

26.4.2021

Lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle

Kuuleminen 28.4.2021

Hiski Haukkala, kansainvälisen politiikan professori, Tampereen yliopisto

hiski.haukkala@tuni.fi

Johdanto

Valtioneuvosto on tuottanut ja tuottaa verrattain lyhyen aikavälin sisällä runsaan määrän analyttistä ja poliittista proosaa käynnissä olevan maailmanjärjestyksen ja kansainvälisen politiikan murroksesta sekä niiden vaikutuksesta Suomen turvallisuuteen ja kansainväliseen asemaan. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko saa ilmeisesti alkukesällä seurakseen sitä täydentävän puolustuspoliittisen osion. Näiden lisäksi valtioneuvosto tuotti tammikuun lopulla erillisen selonteon EU-politiikasta, johon liittyviin kuulemisiin tämäkin lausunto lukeutuu. Lisäksi päivänvalon on nähnyt myös Suomen ensimmäinen Afrikka-strategia.

Yhdessä näillä dokumenteilla on merkittävä signaaliarvo. Ne sekä tuottavat kuvauksen Suomen toimintaympäristöstä että avaavat Suomen virallisia käsityksiä, tavoitteita ja aikomuksia. Yleisöjä näillä dokumenteilla on sekä maan sisällä että sen ulkopuolella eikä niitä olekaan syytä tarkastella ainakaan yksinomaan niiden operatiivisen arvon kannalta. Siksi on myös syytä arvioida, mitä Suomi näiden dokumenttien kautta viestittää pyrkimyksistään, intresseistään ja prioriteeteistaan sekä omille kansalaisilleen että muille valtioille. Tässä suhteessa toistaiseksi julkaistuissa dokumenteissa silmiin pistää voimakas arvopohjaisuus ja -ohjautuvuus. Onkin vaikea välttyä vaikutelmalta, että Suomi on valinnut voimakkaan retorisen arvopohjaisuuden strategisena vastauksena käynnissä olevaan maailmanjärjestyksen muutokseen ja läntisen arvopohjaisuuden haastamiseen.

Perushavainto tuntuu olevan, että mitä ahtaammaksi arvopohjaisen politiikan tila maailmassa käy, sitä tiukemmin Suomi juuri näihin periaatteisiin retorisesti takertuu. Tämä on itsessään merkittävä signaali, eikä sanojen merkitystä kansainvälisissä suhteissa tulekaan vähätellä. Ne ovat itsessään usein myös tekoja ja käytetyillä sanoilla ja niihin liittyvillä painotuksilla on merkitystä. Samalla sanat voivat kuitenkin kokea myös inflaation: jäädä pelkäksi suunpieksennäksi (englanninkielinen termi

”lip service” vangitsee tämän ulottuvuuden hyvin). On itse kunkin asia arvioida, missä määrin tällaista taipumusta Suomen toiminnassa tällä hetkellä on.

Oma kysymyksensä myös on, miten etenkin viime aikoina korostunut retorinen arvopohjaisuus suhteutuu Suomen perinteiseen toimintalinjaan yli ajan. Suomi on ollut tunnettu pragmaattisesta ja rakentavasta peruslinjastaan, jonka myötä maamme on saavuttanut laajasti arvostetun aseman puhe- ja yhteistyökumppanina, usein yli syvienkin kansainvälisten jakolinjojen. Nähtäväksi jää, miten tämä vähintäänkin orastavasti muuttunut tyyli tulee vaikuttamaan suhteisiin ja ajan mittaan myös maamme kansainväliseen asemaan. Aktion ja reaktion laki ei kuitenkaan ole maailmasta kadonnut, joten mihinkään tyhjiöön eivät kannanotot katoa.

Suomen perushaaste on, että se ei ole järjestelmää omaehtoisesti muokkaava toimija. Näin ollen monet strategiset tavoitteet ovat tulkittavissa ennemminkin toiveiksi, kuin varsinaisesti toimeenpantaviksi tavoitteiksi. Olen aiemmin puhunut tässä yhteydessä ”taikapuheen ajasta” – taipumuksesta korvata varsinaista toimintaa ja sivuuttaa vaikeita valintoja retorisella aktiivisuudella. Toisaalta on ymmärrettävää, että tietty määrä ilmavaa tavoitteellisuutta sisältyy aina selontekoihin ja muihin tämänkaltaisiin dokumentteihin. Osittain kysymys siitä, onko sitä EU-selonteossa kenties jopa liian kanssa, voidaan nostaa esiin pohdittavaksi.

Otan seuraavassa kantaa hallintovaliokunnan esittämän toiveen mukaisesti sen toimivaltaan kuuluviin asioihin. Kiinnitän erityistä huomiota kysymyksiin EU:sta turvallisuusyhteisönä sekä sen rooliin kansalaisten kokonaisturvallisuuden vaalimisessa ja kehittämisessä. Lisäksi otan kantaa Suomen EU-politiikan tavoitteenasetteluun ja valmisteluun.

EU turvallisuusyhteisönä ja sen rooli kansalaisten kokonaisturvallisuuden vaalimisessa

Selonteon käsitys EU:sta on laajan turvallisuuskäsityksen mukainen. Tämä kuvaa hyvin sekä EU:n toimivaltuuksien että resurssien kehittymistä. Se myös heijastaa sekä EU:n että Suomen toimintaympäristön monitahoista ja nopeaa muutosta, jopa kriisiytymistä. Tämän valossa EU:n vahvuudet taloudellisena toimijana yhdistettynä alati vahvistuvaan sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ulottuvuuteen tekevät unionista potentiaalisesti poikkeuksellisen hyvin soveltuvan alustan tehokkaalle yhteistyölle. Kaikista kansainvälisistä yhteenliittymistä ja toimijoista EU on kenties eniten sanaparin ”kokonaisvaltainen lähestymistapa” mukainen.

Samalla on todettava, että EU on vaarassa jäädä ikuisen lupauksen tasolle. EU:ta kohtaavilla toistuvilla kriiseillä onkin kahtalainen ja osin paradoksaalinen vaikutus sekä asioiden ja tilanteiden menestyksekkään hoitamisen että integraation oman logiikan kannalta. Usein ensimmäisessä

vaiheessa yllättävän kriisin iskiessä¹ koetaan politiikkaparalyysi EU-tasolla, jota seuraa – ja toisinaan myös edeltää – vallan valuminen takaisin jäsenvaltioihin ja etenkin merkittävimpiin EU-pääkaupunkeihin. Tämä on usein perusteltua siltä kannalta, että jäsenvaltioissa on ensisijaista toimintakykyä ja siten myös koettua legitimitettä EU-tasoa enemmän. Samalla kuitenkin syntyy ja ruokitaan kuvaa kriisien partaalla voimattomana hoippuvasta unionista, joka, vaikka osin vastaa myös todellisuutta, ei kuitenkaan ole koko totuus, eikä etenkään asiantila, joka vastaisi jäsenmaiden omia intressejä.

Niinpä usein akuuttia kriisivaihetta seuraa tilanne, jossa koetetaan ratkaista kriisin myötä paljastuneita ongelmia ja samalla pelastaa kolhuja kokenutta EU-tason legitimitettä hakemalla uutta syventävää impulssia integraatiolle. Näin kriiseistä on syntymässä merkittävä mekanismi, jonka toiminnan kautta päädytään merkittäviin, yhteisvastuuta lisääviin ja integraatiota syventäviin ratkaisuihin tilanteessa, joissa mahdollisuutta näihin ratkaisuihin ei normaalin poliittisen prosessin ja syklin valossa ole olemassa. Päinvastoin, ja kuten selontekokin toteaa, perussopimusmuutokset eivät ole näillä näkymin ajankohtaisia (eivätkä edes poliittisesti mahdollisia). Sen sijaan EU:ta on viimeisen runsaan vuosikymmenen aikana luonnehtinut eräänlainen yleinen poliittisen halvaantuneisuuden tila, jossa ei ole kyetty kehittämään unionia yhteisesti tavoitteellisuuden tai edes riittävällä tavalla jaetun tahtotilan avulla. Sen sijaan on päädytty tilanteeseen, jossa unionin perusluonnetta on alettu muokata vastauksena nopeasti esiin tuleviin kriiseihin. Samalla EU:n demokraattinen hyväksyttävyyys ja sen oma koheesio on potentiaalisesti vaarantunut, vaikka toinen korkea arvo, itse EU:n elinkelpoisuus on samalla kyetty varjelemaan.

Samalla kuitenkin synnytetään uusia odotuksia tulevista toimintatavoista ja luodaan uutta mahdollista kriisipotentiaalia, joka saattaa toimia sytykkeenä alati uuteen syventämissykliin. Näin ollen Euroopan integraation perinteinen neofunktionalistinen spill over -logiikka on saanut tavallaan uuden ilmeensä, jossa integraatiota ei aja eikä selitä poliittisen yhteistyön ja konkreettisten ongelmien ratkaisemisen, vaan akuuttien, lähestulkoon eksistentiaalisten kriisien hallitsemisen logiikka. Tämä on merkittävä muutos EU:n poliittisessa perusdynamikassa ja sillä on luonnollisesti yhtä merkittäviä seurausvaikutuksia.

Turvallisuus on kuitenkin ala, jossa EU:lla on erityisen paljon annettavaa. Se on myös yhteistyöalue, jossa kansalaisilla kautta Euroopan on runsaasti positiivisia odotuksia unionille. Se on myös toimintakenttä, jossa unionin monitahoisuus toimijana voi osoittautua korvaamattomaksi. Olemme

¹ Oma kysymyksensä, johon en tällä erää puutu, mutta josta olen kirjoittanut pitkät pätkät kirjassani *Suuren pelin paluu* (Helsinki: Otava, 2020), on, *miksi* joudumme jatkuvasti asioiden ja tilanteiden tällä tavalla yllättäviksi.

viime vuosina huomanneet, kuinka turvallisuusongelmat alkavat yhä useammin olla monitahoisia ja vain harvoin yksinomaan sotilaallisia komponentteja sisällään pitäviä ongelmakimppuja. Näin ollen perinteinen sotilaallinen logiikka ei voi olla yksinomainen, eikä aina edes ensisijainen vastaus uhkiin ja ongelmiin. Tässä EU:n moniulotteisuus voi osoittautua vielä merkittäväksi voimavaraksi. Samalla myös selonteon esiin nostamat kysymykset jaetusta strategisesta kulttuurista, tai edes aidosti yhteisistä päämääristä, sekä ylipäätään kyky kyllin tehokkaaseen ja toimivaan päätöksentekoon nousevat esiin.

EU on paradoksaalisessa tilanteessa, sillä samalla kun ulkosuhteiden hoitamisen kannalta olennainen institutionaalinen arkkitehtuuri alkaa olla valmis ja toimintaympäristö tarjoaa lukuisia tilaisuuksia vaikuttavaan toimintaan, näyttää EU itse olevan suurissa sisäisissä ongelmissa. EU:n ongelmat eivät olekaan institutionaalisia tai edes EU-tason puuttuviin kompetensseihin liittyviä, vaan poliittisia: ongelmana on yhteisen tahdonmuodostuksen ja viime kädessä poliittisen tahdon puute. Usein peräänkuulutetaan tehokkaampaa ja vahvemmallalla mandaatilla toimivaa EU:n korkeaa edustajaa – näin myös selonteko tekee. Ongelma palautuu kuitenkin siihen, että jäsenmaat itse eivät ole nähneet aiheelliseksi valtauttaa korkeaa edustajaansa kyllin itsenäiseen ja siten vaikuttavaan toimintaan – tai valita tehtävään kyllin vaikuttavia henkilöitä. On silmiinpistävää, että kaksi vuosikymmentä myöhemmin tehtävän ensimmäinen, ja nykyistä paljon pienemmin muodollisin valtuuksin ja resurssein toiminut haltija, Javier Solana, lienee edelleen kaikkein menestyksekkäimmin ja tehokkaimmin tehtävää hoitanut henkilö. Saattaa olla, että monelle jäsenmaalle hänen itsenäisyytensä ja toimintatarmonsa on toiminut varoittavana esimerkkinä, jonka ei haluta enää toistuvan.

Vastaavasti monin paikoin, myös meillä Suomessa, on ehdotettu määräenemmistöpäätösten lisäämistä yhteiseen päätöksentekoon liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. En kuitenkaan itse usko, että tämä olisi toimiva ja ajan olon edes positiivinen ratkaisu. Päinvastoin, näitä ratkaisuja ehdottelevilta puuttuu ymmärrys YUTP:stä EU:n omien sisäisten ongelmien kriisinhallintamekanismina: usein ulkoisen vaikuttamisen tai edustautumisen ohella, kenties jopa niiden sijaan, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tarkoituksena on sovittelua usein keskenään ristiriitaisiakin käsityksiä unionin sisällä ja jäsenmaiden välillä. Onkin vaikea ajatella, että maat, jotka tulisivat ulko- ja turvallisuuspolitiikassa nurin äänestetyiksi, sitoutuisivat EU:n kansainvälisen roolin kehittämiseen ja vahvistamiseen nykyistä vahvemmin jatkossa.

Toinen ongelma EU:n kannalta on, että silloinkin kuin yhteinen intressi on vahva, EU:n kyky tuottaa toimivia ratkaisuja osoittautuu heikoksi. Tässä suhteessa on erityisen onnetonta, että koronaviruspandemia on osoittautunut hukatuksi tilaisuudeksi. Sen sijaan, että EU olisi kyennyt mobilisoimaan oman mantereensa teollisen potentiaalin rokotteiden tehokkaaksi valmistamiseksi ja

jakeluksi, on se harmillisesti jäänyt jälkeen huomattavasti määrätietoisemmin asiassa edenneistä maista, kuten Yhdysvalloista, Iso-Britanniasta ja jopa Israelista. Yhteistä näille kolmelle maalle on poliittinen määrätietoisuus, joka on ajanut yli hallinnollisen logiikan, joka on ollut EU:n tuottamille ratkaisuille ominaista. Samalla EU:n pyrkimys globaaliin vastuunkantoon esimerkiksi WHO:n COVAX-ohjelman kautta on onnistunut lähettämään myös EU:n itsensä kannalta hieman ongelmallisen signaalin unionista sinänsä hyvántahtoisena, mutta myös potentiaalisesti hyväksikäytettävänä toimijana. EU:n olisikin tullut panostaa huomattavasti enemmän ja vakavammin rokotteiden tuotantoon, jotta se olisi kyennyt lähettämään sekä omille kansalaisilleen vahvan signaalin onnistuneesta toiminnasta että lunastamaan paikkansa globaalin solidaarisuuden eturintamassa.

Sananen EU-politiikan valmistelusta

Selonteko toteaa Suomen EU-politiikan valmistelun ja vaikuttamistyön pohjautuvan rakentavaan, oikea-aikaiseen ja ratkaisukeskeiseen toimintaan. Nämä ovat sinänsä hyviä periaatteita, mutta helposti sanoina peittävät enemmän kuin paljastavat. Usein Suomen toimintaa vaikuttaa luonnehtivan tausta-ajatus, jonka mukaan Suomen rakentava ja positiivisesti ratkaisukeskeinen toiminta toimii aivan kuin eräänlaisina ennakkotalletuksina unioninsisäiseen hyvän tahdon ja solidaarisuuden pankkiin, josta Suomi voi sitten aikanaan tarpeen tullen itselleen tärkeissä kysymyksissä suorittaa nostoja. Ei ole kuitenkaan täysin varmaa, että kaikki jäsenmaat suhtautuvat politiikantekoon unionissa tällä tavalla yliaikaisesti ynnäten, vaan on mahdollista, että etenkin kasvavasti sisäisesti eripuraisessa unionissa yhä useampaa asiakysymys lähestytään sen omilla ja mahdollisesti käsillä olevan tilanteen ehdoilla. Ei ole sanottua, että nyt koettua vähemmän rakentava tai ratkaisukeskeinen toiminta tuottaisi nyt koettua parempaa satoa, mutta liikaa idealismia tässä asiassa lienee kuitenkin viisasta välttää.

Suomen EU-politiikan valmisteluun liittyy myös kysymys sen niveltyemisestä Suomen laajempaan ulkopolitiikkaan, jota valtiosäännön mukaan tasavallan presidentti johtaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Vaikka EU-asiat on tavattu erottaa tästä kokonaisuudesta erilliseksi, valtioneuvostovetoiseksi lohkokseen, on käytännössä ero näiden kahden välillä veteen piirretty viiva. Tämän on myös eduskunta itse todennut antaessaan valtioneuvostolle oman yhteistyövelvoitteensa ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävissä EU-asioissa. Tämä on kuitenkin asia, joka moitteettomasti toimiakseen vaatii niin ylläpitoa kuin myös toimintatapojen kehittämistä ja asian puuttuminen selonteon sivuilta herättää tässä suhteessa huomiota.

Lopuksi

EU:sta on helppo kirjoittaa kriittistä asiaproosaa. Pessimismi EU:n tulevaisuuden suhteen on jo pitkään ollut voittava strategia asiantuntijalle. Tämä on kuitenkin sääli, sillä EU on kaikille eurooppalaisille merkittävä toimija ja yhteisen toiminnan taso. On syytä tähdentää, että Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön vaikeutuminen, jopa kriisiytyminen jatkuu myös nähtävissä olevassa tulevaisuudessa ja se tulee alleviivaamaan EU:n merkitystä suomalaisille myös jatkossa. Tämän myös selonteko tuo hyvin esiin. Euroopan unionin kehitykseen liittyy kuitenkin kasvavaa jännite- ja jopa kriisipotentiaalia samaan aikaan kun sen toimintakyky osoittautuu toistuvasti vajavaiseksi. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ongelmat ovat hyvin tiedossa, mutta esimerkiksi yhteisissä rokotehankinnoissa nähty epäonnistuminen kielii EU:n laajemmista ongelmista menestyksekkäästi toimeenpanna onnistunutta ja määrätietoista yhteistä politiikkaa. On myös mahdollista, jopa todennäköistä, että kriisien varjolla tapahtuva integraation syventäminen vie unionia suuntiin, jotka voivat suhteellisen perifeeriselle nettomaksajalle avata ongelmallisia näkymiä niin taloudellisten vastuiden kuin poliittisen vaikutusvaltamme suhteen.