Lausunto eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 17.2.2017

E 123/2016 vp Valtioneuvoston selvitys: Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2017

Minua on pyydetty lausunnossani keskittymään erityisesti ”isompaan EU–kuvaan: Miltä yhtenäisen Unionin tulevaisuus näyttää? Suomen keskeisimpiä EU-politiikan tavoitteita on EU:n yhtenäisyyden säilyttäminen. Onko tämä realistista ja tehdäänkö oikeita asioita sen edistämiseksi ja säilyttämiseksi?”

Lausunnossani kuvailen ensin sisäisen luhistumisen eli disintegraation uhkan, joka on EU:n tulevaisuuden keskeinen haaste. Nostan esille kolme ilmiötä, jotka liittyvät tähän: integraation tulonjakovaikutukset, heikko EU-kommunikaatio ja unionin ratkaisukyvyttömyys. Sen jälkeen arvioin sitä, miten Suomen strategia vastaa ilmiöihin ja uhkaan.

Euroopan Unioniin kohdistuu lukuisia ulkoisia paineita niin idästä, etelästä kuin lännestäkin. Kuitenkin suurin uhka nousee sen sisältä. Britannian EU-kansanäänestys ei ole yksittäinen tapahtuma, vaan se on osa laajempaa jatkumoa, joka asettaa EU:n tulevaisuuden vaakalaudalle. Pelkästään vuoden 2015 jälkeen EU on hävinnyt kansanäänestyksissä Britannian lisäksi Kreikassa, Tanskassa, Alankomaissa ja Unkarissa. EU on näyttäytynyt poliittisen ja taloudellisen eliitin projektina, eikä ole onnistunut saavuttamaan unionin kansalaisten keskuudessa legitimiteettiä, joka takaisi sen yhtenäisyyden, toimivuuden ja pysyvyyden.

Britannian kansanäänestyksen tuloksen takana oli kaksi suurta ilmiötä, jotka ovat tulleet esille jo aiemmissa EU:ta koskeneissa tärkeissä kansanäänestyksissä. Ensinnäkin EU näyttäytyy ihmisille talouden kansainvälistymisen airuena, joka ei suojele unionin kansalaisia vaan avaa markkinoita ja kiristää kilpailua. Toiseksi unionin kansalaisten EU-tietämys on hyvin heikkoa, mikä mahdollistaa erilaisten totuudenvastaisten väitteiden esittämisen EU keskustelussa.

Britanniassa kansanäänestyksen tuloksen taustalla oli yhtäältä taloudellinen kehitys, jossa reaaliset keskipalkat ovat laskeneet -1,0 % vuodessa vuoden 2007 jälkeen.[1] Samanaikaisesti GINI luvut osoittavat EU:n toiseksi korkeinta tulojen eriarvoisuutta.[2] Kun ylempi keskiluokka (AB) äänesti voimakkaasti EU:ssa pysymisen puolesta, alempi keskiluokka (C1) oli jakaantunut tasan ja työväenluokka (C2), työttömät ja eläkeläiset (DE) äänestivät joukoin EU:ta vastaan. Tärkeimpinä etuina EU:sta lähdössä nähtiin maahanmuuton rajoittaminen ja sosiaaliturvan reiluuden lisääminen.[3] Sama havaittiin perustuslakisopimusta koskeneessa Ranskan kansanäänestyksessä vuonna 2005, jonka keskeiseksi hahmoksi nousi puolalainen putkimies. Tärkeimmät syyt perustuslakisopimuksen hylkäämiseen olivat: “It will have negative effects on the employment situation in France/relocation of French enterprises/loss of jobs”.[4]

Toinen tärkeä tekijä oli tietämättömyys EU:sta. Alankomaiden perustuslakisopimusta koskeneessa kansanäänestyksessä 2005 informaation puute oli tärkein syy sopimuksen hylkäämiselle.[5] Sama päti Irlannissa vuonna 2008 järjestettyyn kansanäänestykseen Lissabonin sopimuksesta.[6] Britannian kansanäänestyksessä esiintyi räikeitä valheellisuuksia,[7] ja äänestäjäkunta tunsi itsensä huonosti informoiduksi vielä aivan kampanjan lopussa.[8]

Kansanäänestysten keskeiset opetukset voidaan siis kiteyttää siihen, että erityisesti huonompiosaiset yhdistävät EU:n kiristyneeseen kilpailuun ja taloudelliseen turvattomuuteen, jota talouden kansainvälistymisen ja varsinkin maahanmuuton nähdään aiheuttavan. Tämä ei

[1] OECD Employment Outlook 2016, s. 237, http://dx.doi.org/10.1787/888933385170.
[2] http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm
[3] http://lordashcroftpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/.
[4] http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl171_en.pdf
[5] http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl172_en.pdf
[6] http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_en.pdf
[7] Ks. esim. väitteet Turkin liittymisestä EU:hun 2020 ja sen aiheuttamasta välittömästä maahanmuuttotulvasta https://voteleavearchive.com/_paving_the_road_from_ankara_the_eu_immigration_and_the_nhs ja http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36352676
[8] https://www.electoral-reform.org.uk/sites/default/files/files/publication/Its-good-to-talk-2016-EU-Referendum-Report.pdf

ole katteetonta. EU:n perustehtävänä on aina ollut markkinoiden avaaminen ja kilpailun edistäminen. EU on alusta alkaen toiminut vaurauden tuottajana, ja vaurauden jakaminen on jätetty jäsenvaltioille. Kansanäänestyksissä on käynyt selville, että kun jakotehtävässä on epäonnistuttu, äänestäjät eivät syytä (vain) valtiota, vaan (myös) EU:ta. Tämä on yhteydessä siihen, että unionin kansalaiset ovat heikosti perillä EU:n valtaoikeuksista ja tehtävistä, ja EU nähdään syystäkin monimutkaisena ja vaikeasti ymmärrettävänä järjestelmänä, mikä myös mahdollistaa virheellisten väittämien esittämisen.

Vastauksina opetuksiin on ehdotettu erityisesti puuttumista integraation tulonjakoseuraamuksiin[9] ja EU-tiedon lisäämistä varsinkin koulujärjestelmän kautta.[10] Näitä koskevat toimivaltuudet ovat kuitenkin pitkälti jäsenvaltioiden käsissä.

On huomattava vielä kolmas ilmiö, joka ei ole tullut esille mainitsemissani kansanäänestyksissä, mutta joka on nähdäkseni murentanut EU:n legitimiteettiä viime vuosina. Se on Unionin kyvyttömyys ratkaista ongelmia (”lack of output legitimacy”). Eurokriisi ei ole ohi, vaan jatkuu esimerkiksi Kreikan ja mahdollisesti myös Italian osalta. Muuttoliikekriisiä ei ole ratkaistu. EU ei ole pystynyt vastaamaan vakaviin oikeusvaltio-ongelmiin omissa jäsenvaltioissaan. Jos EU näyttää tehottomalta ja kyvyttömältä, ja pahimmassa tapauksessa ongelmien lähteeltä, se ei voi saavuttaa hyväksyttävyyttä.

Monet näistä ilmiöistä kulminoituvat Ranskan tulevissa presidentinvaaleissa. Front Nationalin voitto voi johtaa EU:n loppuun. Voitto ei ole todennäköinen, mutta sitä ei voi sulkea pois.[11] Ja kävi näissä ja muissa vuoden 2017 vaaleissa miten tahansa, pitkällä aikavälillä unioni ei ole kestävä, ellei sen hyväksyttävyyttä unionin kansalaisten silmissä paranneta. Jos mitään ei tehdä, ennemmin tai myöhemmin muita jäsenvaltioita seuraa Britannian viitoittamalla tiellä.

Miten Suomen strategia liittyy tähän analyysiin? Nähdäkseni strategian suurissa linjoissa on hyviä ja huonoja elementtejä, sekä selvä aukko ja ristiriitaisuus.

---

[9] Mario Draghi (syyskuu 2016): “Today we must devote more attention to the redistributive aspects of integration, and especially to those people who have paid the highest price…. Recent discussions about tax fairness and a European unemployment insurance fund, about professional retraining funds and other projects with the same idealistic goals, all go in this direction.”

[10] Ks. alaviite 8: “what is needed most of all is a more informed and engaged electorate in the first place – and for that, much-improved political education in schools is essential… Citizenship education should be extended in primary and secondary schools…This would lay the groundwork for a more informed and engaged electorate better equipped to deliberate on the issues around a referendum.”

[11] “French political turmoil hits bond spreads”, https://www.ft.com/content/8876d514-ec56-11e6-930f-061b01e23655

Hyvää on erityisesti tarttuminen integraation tuloksiin. Suomi haluaa saavuttaa konkreettisia päämääriä niin taloudellisesti kuin unionin turvallisuuden ja arvojen edistämiseksi. Tämä voi vaikuttaa ratkaisukyvyttömyydestä seuraavaan legitimiteettivajeeseen. Selkeät käsin kosketeltavat saavutukset ovat hyvä tapa vakuuttaa unionin kansalaisia EU:n tarpeellisuudesta.

Huonoa on, että strategia ei esitä vastauksia integraatioon liittyviin tulonjako-ongelmiin ja on omiaan jopa pahentamaan niitä. Yhteisvastuusta kieltäytyminen ja kansallisten valtaoikeuksien painottaminen jopa euroalueen osalta ei vastaa kansanäänestysten ilmaisemaan huoleen ja on omiaan hajottamaan unionia, ei yhdistämään sitä. Jos lähtökohtana on, että EU:n yhtenäisyys on Suomen keskeinen tavoite, niin solidaarisuudesta kieltäytyminen on outo keino.

Aukkona näen, että strategia ei juuri lainkaan käsittele EU:n hyväksyttävyyden parantamista unionin kansalaisten keskuudessa. Tämän pitäisi olla strategian keskiössä, mutta nyt se jää vain parin maininnan asteelle. Esimerkiksi käy pelkkä EU-tietämyksen lisääminen: tämä on selvästi epäonnistunut Alankomaiden, Britannian ja Irlannin kaltaisissa maissa, joten vaikuttaa siltä, että asiaa ei voida jättää puhtaasti valtioiden käsiin vaan tarvitaan yhteinen lähestymistapa, esimerkiksi koulujärjestelmiä käyttäen, jolla ihmisiä kasvatetaan paitsi jäsenvaltioiden myös unionin kansalaisiksi. Suomen strategiassa ei tällaisia kommunikaatioon liittyviä kysymyksiä käsitellä. Se näkee EU:n liiaksi valtioiden välisen yhteistyön toimikenttänä ja unohtaa, että unionin kansalaisten hyväksyntä on lopulta sen elinehto. Hyväksyttävyyttä ei voi jättää oman onnensa nojaan, vaan sitä täytyy aktiivisesti edistää.

Viimeiseksi tuon esiin ristiriidan, joka koskee eri nopeuksista integraatiota. Saksan, Ranskan ja Italian johtajat ovat tuoneet tämän mallin hiljattain esiin erityisesti integraation hyväksyttävyyden näkökulmasta.[12] Jos integraatio edistyy eri vauhtia, se voi olla tehokkaampaa ja tuoda parempia ratkaisuja, kun ei tarvitse edetä hitaimman ehdoilla. Se voi luoda rakoa valtioihin, kuten Unkariin ja Puolaan, joiden poliittinen kehitys nähdään ongelmallisena. Se myös varmistaa, että jäsenvaltioita ei pakoteta menemään pidemmälle kuin mihin niiden kansalaiset ovat valmiit. Suomen strategia toisaalta painottaa EU:n

[12] Angela Merkel: ”[T]there will be an EU with different speeds, that not everyone will take part in the same levels of integration." Paolo Gentiloni: “We have to move forward in a much bolder way with the member states that are willing to do so… This approach would allow all countries to find a place and a suitable degree of integration within the EU. We need a flexible, reformed and united EU in which different degrees of policy integration can coexist successfully.”

yhtenäisyyttä, mutta toisaalta myös suosii tietyiltä osin pidemmälle menevää integraatioita euroalueen kohdalla sekä puolustusyhteistyön saralla. Strategiassa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, pitäisikö Suomen vastustaa tai edistää yleisempää integraation eriytymistä. Tämä kysymys saattaa nousta hyvin pian vastattavaksi, kun komission valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta valmistuu kevään 2017 kuluessa.

Jukka Snell

Eurooppaoikeuden professori, Turun yliopisto; Professor of European Law, Swansea University; Joint Editor of European Law Review.