Kirjallinen lausunto tulevaisuusvaliokunnalle

5.10.2017

Asia: E 29/2017 vp Valtioneuvoston selvitys: EU27-päämiesten tulevaisuuspohdinnan ja Rooman julistuksen seuranta

https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/E+29/2017

Juha Jokela, ohjelmajohtaja

Ulkopoliittinen instituutti, Helsinki

Kiitän valiokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi EU27-johtajien tulevaisuuspohdintaan ja Rooman julistuksen seurantaan liittyvän valiokuntakäsittelyn yhteydessä. Keskityn lausunnossani ensisijaisesti EU:n kehityksen vaihtoehtoisiin skenaarioihin, erityisesti lisääntyvään eriytymiseen tai eritahtisuuteen perustuvaan kehitysmalliin. Lopuksi käsittelen lyhyesti muun muassa oikeistopopulismin nousuun liittyvää jäsenvaltioiden poliittisen kentän fragmentaatiota ja polarisaatiota yhtenä mahdollisista merkittävistä muutostekijöistä.

Lausunnon keskeiset johtopäätökset:

1) Lisääntyvää eritahtisuutta ja eriytymistä ei voida täysin sulkea pois EU:n uudistamisessa.
2) Jäsenvaltioiden sisäpoliittiset kehitystrendit heikentävät niiden EU-politiikan ennakoitavuutta, myös EU:n uudistusagendan osalta.

Vaihtoehtoiset EU:n tulevaisuusskenaariot

Ison-Britannian EU-ero ja viime vuosina EU:ta ravistelleet kriisit ovat sysänneet liikkeelle laaja-alaisen EU:n tulevaisuuteen liittyvän reflektioprosessin. Bratislavassa syykuussa 2016 EU27-johtajat omaksuivat maltillisen linjan uusien uudistusten suhteen ja korostivat jo tehtyjen päätösten toimeenpanoa talouden, muuttoliikkeen ja turvallisuuden kentillä. Rooman sopimuksen 60-vuotisjuhlien yhteydessä annettu Rooman julistus jatkaa Bratislavassa omaksutulla maltillisella

linjalla. Siihen liittyneessä tulevaisuuskeskustelussa tapahtui kuitenkin selkeä käänne talven aikana. Suurista jäsenmaista esimerkiksi Ranskassa ja Saksassa nousi keskusteluun myös pidemmälle menevät uudistukset. Rooman julistuksen alla Euroopan komissio julkaisi viisi eri EU:n kehitysmallia esittelevän valkoisen kirjan, jota on sittemmin täydennetty sosiaalista ulottuvuutta, globalisaatiota, EMUa, puolustusta ja EU:n rahoitusta käsittelevillä pohdintapapereilla. Rooman julistuksessa ilmaistua EU27-johtajien poliittista tahtotilaa uudistaa unionia keskustellaan parhaillaan pitkälti komission esittelemän kokonaisuuden pohjalta. Jäsenmaista erityisesti Ranskan on ollut aktiivinen ja esittänyt oman EU-visionsa ja laaja-alaisen uusituslistan, jolla on selkeät yhtymäkohdat Euroopan komission puheenjohtajan näkemyksiin. Jäsenvaltioiden (EU27) odotetaan päättävän EU:n suunnasta ja uudistushankkeiden aikataulusta mahdollisesti jo kuluvan vuoden loppuun mennessä. Keskeisessä roolissa on Saksan näkemykset EU:n uudistamisesta, jotka tarkentunevat lähikuukausien aikana maassa käytävien hallitusneuvottelujen yhteydessä.

Komission esittämistä viidestä skenaariosta ensimmäinen, joka perustuu jatkamiseen entisellä mallilla, on menettänyt painoarvoaan. Taustalla vaikuttaa kiristynyt kansainvälinen kilpailuasetelma, transatlanttisen suhteen tulevaisuuteen liittyvät huolet ja EU-vastaisuuden jo pitkään jatkunut voimistuminen muun muassa erityyppisten populististen liikkeiden puitteissa. EU-vastainen populismi on värittänyt erityisesti kuluvana vuonna järjestettyjä merkittäviä eurooppalaisia vaaleja ja unionin tehostaminen ja lujittaminen on nostettu yhdeksi keskeiseksi keinoksi vastata eri tyyppisten EU-vastaisten liikkeiden nousun taustalla vaikuttaviin kansalaisten huoliin. EU-myönteisen Emmanuel Macronin voitto Ranskassa ja EU-myönteisten puolueiden laaja kannatus Saksan liittopäivävaaleissa on myös lisännyt odotuksia EU:n uudistamista kohtaan. Tätä taustaa vasten komission toinen skenaario, jossa EU:n tulevaisuus rakentuisi sisämarkkinoihin keskittymisen varaan, ja joka näin indikoi myös integraation keventämistä ja jopa purkamista, ei ole herättänyt merkittävää vastakaikua jäsenvaltioiden parissa. Britannian käynnistämä EU-eroprosessi on entisestään heikentänyt kyseisen mallin vetovoimaa, koska yksi sen mahdollisista keskeisistä tukijoista on jättämässä unionin. Samalla odotukset Saksan ja Ranskan syvempää integraatiota merkitseville aloitteille ovat kasvaneet.

Komission esittelemä kolmas skenaario, jossa integraatiota syvennettäisiin, ja EU:ta kehitettäisiin halukkaiden jäsenvaltioiden piirissä, on kohdannut merkittävää vastustusta osassa jäsenmaista. Tutkimuskirjallisuudessa kyseinen skenaario linkittyy joustavan (eng. flexible) ja eriytyneen (eng. differentiated) integraation käsitteisiin. Tieteellisessä (käsitteellisessä) keskustelussa on pyritty hahmottamaan integraation luonnetta erityisesti eriytymisen *pysyvyyden* näkökulmasta. Eritahtiin tai moninopeuksisesti (eng. multi-speed) etenevässä integraatiossa jäsenvaltioiden katsotaan

jakavan yhteisen tavoitteen yhä tiiviimmästä eurooppalaisten kansojen liitosta, mutta pyrkivän tähän tavoitteeseen eritahtiin omien kansallisten erityispiirteiden ja etujen valossa. Niin sanotussa eri kehien (eng. multi-tier) varaan rakentuvassa integraatiokäsityksessä eriytymisen katsotaan olevan pysyvämpi olotila, ja yhteistä tavoitetta tiiviimmästä integraatiosta ei välttämättä ole.

Erityisesti eurokriisin yhteydessä voidaan todeta, että unionin kehitys on kulkenut kohti pysyvämpää eriytymistä. Vaikka euroalue on laajentunut myös kriisioloissa, ero euroalueen ja muun EU:n välillä on syventynyt ja sen on katsottu muodostuvan pysyvämmäksi. Britannian EU-ero voi tosin vaikuttaa tilanteeseen keskipitkällä aikavälillä. Euroon kuulumattomat maat ovat menettämässä vaikutusvaltaisen liittolaisen EU:n päätöksenteossa; ja juuri Britannia on kantanut erityistä huolta euroalueen aseman vahvistumisesta EU:ssa. Lisäksi Keski- ja Itä-Euroopassa eritahtisuuden lisäämisen on pelätty johtavan ”kahden kerroksen Eurooppaan”, jossa syvempään integraation osallistuvien maiden asema vahvistuu. Keskustelussa on kannettu huolta myös poliittisesti vahvojen ja jopa suljettujen ytimien muodostumisesta, erityisesti jos integraatiota syvennetään EU:n oikeudellisen kehikon laitamilla tai kokonaan ulkopuolella esimerkiksi lisäämällä merkittävästi kansainvälisoikeudellisia sopimusjärjestelyjä. EU:n perussopimusten mahdollistamat eritahtisuuden muodot ovat lähtökohtaisesti avoinna kaikille halukkaille ja kriteerit täyttäville jäsenvaltioille.

Komission puheenjohtaja esitteli oman näkemyksenä EU:n kehitysskenaarioksi syyskuussa 2017 pitämässään unionin tilaa käsittelevässä linjapuheessa. Tämä nojaa vahvasti valkoisen kirjan neljänteen skenaarioon, jossa integraatiota kehitettäisiin tekemällä EU-tasolla vähemmän, mutta tehokkaammin. Skenaario heijastelee nykyisen komission ohjelmaa, jossa on pyritty selkeään priorisointiin keskittymällä keskeisiin politiikka-alueisiin, joissa EU-tason toimet ovat joko välttämättömiä tai tuovat selkeästi lisäarvoa. Komission puheenjohtajan visiossa – sen yhteydessä esitettyjen konkreettisten uudistusehdotusten laaja-alaisuuden valossa – korostuu kuitenkin myös valkoisen kirjan viides skenaario, jossa integraatiota kehitetään kaikilla osa-alueilla määrätietoisesti. Komission puheenjohtaja otti myös selkeän negatiivisen kannan eriytymisen lisäämiseen, ja korosti päinvastaista kehityskulkua, jossa kaikki EU:n jäsenvaltiot liittyvät sekä Schengen- että euroalueeseen tulevaisuudessa.

Komission puheenjohtaja ei kuitenkaan ottanut kantaa siihen, miten EU:n lujittamisessa edetään, jos yhteisymmärrystä integraation suunnasta ja konkreettisista uudistuksista ei löydy. Tätä taustaa vasten eritahtisuusvaihtoehto saattaa nousta jälleen keskusteluun EU27-puitteissa.

Suomen hallituksen tahtotila eriytymiseen ja eritahtisuuteen liittyen on selvä: EU:n yhtenäisyys on Suomelle prioriteetti. Suomessa on käyty jonkin verran poliittista keskustelua aiheesta. On kysytty,

pyrkiikö Suomi edelleen kaikkiin mahdollisesti muodostuviin EU-ytimiin ja olemaan mukana keskeisissä uusissa EU-hankkeissa? Konkreettisista eritahtisuutta lisääviä esityksiä on EU-tasolla tehty toistaiseksi lähinnä puolustuksen saralla, jossa valmistaudutaan parhaillaan perussopimusten mahdollistaman pysyvän rakenteellisen yhteistyön käyttöönottoon. Tässä prosessissa Suomi on ollut keskeisesti mukana. Joissakin jäsenmaissa esitetyt ajatukset eritahtisuuden lisäämisestä esimerkiksi Schengenin tai euron sisällä tiiviimmän yhteistyön menettelyä käyttäen voivat nousta esiin keskustelussa, samoin kun kahdenväliset (esim. Saksa-Ranska) tai rajatun jäsenvaltiojoukon solmimat kansainvälisoikeudelliset järjestelyt. Tiiviimmän yhteistyön menettelyn puitteissa eteneminen edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden suostumusta eikä se saa vaarantaa unionin yleistä etua. EU:n oikeudellisen kehikon laitamilla tai ulkopuolella eteneminen on viime vuosien kehityksen valossa mahdollista, mutta nyt käynnissä olevan tulevaisuuskeskustelun yhteydessä pyrkimykseksi saattaa yhtä lailla muodostua jo luotujen kansainvälisoikeudellisten järjestelyjen tuominen selkeästi osaksi EU:n oikeudellista kehikkoa (esimerkiksi niin sanottu finanssipoliittinen sopimus ja Euroopan vakausmekanismi).

Suurimmat muutostekijät – Oikeistopopulismin nousu

Kuluvaa vuotta on pidetty EU-vastaisen oikeistopopulismin nousun kannalta merkittävänä keskeisten jäsenvaltioiden kansallisten vaalien valossa. Erityisesti Ranskassa, mutta myös Alankomaissa, pidettiin mahdollisena jopa EU-vastaisten oikeistopopulististen puolueiden nousua valtaan. Kun tämä ei toteutunut, vaalituloksia on joissakin poliittisissa puheenvuoroissa arvioitu käänteenä EU-vastaisen oikeistopopulismin esiinmarssissa. Talouden elpyminen ja kansalaisten luottamuksen lisääntyminen sekä EU- että kansallisia instituutioita kohtaan on vahvistanut tätä argumenttia, samoin kuin Saksan vaaleja värittänyt laaja-alainen EU-myönteisten puolueiden kannatus. Eurovastaisen ja oikeistopopulistisen Alternative für Deutschland -puolueen ennakoitua parempi menestys Saksassa, sekä kristillisdemokraattisen puolueen (CDU/CSU) ja sosiaalidemokraattisen puolueen (SPD) ennakoitua heikommat tulokset on syytä huomioida. Jäsenvaltioiden poliittiset kentät ovat liikkeessä ja merkittävät muutokset ovat edelleen mahdollisia. Tutkijayhteisössä onkin varottu vetämästä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä EU-vastaiseen oikeistopopulistiseen trendin kehityksestä Ranskan ja Alankomaiden vaalituloksien valossa.

Populismin tutkimuksessa, joka määritelmällisesti kattaa hyvin erilaisia populistisia liikkeitä ja agendoja, ollaan varsin yksimielisiä siitä, että erityisesti oikeistopopulismin nousussa on kyse pidempiaikaisesta eurooppalaisesta trendistä. Lisäksi on huomionarvoista, että tällä on jo ollut varsin merkittäviä vaikutuksia EU:n jäsenvaltiossa. Oikeistopopulistit ovat vallassa Unkarissa ja Puolassa, monissa muissa maissa oikeistopopulistiset liikkeet ovat mukana hallituksessa tai merkittävässä

asemassa oppositiossa. Alankomaiden, Ranskan ja Saksan vaalien yhteydessä voidaan puhua myös (eritasoisista) puoluekentän murroksista, joita on koettu myös muissa jäsenvaltioissa. Lisäksi jo pitkään jatkunut oikeistopopulistisen agendan valtavirtaistuminen on arkipäivää monessa EU:n jäsenmaassa. Ja vielä: viime aikojen vaaleissa on myös viitteitä lisääntyvästä poliittisesta polarisaatiosta, ja oikeistopopulististen puolueiden kantojen jyrkkenemisestä.

Tätä taustaa vasten EU-myönteisten ja maltillisten valtapuolueiden aseman haastaminen ja siihen liittyvä poliittisen kentän fragmentaatio ja polarisaatio voi jatkua EU:n jäsenvaltioissa myös suotuisan talouskasvun aikana. Jäsenvaltioiden mahdolliset sisäiset poliittiset myllerrykset heikentävät niiden EU-politiikan ennakoitavuutta, myös EU:n uudistusagendan osalta.