös kriisinhallintaa koskevassa kohdassa: vastuullisessa kansainvälisessä toimijuudessa ”on tärkeää tunnistaa kohdemaiden tarpeet”. Tässäkin voi olla aihetta jatkopohdinnalle. Kriisinhallinnan luonne ja merkitys on muuttunut. Kriisinhallinnan voidaan alkuvaiheissaan katsoa olleen EU:n sisäisen yhtenäisyyden ja ulkoisen toimintakyvyn osoittamista. Kriisinhallinnasta ollaan nyt siirtymässä enemmän kohti puolustusta, ja samalla kriisinhallintaa ajatellaan uudelleen. Jos sitä rakennetaan nimenomaan kohdemaiden tarpeista lähtien, tulos voi näyttää erilaiselta, mutta teho ja mielekkyys entistä paremmalta.

EU:n vahvistamisesta selonteossa tuodaan esiin kaksi mielenkiintoista asiaa. Yhtäältä mainitaan päätöksenteon tehostaminen lisäämällä määräenemmistöpäätösten ja rakentavan pidättäytymisen käyttöä, mikä selonteon mukaan tuo tehoa, nopeutta ja uskottavuutta. Toisaalta EU:n kilpailukyvyn yhteydessä puhutaan ”haitallisten riippuvuuksien” vähentämisestä. Suomi kannattaa turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisen uusia hankkeita ja prosesseja, ja katsoo, että yhteisen strategisen kulttuurin kehittäminen on tärkeää. Kehitys voi selonteon mukaan tapahtua myös EU:n rakenteiden ulkopuolella, mutta vain toissijaisesti ja niin, ettei se luo jakolinjoja Unionin sisään.

Näihin linjauksiin liittyy useita kysymyksiä, joita on syytä tarkastella lähemmin. Mitä yhteisen strategisen kulttuurin kehittäminen voisi merkitä Suomelle? Mikä on Suomen strateginen kulttuuri, ja mitä käsite yleensä tarkoittaa? Voidaan ajatella, että strateginen kulttuuri tarkoittaa vallitsevaa toimintatapaa ja ajattelua turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa; siihen voivat kuulua esimerkiksi tavat perustella ja oikeuttaa maan toimintamallit, ja toisaalta myös käsitys uhista ja siitä, miten niihin vastataan. Voisi ajatella, että suomalaista strategista kulttuuria on leimannut paitsi alueellisen puolustuksen keskeisyys, myös ajatus laaja-alaisesta varautumisesta ja poliittisen liikkumavaran säilyttämisestä. Viime vuosien myötä kulttuuri näyttää muuttuneen kansalliseen toimintakykyyn perustuvasta entistä selvemmin yhteistyövaraiseksi.

Entä miten strategisen kulttuurin kehittämisessä tulevat esiin jäsenmaiden erot uhkakuvien suhteen? Yksi uhkakuviin liittyvä seikka tulee esiin, kun selonteossa sanotaan puolustus- ja solidaarisuuslausekkeista, että niiden ”joustava luonne on säilytettävä”, ja viitataan erityisesti siihen, että näin niitä voidaan soveltaa esimerkiksi vakavissa hybridi-iskuissa.

Määräenemmistöpäätökset voivat olla toimiva tapa edetä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa silloin, kun kaikki jäsenmaat eivät ole valmiita yhteistyön syventämiseen, mutta suuri osa niistä on. Määräenemmistöpäätösten mahdollisuus tekee EU:sta myös ainutlaatuisen toimijan turvallisuuspolitiikassa. Keskustelua on kuitenkin herättänyt määräenemmistöpäätösten mahdollinen haittapuoli: miten vähemmistöön jääminen vaikuttaa maiden suhtautumiseen unioniin, ja miten unionin ulkopuoliset ehkä pyrkivät hyötymään erimielisyyksistä, jotka tulevat tällä tavoin esiin?

Riippuvaisuuksien analyysi vaikuttaa olennaiselta ja samalla vaikealta. Se liittyy viime aikoinakin käytyyn keskusteluun strategisesta autonomiasta. Kysymys myönteisten ja kielteisten riippuvuuksien (tai keskinäisriippuvuuden) merkityksestä on tärkeä siksikin, että eri jäsenmaat ovat eri lailla riippuvaisia unionin ulkopuolisista valtioista – esimerkiksi energian ja investointien osalta.

Sellainen eurooppalainen turvallisuus- ja puolustusyhteistyö, joka ei tapahdu EU:n puitteissa, kiinnostaa Suomea myös, ja maa varmaankin pyrkii pysymään varmuuden vuoksi kaikessa mukana ollakseen riittävästi perillä siitä, mitä tapahtuu. Ongelmaksi voi nousta EU:n instituutioiden aseman hämärtyminen juuri, kun

niitä ei olisi syytä sivuuttaa. Olennainen muutos puolustusyhteistyössä EU:ssa on viime vuosina ollut komission roolin kasvaminen ja enenevässä määrin myös parlamentaarinen ulottuvuus. Instituutiot tuovat yhteistyöhön läpinäkyvyyttä ja jatkuvuutta. Asiaan liittyy myös päätöksenteko ja sen vieminen osin EU:n ulkopuolelle mahdollisesti uusiin rakenteisiin, jotka monimutkaistaisivat yhteistyökuvioita entisestään.

Miten kaikki eri monenkeskiset ja kahdenväliset yhteistyömuodot ja järjestöt sopivat yhteen? Onko niille yhteisten strategisten tavoitteiden asettaminen mahdollista? Esimerkiksi EU-Nato –yhteistyön on selonteon mukaan ”oltava kummankin osapuolen kannalta hyödyllistä ja luonteeltaan toisiaan täydentävää. EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön kehittäminen hyödyttää myös Natoa eurooppalaisen turvallisuuden ja eurooppalaisten suorituskykyjen vahvistuessa”. Tähän on varmastikin hyvä pyrkiä, mutta miten tämä varmistetaan, tai mitä tehdään, jos näin ei olekaan? EU-maiden rooli ja yhteistyö Natossa ja Naton yleinen kehitys ovat tähän keskeisesti vaikuttavia seikkoja.

Erityisen mielenkiintoista on yhteistyö Ruotsin kanssa, koska se nousee selonteossa luonteeltaan aivan erilaiseksi kuin muu yhteistyö. Sille ei aseteta vaatimuksia, siitä ei sanota, että sen on oltava tietynlaista. Turvallisuuspoliittisen yhteistyön Ruotsin kanssa kuvataan voivan kehittyä ”ilman ennalta määriteltyjä rajoitteita”, niin rauhan, kriisin kuin sodankin oloissa. Voisiko tämä yhteistyö tarjota toimintamalleja tai tavoitetasoa muihin yhteistyökuvioihin? Entä millä lailla kahdenvälinen yhteistyö voisi auttaa myös EU:ta koskevien tavoitteiden saavuttamisessa? Miten Suomen ja Ruotsin yhteistyö sujuu EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisessä? Ruotsi ja Suomi eivät välttämättä kaikessa ole samanlaisia. Jos Suomen linja on ’aktiivinen vakauspolitiikka’, on Ruotsin linja varmaankin lähinnä vakaa aktiivisuuspolitiikka. Ruotsi on perinteisesti linjannut rooliaan pikemminkin muuttavaksi kuin säilyttäväksi. Ruotsin feministinen ulkopolitiikka viittaa siihen, että esimerkiksi puretaan rakenteita, jotka estävät ihmisoikeuksien tasavertaisen toteutumisen, siis muutosten tarpeisiin ja muutokseen vaikuttamiseen.

Suomen ja Ruotsin läheinen yhteistyö eri aloilla, ja yhteistyön ulottuminen myös Tanskaan ja muihin pohjoismaihin, voisi myös tukea Suomen roolia laajemmissa globaalin vastuun kysymyksissä. Selonteossa otetaan esiin se, miten ympäristön tila, yhteiskuntien tila ja vallankäytön luonne voivat liittyä toisiinsa. Se, miten ihmisoikeuksien turvaaminen ja ilmastonmuutoksen hillintä voivat tulla esiin turvallisuuspolitiikassa, myös osana puolustusagendaa tai puolustussektoria, voisi olla Suomelle ja Ruotsille yhteinen teema myös Nato-yhteistyössä.

Selonteon sanamuodot kriisin, sodan ja rauhan ajasta saavat tässä myös ajattelemaan, mitä nykyajalle tyypilliseltä vaikuttava sodan ja rauhan tilan eron hämärtyminen voi tarkoittaa Suomen ja Ruotsin yhteistyölle ja sen sopimuksellisille muodoille.

Selonteossa todetaan myös, että ”Pohjoismaiden on oltava maailman parhaiten integroitunut alue”. Tämä jää hämäräksi – mitä se olisi, ja miksi näin olisi oltava? Lause on myös yksi esimerkki selonteon runsaasta nesessiivin käytöstä. Siinä sanotaan esimerkiksi, että EU:n yhteisellä rahoituksella turvallisuudessa ja puolustuksessa ”on edistettävä” eurooppalaisen puolustusteollisuuden kehittämistä, tai että puolustus- ja solidaarisuuslausekkeiden joustava luonne ”on säilytettävä”. Nesessiivi antaa tekstille oudon sävyn. Ehkä on ajateltu, että Suomi vaikuttaa määrätietoisemmalta toimijalta, kun selonteossa käytetään tätä muotoa.

**

Muita huomioita:

Ruotsi: alueloukkaukset voisi olla käytännön muutos.

Nato-kumppanuuden kehittäminen. Entä Naton kehitys? Kysymys mahdollisesta uudesta strategisesta konseptista. Toisaalta kysymys EU-maiden yhteistyöstä Natossa.

Nato: strategisen konseptin uudistaminen? Stoltenberg: Nato2030 – uutta tarvitaan, erityisesti teknologia ja Kiina

Strateginen kompassi: laaja prosessi, kriisinhallinta, resilienssi, kyvykkyydet ja kumppanuudet = neljä 'koria' – voiko siitä tulla jonkinlainen 'strategia'?

Kansallinen liikkumatila ja valintamahdollisuudet.

Kahdenväliset suhteet. (Ei Saksa, Ranska?) USA, Venäjä, Kiina, Iso-Britannia, Intia, "Afrikka" tässä myös (ehkä sille ei löytynyt muuta kohtaa..)

Kriisinsietokyky: sisäinen ja ulkoinen, myös informaatiopuolustus; väärän tiedon oikaisu ja tiedon eheyden varmistaminen (oikeellisuus, se, ettei ole muutettu myöhemmin?); jakolinjojen vaarat

Multiallianssi-aloite mainittu (Saksan ja Ranskan aloite, Alliance for Multilateralism, 2019)

YK:n toiminnan teho, esimerkiksi turvallisuusneuvoston uudistus, vähemmän veto-oikeutta ja Afrikan edustusta ja työmenetelmiä;

"oppimisen kriisi", kokemus "vesiasioissa"

Ydinaseet: seuraa kieltosopimuksen voimaansaattamisen edistymistä /kauankohan/

Isot osa-alueet: yhteistyö, vastuu ja rauha. Luonnehdinta: vakaa ja ennustettava. Ulkopolitiikan ihmisoikeusperustaisuus.

Sana 'huoltovarmuus' – uusi oikeutus (ennen: idänsuhteet?) (turpeen käyttö ja karjatalous)

Kaksi keskustelua herättänyttä kohtaa: valtion alueen käyttö vihamielisiin tarkoituksiin, ja aktiivinen vakauspolitiikka – sisäistä politiikkaa.

Määräenemmistöpäätöksiä: vain kerran käytetty, samoin rakentavaa pidättäytymistä (ei estä, ei tarvitse noudattaa itse) myös kerran. Nyt yksimielisyyssääntöön on muutama poikkeus. Neuvosto voi käyttää määräenemmistöpäätöksiä kun se valitsee EU:n erityisedustajia, tai toimeenpanee aiempaa, yksimielistä päätöstä tai Eurooppa-neuvoston strategisen prioriteetin päätöstä, sekä silloin kun päätetään ehdotuksesta, jonka korkea edustaja on erityisesti neuvoston pyynnöstä tehnyt. Eurooppa-neuvosto voi passarelle-säännöksen mukaan myös päättää yksimielisesti mahdollisuuksien lisäämisestä. Komissio on ehdottanut, että passarellen avulla otettaisiin määräenemmistöpäätös käyttöön kolmessa tapauksessa, päätettäessä EU:n kannoista ihmisoikeuskysymyksissä YK:ssa, EU:n sanktioista ja EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan siviilioperaatioista.