Johtaja Mika Aaltola
Ulkopoliittinen instituutti

Eduskunnan suuri valiokunta, 7.5.2021

Asiantuntijalausunto suurelle valiokunnalle; Valiokunnan kuulemistilaisuus, erityisesti EU-poliittisen selonteon osuuteen 4. EU vahvana globaalina toimijana ja turvallisuusyhteisönä

Euroopan Unioni muodostaa keskeisimmän globaalin markkinalueen. EUn markkinoille pääsy on oleellista suurvaltakilpailun kiihtyessä erityisesti geoekonomisessa mielessä. Asetelma voi helposti johtaa tilanteeseen, jossa Eurooppa on geotaloudellisen vaikuttamisen kohde enemmän kuin vaikutaja suhteessa muihin, erityisesti suurvaltoihin keskitettyinä yhtenäistoimijoina. Negatiivisen kehityskulun estämiseksi Eurooppan tulee panostaa standardien luomiseen markkinoille pääsyn hallitsemiseksi sekä tiedostaa EUn regulatiivisen vallan globaalit ulottovuudet. Tämä on tärkeässä asemassa puhuttaessa EUn strategisesta autonomiasta.

Autokratisoituvat ja autokraattiset suurvallat käyttävät yritystason toimijoita myös valtiollisien päämäärien toteuttamiseen. Samalla myös demokraattiset EUn ulkopuoliset maat ovat omaksuneet yhä enemmän geoekonomisia välineitä, kuten sanktioita, jotka tuottavat haasteita myös kolmansille osapuolille. Kamppailua käydään myös valtiollisen sekä yrityksiin kohdistuvan vakoilun uusin keinoin. Erilaiset kyber-operaatiot ovat yleistymässä sekä valtiollisten että puolivaltiollisten toimijoiden toimesta.

Vaikuttamisen keinovalikoima suhteessa EUhun ja sen jäsenmaihin on yhä epäsymmetrisempää. Esimerkiksi seuraavia seikkoja olisi syytä huomioida puhuattessa EUn tulevaisuudesta, turvallisuudesta ja toimijuudesta:

1) Epäsymmetria. Fyysinen infrastruktuuri mahdollistaa yhteyksiä, mutta ne ovat harvoin tasasuhtaisia ja muuttavat usein valtapoliittisia asetelmia. Yksi osapuoli saattaa hyötyä yhteydestä merkittävästi enemmän, kun taas toinen saattaa olla erityisen riippuvainen siitä.
2) Suuntaisuus. Kaupan, datan ja raaka-aineiden virrat saattavat olla epäsymmetrisiä, ja samalla ne saattavat suuntautua monella tasolla vain yhteen tai kahteen pääsuuntaan. Kun moni virroista kohdentuu samaan maantieteelliseen suuntaan tai suuntiin, ne muodostavat sidoksen, josta luopuminen tuottaisi merkittäviä poliittisia ja taloudellisia häiriöitä. Esimerkiksi riippuvuus Itä-Aasiasta keskeisten terveystuotteiden valmistusalueena tuotti häiriöitä keväällä 2020 COVID-19 epidemian levitessä Eurooppaan. Kaupan monipuollistuminen ja virtojen moninaisuus eri tuotantoalueille sekä omavaraisuuden asteen nostaminen estää häiriöiden syntymistä. Suuntaisuus ilmentää myös virtojen ekosysteemin kokonaislogiikkaa. Esimerkiksi Kiinan infra- struktuurihankkeet pyrkivät linkittämään maita ja alueita tavalla, joka suuntaa virtojen tuottamaan taloudellista ja geopoliittista lisäarvoa pääsääntöisesti (enemmän) Kiinaan.
3) Korvattavuus. Riippuvuutta tietystä yhteydestä tai resurssista voidaan käyttää tietyn toimijan oman strategisen edun ajamiseksi esimerkiksi tuottamalla häiriöitä virtoihin. Tämä johtaa erityisesti huoltovarmuuden turvaamisen näkökulmasta tärkeään tarpeeseen luoda korvaa- via yhteyksiä ja hajauttaa riskiä.
4) Vertikaalisuus ja valtiollinen intressisidonnaisuus. Jos epäsymmetrisen virran lisäarvo riippuu valtiollisista tai valtiota lähellä olevista toimijoista ja kohdemaan virtatoimijat ovat ei-valtiollisia yritystoi- mijoita, virran valtapoliittinen vaikutus on helposti vertikaalinen, ylhäältä alas. Tämä tehostaa lähtömaan strategista toimijuutta suhteessa infrastuktuuti tai virtaverkostoon kokonaisuudessaan. Asetelma ei lisää ainoastaan mahdollisesti korruptoivaa, toisten toimijoiden hyvää hallintotapaa rapauttavaa vaikutusta, vaan tuottaa myös mahdollisia geopoliittisia seurauksia. Virta altistuu geopoliittisten päämäärien toteuttamiselle helpommin ja syvemmin kuin tilanteessa, jossa virtaverkosto koostuisi samantasoisista toimijoista. Vertikaalivaikutusta korostavat poliittisten järjestelmien erot. Tätä voidaan arvioida muun

muassa erilaisilla demokratiaindekseillä. Esimerkiksi keskitettynä yhtenäistoimijana autokraattinen valtio asettaa erityisiä haasteita demokraattisen maan kansalaisyhteiskuntatason toimijoille, kuten yrityksille.

5) Korruptiivisuus ja sääntöperustaisuus. Virrat eivät siirrä ainoastaan resursseja vaan myös poliittisia käytänteitä sekä kulttuurisia käsityksiä sen varrella olevien yhteisöjen ja yhteiskuntien välillä. Nämä saattavat poiketa esimer- kiksi läpinäkyvyyttä ja vastuuvelvollisuutta korostavista standardeista ja arvoista. Tällöin virtojen varaan muodostuu helposti verkostoja, jotka hyötyvät ja jakavat lisäarvoa ohittaen hyvän hallintotavan sekä valtiollisen hallinnan ja lainsäädännön. Yksinkertaisimmillaan korruptioefektiä voi pyrkiä haarukoimaan vertailemalla virran lähtö- ja kohdemaan korruptiotasoa (esim. Transparency International 2018a; 2018b). Kun lisäarvon tuova rahoituksen tai resurssien lähde on peräisin korruptioindeksin mukaan mitattuna huonosti sijoittuvista valtioista, on todennäköisempää, että korruptoivaa vaikutusta on olemassa ja että se on voimakasta
6) Turvallisuusvaateet. Virrat ovat myös maantieteellisiä ja materiaalisia ilmiöitä – ne kulkevat konkreettisesti tietyn alueen lävitse fyysisen infrastruktuurin avulla. Erityisesti vertikaalisen suhteen varassa toimivat intensiiviset virrat saattavat johtaa vaateisiin turvata ja sitkoistaa niiden häiriöttömyyttä tavoilla, joilla on turvallisuuspoliittisia seurauksia. Vaikka keinotekoinen infrastruktuuri ei ole kansainväli- sen lain näkökulmasta rinnastettavissa luonnolliseen territorioon, on käytännön kansainvälisen politiikan tasolla selvää, että niihin vedoten voi esittää vaatimuksia, joilla voi olla poliittista ja strategista painoarvoa. Esimerkiksi Kiinan tekosaaret Etelä-Kiinan merellä ja Venäjän silta Krimille voivat tuottaa tarvetta turvata niitä myös sotilaallisen varautumisen keinoin.

Ideaalissa tilanteessa riippuvuuden, suuntaisuuden ja intensiteetin kasvaessa virtaaktiivisuutta syntyy spontaanisti samalla horisontaalisella ei-valtiollisella tasolla. Virrat synnyttävät markkinatilan, jossa omistajuus on markkinaehtoisilla, taloudellisesti motivoituneilla toimijoilla, joille valtiolliset päämäärät ovat toissijaista. Näillä virroilla ja niistä riippuvilla toimijoilla on omat taipumuksensa sekä jatkaa toimintaansa, jos ne eivät kohtaa ulkoisia vaikutusvoimia tai häiriöitä, että löytää korvaavia ratkaisuja jos häiriöitä ilmaantuu. Kriittisten virtojen kohdalla valtioilla ja ins- tituutioilla, kuten Euroopan unionilla, on omat intressinsä säädellä virtojen varaan syntyneitä markkinoita. **Tämä on tärkeä EUn geoekonominen voimavara ja työkalu**. Kuitenkin on hyvä huomata, että markkinoiden spontaanius on todennäköisesti vähäisempää, jos aktiivisesti mukana on suuria ylikansallisia, valtiollisia tai lähellä valtiota olevia toimijoita. Kuitenkin erityisesti autokraattisissa maissa isot virtatoimijat ovat usein lähellä valtioita olevia toimijoita, jotka toteuttavat valtio- intressin määrittelemiä päämääriä tai heidän toimintansa ei ainakaan ole ristiriidassa näiden päämäärien kanssa.

Euroopan unionilla on myös laajemmin kansainvälisesti merkittävää geoekonomista valtaa, kun se esimerkiksi säätelee eurooppalaisille markkinoille pääsyn ja siellä tapahtuvan taloudellisen toiminnan periaatteita – usein samalla asettaen de facto globaaleja standardeja. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kansainväliset yritykset joutuvat usein mukauttamaan tuotteitansa ja toimintatapojansa eurooppalaisten standardien mukaisiksi, etteivät ne joutuisi hylkäämään maailman isointa yhteismarkkina-aluetta kokonaisuudessaan. Standardien ja regulaation valta on keskeistä huomata myös ilmastonmutoksen haasteeseen vastattaessa, esimerkiksi kiertotaouden kauttaa. Mämä laadulliset elementin tarjoavat mahdollisuuden vaikuttaa myös keskeisiin suurvaltoihin ja niiden toimijoihin.