

FIIA 8/2015

COMMENT

Kristi Raik
Vt. ohjelmajohtaja
Ulkopoliittinen instituutti

EU:n ulkopoliittisten toimijoiden ei pidä kilpailla keskenään > Saksan johtajuus Ukrainan kriisissä on vahvistanut unionia

Saksa on johtanut Euroopan toimintaa Ukrainan kriisissä viimeisen vuoden aikana ja EU:n instituutiot ovat joutuneet taka-alalle. Jälkimmäisten roolia pitää vahvistaa, mutta samalla on keskeistä välttää Euroopan ulkopoliittisten toimijoiden välistä kilpailua.

Ukrainan kriisi on pakottanut EU:n vastaamaan Venäjän tekemiin keskeisten kansainvälisten normien loukkauksiin ja ravistellut unionia alueellisenä ja kansainvälisenä toimijana. Ukrainan kärsimät tappiot ja Venäjän jatkuva aggressiivinen toiminta eivät anna aihetta puhua EU:n menestyksestä. Toisaalta EU on tullut kriisin kanssa toimeen paremmin kuin saattoi odottaa.

Tämä on pitkälti Saksan ansiota. Maa omaksui pääroolin EU:n joutuessa vastakkainasetteluun Venäjän kanssa. Berliini on pitänyt huolen siitä, että jäsenmaat ovat pysyneet yhteisen, diplomatialle ja pakotteille perustuvan kaksiraiteisen linjan takana. Tämä toimii esimerkkinä siitä, miten jäsenmaat voivat ottaa vetovastuun kriisidiplomatiassa tavalla, joka hyödyttää koko EU:ta. Saksan toimintatapa on vahvistanut Euroopan (eikä vain Saksan) ulkopoliittista johtajuutta.

Saksan nousu on kuitenkin herättänyt huolta siitä, että EU:n instituutiot eivät ole olleet edustettuina keskeisissä neuvotteluissa ja niiden rooli EU:n kantojen määrittelyssä on ollut heikko. Tästä asiasta tavataan puhua nollasummapelinä EU:n ulkopoliittikan monien eri toimijoiden kesken. Vaikka Saksan johtajuutta on arvostettu laajalti muissa Euroopan pääkaupungeissa,

se on aiheuttanut myös tyytymättömyyttä niiden keskuudessa, jotka ovat jääneet syrjään. Jossain määrin kyse on siitä, että kunnianhimoiset poliitikot kaipaavat näkyvyyttä, ja sellaiset maat kuten Puola ja Iso-Britannia tulkitsevat rajatun roolinsa kansallisena tappiona.

Tärkeämpi huoli on kysymys Saksan toiminnan legitimitetistä ja mandaatista. Saksa ja Ranska ovat neuvotelleet niin kutsuttua Normandian formaattia käyttäen Venäjän ja Ukrainan kanssa suljetujen ovien takana Euroopan turvallisuuden kohtalonkysymyksistä ilman selkeää mandaattia muilta jäsenmailta tai selvyyttä siitä, kuinka pitkälle ne ovat valmiit tekemään myönnytyksiä. Puolan, Suomen ja muiden maiden kansallisissa keskusteluissa on ilmaistu epäilyksiä siitä, ovatko suuret maat jyräämässä muut ja muisteltu isojen Euroopan maiden välisiä historiallisia sopimuksia, joita on tehty pienemmistä välittämättä.

Nämä huolet korostavat tarvetta vahvistaa EU:n yhteisen ulkopoliittikan instituutioita. Ukrainan kriisin alkuvaiheessa vuoden 2013 lopussa ja vuoden 2014 alussa silloinen EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja Catherine Ashton ei edes tavoitellut pääroolia. Pian kriisidiplomatian painopiste siirtyi

ulkoministereiden tasolta valtionpäämiehille. EU:n korkea edustaja, riippumatta siitä kuka hän on, ei voi toimia Venäjän presidentin vastinparina. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja on se, joka edustaa EU:ta ulkosuhteissa valtionpäämiestasolla niissä asioissa, joissa komissiolla ei ole toimivaltaa.

Silloinen Eurooppa-neuvoston presidentti Herman van Rompuy keskittyi kuitenkin toimikaudellaan talouskriisiin eikä ollut kovin aktiivinen ulkosuhteissa. Tämä EU-johtajien poissaolo, jota seurasi pitkähkö instituutioiden siirtymäkausi toukokuussa 2014 pidettyjen Euroopan parlamentin vaalien jälkeen, aiheutti tyhjiön, joka jonkun piti täyttää.

Marraskuussa 2014 EU:n instituutiot saivat uudet johtajat, joilla on kunnianhimoisia tavoitteita. Eurooppa-neuvoston tuore puheenjohtaja Donald Tusk on viime kuukausien aikana pyrkinyt kohottamaan omaa ulkopoliittista profiliaan. Hänen johdollaan valmistui tammikuussa Itä-Ukrainan Mariupolin tulituksen jälkeen EU:n valtionpäämiesten julkilausuma, joka otti vahvasti kantaa Venäjän vastuuseen tapahtuneesta. Tusk on myös muistuttanut, että Venäjän-vastaisista pakotteista päättää Eurooppa-neuvosto,

Ulkopoliittinen
instituutti

Kruunuvuorenkatu 4

PL 400

00161 Helsinki

Puhelin

(09) 432 7000

Fax

(09) 432 7799

www.fiia.fi

Ulkopoliittinen instituutti on riippumaton tutkimuslaitos, joka tuottaa korkeatasoista tutkimusta poliittisen päätöksenteon ja avoimen keskustelun tukemiseksi niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin.

Korkean laadun varmistamiseksi ainakin kaksi asiantuntijaa lukee ja kommentoi kaikkien instituutin julkaisujen käsikirjoituksia. Julkaisut käyvät lisäksi läpi ammattimaisen kielitarkastuksen ja editointiprosessin. Julkaistavat näkemykset ovat kirjoittajien omia.

ja hän valmistautuu johtamaan strategista keskustelua energia- politiikasta, Venäjistä ja EU:n itäisestä naapurustosta seuraavassa Eurooppa-neuvoston kokouksessa maaliskuussa.

Tuskin aktiivisuus on nähtävä osana laajempaa valtionpäämiesten roolin vahvistumista ulkopoliitikassa. Tämä kehitys on ollut hyvin nähtävissä Ukrainan kriisissä, jossa liittokansleri Angela Merkel on nousut Euroopan ulkopoliittikan kiistatomaksi johtohahmoksi. Tuskillä voi edustuksellisen roolinsa lisäksi olla merkittävä asema konsensuksen rakentajana EU-maiden johtajien kesken, ja hän voi auttaa legitimoimaan Merkelin toimintaa.

Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tulisi toimia ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueella tiiviissä yhteistyössä EU:n ulkosuhdehallinnon (EUH) kanssa ja hyödyntää sen asiantuntemusta. EUH, jota johtaa korkea edustaja, perustettiin vasta muutama vuosi sitten ja se hakee edelleen itselleen vakaata asemaa jäsenmaiden ja komission välissä.

Uusi korkea edustaja Federica Mogherini on jo parantanut EUH:n yhteistyötä komission kanssa. Hän pyrkii myös vahvistamaan korkean edustajan ja EUH:n roolia aloitteen- tekijänä ja yhteisen ulkopoliittikan

aktiivisena muokkaajana, jota on laajalti peräänkuulutettu. Mogherinin ensimmäinen merkittävä yritys tällä saralla, tammikuussa valmistunut Venäjä-paperi, oli kuitenkin huonosti ajoitettu ja valmisteltu. Se vahvisti useiden jäsenmaiden epäilyksiä siitä, kuinka Mogherini käsittää Venäjän asettaman strategisen uhan luonteen. Se myös korosti, että EU:n ulkopoliittikan suurin ongelma ei ole toimijoiden paljous, vaan yhteisen strategisen näkemyksen puuttuminen.

EU:n instituutioiden lisäksi- tyneestä aktiivisuudesta huolimatta ulko- ja turvallisuuspolitiikka pysyy alueena, jossa jäsenmaat haluavat pitää tiukasti kiinni suvereenisuudesta ja johtajuudestaan. Tuskin tai Mogherinin ei anneta jättää kansallisia johtajia varjoonsa, saatikka korvata heitä. Tällaisena jäsenmaat haluavat säilyttää EU:n ulkopoliittisen järjestelmän. Niinpä paras vaihtoehto on, että EU:n ja jäsenmaiden ulkopoliittiset toimijat työskentelevät tiiviinä verkostona yhteistyössä toistensa kanssa.