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

Hanna Ojanen, Jean Monnet –professori, Tampereen yliopisto

Brexitin merkitystä voidaan analysoida monella eri tasolla. Se on yhtäältä symbolinen käänne integraation historiassa, ja toisaalta monen toimijan käytännön politiikkaan vaikuttava konkreettinen muutos. Ensimmäistä kertaa unionista lähtee jäsenmaa, vieläpä yksi suurimmista jäsenmaista. Tämä voidaan helposti tulkita seuraavan unionin toimimattomuudesta tai sen kyvyttömyydestä selvitä niistä kriiseistä, joita sille viime vuosina on kasaantunut. Pikemminkin kuin yksittäisen valtion sisäpolitiikkaan liittyvä päätös, kyseessä olisi siis jonkinlainen uusi toimintamalli. Nyt integraatio ei enää menekään ainoastaan eteenpäin, vaan voi myös mennä taaksepäin; unioni ei enää vain laajene vaan voi myös supistua.

Ei kuitenkaan vaikuta siltä, että muut maat seuraisivat esimerkkiä. EU itse on järjestelmänä varsin muuntumiskykyinen: se on koko historiansa ajan muovautunut jatkuvan laajentumisprosessin mukana ja pystyy muovautumaan myös jäsenmäärän vähetessä. EU on kansainvälisten järjestöjen sarjassa – jos se siihen edes kuuluu – omassa luokassaan uusiutumis- ja oppimiskyvyssään. Sen perussopimukset, toimintatavat, tavoitteet, toimialat ja politiikat ovat nyt jotain aivan muuta kuin silloin, kun järjestöä perustettiin. 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. Yhdellä sanalla sanottuna EU on järjestelmänä varsin resilientti.

Brexitin käytännön merkitystä aletaan vasta vähitellen ymmärtää esimerkiksi mitä tulee EU-kansalaisten asemaan Isossa-Britanniassa, Irlannin ja Ison-Britannian suhteisiin tai kauppapolitiikkaan yleisemmin. Kansainvälisissä suhteissa Brexit voi kirkastaa EU:n profiilia, jos ajatellaan, että sen myötä näkemyserojen kirjo vähenee. Isolla-Britannialla lieneekin itsellään vaikeampia kysymyksiä edessään: millainen kansainvälisen politiikan, kauppapolitiikan ja turvallisuuspolitiikan toimija siitä tulee? Mitkä ovat yksittäisen valtiotoimijan rooli ja mahdollisuudet nykymaailmassa? Miten se nyt määrittelee kansalliset etunsa ja miten niitä edistää? Strategisten kumppanuuksien, sopimusvaraisten yhteistyösuhteiden, monenkeskisyyden vai kahdenvälisyyden kautta?

Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa Brexit voi merkitä uusia mahdollisuuksia kehittää EU:n politiikkaa, koskapa Iso-Britannia on monessa yhteydessä jarruttanut yhteistä politiikkaa. Sen ero tekee myös loven sotilaallisiin resursseihin, mikä myös motivoi yhteisen politiikan kehittämistä ja voi kannustaa käyttämään siihen enemmän rahaa. Samaan suuntaan vaikuttaa myös keskustelu Yhdysvaltain sitoutumisesta Natoon ja toisaalta sen Venäjä-suhteet.

EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittäminen sai uutta vauhtia jo 2013, mutta suunnitelmissa ei sinänsä ole kovin paljoa uusia aineksia. Operaatiot, harjoitukset, puolustusteollisuus ja sitä tukeva tutkimus, eriytyvä integraatio (pienen joukon johdolla edistyvä syvempi yhteistyö), taisteluosastojen käyttö ja voimavarojen ja suorituskykyjen systemaattinen kehittäminen ovat olleet politiikan kehityksen sisältöä jo pitkään. Samat aihealueet tulevat esiin myös EU:n ja Naton yhteistyön kehittämisessä, missä käytännön mahdollisuuksia voi olla paljonkin, mutta jota varjostaa se suuri periaatteellinen ongelma, että molempien järjestöjen päätöksenteon autonomia halutaan säilyttää, ja tämä heijastuu kaikessa sellaisessa, johon liittyy esimerkiksi työnjaollisia kysymyksiä.

Uutta EU:ssa voisi olla selvempi integraatiolinja, puolustuspolitiikan ja puolustuksen yhdentyminen. Tämä voi alkaa näkyä esimerkiksi puolustusbudjettien yhteisessä tarkastelussa ja budjettiprosessien synkronoinnissa. EU:n kannalta on luontevaa nähdä puolustuspolitiikka yhtenä politiikan lohkona, jossa näkyvät niin EU:n instituutiot kuin esimerkiksi julkisen talouden hoitoa koskevat säännöt. Tämä haastaa perinteisen ajattelun puolustuspolitiikan tiukasti kansallisesta luonteesta ja sen kuulumisesta valtion suvereniteetin ydinalueeseen. Merkittävin tuleva kehitys näkyykin siinä, missä määrin EU ’normalisoi’ puolustuspolitiikkaa. Tässä voi olla myös yksi eriytyvän yhteistyön alue lähitulevaisuudessa.

Samaan aikaan EU-integraatio on selkeästi politisoitumassa. Tämä on suuri muutos. Integraatiosta on tullut kansalaisten poliittisen aktiviteetin ja toisaalta puoluepoliittisten kiistojen kohde. Erikoista on se, että meni kymmeniä vuosia, ennen kuin näin tapahtui. Tavallaan integraation politisoitumista on koko ajan toivottu, siis sitä, ettei integraatio olisi kaukainen teknokraattien keksintö, vaan poliittinen prosessi, johon kansalaiset osallistuvat samalla lailla kuin kansalliseen politiikkaan, ja josta keskustellaan kansallisilla ja yleiseurooppalaisilla foorumeilla. Silti voimakas politisoituminen on yllättänyt. Integraatiota kannatteli pitkään eräänlainen salliva konsensus, jonka turvin edettiin; kansallinen politiikka ja EU-politiikka eivät välttämättä juuri kohdanneet. Nyt EU-aiheet nousevat esiin myös esimerkiksi kansanäänestyksissä, joilla voi olla arvaamattomia seurauksia. Hallituksia voi houkuttaa antaa poliittisen tyytymättömyyden kääntyä tyytymättömyydeksi EU:ta kohtaan. Poliittista prosessia on entistä vaikeampi ohjata tai hallita. Politiikan teko on muutenkin entistä vaikeampaa, kun päätösten seurauksia on vaikea ennakoida: niin yksittäisen maan kuin EU:nkin kehitys riippuu suuressa määrin muista tekijöistä kuin niiden omasta päätöksenteosta.

Myös EU:n kansainvälinen rooli on politisoitunut, kun erityisesti Venäjä, mutta myös Turkki ja jossain määrin muutkin maat aktiivisesti haastavat sitä, tarjoavat kilpailevia malleja tai kuvailevat sitä kilpailijana tai peräti vihollisena – toisin sanoen asettavat sen rooleihin, joihin se ei itse ole valmistautunut ja joihin se ei halua. Uusi globaalistrategia (2016) lähtee eksistentiaalisen kriisin alkuasetelmista sekä selventämään EU:n globaalia roolia että luotimaan tehokkaan ja uskottavan toimijuuden edellytyksiä. Strategiassa painottuu nyt kumppaneiden ja naapureiden resilienssin tukeminen. Tämä voi olla hieman sattumanvarainenkin uuden käsitteen kokeilu, mutta voi myös osoittaa halua muuttaa lähestymistapaa opettavasta tukevaksi: EU ei enää niinkään toisi omaa malliaan muille vaan auttaisi muita niiden itsensä määrittelemien ongelmien ratkaisussa. Kriitikot katsovat, että EU saattaa tämän myötä edelleen menettää houkuttavuuttaan kansainvälisenä mallina ja voi jopa tukea regiimejä, jotka eivät noudata sen omia periaatteita.

Mielenkiintoista strategiassa on tapa, jolla se yhdistää EU:n sisäisen tilan ja sen ulkoisen olemuksen. Strategia nostaa esiin, kuinka tärkeää on, että EU:n jäsenvaltiot itse ovat demokraattisia oikeusvaltioita. Sisäinen hajaannus tässä mielessä ja EU:n omien periaatteiden hylkääminen vaarantavat strategian mukaan

EU:n kansainväliset toimintamahdollisuudet. EU:n yhtenäisyyden suurin uhka onkin epäilemättä liiallinen sallivuus suhteessa jäsenvaltioiden poliittiseen kehitykseen.

Valtioneuvoston vaikuttamisstrategia painottaa yhtenäisyyden tärkeyttä lähinnä yhteisen politiikan tavoitteen saavuttamisen kannalta. EU:n yhtenäisyys on ollut Suomelle perinteisesti tärkeä asia ehkä siksikin, että sen olisi itsensä vaikea päättää, miten asemoitua, jos sen pitäisi valita kahden leirin välillä. Strategiassa ei kuitenkaan juuri pohdita sitä, millä keinoin yhtenäisyyttä vaalitaan tai edistetään, tai milloin yhtenäisyyttä ei tarvita, vaan voidaan esimerkiksi antaa pienempien maaryhmien edetä keskenään ja näyttää mahdollisesti mallia tuloksista niin, että muutkin sitten haluavat mukaan. Strategialle näyttää olevan tyypillistä, että se luettelee asioita, jotka ovat Suomelle tärkeitä ja joihin Suomi haluaa vaikuttaa, muttei juuri avaa sitä, miten niihin voidaan vaikuttaa ja miksi ne ovat tärkeitä. Integraation politisoituessa kyky vastata näihin kysymyksiin on entistä tärkeämpää niin suhteessa omiin kansalaisiin kuin suhteessa muihin jäsenvaltioihin.