Hybrid CoE

6.5.2021

TEIJA TIILIKAINEN
EUROOPAN HYBRIDIUHKIEN TORJUNNAN OSAAMISKESKUS
LAUSUNTO

EDUSKUNTA
SUURI VALIOKUNTA
VNS 7/2020 VP
Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta. *Vahva ja yhtenäinen EU – kohti kestävämpää Euroopan unionia*

Yleistä:

Valtioneuvoston EU-selonteossa linjataan Suomen EU-politiikan tavoitteita ja suuntaviivoja lähivuosille. Selonteossa korostuvat unionin yhteiset arvot ja niiden edistäminen vaikeutuvassa kansainvälisessä toimintaympäristössä, joka aiheuttaa haasteita myös unionin sisäiselle yhtenäisyydelle. Selonteko on luonteeltaan julistuksellinen pikemmin kuin strateginen: se listaa Suomen tavoitteita laaja-alaisesti unionin sisäisten ja ulkoisten politiikkojen alueella eikä niinkään esitä unionin kehittämisen strategisia painopistealueita.

Selonteko tukee monessa suhteessa Suomen EU-politiikan pitkiä linjoja. Suomi hakee EU-myönteisen, rakentavan ja yhteistyökykyisen jäsenmaan profiilia. Suomen tavoitteena on unionin yhtenäisyyden ja toimintakyvyn turvaaminen pikemmin kuin kapean kansallisen edun politiikka. Unionin päätöksentekojärjestelmään liitettävää tavoitteenasettelua voi kuitenkin käsillä olevan selonteon osalta pitää aiempaa konservatiivisempana ja päätöksenteon hallitustenvälisiä ulottuvuuksia korostavampana. Selonteosta puuttuvat myös EMUn kokonaisvaltaisempaan kehitykseen liittyvät tavoitteet ja linjaukset.

Tässä lausunnossa esitän ensin huomioita EU-selonteosta piirtyvästä yleisestä linjasta, jonka jälkeen tuon esiin yksityiskohtaisia ajatuksia erityisesti unionin globaalin roolin ja turvallisuusyhteisöluonteen kehittämiseen. Lopuksi esitän joitakin huomioita unionin päätöksentekojärjestelmään liittyvistä selonteon kohdista.

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
Lintulahdenkatu 5 A
00530 Helsinki

Hybrid CoE

6.5.2021

Suomen EU-politiikan linja

Valtioneuvoston EU-selonteon keskeisenä linjana on EU:n arvojen edistäminen unionin sisäisten ja ulkoisten politiikkojen alueilla. Selonteko selostaa kattavasti arvojen merkitystä unionin sisäisessä ja ulkoisessa toimintaympäristössä. Suomen EU-politiikan strategisten painopistealueiden ja keskeisten prioriteettien määrittely jää tässä yhteydessä kuitenkin pitkälti tekemättä. Samoin arvojen edistämisen konkreettiset välineet – ja niiden käyttöön liittyvä problematiikka – jäävät monen politiikka-alan osalta pohtimatta. Tämän nojalla selontekoa voi luonnehtia enemmän julistukselliseksi kuin strategiseksi tai välineelliseksi. EU:n toiminnalle on hyvin tyypillistä, että jäsenvaltiot ovat yksimielisiä arvoista ja tavoitteenasettelusta keskeisten erimielisyyksien tullessa esille juuri toteuttamistapojen suhteen. Tämän vuoksi selontekoa olisi jäntevöittänyt erityisesti tavoitteisiin liittyvän keinovalikoiman esittely ja Suomen toimintatavat niihin liittyen.

Esimerkkejä voi poimia useista selonteon kohdista: *EU:n liittymisessä Euroopan ihmisoikeussopimukseen on edistyttävä* (miten edistetään, kun hanke on ollut jumissa yli 10 vuotta); *EU:n tulee edistää aktiivisella ilmastodiplomatialla maailman lämpötilan nousua* (miten edistetään, kun suuret päästömaat katsovat oikeudekseen tietyn talouskehityksen tason saavuttamisen); *EU:n tulee vahvistaa toimintakykyään terveyssektorilla* (miten tehdään, kun samalla kannatetaan nykyistä toimivallanjakoa terveyspolitiikassa).

Selonteon julistuksellisuus korostuu erityisesti EU:n ulkosuhteita ja globaalia roolia käsittelevässä osassa, jossa keskeinen välinevalikoima pääasiallisen tavoitteen – unionin globaalin roolin ja vaikutusvallan vahvistamiseksi – jää varsin vähälle pohdinnalle. Tässä kohdassa olisi ollut hyvä pohtia esimerkiksi, mitä nimenomaisia toimia ’EU:n arvojen ja etujen vahvempi puolustaminen’ Kiinan suhteen unionilta edellyttää. Yksityiskohtaisemmat näkemykset olisivat olleet tervetulleita myös esimerkiksi unionin pakotepolitiikan painopisteistä tai onnistumisen edellytyksistä tai keinoista, joilla ’EU:n arktista politiikkaa kehitetään vastaamaan nykytarpeisiin’.

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
Lintulahdenkatu 5 A
00530 Helsinki

6.5.2021

Selonteko olisi tarjonnut erinomaisen mahdollisuuden myös Ison-Britannian EU-eron seurausten arviointiin ja Suomen näkemysten esittelyyn sen taloudellisten ja poliittisten heijastusvaikutusten minimoimiseksi EU:ssa.

EU globaalina toimijana ja turvallisuusyhteisönä

Keskitän yksityiskohtaiset huomioni erityisesti selonteon 'kansalaisten kokonaisturvallisuutta' koskevaan alalukuun. Siinä esitetään unionin turvallisuuspoliittisen roolin kannalta monia tärkeitä kehittämiskohteita, joihin liittyvät yksityiskohtaiset toimenpide-ehdotukset ja etenemistavat jäävät täsmentämättä.

Selonteon mukaan muuttuva turvallisuusympäristö edellyttää unionilta ennakoivaa ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Samoin katsotaan turvallisuus- ja puolustusyhteistyön suunnasta käydyn strategisen keskustelun tarjoavan mahdollisuuksia parantaa unionin valmiuksia ja varautumista. Samanlaiset tarpeet korostuvat niissä huomioissa, jotka liittyvät erityisesti hybridiuhkiin ja niiden torjuntaan.

Havainnot ovat perusteltuja ja tarvittavia toimenpiteitä koskevat näkemykset olisivat olleet tarpeen puutteiden korjaamiseksi. Unionin ulkoiseen toimintaan liittyvän poliittisen ja strategisen suunnittelukapasiteetin heikkouksia on jo vuosikymmenten ajan nostettu esiin ennakoivan lähestymistavan ja uhkiin varautumiseen liittyvänä ongelmana. EU:n ulkosuhdehallinnon perustamisesta haettiin ratkaisua näihin ongelmiin, mutta parannettavaa on edelleen ja samoin kysymys unionin pysyvästä sotilaallisesta operaatioesikunnasta on edelleen ratkaisematta. Samalla kun viime vuosien kehityskulut unionin puolustusyhteistyön alalla ovat syventäneet voimavarayhteistyötä, ne eivät ole tarjonneet uusia ratkaisuja unionin puolustus- ja voimavarasuunnittelun jäntevöittämiseksi. Perustellut kehittämisehdotukset unionin ulkosuhteiden sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan yhtenäisemmän ja ennakoivan suunnittelukapasiteetin ja jäntevämmän puolustussuunnittelun aikaansaamiseksi olisivat tarpeen.

Tarve korostuu erityisesti hybridiuhkaympäristössä, jossa myös unionin yhteisen strategisen viestinnän merkitys uhkien torjunnassa korostuu. Poliittisten ja strategisen viestinnän välineiden käyttö edellyttää vahvaa yhteistä tilannetietoisuutta sekä jäsenmaiden vahvaa sitoutumista yhteisten välineiden käyttöön. Unionin roolia

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
Lintulahdenkatu 5 A
00530 Helsinki

hybridiuhkien torjunnassa ei tule käsitellä erillisenä kokonaisturvallisuuden saarekkeena, vaan se on elimellinen osa unionin laaja-alaista turvallisuuspolitiikkaa. Hybridiuhkiin vastaaminen luo vahvan tarpeen koordinoida politiikkasuunnittelua unionin ulkoisten ja sisäisten politiikkojen samoin kuin unionin kokonaisturvallisuuden ja resilienssin kannalta keskeisten sisäisen politiikka-alojen välillä. Tässä koordinaatiossa ja sen rakenteissa on edelleen vahvistamisen varaa.

EU:n resilienssin vahvistamisen lisäksi hybridiuhkien torjunta edellyttää koherenttia politiikkavälineistöä, jolla pyritään estämään hybridiuhkien kohdistaminen unioniin (deterrenssi). Näiden välineiden tarkoitus on vaikuttaa ennakollisesti uhkia suunnittelevien toimijoiden poliittiseen harkintaan viestimällä toimien toteuttamisen seurauksista (sanktiot, taloudelliset ja diplomaattiset seuraukset, julkisuus- ja mainehaitat jne). Tämän välineistön suunnittelu on parhaillaan käynnissä ja myös sen uskottavuus ja toimintakyky edellyttää hyvää yhteistä suunnittelu- ja ennakointikapasiteettia unionilta.

Selonteossa myös unionin yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunantovelvoitteen roolit nähdään tärkeinä unionin turvallisuusyhteisöluonteen vahvistamisessa. Lausekkeilta toivotaan joustavuutta siten, että niiden käyttö olisi mahdollista myös niiden kirjaimesta poikkeavassa vakavassa hybridiuhkatilanteessa. Tämä kanta näyttää nauttivan varsin laajaa luottamusta unionimaiden keskuudessa ja siksi olisikin tärkeää pohtia sitä, kuinka lausekkeista voidaan saada maksimaalinen hyöty hybridiuhkien torjumisessa. Suomi on aiemmissa yhteyksissä esittänyt, että lausekkeiden käyttöönoton varalle olisi syytä luoda parempi yhteinen valmius, mikä on varsin perusteltua. Unionin olisi joka tapauksessa syytä hyödyntää nykyistä paremmin lausekkeisiin kytkeytyvä pelotepotentiaali pitämällä niiden käyttöönottomahdollisuutta hybridiuhkatilanteissa vahvasti esillä strategisessa viestinnässään. Kysymys siitä, tulisiko lausekkeiden käyttöönottokynnystä koettaa mitenkään etukäteen määritellä, on vaikeampi.

EU:n turvallisuuspoliittisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää siltä muuttuneessa toimintaympäristössä vahvempaa poliittista yhtenäisyyttä, paremmin koordinoitua suunnittelu- ja ennakointikapasiteettia sen ulkoisen toiminnan alalla samoin kuin yhteisempää näkemystä vallitsevasta uhkakuvaympäristöstä. Unionissa parhaillaan käynnissä olevat turvallisuuspoliittiset muutoshankkeet tarjoavat hyvät puitteet perusteltujen toimenpide-ehdotusten tarjoamiseksi näissä asioissa.

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
Lintulahdenkatu 5 A
00530 Helsinki

6.5.2021

EU:n toiminnan ja Suomen EU-vaikuttamisen kehittäminen

Selonteon viimeisessä kokonaisuudessa käsitellään unionin päätöksentekoa ja Suomen osallistumista siihen. Erityisesti unionin päätöksentekojärjestelmän kehittämistä koskevat kannat ovat vanhahtavia eivätkä ankkuroidu unionin viimeaikaisiin kehitysvaiheisiin. Ne poikkeavat myös joiltakin osin Suomen pidemmän aikavälin EU-näkemyksistä.

Selonteko määrittelee jäsenvaltioiden tasavertaisuuden, toimielinten välisen tasapainon ja yhteisömenetelmän keskeisen aseman unionin kehittämisen keskeisiksi periaatteiksi. Nämä periaatteet liittyvät aikaan ennen Lissabonin sopimusta, jonka valmistelussa ryhdyttiin puhumaan unionin edustuksellisen demokratian järjestelmästä. Määritelmä kirjattiin unionin vallankäytön lähtökohdaksi myös sen sopimusperustaan. Tässä järjestelmässä unionin toimielinten väliset suhteet hahmotetaan perinteisen vallan kolmijako-opin pohjalta. Neuvoston ja parlamentin rooleja on sekä toimintatapojen että valtaoikeuksien suhteen kehitetty vahvasti kaksikamarisen lainsäädäntöelimen suuntaan siitä huolimatta, että neuvostolla on myös toimeenpanovallan käyttöön liittyviä tehtäviä. Komission roolia on unionin toimeenpanovaltaa käytävänä elimenä on kirkastettu muiden muassa sen puheenjohtajan valintatapaa koskien.

Toimielinten välisen tasapainon käsite näyttää tämän päivän EU-linjauksena tätä taustaa vasten varsin oudolta ja sisällöttömältä. Jos tavoitteena on unionin demokraattisen legitimiteetin lisääminen, toimielinten ’välisen tasapainon horjuttaminen’ käy välttämättömäksi; eikä sillä voi nähdä mitään itseisarvoa.

Jäsenmaiden välisen tasavertaisuuden periaate soveltuu unionin hallitustenvälisten elinten rakenteen johtotähdeksi, mutta enemmistödemokratian ominaispiirteet ovat kuitenkin unionijärjestelmässä jo läsnä vähintään yhtä suurella painoarvolla. Myös yhteisömenetelmä tulisi vähintäänkin määritellä selonteon kaltaisessa tekstissä unionin nykyisten institutionaalisten olosuhteiden pohjalta. Riippumattomaan komissioon viittaaminen tuntuu oudolta tilanteessa, jossa komissio omissa linjauksissaan hahmottelee itselleen vahvan poliittisen roolin.

Suomen aiemmista linjauksista poiketen selonteko pitää myös Eurooppa-neuvoston roolin vahvistumista myönteisenä kehitystrendinä. Tästä ja yllämainituista linjauksista voi

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
Lintulahdenkatu 5 A
00530 Helsinki

vetää sen johtopäätöksen, ettei Suomi ole enää aiemman tavoin valmis edistämään unionin institutionaalisissa puitteissa tapahtuvaa demokratiakehitystä. Tässä puolestaan voi hahmottaa ristiriidan sen kanssa, mitä selonteossa sanotaan tarpeesta edistää kansalaisten ja erityisesti nuorten osallistumista EU-politiikkaan.

Osallistava demokratia vaatii tuekseen yhteiseurooppalaisia toimintamuotoja ja instituutioita. Politiikan tutkijat ovat jo pitkään osoittaneet yhteisen eurooppalaisen ’julkisen tilan’ puutteen erääksi unionin demokraattisen legitimiteetin keskeisistä heikkouksista. Tällainen julkinen tila ei synny itsestään vaan edellyttää, että sille osoitetaan keskeinen rooli unionin poliittisessa keskustelussa ja päätösvalmistelussa. Selonteossa olisi ollut siis hyvä myös hahmottaa, miten Suomen tavoittelemalle osallistavalle demokratialle luodaan unionitason institutionaalisia edellytyksiä.

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
Lintulahdenkatu 5 A
00530 Helsinki