Tulevaisuusvaliokunta perjantai
20.09.2019 klo 10:00
K 3/2019 vp / Asiantuntijapyyntö

Timo Miettinen
FT, yliopistotutkija
Eurooppalaisen oikeuden, identiteetin ja historian tutkimuksen huippuyksikkö
PL 9, Eurooppa-tutkimuksen keskus
FI-00014 Helsingin yliopisto

Tulevaisuusvaliokunnalle

Kiitän mahdollisuudesta tulla kuulluksi EU:n kehitystä koskevassa asiassa.

Lausuntoni rakenne on seuraava: Käyn ensiksi läpi lyhyesti unionin keskeisimpiä sisä- ja ulkopoliittisia kehityskulkuja, onnistumisia ja epäonnistumisia. Sen jälkeen keskityn kolmeen EU:n sisäistä kehitystä ja toimintakykyä määrittävään kehityskulkuun. Näitä ovat:

1) Instituutioiden välisten valtasuhteiden murros ja siirtymä hallitustenvälisyyteen
2) Sisäpolitiikan korostuminen ja entistä hajanaisempi puoluekenttä
3) Uudenlaisen blokkipolitiikan aikakausi

Väitteeni on, että 2020-luvun Euroopan unioni on entistä vaikeammin hahmotettava poliittinen järjestelmä, jossa valtaa jaetaan useamman instituution välillä. Tämä on erityisen näkyvää unionin talousyhteistyössä, joka rakentuu nykyisellään sekä kansallisten että ylikansallisten, poliittisten ja toimeenpanevaa valtaa edustavien instituutioiden (kuten EKP) varaan. Kaikkein merkittävimpänä kehityskulkuna näen kuitenkin hallitustenvälisen yhteistyön korostumisen. Tästä syystä EU-asioissa on syytä kiinnittää huomiota myös yksittäisten maiden sisäpoliittisen tilanteen kehittymiseen. Erityisesti viimeisten vuosien

aikana olemme nähneet myös uudenlaisen blokkipolitiikan kehittymisen, joka voi olla EU:ta keskeisesti määrittävä voima 2020-luvulla.

Taustaa

Euroopan unioni elää murrosvaihetta. Ongelmia ovat viime vuosien aikana tuottaneet niin pitkittynyt talouskriisi ja sen mukanaan tuomat poliittiset ja sosiaaliset ongelmat, unionin yhtenäisyyttä koetellut pakolaiskriisi sekä Itä-Euroopan oikeusvaltiokehitys. Monissa maissa perinteistä puoluejärjestelmää haastavat nimenomaan euroskeptiset puolueet. Brexit-prosessi on haastanut ajatuksen alati laajenevasta unionista, vaikka luottamus EU:ta kohtaan onkin noussut viime vuosina.

On yhdenlainen paradoksi, että vuodesta 2010 käynnistynyt sisäisten kriisien vuosikymmen on samanaikaisesti merkinnyt suurinta geopoliittisen tilanteen myllerrystä sitten kylmän sodan päättymisen. Haasteita ovat tuottaneet erityisesti Venäjän muuttunut toiminta lähialueillaan – ennen kaikkea Krimin kansainvälisoikeudellisesti laiton miehitys vuonna 2014 –, Donald Trumpin valinta vuonna 2016 ja siihen liittyvä kansainvälisten sopimusjärjestelmän kriisi (esim. protektionismi, NATO-yhteistyö), Kiinan nousu poliittisena ja taloudellisena suurvaltana (ml. strategiset investoinnit) sekä autoritaarisen politiikan nousu Brasilian Jair Bolsonaron myötä.

Sisäiset kriisit	Ulkoiset kriisit
• talous-, velka- ja pankkikriisi • sosiaalinen kriisi • maahanmuuttokriisi • oikeusvaltiokriisi (Itä-Eurooppa) • EU-instituutioiden kriisi, demokratiavaje, Spitzenkandidat-järjestelmän romahdus • brexit • Katalonia, Italia, Saksa, Ranska… • budjettikriisi (7-vuotinen kehys)?	• Venäjä: Krimin kv-oikeudellisesti laiton miehitys, autoritarismi • Brexit: kauppa ja turvallisuus • USA: Trump, protektionismi, vetäytyminen (NATO) • Kiina: poliittinen ja taloudellinen suurvalta, strategiset investoinnit • Lähi-itä: Iran, Saudi-Arabia • Brasilia: Bolsonaro ja autoritaarinen talousliberalismi

Marraskuussa 2019 aloittavan uuden EU-komission tehtävää voidaankin hahmottaa kahdessa suhteessa. Yhtäältä sen on pystyttävä suojelemaan entistä paremmin **sisäistä koheesiota** eli

yhtenäisyyttä esimerkiksi puuttumalla voimakkaammin demokratiakehitykseen ja oikeusvaltioperiaatteen loukkauksiin unionin sisällä.

Toisaalta EU:n on pystyttävä uudistaamaan **maailmanpoliittista rooliaan** tavalla, joka antaisi sille paremmat keinot vastata muuttuvaan toimintaympäristöön. Tähän kuuluvat muun muassa puolustusyhteistyön tiivistäminen, verokilpailuun puuttuminen sekä (Venäjä-)pakotepolitiikan tulevaisuus.

Monet kysymykset ovat toki riippuvaisia **molemmista edellä mainituista ilmiöistä**. Esimerkiksi muuttoliikkeiden hallintaan liittyvät haasteet ovat EU:n sisällä pitkälti kiinni tiettyjen maiden haluttomuudesta edistää unionin yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa. Toisaalta ilmiön juurisyyt riippuvat ulkoisista tekijöistä kuten Syyrian sodan ratkaisemisesta tai Saharan eteläpuolisen Afrikan taloudellisesta ja sosiaalisesta kehityksestä. Kestävän kehityksen Agenda 2030 -tavoitteiden kannalta yksi keskeisimmistä haasteista liittyy juuri eteläisen Afrikan lapsiköyhyyteen, joka nykyisten arvioiden mukaan koskettaa arvioiden mukaan yli 300 miljoonaa lasta vielä vuonna 2030.

Toisaalta on olemassa myös ilmiöitä, jotka **ylittävät totunnaiset sisä- ja ulkopolitiikan rajat**. Tällaisiin ilmiöihin kuuluu muun muassa tai siihen sopeutuminen. EU:n keskeisimmät haasteet liittyvät yhtäältä sen omiin ilmastotavoitteisiin kuten päästökauppajärjestelmän uudistamiseen, mutta myös unionin kykyyn ylläpitää kansainvälistä sopimusjärjestelmää (mm. Pariisin ilmastosopimus). Agenda 2030 -tavoitteiden mukaisesti keskeisiä haasteita ovat seuraavina vuosina muun muassa EU:n oman budjetin hyödyntäminen kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisesti sekä uuden Afrikka-strategian luominen.

Jälkimmäinen tavoite on keskeinen erityisesti siitä syystä, että **unionin ja Afrikan suhteita sääntelevä Cotonou-sopimus umpeutuu helmikuussa 2020**. Sopimuksen keskeisiä sisältöjä ovat talouskehitykseen liittyvät sopimukset, kauppasopimukset, muuttoliikkeiden hallinta sekä kehitysyhteistyöhön liittyvät tavoitteet. On syytä mainita, että Cotonou-sopimuksen uudistaminen on osa Jutta Urpilaisen kansainvälisten kumppanuuksien salkkua EU-komission sisällä.

Näkemys, jonka mukaan eurokriisin jälkeinen aika on merkinnyt integraation pysähtymistä, on kuitenkin yksipuolinen. Yleisesti voidaan sanoa, että varsinkin talousohjauksen ja instituutioiden rakentamisen piirissä on otettu merkittäviä askeleita. Vaikeimpia ovat olleet politiikka-alueet, jotka vaatisivat täydellistä yksimielisyyttä, mahdollisesti jopa perussopimusten uudistuksia.

Onnistumiset	Integraatio vaikeuksissa
• Eurooppalainen ohjausjakso (2010) • Makrotaloudellisten epätasapainojen menettely (2011) • Talousohjaus (Fiscal Compact, 2012) • Euroopan vakausmekanismi (2012) • Pankkiunioni (2012) • Eurooppalainen investointiohjelma (2014) • Maahanmuutto- ja integraatiorahasto (2014) • Rajavalvonta- (2016) ja maahanmuuttovirastot (2017) • Puolustusrahasto ja pysyvä rakenteellinen yhteistyö (2017)	• Euroalueen sisäisten suhdanne-epätasapainojen korjaus, euroalueen uudistaminen, eurobudjetti • Eurooppalainen talletussuoja • Maahanmuuttopolitiikan uudistaminen. Dublin-järjestelmän korjaaminen, taakanjako • Kansainväliset kauppasopimukset? Myös onnistumisia!

1. Unioni muuttuu vaikeammin hahmotettavaksi

Yksi Lissabonin sopimuksen (2008) keskeisistä tavoitteista oli selkiyttää Euroopan unionin institutionaalista rakennetta ja vahvistaa sen luonnetta poliittisena ja demokraattisena instituutiona. EU-parlamentin asemaa vahvistettiin, Eurooppa-neuvostossa lisättiin määräenemmistöpäätöksiä ja sen yhteydessä päätettiin pysyvästä puheenjohtajasta. Unionille luotiin yhteinen ulkosuhdehallinto, jotta se voisi puhua maailmanpolitiikassa yhdellä äänellä.

Eurokriisin puhkeaminen vuosina 2009–2010 järkytti merkittävällä tavalla EU:n institutionaalista tasapainoa. Pääomamarkkinoiden vapauttaminen ja euroalueen sisäiset epätasapainot olivat johtaneet tilanteeseen, jossa pohjoisen Euroopan ylijäämät kanavoituivat eteläiseen Eurooppaan halvan lainarahan muodossa. Euroalue ei ollut kuitenkaan varautunut laajamittaiseen pankki- ja velkakriisiin. Kyse ei ollut vain eteläisen Euroopan maista vaan yksi Euroopan vahvimmista talouksista, Irlanti, joutui yhtä lailla vakavan pankkikriisin kouriin ja sen pankkijärjestelmä EKP:n ohjaukseen.

Erityisesti Kreikan kohdalla Euroopan talous- ja rahaliiton omat välineet kriisin ratkaisemiseksi osoittautuivat riittämättömiksi. Poliittisen väännön jälkeen euroalueen maat pääsivät kuitenkin yhteisymmärrykseen kahdenvälisten lainojen välttämättömyydestä, lopulta

kriisinhoitomekanismien (ERVV ja EVM) luomisesta. Ohjelmiin liittyi vahva ehdollisuus, jota euroryhmä, EKP ja EU-komissio – niin sanottu troikka – asetettiin valvomaan.

Järjestelyyn liittyi useita poliittisia ja oikeudellisia yksityiskohtia. Näistä keskeisimpiä olivat valtioiden luotottamiseen, kriisinhoitomekanismien laillisuuteen sekä talousohjauksen päivittämiseen, jonka myötä komissio sai lisää valtaa perussopimuksessa määritettyjen velka- ja alijäämäkriteerien valvontaan. Uudistettu talousarkkitehtuuri syntyi kuitenkin Saksan ja Ranskan aloitteesta ja monista yksityiskohdista kuten vakausvälineen ja -mekanismin luomisesta sovittiin perussopimusten ulkopuolella kansainvälisen oikeuden kehikossa.

Muutos oli merkittävä suhteessa perinteiseen komissiovetoiseen EU-politiikkaan. Jopa Eurooppa-neuvosto näytti jäävän välillä syrjään kaikkein keskeisempien päätösten tekemisessä. Eurokriisin merkittävimpänä päätöksenä pidetään yleisesti Mario Draghin lupausta vuonna 2012 tehdä ”kaikki voitava” euroalueen pelastamiseksi (joka käytännössä rauhoitti markkinat ja auttoi laskemaan kriisimaiden lainakorkoja). Kyse oli Euroopan keskuspankin OMT-ohjelmasta, jonka alkuperäinen idea palautui Italian pääministeri Mario Montin ja presidentti Obaman (ja heidän neuvonantajiensa) ajatustenvaihtoon G8-kokouksen yhteydessä 2012. OMT-ohjelma onkin hyvä esimerkki tilanteesta, jossa yksittäisillä henkilövalinnoilla on ollut keskeinen merkitys.

Toisaalta varsinkin Kreikan lainaohjelmien tapauksessa keskeiseen asemaan nousi euroryhmä, jolla ei ole virallista asemaa EU:n perussopimuksissa. Vaikka euroryhmän päätöksenteko on muotoutunut viime vuosina vahvaa yksimielisyyttä painottavaksi, on valtaa tosiasiallisesti enemmän suurilla. Esimerkiksi Euroopan vakausmekanismin hätätilamenettely mahdollistaa vakausmekanismin käytön, jos 85 prosenttia EVM:n äänivallasta puoltaa mekanismin käyttöä. Tämä tarkoittaa suurten maiden (Saksa, Ranska, Italia, Espanja) *de facto* veto-oikeutta.

Ennakoivan strategiatyön kannalta unionin hajaantuva päätöksenteko on merkittävä haaste. On entistä vaikeampaa sanoa, mitkä instituutiot valtaa käyttävät, ketkä päätökset tekevät ja millaisiin perusteisiin eri ratkaisut nojaavat. Tämä johtuu osittain myös siitä, että unionin epävirallisia toimielimiä säätelevät erilaiset julkisuusperiaatteet: epävirallisten instituutioiden kuten euroryhmän päätöksenteon seuraaminen on huomattavasti vaikeampaa kuin vaikkapa ECOFIN-ryhmän.

Yleisesti voidaan kuitenkin puhua siirtymästä hallitustenvälisen yhteistyön suuntaan. Esimerkiksi euroalueen kehittämiseen ja yhteisen maahanmuuttopolitiikan luomiseen liittyvissä kysymyksissä komission rooli on jäänyt melko vähäiseksi johtuen suurten maiden keskeisestä roolista ja Eurooppa-neuvoston kyvyttömyydestä tarttua ongelmiin. Toisaalta

vaikkapa eurooppalaisen kilpailupolitiikan tapauksessa EU:n kilpailukomissaarin rooli on ollut aivan keskeinen.

Ei ole kuitenkaan selvää, että hallitustenvälisyyden korostuminen olisi pienen maan etu. Pitkällä tähtäimellä Suomen tavoitteena tulisi olla pikemminkin kansallisen ja EU-tason valtasuhteiden selkeyttäminen ja EU:n demokraattisen legitimiteetin vahvistaminen.

2. Sisäpolitiikan korostuminen ja entistä hajanaisempi puoluekenttä

Toinen ennakoivan päätöksenteon keskeinen haaste liittyy unionin jäsenmaiden sisäpolitiikkaan. 2000-luvun alun suhteellisen vakaan aikakauden jälkeen **2010-luku on merkinnyt useassa maassa entistä polarisoituneemman ja fragmentoituneemman puoluekentän aikakautta**.

Viime vuosina tutkijat ovat kiinnittäneet huomiota talouskriisin ja polarisaation suhteeseen. Brittiläisen CEPR-verkoston tutkijat Manuel Funke, Moritz Schularick ja Christoph Trebesch ovat analysoineet 800 länsimaista vaalia viimeisen 150 vuoden ajalta ja verranneet tuloksia talouskriiseihin. Johtopäätös on, että oikeistopopulismin nousu on vain yksi juonne talouskriisejä seuraavassa puoluekentän jakautumisessa.

Tutkijoiden mukaan talouskriisit vaikeuttavat poliittista päätöksentekoa kahdella tavalla. Yhtäältä puoluekentän hajautuessa puolueet joutuvat muodostamaan usein laajoja koalitioita yli perinteisten jakolinjojen. Hallitseminen on vaikeampaa ja yhteistyötä joudutaan miettimään tapauskohtaisesti. Toinen vaikeus liittyy poliittisen toimintaympäristön muuttumiseen. Yhteiskunnalliset olosuhteet ovat tyypillisesti epävakaampia talouskriisin jälkeen. Julkisen sektorin leikkaukset tai työmarkkinakiistat johtavat jännitteisiin ja hallitusten nopeaan vaihtumiseen. Kreikan poliittinen tilanne talouskriisin jälkeen ilmentää hyvin tätä kehitystä.

Keskeisin esimerkki sisäpolitiikan vaikutuksesta EU:n kehitykseen löytyy Iso-Britanniasta. Brexit-prosessin syyt eivät liittyneet niinkään Britannian ulkopolitiikan pitkään linjaan tai Eurooppa-poliittiseen strategiaan, vaan sisäpoliittiseen kahtiajakoon ja konservatiivipuolueen sisäiseen valtakamppailuun. David Cameronin vaalivoitto 2015 nojasi olennaisesti lupaukselle EU-kansanäänestyksestä sekä tätä edeltävistä neuvotteluista paremman EU-suhteen saavuttamiseksi. Valtionhallinnolla ja virkamieskunnalla ei ollut juuri minkäänlaista strategiaa Leave-puolen voittaessa.

Viime vuosina myös Saksassa on eletty hajaantuvan puoluekentän aikaa. Tämä hajaannus on toteutunut ennen kaikkea nousevien puolueiden kuten vihreiden ja AfD:n kautta, mutta myös uusien ja pienempien puolueiden välityksellä. Ristiriidat ovat myös hallituksen sisäisiä. SPD

kipuilee hallitusyhteistyön kanssa, ja vuoden 2018 hallituskriisi CDU:n ja CSU:n välillä oli yksi esimerkki Saksan konservatiivisen oikeiston välillä vallitsevista jännitteistä. CSU:n johtaja ja sisäministeri Horst Seehoferin konflikti Merkelin kanssa päättyi lopulta sovintoon, mutta Seehofer sai läpi keskeisiä tavoitteitaan transit-keskusten perustamisesta ja palautussopimusten vahvistamisesta.

Jos SPD ja vihreät kieltäytyvät hallitusyhteistyöstä, voi Saksan poliittinen toimintakyky lamautua vuoden 2021 liittopäivävaalien jälkeen.

Puoluekentän polarisaatio on määrittänyt Ranskan sisäpolitiikkaa viimeisten vuosien ajan. Ranskaa pitkään hallinneet sosialisti- ja republikaanipuolueet ovat menettäneet kannatustaan. Yhtäältä varsinkin itäisen Ranskan teollisuustyöntekijät ovat siirtyneet kannattamaan Marine Le Penin kansallismielistä Front national -puoluetta. Sosialistien riveistä kannattajia on taas siirtynyt Emmanuel Macronin uuden poliittisen liikkeen, La République en marche! -puolueen taakse. Polarisaatio on tapahtunut olennaisesti suhteessa EU-politiikkaan. Macron on noussut reformivaatimuksillaan koko EU:n uudistamisen toivoksi, kun taas Le Pen nähdään yhtenä keskeisimmistä hahmoista, joka voisi laukaista EU-tason systeemiriskin. Esimerkki on kuvaava ja osoittaa, miten suuri merkitys EU-maan sisäpolitiikalla voi olla.

Myös pieni maa voi halutessaan vaikeuttaa kehitystä yksittäisillä tai useammilla politiikkalohkoilla. Tämä johtuu siitä, että monissa keskeisissä kysymyksissä kuten oikeusvaltioperiaatteen valvomisessa hallitustenvälinen yhteistyö Eurooppa-neuvostossa nojaa vahvaan yksimielisyysvaatimukseen. Vaikka Euroopan komissio ja parlamentti ovat aloittaneet artikla 7:n mukaisen menettelyn Puolaa ja Unkaria vastaan demokratia- ja oikeusvaltiokehityksen vuoksi, on epätodennäköistä, että maille määrätään konkreettisia sanktioita kuten äänioikeuden menetys Eurooppa-neuvostossa. Tämä johtuu siitä, että sanktioiden käyttö artikla 7.2 mukaisesti vaatii yksimielisyyden. Kahden maan liitto voi estää kovimpien keinojen käytön.

Toiseksi on selvää, että monet EU-tason järjestelyistä edellyttävät konkreettisesti jäsenvaltioiden omien instituutioiden sitoutumista. Esimerkiksi vapaata liikkuvuutta reguloivan Schengen-järjestelmän ylläpito vaatii konkreettisesti kansallisvaltioiden yhteistyötä. Schengen-järjestelmää onkin koeteltu tasaisesti viimeisen 10 vuoden aikana: ensin Ranskan ja Italian kiisteltyä tunisialaisten turvapaikanhakijoiden tilanteesta 2011, sittemmin 2015 usean EU-maan asetettua väliaikaiset rajatarkastukset. Schengen-järjestelmän alasajo tulisi Bertelsmann-tutkimuslaitoksen laskelmien mukaan maksamaan vähintään 470 miljardia seuraavan 10 vuoden aikana.

3. Uuden blokkipolitiikan aikakausi

Siirtymä hallitustenväliseen yhteistyöhön on merkinnyt myös muutoksia päätöksenteon tavoissa. Usein esitetyn näkemyksen mukaan EU:ssa on siirrytty asteittain poispäin tavanomaiseen yhteispäätösmenettelyyn ja selkeisiin oikeusnormeihin pohjautuvasta päätöksenteosta. Varsinkin keskeisissä henkilövalinnoissa on korostunut konferenssidiplomatia, josta hyvänä esimerkkinä toimii EU-parlamentin ja sen kärkiehdokasmenettelyn sivuuttaminen EU-vaaleissa.

Yksi tämän ilmiön seurauksia on ollut **uudenlaisten blokkien tai maaryhmien muodostuminen** sekä **alueellisen yhteistyön merkitys**. Sen taustalla on useita kehityskulkuja. Näistä keskeisimpiä ovat euroalueen ja muun EU:n välisen kuilun kasvaminen (ns. monitahtinen integraatio), euroalueen sisäiset jakolinjat sekä brexit-prosessin jälkeiset kehityskulut (esim. Saksa-Ranska -akselin painottuminen).

Euroalueen eriytyminen omaksi hallinnolliseksi kokonaisuudekseen on hyvä esimerkki tutkimuskirjallisuudessa esiintyvästä **eritahtisen integraation ilmiöstä**. Lissabonin sopimus sisältää edelleen velvoitteen kaikille jäsenmaille (Iso-Britanniaa ja Tanskaa lukuun ottamatta) liittyä lopulta EMU:n kolmannen pilarin eli euroalueen jäseneksi. Yleinen näkemys kuitenkin on, ettei komissio enää tulkitse tätä velvoitetta kovin tarkasti, vaan euroalueen annetaan kehittää myös omaa taloushallintoaan muusta EU:sta erillään.

Ranskan, Saksan, Italian ja Espanjan vuonna 2017 allekirjoittama ”Versailles’n julistus” nosti monitahtisen integraation keskeisenä ratkaisuna EU:n haasteisiin. Suomen kannalta tähän kehitykseen sisältyy sekä riskejä että mahdollisuuksia. EU:n pysyvä eritahtisuus voi olla uhka unionin yhtenäisyydelle. Samalla EU-rakenteet tuovat tietynlaista ennakoitavuutta: Ruotsin päätös jättäytyä pankkiunionin ulkopuolelle näkyi Nordea-konsernin siirtymisenä Suomeen.

Euroalueen sisäisistä jakolinjoiksi keskeiseksi on noussut ero etelän ja pohjoisen maiden välille. Suomi on ollut viime vuodet osa niin sanottua ”Hansa-liittoa”, joka on ottanut jopa Saksaa tiukemman linjan yhteisvastuun kasvattamiseen. Hansa-yhteistyötä on tosin arvioitu kriittisesti viime aikoina, erityisesti Hansa-maiden jäätyä EU-huippuvirkojen ulkopuolelle. Etelässä Espanjan pääministeri Mariano Rajoy on isännöinyt useampaa Etelä-Euroopan maan kokousta.

Itä-Euroopan Visegrad-maaryhmä on toiminut myös tiiviimmässä yhteistyössä. Vaikka maat tunnetaankin yleensä kielteisestä suhtautumisesta EU-tason ratkaisuihin esimerkiksi pakolaispolitiikassa, on EU:n kannatus näissä maissa myös olennaisesti kasvanut brexit-prosessin myötä. Monissa kysymyksissä Visegrad-maat ovat perinteisesti nojanneet

Britannian linjaan. ECFR-tutkimuslaitoksen mukaan erityisesti Saksan ja Puolan välit ovat kärsineet viime vuosina.

Myös unionin ulkosuhteet ovat tuottaneet jakolinjoja. Kiinan Vyö ja tie -hanke (*Belt and Road Initiative*) ei ole herättänyt innostusta EU-komission piirissä, mutta sen suunnitteluun ovat osallistuneet muun muassa Espanjan, Italian, Kreikan ja Unkarin päämiehet. Kreikka ei ole ollut halukas muodostamaan yhteistä kantaa esimerkiksi Kiinan ihmisoikeusrikkomuksiin. Samoin on käynyt Venezuelan tapauksessa. Yleinen näkemys on, että ulkosuhteisiin liittyvä yksimielisyysvaatimus on heikentänyt unionin toimintakykyä.

Blokkipolitiikan merkitys riippuu keskeisesti siitä, millaiseksi brexitin jälkeisen unionin tulevaisuus muodostuu. Jos brexit avaa merkittävästi uudenlaisen näkymän esimerkiksi puolustuspolitiikan tai euroaluetta koskevan yhteistyön syventämiseen, voi erilaisilla maaryhmillä olla merkittävää vaikutusvaltaa.