

ULKOASIAINMINISTERIÖN TULEVAISUUSKATSAUS 2010

# ULKOPOLITIIKKA 2020



ULKOASIAINMINISTERIÖ



ULKOPOLITIikka 2020

10.9.2010

Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2010



ULKOASIAINMINISTERIÖ

## Sisällys

<b>Johdanto</b> .....	<b>7</b>
<b>Tiivistelmä</b> .....	<b>8</b>
<b>1. Euroopan unionin yhteisen ulkopolitiikan vahvistuminen</b> .....	<b>10</b>
1.1 Miten edistää yhteisten tavoitteiden kehittymistä EU:n ulkopolitiikassa?.....	11
1.2 Miten tukea EU-instituutioiden yhteistyön kehittymistä?.....	11
1.3 Miten Suomi voi tehokkaimmin vaikuttaa EU:n yhteiseen ulkopolitiikkaan?.....	12
<b>2. Uudet valtasuhteet ja globaalihallinta</b> .....	<b>13</b>
2.1 Mitä vaikutuksia on uudella multilateralismilla?.....	14
2.2 Miten vauhdittaa kansainvälisten järjestöjen uudistumista?.....	14
2.3 Mihin suuntaan kehittää kansainvälistä oikeusjärjestelmää?.....	15
<b>3. Aasian nousu ja kiristynyt taloudellinen kilpailu</b> .....	<b>16</b>
3.1 Miten vahvistaa yhteisiin sääntöihin pohjautuvaa maailmantaloutta?.....	17
3.2 Mitkä ovat parhaat keinot tukea suomalaista yritystoimintaa?.....	17
3.3 Miten syventää EU:n yhteistyötä Kiinan ja muiden Aasian maiden kanssa?.....	18
<b>4. Euroopan muuttuva turvallisuusjärjestys</b> .....	<b>19</b>
4.1 Miten kehittää EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa?.....	20
4.2 Miten kytkeä Venäjä eurooppalaisiin turvallisuusjärjestelyihin? Mikä on EU:n, Naton ja Etyjin rooli?.....	20
4.3 Mikä on Suomen oma turvallisuusratkaisu?.....	21
<b>5. Kehitys Venäjällä, EU:n itäisessä naapurustossa ja Pohjois- Euroopassa</b> .....	<b>22</b>
5.1 Miten varautua eri mahdollisuuksiin Venäjän kehityksessä?.....	22
5.2 Miten tukea demokratiakehitystä ja ehkäistä konflikteja EU:n itäisessä naapurustossa?.....	23
5.3 Miten vahvistaa alueellista yhteistyötä Pohjois-Euroopassa, Itämeren ympäristössä ja arktisella alueella?.....	24

<b>6. Euroopan ja Yhdysvaltojen kumppanuus .....</b>	<b>25</b>
6.1 Miten vauhdittaa transatlanttista yhteistyötä? .....	26
6.2 Mitkä ovat tärkeimmät transatlanttisen yhteistyön alueet? .....	26
6.3 Miten edistää globaalilla tasolla EU:n ja Yhdysvaltojen yhteisiä arvoja: demokratia, markkinatalous, ihmisoikeudet ja oikeusvaltio? .....	27
<b>7. Ilmaston, energian ja luonnonvarojen politiikka.....</b>	<b>28</b>
7.1 Miten hallita ilmastonmuutoksesta aiheutuvia suoria ja välillisiä riskejä? .....	28
7.2 Miten edistää globaalien resurssien jakautumista hallitusti ja sääntöpohjaisesti? .....	29
7.3 Mitä Suomen energiaturvallisuuden vahvistaminen edellyttää ulkopoliitikalta? .....	30
<b>8. Köyhyyden poistaminen ja kestävä kehitys.....</b>	<b>31</b>
8.1 Miten edistää kehityspolitiikan ja muun ulkopoliitiikan integraatiota Suomessa, EU:ssa ja globaalilla tasolla? .....	31
8.2 Miten kehittää globaaleja yhteistyömekanismeja tavalla, joka vahvistaa kehityspolitiikan vaikuttavuutta? .....	32
8.3 Mihin suuntaan Suomen kehitysrahoitusta tulisi pitkällä aikavälillä kehittää? .....	33
<b>9. Epävakauden vyöhyke ja kriisinhallinta.....</b>	<b>34</b>
9.1 Miten vastata epävakauden vyöhykkeen ongelmiin? .....	34
9.2 Miten tukea Lähi-idän ja Afganistanin kaltaisten suurten konfliktien kestävää ratkaisua?.....	35
9.3 Mihin suuntaan kehittää Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan? .....	36
<b>10. Ulkoasiainhallinnon kasvavat vaatimukset ja pienenevät resurssit .....</b>	<b>37</b>
10.1 Mihin toimintoihin ulkoasiainhallinnossa tulee keskittyä ja mitä voidaan jättää EU:n ulkosuhdehallinnolle tai muille toimijoille?.....	38
10.2 Mihin suuntaan edustustoverkkoa ja edustautumista halutaan kehittää? .....	38
10.3 Miten kehittää ja vahvistaa kansalaispalveluja? .....	39



## Johdanto

Suomen ulkopoliittinen toimintaympäristö on muuttunut viime vuosina nopeasti. Kehittyvien maiden nousu on siirtänyt kansainvälistä yhteisöä kohti moninapaisista, useiden vahvojen keskusten muodostamaa järjestelmää. Maailmanpolitiikan agendalle on noussut uusia, ilmastonmuutoksen kaltaisia globaaliongelmia, joiden ratkaiseminen ei ole mahdollista paikallisella tai alueellisella tasolla. Maailmantalouden riippuvuussuhteet ovat syventyneet, muuttaneet muotoaan ja muokanneet valtasuhteita uusiksi.

Vieläkin tärkeämpää on, että kansainvälinen rakennemuutos näyttää jatkuvan ja syvenevän 2010-luvulla. Vaikka lamasta on monissa maissa palattu nousu-uralle, kasvu jakautuu alueellisesti epätasaisesti ja painottuu kehittyville markkinoille, erityisesti Aasiaan. Julkisen talouden vajeista on muodostumassa suuri, etenkin läntistä maailmaa koskettava rasite. Merkittäviä globaaleja riskejä ovat ilmastonmuutos, resursseihin ja luonnonvaroihin liittyvät konfliktit, sitkeänä jatkuva köyhyys, lisääntyvä taloudellinen nationalismi ja protektionismi, heikot valtiot, ääriliikkeet sekä pitkittyvät kriisit.

Suomalaisten turvallisuuteen ja hyvinvointiin vaikuttavista asioista päätetään 2010-luvulla yhä kauempana. Tästä seuraa, että menestymisemme riippuu aikaisempaa enemmän kyvystämme vaikuttaa globaalin kehityksen suuntaan. Kotipesän on tietenkin oltava kunnossa: dynami-

nen ja elinvoimainen talous Suomessa ja Euroopan unionissa muodostaa lähtökohdan kaikelle muulle. Mutta sisäiset toimet eivät yksin riitä.

Alkaneella vuosikymmenellä Suomelta edellytetään entistä terävämpää kykyä vaikuttaa asioihin maamme rajojen ulkopuolella, aikaisessa vaiheessa. Ulkoisen vaikuttamisemme kohteet on asetettava huolellisesti ja tarkasti tärkeysjärjestykseen. EU:n merkitys vaikuttamisen väljänä korostuu, koska Suomi ei pysty laajaan, globaaliin vaikuttamiseen yksin. Samaan aikaan Suomen on pystyttävä toteuttamaan myös tehokasta kahdenvälistä diplomatiaa. Muuttuvassa maailmassa Suomella tulee säilyä kyky ajaa nimenomaan meille tärkeitä etuja ympäri maailmaa.

Tämä ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsaus esittelee kymmenen keskeisintä Suomen ulkopoliittikkaan vaikuttavaa toimintaympäristön kehitystekijää seuraavien kymmenen vuoden aikana. Jokaisen osalta käsitellään muutoksiin liittyviä valintoja, haasteita ja mahdollisuuksia sekä nostetaan esiin kysymyksiä, joihin päätöksentekijät joutuvat todennäköisesti lähivuosina ottamaan kantaa. Katsaus pohjautuu valtioneuvoston kanslian 14.1.2010 päivättyyn toimeksiantoon ja se on valmisteltu virkamiestyönä. Toimeksiannon mukaisesti katsaus ei pyri kattamaan kaikkia ulkopoliittikan lohkoja, vaan keskittyy tärkeimpiin hallitustason toimia vaativiin kysymyksiin.

## Tiivistelmä

1. Alkanut vuosikymmen on murrosvaihe, jonka aikana globaalijärjestelmän muutos jatkuu, kansainväliset instituutiot uudistuvat ja keskeiset maat kuten Yhdysvallat ja Kiina rakentavat kumppanuuksiaan uudelleen. On oleellista, että Euroopan unioni pystyy käyttämään muutostilanteessa vaikutusvaltaansa ja että yhteinen ulkopolitiikka saadaan toimimaan tehokkaasti. EU:n yhteisen ulkopolitiikan vahvistaminen on Suomen kannalta keskeistä.
2. Globaalien valtasuhteiden muutos, moninapaistuminen sekä jo pidempään jatkunut yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan roolin kasvu haastavat nykyiset kansainvälisen yhteistyön mekanismit. Perinteisten, valtioiden välisten monenkeskisten järjestöjen asema vaikeutuu. Suuntauksena on vaikutusvallan liukuminen joustavampiin, epävirallisiin tai ainoastaan harvojen valtioiden muodostamiin instituutioihin.
3. Talouskriisi on kiihdyttänyt maailmantalouden rakennemuutosta ja kehittyvien markkinoiden suhteellisen painoarvon vahvistumista. Tulevalla vuosikymmenellä suuntaus jatkuu ja tuotannon ja kulutuksen painopiste jatkaa siirtymistään transatlanttiselta akselilta kohti Aasiaa. Kilpailun kiristytessä protektionismin riski kasvaa. Suomen on löydettävä oikeat keinot tukea avointa ja sääntöihin perustuvaa maailmantaloutta samalla vahvistaen nousevien talouksien rakentavaa osallistumista kansainvälisen yhteisön toimintaan.
4. Euroopan turvallisuuspoliittiseen kehitykseen liittyy Suomen näkökulmasta lähivuosina kolme tärkeää kysymystä: EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan suunta, Venäjän suhde eurooppalaisiin turvallisuusjärjestelyihin sekä Suomen oma turvallisuusratkaisu. Rajat ylittävät uhat kuten terrorismi, ilmastonmuutos, energiaturvallisuuden ongelmat tai rikollisverkostot korostavat turvallisuuspolitiikan suunnittelussa laajan turvallisuuden näkökulmaa.
5. Venäjän merkitys Suomelle säilyy suurena tai jopa kasvaa. Suomen on pyrittävä vaikuttamaan Venäjän kehityksen suuntaan jatkamalla tiivistä, avointa ja kattavaa yhteistyötä kahdenvälisesti, EU:n puitteissa ja monenkeskisesti. Venäjän sitoutuminen kansainväliseen yhteistyöhön on Suomen etu. Itä-Euroopan, Keski-Aasian ja Etelä-Kaukasian painoarvo kasvaa sekä talouden että turvallisuuspolitiikan näkökulmasta. Pohjoismainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö laajenee. Arktisen alueen merkitys lisääntyy ilmastonmuutoksen ja energiakilpailun edetessä.
6. Transatlanttinen yhteistyö on kaksijakoisessa tilanteessa. Toisaalta Yhdysvaltojen hallinto on yhteistyöhakuinen ja monenkeskisille ratkaisuille avoin. Toisaalta Yhdysvallat on turhautunut EU:n ulkopoliittiseen hampaattomuuteen ja sen intressit Aasian suunnalla kasvavat. Molemmiin puolin Atlanttia toivotaan strategisempaa, globaali ongelmien ratkaisemiseen tähtäävää yhteistyötä,



mutta käytännön tulokset antavat odottaa itseään. Moninapaistuvassa maailmassa Euroopan ja Yhdysvaltojen muodostaman, liberaaliin demokratiaan pohjautuvan arvoyhteisön vahvistaminen olisi entistäkin tärkeämpää.

**7.** Ilmasto, energia ja luonnonvaroihin liittyvien kysymysten merkitys on kasvanut ja 2010-luvun aikana kehitys edelleen kiihtyy. Ongelmassa on monta osatekijää kuten ilmastonmuutoksen suorat ja välilliset haittavaikutukset, luonnonvarojen koskevan kilpailun kiristyminen, energian tuotantoon ja saatuun liittyvät poliittiset ja taloudelliset kiistat sekä kilpajuoksu puhtaan teknologian kehittämisessä. Resurssipolitiikka vakiintuu yhdeksi maailmanpolitiikan keskeisimmistä alueista.

**8.** Globaalit muutokset edellyttävät 2010-luvulla, että kehityspolitiikassa on otettava entistä paremmin huomioon kehityksen ympäristölliset ja yhteiskunnalliset ulottuvuudet. Globaaliongelmien kuten ilmastonmuutos vaikuttavat kehitysrahoituksen tarpeeseen. Hallitusten on etsittävä uusia keinoja sekä yksityisen että julkisen sektorin resurssien mobilisoimiseksi. Uudet, nousevat taloudet on saatava täysimääräisesti mukaan kehityspolitiikkaan ja -rahoitukseen.

**9.** Sahelista Kashmiriin ulottuvalla epävakauden vyöhykkeellä tilanne jatkuu vaikeana. Alkaneella vuosikymmenellä ongelmien voidaan odottaa syvenevän. Hauraat valtiot, ääriliikkeiden toiminta

ja terrorismi muodostavat merkittävän riskin. Samalla on mahdollista, että tietyt jo pitkään jatkuneet kansainväliset konfliktit kärjistyvät. Erityisen riskin muodostavat Iran ja Lähi-itä sekä Afganistanin ongelman pitkittyminen. Näillä konflikteilla on laajoja, myös Suomeen ulottuvia vaikutuksia.

**10.** Suomen turvallisuus ja hyvinvointi riippuvat 2010-luvulla yhä enemmän siitä, mitä muualla maailmassa tapahtuu. Suomalaista ja EU:n yhteistä diplomatiata tarvitaan siis vielä enemmän kuin tänään. Toisaalta toimintaa rajoittavat julkisen talouden supistuvat resurssit. Yhtälö voidaan ratkaista vain keskittymällä olennaiseen. Suomen on vaikutettava entistä terävämmin nimenomaan meille tärkeisiin asioihin.

# 1. EUROOPAN UNIONIN YHTEISEN ULKOPOLITIIKAN VAHVISTUMINEN

**A**lkanut vuosikymmen on murrosvaihe, jonka aikana globaalijärjestelmän muutos jatkuu, kansainväliset instituutiot uudistuvat ja keskeiset maat kuten Yhdysvallat ja Kiina rakentavat kumppanuuksiaan uudelleen. On oleellista, että Euroopan unioni pystyy käyttämään muutostilanteessa vaikutusvaltaansa ja että yhteinen ulkopolitiikka saadaan toimimaan tehokkaasti. EU:n yhteisen ulkopolitiikan vahvistaminen on Suomen kannalta keskeistä.

Alkanut vuosikymmen on Euroopan unionin kansainväliselle asemalle tärkeä murrosvaihe. Globaalien valtasuhteiden muutos ja moninapaistuminen jatkuvat. EU ja Yhdysvallat joutuvat entistä useammin neuvottelupöytään Kiinan, Intian ja muiden nousevien talouksien kanssa. Maailmanpolitiikan keskiöön on nousut ongelmia joiden ratkaiseminen ei ole mahdollista paikallisella tai alueellisella tasolla – esimerkiksi ilmastonmuutos, luonnonvarojen riittävyys, äärimmäinen köyhyys tai maailmantalouden rakenteelliset kysymykset.

Viime vuosikymmeninä eurooppalainen yhteistyö ja yhdentyminen ovat saaneet pääasiallisen kimmokkeensa alueen sisäisistä ongelmista. 2010-luvulla EU-yhteistyön voidaan odottaa rakentuvan entistä selvemmin ulkosuhteiden varaan,

vastauksena globaaleihin muutoksiin. Tätä myös kansalaiset odottavat unionilta. Uudessa tilanteessa EU voi menestyä vain vahvistamalla ulkopolitiikkaansa ja pelaamalla yhteen. Edes suuret EU-maat eivät voi vastata haasteisiin yksin.

Yhteisen ulkopolitiikan kehitys on saanut vauhtia Lissabonin sopimuksesta, mutta käytännössä yhteisen päätöksenteon ja diplomatian luominen on hankalaa. Suomen tulee kiinnittää huomiota ainakin kolmeen ongelmaan: Miten tukea yhteisen tahtotilan ja yhteisen strategisen näkemyksen kehittymistä EU:n ulkopolitiikassa? Miten kehittää EU:n ulkopolitiikan työkaluja ja instituutioita? Mitkä ovat Suomen näkökulmasta tehokkaimmat keinot vaikuttaa EU:n ulkopolitiikkaan ja mihin kysymyksiin vaikuttaminen tulisi keskittää?

## 1.1 Miten edistää yhteisten tavoitteiden kehittymistä EU:n ulkopoliitikassa?

Eurooppa tarvitsee ulkosuhteissaan yhteisen strategisen näkemyksen. Vain yhteisymmärrys ulkopoliitiikan tärkeysjärjestyksestä ja sen noudattaminen voi tehdä Euroopan unionista uskottavan globaalin toimijan. Tahtotila ei saa olla jäsenvaltioiden erilaisten kantojen pienin yhteinen nimittäjä, vaan sen on perustuttava arvioon EU:n kokonaisedusta. Lissabonin sopimuksen myötä syntyneet uudet välineet ja menettelytavat eivät riitä, vaan tarvitaan jäsenmaiden poliittista tahtoa tarkastella ulkosuhteita unionin näkökulmasta.

Toimiva ulkopoliittikka edellyttää, että unionin eri politiikka-alueilla kuten turvallisuuspolitiikassa, kehityspolitiikassa ja kauppapolitiikassa toimitaan yhdensuuntaisesti. Unionin sisäiset ja ulkoiset toimet on yhdistettävä entistä johdonmukaisemmalla ja tehokkaammalla tavalla. Kyetäkseen vastaamaan maailman muutoksiin

EU:n on sitoutettava sekä kansalaiset että kansalliset päätöksentekokoneistot yhteisen politiikan taakse. Muutoin vaarana on EU:n aseman ja saavutusten rapautuminen. Sitoutuminen edellyttää paitsi järkeä myös tunnetta: tuki EU:lle teknokraattisena projektina ei riitä – tarvitaan myös uskoa tulevaan.

Suomelle EU:n yhteisen ulkopoliitiikan vahvistaminen on erittäin tärkeää. Eräänä keinona on siirtyminen käyttämään määränemmistöpäätöksentekoa laajemmin EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Määränemmistöpäätökset ovat tehokas keino nopeuttaa päätöksentekoa ja saada aikaan poliittista ohjausta EU:n ulkopoliitiikan määrittelyyn. Suomen tulee ratkaista, missä kysymyksissä määränemmistöpäätöksiin tulisi pyrkiä nopeasti, ja onko kysymyksiä, joissa tällaista menettelyä emme halua soveltaa.

## 1.2 Miten tukea EU-instituutioiden yhteistyön kehittymistä?

Lissabonin sopimus antaa uusia välineitä EU:n yhtenäisyyden, tehokkuuden ja näkyvyyden kasvattamiseen. Näitä ovat Eurooppa-neuvoston pysyvä puheenjohtaja, EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, Euroopan ulkosuhdehallinto sekä ulkoasiainneuvosto. Uusien välineiden hyödyntäminen edellyttää, että jäsenmaat antavat uusille toimijoille tukensa. Integraatio-optimistit pitävät tätä itsestään selvänä, mutta on myös merkkejä hajaantumishaluista. Näköpiirissä voi olla tilanne, jossa unioni joutuu tekemään valinnan ulkopoliitiikan tehokkuutta ja päätöksenteon yksimielisyyttä koskevien tavoitteiden välillä.

Euroopan ulkosuhdehallinto voi onnistuessaan nostaa EU:n diplomatian uudelle tasolle. Instituutioita yhdistävä ulkoasianhallinto antaa unionille myös uuden mahdollisuuden puhua yhdellä äänellä. Ulkosuhdehallinnon ja korkean edustajan tiedotusrakenteiden tulee vastata haasteeseen. Mikäli ulkosuhdehallinnosta onnistutaan luomaan ulkopoliitikasta tehokkaasti ja yhtenäisesti tiedottava toimielin, se saattaa toimia pidemmällä aikavälillä esimerkkinä unionin piirissä laajemminkin.

Ulkopoliitiikan uudistustavoitteiden saavuttaminen edellyttää EU-instituutioiden

välisen yhteistyön sekä pääkaupunkiyhteistyön nostamista uudelle tasolle sekä laadullisesti että määrällisesti. Unionin on kasvettava yhdeksi toimijaksi, joka ei sorru instituutioiden väliseen kilpailuun politiikan sisällön kustannuksella. Ulkosuhdehallinnon, komission ja pääkau-

punktien suhteesta on saatava toimiva. Jos yhteishenkeä ei ole, vaarana on toisaalta pienten maiden marginalisoituminen unionin sisällä, toisaalta EU:n toimintakyvyn heikkeneminen ja syrjäytyminen globaalista päätöksenteosta.

### 1.3 Miten Suomi voi tehokkaimmin vaikuttaa EU:n yhteiseen ulkopolitiikkaan?

On Suomen etu, että Euroopan unionista muotoutuu vaikutusvaltainen globaali toimija. Suomen on samalla myös sopeutettava oma vaikuttamistyönsä uusiin olosuhteisiin. Omien näkemysten ja tavoitteiden esiin tuominen edellyttää tehokasta, ennakkoivaa yhteydenpitoa erityisesti ulkosuhdehallintoon ja komissioon asioiden valmistelu- ja toimeenpanovaiheessa. Samalla tulee kiinnittää enemmän huomiota epäviralliseen verkottumiseen – erityisesti uusien asioiden edistämiseksi on usein kyse henkilöiden välisestä luottamuksesta yli kansallisten ja instituutorajojen.

Yhteisöllisen päätöksentekokulttuurin vahvistuminen edellyttää, että Suomen on toimittava terävämmin ja tehokkaammin unionin ulkosuhteissa. Vaikuttamistyölle on valittava selkeät painopisteet, jotta pystymme saavuttamaan tuloksia nimen-

omaan Suomelle tärkeissä ulkopolitiikan kysymyksissä ja perustelemaan esityksiämme asiantuntevasti EU:n yhteisen edun näkökulmasta. Tällaisia painopisteitä löytyy esimerkiksi EU:n suhteista lähialueisiin (itäinen naapuruuspolitiikka), EU:n suhteista nouseviin talouksiin tai EU:n panoksesta kriisialueilla.

Yhteisen ulkopolitiikan kehitys edellyttää valintoja Suomen ulkoasiainhallinnossa. Vaikuttamiseen keskeisissä asioissa on osoitettava riittävästi resursseja. Samalla tulee hyväksyä se, ettei kaikkia asioita seurata yhtä aktiivisesti. EU:n ulkopolitiikan vahvistuminen on huomioitava myös edustustoverkon kehittämisessä. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi EU-maiden lähetystöissä entistä suurempi osa työstä liittyy EU:n päätöksentekoon ja siihen vaikuttamiseen.

## 2. UUDET VALTASUHTEET JA GLOBAALIHALLINTA

**G**lobaalien valtasuhteiden muutos, moninapaistuminen sekä jo pidempään jatkunut yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan roolin kasvu haastavat nykyiset kansainvälisen yhteistyön mekanismit. Perinteisten, valtioiden välisten monenkeskisten järjestöjen toiminta vaikeutuu. Suuntauksena on vaikutusvallan liukuminen joustavampiin, epävirallisiin tai ainoastaan harvojen valtioiden muodostamiin instituutioihin.

Kansainvälisen yhteistyön mekanismeihin kohdistuu voimakas muutospaine, joka johtuu maailmanpolitiikan ja -talouden pitkistä kehityslinjoista. Maailma näyttää uudella vuosikymmenellä hyvin erilaiselta kuin parikymmentä vuotta sitten kylmän sodan päättyessä. Globalisaatio, uusien maiden integroituminen maailmantalouteen ja valtion roolin muutos ovat haastaneet kansainvälisen politiikan ja talouden vakiintuneet rakenteet, joista useat syntyivät toisen maailmansodan jälkeen. YK:n, IMF:n, Maailmanpankin ja WTO:n kaltaiset instituutiot ovat pysyneet kehityksen perässä ainoastaan osittain.

Toinen muutoksen syy liittyy vuonna 2008 käynnistyneeseen taluskriisiin, joka on vauhdittanut tuotantorakenteiden ja taloudellisen vallan uusjakoa. Samalla se on tuonut esiin globaalihallinnan aukko-

kohtia – alueita joilla kansainvälistä yhteistyötä on liian vähän tai joilla vallitsevat instituutiot toimivat heikosti. Aukkoja täyttämään on luotu uusia mekanismeja kuten G20, joka on käytännössä korvannut G8:n talousyhteistyön ensisijaisena foorumina.

Globalihallinnan suuret kuviot ovat kuitenkin levällään. Miten valtioiden välistä yhteistyötä kehitetään moninapaistuvassa maailmassa? Miten varmistetaan, että maailmanpolitiikka perustuu jatkossakin ensisijaisesti monenkeskiseen yhteistyöhön eikä suurvaltojen yksipuoliseen toimintaan? Nämä ovat laajoja, mutta Suomen hyvinvoinnin ja turvallisuuden kannalta keskeisiä kysymyksiä. Kansainvälisen yhteistyön käytännöt muuttuvat 2010-luvulla nopeasti ja Suomen on tärkeää olla vaikuttamassa muutokseen.

## 2.1 Mitä vaikutuksia on uudella multilateralismilla?

Globaalia talouskriisiä ratkaisemaan luotu G20 on osoitus uuden epävirallisen monenkeskisyden noususta kansainvälisessä politiikassa. G20-ryhmällä ei ole päämajaa, sihteeristöä tai peruskirjaa ja sen jäsenistö kattaa ainoastaan osan maailman maista. Silti sitä kuunnellaan ja sen ulkopuolelle jääneet valtiot pohtivat keinoja vaikuttaa sen päätöksentekoon. G20 voidaan nähdä osana laajempaa ilmiötä: globaalihallinnan hajautumista yhä monitasoisemmaksi ja monimutkaisemmaksi kokonaisuudeksi, joka rikkoo perinteisen multilateralismin ja alueellisen yhteistyön rajoja.

G20-tyyppisten järjestelyjen voidaan odottaa lähivuosina lisääntyvän. Kun toimijoita, näkemyksiä ja arvoja on neuvottelupöydässä enemmän, laajojen monenkeskisten sopimusten neuvottelemineen on hankalaa. Toisen maailmansodan jälkeisestä tilanteesta poiketen maailmassa ei tällä hetkellä ole myöskään yhtä superval-

taa, jolla olisi kykyä ja resursseja määritellä monenkeskisen yhteistyön pelisäännöt. Epävirallisempaa, pienemmän piirin yhteistyötä tullaan näkemään useilla sektoreilla ja vaihtelevien maaryhmien kesken. G20:n asialistan voidaan odottaa laajenevan talouskysymysten ulkopuolelle.

Suomen ja EU:n näkökulmasta on tärkeää pyrkiä siihen, ettei moninapaisuuden lisääntyminen johda pitkällä tähtäimellä monenkeskisen yhteistyön rapautumiseen. Tämän tavoitteen edistämiseksi on välttämätöntä, että EU pystyy syventämään suhteitaan merkittäviin maihin kuten Yhdysvaltoihin, Kiinaan, Intiaan, Venäjään ja Brasiliaan sekä viemään näitä suhteita strategisemmalle tasolle. Monenkeskiset ratkaisut ovat mahdollisia vain, jos keskeisillä toimijoilla on yhteinen näkemys maailman ongelmista. Tässä mielessä multilateralismi ja EU:n ulkopolitiikan vahvistaminen ovat yhteydessä toisiinsa.

## 2.2 Miten vauhdittaa kansainvälisten järjestöjen uudistumista?

Toimiva globaalihallinta edellyttää, että monenkeskiset järjestöt uudistuvat vastaamaan muuttunutta maailmaa. Kehittyville maille tulee siirtää paitsi valtaa, myös vastuuta. Kauppa- ja talouspolitiikassa, kehityspolitiikassa tai konfliktinhallinnassa tarvitaan yhä suuremman joukon yhteisiä talkoita. Samalla järjestöjen on kyettävä mukauttamaan toimintansa sisältöä uusiin haasteisiin. Jos uudistukset eivät etene, päätöksentekoa liukuu ad hoc -pohjaisiin, epävirallisiin tai ainoastaan harvojen valtioiden muodostamiin instituutioihin sekä eivaltioillisiin verkostoihin ja organisaatioihin.

Esimerkiksi maailmankaupassa yhteistyö eteni vielä 1990-luvulla nopeasti ja johdatti kauppajärjestö WTO:n perustamiseen. 2000-luvulla monenkeskiset kauppaneuvottelut ovat sujuneet heikosti, mikä on osaltaan vaikuttanut alueellisten ja kahdenvälisen kauppasopimusten räjähdysmäiseen kasvuun. IMF ja Maailmanpankki ovat talouskriisin tuloksena pystyneet toteuttamaan uudistuksia toiminnassaan ja rahoituksessaan, mutta talouspolitiikan ja finanssisääntelyn puolella valtiot joutuvat täyttämään tyhjiöitä uusilla yhteistyömekanismeilla. YK:n reformiprosessi on

jatkonut jo pitkään, mutta järjestön perusrakenteisiin (mm. turvallisuusneuvoston jäsenyydet) ei ole toistaiseksi pystytty puuttumaan.

Suomen tulee 2010-luvulla määritellä tavoitteensa kansainvälisten järjestöjen uudistamisessa mahdollisimman tarkasti, tiettyjä kysymyksiä priorisoiden ja niihin

resursseja keskittäen. Koska vaikutusvaltamme on rajallinen, panokset pitää keskittää tärkeimpiin muutoksiin. Yleisenä tavoitteena tulee olla monenkeskinen yhteistyö, jota toteuttavat järjestöt ovat edustavia, tehokkaita ja vaikuttavia sekä toimivat keskenään turhia päällekkäisyyksiä välttäen.

### 2.3 Mihin suuntaan kehittää kansainvälistä oikeusjärjestelmää?

Rankaisemattomuuden vastainen työ säilyttää alkavalla vuosikymmenellä asemansa keskeisenä kansainvälisen oikeuden kehityssuuntana. Suomi jatkaa vahvaa, aktiivista tukeaan kansainväliselle rikostuomioistuimelle (ICC) ja rankaisemattomuuden vastaiselle toiminnalle. ICC:n aseman vakiinnuttaminen on ensisijaisen tärkeää. Useat suuret valtiot kuten Yhdysvallat, Venäjä, Kiina ja Intia eivät ole ratifioineet kansainvälisen rikostuomioistuimen perussääntöä. Suomen ja muiden ICC:tä tukevien valtioiden tulee vaikuttaa siihen, ettei ratifiointien puute murenaa ICC:n asemaa ja että käytännön tason yhteistyö ICC-kysymyksissä kehittyy.

Kansainvälisen oikeusjärjestelmän ja rikosoikeuden kehittymisestä huolimatta suvereeni valtio säilyy ensisijaisena rikos-

oikeudellisen toimivallan käyttäjänä. Kansallisilla tuomioistuimilla on ensisijainen vastuu käsitellä joukkotuhontaa, sotarikoksia sekä rikoksia ihmisyyttä vastaan. Valtioiden välisten riitojen osalta Suomi tukee riitojen rauhanomaista ratkaisemista. Kansainvälisen tuomioistuimen (ICJ) laajeneva ja voimistuva käyttö on myönteinen kehityspiirre. Kansainvälisessä oikeudessa etusijalla on jatkossakin monenkeskisen sopimusjärjestelmän kehittäminen ja tätä kautta oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen.

Suomi tukee vahvasti Euroopan neuvoston ihmisoikeusvalitusmekanismien kehittämistä. On myös tärkeää, että EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen toteutuu.

### 3. AASIAN NOUSU JA KIRISTYVÄ TALOUDELLINEN KILPAILU

**T**alouskriisi on kiihdyttänyt maailmantalouden rakennemuutosta ja kehittyvien markkinoiden suhteellisen painoarvon vahvistumista. Tulevalla vuosikymmenellä suuntaus jatkuu ja tuotannon ja kulutuksen painopiste jatkaa siirtymistään transatlanttiselta akselilta kohti Aasiaa. Kilpailun kiristytessä protektionismin riski kasvaa. Suomen on löydettävä oikeat keinot tukea avointa ja sääntöihin perustuvaa maailmantaloutta samalla vahvistaen nousevien talouksien rakentavaa osallistumista kansainvälisen yhteisön toimintaan.

Maailmantalouden rakenteelliset muutokset ovat viime vuosina koskettaneet voimakkaimmin Euroopan ja Yhdysvaltojen suhdetta Aasiaan. Samalla kun yritysten toiminta on jatkanut kansainvälistymistään ja tuotantoketjun vaiheita on hajautettu eri maihin, taloudellisen toiminnan painopiste on siirtynyt transatlanttiselta akselilta kohti Aasiaa ja kehittyviä talouksia. Tämä suuntaus jatkuu 2010-luvulla.

Euroopan unioni, sen jäsenmaat sekä muut kehittyneet maat kohtaavat kasvaneen kilpailun äärimmäisen haastavassa tilanteessa. Julkisen talouden velka on monissa maissa noussut korkeaksi. Talouskriisin jälkeiseen elvytykseen on sijoitettu suuria summia, eikä pelimerkkejä mahdollisen uuden taantuman hoitamiseen juuri ole. Myös ikääntymisestä johtuva huoltosuhteen heikkeneminen rasittaa

julkista taloutta. Kun kehittyneet maat eivät voi kilpailla kustannuksilla, talouskasvun ylläpitäminen riippuu entistä enemmän niiden kyvystä säilyttää teknologinen etumatka suhteessa kehittyviin talouksiin.

Suomen ulkopolitiikan näkökulmasta tilanteeseen liittyy sekä merkittäviä uhkia että mahdollisuuksia. Päälimmäisenä vaarana on maailmanlaajuinen protektionismin ja taloudellisen nationalismien kasvu. Kansainvälisestä kaupasta ja myös kehittyvistä markkinoista riippuvaisena maana laajamittainen protektionismi vaikuttaisi Suomeen hyvin haitallisesti. Toisaalta muutos on edelleen Suomelle myös mahdollisuus. Suomi on toistaiseksi kuulunut globalisaation voittajiin, ja tekemällä oikeita valintoja voimme jatkossakin hyötyä maailmantalouden rakennemuutoksesta.



### 3.1 Miten vahvistaa yhteisiin sääntöihin pohjautuvaa maailmantaloutta?

Yritysten kansainvälistyminen ja toimintojen hajauttaminen ovat johtaneet tilanteeseen, jossa valtiot eivät voi neuvotella kauppajärjestelyistään merkantilistisen, markkinoiden vastavuoroiseen avaamiseen perustuvan logiikan kautta. Tuonti voi olla yhtä tärkeää kuin vienti, ja valtioiden rajalla tapahtuvan sääntelyn sijasta hallitusten on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota liiketoimintaympäristön yleiseen toimivuuteen. Avoimessa maailmantaloudessa raja valtioiden sisäisen politiikan ja perinteisen kauppapolitiikan välillä on muuttunut häilyväksi.

Protektionismin kasvusta on viime vuosina saatu useita varoittavia signaaleja. 2000-luvun alussa puhuttiin investointeihin liittyvästä protektionismista etenkin suhteessa ulkomaisiin, valtiollisiin sijoitusrahastoihin (sovereign wealth funds). Finanssikriisin aikana kauppaan liittyvät suojaustoimet kasvoivat selvästi, ylittäen liberalisointiin tähtäävät toimet moninkertaisesti. Pidemmän aikavälin riskejä

liittyy valtioon, jotka paisuivat monissa maissa talouskriisiin liittyvien elvytyspakettien yhteydessä. Monet valtiot ohjaavat 2010-luvulla entistä enemmän julkista tukea strategisiksi koettuihin sektoreihin kuten energia- ja ympäristöteknologiaan. Kotimaisia toimijoita suositaan myös lainsäädäntötoimin.

Keinojen löytäminen avoimen ja sääntöihin perustuvan monenkeskisen kauppajärjestelmän vahvistamiseksi on yhä tärkeämpää. Koska WTO-järjestelmän parantaminen Dohan neuvottelukierroksen kautta on osoittautunut vaikeaksi, hallituksiin kohdistuu kasvavaa painetta kehittää kauppajärjestelmää pienemmissä osissa, esimerkiksi sektorikohtaisten neuvottelujen kautta (mm. ympäristö- ja ICT-sektorit). Samalla myös kahdenvälisen ja alueellisten kauppajärjestelyjen kasvu jatkuu. Muutos on suurin Aasiassa, jossa alueellinen integraatio on ollut aikaisemmin vähäistä.

### 3.2 Mitkä ovat parhaat keinot tukea suomalaista yritystoimintaa?

Globalisaatio ja tuotantotapojen muutokset ovat tehneet kotimaisen yritystoiminnan tukemisesta yhä monimutkaisempaa. Suomalaista intressiä ei aina voida edistää Suomen maaperällä tapahtuvien toimenpitein. Yhtä tärkeää voi olla sujuva kauppa Kiinan ja Intian välillä, teollis- ja tekijänoikeuksien suojan parantaminen Thaimaassa tai tuotetta koskeva tekninen standardi Yhdysvalloissa. Kotimaahan ja valtioiden rajoille painottuvien toimenpiteiden sijasta viranomaiset pyrkivätkin vaikuttamaan liiketoimintaympäristön on-

gelmiin entistä kokonaisvaltaisemmin eri markkinoilla.

Monet Aasian maat, Kiina mukaan lukien, suuntaavat kehityspanoksia enenevässä määrin innovaatiotoimintaan. Tämä asettaa haasteita paitsi Suomen yrityksille edistää innovaatioita kilpailutekijänä, myös EU:n innovaatio-, sisämarkkina- ja kauppapolitiikan toimivuudelle. Suomen on kyettävä EU:n puitteissa vaikuttamaan entistä tehokkaammin ja täsmällisemmin erilaisiin tullien ulkopuolisiin kaupan ja

investointien esteisiin. On tärkeää, ettei uusien innovaatioiden markkinoillepääsulle tai raaka-aineiden saatavuudelle synny tarpeettomia esteitä. Kilpailukykyimme kannalta on myös oleellista, että EU:n innovaatio-, sisämarkkina- ja kauppapolitiikka saadaan toimimaan toisiaan tukevalla tavalla.

Kansallisella tasolla Suomen on ohjattava riittävästi resursseja VKE-toimintaan (viennin ja kansainvälistymisen edistämi-

nen). Panokset on kohdennettava sinne, missä ne vaikuttavat eniten – esimerkiksi PK-yrityksiin ja nouseville toimialoille. Lisäbonin sopimus ei rajoita jäsenvaltioiden kansallisia VKE-toimia eikä unioni niitä myöskään hoida jäsenvaltioiden puolesta. VKE-toiminnalla on lähivuosina entistä kiinteämpi yhteys innovaatioyhteistyöhön ja kansainvälistymiseen. Edustustoverkon eri markkinoista tuottamalla, ennakoivalta tiedolla on myös entistä suurempi merkitys.

### 3.3 Miten syventää EU:n yhteistyötä Kiinan ja muiden Aasian maiden kanssa?

Kiinan taloudellinen nousu lisää edelleen maan merkitystä ulko- ja turvallisuuspoliittisena toimijana. Kiina on jo nyt alueellinen taloudellinen, poliittinen ja sotilaallinen supervaltta ja sen naapurimaat joutuvat ottamaan Kiina-suhteen huomioon omissa toimissaan. Kiina kasvattaa sotilaallista kykyään nopeasti, lähitavoitteinä Etelä-Kiinan meren ja keskeisten kauppareittien kontrolli. Tämä asettaa maan kilpailuasemaan myös Yhdysvaltojen kanssa.

Kiinalla on merkittävää vaikutusvaltaa monissa maailmanpolitiikan kysymyksissä (joukkotuhoaseet, alueelliset konfliktit), mutta se on sisäisiin asioihin puuttumattomuutta korostavan politiikkansa vuoksi hyödyntänyt tätä vaikutusvaltaa suhteellisen vähän. Kiinan asennoituminen on kuitenkin muuttumassa. Kiina on tietyillä

sektoreilla hyötynyt myös kansainvälisten sääntöjen väljyydestä, saaden toimintavapautta esimerkiksi ihmisoikeuskysymyksissä.

Suomen ja EU:n kannalta keskeinen haaste on, miten lisätä Kiinan, Intian ja muiden nousevien talouksien rakentavaa osallistumista kansainvälisen yhteisön toimintaan. EU on kehittänyt viime vuosina suhteitaan Aasiaan erilaisten yhteistyösopimusten avulla. Aasian maiden kiinnostus kohdistuu kauppasopimukseen, kun taas EU on pyrkinyt laajempaan vuoropuheluun ihmisoikeus- ja demokratiakysymyksissä. EU:n yhteistyötä varsinkin maailman suurimpien maiden kanssa on välttämätöntä viedä 2010-luvulla syvemmälle, strategisemmalle tasolle, joka ulottuu kahdenvälisen kysymysten rinnalla myös globaalien ongelmien ratkaisemiseen.

## 4. EUROOPAN MUUTTAVA TURVALLISUUSJÄRJESTYS

**E**uroopan turvallisuuspoliittiseen kehitykseen liittyy Suomen näkökulmasta lähivuosina kolme tärkeää kysymystä: EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan suunta, Venäjän suhde eurooppalaiseen turvallisuusjärjestelyihin sekä Suomen oma turvallisuusratkaisu. Rajat ylittävät uhat kuten terrorismi, ilmastonmuutos, energiaturvallisuuden ongelmat tai rikollisverkostot korostavat turvallisuuspolitiikan suunnittelussa laajan turvallisuuden näkökulmaa.

Euroopan turvallisuusjärjestyksen voidaan 2010-luvullakin odottaa rakentuvan keskeisesti Euroopan unionin, Pohjois-Atlantin liiton ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön varaan. Kylmän sodan jälkeisten kahden vuosikymmenen suurten muutosten seurauksena on syntymässä yhtenäistyvä laaja Eurooppa, jossa aikaisemmat jakolinjat ovat korvautuneet Keski-Euroopassa tapahtuneella EU- ja Nato-integraatiolla, Turkin ja Länsi-Balkanin maiden EU-lähentymisellä sekä Itä-Euroopan kumppanuusjärjestelyillä.

Uuden vuosikymmenen haasteiden näkökulmasta eurooppalainen turvallisuusjärjestys on vahva, eikä ole nähtävissä, että ongelmien ratkaisuna olisi uusien rakenteiden perustaminen. EU:n, Naton ja Etyjin tulee osoittaa kykynsä mukautua turvallisuusympäristön muutoksiin, joihin

kuuluu Yhdysvaltojen suuntautuminen yhä enemmän muille alueille, Venäjän pyrkimys asemansa vahvistamiseen lähialueillaan sekä alueellisten konfliktien vaikutus Euroopan turvallisuuteen.

Globalisaation myötä valtioiden rajat ylittävät henkilö-, tavara-, raha- ja tietovirrat sekä ylikansalliset verkostot ovat lisääntyneet. Nykyisiä järjestöjä ei suunniteltu torjumaan 21. vuosisadan uhkia kuten globaalia terrorismia, ilmastonmuutosta, energiaturvallisuuden uhkia tai rikollisverkostoja. Uusia uhkia on lähestyttävä laajan turvallisuuden näkökulmasta, mikä asettaa haasteita kansalliselle ja kansainväliselle päätöksenteolle. Resurssien tehokas käyttö edellyttää entistä tiiviimpää yhteistyötä ja entistä tehokkaampaa yhteistä päätöksentekoa.

## 4.1 Miten kehittää EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa?

Euroopan unionin laajentuminen ja yhdenytymisen syventyminen on ollut merkittävin Euroopan vakautta edistävä muutostekijä. Unioni vahvistaa lähivuosina sekä kovan että pehmeän turvallisuuden rakenteitaan ja sen luonne vahvistuu turvallisuusyhteisönä, joka kiinnittyy yhä tiiviimmin jäsenvaltioiden turvallisuuspolitiikkaan. Unioni pyrkii rakentamaan autonomisen kyvyn johtaa siviili- ja sotilasoperaatioita perustamalla pysyvän operaatioesikunnan. Yhteisrahoitusmekanismeja vahvistetaan kriisinhallinnassa. Yhteisvastuulausekkeen toimeenpano vahvistaa EU:n roolia kriisi- ja katastrofitilanteissa. EU:n kokoamia voimavaroja käytetään myös Naton ja YK:n kriisinhallintaoperaatioissa.

Suomi pyrkii vahvistamaan ja tehostamaan unionin yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa hyödyntäen täysimääräisesti Lissabonin sopimuksen tuomia mahdollisuuksia. Unionin ulkoisen ja

sisäisen turvallisuuden kehittämiseen tulee osallistua mahdollisimman monipuolisesti ja täysipainoisesti. EU:n sisäisessä keskustelussa tärkeää on kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan näkökulma ja kaikkien konfliktinestoon liittyvien välineiden kehittäminen yhteistyössä muiden toimijoiden, kuten YK:n, kanssa.

Suomen tulee olla mukana Lissabonin sopimuksen mahdollistamassa tiiviimmässä yhteistyössä ja pysyvässä rakenteellisessa yhteistyössä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla. Vahva sitoutuminen EU:n kriisinhallintatoimintaan on tärkeää, minkä lisäksi on varauduttava osallistumaan aiempaa enemmän turvallisuussektorin uudistuksiin kolmansissa maissa. Suomen tulee varmistaa, että sillä on tarvittava kyky osallistua yhteisiin puolustusalan hankkeisiin ja kriisinhallintaoperaatioihin EU:n lisäksi myös Naton, YK:n ja Etyjin puitteissa.

## 4.2 Miten kytkeä Venäjä eurooppalaisiin turvallisuusjärjestelyihin? Mikä on EU:n, Naton ja Etyjin rooli?

Venäjän suhtautuminen Euroopan turvallisuusjärjestykseen jatkaa muotoutumistaan, vaikka se näkee itsensä perinteisenä eurooppalaisena valtana. Venäjä suhtautuu kielteisesti Naton laajentumiseen ja suuntautuu turvallisuusyhteistyöhön lvy-maiden ja kumppanuuteen Kiinan kanssa. Venäjän yhteistyötä Euroopan suuntaan tukevat pitkällä tähtäimellä globaalien voimatasapainon muutokset ja Aasian nousu, Venäjän demografinen kehitys sekä Venäjän ja EU:n keskinäisriippuvuus taloudessa ja erityisesti energiamarkkinoilla.

Venäjä on tehnyt aloitteen Euroopan turvallisuusjärjestyksen uudistamiseksi. Yhdysvallat ja EU-maat pyrkivät kana-voimaan tämän keskustelun ensisijaisesti Etyjin puitteisiin. Samalla EU ja Venäjä tiivistävät suhteitaan turvallisuuspolitiikassa ja kriisinhallinnassa. Nato-maiden tavoitteena on suhteiden vahvistaminen Nato-Venäjä -neuvoston kautta. Venäjän aloite liittyy myös tavanomaisia asevoimia säätelevän sopimuksen (TAE) elvyttämiseen tai sitä korvaavan järjestelyn aikaansaamiseen. TAE-sopimus on Suomelle tärkeä.

ää lähialueiden vakauden vuoksi, vaikkei Suomi ole sopimuksen osapuoli.

Naton rooli Euroopan turvallisuudessa säilyy 2010-luvulla keskeisenä. On tärkeää, että Yhdysvallat sitoutuu jatkossakin Euroopan turvallisuuteen. Naton strategiauudistus ottaa entistä paremmin huomioon laajan turvallisuuskäsityksen ja uudet uhkat, mutta hakee edelleen tasapainoa keskinäisen puolustusvelvoitteen ja kriisinhallintavastuun välillä. Yhteinen puolustus (artikla 5) säilyy Naton ydintehtävänä, mutta Nato jatkaa keskeisessä roolissa myös kriisinhallinnassa. Uuden strategian myötä kehitetään Naton kumppanuuksia. Suomen kannalta suuria muutoksia ei ole

odotettavissa, koska Suomi kuuluu jo ennestään edistyneiden kumppanimaiden joukkoon.

Etyjin laaja ja monitahoinen osallistujavaltioiden joukko ja konsensusperiaate asettavat reunaehdot järjestön kehittämiseksi. Venäjän asenne määrittää pitkälti sen, mihin tuloksiin Etyjin roolin tehostamisessa päästään 2010-luvulla. Suomi muiden EU-maiden ja Yhdysvaltojen tavoin korostaa jatkossakin Etyjin kolmen ulottuvuuden välistä tasapainoa ja laajaa turvallisuutta, ml. Etyjin inhimillinen ulottuvuus. Suomi toimii myös aktiivisesti järjestön konfliktinestokyvyn vahvistamiseksi.

### 4.3 Mikä on Suomen oma turvallisuusratkaisu?

On tärkeää, että Suomi voi osallistua omia turvallisuusasetujaan koskevaan päätöksentekoon mahdollisimman täysipainoisesti ja vaikuttaa eurooppalaisen turvallisuusjärjestyksen muotoutumiseen. Suomen tulee olla EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ytimessä ja mukana niissä ryhmissä, joissa tätä yhteistyötä syvennetään edelleen.

Suomi on ollut aktiivinen Nato-rauhankumppanuuden kehittämisessä, mutta kumppanuuden puitteissa tehtävällä yhteistyöllä on rajoitteensa ja Suomen vaikutusmahdollisuus Nato-kumppanuuksien yleiseen muotoutumiseen on rajallinen. Onkin arvioitava, riittääkö toimiva rauhankumppanuus Naton kanssa turvaamaan Suomelle riittävää neuvonpitoa ja tiedonsaantia Naton puitteissa tehtävässä kriisinhallintayhteistyössä.

On myös arvioitava, riittävätkö Suomen kansalliset resurssit uskottavan puolustuksen ylläpitämiseen Naton ulkopuolella. Itsenäisen puolustuskyvyn ylläpitäminen vaikeutuu toisaalta uhkien monimuotoistumisen kautta (verkkohyökkäykset, terrorismi, joukkotuhoaseiden leviämisen estäminen), toisaalta sotilasteknologisen suoritustason ylläpitämiseen liittyvän kustannusten nousun sekä pienenevien ikäluokkien vuoksi. Nato on keskeisessä asemassa varauduttaessa uusiin uhiin. Naton tavoitteet kansainvälisen vakauden ja turvallisuuden edistämiseksi sopivat yhteen Suomen ja EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa. Nato-jäsenyyden tulee siksi säilyä todellisena vaihtoehtona.

## 5. KEHITYS VENÄJÄLLÄ, EU:N ITÄISESSÄ NAAPURUSTOSSA JA POHJOIS-EUROOPASSA

**V**enäjäen merkitys Suomelle säilyy suurena tai jopa kasvaa. Suomen on pyrittävä vaikuttamaan Venäjän kehityksen suuntaan jatkamalla tiivistä, avointa ja kattavaa yhteistyötä kahdenvälisesti, EU:n puitteissa ja monenkeskisesti. Venäjän sitoutuminen kansainväliseen yhteistyöhön on Suomen etu. Itä-Euroopan, Keski-Aasian ja Etelä-Kaukasian painoarvo kasvaa sekä talouden että turvallisuuspolitiikan näkökulmasta. Arktisen alueen merkitys lisääntyy ilmastonmuutoksen ja energiakilpailun edetessä.

Kehityksen suunta lähialueilla on Suomelle sekä taloudellisesta että turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta äärimmäisen tärkeää. Taloudellisen ja muun kanssakäymisen Venäjän kanssa odotetaan kasvavan. Samalla maan kehitykseen liittyy epävarmuustekijöitä ja Suomeen vaikuttavia käytännön ongelmia. Itä-Euroopan, Keski-Aasian ja Etelä-Kaukasian merkitys kasvaa sekä talouden että turvallisuuspolitiikan näkökulmasta. Arktisen alueen merkitys lisääntyy ilmastonmuutoksen edetessä.

Suomi joutuu 2010-luvulla ottamaan ulkopoliittikassaan kantaa tärkeisiin kysymyksiin. Miten voimme varautua eri skenaarioihin Venäjän kehityksessä? Ovatko nykyiset käytäntömme oikeita vai tulisiko niitä muuttaa? Mihin suuntaan haluamme ohjata EU:n itäistä naapuruuspolitiikkaa ja miten voimme tehokkaimmin tukea talous- ja demokratiakehitystä epävakailta alueilla? Pohjois-Euroopassa, Itämerellä ja arktisella alueella Suomen on pystyttävä antamaan tehokas, vahva panos alueellisen yhteistyön syventämiseen.

### 5.1 Miten varautua eri mahdollisuuksiin Venäjän kehityksessä?

Venäjäen merkitys Suomelle säilyy suurena tai jopa kasvaa riippuen Venäjän sisäisen kehityksen suunnasta. Optimistisessa skenaariossa Venäjän nykyjohdon peräänkuuluttaman modernisaatioprojektin toimeenpano etenee. Talouden rakennetta kehitetään ulkomaisten investointien, WTO-jäsenyyden sekä entistä tiiviimmän EU-yhteistyön kautta, johon kuuluu EU:n ja Venäjän välisen vapaakauppasopimuksen solmiminen. Taloudellisen kehityksen

myötä paineet poliittisen järjestelmän uudistamiseen ja yhteiskunnan avautumiseen kasvavat. Suomen taloudellinen ja muu kanssakäyminen Venäjän kanssa lisääntyy voimakkaasti.

Pessimistisemmässä vaihtoehdossa modernisaatioprojekti jää suurilta osin satojen tasolle ja Venäjän kehitys noudattaa viime vuosien mallia. Talous perustuu raaka-ainetuotantoon ja taloudellinen kasvu

riippuu energian maailmanmarkkinahintojen kehityksestä. Poliittinen järjestelmä on vahvasti ohjattu. Sitoutuminen kansainväliseen yhteistyöhön on valikoivaa. Venäjän markkinoiden merkitys Suomen elinkeinoelämälle pysyy tärkeänä. Kauppa Venäjän kanssa jatkaa maltillista kasvua.

Suomen on pyrittävä kaikissa vaihtoehdoissa vaikuttamaan Venäjän kehityksen suuntaan jatkamalla tiivistä, avointa ja kattavaa yhteistyötä niin kahdenvälisesti, EU:n puitteissa kuin monenkeskisesti. Venäjän sitoutuminen kansainväliseen yhteistyöhön on Suomen etu.

## 5.2 Miten tukea demokratiakehitystä ja ehkäistä konflikteja EU:n itäisessä naapurustossa?

Yhteiskuntien poliittinen ja taloudellinen siirtymä Itä-Euroopan, Etelä-Kaukasian ja Keski-Aasian maissa on vielä kesken ja tarvitsee tukea. Suomen on pystyttävä vahvistamaan alueen maiden yhteistyötä Euroopassa ja tiivistämään kanssakäymistään niiden kanssa. Alueen vakauteen voidaan parhaiten myötävaikuttaa tukemalla maiden uudistuksia kohti demokratiaa, oikeusvaltiota ja markkinataloutta. EU-yhteistyö on tässä keskeinen kanava. Konkreettisia hankkeita tulee lisätä Itäisen kumppanuuden ja Keski-Aasia-strategian painopistealoilla. Tukea kanavoituu myös Laajemman Euroopan aloitteen avulla, joka lisää tuntuvasti Suomen kehitysyhteistyötä alueella.

Alueen taloudellisen merkityksen odotetaan lähivuosina kasvavan. Suomella on edustusto Ukrainassa ja Kazakstanissa ja suunnitelmissa on toimipisteen avaaminen Valko-Venäjälle. Suomen edustautumisen tasoa Etelä-Kaukasiassa tutkitaan. Suomen näkökulmasta tärkeää on myös EU:n ja alueen maiden välisten yhteis-

Suomen Venäjä-politiikan haasteisiin 2010-luvulla kuuluu kaupallis-taloudellisten suhteiden syventäminen ja suomalaisten yritysten toimintamahdollisuuksien edistäminen. Työ tapahtuu kahdenvälisesti (mm. talouskomissio ja korkean tason vierailut), EU-yhteistyön kautta sekä monenkeskisesti (WTO, OECD). Toinen haaste on käytännön ongelmien ja kulttuuristen törmäysten hallinta. Keskeisessä asemassa ovat liikkuvuuden lisääminen, maahanmuuttopolitiikka sekä eri viranomaistahojen yhteistyön ja koordinaation tehostaminen. Suomessa on myös pyrittävä Venäjä-osaamisen syventämiseen.

työsopimusten saattaminen ajan tasalle. Suomi kannattaa assosiaatiosopimusten solmimista itäisen kumppanuuden maiden kanssa sekä yhteistyö- ja kumppanuussopimusten solmimista niiden maiden kanssa, joilta se vielä puuttuu. Vapaakauppa on pitkän tähtäimen tavoite, mutta tämä edellyttää edistymistä alueen maiden WTO-liittymisprosesseissa.

Ihmisoikeuksia koskeva vuoropuhelu on pidettävä osana kaikkia yhteyksiä. Tavoitteena on sitouttaa alueen maita kansainväliseen järjestelmään siten, että ne toteuttaisivat kansainvälisille järjestöille tekemänsä sitoumukset ihmisoikeus- ja sananvapauskysymyksissä. Suomi myös osallistuu aktiivisesti kansainvälisten järjestöjen ja EU:n pyrkimykseen neuvotella ratkaisuja alueen ns. pitkittyneisiin konflikteihin ja vahvistaa luottamusta lisääviä toimia alueella. Suomi on osallistunut alueen rauhanprosesseihin 1990-luvun alusta alkaen. Tavoitteena on tarjota jatkossakin suomalaisia asiantuntijoita rauhankäytöstyhtäviin.

### 5.3 Miten vahvistaa alueellista yhteistyötä Pohjois-Euroopassa, Itämeren ympäristössä ja arktisella alueella?

Pohjoismaiden merkitys Suomen lähimpänä samanmielisten maiden ryhmänä todennäköisesti kasvaa 2010-luvulla. Talouden alalla ja globaalitalouden murrosvaiheessa kansainvälinen kiinnostus pohjoismaista yhteiskuntamallia kohtaan on suurta. Pohjoismaiden tahtotila ulko-, turvallisuus- sekä puolustuspoliittisen yhteistyön lisäämiseksi on vahva. Yhteistyön voidaan odottaa syvenevän niin puolustussektorilla, kriisinhallinnassa kuin kansallisten ulkoasiainhallintojen yhteistyössä. Baltian maiden mukanaolo useilla aloilla täydentää pohjoismaista yhteistyötä ja tuo lisää voimaa erityisesti EU-vaikuttamisessa.

Itämeren merkitys Suomen taloudelle ja ulkomaankaupalle kasvaa samalla kun huoli ympäristöön liittyvistä riskeistä nousee. Erityisen merkittävää on Venäjän kaupan kasvu ja Itämeren merkitys energian kuljetusreitteinä. Murroksen vuoksi alueellisten rakenteiden ja ohjelmien painotuksia joudutaan arvioimaan uudelleen. Suomi osallistuu voimakkaasti EU:n Itämeri-strategian toteuttamiseen. Pohjoinen ulottuvuus vakiinnuttaa asemansa ja

yhteisrahoituksensa EU:n puitteissa ja Venäjän kanssa sekä laajenee temaattisesti ja alueellisesti kattamaan koko Itämeren alueen. Suomelta odotetaan PU-yhteistyössä jatkossakin aktiivisuutta ja aloitteellisuutta.

Arktisen alueen merkitys korostuu ja lisää osaltaan Itämeren talousalueen merkitystä pohjoisella pallonpuoliskolla. Ilmastonmuutos vaikuttaa Pohjoisella jäämerellä enemmän kuin missään muualla. Ilmaston lämpeneminen uhkaa arktista luontoa ja alkuperäiskansojen kulttuuria ja elinkeinoja. Toisaalta muutokset tarjoavat taloudellisia mahdollisuuksia avaamalla merireittejä ja helpottamalla luonnonvarojen hyödyntämistä. Erityisesti Barentsin alueelle odotetaan tulevana vuosina miljardi-investointeja. Suomen ja Luoteis-Venäjän kaupan odotetaan kasvavan merkittävästi. Mahdollisuuksien hyödyntämiseksi liikenneyhteyksiä on parannettava ja rajanylitystä helpotettava. Yritysten sijoittumista Luoteis-Venäjälle sekä verkostoitumista venäläisten yritysten kanssa on tuettava.



## 6. EUROOPAN JA YHDYSVALTOJEN KUMPPANUUS

**T**ransatlanttinen yhteistyö on uuden vuosikymmenen käynnistyessä kaksijakoisessa tilanteessa. Toisaalta Yhdysvaltojen hallinto on yhteistyöhakuinen ja monenkeskisille ratkaisuille avoin. Toisaalta Yhdysvallat on turhautunut EU:n ulkopoliittiseen hampaattomuuteen ja sen intressit Aasian suunnalla kasvavat. Molemmiin puolin Atlanttia toivotaan strategisempaa, globaaliongelmien ratkaisemiseen tähtäävää yhteistyötä, mutta käytännön tulokset antavat odottaa itseään. Moninapaistuvassa maailmassa Euroopan ja Yhdysvaltojen muodostaman, liberaaliin demokratiaan pohjautuvan arvoyhteisön vahvistaminen olisi entistäkin tärkeämpää.

Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välinen transatlanttinen yhteistyö on kaksijakoisessa tilanteessa. Yhdysvallat on yhteistyöhakuinen ja monenkeskisille ratkaisuille avoin. Toisaalta Washington ei näe EU:ta entiseen tapaan itsestään selvänä kumppanina kaikissa kysymyksissä, vaan kumppaneiksi valikoituvat myös uudet nousevat taloudet, joilla on keskeinen merkitys haettaessa ratkaisuja globaaleihin ongelmiin. Yhdysvallat on usein turhautunut EU:n ulkopoliittiseen hampaattomuuteen.

Nato on edelleen Yhdysvalloille keskeisin transatlanttisen yhteistyön foorumi, joskin EU:n merkitys on kasvanut transatlanttisen yhteistyön laajentuessa kattamaan yhä useampia aloja. EU:lla on kattavan keinovalikoimansa ansiosta painoarvoa

varsinkin kauppa-, talous-, kriisinhallinta-, kehitys-, energia- ja ilmastokysymyksissä. Näiden lisäksi EU:n ja Yhdysvaltojen yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa on merkittävästi kasvanut, osana terrorismin vastaista toimintaa.

Molemmiin puolin Atlanttia toivotaan strategisempaa, globaaliongelmien ratkaisemiseen tähtäävää yhteistyötä, mutta tavoite on osoittautunut vaikeaksi. Moninapaistuvassa maailmassa Euroopan ja USA:n muodostaman, liberaaliin demokratiaan pohjautuvan arvoyhteisön vahvistaminen olisi entistäkin tärkeämpää. Odotuksia on nyt ladattu Lissabonin sopimuksen toimeenpanoon, jonka toivotaan antavan EU:lle entistä vahvemman ja yhtenäisemmän ulkopoliittisen roolin.

## 6.1 Miten vauhdittaa transatlanttista yhteistyötä?

Viime vuosien aikana käynnistetyt EU-USA-ministeritason dialogit ovat tuottaneet kohtuullisen määrän konkreettisia tuloksia. Oikeus- ja sisäasioissa yhteistyö on edennyt erityisesti terrorismin torjuntaan tähtäävissä toimissa. Syksyn 2009 EU-USA huippukokouksessa perustettiin energianeuvosto, joka keskittyy strategisiin energia-aiheisiin. Suomi on ollut aloitteellinen EU:n ja Yhdysvaltojen välisen kehityskumppanuuden edistämiseksi, josta sovittiin EU-USA huippukokouksessa marraskuussa 2009. Hanke etenee hyvin.

Talousyhteistyön etenemiseen ovat vaikuttaneet erilaiset kauppakiistat. Ongelma-alueisiin kuuluu myös poliittisen tason ilmastodiologi. Kööpenhaminan ilmastokokous syksyllä 2009 osoitti EU-USA-koordinaation puutteet. Alkaneen

vuosikymmenen tärkeitä haasteita onkin transatlanttisen keskusteluyhteyden luominen ilmastopolitiikan yhteisistä, strategisista tavoitteista.

Transatlanttisen yhteistyön syventäminen edellyttää EU:n ja Yhdysvaltojen johtajien epävirallisten tapaamisten ja yhteydenpidon lisäämistä. Tavoitteeksi tulee asettaa tiiviimpi yhteistyö politiikan valmisteluvaiheessa. Erityisesti strategisissa aiheissa kuten alueelliset kriisit, terrorismin vastainen toiminta, kehityskysymysten yhteensovittaminen, energia- ja ilmastokysymykset tai talous- ja kauppakysymykset tulee pyrkiä yhteiseen lähestymistapaan. Huippukokouksia tulee kehittää tuloksellisemmiksi keskittymään muutamaa tärkeää aiheeseen ja varmistaen että päätösten toimeenpano tapahtuu tehokkaasti.

## 6.2 Mitkä ovat tärkeimmät transatlanttisen yhteistyön alueet?

Suomelle on tärkeää, että Yhdysvallat pysyy sitoutuneena Euroopan turvallisuuteen sekä Naton, Etyjin että kahdenvälisen sitoumustensa kautta. Tämä on keskeisin ja tärkein tavoite koko Eurooppaa ajatellen. Tässä mielessä Suomen tulee pyrkiä pitämään yllä Yhdysvaltojen kiinnostusta Pohjois-Euroopan ja Itämeren alueeseen. EU:n ja Yhdysvaltojen tulee yhdessä tukea erityisesti Itä-Euroopan, mutta myös muualla tapahtuvaa demokratiakehitystä. Ilmastokysymyksissä transatlanttisten kumppanien on löydettävä yhteiset tavoitteet ja tiivistettävä yhteistyötään. Myös arktisen alueen asiat on tärkeää nostaa transatlanttiselle asialistalle.

EU ja Yhdysvallat ovat toistensa tärkeimmät taloudelliset kumppanit ja toimiva transatlanttinen yhteistyö on edellytys maailmantalouden tasapainoiselle kehitykselle. Talouskriisin myötä yhteistyön tarve on kasvanut talouspolitiikassa, finanssiregulaatiossa ja kansainvälisten rahoituslaitosten (IMF, maailmanpankki) toiminnassa.

Maailman kauppajärjestö WTO:ssa EU:n ja Yhdysvaltojen tulee päästä läheisempään yhteistyöhön Dohan kierroksen loppuunsaattamiseksi ja protektionismin ehkäisemiseksi. Kahdenväliseen kaupan vapauttamiseen ja transatlanttisen mark-

kinapaikan toteuttamiseen pitää löytää uutta vauhtia. Talouskriisin jälkeisessä tilanteessa on entistä tärkeämpää pyrkiä paitsi kaupan esteiden vähentämiseen, myös varmistaa, ettei uusia esteitä synny

vanhojen tilalle. Tullien ulkopuolisten kaupan esteiden vähentämisessä sääntely-yhteistyöllä (regulatory cooperation) on keskeinen rooli.

### 6.3 Miten edistää globaalilla tasolla EU:n ja Yhdysvaltojen yhteisiä arvoja: demokratia, markkinatalous, ihmisoikeudet ja oikeusvaltio?

Obaman alkukaudella arvopohjainen ulkopoliittikka kuten demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen ei ole ollut näkyvällä paikalla Yhdysvaltojen suhteissa suurten toimijoiden kanssa. Sen sijaan on pyritty löytämään käytännöllisiä ratkaisuja ja talouskriisiin, Iranin tai Pohjois-Korean ongelmiin tai esimerkiksi ydinaseiden vähentämiseen Venäjän kanssa. Vuoden 2010 alussa pientä muutosta on tässä suhteessa kuitenkin tapahtunut ja USA on esimerkiksi halunnut nostaa uudelleen esiin Etäin periaatteet.

EU:lla ja Yhdysvalloilla on historiallisista syistä pitkälti yhteinen arvopohja demokratian, ihmisoikeuksien, markkinatalouden ja kansalaisvapauksien osalta. On tärkeää, että maailman kaksi vahvinta demokratiaa edistää yhdessä näitä periaatteita erityisesti siellä, missä demokratiaan siirtyminen tarvitsee tukea ja ihmisoikeuksia rajataan tai ne on riistetty kokonaan. EU:n ja Yhdysvaltojen yhteistyön merkitys korostuu 2010-luvun moninapaisessa maailmassa, jossa kilpailevia toimijoita, tavoitteita ja arvoja on aikaisempaa enemmän.

## 7. ILMASTON, ENERGIAN JA LUONNONVAROJEN POLITIIKKA

**I**lmastoon, energiaan ja luonnonvaroihin liittyvien kysymysten merkitys on kasvanut ja 2010-luvun aikana kehitys edelleen kiihtyy. Ongelmassa on monta osatekijää kuten ilmastonmuutoksen suorat ja välilliset haittavaikutukset, luonnonvaroja koskevan kilpailun kiristyminen, energian tuotantoon ja saatavuuteen liittyvät poliittiset ja taloudelliset kiistat sekä kilpajuoksu puhtaan teknologian kehittämisessä. Resurssipolitiikka vakiintuu yhdeksi maailmanpolitiikan keskeisimmistä alueista.

Ilmastoon, energiaan ja luonnonvaroihin liittyvien kysymysten merkitys on viime vuosina kasvanut ja 2010-luvun aikana kehitys edelleen kiihtyy. Muutokseen vaikuttavat samanaikaisesti ilmastonmuutos, väestönkasvu ja maailman talouskasvun painopisteen siirtyminen lännestä Aasian väkirikkeisiin maihin. Ilmastonmuutoksen ehkäisemiseen ja haittavaikutuksiin liittyvä taakanjako nousee entistä tärkeämmäksi. Energian ja raaka-aineiden saatavuuteen liittyvät poliittiset ja taloudelliset ristiriidat lisääntyvät. Kilpailu uusiutuvien energianlähteiden ja puhtaan teknologian kehittämisessä kiihtyy. Laajasti ottaen resurssipolitiikka vakiintuu lähivuosina

yhdeksi maailmanpolitiikan keskeisimmistä aloista.

Suomen ja Euroopan unionin ulkopoliittisilta päättäjiltä edellytetään kykyä ottaa kantaa monimutkaisiin kysymyksiin: Miten hidastamme ilmastonmuutosta ja hallitsemme siitä aiheutuvia suoria ja välillisiä riskejä? Miten hyödynnämme muutoksen tarjoamat mahdollisuudet yrityssectorilla ja talouskasvun näkökulmasta? Entä miten voimme edistää sitä, että maailman rajallisten resurssien jakautuminen tapahtuu pitkällä tähtäimellä hallitusti ja sääntöpohjaisesti eikä voimapolitiikkaan perustuen?

### 7.1 Miten hallita ilmastonmuutoksesta aiheutuvia suoria ja välillisiä riskejä?

Kansainvälinen ilmastopolitiikka on siirtynyt Kööpenhaminan ilmastokokouksen jälkeen uuteen vaiheeseen. Vaikka sitovaa sopimusta ei syntynyt, ilmastotalkoiden välttämättömyys ymmärretään. Samalla kun pyrkimykset monenkeskisen sopimuksen solmimiseksi jatkuvat, eri maat toteuttavat autonomisia, omaehtoisia päästövähennysohjelmiaan. Lähi-

vuosina kansainvälisessä ilmastopolitiikassa joudutaan kiinnittämään entistä enemmän huomiota ilmastonmuutoksen epäsuoriin haittavaikutuksiin. Ilmastonmuutos luo poliittisia konflikteja, laajoja ympäristöongelmia, siirtolaisuutta ja vaikeuttaa toimenpiteitä köyhyyden vähentämiseksi.

Yksi merkittävimmistä saavutuksista Kööpenhaminassa oli teollisuusmaiden sitoutuminen kehitysmaiden ilmastotoimien rahoittamiseen sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. EU lupasi kehitysmaalle 7,2 miljardia euroa 2010–2012, josta Suomi on sitoutunut 110 miljoonan euron osuuteen. Pitkän aikavälin rahoitustavoite on USD 100 miljardia vuodessa, vuoteen 2020 mennessä. Tämä tavoite kattaa yksityisen, julkisen sekä uusista, innovatiivisista rahoituslähteistä tulevan rahoituksen.

Ilmastonmuutos edellyttää siirtymää kohti matalahiilistä, energiatehokasta taloutta, mikä vaikuttaa koko globaalitalouden logiikkaan. Kaikkien suurten muutosten tavoin tuloksena on sekä voittajia että häviäjiä. Tämä myös tiedostetaan laajasti.

## 7.2 Miten edistää globaalien resurssien jakautumista hallitusti ja sääntöpohjaisesti?

Kasvava kilpailu luonnonvaroista ja resursseista tuo 2010-luvulla mukanaan sekä taloudellisia että poliittisia konflikteja. Energian kysyntä kasvaa selvästi tarjontaa nopeammin ja energian hinta nousee maailmanlaajuisesti. Maailman sähkönkulutuksen arvioidaan kasvavan 2,5 prosentin vuosivauhdilla aina vuoteen 2030 saakka, ja yli 80 prosenttia tästä kasvusta on OECD-alueen ulkopuolisissa maissa. Puhtaan veden ja elintarvikkeiden saanti vaikeutuu varsinkin ilmastonmuutoksesta kärsivillä alueilla. Kilpailu teollisuuden raaka-aineista kiihtyy. Esimerkiksi strategisilla metalleilla on tärkeä rooli puhtaan teknologian kehittämisessä.

Kilpailu puhtaan teknologian kehittämisessä on kiihtymässä ja muutos on ollut erityisen nopeaa kehittyvillä markkinoilla. Monissa maissa valtio pyrkii vahvistamaan oman maan yritysten kilpailukykyä erilaisin tuki- ja suojatoimin.

EU:n kannalta on äärimmäisen tärkeää toimia edelläkävijänä kansainvälisessä ilmastopoliitikassa ja kääntää muutos Euroopan talouden eduksi. Tähän unionilla on hyvät lähtökohdat. EU:n riippuvuus hiilestä on maailman suurista talouksista pienin. Euroopassa on huipputason osaamista, yrityksiä sekä lainsäädäntö, joka on tarjonnut kannustimet rakentaa kilpailukykyistä yritystoimintaa. Edelläkävijän aseman säilyttäminen 2010-luvulla vaatii EU:lta kuitenkin rohkeutta johtaa ja tehdä tarvittaessa radikaalejakin ratkaisuja.

Kilpailun kiristyessä resurssien jakaminen ei välttämättä tapahdu hallitusti, sääntöpohjaisesti tai yhteistyöhön perustuen. Voimapolitiikan ja yksipuolisten toimenpiteiden riski kasvaa, kun valtiot ja yritykset pyrkivät varmistelemaan asemiaan globaalissa muutoksessa. Suomen kannalta on tärkeää löytää keinot tukea sääntöihin perustuvia mekanismeja resurssien jakamisessa. Usein paras lähtökohta on markkinamekanismi ja avoin kilpailu, jolle asetetaan puitteet kansainvälisin, monenkeskisin säännöin. Köyhimpien maiden asemaan on muutostilanteessa kiinnitettävä erityistä huomiota.

### 7.3 Mitä Suomen energiaturvallisuuden vahvistaminen edellyttää ulkopoliitikalta?

Euroopan unioni on Suomen ilmasto- ja energiapolitiikan keskeinen viiteryhmä. Toteutamme kansainvälistä ilmastopoliitikkaamme pitkälti unionin kautta. Tarvitsemme unionia myös parantamaan eurooppalaisten energiamarkkinoiden tehokkuutta ja toimivuutta sekä energiaturvallisuutta. Alkavalla vuosikymmenellä EU:n on löydettävä keinot syventää yhteistä energiapolitiikkaansa sekä luoda mahdollisimman yhtenäiset energiamarkkinat. Toimiva energiapolitiikka tulee nähdä tärkeänä osana Euroopan talouden siirtymistä matalapäästöiseen kauteen. Se on myös energiaturvallisuuden ja EU:n yhteisen ulkopoliitiikan kehityksen kannalta oleellinen tavoite.

Suomi on energiahuollossaan fossiilisten polttoaineiden osalta riippuvainen tuonista. Suomen energiahuollon kannalta

on tärkeää, että energian kauppa perustuu läpinäkyvään ja markkinapohjaiseen hinnoitteluun, eikä energiakysymyksiä käytetä poliittisten päämäärien edistämiseen. Itämeren ja Suomenlahden merkitys energian kuljetusreitteinä on suuri ja kasvaa. Liikenteen kasvuun liittyviin ympäristöriskeihin vastataan parhaiten sitouttamalla kaikki osapuolet monenkeskisiin järjestelyihin.

Keskipitkällä aikavälillä arktisten alueiden merkitys öljyn ja kaasun tuotantoalueena lisääntyy, kuten myös niiden merkitys energian kuljetuksissa. Suomen näkökulmasta on tärkeää, että resursseja hyödynnetään parhaan mahdollisen teknologian turvin ja että alueen valtiot näkevät laajapohjaisen osallistumisen resurssien hyödyntämiseen kaikkien taloudellisia ja poliittisia intressejä palvelevana.

## 8. KÖYHYDEN POISTAMINEN JA KESTÄVÄ KEHITYS

**G**lobaalit muutokset edellyttävät 2010-luvulla, että kehityspolitiikassa on otettava entistä paremmin huomioon kehityksen ympäristölliset ja yhteiskunnalliset ulottuvuudet. Globaaliongelmien kuten ilmastonmuutos vaikuttavat kehitysrahoituksen tarpeeseen. Hallitusten on etsittävä uusia keinoja sekä yksityisen että julkisen sektorin resurssien mobilisointiseksi. Uudet, nousevat taloudet on saatava täysimääräisesti mukaan kehityspolitiikkaan ja -rahoitukseen.

Globaalit muutokset edellyttävät kehityspoliittisen agendan ja tavoitteenasettelun uudelleenarviointia. Äärimmäisen köyhyyden poistaminen on kehityspolitiikan tärkein tavoite myös uudella vuosikymmenellä. YK:n vuosituhattavoitteen rakentuva kehitysagenda ei kuitenkaan enää ole riittävä, vaan tarvitaan uusi kehitysparadigma, joka rakentuu kestävä kehityksen periaatteille ja ottaa paremmin huomioon kehityksen taloudelliset, luonnontaloudelliset ja yhteiskunnalliset ulottuvuudet.

Kehityspoliittisen agendan laajeneminen ja globaaliongelmien kuten ilmastonmuutos vaikuttavat kehitysrahoituksen tarpeeseen. Riittävä ODA-rahoitus ja 0,7 prosentin BKT-osuuden saavuttaminen vuoteen 2015 mennessä on entistä tärkeämpää. Nykymuotoinen ODA-rahoitus ei yksin riitä ratkaisuksi, vaan hallitusten on etsittävä uusia keinoja sekä yksityisen että julkisen sektorin resurssien mobilisointiseksi. Uudet, nousevat taloudet on saatava täysimääräisesti mukaan sekä kehityspoliittiseen päätöksentekoon että toiminnan rahoitukseen.

### 8.1 Miten edistää kehityspolitiikan ja muun ulkopolitiikan integraatiota Suomessa, EU:ssa ja globaalilla tasolla?

Kehityspoliittiset teemat säilyvät 2010-luvulla keskeisinä kansainvälisen politiikan kysymyksinä. Viime vuosikymmeninä vakiintuneet kehitysmaa- ja teollisuusmaablokit eivät enää heijasta nykyisiä valtasuhteita eikä kehityspoliittisia ongelmia voida enää eritellä koskemaan vain määrättyjä maita. Globaaleihin haasteisiin kuten ilmastonmuutokseen ja turvallisuuteen sisältyy kehitysulottuvuuksia, joiden ratkaiseminen on usein edellytys laajemman ongelman ratkaisemiselle. Myös kehitys-

maaryhmän sisäinen eriytyminen jatkuu voimakkaana. Nousevat taloudet menestyvät, mutta heikoimmassa asemassa olevien maiden ongelmat uhkaavat kärjistyä.

Suomen on varauduttava maailmanpolitiikan painopisteiden muutokseen koko valtionhallinnon tasolla. Kehityspolitiikkaa ei voi enää tarkastella globaalina sosiaalipolitiikkana vaan maailmanlaajuiset kehityshaasteet on nähtävä Suomen kansainvälisen yhteistyön läpileikkaavina

ongelmina. Taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja luonnontaloudellisesti kestävä kehityksen tukeminen säilyy yhtenä Suomen ulkopolitiikan keskeisenä tavoitteena. Ympäristöön ja erityisesti ilmastoon liittyvät tekijät ovat yhä tärkeämmässä asemassa useimpien kehitystavoitteiden edistämiseksi.

Kansainvälisellä tasolla Suomen on entistä selkeämmin määriteltävä ne osaa-

misalueet, joilla sillä on merkittävää asiantuntemusta. Riittävä erikoistuminen on välttämätöntä, jotta voimme tuoda lisäarvoa kansainväliseen yhteistyöhön ja säilyttää asemamme kehityspolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa. EU:n on kyettävä toimimaan ulkosuhteissaan yhtenäisesti ja johdonmukaisesti. Tavoitteena tulee olla kokonaisvaltainen lähestymistapa, jonka puitteissa eri politiikkalohkoja edistetään rinnakkain.

## 8.2 Miten kehittää globaaleja yhteistyömekanismeja tavalla, joka vahvistaa kehityspolitiikan vaikuttavuutta?

Globaalin kehitysagendan laajentuminen lisää tarvetta kansainvälisen yhteistyö- ja sopimusjärjestelmän kehittämiseen. Kansainvälistä yhteistyötä ohjaavan normiston luominen edellyttää vahvaa monenkeskistä järjestystä. Suomen on jatkettava pyrkimyksiä monenkeskisyyden vahvistamiseksi kehityspolitiikan alueella.

Kansainvälisten instituutioiden reformeilla on kehityspolitiikan kannalta tärkeä rooli. YK:n asema globaalin yhteistyömekanismin ytimenä on turvattava viemällä johdonmukaisesti eteenpäin käynnistyneitä uudistusprosesseja. Bretton Woods -instituutioiden reformit ovat parin viime vuoden aikana edenneet vahvistaen erityisesti kehittyvien maiden

äänivaltaa instituutioiden päätöksenteossa. Maailmanpankki on viime vuosikymmenten aikana kehittynyt johtavaksi kehityspoliittiseksi toimijaksi ja kansainvälisten rahoituslaitosten vaikutusvallan voidaan odottaa 2010-luvulla edelleen kasvavan.

Uudessa toimintaympäristössä Suomen on entistä vahvemmin edistettävä laajenevan avunantajyhteistyön kehityspoliittista johdonmukaisuutta. Suomen on aktiivisesti luotava yhteyksiä uusiin avunantajiin ja edistettävä niiden integroitumista kansainväliseen kehityspoliittiseen päätöksentekoon ja kehitysyhteistyöhön. Samalla on pyrittävä turvaamaan Suomen oma ääni- ja päätösvalta kansainvälisessä yhteistyössä.



### 8.3 Mihin suuntaan Suomen kehitysrahoitusta tulisi pitkällä aikavälillä kehittää?

Suomi on sitoutunut saavuttamaan YK:n ODA-tavoitteen eli 0,7 prosenttia bruttokansantulosta vuoteen 2015 mennessä. Vuonna 2010 Suomen kehitysyhteistyömäärärahat ovat arviolta 966 miljoonaa euroa, joka on 0,55 prosenttia BKT:stä. Valtioneuvoston kehyspäätöksessä on varauduttu määrärahojen kasvuun siten, että kehitysyhteistyömäärärahojen taso nousee 0,58 prosenttiin vuonna 2011. Tasainen kasvu kohti 0,7 prosentin tavoitetasoa vuonna 2015 edellyttää vuosittain 0,03 prosentin lisäystä tähän määrärahasuoraan.

Kaikkia YK:n vuosituhattavoitteita ei kansainvälisten arvioiden mukaan saavuteta määräaikaan mennessä ja saavutettujen tavoitteiden ylläpitäminen vaatii merkittävää rahoitustukea myös pitkällä aikavälillä. Globaalit ongelmat kuten ilmastonmuutos, kansainvälisen rahoitusjärjestelmän vakauttaminen tai kriisien ennaltaehkäisy vaativat huomattavia lisäresursseja, jotka eivät voi perustua julkisen kehitysavun (ODA) kasvuun. Yksityisen sektorin rahoitus sekä innovatiiviset ratkaisut yksityisen ja julkisen sektorin resurssien mobilisoimiseksi ovat välttämättömiä. Erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen

tarvitaan pitkällä aikavälillä merkittävää yksityisen sektorin rahoitusta.

Suomen on löydettävä uusia rahoituslähteitä esimerkiksi vahvistamalla julkisen sektorin ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä sekä luomalla edellytyksiä yritysten, yksityisten kansalaisten sekä kolmannen sektorin osallistumiselle kehitysyhteistyön rahoittamiseen. Suomen on vaikutettava kansainvälisillä foorumeilla, erityisesti EU:ssa, YK:ssa, Bretton Woods -instituutioissa sekä muissa kehitysrahoituslaitoksissa, jotta ne jatkavat uusia rahoituslähteitä koskevaa tutkimusta ja hyödyntämistä.

ODA-rahoitus tulisi alkaneella vuosikymmenellä pystyä kohdentamaan köyhyyden vähentämistä ja laaja-alaista kestävä kehitystä tukevaan toimintaan. Ympäristö- ja ilmastoyhteistyön ohella keskeisiä painopisteitä ovat infrastruktuurin, tuotannollisen toiminnan ja työllisyyden kehittäminen, jotka ovat avainasemassa talouskasvun ja tuottavuuden lisäämisessä. Yhteiskunnallisesti kestävä kehityksen elementit kuten koulutus, terveydenhuolto sekä hyvä hallintotapa korostuvat myös tulevina vuosina. Suomen on myös varauduttava luonnonkatastrofeihin sekä humanitaarisen avun tarpeen kasvuun.

## 9. EPÄVAKAUDEN VYÖHYKE JA KRIISINHALLINTA

**S**ahelista Kashmiriin ulottuvalla epävakauden vyöhykkeellä tilanne jatkuu vaikeana. Alkaneella vuosikymmenellä ongelmien voidaan odottaa syvenevän. Hauraat valtiot, ääriiliikkeiden toiminta ja terrorismi muodostavat merkittävän riskin. Samalla on mahdollista, että tietyt jo pitkään jatkuneet kansainväliset konfliktit kärjistyvät. Erityisen riskin muodostavat Iran ja Lähi-itä sekä Afganistanin ongelman pitkittyminen. Näillä konflikteilla on laajoja, myös Suomeen ulottuvia vaikutuksia.

Pohjois-Afrikan Sahelista Etelä-Aasian Kashmiriin asti ulottuu epävakauden vyöhyke, jonka maille on ominaista köyhyys, pakolaisuus, riidanalaiset rajat, heikko ihmisoikeustilanne, pienaseiden hallitsematon leviäminen, epädemokraattiset hallitukset sekä raaka-aineiden tuotantoon keskittynyt talous. Vaikeaa tilannetta ovat pahentaneet islamistiset ääriiliikkeet, joiden kautta epävakauden alue jatkuu pitkälle Kaakkois-Aasiaan. Terroristijärjestöt, erityisesti al-Qaida, pyrkivät laajentamaan toimintaansa alueella. Niiden erityisenä kohteena ja pesiyymispaikkana ovat hauraat ja epäonnistuneet valtiot.

Epävakauden vyöhykkeellä nähdään myös orastavaa myönteistä kehitystä. Talouskasvu on nopeutunut alueen maissa viime vuosina. Kiinan kasvun ansiosta raaka-aineiden kysyntä on pysynyt korkealla tasolla, mikä on tuonut maihin vientituloja ja investointeja. Moniin maihin on syntynyt yrittäjyyttä ja televiestinnän kehitys on luonut uusia toimeentulomahdollisuuksia. Eräät maat, kuten Pakistan, Irak ja Afganistan, ovat kehittyneet demokraattisempaan suuntaan. On mahdollista, että alueen ongelmien luonne muuttuu luonnonvaroista syntyvän kilpailun johdosta.

### 9.1 Miten vastata epävakauden vyöhykkeen ongelmiin?

Epävakauden vyöhykkeellä kehityksen ja turvallisuuden yhteys on ilmeinen. Kun alueella syntyvien, muualle heijastuvien turvallisuushäiriöiden syntyminen on köyhyys, työttömyys, näköalattomuus sekä valtioiden heikkous, vaatii ongelmien syihin vaikuttaminen pitkäjänteistä panostusta. Keinoja ovat kehitysyhteistyö, kaupallistaloudellinen yhteistyö ja alueen hallitusten sitouttaminen demokraattisiin uudis-

tuksiin. Terrorismiin, huumekauppaan ja ihmiskauppaan sekä hallitsemattomiin asevirtoihin on puututtava kansainvälisen yhteisön yhteisin ponnistuksin. Alueellisia tai maiden sisäisiä konflikteja on pyrittävä lieventämään ja purkamaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinoin. Rauhantvälitystoimiin on ryhdyttävä ennen aseellisten konfliktien syntymistä, mutta myös niiden aikana.

Tehokkainta on yleensä toimia monenkeskisesti, yhteistyössä kansainvälisten ja alueellisten järjestöjen kanssa. Keskeisiä toimijoita Suomen kannalta ovat YK, EU ja Nato sekä alueelliset järjestöt. EU:n tulee pyrkiä hyödyntämään instrumenttejaan alueellisen yhteistyön lisäämiseksi ja yhteiskuntien sisäisten muutosten edis-

tämiseksi entistä nyansoidummin keinoin. Lähi-idässä tulee löytää alueellisia turvallisuusratkaisuja, jotka ottavat huomioon niin Iranin, arabimaiden kuin Israelinkin kokemat turvallisuushuimat. EU:n on toimitettava ponnekkaasti neuvotteluprosessien edistämiseksi ja otettava tarvittaessa näkyvämpi rooli.

## 9.2 Miten tukea Lähi-idän ja Afganistanin kaltaisten suurten konfliktien kestävää ratkaisua?

Lähi-idän konflikti lisää jännitteitä sekä alueellisesti että maailmanlaajuisesti, ja antaa pitkittyessään käyttövoimaa islamilaisen maailman radikaaleille aineksille. Iranin ydinohjelma uhkaa edetessään johtaa ydinvarustelukierteeseen alueella ja lisää terroristijärjestöjen mahdollisuuksia saada käyttöönsä ydinaseita. Jemen on vaarassa muuttua hauraasta romah-taneeksi valtioksi, missä al-Qaida on vakiinnuttanut jalansijaansa. Maailman köyhimpiin kuuluvana maana Jemen kamppailee lukuisten kehitysongelmien kanssa.

Afganistanin ja Pakistanin kehitys vaikuttaa tulevaisuudessa pitkään kansainvälisen terrorismin ja ääriliikkeiden toimintaan. Afganistan on lähes täysin riippuvainen ulkomaisesta avusta. Konfliktin vakauttaminen on pitkälti kiinni myös siitä, pystyvätkö Afganistanin omat turvallisuusviranomaiset ottamaan riittävästi vastuuta ja miten maan hallituksen

ja kapinallisryhmien välinen sovintoprosessi etenee. Pakistania repivät terrorismi, poliittinen epävarmuus ja talousvaikeudet. Ongelmavyöhyttä vaikeuttaa myös Pakistanin ja Intian jännitteinen suhde.

Suomen kyky vaikuttaa konfliktien ratkaisemiseen riippuu aktiivisuudestamme kansainvälisissä organisaatioissa sekä panoksestamme ratkaisukeinojen kehittämiseen. Suomen on käytettävä johdonmukaisesti kehityspolitiikan ja kauppapolitiikan keinoja, joilla varmistetaan kehitysmaiden tuotteiden pääsy maailmanmarkkinoille. Tärkeää on myös poliittinen vaikuttaminen, demokratia- ja ihmisoikeustuki, rauhanvälitystoiminta, kriisinhallinta sekä aktiivinen osallistuminen asevalvontaregiimin kehittämiseen. Suomen on pyrittävä vaikuttamaan siihen, että EU saa entistä keskeisemmän globaalin roolin ja että sillä on riittävät välineet roolinsa toteuttamiseen.

### 9.3 Mihin suuntaan kehittää Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan?

Suomi on perinteisesti ollut aktiivinen toimija kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Siviilikriisinhallinnassa olemme 2010-luvulla EU-maiden joukossa väkilukuun suhteutettuna yksi suurimmista ja tehokkaimmista toimijoista. Taloudellisten resurssien niukkuus ja käytettävissä olevien asiantuntijoiden pieni määrä eivät mahdollista osallistumisen huomattavaa kasvattamista, mutta määrää voidaan nostaa maltillisesti ja toiminnan laatua kehittää edelleen.

Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan on vähentynyt, mikä johtuu sotilaallisen kriisinhallinnan luonteen ja toimintaympäristön muuttumisesta yhä haasteellisemmaksi. Osallistumisen kustannukset kasvavat jatkuvasti. Suomen tulee säilyttää kriisinhallinnassa osallistu-

mistaso, jota voidaan pitää aitona vastuun kantamisena kansainvälisistä ongelmista. Tämä edellyttää riittäviä taloudellisia resursseja sekä EU:n ja Naton tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämistä. Emme voi valita operaatioista vain helpoimpia tai maantieteellisesti lähellä sijaitsevia, sillä vastuunkanto edellyttää monipuolista lähestymistapaa.

Suomi on vahvistanut tukeaan rauhanvälitystoiminnalle. Jatkossa tulee harkita, miten rauhanvälitystoimintaan voitaisiin osoittaa rahoitusta aikaisempaa joustavammin, osana kokonaisvaltaista ulko- ja turvallisuuspoliittista keinovalikoimaa. Samalla tulee pohtia, kuinka identifioida ja kouluttaa henkilöitä rauhanvälitystehtäviin.

## 10. ULKOASIAINHALLINNON KASVAVAT VAATIMUKSET JA PIENENEVÄT RESURSSIT

**S**uomen turvallisuus ja hyvinvointi riippuvat 2010-luvulla yhä enemmän siitä, mitä muualla maailmassa tapahtuu. Suomalaista ja EU:n yhteistä diplomatiaa tarvitaan siis vielä enemmän kuin tänään. Toisaalta toimintaa rajoittavat julkisen talouden supistuvat resurssit. Yhtälö voidaan ratkaista vain keskittymällä olennaiseen. Suomen on vaikutettava entistä terävämmin nimenomaan meille tärkeisiin asioihin.

Suomen ulkoasiainhallinto kohtaa 2010-luvulla vaikean yhtälön. Toisaalta globaaleista muutoksista aiheutuu, että ulkopoliittinen vaikuttaminen on lähivuosina entistä tärkeämpää. Suomeen ja suomalaisten turvallisuuteen ja hyvinvointiin vaikuttavista asioista päätetään yhä kauempana maamme rajojen ulkopuolella. Toisaalta ulkoasiainhallinto kohtaa muun hallinnon tavoin julkisen talouden rahapulan. Kasvaviin haasteisiin ja kasvavaan työmäärään joudutaan vastaamaan korkeintaan entisen suuruisin resurssein.

Ulkoasiainhallinnon tilannetta monimutkaistaa UM:n ja sen edustustojen poikkeava rooli valtionhallinnossa. Vaikka valtioneuvoston ohjesäännön mukaan kukin ministeriö vastaa oman toimialansa kansainvälisistä tehtävistä, käytännössä

ulkoasianhallinnolta odotetaan asiantuntemusta ja aktiivista otetta myös muiden hallinnonalojen asioissa. UM:n alaiset ulkomaanedustustot muodostavat Suomen ainoan globaalisti kattavan toimipisteverkon. Koko julkishallintoa koettelevassa resurssipulassa niihin kohdistuu painetta myös muiden ministeriöiden tehtäväkentästä. Sisäasiainministeriölle kuuluvat maahanmuuttokysymykset ovat erityinen huolenaihe. Edustustojen voimavaroja on viime vuosina karsittu kovilla säästötoimilla. Suurin osa toimii vain muutaman lähetetyn virkamiehen varassa, eikä kaikkien tehtävien hoitaminen ole enää mahdollista. On tärkeätä, että muut ministeriöt osoittavat henkilöstöä ulkomaanedustustoille niille kuuluvia asiantuntijatehtäviä hoitamaan.

## 10.1 Mihin toimintoihin ulkoasiainhallinnossa tulee keskittyä ja mitä voidaan jättää EU:n ulkosuhdehallinnolle tai muille toimijoille?

Jotta Suomen ulkoasiainhallinto pystyisi toimimaan uskottavasti kotimaassa ja kansainvälisesti on tehtäviä karsittava tai resursseja vahvistettava. Tehtävien karsiminen mahdollistaisi nykyistä tehokkaamman vaikuttamisen strategisesti keskeisissä kysymyksissä, mutta heikentäisi samalla Suomen asemaa kansainvälisen yhteisön aktiivisena toimijana.

Laajan tehtäväkentän säilyttäminen vähenevillä resursseilla johtaa ulkopoliittisen toimintakyvyn ohentumiseen eikä aktiivinen vaikuttaminen politiikan sisältöihin olisi mahdollista. Priorisointi, valikoivuus, onkin lähivuosina erittäin tärkeää. Suo-

men on laitettava riittävästi panoksia kaikkein tärkeimpiin vaikuttamisen alueisiin ja pidettävä huoli, että saamme näissä kohteissa aikaan konkreettisia tuloksia.

Kansallisia etuja edistetään 2010-luvulla entistä enemmän laajassa vuorovaikutuksessa kansalaisyhteiskunnan kanssa. Suomen tulee pyrkiä lisäämään vaikutusvaltaansa julkisuusdiplomatialla ja monipuolisella verkottumisella koko yhteiskuntaan, sekä kotimaassa että ulkomailla. Ulkoasiainhallinnon ja edustustojen rooli vaikuttajana ja verkostojen rakentajana kasvaa.

## 10.2 Mihin suuntaan edustustoverkkoa ja edustautumista halutaan kehittää?

Edustustoverkon mukauttaminen on tärkeä osa priorisointia. Edustustoja on tällä hetkellä 98. Viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana Suomi on avannut 23 uutta edustustoa ja sulkenut 15. Maailman muuttuessa edustustoverkon pitäminen ajan tasalla on entistä tärkeämpää. Ensimmäisen, vuoteen 2012 ulottuvan edustustoverkon kehityssuunnitelman mukaiset toimipisteiden sulkemiset ja avaamiset julkistetaan syksyn 2010 aikana.

EU:n ulkosuhdehallinnon toiminnan muotojen vakiintuessa tulee tarkastella, voitaisiinko jotain Suomen edustustojen nykyisiä, esimerkiksi raportointiin liittyviä tehtäviä hoitaa sen kautta. EU:n ulkosuhdehallinto ei tule kuitenkaan korvaamaan kansallista diplomatiata eikä yksikään jäsenmaa ole ajamassa verkostoaan alas

EUH:n vuoksi. Muuttuvassa maailmassa Suomellakin tulee olla kyky ajaa nimenomaan meille tärkeitä etuja ympäri maailmaa.

On tärkeää, että Suomen edustautumista ulkomailla tarkastellaan valtiokonsernitasolta. TEM:in ja OKM:n alaisuudessa toimii budjettivaroin tuettuja toimipisteitä yhteensä 71. On pohdittava, onko tarkoituksenmukaista valtion varoin ylläpitää useita osittain päällekkäisiä, itsenäisesti toimivia ulkomaantoimipisteiden verkostoja? Tulisiko luoda suurlähetystöihin tukeutuen "House of Finland" -toimintamalli, jossa valtion eri ulkomaantoimintoja yhdistetään vahvoiksi ja monipuolisiksi Suomi-keskuksiksi? Tämä malli tuottaisi säästöjä, lisäksi tehokkuutta ja toiminta-valmiutta.

### 10.3 Miten kehittää ja vahvistaa kansalaispalveluja?

Kansalaispalvelut ovat merkittävä ja tavalliselle kansalaiselle tärkeä osa ulkoasiainhallinnon toimintaa. Henkilöiden liikkuvuus – yli seitsemän miljoonaa suomalaismatkaa vuosittain – lisääntyy kaiken aikaa. Suomalaiset matkustavat aiempaa enemmän, omatoimisemmin ja entistä eksoottisempiin kohteisiin. Matkailijat tarvitsevat usein apua hätätilanteissa. Pysyvästi ulkomaille muuttaneet Suomen kansalaiset puolestaan tarvitsevat edustustoista viranomaispalveluita. Muuttoliike ja laillinen sekä laitton maahanmuutto Suomeen päin ovat lisääntyneet.

Ulkoasiainhallinto on kehittänyt kansalaispalvelutoimintojaan samalla kun kansalaisten odotukset palvelujen suhteen ovat kasvaneet. Muutaman vuoden takainen tsunamikatastrofi vakiinnutti ajattelua valtion auttamisvelvollisuudesta hätätilanteessa myös ulkomailla. EU:n ulkosuhdehallinto ei ole näillä näkymin ottamassa hoitaakseen kansalaispalvelutehtäviä, joten ulkoasiainhallinnon tulee hoitaa nämä tehtävät myös jatkossa.

Kriisitapauksissa pohjoismaiden kansalaiset voivat tarvittaessa kääntyä toisen pohjoismaan edustuston puoleen. EU:n osalta on käytössä johtovaltiokonsepti. Valmiuksia vastata muiden EU-maiden tai Pohjoismaiden tavanomaisista konsuliasi-

akkaista tullaan koettelemaan erityisesti, jos edustustoja lakkautetaan sieltä, missä suomalaiset paljon matkustelevat.

Maahantuloasioiden osalta on kiinnitettävä huomiota siihen, että ohenevat resurssit edustustoissa eivät tuo säästöjä vaan merkitsevät lisää kustannuksia koko kansantaloudelle. Tämä johtuu siitä, että laitton maahantulo on kustannustehokkainta ja turvallisinta pysäyttää jo lähtömaassa. Suomen edustustojen toiminnalla on mahdollista ehkäistä ennalta vastaanottokeskusten ja viranomaisten turhia kuluja Suomessa. Tämä edellyttää riittävää ja asiansa osaavaa miehitystä ulkoedustuksessa siten, että myös MIGRI, Rajavartiolaitos ja Poliisi jatkavat työhön panostamista riittävällä tasolla.

Resursseja on tarkasteltava näistä lähtökohdista: vähäiset resurssit sisältävät riskin liian pintapuolisesta päätöksenteosta varsinkin, kun viranomaisia sitovat myös erilaiset käsittelymääräajat. Ohuet resurssit johtavat helposti EU- ja Schengen-velvoitteiden laiminlyöntiin ja lisäävät laitton maahantulon ja ihmiskaupan riskiä. Toivottu työperäinen maahanmuutto voi myös kärsiä. Vuonna 2011 voimaan tuleva kielteisiä viisumipäätöksiä koskeva muutoksenhakuoikeus lisää osaltaan työtä sekä edustustoissa että Suomessa.









ULKOASIAINMINISTERIÖ

## ULKOPOLITIIKKA 2020

Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2010

ISSN 0358-1489

ISBN 978-951-724-888-4

978-951-724-889-1 (PDF)

Ulkoasu: Ari Selonen

Painopaikka: Libris Oy, Helsinki 2010



441 014

Painotuote

