

Ulkopoliittinen instituutti

Euroopan unioni ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelma

Lausunnon laatijat: vanhemmat tutkijat Katariina Mustasilta, Sanna Salo, Toni Alaranta, Saila Heinikoski, tutkija Tyyne Karjalainen, ohjelmajohtaja Juha Jokela ja johtava tutkija Tuomas Iso-Markku

Tulevaisuusvaliokunta

Eduskunta

4.3.2026

Asia: VNS 7/2025 vp Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon ensimmäinen osa Strateginen toimintaympäristöanalyysi sekä skenaarioita vuoteen 2045

Teemana: Erilaiset totuudet: EU:n tulevaisuus maailmanjärjestyksen muuttuessa

Ulkopoliittinen instituutti kiittää tulevaisuusvaliokuntaa mahdollisuudesta toimittaa kirjallinen lausunto ja osallistua kuulemiseen valtioneuvoston tulevaisuusselonteon strategisesta toimintaympäristöanalyysistä sekä skenaarioista (VNS 7/2025). Lausuntoa on pyydetty EU:n vaihtoehtoista rooleista ja toimintamalleista muuttuvassa moninapaisessa maailmanjärjestyksessä sekä EU:n sisäisen kehityksen vaihtoehtoista. Tämän lisäksi valiokunta on toivonut arvioita näiden kehityskulkujen vaikutuksista Suomeen sekä näkemystä Suomen EU-tavoitteista.

Keskitymme lausunnossamme edellä mainittuihin kysymyksiin. Lausunnon laatijat ovat olleet mukana Euroopan ja EU:n tulevaisuutta yleisesti ja eri politiikkasektoreilla käsittelevissä ennakointihankkeissa¹, joiden puitteissa saavutettuja tuloksia olemme soveltuvain osin pyrkineet hyödyntämään lausunnossamme. Ensisijaisesti lausuntomme nojaa kuitenkin päättyneisiin ja käynnissä oleviin tutkimushankeisiimme sekä kirjoittajien omaan tutkimustyöhön ja asiantuntemukseen.

Valtioneuvoston selonteon skenaariot ovat luonnollisesti yksinkertaisuuksia. Ennakoinnissa erilaisilla skenaarioilla pyritään vaihtoehtoisten ja myös epätodennäköisten tulevaisuuksien hahmottamiseen. Tämä tukee varautumista sekä mahdollisesti eteen tuleviin päätöksiin valmistautumista. Toisaalta skenaarioiden selvärajaisuuteen liittyy myös ongelmia, joista nostamme esimerkiksi maailmanjärjestyksen kehityksen ennakoimisen. Historian valossa kansainvälinen sääntöperustainen järjestys ja siihen sitoutuminen eivät ole olleet mustavalkoisia asioita. Nyansoidummalla lähestymistavalla (mukaan lukien eri skenaarioiden vallitsevuuden ja osittaisen päällekkäisyyden arvioinnilla) olisi lisäarvoa järjestyksen kehityksen ja sen vaikutusten arvioimisessa. Tulevaisuuteen liittyvien skenaarioiden kohdalla jäimme kaipaamaan tarkempia perusteluja ja analyysiä esimerkiksi sen

¹ Ks. esim. Iso-Markku, T. (2024) *Millaisen EU:n haluamme? Näkymiä vaihtoehtoihin tulevaisuuksiin*, SITRA Muistio, 29.8., https://www.sitra.fi/wp-content/uploads/2024/08/millaisen_eun_haluamme_muistio-1.pdf.

suhteen, miten EU ja Suomi voivat konkreettisesti toimijuudellaan vaikuttaa niiden rakentumiseen. Mikä on realistista vallitsevan kehityksen myötä? Miten ennaltaehkäistä negatiivisten skenaarioiden toteutuminen?

Pyydämme huomioimaan, että Ulkopoliittisen instituutin tutkijat ovat toimittaneet erillisen kirjallisen lausunnon maailmanjärjestyksen vaihtoehtoisista totuuksista (Tulevaisuusvaliokunta keskiviikko 04.03.2026 klo 10.00 / VNS 7/2025 vp / Asiantuntijapyyntö). Kyseisessä lausunnossa on tarkasteltu myös strategista ennakointia tärkeänä työkaluna poliittisen päätöksenteon valmistelussa.

EU:n vaihtoehtoiset roolit ja toimintamallit ulkosuhteissa

EU:n toimijuutta moninapaistuvassa maailmassa voi hahmottaa analyttisesti esimerkiksi kolmen vaihtoehtoisen roolin ja toimintamallin avulla. Näitä ovat 1.) EU suurvaltana suurvaltojen joukossa, 2.) EU liberaalina johtajana ja 3.) EU arvopohjaisena mutta pragmaattisena toimijana. EU:n nykykehityksessä on mahdollista löytää jonkin verran viitteitä kaikista kolmesta. Samaan aikaan eri roolit ja toimintamallit heijastavat kuitenkin osin erilaisia tulkintoja murroksessa olevasta kansainvälisestä järjestyksestä ja siinä toimimisesta.

EU suurvaltana suurvaltojen joukossa

Ensimmäinen tapa, jolla EU voi yrittää vastata kiihtyvään strategiseen kilpailuun ja turvata oman vaikutusvaltansa, on imitoimalla muita suurvaltoja eli muuntautumalla enenevissä määrin suurvallaksi suurvaltojen joukossa. Tässä vaihtoehdossa EU:n ulkoisessa toimijuudessa korostuu sen omien välittömien ja kapeasti määriteltyjen etujen edistäminen globaalien ja pitkän tähtäimen intressien, kuten kestävän kehityksen post-2030 tavoitteiden, kustannuksella. Lisäksi tätä toimintamallia leimaa EU:n voimakas keskittyminen sille kulloisellakin hetkellä strategisesti tärkeisiin alueisiin, asiakysymyksiin ja tilanteisiin maantieteellisesti ja ajallisesti kaukaisempien tavoitteiden kustannuksella.

EU:n nykytoimijuudessa on viitteitä tästä toimintamallista esimerkiksi monissa ”strategisen autonomian” käsitteen alla toteutettavissa toiminnoissa sekä Global Gatewayn kaltaisissa aloitteissa. Nämä ovat syntyneet ja rakentuneet enemmän tai vähemmän suorina vastauksina EU:n strategisten kilpailijoiden toiminnalle tai niiden tarjoamille vaihtoehdoille globaalissa kilpailussa kansainvälisistä kumppanuuksista ja vaikutusvallasta. EU suurvaltana -roolille onkin ominaista, että kansainväliset kumppanuudet näyttäytyvät nollasummapelinä, jossa yhden suurvallan voitto on toisen tappio. Samalla sääntöpohjainen kansainvälinen järjestelmä nähdään menetettynä, ja maailma hahmottuu pitkälti tulevaisuusselonteossa kuvatun Blokkien maailma -skenaarion kaltaisena. Vaikka EU suurvaltana -rooliin liittyvät olennaisesti unionin pyrkimykset osallistua globaaliin strategiseen kilpailuun (ja toisaalta suojautua siltä), painotus tässä toimintamallissa on ensisijaisesti EU:n omassa turvallisuudessa ja alueellisessa vaikutusvallassa.

EU liberaalina johtajana

Toisessa ääripäässä ovat rooli ja toimintamalli, jossa korostuvat EU:n pyrkimykset puolustaa liberaalia kansainvälistä järjestystä sekä unionin itse itselleen määrittelemää asemaa globaalina arvojohtajana. Tässä roolissa EU pyrkii pitämään kiinni nykyisistä monenkeskisistä instituutioista sekä puolustamaan ja edistämään liberaaleja arvoja maailmanlaajuisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että EU pyrkii

jatkamaan ja vahvistamaan globaalia normatiivista johtajuuttaan ja toimijuuttaan esimerkiksi hyvän hallinnon, ilmastopolitiikan ja teknologian saralla. EU:n globaaleja kumppanuuksia ohjaavat tässä toimintamallissa ensisijaisesti kestävä kehityksen tavoitteet, ja EU:n tuki kumppaneille on sidottu arvoihin, kuten demokratiaan, oikeusvaltioon ja tasa-arvoon.

EU liberaalina arvojohtajana -rooli pohjautuu siihen, että unioni luottaa kykynsä sitouttaa muita toimijoita kansainväliseen sääntöpohjaiseen järjestelmään, jonka se näkee rakentuvan liberaalien arvojen ja normien varaan. EU:n hellimä kuva itsestään normatiivisena toimijana ja liberaalin järjestyksen (viimeisenä) puolustajana luo unionille sekä paineita että edellytyksiä omaksua tämänkaltainen toimintamalli. Kokonaisuutena EU liberaalina arvojohtajana -rooli heijastelee korostetun Eurooppa-keskeistä ajattelutapaa, josta käsin nykyinen kansainvälisen järjestelmän murros näyttäytyy ensisijaisesti negatiivisena ja uhkaavana. Tällainen EU liberaalina johtajana -toimintamalli piirtyy myös valtioneuvoston tulevaisuusselonteon Yhteistyön maailma -skenaariosta, jossa globaali yhteistyö on rakentunut hyvin vahvasti EU:n perinteisesti ajamien ulkopoliittisten tavoitteiden ympärille.

EU arvopohjaisena pragmaattisena toimijana

Kolmas rooli ja toimintamalli, EU arvopohjaisena pragmaattisena toimijana, näyttäytyy sekä EU:n ulkoisen toimintaympäristön että unionin sisäisen kehityksen huomioiden todennäköisempänä vaihtoehtona kahdelle edelliselle. Maailmanjärjestyksen muutoksen ja EU:n oman nykykehityksen valossa sekä EU suurvaltana että unioni liberaalina johtajana ovat rooleina ja toimintamalleina ongelmallisia ja sellaisenaan myös varsin epärealistisia vaihtoehtoja.

EU suurvaltana -roolin suurimmat kompastuskivet löytyvät unionin sisältä. EU:n luonne 27:n jäsenmaan yhteisönä tekee sille erityisen vaikeaksi muuntautua muiden suurvaltojen kaltaiseksi, sillä tämä vaatisi jäsenmailta selvästi enemmän yhtenäisyyttä esimerkiksi uhkakuvien ja ulkopoliittisten prioriteettien tasolla. Jotta EU voisi toimia yhä enemmän muiden suurvaltojen tavoin, vaadittaisiin selonteon kuvaamaa ”vahva mutta uhattu EU-linnake” -kehityskulkua, mikä taas ei jäsenvaltioiden nykykehitys huomioiden ole kovin todennäköinen. Yhtenäisyyden puute koskee niin jäsenvaltioiden arvopohjaa kuin ulko- ja turvallisuuspoliittisia intressejäkin.

EU liberaalina johtajana -roolin keskeiseksi ongelmaksi puolestaan muodostuu kyvyttömyys tunnistaa kansainvälisen järjestelmän murros sellaisena kuin se on: Yhdysvaltojen johtaman liberaalin maailmanjärjestyksen aika on ohi, ja EU:n ja Euroopan asema maailmanpoliittisesti on väistämättömästi muutoksessa. Siinä missä EU-maat katsovat niin sanotun liberaalin maailmanjärjestyksen murenemistä huolestuneina, monet ei-läntiset maat näkevät siinä myös paljon mahdollisuuksia oman kansainvälisen asemansa parantamiseen. Toisin kuin EU:n näkökulmasta, monelle ei-läntiselle toimijalle liberaalin järjestyksen loppu ei kuitenkaan tarkoita samaa kuin sääntöpohjaisuuden romuttuminen vaan pikemminkin mahdollisuutta muokata kansainvälistä järjestelmää ja sen yhteisiä instituutioita. EU:n pyrkimys pitää kynsin ja hampain vanhasta maailmasta kiinni estää sitä luomasta tarvittavia kumppanuuksia ja yhteistyötä sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän uudistamiseksi.

Kolmannen EU:n roolin ja toimintamallin hahmottamiseksi onkin välttämätöntä luopua valtioneuvoston selontekoakin jossain määrin vaivaavasta tarpeesta luoda yksinkertaisia ja tarkkarajaisia skenaarioita. Yksinkertaistusten seurauksena yhteistyön maailma ehdollistetaan vahvasti vanhan liberaalin järjestyksen säilymiseen, ja vaihtoehtona tälle nähdään ainoastaan suurvaltojen välisen kilpailun värittämiä blokkien

maailma. Selonteon skenaarioista poiketen EU arvopohjaisena pragmaattisena toimijana -malli rakentuu nyansoidummalle analyysille muuttuvasta maailmanjärjestyksestä sekä EU:n lisäarvosta ja mahdollisuuksista siinä. Tässä mallissa huomio keskittyy suurvaltojen välisen kilpailun lisäksi myös esimerkiksi keskisuuriin valtioihin ja muihin kansainvälisiin toimijoihin. Näiden kasvanut/kasvava vaikutusvalta sekä näkemykset kansainvälisestä sääntöpohjaisesta järjestelmästä luovat arvo- ja intressipohjaisia yhteistyömahdollisuuksia EU:lle. Toisaalta ne myös haastavat unionia muokkaamaan ulkopoliittista toimijuuttaan. Avaamme näitä kehityskulkuja yksityiskohtaisemmin alla.

Muuttuvan maailmanjärjestyksen vaikutukset EU:n toimintaan ulkosuhteissa

Tulevaisuusselonteko korostaa ansiokkaasti kiihtyvän strategisen kilpailun merkitystä poliittisena muutostekijänä sekä Suomen tulevaisuuden että EU:n toimijuuden kannalta. Selonteon fokus on kuitenkin vahvasti Yhdysvaltojen ja Kiinan välisessä suurvaltakilpailussa sekä Venäjän kehityksessä, joiden rinnalla EU:n toimijuutta arvioidaan. Kansainvälisen järjestelmän *moninapaistuminen* huomioiden olisi kuitenkin perusteltua tarkastella selonteossa systemaattisemmin myös muiden toimijoiden, eritoten keskisuurten valtioiden (engl. *middle powers*) kuten Intian, Saudi-Arabian, Turkin, Egyptin, Nigerian, Etelä-Afrikan ja Brasilian, merkitystä alueellisen ja globaalin strategisen kilpailun etenemiselle. Eräs huomattava trendi näiden valtioiden osalta – ja myös yleisemmin erityisesti ns. globaalin etelän moninaisten valtioiden kohdalla – on niiden ulkopoliittikan *monivektorinen* luonne. Tämä tarkoittaa jatkuvaa pyrkimystä lisätä omaa ulkopoliittista liikkumavaraa toimimalla tarvittaessa yhdessä niin länsimaiden kuin esimerkiksi BRICS+-maidenkin kanssa. Yhteistyötä tehdään asiakohtaisesti, ja moni keskisuuri valtio pyrkiiikin pidättäytymään valitsemasta puoliaan suurvaltojen välisessä kilpailussa. Tämä lisää huomattavasti strategisen kilpailun kompleksisuutta ja kontekstisidonnaisuutta.

Euroopan eteläiseksi naapurustoksi mielletyn laajennetun Lähi-idän osalta on hyvä huomata kuinka alueen keskisuuret valtiot Israelista, Turkista, Egyptistä ja Iranista aina Saudi-Arabian ja Arabiemiraattien kautta Pakistaniin ja Intiaan valjastavat kulttuuriset, maantieteelliset ja sotilaalliset resurssinsa yhä määrätietoisemmin autonomisen ulkopoliittikan välineiksi, pyrkien hyötymään länsimaiden johtaman maailmanjärjestyksen rapautumisesta. Nämä valtiot luovivat kansainvälisesti moninaisissa eri verkostoissa. Suurta osaa näistä maista leimaa autoritaarinen hallinto, eivätkä niiden poliittiset eliitit katso hyvällä ulkovaltojen puuttumista niiden sisäiseen kehitykseen. Rakentaessaan kumppanuuksia näiden toimijoiden kanssa EU:n normatiivinen lähestymistapa on jo nyt yhä enemmän väistynyt intressipohjaisen politiikan tieltä.

Moninapaistuminen ja strateginen kilpailu, jossa muillakin kuin suurvalloilla on osansa, luovat sekä mahdollisuuksia että haasteita EU:n ulkopoliittiselle toimijuudelle. Yksi mahdollinen skenaario ulkosuhteissa on unionin kumppanuuksien tiivistäminen muiden ns. keskikokoisten toimijoiden kanssa. Tätä EU on jo jossain määrin tehnytkin niin lähialueillaan kuin globaalisti. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita vuoden 2026 alussa solmittu vapaakauppasopimus Intian kanssa, minkä yhteydessä Intian kanssa solmittiin myös turvallisuus- ja puolustussopimus. Toinen erittäin merkittävä kumppanuus on Etelä-Amerikan Mercosur-maiden kanssa solmittava sopimus, joka vaatii kuitenkin vielä Euroopan parlamentin hyväksynnän sekä osallisten maiden ratifiointin. Kokonaisvaltaisten kumppanuuksien tiivistäminen sääntöpohjaista maailmanjärjestyksestä vaalivien (vaikkakin sitä uudistamaan pyrkivien) toimijoiden kanssa voisi osaltaan toimia vastapainona Yhdysvaltojen ja Kiinan pyrkimykselle edetä kohti kaksinapaista maailmaa.

Edellä mainittujen kokonaisvaltaisten kumppanuuksien lisäksi strategisen kilpailun moninapaisuus sekä ulkopoliittisen monivektorisuuden vahvistuminen lisännee myös painetta rakentaa EU:n ulkopoliittikkaa yhä voimakkaammin asia- ja intressikohtaisesti. Maailmaa leimaa tihenevä konfliktien ja kumppanuuksien kudelma, jossa arvopohjaisen mutta pragmaattisen EU:n on turvallisuutensa ja intressiensä turvaamiseksi kyettävä asiakohtaiseen ja kontekstisidonnaiseen yhteistyöhön myös ei-samanmielisten toimijoiden kanssa. Samalla unionin on kuitenkin pidettävä mielessä tällaiseen yhteistyöhön mahdollisesti liittyvät pitkän aikavälin riskit ja vaikutukset ja vältettävä esimerkiksi haitallisten riippuvuussuhteiden syntymistä. Strategiselle kilpailulle leimallista on esimerkiksi kamppailu mittavista, eri maantieteelliset alueet yhdistävistä logistiikkaketjuista ja tähän liittyvän infrastruktuurin hallinnasta. Sama koskee tietysti myös esimerkiksi kriittiseksi ymmärrettyjä raaka-aineita ja teknologioita. EU:n piirissä on hyvä tiedostaa, että jos unioni panostaa kovasti johonkin tiettyyn yhteistyöverkostoon, esimerkiksi sellaiseen, joka tällä hetkellä tuntuu rakentuvan Intian, Arabiemiraattien, Israelin ja Kreikan kumppanuuden perustalle, tämä voi johtaa kielteisiin reaktioihin kilpailevien toimijoiden taholta.

EU:n ulkosuhteiden kehityksessä nostaisimme esiin myös muuttoliikepolitiikan merkityksen. Unionin suhteet muuttoliikkeen kannalta merkittäviin maihin muovaavat osaltaan unionin globaalia roolia ja vaikutusvaltaa. EU on pyrkinyt viime vuosina yhdistämään muuttoliikepolitiikkaa muihin ulkosuhteisiin, kuten ulkosuhderahoitus-, kehitys- ja kauppapolitiikkaan (esim. tullietuusjärjestelmä) ehdollistamalla muuttoliikeyhteistyön ja unionista saatavat edut.

On hyvä pitää mielessä, että EU:n ulkoiseen toimintaan vaikuttaa vahvasti myös unionin sisäinen yhtenäisyys. EU:n ulkoinen toimijuus määrittäytymään voimakkaasti sen mukaan, pystyykö unioni puhumaan yhdellä äänellä ja yhtenäisesti maailmassa. Nähdäksemme skenaarioissa olisikin syytä katsoa unionin ulkoista toimintaa myös moninapaisen maailman sekä EU:n sisäisen kehityksen näkökulmasta suhteessa unionin ulkoiseen toimintaan.

Vaikutukset Suomeen

Euroopan unionin ulkoisella toiminnalla on luonnollisesti suuri vaikutus Suomeen. Suomen kannalta on eduksi, että EU on mahdollisimman vahva, uskottava ja laajasti verkottunut toimija globaalisti. Tämä edellyttää Suomen sitoutumista yhteiseen linjaan, mikä on jäsenvaltioiden välisten neuvotteluiden vuoksi väistämättä kompromissi eriävien näkemysten välillä. Suomi voi myös profiloitua asiakohtaisesti unionia kunnianhimoisimmalla agendalla samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa. Niin sanottu joustava tai eriytyvä ulkopoliittinen yhteistyö on tutkimuskirjallisuuden valossa EU:ta vahvistava tekijä, mikäli se ankuroituu EU:n yhteiseen arvopohjaan ja vakiintuneisiin ulkopoliittisiin päämääriin.

Vaihtoehtoiset sisäiset kehityskulut

Vaihtoehtoisista sisäisistä kehityskuluista nostamme tässä lausunnossa esiin 1.) (pragmaattiseen federalismiin ja 2.) riisuttuun integraatioon liittyvät kehityskulut. Kyseiset skenaariot ankuroituvat EU:n tulevaisuuteen liittyvään asiantuntijakeskusteluun, ja niillä on selkeitä yhtymäkohtia valtioneuvoston selonteossa esitettyjen vaihtoehtoisten kehityskulkujen kanssa.

(Pragmaattinen) federalismi

Pragmaattisessa federalismissa tavoitteena on EU:n yhteisen toimintakyvyn kasvattaminen ja integraation syventäminen tavalla, joka ei edellytä kaikkien jäsenmaiden yhtäikaista etenemistä kaikilla integraation osa-alueilla. Tähän kehityskulkuun johtaa ristipaine, joka johtuu yhtäältä globaalin strategisen kilpailun ja turvallisuusuhkien aiheuttamasta tarpeesta lisätä EU:n toimintakykyä ja syventää integraatiota sekä toisaalta jäsenvaltioiden erilaisista poliittisista edellytyksistä liikkua tähän suuntaan. Vahvempaa EU:ta tukevasta kansalaismielipiteestä huolimatta EU-integraation luonne on voimakkaasti politisoitunut useissa jäsenmaissa, mikä vaikeuttaa demokraattisesti oikeutettua ylikansallisen toimintakyvyn lisäämistä. Pragmaattisen federalismin kehityskulussa jäsenmaat tekevätkin yhteistyötä ja syventävät integraatiota eri asioissa ja kokoonpanoissa sen mukaan, missä yhteisiä intressejä ja poliittista tahtoa on mahdollista löytää. Samalla koko EU:ta koskevassa päätöksenteossa määrääneemmistöperiaatetta pyritään laajentamaan, jotta unioni ei jäisi yksittäisten jäsenvaltioiden asettamien rajoitteiden ja reunaehtojen vangiksi. Pragmaattisessa federalismissa jäsenvaltioiden sitoutuminen EU:n liberaalidemokraattiseen arvopohjaan ja käytäntöihin, kuten oikeusvaltioperiaatteen, säilyy pääosin vahvana, sillä unioni löytää keinoja sanktoida niitä jäsenvaltioita, jotka pyrkivät siitä irtautumaan.

Pragmaattisessa federalismissa EU:n ulkoisen toimijuuden edellytykset pysyvät ennallaan tai vahvistuvat. Julkilauseuttuna tavoitteena on EU:n yhtenäisyys ja vahvuus ulkoisessa toiminnassa. Samalla tähän malliin olennaisesti liittyvä eriytynyt integraatio kuitenkin tarjoaa mahdollisuuksia pienemmille jäsenvaltioiden koalitioille edistää asiakohtaisia ulkoisia kumppanuuksia laajasti jaetuista strategisista intresseistä käsin. Siten mallissa on selviä kytköksiä edellä esitettyyn EU pragmaattisena mutta arvopohjaisena toimijana - rooliin.

Sisäisesti pragmaattinen federalismi mahdollistaa jäsenmaiden jäämisen pois syvenevistä integraation muodoista esimerkiksi tilanteessa, jossa maan poliittinen tilanne ei suosi integraatiota, ja voi siten vahvistaa EU:n demokraattista legitimitettiä. Legitimitetin vahvistaminen edellyttää kuitenkin, että EU-integraation päämääristä (federalismi) käydään avointa julkista keskustelua jäsenmaissa. Näin voitaisiin välttää integraation alkuvuosikymmenten epäpoliittisesta lähestymistavasta seurannutta demokratiavajetta ja siitä syntynyttä EU-skeptistä vastaliikettä. Toisaalta kun ylikansallisten instituutioiden roolia EU:n ”strategisten intressien” määrittämisessä kasvatetaan, on jäsenmaiden – ml. Suomen – syytä olla tiiviisti mukana prosesseissa, joissa ko. intressien sisältöä määritellään.

Pragmaattisen federalismin kehityskulussa on yhtymäkohtia Valtioneuvoston selonteon ”vaikutusvaltainen ja verkostoituva” -kehityskulkuun. Huomautamme kuitenkin, että paluu tilanteeseen, jossa unionin sisällä vallitsisi konsensus yhteisistä – liberaalidemokraattisista – arvoista tai päämääristä on epätodennäköinen. Todennäköisempi on tilanne, jossa jäsenvaltioiden välillä on arvojen, periaatteiden ja päämäärien suhteen erimielisyyttä. Huomattavan epävarmuustekijän luo Yhdysvaltojen sisäinen poliittinen kehitys ja sen potentiaalinen vaikutus EU:n sisäisiin arvokiistoihin, jonka merkitystä pohditaan lyhyesti myös tämän lausunnon viimeisessä osassa.

Riisuttu integraatio

Toisessa hahmottelemistamme kehityskuluista, riisutussa integraatiossa, EU-jäsenmaissa vahvistuvat skeptisesti liberaalidemokraattiseen EU-integraatioon suhtautuvat poliittiset voimat, joiden tavoitteena on ”paluu” itsenäisten kansakuntien muodostamaan, sisämarkkinayhteistyöhön keskittyvään Eurooppaan.

Tässä kehityskulussa EU:n ylikansallista ulottuvuutta, eli EU-lainsäädännön ensisijaisuutta sekä komission ja Euroopan parlamentin asemaa, heikennetään asteittain, samalla kun hallitustenvälistä päätöksentekoa vahvistetaan. Hallitustenvälisyyden painottumisen riskinä on unionin toimintakyvyn ja päätöksenteon vaikeutuminen kansallisten intressien korostuessa ja niitä tasapainottavien ylikansallisten toimielinten painoarvon pienentyessä. Tässä tilanteessa yhä useammat jäsenmaat edistävät etujaan erilaisissa, osittain tai kokonaan EU:n rakenteiden ulkopuolella toimivissa kokoonpanoissa, mikä vähentää unionin merkitystä ja vaikutusvaltaa. EU:n arvopohja on heterogeeninen, eikä enää heijastele unionin perussopimuksissa mainittuja liberaalidemokraattisia periaatteita. Koska käytäntö näin eroaa virallisista sopimuksista, sopimukset menettävät vähä vähältä tosiasiallista merkitystään. Vaikka esimerkiksi sisämarkkinoiden kehittämiseen olisi EU:n sisällä edelleen tahtoa, yhteisen sääntöpohjan – mm. oikeusvaltioperiaatteen ja sen valvonnan – rapautuminen tekee tästä yhä vaikeampaa.

Riisutun integraation kehityskulku muistuttaa selonteon ”hajautuva ja heikko” sekä ”taantuva ja talouskeskeinen” -skenaarioita. Riisuttu integraatio ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita EU:n kääntymistä sisäänpäin tai välttämättä edes sen hajautumista. Viimeaikaisessa keskustelussa on kiinnitetty huomiota siihen, että EU:n ylikansallisiin rakenteisiin skeptisesti suhtautuvat kansalliskonservatiiviset poliittiset toimijat jäsenmaissa eivät välttämättä enää tavoittele EU-eroa tai EU:n hajoamista. Sitä vastoin EU voidaan näiden toimijoiden näkökulmasta nähdä länsimaisen, kristillisen ”sivilisaation” puolustamisen kannalta keskeisenä välineenä. Tässä tavoitteessaan eurooppalaiset ja yhdysvaltalaiset kansalliskonservatiivit ovat yhteneväisiä, ja näiden liikkeiden ylikansallinen yhteistyö onkin tiivistynyt. Suomen onkin – vaikka vain ajatuskokeen tasolla – pohdittava näkökulmiaan EU:n kehitykseen skenaariossa, jossa jäsenmaista löytyy tahtoa vahvan mutta poliittisilta voimasuhteiltaan ja arvopohjaltaan täysin perinteisestä eroavan EU:n rakentamiseen. Toisaalta riisuttu integraatio -malliin olennaisesti kuuluvat hallitustenvälisyys, kansallisten etujen korostaminen ja pienten ryhmien yhteistyö tekevät tällaisen kehityksen toteutumisesta melko epätodennäköisen.

Eriytyvän integraation vaikutukset

Eriytyvällä integraatiolla voi olla monenlaisia vaikutuksia koko unionin toiminnan kehittymiseen. Yhtäältä se voi mahdollistaa unionin etenemisen kohti syvempää integraatiota yhtenäisen näkemyksen puuttuessa, kuten hahmottelemassamme pragmaattisen federalismin kehityskulussa. Toisaalta eriytyvä integraatio voi myös hajottaa tai rapauttaa unionia, jolloin lopputulema muistuttaa riisutun integraation skenaariota.

Eriytyvä integraatio on tutkimuskirjallisuudessa usein jaettu eritahtiseen ja eri lopputulokseen tähtäävään eriytymiseen. Eritahtisessa integraatiossa syvenevän yhteistyön ja integraation muodot säilyvät avoimina kaikille halukkaille ja/tai tietyt ehdot täyttävälle jäsenvaltioille, ja ainakin pitkän aikavälin tavoitteena on, että kaikki lopulta liittyvät mukaan. Eri lopputulokseen tähtäävässä integraatiossa ajatuksena puolestaan on, että kaikkia jäsenvaltioita ei ole mahdollista tai edes tarkoituksenmukaista sisällyttää kaikkiin yhteistyön ja integraation muotoihin.

Eräs viime aikoina paljon esillä ollut eriytyvän integraation väline on nk. halukkaiden koalitio. EU:n sisällä tällä viitataan siihen, että osa jäsenvaltioista etenee kohti tiiviimpää integraatiota jollain politiikka-alueella toisten pysyessä ulkopuolella. Muuttuvalla geometrialla on tutkimuksessa viitattu tilanteeseen, jossa tietyt ryhmät tekevät tiiviimpää yhteistyötä joissakin asioissa ja ryhmät vaihtelevat lisäksi politiikka-aloittain. Ns.

kahden nopeuden integraatiossa ajatus puolestaan on, että ydinryhmien/-ryhmien ulkopuoliset jäsenvaltiot voivat tulla myöhemmin mukaan.

Eriytyvän integraation lähtökohtainen etu on, että se mahdollistaa EU:n toimijuuden vahvistamisen silloinkin, kun jäsenvaltioiden poliittiset edellytykset siirtyä syvempään integraatioon vaihtelevat jäsenmaiden kesken. Juuri näin on pragmaattisen federalismin mallissa. Erona pienimmän yhteisen nimittäjän politiikkaan ja pienin askelin tapahtuvaan ”rämpimiseen” (muddling through), jollaiseksi EU:n toimintaa esimerkiksi talous- ja finanssikriisissä joskus kuvattiin, on suhteellinen yhteisymmärrys päämäärästä: tavoitteena on integraation syventäminen ja ylikansallisten instituutioiden toimintavallan laajentaminen tulevaisuudessa.

Eriyisesti eri lopputulokseen tähtäävä eriytyvä integraatio voi toisaalta olla myös unionia hajottava ja riisuttuun integraatioon johtava tekijä. Näin voi käydä erityisesti, jos pienempien ryhmien yhteistyömuotoja syntyy ennen kaikkea EU-rakenteiden ulkopuolelle. Riisutulta integraatiolta puuttuu selkeä yhteinen arvopohja, suunta ja päämäärä, mikä heikentää jäsenmaiden sitoutumista unioniin. Vaihtoehtona on myös eräänlainen ydin-Eurooppa, jossa tietyt keskeiset jäsenmaat tiivistävät yhteistyötään ja toiset jäävät ulkokehälle.

Vaikutukset Suomeen

Lähtökohtaisesti Suomen etuna on vahva ja mahdollisimman yhtenäinen EU. Pragmaattisen federalismin skenaariossa pienempiä ja joustavasti toimivia jäsenmaaryhmiä, halukkaiden koalitioita, voitaisiin hyödyntää eritahtisen integraation välineenä yhteisten unionin toimielinten säilyessä samalla vahvoina. EU:n yhtenäisyyden vahvistaminen esimerkiksi määräenemmistöpäätöksentekoa lisäämällä edellyttäisi Suomelta erityisesti onnistunutta ennakkovaikuttamista EU:n yhteisiä strategisia intressejä määriteltäessä.

Riisutussa integraatiossa yhteisten toimielinten valta pienenisi ja hallitustenvälisyys kasvaisi, mikä voisi uhata pienten jäsenvaltioiden vaikutusvaltaa ja -mahdollisuuksia. Tässä tilanteessa keskeistä olisi yhtäältä onnistunut suurten jäsenmaiden kantoihin vaikuttaminen ja toisaalta eritahtisen integraation ”ytimiin” pyrkiminen ainakin Suomen kannalta keskeisimmillä politiikka-alueilla. Eriytyvän integraation osalta eri politiikanaloilla toimivat samankeskeiset kehät voisivat toimia keinona, jolla EU pystyy etenemään integraatiossa erimielisistä näkemyksistä huolimatta ja samalla turvaamaan ainakin jossain määrin pienten jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuudet.

Huomioita selonteon muutostekijöistä

Tulevaisuusselonteossa Suomen tulevaisuuteen vaikuttaviksi muutoksiksi tunnistetaan pitkään jatkuneita trendejä, kuten ilmaston lämpeneminen, sekä modernin historian tunnettuja muutostekijöitä kuten teknologinen kehitys ja väestökasvun painottuminen kehittyviin maihin. Myös globaalin vastakkainasettelun ja suurvaltojen välisten jännitteiden kasvu on ollut leimallista Suomen toimintaympäristölle koko sen itsenäisyyden ajan, poikkeuksena lyhyet suvantovaiheet mm. kylmän sodan päättymisen jälkeen. Useat selonteossa mainituista maailmantalouden stressitekijöistä ovat seurauksia edellä mainituista pitkän aikavälin trendeistä. Myöskään demokratiakehityksen heilurimainen liike ei ole uusi tekijä Suomen toimintaympäristössä.

Selonteossa nimetyt muutostekijät ovat siis vaikuttaneet Suomen kehitykseen lähihistoriassa ja on perusteltua olettaa, että näin on myös tulevaisuudessa. Näiden hyvin tunnettujen muutostekijöiden ohella Suomen tulevaisuutta määrittää kuitenkin myös joukko muutostekijöitä, jotka ovat epävarmempia tai vielä hahmottumassa. Epävarmojen, tulevaisuuteen sijoittuvien muutostekijöiden tarkastelu on erityisen tärkeää Suomen tulevan toimintaympäristön hahmottamiseksi.

Yksi tulevaisuuden epävarmoista muutostekijöistä on Yhdysvaltojen ulkopoliitiikan kehittyminen. Vaikka Yhdysvaltojen ulkopoliittikka on juuri nyt poukkoilevaa ja ennakointi siten haastavaa, tehtävä on olennainen, sillä Yhdysvaltojen politiikan vaikutukset realisoituvat Suomen toimintaympäristössä jo lyhyellä aikavälillä. Vaikka Yhdysvaltojen laskeva poliittinen sitoutuminen Euroopan turvallisuusjärjestelyihin on hyvin tunnettu pitkän aikavälin trendi, sen lyhyen aikavälin kehitykseen liittyy suurta epävarmuutta. Sama koskee Yhdysvaltojen ulkopoliitiikan heilumista multilateralismin ja unilateralismin välillä.

Myös Yhdysvaltojen sisäpoliittinen kehitys on Suomen kannalta merkittävä ja vaikeasti ennustettava muutostekijä. Kansalliskonservatiivinen MAGA-liike jatkaa todennäköisesti vaikutusvaltaisessa asemassa republikaanipuolueessa myös Trumpin valtakauden jälkeen ja pyrkii vahvistamaan illiberaaleja toimijoita myös Euroopassa. Yhdysvalloissa on merkittävää potentiaalia sisäiseen, jopa väkivaltaiseen, epävakauteen. On perusteltua varautua siihen, että Suomen ulkopoliittisen linjan mukaisen ”arvopohjaisen realismin” toteuttaminen hankaloituu, kun jako liberaalidemokraattiset arvot jakaviin ja ne torjuviin liittolaisiin hämärtyy. Yhdysvaltojen nykyhallinnon poliittinen retoriikka ja toimet ovat tästä yksi, mutta tuskin ainoaksi jäävä esimerkki.

Toinen esimerkki epävarmasta, tulevaisuuteen sijoittuvasta muutostekijästä on Euroopan kannalta keskeisten kansainvälisten organisaatioiden kehitys. Se on yhteydessä Yhdysvaltojen ulkopoliitiikan kehitykseen, mutta siihen vaikuttaa myös joukko eurooppalaisia tekijöitä. Eurooppalaisemman Naton rakentaminen, johon kuuluu sekä poliittisen että sotilaallisen johtajuuden ja toimintakyvyn hallittu siirtäminen eurooppalaisille valtioille, on Suomen kannalta merkittävä prosessi, jonka onnistumiseen liittyy monenlaisia epävarmuuksia. Sen rinnalla vaikuttaa EU:n kehittyminen turvallisuusorganisaationa. Vaikka puolustusyhteistyön ja puolustusteollisen yhteistyön edistäminen on EU:lle kasvava prioriteetti, unionin rakenteita ei ole alun perin luotu voimapolitiikan toimeenpanoa varten, mikä asettaa sen turvallisuus- ja puolustuspoliittiselle roolille rajoitteita.

Myös ns. globaalin etelän geopolitiittisen toimijuuden – ja toimijuuksien – kehittyminen laajemmassa kansainvälisessä järjestelmässä on merkittävä, Eurooppaan ja Suomeen vaikuttava muutostekijä. Yhtenäisen toimijajoukon sijasta globaali etelä koostuu hyvin erilaisista ja eri kokoisista valtioista ja kansainvälisistä toimijoista. Näitä yhdistää ajatus siitä, että kylmän sodan jälkeisen liberaalin järjestyksen mureneminen pitää sisällään mahdollisuuden rakentaa globaalisti oikeudenmukaisempia ja tämän päivän voimasuhteita paremmin ilmentäviä kansainvälisiä instituutioita, rakenteita ja normeja, esimerkiksi kansainväliseen kauppaan ja talouteen mutta myös turvallisuuteen liittyen. Esimerkiksi Etelä-Afrikan presidentti Cyril Ramaphosa on pyrkinyt toimimaan yhtenä globaalin etelän äänitorvista vaatien tasa-arvoisempaa ja ei-läntisten maiden näkökulmasta oikeudenmukaisempaa kansainvälistä järjestelmää. Samaan aikaan myös esimerkiksi Kiina yrittää kehystää itsensä osaksi globaalia etelää ja pyrkii kasvattamaan suosiotaan tarjoamalla omaa vaihtoehtoaan läntiselle yhteistyölle sekä lännen ajamalle globaalille järjestykselle.

Keskeistä on, että moni alueellinen ja keskisuuri globaalin etelä valta ei ole valinnut puoliaan suurvaltakamppailussa ja pyrkii monivektorisesti hyötymään suhteista niin länteen kuin Kiinaan ja Venäjään. Kuitenkin sillä, miten esimerkiksi afrikkalaiset keskisuuret ja alueelliset vallat jatkossa asemoivat itsensä kansainvälisesti ja miten niiden suhde Eurooppaan ja EU:hun rakentuu suhteessa muihin suurvaltoihin, on huomattavaa merkitystä EU:n globaalin toimijuuden kehitykselle ja siten myös Suomen eduille. EU:n globaalisuhteiden rakentamisessa ensisijaista tästä näkökulmasta on yhteisten intressien ja pitkän aikavälin jaettujen tavoitteiden tunnistaminen ja aidosti myös globaalin etelän kumppaneita hyödyttävien yhteistyösuhteiden rakentaminen. Vaatimalla täydellistä yhteisymmärrystä sekä puolien valitsemista EU:n ja sen strategisten kilpailijoiden välillä unioni puolestaan riskeeraa globaalisuhteensa.