Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2017

Lausunto eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 23.2.2017

Hanna Ojanen, Jean Monnet –professori, Tampereen yliopisto

Minua pyydettiin keskittymään kuulemisessa erityisesti laajaan EU-kuvaan: ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja koko EU:n tulevaisuudennäkymiin ja unionin yhtenäisyyteen, mutta myös Suomen tavoitteiden realistisuuteen, mitä tulee sen keskeiseen EU-politiikan tavoitteeseen, EU:n yhtenäisyyden säilyttämiseen.

Viime aikoina EU:n hajoamisesta on puhuttu varmaan enemmän kuin koskaan ennen. Isot ongelmat ovat kasautuneet: pitkällinen talouskriisi on etäännyttänyt EU-maita toisistaan, maahanmuuton ongelmia ei ole osattu ratkaista, yksi suuri EU-maa on päättänyt erota unionista, ulkopuoliset toimijat vähättelevät tai jopa aktiivisesti hajottavat unionia. Onko tämä ratkaiseva käänne? Eikö integraatio enää menekään eteenpäin vaan taaksepäin, eikö unioni enää laajenekaan vaan supistuu, onko unionin sisällä enemmän erimielisyyttä kuin yksimielisyyttä? Jopa unionin ulkosuhteiden globaalistrategia puhuu eksistentiaalisesta kriisistä.

Tällaisista aineksista saa helposti irti dramatiikkaa, jos sellaista haluaa. Tilannetta voi kuitenkin käyttää hyväkseen myös oppiakseen uutta. Euroopan integraatio on monimutkainen ilmiö, jota ehkä opimme tässä ymmärtämään paremmin: sekä sitä, miksi tällaisia ongelmia on tullut (vasta) nyt, että sitä, millaisia seurauksia niillä on.

Kansainväliset järjestöt ovat yleisesti ottaen sitkeähenkisiä. EU on niiden joukossa omassa luokassaan myös sen suhteen, että se pystyy uudistumaan muita paremmin. Sen perussopimukset, toimintatavat, tavoitteet, toimialat ja politiikat ovat nyt jotain aivan muuta kuin silloin, kun järjestöä perustettiin. Järjestelmä on monella tapaa hyvin toimiva ja oppiva. Verrattuna esimerkiksi Natoon tai YK:hon EU:n uudistumiskyky näkyy siinä, että sen perussopimus on uudistettu useita kertoja, sen toimenkuva on ratkaisevasti laajentunut, päätöksentekojärjestelmää on muutettu huomattavasti ja uusia rakenteita on luotu jatkuvasti. Integraatio on syventynyt samalla kun unioni on laajentunut, mikä on tavallaan hämmästyttävää. Poikkeuksellisen tiivistä yhteistyötä ei ole löyhennetty, kun uusia jäseniä on liittynyt mukaan, tai jotta uusia jäseniä saataisiin, vaan sitä on entisestään tiivistetty, jota varmistettaisiin, että unioni toimisi edelleen eikä sen perustavoitteita purettaisi uusien jäsenten myötä. Tiivistyminen on tarkoittanut esimerkiksi kasvavaa määräenemmistöpäätösten käyttöä.

Nytkin yhteistyön syvenemistä ja EU:n instituutioiden kasvavaa roolia voitaisiin tarjota ratkaisuksi ongelmiin: pankkiunioni tai komission rooli turvapaikanhakijoiden sijoittamisessa jäsenmaihin ovat tällaisia ehdotuksia. Poliittinen ilmapiiri on kuitenkin kireä, eikä yhteisen politiikan puolestapuhujia helposti löydy.

Jos yhteistyö jollakin alalla syvenisi esimerkiksi eritahtisen integraation kautta, jakautuisi unioni sisäisesti nykyistä selvemmin ainakin joksikin aikaa, koska syveneminen ei kävisi kaikille. Unionin ulkoinen yhtenäisyys voisi silloin olla koetuksella: kuka olisi milloinkin EU:n edustaja ja voisi puhua EU:n nimissä? Toisaalta unionin sisällä ongelmana olisi kansalaisten kasvava eriarvoistuminen.

Yhtenäisyyttä ei kuitenkaan kannata tavoitella millä hinnalla hyvänsä. EU:n perusluonteen säilyttäminen on tärkeää, sekä sen poliittisessa järjestelmässä että ulkosuhteissa. Siihen kuuluvat demokratia, ihmisoikeudet, perusvapaudet sekä rauhaan, turvallisuuteen ja kehitykseen tähtäävät suhteet muihin toimijoihin. Tämä on tärkeää paitsi EU:n kansalaisten kannalta, myös uuden globaalin kilpailuasetelman takia. Venäjä ja Turkki ovat esimerkkejä maista, jotka haastavat EU:n ajattelutapaa ja tarjoavat sen tilalle omia mallejaan.

Suomellekin tilanne on ongelmallinen. Ei varmaankaan ole aivan uutta, että unionin yhtenäisyyden rakoileminen koetaan ongelmaksi. Eritahtisen integraation mahdollisuus ja lisäkriteerien asettaminen tiiviimmälle yhteistyölle ovat ennenkin pohdituttaneet: Suomelle olisi varmastikin vaikeaa päättää, kenen leiriin pyrkisi, jos unioni jakautuisi. Onkin ymmärrettävää, että Suomi edelleen kannattaa unionin yhtenäisyyden säilyttämistä ja pyrkii siihen aktiivisesti vaikuttamaan.

Yhtenäisyyttä täytyy kuitenkin nykyoloissa osata entistä aktiivisemmin ja taitavammin perustella, ja siitä pitää keskustella, sekä omien kansalaisten että muiden EU-maiden ja EU:n instituutioiden kanssa.

Suurin integraatiossa tapahtunut muutos ei ehkä olekaan kriisien kasautuminen tai populistisen EU-vastaisuuden nousu, vaan integraation politisoituminen. Siitä on tullut kansalaisten poliittisen aktiviteetin ja puoluepoliittisten kiistojen kohde. Erikoista on se, että meni kymmeniä vuosia, ennen kuin näin tapahtui. Tavallaan integraation politisoitumista on koko ajan toivottu: on toivottu, ettei integraatio olisi kaukainen teknokraattien keksintö, vaan poliittinen prosessi, johon kansalaiset osallistuvat samalla lailla kuin kansalliseen politiikkaan, ja josta voidaan keskustella kansallisilla ja yleiseurooppalaisilla foorumeilla. Silti politisoituminen on yllättänyt. Integraatiota kannatteli pitkään eräänlainen salliva konsensus, jonka turvin edettiin; kansallinen politiikka ja EU-politiikka eivät välttämättä juuri kohdanneet. Politisoitumiseen on vaikuttanut yhdentymisen hyvien ja huonojen vaikutusten epätasainen jakautuminen ja se helppous, millä kansalliset ongelmat on voitu väittää integraatiosta johtuviksi. Integraation hyvien ja huonojen seurausten kommunikaatiossa on ollut epäsuhtaa: hyvistä puolista on unohdettu tai niistä ei ole osattu puhua.

Jos sallivaa konsensusta ei enää entiseen malliin ole, ei toisaalta myöskään voida pitää selvänä, että unionin jäsenmaat pysyvät demokraattisina oikeusvaltioina. Unkarin ja Puolan tilanne herättää aiheellisesti keskustelua EU:n suhteesta jäsenvaltioihinsa, ja tämä lisää integraation politisoitumista.

Lopulta myös laajentuminen on politisoitunut unionia ja muuttanut sitä enemmän kuin luultiin. Laajentumiseen on pitkään suhtauduttu jonkinlaisina ohimenevinä ’kierroksina’, jotka eivät pohjimmiltaan muuta unionia. Nyt suuressa jäsenjoukossa on kuitenkin heterogeenisyyttä, joka tekee perussopimusten kehittämisestä entistä epävarmempaa. Turkin jäsenyysneuvottelut ovat vaarassa nakertaa unionin periaatteita.

Integraatiosta on siis viime vuosien aikana opittu paljon uutta. Miten tämä näkyy vaikuttamisstrategiassa, tai miten sen pitäisi näkyä? Vaikuttamisstrategiassa painottuu nyt se, mitä Suomi haluaa itselleen. Tämä ei sinänsä ole aivan paha asia: unionin toimivuus on paljolti perustunut juuri siihen, että kaikki saavat siitä jotain itselleen, eri maat usein eri asioita. Strategian onnistumisessa keskeistä on tietoon perustuva, taitava kommunikaatio. Kommunikaatio kansalaisille ja kansalaisten kanssa on vaikeampaa ja tärkeämpää kuin ennen nyt kun integraatio on politisoitunut: kysymyksiä on enemmän, väärät käsitykset voivat vahvistua – tarvitaan siis tietoa ja kykyä tehdä integraatiota ymmärrettäväksi. Toisaalta on tärkeää tietää, mitä muut EU-maat ajattelevat ja millaista keskustelu niissä on, jotta strategian tavoitteita voidaan edistää myös yhdessä muiden maiden kanssa.

Tämä koskee myös ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa, jossa Suomi on jäsenyytensä alkuajoista ajanut sekä politiikan kehittämistä edelleen että unionin sisäisen yhtenäisyyden säilyttämistä.

Vaikuttamisstrategiassa otetaan erityisesti esiin Suomen aktiivinen rooli EU:n konfliktinehkäisy- ja rauhanvälitystyössä; sitä halutaan vahvistaa edelleen. Puolustusyhteistyötä pyritään tiivistämään: sen katsotaan lisäävän kansalaisten turvallisuutta ja unionin roolia uskottavana globaalina toimijana. EU:n ja Naton yhteistyön tiivistämistä kannatetaan myös. Suhde Venäjään on Suomelle keskeinen, ja siinä Suomi erityisesti toivoo EU:n pysyvän yhtenäisenä. Turkin jäsenyyteen suhtaudutaan strategian mukaan tiukan ehdollisesti.

Päällisin puolin näille tavoitteille on varsin paljon kannatusta muissakin EU-maissa, eikä niitä erityisesti tarvitse puolustella suomalaisessa keskustelussa. Tavoitteiden saavuttaminen riippuu kuitenkin yksityiskohdista, jotka usein jäävät piiloon, ja joista erimielisyyttä sitten voikin olla enemmän.

EU:n globaalistrategian tapa painottaa resilienssiä on näistä ehkä paras esimerkki. Resilienssistä saattoi ehkä vahingossakin tulla strategian keskeinen käsite: se mainitaan peräti 41 kertaa noin 60 sivun mittaisessa asiakirjassa, monissa eri yhteyksissä. Unioni tavoittelee strategian mukaan naapureidensa resilienssin parantamista, mutta siinä puhutaan myös EU:n omasta ja sen yhteiskuntien resilienssistä. Resilienssi on mainio käsite: se on monille uusi, ja ennen muuta sopii kaikille: kukaan ei vastusta resilienssiä, eikä käsite ole vielä ehtinyt saada poliittisia merkityksiä.

Tutkijat näkevät resilienssipainotuksessa paljon hyvää: EU ei määrää ulko- tai yläpuolelta vaan tukee naapureiden omia pyrkimyksiä; omistajuuden merkitys ymmärretään, ja tämä voi parantaa EU:n imagoa. Toisaalta tässä nähdään huonoakin: lopputuloksena voi olla vääränlaisten regiimien tukeminen, resilienssipainotus voi myös teknokratisoida asioita niin, että niiden poliittiset ulottuvuudet häviävät näkyvistä, eikä resilienssi myöskään ole dynaaminen vaan staattinen, säilyttävä käsite: se voi tehdä EU:n vähemmän houkuttavaksi kuin jos EU lupaisi tukea konkreettista kehitystä ja muutosta johonkin suuntaan. Ristiriita periaatteiden ja käytäntöjen välillä voi myös kasvaa suureksi, jos EU tukee paikallisia käytäntöjä vastoin omia periaatteitaan. Käytännössä resilienssin vahvistaminen edellyttää ennen muuta sen ymmärtämistä, mitä resilienssi on, ja tästä erimielisyyttä varmaankin on jo enemmän.

Joissakin vaikuttamisstrategian ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa tavoitteissa korostuu tarve osata yhdistää laajat ilmiöt toisiinsa. Esimerkiksi EU:n konfliktinehkäisy- ja rauhanvälitystyön yhteys kehitysyhteistyöhön ja sen yhteys pitkän aikavälin suuriin globaaleihin muutoksiin, kuten muuttoliikkeisiin ja ilmastonmuutokseen, on tällainen. Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden yhteys on toinen esimerkki. Puolustusyhteistyön kehittämisen sanotaan vahvistavan kansalaisten turvallisuutta; laajemmin ajateltuna tarvitaan varmaankin yleistä asukkaiden, ei vain kansalaisten, turvallisuutta, jossa osansa on niin puolustuksella kuin sisäisellä turvallisuudellakin, resilienssi mukaan luettuna.

EU:n Venäjä-politiikka puolestaan on hyvä esimerkki siitä, miten tärkeää on tuntea muiden maiden ajattelua ja keskustelua Venäjästä. Yhteistyömahdollisuudet Viron EU-puheenjohtajuuskauden aikana ovat nyt myös varmasti entistäkin paremmat. Lopulta kysymys Turkin EU-jäsenyydestä ja neuvotteluista on EU:n tämänhetkisessä tilanteessa hyvä esimerkki siitä, kuinka EU ja sen jäsenmaat voivat konkreettisesti osoittaa puolustavansa keskeisiä periaatteitaan. Turkki on osoittautunut taitavaksi neuvottelijaksi, joka näyttää painostavan EU:ta myönnytyksiin. Laajentumisneuvotteluille voitaisiin hyvin myös pohtia vaihtoehtoja. Suhteet Turkkiin ovat tärkeät, mutta laajentumisen periaatteet ovat vieläkin tärkeämmät EU:n uskottavuuden ja toimintakyvyn kannalta.