

Juha Jokela, ohjelmajohtaja
Euroopan unioni ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti

Talousvaliokunta
Eduskunta

11.6.2025

Asia: E 37/2025 vp Valtioneuvoston selvitys: Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan suhteet

Kiitän valiokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toimittaa kirjallinen lausunto EU:n ja Ison-Britannian suhteista. Tarkastelen lausunnossani valtioneuvoston selvitystä lähinnä muuttuneen poliittisen ja kansainvälispoliittisen tilanteen ja vaikutusten osalta yleisellä tasolla ja tarkemmin turvallisuuspoliittisen suhteen ja taloudellisen suhteen osalta.

Yleisesti

Ison-Britannian EU-eron toteuduttua vuonna 2020, ennakoin EU:n ja Britannian välisten suhteiden tarkastelun ja mahdollisesti syventämisen palaavan suhteellisen nopeasti unionin ja Britannian poliittiselle agendalle. Arvioni taustalla vaikutti tunnistettu tarve ratkaista eroneuvottelujen ja uutta suhdetta raamittavan talous- ja yhteistyösopimuksen yhteydessä avoimeksi jääneitä kysymyksiä Pohjois-Irlannin asemasta maataloustuotteiden standardeihin ja kalastusoikeuksiin. Lisäksi ennakoin poliittisen tilanteen muodostuvan ajan myötä suotuisammaksi kompromissien löytymiselle yhtäältä riitaisan ja kivuliaan eroneuvotteluprosessin päättymisen ja toisaalta uudesta suhteesta saadun kokemuksen myötä, mukaan lukien siihen liittyvien ongelmien konkretisoituminen.

Ensimmäisiä viitteitä tästä kehityksestä saatiin odottaa kolmisen vuotta, jolloin pääministeri Rishi Sunakin (2022-24) ja komission puheenjohtaja Ursula von der Leyenin (2019-) johdolla saavutettiin yhteisymmärrys Pohjois-Irlannin asemasta sopimalla niin sanotusta Windsorin puitteistosta vuonna 2023. Tätä edelsi tiivistynyt turvallisuuspoliittinen yhteistyö EU:n kanssa Venäjän hyökkäyssotaan vastaamisessa, erityisesti pakotepolitiikan ja aseavun koordinoinnissa. Varsinaista läpimurtoa suhteiden syventämisessä on kuitenkin odotettu nyt jo viitisen vuotta.

EU-eronsa jälkeen Britannia on säilynyt Euroopan ulko- ja turvallisuuspoliittisena kumppanina. Toisaalta EU:ssa on kannettu huolta siitä, että Britannia muodostuu EU:lle keskeinen strateginen kilpailija taloudessa. Huolen taustalla vaikuttaa eroprosessin käynnistämisen yhteydessä Ison-Britannian asettamat tavoitteet: Irtautuminen EU:n tulliliitosta ja

sisämarkkinoista sekä halu irtautua pysyvästi EU:n sääntelystä ja sen toimeenpanon mekanismeista. Epäluulot syvenivät erityisesti pääministeri Boris Johnsonin virkakautena (2019-22). Hänen valtaannousunsa merkitsi kovan ja ideologisen Brexit-linjan voittoa hallitsevan konservatiivipuolueen sisällä.

Työväenpuolueen selkeä vaalivoitto ja valtaannousu vuonna 2024 on merkinnyt pragmaattisempaa suhtautumista Brexitiin ja EU-suhteisiin. Käytännönläheinen asennoituminen on näkynyt pääministeri Keir Starmerin tavoitteessa kehittää suhteita ”uudelta pohjalta”. Toisaalta työväenpuolueen pyrkimykset heijastelevat myös sisäpoliittista pragmaattisuutta: Puolue on ollut varovainen asettamasta liian kunnianhimoisia tavoitteita, jotka voisivat politisoida EU-kysymyksen maassa uudelleen (esimerkiksi jäsenyys EU:n tulliliitossa, kiinnittyminen EU:n sisämarkkinoihin tai EU-jäsenyyden harkitseminen uudelleen). Vaikka kansalaismielipiteen kehityksessä on havaittavissa selkeä trendi, jonka mukaan kansalaiset pitävät (jälkikäteen) EU-eroa vääränä ratkaisuna, Brexit-kysymys jakaa edelleen Britannian poliittista kenttää ja osin myös työväenpuoluetta. Britannian poliittista kenttää myllertää myös oikeistopopulistisen Reform UK -puolueen nouseminen perinteisten valtapuolueiden haastajaksi. Puoluetta johtaa Brexitin arkkitehdiksi itseään kutsuva Nigel Farage. Työväenpuolueen nousu hallitusvastuuseen on kuitenkin keskeinen EU-suhteen syventämisen mahdollistava tekijä, jota tukee työväenpuolueen selkeä enemmistö parlamentin alahuoneessa.

Suhteen syventäminen on sekä EU:n että Britannian etujen mukaista tilanteessa, jossa Venäjä käy neljättä vuotta laaja-alaista hyökkäyssotaa Ukrainassa ja Donald Trumpin toisen hallinnon sitoutumiseen Ukrainan tukemiseen ja laajemmin Euroopan turvallisuuteen kohdistuu epävarmuuksia. Lisäksi Trumpin hallinto haastaa sääntöpohjaista kansainvälistä järjestystä yleisesti ja taloussuhteissa erityisesti kansainvälispoliittisessa tilanteessa, jossa strateginen kilpailu globaalien ja alueellisten suurvaltojen välillä on kiristynyt.

EU:n ja Ison-Britannian talouksien kokoeron takia, suhteen syventäminen on kuitenkin tärkeämpää Britannialle. EU:n puitteissa (instituutiot ja jäsenvaltiot) onkin havaittavissa haluttomuutta avata uudelleen eroa koskevia vaikeimpia kysymyksiä tilanteessa, jossa Britannian nähdään olevan haluton tarkastelemaan uudelleen eronsa ja EU-suhteensa reunaehtoja. Unionin haluttomuuteen vaikuttaa myös se, että sen agenda hallitsee monet muut poliittisesti vaikeat kysymykset kilpailukyvystä unionin laajentumiseen ja EU:n rahoituksesta Euroopan puolustusteollisuuden ylösajoon. Tätä taustaa vasten on mahdollista, että Britanniassa osittain petytään EU:n haluun ja kykyyn investoida poliittista pääomaa vaikeiden kompromissien läpiajamiseen koskien maan EU-suhdetta. Arvioni on, että edistystä suhteessa tapahtuu erityisesti asiakokonaisuuksissa, joissa suhteen syventäminen on kiistatta hyödyllistä molempien osapuolien kannalta, ja se ei edellytä EU:n puolelta kompromisseja koskien ero- sekä

talous- ja yhteistyösopimuksen toimeenpanoa tai Eurooppa-neuvoston vuonna 2017 hyväksymiä suuntaviivoja.

Valtioneuvoston selvitys tarkastelee EU:n ja Britannian välistä suhdetta laaja-alaisesti ja tarkasti. Siinä avataan hyvin suhteen nykytilan taustoja, oikeudellista kehystä ja osin myös poliittisia näkemyksiä EU:ssa ja Isossa-Britanniassa. Selvityksen keskiössä on valmistautuminen Lontoossa 19.5.2024 järjestettyyn EU-UK-huippukokoukseen, jonka mahdollista antia pidetään merkittävänä suhteen tulevan kehityksen kannalta. Suomen kannat ovat näkemykseni mukaan hyvin perusteltuja ja rakentavia. Niissä huomioidaan yhtäältä EU:n poliittiset (yhtenäisyys), taloudelliset (kilpailuasetelma), turvallisuuspoliittiset (Euroopan turvallisuus) intressit sekä Suomen kansalliset edut.

Turvallisuus ja puolustus

Suomen kannassa korostuu erityisen myönteinen ja avoin suhtautuminen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen yhteistyön vahvistamiseen EU:n ja Britannian välillä, mukaan lukien ei-sitovat ja sitovat sopimusratkaisut. Pakotepoliittisen koordinaation rinnalle on nostettu erityisesti yhteistyön syventäminen kriisinhallinnassa ja puolustusteollisuudessa.

Ison-Britannian asennoitumisessa EU:n kanssa tehtävään yhteistyöhön ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa on tapahtunut selkeä käänne. Vaikka Britannia ei missään vaiheessa Brexit-prosessia vetäytynyt Euroopan turvallisuutta koskevista sitoumuksistaan erityisesti Naton puitteissa, Britannia ei ole aiemmin nähnyt tarvetta edes keskustella EU-suhteen institutionalisoimisesta näiden politiikkojen alalla. Britannian vuonna 2021 julkaistussa (ensimmäisessä Brexitin jälkeisessä) laaja-alaisessa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (eng. integrated review) korostettiin yhteistyötä eurooppalaisten valtioiden kanssa EU:n ja sen yhteisten instituutioiden sijaan. Eron yhteydessä Britannia vetäytyi myös tarjotusta yhteistyöstä EU:n kriisinhallinnassa. Britannia on toivonut mahdollisuutta osallistua syvenevään EU:n puolustusyhteistyöhön, mutta kritisoinut kolmansien maiden kanssa tehtävälle yhteistyölle asetettuja ehtoja. EU:n puitteissa ratkaisut yhteistyön mahdollistamisesta kumppanimaille ovat syntyneet kompromissina erilaisten poliittisten painotusten välillä, joissa on korostettu yhtäältä EU:n alueella sijaitsevan puolustusteollisuuden vahvistamista ja toisaalta kolmasmaakumppanuuksien tuomaa hyötyä.

Venäjän hyökkäyssodan yhteydessä Britannia on selkeämmin tunnistanut tarpeen suhteiden syventämiselle EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisten instituutioiden kanssa. Lisäksi Yhdysvaltojen suunnanmuutos Venäjän hyökkäyssodan, Ukrainan tukemisen ja laajemmin Euroopan turvallisuuden suhteen, on korostanut Ison-Britannian (ja Ranskan) roolia pyrkimyksissä nopeasti vahvistaa Euroopan kykyä jatkaa Ukrainan tukemista ja vahvistaa Euroopan puolustusta niin sanotun halukkaiden koalition puitteissa.

Käynnissä olevassa keskustelussa Euroopan puolustuksen vahvistamiseksi ja erityisesti puolustusteollisuuden ylösajamiseksi on esitetty erilaisia hallitustenvälisiä (rahoitus)ratkaisuja. Britannian on pitänyt esillä eurooppalaisen ”varustautumispankin” (eng. Rearmament Bank) perustamista ja Bruegel-tutkimuslaitos on esittänyt Euroopan puolustusmekanismin (eng. European Defence Mechanism) luomista, jossa mallia on haettu eurokriisin yhteydessä yhteisvaluutan turvaksi luodusta Euroopan vakausvälineestä. Toistaiseksi merkittävin jo päätöksentekoon edennyt suunnitelma puolustustuksen ja puolustusteollisuuden vahvistamiseksi on Euroopan komission ReArm Europe -suunnitelma. Tämä pitää sisällään myös 150 miljardin euron suuruisen rahoitusvälineen. Vaikka kolmannet maat eivät voi saada varsinaista rahoitusta välineestä, ne voivat osallistua sen puitteissa perustettaviin suorituskäyryhankkeisiin (ml. yhteishankinnat), mikäli maa on solminut unionin kanssa turvallisuus- ja puolustuspoliittisen sopimuksen. EU-UK-huippukokous avasi väylän sopimuksen aikaan saamiseksi.

Arvioni mukaan EU:n ja Iso-Britannian suhteen institutionalisoinnissa turvallisuuden ja puolustuksen saralla on mahdollista ottaa ensiaskeleita, jotka voivat ajan myötä johtaa suhteen syvenemiseen ja institutionalisointiin laajemmin ulkopoliitikassa. Suhteen syventäminen on toki mahdollista edelleen myös pragmaattisesti asiakohtaisesti ilman institutionalisointia. Suomen kaltaisen suhteellisen pienen EU:n jäsenvaltion näkökulmasta Britannian kiinnittyminen EU:n ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan institutionaalisesti on kuitenkin tärkeä tavoite. Tällä voidaan välttää tunnistettuja riskejä, jotka liittyvät tiedonsaantiin ja päätöksenteossa mukana olemiseen EU:n rakenteiden ulkopuolella tapahtuvassa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa koordinaatiossa suurten eurooppalaisten valtioiden kesken.

Taloussuhde

Euroopan turvallisuus- ja puolustuspoliittisen murroksen ja kiristyvän globaalien strategisten kilpailun (mukaan lukien kauppasodat) oloissa insentiivit EU:n ja Britannian taloussuhteen syventämiselle ovat vahvistuneet. On mahdollista, että ajan myötä Britanniasta tulee EU:n strateginen kumppani myös taloudessa. Valtioneuvoston kannassa tämä pyrkimys näkyy tavoitteena tiivistää EU-UK-yhteistyötä sääntöperustaisen järjestyksen, mukaan lukien WTO:n ja kauppajärjestelmän tukeminen, ja EU:n ja Britannian välisen talous- ja yhteistyösopimuksen täysimääräisenä hyödyntämisenä.

Kiinnittäisin valiokunnan huomiota siihen, että varsinaista kauppapolitiikkaa koskeva osuus on kuitenkin suhteellisen suppea ja selvityksen viimeinen. Tämän lisäksi taloussuhdetta käsitellään käytännönläheisesti terveys- ja kasvinsuojelutoimenpiteiden, kalastuksen, päästökaupan ja energian koskevan yhteistyön osalta.

Arvioni mukaan tämä heijastelee suhteellisen muuttumattomana säilynyttä perusasetelmaa, jossa Iso-Britannia pitää kiinni omista kannoistaan (pysyy EU:n ja myös sen tulliliiton ja sisämarkkinoiden ulkopuolella) ja EU puolestaan korostaa erityisesti sisämarkkinoiden yhtenäisyyttä (mukaan lukien neljän vapauden erottamattomuutta) ja yleisesti EU-jäsenyydestä johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan Britannia olisi kuitenkin osoittanut merkkejä valmiudesta hyväksyä tärkeiksi kokemillaan yhteistyöaloilla sekä dynaamisen yhdenmukaistamisen EU-lainsäädännön kanssa että EU-tuomioistuimen roolin EU-lainsäädännön ylimpänä tulkitsijana. Eroprosessin aikana näistä irtautuminen oli Britannian keskeinen tavoite ja uuden suhteen neuvotteluissa kynnyskysymys. Asteittainen ja pragmaattinen eteneminen talous- ja yhteistyösopimuksen puitteissa joidenkin kaupanesteiden purkamisessa ja laajemman taloussuhteen lujittamisessa edistäisi keskinäistä luottamusta EU:n ja Britannian välillä. Tämä puolestaan voisi luoda pohjaa suhteen uudelleen arvioimiseksi tulevaisuudessa.