FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Juha Jokela
Ohjelmajohtaja
EU-tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti

Ulkoasianvaliokunta
Eduskunta

3.5.2022

Asia: VNS 1/2022 vp Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta

Kiitän valiokuntaa asiantuntijakuulemiskutsusta valtioneuvoston selonteon 1/2022 käsittelyn yhteydessä. Lausunnossani tarkastellen selontekoa Ulkopoliittisen instituutin EU-tutkimusohjelman painopisteiden ja ulkoasianvaliokunnan toimialan valossa.[1]

Yleistä selonteosta

Suomen ja Euroopan turvallisuuspoliittinen ympäristö on muuttunut perustavanlaatuisesti Venäjän hyökättyä Ukrainaan 24.2.2022. Vaikka hyökkäykseen johtaneet kehityskulut ovat olleet näkyvissä jo 2000-luvun loppupuolelta, Venäjän täysimittainen sotilaallinen hyökkäys naapurimaahan on merkittävä käänne Euroopan lähihistoriassa. Sodan vaikutusten syvyyden ja keston arviointi on vaikeaa jo siitä syystä, että taistelut jatkuvat ja sodan lopputulemasta ei ole varmuutta.

Venäjän julkilausumat tavoitteet ja niiden yhteydessä esitetyt vaatimukset (sekä hyökkäystä ennen että sen jälkeen) korostavat yhtäältä Ukrainan turvallisuuspoliittista merkitystä Venäjälle, ja toisaalta laajemmin Venäjän intressejä naapurustossaan. Suomen kannalta on keskeistä tunnistaa Venäjän pyrkimys vaikuttaa rajanaapuriensa turvallisuuspoliittiseen (ja myös laajemmin poliittiseen ja

[1] Ulkopoliittinen instituutti on riippumaton tutkimuslaitos, joka tuottaa korkeatasoista tutkimusta poliittisen päätöksenteon sekä avoimen tieteellisen ja julkisen keskustelun tukemiseksi niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin. Instituutin tutkijoiden esittämät asiantuntija-arvioit ovat kirjoittajien omia.

taloudelliseen) liikkumavaraa. Ydinasesuurvallan aloittama laaja-alainen hyökkäyssota naapurivaltiota vastaan geopoliittisten ja -strategisten intressien edistämiseksi rikkoo räikeästi Euroopan turvallisuuden sääntöpohjaisia normeja ja kansainvälistä lakia. Voimankäyttö yhtä rajanaapuria kohtaan lisää muiden Venäjän naapurimaiden turvattomuutta. Suomen kannalta on merkittävää, että edellytykset Suomen harjoittaman yleisen vakauspolitiikan ja hyvien naapurisuhteiden ylläpidon harjoittamiseksi Venäjän kanssa ovat heikentyneet selvästi.

Valtioneuvoston selonteko tarjoaa käytettävissä olevan tiedon valossa kattavan ja tarkan arvioin Venäjän käynnistämän sodan merkityksestä ja vaikutuksista Suomen ja Euroopan turvallisuuspoliittiseen ympäristöön. Sen painopiste on ymmärrettävästi turvallisuuspolitiikassa, jota kuitenkin lähestytään laaja-alaisesti.

Arvioin lausunnossani Euroopan unionin (EU) ulko- ja turvallisuuspoliittisen roolin kehitystä. Kiinnitän huomiota erityisesti EU:n ja Pohjois-Atlantin sotilaallisen puolustusliitto NATOn väliseen työnjakoon muuttuneessa turvallisuuspoliittisessa ympäristössä.

Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen kehitys

Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja siihen liittyvä Euroopan turvallisuuspoliittinen kriisi ovat osoittaneet EU:n ulkopoliittisen merkityksen Euroopalle, Suomelle ja keskeisille läntisille kumppaneille. Läntiset suurvallat ja instituutiot (EU, NATO ja G7) ovat rajanneet sotilaallisen väliintulon keinovalikoimansa ulkopuolelle vastatessaan Venäjän hyökkäykseen. Tämä on korostanut niiden käytössä olevia poliittistaloudellisia työkaluja, erityisesti Venäjää vastaan asetettuja laaja-alaisia pakotteita, diplomatiaa sekä Ukrainalle suunnattua talousapua ja sotilaallista materiaaliapua.[2]

EU:n nopea ja päättäväinen toiminta on alleviivannut sen yhtenäisyyttä merkittävien turvallisuuspoliittisten uhkien edessä. Tätä kehitystä ovat edesauttaneet Yhdysvaltojen nykyisen

[2] Juha Jokela ja Tyyne Karjalainen (2022): Euroopan unionin ulkopolitiikka, julkaisussa Suomi ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan: Turvallisuusympäristön muutoksen vaikutukset Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikalle (toim. Matti Pesu, Harri Mikkola ja Tuomas Iso-Markku), Ulkopoliittinen instituutti, https://www.fiia.fi/julkaisu/suomi-ja-venajan-hyokkays-ukrainaan

hallinnon toimet mahdollisimman yhtenäisen demokraattisten länsimaiden liittouman luomiseksi sekä Ison-Britannian yhteisille turvallisuusintresseille perustuva politiikka.

Vaikka EU:n geopoliittinen toimijuus on korostunut sodan aikana, Venäjän hyökkäys ja maan ajama aggressiivinen etupiiripolitiikka asettavat haasteen EU:n tavoitteille unionin naapurustossa. Hyökkäys horjuttaa EU:n asemaa alueellisena toimijana, sillä se heikentää uskoa unionin kykyyn tarjota yhteistyövaraisia tulevaisuudennäkymiä naapureilleen. EU ei pelkkänä siviilitoimijana voi taata yhteistyön jatkuvuutta tai integraatioprosessien lopputulosta ympäristössä, jossa käytetään sotilaallista voimaa. Toisin kuin Yhdysvallat, EU ei ole osallistunut Ukrainan puolustuskyvyn kehittämiseen vuoden 2014 jälkeen. Sen sijaan EU:n Ukrainan-politiikka on keskittynyt osapuolten poliittiseen ja taloudelliseen lähentymiseen.

Hyökkäyksen myötä EU on ottanut merkittäviä askelia Ukrainan turvallisuustarpeisiin vastaamiseksi. EU on myöntänyt Ukrainalle jo 1,5 miljardin euron arvosta sotatarvikkeita Euroopan rauhanrahastosta. Lisäksi komissio on myöntänyt mittavaa rahoitustukea ja humanitaarista apua Ukrainalle. EU on myös aktivoinut tilapäisen suojelun direktiivin, jonka avulla pyritään varmistamaan, että Ukrainasta EU:hun pakenevat ihmiset saavat välitöntä suojaa ja yhdenmukaisen aseman unionissa. Lisäksi EU on joutunut arvioimaan uudelleen myös laajentumispolitiikkaansa. Ukraina jätti Venäjän hyökkäyksen viidentenä päivänä EU-jäsenyyshakemuksen, joka on edennyt komission arvioitavaksi.

Kiristyneen globaalin ja alueellisen strategisen kilpailun oloissa EU:sta on tullut selkeästi aiempaa geopoliittisempi toimija. Venäjän hyökkäykseen vastaaminen on entisestään korostanut tätä kehitystä. EU ei tarjoa Suomelle NATOn kaltaista kollektiivista puolustusta, mutta unioni pysyy Suomen NATO-valinnasta riippumatta sille keskeisenä turvallisuusyhteisönä sekä väylänä edistää alueellista ja globaalia vakautta ja turvallisuutta sekä puolustaa EU:n etuja ja arvoja.

Sodan eskaloitumisen riski ja Venäjän sotatoimien brutaalius – tutkinnassa olevat sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan – ovat toistaiseksi pitäneet EU:n toimintakyvylle tärkeää yhtenäisyyttä yllä. Sodan taloudellisten negatiivisten vaikutusten ulottuessa pidemmälle aikajaksolle yhtenäisyyden

ylläpito edellyttää EU:lta tasapuolista, eri jäsenvaltioiden tilanteet huomioivaa taakanjakoa. Poliittisesti yhtenäinen EU on Suomen etu myös mahdollisen NATO-jäsenyyden oloissa.

EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä puolustusyhteistyön kehityksestä

Suomi on tukenut aktiivisesti Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta) kehittämistä. Erityisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana Suomi on tavoitellut myös EU:n puolustusyhteistyön syventämistä. Vuonna 2016 hyväksytyn unionin globaalin ulko- ja turvallisuuspoliittisen strategian toimeenpanossa on priorisoitu unionin puitteissa tehtävä puolustusyhteistyö. Euroopan puolustuksen perusasetelma on kuitenkin pysynyt pitkälti muuttomattomana.[3] Sen kulmakiven muodostaa NATO, joka on EU:n perussopimusten mukaan liittokuntaan kuuluville EU:n jäsenvaltioille ”niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin” (SEU 42:7).

Venäjän hyökkäys on selkeästi vahvistanut Euroopan puolustuksen perusasetelmaa ja korostanut NATOn asemaa Euroopan puolustuksessa. Tämä käy ilmi myös EU:n jäsenvaltioiden hyväksymästä turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta ohjausasiakirjasta, EU:n turvallisuuden ja puolustuksen strategisesta kompassista. Asiakirjan valmistelu käynnistettiin Saksan EU:n neuvoston puheenjohtajuuskautena vuonna 2020 ja se hyväksyttiin lopullisesti Venäjän hyökkäyssodan alettua maaliskuussa 2022 Ranskan neuvoston puheenjohtajakaudella.

Strategisen kompassin mukaan EU:ta ei kehitetä vaihtoehdoksi NATOlle. Aiempien vuosikymmenien tavoite päällekkäisyyksien välttämisestä Naton kanssa on niin ikään kirjattu kompassiin. Ison-Britannian EU-ero ja edellisen Yhdysvaltojen presidentin aikaan liittyneet epävarmuudet eivät ole muuttaneet EU:n turvallisuus- ja puolustuspoliittisia peruslinjauksia. Strategisessa kompassissa korostetaan EU:n turvallisuus- ja puolustuspoliittista toimintaa, joka täydentää Naton roolia. Tähän viittaa myös

[3] Tuomas Iso-Markku ja Tyyne Karjalainen 2022: Euroopan puolustus, julkaisussa Suomi ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan: Turvallisuusympäristön muutoksen vaikutukset Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikalle (toim. Matti Pesu, Harri Mikkola ja Tuomas Iso-Markku), Ulkopoliittinen instituutti, https://www.fiia.fi/julkaisu/suomi-ja-venajan-hyokkays-ukrainaan

strategisen kompassin tavoite syventää entisestään EU:n ja NATOn välistä yhteistyötä käytännönläheisesti. EU:n toiminnan vahvistamiselle ja NATO-suhteen syventämiselle on selkä tarve.

Ensinnäkin Venäjän hyökkäyksen jälkeen EU:n ja NATOn jäsenmaat ovat ilmoittaneet mittavista lisäyksistä puolustusmäärärahoihin. EU:n puitteissa toteutettavalla puolustusyhteistyöllä voidaan tehostaa jäsenvaltioiden välistä suorituskyky- ja hankintayhteistyötä ja vahvistaa eurooppalaista puolustustutkimusta ja -teollisuutta. Tämä palvelee sekä EU:n että NATOn puitteissa sovittuja suorituskykytavoitteita. Suomi on pitänyt perusteltuna EU:n puolustusyhteistyön pitämistä avoimena myös EU:n ulkopuolisille kumppaneille. Tämä mahdollistaa keskeisten NATO-maiden, kuten Iso-Britannian ja Yhdysvaltojen osallistumisen EU-hankkeisiin. Osallistumisen kynnyksen madaltamista on hyvä arvioida Venäjän hyökkäyksen jälkeisessä tilanteessa. EU:n kumppanimaiden osallistumiselle on olemassa selkeitä teknologisia ja skaalaetuja. Yhteishankkeilla voidaan myös edistää transatlanttista suhdetta.

Toiseksi EU:lla on käytössään merkittäviä resursseja ja Natoa huomattavasti laajemmat poliittiset työkalut (EU:n perussopimuksiin nojaavaa toimi- ja lainsäädäntövaltaa eri politiikkasektoreilla), joilla voidaan parantaa unionin ja sen jäsenvaltioiden kriisinsietokykyä (resilienssiä) sekä valmiuksia reagoida sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välimaastoon sijoittuviin uhkiin. Näihin lukeutuvat muun muassa terrorismi, rikollisuus, taloudellinen painostaminen, informaatiovaikuttaminen, hallitsematon muuttoliike, kyberiskut sekä moniulotteiset hybridiuhkat.

Kolmanneksi NATOn toimintaa on suunnattu uudelleen kansainvälisistä operaatioista alueelliseen puolustuksen ja sotilaallisen pelotteen vahvistamiseen vuodesta 2014. Liittokunnan toiminnan keskittyessä lähitulevaisuudessa ensisijaisesti niin sanottuihin artikla viiden mukaisiin tehtäviin, EU:n merkitys unionin naapurustossa ja myös kauempana tapahtuvien kriisinhallintaoperaatioiden toteuttajana on korostumassa. Kriisinhallinnan rinnalla unionin intressien turvaaminen (esimerkiksi merireittien turvallisuus, unionin kansalaisten evakuoinnit, humanitaarisen avun turvaaminen) edellyttävät riittävää itsenäistä toimintakykyä. Tämän johdosta EU:n strategisen kompassin yksi keskeinen tavoite on parantaa EU:n kykyä toimia tarvittaessa itsenäisesti myös nopeaa reagointia

vaativissa kriisi- ja konfliktitilanteissa. Tavoitteen saavuttamiseksi EU:n on tarkoitus uudistaa unionin käyttöön asetetut taisteluosastot 5000 hengen vahvuiseksi nopean toiminnan joukoksi vuoteen 2025 mennessä. Joukkojen käyttämisen kynnystä pyritään parantamaan uudistamalla niiden rahoitusta. Lisäksi kompassissa nostetaan esiin mahdollisuus toimintaan artikla 44 (SEU) puitteissa. Artikla mahdollistaa jäsenvaltioiden yhteiseen päätökseen perustuvan toiminnan (esim. operaation) toimeenpanon siirtämisen unionin jäsenvaltiosta koostuvalle ryhmälle.

Lopuksi

Edellä esitetyn valossa totean, että Venäjän hyökkäysota on selkeyttänyt EU:n ja Naton välistä työnjakoa ja alleviivannut molempien organisaatioiden vahvuuksia ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Yhtäältä Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittiset välineet ovat olleet keskeisiä Venäjän hyökkäykseen vastaamisessa. Toisaalta sotilaallisen voimankäyttö EU:n naapurustossa on vahvistanut NATOn asemaa Euroopan puolustuksessa. Tilanteessa, jossa valtaosa Euroopan unionin jäsenvaltioista on NATOn jäseniä, liittokunnan ja unionin suhteen voi ennakoida syvenevän. Suomen mahdollinen NATO-jäsenyys merkitsisi myös sitä, että Suomi on täysivaltaisesti mukana sekä Euroopan unionin että Pohjois-Atlantin liiton politiikan suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Mahdollinen NATO-jäsenyys ei muuta EU:n asemaa Suomelle merkittävänä turvallisuusyhteisönä ja keskeisimpäni ulkopoliittisena vaikutuskanavana. Lisäksi EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja puolustusyhteistyön syventämisen tarpeet ovat pikemminkin kasvamassa kuin heikkenemässä, vaikka unionista ei olla kehittämässä puolustusliittoa. Mikäli tälle syntyisi tulevaisuudessa tarve, unioni joutuisi ratkaisemaan erityisesti Yhdysvaltojen ainutlaatuisten sotilaallisten suorituskykyjen korvaamiseen (mukaan lukien ydinasepelote) liittyvät merkittävät haasteet. Suomen toivomalle EU:n keskinäisen avunannon velvoitteen (SEU 42:7) konkretisoimiselle (soveltamisala, varautuminen sekä toimeenpanon suunnittelu ja harjoittelu) on jatkossakin perusteet erityisesti laajempiin turvallisuusuhkiin liittyen.