EU KANSAINVÄLISENÄ TOIMIJANA

Miten Yhdysvaltain ulkopolitiikka ja Euroopan poliittinen tilanne vaikuttavat unionin toimintakykyyn

Lausunto Eduskunnan Tulevaisuusvaliokunnalle 1.3.2017 Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiaan liittyen

Teija Tiilikainen

Ulkopoliittinen instituutti

1. Yleistä

Valiokunta on pyytänyt Ulkopoliittiselta instituutilta lausuntoa siitä, miten vuoden 2016 tapahtumakulut, erityisesti USA:n presidentinvaalit ja Brexit, vaikuttavat unionin kansainvälispoliittiseen rooliin ja toimintakykyyn. Mikä on EU:n rooli moninapaistuvassa maailmassa? Tässä lausunnossa arvioidaan unionin toimintaedellytysten heikkenevän kansainvälisessä järjestyksessä tapahtuneiden muutosten myötä. Mitä enemmän perinteiseen valtioidenväliseen valta-asetelmaan - jossa korostuvat sotilaallinen voima ja siihen perustuva voimatasapaino - nojaavat ominaispiirteet korostuvat, sitä hankalammaksi käy nykymuotoisen EU:n rooli. Presidentti Donald Trumpin ulkopolitiikka ja Ison-Britannian ero EU:sta voidaan kummatkin hahmottaa osaksi tätä laajempaa kehityskulkua. Siinä sotien jälkeinen trendi kohti liberaalidemokraattisen aatemaailman vahvistumista sekä tästä seuraavaa monenvälisyyden korostumista kansainvälisen järjestyksen johtotähtenä tulevat haastetuiksi sekä kansainvälisellä tasolla että valtioiden sisällä. Tässä lausunnossa havainnollistetaan tätä kehitystä ja sen vaikutuksia sekä pohditaan erityisesti Yhdysvaltain ja EU:n välistä suhdetta tästä näkökulmasta.

2. EU:n kansainvälinen toimijuus

EU:n poliittinen luonne ja olemus on ollut ristiriitojen kohteena koko olemassaolonsa ajan. Nykymuotoinen EU edustaa pitkälle vietyä kompromissia eteläisen Euroopan federalististen pyrkimysten ja pohjoisemman Euroopan ja Ison-Britannian hallitustenvälisyyteen pyrkivien integraatiopoliittisten suuntausten välillä. Ristiriidoista huolimatta EU:lle on kuitenkin kyetty luomaan suhteellisen vakaa poliittinen järjestelmä ja toimivalta-asetelma suhteessa jäsenvaltioihin.

EU:n kansainvälinen toimijuus on syntynyt ikään kuin sen sisäisen poliittisen järjestelmän sivutuotteena ilman, että sen luonteesta ja pääperiaatteista olisi koskaan käyty unionin laajuista poliittista keskustelua. Myös kansainvälisenä toimijana unioni edustaa jonkinlaista sekamuotoa suvereenin valtion ja valtioiden välisen kansainvälisen yhteenliittymän välillä.

Oikeudellisessa mielessä integraatio on edennyt pitkälle myös tällä saralla. EU on kansainvälisoikeudellinen toimija, jolla on tunnustettu oikeustoimikelpoisuus tietyissä puitteissa. Unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan luonne erottaa sen kuitenkin liittovaltioista, joiden olemukseen kuuluu nimenomaan eksklusiivinen toimivalta tällä saralla samoin kuin yhteinen puolustuspolitiikka. EU:n osalta yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on vasta kehitysvaiheessa ja puolustuspoliittisena foorumina toimii jäsenmaiden enemmistön osalta NATO.

Konsensuksen löytäminen unionin jäsenvaltioiden välillä sen ulkopoliittisesta toimijuudesta on vieläkin vaikeampaa kuin keskustelu sen sisäisestä olemuksesta ja tästä johtuen tätä keskustelua on pitkään haluttu välttää. EU:n suurin jäsenmaa Saksa on valmis hyväksymään pitkälle viedyn integraation unionin sisäisissä kysymyksissä, mutta omaa historian painolastinsa takia suuria vaikeuksia hyväksyä valtiotoimijan olemusta EU:lle sen ulkosuhteiden osalta. Kysymys perinteisten sotilaallisten voimavarojen ja siihen liittyvän keskitetyn valtiollisen toimintakyvyn kehittämisestä EU:lle on Saksassa edelleen äärimmäisen vaikea. Useimmat muut suuret EU-maat kuten Ranska ja Italia olisivat valmiit etenemään tähän suuntaan. Kauppapoliittisessa mielessä EU toimii jo siten kuin se olisi liittovaltio, samoin esimerkiksi ulkorajapolitiikka etenee tähän suuntaan päättäväisin askelin.

EU on pärjännyt kohtuullisesti maailmanpolitiikassa erilaisena *'sui generis*'-tyyppisenä toimijana niin kauan kuin USA:n ja EU:n yhdessä edustamat läntiset arvot toimivat kansainvälisen järjestyksen johtotähtenä. Kylmän sodan päättymisen jälkeen valtiolliseen valtaan ja voimapolitiikkaan painottuva järjestys väistyi taka-alalle ja ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltiojärjestelmään nojaava aatemaailma painotti kansainvälisen yhteistyön, monenvälisten instituutioiden ja globaalien säätelyjärjestelmien ja regiimien merkitystä. Tällaisessa toimintaympäristössä EU:n taloudellinen potentiaali, sen oma sisäinen esimerkki riitojen rauhanomaisesta ratkaisusta ja post-suvereenista hallintajärjestelmästä toimivat kannustimena myös muille maanosille. EU:n valta-asemalle Yhdysvaltain tuki ja sen maailmanpoliittinen johtorooli oli kuitenkin keskeinen.

Kun lännen valta-asema tuli vähitellen haastetuksi nousevien valtojen ja näiden edustaman valtiokeskeisen maailmankuvan muodossa, unionin kansainvälinen toimintakyky vaikeutui. Sen pehmeän vallankäytön mekanismit taikka sen edustamat arvot eivät enää ole yhtä houkuttavia ja kilpailukykyisiä kuin aiemmin. Ukrainan kriisi ja unionin heikentyneet suhteet Venäjän kanssa toimivat tästä hyvänä esimerkkinä. Venäjän valmius käyttää sotilaallista voimaa omien ulkopoliittisten tavoitteidensa edistämiseksi tekee EU:sta erityisen haavoittuvan. Venäjä tulkitsee EU:n toimia sen voimistuvan geopoliittisen maailmankuvan valossa, mikä ei lainkaan vastaa unionin omaa pehmeän vallan logiikkaa ja alkuperäisiä tarkoitusperiä. Vastakkainasettelun kasvaessa sotilaallisen jännitteen asteelle EU on kuitenkin riippuvainen Yhdysvaltojen tuesta ja roolista NATOn johtovaltiona.

3. Yhdysvaltojen ulkopolitiikan monikerroksinen merkitys EU:lle

Yhdysvaltojen ja Euroopan välinen transatlanttinen suhde toimii monella tasolla. Suhteen ytimessä on perinteisesti ollut sotilasliitto NATO, jonka rooli ja arvostus on sen suurimman jäsenvaltion näkökulmasta tähän saakka pysynyt vakaana. Yhdysvaltojen poliittisen johdon suhtautuminen Euroopan unioniin sitä vastoin on ollut vaihtelevampaa ja heijastellut kulloistenkin vallanpitäjien henkilökohtaista taustaa ja maailmankuvaa. Pitkänä linjana on kuitenkin ollut jo toisen maailmansodan raunioilla omaksuttu myönteinen näkemys, jonka pohjalta integraatioyhteistyö on nähty tärkeänä välineenä Euroopan jälleenrakennus- ja vaurastumiskehityksessä.

1990-luvulla käynnistynyt integraation syventyminen (EY:n muuttuminen EU:ksi ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan perustaminen) synnytti kriittisempää suhtautumista unioniin, joka näyttäytyi entistä vahvemmin NATOn kilpailijana. Tilanne kärjistyi Irakin sodan synnyttämässä vastakkainasettelussa. Näinä vuosina valmistelussa olevaa perustuslaki- ja myöhempää Lissabonin sopimusta kritisoitiin voimakkain sanakääntein niiden sisältämän puolustusyhteistyön (turvatakuulauseke) osalta. Vastakkainasettelu kuitenkin lientyi myöhemmin ja erityisesti presidentti Obaman kaudella USA:n suhtautuminen EU:n yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan muuttui täysin. Siinä nähtiin vahvaa potentiaalia, jonka kautta voidaan lujittaa NATOn eurooppalaisten liittolaisten panostusta puolustukseen, jolloin kilpailuasetelman sijaan unionin puolustusyhteistyö nähtiin hyödylliseksi NATOn ja USAn kannalta.

EU:n ei aina ole ollut helppoa saada USA:n tai Venäjän tunnustusta kollektiiviselle toimijuudelleen käytännön tilanteissa. Eurooppalaisten muistissa on, kuinka George W. Bush teki ensimmäisen virallisen vierailunsa EU:n päämajaan vasta toisella presidenttikaudellaan. Presidentti Obaman politiikassa painottui multilateralismi, joka heijastui myös hänen tapaansa hahmottaa EU:n merkitys kollektiivisena toimijana. EU:n kansainvälisen toimintakyvyn kannalta ehdoton edellytys on, että Yhdysvallat tunnustaa sen toimijuuden ja antaa sille tukensa. Tämä merkitsee sitä, että Yhdysvallat on valmis neuvottelemaan keskeisistä maailmanpolitiikan kysymyksistä unionin yhteisen johdon kanssa ja että USA tukee unionin roolia myös laajemmissa monenvälisissä yhteyksissä.

Presidentti Trumpin tähänastinen kansainvälispoliittinen ajattelu painottaa perinteisen valtiokeskeisen maailman lainalaisuuksia (suvereniteetti ja sotilaallinen voima) ja kahdenvälisten suhteiden merkitystä. EU on hänelle toimijana lähtökohtaisesti vieras, mitä myös hänen vähättelevä huomionsa Brexitin merkityksestä heijastelee. Presidentin lähestymistavalla voi olla monenlaisia vaikutuksia EU:n ja USA:n välisiin suhteisiin. Suhteiden painopiste todennäköisesti siirtyy NATOn puitteisiin tai kahdenväliseen yhteydenpitoon keskeisten jäsenvaltioiden kanssa. Presidentin kanta voi vaikuttaa myös hänen tapaansa hahmottaa keskeisiä liittolaisia ja neuvottelukumppaneita monenvälisillä foorumeilla, mikä heikentää EU:n merkitystä. Kolmantena ja kokonaisvaltaisimpana vaikutuksena voi pitää sitä

vaikutusta, joka syntyy presidentin ajattelun ja maailmankuvan antaessa tukea EU:n merkitystä vähätteleville poliittisille voimille unionin sisällä.

4. EU:n ja Suomen politiikka ja mahdollisuudet

Ison-Britannian EU-eron jälkeen muut unionimaat joutuvat pohtimaan uudella tavalla myös integraatioyhteistyönsä toivottua laatua ja tavoitteita. Maaliskuun alussa julkistettu komission tulevaisuuspaperi tarjoaa tähän erään lähtökohdan unionin sisäisten ominaispiirteiden osalta. Samalla tavoin pohdintaan tulee unionin kansainvälinen olemus ja toimintakyky. Mikä on jäsenmaiden yhteinen tahtotila sen kehittämiseksi tilanteessa, jossa valtiollinen valta ja siihen nojaava kansainvälinen järjestys korostuvat? Kesällä 2016 hyväksytyssä unionin Globaalistrategiassa sivutaan jo tähän kysymykseen liittyviä yksityiskohtia lähinnä unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan luonteen ja painopisteiden osalta. Unionin toivotaan jatkossa painottavan enemmän omia intressejään arvojensa sijaan ja niiden rinnalla. EU joutuu ikään kuin puolustuskannalle ja sen mahdollisuudet edistää arvojaan pienenevät.

Tämän keskustelun taustalle jää periaatteellisempi keskustelu unionitoimijuuden luonteesta siihen liittyvine kysymyksenasetteluineen. Kuinka vahvaan toimijuuteen EU:n pitäisi pyrkiä ja miten sen keskeiset vallan välineet nähdään muuttuneessa tilanteessa? Missä määrin EU:n tulee vahvistaa uskottavuuttaan sotilaallisin välinein ja mikä on toivottu autonomisuuden taso suhteessa Yhdysvaltoihin. Kysymykset ovat vaikeita ja periaatteellisia, mutta niistä on silti syytä keskustella avoimesti. Vain se voi taata EU:n legitimiteetin kautta koko unionin.

Kysymyksiä EU:n kansainvälisestä toimijuudesta ja vallasta on syytä käsitellä myös Suomessa sopivassa yhteydessä ja sopivan parlamentaarisen prosessin turvin. EU-vaikuttamisstrategialla on eri tavoitteet ja sen on huolellisesti koottu asiakirja unionipolitiikan eri aloista ja Suomen mahdollisuuksista edistää intressejään niillä. EU-politiikkaan liittyviä periaatteellisia kysymyksenasetteluja tulee käsitellä toisen tyyppisen asiakirjan pohjalta.