

# EU ETSII USKOTTAVUUTTA

120

KANNATTAAKO EU:N  
TURVALLISUUSSTRATEGIAA UUDISTAA?

Hanna Ojanen

FIIA BRIEFING PAPER 120 • Tammikuu 2013



# EU ETSII USKOTTAVUUTTA

KANNATTAAKO EU:N TURVALLISUUSSTRATEGIAA UUDISTAA?



Hanna Ojanen  
Vieraileva tutkija  
Ulkopoliittinen instituutti

FIIA Briefing Paper 120  
Tammikuu 2013

- Ruotsin ja kolmen muun EU-maan ulkopoliittiset tutkimuslaitokset laativat parhaillaan EU:n uutta globaalistrategiaa.
- Aiempi yritys laatia EU:lle uusi turvallisuusstrategia osoittautui mahdottomaksi, eikä onnistumisesta nytkään ole takeita.
- Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka korostuu EU:ssa vuonna 2013 enemmän kuin pitkään aikaan. Monet käynnissä olevat hankkeet heijastavat myös ulkosuhteiden päätöksenteossa ja voimasuhteissa tapahtuneita muutoksia.
- EU:n suurin haaste on uskottavuus. Strategiatyö voi tarjota aineksia unionin todellisten tavoitteiden määrittelyyn ja toimeenpanon vahvistamiseen. EU:n ulkoiseen uskottavuuteen vaikuttaa myös se, millaisessa tilassa unioni on sisäisesti.
- Suomi tukee sekä EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa että strategian uudistamista, muttei kuulu globaalistrategian laatijoihin. Suomella voisi kuitenkin olla tarjottavaa esimerkiksi painopisteiden valitsemisessa, solidaarisuuskäsitteen avaamisessa sekä kansallisen ja EU-strategian laatimisen yhdistämisessä.

Euroopan unioni -tutkimusohjelma  
Ulkopoliittinen instituutti

Vuonna 2003 laadittua Euroopan unionin turvallisuusstrategiaa on yleisesti pidetty mallikelpoisena ja onnistuneena asiakirjana. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkeana edustajana tuolloin toiminut Javier Solana laati strategian EU-maiden ulkoministereiden toimeksiannosta. Solana teki työnsä nopeasti mutta kuitenkin erilaisia tahoja kuullen. Unionin jäsenmaat onnistuivat strategiassa yksimielisesti määrittelemään niin yhteiset uhat kuin keinot, joilla EU niihin vastaa. Lisäksi EU määriteltiin globaaliksi toimijaksi, joka puolustaa tehokasta monenkeskisyttä ja kansainvälisiä normeja.

Strategian laatimisvuosi oli poikkeuksellinen. Yhdysvaltain hyökkäys Irakiin jakoi EU:n jäsenmaat ja sisäisen hajaannuksen uhka oli suuri. Ehkä juuri tämä uhka kannusti ainutlaatuisen nopeaan sopuun yhteisestä linjasta. Strategian päivittäminen on sittemmin osoittautunut vaikeaksi. Epäonnistunut uuden strategian kirjoittamisyritys vuonna 2008 tuotti vain melko vaatimattoman toimeenpanoraportin, mikä vahvisti käsityksiä siitä, ettei strategiaan kannata yrittää puuttua. Strategian uudistamista vastustavat ovat katsoneet, että strategian avaaminen ja päivitysyritykset johtavat hyvin todennäköisesti vain nykyistä huonompaan tulokseen: hyvää on hankala parantaa.

Turvallisuusstrategian uudistaminen sai kuitenkin uutta vauhtia heinäkuussa 2012, kun Ruotsin, Italian, Espanjan ja Puolan ulkoministerit käynnistivät epämuodollisen Euroopan globaalistrategian (EGS) valmisteluprosessin. Tehtävä uskottiin maiden ulkopoliittisille instituuteille (UI, IAI, Elcano ja PISM), jotka ovat järjestäneet aiheesta useita seminaareja ja keränneet myös ulkopuolisten ajatuksia erityiselle nettisivustolle ([www.euglobalstrategy.eu](http://www.euglobalstrategy.eu)). Ryhmän on tarkoitus esittää toukokuussa 2013 raportti, joka voisi edistää laajemman eurooppalaisen globaalitietokirjan tai uuden strategisen asiakirjan laatimista virallisella tasolla.

Ruotsin ulkoministeri Carl Bildt, joka on aiemminkin ollut aloitteellinen turvallisuusstrategian uudistamispyrkimyksissä, kuvaili hankkeen tarkoitusta sanomalehtikirjoituksessa<sup>1</sup> näin: aloitteen tehneet maat haluavat vahvistaa EU:n ääntä rauhan ja vapauden unionina maailmassa. Tavoitteena on

1 Bildt, Carl, 'Vi vill stärka Europas röst som fredsunion i världen'. *Dagens Nyheter* 23.7.2012.

Euroopan unionin turvallisuusstrategia *Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa* hyväksyttiin joulukuussa 2003.

Se on lyhyt asiakirja, joka määrittelee suurimmiksi turvallisuushiksi terrorismin, joukkotuhoaseiden leviämisen, alueelliset konfliktit, toimintakyvyttömät valtiot ja järjestäytyneen rikollisuuden. Sen mukaan EU:n strategiset tavoitteet ovat uhkien torjuminen, turvallisuuden lisääminen naapurialueilla ja tehokkaaseen monenvälisyyteen perustuva kansainvälinen järjestys.

Unionia on sen mukaan kehitettävä entistä aktiivisemmaksi, toimintakykyisemmäksi ja yhdenmukaisemmaksi. Yhteistyö kumppaneiden kanssa on tärkeää.

Strategian mukaan EU:n on kyettävä toimimaan ennen kuin tilanne sen ympärillä huononee, heti kun kriisin leviämisestä ilmenee merkkejä ja ennen kuin humanitaarisia hätätilanteita pääsee syntymään.

Strategian toimeenpanoraportissa vuodelta 2008 lisättiin uhkakuviin tietoverkkoturvallisuus, energiavarmuus, ilmastonmuutos, merirosvous, pienaseet ja kevyet aseet, rypäleammukset ja jalkaväkimiinat.

Turvallisuusstrategia ei ole strategia sanan tavanomaisessa merkityksessä. Se on liian yleinen ollakseen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ohjekirja, mutta se on selkeä ja selänseläisenä se on toiminut hyvänä EU:n kansainvälisen roolin kuvaajana ja perustelijana, sekä kansalaisille, jäsenvaltioille että kolmansille maille ja kansainvälisille järjestöille.

pikemminkin kokonaisnäkemys unionin globaalista vastuusta, periaatteista ja eduista kuin aiemman yksipuolisen turvallisuusuhka-ajattelun jatkaminen. Samalla tarkoitus on hyödyntää Lissabonin sopimuksen tarjoamat uudet mahdollisuudet. Bildt myös perusteli neljän maan ryhmän kokoonpanoa, joka on herättänyt paljon kysymyksiä. Erilaisuudessaan Ruotsi, Italia, Espanja ja Puola edustavat hyvin EU:n eri puolia: ne ovat liittyneet unioniin eri aikoina (Italia on perustajajäsen, Espanja liittyi 1986, Ruotsi 1995 ja Puola 2004), niiden kokemukset ja näkemykset eroavat toisistaan ja ne edustavat maantieteellisesti EU:n eri alueita. Bildtin mukaan maita yhdistää vahva usko Eurooppaan, yhtenäiseen ja vahvaan eurooppalaiseen ulkopoliittikkaan sekä siihen, että Euroopalla ja sen johtajuudella on kysyntää.

Strategian uudistustyössä ei ole kyse vain Ruotsin aloitteellisuudesta tai Ruotsin ja Puolan yhteistyöstä. Samankaltaisia ajatuksia ovat esittäneet myös muut. Syyskuussa 2012 yhdentoista EU-maan

ulkoministerit esittivät oman raporttinsa EU:n vahvistamisesta.<sup>2</sup> Raportissa korostetaan kaikenkattavaa ja yhtenäistä lähestymistapaa kaikkiin EU:n ulkosuhteisiin: turvallisuuspolitiikan ohella esimerkiksi kauppaan, talouteen, laajentumiseen, maahanmuuttoon, ilmasto- ja energiakysymyksiin.

Raportti suosittelee myös ulkosuhteiden tärkeysjärjestyksen selventämistä, EU:n yhteisen ulkoasiainhallinnon (EUH) vahvistamista, EU:n toiminnan tehostamista muissa järjestöissä, enemmistö päätösten lisäämistä, yhteistä puolustuspolitiikkaa ja ulkoministereiden ulkoasiainneuvoston toiminnan tehostamista lisäämällä epävirallisten kokousten määrää ja parantamalla yhteyttä Eurooppa-neuvostoon. Osa raportin laatijoista pitää myös eurooppalaista armeijaa mahdollisena tavoitteena. Raportti suosittelee Euroopan turvallisuusstrategian uudistamisen harkitsemista. Se käsittelee laajasti myös EU:n demokraattista legitimitettä ja ole-musta arvoyhteisönä.

Sisäiset uudistukset ja ulkoinen uskottavuus ovat ensisijaisia tavoitteita juuri nyt, kun EU:n kriittinen taloudellinen ja poliittinen tilanne rapauttaa niin unionin sisäistä solidaarisuutta kuin sen ulkoista vaikuttavuuttakin.

Aloitteet voivat kuitenkin vaikuttaa väkinoiselta yrittämiseltä. Ajatukset siitä, että strategiatyö selventäisi unionin yhteistä itseymmärrystä tai unionin olemassaolon tarkoitusta, tuntuvat kaukaa haetuilta. Uudistamishankkeen vastustajat toistavatkin tutut argumenttinsa. Yhtäältä katsotaan, että olemassa oleva strategia on hyvä ja että uuden kirjoittamisen sijaan unionin tulisi ensin pyrkiä vanhan toteuttamiseen sekä eri alueita ja teemoja koskevien alastrategioiden laatimiseen. Toisaalta vedotaan strategiaväsymykseen ja siihen, että strategian avaaminen johtaisi hallitsemattomaan kiistaan mitä moninaisimmista riitauttavista yksityiskohdista. Erimielisyydet voisivat osoittautua yksinkertaisesti liian suuriksi – ja heikentää ulkoista ja sisäistä luot-tamusta unioniin.

Jos strategian uudistaminen siis on ennenkin tuntunut ylivoimaiselta, onko se nyt erityisessä

---

2 Niin sanottu EU:n tulevaisuusryhmä (*Future of Europe Group*). Ruotsi ja Suomi eivät ole ryhmässä mukana. Final Report of the Future of Europe Group.

vastatuulessa? Ulkosuhteille ei juuri ole riittänyt aikaa ja energiaa unionin mittavilta taloushuolilta ja talous- ja rahaliiton uudistamispyrkimyksiltä. Suurin este strategian uudistamiselle on kuitenkin se, että EU:n suuret jäsenmaat eivät sitä kannata: niillekin vanhassa on edelleen vara parempi.

### **Ulkosuhteet painottuvat vuonna 2013**

Vaikka neljän maan valmistelut eivät käynnistä-sikään varsinaista turvallisuusstrategian uudistusta, strategiselle ajattelulle on silti alkavan vuoden aikana erityistä kysyntää. Ulkosuhteet näyttävät pitkältä aikaa palaavan EU-politiikan ytimeen. Vuoden 2013 aikana unionin asialistalla ovat muun muassa kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittäminen kriisinhallintaan, yhteisen ulkoasiainhallinnon arviointi ja puolustukseen keskittyvä huippukokous.

Joulukuun 2012 kokouksessaan Eurooppa-neuvosto antoi korkealle edustajalle Catherine Ashtonille ja hänen johtamilleen EUH:lle ja Euroopan puolustusvirasto EDA:lle sekä komissiolle tehtäväksi valmistella ehdotuksia yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseksi sekä sotilaallisten ja siviilivoimavarojen saatavuuden parantamiseksi. Jo keväällä komissiolta odotetaan selvitystä Euroopan puolustussektorin (teollisuuden, tutkimuksen ja sisämarkkinoiden) tehokkuudesta. Korkean edustajan ja komission yhteisen selonteon pitäisi valmistua viimeistään syyskuussa pohjustamaan joulukuussa 2013 pidettävää huippukokousta.

Eurooppa-neuvoston toimeksiannossa on mielenkiintoista yhteistyön korostaminen. Korkean edustajan, EUH:n, EDA:n ja komission on sen mukaan tehtävä tiivistä yhteistyötä ja pidettävä myös jäsenvaltiot työssä mukana. Yhteistyö voikin olla menestyksekkään strategisen työn edellytys. Toimijoita EU:n ulkosuhteista ei puutu: niitä on pikemminkin tullut viime aikoina vain lisää.

Merkittävin institutionaalinen muutos EU:ssa sitten vuoden 2003 on entistä vahvemman korkean edustajan ja uuden ulkoasiainhallinnon luominen. Tämä mahdollistaa ainakin periaatteessa entistä koordinoitumman ja tehokkaamman ulkosuhteiden hoidon. Unionin laaja edustustoverkosto maailmalla on esimerkki voimavarasta, jota voitaisiin hyödyntää entistä enemmän. Verkosto lisää EU:n näkyvyyttä.

Jos sitä ohjataan strategisesti ja kehitetään esimerkiksi lisäämällä edustustojen työntekijöiden joukkoon politiikan eri alueiden asiantuntijoita omine paikallisine kontakteineen, verkosto voi myös olennaisesti lisätä unionin tietoa ja ymmärrystä isäntämaiden politiikasta ja siten parantaa myös unionin politiikkaa.<sup>3</sup>

Ulkopolitiikan korkealla edustajalla Catherine Ashtonilla on ulkosuhteiden kehittämisessä tärkeä aloiteoikeus. Hänen aikanaan EUH on laatinut erityiset kokonaisvaltaiset strategiat Afrikan sarven ja Sahelin alueille, strategisia kumppanuuksia on arvioitu, ja ulkoministereiden kokouksissa on otettu esiin myös suuria teemoja kuten energia, vesi tai koulutus.

Ashtonin omat päätavoitteet ovat ulkoasiainhallinnon käyntiin saaminen, lähialueyhteistyön edistäminen ja strategisten kumppanuuksien kehittäminen. Näiden lisäksi lähivuosien keskeinen hanke on kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittäminen kriisinhallinnassa, mistä EUH:n ja komission pitäisi antaa yhteinen tiedonanto alkuvuodesta 2013. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan perusajatus on sitoa kriisinhallinta EU:n yleisiin tavoitteisiin sekä pyrkiä jatkuvuuteen ja tehokkaaseen toimintaan niin kriisien ehkäisyssä, niiden ratkaisussa kuin niiden jälkeisessä toiminnassakin. Olennaista on myös käyttää unionin käytettävissä olevia moninaisia keinoja toinen toisiaan vahvistavasti. Aivan selvää ei ole, onko korkea edustaja turvallisuusstrategian uudistamisen kannalla vai onko kokonaisvaltainen lähestymistapa mahdollisesti turvallisuusstrategian kilpailija tai sen korvike.

Ashtonin ja EUH:n toimintaa on kritisoitu muun muassa liian vähäisestä koordinoinnista. Ashtonin kaksoisrooli korkeana edustajana ja komission varapuheenjohtajana ei näytä johtaneen toivottuun yhteistyöhön tai johtajuuteen. Komission on vaikea luovuttaa valtaa. Se pitää kiinni omistaan – erityisesti rahoistaan, mutta myös niistä ulkosuhteiden alueista, jotka sille jäivät EUH:ta rakennettaessa: kaupasta, kehityksestä, laajentumisesta, naapurisuuspolitiikasta ja humanitaarisista kysymyksistä.

Kritiikkiä Ashton on saanut myös jäsenmaiden puutteellisesta sitouttamisesta.

EU:n sisäisiä toimivaltakysymyksiä on monimutkaistanut myös Eurooppa-neuvoston uusi asema virallisenatoimielimenä, joka koostuu valtioiden tai hallitusten johtajista ja jonka tehtävänä on määritellä unionin yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet. Sillä näyttää olevan osin omat näkemyksensä ulkoasioista ja niiden hoitamisesta. Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan Herman van Rompuyn ulkosuhteiden asialistalla ovat EU:n eteläiset naapurit ja strategiset kumppanuudet sekä suhteet G8- ja G20-ryhmiin. Eurooppa-neuvosto on kokoontunut viime aikoina varsin usein ja vahvistanut senkin takia asemaansa – siinä määrin, että eri toimielinten välit ovat tuntuneet välillä hiertävän.

Jäsenvaltioiden ulkoministereiden rooli on puolestaan heikentynyt. Ulkoministereiden kokouksia johtaa nyt korkea edustaja. Joidenkin jäsenmaiden mielestä strateginen ajattelu ja dynamiikka ovat molemmat kärsineet uudesta tilanteesta. Kriitikojen mukaan entinen kiertävä puheenjohtajuus oli tässä suhteessa parempi järjestelmä, sillä puheenjohtaja asetti tavoitteita – usein mahtipontisiakin – ja ajoi muita eteenpäin, jotta tavoitteet saavutettaisiin. Nyt ministerit näkevät tarpeelliseksi tehdä aloitteita itse erilaisissa samanmielisten ryhmissä, jotka jäävät instituutioista hieman irralleen. Tällaisista aloitteista esimerkkinä on EU:n ihmisoikeusstrategia, samoin kuin nyt käynnissä oleva turvallisuusstrategian uudistamishanke, jossa neljä maata käytännössä antoi tehtävän itse itselleen. Omatoimisuuden taustana on ajatus siitä, että se, mikä on mahdotonta 27 maalle, voi olla mahdollista neljälle riittävän samanmieliselle tai vaikkapa samankokoiselle maalle.

Aloitteentekijöitä ja päättäjiä EU:n ulkosuhteista ei näytä puuttuvan. Myös Euroopan parlamentti on Lissabonin sopimuksen myötä herännyt uuteen toimeliaisuuteen. Sillä oli paljon sanottavaa EUH:n perustamiseen, ja se on myös turvallisuusstrategian uudistamisen tai kehittämisen kannalla.<sup>4</sup>

3 Balfour, Rosa with Alyson Bailes and Megan Kenna (2012) 'The European External Action Service at work. How to improve EU foreign policy?' EPC Issue Paper No 67, January 2012. The European Policy Centre, Brussels.

4 Kempin, Ronja, Nicolai von Ondarza and Marco Overhaus (2012) 'Tackling the big questions in little steps. A process towards a comprehensive EU strategy.' SWP Working Paper FG1 Nr 6. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Ulkosuhteiden hoitoon osallistuvat siis niin pääministerit, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja, ulkoministerit yksin ja erilaisina samanmielisten ryhminä, puolustusministerit – myös puolustusvirastossa – korkea edustaja ulkoasiainhallintoineen, komissio kuin parlamenttikin. Myös muut ministeriöt ja kansalliset parlamentit ovat osa kokonaisuutta.<sup>5</sup> Se, että eri toimijoilla on kovinkin erilaiset lähestymistavat, monimutkaistaa pyrkimyksiä strategiseen ajatteluun. Esimerkiksi Keski-Aasiaa lähestytään EUH:n näkökulmasta osana entisen Neuvostoliiton alueen problematiikkaa, kun taas komissiossa (komission alaisen kehityksen ja yhteistyön pääosaston DEVCO:n toiminnassa) alue kuuluu yhteen Pakistanin ja Afganistanin kanssa.<sup>6</sup>

Yhteistyötä tarvitaan myös odotettavissa olevien päätösten toimeenpanossa. On strategisesti tärkeää tarkastella lähemmin myös sitä, kenelle linjausten toimeenpano kuuluu ja miten ne toteutetaan käytännössä. Päätösten toteutus on olennaista EU:n ulkoiselle uskottavuudelle. Se on viime aikoina kärsinyt kovia erityisesti unionin naapurustossa – esimerkiksi Turkki näkee merkit EU:n heikkoudesta perusteluksi sille, ettei Turkin kannata rakentaa tulevaisuuttaan EU:n varaan.

### Mitä uusi strategia tällä kertaa voisi tarjota?

Yksi tapa vahvistaa EU:n uskottavuutta on päätösten toimeenpanon suunnittelu ja seuranta. Mahdollinen uuden kokonaisstrategian laatiminen voisi vahvistaa unionin ulkoista kuvaa myös kahdella muulla tavoin. Ensimmäinen liittyy unionin tavoitteiden määrittelyyn, toinen sen sisäiseen tilaan ja unionin sisäisten ja ulkoisten tavoitteiden yhtenevyyteen.

Yksi tapa asettaa tavoitteita unionin ulkosuhteille on seurata muiden oletettuja tarpeita ja yrittää reagoida nopeasti uusimpiin tapahtumiin. Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan tarpeisiin kirjoitettu 'money, mobility, markets' -resepti tai unionin kriisinhallintakyvystä

puhuminen eivät kuitenkaan vaikuta lisänneen EU:n vetovoimaisuutta. Uskottavampaa voi olla tavoitteiden yhdistäminen unionin omiin tarpeisiin. Unionin turvallisuusajattelukin voi perustua uhkien torjumisen sijaan esimerkiksi tiettyjen välttämättömien etujen – kuten tärkeiden kauppaj- ja kommunikatioyhteysien – turvaamiseen.<sup>7</sup> Uskottavuutta lisää myös se, että pystytään asettamaan asioita tärkeysjärjestykseen. Ulkosuhteiden tärkeysjärjestyksen pohtiminen jos mikä edellyttää strategista ajattelua.

Turvallisuus on lopulta vain yksi tavoite, eikä perinteisen turvallisuusstrategian laatiminen tai päivittäminen ole välttämätöntä. Samalla kuitenkin strategisten asiakirjojen merkitys viestinnässä ja julkisuusdiplomatiassa on viime aikoina kasvanut. Niiden laatiminen tarjoaa myös uudenlaisen mahdollisuuden yhteistyöhön muiden toimijoiden kanssa. Sitä käytti hyväkseen myös Nato laatiessaan strategiansa vuonna 2010.<sup>8</sup>

EU on jo pitkään puhunut myös strategisista kumppanuuksista. Niitä on kritisoitu erityisesti siitä, etteivät ne vaikuta erityisen strategisilta. Kriitikot katsovat, että EU:n kumppanit on valittu pikemminkin sattumanvaraisesti kuin selkeän strategisesti. Strategisiksi kumppaneiksi ovat päässeet Brasilia, Kanada, Kiina, Intia, Japani, Meksiko, Venäjä, Etelä-Afrikka, Etelä-Korea ja Yhdysvallat, mutta muistakin valtioista on tässä yhteydessä puhuttu. On ymmärrettävää, että kaikkien näiden suhteet EU:hun eivät voi olla aivan samalla tavoin strategisia. Kumppanuudelle olisikin hyvä asettaa tavoitteita ja esimerkiksi nähdä kumppanit erityisissä rooleissa omilla maantieteellisillä alueillaan.<sup>9</sup> Vielä rohkeampaa olisi laittaa strategiset kumppanit tärkeysjärjestykseen, esimerkiksi valitsemalla niitä tietyksi ajaksi, tiettyihin kysymyksiin ja tietyistä syistä.

5 Biscop, Sven (2012) 'Raiders of the Lost Art: Strategy-Making in Europe'. Egmont Security Policy Brief No 40, November 2012.

6 Lundin, Lars-Erik (2012) 'From a European Security Strategy to a European Global Strategy: Ten Content-Related Issues'. UI Occasional Papers 11. Swedish Institute of International Affairs, Stockholm.

7 Carl Bildt on usein käyttänyt käsitettä 'flow security'.

8 Andersson, Jan Joel, Erik Brattberg, Malin Häggqvist, Hanna Ojanen & Mark Rhinard (2011) 'The European Security Strategy: Reinvigorate, Revise or Reinvent?' UI Occasional Papers No 7. The Swedish Institute of International Affairs.

9 See Grevi, Giovanni and Gaudi Khandekar (2011) 'Mapping EU Strategic Partnerships', Fride, and Renard, Thomas (2012) 'The EU Strategic Partnerships Review: Ten Guiding Principles'. ESP Policy Brief 2, April 2012. European Strategic Partnerships Observatory, FRIDE and Egmont.

EU:n asema maailmassa pohdituttaa, kun globaalit voimasuhteet ja kilpailuasetelmat muuttuvat. Käynnissä oleva globalistategian uudistamishanke on jo tuottanut useita tähän liittyviä ajatuksia. Yksi keskeinen on tutkija Giovanni Grevin näkemys siitä, että EU:n ei pitäisi pyrkiä ensisijaisesti vakauteen ja pysyvyyteen vaan muutoksen muovaamiseen.<sup>10</sup> Grevin mielestä strategian pitäisi ennakoita ja muovata muutosta sen sijaan, että se vastustaisi muutosta ja pyrki välttämään olojen säilyttämiseen. EU:n ympäristö on nyt erilainen kuin vielä 10 vuotta sitten. Moninapaisuus merkitsee sitä, että kilpailu kiristyy: on erilaisia toimijoita ja erilaisia näkemyksiä, kilpailua käydään paitsi taloudellisesta asemasta myös arvoista, eivätkä nousevat vallat välttämättä muutu EU:n tai läntisten maiden kaltaisiksi. Johtajuuden säilyttäminen tai saavuttaminen on entistä haasteellisempaa, mutta yhteistyö on edelleen mahdollista, ja EU:n tulisikin pyrkiä muutoksen muovaamiseen yhdessä muiden kanssa.

Kuten tutkija Björn Fägersten toteaa, säilyttävää strategiaa pidetään yleensä turvallisempaan kuin uudistavaa, mutta tässä tilanteessa asiat voivat olla toisin.<sup>11</sup> EU:n pitäisi myös rohkeammin nojata omiin erityispiirteisiinsä sen sijaan, että se mukautuisi muiden tapoihin ja malleihin. Tutkija Sven Biscop katsoo, että EU:lla on erityisen paljon annettavaa yhteiskuntamallissaan. EU on yksi maailman tasarvoisimmista alueista; hyvinvointi, solidaarisuus ja yhteenkuuluvaisuus ovat eurooppalaisille tärkeitä arvoja.<sup>12</sup>

Olennaista EU:n uskottavuudelle on kuitenkin, että se pystyy pitämään tällaisista arvoista huolta myös unionin sisällä. Demokratian, solidaarisuuden ja ihmisoikeuksien toteutuminen unionimaissa ovat tärkeitä unionin vetovoimaisuudelle myös kansalaisten kannalta, niin kriisistä kärsivien, unionista kriisin takia pois hakeutuvien kuin unioniin pyrkivien mahdollisten tulevien kansalaistenkin kannalta. Fägersten ja Johan Eriksson katsovat myös, että suurvaltojen aika voi olla ohi: ne voivat edelleen

vaatia itselleen kuuluvaa paikkaa, mutteivät enää pysty toimimaan odotusten mukaisesti. Voikin olla, että nykyajan monikerroksinen toimintaympäristö edellyttää unionilta uudenlaista toimintakykyä, ehkä joustavuutta ja riippuvuussuhteiden tunnistamista. Fägersten ja Eriksson puhuvat myös uskalluksesta luopua päätöksenteon autonomian periaatteesta.<sup>13</sup>

Turvallisuusstrategioista on perinteisesti aina haluttu päättää itse, autonomisesti, oli sitten kyseessä valtio tai järjestö. Itsenäinen päätös ei kuitenkaan edellytä sitä, että strategia olisi myös laadittu itsenäisesti. Strategian itsenäinen laatiminen ei välttämättä takaa parasta mahdollista tulosta. EU:n turvallisuusstrategiaa voidaan pyrkiä laatimaan soveltuvin osin yhdessä muiden kanssa – ja näihin ”muihin” kuuluvat ilman muuta myös unionin jäsenvaltiot. Yhdessä laaditun strategian legitimointi ja sen tunnetuksi tekeminen on helpompaa kuin yhden tahon laatiman. Myös strategian toteutus on helpompaa, mikäli se on tehty yhteistyössä.

### Suomen sivustatuki

EU:n jäsenmaana Suomella on mahdollisuus vaikuttaa tulevaisuusstrategian laatimiseen ja aikaan sen toimeenpanemiseen. Tähän mennessä Suomi on omissa turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissaan kuuliaisesti tuonut esiin EU:n yhteiset strategiset linjaukset uhkakuvineen ja toimintatapoineen. Vuoden 2004 selonteossa todettiin Suomen toimivan EU:n vahvistamiseksi turvallisuusyhteisönä ja kansainvälisenä toimijana vuonna 2003 hyväksytyyn Euroopan unionin turvallisuusstrategian mukaisesti.

Myös vuonna 2009 saatettiin viitata edellisenä vuonna sovittuun strategian päivitykseen. Vuoden 2009 selonteossa nähdäänkin, että yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa keskeisellä sijalla ovat unionin kriisinhallintaoperaatiot ja niissä tarvittavien suorituskykyjen kehittäminen sekä yhteistoiminta terrorismin, luonnonkatastrofien ja suuronnettomuuksien sattuessa.

10 Grevi, Giovanni (2012) 'A progressive European global strategy'. Fride Policy Brief No 140, November 2012.

11 Fägersten, Björn (2012) 'How Grand is Global? Notes on a European Strategy'. U1brief No 14, October 2012.

12 Biscop (yllä) ja Biscop, Sven (2012) 'EU Grand Strategy: Optimism is Mandatory'. Egmont Security Policy Brief No. 36, July 2012.

13 Fägersten, Björn (edellä) ja Eriksson, Johan (2012) 'Survival of the Fittest, Not the Strongest: Why the EU Will Prevail in the Global Power Game'. U1brief No 17, October 2012. Swedish Institute of International Affairs.

Vuoden 2012 lopulla valmistuneessa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa ei kuitenkaan ole voitu nojata juuri valmistuneisiin EU:n turvallisuuspoliittisiin linjauksiin, koska sellaisia ei ole. Haaste onkin ollut huomattavasti vaativampi: yrittää ennakoita EU:n mahdollisia seuraavia askeleita ja välttää jälkeen jääminen.

Suomi on koko EU-jäsenyytensä ajan kannattanut yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistamista sekä viime aikoina myös turvallisuusstrategian uudistamista. Strategia mainitaan myös pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen kesäkuussa 2011 hyväksytyssä hallitusohjelmassa. Sen mukaan EU on Suomen ulkosuhteiden tärkein viitekehys ja vaikutuskanava. Suomi tukee EU:n ulkoisen toiminnan vahvistamista unionin laajaa keinovalikoimaa ja uutta ulkosuhdepalvelua hyödyntäen. Ohjelman mukaan hallitus osallistuu aktiivisesti EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen strategian kehittämiseen tavoitteenaan EU:n vahvistaminen kansainvälisen politiikan toimijana.

Suomi oli ilmeisen aktiivinen ainakin vielä alkuvuodesta 2012, mutta ei ole mukana Ruotsin kokoamassa turvallisuusstrategian uudistamisen kärkiryhmässä. Kun Ruotsi esitteli ajatuksen strategian uudistamisesta EU-ulkoministereiden epävirallisessa Gymnich-kokouksessa viime maaliskuussa, Suomi ja Italia kannattivat sitä kaikkein lämpimimmän. Suurimmalle osalle muita asia oli yhdentekevä tai ne suhtautuivat hankkeeseen laimeasti. Ulkoasiainneuvoston heinäkuun lopulla pidetyn kokouksen alla Tukholmasta kuitenkin ilmoitettiin Suomelle yllätyksenä, että strategiaproessi on päätetty aloittaa neljän maan kesken.

Suomella voisi kuitenkin olla annettavaa strategian uudistamistyössä. Ensinnäkin Suomi voi edistää tärkeysjärjestyksen muodostamista. Luontevia aiheita olisivat yhtäältä EU:n ja Suomen rauhanvälittäjäroolin päivittäminen sen mukaan, miten konfliktit ja sodat muuttuvat – vaikkapa kohti kyberrauhanvälitystä, kuten tutkijat Jarno Limnell ja Hiski Haukkala ovat esittäneet<sup>14</sup> – ja toisaalta EU:n Venäjä-suhteet tai arktiset alueet.

Suomi kannattaa ulkosuhteiden priorisointia, kokonaisvaltaisuutta ja hyvää valmistelua. Unionin turvallisuusuhkien määrittelyssä ei Suomen näkökulmasta tarvita erityisempää päivitystä, mutta EU-maiden pitäisi pyrkiä yhteiseen käsitykseen esimerkiksi Yhdysvaltain aseman ja politiikan muutoksesta. Suomi kannattaa konkreettisempaa toimintaa strategisten kumppaneiden kanssa, vahvempaa monenkeskisyyttä ja työnjakoa YK:n kanssa. Myös vaikuttavuuden arviointi on tärkeää, sillä se edistää järkevien päätösten tekemistä vastaisuudessa. EUH:n mahdollinen uudistaminen ja vahvistus tarjoaa myös tilaisuuden pohtia edustustojen roolia ja toimivaltakysymyksiä laajemminkin.

Vieläkin laajempaan ajatteluun voisi olla sekä aihetta että edellytyksiä. Suomen näkemys EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta on ollut kriisinhallintakeskeinen. Syvenevä puolustusyhteistyö vaatii kuitenkin pohdintaa myös tarkoituksellista, ei pelkästään instituutioista ja voimavaroista. Suomi voisi tuoda esiin erityisesti kaksi asiaa: alueellisen yhteistyön mallin ja tarpeen luoda konkreettinen merkitys EU-maiden keskinäiselle solidaarisuudelle. Pohjoismaisen puolustusyhteistyön kehittyminen on paitsi malli, myös haaste: sen myötä tarvitaan tarkempia linjauksia siitä, mitä solidaarisuus käytännössä merkitsee. Linjauksille voisi olla käyttöä myös EU:n strategiatyössä. Toisaalta yksi EU:n strategisen uskottavuuden edellytys on yhtenevyys unionin ja jäsenvaltioiden strategisessa ajattelussa. Suomi voisi myös kehittää omaa selontekomenettelyään niin, että ulkopuolisilla (EU- ja pohjoismaisilla kumppaneilla) olisi mahdollisuus osallistua siihen. Suomi voisi kokeilla tällaista menetelmää mahdollisesti keväällä 2013 laadittavan EU-poliittisen selonteon yhteydessä.

ISBN 978-951-769-368-4

ISSN 1795-8059

Kannen kuvat: European Union; Ggia / Wikimedia Commons; gp314 / Flickr; WO Herbert Pendl / EUFOR.

Ulkopoliittinen instituutti on eduskunnan yhteydessä toimiva, riippumaton tutkimuslaitos. Instituutti tuottaa korkeatasoista tutkimusta, joka tukee poliittista päätöksentekoa ja avointa keskustelua niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin. Instituutin julkaisut käyvät läpi sisäisen editointiprosessin, mutta julkaistavat näkemykset ovat kirjoittajien omia.

14 Limnell, Jarno ja Hiski Haukkala, 'Kyberturvallisuus on Suomen valttikortti'. *Helsingin Sanomat* 16.12.2012.