

Asia: VNS 7/2025 vp Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon ensimmäinen osa

Strateginen toimintaympäristöanalyysi sekä skenaarioita vuoteen 2045

Teema: Erilaiset totuudet: EU:n tulevaisuus maailmanjärjestyksen muuttuessa

Kirjallinen asiantuntijalausunto: Jean Monnet professori Hanna Tuominen, Eurooppa-tutkimuksen keskus, Helsingin yliopisto

Aika: perjantai 6.3.2026 klo 10.00

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

Kiitän tulevaisuusvaliokuntaa Eurooppa-tutkimuksen keskukselle osoitetusta asiantuntijalausuntopyynnöstä liittyen valtioneuvoston tulevaisuusselonteon ensimmäiseen osaan ja erityisesti EU:n tulevaisuuteen maailmanjärjestyksen muuttuessa. Pyrin seuraavassa vastaamaan valiokunnan asettamiin kysymyksiin yksi kerrallaan. Lopuksi pohdin vastausteni yhteyksiä tulevaisuusselonteossa esitettyihin muutostekijöihin sekä skenaarioihin.

Minkälaisia vaihtoehtoisia rooleja ja toimintamalleja EU:lla voi olla muuttuvassa moninapaisessa maailmanjärjestyksessä?

Euroopan unionin keskeisenä tehtävänä on puolustaa monenkeskistä, sääntöpohjaista järjestelmää. Tämän lisäksi EU tukee ja edistää yhteistyötä monenkeskisesti kansainvälisissä järjestöissä, joiden keskiössä on YK. EU pyrkii myös tehostamaan globaalien organisaatioiden toimintaa sekä uudistamaan niitä aiempaa edustuksellisemmiksi. EU painottaa kannanotoissaan kansainvälisen lain noudattamista sekä YK:n peruskirjan periaatteiden, kuten valtioiden itsemääräämisoikeuden kunnioittamista. Valtaosa EU:n jäsenmaista on pieniä valtioita, joiden intresseissä on sääntöpohjaisen järjestelmän säilyminen. Monenkeskisten ratkaisutapojen puolustaminen on EU:lle luontaista, onhan se itsekkin monenkeskiseen päätöksentekoon pohjautuva toimija.

Tarkastelen EU:n vaihtoehtoisia rooleja normatiivisen, taloudellisen ja turvallisuuspoliittisen vallan avulla. Nämä roolit luovat kokonaisvaltaista kuvaa EU:n asemasta ja sen mahdollisuuksista moninapaisessa maailmanjärjestyksessä. Vaikka roolit ovat kuvauksessa eriteltynä, liittyvät ne yhteen monin tavoin. Esimerkiksi normatiivinen EU:n toimijuus mahdollistuu taloudellisen vallan alueella unionin harjoittaman sääntelyvallan avulla. Strategisen autonomian tavoitteena taas on tuoda turvaa talouteen ja kaupankäyntiin, mutta se on ollut vahvasti läsnä myös turvallisuus- ja puolustuspoliittisen roolin kehityksessä.

Euroopan unioni pyrkii globaalisti puolustamaan asemaansa **normatiivisena valtana** eli määrittämään niitä normeja ja arvoja, joita kaikkien valtioiden tulisi toiminnassaan noudattaa. EU:ta voidaan pitää tällä hetkellä liberaalien arvojen, kuten demokratian, ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen ja tasa-arvon uskollisimpana tukijana maailmassa. EU on osoittanut myös arvojohtajuutta ilmastonmuutokseen ja kestävään kehitykseen liittyvissä kysymyksissä. Toisaalta ajatus EU:sta normatiivisena valtana¹ syntyi 2000-luvun alkupuolella varsin erilaisessa maailmanpoliittisessa tilanteessa, ja idea on jakanut mielipiteitä alusta asti. EU:n rooli normatiivisena valtana on kärsinyt erityisesti käytännön toimintaan liittyvistä epäjohtamismukaisuuksista. Nämä liittyvät esimerkiksi pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden

¹ Manners, I. (2002), Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40: 235-258. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>

kohteluun Euroopassa. Unionia syytetään usein myös kaksoisstandardeista eli taipumuksesta käsitellä samankaltaisia tilanteita erilaisin perustein². Erityisesti viime aikoina EU:n tiukkaa suhtautumista Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainassa on verrattu toimimattomuuteen useissa Lähi-idän tai Afrikan kriisitilanteissa.

Euroopan unioni on viimeisen vuosikymmenen aikana lähestynyt ulkosuhteitaan arvopohjaisuuden ohella aiempaa strategisemmin, omia intressejään punnitien. EU:n globaalistrategian (2016)³ ohjenuorana mainittiin ”periaatteellinen pragmatismi”, joka tulisi ohjaamaan toimintaa muuttuvassa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ympäristössä. Strategian mukaan EU:n arvot ja intressit kulkevat jatkossa rinnakkain. Samoin kansalliset ja Euroopan tason intressit nähdään yhtenevinä. Strategisemmasta otteesta ja lukuisista normatiiviseen toimintaan liittyvistä ristiriidoista huolimatta, EU:lla on edelleen normatiivista valtaa muiden toimijoiden silmissä. Tämä tulee erityisesti ilmi tutkimuksissa⁴, joissa EU:n toimintaa verrataan muiden suurvaltojen, kuten Yhdysvaltojen, Kiinan tai Venäjän toimintaan.

Vastavoimana autoritaarisille ja illiberaaleille hallinnoille EU:n toimintamallina on pitkäjänteisesti puolustaa kansainvälistä oikeutta, YK:n peruskirjan periaatteita, kansainvälisen rikostuomioistuimen asemaa sekä mm. YK:n riippumattomien tutkintakomissioiden ja erityisraporttien työtä. Näiden ohella EU antaa tukea laajasti kansalaisyhteiskunnan toimijoille ja ihmisoikeuspuolustajien työlle eri puolilla maailmaa⁵. Tämä on erityisen tärkeää aikana, jolloin kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia on rajoitettu ja ihmisoikeuspuolustajat kokevat kovaa painostusta ja jopa suoranaista vainoa. Arvojen ja normien edistäminen edellyttää kuitenkin EU:lta kykyä osoittaa johtajuutta ja esimerkkiä omalla toiminnallaan, mikä ei ole aina helppoa. EU:n jäsenmaiden tulisi myös kyetä puhumaan johdonmukaisesti yhtenäisellä äänellä globaaleilla foorumeilla vaikutusvaltansa maksimoimiseksi.

EU on yksi merkittävimmistä globaaleista kauppamahdeista ja yhtenäisten sisämarkkinoidensa ansiosta se käyttää olennaisesti **taloudellista valtaa**. EU:ssa kauppapolitiikka ja sopimukset kolmansien maiden kanssa liittyvät unionin toimivaltaan. EU ajaa avointa, sääntöpohjaista maailmankauppaa ja toimii aktiivisesti monenkeskisissä järjestöissä (Maailman kauppajärjestö, WTO). Unionin tavoitteena on ylläpitää ja parantaa sääntöpohjaista monenkeskistä kauppajärjestelmää⁶ epävarmuuden ja ennustamattomuuden välttämiseksi. Avoin ja sääntöpohjainen maailmankauppa tukee EU:n kilpailukykyä ja vihreän siirtymän toteuttamista. Osana taloudellista vallankäyttöään EU hyödyntää toimintamallina globaalia **sääntelyvaltaansa** eli kykyä asettaa standardeja, joita muut, erityisesti monikansalliset yritykset, joutuvat noudattamaan päästäkseen EU-markkinoille⁷. EU:n asema laajana ja yhtenäisenä sisämarkkina-alueena mahdollistaa korkeamman tason standardien asettamisen esimerkiksi ympäristöasioissa ja tietosuojaan liittyvissä kysymyksissä. EU:n toimintamallina onkin vaikuttaa globaaliin toimintaympäristöön ennen kaikkea edistämällä omiin arvoihinsa perustuvaa sääntelyä.

² Tuominen, H. (2024). The European Union’s leadership in the eyes of others at the UN Human Rights Council. *Journal of European Integration*, 46(6), 903–921. <https://doi.org/10.1080/07036337.2024.2351968>

³ EU:n globaalistrategia (2016), https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

⁴ Chaban, N. & Elgström, O. (2021) ‘Theorizing External Perceptions of the EU’. Teoksessa Gstöhl & Schunz (toim.) *Studying the EU’s External Action: Concepts, Approaches, Theories* (London: Macmillan)

⁵ Ks. EU Human Rights Defenders mechanism (24.6. 2025), <https://protectdefenders.eu/what-is-the-eu-hrd-mechanism-and-why-it-matters-more-than-ever/>.

⁶ WTO, EU Submission on WTO reform (21.1. 2026), <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/GC/W986.pdf&Open=True>.

⁷ Bradford, Anu, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World* (New York, 2020), <https://doi.org/10.1093/oso/9780190088583.001.0001>.

Epävarmuuden lisääntyessä EU:n toimintamallina on 2020-luvulla ollut **strategisen autonomian** vahvistaminen eli erilaisten riippuvuuksien vähentäminen esimerkiksi unionin ulkopuolisista maista⁸. Autonomian kehittäminen on erityisen tärkeää kriittisillä aloilla, kuten energian, teknologian, turvallisuuden, elintarvikkeiden tai raaka-aineiden saatavuudessa. Vihreän siirtymän toteuttaminen osaltaan vahvistaa EU:n strategista autonomiaa, koska se ohjaa luopumaan fossiilisten polttoaineiden käytöstä. Näin pyritään takaamaan EU:n taloudellista turvallisuutta, kilpailukykyä ja teknologiasuvereniteettia muuttuvissa olosuhteissa. Autonomisuuden tavoittelu on toisaalta johtanut osin protektionistisempaan lähestymistapaan, jotta EU kykenisi paremmin varautumaan erilaisiin häiriötiloihin.

Euroopan unionin taloudellisen vallan haasteena ovat hidastuva kasvu, kilpailukyvyn heikkeneminen sekä protektionismin lisääntyminen sekä jäsenmaissa että globaalilla tasolla. EU:n jäsenmaiden taloudet poikkeavat merkittävästi toisistaan ja niillä on erilaisia kansallisia talousintressejä ja haasteita. Jäsenmailla on siksi ollut varauksia ja erimielisyyksiä sen suhteen, miten strategista autonomiaa tulisi parhaiten edistää. Suhteet muihin kauppakumppaneihin ovat viime aikoina kärsineet erilaisista epävarmuustekijöistä. Erityisesti transatlanttinen suhde, joka on EU:lle elintärkeä, on Trumpin toisen kauden aikana haurastunut. Protektionismi ja kauppapoliittiset uhkaukset ovat heikentäneet luottamusta yhteisiin intresseihin. Vastapainoksi EU on aktiivisesti pyrkinyt viimeistelemään kumppanuuksiaan eri alueiden (MERCOSUR) ja valtioiden (esim. Intia) kanssa. EU:lla on uudessa tilanteessa kasvavaa vetovoimaa vakaana ja ennustettavana taloudellisena toimijana ja se pyrkii monipuolistamaan kumppanuuksiaan varautuakseen erilaisiin häiriötilanteisiin.

Lisäksi nostaisin esiin EU:n nopeasti kehittyvän **turvallisuus- ja puolustuspoliittisen roolin**. Tämän roolin kehittämisessä merkittävin vaikutus on ollut Venäjän aloittamalla hyökkäyssodalla Ukrainassa helmikuussa 2022. Pian hyökkäyksen jälkeen julkaistu EU:n strateginen kompassi (2022)⁹ sisältää keskeiset suuntaviivat turvallisuus- ja puolustuspoliittisen roolin vahvistamiseksi. Useimpien EU:n jäsenmaiden toimintamallina on ollut tukeutuminen monenkeskiseen yhteistyöhön Naton puitteissa, mutta Yhdysvaltojen vähittäinen vetäytyminen Euroopan turvallisuuden takaamisesta sekä suoranaiset uhkaukset liittolaisia kohtaan (Grönlanti) ovat kiihdyttäneet tarvetta uusien eurooppalaisten ratkaisujen kehittämiseen. Naton ja EU:n toiminnot tulkitaan kuitenkin toisiaan täydentävinä ja EU ei ole pyrkimässä Naton kaltaiseksi puolustusliitoksi.

Toisaalta turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä EU:n jäsenvaltioiden kansalliset uhkakuvat ovat varsin erilaisia. EU:n itärajan valtioille Venäjän uhka on keskeisin, kun taas eteläisille jäsenmaille siirtolaisuus ja terrorismi muodostavat merkittävämmän turvallisuuskysymyksen. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka lukeutuu myös valtion keskeisimpien tehtävien joukkoon, joten jäsenvaltiot ovat aiemmin olleet varovaisia etenemään tämän roolin kehittämisessä. Haasteena EU:n nopeasti kehittyvälle turvallisuus- ja puolustuspoliittiselle roolille ovatkin kansalliset mielipiteet ja jäsenvaltioiden eriävät intressit. Muuttuneessa maailmanpoliittisessa tilanteessa useat EU-yhteistyössä kehitellyt toimintamallit, kuten huoltovarmuuden parantaminen, sotilaallisen infrastruktuurin ja liikkuvuuden kehittäminen, yhteisen puolustusteollisuuden rakentaminen sekä mittavat puolustusinvestoinnit ovat edenneet kuitenkin jopa odotettua ripeämmin¹⁰, osittain toki ulkoisen painostuksen takia.

⁸ Baroncelli, Eugenia (2025) The EU's Open Strategic Autonomy and the challenge of competitiveness in the era of geo-politicized interdependence, <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/27/08/2025/eus-open-strategic-autonomy-and-challenge-competitiveness-era-geo-politicized>.

⁹ EU Strategic Compass 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en.

¹⁰ Riddervold, M., & Rieker, P. (2024). Finally coming of age? EU foreign and security policy after Ukraine. *European Security*, 33(3), 497–516. <https://doi.org/10.1080/09662839.2024.2376616>

Yhteenvetona todettakoon, että muuttuvassa maailmanpoliittisessa tilanteessa EU näyttäytyy edelleen perinteisemmän, pehmeää valtaa ja arvopohjaisuutta korostavan normatiivisen valtaroolinsa kautta. Erityisesti muihin suurvaltoihin verrattuna EU erottuu pyrkimyksissään tukea kansainvälistä oikeutta, monenkeskistä yhteistyötä sekä diplomaattisia toimintamalleja. Samanaikaisesti tämän roolin rinnalla on EU:n kasvava pyrkimys ajaa omia intressejä ja etuja suurvaltakilpailun kiristyessä. Unionilla on merkittävä asema kauppapoliittisena mahtina ja muuttuneessa tilanteessa se pyrkii suojautumaan häiriötilanteilta. EU kuitenkin näyttäytyy houkuttelevana ja vakaana toimijana, joka kykenee käyttämään sääntelyä omien arvojensa edistämiseksi. EU:n sotilaallisten kyvykkyyksien, puolustusmarkkinoiden ja materiaalin kehittäminen on haastanut perinteisempää kuvaa EU:sta siviilivaltana ja rauhan edistäjänä. Esimerkiksi Euroopan rauhanrahaston perustaminen vuonna 2021 on ollut merkittävä muutos ja siirtymä EU:n ulkopoliittisessa toimijuudessa¹¹. Muuttuvassa maailmanpoliittisessa tilanteessa turvallisuus- ja puolustuspoliittinen rooli nousee merkittävään asemaan ja siihen liittyvät toimintamallit muokkaavat käsitystä EU:sta globaalina toimijana.

Minkälaisia vaihtoehtoisia kehityskulkuja voidaan nähdä EU:n sisäisessä kehityksessä?

Vallitsevassa geopoliittisessa tilanteessa EU:n laajentuminen on välttämätön geopoliittinen vastaus Venäjän ja Kiinan etupiirijattelulle. Se tulee kuitenkin olennaisesti vaikuttamaan EU:n sisäiseen kehitykseen tulevina vuosina. Euroopan unionilla on edelleen vetovoimaa ja monet naapuruston maat ovat halukkaita liittymään siihen. EU kykenee käyttämään merkittävästi normatiivista valtaa jäsenyysprosessissa olevien maiden yhteiskuntien muutokseen. Toisaalta muuttuvassa maailmantilanteessa myös esimerkiksi Norjassa ja Islannissa EU:hun liittymisestä käydään jälleen vilkasta keskustelua. Tulevaisuuden laajentumisesta ja sen vaikutuksista erityisesti EU:n sisäiseen institutionaaliseen uudistukseen ei kuitenkaan ole juuri puhuttu¹². Koska väistämättä edessä on isoja institutionaalista järjestystä koskevia sopeutuksia, on oletettavaa, ettei jäsenmaiden (esim. isot vs. pienet) välillä ole helppoa löytää konsensusta tehtävistä muutoksista. Laajentumisen etenemisellä on siis iso merkitys tulevaisuuden EU:n muotoutumiseen.

Laajentuminen vaikuttaa väistämättä myös integraation syvenemiseen ja etenemiseen. Geopoliittinen paine ja lukuisat kriisit ovat kiihdyttäneet viime vuosina integraation etenemistä monissa kysymyksissä, kuten rajaturvallisuudessa, puolustuksessa ja teknologiapolitiikassa. Yhteisen linjan neuvottelemineen monissa kysymyksissä voi kuitenkin isommassa unionissa olla vaikeaa, joka johtanee päätöksenteon hidastumiseen tai eriytymiseen. Erilaisten ja kehitykseltään eriasteisten maiden liittyminen osaksi unionia tulee oletettavasti johtamaan kahden tason jäsenyyksiin. Ehdokasmaiden yhtäläinen kohtelu on silti ensiarvoisen tärkeää, vaikka EU:lla olisi geopoliittisia syitä ottaa toisia ehdokasmaita nopeammin sisäpiiriinsä. Laajentumisen tulisi perustua kuitenkin selkeille ja yhdenmukaisille, hakijamaiden meriitteihin perustuville kriteereille. Samalla jäsenyysoption tulee säilyä houkuttelevana vaihtoehtona lähialueen maille.

Mahdollisena tulevaisuuden toimintamallina voi olla joustavampi integraatio, jossa samanmieliset halukkaat valtiot voivat edistää tärkeitä pitämiään intressejä pienemmissä ydinryhmissä. Esimerkkinä tällaisesta mallista on pysyvä rakenteellinen yhteistyö turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Erilaiset pyrkimykset voivat heijastua esimerkiksi voimistuvana

¹¹ Euroopan Rauhanrahasto, <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/european-peace-facility/>.

¹² Müller, Manuel (2023) EU reform is back on the agenda: The many drivers of the new debate on treaty change, <https://fiia.fi/en/publication/eu-reform-is-back-on-the-agenda>.

alueellisena yhteistyönä, esimerkiksi Pohjoismaiden ja Baltian (NB8) maiden kesken. Tässä mallissa EU kehittyä tulevaisuudessa enemmän eritahtiseksi unioniksi, jossa jäsenmaat osallistuvat ja sitoutuvat eri tavoin eri yhteishankkeisiin. Tällainen malli mahdollistaisi nopeamman reagointikyvyn ja päätöksenteon sekä vastaisi kolmansien osapuolten toiveisiin tehokkaammasta yhteistyöstä. Toisaalta taas eritahtisuus monimutkaistaisi entisestään EU:n eri tasojen ja toimintamallien kokonaisuutta sekä heikentäisi kuvaa EU:sta yhtenäisenä toimijana.

Jäsenmaiden kansallinen politiikka ja vaaliajankohdat vaikuttavat EU:n yhteisen politiikan mahdollisuuksiin enenevässä määrin. Kansallismielisten populististen puolueiden nousu jäsenvaltioiden hallituksiin voi muuttaa nopeasti niiden EU-politiikan painopisteitä ja vaikeuttaa yhteispäätöksiä. EU:sta voi tulla siis myös kansallisten poliitikkojen vanki, koska yksittäiset maat voivat olennaisella tavalla jarruttaa ja heikentää EU-päätöksentekoa useissa kysymyksissä (kuten Venäjä-pakotteet, Ukrainan tuki ja jäsenyys). Kansallismieliset voimat voivat ohjata EU:ta enemmän sen perinteisempien tehtävien äärelle, kuten taloudelliseen yhteistyöhön. Erityisesti maahanmuuttokriittisyydellään nämä puolueet ovat jo onnistuneet muuttamaan valtavirtapuolueiden poliittisia linjanvetoja ja kohdistamaan huomiota erityisesti EU:n rajavalvonnan kysymyksiin. Autoritaariset hallinnot tukevat kansallismielisiä EU-kriittisiä voimia jäsenmaissa ja pyrkivät hajottamaan näin unionin yhtenäisyyttä ulkoa käsin. Hankkeet eurooppalaisen demokratian suojaamiseksi ulkopuoliselta vaikuttamiselta, kuten disinformaation levittämislä ja tiedon manipuloinnilla, ovat tässä suhteessa olennaisia¹³.

Erityisesti demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen rapautuminen sekä heikko perusoikeuksien kunnioittaminen joissain jäsenmaissa heikentää luottamusta EU:hun oikeudellisena ja arvopohjaisena yhteisönä. Tällä on merkittävää vaikutusta EU:n uskottavuuteen kansalaisten silmissä sekä sen kansainväliseen imagoon arvojen puolustajana. EU on kehittänyt erilaisia monipuolisia välineitä jäsenvaltioiden oikeusvaltiotrikkomuksiin puuttumiseen ja seuraa kehitystä tarkasti¹⁴. Lopulta arvojen ja perusoikeuksien toteutuminen on kuitenkin jäsenmaiden vastuulla, ja EU:n tehokkaimmat keinot liittyvät omien varojen suojaamiseen tilanteissa, joissa perusarvoja loukataan. Demokratian ja oikeusvaltiollisuuden vaaliminen edellyttävätkin tuekseen vireää ja avointa kansalaisyhteiskuntaa sekä toimivaa julkista keskusteluympäristöä. Erityisesti tiedotusvälineiden vapaus ja moniarvoisuus ovat tässä olennaisessa asemassa. Eurooppalainen medianvapaussäädös (2024)¹⁵ on tärkeä väline median riippumattomuuden, läpinäkyvyyden ja vapauden turvaamiseksi.

Miten nämä vaihtoehtoiset ulkoiset roolit ja sisäiset kehityskulut vaikuttavat Suomeen ja millaista EU:ta Suomen kannattaisi olla rakentamassa?

Euroopan unioni säilyy Suomelle keskeisenä ulkopoliittisena vaikutuskanavana ja arvoyhteisönä, jonka kautta sen on mahdollista saavuttaa kokoaan suurempaa vaikutusvaltaa. Moninapaisessa maailmassa, jossa sääntöpohjainen järjestelmä on alati haastettuna, laajemmat maaryhmät tarjoavat suojaa pienille maille. Suomi tukee vahvasti EU:n moninaisia normatiivisia pyrkimyksiä ulkosuhteissa. On tärkeää, että Suomi vaikuttaa aktiivisesti osana EU:ta ja osallistuu ennakoivasti yhteisen politiikan ja EU-kantojen muodostamiseen. Pienenä, pääosin integraatiomyönteisenä jäsenmaana Suomen tulee jatkaa rakentavalla linjalla EU-

¹³ Euroopan komissio, https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029/democracy-and-our-values_fi.

¹⁴ Tuominen, Hanna (2022) Oikeusvaltioperiaate haastettuna: Oikeusvaltioperiaatteen institutionaalinen puolustaminen ja haastaminen Euroopan unionissa. *Politiikka*, 64(4). <https://doi.org/10.37452/politiikka.111089>

¹⁵ Euroopan komissio 2025, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fi/policies/media-freedom>.

politiikassaan. Suomen osalta EU-kriittiset voimat ovat säilyneet maltillisina verrattuna moneen muuhun EU-maahan. Samalla kansalaismielipide on Suomessa ollut integraatiota vahvasti tukevaa ja EU-jäsenyys on nähty kansan keskuudessa pääosin Suomelle hyödyllisenä.

Erityisesti alueellisen, mutta myös arvopohjaisen ulottuvuuden tulee säilyä Suomen EU-politiikassa tärkeänä¹⁶. Suomelle, kuten myös muille Pohjoismaille, kansainvälisen oikeuden ja monenkeskisen päätöksenteon tukeminen on tärkeää. Tämä koskee erityisesti Ukrainan tilanteen ratkaisemista ja siihen liittyvää rankaisemattomuuden vastaista työtä. Venäjää ei tule päästää vastuustaan koskien laajamittaisia sotarikoksia ja ihmisoikeusloukkauksia hyökkäyssodan aikana. Muiden Pohjoismaiden tavoin Suomelle sukupuolten tasa-arvon edistämisen tulee olla tärkeä asia, kuten myös laajemmin muiden perus- ja ihmisoikeuksien. EU:n sisällä Suomi on aktiivisesti edistänyt normien ja arvojen vahvistamista, esimerkiksi oikeusvaltioperiaatteen tukitoimia puheenjohtajuuskaudellaan vuonna 2019¹⁷. On myös tärkeää, että Suomi tukee demokratian vahvistamiseen tähtääviä aloitteita EU:n toimielimissä ja laajemmin unionin sisäisessä toiminnassa.

Suomelle on tärkeää avoin ja sääntöpohjainen maailmantalous. Pienenä maana Suomen talous on haavoittuvainen ja EU tarjoaa olennaista suojaa esimerkiksi yksipuolisia tulliuhkauksia vastaan. Suomelle avoimen strategisen autonomian vahvistaminen on tärkeä kysymys ja riippuvuuksia on tarkasteltava kriittisesti. Silti pienenä jäsenmaana se ei kykene kilpailemaan esimerkiksi valtiontukipolitiikassa isojen jäsenmaiden kanssa. Suomelle EU:n strategisen kilpailukyvyyn parantaminen on ollut jo pitkään keskeinen EU-politiikan prioriteetti. Tulee huomata, että kilpailukyky kytkeytyy olennaisesti osaamiseen, koulutukseen ja tutkimukseen liittyviin investointeihin. Talous- ja kauppapolitiikassa Suomen tulee jatkossakin tukea arvopohjaista lähestymistapaa, joka huomioi kestävä kehityksen ja vihreän siirtymän sekä vastuullisuuden tavoitteet. Suomi on mm. pyrkinyt kirittämään EU:ta ilmastotavoitteiden kunnianhimossa ja niiden saavuttamisessa. EU:n arvopohjaisen globaalin sääntelyvallan käyttö tukee Suomen omia korkeita standardeja ja näin ollen myös sen kilpailuasemaa maailmantaloudessa. Kauppakumppanuuksien osalta EU:lla on mahdollisuuksia vaikuttaa työntekijöiden oikeuksiin, tasa-arvoasioihin sekä yritysten vastuullisuuden edistämiseen.

Suomelle EU on aina ollut myös tärkeä turvallisuusyhteisö. Sen asema EU:n ja nyt myös Naton rajamaana on korostanut asemaa EU:n Venäjä-politiikassa sekä sittemmin rajaturvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Nato-jäsenyyden myötä EU:n turvallisuus- ja puolustuspoliittinen rooli ei välttämättä ole vähentynyt meneillään olevien kehityskulkujen takia. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa kehityksessä Suomi onkin ollut vahvasti mukana edistämässä kokonaisturvallisuusajattelua sekä ajatusta varautumisunionista¹⁸. Presidentti Niinistö on myös parhaillaan suunnittelemassa EU:n omavaraisempaa puolustusta yhteiseurooppalaisessa hankkeessa. Suomella on olennaista annettavaa muille jäsenmaille kriisinkestävyyteen ja varautumiseen liittyen. Näiden ohella Suomi on edistänyt EU-politiikassaan aina pohjoiseen ulottuvuuteen liittyviä asiakokonaisuuksia. Nyt nämä kytkeytyvät aiempaa vahvemmin EU:n

¹⁶ Tuominen, Hanna (2024) Euroopan unionin arvot ja Suomi, teoksessa Tuominen (toim.) *Arvojen yhteisö. Näkökulmia Euroopan unionin perusarvoihin*, Gaudeamus.

¹⁷ Tuominen, Hanna (2020) Suomen arvopohjainen Euroopan unionin puheenjohtajuus 2019. *Politiikka*, 62(4), 379–405. <https://doi.org/10.37452/politiikka.97585>.

¹⁸ Niinistö, Sauli (2024) Report: Safer Together – Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness, https://commission.europa.eu/document/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en

turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen ulottuvuuteen sekä arktisen alueen jännitteisiin suurvaltojen välillä.

Perinteisten kumppaneidensa (EU, Pohjoismaat, NB8) ohella Suomen on tärkeää rakentaa ja vahvistaa kahdenvälisiä suhteitaan muuttuvassa maailmassa. Suomi on hakemassa YK:n turvallisuusneuvoston vaihtuvan jäsenen paikkaa kaudelle 2029–2030. Toteutuessaan kausi tarjoaisi eturivin näköalapaikkaa, mutta myös vaikutusmahdollisuuksia maailmanjärjestön ytimessä. Pienelle maalle tällaiset mahdollisuudet ovat elintärkeitä, ja ne tulee hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti. Tässä suhteessa Suomen tulee etsiä ja tunnistaa yhteisiä intressejä yli alueellisten rajojen sekä rakentaa suhteitaan globaalin etelän maihin. Eri viiteryhmät voivat avata Suomelle uusia vaikutusmahdollisuuksia sekä kehittää sen globaalia toimijuutta, joka on välttämätön voimavara muuttuvassa maailmassa.

Entä miten kommentoisitte valtioneuvoston tulevaisuusselonteon muutostekijöitä ja skenaarioita hahmottelemiinne vaihtoehtoihin nähden?

Hahmottelemissani vaihtoehtoissa on monipuolisesti esillä tulevaisuusselonteossa listattuja muutostekijöitä. Poliittisista tekijöistä erityisesti suurvaltojen taipumus toimia omaehtoisesti vailla kansainvälisen yhteisön ja oikeuden antamaa oikeutusta, muokkaa tällä hetkellä EU:n toimintaympäristöä voimakkaasti. EU:lle tilanne on vakava, sillä se on monenkeskisen sääntöpohjaisen järjestyksen vankka kannattaja. Yhdysvallat on ollut EU:lle tärkeä liittolainen ja järjestelmän ylläpitäjä. Yhdysvaltojen jyrkästi muuttunut politiikka Trumpin kaudella, erityisesti monenkeskiseen yhteistyöhön suunnattu epäluulo on edellyttänyt EU:lta nopeaa reagointia. Onkin tullut aika myöntää, etteivät EU ja Yhdysvallat jaa enää samoja arvoja. Lisäksi Yhdysvaltojen kahtiajakautuneisuus ja tempoileva ulkopoliittikka tuottavat jatkuvaa epävarmuutta sen liittolaisille. Kiinalle Yhdysvaltojen vetäytyminen monista organisaatioista sen sijaan tuo vaikutusmahdollisuuksia. Venäjän aggressiivisuus aiheuttaa pitkäaikaisen turvallisuusympäristön haasteen EU:lle ja lamauttaa toimintaa monissa organisaatioissa. Suurvaltojen voimapolitiikalla ja vaikutuspyrkimyksillä on näin ollen olennaista vaikutusta EU:n kykyyn toimia arvopohjaisesti ja normeja edistäen maailmanpolitiikassa. Muuttuneessa tilanteessa unioni onkin joutunut tasapainottelemaan enemmän arvojen ja intressiensä välillä.

Strateginen kilpailu suurvaltojen välillä on myös johtanut pyrkimykseen EU:n globaalin aseman ja strategisen autonomian vahvistamiseksi. Tämä vaikuttaa kaikilla toiminnan osa-alueilla, mutta erityisesti EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa sekä taloudessa. Kilpailu kriittisistä raaka-aineista, energiasta ja teknologiasta heikentää monenkeskisen yhteistyön mahdollisuuksia ja johtaa alueiden blokkiutumiseen. Ympäristölliset tekijät, kuten pula raaka-aineista, lisäävät oman haasteensa kilpailuun. Kilpailua käydäänkin erityisesti alueista, joilla on luonnonvaroja ja arktisen alueen merkitys kasvaa. EU:lle, mutta erityisesti Pohjoismaille tällä muutoksella on ollut jo suoria vaikutuksia Grönlantia koskevassa kiistassa. Laajemmin kilpailu luonnonvaroista heijastuu jo erilaisissa konflikteissa ja niiden ratkaisupyrkimyksissä ympäri maailmaa. Kumppanuuksien monipuolistaminen ja EU:n uudet aloitteet, kuten Global Gateway -infrastruktuurihanke pyrkivät vahvistamaan EU:n globaalia toimijuutta ja tarjoamaan vaihtoehtoja kolmansille maille. Nämä ovat kuitenkin suhteellisen pieniä verrattuna esimerkiksi Kiinan edistämiin hankkeisiin. Olennaista on myös tukea monenkeskisten instituutioiden uudistuspyrkimyksiä ja edustuksellisuutta, jotta nousevat maat ja globaali etelä voisivat tuntea ne enemmän omikseen.

Lainsäädännöllisten tekijöiden merkitys on huomattava kaikissa esittämissäni vaihtoehtoisissa, sekä EU:n ulkopuolisessa että sen sisäisessä kehityksessä. Globaali demokratian kehitys on heikentynyt erilaisten mittareiden¹⁹ mukaan jo pidemmän aikaa. Tämän ohella oikeusvaltion rapautuminen on tosiasia monissa maissa Euroopassa ja muualla maailmassa. Autoritaariset illiberaalit hallinnot eivät välitä kansainvälisestä oikeudesta tai perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta. Kansalaisten heikko osallisuus ja luottamuksen heikkeneminen johtavat yhteenottoihin hallinnon ja kansalaisten välillä ja lisäävät epävarmuutta paikallisesti ja alueellisesti. Kansainvälisellä tasolla rankaisemattomuuden vastainen työ on erityisen tärkeää Ukrainan sodan, mutta myös muiden meneillään olevien kriisitilanteiden kestäviissä ratkaisuissa. EU:n sääntelyvalta liittyy myös tähän muutostekijään ja mahdollistaa EU:n normipohjaista valtaa markkinoiden avulla. Viime aikoina tosin sääntelyvalta tuntuu palvelevan myös EU:n protektionistisia pyrkimyksiä maailmantaloudessa²⁰.

Ympäristölliset tekijät vaikuttavat konfliktien ohella olennaisesti muuttoliikkeiden lisääntymiseen elinolosuhteiden heikentyessä. Euroopassa tullaan kokemaan suurta muuttoliikkeen aiheuttamaa painetta. Muuttoliike voi ratkaista väestön ikääntymiseen liittyviä huoltosuhteen haasteita EU:ssa, mutta siihen sisältyy riski teeman voimakkaasta politisoitumisesta ja vastakkainasettelujen kasvusta. Muuttoliikkeisiin kytkeytyy myös erilaisia lieveilmiöitä työmarkkinoilla, jotka lisäävät väestöryhmien välistä eriarvoisuutta. Yhteiskuntien monimuotoistuminen myös muuttaa elämäntapoja, arvoja ja asenteita. Integraatioon liittyvät haasteet vaikuttavat kansallismielisten ja maahanmuuttokriittisten liikkeiden suosion kasvuun ja vaikuttavat myös valtavirtapuolueiden agendaan. EU:ssa muuttunut ilmapiiri näkyy esimerkiksi pyrkimyksissä maahanmuuton ulkoistamiseen ns. turvallisiin maihin unionin ulkopuolella.

Ajatus Euroopan unionista normatiivisena valtana tukee erityisesti yhteistyön maailmaa koskevaa skenaariota. Tämän mukaan EU:lla olisi kyvykkyyksiä ja mahdollisuuksia ohjata kehitystä kohti yhteistyötä ja monenvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän vahvistumista. EU toimisi myös suunnannäyttäjänä ilmastonmuutoksen vastaisessa taistelussa sekä demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen edistämisessä. Lisäksi EU onnistuisi tasapainottamaan suurvaltojen, erityisesti Yhdysvaltojen ja Kiinan, välisiä jännitteitä ja erimielisyyksiä. Se myös saisi suurvallat sitoutumaan paremmin monenkeskiseen yhteistyöhön ja sääntöjen noudattamiseen. EU:n vahva tuki kansalaisyhteiskunnalle edesauttaisi yhteiskunnallisten muutosten etenemistä ruohonjuuritasolta esimerkiksi Venäjällä ja Lähi-idässä muuttaen alueita demokraattisemmiksi. Normatiivisen vallan toimivuus todistettaisiin ennen kaikkea EU:n lähialueilla ja laajentuminen saataisiin toteutettua onnistuneesti ehdokasmaiden toteutettua merkittäviä yhteiskunnallisia muutoksia. Onnistumiset lisääisivät uskoa EU:n toimintatapoihin ja diplomaattiseen menettelyyn voimankäytön sijasta. Menestys ruokkisi EU:n vaikutusvaltaa ja parantaisi sen uskottavuutta muiden silmissä.

Blokkien maailmaa käsittelevä skenaario voidaan yhdistää ennen kaikkea EU:n rooliin taloudellisena ja turvallisuuspoliittisena toimijana. Strateginen kilpailu suurvaltojen välillä johtaisi erilaisten kauppablokkien syntymiseen. Vapaan kaupan sijasta protektionismi valtaisi alaa ja omaa tuotantoa pyrittäisiin suojelemaan ulkopuoliselta kilpailulta. Blokkiutuminen heikentäisi vihreän siirtymän toteuttamista Euroopassa ja tuottaisi kilpailun vääristymisiä. Kilpailu ja konfliktit erilaisista luonnonvaroista kiihtyisivät eri puolilla maailmaa. Globaali

¹⁹ mm. Democracy Index, <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu> ja V-Dem, <https://www.v-dem.net/>

²⁰ HS pääkirjoitus 4.3., <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000011858121.html>.

etelä ja arktinen alue toimisivat suurvaltakilpailun keskeisinä kenttinä. Kaupan blokit myös heikentäisivät talouskehitystä ja EU:n sisällä kansallisesti erilaiset talousintressit vetäisivät eri suuntiin. Ulkopuoliset toimijat pyrkisivät osaltaan hajottamaan EU:n yhtenäisyyttä ja etupiirijattelu voimistuisi. Strategisen autonomian edistäminen korostuisi tässä tilanteessa ja erilaisista oman blokin ulkopuolisista riippuvuuksista pyritäisiin nopeasti eroon. Turvallisuuspoliittisesti Nato toimisi edelleen omana blokkinaan ja sen eurooppalainen ulottuvuus olisi kehitetty aiempaa vahvemmaksi Yhdysvaltojen rinnalle. Venäjä olisi edelleen merkittävä uhka EU:lle ja sen naapurustolle. EU-maat olisivat kasvattaneet omaa puolustuskyykyään ja kehittäneet valmiuksiaan erilaisissa kriisitilanteissa ja häiriöissä. Laajentumisen onnistuminen olisi epävarmaa ja maat EU:n ja Venäjän välissä olisivat enemmänkin näiden vaikutusvallan kilpailukenttiä.

Murtuvan maailman skenaario on pahin mahdollinen kehityskulku, jossa EU:n perinteiselle arvo- ja normipohjaiselle toimijuudelle ei ole juuri nähtävissä tilaa. Voimapolitiikkaan nojaavat suurvallat taistelevat resursseista ja kansainvälisellä oikeudella ei ole merkitystä. EU:ta hajottavat monet kansalliset intressit ja kansallismielisyyden nousu. Yhteisiä intressejä on vaikea edistää ja jäsenvaltioiden eritahtisuus sekä erilaiset liittoumat nousisivat pääosaan. Tämä johtaisi EU:n globaalin toimijuuden ja vaikutusvallan heikkenemiseen. Autoritaariset hallinnot saisivat jalansijaa myös Euroopassa ja demokratia, oikeusvaltiollisuus sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen olisi vaarassa monessa jäsenmaassa. Skenaariossa myös ilmastonmuutoksen hallinnassa olisi epäonnistuttu ja EU:hun suuntautuisi maahanmuuttoaaltoja konfliktien seurauksena Afrikasta ja Aasiasta. Maahanmuutto- ja integraatiopolitiikan epäonnistuminen osaltaan lisäisi poliittista vastakkainasettelua, yhteenottoja ja eriarvoisuutta eurooppalaisissa yhteiskunnissa.

5.3.2026 Helsingissä

Hanna Tuominen

Jean Monnet professori

Eurooppa-tutkimuksen keskus

hanna.t.tuominen@helsinki.fi

p. +358 50 477 8221