

**Tuomas Iso-Markku**, vanhempi tutkija, Ulkopoliittinen instituutti

**Niklas Helwig**, johtava tutkija, Ulkopoliittinen instituutti

## NIINISTÖN VARAUTUMISRAPORTTI EU:LLE

### SUOMEN KOKONAISTURVALLISUUSMALLIN OPIT JA RAJOITTEET

*Presidentti Sauli Niinistön EU-raportti pohjautuu suomalaiseen kokonaisturvallisuusmalliin ja varautumisajatteluun. Raportin esittämät konkreettiset uudistukset toisivat kuitenkin vain pieniä muutoksia EU:n nykyisiin toimintatapoihin.*

Maaliskuussa 2024 Euroopan komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen pyysi virkakautensa juuri päättäneeltä Sauli Niinistöä tekemään selvityksen siitä, miten EU voisi vahvistaa siviili- ja puolustusvalmiuttaan erilaisten kriisien varalta. Niinistön toimittama 165-sivuinen raportti “Safer together – Strengthening Europe’s civilian and military preparedness and readiness” julkaistiin 30. lokakuuta 2024. Se muodostaa osan laajempaa raporttien sarjaa, joka tarjoaa syötteitä EU:n uudelle viisivuotiskaudelle, erityisesti komission poliittisiin suuntaviivoihin. Niinistön raporttia edelsivät kahden Italian entisen pääministerin, Enrico Lettan ja Mario Draghin, raportit EU:n sisämarkkinoista ja kilpailukyvyistä.

Se, että varautuminen on nostettu yhdeksi kolmesta korkean tason EU-raporttien aiheesta, heijastaa viime vuosien kokemuksia. Covid-19-pandemian ja Venäjän hyökkäyssodan seurauksena kriiseihin vastaaminen, kriisinkestävyys ja turvallisuus ovat kuuluneet EU:n kärkitavoitteiden joukkoon. Komissio on esimerkiksi perustanut strategisia valmiusvarastoja, tuonut pöytänsä kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä sekä kyberturvallisuutta koskevat lainsäädäntöaloitteet ja tehnyt töitä Euroopan sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseksi. Varautumisesta olisi mahdollista tehdä kattokäsite, joka tuo yhteen EU:n toimet eri politiikka-alueilla.

Niinistön valinta varautumisraportin laatijaksi kielii sekä hänen henkilökohtaisesta asemastaan että

Suomen maineesta eräänlaisena varautumisen mallimaana. Eurooppaa ravistelleiden kriisien seurauksena suomalainen kokonaisturvallisuusmalli ja varautumisajattelu ovat saaneet ennennäkemätöntä kansainvälistä huomiota. Suomi on pyrkinyt käyttämään tilaisuuden hyväksi ehdottamalla, että EU:lle luotaisiin ”varautumisunionistrategia”.

Suomen malli on vahvasti läsnä Niinistön raportissa. Raportin mukaan EU:n olisi Suomen esimerkiksi seuraten varauduttava kaikkiin mahdollisiin poikkeustilanteisiin, olivatpa ne luonnon tai ihmisen aiheuttamia, sotilaallisia tai siviilikriisejä. Raportin mukaan tämä vaatisi nykyistä vahvempaa ennakointikykyä ja laajempaa tiedustelutiedon jakamista sekä tehokkaampaa kriisipäätöksentekoa. Suomen

mallia mukaillen raportti korostaa myös, että varautuminen ei ole vain viranomaisten vastuulla, vaan se on tehtävä läheisessä yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa, jolla on usein keskeinen rooli yhteiskunnan keskeisten toimintojen ylläpitämisessä. Lisäksi kansalaisten osallistuminen on erottamaton osa varautumista.

EU ei kuitenkaan ole Suomi. Useimmat suomalaiset asiantuntijat myöntäisivät kysyttäessä, että Suomen mallin taustalla ovat maan erityispiirteet: sen kokemukset sodasta, haastavat ilmasto-olot, maantieteellinen eristyisyys sekä pieni ja suhteellisen tasa-arvoinen yhteiskunta, jossa luottamus julkisiin instituutioihin on vankkaa. EU:lta sen sijaan puuttuu jaettu strateginen kulttuuri, ja sen toimivalta vaihtelee politiikka-aloittain. Niinistön raportin keskeinen argumentti olisikin ollut tukevammalla pohjalla, jos raportissa olisi pohdittu tarkemmin, mitkä osat Suomen mallista olisivat tehokkaimmin toteutettavissa EU:n monimutkaisessa poliittisessa järjestelmässä, unionille ominaisia vahvuuksia hyödyntäen. Esimerkiksi kansalaisilla on kyllä tärkeä tehtävä varautumisessa, mutta etäiseksi koettu EU tuskin on sopivin viitekehys sitouttaa heitä.

Niinistön raportti on kokonaisuudessaan sekä laaja että

yksityiskohtainen. Sen esittämät uudistukset toisivat kuitenkin pääosin vain pieniä muutoksia EU:n nykyisiin toimintatapoihin. Yhdessä eri aihekokonaisuuteen jaettu raportti sisältää pitkän listan suosituksia muun muassa EU:n ja Naton välisen yhteistyön syventämisestä, komission alaisen hätäavun koordinaatiokeskuksen vahvistamisesta sekä Euroopan puolustusmarkkinoiden tehokkuuden lisäämisestä. Monet näistä ovat kuitenkin olleet EU-instituutioiden työpöydillä jo ennestään.

Raportin varovaisuus on todennäköisesti tarkoituksellista: varautuminen koskettaa monia alueita, jotka ovat kansallisen itsemääräämisoikeuden ytimessä, ja jäsenmaat saattaisivat ampua pidemmälle menevät ehdotukset nopeasti alas. Toisaalta tällaiset raportit ovat juuri oikea paikka esittää kunnianhimoisia visioita, jotka viitoittavat EU:lle strategista suuntaa siitä huolimatta, että kaikki niihin sisältyvät ajatukset eivät ole välittömästi toteutettavissa. Pidättyväinen lähestymistapa ei myöskään ole linjassa raporttia pohjustavan tilannekuvan kanssa: se maalaa synkän – mutta valitettavan uskottavan – kuvan EU:ta uhkavista kriisiskenaarioista, aggressiivisesta Venäjältä ilmastonmuutoksen aiheuttamiin hätätilanteisiin.

Raportin rajoitteista huolimatta jäsenvaltioiden olisi syytä ottaa sen sisältämät pohdinnat vakavasti. On monia alueita, joilla EU:n taloudellinen ja diplomaattinen painoarvo, rahoitusvälineet, hallinnolliset voimavarat sekä sääntelyvalta voivat tarjota lisäarvoa jäsenvaltioiden varautumistyöhön. Niinistön raportissa ehdotetaan, että EU:n olisi ohjattava 20 prosenttia kokonaisbudjetistaan turvallisuuteen ja varautumiseen, vaikka raportti välttää ottamasta suoraan kantaa siihen, millaisin rahoitusjärjestelyin unionin olisi turvallisuustarpeisiinsa vastattava.

Viime kädessä varautumistyö EU-tasolla vaatii tuekseen enemmän kuin Niinistön raportin tarjoamia perusteltuja johtopäätöksiä. Se edellyttää jäsenvaltioilta valmiutta priorisoida turvallisuutta muiden poliittisten painopisteiden kustannuksella ja ylittää tarvittaessa itse asettamansa taloudelliset reunaehdot sekä valtiollista itsemääräämisoikeutta koskevat huolensa. Komissiolla on nyt keskeinen tehtävä muuttaa viimeaikaisten kriisien luoma poliittinen liikevoima – jota Donald Trumpin vaalivoitto Yhdysvalloissa voi lisätä – konkreettisiksi toimiksi EU:n turvallisuuden ja varautumisen eteen. /