6.5.2021

# Lausunto eduskunnan suurelle valiokunnalle

**Kuuleminen 7.5.2021**

**Hiski Haukkala, kansainvälisen politiikan professori, Tampereen yliopisto**

**hiski.haukkala@tuni.fi**

## Johdanto

Valtioneuvosto on tuottanut ja tuottaa verrattain lyhyen aikavälin sisällä runsaan määrän analyyttistä ja poliittista proosaa käynnissä olevan maailmanjärjestyksen ja kansainvälisen politiikan murroksesta sekä niiden vaikutuksesta Suomen turvallisuuteen ja kansainväliseen asemaan. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko saa ilmeisesti alkukesällä seurakseen sitä täydentävän puolustuspoliittisen osion. Näiden lisäksi valtioneuvosto tuotti tammikuun lopulla erillisen selonteon EU-politiikasta, johon liittyviin kuulemisiin tämäkin lausunto lukeutuu. Lisäksi päivänvalon on nähnyt myös Suomen ensimmäinen Afrikka-strategia.

Yhdessä näillä dokumenteilla on merkittävä signaaliarvo. Ne sekä tuottavat kuvauksen Suomen toimintaympäristöstä että avaavat Suomen virallisia käsityksiä, tavoitteita ja aikomuksia. Yleisöjä näillä dokumenteilla on sekä maan sisällä että sen ulkopuolella eikä niitä olekaan syytä tarkastella ainakaan yksinomaan niiden operatiivisen arvon kannalta. Siksi on myös syytä arvioida, mitä Suomi näiden dokumenttien kautta viestittää pyrkimyksistään, intresseistään ja prioriteeteistaan sekä omille kansalaisilleen että muille valtioille.

Tässä suhteessa toistaiseksi julkaistuissa dokumenteissa silmiin pistää voimakas arvopohjaisuus ja -ohjautuvuus. Onkin vaikea välttyä vaikutelmalta, että Suomi on valinnut voimakkaan retorisen arvopohjaisuuden strategisena vastauksena käynnissä olevaan maailmanjärjestyksen muutokseen ja läntisen arvopohjaisuuden haastamiseen. Perushavainto tuntuu olevan, että mitä ahtaammaksi arvopohjaisen politiikan tila maailmassa käy, sitä tiukemmin Suomi juuri näihin periaatteisiin retorisesti takertuu.

Tämä on itsessään merkittävä signaali, eikä sanojen merkitystä kansainvälisissä suhteissa tulekaan vähätellä. Ne ovat itsessään usein myös tekoja ja käytetyillä sanoilla ja niihin liittyvillä painotuksilla

on merkitystä. Samalla sanat voivat kuitenkin kokea myös inflaation ja irtautua kytkennästään reaalimaailmaan ja sen tapahtumiin. Tätä taipumusta, jos sellaista on, on syytä tarkastella Suomen pitkäaikaista, varsin pragmaattista linjaa vasten. Suomi on ollut tunnettu pragmaattisesta ja rakentavasta peruslinjastaan, jonka myötä maamme on saavuttanut laajasti arvostetun aseman puhe- ja yhteistyökumppanina, usein yli syvienkin kansainvälisten jakolinjojen. Nähtäväksi jää, miten tämä vähintäänkin orastavasti muuttunut tyyli tulee vaikuttamaan suhteisiin ja ajan mittaan myös maamme kansainväliseen asemaan. Aktion ja reaktion laki ei kuitenkaan ole maailmasta kadonnut, joten mihinkään tyhjiöön eivät kannanotot katoa.

Vastaavasti myös käänteinen kehityskulku on mahdollinen, jossa retoriset sitoumukset ohjaavat käytännön toimintaa suuntiin, jotka eivät ole enää sopusoinnussa ympäröivän todellisuuden kanssa. Tuloksena voi pahimmillaan ollaan Suomen oman turvallisuuden ja kansainvälisen aseman vaarantuminen, eikä liian jäykkä taikka muutoin joustamaton doktriinillisuus ole välttämättä nopeasti muuttuvassa tilanteessa pienen toimijan etu.

Suomen perushaaste onkin, että se ei ole järjestelmää omaehtoisesti muokkaava toimija. Näin ollen monet strategiset tavoitteet ovat tulkittavissa ennemminkin toiveiksi, kuin varsinaisesti toimeenpantaviksi tavoitteiksi. Olen aiemmin puhunut tässä yhteydessä ”taikapuheen ajasta” – taipumuksesta korvata varsinaista toimintaa ja sivuuttaa vaikeita valintoja retorisella aktiivisuudella. Toisaalta on ymmärrettävää, että tietty määrä ilmavaa tavoitteellisuutta sisältyy aina selontekoihin ja muihin tämänkaltaisiin dokumentteihin. Osittain kysymys siitä, onko sitä EU-selonteossa kenties jopa liian kanssa, voidaan nostaa esiin pohdittavaksi.

Otan seuraavassa kantaa suuren valiokunnan esittämän toiveen mukaisesti käsillä olevan kuulemisen teeman mukaisiin asioihin. Kiinnitän erityistä huomiota kysymyksiin EU:sta vahvana globaalina toimijana ja turvallisuusyhteisönä sekä EU:n muuttuvasta roolista ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Sivuan samalla myös kysymyksiä Brexitistä sekä EU:n yhteisen pakotepolitiikan tulevaisuudesta.

## EU vahvana globaalina toimijana ja EU:n muuttuva ulko- ja turvallisuuspoliittinen rooli

EU:n globaali rooli on paradoksaalisessa tilassa. Yhtäältä on sekä voimakkaita työntäviä että vetäviä tekijöitä, jotka edellyttävät unionilta vahvaa ja vaikuttavaa globaalia roolia. Sisäisesti koko kylmän sodan jälkeisen ajan unioni on kehittänyt sekä yhteistä ulko- ja turvallisuus että turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Yhteisten tavoitteiden, strategioiden ja toimien ohella on kehitetty myös institutionaalisia rakenteita. Ulkoisesti unioni on saanut nauttia, ensin, varsin suopeasta ulkoisesta

ympäristöstä, joka tuki EU:n pyrkimyksiä 1990- ja 2000-luvuilla. Sittemmin tämä toimintaympäristö on monin tavoin heikentynyt ja on muuttunut itsessään tekijäksi, joka vaatii ja edellyttää unionilta vaikuttavaa toimijuutta niin alueellisella kuin globaalilla tasolla. Tämän imperatiivin myös selonteko selvästi toteaa.

Etenkin turvallisuus on ala, jossa EU:lla on erityisen paljon annettavaa. Se on myös yhteistyöalue, jossa kansalaisilla kautta Euroopan on runsaasti positiivisia odotuksia unionille. Se on myös toimintakenttä, jossa unionin monitahoisuus toimijana voi osoittautua korvaamattomaksi. Olemme viime vuosina huomanneet, kuinka turvallisuusongelmat alkavat yhä useammin olla monitahoisia ja vain harvoin yksinomaan sotilaallisia komponentteja sisällään pitäviä ongelmakimppuja. Näin ollen perinteinen sotilaallinen logiikka ei voi olla yksinomainen, eikä aina edes ensisijainen vastaus uhkiin ja ongelmiin. Tässä EU:n moniulotteisuus voi osoittautua vielä merkittäväksi voimavaraksi. Samalla myös selonteon esiin nostamat kysymykset jaetusta strategisesta kulttuurista, tai edes aidosti yhteisistä päämääristä, sekä ylipäätään kyky kyllin tehokkaaseen ja toimivaan päätöksentekoon nousevat esiin. EU:n tapauksessa ero tavoitteiden ja käytännön välillä on silmiinpistävän suurta. EU on vaarassa jäädä ikuisen lupauksen tasolle.

EU on paradoksaalisessa tilanteessa, sillä samalla kun ulkosuhteiden hoitamisen kannalta olennainen institutionaalinen arkkitehtuuri alkaa olla valmis ja toimintaympäristö tarjoaa lukuisia tilaisuuksia vaikuttavaan toimintaan, näyttää EU itse olevan suurissa sisäisissä ongelmissa. EU:n ongelmat eivät olekaan institutionaalisia tai edes EU-tason puuttuviin kompetensseihin liittyviä, vaan poliittisia: ongelmana on yhteisen kannanmuodostuksen ja viime kädessä poliittisen tahdon puute. Usein peräänkuulutetaan tehokkaampaa ja vahvemmalla mandaatilla toimivaa EU:n korkeaa edustajaa – näin myös selonteko tekee. Ongelma palautuu kuitenkin siihen, että jäsenmaat itse eivät ole nähneet aiheelliseksi valtauttaa korkeaa edustajaansa kyllin itsenäiseen ja siten vaikuttavaan toimintaan – tai valita tehtävään kyllin vaikuttavia henkilöitä. On silmiinpistävää, että kaksi vuosikymmentä myöhemmin tehtävän ensimmäinen, ja nykyistä paljon pienemmin muodollisin valtuuksin ja resurssein toiminut haltija, Javier Solana, lienee edelleen kaikkein menestyksekkäimmin ja tehokkaimmin tehtävää hoitanut henkilö. Saattaa olla, että monelle jäsenmaalle hänen itsenäisyytensä ja toimintatarmonsa on toiminut varoittavana esimerkkinä, jonka ei haluta enää toistuvan.

Vastaavasti monin paikoin, myös meillä Suomessa, on ehdotettu määräenemmistöpäätösten lisäämistä yhteiseen päätöksentekoon liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. En kuitenkaan itse usko, että tämä olisi toimiva ja ajan olon edes positiivinen ratkaisu. Päinvastoin, näitä ratkaisuja ehdottelevilta puuttuu ymmärrys YUTP:stä EU:n omien sisäisten ongelmien kriisinhallintamekanismina: usein ulkoisen vaikuttamisen tai edustautumisen ohella, kenties jopa

niiden sijaan, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tarkoituksena on sovitella usein keskenään ristiriitaisiakin käsityksiä unionin sisällä ja jäsenmaiden välillä. Onkin vaikea ajatella, että maat, jotka tulisivat ulko- ja turvallisuuspolitiikassa nurin äänestetyiksi, sitoutuisivat EU:n kansainvälisen roolin kehittämiseen ja vahvistamiseen nykyistä vahvemmin jatkossa.

Brexitin vaikutus EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja EU:n ja Ison-Britannian välisiin suhteisiin

Ison-Britannian EU-eroon johtanut Brexit-prosessi vaikuttaa EU:hun edelleen monin tavoin. Se on iskenyt unionin suonta monien keskeisten perinteisten vallan attribuuttien osalta (talous, väestö, diplomaattiset ja sotilaalliset suorituskyvyt, jne.). Samalla EU:n globaali painoarvo on vastaavasti vähentynyt. Myös britit alkavat havahtua siihen, että uudelleen saavutettu suvereniteetti tullaan lunastamaan varsin korkealla taloudellisella ja poliittisella hinnalla. Kirjoitan tätä tilanteessa, jossa jännitämme Skotlannin vaalien tulosta ja mahdollisesti edessä olevaa uutta kansanäänestystä Skotlannin itsenäisyydestä. Innokkaimmat spekuloivat koko Yhdistyneen kuningaskunnan hajoamisella.

EU:n kannalta oma vaikea kysymys liittyy myös EU:n ja Ison-Britannian suhteiden tulevaisuuteen. Tässä suhteessa selonteko on yllättävän visioton. Päähuomio pannaan saavutetun kauppa- ja yhteistyösopimukseen täytäntöönpanoon ja soveltamiseen, vaikka sen kapea-alaisuutta samalla hieman harmitellaankin. Visiottomuus saattaa kuitenkin olla myös realismia: on erittäin epävarmaa, että merkittävää syventymistä suhteessa kyettäisiin nähtävissä olevassa tulevaisuudessa saavuttamaan. Sen sijaan vaikuttaa todennäköiseltä, että edessä on varsin myrskyisät vuodet Englannin kanaalissa tilanteessa, jossa Brexitin sisäpoliittiset kustannukset alkavat realisoitua ja arki EU:n ulkopuolisena ”kolmantena maana” avautua. Tuloksena voi olla erittäin repiviä kiistoja, jotka tuskin tarjoavat otollista pohjaa nopeasti syventyvälle yhteistyölle. Päinvastoin, on mahdollista, ja jopa suorastaan todennäköistä, että ajan mittaan Isosta-Britanniasta saattaa kehittyä jälleen uusi EU:ta hajottamaan pyrkivä voimakenttä unionin ulkorajoille. Ainoastaan Ison-Britannian omaehtoinen havahtuminen EU-suhteen korvaamattomuuteen ja siitä seuraava oman asenteen ja politiikan muuttaminen voi tämän kehityskulun estää. Ainakaan tällä hetkellä tämänkaltaisesta uudelleenarvioinnista ei kuitenkaan ole nähtävissä juurikaan merkkejä.

Suomen ei kannatakaan jättää suhdettaan Isoon-Britanniaan vain EU-tason varaan. Selonteko toteaa, että ”jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa Suomi pyrkii rakentamaan hyvät ja toimivat kahdenväliset suhteet Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa”. Toistaiseksi tällaisesta pyrkimyksestä on ollut havaittavissa varsin vähän ainakaan ulkoisia merkkejä. Lisäksi tavoitetasona ”hyvät ja

toimivat” ei ole järin kunnianhimoinen, eikä se myöskään poliittisena signaali ole kummoinen. Iso-Britannia tulee kuitenkin kaikella todennäköisyydellä säilymään merkittävänä voimatekijänä niin Euroopassa kuin etenkin sen pohjoisissa osissa. On Suomen etu vaalia ja syventää läheisiä suhteita maan kanssa toistaiseksi nähtyä aktiivisemmin, suhteeseen liittyvä ongelmapotentiaali kuitenkin mielessä pitäen. Näiden suhteiden edistäminen tulee kysymään Suomelta sekä aloitteellisuutta että luovuutta, jota nyt käsittelyn alla olevasta selonteosta ei ole havaittavissa.

Huomioita EU:n pakotepolitiikasta

Selonteko sivuaa myös EU:n pakotepolitiikkaa, josta on etenkin viime vuosina tullut eräs unionin keskeisistä ulkopoliittisista instrumenteista. Selonteko kiinnittää asiassa huomiota oikeisiin asioihin, mutta lähestyy koko ilmiökenttää varsin kapeasti ensisijaisesti oikeudellis-teknisenä asiana. On selvää, että pakotteiden oikeusperusta, kohdentuvuus, oikeasuhtaisuus, vaikuttavuus ja yhdensuuntaisuus ovat tärkeitä kysymyksiä. Samalla kuitenkin katveeseen jää koko kansainvälisen sanktioregiimin kontekstin ja luonteen muutos.

Aiemmin sanktioita käytettiin ensisijaisesti kansainvälisen yhteisön tunteman paheksunnan esiin tuomiseen ja yleisesti moitittavana pidettyjen kansainvälisten velvoitteiden tai oikeuden rikkomusten tuomitsemiseen. Näin sanktiot usein, vaikkakaan eivät aina, niveltyivät osaksi laajempaa kansainvälistä yhteisöä, jonka viimekätisenä ilmentymänä voidaan pitää YK:n yleiskokousta ja/tai turvallisuusneuvostoa. Tällä hetkellä sanktiot ovat menettäneet tai vähintäänkin menettämässä tätä luonnettaan ja ovat muuttumassa osaksi laajempaa poliittista sodankäyntiä lännen ja eräiden muiden nousevien tai muutoin kansainvälisiä normeja rikkovien valtojen välillä.

Yhä harvemmin läntiset sanktiot edustavatkaan kiistattomasti laajasti ymmärrettyä ”kansainvälistä yhteisöä”. Vastaavasti yhä harvemmin sanktioiden kohteeksi joutuvat valtiot alistuvat osaansa vaan yhä useammin edessä on vastapakotteiden kierre. Tämän myös selonteko noteeraa puhuessaan tarpeesta suojautua ”kolmansien maiden pakotteiden haitallisilta vaikutuksilta”. Samalla huomioimatta jää, että vastapakotteet ovat tekijöitä, jotka itsessään muokkaavat sanktioregiimin perusluonnetta ja samalla vähentävät niiden kansainvälisesti koettua legitimiteettiä. Tällä itsellään on vaikutusta sanktioiden vaikuttavuuteen. Samalla käsillä oleva muutos johtaa kaltevaan pintaan, jossa poliittiset tai diplomaattiset suhteet alkavat korvautua ja redusoitua sanktioiksi, tai ainakin kovertua ontoksi niiden vaikutuksesta. Tuloksena on tilanne, jossa sanktiot osoittautuvat pääsääntöisesti varsin pitkäikäisiksi, jopa pysyviksi, ilman, että ne kuitenkaan tuottaisivat toivottua käytöksen muutosta. Sanktioiden signaaliarvoa tämä ei tietenkään sinänsä vähennä, eikä niihin turvautumisen tarvetta ole

syytä vähätellä. Samalla kuitenkin tämä laajempi konteksti pitäisi ottaa huomioon sekä yksittäisistä sanktioista päätettäessä että koko pakotejärjestelmää jatkossa kehitettäessä. On selvää, että EU-selonteko ei voi olla tämän keskustelun ensisijainen alusta, mutta tämä keskustelu on kuitenkin syytä käydä.

Lopuksi

EU:sta on helppo kirjoittaa kriittistä asiaproosaa. Pessimismi EU:n tulevaisuuden suhteen on jo pitkään ollut voittava strategia asiantuntijalle. Tämä on kuitenkin sääli, sillä EU on kaikille eurooppalaisille merkittävä toimija ja yhteisen toiminnan taso. On syytä tähdentää, että Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön vaikeutuminen, jopa kriisiytyminen jatkuu myös nähtävissä olevassa tulevaisuudessa ja se tulee alleviivaamaan EU:n merkitystä suomalaisille myös jatkossa. Tämän myös selonteko tuo hyvin esiin. Euroopan unionin kehitykseen liittyy kuitenkin kasvavaa jännite- ja jopa kriisipotentiaalia samaan aikaan kun sen toimintakyky osoittautuu toistuvasti 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. On myös mahdollista, jopa todennäköistä, että kriisien varjolla tapahtuva integraation syventäminen vie unionia suuntiin, jotka voivat suhteellisen perifeeriselle nettomaksajalle avata ongelmallisia näkymiä niin taloudellisten vastuiden kuin poliittisen vaikutusvaltamme suhteen. Olen käsitellyt näitä kysymyksiä erillisessä, hallintovaliokunnan 28. huhtikuuta pidetyssä kuulemisessa ja siihen toimittamassani lausunnossa.