

SUOMI, EUROOPPA JA LÄNTINEN TURVALLISUUS- YHTEISÖ

Mitä tästä eteenpäin?

Henna Virkkunen

Niklas Nováky

Alpo Rusi

Henri Vanhanen

Outi Luova

Toimittanut Antti Vesala

SUOMI, EUROOPPA JA LÄNTINEN TURVALLISUUSYHTEISÖ

Mitä tästä eteenpäin?

Julkaisija ja tekijänoikeuden haltija:
Kansallinen kulttuurisäätiö s.r. / Ajatuspaja Toivo

Paino: Picaset OY, Helsinki, 2021

Toimitus: Antti Vesala

Taitto: Eetu Lehmusvaara

ISBN 978-952-7402-13-9 (nid.)

ISBN 978-952-7402-14-6 (PDF)

Tämä julkaisu on toteutettu yhteishankkeena Wilfried Martens Centren ja Ajatuspaja Toivon kesken. Julkaisu on saanut rahoitusta Euroopan Parlamentilta. Wilfried Martens Centre for European Studies ja Ajatuspaja Toivo eivät vastaa julkaisussa kerrotuista tosiasioista eivätkä esitetystä mielipiteistä eivätkä julkaisun sisältämien tietojen myöhemmästä käytöstä. Vastuu sisällöstä on kirjoittajilla. Julkaisuhanke toteutettiin kokonaisuudessaan vuoden 2021 aikana.



Antti Vesala

ESIPUHE

7

Alpo Rusi

EU:N VENÄJÄ-POLITIIKKA HAKEE UOMAANSA

10

Niklas Nováky

**EUROOPAN TURVALLISUUSKONFERENSSI JA
STRATEGISEN KOMPASSIN VALMISTELUPROSESSI:
SUOMEN PRIORITEETIT EU:N ULKO-, TURVALLISUUS-
JA PUOLUSTUSPOLITIIKASSA**

18

Outi Luova

KIINAN NORMIHAASTE

30

Henri Vanhanen

**SUOMEN KEHITETTÄVÄ TURVALLISUUS- JA
PUOLUSTUSYHTEISTYÖTÄÄN ILMAN ENNAKKO-
RAJOITUKSIA**

36

Henna Virkkunen

**EUROOPAN UNIONIN KANSAINVÄLISTÄ KYKYÄ
TEHOSTETTAVA**

46

Suomi, Eurooppa ja läntinen turvallisuusyhteisö. Mitä tästä eteenpäin?

Antti Vesala

Filosofian maisteri, Kokoomuksen tutkimuspäällikkö. Kirjan kirjoittamisen aikaan Ajatuspaja Toivon vt. toiminnanjohtaja.

Euroopan lähiympäristö on toista vuosikymmentä ollut enemmän tai vähemmän jatkuvassa turbulenssin tilassa. Ei ole mitenkään selvää, että konfliktit ja erimielisyydet enää ratkaistaan sääntöperusteisen yhteistyön ja vakiintuneiden instituutioiden puitteissa. Esimerkiksi Venäjän, Kiinan ja Turkin viimeaikainen toiminta on herättänyt aiheellista huolta. Onko EU tarpeeksi kykenevä vastaamaan uusiin uhkiin, kuten esimerkiksi hybridivaikuttamiseen ja kybersodankäyntiin? Pystyykö EU osana läntistä turvallisuusyhteisöä vastaamaan kaikkiin uusiin haasteisiin, ja mitä vaihtoehtoja Suomella on – vielä ainakin toistaiseksi NATOon kuulumattomana valtiona?

7

Euroopalla on pitkä historia, joka on täynnä konflikteja. Kaikkine puutteineen ja vajavaisuuksineenkin Euroopan unioni on onnistunut tuomaan samaan yhteistyön piiriin monia aiempia vihollisia. Mutta elääkö ja kukoistaako tämä verrattain menestyksekkäs tarina myös jatkossa, vai käykö monenlaisten heikkouksien painolasti sie-tämättömäksi? Iso-Britannia, yksi suurimmista ja monin tavoin merkittävimmistä EU:n jäsenmaista päätti lähteä omille teilleen, vieden samalla mukanaan Euroopan suurimman sotilaallisen voiman. Hybridivaikuttaminen ja muunlainen pahantahtoinen toiminta sekä eurooppalaisen yhteisön ulko- että sisäpuolella pyrkii parhaansa mukaan pitämään EU:n mahdollisimman heikkona ja hajanaisena, erityisesti kansainvälisen politiikan ja turvallisuuden aihealueilla.

Brexitin jälkeenkin Iso-Britannia tietenkin on osa Eurooppaa ja tärkeä kumppani niin muille eurooppalaisille kansakunnille kuin myös EU:lle. Mutta monet voimat syventävät jakolinjoja Ison-Britannian ja EU:n välillä. Yksi viimeaikainen esimerkki on Yhdysvaltain, Ison-Britannian ja Australian solmima turvallisuussopimus ("AUKUS"), joka on nähtävä osana laajamittaisempaa maailmanpolitiikan painopisteen siirtymää. Pääakseli ei kulje enää Atlantin vaan Tyynenmeren ylitse – Yhdysvaltain sekä Kiinan kansantasa-vallan välillä. Kiina on kehittänyt itsestään alueellisella tasolla so-tilaallisen supervallan ja myös globaalin taloudellisen supervallan. Washington luonnollisesti pyrkii rakentamaan yhteistyösuhteita "punaisen vaaran" patoamiseksi Itä-Aasiassa. On aiheellista kysyä, onko EU globaalilla shakkilaudalla edes pelaajan roolissa, vai olemmeko ainoastaan nappula, jota muut siirtelevät.

8

Eurooppalaisina emme voikaan odottaa kenenkään omien pii-riemme ulkopuolelta tulevan ratkaisemaan näitä kysymyksiä puolestamme. On pitkään ollut selvää, että meidän on hoidettava asia itse. Kysymys kuuluu: Pystymmekö siihen? Onko meillä siihen tahtoa, ja jos on, mitä tarkalleen pitää tehdä ja kenen johdolla? Millaisia valmisteluita on jo käynnissä, ja tarvittaisiinko vielä enemmän?

Tässä julkaisussa tarjotaan muutamia näkemyksiä näihin aiheisiin monipuolisen kirjoittajakunnan voimin. Filosofian tohtori **Niklas I.M. Nováky** on vanhempi tutkija Wilfried Martens Centre for European Studies -ajatuspajassa Brysselissä. VTM **Henri Vanhanen** on toiminut tutkijana Ulkopoliittisessa Instituutissa, minkä lisäksi hänellä on työkokemusta Suomen ulkoministeriöstä, Euroopan parlamentista sekä Yhdysvaltain ulkoministeriöstä. VTT **Outi Luova** on dosentti Turun yliopiston Itä-Aasian tutkimuskeskuksessa. VTT **Alpo Rusi** on toiminut tasavallan presidentti Martti Ahtisaaren erityisavustajana, Suomen suurlähettiläänä Sveitsissä ja Vatikaanissa, vierailevana professorina useissa yliopistoissa Suomessa, Liettuassa, Saksassa ja Britanniassa. FL **Henna Virkkunen** on Euroopan parlamentin jäsen ja moninkertainen entinen ministeri.

EU:n Venäjä- politiikka hakee uomaansa

Alpo Rusi

Valtiotieteiden tohtori. Entinen Suomen suurlähettiläs Sveitsissä ja Vatikaanissa. Toiminut vierailevana professorina useissa yliopistoissa Suomessa, Liettuassa, Saksassa ja Britanniassa.



Talvisodan aikana Suomi jäi yksin, mutta Ruotsissa syntyi kansanliike ”Finland’s sak är vår”, eli ”Suomen asia on meidän”. Samaan aikaan Baltian maat olisivat tarvinneet apua, koska ne olivat joutuneet 23.8.1939 solmitun Hitler-Stalin-paktin toimeenpanon ensimmäiseen vaiheeseen uhreiksi Puolan ohella. Puola ja Baltian maat sekä itäinen Saksa jäivät rautaesiripun taakse.

Kylmässä sodassa harva valtiojohtaja tohti julkisesti esittää toiveen, että Neuvostoliitto hajoaisi; että tapahtuisi se, mikä tapahtui 30.12.1991: Neuvostoliitto hajosi Venäjään ja 14 itsenäistyvään valtioon. Suomen ulkopolitiikkaa tasavallan presidenttinä johti sosialidemokraatti Mauno Koivisto, joka tuki Neuvostoliiton koosapysymistä aina Kremlin valtiolipun vaihtoon saakka. Hän viivytteli pari viikkoa muita Pohjoismaita kauemmin Venäjän federaation tunnustamisessa. Suomi ilmoitti 25.8.1991 ylimääräisessä hallituk-

sen istunnossa diplomaattisuhteiden solmimisesta kolmen Baltian maan kanssa. Näissä maissa kytenyt itsenäisyystahto oli ehkä ratkaiseva tekijä, kun analysoidaan neuvostoimperiumin hajoamiseen johtaneita tekijöitä.

Suomalainen diplomaatti Max Jakobson totesi elokuussa 1991, että ”tämän päivän reaalipolitiikkaa on muutoksen politiikkaa”. Suurin geopoliittinen muutos tapahtui Suomenlahden eteläpuolella, kun kolmesta Baltian maasta tuli kiinteä osa Euroopan keskenään integroituvia demokratioita. Presidentti Martti Ahtisaari pyrki toimikaudellaan (1994-2000) tiivistämään suhteita näihin maihin. Hän vieraili säännöllisesti näissä maissa, ja Tartossa 1994 pitämässään puheessa muotoili EU:n pohjoista ulottuvuutta, joka muodostaisi sekä Baltian maista että kolmesta EU:hun liittyneestä Pohjoismaasta unionin ”vihreän vyöhykkeen”. Pääministeri Paavo Lipponen näki 1997 tekemässään Pohjoinen ulottuvuus -hankkeessa toisenlaisen mahdollisuuden: EU:n ja Venäjän välisen energia-liittoutuman Euroopan pohjoisessa. Ahtisaari johti marraskuussa ennen virasta luopumista Jyväskylässä kylmän sodan päättymisen 10-vuotisjuhlaa, jossa olivat mukana Baltian maiden ja Puolan presidenttien lisäksi myös Ruotsin pääministeri.

12

Baltian maiden liittyttyä sekä EU:hun että Natoon 2004 ne suuntautuivat syvemmälle Eurooppaan ja atlanttiseen turvallisuusyhteisöön. Historiallinen mahdollisuus EU:n pohjoisen yhteisön muodostamiselle jäi sillä erää kapaloihin. Muuttuva aika vaatii kuitenkin muuttuvaa reaalipolitiikkaa. Olisi tarkoituksenmukaista, että kaikki Itämeren alueen demokratiat kiinteyttäisivät intressejään. Tällöin Suomen ja Ruotsin on arvioitava sotilaallisen liittoutumattomuuden malliaan. Liittoutumattomuus on tietenkin jo

monessa suhteessa historiaa, koska EU:n perussopimus ja sen solidaarisuusartikla 42.7 edellyttävät sitoutumista myös sotilaalliseen avun antoon.

Alkaneella vuosikymmenellä on paikallaan vahvistaa EU:n todellista pohjoista ulottuvuutta, toisin sanoen EU:n pohjoisten jäsenvaltioiden yhteisöä. Tämä edellyttää aiempaa yhtenäisempää näkemystä EU:n Venäjän politiikasta. Venäjä on monessa suhteessa Neuvostoliiton inkarnaatio. Maata hallitsee jälleen yksi puolue, turvallisuuspalvelut ja muutaman miljoonan jäsenen nomenklatuura. Poliittinen ja ideologinen jakolinja on tätä kirjoitettaessa syventynyt Venäjän ja EU:n välillä. Euroopan parlamentti hyväksyi 16.9. 2021 äänin 494–72–103 Venäjä-päätöslauselman, jossa maata kuvataan karuin sanakääntein ja kehoitetaan EU:ta vähentämään riippuvuuttaan Venäjän kaasusta, öljystä ja muista raaka-aineista ainakin presidentti Vladimir Putinin valtakauden ajaksi. Päätöslauselmassa Venäjää kuvataan varkaiden valtakunnaksi, kleptokratiaksi, jota johtaa oligarkkien ympäröimä elinikäinen presidentti. Liettuan entisen pääministerin, konservatiivien Andrius Kubiliuksen johdolla tehtyyn ehdotukseen on liitetty kovia keinoja, kuten lupauksia sotilasmateriaalin toimittamisesta EU:n itäisen kumppanuuden maille, ehdotuksia turvallisuussopimusten tekemisestä mm. Ukrainan, Moldovan ja Georgian kanssa, Venäjän energiavirtojen tyrehtyttäminen sekä Venäjän sulkeminen kansainvälisen SWIFT-maksujärjestelmän ulkopuolelle. Kolme suomalaista meppiä, kaksi sosialidemokraattia ja yksi keskustalainen äänestivät tyhjää. He pitivät tekstiä joko Suomen linjan vastaisina tai ongelmallisena, koska se rajaisi yhteistyötä Rosatomin kanssa, joka on laitostoimittajana Pyhäjoen voimalahankkeessa.

EU:n on joka tapauksessa noustava kokoamaan maanosan demokratiat yhteistyöhön ei vain arvojen vaan myös etujensa pohjalta. Neuvostoliiton joulupäivänä 1979 aloittama Afganistanin miehitys oli herätysshuuto, jonka seurauksena Euroopan Yhteisöissä käynnistyi määrätietoinen toiminta poliittisen unionin kehittämiseksi. Eurooppa oli sivustakatsoja, kun sen omia asioita ratkottiin Kremlissä ja Washingtonissa. Ranskalainen valtiotieteilijä Raymond Aron totesi jo 1950-luvulla, että Euroopan kahtiajaon poistamisessa avainasemassa on Eurooppa itse. Sen heikkoudentila varmistti supervaltahegemonian. Vaikka Aron kärjisti asioita, hän ei ollut kokonaan väärässä.

Afganistanin evakuointi syyskuussa 2021 oli jälleen muistutus siitä, että EU:n tulee tehdä parempaa ulkopoliittikkaa ja toimia yhdessä. Yhdysvaltojen Nato-rooli on ollut täysin keskeinen, jolle on olemassa perustelut. Bosnian sodan päättämiseen EU ei kyennyt, vaan siihen tarvittiin Nato. Sama kaava toistui 1999 Kosovon kriisin yhteydessä, vaikka EU:n puheenjohtajamaan presidentti näyttelikin tärkeää roolia sodan päättämässä. Ydinasetasapainon ylläpitäminen ja ydinaseiden vähentäminen ei ole mahdollista ilman Yhdysvaltoja. EU:n strategisella autonomialla on rajoituksensa sikäli, että ydinaseiden tarjoama sateenvarjo on Yhdysvaltojen varassa. Donald Trumpin valtakausi osoitti, että järjestelyyn voi toisissa oloissa liittyä arvaamattomuutta. EU:n on vahvistettava sotilaallista nopean toiminnan kykyä. EU:n on johdettava Euroopan puolustusta Yhdysvaltojen ja Britannian tuella.

Baltian maat ja Suomi ovat jatkossa sikäli samassa asemassa, että niiden geopoliittinen ympäristö säilyy uhkaavana. Venäjä on arvaamaton, eikä Suomi voi seurata sivusta mitä Baltian maille ta-

pahtuu joutumatta Venäjän eristämäksi. Venäjä pyrkii EU:n ja Na-
ton heikentämiseen, eikä Venäjän Suomen-politiikkaa voida irrot-
taa tästä Venäjän laajemmasta strategiasta.

Yhdysvaltojen, Australian ja Britannian uusi yhteistyöliitto (Au-
kus) valmisteltiin salassa ja siitä saatiin ilmoitus vasta syyskuun
toisella viikolla 2021. Ranska oli syystä pettynyt, koska se menetti
suuren Australian kanssa valmistellun sukellusveneiden valmistus-
ta koskeneen sopimuksen. Kyse ei kuitenkaan ole ”ydinasesopi-
muksesta”, kuten Australian Yhdysvaltojen kanssa sovittua sukel-
lusvenehankintaa on kommentoitu. Yhdysvalloista hankittavissa
sukellusveneissä ei ole ydinaseistusta, vaan ne toimivat ydinener-
gialla ja parantavat laitteiden toimintakykyä merkittävästi ja tule-
vat käyttöön 2030-luvun lopulla tai tilannekehityksen mukaan hie-
man aikaisemmin. Oxfordin yliopiston Kiinan asioiden professori
Rana Mitter on kuitenkin arvioinut (The Guardian 17.9.2021), että
Euroopan turvallisuuden kannalta jatkossa keskeistä roolia esittää
Ranskan ja Britannian EU:n puolustuksen ”pilarina”. Aukus sitoo
hänen mukaansa Yhdysvallat Euroopan puolustukseen Britannian
kautta, vaikka maa ei ole enää EU:n jäsen.

Pitemmälle menevästi Mitter näkee, että toisin kuin Kiinan joh-
to on kommentoinut, syntymässä ei ole Yhdysvaltojen ja Kiinan
välinen kylmä sota, vaan erilaisten koalitioiden, ”minilateralis-
min”, varainen kansainvälinen liberaali järjestelmä. Aukus on tässä
ensimmäinen mutta ei viimeinen askel. Kiinan reaktio ei ole ollut
kovin voimakas, koska se on jo ymmärtänyt, että sitä ympäröivillä
merialueilla on jo vahva sen ekspansiota torjuva vastapuolustusky-
ky. Alueen valtiot ovat ottaneet Aukusin perustamisen tyydytyksellä
vastaan. Kyse on myös kaupasta, jossa kahdella suurimmalla talou-

della, Kiinalla ja Yhdysvalloilla on pääosin yhteisiä intressejä. Ne voivat olla eri mieltä turvallisuudesta, mutta pakotettuja yhteistyöhän maailmankaupan edistämiseksi. Kiinan ilmoitus halusta liittyä Tyynenmeren alueen kauppasopimukseen (CPTPP) edellyttää siltä taipumista vaativampiin työntekijöiden oikeuksia ja ympäristönsuojelua koskeviin normeihin. Samalla sopimus on aiempaa lännen suurille talouksille.

EU:n on jatkossa hoidettava aiempaa määrätietoisemmin yhteistä puolustusta etenkin epävakaan Venäjän uhkan hallitsemiseksi. Aukus pakottaa yhteistyön ja sotilaallisten rakenteiden vahvistamiseen myös EU:ssa. Saksan on myös seuraavalla vaalikaudella päätettävä, jatkaako se pasifistisen perinteen mukaisesti toisen luokan sotilasvaltana, vai ottaako se enemmän vastuuta EU:n kehittämisessä myös yhteisen puolustuksen hyväksi. Suomen ja Ruotsin mahdollisuudet erottautua Baltian maiden Venäjän-politiikasta vähenevät.

Euroopan turvallisuus- konferenssi ja Strategisen kompassin valmisteluprosessi:

Suomen prioriteetit EU:n ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa

Niklas Nováky

Ph.D. / kansainväliset suhteet. M.Sc. / EU:n politiikka ja hallinto. Vanhempi tutkija Wilfried Martens Centre for European Studies -ajatushautomossa.



Johdanto

19

Tätä kirjoitettaessa EU käy läpi prosessia, jonka tarkoitus on hahmottaa, miten sen tulisi kohdata eräät tämän hetken suurimmista haasteistaan. Tämän tarkastelun viitekehyksen muodostavat Euroopan tulevaisuuskonferenssi (CoFoE) ja ns. strategisen kompassin laadintaprosessi, joiden molempien on määrä valmistua keväällä 2022 Ranskan EU-puheenjohtajuuskauden aikana. CoFoE on vuoden mittainen kansalaiskeskustelufoorumi, jonka tarkoituksena on antaa EU-kansalaisille mahdollisuus tuoda esiin näkemyksensä ja mielipiteensä siitä, miten unionin tulisi lähestyä suuria poikkileikkaavia trendejä kuten ilmastonmuutosta ja digitalisaatiota, ja miten sen pitäisi uudistua politiikan eri osa-alueilla. Strategisen kompassin laadintaprosessi puolestaan on jäsenvaltiovetoinen aloite, joka käynnistyi vuonna 2020 tuottamaan vahvempaa poliittista ohjausta erityisesti EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja asettamaan uusia päämääriä sen kehitykselle vuoteen 2030 saakka.

Vaikka CoFoE:n ja Strategisen kompassin huomion kohteet ja painopisteet ovat erilaiset, molemmilla on yhtymäkohtia ja vaikutusta EU:n ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tulevaisuuteen. Mitä tulee CoFoE:en, yksi kymmenestä aiheesta, joista EU-kansalaiset voivat keskustella sen verkkoalustalla, on ”EU maailmassa”¹. Tämän aiheen puitteissa kansalaiset voivat esittää ehdotuksia EU:n ulkopolitiikan ja unionin ulkoisen toiminnan tulevaisuudesta, ja moni on jo niin tehnytkin. Strateginen kompassi puolestaan asettaa tavoitteita ja päämääriä EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle neljän teemakorin puitteissa: kriisinhallinta, muutoskestävyys (resilienssi), kyvykkyydet sekä kumppanuudet.² Toisin sanoen, sekä CoFoE että Strategisen kompassin valmisteluprosessi tarjoavat mahdollisuuksia EU:n jäsenmaille muokata EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) tulevaisuutta.

20

Tämä artikkeli keskittyy Suomen kansallisiin prioriteetteihin EU:n ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa EU:n tulevaisuuskonferenssin ja Strategisen kompassin viitekehyksessä. Väitteenä on, että Suomi haluaa vahvistaa EU:n ulkoisen toiminnan vaikuttavuutta ja tehostaa unionin resilienssiä erityisesti monenlaisia sisäisiä ja ulkoisia shokkeja vastaan. Muuten kirjoitus jakautuu kolmeen osioon. Ensimmäisessä osiossa luon tiiviin yleissilmäyksen eräisiin päähaasteisiin, joita EU on joutunut ratkomaan globaalilla tasolla viime vuosina. Toinen osio kuvaa, miten Suomi haluaisi EU:n käsittelevän näitä haasteita ja tarkastelee muutamia ehdotuksia, joita Helsinki on tehnyt CoFoE:n ja Strategisen kompassin puitteissa. Kolmannessa osiossa tiivistetään päätelmät yhteenvedoksi.

¹ Conference on the Future of Europe. Topics, <https://futureu.europa.eu/processes>.

² EEAS. Towards a Strategic Compass. 201120_2, 6 May 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89047/tohttps://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89047/towards-strategic-compass_en-wards-strategic-compass_en.

Haasteet

EU kohtaa lukuisia ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä haasteita, jotka ovat luonteeltaan maailmanlaajuisia, alueellisia ja sisäisiä. Globaalilla tasolla Yhdysvaltain ulkopolitiikka on kasvavassa määrin keskittynyt eteläisen Aasian ja Tyynenmeren alueeseen Kiinan kasvavan voiman ja vaikutusvallan sekä myös sen lisääntyneen kansainvälispoliittisen itsevarmuuden myötä. Tämä merkitsee, että Euroopan täytyy jatkossa tehdä enemmän oman turvallisuutensa eteen lähialueillaan ja sellaisissa paikoissa kuin Afganistan, josta Yhdysvallat ja sen eurooppalaiset kumppanit elokuussa 2021 vetäytyivät kaoottisella tavalla.

Koronaviruspandemia (COVID-19) on tuonut näkyväksi EU:n riippuvuuden keskeisten lääkinällisten tuotteiden ulkomaisesta tuotannosta ja paljastanut haavoittuvuuksia unionin maailmanlaajuisissa toimitusketjuissa. Uudet teknologiat kuten tekoäly ja kvanttilaskenta luovat Euroopan teollisuudelle mahdollisuuksia mutta myös riskejä unionille ja sen kansalaisille uudentyyppisten, sofistikoituneempien kyberhyökkäysten muodossa. Samaan aikaan ilmastomuutoksen, jota EU pitää ”uhkien kertauttajana”, odotetaan aiheuttavan merkittäviä kuivia kausia ja ruokapulaa eri puolilla maailmaa.³ Se todennäköisesti ajaa yhä enemmän ihmisiä liikkeelle näille muutoksille altistuneilta kotiseuduiltaan ja kannustaa heitä hakemaan parempia elinolosuhteita muualta, mukaan lukien Euroopasta. Resurssien niukkuus, jota ilmastomuutos on omiaan kärjistämään, voi myös lisätä konflikteja Euroopan lähialueilla.

Tilanne ei ole yhtään vähemmän haastava EU:lle alueellisella tasolla. Venäjän yhä jatkuva sota Ukrainaa vastaan ja sen informaatiovaikuttaminen Euroopassa ovat edelleen suuria huolenaiheita

³ EU. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy*, June 2016, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

EU-maille. Valko-Venäjällä Aljaksandr Lukašenkan hallinto on vuoden 2020 vilpillisten presidentinvaalien jälkeen ryhtynyt voimakkaisiin sorto- ja kurinpitotoimiin demokratiaa vaativia mielenosoittajia ja oppositiota vastaan, suorittanut EU-maahan rekisteröidyn siviililentokoneen kaappauksen ottaakseen kiinni valkovenäläisen oppositiojournalistin ja käyttänyt laitonta siirtolaisuutta aseena Liettuan painostamiseen. Turkin aggressiivinen retoriikka ja energiavarojen etsintä Kreikan ja Kyproksen aluevesillä lisäsivät jännitteitä itäisellä Välimerellä vuonna 2020. EU:n eteläiset lähialueet laajemmin katsottuna pysyvät epävakaina Libyassa jatkuvan sisällissodan ja Afrikan Sahelin alueen levottomuuksien myötä. Venäjän ja Kiinan kasvanut läsnäolo Afrikassa on myös monimutkaistanut EU:n kykyä toteuttaa YTPP-operaatioita alueella. Keski-Afrikan tasavallassa EU:n joutuu operoimaan YTPP-koulutusoperaatiota samaan aikaan, kun Venäjän tukemat Wagner Group -palkkajoukot toimivat maassa. EU:n YTPP-operaatiot, Keski-Afrikka mukaan lukien, ovat myös kasvavassa määrin kohteita hybridiuhkille kuten disinformaatiokampanjoille, jotka pyrkivät horjuttamaan niiden hyväksyttävyyttä paikallisen väestön keskuudessa.

Sisäisesti EU:n päätöksentekoprosessi ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on ja pysyy hitaana, ja sen toiminta heijastelee usein niin sanotun pienimmän yhteisen nimittäjän periaatetta jäsenvaltioiden kesken. Huolimatta ehdotuksista yksimielisyydestä luopumiseksi tietyillä YUTP:n osa-alueilla unioni ei ole useiden jäsenmaiden vastustuksen takia vielä pystynyt laajentamaan määränemmistöpäätöksentekoa tälle alueelle. Yksimielisyysvaatimus on usein estänyt EU:a toimimasta ajoissa ja tehokkaasti kansainvälisten kriisien ja haasteiden edessä. Ottaen huomioon, että jäsenmailla on erilaiset strategiset perinteet, joihin vaikuttavat niiden erilaiset geopoliittiset asemat, erilaiset historiat ja erilaiset kumppanuus- ja riippuvuussuhteet, yhteisen näkemyksen löytäminen niiden kesken voi usein olla työlästä. Keväällä 2021 Unkari esti vetolla kaksi

EU:n ulkopoliittista linjausta: Yhden, jossa arvosteltiin Kiinan toimia Hong Kongissa⁴ ja toisen, jossa vaadittiin tulitaukoa Israelin ja palestiinalaisten välille toukokuussa.⁵

Edellisiin liittyvä haaste on konsensuskulttuurin rapautuminen EU:n neuvostossa ja suurten jäsenmaiden havaittu solidaarisuuden puute pienempiä kohtaan. Perinteisesti monet jäsenmaat ovat EU:n neuvostossa välttäneet päätösten estämistä vetolla, koska ne eivät ole halunneet ottaa syytä niskoilleen EU:n toiminnan estämisestä. Viime vuosina on kuitenkin ilmennyt, että veton käyttämiseen liittyvä “tabu” on jollain tapaa hälventynyt, erityisesti sellaisten maiden ajattelussa, joilla on valmiiksi jännitteiset välit EU-kumppaneihin. Osittain tämä johtuu erityisesti (vaikkakaan ei pelkästään) keskisen ja itäisen Euroopan maiden tuntemuksesta, että suuret jäsenmaat, kuten Saksa, eivät osoita riittävää solidaarisuutta niitä kohtaan, kun kyse on kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä huolista. Ne viittaavat Saksan haluttomuuteen pysäyttää Nord Stream 2:n rakentaminen, kaasuputken, jonka on määrä kuljettaa venäläistä maakaasua Saksaan Itämeren kautta, vaikka ne ovat varoittaneet hankkeen lisäävän Euroopan energiariippuvuutta Venäjältä. Tästä johtuen ne ovat huolissaan erityisten kansallisten ulko- ja turvallisuuspoliittisten huolenaiheidensa joutuvan sivuutetuiksi, jos määränemmistöpäätöksenteko ulotettaisiin tälle politiikan alalle.

⁴ H. von der Burchard & J. Barigazzi. Germany slams Hungary for blocking EU criticism of China on Hong Kong. *Politico*, 10 May 2021, <https://www.politico.eu/article/german-foreign-minister-slams-hungary-for-blocking-hong-kong-conclusions/>.

⁵ *Euractiv*. Hungary blocks EU declaration on Israel-Palestine ceasefire. 19 May 2021, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/hungary-blocks-eu-declaration-on-israel-palestine-ceasefire/>.

Suomen tavoitteet

Suomi kuuluu EU:ssa niihin jäsenmaihiin, jotka vahvimmin puhuvat sen puolesta, että määränemistöpäätöksenteko ulotettaisiin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueelle, ja se tukee tätä sekä Tulevaisuus-konferenssin että Strategisen kompassin puitteissa. Suomen valtioneuvoston EU-selonteossa (2021) todetaan, että EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan nopeutta ja uskottavuutta voidaan parantaa lisäämällä määränemistöpäätösten käyttöä ja rakentavan äänestämistä pidättäytymisen periaatetta.⁶ Syksyllä 2019 Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella myös tasavallan presidentti Sauli Niinistö kertoi tukevansa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa silläkin uhalla, että se vähentää tasavallan presidentin valtaa, lisäten, että Suomen on tarpeen toimia yhtenäisen eurooppalaisen äänen ja yhteisten päämäärien eteen sekä puheenjohtajamaana että Neuvoston rivijäsenen roolissa.⁷ Näin siksi, että Niinistö katsoo EU:n geopoliittisen vaikutusvallan olevan epäsuhdassa sen taloudellisen painoarvon kanssa globaalilla tasolla. Jos unioni kykenisi toimimaan nopeammin ja tehokkaammin kansainvälisten kriisien ja muiden haasteiden kanssa, tämä kasvattaisi sen geopoliittista vaikutusvaltaa. Vaikka Niinistö ei määritellyt yksityiskohtaisemmin, mitä hän tarkoitti, lausuntoa ei voine tulkita muuten kuin tuen ilmaisuna määränemistöpäätöksenteon laajentamiselle yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueelle – ottaen huomioon tasavallan presidentin ja valtioneuvoston perustuslaillisen tehtävänjaon Suomen ulkopoliitikassa.⁸

⁶ Finland, Government. *Government Report on EU Policy: Strong and united EU – towards a more sustainable European Union*. 28 January 2021, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162704>.

⁷ Finland, President of the Republic. Speech by President of the Republic Sauli Niinistö at the Ambassadors' Conference on 20 August 2019, <https://www.presidentti.fi/en/speeches/24119/>.

⁸ Suomen perustuslain 93§:n mukaan "Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteisöiminnassa valtioneuvoston kanssa." Käytännössä tämä on toteutettu siten, että valtioneuvosto johtaa EU:n ulkopoliittikkaan kuuluvia kysymyksiä ja presidentti valvoo Suomen suhteita suurvaltoihin. Määränemistöpäätöksenteon laajentaminen EU:n sanktiopoliittikkaan kuitenkin vaikuttaisi presidentin vastuualueelle siinä tapauksessa, että EU käyttäisi määränemistöpäätöksentekoa pakotteiden asettamisessa Venäjää vastaan. Tämä tosiasiallisesti vähentäisi presidentin valtaa, mistä syystä Niinistön lausuntoa on tulkittu tueksi määränemistöpäätöksenteolle yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Presidentti Niinistö on osoittanut tukea myös uuden Euroopan turvallisuusneuvoston luomiselle, jota Ranska ja Saksa tarkastelevat 2017–2019. Tätä on nostanut suomalaisessa asiayhteydessä esiin myös kansanedustaja ja entinen ulkoministeri Ilkka Kanerva heinäkuussa 2020. Kanerva katsoi, että Euroopan Turvallisuusneuvosto vahvistaisi EU:n kykyä toimia globaalilla tasolla ja laajentaisi sen kapasiteettia vastata kriiseihin ja muihin haasteisiin.⁹ Niinistö kertoi myöhemmin tukevansa Kanervan ehdotusta turvallisuusneuvoston luomisesta EU:lle. Vaikka Suomen hallitus ei ole vielä ilmaissut tukeaan Euroopan Turvallisuusneuvoston luomiselle, on huomionarvoista, että Strategisen kompassin puitteissa ovat käynnissä keskustelut, jotka koskevat mahdollisuutta muodostaa pysyvä EU:n puolustusministereiden neuvosto. Toistaiseksi EU:n puolustusministerit ovat kokoontuneet kahdesti vuodessa Brysselissä ulkoasiainneuvoston puitteissa, joka on ensisijaisesti ulkoministereiden foorumi. Pysyvän puolustusneuvoston luominen vahvistaisi puolustusministereiden osallisuutta EU:n puolustusyhteistyössä sekä vahvemman poliittisen ohjauksen tuottamisessa siihen. Jos jäsenmaat löytävät yhteisymmärryksen erillisen puolustusneuvoston luomisesta, se vahvistaisi unionin kykyä toimia strategisemmin ja tehokkaammin globaalilla tasolla.

25

Yksi Suomen erityisistä painopisteistä Strategisen kompassin laadintaprosessissa on resilienssikori, koska se kytkeytyy suorimmin jäsenmaiden kansalliseen turvallisuuteen pyrkiessään tehostamaan niiden kykyä kestää painetta ja toipua monenlaisista sisäisistä ja ulkoisista shokeista. Näitä ilmiöitä ovat esimerkiksi hybridiuhat, kyberhyökkäykset ja toimitusketjujen häiriöt. Hybridiuhkien osalta Suomi haluaisi Strategisen kompassin edesauttavan EU:n yhteisen näkemyksen muodostumista niiden ymmärtämisessä ja torjunnas-

⁹ E. Rytkönen. Kanerva haluaa EU:lle oman turvallisuusneuvoston, "Euroopan yli ei enää käveltäisi". *Turun Sanomat*, 7 July 2020, accessed <https://www.ts.fi/uutiset/paikalliset/5001132/Kanerva+haluaa+EUlle+oman+turvallisuusneuvoston+Euroopan+yli+ei+enaa+kaveltaisi>.

sa. Lisäksi toiveissa on erityisen hybridityökalupakin kehittäminen mahdollistamaan unionille hybridiuhkien tehokkaampi käsitteleminen. Suomi haluaa Strategisen kompassin myös tehostavan EU:n operatiivista kykyä estää, torjua ja ennaltaehkäistä kyberhyökkäyksiä ja vastata niihin vahvistamalla unionin kybervalmiuksia ja rakentamalla yhteistä tilannekuvaa kyberhyökkäyksistä.

Kaikkiaan Suomi katsoo, että EU:n on tarpeen varautua kriiseihin kyberympäristössä myös kehittämällä unionin YTPP-operaatioita ja operaatioiden ala kattamaan tämänkin tyyppiset kriisit. Lopuksi, pitkälle kehittyneen huoltovarmuuden maana Suomi pyrkii Strategisen kompassin kautta edistämään yleisen EU-näkemyksen syntymistä huoltovarmuuskysymyksissä. Helsinki katsoo, että vahvat EU-sitoumukset tällä alalla puuttuvat eikä kriittisten resurssien saatavuutta kriisiaikoina ole varmistettu, mikä on puute, jota COVID-19-pandemiakin alleviivasi. Siksi Suomi haluaa EU:n vahvistavan huoltovarmuusjärjestelyitään, myös puolustustarkoituksissa.

26

Suomi on pitkään puhunut myös sen puolesta, että tulisi selkeyttää, miten Lissabonin sopimuksen Artikla 42.7:n eli EU:n keskinäisen avunannon lauseketta voitaisiin käyttää eri skenaarioissa. Artiklan sanamuoto kuuluu: ”Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen.” Se muistuttaa luonteeltaan Naton artikla 5:ttä, vaikkakin EU:n jäsenmaiden kesken on yhteisymmärrys, että artikla 42.7 ei kata konkreettista valtion alueen sotilaallista puolustusta. Toistaiseksi artikla 42.7 on aktivoitu vain kerran, kun Ranska pyysi siihen vedoten tukea vuoden 2015 Pariisin terrori-iskujen jälkeen. Ranska aktivoi artikla 42.7:n pyytäkseen EU-kumppaneitaan sijoittamaan joukkojaan Ranskan erilaisiin

kansallisiin, EU- ja kansainvälisiin operaatioihin, jotta Ranska itse voisi vapauttaa omia joukkojaan sijoitettavaksi uudelleen terroristijärjestö ISIS:n vastaiseen taisteluun. Kuitenkin, Naton ulkopuolisena maana Suomi on ensisijaisesti kiinnostunut mahdollisuudesta Artikla 42.7:n käyttämiseen kriisitilanteessa, joka liittyisi suuremmin sen kansalliseen turvallisuuteen, esimerkiksi kyber- tai hybridihyökkäyksen tapahtuessa. Siksi Helsinki on toivonut, että Artikla 42.7 toimeenpanoa varten erilaisissa skenaarioissa kehitettäisiin ”käsikirja”, mikä myös selkeyttäisi EU:n instituutioiden ja rakenteiden roolia sen toimeenpanossa.

Lopuksi, Suomi haluaisi Strategisen kompassin vahvistavan EU:n kumppanuuksia samanmielisten maiden ja muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa. Helsinki katsoo, että laajamittainen kumppaneiden verkosto on välttämätön EU:n kyvyille käsitellä monenlaisia ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä haasteita, jollaisia ilmenee myös uusien ja disruptiivisten teknologioiden kuten tekoälyn ja kvanttilaskennan kehityksen myötä. Tämä heijastelee Suomen omaa verkostoihin perustuvaa lähestymistapaa turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa: EU on Suomen monikansallisen turvallisuusyhteistyön arvokkain viitekehys, mutta Helsinki on myös rakentanut syvän kumppanuuden Naton kanssa sekä laaja-alaiset kahdenväliset suhteet Ruotsiin, Yhdysvaltoihin ja Isoon-Britanniaan. EU:n kumppanuuksien vahvistaminen Yhdysvaltain ja Naton kanssa ovat Suomelle erityisiä prioriteetteja Strategisen kompassin prosessissa, ja niitä kehitetään sen työn pohjalta, jonka Helsinki teki tällä aihealueella syksyllä 2019 EU-puheenjohtajakaudellaan. Suomen puheenjohtajuuskauden toiminta oli ratkaisevaa esimerkiksi sopimusperustan luomisessa EU:n ulkopuolisten maiden osallistumista varten EU:n pysyvän rakenteellisen yhteistyön puolustukselliseen yhteistyöhön, mikä valmistui Saksan EU-puheenjohtajuuskauden aikana syksyllä 2020.

Yhteenveto

Tätä kirjoitettaessa EU kamppailee monien maailmanlaajuisten, alueellisten ja sisäisten uhkien sekä haasteiden kanssa: voimistunut suurvaltakamppailu, COVID 19 -pandemian aiheuttamat toimitusketjujen häiriöt, hybridi- ja kyberhyökkäykset ja tehoton päätöksenteko.

Tulevaisuuskonferenssin ja Strategisen kompassin prosessit tarjoavat EU-maille, Suomi mukaan lukien, mahdollisuuksia näiden ja muiden haasteiden kohtaamiseen ja käsittelyyn vahvistamalla unionin kykyä lisätä jäsenmaiden turvallisuutta ja toimia tehokkaammin kansainvälisellä tasolla. Suomi katsoo, että EU:n nykyisiin ja tuleviin haasteisiin voidaan vastata tehokkaasti EU:n nykyisen lakikehikon sisällä ilman perussopimusmuutoksia. Helsinki on siksi tehnyt joukon ehdotuksia, jotka vahvistaisivat EU:n ulkoista toimintaa ja sen turvallisuus- ja puolustuspoliittista uskottavuutta. Jää nähtäväksi, päätyvätkö nämä ehdotukset osaksi Strategisen kompassin luonnosta vuoden 2021 jälkipuoliskolla tai lopulliseen asiakirjaan, jonka Tulevaisuuskonferenssi tuottaa vuonna 2022. Kuitenkin ottaen huomioon sen geopoliittisen kontekstin, jossa EU toimii, unioni ei voi välttää ottamasta askelia kohti ulkoisen toimintakykynsä sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkansa vahvistamista. Sillä jos unioni ei etene näillä alueilla, sen vaikutusvalta tavoitteellisena geopoliittisena toimijana vähenee edelleen, minkä seurauksena sen oma itsenäisyys ja sen kansalaisten turvallisuus vaarantuvat.

Kiinan normi- haaste

Outi Luova

*Valtiotieteiden tohtori. Dosentti Turun yliopiston Itä-Aasian tutkimus-
ja koulutuskeskuksessa (CEAS).*



Käsityksemme Kiinasta turvallisuushkana on muuttunut nopeasti viime vuosina. Hybridiuhkia käsittelevissä raporteissa Kiina mainitaan säännöllisesti ja konkreettisia esimerkkejä löytyy myös Suomesta, kuten kiinalaisen tutkimusinstituutin pyrkimys ostaa lentokenttä Lapista¹ ja eduskuntaan kohdistunut vakoilu joka viittasi Kiinaan². Vähemmälle huomiolle on jäänyt normivaikuttaminen. Miten kiinalaiset toimijat levittävät eurooppalaisia arvoja haastavia normeja tietoisesti ja tiedostamatta? Miten kiinalaiset arvot saattavat levitä taloudellisen yhteistyön kautta?

¹ Defence Ministry blocked Chinese plans for research airbase in Lapland, YLE 4.3.2021, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/defence_ministry_blocked_chinese_plans_for_research_airbase_in_lapland/11820411

² Supo identifies China-linked cyber-spying agent in Finnish Parliament hack, YLE 18.3.2021, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/supo_identifies_china-linked_cyber-spying_agent_in_finnish_parliament_hack/11843748

Normidiffuusio ei sinänsä ole mitään uutta ja ihmeellistä. Länsimaat ovat aktiivisesti pyrkineet viemään demokratiaa, ihmisoikeuksia ja muita arvojaan globaalisti oman sääntelyalueensa ulkopuolelle. Jopa pohjoismaat ovat yhdessä yrittäneet saada kiinalaisia omaksumaan pohjoismaisia arvoja.³ Joten sinänsä ei ole yllättävää, että Kiinan vahvistuessa kiinalaiset toimijat näkevät puolestaan mahdollisuuden levittää omia arvojaan ulkomaille. Sen sijaan Euroopalle on tullut yllätyksenä, että valtio, jota vielä vähän aikaa sitten pidimme kehitysmaana haastaakin meidät nyt taloudellisella voimallaan ja kilpailevalla kehitysmallillaan. Länsimaat vaikuttavat täysin valmistautumattomilta havaitsemaan kiinalaisten toimijoiden normivaikuttamista, arvioimaan sitä kriittisesti ja ehkäisemään ei-toivottujen normien juurtumista.

Kasvava taloudellinen riippuvuutemme Kiinasta luo otollista maaperää kiinalaisten normien leviämislle Eurooppaan. Kiinalaisten yritysten tekemät yritysostot ja sijoitukset ovat vahvistaneet kiinalaisten taloudellista jalansijaa täällä. Samalla Kiinan valtio luo uusia keinoja vahvistaa otettaan kiinalaisomisteisista yrityksistä, mikä vahvistaa puolue-valtion vaikutusvaltaa ulkomailta yritysten kautta.⁴ Kiinan valtion suora normivaikuttaminen esimerkiksi järjestöjen ja sosiaalisen median kautta on saanut paljon näkyvyyttä eurooppalaisessa lehdistössä, mutta huomaamattomampi vaikuttaminen taloudellisten kanavien kautta on jäänyt vähemmälle huomiolle. Kiina voi käyttää hyväkseen yritysten ja vaikutusvaltaisten henkilöiden vaikutusmahdollisuuksia pyrkiessään vahvistamaan oman kehitysmallinsa hyväksyntää maailmalla. Ehkä meille on syntymässä uudenlaisia ”punaisia vuorineuvoksia”.

3 Nordic Council of Ministers (2015). Strategy for International Branding of the Nordic Region 2015-2018. <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:783406/FULLTEXT01.pdf>.

4 As Chinese citizens head overseas, the party does likewise The Economist, Special report. 21 June 2021 <https://www.economist.com/special-report/2021/06/23/as-chinese-citizens-head-overseas-the-party-does-likewise>

Toisaalta, kun riippuvuutemme kiinalaisista yrityksistä kasvaa, kiinalaisten yritysten toimintatavat, jotka ovat ristiriidassa normiemme kanssa, voivat saada hyväksyntää. Näitä normeja ovat esimerkiksi päätöksenteon läpinäkyvyys, ilmaisuvapaus, oikeudenmukaisuus, yksityisyyden suoja, luonnonympäristön arvostus ja tasa-arvo, niin sukupuolten, etnisten ryhmien kuin eri yhteiskuntaluokkien välillä. Taloudellisten kanavien kautta tulevat vaikutukset ovat näennäisesti vähemmän poliittisia ja eivätkä niinkään perinteisiä turvallisuusuhkia. Sen takia ne eivät herätä keskustelua, ja juuri siksi niiden leviäminen ja juurtuminen voi tapahtua huomaamatta.

Huolestuttava esimerkki kiinalaisesta normidiffuusiosta tuli esille Huang Jaw-Nianin tutkimuksessa. Hän havaitsi joidenkin taiwanilaisten mediayritysten muokanneen hallinto- ja julkaisukäytäntöjään Kiinan kansantasavallan julkaisupolitiikan mukaisiksi varmistakseen kaupallisen yhteistyön jatkumisen mannerkiinalaisten partnerien kanssa.⁵ Eurooppalaisissa tutkimuksissa on havaittu esimerkiksi rekrytointi- ja työsopimuskäytäntöjen ”kiinalaistumista” täällä toimivissa kiinalaisyhteisöissä.⁶ Tammikuussa 2021 Netzpolitik raportoi Saksassa Huaweiin rekrytointikäytännöistä, jotka eivät vastaa eurooppalaisia standardeja.⁷ Missä kysymyksissä ja miten laajalti eurooppalaiset yritykset, ammattiliitot ja työntekijät olisivat valmiita tekemään myönnytyksiä kiinalaisille partnereille? Hivuttaako yhteistyö ja kilpailu kiinalaisten kanssa yrityksiämme kohti ”mätiä kompromisseja”, jotka vesittävät periaatteitamme?

⁵ Huang, J.-N. (2019). Between American and Chinese Hegemonies: Economic Dependence, Norm Diffusion and Taiwan's Press Freedom. *China: An International Journal*, 17(2), 82–105.

⁶ Antonella Ceccagno and Devi Sacchetto (2019) A Chinese Model for Labour in Europe?, *International Migration Volume 58, Issue 3*, <https://doi.org/10.1111/imig.12616>

⁷ Fanta, A. & Laufer, D. (2021, January 1). "Wolf culture": How Huawei controls its employees in Europe. *Netzpolitik*. <https://netzpolitik.org/2021/wolf-culture-how-huawei-controls-its-employees-in-europe/>

Normivaikuttamisen uhan ei pidä kuitenkaan pitää antaa sumentaa kriittistä arviointikykyämme. Monet kiinalaiset monikansalliset yritykset pyrkivät täyttämään yritysten yhteiskuntavastuun kriteerit brändinsä vahvistamiseksi ja myös kiinalaiset viranomaiset vaativat ulkomailla toimivilta yrityksiltä yhteiskuntavastuun noudattamista mainehaittojen välttämiseksi. Vaikka Kiinan valtiokoneiston vaikutusmahdollisuudet kiinalaisyriyten toimintaan ovat vahvistuneet, sillä on kuitenkin ollut vaikeuksia kontrolloida yritystensä toimintaa. Yritykset toimivat ennen kaikkea voiton tavoittelemiseksi, ja puolue-valtion niille esittämiä toiveita saatetaan toteuttaa näennäisesti ilman mainittavaa vaikutusta.⁸

Rajan vetäminen tavoitteellisen ja tiedostamattoman normivaikuttamisen välillä onkin vaikeaa. Missä määrin Kiinan Belt and Road –hankkeen projektit ovat tietoista poliittisen vaikutusvallan tavoittelua taloudellisten keinojen kautta vai onko kiinalaisten yritysten globaalien toimintamahdollisuuksien vahvistaminen hankkeen tärkein päämäärä? Vaikka kiinalaisyritykset osallistuvaistikin siihen voiton tavoittelemiseksi, Kiinan kasvava vaikutusvalta saattaa muuttaa kohdemaiden yritysten ja valtaryhmittymien asennetta hyväksyvämmäksi kiinalaisia normeja ja Kiinan edustamaa autoritääristä kehitysmallia kohtaan.⁹ Tällainen kehityskulku muistuttaa myös suomettumisen uhasta.

Tässä uudessa tilanteessa onkin tärkeä olla ennen kaikkea tietoinen mahdollisesta tarkoituksellisesta normivaikuttamisesta ja tiedostamattomasta normien siirtämisestä, ryhtymättä automaattisesti epäilemään kaikkia kiinalaisia toimijoita vaikutusyrityksistä. Euroopan etujen mukaista on välttää toksista ksenofobiaa ja toimia

⁸ Scott L. Kastner & Margaret M. Pearson (2021) Exploring the Parameters of China's Economic Influence, , Studies in Comparative International Development 56:18–44 <https://doi.org/10.1007/s12116-021-09318-9>

⁹ Scott L. Kastner & Margaret M. Pearson (2021) Exploring the Parameters of China's Economic Influence, , Studies in Comparative International Development 56:18–44 <https://doi.org/10.1007/s12116-021-09318-9>

Kiinan kanssa järkiperaisesti. Kiinalaisyriyten toimintatapojen ja Kiinan vaikutuspolitiikan tuntemuksen vahvistaminen Euroopassa vähentää riskiä sille, että yhteistyö kiinalaisten kanssa aiheuttaa huomaamatta vakavia epätoivottuja seurauksia. Normidiffuusiota pystyy parhaiten torjumaan toiminnan avoimuudella, tunnistamalla omat arvot sekä periaatteet ja pitäytymällä niihin. Normihaaste pakottaakin Euroopan määrittelemään selkeästi itselleen tärkeät normit ja toimimaan niin, että ne säilyvät elävinä ja mielekkäästi perusteltuna muutosten keskellä.

Suomen kehitettävä turvallisuus- ja puolus- tusyhteistyötään ilman ennakkorajoituksia

Henri Vanhanen

*Valtiotieteiden maisteri. Toiminut mm. tutkijana ulkopoliittisessa
instituutissa (FIIA). Erikoistunut Suomen ulko-, turvallisuus- ja
puolustuspolitiikkaan.*



Syksyllä 2020 julkaistiin Suomen viimeisin ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Sen kenties keskeisin johtopäätös käy ilmi heti alussa, jossa todetaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön olevan voimakkaassa muutoksessa.¹ Tällä viitataan haasteiden laajaan kirjoon, jossa muun muassa suurvaltakilpailu, ilmastonmuutos ja hybrdivaikuttaminen leimaavat toimintaympäristöä. Suomen välittömän turvallisuuden kannalta keskeinen kehityssuunta liittyy kuitenkin selonteon huomioihin Euroopan turvallisuustilanteen kiristymiseen: jännitteet ovat lisääntyneet ja niiden myötä turvallisuusympäristö on muuttunut epävaakaampaan suuntaan pitkäkestoisella vaikutuksella.

¹ Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko 2020

Suomen näkökulmasta muutokset kansainvälisen politiikan dynamiikassa ovatkin osoittautuneet sen turvallisuuspolitiikan kannalta käännteentekeviksi. Erityisesti Venäjän sotilaallinen aktiivisuus ja sen nykyhallinnon jyrkentyneisyys suhtautuminen Natoa ja Euroopan unionia kohtaan ovat ainakin jossain määrin palauttaneet tarpeen varautua sotilaallisiin uhkakuviin. Vaikka Suomeen kohdistuva sotilaallinen hyökkäys ei olekaan todennäköinen, jännitteiden kasvu Euroopassa on muuttanut uhka-arvioita. Suomen turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävänä käänteenä toimi vuonna 2014 alkanut Ukrainan sota, jonka myötä käynnistyi nykyhetkeen jatkunut Euroopan turvallisuusympäristön kiristyminen. Sodan seurauksena on ollut niin Suomessa kuin transatlanttisessa yhteisössä voimistunut näkemys Venäjän muodostamista sotilaallisista haasteista ja laajemmin sen etupiirijäittelusta.

38

Ukrainan sodan myötä lännessä käynnistyi tapahtumaketju, jossa erityisesti Naton ja Yhdysvaltain vastatoimet Venäjälle vaikuttivat Suomen asemaan osana Euroopan turvallisuutta. Pyrkinessään vastaamaan Venäjän sotilaallisiin haasteisiin Itämeren ja Pohjois-Euroopan alueella, niin Naton kuin Yhdysvaltain piirissä havahduttiin tarpeisiin panostaa liittokunnan puolustuskykyjen ja -suunnittelun ohella alueen kumppanuuksiin. Muuttuneissa olosuhteissa erityisesti Suomen kansalliset suorituskyvyt ja geostrateginen sijainti Itämeren ja Pohjois-Euroopan turvallisuusarkkitehtuurissa lisäsivät sekä Naton ja että Yhdysvaltain kiinnostusta Suomea – ja Ruotsia – kohtaan. Suomen poliittisen painoarvon kasvusta niin Brysselissä kuin Washingtonissa kertoivat muun muassa sen saama Naton laajennettujen mahdollisuuksien kumppanin asema vuonna 2014 sekä Yhdysvaltain kanssa vuonna 2016 solmittu aiejulistus kahdenvälisen puolustusyhteistyön laajentamisesta.

Suomen lisääntynyt turvallisuus- ja puolustuspoliittinen yhteistyö ei ole jäänyt vain Natoa ja Yhdysvaltoja koskevaksi. Vuoden 2014 jälkeen Suomi onkin solminut useita puolustusyhteistyön laajentamiseen tähtäviä sopimuksia muun muassa Iso-Britannian,

Saksan, Ranskan, Norjan ja Ruotsin kanssa. Tämän lisäksi Suomi on ollut perustamassa EU:n puolustuspolitiikan pysyvää rakenteellista yhteistyötä, liittynyt Iso-Britannian johtamiin nopean toiminnan JEF-joukkoihin ja Ranskan interventioaloitteeseen. Muihin Suomen viime vuosien merkittävimpiin puolustuspolitiikan tapahtumiin luokituu myös puolustusvoimien uusi tehtävä kansainvälisen avun antamisesta ja vastaanottamisesta, mikä astui voimaan kesällä 2017. Uuden lainsäädännön mukaan Suomen on nykyisin mahdollista lähettää sotilaallista apua ulkomaille sekä vastaanottaa ulkopuolista apua tarvittaessa.

Puolustusyhteistyön nimissä toteutetut poliittiset ja lainsäädännölliset hankkeet saattavat kuulostaa teknisiltä ratkaisuilta, jotka liittyvät lähinnä puolustushallinnon tarpeisiin. Vaikka puolustusyhteistyösopimukset tai lainsäädännön muutokset eivät sido osapuolia sotilaalliseen avustamiseen, eli eivät toisin sanoen tarjoa suoria turvatakuita tai luo osapuolille avunantovelvoitteita, niillä on kuitenkin iso merkitys Suomen turvallisuuspoliittisen kulttuurin ja sen asemaa koskevien muutosten kuvaamisessa. Presidentti Sauli Niinistö on useaan otteeseen kuvaillut, miten kansallinen puolustuskyky tekee Suomesta kiinnostavan kumppanin lännessä, mikäli pahin tapahtuisi.² Ei olekaan sattumaa, että Suomen sotilaallista yhteistoimintakykyä on pyritty edistämään kiristyneiden olosuhteiden seurauksena. Luomalla vahvoja puolustuspoliittisia verkostoja, Suomi pyrkii parantamaan asemaansa Euroopan turvallisuusjärjestelmässä – kun Suomi harjoittelee ja puhuu muun muassa Naton, Ruotsin, Norjan ja Yhdysvaltain kanssa, kyseeseen tulevat niin rauhan kuin kriisin olosuhteet ja normaaliolojen yhteistyö luo perustan poikkeusoloissa tapahtuvalle yhteistyölle.³

² Muun muassa tasavallan presidentti Sauli Niinistö puhe 219. maanpuolustuskurs-
sin avajaisissa. 7.11.2016 ja presidentti Niinistön haastattelu Iltalehdessä 17.1.2021
<https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/940fe711-cf0a-46fe-90e0-39c0ea63b796>

³ Valtioneuvoston puolustusselonteko 2017

Suomen viime vuosien puolustuspolitiikan takana piilee suuri murros, sillä koskaan aiemmin historiansa aikana Suomi ei ole ollut puolustuspoliittisesti näin lähellä sen läntisiä kumppaneita kuin tällä hetkellä. Parhaiten muutosta kuvastaa kenties presidentti Niinistön toteamus vuoden 2018 presidentinvaalien alla liittojen syntymisestä tarvittaessa, viitaten siihen, miten Suomen asema kehittyisi sitä koskevassa sotilaallisessa kriisissä. Käytännössä lausunto myötäilee tilannetta, jossa Suomi voisi toimia kuin sotilaallisesti liittoutunut valtio; tosin sillä erotuksella, että liittolaisuus syntyisi tietyissä olosuhteissa samanmielisten toimijoiden kanssa. Suomen mahdollisuus kriisitilanteessa tapahtuvaan yhteistyöhön perustuukin ennen kaikkea sotilaallisen yhteistoimintakyvyn kehittämiseen, maantieteellisiin tekijöihin sekä tiiviiseen poliittiseen vuoropuheluun eikä esimerkiksi Nato-jäsenyyteen.

40

Vaikka Suomen kansainväliseen puolustusyhteistyöhön on tullutkin viime vuosina asteittain liittoutumisen piirteitä, kyseessä ei ole kuitenkaan täyskäänöksestä Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Kylmän sodan jälkeisessä maailmassa Suomelle muodostui uudenlainen mahdollisuus kansainväliseen puolustusyhteistyöhön. Materiaalihankinnat Yhdysvalloista Hornetien myötä sekä Suomen lähtö mukaan kansainväliseen kriisinhallintaan sekä Nato-kumppanuuteen avasivat ovia uudella tavalla. Vaikka turvallisuusympäristö muuttuikin eurooppalaisen suursodan uhan väistyessä, Suomi kehitti kansallista puolustustaan ja ryhtyi rakentamaan puolustus- ja turvallisuusverkostoja länteen.⁴

Olenainen seuraus vuosikymmenten aikana toteutuneesta yhteistyöstä on ollut sekä Suomen sotilaallisten suorituskykyjen yhteensopivuuden että sen läntisiä kumppaneita koskevan strategisen ymmärryksen lisääntyminen. Käytännössä Suomesta on

⁴ Raportissaan *Koskiveneellä kohti valtavirtaa: Suomen puolustuspolitiikka kylmän sodan lopusta 2010-luvun kiristyneeseen turvallisuusympäristöön* (2017) Matti Pesu on kuvannut tarkemmin Suomen puolustuspolitiikan kansainvälistymisen vaiheita kylmän sodan jälkeisellä aikakaudella.

tullut monia Nato-jäsenmaitakin yhteensopivampi kumppani, kun Suomi on tarkoituksellisesti purkanut itseltään jäsenyyden tekniset esteet. Toteuttamalla puolustusmateriaalihankintoja lännestä, Suomi on myös luonut olosuhteita, joissa sotilaallinen kriisi sen lähialueilla edellyttäisi jo nyt puolustusyhteistyötä kumppaneiden kanssa vähintäänkin huoltovarmuuden muodossa.⁵

Kansainvälisen puolustusyhteistyön lisääminen on osoittautunut Suomelle hyväksi tavaksi luovia nykyisessä muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Se on mahdollistanut läheisemmän yhteistyön sellaisten kumppaneiden kanssa, joilla on Suomen kanssa yhteneviä intressejä Itämeren alueella ja Pohjois-Euroopassa tavalla, joka ei ole kasvattanut turvallisuuspoliittisia jännitteitä. Samalla se edustaa uutta vaihetta Suomen kansainvälisessä puolustusyhteistyössä, kun toiminnan päähuomio ei enää ole kriisinhallinnassa vaan aluepuolustuksessa.

Suomen strateginen viesti kansainvälisen puolustusyhteistyön kautta on ollut maltillinen, mutta selkeä: Suomi kykenee tarvittaessa toimimaan yhdessä kumppaneiden kanssa. Parhaimmillaan Suomi onnistuu nykyisellä linjallaan luomaan valmiuksia, jotka tarjoavat sotilaallista pelotetta ja nostavat konfliktien kynnyistä. Suomen historia tarjoaa esimerkkejä sitä, miten joko ulkopuolinen sotilaallinen apu tai mahdollisuus sen saamiseen on ollut keskeisessä asemassa Suomen kannalta. Materiaaliapu Ruotsilta talvisodassa tai Saksalta jatkosodassa oli huomattavaa. Samoin mahdollisuus saada Ranskan ja Iso-Britannian sotilaallista apua talvisodassa toimi pidäkkeenä Neuvostoliiton suuntaan vaikuttaen olennaisesti talvisodan loppuratkaisuun, vaikka apua ei lopulta saatukaan ja sen luonteesta voidaan kiistellä.

Ajatus mahdollisen ulkopuolisen avun pelotearvosta voi parhaimmillaan toimia samansuuntaisesti myös tänä päivänä ja siten lisätä Suomen ulkopoliittista liikkumavaraa esimerkiksi sen Venä-

⁵ Iltalehti 22.6.2016: *Aseet sitovat Suomen USA:han – kenraali Jarmo Lindberg kutsuu sitä sotilaalliseksi yhteistyöksi.*

jä-suhteeseen. Jatkoa ajatellen Suomen kannattaakin ylläpitää valmiuttaan sekä korkean tason puolustuspoliittiseen vuoropuhe- luun että harjoitustoimintaan kumppaneiden kanssa. Kun turvallisuusympäristö muuttuu ja Suomi asettaa sen mukaisesti itselleen päämääriä, edessä on väistämättä myös uusien poliittisten linjausten omaksuminen. Joka tapauksessa on osoittautumassa, miten sellainen liittoutumattomuus, johon ei sisältyisi sotilaallista yhteistyötä, ei ole tätä päivää. Siksi näkemys Suomesta joko sotilaallisesti liittoutuneesta tai liittoutumattomasta Suomesta on viime kädessä kapea näkökulma, mistä viime vuosina tapahtunut Suomen turvallisuuspoliittisen aseman kehitys sen kumppaneiden silmissä myös kertoo – Suomi on voinut toteuttaa kriisitilanteisiin sopivaa puolustusyhteistyötä sen Natoon kuulumattomuudesta huolimatta.

42

Onkin perusteltua kysyä, mitä tarkoitusta se lopulta palvelee, että Suomen turvallisuuspolitiikkaa ja -asemaa määritellään liittoutunut-liittoutumaton-näkökulmasta. Polarisoiva asetelma kätkee alleen Suomeen tekemiä turvallisuusratkaisuja ja tekee Suomen asemasta käytävän keskustelun tarpeettoman vaikeaksi. Liittoutumattomuutta hälventää jo nykyisissä olosuhteissa Suomen jäsenyys Euroopan unionissa ja sitoutuminen unionin turvatakuulausekkeeseen artiklaan 42.7. Kyseessä on lauseke, joka velvoittaa EU-maita avunantoon silloin, kun jäsenvaltio joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Vaikka 42.7 ei Naton artikla viiden tapaan mainitse suorasti, että aseellinen voimankäyttö sisältyy mahdolliseen apuun, on kuitenkin selvää, että se kuuluu epäsuorasti mainittuihin kaikkiin käytettävissä oleviin keinoihin. Suomella olisikin voitettavaa siinä, että artikla 42.7 kehittyisi poliittisella tasolla selkeämpään suuntaan ja se kytkettäisiin selkeämmin osaksi eurooppalaista turvallisuusarkkitehtuuria. Parhaimmillaan turvatakuista voisi muodostua Suomelle todellinen tai ainakin nykyistä lujempi turvaköysi.⁶

Yksi keino vahvistaa Suomen kansainvälisen puolustusyhteistyön strategista viestiä niin kotimaan kuin ulkomaiden suuntaan voisi olla tähän päivään paremmin sopiva poliittinen linjaus koskien Suomen kansainvälistä puolustusyhteistyötä ja turvallisuuspoliittista asemaa. Koska sanat ovat myös tekoja, Suomi kaipaaisikin uutta turvallisuuspoliittista sanastoa ja ilmaiskykyä. Tässä suhteessa haaste kulkee päättäjien suuntaan.

Toisenlainen, laveampi määritelmä Suomen asemasta ja sen puolustusyhteistyöstä, helpottaisi varmasti myös poliittisen johdon työtä. Vaikeus piilee kuitenkin siinä, että Suomi ei ole liittoutumaton, mutta ei myöskään sotilaallisen liittouman jäsen. Yksi vaihtoehto Suomen uudeksi turvallisuuspolitiikan linjaukseksi voisi olla Suomen määrittely ensisijaisesti kansallisesta puolustuksestaan huolehtivaksi ja kansainvälistä puolustusyhteistyötä tekeväksi maaksi eikä lähtökohtaisesti sotilasliittoihin kuulumattomaksi tai liittoutumattomaksi maaksi. Tällainen ilmaisu ei olisi mitenkään radikaali ja toimisi myös ulospäin signaalina siitä, miten kansainvälinen puolustusyhteistyö on tullut normaaliksi ja ennen kaikkea olennaiseksi osaksi Suomen turvallisuutta. Samalla se riisuisi tarpeetonta mystiikkaa Suomen turvallisuuspoliittisesta asemoitumisesta ja puolustusyhteistyön ympäriltä.

Myös linjaus siitä, ettei Suomi aseta ennakkorajoituksia sen kansainväliselle puolustusyhteistyölle olisi tähän päivään sopiva turvallisuuspoliittinen ilmaisu. Ilman ennakkorajoituksia tehtävän puolustusyhteistyön linjausta on jo sovellettu Suomen ja Ruotsin puolustusyhteistyössä vuodesta 2015 asti. Aiemmin yhteistyö oli rajattu rauhanajan oloihin, mutta päätöksentekijät niin Suomessa kuin Ruotsissa ovat omaksuneet käytännöllisen näkökulman, jossa Euroopan turvallisuusympäristön arvaamattomuuden vuoksi ei olisi viisasta rajoittaa ennalta käsin yhteistyön syvyyttä tai luonnetta. Suomen ja Ruotsin asevoimat ovat käytännössä kehittäneet yhteistyötään suuntaan, jossa tavoitteena on, että molempien maiden kaikki puolustushaarat kykenevät taistelemaan yhdessä, yhden johdon alaisena.

Suomelle olisi hyödyksi, jos se noudattaisi myös muissa puolustusyhteistyösuhteissaan samankaltaista käytännön lähestymistapaa ja poliittista linjaa kuin Ruotsin kanssa. Ottaen huomioon vallitsevan turvallisuuspoliittisen tilanteen, ei ole järkevää rajoittaa yhteistyötä ennalta käsin muuten kuin toteamalla, että yhteistyön syventämisestä ei sinänsä seuraa keskinäisiä velvoitteita. Tällainen maininta on jo tehty kaikkiin Suomen viimeaikaisiin aiejulistuksiin ja yhteisymmärryspöytäkirjoihin koskien kansainvälistä puolustusyhteistyötä eikä se kuitenkaan tarkoittaisi, etteikö Suomella olisi jatkossakin mahdollisuus valita itse sille sopivia turvallisuus- ja puolustusyhteistyön muotoja.

Tähän päivään paremmin sopivat linjaukset Suomen asemasta sekä kansainvälisestä puolustusyhteistyöstä ilman ennakkorajoituksia voitaisiin virallistaa esimerkiksi Suomen seuraavan hallituksen ohjelmassa ja sen myötä seuraavassa puolustuselonteos-
44 sa. Oikein muotoiltuna ne voisivat lisätä Suomen kiinnostavuutta puolustus- ja turvallisuuspoliittisena yhteistyökumppanina ja lisätä päätöksentekijöiden toimintamahdollisuuksia tilanteessa, jossa mahdolliseen kriisiin reagointi tai valmistautuminen edellyttäisi monikansallista kykyä auttaa Suomea ja ylläpitää rauhaa lähialueella.

Ei ole syytä epäillä, etteikö Suomi voisi jatkossakin toteuttaa läheistä kansainvälistä puolustusyhteistyötä. Sen perusta on Euroopan turvallisuutta koskevissa syvemmissä jännitteissä, jotka pohjautuvat Venäjän ja euroatlanttisen yhteisön toisistaan eroavaan tapaan määritellä kansainvälisen politiikan sääntöjä. Nämä erot ylläpitävät olosuhteita tiiviille puolustusyhteistyölle jatkossakin. Rauhan olosuhteissa luoduilla yhteistoimintakyvyillä on myös epäilemättä hyötyjä kriisitilanteissa.

Ennemmin tai myöhemmin Suomi saattaa päätyä nykyisen puolustusyhteistyönsä kanssa samanlaiseen tienhaaraan kuin Nato-jäsenyyden osalta: yhteistoimintakykyä on mahdollista rakentaa

hyvin pitkälle, mutta molemminpuolisten poliittisten sitoumusten puuttuessa sen turvallisuuspoliittiseen lopputulemaan sisältyy myös epävarmuuksia. Koska Suomi ei ole sotilasliiton jäsen eikä sillä ole puolustuksellisia velvoitteita, se ei myöskään osallistu sellaisten puolustussuunnitelmien laatimiseen kumppaneittensa kanssa, joissa sen rooli alueellisessa kriisissä suhteessa muihin toimijoihin olisi etukäteen määritelty. Viime kädessä Suomen puolustusyhteistyön suunnan määrittelevät sekä Suomen että sen kumppaneiden turvallisuustarpeet ja turvallisuusympäristön yleinen kehitys. Poliittisilla päättäjillä on kuitenkin keskeinen vaikutus siihen, kuinka pitkälle tätä yhteistyötä ollaan valmiita viemään.

Euroopan unionin kansainvälistä kykyä tehostettava

Henna Virkkunen

*Filosofian lisensiaatti. Euroopan parlamentin jäsen. Suomen entinen
opetusministeri (2008-11) sekä kuntaministeri (2011-14).*



Euroopan tulevaisuuskonferenssi pohtii parhaillaan Euroopan unionin uudistustarpeita. Yksi merkittävin uudistamisen paikka on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tiivistämisessä. Sitä on tehostettava. Se vaatii Euroopan unionin päätöksenteon uudistamista, parempaa yhteistä strategista näkemystä ja myös kykyä käynnistää yhteisiä toimia.

Tähän on tarve, sillä Euroopan lähiympäristö on historiallisen epävakaa. Myös laajempi kansainvälinen tilanne on muuttunut myrskyisämmäksi. Koronaviruspandemia on lisännyt valtioiden välistä epäluottamusta, Kiinan ja Yhdysvaltojen välinen vastakkainasettelu on kärjistynyt, toisen maailmansodan jälkeinen sääntöpohjainen maailmanjärjestys horjuu. Venäjä pyrkii voimistamaan

otetaan. Yhdysvaltojen sitoutuminen ylipäättään Eurooppaan, kaoottinen Afganistanista vetäytyminen ja sen uusi puolustusyhteistyö Britannian ja Australian kanssa nostattaa kysymysmerkkejä. Samalla Eurooppa itse on muuttunut yhdeksi suurvaltapolitiikan pelikentistä.

Monet viimeaikaiset kansainväliset kriisit ovat osoittaneet, että Euroopan unioni on kansainvälisessä toimintakyvyssään auttamatta liian hidas, jähmeä ja hajanainen. Pelkästään yhteisen kannan muodostamisessa menee usein viikkoja, jopa kuukausia. Tämä heikentää sekä Euroopan unionin uskottavuutta että turvallisuutta.

Moni ulkopolitiikan ongelmista liittyy pitkälti yksimielisyyden vaatimukseen näitä asioita koskevissa päätöksissä. Lissabonin sopimuksen mukaan EU:n tulee päättää ulko- ja turvallisuuspolitiikasta pääsääntöisesti yksimielisesti. Yksimielisyyttä edellyttävät ulko- ja turvallisuuspolitiikan suuret linjat ja päätökset, joihin liittyy puolustuksellisia tai sotilaallisia ulottuvuuksia. Esimerkiksi EU-sotilasoperaation käynnistämisestä on päätettävä yksimielisesti.

48

Yksimielisyyden saavuttaminen on kuitenkin usein työlästä: jäsenmaiden toisistaan poikkeavia intressejä ja tavoitteita on vaikea sovittaa yhteen. Paras tapa tehostaa Euroopan unionin kansainvälistä toimintaa olisikin lisätä määräenemmistöpäätöksiä. Se on jo nyt unionissa yleisin tapa tehdä päätöksiä. Määräenemmistöllä päätettäessä EU:n ministerineuvosto hyväksyy aloitteen, jos sitä kannattaa vähintään 55 prosenttia jäsenmaista ja näissä jäsenmaissa asuu vähintään 65 prosenttia EU:n väestöstä.

Tietyissä tapauksissa määräenemmistöpäätöksenteon lisääminen olisi jo nyt mahdollista ilman muutoksia EU:n perussopimukseen. Siihen riittäisi EU-maiden johtajista koostuvan –Eurooppa-neuvoston päätös.

EU-komissio on ehdottanut, että aluksi määräenemmistöpäätöksentekoa voitaisiin lisätä kansainvälisissä ihmisoikeusasioissa, talouspakotteissa ja siviilioperaatioiden käynnistämisessä. Lisäksi

määräenemmistöllä voitaisiin päättää muutoksista EU:n terroristiluetteloon. Näitä uudistuksia on helppo kannattaa.

Suomelle määräenemmistö päätöksenteon lisääntyminen olisi myönteinen asia. Toimiva EU-päätöksenteko luo turvaa etenkin pienemmille jäsenmaille, joilla ei yksin ole valmiuksia vastata kansainvälisen politiikan myllerryksiin.

Lisäksi EU-maat voisivat enemmän hyödyntää myös mahdollisuutta niin sanottuun rakentavaan äänestämistä pidättäytymiseen. Järjestely tarjoaa jäsenmaalle mahdollisuuden olla päätöksestä eri mieltä, eikä kyseinen jäsenvaltio olisi velvollinen soveltamaan päätöstä. Jäsenmaa hyväksyisi kuitenkin päätöksen sitovan –EU:ta eikä lamauttaisi vastustuksellaan unionin toimintakykyä.

Toistaiseksi mahdollisuutta on hyödynnetty vain kerran, kun Kypros pidättäytyi EU:n päätöksessä käynnistää siviilikriisinhallintaoperaatio Kosovossa vuonna 2008.

49

Tavoitteena strateginen autonomia

Tällä hetkellä Euroopan unionin ulkopoliittikan tavoitteiden ja toiminnan välillä on ammottava kuilu. Tavoitteet ovat suuria ja kannatettavia, mutta niiden saavuttaminen nykyvälineillä ontuu. Viimeisimmässä ulko- ja turvallisuuspolitiikan strategiassaan EU on linjannut yhdeksi keskeisemmäksi kansainvälisen toiminnan tavoitteekseen strategisen autonomian. Termi on lainattu ranskalaisesta turvallisuuspoliittisesta keskustelusta.¹

Strategiselle autonomialle ei ole yhteisesti hyväksyttyä määritelmää. Se tähtää yleisesti kansainvälisen toiminnan tehostamiseen.

¹ Strategisen autonomian käsitteestä ja Ranskan aktiivisuudesta sen edistämisessä ks. esim. <https://icds.ee/en/does-france-seek-alone-european-strategic-autonomy/>

EU-maiden enemmistö tulkitsee sen tarkoittavan sekä unionin itsenäistä kykyä hoitaa lähialueidensa kriisejä että suurvalloista riippumatonta kansainvälistä toimintaa. Osa maista kuitenkin katsoo, että se koskee vain kriisinhallintatoimintaa tai riippumatonta kansainvälistä toimintaa. Suomi kuuluu kriisinhallintakykyä painottavaan ryhmään.

Jäsenmaiden välillä on myöskään erimielisyyksiä siitä, mitä uhkia EU:n tulisi kyetä torjumaan itsenäisesti. Suurin osa jäsenmaista haluaa, että unionin tulisi ainakin pystyä torjumaan omilta lähialueiltaan tulevat kyberturvallisuuteen sekä muuhun kuin aluepuolustukseen liittyvät uhat. Jäsenmaiden joukossa on kuitenkin vähemmistö, johon Suomikin kuuluu, joka haluaisi EU:n kehittävän kykyään vastata myös aluepuolustukseen liittyviin uhkiin.

Vähitellen strateginen autonomia -termin käyttö on laajentunut myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan ulkopuolelle erityisesti Euroopan teollisuuspolitiikkaan. EU-komissio haluaa rajoittaa ulkopuolisen vaikutusvallan kasvua tekoälyn ja verkkoinfrastruktuurin kaltaisilla strategisilla toimialoilla, jotka mahdollistavat muista riippumattoman kansainvälisen toiminnan. Koronakriisi vauhditti tätä keskustelua. Se nosti esiin, kuinka riippuvainen Eurooppa on monissa kriittisissä tarvikkeissa ja raaka-aineissa erityisesti Kiinasta. Siksi nyt resilienssi ja huoltovarmuus ovat nousseet, ja aivan aiheesta hyvin korkealle teollisuuspolitiikan prioriteettilistalla. Tämä liittyy ylipäätään Euroopan kilpailukykyyn, mutta sillä on myös vahva turvallisuuspoliittinen ulottuvuus.

Yhteistä suuntaa haetaan kompassilla

Jotta yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksenteko ja toiminta olisi ylipäätään mahdollista, Euroopan unioni tarvitsee selkeämmän yhteisen suunnan. Kokonaiskuvaa ja tavoitteita on kirkastettava. Tähän tarpeeseen vastatakseen jäsenmaat käynnistivät vuonna 2020 prosessin, jonka tarkoitus on tuottaa unionille uusi strateginen kompassi. Se on Saksan puheenjohtajuuskauden aloite, joka on määrä viedä loppuun Ranskan puheenjohtajakaudella keväällä 2022.

Kompassin tavoitteena on auttaa jäsenmaita muodostamaan yhtenäisempi strateginen kulttuuri – käsitys siitä, mitä uhkia unionin tulisi kyetä torjumaan, miten sen tulisi toimia ja mitkä ovat sen yhteiset intressit. Suunnan linjaaminen ei ole kovin helppoa, sillä tosiasia on, että jäsenmailla on toisistaan kovin eriävät uhkakäsitkset. Ne ovat pitkälti sidoksissa maantieteeseen ja historiaan, joista normaalioloissa vain toinen voi muuttua, ja sekin vain hitaasti ja pitkällä aikavälillä.

Työ yhteisen kokonaiskuvan eteen on tarpeen. Työn pohjaksi EU:n ulkosuhdehallinto teetti yhteisen uhka-analyysin, jonka laadintaan osallistuivat myös kansalliset tiedustelupalvelut. Tämän pohjalta työ on jatkunut. Parhaimmillaan strateginen kompassi voi lisätä jäsenmaiden yhteisymmärrystä EU:n edessä olevista uhkista ja haasteista sekä sen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehityssuunnasta. Vaarana kuitenkin on, että paperi saattaa kaikesta pohjatyöstä huolimatta intressien erilaisuuden vuoksi jäädä varsin yleisluontoiseksi. Silloin se ei täytä tavoitettaan.

Laaja turvallisuuskäsitys

Strateginen kompassi -aloite ei keskity pelkästään EU:n perinteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan. Unionin turvallisuuspoliittinen agenda on laajentunut viime vuosina. Se käsittää nykyään myös hybridi- ja kyberuhat, toimintakykyjen kehittämisen, ilmas- tonmuutokseen liittyvät turvallisuuskysymykset sekä huoltovarmuuden. Kaikki ne kuuluvat strategisen autonomian piiriin.

Kun puhutaan Euroopan unionin yhteisestä turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta, kyse onkin laajasta turvallisuuskäsitteestä: siihen sisältyy ulkorajaturvallisuutta, terrorismin torjuntaa, kriisinhallintaa EU:n ulkopuolella ja erilaisiin hybridiuhkiin varautumista. Silti myös perinteisen puolustuspolitiikan saralla on otettu aivan merkittäviä askelia eteenpäin. Edellinen Jean-Claude Junckerin johtama EU-komissio esitteli useita uusia aloitteita tähän liittyen. Moni asiantuntija totesikin, että viiden vuoden aikana edettiin enemmän kuin edeltävän viidenkymmenen vuoden yhteensä. Taustalla tässä oli erityisesti Ukrainan kriisi ja Venäjän voimapolitiikan paluu, mutta toisaalta myös Yhdysvaltain presidentti Donald Trumpin herättämä epävarmuus Yhdysvaltain sitoutumisesta Euroopan puolustamiseen. Euroopan unioni havahtui liittokansleri Angela Merkelin sanoin siihen, että ”Meidän on otettava kohtalo omiin käsiimme.”

Junckerin komission aikana Euroopan unioni muun muassa käynnisti pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PESCO), perusti Euroopan puolustusrahaston ja lähti kehittämään rajat ylittävää so- tilaallista liikkuvuutta (military mobility). Erityisesti PESCO-hanke on EU-puolustuksen alalla poikkeuksellinen, sillä se sisältää useita osallistujamaita sitovia oikeudellisia velvoitteita. Pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön osallistuvat maat ovat muun muassa sitoutuneet kasvattamaan kansallisia puolustusbudjetteja, in-

vestoimaan enemmän puolustustutkimukseen ja –teknologiaan, kehittämään strategisesti tärkeitä valmiuksia sekä osallistumaan puolustusteolliseen yhteistyöhön.

Tarve tähän on ilmeinen, sillä vaikka EU-maiden yhteenlaskettu puolustusbudjetti on Yhdysvaltojen jälkeen maailman toiseksi suurin, jäsenmaat tekevät puolustusinvestoinnit edelleen pitkälti erillään. Erillisiin hankkeisiin ja hankintoihin hukkuu turhaan resursseja.

Komissio ja Ranska vauhdittavat puolustusta

Vaikka eteenpäin on menty, hyvien hankkeiden eteneminen on kuitenkin jäämässä toivottua hitaammaksi. Syy tähän on raha, ja sen taustalla tahdon puute. Kun jäsenmaat sopivat vuosien 2021–27 EU:n budjettikehyksestä, puolustushankkeiden rahoitus jäi lopulta kauas komission esityksistä. Jatkuvat kriisit lähialueilla kuitenkin muistuttavat, että nykyinen hajanaisuus ei voi Euroopan unionin kansainvälisessä toiminnassa jatkua. Jäsenmaiden on ryhdistäydyttävä, luotettava toisiinsa ja pyrittävä saamaan yhteistyöstä enemmän irti.

Odotukset tähän ovat nyt nousussa. Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen nosti syyskuussa 2021 puolustuspolitiikan vuosittaisen ”State of the Union”-linjapuheensa yhdeksi kärjeksi. Tätä oli jo vähän odotettukin, sillä komissiossa viime aikoina ollut puolustuksen osalta hiljaista. Näin siitä huolimatta, että von der Leyen tuli tehtävänsä suoraan Saksan puolustusministerin postista, ja edellisen Junckerin komission tekemät aloitteet tarjoavat hyviä aineksia jatkoon.

Lisää puhtia siis tarvitaan, jos jotakin vaikuttavaa halutaan saada EU-puolustuksessa aikaiseksi, ja sitä komissio nyt Ranskan kovalla pumppauksella yrittää tehdä. Keväälle 2022 Ranskan puheenjohtajakaudelle suunnitellaan nyt erillistä EU-puolustuksen huippukokousta. Lisää pontta valmisteluihin on tuonut USA:n, Australian ja Britannian lanseeraama yhteinen puolustusliitto, joka yllätti Euroopan unionin ja loukkasi syvästi Ranskaa, jonka pitkään neuvottelemat sukellusvenekaupat Australiaan samalla kaatuivat.

Ranskan ohella Suomi on ollut yksi aktiivinen eurooppalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämisen puolestapuhuja. Tammiukuussa julkaistussa EU-selonteossa Suomen tavoitteiksi listattiin muun muassa EU:n globaalien roolin ja vaikutusvallan vahvistaminen ja unionin arvojen ja etujen määrätietoisempi edistäminen. Suomesta on löytynyt kannatusta myös EU:n turvallisuusneuvostolle. Myös tasavallan presidentti Sauli Niinistö on kannattanut EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen roolin kasvattamista. Siitäkin huolimatta, että se vähentäisi Suomen presidentin valtaa.

On hyvä, että Euroopan unionin yhteistä puolustusta halutaan tiivistää. Siinä on paljon tekemistä. Suomalaisten ei pidä kuitenkaan tuudittautua siihen, että tällä voitaisiin jotenkin paikata tai korvata Nato-jäsenyyttä. Lähes kaikki Euroopan unionin jäsenmaat ovat Naton jäseniä, eikä niillä ole mitään halua rakentaa Natolle päällekkäisiä järjestelmiä. Niinpä ajatukset EU-puolustuksesta kattavat lähinnä niitä alueita, joilla Nato ei toimi. Ja vastaavasti: ne osiot mitkä Suomelta puuttuvat sen johdosta, ettemme ole Naton jäseniä, jäävät myös EU:n puolustusyhteistyössä puuttumaan. Näistä tärkeimpänä Naton turvatakuut. Tätä ei Euroopan unionin SEUT-sopimuksen artikla 42.7 korvaa, vaikka Suomessa tähän on asetettu isoja toiveita. Käytännössä EU:n keskinäisen avunannon

lausekkeen tarkempaa sisältöä tai prosessia ei ole vielä kukaan määritellyt, vaikka tähän erityisesti suomalaiset ovat komissiota ja jäsenmaita patistelleet. Kiinnostus on ollut vähäistä. Osana strategista kompassia tähän liittyvää työtä on jossakin määrin tehty, mutta on vielä epäselvää, tuottaako se lopulta mitään konkreettista.

Itsenäiseen, nopeaan ja tehokkaaseen päätöksentekoon kykenevä EU, jolla on tarvittaessa kyky reagoida myös sotilaallisesti, edistäisi vakautta Euroopassa ja sen lähiympäristössä. Tämän tavoitteen edistäminen on nyt ja tulevaisuudessa myös Suomen etu. On kuitenkin varauduttava siihen, että kovin nopeasti tässä ei tulla Euroopan unionissa etenemään. Euroopan unionin yhteisen toimintakyvyn parantaminen ja terävöittäminen on ehdottomasti tarpeen, mutta alueen varsinaisena sotilasliittona tulee jatkossakin olemaan Nato. Sen jäseneksi myös Suomen tulisi pyrkiä.



Wilfried
Martens Centre
for European Studies