FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Tuomas Iso-Markku, vanhempi tutkija
Juha Jokela, ohjelmajohtaja
Euroopan unioni ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti

Ulkoasiainvaliokunta
Eduskunta 27.2.2024

Asia: E 58/2023 vp Valtioneuvoston selvitys: Suomen avaintavoitteet EU-vaalikaudelle 2024-2029

Kiitämme ulkoasiainvaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toimittaa kirjallinen lausunto valtioneuvoston selvityksestä. Tarkastelemme selvitystä Ulkopoliittisen instituutin EU ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelman painopisteiden valossa keskittyen kuitenkin erityisesti ulkoasiainvaliokunnan toimialaan.

Yleisesti selvityksestä

Valtioneuvoston selvityksessä esitetään keskeiset prioriteetit ja päämäärät, joiden Suomi haluaa sisältyvän kesäkuun 2024 Euroopan parlamentin vaalien jälkeen määriteltäviin Euroopan unionin tulevan viisivuotiskauden (2024-2029) strategisiin ja poliittisiin linjauksiin. Selvityksen tueksi valtioneuvosto lupaa laatia vuosittain konkreettisen EU-vaikuttamisstrategian Suomen kannalta keskeisistä EU-asioista. Valtioneuvosto on myös julkaissut periaatepäätöksen EU-ennakkovaikuttamisen järjestämisestä ja ennakoivasta kannanmuodostuksesta EU-asioissa. Päätöksessä korostetaan ennakkovaikuttamisen tärkeyttä sekä kuvataan EU:n päätöksentekoprosessia ja Suomen kannanmuodostusta.[1] Periaatepäätöksessä todetaan, että ”[e]nnakkovaikuttamisessa keskeistä on Suomen omien tavoitteiden nostaminen EU-agendalle EU:n strategisen ohjelman ja komission viisivuotisohjelman kautta.” Tämä korostaa käsittelyssä

[1] Valtioneuvosto kanslia (2024): Valtioneuvoston periaatepäätös EU-ennakkovaikuttamisen järjestämisestä ja ennakoivasta kannanmuodostuksesta EU-asioissa, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165389.

olevan selvityksen merkitystä Suomen EU-politiikan ja -vaikuttamistyön keskeisenä ohjausasiakirjana.

Valtioneuvoston selvityksessä Suomen avaintavoitteet ja niihin liittyvät kannat on kirjattu tiiviisti ja selvästi, joskin myös hyvin yleisellä tasolla. Keskeisimmiksi tavoitteiksi valtioneuvosto nostaa 1.) Euroopan strategisen kilpailukyvyn vahvistamisen, 2.) Euroopan kokonaisturvallisuuden parantamisen sekä 3.) puhtaan siirtymän ja bio- ja kiertotalouden mahdollisuuksien edistämisen. Suomen EU-vaikuttamisen näkökulmasta pidämme selkeiden tavoitteiden asettamista ja sen edellyttämää priorisointia perusteltuna ja tervetulleena. Selvityksessä määritellyt ylätavoitteet ovat myös hyvin linjassa EU-tasolla käynnissä olevan poliittisen keskustelun kanssa. Euroopan parlamentin vaalien keskeisiksi teemoiksi on ennakoitu nousevan EU:n talous ja kilpailukyky kiristyneen globaalin strategisen kilpailun oloissa, unionin turvallisuus sekä perinteisten että uusien uhkien värittämässä toimintaympäristössä sekä vihreän ja digitaalisen siirtymän mukanaan tuomat mahdollisuudet ja haasteet.

Huomionarvoista on, että valtioneuvosto ei selvityksessään pyri perustelemaan kantojaan ja tavoitteitaan ankkuroimalla niitä laajempaan analyysiin EU:n toimintaympäristöstä, unionin sisäisestä kehityksestä, jäsenvaltioiden näkemyksistä tai Suomen paikasta EU:ssa. Tämän seurauksena monet linjauksista jäävät hieman irrallisiksi. Valtioneuvosto ei myöskään kytke määrittelemiään ylätavoitteita toisiinsa. EU:n strategista kilpailukykyä, unionin kokonaisturvallisuutta ja puhdasta siirtymää koskevien osioiden välillä tällaisia siltoja olisi ollut mahdollista, ehkä syytäkin, rakentaa. On selvää, että EU:n turvallisuuden takaaminen on keskeistä sekä unionin taloudellisen vakauden että sen ulkopoliittisen aseman ja vaikuttavuuden kannalta. Kilpailukykyinen ja edistyksellinen talous puolestaan on tiiviisti kytköksessä puhtaan siirtymän kanssa, joka on keskeinen osa unionin strategista kilpailukykyä. EU:n strateginen kilpailukyky ja unionin asema puhtaan siirtymän edelläkävijänä taas kuuluvat EU:n keskeisiin ulkopoliittisiin resursseihin.

Valtioneuvoston selvityksestä puuttuu myös kokonaan kuvaus keinoista, joilla Suomi valitsemiinsa tavoitteisiin pyrkii. Tämä tarkoittaa, että valtioneuvoston määrittelemiä ylätason

tavoitteita ei selvityksessä juurikaan pilkota pienemmiksi osa-/alatavoitteiksi, eikä asiakirjassa esitetä muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta konkreettisia aloitteita tai ehdotuksia, joita valtioneuvosto haluaisi EU-pöytään tuoda. Valtioneuvosto ei myöskään valota sitä, miten Suomi kykenee varmistamaan tavoitteilleen tarvittavan tuen muista jäsenvaltioista ja/tai EU-instituutioista. Näistä syistä Suomen mahdollisuuksia edistää avaintavoitteitaan ja tehdä niihin liittyvää EU-vaikuttamista on tämän selvityksen pohjalta vaikea arvioida. Konkretian puute rajoittaa myös eduskunnan, kansalaisyhteiskunnan, tiedotusvälineiden ja äänestäjien mahdollisuuksia käydä syvällisempää keskustelua hallituksen EU-linjauksista.

Kokonaisturvallisuus ja vahvempi Eurooppa

Valtioneuvoston selvityksen kokonaisturvallisuutta koskeva osuus pitäytyy muun asiakirjan tavoin hyvin yleisellä ja abstraktilla tasolla. Valtioneuvosto toteaa osion aluksi lyhyesti mutta osuvasti Venäjän hyökkäyssodan ja kiristyvän suurvaltakilpailun muuttaneen Euroopan turvallisuusympäristöä ”nopeasti, merkittävästi ja pitkäkestoisesti”. Turvallisuustilannetta vaikeuttaa lisäksi kasvanut epävarmuus Euroopan tärkeimmän kumppanin ja liittolaisen, Yhdysvaltojen, sisä- ja ulkopoliittisesta suunnasta, mitä ei tosin selvityksessä (ymmärrettävästi) erikseen mainita. Valtioneuvosto linjaa, että EU:n olisi uudessa turvallisuusympäristössä kyettävä olemaan vahvempi geopoliittinen toimija. Selvityksen mukaan tämä tarkoittaa sitä, että Suomi haluaa EU:n kehittävän johdonmukaisesti globaalia toimintakykyään ja kumppanuuksiaan, jatkavan vahvaa tukeaan Ukrainalle, varautuvan kokonaisvaltaisesti ja laaja-alaisesti mahdollisiin tuleviin kriiseihin ja hybridiuhkiin sekä syventävän puolustusulottuvuuttaan. Lisäksi Suomen tulisi valtioneuvoston mukaan viedä omaa kokonaisturvallisuus- ja huoltovarmuusajatteluaan EU-tasolle. Käytännössä useimmat näistä tavoitteista ovat perusteltuja. Selvitys ei kuitenkaan valitettavasti riittävästi avaa, mitä näihin tavoitteisiin pääseminen EU:lta edellyttäisi, millaisia haasteita, kysymyksiä ja valintoja niihin liittyy ja mitä Suomi itse voi ja haluaa tehdä päämääriensä edistämiseksi. Seuraavassa käymme teemoittain tarkemmin läpi, millaisiin asioihin toivoisimme sekä ulkoasiainvaliokunnan että valtioneuvoston kiinnittävän enemmän huomiota:

EU:n globaali rooli ja kumppanuudet: Valtioneuvosto toteaa selvityksessä yksinkertaisesti, että ”EU:n globaalia toimintakykyä tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti ja kehittää johdonmukaisesti”. Lisäksi selvitys mainitsee EU:n kumppanuudet väylänä edistää unionin intressejä ja arvoja, mutta ainoat kumppanit, jotka asiakirja mainitsee nimeltä (toisessa kohtaa), ovat Nato ja Yhdysvallat. Kirjausten suppeus yllättää: esimerkiksi Venäjän hyökkäyssodan yhteydessä on tullut hyvin selväksi, kuinka tärkeää EU:n on pitää yllä läheisiä ja toimiva kumppanuussuhteita eri puolille maailmaa. Lännen (ja erityisesti Euroopan) taloudellisen ja poliittisen aseman suhteellinen heikkeneminen maailmassa tarkoittaa, että Eurooppa ja sen lähiympäristö eivät välttämättä enää ole maailmanpolitiikan keskiössä, ja samalla EU:n ja sen jäsenvaltioiden näkemyksiä haastetaan aktiivisesti ja avoimesti erityisesti Venäjän ja Kiinan toimesta. Tämän takia muun muassa mahdollisimman laajan tuen saaminen Venäjän sotatoimet tuomitseville YK:n päätöslauselmille on vaatinut EU:lta merkittävää diplomaattista panosta. Globaalin etelän ja alueellisten suurvaltojen merkitys kasvanee vielä tulevaisuudessa. Venäjän hyökkäyssota on myös tiivistänyt EU:n/lännen kumppanuussuhteita esimerkiksi Australian, Etelä-Korean, Japanin ja Uuden-Seelannin kanssa, joiden näkemys sodasta on ollut pitkälti yhteneväinen EU:n kanssa. EU:n kyky luoda ja ylläpitää monipuolista kumppaniverkostoa korostuu erityisesti, mikäli sääntöpohjaisen maailmanjärjestyksen perinteiset instituutiot – ennen kaikkea YK-järjestelmä – entisestään heikkenevät.[2]

Yhdysvaltojen merkitys EU:n ja Euroopan poliittisena, taloudellisena ja sotilaallisena kumppanina on valtava. Toisaalta transatlanttiseen suhteeseen liittyy tällä hetkellä merkittäviä epävarmuuksia, ja Yhdysvaltojen seuraavien presidentinvaalien lopputuloksella voi olla hyvin suuri vaikutus suhteen tulevalle kehitykselle. On mielenkiintoista, että valtioneuvoston selvitys mainitsee erikseen Kiina-politiikan alueena, jolla Suomi toivoo EU:n ja Yhdysvaltojen tiivistävän koordinaatiotaan. Vaikka on perusteltua ja toivottavaa, että Yhdysvallat ja EU kykenisivät tekemään mahdollisimman läheistä yhteistyötä kaikissa ulko- ja turvallisuuspolitiikan

[2] Ks. esim. Jokela, Juha ja Alana Saul (2023): The changing dynamics of the G7, G20 and BRICS: Informal multilateral cooperation is increasingly important in an era of strategic competition. FIIA Briefing Paper 361, https://www.fiia.fi/julkaisu/the-changing-dynamics-of-the-g7-g20-and-brics.

kysymyksissä (mukaan lukien Kiinaa koskevat kysymykset), on hyvä huomata, että Yhdysvaltojen ja EU:n intressit Kiinan suhteen eivät aina välttämättä ole yhtenevät.[3]

Kaiken kaikkiaan valtioneuvoston selvitys kiinnittää kokonaisturvallisuutta koskevassa osiossa hyvin vähän huomiota EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja ulkosuhteisiin painottaen sen sijaan unionin sisäistä ja ulkoista turvallisuutta. EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja ulkosuhteita ei kuitenkaan tulisi tarkastella turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta erillisenä kokonaisuutena, vaan vahvasti siihen sidoksissa olevana alueena. Myös tässä suhteessa Venäjän hyökkäyssota on hyvä esimerkki: EU:n keskeisiä instrumentteja hyökkäykseen vastaamisessa ovat olleet laajamittaiset pakotteet, joita se on koordinoinut tiiviisti Yhdysvaltojen ja muiden kumppaniensa kanssa. Myös EU:n laajasta taloudellisesta ja sotilaallisesta tuesta Ukrainalle on neuvoteltu ja päätetty EU:n rakenteissa, mukaan lukien yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Vaikka EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka tarvitsisi valtioneuvoston linjausten mukaisesti tuekseen vahvempaa sotilaallista toimintakykyä ja uskottavuutta, sotilaalliset suorituskyvyt ovat viime kädessä ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimijuuden mahdollistaja, eivät sen korvike.

Tehokas ulkopoliittinen päätöksentekokyky: EU:n ulkopolitiikan (ja myös laajemmin ulkosuhteiden) tehokkuus on ollut Suomen pitkäaikainen EU-poliittinen tavoite. Strategisen kilpailun ja kamppailun värittämässä maailmassa tarve tehokkaalle ulkopolitiikalle on entisestään korostunut. Tässä suhteessa on valitettavaa, että vaikka valtioneuvoston selvitys painottaa Suomen haluavan globaalisti toimintakykyisempää EU:ta, se ei juurikaan tarjoa keinoja unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan tai laajemmin ulkosuhteiden tehostamiseksi ja vahvistamiseksi. Päinvastoin: selvitys muistuttaa, että Suomi on valmis siirtymään määräenemmistöpäätöksiin ”vain rajatuilla ulko- ja turvallisuuspolitiikan osa-alueilla”. Sekä EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan pitkäaikaisten heikkouksien että viimeaikaisten ongelmien (yksittäisten jäsenvaltioiden halu ja kyky asettua vastustamaan enemmistön kantaa) valossa on perusteltua kysyä, onko tämä linjaus sovitettavissa yhteen Suomen EU:n ulkopoliittista toimintakykyä koskevien tavoitteiden kanssa.

[3] Saari, Sinikukka, Niklas Helwig, Juha Jokela and Mikael Mattlin (2023): EU-China relations in an uncertain world: Walking a geopolitical tightrope. FIIA Briefing Paper 376, https://www.fiia.fi/julkaisu/eu-china-relations-in-an-uncertain-world.

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Esimerkkeinä EU:n nykyiseen ulkopoliittiseen päätöksentekojärjestelmään liittyvistä ongelmakohdista voidaan mainita muun muassa Ukrainan makrotaloudellista koskevan tuen viivästyminen Unkarin vastustuksen vuoksi sekä unionin vaikeudet saattaa voimaan uusia kauppasopimuksia niiden edellyttäessä kansallista ratifiointia.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan suhteen EU:n ja Suomen soisi nostavan kunnianhimon tasoaan määräenemmistöpäätöksentekoon siirtymisessä huomattavasti. Tässä yhteydessä Suomella olisi hyvä olla valmius tarkastella myös perussopimusmuutoksien tarvetta. Nykyiset perussopimukset mahdollistavat toki määräenemmistöpäätöksenteon (eng. Qualified Majority Voting) laajentamisen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan niin sanottujen *passerelle*-lausekkeiden avulla. Lausekkeiden käyttö edellyttää kuitenkin yksimielisyyttä, ja on hyvin tiedossa, että lukuisat jäsenvaltiot suhtautuvat varauksellisesti asiaan. Tämän takia olisi hyvä pohtia, voidaanko ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon tehokkuutta edistää paremmin esittämällä esimerkiksi sellaisia muutoksia, joiden myötä 1-3 jäsenvaltion ei enää olisi mahdollista estää päätöksen syntymistä unionin strategisten etujen kannalta keskeisissä kysymyksissä. Käytännössä tällaiset muutokset edellyttäisivät kuitenkin perussopimusmuutoksen.

Talousvaliokunnalle toimittamassamme lausunnossa toteamme, että valtioneuvoston selvityksessä peräänkuulutetun kaltainen vahva ja toimintakykyinen EU vaatisi käytännössä tuekseen suurempaa myös budjettia, sillä lisäresurssit ovat keskeisessä asemassa unionin vastatessa nykyisistä tehtävistään ja toimintaympäristön muutoksista kumpuaviin tarpeisiin. Näitä ovat muun muassa kovenevan strategisen kilpailun edellyttämät panostukset EU:n ulkoiseen kilpailukykyyn, turvallisuusympäristön aiheuttamat paineet turvallisuus- ja puolustusrahoituksen kasvattamiseksi sekä Ukrainan tukemisesta ja unionin laajenemisesta aiheutuvat perustellut lisäkustannukset. Riittävä rahoituspohja on merkittävä tekijä EU:n globaalin ulkopoliittisen painoarvon kannalta ja määrittää osaltaan sitä, minkälaisia työkaluja unioni voi ulkosuhteissaan hyödyntää.

EU:n turvallisuus ja puolustusulottuvuus sekä EU-NATO-suhde: Valtioneuvosto linjaa, että Suomen etu on EU, joka on mahdollisimman vahva turvallisuudessa ja puolustuksessa.

Selvityksen mukaan EU:n turvallisuus- ja puolustusulottuvuuden kehittämisessä olisi huomioitava sekä unionin kyky globaalina toimijana että mahdollisuudet vahvistaa Euroopan omaa puolustusta. Tällä selvitys viittaa suorituskykyjen kehittämiseen pysyvän rakenteellisen yhteistyön sitoumusten mukaisesti, sotilaalliseen liikkuvuuteen, EU:n nopean toiminnan kyvyn vahvistamiseen, EU:n kriisinhallinnan mukauttamiseen toimintaympäristön muutoksiin sekä EU:n ja Naton väliseen yhteistyöhön. Vaikka nämä tavoitteet itsessään ovat perusteltuja, valtioneuvoston olisi ollut syytä tarkastella niitä selvityksessä lähemmin.

Hyvin merkitsevässä asemassa EU:n turvallisuus- ja poliittisen roolin kehityksen kannalta ovat unionin suhde Natoon ja sen kyky yhteistyöhön Naton kanssa. Perinteisesti EU:n ja Naton välistä suhdetta ovat värittäneet sekä vahvat jännitteet (instituutioiden välinen kilpailu huomiosta ja resursseista, transatlanttisen suhteen käänteet, eurooppalaisten maiden keskinäiset näkemyserot EU:n ja Naton rooleista sekä Kyproksen ja Turkin välinen poliittinen konflikti) että myös toistuvat yritykset tiivistää koordinaatiota ja yhteistyötä (esimerkiksi vuosien 2016, 2018 ja 2023 yhteistyöjulistukset). Venäjän hyökkäyssodan seurauksena Naton ja EU:n välinen suhde ja roolijako on yhtäältä selkiytynyt ja toisaalta monimutkaistunut. Ensinnäkin sota on korostanut Naton asemaa Euroopan sotilaallisen puolustuksen kulmakivenä, mistä hyvänä osoituksena ovat Suomen ja Ruotsin päätökset hakeutua liittokunnan jäseniksi. Samalla Naton omalla agendalla ovat entistä voimakkaammin korostuneet sen perustehtävät eli pelote ja puolustus. EU puolestaan on vastauksessaan Venäjän toimiin hyödyntänyt odotusten mukaisesti erityisesti monipuolista ei-sotilaallista keinovalikoimaansa (mukaan lukien pakotteet, humanitäärinen ja makrotaloudellinen tuki Ukrainalle, laajentumispolitiikka). Tässä mielessä EU:n ja Naton roolitus on vastannut pitkälti niiden perinteisiä vahvuuksia sekä korostanut niiden toisiaan täydentäviä piirteitä. Toisaalta juuri Ukrainan tukemisessa EU on myös osoittanut uudenlaista kykyä turvallisuus- ja puolustuspoliittisena toimijana tarjoamalla Ukrainalle aseellista tukea Euroopan rauhanrahaston kautta. Lisäksi EU on sodan alettua luonut uusia välineitä, jotka mahdollistavat puolustusmateriaalin yhteishankinnat. Rajallisesta koostaan huolimatta nämä välineet yhdessä EU:n jo olemassa olevien turvallisuus- ja puolustuspoliittisten instrumenttien kanssa ovat potentiaalisesti merkittäviä myös Naton kannalta ja voisivat parhaimmillaan tukea ja täydentää

liittokunnan ”eurooppalaista pilaria”. Myös Nato on osaltaan hämärtänyt EU:n ja Naton välistä perinteistä roolijakoa, sillä sotilaallisen turvallisuuden ja puolustuksen lisäksi liittokunnan on ollut viime vuosina tarve ottaa agendalleen myös sellaisia kysymyksiä kuin kyber- ja hybridiuhat, energiaturvallisuus ja kriittisen infrastruktuurin suojaaminen sekä ilmastonmuutoksen aiheuttamat uhat.

Käytännössä EU:n ja Naton suhde tullee jatkossakin säilymään monimutkaisena ja jännitteisenä. Toisaalta niiden limittäiset ja osin päällekkäiset agendat tarkoittavat, että niiden välinen koordinaatio, yhteistyö ja synergiat olisivat entistä tärkeämpiä, minkä myös valtioneuvosto selvityksessään tunnistaa. Valtioneuvosto ei kuitenkaan selvityksessään tarkenna, mitä asioita se erityisesti EU:n ja Naton välisessä yhteistyössä haluaisi painottaa. Uutena Nato-jäsenvaltiona Suomella on mahdollisuus omalta osaltaan näyttää suuntaa EU:n ja Naton välisen yhteistyön kehittämisessä. Tämän työn olisi syytä alkaa jo kansallisista päätöksenteko- ja valmisteluprosesseista, joissa EU- ja Nato-asiat eivät saisi liiaksi siiloutua. Keskeisiä mahdollisia EU:n ja Naton välisiä yhteistyöalueita voisivat olla esimerkiksi eurooppalaisten sotilaallisten suorituskykyjen kehittäminen, Ukrainan ja muiden EU/Nato-jäsenehdokkaiden tukeminen sekä nopea toiminta ja kriisinhallinta. Kaikilla näillä alueilla EU:lla ja Natolla on yhteisiä intressejä sekä toisiaan täydentäviä välineitä.[4]

Hyvä esimerkki on Euroopan sotilaallisten suorituskykyjen kehittäminen: Naton 2 prosentin tavoite on edelleen keskeisin poliittinen instrumentti, jonka kautta eurooppalaiset Nato-maat voidaan sitouttaa pitämään yllä riittävää puolustusmäärärahojen tasoa. Naton puolustussuunnitteluprosessi taas tuottaa koko liittokunnalle ja yksittäisille jäsenvaltioille konkreettisia suorituskykytavoitteita, joiden tulisi ohjata Euroopan puolustuksen kehitystä. EU:lla puolestaan on välineitä (yhteistyöalustoja, rahoitusinstrumentteja ja lainsäädäntöä), joiden

[4] Iso-Markku, Tuomas (2024): EU-NATO relations in a new threat environment: Significant complementarity but a lack of strategic cooperation. FIIA Briefing Paper 380, https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2024/01/bp380_eu-nato-relations-in-a-new-threat-environment.pdf.

avulla se voi tukea eurooppalaisten maiden välistä puolustusyhteistyötä ja sitä kautta ohjata niitä toimimaan tehokkaammin ja Euroopan puolustusta kokonaisuutena hyödyttävällä tavalla.

Kriisinhallinta ja nopea toiminta: EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeinen työkalu on perinteisesti ollut sotilaallinen ja siviilikriisinhallintatoiminta. Tällä hetkellä koko kriisinhallinnan kenttä on kuitenkin merkittävien muutosten kourissa, joilla on suora vaikutus EU:n rooliin kriisinhallintatoimijana. Ensinnäkin kysymys EU:n ja Naton välisestä työnjaosta EU- ja Nato-alueen ulkopuolisessa kriisinhallinnassa on jälleen ajankohtainen. Naton keskittyessä aiempaa selkeämmin artikla viiden mukaisiin tehtäviin liittokunnan intressi kansainvälisiin (kriisinhallinta)operaatioihin on hiipunut. Samaan aikaan myös EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa on havaittu sekä siviili- että sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin liittyvää väsymystä. Läntisten toimijoiden kaoottinen vetäytyminen Afganistanista vuonna 2021 sekä YK:n, EU:n ja Ranskan johtamien operaatioiden ongelmat Saharan eteläpuolisessa Afrikassa ovat osaltaan vaikuttaneet käynnissä olevaan keskusteluun kansainvälisten operaatioiden (mukaan lukien siviili- ja sotilaallinen kriisinhallinta) tarkoituksenmukaisuudesta ja mahdollisuuksista sekä niiden edellyttämistä keinoista. Konfliktien määrä ja samalla myös kriisinhallinnan tarve eivät kuitenkaan ole vähenemässä. Sekä käynnissä olevilla että mahdollisilla uusilla konflikteilla on monia Eurooppaan ulottuvia vaikutuksia mukaan lukien muuttoliike ja pakolaisuus. Konfliktien ratkaisu ja hallinta ovatkin Suomen ja EU:n turvallisuuden ja ulkopoliittisen painoarvon kannalta keskeisiä kysymyksiä itäisen naapuruston lisäksi unionin eteläisessä naapurustossa ja Afrikassa myös jatkossa. Tarve uusille operaatioille saattaa syntyä hyvinkin nopeasti sekä EU:n naapurustossa että kauempana. Naton keskittyessä vahvasti perustehtäväänsä olisikin perusteltua kehittää EU:n toimintakykyä kriisinhallinnassa.

EU:n vuonna 2022 hyväksytyn turvallisuuden ja puolustuksen strategisen kompassin kriisinhallintaa ja kansainvälisiä operaatioita koskevien tavoitteiden toimeenpano on tässä suhteessa keskeisessä asemassa. Strateginen kompassi sisältää uudistuksia koskien operaatioiden käynnistämistä, rahoitusta ja niiden vaatimia suorituskykyjä. Se avaa myös mahdollisuuden delegoida operaatioita pienemmille EU:n jäsenvaltioista koostuville ryhmille (SEU artikla 44). Jo tehtyjen linjausten toimeenpanon lisäksi Suomen olisi hyvä kiinnittää

huomiota uusiin ehdotuksiin. Suomi on esimerkiksi aiemmin korostanut EU:n kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelu- ja johtamiskyvyn (MPCC) uudistamista siten, että sillä on kyky johtaa myös toimeenpanevia operaatioita. Lisäksi Suomi on sotilaallisen kriisinhallinnan osalta johdonmukaisesti pitänyt esillä etenkin operaatioiden yhteisten kulujen laajentamisen merkitystä poliittisen tahtotilan saavuttamiseksi ja päätöksenteon sujuvoittamiseksi. Omaa sotilaallista toimintakykyään kehittäessään EU:n olisi syytä tehdä läheistä yhteistyötä Naton kanssa, jotta tarpeeton instituutioiden välinen kilpailu huomiosta ja resursseista voidaan välttää.

Suorituskykyjen kehittäminen ja puolustusteollisuus: Muuttuvan toimintaympäristön edellyttäminen sotilaallisten suorituskykyjen kehittäminen edellyttää valtioneuvoston mukaan sitä, että EU:n puolustuksen teollinen ja teknologinen perusta on kilpailukykyinen. Selvitys mainitsee myös, että Suomen tavoitteena on luoda EU:lle toimivat puolustustarvikkeiden yhteismarkkinat. Tavoitteet ovat oikeanlaisia, mutta myös hyvin kunnianhimoisia. Käytännössä Euroopan puolustusteollinen pohja on edelleen hajanainen ja tehoton, koska jäsenvaltiot tekevät sotilaallisten suorituskykyjen hankintaa ja kehittämistä koskevat päätökset useimmiten koordinoimatta niitä keskenään, suojaavat omaa kansallista puolustusteollisuuttaan kilpailulta ja/tai ostavat valmista puolustusteknologiaa erityisesti EU:n ulkopuolisilta toimittajilta, ennen kaikkea Yhdysvalloista.

EU on viimeisen 15-20 vuoden aikana pyrkinyt vahvistamaan Euroopan puolustusteollista pohjaa ja puolustusmarkkinoita monin tavoin, esimerkiksi jäsenvaltioiden puolustushankintoja ja EU-alueen sisäisiä puolustustarvikkeiden siirtoja koskevalla sääntelyllä; järjestelyillä, joiden tavoitteena on synkronoida jäsenvaltioiden kansallista puolustussuunnittelua (puolustuksen vuosittainen arviointi, CARD) ja lisätä niiden välisiä yhteishankkeita (pysyvä rakenteellinen yhteistyö, PRY/PESCO); sekä taloudellisilla kannustimilla, joiden on tarkoitus rohkaista jäsenvaltioita tekemään yhteistyötä puolustustutkimuksessa ja suorituskykyjen kehittämisessä (Euroopan puolustusrahasto, EDF). Venäjän hyökkäyssodan alettua EU on myös luonut uusia instrumentteja, jotka mahdollistavat puolustusmateriaalin yhteishankinnat (Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamista yhteistoiminnallisten hankintojen avulla koskevan väline, EDIRPA, sekä sen seuraajaksi suunniteltu Euroopan puolustusalan investointiohjelma, EDIP).

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Toistaiseksi tulokset ovat kuitenkin monestakin syystä jääneet vähäisiksi. Jäsenvaltiot voivat puolustushankintojen osalta edelleen poiketa normaaleista hankinta- ja kilpailutussäännöistä vetoamalla kansallisiin turvallisuusintresseihinsä, eivätkä ne ole olleet halukkaita yhdenmukaistamaan tai koordinoimaan kansallisia puolustussuunnitteluprosessejaan. EU:n tarjoamat taloudelliset porkkanat eivät myöskään ole saaneet merkittävää käännettä aikaan, sillä unionin puolustukseen panostamat summat ovat jäsenvaltioiden kansallisiin puolustusbudjetteihin verrattuna pieniä. Lisäksi jäsenvaltiot joutuvat puolustussuunnittelua tehdessään tasapainottelemaan välittömien suorituskykytarpeidensa ja Euroopan puolustusta koskevien pidemmän aikavälin tavoitteidensa välillä. Euroopan puolustusteollisen pohjan vahvistamiseksi eurooppalaisten puolustusyritysten toteuttamat tutkimus- ja kehityshankkeet olisivat ensiarvoisen tärkeitä, mutta nopeat muutokset turvallisuusympäristössä ajavat jäsenvaltioita (Suomi mukaan lukien) ymmärrettävästi turvautumaan EU-alueen ulkopuolelta ostettaviin valmiisiin puolustusteknologioihin. Koska kyse on monimutkaisesta kokonaisuudesta, valtioneuvoston odottaisi selvityksessään selkeämmin linjaavan, miten EU:n tulisi omaa puolustusteollista pohjaansa vahvistaa (lainsäädäntö, uudet taloudelliset resurssit, eurooppalaiset yhteishankinnat?) ja minkälaisin toimin Suomi pienenä jäsenvaltiona voi ja haluaa tätä prosessia edistää ja tukea.

Address Arkadiankatu 23 B, P.O. Box 425, FI-00101 Helsinki Telephone +358 9 432 7700 Fax +358 9 432 7799 Email firstname.lastname@fiia.fi www.fiia.fi