1.3.2021

Lausunto eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

Kuuleminen 2.3.2021

Hiski Haukkala, kansainvälisen politiikan professori, Tampereen yliopisto

www.hiskihaukkala.net / hiski.haukkala@tuni.fi

Johdanto

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon kirjoittaminen ei nykymaailmassa ole kadehdittava tehtävä. Kuten selontekokin toteaa, maailma on erittäin voimakkaassa muutoksessa, jopa myllerryksessä. Sama pätee myös Suomen omaan kansainväliseen toimintaympäristöön, joka on monin olennaisin osin globaali. Käsillä onkin globaali murros, johon liittyy sekä perinteisiä vallansiirtymän ja siitä seuraavan suurvaltakilpailun elementtejä että uudenlaisia, ilmastonmuutoksesta ja elonkehän kasvavasta kriisiytymisestä kumpuavia, koko nykyisen teollisen elämäntapamme perusteita haastavia ja niitä jopa murentavia uhkia. Edelleen käynnissä oleva koronaviruspandemia hankaloittaa ja kärjistää monia asioita.

Tämän kaiken vangitseminen koherenttiin dokumenttiin ei ole yksioikoista, etenkään kun samalla pitäisi kyetä identifioimaan Suomen keskeiset kannat ja näkemykset keskeisiin haasteisiin ja saranakohtiin. Tehtävää hankaloittaa jännitteiden kasvaminen myös Suomen lähialueilla. Venäjän ja lännen välien jatkuva kiristyminen vaikeuttaa sekä yhteisten ongelmien ratkaisemista että heikentää yhteistyövaraisen turvallisuuden näkymiä. Ajallemme leimallista on pyrkimys asevaraisen pelotteen tai pidäkkeen ja sitä kautta saavutettavan ”strategisen vakauden” edistämiseen. Nämä eivät ole tukevia alustoja rauhantilalle Euroopassa. Samalla ne ovat kehityssuuntia, jotka sekä heikentävät alueellista vakautta, ja siten myös Suomen omaa turvallisuutta, että haastavat Suomen perinteisiä toimintatapoja ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Lisähaaste Suomelle on, että se ei pienenä valtiona ole ns. *system shaping* -toimija. Suomella ei ole valtaa eikä auktoriteettia määrittää omaehtoisesti toimintatapoja eikä sääntöjä edes lähialueillaan. Suomen aseman tässä suhteessa tekee erityisen haasteelliseksi se, että se on nykyisessä tilanteessa myös *status quo* -toimija. Tämä nykyisten asetelmien ja toimintatapojen puolustamisen ajatus onkin

nyt käsillä olevan selonteon keskeinen piirre. Samalla se on myös sen suurin heikkous, sillä paperissa on hyvin vähän ajatuksia siitä, *miten* tässä puolustamisessa voitaisiin parhaiten onnistua. On vaikea välttyä vaikutelmalta, että osa Suomen ratkaisua on ns. *double down* -strategia: Suomi on retorisesti naulannut värinsä aiempaankin voimakkaammin mastoon ja katsoo, että korostettu arvopohjaisuus ja sen esiintuominen on itsessään voimakas teko. Osin näin toki onkin: kansainvälisessä politiikassa ja diplomatiassa sanat ovat tekoja. Samalla Suomi asettaa itsensä kuitenkin hankalasti hallittaville valinnoille ja siitä seuraavalla kritiikille alttiiksi: Mitä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ihmisoikeusperustaisuus ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi *kaikessa* ulko- ja turvallisuuspoliittisessa toiminnassa oikein tarkoittaa? Ja kykeneekö Suomi laittamaan tämän sitoumuksen täysimääräisesti käytäntöön kaikissa nähtävissä olevissa ja mahdollisesti vastaan tulevissa olosuhteissa? Ja onko tämänkaltaisen periaatteen nostaminen näin määräävään asemaan edes viisasta, saatikka tarpeen?

Samalla selontekoon syntyy hankalasti hallittavissa oleva jännite: sinänsä pätevä ja realistinen toimintaympäristön kuvaus ja Suomen oman roolin ja toiminnan kuvaus eivät kohtaa. Vaikka selonteko ei olekaan varsinaisesti operatiivinen dokumentti, niin konkretian puute saa siinä paikoin jopa silmiinpistäviä muotoja. Esimerkiksi dokumentin alussa sen sivulla 9 todetaan, kuinka selonteko esittää ne ”keskeiset tavoitteet ja painopisteet, joita toteuttamalla valtioneuvosto vahvistaa Suomen turvallisuutta ja hyvinvointia.” Ei ole yksinomaan semanttista hiuksenhalkomista huomauttaa, että tavoitteita ja painopisteitä ei ole mahdollista toteuttaa: ainoastaan toimenpiteitä, jotka edistävät tavoitteiden ja painopisteiden toteutumista on. Näiden toimenpiteiden identifioiminen ei kuitenkaan ole yksioikoinen tehtävä, etenkään tilanteessa, jossa maailmanpolitiikan keskeiset periaatteet, normit ja toimintasäännöt ovat ankaran rasituksen alaisina.

Suomen tehtävä ei olekaan helppo. Haastetta ei helpota, että Suomen keskeinen viitekehys, Euroopan unioni, ei sekään ole tilanteen tasalla. Jos aiemmin EU miellettiin foorumiksi muodostaa yhteisiä kantoja ja toteuttaa yhteisiä toimia, joiden avulla edistetään eurooppalaisten yhteisiä etuja ja turvallisuutta, niin tätä nykyä se näyttäytyy kasvavissa määrin sisäisesti eripuraisena ja ulkoisesti toimintakyvyttömänä. Kysymys on koko eurooppalaisen projektin elinvoimaisuudesta ja eurooppalaisen taloudellis-yhteiskunnallisen mallin ja kansainvälisen toimintatavan tulevaisuudesta. Myös ulkoisesti EU on kovien haasteiden edessä. EU:n korkean edustajan Josep Borrellin tuore, katastrofaalisesti päättynyt vierailu Moskovassa on tästä erinomainen ja varoittava esimerkki. Totuttu toiminta ei enää tuotakaan totuttua tulosta. Se on käynnissä olevan muutoksen seuraus ja oire, ja itsessään muutosajuri. EU:n hiipivästä halvaantumisesta ja jopa potentiaalisesta kriisiytymisestä on

itsessään tulossa Suomelle myös ulko- ja turvallisuuspoliittinen ongelma, jonka hallitseminen ei tule olemaan helppoa.

Tarkemmat huomiot suurvaltakilpailun näkymistä Joe Bidenin presidenttikauden alussa

Selonteon perusraamitus on ajatus voimakkaan suurvaltakilpailun leimaamasta toimintaympäristöstä ja sen aiheuttamista jännitteistä keskinäisriippuvaisen maailman ja sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän kannalta. Selonteon analyysi on oikeasuuntainen, jopa inhorealistinen. Samalla siinä on havaittavissa pohjavire, jonka mukaan nyt käsillä oleva tilanne on osin irrationaalinen häiriötila, joka vie poliittista huomiota ja voimavaroja pois ihmiskunnan yhteisten aitojen ongelmien hoitamiselta ja ratkaisemiselta.

Yhtäältä tätä havaintoa on vaikea kiistää. Olen itsekin kirjoittanut, kuinka Suuren pelin paluu on väärä peli, väärään aikaan. Mutta samalla suurvaltojen politiikalla on oma rationaliteettinsa. Niinpä suurvaltakilpailun kiristyminen on fakta, joka pitää ottaa huomioon. Näin myös selonteko tekee. Samalla on kuitenkin syytä välttää ylitulkintoja: Yhdysvaltain ja Kiinan kilpailu sisältää myös paljon elementtejä keskinäisriippuvaisuudesta taloudesta ilmastonmuutokseen asti. Haaste on ohjata tämä kilpailu talouden ja niin sanotun pehmeän vallan saralle ja välttää asevaraisen kilpailun kärjistyminen. Tämä on kuitenkin helpommin sanottu kuin tehty. Kansallisen turvallisuuden koneistot sekä Yhdysvalloissa että Kiinassa turvallistavat kilpailuasetelmaa ja ruokkivat asevarustelua. Nopea teknologinen kehitys luo uusia houkuttelevia mahdollisuuksia, joita tuskin jätetään käyttämättä. Vaikuttaa selvältä, että pyrkimykset autonomisten asejärjestelmien sääntelyyn, puhumattakaan niiden kieltämisestä tuskin tulevat onnistumaan. Oma kysymyksensä on, miten voidaan välttää asevarustelu ja kilpailu esimerkiksi kyberin/tekoälyn tai bioteknologian saralla. Vaikka teknologinen muutos on huomioitu selonteossa, niin pohtia sopii, onko käynnissä olevan kehityksen ja siitä seuraavan murroksen laajuutta ja suuruusluokkaa sittenkään havaittu oikein.

Valtioneuvosto tuotti selontekonsa taktisesti Yhdysvaltain marraskuisten presidentinvaalien alla. Näin se välttyi ottamasta kantaa poliittisesti hankalaan tilanteeseen, jonka Trumpin mahdollinen uudelleenvalinta olisi saanut aikaiseksi. Samalla selontekoon kuitenkin ajettiin sisään vahva arvopohjainen painotus, mahdollisesti osin tätä voittoa ennakoiden.

Suomen onnenkantamoinen näyttäisi olevan, että tämä voimakas arvopohjainen painotus näyttää olevan varsin yhteensopiva Joe Bidenin presidenttikauden alkutahtien kanssa. Ainakin retorisesti Biden on esiintynyt voimakkaan arvovetoisesti ja ihmisoikeuksien nostaminen Yhdysvaltain

ulkopoliittisen retoriikan keskiöön on viime aikoina ollut silmiinpistävää. Tämä luo pohjaa yhteistyölle Yhdysvaltain kanssa. Samalla on syytä välttää liian yksioikoisia tulkintoja Yhdysvaltain vaikuttimista, sillä suurvallalla on aina pelissä myös omat valtapoliittiset intressinsä. Esimerkiksi Saudi-Arabian nostaminen tikunnokkaan kielii kahdesta asiasta: Bidenin administraation halusta signaloida prioriteettien ja toimintatapojen muutosta, eittämättä, mutta myös siitä, kuinka Lähi-idän merkitys energiavallankumouksen myötä Yhdysvalloille on vähentymässä. Yhdysvaltain arvopohjaisuus on myös osa Kiinan kanssa käytävää kamppailua: se nähdään jälleen hyödyllisenä tekijänä, jonka avulla Yhdysvallat voi sekä erottautua Kiinan toiminnasta että rakentaa Kiinan nousua tasapainottavaa laajempaa koalitiota. Olennaista on huomata, että Bidenin arvopohjaisuus ei ole omalakista eikä irrallista laajemmista suurpoliittisista intresseistä.

Voimakas arvo-ohjautuvuus on synnyttämässä vähintäänkin potentiaalisen dissonanssin Suomen perinteisen ulkopoliittisen toimintalinjan kanssa. Vaikka Suomi ei enää vuosikymmeniin olekaan ollut ”mieluummin lääkäri kuin tuomari”, niin Suomi on kuitenkin profiloitunut maltillisesti julkisuudessa esiintyvänä maana, joka ei ole hakenut ns. irtopisteitä muiden maiden kustannuksella julkisuuden kautta.

Tässä suhteessa merkillepantavaa on selonteon painotusten ohella käytännön toiminnan muutos. Viime aikoina nähty ”Twitter-diplomatia” on uudenlainen ilmiö, joka pitää sisällään ainakin kaksi uutta ulottuvuutta: yhtäältä nopean, lähestulkoon lonkalta ampuvan reaktiivisuuden ja toisaalta voimakkaan julkisen tuomitsemisen ja moitteen esittämisen suurvallalle. On merkillepantavaa, että kiristyvän suurpoliittisen asetelman molemmat Yhdysvaltain/lännen vastaiset navat ovat saaneet tästä toimeliaisuudesta osansa. Tämä on varmaan pantu mielihyvällä merkille läntisessä suunnassa. Samalla on syytä huomata, että toimintatapojen muutos tulee vaikuttamaan suhteisiin kaikissa ilmansuunnissa: metsä vastaa niin kuin sinne huudetaan. Siksi on syytä huomata, että jos jotakin saavuttaa, niin jotakin usein myös menettää. Osittain Suomen toimintakyky ja kiinnostavuus globaalisti on pohjautunut siihen, että se on kaikissa ilmansuunnissa mielletty bona fide -toimijaksi. Vaikka omat vaikuttimet olisivat puhtaat ja vilpittömät, niin on syytä muistaa, että kaikkien kannalta viime aikoina esiin tullut toimintatapa ei ole tervetullut. Tämä ei tarkoita, etteikö arvoja saisi tai jopa pitäisi puolustaa. On mahdollista, että käsillä on laajemmin sukupolven murros, joka vaatii ja edellyttää aiempaa äänekkäämpää toimintaa. Mutta samalla on syytä toivoa, että tämänkaltainen toimintatapojen muutos pohjautuu kyllin huolelliseen kokonaisharkintaan ja skenariointiin mahdollisista seurauksista ja että ne on otettu huomioon päätöksiä tehtäessä. Oma kysymyksensä, johon ulkopuolelta on hankala ottaa kantaa, on se missä määrin ulkopoliittisen päätöksenteon ja

yhteistoiminnan muodot ovat toteutuneet viimeaikaisissa kehityskuluissa. Julkisuudessa esillä olleiden tietojen mukaan on mahdollista, että tässä suhteessa on saattanut ilmetä ongelmia.

Lopuksi

On syytä tähdentää, että Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön vaikeutuminen, jopa kriisiytyminen jatkuu myös nähtävissä olevassa tulevaisuudessa. Tämän myös selonteko tuo esiin. Suomen kannalta keskeiset tekijät ovat yhtäältä Euroopan unionin ja toisaalta Venäjän kehitys sekä niiden välisen suhteen kehittyminen. Kaikissa näissä suhteissa on aihetta tiettyyn pessimismiin. Euroopan unionin kehitykseen liittyy kasvavaa jännite- ja jopa kriisipotentiaalia samaan aikaan kun sen toimintakyky osoittautuu vajavaiseksi. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ongelmat ovat hyvin tiedossa, mutta esimerkiksi yhteisissä rokotehankinnoissa nähty epäonnistuminen kielii EU:n laajemmista ongelmista menestyksekkäästi toimeenpanna onnistunutta ja määrätietoista yhteistä politiikkaa.

Vastaavasti Venäjän sisäpoliittisten asetelmien kiristyminen tulee ajan mittaan heijastumaan myös sen valitsemaan ulkopoliittiseen linjaan. On syytä huomata, että venäläisten peruskäsityksessä sen sisäiset asetelmat nähdään laajemman, lännen kanssa käytävän kamppailun valossa. Venäjä raamittaa sisäisen käymistilansa osaksi lännen aggressiivista, regiiminvaihdokseen tähtäävää politiikkaa. Näin ollen on todennäköistä, että Venäjän sisäisen tilanteen kriisiytyminen voi hyvin suurella todennäköisyydellä johtaa myös vakavaan kriisiin Moskovan ja lännen välillä.

Lisätietoa

Hiski Haukkala, *Suuren pelin paluu: Suomen tulevaisuus kriisien maailmassa*. Helsinki: Otava, 2020.