

Kimmo Elo

# INTEGRAATION TULEVAISUUS- SKENAARIOT EU-VAALIEN JÄLKEEN



**SCHUMAN - SEURA**

## Kirjoittaja:

Dosentti **Kimmo Elo** työskentelee Turun yliopiston eduskuntatutkimuksen keskuksen Eurooppa-tutkimuksen erikoistutkijana. Hän on myös Schuman-seuran puheenjohtaja. Elon asiantuntemusalueina ovat mm. Euroopan integraatiopolitiikka, Euroopan nykyhistoria, Saksan politiikka, yhteiskunta ja historia sekä integraatioteoria.

Schuman Papers 5, toukokuu 2019

Schuman Society in Finland - Schuman-seura ry.

Internet: [www.schuman-seura.fi](http://www.schuman-seura.fi)

ISSN: 2489-3412 (print)

ISSN: 2489-7647 (online)

Schuman-seura on riippumaton akateeminen asiantuntijaseura, joka julkaisee asiantuntijoiden laatimia analyysejä laajemman yhteiskunnallisen keskustelun tukemiseksi. Kaikki Schuman Papers -sarjan julkaisut ovat läpikäyneet asiantuntijoiden kommentointikierroksen, millä pyritään varmistamaan sarjan julkaisujen laadukas sisältö. Sarjan julkaisuissa esitetyt näkemykset edustavat kirjoittajiensa näkemyksiä.

The Schuman Society in Finland is an independent academic society that produces expert analysis to support public debates. All manuscripts of Schuman Papers series are read and commented on by review committee to ensure the high quality of the publications. The responsibility for the views expressed ultimately rests with the authors.

## Sisällysluettelo

Summary.....	4
Yhteenveto.....	5
Johdanto.....	6
Toimintaympäristön muutos haasteena.....	8
Valkoinen kirja ”tulevaisuudenkuvana”.....	11
Johtopäätökset.....	15
Kirjallisuus.....	17

## Summary

The white book on the “Future of Europe” was published in 2017 by the European Commission. Despite its rather ambitious objective to outline the future of Europe, the white book never gained a central role in the debates on Europe’s future. Even in the “historically important” European Parliamentary elections in 2019 the white book was almost totally absent. However, it is safe to assume that both the new European Parliament and the new European Commission are forced to find solutions to those problems and challenges also the white book addressed to. The most central — and also the most important — challenge will be to find answers to the ongoing transformation of Europe’s political, economic and security-political environment. One key dimension is the stability created through “hard security”. Another central challenge is the updating of the general concept of integration. If the U.S. are in the future less committed to guarantee Europe’s security in all possible scenarios, the EU will be forced to find alternative solutions by its own. These solutions should not only ensure Europe’s security and stability, but also ensure that the EU can influence developments of global politics according to the EU’s own agenda, interests and goal-settings.

## Yhteenveto

Euroopan komission vuonna 2017 julkaisema valkoinen kirja ”Euroopan tulevaisuudesta” ei missään vaiheessa noussut integraatiosta käydyn tulevaisuuskeskustelun ytimeen. Näin ei tapahtunut edes vuoden 2019 ”historiallisen tärkeiksi” määriteltyjen Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä. Kuitenkin voidaan olettaa, että kevään 2019 vaaleissa valittava uusi parlamentti ja syksyllä työnsä aloittava uusi komissio joutuvat toimikaudella 2019–2024 löytämään ratkaisuja juuri niihin ongelmiin, joita myös valkoinen kirja aikanaan käsitteli. Merkittävin – ja ehdottomasti tärkein – tulee olemaan EU:n kyky vastata sen toimintaympäristön jo pidempään jatkuneeseen muutokseen, johon kiinteästi liittyvät sekä kysymys kovan turvallisuuden tuottamasta vakaudesta että koko integraatiota ohjaavan konseptin päivittämisestä. Mikäli Yhdysvaltojen halu sitoutua Euroopan turvallisuuden takaamiseen heikkenee tulevaisuudessakin, EU joutuu väistämättä pohtimaan vaihtoehtoisia ratkaisuja, joiden kautta se pystyy jatkossakin varmistamaan Euroopan vakauden sekä vaikuttamaan itselleen myönteisen maailmanjärjestyksen vahvistamiseksi.

# Johdanto

Tämän julkaisun julkaisuhetkellä Euroopan parlamentin (EP) vaaleihin on aikaa vajaa viikko ja ennusteiden valossa laitaoikeiston ennustetaan saavuttavan Euroopan parlamentin vaalien nelikymmenvuotisen historian suurimman kannatuksen. Vaaliasetelmia on sekoittanut Ison-Britannian EU-eron, kansanomaisemmin ”brexitin”, kaoottinen eteneminen. Toisin kuin vielä loppuvuodesta 2018 ajateltiin, Iso-Britannia ei eronnutkaan maaliskuun 2019 lopussa, vaan haki ja sai lykkäystä erolleen aina lokakuulle 2019 saakka. Yksi poliittinen seuraus tästä on, että myös Iso-Britannia osallistuu EP-vaaleihin, minkä seurauksena parlamentin paikkajakoa säilyy toistaiseksi samana kuin vaalikaudella 2014-2019. Merkittävämpänä voidaan kuitenkin pitää sitä, että EU-vastaisen leirin johtohahmoihin kuuluvan Nigel Faragen brexit-puolue on ottanut kärkipaikan vaaligallupeissa, mikä osaltaan vahvistaa EU-kriittisen leirin asemia.

Asiantuntijat ovat jo pidempään pitäneet todennäköisenä, että laitaoikeiston osuus parlamenttipaikoista tulee asettumaan 25-35 prosenttiin. Toki on hyvä muistaa, että EP-vaaliennusteisiin liittyy kansallisia vaaleja enemmän epävarmuutta, mutta näiden vaalien kohdalla tuota haarukkaa voidaan pitää vähintäänkin oikeansuuntaisena. Ylipäätään laitaoikeisto on ollut – etenkin suhteessa muihin ryhmittymiin – varsin näkyvästi esillä mediassa, mikä paikoin on saanut ryhmittymät näyttämään kokoaan isommilta (ks. myös Dennison *et al.* 2019). Mielenkiintoista on nähdä, vaikuttaako vain viikko ennen vaaleja syntynyt Itävallan hallituskriisi laitaoikeiston menestykseen. Kyseessä on kesällä 2017 Ibizaalla kuvatusta videomateriaalista, jossa itävallan oikeistopopulistisen Itävallan vapauspuolueen (FPÖ) johtaja Heinz-Christian Strache sekä puolueen johtoon kuulunut Johann Gudenus keskustelevat venäläiseksi sijoittajaksi esittäytyneen naisen kanssa ja lupaavat edistää tämän sijoituksia vastineena poliittisesta tuesta.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ks. esim. <https://www.spiegel.de/international/europe/strache-caught-on-camera-in-ibiza-secret-recordings-a-1267959.html>. Strache, joka vuoden 2017 lopulla nousi Itävallan kansanpuolueen (ÖVP) ja FPÖ:n hallituskoalitiassa varaliittokansleriksi ja siten liittokansleri Sebastian Kurzin varamieheksi, ilmoitti pian videon julkistamisen jälkeen eroavansa ja jättävänsä myös paikkansa FPÖ:n johdossa. Tämä ei kuitenkaan riittänyt liittokansleri Kurzille, vaan Itävallan hallituskriisin seurauksena maassa järjestetään ennenaikaiset parlamenttivaalit syksyllä 2019. Se, miten näin lähellä EP-vaaleja syntynyt kriisi vaikuttaa FPÖ:n menestykseen, selviää ehkä vasta vaalihuoneistojen sulkeuduttua.

Vaikka laitoikeiston menestys on varmasti yksi seuratuimmista asioita vaalipäivän tuloslaskennan edetessä, olennaisempi merkitys tulevaisuuden kannalta on niillä ”tulevaisuuskuvilla”, jota EU:n nyt valittava parlamentti ja syksyllä työnsä aloittava uusi komissio lähtevät tavoittelemaan. Tätä taustaa vasten onkin erikoista, että vaalikampanjoinnissa kysymys tulevien vuosien integraatiomallista (tai -malleista) on saanut osakseen vain satunnaista huomiota. Huomio on kiinnittynyt enemmän yksittäisiin teemoihin (esim. Kratsev *et al.* 2019), vaikka näiden teemojen ratkaisemiseksi olisi välttämätöntä muodostaa jonkinlainen integraatiomalli, jonka puitteissa määriteltäisiin myös työnjako EU:n ja sen jäsenmaiden välillä.

Tässä paperissa palaan Euroopan komission vuonna 2017 julkaisemaan ”Valkoiseen kirjaan Euroopan tulevaisuudesta” (Euroopan komissio 2017), jossa komission puheenjohtaja Jean-Clauden Junckerin ”poliittiseksi komissioksi” määrittelemä instituutio esitti viisi skenaariota EU:n tulevaisuudeksi. On jotenkin hämmentävää, ettei komission esityksiin kiinnitetty juurikaan huomiota – keskustelu kirjan skenaarioista ei oikeastaan missään vaiheessa lähtenyt kunnolla liikkeelle. Koska itse näen, että yksi suurimmista kysymyksistä toimikaudella 2019–2024 tulee olemaan juuri EU:n uudistaminen vastaamaan jo muuttuneen, ja edelleen muuttuvan toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin, keskustelu EU:n ”tulevaisuuskuvista” olisi pitänyt olla kiinteä osa vuoden 2019 vaalikamppailua. Tähän olisi, kuten tässä paperissa osoitan, yhden hyvän pohjan tarjonnut mainittu komission valkoinen kirja.

## Toimintaympäristön muutos haasteena

Euroopan integraation yhdeksi kiistämättömäksi ansioksi voidaan nähdä se, eurooppalaisessa historiassa poikkeuksellisen pitkä rauhanjakso, joka on jatkunut suuressa osassa mannerta vuodesta 1945. Tämä, reilun 70 vuoden mittainen ajanjakso on merkinnyt samalla koko Euroopan hyvinvoinnin ja vaurauden lisääntymistä, mikä myös pitkään toimi tärkeänä, jopa ensisijaisena legitimitetin lähteenä nykyiselle Euroopan unionille edeltäjineen. Tämä, *output*-demokratiaksi nimetty konsepti perustui vahvasti niihin positiivisiin tuloksiin, joita ihmiset arkipäivässään näkivät ja joiden lähteeksi integraatio eri muodoissaan nähtiin.

Kylmän sodan päättyminen 1990-luvun alussa merkitsi ensimmäistä suurta muutosta integraation reunaehdoissa. Koko kylmän sodan ajan integraatio oli myös osa Yhdysvaltojen pyrkimystä padota kommunismin leviämistä ei vain Euroopan alueella, vaan globaalisti. Kylmän sodan olosuhteissa tehtiin kuitenkin myös merkittävä turvallisuuspoliittinen ratkaisu, jonka seurauksena läntisen Euroopan yhteisön kohdalla turvallisuuspolitiikasta tuli optio, ei välttämättömyys. Tämä ratkaisu oli päätös perustaa Pohjois-Atlantin puolustusliitto (Nato), jonka vastuulle tuli myös läntisen Euroopan sotilaallinen turvallisuus. Vaikka nykyisinkin Euroopan unionin jäsenmaiden suuri enemmistö on myös Naton jäseniä, päätetty työnjako on käytännössä tarkoittanut sitä, että EU:n piirissä on voitu keskittyä ensisijaisesti taloudelliseen integraatioon (jota myöhemmin on pyritty täydentämään poliittisella integraatiolla) ilman, että samaan aikaan olisi pitänyt kantaa merkittävää vastuuta (tai huolta) toimintaympäristön vakaudesta. (Ks. myös Kunz 2014.)

Monissa kommentteissa vuonna 2014 puhjennutta Itä-Ukrainan aseellista konfliktia ja siihen liittynyttä Krimin niemimaan valtausta Venäjän toimesta on pidetty käännekohtana eurooppalaisessa turvallisuuspoliittisessa ajattelussa (Scazzieri 2017). On toki selvää, että nämä tapahtumat merkitsivät selkeää muutosta etenkin suhteessa Venäjään. Samalla pitää kuitenkin muistaa, että suhteet Venäjään olivat alkaneet viiletä jo ennen 2000-lukua muun muassa Tshetshenian sodan seurauksena. Tärkeä virstanpylväs tässä kehityksessä on myös Georgian sota (2008), mutta myös Syyrian yhä edelleen jatkuvalla sisällissodalla on ollut merkittävä vaikutus näissä kehityskuluissa. (Holt 2015)



Epävakauden lisääntyminen Euroopan lähialueilla – viimeisimpänä esimerkkinä jännitteiden lisääntyminen myös arktisella alueella – on luonnollisesti kehityskulku, joka lisää riskiä negatiivisista heijastusvaikutuksista EU:n sisällä. Tästä on saatu selkeää evidenssiä pakolaiskriisin kohdalla, jossa etenkin vuoden 2015 suuret pakolaismäärät johtivat kasvaviin jännitteisiin EU-maiden välillä. Samalla myös yleinen tilannekuva on muuttunut, mitä osaltaan heijastelee maahanmuuttoon ja (uskonnolliseen) terrorismiin liittyvien huolien ja pelkojen nouseminen kärkeen kysyttäessä kansalaisten suurimpia huolia (Dennison *et al.* 2019).

Aivan viimeisten vuosien aikana taloudelliset uhkatekijät ovat väistyneet suuresta kuvasta, mitä osaltaan selittää Euroopan asteittainen toipuminen vuoden 2009 aikana iskeneestä taantumasta. Tosin tässäkin kohdin on syytä huomauttaa, että juuri mitkään euroalueen talouskriisin taustalla vaikuttaneista sisäisistä tekijöistä eivät ole poistuneet eli tälläkin politiikka-alueella on edelleen runsaasti rakenteellisia ongelmia ja riskitekijöitä. (Sitglitz 2016.) Erityisesti talouskriisin pahimmin runtelemissa eteläisen Euroopan maissa talouteen liittyvät kysymykset ohittavat tärkeydessään maahanmuuttoon liitetyt huolet (Dennison *et al.* 2019).

Venäjän aggressiivisemmaksi muuttuneen kansainvälis-poliittisen esiintymisen rinnalla suurin yksittäinen toimintaympäristön muutos liittyy kuitenkin Euroopan ja Yhdysvaltojen välisiin niin kutsuttuihin transatlanttisiin suhteisiin. On syytä huomata, että tämä kehitys ei suinkaan ole yksinomaan Yhdysvaltojen nykyisen Donald Trumpin ajalle ominaista. Muutos Yhdysvaltojen suhtautumisessa Eurooppaan alkoi pian kylmän sodan jälkeen, missä kehityksessä yksi merkittävä käännekohta oli Yhdysvaltojen johtaman liittouman – johon Saksa ja Ranska eivät liittyneet – aloittama hyökkäys Irakiin vuonna 2003. Euroopan suurten maiden jättäytyminen sivuun näistä sotatoimista johti vakavaan säröön, joista transatlanttiset suhteet eivät tähän päivään mennessä ole toipuneet. Lisäksi pitää muistaa, että vaikka Barack Obaman kaudella suhteissa tapahtui uutta lähentymistä, monet kylmän sodan jälkeen esille nousseista ristiriidoista eivät lientyneet edes Obaman kaudella.

Yhdysvaltojen strategisen katseen kääntyminen yhä vahvemmin Kiinan ja Tyynenmeren suuntaan herättää luonnollisesti kysymyksen Yhdysvaltojen roolista Euroopan vakauden takaajana. Tätä keskustelua ovat voimistaneet erityisesti

presidentti Trumpin säännöllisesti esittämät vaatimukset siitä, että eurooppalaisten Nato-maiden tulisi panostaa enemmän liittouman resursseihin, missä vaatimus kansallisten puolustusmenojen nostamisesta vähintään 2 prosenttiin bruttokansantuotteesta on ollut debatin keskiössä. Rauhattomuutta on myös lisännyt presidentti Trumpin aika ajoin väläyttelemä mahdollisuus, että Yhdysvallat vetäytyisi kokonaan Natosta.

Vaikka tätä kirjoitettaessa Yhdysvaltojen vetäytyminen Natosta – tai ainakin sen eurooppalaisesta osasta – on edelleen enemmän teoreettinen kuin todellinen skenaario, keskustelun hermostunut sävy heijastelee juuri EU:n ja Naton välisen työnjaon keskeistä merkitystä EU:n toimintaympäristön vakaudelle. Suoraan ilmaistuna Yhdysvaltojen vetäytyminen Natosta tarkoittaisi vastuun Euroopan vakaudesta jäämistä eurooppalaisten itsensä harteille – vastuu, jonka kantamiseen EU:n jäsenmailla ei kaikilta osin ole riittäviä edellytyksiä. Samalla tämän tyyppinen kehitys vaikuttaisi EU:n toimintaympäristöön aivan perustavanlaatuisesti, merkitsisihän se sitä, että myös kovasta turvallisuudesta huolehtiminen ei olisi enää optio, vaan välttämättömyys.

Edellä suppeasti kuvattu toimintaympäristön muutoksen peruslinja johtaa väistämättä kysymykseen siitä, miksi kevään 2019 EU:n parlamenttivaaleissa toimintaympäristön muutos ja sen mahdolliset implikaatiot eivät ole näytelleet kovinkaan keskeistä roolia. Ilmastonmuutoksen ja maahanmuuttokysymyksen kohdalla on toki puhuttu globaalista vastuusta, mutta kovan turvallisuuspolitiikan kysymykset eivät ole nähdäkseen saaneet sellaista näkyvyyttä kuin niille kokonaistilannekuvan kontekstissa olisi voinut olettaa kuuluvan. Osaltaan tätä selittää integraatiopolitiikan perinteisesti varsin hankala suhde kovan turvallisuuden kysymyksiin, onhan käsitys unionista ”siviilivaltana” yksi integraatiokeskustelun perusyksiköistä. Usein kuitenkin jätetään sivuun kysymys siitä, millaiset reunaehdot ovat antaneet EU:lle mahdollisuuden rakentaa itseään juuri ja ensisijaisesti siviilivaltana. Minkä lisäksi sivuun jätetään valitettavan usein myös kysymys siitä, millaisia edellytyksiä siviilivaltana toimiminen vaatii ja ovatko nämä reunaehdot enää sopusoinnussa toimintaympäristön kanssa.

## Valkoinen kirja ”tulevaisuudenkuvana”

Mielestäni mikään tekijä ei tällä hetkellä anna aiheutta olettaa, etteikö EU:n alueellisen ja globaalin toimintaympäristön muutos jatkuisi myös nyt valittavan parlamentin ja syksyllä työnsä aloittavan uuden komission toimikaudella eli vuosina 2019-2024. Samalla tulisi olla selvää, että komission – yhdessä muiden instituutioiden kanssa – valitsema integraatiokonsepti tulee yhtäältä peilaamaan sitä tilannekuvaa, joka EU:n ylimmällä tasolla vallitsee, toisaalta taas asettamaan ne reunaehdot, joiden puitteissa politiikkaa ainakin seuraavat viisi vuotta EU:ssa tullaan lähtökohtaisesti toteuttaman.

Kaikki tähän asti sanottu huomioiden pidän yllättävänä, ettei Euroopan komission vuonna 2017 julkaisema valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta ole näytellyt juuri minkäänlaista roolia julkaisuajankohtansa jälkeisissä integraatiokeskusteluissa. Toki on selvää, että komission esittämät viisi skenaariota oli maalattu ”isolla siveltimellä” eikä niistä ole helppo lukea esiin käytännön politiikkaohjelmia. Tässä suhteessa ne edustavat ”tulevaisuuskuvia”, siis näkemyksiä siitä, millaisia mahdollisia tulevaisuuksia integraatiolla komission mielestä tuolloin oli. Vaikka kirja vahvistaa näkemystä komissiosta myös poliittisena komissiona, joka osaltaan halusi olla luomassa EU-politiikkaa – eikä siis vain toimeenpanemassa sitä – kirjaseen melko yleiselle tasolle jäävä teksti osoittaa samalla komission tiedostaneen, ettei tulevaisuusskenaarioiden esittäminen ohi jäsenmaiden ollut täysin riskitön projekti.

Oltiinpa komission aktiivisesta otteesta integraatiopolitiikan muokkaamiseksi mitä mieltä tahansa, kysymyksen integraation suunnasta olisi kuitenkin pitänyt olla osa EP-vaalien tiimoilta käytyä keskustelua. Tällöin äänestäjillä olisi ollut aidosti mahdollisuus ottaa kantaa siihen, millaisen EU:n he jatkossa haluavat. Sen sijaan vaalikamppailussa puhuttiin paljon yksittäisistä ongelmista, haasteista ja mahdollisuuksista ilman, että näiden vaatimia integraatioaskeleita tai integraatiokonsepteja olisi juurikaan avattu. On täysin selvää, että nykyisin pääsääntöisesti jäsenmaiden omissa käsissä olevia politiikka-alueita ei voida yhteisöllistää eli siirtää EU:n päätettäväksi ilman perussopimukseen tehtäviä muutoksia. Samalla tavoin päätösvallan palauttaminen jäsenmaille – yksi populistien keskeisistä vaatimuksista – ei ole mahdollista ilman perussopimukseen tehtäviä muutoksia. Tällaisten keskustelujen käyminen ei ole helppoa, mutta niiden käyminen

olisi äänestäjän oikeusturvan ja äänestäjän informoinnin näkökulmasta olennaisen tärkeitä.

Komission skenaarioista ensimmäinen – ”Jatketaan entiseen tapaan” – lienee se, jolle on sekä EU-myönteisten että EU-kriittisten ryhmien taholla vähiten kannatusta. Tämä arvio perustuu siihen, että molemmissa ryhmissä nykymuotoinen unioni nähdään yhtenä keskeisenä syynä integraation sisäisille (ja ulkoisille) ongelmille. Integraatiomyönteisten ryhmien mielestä nykyinen päätöksentekorakenne ei mahdollista riittävän nopeaa reagointia, minkä lisäksi päätöksenteon hidastaminen tai blokkaminen kokonaan on kohtuullisen helppoa. Integraatiokriittisten ryhmien taholla nykyinen integraatiomalli on syypää suurimpaan osaan EU:n nykyisistä ongelmista, mistä syystä yksi EU-kriittisten ryhmien tavoitteista on estää nykyisenkaltaisen integraation jatkuminen (tosin eri suuntaan kuin monilla integraatiomyönteisillä ryhmillä, jotka vaativat – sen enempää konkretisoimatta – ”lisää Eurooppaa”).

Ensimmäisen skenaarion jonkinlaisena kevennettynä versiona voidaan nähdä ”Halukkaat tekevät enemmän yhdessä”-skenaario, jossa integraatiota jatkettaisiin pääpiirteissään nykyisellä konseptilla, mutta ilman kaikkia jäsenmaita sitovia velvoitteita. Samaa ajatusta on aiemmin esitelty muun muassa nimikkeillä ”Eurooppa á la carte” tai ”monen nopeuden EU”. Vaikka tämän mallin mukaan edetessä olisikin mahdollista kiertää integraatioon nihkeämmin suhtautuvien jäsenmaiden vastustus jättämällä nämä maat integraation ulkokehälle, mallin implementointi tulisi todennäköisesti kasvattamaan unionin sisäisiä jännitteitä nykyisestäään sekä lisäämään riskiä unionin pirstaloitumisesta, jopa hajoamisesta kokonaan.

Kolmas skenaario – ”Sisämarkkinat etusijalle” – vastaa varsin pitkälti sitä, millaista unionia Ison-Britannian entinen pääministeri David Cameron hahmotteli linjapuheessaan vuonna 2013<sup>2</sup>. Tämä on myös se malli, jota osa euroskeptisistä ryhmittymistä muodossa tai toisessa ymmärtääkseni tavoittelee. Käytännössä tämä tarkoittaisi poliittisen integraation purkamista ja paluuta sisämarkkinavetoiseen talousintegraatioon, jossa poliittinen valta suurelta osin palautettaisiin jäsenmaille ja unionille jäisi vain sisämarkkinayhteistyöhön ja, todennäköisesti, myös globaalin talousyhteistyön liittyviä vastuita ja valtaoikeuksia. Suurimmat muutokset

<sup>2</sup> <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>

kohdistuisivat ihmisten vapaata liikkumista turvaavaan periaatteeseen, joka tässä skenaariossa ei nauttisi samaa asemaa kuin tavaroiden, palvelujen ja pääomien liikkuvuus. Käytännössä tässä raotetaan ovea maahanmuuttokriittisten ryhmien vaatimukselle säädellä maahanmuuttoa tarvittaessa vapaan liikkuvuuden kustannuksella, jos tämä kansallisesti nähdään tarkoituksenmukaisena.

Neljäs skenaario – ”Tehdään paljon enemmän asioita yhdessä” – lienee tällä hetkellä lähinnä teoreettinen. Skenaarion kuvauksesta esiin piirtyvä tulevaisuudenkuva vaikuttaisi tarkoittavan kehitystä kohti yhtenäisvaltion kaltaista poliittista yksikköä, jolla olisi merkittävää toimivaltaa yli jäsenmaiden. EU:n toimivaltuuden myös kasvaisivat merkittävästi sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti, mikä käytännössä tarkoittaisi jäsenmaiden aseman heikentymistä suhteessa ylikansalliseen päätöksentekoon. On vaikea nähdä, että näin voimakkaalle vallan keskittämislle EU-instituutioille olisi tällä hetkellä mandaattia sen paremmin jäsenmaiden kuin EU-kansalaistenkaan taholta.

Realistisimmalta skenaariolta nykytilanteessa vaikuttaa ”Tehdään vähemmän mutta tehokkaammin”-nimellä kulkeva näkemys EU:n tulevaisuudesta. ”Vähemmän tekeminen” tarkoittaa skenaarion näkökulmasta keskittymistä niihin asioihin, jotka ovat aidosti enemmistöä eurooppalaisista koskettavia ja joissa yksittäisen jäsenvaltion vaikutusmahdollisuudet ovat vähäiset, jopa olemattomat. Tälle skenaariolle on myös leimallista vallan uusjako EU:n sisällä siten, että EU näyttäisi keskittyvän ensisijaisesti ulkoisen uhkien torjuntaan sekä yhteisön vaikutusvallan kasvattamiseen rajoista ulospäin, minkä lisäksi yhteisön sisällä unionitason politiikan pääpaino olisi yhteisön yhtenäisyyden ja toimivuuden kannalta relevanteissa kysymyksissä. Vastaavasti integraatiota purettaisiin jakamalla valtaa nykyistä enemmän alueille ja jäsenvaltioille läheisyys- eli subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti.

Tämä skenaario on sikäli mielenkiintoinen, että se vastaa ehkä vahvimmin sekä integraatiomyönteisten että -kriittisten näkemyksiä EU:n kehittämisestä, minkä lisäksi se näyttäisi huomioivan myös muita skenaarioita paremmin turvallisuusympäristön muutokset. Mitä tulee integraatiomyönteisiin, niin tässä skenaariossa EU keskittyy nimenomaan koko yhteisön kannalta olennaisiin asioihin, mikä nykytilanteessa tarkoittaa ensisijaisesti taloudellisen vakauden tuottamista, vahvaa toimijuutta osana kansainvälistä ilmastoregiimiä sekä turvallisuuspoliittisen

vakauden tuottamista puolustusyhteisön muodossa. Integraatiokriittisten ryhmien osalta integraation purkaminen ja vallan palauttaminen alueille ja/tai jäsenmaille on varmasti myönteinen seikka, minkä lisäksi ulkorajojen vahvistaminen osana pakolais- ja maahanmuuttopolitiikkaa vastaa näiden ryhmien tavoitteita. Sen sijaan kysymys puolustusyhteisöstä tai pakolaispolitiikan sisäisistä implikaatioista eivät välttämättä vastaa integraatiokriittisten ryhmien näkemyksiä.

Huomionarvoista viimeisessä skenaariossa on myös se, että pohjimmiltaan se tulee hyvin lähelle sitä, mitä kirjallisuudessa ymmärretään federatiivisena hallintomallina. Keskeistä on nimenomaisesti yhteisö rakenne, joka koostuu enemmän tai vähemmän autonomisista yksiköistä (EU:ssa: jäsenmaat), jotka toimivat kaikille yhteisen ylemmän tason vallankäyttöjärjestelmän alaisuudessa (Clerc & Elo 2014, Tiilikainen 2019). EU-kriittisille ryhmille oman haasteensa tämän skenaarion kanssa muodostanee heille tyypillinen tietoinen väärinymmärrys federalismista vallan *keskittämisen* muotona.

Kiinnostavaa kyllä, tämä viimeinen skenaario näyttää tunnistavan myös Naton roolin muutokseen liittyvän turvallisuusympäristön murroksen nostamalla esille puolustusyhteisön – ei siis pelkkä puolustusyhteistyötä. Toisin sanoen, tämä malli huomioi myös sen mahdollisuuden, että tulevaisuudessa Euroopan vakauden turvaaminen edellyttäisi EU:lta kykyä tämän vakauden turvaamiseksi. Skenaarioon siis sisältyy ainakin ajatuksen tasolla valmistautuminen tilanteeseen, jossa myös kovan turvallisuuden varmistaminen olisi näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa EU:lle välttämättömyys, ei enää pelkkä optio.

## Johtopäätökset

Euroopan integraatiota verrataan usein polkupyörään, joka vauhdin pysähtyessä kaatuu, tai junaan, joka etenee tasaisesti eteenpäin ennalta määrättyllä reitillä. Näille ja muille integraatiometäforille voidaan löytää perustelut integraatiohistoriasta, mutta samalla ne vaikuttavat vahvasti siihen, millä tavoin integraation tulevaisuutta hahmotetaan. Metaforanomainen näkemys pysähtymisestä integraation kannalta jotenkin vahingollisena asian (polkupyörä kaatuu) ei ole omiaan edistämään sellaista kriittistä keskustelua, joka edellyttäisi mahdollisuutta ainakin ajoittain pysähtyä muodostamaan tilannekuvaa ennen matkan jatkamista. Samalla tavoin juna-metafora luo vaikutelman ennalta määrätystä integraatiopolusta (etenee kuin juna), jolta poikkeaminen voisi olla katastrofaalista (juna suistuu kiskoilta).

Vuoden 2019 EP-vaalien vaalikamppailun yksi keskeisimmistä sloganeista oli väite, jonka mukaan kyse on ”historiallisen tärkeistä” vaaleista. Tässä paperissa kuvattu tilannekuva alleviivaa monelta osin tämän väitteen paikkansapitävyyttä, etenkin mitä tulee EU:n toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin, mutta myös EU:n sisäiseen tilanteeseen. Tätä taustaa vasten on kuitenkin hyvin erikoista, jopa ongelmallista, ettei vaalikamppailu missään vaiheessa noussut sinänsä merkittävien ja tärkeiden yksittäisten kysymysten, ongelmien ja haasteiden yläpuolelle eikä tarjonnut äänestäjille oikeastaan minkäänlaista selkeää käsitystä niistä tulevaisuuskuvista, joiden välillä eri ryhmittyvät kamppailua tulevaisuudesta käyvät. Koska, kuten edellä osoitettiin, jo komission vuonna 2017 julkistamassa valkoisessa kirjassa esittämät skenaariot johtaisivat toisistaan hyvin voimakkaasti poikkeaviin lopputuloksiin, integraatiokonseptien avoin esittely olisi pitänyt olla olennainen osa vaalikamppailua.

Jos nyt valittavan Euroopan parlamentin ja syksyllä työnsä aloittavan komission toimikautta 2019–2024 ajatellaan tämän hetkisen tilannekuvan, kansalaisten integraationäkemyksen sekä tarjolla olevien, realististen integraation tulevaisuuskuvien muodostamassa kokonaisuudessa, integraation jatkon kannalta seuraavia kolme tekijää voidaan pitää merkittävänä:

1. EU:n tulee miettiä asemansa osana muuttuvaa, globaalia maailmanjärjestystä ja päättää, millaista roolia se haluaa tavoitella etenkin suhteessa Kiinaan, Yhdysvaltoihin ja Venäjään. Sitoutuminen sopimus pohjaiseen, moninapaiseen järjestelmään on tuottanut EU:lle selkeitä hyötyjä, mutta viisasta olisi myös varautua siihen, että kaikki muuta keskeiset toimijat eivät välttämättä – tai ainakaan varauksetta – ole valmiita tukemaan sopimus pohjaisen järjestelmän vahvistamista. EU:n tulisikin vahvistaa kansainvälistä toimijuuttaan siten, että se pystyisi löytämään itselleen kumppaneita, joiden kautta EU voisi edistää omia tavoitteitaan myös globaalisti.
2. EU:n on löydettävä keinot yhteisön sisäiseksi vakauttamiseksi, koska sisäisesti hajanainen ja riitaisa yhteisö avaa ulkopuolisille vaikuttajille mahdollisuuksia iskeä kiilaa jäsenmaiden välille ja siten entisestään rapauttaa yhteisön sisäistä solidaarisuutta ja koherenssia. Olennaisen tärkeänä näen tässä jäsenmaiden ja yhteisön välisen työnjaon uudistamisen, missä federatiiviset periaatteet voisivat toimia uudistustyön pohjana. Tämä ei tarkoita pyrkimystä kohti liittovaltiota, vaan toimivan vallanjaon toteuttamista, jossa ylempi (EU) ja alempi (jäsenmaat) taso eivät kamppaila toisiaan.
3. Erityisenä haasteena tulee olemaan turvallisuusympäristön muutokseen reagoiminen. Mikäli kylmän sodan aikana vakiintunut työnjako Naton ja eurooppalaisen yhteisön välillä edelleen heikkenee, EU uhkaa menettää yhden sen oman vakauden keskeisistä takaajista – kovaan turvallisuuteen panostaminen ei tässä tilanteessa enää olisi optio, vaan välttämättömyys. En näe mitään edellytyksiä sille, että yhteisön vakaus voitaisiin uskottavasti siirtää vain joidenkin jäsenmaiden hoidettavaksi, vaan tähän tarvitaan koko yhteisön laajuinen ratkaisu. Samaan aikaan tulisi kuitenkin varmistaa, ettei tämän tyyppinen muutos lisää toimintaympäristön epävakautta.

Näiden kolmen tekijän varaan rakentuva integraatiokonsepti loisi samalla toimintaraamin konkreettisten ongelmien – esimerkkeinä ilmastonmuutos, maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka, euroalueen tulevaisuus, turvallisuuspolitiikan muutos – parissa tehtävälle työlle. Ilman toimivaa integraatioviitekehystä riskinä on putoaminen kaikkien kannalta epäedulliseen ”jatketaan samaan malliin”-skenaarioon.



## Kirjallisuus

Clerc, L. & Elo, K. (2014). *Aatteesta instituutioksi. Euroopan unionin historia ja rakenteet*. Helsinki: Avain.

Dennison, S., Leonard, M. & Lury, A. (2019). *What Europeans Really Feel: the Battle for the Political System*. ECFR Policy Brief.

<https://www.ecfr.eu/page/-/what-europeans-really-feel-the-battle-for-the-political-system-eu-election.pdf>

Euroopan komissio (2017). *Valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta: Pohdintaa ja skenaarioita EU-27 vuoteen 2025 mennessä*. Bryssel. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/valkoinen\\_kirja\\_euroopan\\_tulevaisuudesta\\_fi.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/valkoinen_kirja_euroopan_tulevaisuudesta_fi.pdf)

Holt, B. D. (2015). Europe, Where Is Your Strategy? *American Foreign Policy Interests* 37(3), 123–131.

Kunz, B. (2015). Germany's Unnecessary Hegemony: Berlin's Seeking of "Tranquility, Profit and Power" in the Absence of Systemic Constrains. *Politics* 35(2), 172–182.

Krastev, I., Leonard, M. & Dennison, S. (2019). *What Europeans Really Want: Five Myths Debunked*. ECFR Report.

<https://www.ecfr.eu/page/ECFR-What-Europeans-Really-Want-Five-Myths-Debunked.pdf>

Scazzieri, L. (2017). Europe, Russia and the Ukraine crisis: the dynamics of coercion. *Journal of Strategic Studies* 40(3), 392–416.

Stiglitz, J. (2016). *The Euro. How a Common Currency Threatens the Future of Europe*. New York: W. W. Norton.

Tiilikainen, T. (2019). Kuka puolustaa vielä federalismia ja miksi? Teoksessa: A. Ronkainen & J. Mykkänen (toim.) *Vapiseva Eurooppa. Mitä seuraa eurooppalaisen politiikan kaaoksesta?* Tampere: Vastapaino, 191–206.



[www.schuman-seura.fi](http://www.schuman-seura.fi)

ISSN: 2489-3412 (print)  
ISSN: 2489-7647 (online)

Turku 2019