Asia: VNS 5/2018 vp Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 2. osa Ratkaisuja työn murroksessa

Euroopan unionin villit kortit ja mustat joutsenet

Juhana Aunesluoma
Tutkimusjohtaja, Eurooppa-tutkimuksen keskus
Helsingin yliopisto
juhana.aunesluoma@helsinki.fi
Puh. 050 415 6592

Helsingin yliopiston Eurooppa-tutkimuksen keskus on toteuttanut vuodenvaihteessa 2018–19 yhteistyössä eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan kanssa Euroopan unionin ja eurooppalaisia yhteiskuntien mahdollisia tulevia kehityskulkuja kartoittaneen hankkeen. Tulevaisuusvaltiokunnalle toimitetuissa kahdessatoista lausunnossa on identifioitu EU:n ja Euroopan tulevaan kehitykseen liittyviä epävarmuuksia tai uusia mahdollisuuksia, jotka toteutuessaan vaikuttavat merkittävällä tavalla myös Suomeen ja sen toimintaympäristöön.

Tähän lausuntoon on poimittu lausunnoista seuraavat Euroopan tulevaisuuteen liittyvät haasteet, jotka ovat Suomen tulevaisuuden kannalta keskeisiä ja joita on syytä pitää esillä julkisessa keskustelussa poliittisen päätöksenteon valmistelussa.

1. Muutokset EU:n päätöksentekokyvyssä ja sen demokraattisessa hyväksyttävyydessä
2. Muutokset EU:n ulkoisessa toimintaympäristössä, erityisesti suurvaltapolitiikan ja turvallisuuden näkökulmasta
3. Kestävään kehitykseen, ilmastoon ja biotalouden edistämiseen liittyvät näkökulmat.

Unionin päätöksenteko ja demokratia

Euroopan unionin jäsenvaltioiden poliittiset järjestelmät ovat murroksessa. Yhteiskuntien sisäiset muutokset näkyvät perinteisten puoluejärjestelmien ja poliittisten kulttuurien muutoksina. Eurooppalaisen poliittisen yhteisön heikkous vaikeuttaa kansalaisten tahdon kanavoitumista EU:n yhteiseen päätöksentekoon ja lisää tunnetta unionin päätöksenteon etäisyydestä ja erillisyydestä jäsenvaltioiden asukkaiden arjesta.

Emilia Palonen kiinnittää lausunnossaan huomiota vastakkainasettelua ruokkivan retoriikan voimistumiseen, poliittisen polarisaation kärjistymiseen sekä eliittejä kohtaan tunnetun epäluottamuksen kanavoitumiseen populistissa poliittisissa liikkeissä. Vaikka populismiin sisältyy mahdollisuuksia poliittiseen uudistumiseen, kansalaisten aktiivisuuden lisäämiseen sekä vallankäyttäjien ja kansan välisen yhteyden tiivistämiseen, on vallitseva kehityskulku ja rakentavan keskustelun rapautuminen ollut omiaan synnyttämään vain yhä syvempää rajanvetoa populististen liikkeiden ja muiden puolueiden sekä näiden kannattajien välille.

Puoluejärjestelmien ja poliittisen kulttuurin muutokset voivat kuitenkin edelleen ottaa uusia suuntia. **Lausunnoissa esiintyy mustana joutsenena laajempi, myönteinen politiikan muutos.** Palonen korostaa murrosvaiheeseen sisältyviä mahdollisuuksia tulevaisuuden poliitikkoihanteelle, jossa korostuu politiikassa toimivien ihmisten kyky tehdä ”kohkaamisen” ja mielikuvilla ja epäluuloilla elämöimisen sijaan analyysia ja ”selittää, debatoida ja toteuttaa demokratiaa ristiriitoineen ja yhteenliittämisineen”. Eurooppalaisten yhteiskuntien kohdatessa samanlaisia ongelmia, on ratkaisukeskeiselle, analyyttiseen keskusteluun ja asioiden selittämiseen pohjautuvalle yhteistyölle edelleen suuri tarve.

Sama ajatus nykyisen poliittisen murrosvaiheen ja eurooppalaisten yhteiskuntien hyvin samankaltaisten haasteiden sisältämästä mahdollisuudesta sisältyy myös Markus Ojalan lausuntoon. Edellytykset laajemman eurooppalaisen poliittisen yhteisön ja julkisuuden muotoutumiseen ovat jo olemassa. Politiikan ja kansalaiskeskustelujen asialistat ja kritiikin kohteet muistuttavat eri maissa pitkälti toisiaan: työttömyys, turvattomuus ja eriarvoisuus ovat keskeisiä epäkohtia kaikkialla EU:n alueella. Samalla kansalaiset kokevat epäluuloa poliittisten järjestelmien ja hallinnon kykyyn ratkaista keskeisiä ongelmia. Laura Nordström esittelee lausunnossaan tilanteen, jossa EU:n avoimuuteen pohjautuva päätöksenteko sulkeutuisi ammattimaisten asiantuntijoiden ja lobbareiden toimintakentäksi, joka vähentäisi entisestään sen hyväksyttävyyttä kansalaisten silmissä. Samalla myös vaateet järjestelmän demokratisoimiseksi voisivat kasvaa.

Kehitys voi ottaa arvaamattomia suuntia, joista nykyinen trendi vahvempaan polarisaatioon ja hajaannukseen ei ole suinkaan ainoa mahdollinen. Kansalaisten osallistumista korostavat poliittiset liikkeet voivat olla murroksen voittajia. Myös rajat ylittävät uudet poliittiset koalitiot ovat mahdollisia – toki myös uudet ristiriidat. Timo Miettinen korostaa lausunnossaan jäsenvaltioiden sisäisen poliittisen tilanteen tärkeyttä ja samalla myös sitä, minkälaisia mahdollisuuksia jäsenvaltioilla on lisätä myös keskinäistä yhteistyötään eli EU:n kielellä ilmaisten hallitustenvälisyyttä. Aiemmat integraation kehitysvaiheet ovat edellyttäneet laajoja, rajat ylittäviä poliittisia koalitioita ja ideologista yhteisymmärrystä siitä, miten ja mihin suuntaan eurooppalaisia yhteiskuntia kehitetään. Nykyisen murroksen tuloksena voidaan vielä nähdä vastaavia vahvoja ja pitkäaikaisia koalitioita. Hallitustenvälisyys voi toimia merkittävänä integraation moottorina ja johtaa myöhemmin ylikansallisen päätöksenteon syvenemiseen – tai vaihtoehtoisesti viedä unionia johonkin toiseen suuntaan.

Konkreettinen kysymys on EU:n jäsenvaltioihin käyttämän budjettivallan vahvistaminen. Taloudellisen yhteisvastuun lisääminen, riskien jakaminen eurooppalaisen solidaarisuuden nimissä on poliittisesti mahdollista vain siinä tapauksessa, että jäsenvaltioiden äänestäjien keskuudessa se saa riittävään laajan kannatuksen. Antti Ronkainen tuo esille, että eurojärjestelmän vahvistaminen voi edellyttää myös järjestelmän perusteiden muuttamista niin, että valtio voisi erota euroalueesta hallitusti.

Muuttuva globaali toimintaympäristö ja turvallisuus

Unionin kansainvälinen toimintaympäristö ja yleinen turvallisuustilanne ovat viime vuosina muuttuneet aiempaa epävakaammiksi ja vaikeammin ennakoitaviksi. Euroopan unioni on pyrkinyt lisäämään omaa toimintakykyään ja turvallisuuttaan mm. kehittämällä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, terrorismin torjuntaa ja jäsenmaiden puolustusyhteistyötä.

Sisäisen turvallisuuden osalta on mahdollista nähdä sekä uudenlaisia terrorismiuhkia, että nykyisten uhkien lievenemistä ja jopa hiipumista. Leena Malkki ja Daniel Sallamaa korostavat lausunnossaan, että EU:lla on käsissään keinoja, joilla se voi vaikuttaa kehitykseen. Poliittinen radikalismi voi nykyisten kehitystrendien jatkuessa johtaa lisääntyvään väkivaltaan, mutta se voi olla rauhanomaista ja pitäytyä laillisten vaikutuskanavien hyödyntämisessä. ”Samoja asioita, joita ajetaan väkivallan keinoin, ajetaan lähes aina myös – ja usein pääasiallisesti – rauhanomaisin keinoin”, kirjoittajat muistuttavat. Olennaista on, minkälaista vuorovaikutusta on protestiliikkeiden, poliittisen eliitin ja turvallisuusviranomaisten välillä.

Unionin laajentumispolitiikka on ollut merkittävä keino vaikuttaa unionin läheisyydessä oleviin maihin. Johanna Vuorelma korostaa lausunnossaan luottamuksen merkitystä EU:n ja Turkin välisissä suhteissa, tai oikeammin sen puutetta. Tulevaisuudessa laajentumispolitiikka tuskin kuitenkaan riittää unionin ulkosuhteiden keskeiseksi välineeksi. Ns. pehmeän vallan keinot, kuten unionin arvojen edistäminen kauppa- ja kehityspolitikan avulla, ovat olleet unionille keskeisiä, mutta samalla on noussut esiin keinovalikoiman rajallisuus ja tehottomuus.

Suvi Kansikas ja Kari Möttölä tuovat lausunnoissaan esille mustia joutsenia, jotka ovat pitkälti lähtöisin muualta kuin unionista itsestään. Kahden globaalin supervallan, USA:n ja Kiinan suhteet ja niiden tekemät valinnat muokkaavat unionin toimintaympäristöä vaikeasti ennakoitavilla tavoilla. Samalla ne voivat myös toimia sysäyksenä **unionin ns. kovan vallan lisäämiseksi esimerkiksi puolustusyhteistyötä laajentamalla varsinaisen puolustusliiton suuntaan**. Kansikkaan hahmottelema Venäjän strateginen suunnanmuutos Kiinan ja Aasian suuntaan, ja huomion suuntaaminen kokonaan pois Euroopasta, pistäisi sekin unionin uuden tilanteen eteen. Tällöin ei EU:n ja Venäjän välisestä taloudellisesta keskinäisriippuvuudesta enää olisi niiden välistä suhdetta vakauttavaksi tekijäksi. Ristiriidat voisivat tällöin kärjistyä nykyistäkin hankalammaksi konfliktiksi. Yhdysvaltojen vähäisempi sitoutuminen tai jopa irtautuminen Euroopan puolustamisesta lisäisi sekin tarvetta tiivistää unionin yhteistä puolustusta. Paine voimistaa unionin sisäistä eheyttä ja toimintakykyä kovan turvallisuuden alueella voi voimistua nopeastikin ja vauhdittaa päätöksiä.

Kestävä kehitys ja EU:n rooli

EU:n on 2000-luvulla pyrkinyt olemaan edelläkävijä kansainvälisessä ilmastopolitiikassa, biotalouden edistämisessä sekä globaalissa kehityspolitiikassa. Eija Ranta nostaa lausunnossaan esille mahdollisuuden, että unioni ja sen jäsenmaat luopuvat kokonaan nykyisestä kehityspoliittisesta ajattelusta ja kehitysyhteistyön keinoista. ”Kehityspolitiikan kuolema” tarkoittaa lausunnossa EU:n globaalin oikeudenmukaisuuden agendan näivettymistä ja korvautumista tiukemmalla maahanmuuttopolitiikalla, turvallisuusnäkökohdilla ja keskittymisellä EU:n omien kaupallisten etujen ajamiseen. Paitsi että muutoksella olisi suoria haittavaikutuksia köyhimmissä maissa, avaisi EU:n vetäytyminen mahdollisuuden Kiinan kaltaiselle toimijalle lisätä vaikutusvaltaansa globaalissa etelässä.

Globaalien kysymysten lisäksi ilmastoon ja kestävään talouteen liittyvät teemat vaikuttavat ehkä konkreettisimmin eurooppalaisten elämään tulevina vuosikymmeninä. Euroopan komission syksyllä 2018 päivittämä biotalousstrategia korostaa tarvetta uudistaa perinteisiä biotaloussektoreita niin, että ne ovat aikaisempaa kestävämpiä myös sosiaalisesti ja ekologisesti. Biotalouden ja kiertotalouden yhteyttä halutaan tiivistää. Suomessa aktiivinen biotalouskeskustelu on keskinen ilmiö vain muutamassa Euroopan maassa, ja on mahdollista, että Suomelle keskeinen luonnonvarasektori sulautuu täälläkin osaksi laajempaa kiertotaloutta.

Kuten ilmastopolitiikassa ja energiankäytössä, bio- ja kiertotaloudessa huolena on kuinka pitkälle kansalaiset ja kuluttajat ovat valmiita muuttamaan omaa käyttäytymistään ja elämäntapojaan. Vaikka ilmastonmuutokset vaikutukset tulevat yhä selvemmin osaksi kansalaisten arkea, kysymykset painottuvat eri tavoin EU:n eri jäsenmaissa. Myöskään kuluttajat eivät ole yhdenmukainen ryhmä. Sosiaalisten ja ekologisten arvojen ja asenteiden muutokset avaavat toisaalta myös mahdollisuuksia pohtia erilaisia keinoja ja reittejä kestävään talouteen.

Ilmastopolitiikassa EU:n tavoitteena on, että 27 prosenttia energiantuotannosta nojaa uusiutuviin lähteisiin vuoteen 2030 mennessä. Paavo Järvensivu esittää lausunnossaan mustan joutsenen, jossa EU-alueen ilmastopäästöt nollataan pian vuoden 2030 jälkeen. Musta joutsen tavoite on siitä syystä, että jos asia todella otetaan työn alle, se edellyttää toteutuakseen **radikaalia eurooppalaisen energiankäytön ja talouden tuotantotapojen muutosta**. Kyse on huomattavasti kokonaisvaltaisemmasta yhteiskuntien ja kulutuksen muutoksesta, kuin on ymmärretty. ”Vaikka siitä keskustellaan jatkuvasti, öljynmustassa virrassa lipuvaa joutsenta ei kyetä näkemään.” Jos vaaditut toimenpiteet tehtäisiin mainittua aikamäärää silmällä pitäen, yllättäisi muutoksen syvällisyys varmasti kaikki, Järvensivu kirjoittaa. Kyse ei ole pelkästään poliittisesta tahdosta, tai kansalaisten tottumuksista, vaan järjestelmätason muutoksesta, ”ekologisesta jälleenrakennuksesta”.

Paavo Järvensivun hahmottelema tilanne antaa kenelle tahansa maailman tulevaisuudesta kiinnostuneelle ajattelemisen aihetta: ”Niin kauan kun ilmastopäätösten nollaus on pikemminkin musta joutsen kuin

yhteiskunnallinen muutos, jonka sosiaaliset ja materiaaliset ulottuvuudet pyritään ymmärtämään ja käsittelemään mahdollisimman hyvin, Eurooppa kulkee kohti lisääntyvän epävarmuuden ja turvattomuuden aikaa”.

Haaste on kuitenkin eurooppalaisille yhteinen, ja yhteisissä haasteissa piilee myös eurooppalaisten – ja toivon mukaan globaalien – ratkaisujen siemen.