

<https://helda.helsinki.fi>

---

## Kansa nousee Euroopan näyttämölle

Ojala, Markus Mikael

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta  
2019-03-06

---

Ojala , M M 2019 , Kansa nousee Euroopan näyttämölle . julkaisussa Euroopan villit kortit ja mustat joutsenet . Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu , Nro 6/2018 , Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta , Helsinki , Sivut 19-24 . <

[https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/tuvj\\_6+2018.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/tuvj_6+2018.pdf) >

---

<http://hdl.handle.net/10138/305268>

---

unspecified  
publishedVersion

---

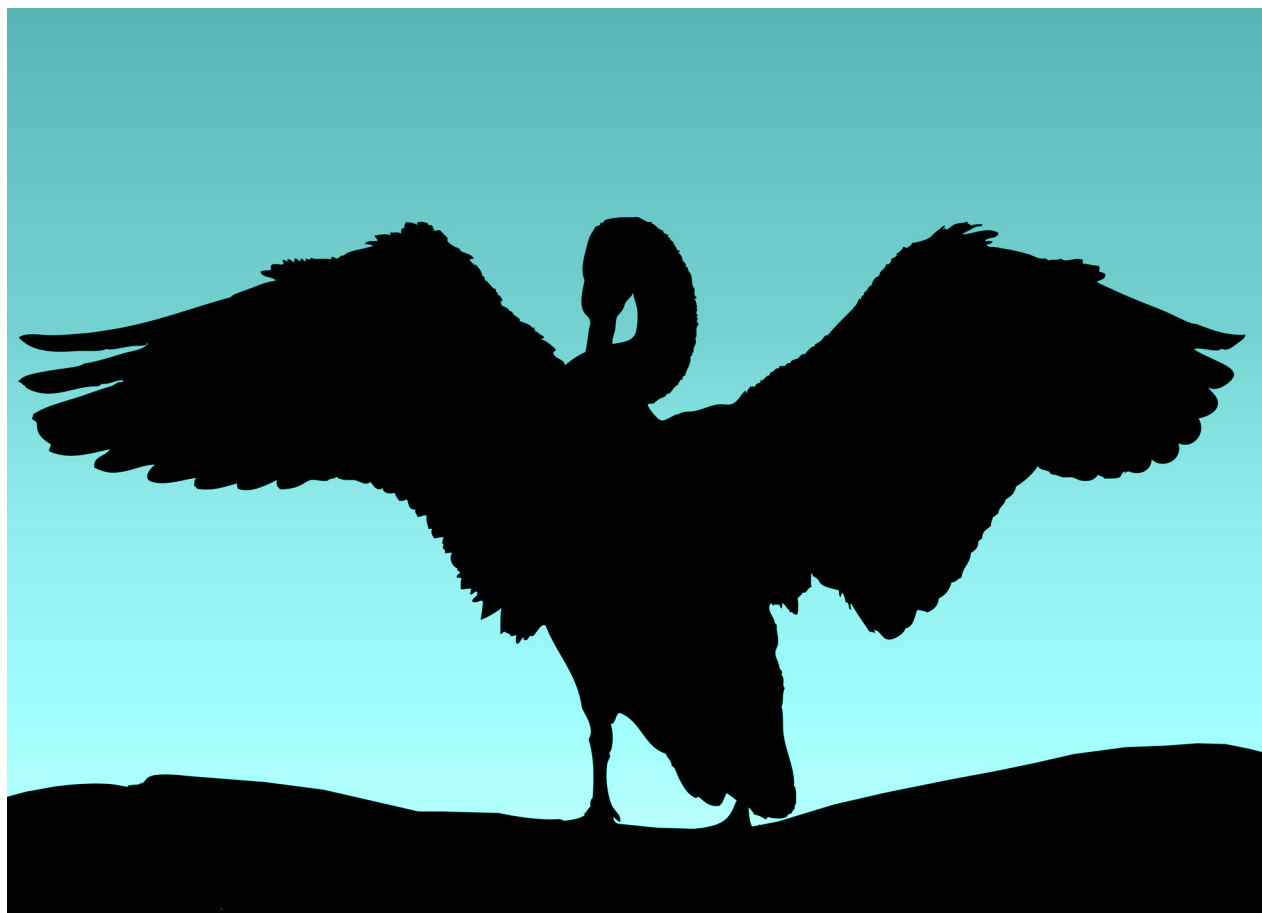
*Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.*

*This is an electronic reprint of the original article.*

*This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.*

*Please cite the original version.*

EUROOPAN VILLIT KORTIT  
JA  
MUSTAT JOUTSENET



EUROOPAN VILLIT KORTIT  
JA  
MUSTAT JOUTSENET

toimittaneet  
Juhana Aunesluoma ja Suvi Kansikas

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 6/2018

Kannen kuva: Pixabay

Takakannen kuva: Eduskunta, Vesa Lindqvist. Osa Wäinö Aaltosen teoksesta Tulevaisuus (1932).

Tulevaisuusvaliokunta

00102 Eduskunta

[www.eduskunta.fi](http://www.eduskunta.fi)

Helsinki 2019

ISBN 978-951-53-3722-1 (nid.)

ISBN 978-951-53-3723-8 (pdf)

ISSN 2342-6594 (painettu)

ISSN 2342-6608 (verkkajulkaisu)

# Sisällys

---

Esipuhe.....	5
Musta joutsen ei laskeutumislupaa pyydä, Stefan Wallin, tulevaisuusvaliokunnan puheenjohtaja.....	5
Toimittajien esipuhe: Euroopan tulevaisuuden mustat joutsenet, Juhana Aunesluoma ja Suvi Kansikas.....	6
1 Demokratia, instituutiot ja päätöksenteko .....	8
1.1 Murentaako lobbauksen kasvu EU:n demokraattisuuden ja toimeenpanokyvyn? Laura Nordström.....	8
1.2 Puhkeaako demokratian kupla? Emilia Palonen.....	14
1.3 Kansa nousee Euroopan näyttämölle, Markus Ojala.....	19
1.4 Hallitustenvälisyys ja maiden sisäpolitiikka unionin mustana joutsenena, Timo Miettinen .....	25
1.5 Euroerot EMU:n mustana joutsenena, Antti Ronkainen .....	31
2 Turvallisuus ja ulkosuhteet.....	37
2.1 Poliittinen väkivalta murrosajan Euroopassa, Leena Malkki ja Daniel Sallamaa.....	37
2.2 Turkin EU-jäsenyysneuvotteluiden katkaiseminen voisi vahvistaa luottamusta EU:n ja Turkin välillä, Johanna Vuorelma.....	43
2.3 Euroopan unionin yhteinen puolustus - mahdottomasta väistämättömäksi, Kari Möttölä .....	48
2.4 Venäjän käänös Aasiaan EU:n idänpolitiikan haasteena, Suvi Kansikas ...	55
3 Ympäristö, kestävä kehitys, sosiaaliset kysymykset.....	61
3.1 Eurooppalaisen kehityspolitiikan kuolema, Eija Ranta .....	61
3.2 Biotalouden kyky vastata kestäväns kehityksen haasteisiin ratkaisee sen tulevaisuuden, Anne Toppinen ja Annukka Vainio.....	66
3.3. Entä jos ilmastopäästöt nollataan oikeasti? Paavo Järvensivu.....	72
Yhteenveto: Euroopan unionin villit kortit ja mustat joutsenet, Juhana Aunesluoma .....	77



### Musta joutsen ei laskeutumislupaa pyydä

Tulevaisuusvaliokunnan puheenjohtaja Stefan Wallin (r.)

Uudenvuoden raketit valaisivat taivasta hieman eri tavalla, kun vuosi 1994 vaihtui vuodeksi 1995. Suomi jakoi tähtitaivaansa Ruotsin ja Itävallan kanssa. Kolmikko liittyi Euroopan Unionin jäseniksi, ja samalla unionin jäsenmäärä kasvoi viiteentoista. Kymmenen vuotta myöhemmin jäseniä oli jo 25.

Tänään hiili- ja teräsyhteisönä tarinansa aloittanut EU koostuu 28 maasta, mutta tilanne muuttunee pian. Ison-Britannian todennäköinen ero unionista maaliskuun lopussa, tai sitten mahdollisen aikalisän jälkeen, on monessakin mielessä erikoinen tapaus. Se kuvaa myös historiallista tosiasiaa, että mikään ei välttämättä ole ikuista.

Eurooppa-hymniä sopi hyrällä yhdessä niin kauan, kun visio oli kutakuinkin yhteinen. Mutta ketju on tunnetusti yhtä vahva kuin sen heikoin lenkki. Kun yksi sitten päätti laulaa kovaa ja päättäväisesti, mutta nuotin vierestä, unioni hajosi yhden jäsenmaan verran.

Vannoutunutkaan euro-optimisti ei voi tänään ummistaa silmiään siltä, että EU:n tähtimaraan on tullut paha särö. Se ei todellakaan johdu ainoastaan Brexitistä. Useassa uudemmassa jäsenmaassa, jossa vielä kolmekymmentä vuotta sitten elettiin yhden ison puolueen ja vieläkin isomman valheen varjossa, on nyt alettu haastaa EU:n perustavaa laatua olevia, yhteisesti sovittuja ja hyväksytyjä perusarvoja.

Siellä, mutta myös muualla Euroopassa populismi ja yleinen levottomuus jylläävät, vaaleissa ja niiden välissä. Totuuden jälkeisessä yhteiskunnassa, hybridivaikuttamisen aikakaudella, mikään ei tunnu enää olevan varmaa. Mikä on se seuraava heikko lenkki? Miten Kreikan talous elpyy ja milloin Italian romahtaa? Kestääkö Macronin kantti, jos keltaliivien mielenosoitukset jatkuvat Rankassa? Merkel tekee lähtöä, mutta milloin ja miten?

Keväällä kaikissa jäsenmaissa käydään EU-parlamenttivaalit, minkä jälkeen nimitetään uusi komissio ja useita muita keskeisiä EU-kasvoja. Keskellä tätä kaikkea, heinäkuun ensimmäisenä, ottaa Suomi ja sen uunituore hallitus EU-ohjaket käsiinsä, kun maamme kolmas EU-puheenjohtajuuskausi alkaa.

Haastavia aikoja.

Miten siis tätä peliä pitää oikein pelata? Pitämällä kortit lähellä rintaa? Fuskaamalla? Mitkä ne Euroopan villit kortit ovat? Kenellä ne ovat?

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta seuraa toimenkuvansa mukaisesti tarkasti kestävästä kehitystä ja ennakoii teknologiakehitystä, mutta kiinnostuu helposti myös muista aikamme suurista tulevaisuuskysymyksistä. Eräs sellainen on eittämättä EU:n tila ja tulevaisuus. Siksi

kysyimme joukolta alan kiistattomia asiantuntijoita heidän omaa näkemystään tästä kiehotavasta aiheesta. Tutkijat keskittyvät kolmeen teemakokonaisuuteen: 1) Demokratia, instituutiot ja päätöksenteko, 2) Turvallisuus ja ulkosuhteet ja 3) Ympäristö, kestävä kehitys ja sosiaaliset kysymykset. Lopputulos pohdinnasta on nyt kädessäsi.

Negatiivisina mustina joutsenina nousevat esillä muun muassa EU-lobbaukseen liittyvät skandaalit, populismiin ja osallistumiseen liittyvien pettymysten seurauksena kehittyvä kansan politiikasta vieraantuminen, EU-jäsenmaiden sisäpolitiikan merkityksen korostuminen EU:n toiminnassa sekä jännitteet jotka syntyvät, kun EU joutuu vastakkain kansallisten poliittisten liikkeiden kanssa.

Positiivisia mustia joutsenia ovat vastaavasti muun muassa Euroopan sisäisen solidaarisuuden ja taakanjaon myötä syntyvä Euroopan kansa, EU:n yhteinen puolustus, biotalouden kehittyminen ja ylipäättään ilmastotietoisuuden kasvaminen.

Musta joutsen on yleensä yksinäinen liitelijä, mutta viime aikoina se on liikkunut myös parvissa. Musta joutsen enteilee odottamattomia tapahtumia ja kehityskulkuja, joilla toteutuessaan on jopa erittäin suuria yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Parvi laskeutuu ilman ennakkovaroitusta. Se ei lupaa pyydä eikä tarvitse. Bongailijalle jää tehtäväksi yrittää ymmärtää milloin ja missä tämä tapahtuu – ja varsinkin miksi?

## **Toimittajien esipuhe: Euroopan tulevaisuuden mustat joutsenet**

Juhana Aunesluoma ja Suvi Kansikas, Eurooppa-tutkimuksen keskus, Helsingin yliopisto

Helsingin yliopiston Eurooppa-tutkimuksen keskus koordinoi joulu-tammikuussa 2018–2019 eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan toimeksiannosta tässä raportissa esiteltävien asiantuntijalausuntojen kokonaisuuden. Saamamme ohjeistus oli kerätä lausuntoja EU:n tulevaisuuteen liittyvistä mustista joutsenista. Käsitteellä tarkoitetaan yllättäviä ja odottamattomia tapahtumia ja kehityskulkuja, joilla toteutuessaan on erittäin suuria yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Raportissa on kaksitoista asiantuntijalausuntoa, jotka on jaettu kolmeen EU:n tulevaisuuden kannalta keskeiseen teemaan: 1) Demokratia, instituutiot ja päätöksenteko, 2) Turvallisuus ja ulkosuhteet ja 3) Ympäristö, kestävä kehitys, sosiaaliset kysymykset. Kukin tutkija on rajannut ja pohjistanut tulokulmansa esittelemiinsä mahdollisiin kehityslinjoihin oman asiantuntemuksensa perusteella. Kirjoittajien hahmottelemien EU:n mustien joutsenten kirjo levittäytyy jäsenvaltioiden sisäisen kehityksen ja ulkoisen toimintaympäristön muutoksien vaikutuksista aina globaalitasolla nouseviin ympäristö- ja kehityspoliittisiin haasteisiin.

Suurin osa kirjoittajista työskentelee Eurooppa-tutkimuksen keskuksessa (ent. verkosto), mutta mukana on myös asiantuntijoita muista Helsingin yliopiston yksiköistä sekä BIOS-tutkimusyksiköstä. Keskus on Helsingin yliopiston alainen monitieteinen tutkimusyksikkö, jonka tehtävänä on harjoittaa ja edistää Eurooppa-tutkimusta. Keskuksessa toimii useita eri



tahojen rahoittamia tutkimushankkeita ja siellä työskentelee noin kolmekymmentä tutkijaa ja tutkimushallinnon asiantuntijaa. Eurooppa-tutkimuksen keskus vastaa Valtiotieteellisen tiedekunnan tuottamasta EU-opintokokonaisuudesta, kansainvälisestä European and Nordic Studies -maisteriohjelmasta sekä Helsingin yliopiston osallistumisesta kansainväliseen Europaeum-yliopistoverkostoon. Sen keskeisenä tavoitteena on lisätä yhteistyötä tutkijoiden ja tutkimusprojektien välillä Eurooppa-tutkimuksen eri tieteenaloilla sekä tuottaa EU:sta ja Euroopasta yhteiskunnallisesti merkityksellistä tutkittua tietoa päätöksenteon tueksi ja laajemman lukijakunnan saataville.

Lausunnoissa hahmotellut EU:n mustat joutsenet ovat Suomessa, Euroopan tasolla kuin myös globaalisti mahdollisesti tulevaisuudessa ratkaistavaksi tulevia kysymyksiä. Useat niistä esittelevät myös edellytyksiä, joiden avulla haasteisiin vastaaminen voi edistää EU:lle myönteisiä kehityssuuntia. Kirjoittajakunnan toive on, että esiin nostamamme villit kortit ja mustat joutsenet nostetaan keskusteluun sekä tämän vaalikevään aikana, seuraavaa hallitusohjelmaa laadittaessa sekä Suomen tulevaa EU-puheenjohtajakautta silmällä pitäen.

# 1 Demokratia, instituutiot ja päätöksenteko

---

## 1.1 Murentaako lobbauksen kasvu EU:n demokraattisuuden ja toimeenpanokyvyn?

Laura Nordström, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta

### Johdanto: EU-lobbauksen ominaispiirteet

Avoimuus on yksi keskeisistä EU:n periaatteista (SEUT:n 15(1) artikla), josta yksi, tarkimmin säädelty, osa on asiakirja-avoimuus. Avoimuuteen liittyy olennaisesti myös EU-kansalaisten kuuleminen, jota käsitellään tässä katsauksessa. Kuuleminen on oleellinen osa elävää demokratiaa eli kansanvaltaa. Lobbauksella on taas yksi keino saada eri yhteiskunnan tahojen kannat kuulluksi. Lobbauksella tarkoitetaan tässä sellaista julkisen sektorin virkamiehiin tai päättäjiin kohdistuvaa suoraa (esimerkiksi tapaamisten muodossa) tai epäsuoraa (kuten median kautta) yhteydenpitoa, jonka tarkoituksena on vaikuttaa päätöksentekoon. Lobbauksella voi tehdä itse edustaen omaa intressiryhmäänsä tai asiakkaan puolesta.

Lobbauksella ei itsessään ole negatiivista, vaan normaali osa päätöksentekoa. Sen vaikutukset demokratiaan riippuvat kuitenkin siitä, kuinka tasapuolisesti lobbaamisessa kuuluvat eri yhteiskunnan osien äänet ja kuinka avoimesti muut osapuolet saavat lobbauksesta tietoa. Demokraattisissa, oikeudenmukaisissa ja vastuullisissa päätöksissä eri osapuolia kuullaan tasapuolisesti, päätöksentekoprosessit ovat avoimia sekä kaikkien saavutettavissa ja eri kantojen vaikutus lopputulokseen on läpinäkyvää. Tämä lisää luottamusta politiikkaan. Korruptiota ei tietenkään tule esiintyä. Toisaalta avoimuutta ja monopolvaisia kansalaiskuulemisia voidaan pitää byrokraattisina ja päätöksentekoa hidastavina prosesseina.

**Tässä lausunnossa mustina joutsenina esitellään EU-lobbauksen skandaali, ammattimaistuminen, korruptoituminen, ulkoistaminen ja siirtyminen täysin suljettujen ovien taakse. Lisäksi käsitellään niiden aiheuttamat päätöksenteon laadun, tilivelvollisuuden ja demokraattisuuden heikkeneminen sekä kansalaisten luottamuksen mureneminen, joka heikentää EU-instituutioiden päätöksenteko- ja toimeenpanokkyä. Toisaalta yhtenä mustana joutsenena käsitellään avointa lobbauswikiä, joka voisi vahvistaa demokratiaa.**

Brysselin lobbaaminen eroaa suomalaisesta jo kokonsa perusteella. Vuoden 2018 lopussa EU:n avoimuusrekisteriin oli rekisteröitynyt 11 902 lobbaustoimijaa ja Euroopan parlamentin akkreditointi on hankittu reilulle 7 000 lobbarille. Toisaalta on arvioitu, että Brysselissä toimisi yli 25 000 lobbaria ja siihen käytettäisiin 1,5 miljardia euroa vuodessa. EU-lobbaamisessa ovat yritykset suuressa roolissa. Kansalaisjärjestöt keräävät tilastoja siitä, ketkä tapaavat eniten komission korkeimpia virkamiehiä (240 ihmisen komission 30 000 virkamiehestä on julkaistava tapaamisensa): vuosien 2014–2015 7 084 tapaamisesta 75 % oli yritysten kanssa. Ahkerimmat yritykset olivat Google, Airbus, General Electric, Microsoft ja IBM. Raportoiduista tapaamisista valtaosa liittyi digitalouteen, rahoitusmarkkinoihin ja

ilmastoon ja energiaan. Suosittuja aiheita ovat myös työ ja kasvu, parempi sääntely, liikenne, sisämarkkinat, terveys (ml. tupakka) ja kauppa. Muita paljon lobbaukseen panostavia yrityksiä ovat muun muassa ExxonMobil, Shell, Volkswagen, Deutsche Bank ja Philipp Morris. Yritysten lisäksi eniten tapaamisia on ollut seuraavilla tahoilla: Bureau européen des union de consommateurs, Digitaleurope, American Chamber of Commerce to the European Union, Transport and Environment, WWF, European Farmers ja Association des Constructeurs Européens d'Automobile.

Yritykset vievät viestiään eteenpäin usein kolmella eri tavalla samanaikaisesti: 1) lobbaamalla suoraan, 2) käyttämällä konsulttitoimistojen (kuten Burson Marsteller, Fleischman-Hillard tai Hill and Knowlton) asiantuntemusta vaikuttamistavoista ja 3) hyödyntämällä alaa yhdistävien tai sektoreiden ylittävien yritysorganisaatioiden painoarvoa, esimerkiksi Association for Financial Market ja Business Europe, jolla on kaikista eniten tapaamisia komissiossa. Nämä eri yritysalojen yhteenliittoutumat, kuten European Services Forum ja European Round Table of Industrialists, ovatkin avoimuusrekisterin toiseksi suurin ryhmä.

Myös erilaiset Euroopan tason etujärjestöt, kuten työntekijöiden ammattiliitot, ovat suuria toimijoita, ja aiemmin mainitut konsultit ovat tärkeä osa lobbausta. Vaikka avoimuusrekisterissä kansalaisjärjestöt ovat konsultteja isompi ryhmä, ovat ne todellisuudessa konsultteja pienempi toimija. Lobbaukseen osallistuvat erilaisilla tavoilla myös muun muassa Bruegelin kaltaiset ajatuspajat (tuomalla toimijoita yhteen ja tuottamalla legitimoivaa tietoa), lakiasiantoimistot (joiden toiminnasta tiedetään vielä melko vähän), alueelliset toimijat, mukaan lukien kunnat, muut instituutiot ja valtiot.

Brysselissä lobbaus ei ole toisin sanoen aivan pienen piirin toimintaa, vaikka sisäpiirit ovat tärkeitä. Se on jossain määrin näkyvämpää kuin esimerkiksi Suomessa, sillä vuonna 2011 perustetusta komission ja Euroopan parlamentin vapaaehtoisesta avoimuusrekisteristä saa jonkinlaisen yleiskuvan toimijoista. Rekisteriä on kuitenkin kritisoitu siitä, ettei se ole pakollinen tai koske kaikkia EU-instituutioita ja siitä, etteivät syötetyt tiedot ole oikeita. Toisaalta tiedon suuri määrä vaikeuttaa rekisterin tulkitsemista. On nähty, että todellisesta lobbaamisesta kertoisi paremmin tapaamisten raportointi. Nykyinen komissio päättikin vuonna 2015 parantaa sekä kansalaisten kuulemisprosesseja että läpinäkyvyyttä julkaisemalla korkeimpien virkamiestensä tapaamiset ja velvoittamalla lobbareita rekisteröitymään. Lisäksi komissio teki esityksen avoimuusrekisterin tiukentamisesta ja laajentamisesta neuvostoon, mistä paraikaa neuvotellaan instituutioiden välisesti.

EU-lobbaamiselle ominaista ovat myös monimutkaisesta päätöksentekojärjestelmästä johtuvat runsaat vaikuttamiskohdat. Tehokkainta on vaikuttaa agendan ja esitysten muodostamiseen, joten komissio eli pääosastojen virkamiehet ja komissaarit ovat erityisen paljon lobbauksen kohteena. Intressiryhmät voivat vaikuttaa lisäksi asiantuntijatyöryhmien kautta. Toisaalta komissiolle jää monissa kysymyksissä paljon toimeenpanovaltaa. Silloin lobbaus kohdistuu tähän osaan prosessia, kuten komitologiamenettelyyn. EU:ssa aloitteen lähtiessä liikkeelle ovat sen hyväksymismahdollisuudet melko suuret, joten muutosesitysten lobbaamiseen käytetään resursseja (verrattuna esimerkiksi Yhdysvaltoihin, jossa keskitetään aloitteiden torjumiseen). Tällöin kohteena ovat neuvosto, mukaan lukien kansalliset hallinnot, ja Euroopan parlamentti, jolle valmistellaan esimerkiksi valmiita muutosesityksiä. Neuvoston puolen lobbaamisesta on vähiten tutkimusta ja tietoa.

Lobbauksen määrä on jatkanut kasvuaan Brysselissä. Muita trendejä ovat konsulttidemokratia eli tiedontuotannon ulkoistaminen, joista yksi esimerkki on komission vaikutusarvioinnit ja osana mainittua kolmiosaista toistoon perustuvaa lobbausstrategiaa viestintä/konsulttitoimistojen käyttö. Konsulteilta ostetaan nykyisin yksittäisen lobbauksen sijaan tilanneanalyysia, viestin paketoitua ja henkilöintiä osana promotiokulttuuria, tapahtumia, kampanjoita, tutkimustiedolla ja journalismin kautta vaikuttamista, kriisiviestintäosaamista ja päätöksentekoprosessin neuvontaa sekä suhteiden luomista, jolloin asiakas itse tapaa enenevissä määrin päättäjiä ja virkamiehiä.

Useita kanavia on käytettävä siksi, että lobbareiden välinen kilpailu kiristyy. Uusia keinoja kehitetään, muun muassa perustamalla keinokeinoisia järjestöjä ajamaan jotain tiettyä asiaa (ns. astroturfing). EU:ssa ei ole tapahtunut samanlaista siirtymää kuin Suomessa korporativismista ja työryhmistä epäviralliseen lobbaukseen, sillä henkilökohtaiset suhteet ovat aina olleet erityisen tärkeitä. Ajankohtaisin tieto on saatu sitä kautta. Kaikki eivät koe edes lobbaavansa. On nähty myös, että esimerkiksi eurokriisi ja lisääntynyt jäsenmaiden talouden seuranta on lisännyt teknokraattista asiantuntijavaltaa.

Yksi merkittävä Brysselin lobbauksen trendi on pyöröovi-ilmiö. Entisistä komissaareista yli puolet ja mepeistä 30 % työskentelee avoimuusrekisterissä oleville toimijoille. Tämä on siinänsä luonnollista, jos toimijat jäävät EU-politiikkaan työskentelemään. Vaarana demokration kannalta on kuitenkin sisäpiirin syntyminen, jolloin vain joillain toimijoilla on ajankohtaista ja arvokasta sisäpiiritietoa. Esimerkiksi komission puheenjohtaja José Manuel Barroson siirtyminen Goldman Sachsille herätti huomiota. Nykyinen komissio on pidentänyt aikaa, joka rajoittaa virkamiesten siirtymistä yksityiselle sektorille. Lisää lobbauksen ajankohtaisia trendejä käsittelee Pohdintaa-osuudessa.

Akateemisessa tutkimuksessa on asiantuntijatietaa tutkittu aluksi teknokraattisena, sitten päätöksentekijän näkökulmasta ja lopulta asiantuntijoiden ja päätöksenteon välisenä suhteena ("pragmatistinen malli"). Asiantuntijuutta on tutkittu ideoiden markkinoina tai ideoiden rakenteellisemmän vallan (episteemisen kulttuurin) näkökulmasta, mutta toisaalta myös toimijoiden verkostojen, koalitioiden tai episteemisen yhteisöjen vallan kautta.

### **Mustat joutsenet: ulkoistaminen, ammattimaistuminen, korruptio, julkisuudelta piiloutuminen, luottamuksen romahdus ja avoin vaikuttamisfoorumi**

Tässä käsitellään yhden mustan joutsenen sijaan useita yllättäviä, mutta mahdollisia muutoksia. Yksi varteenotettava mahdollisuus on, että EU-instituutioissa tiedontuotanto ulkoistetaan kokonaan ulkoisille konsulteille, jolloin virkamiesten oma asiaosaaminen häviää tyystin ja he muuttuvat pelkiksi asioiden hallinnoijiksi. Tämä voisi koskea myös kansallista EU-valmistelua. Ottaen huomioon konsulttidemokratian kasvavan trendin, voisi tällainen muutos tapahtua lyhyemmälläkin aikavälillä, varsinkin jos sitä tavoitellaan esimerkiksi tehokkuuden näkökulmasta. Muutos voi tapahtua myös vähitellen ilman intentiota täydestä ulkoistamisesta.

Toinen ei niin yllättävä ja lyhyemmällä aikavälillä mahdollinen, mutta edelleen nykytodellisuutta kuvaamaton muutos olisi, jos lobbaaminen muodostuisi niin ammattimaiseksi, ettei alalla olisi enää mukana kuin ne, joilla on käyttöä erittäin suurilla summilla rahaa Brysselissä.

Tähän voisi johtaa esimerkiksi promootiokulttuurin, viestintä/konsulttitoimistojen lisääntyneen käyttö ja tarve vaikuttaa monilla eri taktiikoilla samanaikaisesti. Myös aiempi ulkoistaminen voisi johtaa tähän. Tämä muutos ei olisi sattumaa. Voi ajatella, että vaatimus faktoihin ja tutkimukseen perustuvasta (evidence based) politiikasta olisi vastavoima tällaiselle muutokselle. Näin ei tosin välttämättä ole, sillä tutkimuksella vaikuttaminen on yksi lobbausstrategia, tieto on paketoitava ja päätöksenteko on lopulta aina poliittista.

Tähän liittyen yksi käänteentekevä muutos olisi, jos EU-politiikka muuntuisi täysin puhtaan korruptoituneeksi, jolloin vain suppealla yritys- ja etujärjestöpiirillä rahoineen olisi suora vaikutus päätöksiin. Tämä käänne, joka ei ole niin luultava kuin aiemmat, vaatisi vähittäisen kulttuurinmuutoksen korruption tuomitsemisesta hyväksynnäksi. Se tapahtuisi pidemmällä aikavälillä ilman yhteistä päätöstä. Päätöksenteko keskittyisi yhä enemmän Brysseliin ja etäännyttäisi vielä nykyistä enemmän EU-kansalaiset päätöksenteosta. Jo nykyisin erilaiset tarjoilut ja maksetut matkat ovat yksi lobbauskeino.

Yksi todellinen musta joutsen lobbauksen alalla olisi jokin niin suuri skandaali, joka tekisi lobbauksen vaikutuksen nousemisen niin ilmeiseksi, että se romuttaisi lopullisesti luottamuksen EU-instituutioihin niin kansallisilta hallituksilta kuin kansalaisiltakin ja kääntäisi ne vastustamaan laajassa mittakaavassa koko unionia. Tämä voisi tapahtua milloin vain ja julkisuus olisi luultavasti tahatonta (toki ääripäänä voisi olla EU-vastainen operaatiokin), mutta sen täytyisi olla suuren mittaluokan skandaali. Esimerkiksi tällaista vaikutusta ei ollut vuoden 2012 skandaalissa: terveystoimittaja John Dalli erosi pyynnöstä sen jälkeen, kun Euroopan petostentorjuntavirasto oli raportoinut hänen sekaantuneen lahjusten ottamiseen nuuskatuottaja Swedish Matchilta tupakkalainsäädännön muuttamista vastaan.

Toinen musta joutsen voisi olla todellisen päätöksenteon siirtyminen kokonaan suljettuihin paikkoihin. Esimerkiksi koneoppiminen voi tehdä tarvittavan tiedonkeruun lobbareille niin helpoksi, etteivät ne enää tarvitsekaan konsulttipalvelua ja lobbauksesta tulee nykyistä paljon tehokkaampaa. Vaikka asiakirja-avoimuus on demokratian kannalta tärkeää, voisi totta kai avoimuus myös johtaa performanssiin, jossa kansalaisia kuultaisiin täydellisen näennäisesti. Prosessit olisivat näennäisen avoimia ja tieto saatavilla, mutta todellisuudessa päätökset tehtäisiin muualla. Tähän viittaavat jo nykyisellään instituutioiden väliset kolmi-kantaneuvottelut (trilogit), joiden avaaminen on tosin tällä hetkellä prosessissa, asiakirjojen vaikea saanti avoimuusasetuksesta huolimatta ja esimerkiksi Euroopan parlamentin varjoesittelijöiden kokoukset. Tästä johtuen muutos, vaikkakin vielä epätodennäköinen, voisi tapahtua melko nopeastikin ja tarkoituksella.

Demokratian kannalta positiivinen yllättävä mullistus olisi puolestaan esimerkiksi "lobbauswiki", jonne lisättäisiin kaikki EU-päätökseen vaikuttaneet kannat koneluettavassa muodossa. Näin voitaisiin helposti selvittää, kenen sanamuodot ovat siirtyneet suoraan päätöksentekoon eli vaikuttaminen tulisi näkyväksi. Samassa portaalissa voisi kaikilla olla myös helposti mahdollisuus kommentoida päätettävää asiaa. Alustalla voisi toteuttaa myös sähköisiä äänestyksiä, joihin liittyisi toki osaltaan merkittäviä hybridi-vaikuttamisen riskejä. Tämä käänteentekevä koko Eurooppaa koskeva muutos olisi tarkoituksella tuotettu ja sen voisi periaatteessa toteuttaa milloin vain. Se on kuitenkin epätodennäköinen ottaen huomioon nykyisenkin avoimuusrekisterin pienten muutosten vaikeuden. Jo rekisterin laajentaminen kaikkeen EU-päätöksentekoon tai kaikkien lobbaustapaamisten tai lainsäädännöllisen jalanjäljen lisääminen rekisteriin olisi lobbauksen ja avoimuuden kannalta valtava

käännekohta. Esimerkiksi tällä hetkellä pakollisten sääntöjen sijaan Euroopan parlamentissa on olemassa ainoastaan suositukset tavata vain rekisteröityjä lobbareita ja mietinnöstä vastaavalle mepille julkistaa lobbaritapaamisensa. Pakollisuutta on yritetty toteuttaa jakamalla pysyviä kulkulupia vain rekisteröidyille lobbareille.

## **Pohdintaa: mustien joutsenien vaikutus EU:n demokratiaan**

Yllä mainittuihin yllättäviin sekä käännteentekeviin muutoksiin ja toisaalta niiden vaikutuksiin demokratiaan vaikuttavat tiedontuotannon ja päätöksenteon suhteen isot trendit. Ensinnäkin tietolähteet ovat monipuolistuneet eli huomiosta kilpailevat niin ajatuspajat, intressiryhmät, tutkimustahot kuin konsultitkin. Tämä voi tuoda esille eri näkökulmia, mutta asettaa myös haasteita tiedon luotettavuuteen ja toisaalta uskottavuuteen. Toinen trendi on jo mainittu tiedontuotannon ulkoistaminen, muun muassa konsulttien, tehtäväksi. Kolmanneksi meneillään on isompi episteeminen kriisi, jossa tutkitut faktat ja akateemiseen tietoon nojaavat asiantuntijat asetetaan kyseenalaisiksi. Julkisessa keskustelussa nousevat keskiöön "populistiasiantuntijat" ja tutkittuun tietoon nojaamattomat väitteet tai suoranaiset valheet. On yhä epäselvempää, kenen asiantuntemusta kannattaa tai tulee kuulla. Perinteiset lobbarit voivat myös menettää asemaansa suhteessa populistiasiantuntijoihin. Populismia käsittelee tässä raportissa tarkemmin Emilia Palonen.

Asiantuntijuuden kasvuun on liitetty sellaisia ominaisuuksia kuin asiantuntijuuden ammattimaistuminen ja virallistaminen eli lisensointi erilaisten muodollisten tittelien kautta; liikkuvuus tittelien avulla organisaatiosta toiseen; sekä asiantuntijatiedon kvantifikaatio, universalismi, tieteellistäminen, standardisointi ja rationalisointi. Havaittavissa on kuitenkin siirtymä asiantuntijuudesta datana ja faktoina kohti tiedon paketoitua ja tunnetuksi tekemistä (medialisaatio). Tämä muutos sopii yhteen myös populistiasiantuntijuuden kasvuun.

Näillä trendeillä voi olla ja on (osin jo tapahtuneenakin) useita vaikutuksia demokratiaan: Päätöksenteko ei välttämättä enää pohjautu tasapuoliseen tai tutkittuun tietoon ja vaihtoehtoisesti tietoa on liikaa saatavilla, jolloin päättäjät turvautuu johonkin tuttuun tiedonlähteeseen ja tekee päätökset nykyistään puolueellisemmin ja ei-avoimemmin. Tästä kärsivät niin politiikan tilivelvollisuus, ymmärrettävyys, maine ja oikeutus. Pahimmassa tapauksessa koko valtiovallan uskottavuus murenee, jolloin päätösten toimeenpanokin kyseenalaistetaan. Esimerkiksi kriisitilanteessa, kuten eurokriisissä, päätöksenteon tueksi tarvitaan paljon eri alojen asiantuntemusta. Samalla on kuitenkin vaikea arvioida tietotulvan seasta mihin tietoon luottaa, jolloin tietoa onkin todellisuudessa aiempaa vähemmän saatavilla ja näin uudistumisen sijaan saatetaan vain uusintaa vanhoja ratkaisuja. Lopulta kun tietoon ja faktoihin suhtaudutaan varauksella, myös politiikassa julkisesti esitettyjä lupauksia ei enää ajatella todellisuudessa toteutettavina tavoitteina. Samalla siirrytään post-demokratian aikaan, jossa julkisesta keskustelusta muodostuu kontrolloitu speaktaakkeli, josta on todellinen moniäänisyys kaukana.

**Miten nämä laajemmat tiedontuotannon ja asiantuntijatiedon trendit suhtautuvat sitten a) lobbauksen mustiin joutseniin ja b) tasapuoliseen, tehokkaaseen ja avoimeen kansalaisten kuulemiseen ja toisaalta uusien uudistavien ideoiden esille nousemiseen EU-tasolla?** Mainittu tiedontuotannon ulkoistaminen olisi siis osa laajempaa trendiä. Ammattimaistuminen taas ja samalla mahdollisesti korruptio liittyisivät siihen,

että tietoa on niin paljon ja eri lähteistä saatavilla, joten huomiosta on kilpailtava aiempaa tiukemmin (promootiokulttuuri). Suljettuihin päätöksentekotiloihin vetäytyminen voisi johtua vastavedosta populismiin tai lobbauswikin tyyllisestä avoimuudesta, vaikka lobbauswikin olisi tarkoitus tehdä politiikasta avoimempaa ja tasapuolisempaa. Kaikkiin mustiin joutseniin voi siis löytyä jälkikäteen selitys nykyisistä trendeistä.

EU:n perussopimusten mukaan kaikilla on oltava oikeus osallistua, kansalaiset on huomioitava tasa-arvoisesti ja päätökset tehtävä niin avoimesti ja lähellä kansalaisia kuin mahdollista. Mustiin joutseniin sisältyy mahdollisuuksia, mutta enemmän riskejä demokratian kannalta. Esimerkiksi epävirallisemmat kuulemistavat ja suhteet, trilogien tapaiset suljetut foorumit, vaikuttamisen naamiointi kansalaisjärjestötoiminnaksi, kuulemisten näennäinen moninaistuminen, mutta todellisuudessa keskittyminen ja ammattimaistuminen vähentäisivät vielä nykyisestäänkin tapapuolisia mahdollisuuksia saada kansalaisten ääni kuuluvaksi. Rahan vaikutusvalta kasvaisi Brysselissä. Vaikka olisi tärkeää tietoa tarjota, ei sitä saisi läpi käytäntöön ilman valtavia resursseja. Eri kanavia käyttämällä luotaisiin kaikukammio, jossa eriäville mielipiteille tai uudistaville totuttujen toimintatapojen ulkopuolisille ideoille ei olisi sijaa. Tähän yhdistyisi jo nyt meneillään oleva kansalaisyhteiskunnan kutistuminen ja rajoittaminen Euroopassa. Näitä kaikkia kehityskulkuja esiintyy jo nykyisin.

Yksi lobbauksen muoto on kiireen aikakaudella se, että vaikutetaan median kautta tuottamalla sinne uutisia ilman lähdekritiikkiä. Samalla asiantuntijuuden määrittelyä laajennetaan hyvin lavealle. Poliitikasta voi muodostua oikeasti tavoiteltavien tavoitteiden sijaan spektaakkeli. Tämän vuoksi lopulta murenee usko mihinkään julkisesti faktoina esitettyyn. Samalla yksipuolinen lobbaus on murentanut politiikan sisällön, tulosten ja prosessien laadun, tehokkuuden, läpinäkyvyyden, sidosryhmien kuulemisen merkitykseen, legitimitetin ja tilivelvollisuuden ja näin myös uskon koko politiikkaan. Myös EU:n ulkopuoliset toimijat voisivat vaikuttaa tähän muutokseen. Varsinkin tilanteessa, jossa nykyiselläänkin haasteena on vähäinen kiinnostus EU-asioihin, mikä näkyy äänestysprosentissakin, tämä välinpitämättömyyden kasvu politiikan suhteen asettaisi koko unionin kyseenalaiseksi. Vähintään se murentaisi mahdollisuuteen toimeenpanna tehokasta politiikkaa, kun kansallisesti voitaisiin aina vedota EU-päätösten puolueellisuuteen. Toinen vaihtoehto toki on, että yleinen tyytymättömyys EU-päätöksentekoon päinvastoin aktivoisi kansalaiset vaikuttamaan EU-asioihin. Tällaista ”kansannousua” on raportissa kuvannut Markus Ojala.

## 1.2 Puhkeaako demokratian kupla?

Emilia Palonen, Helsingin yliopisto

### Johdanto

Vastakkainasettelua ruokkiva retoriikka on *keskeinen* uhka demokratialle. Sosiaalinen media antaa mahdollisuuksia kollektiiviseen ”kohkaamiseen”, eli hypeen, joka tuottaa merkityksiä ja vie huomion tiettyihin vastakkainasetteluihin. Samaan aikaan on vakiintunut oletus läheisyydestä ja samanaikaisuudesta osana yhteiskunnallista ja henkilökohtaistakin kommunikaatiota. Globaalit haasteet tuntuvat myös Suomessa ja Euroopassa. Miten ilmiö syntyy ja vahvistuu, mitä se tarkoittaa etenkin demokratialle, ja miten siihen voisi varautua?

Populismien nousuun liittyy hyökkäys valtaapitäviä eliittejä ja heidän etäännyntymistään kohtaan. Se kietoutuu läheisyyteen ja vastakkainasetteluun. Läheisyys ja samanaikaisuus ovat hybridimedian aikakauden ilmiöitä. Hybridimedia eli sosiaalisen ja perinteisen median yhdistelmä on mahdollistanut sen, että voidaan ikään kuin seurata reaaliaikaisesti sitä, mitä muualla – politiikassa ”oikeasti” tapahtuu. Tämä on haastanut anti-elitismiä ja kummunnut siitä. Samoin se on luonut uudenlaisen läheisyyden edustajan ja edustettavan välillä jälki-kapitalistisella aikakaudella, jolloin rakenteet ovat liikkeessä eivätkä ihmisten identiteetit kiinnity niihin yhtä tiiviisti kuin aiemmin.

Oletus poliitikkojen jatkuvasta saatavuudesta on tulossa tiensä päähän. Se aiheuttaa poliitikoille uupumusta ja kansalaisten on vaikea löytää motivaatiota lähteä politiikkaan mukaan. Toistuva kohkaus ja iholle tulevat poliittiset kysymykset kuluttavat myös yleisöä ja heidän poliittista toimijuuttaan. Vastakkainasetteluista (sosiaalisessa) mediassa on jo siirtynyt uudenlaiseen poliittiseen ja yhteiskunnalliseen toimintaan. Paikallisuus ja osallistuminen tuovat monille uudenlaista konkretiaa kokijoiden todellisuudesta kaukana olevien globaalien tapahtumien ja muka läheisten mutta lopulta etäiseksi jäävien poliitikkojen sijaan.

Demokratiaa on mahdollista ajatella eri tavoin. Liberaali demokratia on perinteisesti nojautunut siihen, että eri ryhmät edustavat eduskunnassa tiettyjä intressejä. Se, mitä nämä intressit ovat, on osa poliittista määrittelyä, vaikka puolueet saattavat kuvitella, että kyselytutkimuksilla päästään käsiksi äänestäjien kokonaisuuteen. Jokainen laajaa äänestäjäkuntaa havitteleva massapuolue edustaa valtavasti erilaisia näkökulmia, ei pelkkää yhtä intressiä. ”Kansa” ei ole ennalta annettu, vaan sitä tuotetaan politiikassa jatkuvasti. Miten kansa jakautuu ja miten heistä muodostuu poliittisia ryhmiä, on tulevaisuudessa avointa.

Demokratian keskus on tyhjä, sitä täytetään aina vain tilapäisesti, kuten Claude Lefort on todennut. Demokratiassa on tärkeää kiista ja debatti: on tiedettävä, mistä ollaan eri mieltä, kuten Chantal Mouffe on painottanut. Moninaisuus ja mahdollisuus moniin kilpaileviin näkökulmiin on tärkeää erilaisille demokratiakäsityksille: siksi on demokratialle haaste, jos yksi jakolinja dominoi. Demokratia ei toteudu vain yhdellä tasolla – vaikkapa suhteessa eduskuntaan, mutta kokemukset eri tasojen demokratiasta voivat vaikuttaa siihen, mitä toisen tason demokratia (lähidemokratia tai eurooppalainen demokratia) voisi tarkoittaa.



Populismien nousu toi uusia jakolinjoja ja kansa-väitteitä. Se on nimenomaan tuonut esiin sen, että poliittisten puolueiden tehtävänä on tuottaa sitä, mitä käsitetään poliittiseksi, eikä ottaa poliittista annettuna. Populismina on perinteisesti Suomessa pidetty kansaan vetoavaa tyhjänpuhumista. Jotkut viittaavat sillä suoranaiseen valehteluun. Tällä ei kuitenkaan ole mitään tekemistä analyttisten tai tieteellisten populismien määritelmien kanssa.

Populismi voidaan pitää ohuena ideologiana, joka on olemassa niin nimellisten puolueiden kautta: tällainen Cas Mudden työhön pohjaava "ideationaalinen" lähestymistapa tunnistaa populismissa listan ominaispiirteitä. Vaikka puolueperhettä näin on tunnistettu, yhteistyöhön vaadittavaa samankaltaisuutta ideologioiden ja politiikkavaatimusten suhteen ei eurooppalaisilla populistipuolueilla ole – ei edes vasemmalla tai oikealla erillisinä ryhminä. Lisäksi politiikantutkijoiden on ollut vaikea tunnistaa tyyppillinen populistien äänestäjä eurooppalaisissa vertailuissa.

Populismi sekoitetaan usein nativismiin, jossa puolustetaan "omien", esimerkiksi kantaväestön, oikeuksia muita vastaan. Tämä ajattelu sopii myös Euroopan unionin vastustamiseen. Vaikka nationalismi ja nativismi usein kietoutuvat populismiin, niitä ei pidä siihen sekoittaa. Ideationaalisesta näkökulmasta populismille keskeistä on anti-elitismi. Populismien keskiössä on popula, populus tai kansa ei-etnisessä merkityksessä, kun taas nationalismissa tai nativismissa kansa ja kansallinen määritellään tyyppillisesti etnisesti tai valtiollisesti.

Toisen, ideationaalisesta lähestymistavasta eroavan näkökulman mukaan populismi on ideologisesti tyhjäsisältöinen: sen voi tunnistaa tavassa luoda merkityksiä. Populismi tuottaa vastakkainasettelun politiikan tai yhteiskunnallisella merkityksenannon kentällä ja tätä kautta meitä ja muita. Näihin liittyy voimakas tunneside. Tyhjäsisältöisyys liittyy juuri siihen, että populistisen retoriikan luoma vastakkainasettelu tai me ei ole ennalta määritelty. Se on mikä vain, joten populismia voi tunnistaa eri muodoissa ja eri puolilla poliittista kenttää tai kulttuurisesti ilmenevänä. Populismi on siis vasemmistopopulismia tai oikeistopopulismia, ja vaikka eliitinvastaisuus usein on näiden populismien keskiössä, myös eliitti on kenties populistinen. Anti-populismi tyhjänä populismien vastustamisena ja samanmielisten "meidän" luomisena tämän vastustamisen kautta on yksi populismien muoto.

Populismia esiintyy poliittisen kentän laitamilla – "jytkyt" tekevät uusista liikkeistä vahvoja, koska ne ovat koonneet tyytymättömyyttä koko systeemiin ja suurimpaan osaan perinteisiä puolueita. Laitapopulismi kyseenalaistaa koko valtavirran. Valtavirtakin tuottaa populismia: silloin vastustettavaksi otetaan joku marginaalinen ilmiö, menneisyys tai uhka.

Monien tutkijoiden mukaan kriisin tuottaminen on osa populismia. Vastakkainasettelu syntyy kriisin kautta – kenties vastauksena kriisiin. Kriisiä tuottaa media yhtä lailla muiden julkisen tilan toimijoiden – kuten puolueiden – kanssa. Vastakkainasettelut ja kriisit kuvaavat, miten populismilla on skandaaleille tyyppillinen luonne eli oma kiertokulkunsa. Kun kriisi tai skandaali on ohi, myös populistisen puolueen tai liikkeen on vaikea pysyä houkuttelevana. Toisaalta taitava populistinen toimija ylläpitää kriisiä tai skandaalia: pitää agenda esillä tai tuottaa jatkuvasti uutta kauhisteltavaa tai rajanvedon tarvetta. Klikkauksista elävä media lyöttäytyy itse populistien aisapariksi.

Kulttuuriset ilmiöt, joita median murros ja hybridisoituminen edistävät, ovat helposti populistisia. Esimerkiksi rokotusvastaisuuden luoma me-muut-vastakkainasettelu voidaan

nähdä populistisena. Se on tieteen ja totuuden vastainen, mutta populistisen siitä tekee tunteikas vastustaminen ja ”meidän” luominen, joka tapahtuu rokotusten ja tieteellisen tiedon vastustamisten sekä muiden teemaan liitettyjen toimien, väitteiden ja vaatimusten kautta.

Populismien logiikka selittää myös polarisaation. Polarisaatiolla tarkoitan poliittisen ja/tai yhteiskunnallisen keskustelun kentän kahtiajakoa, jossa molemmilla laidoilla luodaan populistisesti merkityksiä. Kilpailevan populismin eli polarisaation ydin on se, että molemmat ”puolet” tuottavat toisensa tässä vastakkainasettelussa. Tällainen tilanne voi jatkua pitkään.

Koska populismi on lähtökohtaisesti tyhjäsältöistä ja tunteikasta vastakkainasettelua, keskeistä on luoda ”paha toinen”. Tästä syntyy perustavanlaatuisen oletus siitä, että on olemassa myös ”hyvä me”. Tavallaan nerokas kaksipuolinen systeemi aiheuttaa sen, että omia konkreettisia politiikkoja tai vaatimuksia ei tarvitse kuvata: riittää, että kyseenalaistaa toisen – ei välttämättä konkreettisen politiikan tasolla, sisällöllisesti, vaan lähtökohtaisesti vääränä. Ajoittain tällainen vastakkainasettelu on Euroopassa syntynyt vasemmiston ja oikeiston välille.

Jos polarisaatio syntyy ja alkaa vakiintua, on hyvin vaikea tuoda uusia rajoja, sillä vahvan polarisaation kaudella kaikki erot ja merkitykset kiinnitetään juuri vallalla olevaan rajaan. Tämän voi nähdä olevan demokratian ja keskustelun näkökulmasta ongelmallista: demokratia vaatii useita näkökulmia ja keskustelua. Etenkin tilanteessa, jossa kilpailu on tiukkaa, polarisaatio vie aidon keskustelun mahdollisuudet niin osapuolten välisestä kanssakäymisestä tai politiikasta kuin osapuolten sisältä. Kauhun tasapainossa ei ole hyödyllistä tuoda esiin useita vaihtoehtoisia näkökulmia ”oman jengin” sisältä, sillä tämä voisi heikentää omaa ryhmää.

Polarisoituminen kulttuuristuu, vakiintuu ja kiinnittää jatkuvasti epäluuloa kahden eri poliittisen perinteen välille. Näin se saa myös erilaisia sisältöjä. Kun sisältöjä on, voidaan käydä keskustelua siitä, millä perustoilla politiikkaa tehdään ja miksi juuri valittu politiikka on hyvä. Tiukassa kamppailussa tätä ei välttämättä kuitenkaan avata, sillä se kiinnittäisi huomion konkretiaan pikemminkin kuin mustavalkoiseen vastakkainasetteluun itseensä.

Sisällöllinen poliittinen keskustelu on kuitenkin jäänyt mediatisoituneen politiikan aika-kaudella vähemmälle: on keskitytty mielikuviiin, ei perustoista keskustelemiseen ja niiden luomiseen uusien ongelmien tunnistamiseksi ja ratkaisemiseksi. Juuri vastakkainasettelun luominen siihen liittyvine skandaaleineen ja kriiseineen on tukenut mielikuvapolitiikkaa. Vastakkainasettelu pikemminkin kuin usein epämääräiset, moninaiset politiikkatoimet tai sisäiset, periaatteelliset debaattit saavat myös enemmän klikkihuomiota mediassa.

## **Mustat joutsenet**

Edellä mainituista kehityksistä voi nousta kaksi yllättävää kehityskulkua. Kansa voidaan joko saada innostettua mukaan populismilla, läheisyydellä ja osallisuudella tai osallisuuskuplan ja populististen liikkeiden lupauksen lässähtäminen voi aiheuttaa sen, että usko demokratiaan heikkenee kokonaan. Läheisyys vieraannuttaa ihmisiä politiikan teosta, lähei-

syyden lupaukseen petytään. Poliitikkoja ei lähde mukaan politiikkaan, mutta samankaltainen ongelma syntyy ruohonjuuritasolla laajemmin: miten innostaa mukaan ihmisiä, jotka ovat jo kertaalleen kokeneet läheisyyden ja samanaikaisuuden hypen – ja pettyneet siihen.

Tämä voisi legitimoida illiberaalia demokratiaa mutta yhtä lailla tarvetta kehittää uudenlaista ja sisäänsulkevaa demokratiaa. Kun polarisaation tyhjä samaistuminen korvaa keskustelun siitä, mitä pitäisi tehdä, jossain vaiheessa tartutaan taas käytäntöihin, materiaaliin ilmiöihin sekä konkreettisiin perustoihin ja arvopohjiin – kuten myös niihin liittyviin eroihin poliittisten liikkeiden ja puolueiden välillä.

Läheisyys vieraannuttaa ihmisiä politiikan teosta, läheisyyden lupaukseen petytään. Poliitikkoja ei lähde mukaan politiikkaan, mutta samankaltainen ongelma syntyy ruohonjuuritasolla laajemmin: miten innostaa mukaan ihmisiä, jotka ovat jo kertaalleen kokeneet läheisyyden ja samanaikaisuuden hypen – ja pettyneet siihen.

Kohkaamisen sijaan voisi keskeiseksi nousta analyysi. Kyky analysoida tiedonvälityksen ja sosiaalisen median läsnäolon ja samanaikaisuuden vaateita voi muuttua entistä tärkeämmäksi, kun kilpaillaan eri analyysien selitysvoimasta. Voi olla, että tulevaisuuden poliitikkoihanne ei enää palaudu läheisyyteen, samanaikaisuuteen ja autenttisuuteen, vaan kykyyn selittää, debatoita ja toteuttaa demokratiaa ristiriitoinen ja yhteenliittämiseen, kykyyn luoda ja ylläpitää merkityksellisiä – ei vain symbolisia – verkostoja.

Nykyinen Euroopan unioni kuihtuu samaan legitimaatiovajeeseen ja kansalle selittämisen puutteeseen. Koska konkreettiset ongelmat ovat kuitenkin samoja ympäri Eurooppaa, uusi yhteistyö nousee ja rakentuu ratkaisukeskeisesti ja analyttisesti eikä niinkään enää symbolisena voimana, jolle keskeisiä ovat sodan välttämisen ja edullisen työvoiman saatavuuden takaaminen. Uusi yhteistyö korostaa tarvetta seurata eritahtisia kehityksiä ja kehittää parhaita käytäntöjä, uuden hitaamman, analyttisemmän ajattelutavan mukaisesti. Myös transnationaalinen demokratia kehittyy.

## **Pohdintaa**

Lähiaikojen haasteena on, että anti-populistinen populismi buustaa oikeistopopulismia, eivätkä äänestäjät saa tietää jakolinjoista ja vaihtoehdoista. Mistä todella äänestetään, miksi anti-populistit olisivat populistieja parempia vallassa? Uudenlaisten liikkeiden ja puolueiden nousu ympäri Eurooppaa on saanut paljon huomiota mediassa. Niille on ollut tyypillistä valtaa pitävän poliittisen eliitin haastaminen. Tällainen ”laitapopulismi” on keskeinen dynamiikka, jota on käytetty oman vallan kasvattamiseen, ja joka on samaan aikaan valtavirtaistanut erilaisia ideologisia virtauksia ja merkityksenantoja. Euroopan unionin peruspilarit ja kyseenalaistamattomuus ovat saaneet kolauksia. Samanlainen kehitys voi hyvin jatkua.

Populismi koetaan Euroopassa uhkana. Eurovaalien alla anti-populistinen retoriikka on noussut entisestään erityisesti mediassa. Samaa aikaan populististen puolueiden agenda pysyy vahvasti esillä, eivätkä muut ilmiöt saa tilaa julkisuudessa. Toimittajat siirtävät jatkuvasti keskustelun juuri pakolaisiin ja maahanmuuttoon liittyviin ongelmiin, vaikka polii-

tikoilla olisi näihin monisyisempiä vastauksia. Media toistaa populistista logiikkaa: yksi selkeä kysymys tai vastapuoli on selkeä, mutta sisältöihin ei päästä kiinni – etenkin jos ne rikkovat populistista stereotyyppiä.

Koska maahanmuutto tai sen vastustaminen on monelle toimittajalle epämielinen asia, siitä ei kysytä selkeitä ja konkreettisia kysymyksiä myöskään oikeistopopulistisilta puolueilta: ei kysytä esimerkiksi sitä, miten tietyillä poliittisilla maahanmuuton suhteen saadaan tietyt konkreettiset arjen ongelmat ratkaistua. Yhtä lailla maahanmuuton kanssa voidaan puhua maasta- tai jopa maaltamuutosta, kun nuoriso jättää tyhjenevät kylät ja siirtyvät sinne, missä työ- ja opiskelupaikkoja löytyy paremmin. On epätodennäköistä, että maahanmuuttoa vastustavat alkavat avata näitä kysymyksiä suoraan, ellei heiltä sitä kysytä. Näihin kysymyksiin pitäisi pyytää vastauksia myös muilta puolueilta.

Vaalikeväänä myöskään muut puolueet eivät välttämättä esitä selkeitä kysymyksiä ja vastauksia. Helppoisuudelta voi tuntua vastakkainasettelun luominen laitaopulistien kanssa. Puolueet voivat jopa tietoisesti tuottaa oikeistopopulismien uhkaa. Tästä seuraa, että muiden puolueiden moninaiset agendat eivät pääse esiin, vaan vaalikamppailussa tuotetaan vastakkainasettelu ”me perinteiset puolueet” ja ”populistipuolueet”.

Tämä vastakkainasettelu puolestaan ruokkii oikeistopopulisteja ja maahanmuuttovastaisia puolueita haastajina. Miksi? Siksi, että se tuottaa hypeä, kriisiä tai skandaalia, joka on elintärkeä populistisille puolueille. Siksi, että äänestäjät eivät kuule selkeitä ja riittäviä syitä sille, miksi näitä ”perinteisiä puolueita” pitäisi äänestää, miten ne eroavat toisistaan ja miten juuri ne ratkaisevat konkreettisia ongelmia, joita äänestäjillä on arjessaan.

Koska populismilla ei ole sisältöä, juuri sisältöasioihin keskittyminen ja uudenlaisen innostuksen tuottaminen sitä kautta on tärkeää politiikassa. Populistinen retoriikka on jossain määrin välttämätöntä poliitikalle: on luotava vastakkainasetteluja ja poliittista meitä, sillä nämä eivät ole millekään puolueelle täysin ennalta annettuja. Tämä on aiempaa tärkeämpää mediatisoituneessa jälki-kapitalistisessa Euroopassa, jossa ihminen ei äänestä sosiaalisen asemansa perusteella, vaan yhteiskunnalliset rakenteet ovat liikkeessä ja puolueiden näkökulmat, intressit ja identiteetit ovat jatkuvan neuvottelun kohteena. On osattava innostaa ja luoda yhteyttä erilaisten vaatimusten kautta: ei pelkkien tyhjien vastakkainasettelujen kautta vaan niin, että vaatimuksista syntyy se ”kansan”, jota edustetaan.

Polarisaation voi ratkaista luomalla uusia jakolinjoja. On epätodennäköistä, että haastaja, joka kyseenalaistaa koko jakolinjan, pystyy menestymään. Tällainen uusi laitaopulistinen liike vain pönkittäisi entisestään rajaa. Koska politiikassa tarvitaan rajanvetoja, juuri rajojen ja innostuneen keskustelun tuominen uusilla uomilla – ja erilaisista näkökulmista samanaikaisesti voi haastaa vakiintuneen jakolinjan hallitsevuuden.

Kulttuurinen polarisaatio vakiintuu populististen liikehdintöjen tuottamille vastakkainasettelulle. Kiinnostavalla tavalla populismi voi syntyä ”uusien” ja ”perinteisten” puolueiden välille tai populistien ja muiden tai perinteisten puolueiden välille. Tämä vastakkainasettelu ei ole automaattinen, vaan syntyy sitä kautta, että puolueet ja media – sosiaalinen media mukaan lukien – tuottavat sitä.

Koska populismilla ei ole ennalta annettua sisältöä, perustaksi voi muodostua mikä tahansa. Tällä hetkellä oikeistopopulistiset puolueet korostavat vahvasti maahanmuuton vastustamista, jota ne perustelevat nativismilla ja joskus länsimaisen kulttuurin lähtökohtaisella paremmuudella – paikoin jopa rodullisella erinomaisuudella. Kun polarisaatio vakiintuu, on vaikea kyseenalaistaa näitä sisältöjä. Samaan aikaan ihmiset vieraantuvat entisestään vastakkainasetteluista. Poliitikalta aletaan vaatia selkeämpiä konkreettisia tekoja mielikuvien tuottamisen sijaan.

Polarisaatio saattaa kiinnittää merkityksiä yhteen ja tuottaa vahvoja vastakkainasetteluja, joita on hankala haastaa. Toinen vaatimus, joka saattaa vakiintua, on anti-elitismi. Tämä kytkeytyy helposti vaihtoehtoisen tiedon kanssa. Keskustelu siirtyy vaikkapa työlainsäädännöstä ja tuloeroista siihen, missä määrin tieteellistä tietoa voidaan luoda ja miten sitä arvotetaan.

Ihmiset siirtyvät jatkuvasta seuraamisesta hitaampaan seuraamiseen ja keskittyvät asioihin, jotka eivät aiheuta jatkuvaa hypeä. Tämä voi olla ongelmallista transitiovaiheessa myös sille, miten politiikkaa kommunikoidaan niin mediassa kuin sosiaalisessa mediassa.

Lopulta kenties siirrytään uudelleen poliittiseen kommunikaatioon. Facebook vuonna 2008 oli kovin erilainen kuin vuonna 2018. Tulevaisuudessa syntyy uusia kommunikoinnin tapoja, jotka eivät ole yhtä iholla ja hetkessä kiinni.

Kohuvaiheessa syvenee epäselkeys. Uudenlaisia medioita ja viestinnän välineitä syntyy myös politiikan seuraamiseen ja tekemiseen. Näissä keskeistä ei välttämättä olekaan samanaikaisuus, joka oli television alkuaikoina tärkeää, vaan eritahtisuus lisääntyy ja tuo lisäarvoa myös keskusteluun. Internet mahdollistaa aiempien sisältöjen linkkaamista ja pitkän aikajänteen seurantaakin myös politiikan konkretian suhteen. Tyhjä pikemminkin kuin rakentava vastakkainasettelu vaivaa niin mediaa kuin osallisuutta ja tuottaa rajalinjoja aikansa, kunnes alamme panostaa konkretiaan ja pohtia tarkemmin perustoja, joille politiikat ja mukaansatempaavat vastakkainasettelut luodaan.

### **1.3 Kansa nousee Euroopan näyttämölle**

Markus Ojala, VTT, tutkijatohtori Eurooppa-tutkimuksen keskus, Helsingin yliopisto

#### **Johdanto**

Euroopan unionia on usein luonnehdittu poliittiseksi järjestelmäksi ilman poliittista yhteisöä. Vaikka EU käyttää merkittävää poliittista valtaa alueellaan, ylikansallisen päätöksenteon rinnalle ei ole rakentunut vahvaa ylikansallista kansalaisyhteiskuntaa. EU hallinnoi kansallisesti jakautunutta aluetta, jonka asukkaista valtaosa mieltää edelleen itsensä ensisijaisesti kansallisesti rajatun alueensa eikä kokonaisuuden jäsenenä. Tällöin EU:n lakia säättäviä ja toimeenpanevia instituutioita ei ole vastassa yhtenäiseksi itsensä mieltävä ja yhteisistä asioista keskusteleva Euroopan kansa.

Eurooppalaisen poliittisen yhteisön heikkous vaikeuttaa demokratian toteutumista EU:ssa. Kansan tahto kanavoituu heikosti EU:n päätöksentekoon, sillä kansalaisten julkinen tahdonmuodostus tapahtuu liki yksinomaan jäsenmaiden sisällä. Ilman eurooppalaisten instituutioiden toimintaan kytkeytyvää kansaa ja yhteistä julkisuutta EU:n vallankäytön demokraattinen oikeutus onkin kyseenalainen ja sen tilivelvollisuus heikkoa. Viime vuosina voimistunut euroskeptisyys kumpuaa osin kokemuksesta, että EU on etäinen byrokratia, joka säätelee monin tavoin kansalaistensa elämää muttei tuota kunnollisia mahdollisuuksia ohjata ja valvoa sen toimintaa.

Euroopan nykytilanne ei suoranaisesti vala uskoa eurooppalaisen poliittisen yhteisön vahvistumiseen. Eikö kehitys ole viemässä pikemminkin päinvastaiseen suuntaan? Talouskriisin ja lisääntyneen siirtolaisuuden myötä voimistunut kansalaisten tyytymättömyys on kohdistunut pääosin kansallisiin hallituksiin ja johtajiin ja johtanut yleisesti vaatimuksiin kansallisten etujen puolustamisesta. Se on heikentänyt eurooppalaisten yhdentymisen edellytyksiä ja kasvattanut jopa unionin hajoamisen uhkaa. Vähintään edessä näyttäisi olevan entistä jakautuneempi Eurooppa ja eritahtisempi yhdentymiskehitys.

Väitän, että tämän todennäköisen kehityskulun varjossa etenee kuitenkin epätodennäköinen vastatendenssi, joka voi voimistuessaan tuottaa EU:n perustoja järjestyttävän muutoksen. Tämä musta joutsen on yhteiseen julkiseen toimintaan ryhtyvän Euroopan kansan ilmaantumisen historian näyttämölle 2020-luvulla. Kun kansa nousee, sen vaatimukset työstä, turvasta ja oikeudenmukaisuudesta haastavat EU-instituutiot ennennäkemättömällä tavalla. Seurauksena voi olla EU:n nopea vahvistaminen tavalla, jolla se pystyy vastaamaan kansalta tuleviin demokraattisiin vaateisiin. Vaihtoehtoisesti edessä voi olla EU:n purkaminen kokonaan tai osittain ja vallan merkittävä palauttaminen kansallisille hallituksille.

## **Musta joutsen: Euroopan kansa nousee**

Usein väitetään, että kansakunnan yhdentyminen edellyttää vahvaa jaettujen kokemusten ja tarinoiden varaan rakentuvaa yhteistä identiteettiä, joka synnyttää halukkuuden luopua omista etuoikeuksista ryhmän muiden jäsenten hyväksi. Oletetaan, että demokratian keskiössä oleva kansa, *demos*, rakentuu keskinäisen solidaarisuuden varaan. Nykyisen EU-keskustelun termein se edellyttäisi eurooppalaisten suostumusta ”yhteisvastuuseen” ja ”taakanjakoon”. Tällaisen yleiseurooppalaisen solidaarisuuden kehittymistä on yleensä luonnehdittu äärimmäisen epätodennäköiseksi, ellei mahdottomaksi kehityskuluksi. Siksi ajatusta Euroopan kansasta on tavattu pitää lähinnä tähtisilmäisten federalistien hellimänä utopiana.

EU:n kansanvaltaistamisen tuottavan liikkeen syntyehtoihin ja -mahdollisuuksiin aukeaa kuitenkin kokonaan toinen näkökulma, mikäli miellämme kansan yhteistä kulttuuria ja keskinäisiteitä jakavan *demoksen* sijaan julkisen kentällä toimivana ja valtakeskuksiin suuntautuvana yhteisönä. Tämän jälkimmäisen kansa-käsityksen hahmottamista helpottaa, kun muistetaan, että englannin kielessä kansaan voidaan viitata paitsi sanalla *people* myös sanalla *public*. Sitä on englanninkielisessä ja kotimaisessa keskustelussa kehitelty erityisesti **John Deweyn** (1859–1952) ja **Walter Lippmannin** (1889–1974) kirjoitusten pohjalta. *Public*-näkökulma voidaan tiivistää viiteen väitteeseen kansan luonteesta:

1. Kansan olemassaolo perustuu poliittisesti määritellyn alueen asuttamiseen ja rajatun valtajärjestelmän piirissä elämiseen – ei solidaarisuuteen tai yhteisen kielen ja kulttuuristen narratiivien jakamiseen. Kansa on toisin sanoen olemassa ensi sijassa suhteessa keskusvaltaan eikä niinkään kansalaisten välisinä suhteina.
2. Kansa muodostaa poliittiselle päätöksenteolle alati taustalla olevan viittauspisteen, mutta lukuun ottamatta vaaleja ja satunnaisia kansanäänestyksiä se pysyy pääosin poissa vallan varsinaiselta näyttämöltä. Kansalla on kuitenkin jatkuvasti piilevä potentiaali astua parrasvaloihin – myös täysin kutsumatta.
3. Näissä poikkeustilanteissa kansan mobilisoituminen alkaa tärkeänä pidettyjen arvojen toteutumista uhkaavan epäkohdan havaitsemisesta sekä yhteisesti koetun vääryyden julkisesta artikuloinnista. Kansa tulee näkyväksi, kun se vaatii valtokeskukselta tämän epäkohdan korjaamista. Tällöin se tuottaa julkista, valtokeskuksen toimintaan kohdistuvaa kritiikkiä ja kyseenalaistaa tämän harjoittaman vallankäytön oikeutusta.
4. Kansan tehtävä on rakentaa laaja julkinen kriisitietoisuus, joka vähitellen leviää johtavien luokkien keskuuteen. Syntyvää tilannetta tulkitaan yleensä poliittisena kriisinä tai kumouksena. Onnistuessaan kansa pakottaa valtokeskuksen toimimaan tilanteen laukaisemiseksi. Se ei kuitenkaan pysty määrittämään tapahtumien suuntaa. Kriisin lopputulos on näin väistämättä avoin ja riippuu moniin toisiinsa kytkeytyvien tekijöiden yhteisvaikutuksesta.
5. Kansa ei pysty jatkuvaan yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja aktiivisuuteen vaan ainoastaan ajoittaiseen epäkohtiin puuttumiseen. Uuden tasapainon vakiintuessa kansa vetäytyy jälleen tapahtumia sivusta seuraavan yleisön rooliin.

Kansan ymmärtäminen sen julkisen olemuksen kautta tarjoaa vaihtoehdoisen tavan hahmottaa Euroopan kansan mahdollista syntyä – tai oikeastaan sen hetkellistä ilmaantumista Euroopan näyttämölle. Itse asiassa suurin osa tämän mustan joutsenen edellytyksistä on jo olemassa. Tämä tulee ilmeiseksi, kun tarkastelemme edellä esitettyjä kansaa koskevia väitteitä viimeaikaisen eurooppalaisen kehityksen valossa.

Sitä mukaa kuin Euroopan yhdentyminen on edennyt, Eurooppaan on muotoutunut yhä selvemmin ylikansallista valtaa käyttävän poliittisen järjestelmän vaikutusten piirissä elävä yhteisö. (Käytän siitä tässä yhteydessä lyhyesti nimitystä Euroopan kansa, vaikka viitataan ainoastaan EU-kansalaiseen, jolloin ”Euroopan unionin kansa” olisi tarkempi ilmaus.) Tämä Euroopan kansa muodostaa myös EU-instituutioille niiden päätöksenteon yhteisen viittauspisteen. Toistaiseksi se on kuitenkin seurannut eurooppalaisen draaman kehittymistä pääosin katsomon puolelta.

2010-luvulla kansan mobilisoitumisen todennäköisyys on jatkuvasti kasvanut. Kansalaiskeskusteluja ja -mielipiteitä koskevat tutkimukset osoittavat, että eri puolilla Eurooppaa määrittänyt varsin yhdenmukainen ja rajattu joukko yhteisiä epäkohtia ja vääryyksiä: työttömyys, turvattomuus ja eriarvoisuus. Samaan aikaan kohdistuu kasvavaa arvostelua poliittisen järjestelmän kykyyn tarttua hyväksyttävällä tavalla näihin epäkohtiin. Enää puuttuu, että tämä kritiikki (1) menettää kansallisen painotuksensa ja suuntautuu suoraan kohti EU-

instituutioita, ja että se (2) ajaa Euroopan poliittisen järjestelmän kokonaisvaltaiseen oikeuskriisiin.

Eurooppalaisen "kansannousun" viimeisin vaihe käynnistyy, kun tietoisuuden leviäminen Eurooppaa yhdistävistä ongelmista ja sen poliittisen järjestelmän kyvyttömyydestä vastata epäkohtiin saavuttaa kriittisen massan. Järjestelmän oikeuskriisiin saamaa tarkkaa muotoa, vakavuutta ja ajankohtaa on mahdotonta ennakoida. On kuitenkin odotettavissa, että talouskehityksen heikkeneminen ja mahdollisesti lisääntyvät jäsenmaiden ja EU-instituutioiden väliset konfliktit kasvattavat entisestään EU:hun kohdistuvaa painetta 2020-luvulla. Lopullinen sytyke voi tällöin olla varsin mitätönkin ja symbolinen vääryyden kokemus tai yksittäinen kansalaisprotestin julkinen akti. Se voi toki ilmetä myös esimerkiksi vuoden 2024 tai 2029 eurovaaleissa unionin poliittiset valtasuhteet kerralla mullistavana jytlynä.

Vaikka Euroopan kansaksi kutsumani mustan joutsenen ilmaantumista on mahdotonta taata eikä sen saamaa muotoa voi tarkasti ennustaa, voimme kuitenkin ennakoida sen seurauksia uhkien ja mahdollisuuksien näkökulmasta.

Aloittakaamme optimistisesti mahdollisuuksista. Monien niin EU:hun myönteisesti kuin skeptisesti suhtautuvien mielestä kansalaisten yhdistyminen Euroopan-laajuisesti on juuri se, mitä "eurooppalainen projekti" tarvitsee pelastaakseen itsensä hajoamiselta. Euroopan kansan ilmaisema yhteinen tahtotila pakottaa EU:n toimimaan oman oikeutuksensa palauttamiseksi. Samalla se tuottaa EU:n valtakeskuksille niiden kaipaaman poliittisen mandaatin toimia.

Tunnustaessaan nyt niihin kohdistuvat demokraattiset vaatimukset työstä, turvasta ja tasarvosta EU-instituutiot tarttuvat päättäväisesti haasteeseen. EU:n ja euroalueen tasoille rakennetaan todellinen, verotukseen ja lainanottoon perustuva finanssipoliittinen toimintakyky, jolla on merkittävää rakenteellista ja reaalitaloudellista vaikutusta. EU:n tasolla järjestetään riittävät alueellisten kauppataaseiden ja tulojen tasaukset. Lisäksi luodaan niin sanotut automaattiset vakauttajat kriisien ja taantumien työllisyys- ja toimeentulovaikutusten loiventamiseksi. Uusi finanssipoliittinen toimintakyky tekee mahdolliseksi myös markkinoiden vakauttamisen, työttömyyden torjumisen sekä aktiivisen investointipolitiikan vihreän energia- ja talousuudistuksen toteuttamiseksi.

Euroopan taloushallinnossa ajetaan tällä tavoin läpi kokonaisvaltainen linjanmuutos niin instituutioiden ja ajattelumallien kuin politiikankin tasolla. Samalla euroalueesta kehitetään talusteorioiden mukainen optimaalinen valuutta-alue lisäämällä EU-instituutioille uusia valtuuksia ja toimintavalmiuksia. Komissio kytketään tiukasti parlamentin ohjaukseen, ja siitä tehdään EU:n hallitus. Eurooppalaiset poliittiset puolueet vahvistuvat tavalla, joka tuottaa kansalaisille toimivia kanavia osallistua yhteisen politiikan muotoiluun ja valintaan kilpailevien politiikkavaihtoehtojen välillä. Muutosten myötä jäsenmaiden merkitys taluspoliittisen vallan käyttäjinä heikkenee. Brysselin ohella toimintakykyään kasvattavat kaupungit sekä alueet, joiden välisiä eroja aletaan systemaattisesti kaventamaan unionin laajuisella investointi- ja sosiaalipolitiikalla.

Esittämäni mustan joutsenen mahdollisia seurauksia voidaan toisaalta arvioida myös huomattavasti pessimistisemmästä näkökulmasta. Ilmeisenä uhkakuvana EU:n kannalta voi-



daan pitää, etteivät sen instituutiot pysty vastaamaan kansan ilmaantumiseen eurooppalaiselle näyttämölle. Euroopan yhdentymistä ohjaavaan ajatteluun on perinteisesti sisältynyt keskeisten EU-instituutioiden eristäminen demokralialta ja niiden suojaaminen kansan taholta tulevilta vaatimuksilta. Niinpä EU:lle ei ole kehittynyt vahvan parlamentarisminkin kaltaisia instituutioita, jotka pystyisivät tehokkaasti kanavoimaan kansan usein ristiriitaisinkin näyttäytyvät vaatimukset linjakkaiksi päätöksiksi.

Uhkakuvien toteutuessa Euroopan kansan ilmaantuminen yksinkertaisesti halvaannuttaa EU:n poliittisen järjestelmän, eikä se kykene vastaamaan siihen kohdistuviin odotuksiin. Tällannetta pahentaa entisestään jäsenmaiden haluttomuus luovuttaa valtaa ylikansalliselle tasolle. Nähdessään kansalaisten suuntaavan huomionsa EU-instituutioihin kansalliset hallitukset tulevat mustasukkaisiksi ja pyrkivät kaikkiin keinoin palaamaan parrasvaloihin. Pelastaakseen oman olemassaolonsa oikeutuksen jäsenmaat ryhtyvät palauttamaan itselleen suvereniteettia tavalla, joka takaa niiden kyvyn vastata paremmin kansalaisten vaatimuksiin. Seurauksena on EU:n vallan merkittävä kaventuminen tai jopa sen hajoaminen.

## **Pohdintaa**

Edellä kuvaamaani Euroopan kansan syntyä voidaan ajatella mustan joutsenen kaltaisena äkillisenä kansannousuna, joka tuottaa arvaamattomia reaktioita ja jälkivaikutuksia. Yhtä hyvin se voidaan kuitenkin mieltää asteittaisena siirtymänä suurempaan vastavuoroisuuteen, jossa eurooppalaisten EU-instituutioille esittämät vaatimukset voimistuvat ja valtakeskukset tulevat avoimemmiksi kansalaisten vaateille vahvistaen näin demokraattista oikeutustaan.

Euroopan valtakeskuksiin kohdistuvan arvostelun ja niille esitettyjen vaateiden voimistumisesta on havaittavissa useampia signaaleja. Ilmeisin niistä on euroskeptisten ja EU-vastaisten liikkeiden, poliitikkojen ja puolueiden menestys. Lisäksi monissa Euroopassa järjestetyissä mielenosoituksissa ja protesteissa on ollut viime vuosina erotettavissa selviä yleiseurooppalaisia ulottuvuuksia. Erityisesti talouskuripolitiikkaa vastustaneisiin mielenosoituksiin on usein sisältynyt voimakas EU-kriittinen sanoma, ja esimerkiksi vuonna 2013 useassa eurooppalaisessa pääkaupungissa järjestettiin Troikan vastaisia mielenosoituksia. Frankfurtissa jalkautunut yleiseurooppalainen Blockupy-liike puolestaan otti pääkohteekseen Euroopan keskuspankin.

Talousskuria vastaan suuntautuvassa ”katujen politiikassa” on siten nähtävissä pyrkimyksiä levittää Euroopan yhteisiin valtakeskuksiin kohdistuvaa julkista kritiikkiä ja kriisitietoisuutta kansan keskuudessa. Samaa yleiseurooppalaisen kriisitietoisuuden rakentamista edistää osaltaan Euroopan demokratisoimista ajava DiEM-liike. Euroalueen talouskasvun hidastuminen lähivuosina lisännee entisestään kansalaisten tyytymättömyyttä, ja myös ajautuminen uuteen taantumaan 2020-luvulla on täysin mahdollista. Nämä kehityskulut tulevat todennäköisesti ruokkimaan sekä EU-vastaisten että EU:n demokratisoimista vaativien voimien vahvistumista myös tulevana vuosina.

EU-instituutiot edistävät myös omalla toiminnallaan niihin kohdistuvien kritiikkien ja vaatimusten voimistumista. On ilmeistä, että Kreikan vasemmistohallituksen talouskuripolitiikkaan kohdistuneen vastarinnan nujertaminen vuonna 2015 antoi lisää tulta EU-

instituutioihin kohdistuvalle kansalaiskritiikille eri puolilla Eurooppaa. Samaa ollaan todistamassa Italian vuonna 2018 valtaan valitun hallituksen ja EU-instituutioiden välisessä budjettikiistassa.

Italian ja EU-instituutioiden välinen konflikti toimii jälleen yhtenä katalysaattorina kansalaisten huomion siirtymisessä kansallisvaltioista ylikansalliselle tasolle. Mikäli kansan tahdon kanavaksi itsensä asemoiva populistihallitus lyödään Kreikan Syrizan tavoin polvilleen, se toimii monelle eurooppalaiselle vahvana osoituksena siitä, että yhteiselle sääntökehikolle ja niiden valvonnalle alistettujen jäsenmaiden poliittiset järjestelmät eivät enää mielekkäällä tavalla pysty vastaamaan kansalta tuleviin vaatimuksiin. Tällöin etenkin euroalueella työhön, toimeentuloon ja oikeudenmukaisuuteen kytkeytyville vaatimuksille ei ole muuta mielekästä kohdetta kuin euroalueen ylikansalliset valtakeskittymät.

Tulevaisuus ei kuitenkaan automaattisesti vie kohti demokraattisempaa EU:ta. Unionia on eurooppalaisen yhdentymisen alkuaajoista lähtien suunniteltu enemmän päättäjien, asiantuntijoiden ja organisoitujen eturyhmien vetämänä koneistona kuin kansalaisilta ja heidän edustajiltaan tavoitteensa ammentavana populaarina demokratiana. Monien päätöksentekijöiden ja analyytikkojen mielestä tämä on itse asiassa toivottava asiointila. On ajateltu, että suvereenien valtioiden välisiin sopimuksiin perustuvana ja sääntelyyn keskittyvänä järjestelmänä EU toimii parhaiten, kun yhteiset asiat eivät liiallisesti politisoidu. Tämä edellyttää päätöksenteon suojaamista suoralta kansalaisten osallistumiselta ja laajalta julkiselta keskustelulta. Demokratia on haluttu rajata kansalliselle tasolle, kun taas asiantuntijuutta vaativat yhteiseen hyvään liittyvät kysymykset ratkotaan teknokraattisesti hallituissa EU-instituutioissa ja niihin kytkeytyvien eliittien sisäpiirijulkisuuksissa.

Kansan vaikutuspiirin rajoittaminen on kuitenkin riskialtis hallinnan strategia, sillä se tekee poliittisen järjestelmän oikeutuksesta epävakaa. Kun ylikansallista vallankäyttöä ei voida perustella kansalaisten vaaleilla ilmaisevan tahdon ilmaisuna, järjestelmän oikeutus lepää yksinomaan sen tuottamien tulosten varassa. 2010-luvulla tuloksiin perustuva oikeuttaminen on kohdannut rajansa, kun kasvava määrä eurooppalaisia on kokenut sisämarkkinoiden takaamien vapauksien ja talouskuripolitiikan vaikutusten nurjat puolet omilla nahoissaan. Talouskasvun, vakauden ja hyvinvoinnin sijaan EU on tullut samastetuksi työmarkkinoiden heikkenemiseen, turvaverkkojen karsimiseen, eriarvoistumiseen ja hallitsemattomaan siirtolaisuuteen. Kun kansalaisilta tässä tilanteessa puuttuvat toimivat kanavat osallistua politiikan muotoiluun ja valintaan kilpailevien poliittikkavaihtoehtojen välillä, ainoaksi vaikuttamisen muodoksi jää koko järjestelmään kohdistuva vastarinta.

Ranskan keltaliivien ilmaantuminen kaduille loppuvuodesta 2018 osoitti, että nyky-Euroopassa syvästä ahdingosta ja vääryyden kokemuksesta kumpuavalla kansalaisliikehdinnällä on taipumus suuntautua edelleen pääosin kansallisia valtakeskuksia vastaan. Ei voida kuitenkaan kokonaan sulkea pois mahdollisuutta, että EU-instituutioista tulee lähitulevaisuudessa kasvavien protestien ja kansalaisten poliittisten vaateiden kohde. Tällainen kansan ilmaantuminen Euroopan näyttämölle ajaisi EU:n poliittisen järjestelmän kokonaisvaltaiseen oikeuskriisiin. Unionin instituutioiden ja kansallisten hallitusten reaktioista riippuu, kykeneekö EU tällöin tuottamaan uuden yleiseurooppalaisen yhteiskuntasopimuksen vai taataanko yhteiskuntarauhan edellyttämä turva ja oikeudenmukaisuus EU-kehikon ulkopuolisilla järjestelyillä.

## 1.4 Hallitustenvälisyys ja maiden sisäpolitiikka unionin mustana joutsenena

Timo Miettinen, FT, yliopistotutkija, Helsingin yliopisto

Euroopan unioni elää murrosvaihetta. Ongelmia ovat viime vuosien aikana tuottaneet niin pitkittynyt talouskriisi ja sen mukanaan tuomat poliittiset ja sosiaaliset ongelmat, unionin yhtenäisyyttä koetteleva pakolaiskriisi sekä lähialueiden kasvava epävakaus. Monissa maissa perinteistä puoluejärjestelmää haastavat nimenomaan euroskeptiset puolueet. Brexit-prosessi on haastanut ajatuksen alati lähenevästä unionista ja tuonut esiin uudella tavalla mahdollisuuden nykymuotoisen unionin hajoamisesta.

Nämä kehityskulut liittyvät tiiviisti EU:n rooliin poliittisena instituutiona. Laajemmin ne liittyvät kysymyksiin EU:n olemassaolon oikeutuksesta ja demokraattisesta luonteesta. Vuodesta 2009 alkanut eurokriisi on haastanut monet olemassa olevat käsitykset unionin sisäisestä vallanjaosta ja yksittäisten instituutioiden toimivallasta. Liittovaltiokehityksen sijaan olemme ajautuneet tilanteeseen, jossa erityisten suurten jäsenmaiden rooli on korostunut. Saksan ja Ranskan tiivistynyt yhteistyö talouskoordinaatiossa tai puolustuspolitiikassa ja euroryhmän kasvanut painoarvo ovat hyviä esimerkkejä hallitustenvälisen yhteistyön merkityksestä.

**Tämän kirjoituksen kuvaama musta joutsen on EU-jäsenmaiden sisäpolitiikka. Väitteeni tässä kirjoituksessa on, että EU:n piirissä tehtävät päätökset ovat entistä enemmän riippuvaisia yksittäisten maiden sisäpolitiikasta, esimerkiksi kansallisten vaalien tuloksesta. Merkittävä voimatasapainon muutos suuren maan kuten Saksan tai Ranskan poliittisissa voimasuhteissa voi johtaa toimintaympäristön muuttumiseen hyvinkin epävakaiseksi. Italian tuore esimerkki osoittaa, että sisäpoliittiset kehitykset ovat yhä edelleen unionin integraatiota keskeisimmin määrittävä tekijä: jos EU:lla ei ole yksittäisten maiden hallituksen tukea, EU:n kehitys ei juurikaan etene.**

Hallitustenvälisyyden korostaminen voi parhaimmillaan edistää kansallisten parlamenttien vastuuta EU:n kehityksestä ja eurooppalaisen demokratian vahvistumista. Esimerkiksi talouspolitiikassa valtioiden omistajuus omasta budjettipolitiikastaan on keskeinen eurooppalainen traditio. Pahimmillaan sisäpolitiikan korostuminen tekee EU:sta hyvin epävakaisen järjestelmän. Yksi maa tai pienikin maaryhmä voi halutessaan jarruttaa uudistuksia eri politiikkalohkoilla.

Hallitustenvälisyyden korostuminen voi olla seuraus myös EU-instituutioiden lamaantumisesta. Jos EU-vastaiset voimat vahvistuvat vuoden 2019 EU-vaaleissa, voi uuden parlamentin tai komission haluttomuus reformeihin johtaa hallitustenvälisen yhteistyön tiivistymiseen. Tällöin valtiot hakevat ratkaisujaan kahdenvälisissä neuvotteluissa ja valtioiden rooli kasvaa entisestään.

Käyn ensin läpi lyhyesti EU:n institutionaalista murrosta viimeisen 10 vuoden aikana. Nostan esiin muutamia huomioita, jotka koskevat EU:n hallitustenvälisen ulottuvuuden vahvistumista ja tulevaisuuden skenaarioita. Tämän jälkeen pohdin yksittäisten maiden yhteydessä, millaisia voisivat olla maiden sisäpoliittisesta kehityksestä nousevat kehityskulut, jotka haastavat merkittäväällä tavalla EU-integraation suuntaa.

Vaikka EU-politiikassa tapahtuu paljon, yksi asia on nähdäkseni selvä: EU:ssa ei ole tällä hetkellä menossa merkittävää kehitystä *liittovaltion* suuntaan. Valtaa ei ole siirtynyt Brysseliin vaan pikemminkin pois sieltä: Euroopan kannalta merkittävimmät päätökset tehdään Saksan ja Ranskan välillä, G8-tapaamisissa, euroryhmän kokouksissa tai EKP:n pääkonttorissa Frankfurtissa. Epävirallisen päätöksenteon ja suurten maiden asema on vahvistunut. Lähes kaikki reformit, jotka siirtäisivät valtaa komissiolle – esimerkiksi ehdotus talouskomissaarin ja euroryhmän puheenjohtajan tehtävien yhdistämisestä – on torpattu. Mikäli Saksan ja Ranskan suhteissa tapahtuisi muutos, olisi sillä merkittäviä seurauksia koko EU-integraatiolle.

## **Uusi hallitustenvälisyys**

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

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

Erityisesti Kreikan kohdalla Euroopan talous- ja rahaliiton omat välineet kriisin ratkaisemiseksi osoittautuivat riittämättömiksi. Poliittisen väännön jälkeen euroalueen maat pääsivät kuitenkin yhteisymmärrykseen kahdenvälisten lainojen välttämättömyydestä, lopulta kriisinhoitomekanismien (ERVV ja EVM) luomisesta. Ohjelmiin liittyi vahva ehdollisuus, jota euroryhmä, EKP ja EU-komissio – niin sanottu troikka – asetettiin valvomaan.

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

Muutos oli merkittävä suhteessa perinteiseen komissiovetoiseen EU-politiikkaan. Jopa Eurooppa-neuvosto näytti jäävän välillä syrjään kaikkein keskeisempien päätösten tekemisessä. Ajatellaanpa vaikka koko eurokriisin merkittävintä päätöstä, Mario Draghin lupausta vuonna 2012 tehdä ”kaikki voitava” euroalueen pelastamiseksi (joka käytännössä rauhoitti markkinat ja auttoi laskemaan kriisimaiden lainakorkoja). Kyse oli Euroopan keskuspankin

OMT-ohjelmasta, jonka alkuperäinen idea palautui Italian pääministeri Mario Montin ja presidentti Obaman (ja heidän neuvonantajinsa) ajatustenvaihtoon G8-kokouksen yhteydessä 2012. Ohjelma oli alun perin hankala myydä Saksan liittokansleri Merkelille, ja Saksan edustaja EKP:n hallintoneuvostossa (Jens Weidmann) äänesti ohjelmaa vastaan. OMT-ohjelma onkin hyvä esimerkki tilanteesta, jossa yksittäisillä henkilövalinnoilla (Draghi, Monti) on ollut keskeinen merkitys.

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

Kyse ei ole kuitenkaan vain suurista maista, vaan myös pieni maa voi halutessaan vaikeuttaa kehitystä yksittäisillä tai useammilla politiikkalohkoilla. Tämä johtuu siitä, että monissa keskeisissä kysymyksissä kuten oikeusvaltioperiaatteen valvomisessa hallitustenvälinen yhteistyö Eurooppa-neuvostossa nojaa vahvaan yksimielisyysvaatimukseen. Vaikka Euroopan komissio ja parlamentti ovat aloittaneet artikla 7:n mukaisen menettelyn Puolaa ja Unkaria vastaan demokratia- ja oikeusvaltiokehityksen vuoksi, on epätodennäköistä, että maille määrätään konkreettisia sanktioita. Tämä johtuu siitä, että sanktioiden käyttö vaatii yksimielisyyden ja maat ovat luvanneet puolustaa toisiaan.

Uusi hallitustenvälisyys ei kuitenkaan tarkoita väistämättä integraation pysähtymistä. Päinvastoin: integraatio voi joissain tapauksissa edetä nopeammin juuri ”halukkaiden koalition” (coalition of the willing) yhteistyöllä. EU:n puolustusyhteistyö on hyvä esimerkki tällaisesta kehityksestä: Pysyvä rakenteellinen yhteistyö (PESCO) kattaa tällä hetkellä 25 jäsenmaata 28:sta, eikä ole sattumaa, että se on käynnistynyt juuri Britannian EU-eron jälkeen.

Eurooppa-politiikkaa ei myöskään tehdä aina virallisten EU-instituutioiden puitteissa. Yksi viime vuosien haasteista on ollut muuttoliikkeiden hallinta. Erityisesti vuoden 2015 pakolaiskriisi oli esimerkki kehityksestä, jossa yksittäisten jäsenmaiden – erityisesti Saksan – taakankanto EU:n turvapaikkapolitiikassa oli täysin ratkaiseva. Koska EU:n yhteisen turvapaikkapolitiikan uudistukset ovat edenneet hitaasti erityisesti itä-Euroopan maiden takia, on Saksa siirtynyt vuoden 2018 vaalien jälkeen kahdenvälisten ratkaisujen suuntaan. Se on pyrkinyt vahvistamaan palautussopimuksia Etelä-Euroopan maiden kanssa ja luonut omia transit-keskuksiaan Itävallan vastaiselle rajalle.

## Sisäpolitiikan mustat joutsenet

Miltä yksittäisen maan sisäpolitiikasta käynnistyvä kriisi voisi näyttää? Mitä se tarkoittaisi EU:n ja Suomen kannalta?

### Esimerkki 1: Italia

**Skenaario:** Italian nykyinen hallitus on kyllästynyt EU-maiden kyvyttömyyteen auttaa kasvavien pakolaisaaltojen hoitamisessa sekä Saksan haluttomuuteen reformoida euroaluetta. Hallitus ei onnistu kääntämään taloutta kasvu-uralle. EKP:n lopetettua määrällisen elvytyksen Italian valtionlainojen korot alkavat nousta. Äkillinen paniikki syntyy markkinoilla. Italia ei selviä veloistaan, ja maa kieltäytyy OMT-ohjelman aktivoinnista. EVM:n pääoma ei riitä Italian kohdalla. Maan pankit pitävät hallussaan Italian valtionlainoja noin 400 miljardin edestä. Luottotappiot käynnistävät pankkikriisin. Italia siirtyy kansalliseen valuuttaan.

Tämä kuvitteellinen skenaario on esimerkki kehityskulusta, jossa sisäpoliittinen kriisi johdattaa hallitsemattomaan tapahtumaketjuun. Eräässä mielessä skenaario oli lähellä toteutua vuoden 2015 neuvotteluissa Kreikan kolmannelta lainapaketista, jolloin Kreikan euroero otettiin esiin euroryhmässä ainakin Saksan valtionvarainministeri Wolfgang Schäublin toimesta. Lainaohjelma runnottiin kuitenkin läpi eurohuippukokouksessa ja Kreikka jäi osaksi euroaluetta.

Italian kohdalla riskit ovat yhtäältä taloudellisia, toisaalta poliittisia. Taloudelliset riskit syntyvät ennen kaikkea Italian korkeasta julkisesta velasta, markkinoiden heikosta luottamuksesta sekä Italian pankkisektorin tilasta. Italian sisäpolitiikkaa luonnehtii jo vuosikymmeniä jatkunut turbulenssi, jossa uudet poliittiset liikkeet ovat kilpailleet alueellisilla ja kansallisilla agendoillaan. Erityisesti eurokriisin (2009–) jälkeisinä vuosina eurokriittisyys on Italiassa kasvanut. Italian suurin puolue Viiden tähden liike, joka nousi alun perin eurokriittisellä agendalla, on yksi tämän kehityksen luonnollisia seurauksia. Sittenkin liike on luopunut osasta eurokielteisiä tavoitteitaan kuten euroeron vaatimisesta. Myös oikeistopuolue Legaa määrittää eurokielteisyys, erityisesti tyytymättömyys Italian rooliin pakolaispolitiikan taakankantajana.

Suomen vientivetoiselle taloudelle uusi eurokriisi olisi merkittävä käänne. Suomi oli suhteellisesti yksi pahimpia kärsijöitä edellisen eurokriisin aikaan, vaikka Suomen tilannetta pahensi entisestään yhteen toimialaan vahvasti keskittynyt talous. Toisaalta EU:n pankkiunionin vuoksi Suomen pankkisektori voisi selvitä vähemmin vaurioin.

### Esimerkki 2: Saksa

**Skenaario:** Saksan liittopäivävaaleissa 2021 kristillisdemokraattinen CDU saa vainoin pidettyä suurimman puolueen aseman. Sosiaalidemokraattinen SPD kuitenkin kärsii valtavan tappion ja päättää vetäytyä hallitusvastuusta. CDU:n sisarpuolueen CSU:n sisällä eurokielteiset voimat vahvistuvat. CDU joutuu muodostamaan vähemmistöhallituksen yhdessä CSU:n ja liberaalipuolue FDP:n kanssa. AfD-puolue katsoo sivusta, kun Saksan uusi hallitus ottaa kategorisesti kielteisen linjan EU-reformeihin. Sovitut uudistukset euroalueen kehittämisestä jäävät pöydälle.

Angela Merkelin Saksa on ollut pitkään Euroopan unionin vakauttava voima. Saksan suhteellinen vahvuus muodostuu ennen kaikkea sen vahvasta taloudesta, jonka takana on yhtäältä pitkä teollistumiskehitys ja toisaalta 2000-luvun puolivälissä tehdyt työmarkkinareformit. Saksan vientilyijäämä on absoluuttisesti euroalueen suurin, mikä on osittain aiheuttanut myös kysyntäongelmia euroalueella. Ajatus Saksan historiallisesta vastuusta Euroopan vakauttajana on edelleen vahva.

Toisaalta Saksan sisältä on alkanut kuulua myös kriittisiä ääniä. Vuoden 2018 halluskriisi CDU:n ja CSU:n välillä oli yksi esimerkki Saksan konservatiivisen oikeiston välillä vallitsevista jännitteistä. CSU:n johtaja ja sisäministeri Horst Seehoferin konflikti Merkelin kanssa päättyi lopulta sovintoon, mutta Seehofer sai läpi keskeisiä tavoitteitaan transit-keskusten perustamisesta ja palautussopimusten vahvistamisesta.

Tämä skenaario on esimerkki suuren maan sisällä tapahtuvasta poliittisesta pattitilanteesta. Vastaavaa tilanne on nähty hieman erilaisena Ruotsin sisällä, jossa blokkipolitiikan murtuminen ja oikeistopopulistisen ruotsidemokraattien nousu on johtanut kyvyttömyyteen muodostaa toimintakykyistä hallitusta. On mahdollista, että Saksassa sama tilanne nähtäisiin AfD-puolueen menestyksen myötä. Jos SPD ja vihreät kieltäytyvät hallitusyhteistyöstä, voi Saksan poliittinen toimintakyky lamautua vuoden 2021 liittopäivävaalien jälkeen.

Saksan poliittisella lukolla olisi seurauksia erityisesti euroalueen kehittämisen kannalta. Saksa on perinteisesti suhtautunut kielteisesti EMU-yhteistyön syventämiseen ja sen visio euroalueesta on ollut kansallisvaltiokeskeinen: jokainen maa vastaa omasta taloudestaan ja kilpailukyvystään. Saksa on alustavasti näyttänyt kuitenkin vihreää valoa esimerkiksi Euroopan vakauserän kehittämiseksi Euroopan valuuttarahaston suuntaan. Tällä olisi merkittäviä vaikutuksia Euroopan kyvyille toteuttaa velkajärjestelyjä.

Yksi erityinen kysymys koskee Saksan ja Ranskan suhdetta. Saksan kannalta keskeinen kysymys on ollut, miten suhtautua Ranskan muuttuneeseen poliittiseen ympäristöön, jota määrittää kaksi kilpailevaa voimaa: yhtäältä Emmanuel Macronin reformistinen, EU-integraatiota edistävä linja ja toisaalta Marine Le Penin Kansallisen rintaman EU-kielteisyys. Toisaalta Saksa haluaa välttää tilanteen, jossa Ranskan johtoon tulisi EU-kielteinen populistihallitus; toisaalta Saksa ei ole erityisen innostunut Macronin visioista euroalueen finanssipoliittisen kapasiteetin, yhteisvastuun ja poliittisen integraation lisäämisestä.

### **Esimerkki 3: Ranska**

**Skenaario:** Emmanuel Macronin suosio hiipuu mitä pidemmälle hänen 5-vuotiskaudellaan edetään. Ranskalaiset ovat kyllästyneitä julkisten palveluiden heikkenemiseen, eläkkeiden kehitykseen sekä yleiseen turvattomuuteen. Keltaliivi-mielenosoitukset jatkuvat. Marine Le Penin Front national -puolue ottaa vaalivoiton vuoden 2022 presidentinvaaleissa. Ranska lähtee neuvottelemaan EU:n radikaalista uudistamisesta ja järjestää eurojäsenyydestä kansanäänestyksen. Schengen-alueelle palautetaan väliaikaiset rajatarkastukset, jotka jäävät tosiasiasa pysyviksi. Markkinat hermoilevat. Ranska vetäytyy eurooppalaisesta yhteistyöstä.

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

Mitä eurooppalaiseen yhteistyöhön kielteisesti suhtautuva puolue voisi saavuttaa? Ensimmäisenä agendalla ovat luultavasti EU-maiden yksimielisyyttä vaativat asiat ja niiden vaikeuttaminen. Näitä ovat muun muassa EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvät kysymykset. Le Penin yhteydessä on pitkään puhuttu Venäjä-kytköksistä (FN on saanut merkittäviä lainoja venäläisiltä pankeilta) ja voi olla, että EU:n yhteinen pakoterintama kokisi särön. Yksimielisyyttä vaaditaan myös tietyissä sisäasioissa kuten artikla 7:n käytönotossa. Puolan tai Unkarin kaltaisten maiden sanktiointi oikeusvaltio- ja demokratiakempeyksissä olisi entistä vaikeampaa.

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

Erityisen keskeistä EU-integraatiolle olisi kuitenkin Saksa-Ranska-akselin romuttuminen. EU-integraation edistäminen on ollut muutenkin vaikeaa viime vuosina, sillä perussopimusten uudistaminen on nähty nykytilanteessa mahdottomaksi. Syvempi kiulu Saksan ja Ranskan välillä merkitsisi luultavasti jo olemassa olevien prosessien kuten turvapaikkajärjestelmän, rajaturvallisuuden vahvistamisen tai naapuruuspolitiikan kehittämisen keskeytymistä.

## **Pohdintaa**

Hyvät kahdenväliset suhteet maiden välillä ovat avainasemassa pohdittaessa EU-maiden sisäistä vakautta. Eurooppa-neuvosto ja euroryhmä toimivat hyvin pitkälti konsensuaalisen päätöksenteon mukaisesti ja yksittäisillä mailla on näiden instituutioiden puitteissa keskeinen asema. Suomen pitkän aikavälin strategiana tulisi olla EU-tason instituutioiden vahvistaminen. Tämä ei tarkoita väistämättä liittovaltiokehitystä, vallan siirtoa Brysseliin – kyse voi olla myös määränemmistö päätösten vahvistamisesta Eurooppa-neuvoston sisällä.



Voisiko EU puuttua paremmin maiden sisäpolitiikkaan esimerkiksi EU-budjetin keinoin? Rakenne- ja aluepolitiikan vaikuttavuutta on sen sijaan arvioitu useissa selvityksissä ja akateemisissa tutkimuksissa. Yleisellä tasolla rakennepolitiikka on todettu vaikuttavaksi, mutta sen teho vaihtelee alueittain. Ongelmia on ainakin kolme. (1) Rakennepolitiikan teho riippuu usein poliittisten instituutioiden toimintakyvystä: rakennepolitiikka on heikointa siellä, missä sille olisi eniten tarvetta. (2) Rakennepolitiikan teho on todettu valitettavan lyhytaikaiseksi. (3) EU-maat lähentyvät taloudellisesti toisiaan, mutta maiden sisällä alueelliset erot kasvavat.

Kehitysmahdollisuuksia olisi ainakin kaksi. Alue- ja kehitysrahastoista maksettavan tuen tulisi suuntautua nykyistä pitkäkestoisempiin hankkeisiin, jotka tukisivat paremmin pitkän aikavälin kilpailukykyyn edistämistä. Toiseksi rahastoja tulisi käyttää entistä tehokkaammin hyvän hallintotavan edistämiseen. Hallinnollisten instituutioiden vahvistaminen tukisi myös poliittista vakautta.

## **1.5 Euroerot EMU:n mustana joutsenena**

Antti Ronkainen, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto

### **Johdanto**

Yhteisvaluutta euro täyttää tänä vuonna 20 vuotta. Juhlinta jää vähäiseksi, sillä brexit ja EU-vaalit vievät huomion rahaliitolta. Lisäksi suurimpien euromaiden talouskasvu hiipuu.

Suomen kanta rahaliiton kehitykseen on, että ennen syvempää integraatiota euromaiden on yhdenmukaistettava taloudellisesti. Kuitenkin erityisesti Välimeren mailla on vaikea täyttää julkistalouteen, kilpailukykyyn ja pankkisektorin riskeihin liittyviä vaatimuksia lähitulevaisuudessa. Mikäli Suomen kantaa tulkitaan tiukasti, se voi estää rahaliiton integraation esimerkiksi pankkiunionin ja taloudellisen unioniin viimeistelyn suhteen.

Esitän paperissani rahaliiton mustaksi joutseneksi exit-mekanismien luomista rahaliittoon.

Idea on lainattu Saksan entiseltä valtiovarainministeri Wolfgang Schäubleltä, joka esitti ennen ensimmäisen Kreikan tukipaketin myöntämistä mahdollisuutta erota rahaliitosta ilman eroamista Euroopan unionista. Exit-mekanismi muuttaisi euromaille annettavan tuen harkinnanvaraiseksi, mikä lisäisi oleellisesti no-bailout-periaatteen uskottavuutta, mikä on Suomen virallinen kanta rahaliiton kehittämisessä.

Exit-mekanismi poikkeaisi rahaliiton nykyisestä tukipolitiikasta ja muuttaisi oleellisesti rahaliiton integraatiota. Ensinnäkin niiden valtioiden, jotka eivät kykene täyttämään kilpailukykyyn, budjettisääntöihin ja pankkien riskeihin sisältyviä velvollisuuksia, voisivat erota hallitusti rahaliitosta. Eroavat maat saisivat omaan valuuttaan liittyvän suvereenin talouspolitiikan ja jäljelle jäävät euromaat yhtenäisemmän rahaliiton. Euroerot mahdollistaisivat rahaliiton yhtenäistymisen, joka voisi puolestaan toimia pohjana jäljelle jäävien maiden syvemmälle keskinäiselle luottamukselle ja poliittiselle yhteistyölle. Exit-mekanismien luominen liittyikin Schäublen vuonna 1994 esittämään ajatukseen Euroopan monentahtisesta

integraatiosta. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi pankkiunioniin sisältyvää euroalueen laajuista talletussuojaa tai työttömyysvakuutusta tulevien kriisien varalle. Pankkiunionin vii-meistely on myös Suomen etu huomioiden Nordean myötä tapahtuneen Suomen pankki-sektorin koon kasvamisen.

## **Schäublen exit-mekanismi rahaliiton mustana joutsenena**

Wolfgang Schäuble ja Angela Merkelin suhde on erityinen. Merkel syrjäytti Schäuble CDU:n johtajan paikalta puolueen edellisen johtaja Helmut Kohlin vaalirahasotkujen vuoksi. Merkel nosti kuitenkin Schäuble ensimmäisen hallituksensa sisäministeriksi ja juuri eurokriisin alkaessa valtiovarainministeriksi. Vaikka Schäuble oli Merkelin hallituksissa oma-valtainen toimija, heidän linjansa poikkesivat eurokriisin hoidosta ja integraatiosta.

Schäuble piti maaliskuussa 2010 linjapuheen, jossa hän esitti oman visionsa rahaliiton tu-kitoimista. Keskeinen ero sittemmin tapahtuneeseen kriisinhoitoon oli, että Schäuble mal-lissa tuki ei olisi ollut automaattista. Tuki oltaisiin voitu lakkauttaa, mikäli kriisimaa epäon-nistuu täyttämään tuen ehdot. Lisäksi rahaliiton sääntöjen rikkomisesta olisi voinut seurata vuoden mittainen äänioikeuden menetys euroryhmässä. Merkittävin ero kuitenkin oli, että mikäli maa olisi kyvytön palauttamaan talouden ja kilpailukyvyn euron edellyttämään ti-laan, euromaalla olisi ollut oikeus erota rahaliitosta eroamatta Euroopan unionista. Käytän-nössä Schäuble esitti exit-mekanismien luomista rahaliittoon.

Eurokriisin aikana exit-mekanismien puuttuminen mahdollisti kriisimaiden uhkaamisen ka-oottisilla euroeroilla (ja usein juuri Schäuble itsensä toimesta), mikäli maa ei halunnut hy-väksyä tukipaketteja ja niiden ehtoja. Italiassa ja Kreikassa vaihdettiin hallitukset, minkä lisäksi EKP uhkasi kriisimaita hätäavun lopettamisella, mikäli tukipakettien ehtoja ei oltaisi hyväksytty. Tuen pakotettu automaattisuus kuitenkin aiheutti vakavia legitimititeettiongel-mia ja aiheutti poliittista epäluuloa kriisimaiden, euroryhmän ja troikan välille.

Exit-mekanismien myötä rahaliitosta eroaminen tulisi mahdolliseksi, mikä muuttaisi laadul-lisesti yhteisvastuun luonnetta suhteessa tähänastiseen kriisinhoitoon. Tuen automaatti-suudesta aiheutuu joko finanssipoliittisen ja/tai rahapoliittisen yhteisvastuun krooninen kasvu sekä siihen liittyvät taloudelliset riskit. Exit-mekanismi tarkoittaisi yhteisvastuun li-sääntymistä jäljelle jääville maille esimerkiksi EKP:n ja EVM:n tappioiden muodossa. Toi-saalta euroerot poistaisivat kroonisen tarpeen auttaa niitä jäsenmaita, jotka eivät rahaliiton ehtoja kykene täyttämään. Seuraavassa tarkastelen lähemmin exit-mekanismia rahaliiton yhtenäisyyden ja toisaalta eroavan maan näkökulmasta.

## **Pohdintaa**

Käytännössä pohjoisten euromaiden positiot yhteisvastuun lisäämiseen estävät rahaliiton syvemmän integraation lähitulevaisuudessa. Tällä hetkellä Suomi kannattaa osana niin kut-suttua Hansa-ryhmää (yhdessä Hollannin, Irlannin, Ruotsin, Tanskan sekä Viron, Latvian ja Liettuan kanssa) suhteellisen nuivaa suhtautumista rahaliiton integraatioon. Suomen ehto pankkiunioniin liittyvälle riskien jakamiselle ja yhteisvastuun lisäämiselle on, että euro-

maat vähentävät riittävästi esimerkiksi ongelmalainoihin ja valtionriskikeskittymiin liittyviä riskejä. Lisäksi Saksan linja on ollut läpi eurokriisin, että yhteisvastuuta voidaan lisätä vasta, kun jäsenmaat kunnioittavat rahaliiton sääntöjä ja yhtenäistyvät riittävästi taloudellisesti.

Välimeren maiden on kuitenkin vaikea täyttää näitä ehtoja. Kreikan, Kyproksen, Portugalin ja Italian pankeilla on korkeat ongelmaluottojen määrät, minkä lisäksi pelkästään Italian pankeilla on hallussaan noin 400 miljardin edestä maan velkakirjoja. EKP lopetti joulukuussa euromaiden velkakirjojen tukistot osana QE-ohjelman lopettamista, minkä seurauksena Italian ja sen pankkien välinen kohtalonyhteys tulee todennäköisesti pahenemaan. Lisäksi talouden näkymien heikentyminen vaikeuttaa entisestään riskien vähentämistä.

Pankkien riskien lisäksi ei ole realistista olettaa, että jäsenmaat yhtenäistyisivät lähitulevaisuudessa kilpailukyvyyn tai julkistalouksien osalta. Jotta esimerkiksi Italia saavuttaisi Saksan hintakilpailukykyä, maiden välisen inflaation tulisi kehittyä Italiassa vuosikausia Saksaa hitaammin. Vuoden 1995 jälkeen Italian nimellisen ja reaalisen bruttokansantuotteen (BKT) suhde (eli niin kutsuttu BKT-deflaattori) on kasvanut suhteessa Saksaan peräti 38 prosenttia. Tämä tarkoittaa, että Saksan saavuttaminen edellyttäisi Italialta 2 prosenttia Saksaa suurempaa tuottavuuskehitystä ilman palkankorotuksia seuraavan 19 vuoden ajan. On vaikea nähdä, että Italiassa saataisiin aikaan tällaisia rakenteellisia uudistuksia, joilla suurten euromaiden väliset kilpailukykyerot tasaantuisivat. Vaikka Euroopan komissio voi vaatia Italialta alijäämien painamista alle 3 prosenttiin, ei myöskään ole realistista olettaa, että Italia saisi nykyisessä matalan kasvun ympäristössä oleellisesti vähennettyä nykyistä 130 prosentin velkataakkaa suhteessa BKT:hen.

Näyttääkin selvältä, että rahaliiton maiden julkistalouksien erot, kilpailukykyerot ja pankkien riskit tulevat olemaan kroonisia. Jo rahaliittoa perustettaessa esitettiin laajasti kritiikkiä, etteivät euromaat muodosta optimaalista valuutta-aluetta, eikä rahaliitto ole yhtenäistynyt ensimmäisen 20 vuoden aikana halutulla tavalla. Euroalueen talouksien pysyvä erillaisuus kyseenalaistaa myös rahaliiton taustalla olevan oletuksen, että kaikki rahaliiton maat voisivat omaksua Saksan tavoin vientivetoisen kasvumallin. Päinvastoin eurokriisin myötä erot ovat kärjistyneet, minkä lisäksi rahaliiton puutteellinen institutionaalinen rakenne on luonut pysyvän haavoittuvimpien maiden auttamistarpeen. Tämän auttamistarpeen vuoksi rahaliiton sääntökehikkoa on jouduttu tulkitsemaan luovasti esimerkiksi julkistaloutta koskevien sääntöjen, no-bailout-periaatteen ja EKP:n rahoituskiellon suhteen.

Tämä on johtanut myös epäselvään institutionaaliseen vastuunjakoon euromaiden ja EKP:n välillä. Tuen automaattisuudesta huolimatta euromaat ovat pyrkineet pitämään finanssipoliittisen yhteisvastuun kasvun mahdollisimman pienenä, minkä seurauksena EKP:n velvollisuudet ovat kasvaneet. Koska Euroopan vakausmekanismi (EVM) ei voi nykyisellä kapasiteetillaan antaa tukea esimerkiksi Italialle kuin 1 vuodeksi, EKP:llä on käytännössä velvollisuus estää suurempien jäsenmaiden korkojen nousu ja uusien tukipakettien tarve. Vaikka perussopimuksia ei olla muutettu, eikä EKP:n kasvanut rooli tarkoita juridisesti liittoa-kehitystä, EKP:n poikkeuksellisiin toimiin sisältyy taloudellista yhteisvastuuta ja huomattavia poliittisia riskejä. Suomen Pankin johtaja Olli Rehn vaati viimeksi 31.12.2018 EVM:n kapasiteetin kasvattamista EKP:n velvollisuuksien vähentämiseksi.

Vaikka eurokriisi on toistaiseksi selätetty, eivät rahaliiton ongelmat ole loppuneet. Rahaliiton suurimpien talouksien talouskasvu hidastui tai supistui vuoden 2018 lopulla, minkä lisäksi rahaliiton on arvioitu ajautuvan seuraavaan taantumaa tulevien vuosien aikana. Kuten todettu, pohjoisten maiden epäluottamus haavoittuvaisempia euromaita kohtaan estää rahaliiton syvemmän integraation ja euroalueen laajuisen vastauksen tuleviin kriiseihin. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi pankkiunionin viimeistelyä ja suurempaa finanssipoliittista kapasiteettia euromaiden välillä, jotta EKP:n ei tarvitsisi ottaa niin suurta vastuuta rahaliiton vakaudesta.

Jotta tuleva taantuma jäisi mahdollisimman lyhyeksi, tulisikin rahaliiton kehityksessä huomioida EVM:n kehittämisen lisäksi EKP:n rahapolitiikan roolin muutos eurokriisin jälkeen. Vaikka Suomi, Saksa ja Hansa-ryhmä vastustavat finanssipoliittisen yhteisvastuun lisäämistä, ne ilmeisesti hyväksyvät hiljaisesti rahapolitiittisen yhteisvastuun ja siihen liittyvien riskien lisääntymisen.

Jotta kroonisesta auttamistarpeesta päästäisiin, tulisi rahaliiton kehittämisessä huomioida myös toistaiseksi tabuna ollut aihe euroerojen mahdollistamisesta. Exit-mekanismi mahdollistaisi rahaliiton yhtenäistymisen, mikä voisi toimia pohjana rahaliiton kehitykselle kohti poliittista unionia ja syvempää integraatiota. Lisäksi exit-mekanismien luominen tukisi Suomen tavoitteita velkajärjestelymekanismien luomisesta ja no-bailout-periaatteen uskottavuuden palauttamisesta.

Lopuksi käyn läpi exit-mekanismia eroavan maan näkökulmasta.

Saksa on ollut eurokriisin suurin hyötyjä niin taloudellisesti kuin poliittisesti. Rahaliiton yhtenäistymisen ehto on, että jäsenmaat eivät poikkeaisi oleellisesti ylös- tai alaspäin EKP:n 2 prosentin inflaatiotavoitteesta. Saksa hankki kuitenkin itselleen huomattavan hintakilpailukykyedun 2000-luvun aikana niin kutsutuilla Hartz-reformeilla, joiden seurauksena sen inflaatiokehitys oli muuta euroaluetta hitaampaa. Koska tuotantorakenteeltaan erilaiset euromaat on sidottu samaan valuuttaan, Saksaa vastaan on jouduttu kilpailemaan sisäisellä devalvaatiolla. Eurokriisin aikana tämä kärjisti ongelmia, sillä sisäinen devalvaatio on romahduttanut heikompien euromaiden kotimaisen kysynnän ja jättänyt niiden tuotantokapasiteetin vajaakäytölle. Eroaminen rahaliitosta poistaisi tarpeen sisäisen devalvaation pakkotamiin toimiin, joka lukitsee maat matalan tuottavuuskasvun ja heikon tuotantorakenteen uudistumiskyvyn uralle.

Erotessaan rahaliitosta jäsenmaa saisi käyttöön oman valuutan ja sen myötä rahapolitiittisen suvereniteetin. Valtio kykenee velkaantumaan omassa valuutassa, jonka liikkeelle laskua se itse kontrolloi. Tämän myötä valtion ei tarvitse rajoittaa julkista kulutusta rahaliiton nykyisten menosääntöjen mukaan vaan sen talouspoliittinen liikkumavara on huomattavasti laveampi esimerkiksi kotimaisen kysynnän lisäämiseksi ja uusien tulovirtojen luomiseksi. Valtio ei olisi samalla tavoin markkinakurin alla kuin rahaliitossa, sillä jäsenmaan keskuspankki voisi aina estää maan ajautumisen maksukyvyttömyyteen.

Rahaliitosta eroavan maan talouspoliittiset rajoitteet eivät kuitenkaan poistuisi vaan niiden luonne muuttuisi. Oletettavasti eurosta eroavan maan uuden valuutan annettaisiin kellua vapaasti markkinoilla, jolloin sen valuuttakurssi määräytyisi kysynnän ja tarjonnan mukaan. Kun uusi valuutta kellutettaisiin, se todennäköisesti aluksi devalvoituisi nopeasti ja

sen kurssi heikkenisi merkittävästi. Valuuttakurssin heikkeneminen merkitsee ulkomaisen tavaroiden hintojen nousua, mistä seuraa inflaatiopainetta kotimarkkinoille. Toisaalta valuutan devalvoituminen parantaa kilpailukykyä, sillä se tekee maan tuotteet halvemmiksi muiden maiden valuutoissa.

Euroeroon liittyvä keskeinen ongelma koskeekin sitä, kuinka estetään uuden valuutan liiallinen devalvoituminen, jotta esimerkiksi energian, lääkkeiden, ruoan ja pääomahyödykkeiden kaltaiset tärkeät resurssit eivät kallistu liikaa. Tarpeen vaatiessa valuuttakurssia voidaan joutua puolustamaan pääomakontrollien avulla. Talouspolitiikan ensisijaisiksi rajoitteiksi tulisivatkin uuden valuutan myötä rahoituksen saanti, maan olemassa olevat tuotanto- ja työvoimaresurssit, riittävästä yksityisten ja julkisten investointien tasosta huolehtiminen sekä hintavakauden ja suotuisan valuuttakurssin ylläpitäminen.

Toinen keskeinen euroeroon liittyvä ongelma on, kuinka olemassa olevat velat järjestellään euroeron myötä. Uuden valuutan ja sen devalvaation myötä velkojat kärsivät tappioita, joten onkin oleellista, että eroava maa ja jäljelle jäävät euromaat ja EMU-instituutiot löytävät yhteisymmärryksen velkajärjestelyistä. Euroerot tarkoittavatkin yhteisvastuun lisääntymistä jäljelle jääville maille esimerkiksi EKP:n ja EVM:n tappioiden muodossa. Toisaalta euroerot poistaisivat kroonisen tarpeen auttaa niitä jäsenmaita, jotka eivät rahaliiton ehtoja kykene lähitulevaisuudessa täyttämään. Lisäksi on selvää, ettei nykyisen matalan kasvun olosuhteissa kyetä ratkaisemaan velkaongelmaa ilman velkojen alaskirjauksia.

Eurokriisin aikana exit-mekanismien puute mahdollisti euroryhmälle ja troikalle kriisimaiden uhkaamisen kaoottisella euroerolla, mikäli nämä eivät kyenneet hyväksymään tukipakettien ehtoja. Koska rahaliitosta eroamiseen sisältyy huomattavasti riskejä, onkin ensiarvoisen tärkeää, että eroaminen on mahdollista toteuttaa yhteisymmärryksessä eroavan maan ja muun rahaliiton kanssa. Mahdollisimman vakaan eron takuuna olisi institutionalisoitu exit-mekanismi, jonka avulla rahaliitosta voisi erota eroamatta kuitenkaan Euroopan unionista. Exit-mekanismi voitaisiin luoda alkuvaiheessa hallitustenvälisenä sopimuksena, joka myöhemmin sisällytettäisiin EU-lainsäädännön piiriin. Rahaliiton yhteistyön pitää perustua vapaaehtoisuuteen eikä pakotettuihin tukitoimiin.

Vaikka siirtyminen omaan valuuttaan lisäisi todennäköisesti eroavan maan kilpailukykyä (ellei Saksa eroaisi), on kuitenkin tärkeää huomata, että ensisijainen syy rahapoliittisen suvereniteetin hankkimiseen ei ole valuutan devalvaatiomahdollisuus vientisektorin ehdoilla vaan julkisen kulutuskyvyn ja finanssipolitiikan suurempi käyttömahdollisuus. Monen kriisimaan vientikapasiteetti on heikentynyt merkittävästi ja sen jälleenrakentaminen edellyttää mittavaa julkista panostusta. Siinä missä sisäinen devalvaatio merkitsee pyrkimystä kohentaa hintakilpailukykyä palkkojen kustannuksella muita euromaita vastaan, merkitsee itsenäisen talouspolitiikan harjoittaminen mahdollisuutta tuotantorakenteen laadullisen kehittämiseen investoinneilla. Olemme käsitelleet lähemmin euroeroon liittyvää tematiikkaa Joel Kaitilan kanssa kirjoittamassamme raportissa.

## Kirjallisuuslista

- Kaitila, Joel & Ronkainen, Antti (2015) Talouskurista autonomiaan: euromaiden omaehtoiset toimet liikkumavaran lisäämiseksi: <https://bit.ly/2RZgVpE> (luettu 22.1.2019).
- Lamers, Karl; Schäuble, Wolfgang & Waigel, Theo (1994) Reflections on European policy: <https://carne-gieeurope.eu/strategieurope/73336> (luettu 22.1.2019).
- Rehn, Olli (2018) Vieraskynä: Euroopan rahaliitto ei ole vielä valmis, Helsingin Sanomat 31.12.2018: <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000005950647.html> (luettu 22.1.2019).
- Schäuble, Wolfgang (2010) Wie Europa gestärkt aus der Krise kommt, puhe 12.3.2010: <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/wie-europa-gestaerkt-aus-der-krise-kommt-92666> (luettu 22.1.2019).

## 2 Turvallisuus ja ulkosuhteet

---

### 2.1 Poliittinen väkivalta murrosajan Euroopassa

Dosentti Leena Malkki & VTM Daniel Sallamaa, Eurooppa-tutkimuksen keskus, Helsingin yliopisto

#### Johdanto

Terrorismi on noussut viimeisen reilun vuosikymmenen aikana yhdeksi Euroopan keskeisimmistä jaetuista uhkakuvista. Siinä missä uhka hahmotettiin vielä 2000-luvun alussa lähinnä ulkoapäin tulevaksi ilmiöksi, huomio on nykyään kiinnittynyt voimakkaasti Euroopan maissa tapahtuvaan väkivaltaiseen radikalisoitumiseen. Väkivallan uhka on näyttäytynyt erityisen akuuttina vuosien 2015–2017 aikana, kun Euroopassa tehtiin poikkeuksellisen monta jihadistisesti motivoitunutta iskuja.

Poliittinen väkivalta ei ole uusi ilmiö toisen maailmansodan jälkeisessä Euroopassa. Sitä tullaan näkemään myös tulevaisuudessa, sillä Eurooppa elää seuraavina vuosikymmeninä murroskautta. Poliittinen väkivalta ja yhteiskunnallinen levottomuus tapaavat olla yleisempiä yhteiskunnallisten ja poliittisten murroskausien aikana kuin niiden ulkopuolella.

Poliittisen väkivallan kohdalla päähuomio on kohdistunut 2000-luvulla sekä julkisen keskustelun että politiikkatoimien osalta jihadistiseen toimintaan. Äärioikeistolaisen väkivallan mahdollisesta lisääntymisestä on tämän lisäksi puhuttu etenkin Anders Behring Breivikin heinäkuussa 2011 tekemien iskujen jälkeen. Breivikin iskuja voi pitää jossain määrin mustana joutsenena, sillä ne olivat äärioikeistolle tyypillisistä väkivallanteoista poikkeavia ja siksi odottamattomia ja vaikuttivat myös näkyvästi siihen, miten poliittisen väkivallan uhkaa ja torjuntatoimia on myöhemmin arvioitu Euroopassa. Jihadistinen väkivalta on Norjan tapahtumista huolimatta kuitenkin edelleen eurooppalaisen väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisytyön ja terrorismin torjunnan keskiössä.

#### Mustat joutsenet

Eurooppaan sijoittuvan poliittisen väkivallan suhteen on mahdollista hahmottaa neljänlaisia mustiksi joutseniksi luonnehdittavia kehityskulkuja. Ensinnäkin sellaisten liikkeiden, joihin on jo tunnistettu liittyvän vakava poliittisen väkivallan uhka (jihadistiset ja jossain määrin äärioikeistolaiset liikkeet), toiminta voi merkittävästi eskaloitua ja muuttaa muotoaan. Toiseksi merkittävää poliittista väkivaltaa voi ilmaantua uudelta suunnalta, esimerkiksi ilmastonmuutoksen hidastamiseen ja sen tuomiin muutoksiin sopeutumisen tiimoilta. Kolmas musta joutsen on poliittisessa väkivallassa yleisesti harvinaisiksi jääneiden toimintamallien omaksuminen. Näiden kehityskulkujen ohella myös poliittisen väkivallan merkittävää hiipumista lähivuosien aikana voidaan pitää nykyperspektiivistä käsin yllätyksellisenä.

### ***Äärioikeiston väkivallan eskaloituminen***

Eurooppalaisen äärioikeiston väkivalta on tyypillisimmillään pahoinpitelyjen kaltaisia, suhteellisen spontaaneja tekoja. On kuitenkin mahdollista, että tulevaisuudessa nähdään aiempaa enemmän suunnitelmallisia, järjestäytyneiden äärioikeistoverkostojen tekemiä terrori-iskuja. Saksassa ja Ranskassa on viime vuosien aikana paljastettu ryhmiä, joiden jäsenet ovat suunnitelleet sekä etnisiin vähemmistöihin että poliittikkoihin kohdistuvia iskuja. Osalla ryhmien edustajista on ollut sotilastaustaa ja etenkin Saksassa vuonna 2017 paljastuneella, lähes 200 henkeä käsittäneellä verkostolla oli Bundeswehriin erikoisjoukkoihin kuuluneiden jäsentensä kautta huomattavaa sotilasosaamista sekä pääsy armeijatason tulleisiin.

Mikäli tällainen kehityskulku toteutuu, tulevaisuuden äärioikeistolaiset terrori-iskut voivat olla luonteeltaan esimerkiksi maahanmuuttajataustaiseen väestöön summittaisesti kohdistettuja ja mahdollisimman korkeaan uhrilukuun tähtääviä väkivallantekoja tai salamurhahankkeita yksittäisiä päättäjiä vastaan. On myös mahdollista, että väkivalta kohdistetaan ylikansallisiin tahoihin kansallisten toimijoiden sijasta. Äärioikeistolainen terrorismi on historiallisesti rajoittunut yhden valtion kontekstiin ja esim. Saksassa ja Ranskassa hiljattain paljastuneet ryhmät suunnittelivat väkivallantekoja kotimaissaan. Euroopan unioni on kuitenkin saavuttanut äärioikeistolaisen ryhmien narratiivissa siinä määrin merkittävän aseman siirtolaisvirtojen mahdollistajana ja kansallisen suvereniteetin vihollisena, ettei sen edustajiin kohdistuvia väkivallantekoja voida pitää poissuljettuna.

Varsinaiseksi terrori-iskuiksi tunnistettavien tekojen ohella on myös mahdollista, että muut äärioikeistolaisen ja muukalaisvihamielisen väkivallan muodot lisääntyvät Euroopassa. Maahanmuuttajien varsinaisen rikollisuuden ohella käsitys valtio- ja virkavallan kyvyttömyydestä puuttua kyseiseen ilmiöön on keskeinen osa nykyeurooppalaisen äärioikeiston aatteellista narratiivia. Pyrkimys vastata koettuun turvallisuusvajeeseen synnytti mm. Suomessa erilaisia katupartioita syksyllä 2015, vaikka kyseisten ryhmien toiminta pysyttelikin laillisuuden puitteissa. Muualta maailmasta, kuten Yhdysvaltain etelävaltioista, löytyy kuitenkin esimerkkejä huomattavasti väkivaltaisemmista omankädenoikeutta harjoittavista äärioikeistoryhmistä, jotka ovat muun muassa teloittaneet etnisten vähemmistöryhmien edustajia omatoimisesti.

### ***Jihadistisen väkivallan eskaloituminen***

Vaikka etenkin useita kuolonuhreja vaativien jihadististen iskujen määrä on vähentynyt Euroopassa viimeisen vuoden aikana, akateemiset tutkijat odottavat jihadistisen väkivallan jatkuvan Euroopassa vielä pitkään. Euroopassa on havaittavissa tekijöitä, jotka voimistavat tai ylläpitävät jihadistiselle toiminnalle suotuisaksi koettuja olosuhteita.

Euroopan jihadistinen toiminta on aina heijastanut Lähi-idässä ja laajemmin muslimienemmistöisissä maissa käynnissä olleita konflikteja ja ollut yksi sen merkittävistä käyttövoimista. Euroopassa tulee myös jatkossa olemaan vähintään yhtä paljon rekrytointipohjaa kuin aiemminkin. Jihadistiset verkostot ovat pyrkineet rekrytoimaan toimintaansa erityisesti taloudellisesti alisuoriutuvia nuoria muslimeja. Tämän hetken kiristyneessä yhteiskunnallisessa tilanteessa on vaikea löytää tekijöitä, jotka antaisivat syytä odottaa, että nuorten muslimien taloudellinen ja sosiaalinen asema kohentuisi nopeasti ja merkittävästi.



Keskeisessä asemassa verkostojen ja liikkeiden toiminnan kehittämisessä sekä iskujen suunnittelemisessa ovat aktiivisesti yhteyksiä luovat ja toimintaa koordinoivat henkilöt (entrepreneurs). Tällaisissa rooleissa ovat tyypillisesti olleet Euroopassa terrorismirikoksista tuomioita saaneet henkilöt sekä ne, jotka ovat olleet taistelemassa konfliktialueilla ja joilla on tämän vuoksi ollut rooliin tarvittavaa uskottavuutta jihadistisessa miljöössä. Syyrian ja Irakin konflikti on paitsi aktivoinut jihadistista toimintaa Euroopassa, myös lisännyt tällaisten henkilöiden määrää. Vaikka läheskään kaikkien (tai edes enemmistön) Syyriasta ja Irakista palaavien tai vankilasta vapautuvien ei odoteta jatkavan jihadistisessa toiminnassa, entrepreneur-rooliin sopivia henkilöitä on Euroopassa tällä hetkellä ja tulevaisuudessa enemmän kuin aiemmin.

Todennäköisimpänä tulevaisuudennäkymänä voidaan tutkijoiden arvioiden perusteella pitää vähän resursseja vaativien puukko- ja rekkaiskujen jatkumista. Näitä iskuja toteuttavat todennäköisimmin itsenäiset pienet ryhmät tai yksittäiset henkilöt. Vaikka Euroopan tilanne on monin tavoin otollinen jihadistisen toiminnan jatkumiselle, voimakas panostus sen vastaisiin toimiin tekee erityisesti väkivaltaisen iskujen suunnittelusta ja toteuttamisesta haastavaa.

Epätodennäköisempi mutta mahdollinen tulevaisuudenkuva on järjestäytyneemmän ja laajamittaisemman väkivaltaisen jihadistisen toiminnan viriäminen Euroopassa. Tämä tarkoittaisi todennäköisesti esim. Madridin maaliskuun 2004 ja Pariisin marraskuun 2015 kaltaisten, pitkälisempää suunnittelua ja tietotaitoa vaativien iskujen yleistymistä jälleen. Jotta tämä tulevaisuudenkuva toteutuisi, jihadistisen toiminnan kentän pitäisi laajentua siinä määrin voimakkaasti, ettei sen riittävä valvominen enää onnistuisi. Kaikkien maiden kohdalla tämän muutoksen ei tosin tarvitsisi olla kovin radikaali, sillä seurannassa olevien henkilöiden määrä on jo paikoin kipukynnyksellä. Toinen vaihtoehto on se, että jihadistisen toiminnan organisoituminen tai toimintamuodot Euroopassa muuttuisivat yllättäen niin, että turvallisuusviranomaisten ja tiedustelupalveluiden nykyiset toimet olisivat riittämättömiä tai väärin kohdistettuja. Tämä antaisi jihadistisille verkostoille ainakin hetkellisesti enemmän toimintatilaa. Lisäksi tilanteeseen voisi johtaa jihadismin kehittymisen virheellinen arviointi ja tiedon puute.

### ***Ilmastonmuutoksen torjumis- ja sopeutumistoimiin liittyvän väkivallan yleistyminen***

Yhteiskuntien sopeutuminen ilmastonmuutokseen ja sen torjumisen edellyttämiin toimiin muodostaa yhden lähitulevaisuuden suurimmista kansainvälisistä haasteista. Ilmastonmuutoksen suorien ympäristövaikutusten lisäksi ilmiö tulee näkymään mm. eri alueille suuntautuvana ilmastopakolaisuutena sekä globaalina kaupankäynnin häiriönä.

Eurooppa tuskin säästyy ilmastonmuutoksen tuottamilta haasteilta. Ilmiöön ja sen torjumistoimiin sopeutuminen haastaa lähes vääjäämättä alueen yhteiskuntajärjestyksen, joka on monin tavoin nojannut jatkuvaan taloudelliseen kasvuun. Koska pitkällä tähtäimellä on ratkaistavissa hyvin perustavanlaatuisia ja merkittäviä muutoksia, sopeutuminen tuskin tapahtuu kivuttomasti. Näin on varsinkin silloin, jos muutoksia tehtäessä ei huomioida riittävästi sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Ranskassa syksyllä 2018 nähdyt ns. keltaliivien mielenosoitukset ja mellakointi ovat joidenkin mukaan esimerkki siitä, mitä voi tapahtua, jos sopeutustoimien kustannukset kohdistuvat suhteettomasti köyhempään väestöosaan.

Ilmastonmuutokseen sopeutuminen voi toisaalta myös näkyä radikaalin ympäristöliikkeen harjoittaman väkivallan yleistymisenä ja jyrkentymisenä. 1970-luvulla syntynyt moderni ympäristöliike on kokoelma hyvin moninaisia toimijoita, jotka ovat ajaneet ympäristökysymyksiin liittyviä tavoitteita kirjavin keinoin. Liikkeen toimintaa on suurelta osin leimannut maltillisuus ja pyrkimys vaikuttaa institutionaaliseen politiikkaan esimerkiksi edunvalvontatyön kautta.

Ympäristöliikkeeseen on kuitenkin kuulunut aina 1970-luvulta lähtien myös sellaisia ryhmittymiä ja suuntauksia, joiden mukaan institutionaaliseen politiikkaan vaikuttaminen ei riitä. Luonnon suojelemiseksi tehdyt toimenpiteet ovat näiden toimijoiden mukaan yksinkertaisesti liian vähäpätöisiä. Radikaalin ympäristöliikkeen suoralle toiminnalle on ollut tyypillistä, että iskut on kohdistettu yksinomaan aineelliseen omaisuuteen. Valtaosa iskuista on ollut suhteellisen pientä tuhoa aiheuttanutta ilkivaltaa, vaikka joukkoon on myös lukeutunut joitakin mittavaa aineellista tuhoa aiheuttaneita tekoja. Ympäristöliikkeen ihmisiin kohdistamat iskut ovat sen sijaan olleet länsimaissa hyvin harvinaisia ja suurin osa niistä on ollut radikaalin eläinoikeusliikkeen käsialaa.

Nykyinen tilanne ilmastonmuutoksen torjunnan suhteen ei luo uskoa valtioiden ja kansainvälisen yhteisön kykyyn aikaansaada riittäviä sopeutumistoimia. Tätä taustaa vasten on kenties yllättävääkin, että radikaalin ympäristöliikkeen toiminta on ollut viime vuosina sekä toimintatapojen että toiminnan määrän suhteen edelleen varsin maltillista.

Ilmastonmuutos on ylipäänsä osoittautunut kysymykseksi, joka on mobilisoinut ruohonjuuritason kansalaisaktivismia verrattain rajallisesti. Tätä on selitetty muun muassa sillä, että haaste on vakavuudestaan huolimatta myös varsin abstrakti. Sen vaikutukset eivät ole selvästi ja tarkkarajaisesti havaittavissa tässä ja nyt, eikä sen ympärille tämän vuoksi synny sellaista kiireellisyyden ja välittömän toiminnan tarpeen tuntua, joka yleensä mobilisoi yhteiskunnallisia liikkeitä. Ilmasto on myös kysymys, joka ei liity suoraan identiteetteihin. Voimakkaimmin mobilisoineet yhteiskunnalliset liikkeet, kuten kansalaisoikeus- ja naisasia-liike, ovat yleensä olleet nimenomaan identiteetteihin liittyviä.

Akateemisen tutkimuksen mukaan poliittinen väkivalta on tyypillistä nimenomaan ajanjaksoille, jolloin laajempi yhteiskunnallinen liike on ollut hiipumassa. Väkivaltaisia toimintatapoja ovat käyttäneet liikkeiden radikaaleimmat toimijat, ja tämä voidaan nähdä ainakin osin yrityksenä saada mahdollisimman paljon aikaan alati hupenevilla resursseilla. Poliittisen väkivallan ilmenemiseen on usein myös liitetty se, että poliittinen järjestelmä on ollut huonosti vastaanottavainen uusille kysymyksille ja tekijöille. Poliitikkojen ja turvallisuusviranomaisten tavalla reagoida protestointiin on samoin nähty olevan suuri vaikutus siihen, miten protestoinnin keinovalikoima kehittyy.

Mikäli ilmastonmuutokseen sopeuttavat toimet jäävät vaatimattomiksi ja perinteisen politiikan kautta vaikuttaminen alkaa näyttää entistäkin toivottomammalta, on täysin mahdollista, että ilmastonmuutosta hidastavia toimia ryhdytään vaatimaan myös väkivaltaisoin keinoin. Todennäköisimmin tämä tarkoittaisi jo käytössä olleiden toimintatapojen hyödyntämistä, eli esimerkiksi sabotaasi-iskuja fossiilista energiaa tuottaviin tai runsaasti kuluttaviin laitoksiin, pyrkimyksiä tahrata toimintaa harjoittavien yritysten maine, lentoliikenteeseen kohdistuvia häirintätoimia tai mielenosoitusten yhteydessä tapahtuvaa mellakointia.

Mikäli sabotaasi-iskujen kaltaisten toimien ei kuitenkaan katsota tuottavan riittävää vaikutusta, niitä saatetaan eskaloida ihmishenkiä vaarantaviksi tai käyttöön ottaa uusia toimintatapoja, kuten yritysjohtajien, poliitikkojen tai heidän läheistensä uhkailu, sieppaaminen ja äärimmillään surmaaminen. Vaikka ympäristöliikkeen perusarvioihin kuuluukin elämän kunnioittaminen, väkivallan käytön oikeuttaminen esimerkiksi suuremman tuhon estämisen nojalla ei ole poissuljettua. Tämän tyyppiselle oikeutukselle nojaavalle väkivallalle on radikaalin eläinoikeusliikkeen kontekstissa jo perinteitä.

Uudentyyppisiä väkivaltaisia tekoja eivät välttämättä tekisi jo aiemmin toimineet verkostot, vaan jopa todennäköisemmin niistä irtautuneet tai niiden ulkopuolella syntyneet aktivistiryhmät. On myös mahdollista, että tulevaisuudessa nähdään Unabomberin kaltaisia radikaalin ympäristöliikkeen ideologiasta inspiroituneita, mutta yksin salassa toimivia henkilöitä. Unabomber-nimellä tunnettu Ted Kaczynski lähetti vuosina 1978-1995 useita kirjepommeja protestoidakseen teollistumista, modernia teknologiaa ja luonnon hyväksikäyttöä vastaan.

Mikäli ympäristökysymysten nimissä tehtävä väkivalta radikalisoituu ja lisääntyy, se aiheuttaa väistämättä haasteen nykyiselle väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisylle. Ennaltaehkäisyohjelmat sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla (esimerkiksi Euroopan unionin ohjelmat) ottavat tämänkaltaisen ekstremismin huomioon korkeintaan paperilla.

Suuri osa väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyn ohjelmista perustuu ajatukselle siitä, että yksilön haavoittuvuudet, kuten sosiaalinen syrjäytyminen, merkityksettömyyden tunne ja henkilökohtaiset menetykset tekevät hänestä alttiin epätoivottujen radikaalien ideologioiden, kuten jihadismin tai uusnatsismin, ja väkivaltaisen toiminnan omaksumiselle. Korjaamalla näitä haavoittuvuuksia vähennetään myös alttiutta väkivaltaiselle radikalisoitumiselle. Ilmastonmuutoksen vastustamisen näkeminen samalla tavalla epätoivottavana ideologiana ja sen aktivismi yksilötason ongelmista kumpuavana oireiluna on sen sijaan moraalisesti hankala kysymys.

### ***Harvinaisten väkivaltaisten toimintatapojen käyttäminen***

Sen lisäksi, että äärioikeistolaiset, jihadistiset ja radikaalit ympäristönsuojeluryhmät voivat omaksua omille toimintamalleilleen epätyypillisiä, mutta muiden jo käyttämiä toimintatapoja, tulevaisuuden Euroopassa saatetaan myös todistaa poliittisessa väkivallassa yleisesti vähän nähtyjä keinoja. Kenties laajimmin puitu tämänkaltaisen poliittisen väkivallan musta joutsen on CBRN-aineiden eli kemiallisten, biologisten, radiologisten tai ydinaineiden käyttö iskuissa. Tätä on perinteisesti pidetty epätodennäköisenä, vaikkakaan ei mahdottona. Aineiden käyttöä on uskottu rajoittavan niiden vaikea ja riskialtis käsittely sekä se, että niillä tehdyn iskun vaikutukset ovat hankalasti ennakoitavissa. Ne vaativat käyttäjältään myös ammattitaitoa, ja tähän mennessä ammattitaito ja halu käyttää CBRN-aineita eivät ole juuri kohdanneet.

On hyvin tiedossa, että tietyt ryhmät ovat pyrkineet hankkimaan tai valmistamaan CBRN-aineita tai niihin perustuvia aseita. Al-Qaidan tiedetään olleen kiinnostunut ydinaseista ja jihadistiset toimijat ovat myös suunnitelleet iskuja mm. risiinin keinoin. Saksan turvallisuusviranomaiset pidättivät kesällä 2018 jihadistin, joka oli jo ryhtynyt tuottamaan risiiniä Kölnissä sijaitsevassa asunnossaan. Myös Euroopan äärioikeisto on toisinaan havitellut

CBRN-aineita. Brittiläisen uusnatsijärjestö Aryan Strike Forcen jäsen tuomittiin risiinin valmistamisesta vankeuteen vuonna 2010 ja maassa on myöhemmin paljastunut suunnitelmia kemiallisten aineiden sisällyttämisestä äärioikeistolaisiin terrori-iskuihin. Niin ikään joidenkin radikaalien ympäristöaktivistien tiedetään olleen kiinnostuneita CBRN-aineiden käytöstä esimerkiksi juomaveden saastuttamiseksi ja sitä kautta ihmisten luonnolle aiheuttaman kuorman keventämiseksi.

CBRN-aineilla toteutetut iskut ovat jatkossakin mitä todennäköisimmin harvinaisia. Etenkään pienemmän mittakaavan hyökkäykset eivät kuitenkaan ole täysi mahdottomuus. CBRN-aineiden tuhovoima riippuu mm. niiden levittämiseen käytetystä teknologiasta. Iskun ei toisaalta tarvitse olla mitenkään monimutkainen tai erityisen onnistunutkaan, jos ensisijaisena tavoitteena on psykologisen pelotevaikutuksen aikaansaaminen.

### ***Poliittisen väkivallan hiipuminen***

Ottaen huomioon, että olosuhteet ovat Euroopassa lähivuosina suotuisat poliittiselle väkivallalle, ilmiön hiipuminen suotuisista olosuhteista huolimatta olisi yhdenlainen musta joutsen. Suomessa syksyllä 2015 nähty, vastaanottokeskuksiin kohdistunut tuhopolttokujien aalto laantui vuodenvaihteessa 2015/16, eikä vastaavanlaista tapahtumasarjaa ole sittemmin todistettu. Näin on siitakin huolimatta, että turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttajiin liittyvä keskustelu jatkuu kiivaana eikä aihepiiriä koskevan polarisaation voida katsoa ratkaisevassa määrin purkautuneen. Myös koko Euroopan tulevaisuutta arvioitaessa voidaan pitää jossain määrin yllättävänä, mikäli maahanmuuttoa koskevat jännitteet eivät lopulta johda nykyistä laajamittaisempaan ja vakavampaan äärioikeistolaiseen väkivaltaan.

Jihadistisen toiminnan nopeahkoa hiipumista voi pitää äärioikeistolaisen väkivallan lakkaamisen kaltaisena mustana joutsenena. Yllä kuvattuihin jihadistiselle toiminnalle suotuisiin olosuhteisiin on jossain määrin mahdollista vaikuttaa politiikkatoimin. Väkivaltaiset kampanjat ovat toisinaan myös voineet hiipua jossain määrin yllättäen, kun niiden taustalla olevat aatteet eivät ole enää puhutelleet nuorempia sukupolvia. Nykyhorisontista käsin on kuitenkin vaikea nähdä merkkejä siitä, että näin olisi tapahtumassa.

### **Pohdintaa**

Poliittinen väkivalta ei ole uusi ilmiö Euroopassa ja sitä todistettaneen myös tulevien vuosikymmenten aikana. Ääriliikkeiden toimintatapoihin liittyvät seikat, kuten iskujen suunnitelmallisuus, kohdevalinta ja tekovälineet voivat kuitenkin yllättää odottamattomilla tavoilla. Tilannesidonnaista ja usein varsin löyhästi järjestäytyntä väkivaltaa suosiva äärioikeisto voi siirtyä tulevaisuudessa suunnitelmallisen terrorismin pariin, kun taas aineellisen omaisuuden tuhoamiseen perinteisesti keskittynyt radikaali ympäristöaktivismi saattaa ottaa tähtäimeensä energia-alan yritysjohtajien kaltaisia ihmiskohteita. Paljon pohdittu, mutta jossain määrin epätodennäköisenä pidetty CBRN-isku tuottaisi onnistuessaan samoin ikävän yllätyksen, jonka psykologinen kerrannaisvaikutus saattaisi muodostua teon itsensä aiheuttamaa tuhoa suuremmaksi.

Siitä huolimatta, että poliittisen väkivallan voi kohtalaisella todennäköisyydellä ennustaa jatkuvan Euroopassa, sen tarkkaa ilmenemisajankohtaa, esiintymiskontekstia ja volyyymia

on hankalampi ennakoita. Poliittinen väkivalta kiinnittyy ilmiönä laajempiin yhteiskunnallisiin liikkeisiin ja kehityskulkuihin. Samoja asioita, joita ajetaan väkivallan keinoin, ajetaan lähes aina myös – ja usein pääasiallisesti – rauhanomaisin keinoin. Milloin protestointi saa väkivaltaisia muotoja, ei riipu yksin rakenteellisista tekijöistä tai tarjolla olevista mahdollisuuksista. Siihen vaikuttaa aivan olennaisesti se, miten vuorovaikutus eri toimijoiden välillä kehittyy. Erityisen olennaiselta vaikuttaa vuorovaikutus protestiliikkeiden, poliittisen eliitin, turvallisuusviranomaisten ja poliittisten vastustajien välillä.

## **2.2 Turkin EU-jäsenyysneuvotteluiden katkaiseminen voisi vahvistaa luottamusta EU:n ja Turkin välillä**

Johanna Vuorelma, yliopistonlehtori, Eurooppa-tutkimuksen keskus, Helsingin yliopisto

### **Johdanto**

Euroopan unionin ja Turkin välisen suhteen musta joutsen on, että jäsenyysneuvottelujen keskeyttäminen voisi johtaa ajan mittaan luottamuksen vahvistumiseen EU:n ja Turkin välillä. Tällä hetkellä vallitsee molemminpuolinen haluttomuus keskeyttää umpikujassa olevia EU-jäsenyysneuvotteluja, koska niitä pidetään EU:n ja Turkin välisen vuorovaikutuksen liimana. Jäsenyysneuvottelujen keskeyttämisen pelätään syöksevän osapuolet entistä syvempään epäluottamuksen kierteeseen. Turkin EU-jäsenyysneuvottelut ovat tosiasiasyventäneet epäluottamusta epärealististen odotusten ja prosessin luonteen takia. Jäsenyysneuvottelut eivät ole oikea väline luottamuksen vahvistamiseen, koska prosessia ei ole suunniteltu dialogiin perustuvan luottamuksen rakentamiseen vaan yksisuuntaiseen jäsenyyskriteerien arviointiin.

Suhde Turkkiin on yksi Euroopan unionin keskeisiä kysymyksiä myös tulevaisuudessa. Turkki on EU:n merkittävä naapurimaa, jonka kanssa unioni on ollut pitkään taloudellisessa, poliittisessa ja sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Osa vuorovaikutuksesta on institutionaalista, osa taas epävirallisempaa kanssakäymistä. Turkin ja EU:n välinen tulliliitto on ollut voimassa jo yli kaksi vuosikymmentä, ja Turkki on edelleen yksi EU:n tärkeimmistä kauppakumppaneista. Turkki hyväksyttiin EU:n viralliseksi jäsenehdokkaaksi kaksi vuosikymmentä sitten. EU:n ja Turkin välillä on ollut merkittävää sosiaalista vuorovaikutusta, ja unionissa on huomattava turkkilaistaustainen vähemmistö, joka on muuttanut eri puolille unionia vuosikymmenten aikana.

Luottamus on rakentavan ja hyödyllisen vuorovaikutuksen edellytys. Tällä hetkellä EU:n ja Turkin suhteita määrittää kuitenkin syvä epäluottamuksen ilmapiiri, jonka taustalla on monia kielteisiä kehityskulkuja. Epäluottamuksen ilmapiiri tarkoittaa paitsi ennakkoimatonta tulevaisuutta myös menetettyjä mahdollisuuksia. Lukuisat mahdollisuudet vuorovaikutuksen osa-alueilla taloudesta politiikkaan jäävät pitkälti hyödyntämättä nykyisen umpikujan takia.

Kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa keskitytään yhä enemmän luottamuksen tutkimukseen. Tilastot osoittavat, että kansalaisten luottamus kansallisiin ja kansainvälisiin poliittisiin instituutioihin on laskenut maailmanlaajuisesti 2010-luvulla. Myös monien valtioiden välisiä poliittisia suhteita leimaa epäluottamuksen ilmapiiri. Epäluottamuksen vahvistuminen näkyy erityisen hyvin Turkin poliittisessa johdossa, joka suhtautuu epäluuloisesti tai avoimen vihamielisesti eurooppalaiseen naapureihinsa. Samaan aikaan epäluottamus Turkkiä kohtaan on kasvanut merkittävästi Euroopan unionissa erityisesti maan poliittisen epävakauden ja itsevaltaistumisen seurauksena. Molemmipuolisen epäluottamuksen juuret ulottuvat kuitenkin paljon 2010-lukua kauemmas.

Luottamusta voi tarkastella sosiaalisesta, rationaalisesta tai psykologisesta näkökulmasta. Vuosikymmenten aikana vallinnutta epäluottamusta Turkin ja EU:n välillä ovat leimanneet niin sosiaaliset, rationaaliset kuin psykologiset tekijät. Luottamuksen sosiaalisen ulottuvuus perustuu jonkun asteiseen identifikaatioon eli samastumiseen toisen kanssa. Se tarkoittaa esimerkiksi sitä, että toimijoiden välinen vuorovaikutus perustuu oletukseen yhteisistä ominaisuuksista ja intresseistä, jolloin vastapuolen toimintaa pidetään ennakoitavana ja molempia osapuolia hyödyttävänä. Hyvä esimerkki tällaisesta valtiosuhteesta on Suomen ja Ruotsin välinen luottamusside.

Historiallisesti Turkki on edustanut monelle Euroopan maalle kulttuurisesti, uskonnollisesti ja poliittisesti erilaista yhteiskuntaa, jota ei ole pidetty osana Eurooppaa. Tästä lähtökohdasta luottamuksen rakentaminen samastumisen pohjalle on ollut vaikeaa aina näihin päiviin saakka. Euroopassa monet poliittiset toimijat vastustavat edelleen Turkin EU-jäsenyyttä Turkin ominaisuuksien perusteella. Toisin sanoen, vaikka Turkki täyttäisi viralliset jäsenyyskriteerit, maata ei nähdä tarpeeksi samankaltaisena muun Euroopan kanssa. Tämä epäluottamuksen sosiaalinen ulottuvuus jäi ratkaisematta, kun Turkki valittiin EU:n viralliseksi jäsen ehdokkaaksi, mikä on varjostanut jäsenyysneuvotteluja koko 2000-luvun ajan. Esimerkiksi Saksan ja Ranskan poliittisessa johdossa on ollut näkyvää vastustusta Turkin jäsenyyttä kohtaan, koska Turkkiä ei pidetä eurooppalaisena maana.

Luottamuksen rationaalinen ulottuvuus liittyy riittävään tietoon toisen osapuolen päätöksentekoa ohjaavista tekijöistä ja motiiveista. Jos valtioiden välillä on tarpeeksi tiedonvälitystä mahdollistavia mekanismeja, esimerkiksi säännöllisiä areenoja tapaamisille, virkamiesten välistä aktiivista tiedonvaihtoa ja läpinäkyvää tiedottamista, luottamusta toisen osapuolen toimintaan on helpompi rakentaa. Esimerkiksi pohjoismaista yhteistyötä on vahvistettu juuri rationaalisen luottamuksen alueella perustamalla yhteistyöelimä ja lisäämällä vuorovaikutusta eri areenoilla.

Turkin ja Euroopan unionin sekä sitä edeltävän Euroopan yhteisön kohdalla rationaalisen luottamuksen rakentumisen edellytykset ovat olleet heikkoja. Turkin ja eurooppalaisten organisaatioiden välille olisi pitänyt vuosikymmenten aikana rakentaa enemmän areenoita, joilla voi käydä virallista ja epävirallista vuoropuhelua. Turkin epävakaa poliittinen kehitys ja eurooppalaisen poliittisen kentän murrosvaihe vuosikymmenten aikana ovat tehneet johdonmukaisen institutionaalisen vuorovaikutuksen juurruttamisesta vaikeaa. Toisaalta luottamukseen liittyy aina myös epävarmuutta ja riskinottoa epävarman tiedon valossa. Jos osapuolilla olisi aukottomat mekanismit ennakoida toisen toimintaa, luottamusta ei tarvitsisi – kontrolli riittäisi.

Luottamukseen liittyvä psykologinen ulottuvuus tarkoittaa toimijoiden välistä suhdetta, jossa tunne toisen luotettavuudesta on keskeinen tekijä. Tunne vastapuolen epäluotettavuudesta liittyy usein historiallisiin traumoihin tai ideologisiin mieltymyksiin. Jos tunne epäluottamuksesta kumpuaa historiallisesta muistista, sitä on vaikea häivyttää pelkästään vakuuttelulla tai tiedonvaihdolla. Suomen kohdalla 1990-luvun alun kokemus siitä, miten Ruotsi päätti hakea EU-jäsenyyttä kertomatta asiasta Suomelle, tuottaa edelleen epäluottamuksen tunnetta muutoin vahvaan luottamukseen perustuvassa valtiosuhteessa. Tunne epäluottamuksesta aktivoituu tällä hetkellä kysymyksessä Nato-jäsenyydestä, koska kyseessä on ajankohtainen ja kiistanalainen kysymys molempien maiden turvallisuuspolitiikassa. Suomi onkin hakenut Ruotsin poliittiselta johdolta vakuutteluja siitä, ettei 1990-luvun alun kokemus toistu Nato-jäsenyyden hakemisen kohdalla.

Turkin kohdalla epäluottamuksen psykologinen ulottuvuus suhteessa Eurooppaan on erityisen syvä. Turkissa vaikuttaa edelleen historiallinen trauma, jota kutsutaan Sèvresin syndroomaksi. Sillä tarkoitetaan yleistä uskomusta, että ulkopuoliset voimat pyrkivät haajottamaan Turkin yhtenäisyyttä samalla tavalla kuin vuonna 1920, jolloin Turkkia edeltävä Osmanien valtakunta oli tarkoitus jakaa ensimmäisen maailmansodan jälkeen solmitun Sèvresin rauhansopimuksen mukaisesti ympäröivien valtojen kesken. Turkki onnistui torjumaan rauhansopimuksen ja neuvottelemaan Lausannen rauhansopimuksessa uudet rajat, mutta epäluulo ulkovaltoja kohtaan jäi kollektiiviseen muistiin.

Edelleen tänä päivänä Turkissa vallitseva historiallinen muisti ohjaa tulkitsemaan muiden valtioiden toiminnan motiivit vihamielisinä ja Turkin yhtenäisyyttä heikentävinä. Rakentavat eleet tulkitaan helposti pahantahtoiksi, koska tunne epäluotettavuudesta kumpuaa uskomuksesta, että piilossa olevat motiivit ovat jotain muuta kuin ääneen sanotut. Siinä missä osa Turkin aiemmista hallinnoista on pyrkinyt häivyttämään epäluuloa Eurooppaa kohtaan ja vahvistamaan sosiaalista suhdetta ja samaistumista Eurooppaan, nykyhallinto ammentaa historiallisesta epäluottamuksen kokemuksesta. Kollektiivista muistia politisoidaan tavalla, joka on omiaan ruokkimaan epäluottamusta Euroopan unionin suuntaan.

## **Musta joutsen**

Sekä EU:ssa että Turkissa tunnustetaan hyvin, että niiden välinen taloudellinen, poliittinen ja sosiaalinen vuorovaikutus on perustunut jo vuosikymmenten ajan yhteisille intresseille. Taustalla vaikuttavaa epäluottamuksen moniulotteista horisonttia ei ole kuitenkaan riittäväällä tavalla tunnustettu, jotta sitä olisi alettu määrätietoisesti hälventää. Turkin EU-jäsenyysneuvottelut ovat nostaneet syvän epäluottamuksen ilmapiirin jälleen pintaan ja osaltaan vaikuttaneet myös hallinnon Eurooppa-vastaisuuteen.

Turkin kielteinen poliittinen kehitys ei ole tapahtunut sisäpoliittisessa tyhjiössä vaan siihen on vaikuttanut vahvasti myös kielteiset kokemukset vuorovaikutuksesta EU:n ja eurooppalaisten toimijoiden kanssa. Tällä hetkellä keskeinen kysymys on, kumpi osapuoli päättää katkaista jäätyneessä tilassa olevat jäsenyysneuvottelut. Monet toimijat niin EU:ssa kuin Turkissa kannattavat neuvottelujen katkaisemista, koska ne ovat ajautuneet umpikujaan. Kumpikaan osapuoli ei kuitenkaan halua tehdä ratkaisevaa päätöstä vaan odottaa, että toinen tekee ratkaisun.

Musta joutsen on, että jäsenyysneuvottelujen katkaiseminen ei yleisen ajattelumallin mukaisesti välttämättä syvennä Turkin ja EU:n välistä epäluottamuksen ilmapiiriä vaan vahvistaa luottamusta. Niin EU:ssa kuin Turkissa kielteistä kehitystä on alettu enenevissä määrin pitää vääjäämättömänä kehityskulkuna, jota on vaikea pysäyttää. Se on kuitenkin vääjäämätöntä vain siksi, että umpikujaan ajautuneet jäsenyysneuvottelut ruokkivat jatkuvasti epäluottamuksen ilmapiiriä ei tasoilla.

Jäsenyysneuvottelut Euroopan unionin kanssa ovat aktivoineet kaikki kolme epäluottamuksen ulottuvuutta Turkissa. Monien turkkilaisten vahva samastuminen Eurooppaan ja länsimaalaiseen perinteeseen on joutunut koetukselle, kun eurooppalaiset poliitikot ja asiantuntijat Saksasta Ranskaan ja Itävaltaan ovat painottaneet Turkin erilaisuutta perustellessaan vastustustaan Turkin EU-jäsenyyttä kohtaan. Ennen jäsenyysneuvotteluja ja erityisesti kylmän sodan aikana poliittinen ilmapiiri Turkin ja Euroopan välisissä suhteissa oli otollisempi yhteisten intressien ja ominaisuuksien painottamiseen.

Rationaaliseen luottamukseen perustuva vuorovaikutus on niin ikään heikentynyt jäsenyysneuvotteluiden aikana, koska neuvottelut eivät ole vuorovaikutusta tai neuvottelua sen varsinaisessa merkityksessä. Jäsenyyskriteereiden arviointi on enemmän yksisuuntainen prosessi, jossa kriteereistä ei neuvotella yhdessä vaan jäsenmaan on osoitettava niiden täytyminen ennalta määritellyllä tavalla. Jäsenyysprosessi ei siis ole luottamuksen rakentamiseen suunniteltu työkalu vaan jäsenehdokkaan arviointiin laadittu mekanismi. Koska prosessi ei perustu vastavuoroisuuteen ja yhdessä sopimiseen vaan kriteerien tekniseen tarkasteluun, luottamus osapuolien välillä täytyy olla vakaalla pohjalla jo ennen jäsenyysprosessin alkamista.

Turkin ja EU:n välillä näin ei ollut, mistä syystä jäsenyysprosessi ei ole tarjonnut areenaa luottamuksen vahvistamiselle vaan pikemminkin sen heikentymiselle. Turkille prosessi on näyttäytynyt sanelemiselta ja epäoikeudenmukaiselta kohtelulta vastavuoroisuuden puuttumisen takia. Reaktiona yksisuuntaiseen viestintään, jota edustaa erityisesti vuosittain laadittava kehitysraportti Turkin edistymisestä jäsenyyskriteereiden täyttämiseksi, Turkki laati 2010-luvun alussa oman epävirallisen raporttinsa, jossa se vastasi EU:n esittämään analyysiin Turkin kehityksestä. Turkin hallitus on toistuvasti kritisoinut kehitysraportteja Turkin epäoikeudenmukaisesta kohtelusta ja yksipuolisesta arvioinnista. Monet eurooppalaiset vaikuttajat ovat vuosien varrella yhtyneet Turkin kritiikkiin Euroopan unionin epäluottamusta ruokkivasta lähestymistavasta Turkkiä kohtaan.

Myös psykologinen ulottuvuus Turkin ja EU:n välisessä luottamuksessa on kärsinyt jäsenyysneuvottelujen aikana. Yksi syy tälle on Turkin nykyhallinnon ideologisen suuntautumisen etäännyminen eurooppalaisista valtapuolueista. Hallinnon uskonnolliskonservatiivinen painotus ja varsinkin 2010-luvulla vahvistunut itsevaltainen kehitys ovat kaventaneet tilaa yhteisten tulevaisuusskenaarioiden kuvittelulle. Toisaalta Euroopassa esiintyvä islamvas-taisuus on ruokkinut epäluottamuksen tunteeseen perustuvaa kierrettä ja tarjonnut Turkin hallinnolle perusteluja politisoida kollektiivisesta muistista kumpuavia uskomuksia Euroopan vihamielisyydestä Turkkiä kohtaan.



## Pohdintaa

Jäsenyysneuvottelujen jälkeisen luottamuksen rakentuminen edellyttää, että yhteistyötavoitteet asetetaan ensinnäkin realistiselle tasolle. EU on tehnyt samanlaisia virheitä suhteessa Turkkiin kuin suhteessa Venäjään: tavoitteet asetettiin kylmän sodan jälkeen epärealistisen korkealle. On selvää, että tavoite Turkin EU-jäsenyydestä oli 2000-luvun alussa epärealistinen, kun ottaa huomioon osapuolten välisen latentin epäluottamuksen ja Turkin epävakaan kehityksen. Luottamussuhde olisi pitänyt olla vakaammalla pohjalla ja rakentua monella eri tasolla poliittisesta johdosta hallintoon ja kansalaisyhteiskuntaan. Pettymys siihen, että korkeat tavoitteet ovat jääneet toteutumatta, on ruokkinut epäluottamuksen kehää molemmin puolin.

Toiseksi luottamuksen vahvistaminen täytyy ottaa määrätietoiseksi tavoitteeksi. Nykyisessä poliittisessä ilmapiirissä moni EU:ssa torjuu ajatuksen luottamuksen vahvistamisesta Turkin epädemokraattisen kehityksen johdosta. Luottamusta ei kuitenkaan rakenneta pelkästään poliittiseen johtoon eikä luottamuksen vahvistaminen edellytä hallinnon toimien hyväksymistä. Turkissa on laaja oppositio, jolle sosiaalisen siteen säilyminen Eurooppaan tarjoaa työkaluja vastustaa hallinnon toimia poliittisen liikkumatilan kaventamiseksi. EU:n ristiriitainen Turkki-politiikka, jossa yhtäältä kritisoidaan Turkin hallinnon epädemokraattista kehitystä ja toisaalta solmitaan hyvin kyseenalainen pakolaissopimus Turkin kanssa, on omiaan nakertamaan luottamusta EU:ta kohtaan. Luottamus perustuu ennakoitavaan ja johdonmukaiseen poliittiseen linjaan, joka on yhä enemmän hajaannuksen tilassa EU:ssa.

Kolmanneksi luottamusta täytyy rakentaa paitsi eri tasoilla myös eri ulottuvuuksien ympärille. Rationaalista ulottuvuutta voi vahvistaa vuorovaikutusareenoita lisäämällä ja läpinäkyvyyttä vahvistamalla. Tämä koskee molempia osapuolia – myös EU:n pitää vahvistaa läpinäkyvyyttä Turkin suuntaan. Sosiaalinen side vahvistuu yhteisiä intressejä ja ominaisuuksia korostamalla. Tällä hetkellä yhdistävät tekijät hautautuvat viholliskuvien alle. Psykologinen ulottuvuus eli uskomukset toisen osapuolen hyväntahtoisista motiiveista vaatii pidempää ja aktiivista vuorovaikutusta, jotta yksittäiset poliittiset vaikuttajat eivät pääse ruokkimaan epäluuloa ja ammentamaan historiallisista traumoista vastakkainasettelun synnyttämiseksi.

EU voisi ottaa tässä proaktiivisen otteen ja tehdä päätöksen neuvottelujen keskeyttämisestä. Sitä ennen EU:lla pitäisi kuitenkin olla luottamuksen vahvistamiseen tähtäävä strategia, joka on läpinäkyvä ja vuorovaikutukseen perustuva. Samaan aikaan EU:n on myös arvioitava, missä määrin laajentumispolitiikan työkalut palvelevat tällä hetkellä niiden tarkoitusta vai ovatko mekanismit omiaan lisäämään epäluottamusta EU:n ja nykyisten jäseniksi pyrkivien maiden välillä.

## 2.3 Euroopan unionin yhteinen puolustus - mahdollomasta väistämättömäksi

Kari Möttölä, vieraileva tutkija, professori, Eurooppa-tutkimuksen keskus, Helsingin yliopisto

### Johdanto: Euroopan unionin yhteinen puolustus kaukotavoitteesta kasvukohteeksi

Euroopan unionin (EU) yhteinen puolustus sotilasliiton kaltaisena järjestelyinä täyttää *mus-tan joutsenen* tunnusmerkit, koska sitä pidetään epätodennäköisenä tai mahdollomana. Toisaalta puolustusliiton syntymistä ei voisi pitää yllättävänä, koska sen pohdintaa tai tor-juntaa pidetään esillä keskustelussa.

Niin Pohjois-Atlantin puolustusjärjestöön Natoon kuuluvissa kuin sotilaallisesti liittoutu-mattomissa EU:n jäsenmaissa narratiivia, jolla oikeutetaan ja viitoitetaan toimintalinjaa, hallitsee kaksi varaumaa. Toisaalta vakuutetaan, että jäsenmaiden valmiuksien vahvistami-nen yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa ei tähtää Naton korvaamiseen. Toisaalta ilmaistaan epäuskoa tai epäluottamusta siihen, että unioni pystyisi tuottamaan itsenäistä suorituskykyä kollektiiviseen puolustukseen, vaikka siihen pyrittäisiin tai olo-suhteiden muutos sitä vaatisi.

Tässä lausunnossa lähdetään siitä, että puhe ei muuta asiointilaa, mutta se saattaa peittää muutoksen. Hallitseva puhe voi estää havaitsemasta käynnissä tai edessä olevaa muutosta. Kun valinnat ymmärretään unionin toimijuuden ja ympäröivän rakenteen yhteisvaikutuk-sena, siirtyminen yhteiseen sotilaalliseen puolustukseen tulee johdonmukaisena tai odot-tamattomana kehityskulkuna väistämättömäksi.

*Toimijatasolla* mustana joutsenena on ratkaisu, jolla EU:n jäsenmaat ottavat eurooppalai-sena pilarina käyttöönsä Naton johtojärjestelmät ja suorituskyvyt pystyäkseen strategisen autonomian mukaisesti yhä vaativampiin itsenäisiin kriisinhallintaoperaatioihin ja viime kädessä yhteiseen puolustukseen.

*Kansainvälisen rakenteen tasolla* Yhdysvalloista tulee mustana joutsenena kansainvälisen järjestyksen epävakauksenkijä, joka irtaantuu Euroopan puolustusvastuusta. Kiinan nousu Yhdysvaltain kilpailijana lisää epävarmuutta, jonka johdosta EU:n on varmistettava kyky itsenäiseen puolustukseen.

*Lausunnossa* ennakoidaan aluksi Euroopan unionin tahtoa ja kykyä yhteistä puolustusta pohjustaviin valintoihin. Toiseksi tarkastellaan ennakoititutkimuksen tuottaman neljän vaihtoehdoisen mutta lomittaisen globaalin kehityskulun eli megatrendin vaikutusta unio-nin strategiseen asemaan ja yhteiseen puolustuspolitiikkaan. Lopuksi pohditaan yhteisen puolustuksen erityispiirteitä EU:n muutoksena.

Euroopan unionin yhteisessä puolustuspolitiikassa, joka perussopimusten mukaan voi yk-simielisellä päätöksellä johtaa yhteiseen puolustukseen, on otettu viiden viimeksi kuluneen vuoden kuluessa ennen kokemattomia edistysaskeleita Eurooppa-neuvoston (12/2013) käynnistettyä kunnianhimoisen narratiivin ”Euroopan puolustuksesta”.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) kehyksessä puolustuspoliittiset asiat kuuluvat hallitustenvälisen toimivallan piiriin. Oikeudellisesti sitovissa perussopimuksissa yhteinen puolustus on saanut yleisvelvoitteen (Maastricht 1993 J.4) vahvistukseksi täytäntöönpanoa ohjaavan keskinäisen avunannon lausekkeen (Lissabon 2009 42.7). Artikloihin sisältyvän varauman puitteissa jäsenvaltioiden puolustusratkaisuina ovat säilyneet sotilaallinen liittoutuminen (Naton jäsenvaltiot) ja itsenäinen kansallinen puolustus (sotilaallisesti liittoutumattomat maat).

Keskinäisen avunannon artiklan velvoittama solidaarisuus toteutuu jäsenmaiden itsenäisin päätöksin ja niiden valitsemin toimin. Unionin alustalla ei päätetä yhteisestä toiminnasta eikä unionin instituutioita ole valmisteltu tai varustettu sotilaallisiin toimiin jäsenvaltion joutuessa hyökkäyksen kohteeksi. Naton tapauksessa kollektiivisen aluepuolustuksen toteuttamiseen on varattu yhteisiä valmiussuunnitelmia, johtojärjestelmiä ja strategisia toimintakykyjä, joiden avulla jäsenmaiden asevoimia käytetään liittokunnan ja jäsenmaiden alueellisen koskemattomuuden suojaamiseen ja aseelliseen puolustamiseen.

## **Musta joutsen strategisen autonomian tuloksena**

Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) vahvistaminen luo uskottavuutta *strategiselle autonomialle*, jonka yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan globaalistrategia (7/2016) on asettanut keinoksi Euroopan unionin ja sen jäsenmaiden kokonaisturvallisuuden takaamiseen. Vaikka ensisijaisena tavoitteena on itsenäinen kyky entistä vaativampaan kansainväliseen kriisinhallintaan ja yhteiskuntien joustokestävyyteen (resilienssiin), vahvistuva strateginen autonomia on yhtä lailla edellytyksenä yhteiselle puolustukselle.

Käynnissä on talous- ja rahaunioniin rinnastettavan *Euroopan turvallisuus- ja puolustusunionin* (ETPU) rakentuminen. Pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) käynnistämispäätöksessä (2017) jäsenvaltiot sitoutuvat strategisissa suorituskyvyissä olevien puutteiden korjaamiseksi puolustusmenojen lisäämiseen ja investointien järkevään kohdentamiseen, puolustusjärjestelmien yhdenmukaistamiseen ja joukkojen käytettävyyden parantamiseen sekä teollisen ja teknologisen perustan vahvistamiseen avautuvilla puolustusalan yhteismarkkinoilla.

PRY:n hankkeiden toteutumista valvotaan unionin asiantuntijaelimissä ja ottamalla puolustusbudjetit yhteiseen vuosittaiseen arviointiin. Uutena rakenteena on myös ensimmäinen kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelu- ja johtoesikunta. Toimivaltaraja on ylitetty Euroopan komission tultua toimijaksi puolustusulottuvuudella. Komissio kanavoi Euroopan puolustusrahaston kautta unionin yhteisen budjetin varoja tutkimus- ja kehittäelytyöhön sekä yhteishankintoihin. Tulevaisuuskeskustelua käyvässä komissiossa kaavailaan puolustuksen päähallinnon perustamista, mikä haastaisi Euroopan puolustusviraston (EDA) asemaa hallitustenvälisenä asiantuntijaelimenä.

Puolustusyhteistyön uudet välineet tähtäävät jäsenmaiden valmiuksien ja kykyjen parantamiseen unionin puitteissa, valikoiduissa maaryhmissä tai kumppanuudessa Naton kanssa toteutettavassa kriisinhallinnassa ja uudenlaisten turvallisuushaasteiden kuten hybridi- ja kyberuhkien torjunnassa. Koska kaikilla mailla on vain yhdet asevoimat ja puolustushallinnot, uudistukset edistävät samalla jäsenvaltioiden valmiuksia hoitaa omien ratkaisujensa

puitteissa aluepuolustustaan itsenäisesti tai Naton kehyksessä ja vastaavasti unionin yhteistä sotilaallista puolustusta, jos pidemmällä aikavälillä ja yksimielisesti otetaan askel puolustusliiton varustamiseen.

Strategisen autonomian tavoite heijastaa EU:n tarvetta vahvempaan itsenäiseen toimintakykyyn kansainvälisten suhteiden murroksessa, jossa unionin vastuu erityisesti lähialueiden vakaudesta on kasvanut. Puolustusliiton mahdollisuus luo yhdessä toimivien sisämarkkinoiden ja maailmantalouden hallintaan liittyvien (geotalouden) kykyjen kanssa perustan unionin riippumattomuudelle kiristyvän suurvaltakilpailun (geopolitiikan) paineissa.

Itsenäistä toimintakykyä vahvistetaan aste asteelta, eikä sitä tule tarkastella asemana, joka unionilla joko on tai ei ole kansainvälisissä suhteissa. Globaalistrategiaa tulkitsevan yhteisen virallisen narratiivin mukaan strategisen autonomian yhteydessä vahvistetaan samalla unionin kykyä yhteistyöhön kumppanien kanssa, millä tarkoitetaan Natoa ja transatlanttista suhdetta Yhdysvaltain kanssa.

Euroopan epäsymmetrinen riippuvuus Yhdysvalloista ei voi jatkua loputtomiin unionin ajassa arvojaan ja etujaan globaalissa muutoksessa. Laajasti on hyväksytty eurooppalaisten jäsenmaiden tarve ottaa suurempi vastuu turvallisuudesta ja puolustuksesta niin EU:n ja Naton puitteissa kuin myös halukkaiden maiden alialueellisissa ryhmissä. Pidemmällä aikavälillä strategisen autonomian tulee suojata unionia Yhdysvaltain vähittäiseltä tai odottamattomalta vetäytymiseltä Euroopan puolustamisvastuusta ja muilta epäsuotuisilta käänteiltä kuten Yhdysvaltain ja Kiinan välisen suursodan uhkalta.

Turvallisuus- ja puolustusunionin syventyessä eteen tulee yhteisvastuun laajentaminen esimerkiksi pysyvien monikansallisten joukkojen perustamisena tai puolustusteollisuuden sisämarkkinoiden luomisena. Kun hallitustenvälisyyden ja ylikansallisuuden väliset rajat ovat aluepuolustuksessa erityisen tarkkaan valvotut, suvereniteetin jakaminen muodostaa mustan joutsenen kaltaisen kynnyksen, vaikka EU:ssa - sen enempiä kuin Natossakaan - ei tavoitella ”yhteistä armeijaa”.

Erillinen yhteinen aluepuolustus tarkoittaa unionin jäsenmaiden kykyä sotilasoperaatioihin turvautumatta Natoon sidottuihin valmiuksiin. Tähänastisessa tahdissa asevoimien suorituskyvyn, liikkuvuuden ja harjoituskäytännön sekä puolustusteollisen integraation kehitys unionin itsenäisyyden edellyttämälle tasolle voisi viedä 10-30 vuotta. Kun kahta päällekkäistä puolustusliittorakennelmaa ei pidetä mahdollisena, EU:n ja Naton instituutio-naalinen suhde tulisi sopeuttaa unionin kasvaviin toiminnallisiin tarpeisiin.

*Mustana joutsenena* unionin strategiaa toteuttavat Euroopan unionin jäsenvaltiot ottavat eurooppalaisena pilarina käyttöönsä Naton yhteiset suunnitteluelimet, johtojärjestelmät ja strategiset suorituskyvyt unionin itsenäisiin operaatioihin ja tarpeen mukaan alueelliseen puolustukseen Yhdysvaltain suuntautuessa Euroopan ulkopuolisiin strategisiin näyttämöihin. Lopputulemana Nato väistyy eurooppalaisen puolustusliiton tieltä ja korvautuu EU:n kahdenvälisenä puolustussopimuksena ja geopolitiittisena työnjakona Yhdysvaltain kanssa sekä kumppanuutena muiden Naton ei-EU-jäsenmaiden kanssa. Strateginen ydinasepelote jää Yhdysvaltain varaan, vaikka Ranskan eurooppalaisella ydinaseella on rajoitettu merkityksensä.

## Mustat joutsenet megatrendien myllerryksessä

Vaikka liberaali sääntöpohjainen kansainvälinen järjestys voi säilyä valtasuhteiden sopeutuksessa, se on yksi – joskin todennäköisin - ennakoititutkimuksen megatrendeistä, joissa tarkastellaan globaalia muutosta vuoteen 2035 tai sen yli. Seurauksena uhkaa niiden tukirakenteiden kaatuminen, joiden varaan Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden turvallisuusstrategiat ja puolustusratkaisut nojaavat. Suurin haaste on siinä mahdollisuudessa, että Yhdysvalloista tulee *mustana joutsenena* kansainvälisen järjestyksen epävakauksenkijä. Kiinan nousun vääjäämättömyys ja samalla epävarmuus on tärkeä muutostekijä.

Määrittelemällä globaalin toimintalinjansa *periaatteelliseksi käytännönläheisyydeksi* EU yhdistää jäsenmaiden ja kansalaisten turvallisuusvetujen puolustamisen demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien yleismaailmallisten arvojen edistämiseen. Pystyäkseen sopeutumaan suurvaltojen strategiseen peliin, ja säilyttääkseen valinnan mahdollisuuksia globaalina toimijana, EU:n tulee varmistaa toimintakykynsä kaikilla turvallisuuden ulottuvuuksilla.

*Seuraavassa siirrytään* tarkastelemaan asetelmaa liberaalissa; moninapaistuneessa; verkottuneessa ja pirstoutuneessa maailmassa. Megatrendit nähdään kukin erikseen vallitsevana kansainvälisenä järjestyksenä, joskin ne rakentuvat ja vaikuttavat myös lomittain ja päällekkäin.

(i) *Liberaalin järjestyksen muunnelmassa* Yhdysvallat on vallan uusjaossa Kiinan ja nousevien valtojen kanssa sitoutunut edelleen globaaliin johtajuuteen ja Euroopan turvallisuuteen. Vaikka Yhdysvallat on menettänyt hegemonista asemaansa, se on säilynyt läntisenä johtovaltana, jolla on strategisia vaihtoehtoja ja kyky voimatoimiin maailmanlaajuisesti. Kiina on taloudellisin ja sotilaallisin mittarein Yhdysvaltain rinnalla, joskin nousun kestävyys on jäänyt epävarmaksi sen vaatimien kustannusten ja voimavarojen vuoksi.

Yhdysvaltain kansallisen turvallisuusstrategian pitkä linja on koetuksella sisäpoliittisen kahtiajaon lamaannuttaessa päätöksentekoa ja yleisen mielipiteen horjuessa johtajuuden poliittisten ja taloudellisten kustannusten sekä epäonnistuneiden sotien vuoksi. Ulkopoliittinen luokka ei tavoittele Yhdysvalloille sodanjälkeistä kaikkivoipaa tai kylmän sodan jälkeistä yksinapaista valta-asemaa, mutta se on torjunut historian opetusten valossa geopolitiittisen vetäytymisen.

Trumpin kauden kaaoksen jälkeen presidenttikausien vaihtelussa konservatiivinen keskustaoikeisto ja liberaali keskustavasemmisto ovat asettuneet perinteiseen strategiseen valtavirtaan, jossa vallitsee yhteisymmärrys liittokuntasitoumusten ja sotilaallisen voiman merkityksestä sekä maailmankaupan ja monenkeskisten instituutioiden asemasta Yhdysvaltain arvoja ja etuja edistävinä ajureina. Poliittista kenttää yhdistävänä kärkitavoitteena on pysynyt Kiinan ja Venäjän muodostaman strategisen ja ideologisen uhkan torjuminen.

Yhdysvaltain turvallisuusstrategian ja liberaalin järjestyksen tulevaisuuteen luo epävarmuutta vastakkainasettelu Kiinan kanssa. Vaikutusvaltaansa laajentava Kiina on asettanut oman tulevaisuuden mallinsa haasteeksi Yhdysvaltain johtoasemalle ja liberaalille järjestykselle, mutta samalla Kiina tarvitsee globaalia yhteistyötä Yhdysvaltain tapaan. Suursoidan uhkan kynnyks säilyy korkeana.

Kiinan geotaloudelliset hankkeet jatkuvat Euraasian alueella ja laajemmin, mutta kansainvälinen vastustus ja taloudelliset takaiskut ovat heikentäneet niiden poliittista vaikutusta. Kohdemaiden epäluulo valtiojohtoiseen modernisaatiomalliin rajoittaa Kiinan pehmeää valtaa. Kiinan ja Venäjän kyberoperaatiot ja muu informaatiovaikuttaminen kärjistävät digitaalisen kentän kilpailua ja heijastavat autoritarismin valtaa.

Suurvaltaidentiteetin omaksunut Kiina on koventanut vaatimuksia suhteissa Euroopan unioniin, jonka täytyy geotalouden ohella ottaa huomioon yhteistyön geopoliittiset seuraukset. Monenkeskisyyden mullistuminen ja keskinäisriippuvuuden kyseenalaistuminen edellyttävät unionilta turvallisuusetujen korostamista arvopäämäärien rinnalla.

Yhdysvaltain asemaa ainoana mahdollisena liberaalin järjestyksen johtovaltana heikentää epävarmuus sen strategisesta suunnasta. EU:n ja Yhdysvaltain välillä on kiistoja globaalien ongelmien hallinnasta ja maailmankaupasta, joskin demokratian aseman puolustamisessa ja informaatiovaikuttamisen alalla niiden edut yhtyvät kamppailussa autoritarismia vastaan. EU:n vastuu on kasvanut Venäjän etupiiripolitiikan patoamisessa Yhdysvaltain keskityössä Aasian-Tyynenmeren strategiseen alueeseen.

Siirtyminen itsenäiseen yhteiseen puolustukseen ei ole noussut polttavaksi kysymykseksi Euroopan unionin asialistalla. Vaikka kokonaisturvallisuuden näkökulmasta yhteisen puolustuspolitiikan merkitys kasvaa, hallitseva tila on narratiivilla, jonka mukaan EU-puolustusliittoa ei tarvita eikä siihen ole yksimielisyyttä.

(ii) *Moninapaistumisen* piirteitä on nähty pitkään liberaalin järjestyksen horjumisen vuoksi. Geopoliittisen ja geokonomisen kilpailun kärjistyminen on rikkonut liberaalin järjestyksen keskeisiä rakenteita. Moninapaisuudessa suurvaltapolitiikan tavoitteena on alueellisten etupiirien hankkiminen ja vakiinnuttaminen. Globaaleina kehityssuuntina yhteisiin sääntöihin ja instituutioihin nojaavat turvallisuusjärjestelyt ovat heikentyneet, ydinasepelotteen ja ydinasevalvonnan vaikutus tullut epävarmemmaksi, tuhoon pystyvä teknologia levinnyt useampiin käsiin, poliittinen informaatioodankäynti kärjistynyt ja monenvälinen diplomatia menettänyt merkitystään.

Yhdysvalloissa poliittisen kentän valtavrassa Euroopan ja Aasian liittolaiset nähdään tärkeiksi tukialueiksi, mutta molempien äärilaitojen paine on johtanut tinkimiseen liittokuntavastuusta ja monenkeskisestä sääntöperustasta.

Nationalistiset piirit ajavat suvereenisuutta ja protektionismia. Edistykselliset vaativat puolustusmenojen ja asevoimien käytön rajoittamista sekä ehdollistamista liittokuntiin ja kansainvälisiin instituutioihin. Keskeisenä teemana vasen siipi alistaa ulkopolitiikan yhteiskunta- ja talouspoliittisille tavoitteille. Vaikutusvaltaiset äänet ovat tuominneet liberaaliin hegemoniaan pyrkimisen ja tarjoavat keskittymistä Yhdysvaltain puolustuksen turvaamiseen. Realistien piirissä ollaan valmiita sopimaan Itä-Euroopan maiden jäämisestä Venäjän etupiiriin, ja jotkut ovat valmiita vetäytymään Euroopasta hajottamalla Naton ja jättämällä sen jäsenmaiden puolustamisen tapauskohtaisten valintojen nojaan.

Yhdysvaltain ja Kiinan kahdenvälinen kilpailu ei ole tuottanut kahden suuren yhteisjohtajuutta, vaan moninapainen maailma on jäänyt rakenteeltaan epävakaaaksi. Suora strateginen vastakkainasettelu, jota kärjistää Kiinan alueellisen sotilaallisen voiman kasvu, koskee Yhdysvaltain asemaa Tyynenmeren valtana Kiinan lähialueella Itä-Aasiassa.

Taloudellisen, teknologisen ja sotilaallisen vallan kokonaisuudessa Yhdysvallat on säilyttänyt johtoasemansa, vaikka talouden koossa Kiina on sen ohittanut. Teknologinen kilpailu Yhdysvaltain kanssa kiristyy, joskin autoritaarinen poliittinen järjestelmä jarruttaa Kiinan teknologista uudistumista. Kiinan asemaa uhkaa sisäinen talouskriisi ja ulkomaisten hankkeiden epäonnistuminen.

Venäjän-Kiinan strategisella liitolla olisi laajoja geopoliittisia ja geotaloudellisia vaikutuksia kilpailussa Yhdysvaltain ja lännen kanssa. Osapuolten epäsymmetrian vuoksi se ei kuitenkaan ole vakiintunut mustan joutsenen kaltaiseksi muutostekijäksi. Venäjä on jäänyt alueelliseksi geopoliittiseksi vallaksi.

Vaikka Yhdysvallat säilyttää suurvaltojen keskinäisissä valtasuhteissa erityisaseman, siitä on tullut *musta joutsen*, joka on pakottanut Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustusstrategian muutokseen. Yhdysvaltain ja Kiinan välisen kilpailun kärjistyessä EU:n tulee valita asemansa Yhdysvaltain kumppanuudessa tai itsenäisenä toimijana. Geotaloudelliset ristiriidat ja alueellisia konflikteja koskevat erimielisyydet EU:n ja Yhdysvaltain välillä jatkuvat, joskin ilman sotilaallista kilpailua.

Yhteisen kollektiivisen puolustuksen rakentaminen on tullut väistämättömäksi seuraukseksi unionin asettuessa moninapaiseen järjestykseen, joskin ydinasepelote jää Yhdysvaltain varaan. Vaikka Naton tilalle on tulossa unionin ja jäsenmaiden kahdenvälisiä puolustusjärjestelyjä Yhdysvaltain kanssa, EU:n on toimittava itsenäisesti suurvaltojen strategisessa pelissä turvallisuusasetujensa ajamiseksi.

(iii) *Verkottumistaidot* korostuvat järjestyksessä, jossa valta saa uudenlaisia muotoja ja jakautuu uudella tavalla. Globalisaation tiivistäessä ja syventäessä toimijoiden välistä vuorovaikutusta nousee megatrendi, jossa valtion asema on heikentynyt kansainvälisen järjestyksen muutostekijänä. Globalisaatio on voimaannuttanut myönteisenä ilmiönä kansalaisia, kansalaisryhmiä ja yhteisöjä sekä paikallisia hallintoelimiä ajamaan arvojaan ja etujaan uudenlaisten vuorovaikutusteknologioiden avulla.

Verkottuneessa maailmassa valtion ylä-, ala- ja ulkopuolelle rakentuvat ja rajat ylittävät poikkikansalliset yhteisöt ja muut toimijat ottavat hallitustenvälisten organisaatioiden ohella globalisaation hyödyntämisessä ja globaalihallinnassa tehtäviä, joita hallitukset eivät pysty tai halua toteuttaa. Kyber- ja hybridioperaatioiden torjunnassa ja toteuttamisessa sekä informaatiokilpailun laajentuessa ja kärjistyessä yksityisillä toimijoilla on tärkeä osa yhteiskuntien joustokestävyydessä (resilienssin) ja valtioiden selviytymisessä.

Yhdysvaltain ja Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden asema kehittyneinä yhteiskuntina on sitä edullisempi mitä pidemmälle verkostoille ja yhteisöille avautuva maailmanjärjestys kasvaa vallitsevana tai muiden megatrendien kanssa kerrostuneena rakenteena.

Valtioiden välisten sotilaallisten konfliktien odotetaan vähentyvän, mikä säilyttäisi EU:n jäsenmaiden perinteisen aluepuolustuksen riippuvuuden Naton ja Yhdysvaltain kumppanuudesta. Unionin yhteinen puolustus on sen sijaan tulossa *mustana joutsenena* tarpeelliseksi uudenlaisena kokonaisrakenteena, kun poliittinen sodankäynti, kyber- ja informaatio-operaatiot, tekoäly ja robotiikka ovat tulleet kokonaispuolustuksen keskeisiksi muodoiksi. Unionin digitaalisen tilan ja informaatioalueen koskemattomuuden puolustamista ei voi jättää Yhdysvaltain turvallisuustakuun tai Naton varaan.

(iv) *Pirstoutunut maailmanjärjestys* on globalisaation kielteinen seuraus, joka ilmenee kansainvälisenä epävakautena, kansallisvaltioiden roolin korostumisena ja yhteiskuntien poliittisena ja sosiaalisena eriarvoistumisena. Yhdysvallat ja Euroopan unioni ovat vaikeudessa globalisaation hallinnassa, eivätkä ne ole kyenneet estämään siirtymistä saarekkeiden muodostamaan sulkeutuvaan maailmanjärjestykseen.

Hallitsemattomaksi tulleen moninapaisuuden ja Yhdysvaltain hegemonian jälkeisessä maailmassa suurvallat eivät ole pystyneet luomaan vakaata turvallisuusjärjestystä, mihin myöskään monenvälisten sääntöjen ja instituutioiden järjestelmää ei ole riittävästi päivitetty rakenteiltaan ja toimintatavoiltaan.

Hidastuneen talouskasvun ja syvenevän eriarvoisuuden oloissa globalisaation vastaisuus, poliittinen nationalismi sekä taloudellinen ja siirtolaisuuden vastainen protektionismi voimistuvat. Sisäisten paineiden seurauksena ja epävakauden kasvaessa suurvaltojen keskinäinen geopolitiikan ja geotalouden alojen kilpailu kärjistyy edelleen ja pienten valtioiden asema heikentyy.

Strategisena valintana Yhdysvallat on luopunut erityisasemastaan ja pysyvistä liitosuhteista. Entinen johtovalta keskittyy kansallisen turvallisuutensa takaamiseen ja hoitaa yhteistä puolustusta tapauskohtaisesti eri alueiden ja valtioiden kanssa. Itsenäisen kollektiivisen puolustuksen rakentaminen on jäänyt *mustana joutsenena* Euroopan unionin ainoksi mahdolliseksi valinnaksi. Muussa tapauksessa seurauksena olisi unionin yhtenäisyyden pirstoutuminen rikkoutuneessa kansainvälisessä asetelmassa.

## **Päätelmiä**

Yhteistä puolustusta koskeva ratkaisu määrittää ja rajaa Euroopan unionin asemaa globaalina valtana. Pehmeä vallan (toimijan houkuttelevuus ja arvostus muiden arvioissa); terävän vallan (teknologiset informaatio-, kyber- ja hybridikyvyt ja niiden torjunta); ja älykkään vallan (keinojen ja voimavarojen yhdistäminen) ohella kovan vallan vahvistaminen (poliittinen ja sotilaallinen kyky vaikuttaa sääntöperäisiin ja rakenteellisiin kehityskulkuihin ja alueellisiin konflikteihin sekä suurvaltojen ratkaisuihin) tulee unionin välttämättömäksi valinnaksi kansainvälisen järjestyksen muutoksissa.

EU:n yhteisen puolustuksen ennakkointia vaikeuttavat unionin päätöksenteon sääntöjen ja instituutioiden jäykkyydet. Yhteisen puolustuspolitiikan alalla on ylitettävä hallitustenvälisyyden ja ylikansallisuuden sekä unionin elimissä ja niiden ulkopuolella tapahtuvan toiminnan väliset rajat. Samalla EU:n ja Naton suhde on uudelleen arvioitava palvelemaan unionin itsenäisiä turvallisuuspyrkimyksiä.

Euroopan turvallisuus- ja puolustusunionin syventyminen puolustusliitoksi on määrätyissä kehityskuluissa väistämätöntä. Yhdentymiskehityksen työntöä vahvemmin kynnyksen ylittämiseen vaikuttaa ulkoisen toimintaympäristön veto. Kun eurooppalaiset aikanaan sitoivat aluepuolustuksensa Yhdysvaltain tukeen, se on samaisen siteen purkamisessa yhtä lailla ehdollistaja ja musta joutsen. Kiinan merkitys kovan vallan kysymyksissä kasvaa unionin ratkaisuisissa, vaikka se ei nousekaan hegemoniseen asemaan.



Yhteinen puolustus toteutuu mustana joutsenena megatrendeissä, joita ohjaa vallankäytön keskittyminen suurvaltojen keskinäiseen kilpailuun (moninapaistumisessa) tai määrittää vallan hajautuminen ja yhteisten rakenteiden murtuminen (pirstoutuminen). Vastaavasti strateginen autonomia tarjoaa unionille vaihtoehtoja kansainvälisessä järjestyksessä, jota Yhdysvallat johtaa yhteisten sääntöjen ja instituutioiden puitteissa (liberaali monenkeskisyys). Toisaalta uudenlainen yhteinen puolustus tulee tarpeelliseksi valtion roolin väistyessä ja uudenlaisten yhteyksien korostuessa (verkottunut maailma).

## 2.4 Venäjän käänös Aasiaan EU:n idänpolitiikan haasteena

Suvi Kansikas, VTT, tutkijatohtori, Eurooppa-tutkimuksen keskus, Helsingin yliopisto

### Johdanto

EU-Venäjä-suhteen perustana on vuonna 1997 voimaantullut sopimus kumppanuudesta ja yhteistyöstä, joka kattaa yhteistyön muun muassa talouden, kaupan, energian, ilmastonmuutoksen, tutkimuksen, koulutuksen, kulttuurin ja turvallisuuden aloilla. Nykyisenkaltaisen yhteistyön ja strategisen kumppanuuden historia EU:n ja Venäjän välillä on verrattain lyhyt. Kauppasuhteet niiden edeltäjien, EEC:n ja Neuvostoliiton, välillä solmittiin vasta yli kolme vuosikymmentä Rooman sopimuksen allekirjoituksen jälkeen, joulukuussa 1989. Kylmän sodan aikana Neuvostoliitto ja sen liittolaiset suhtautuivat vihamielisesti Länsi-Euroopan yhdentymissuunnitelmiin, mutta kaupallista, tieteellis-teknistä ja kulttuuriyhteistyötä toki tehtiin niin kutsutun rautaesiripun läpi yksittäisten länsimaiden kanssa ohi Brysselin instituutioiden.

Tässä lausunnossa tarkastellaan EU:n ja Venäjän välisten suhteiden kehitystä taloudellisen ja poliittisen kumppanuuden kuin myös niiden välisen kilpailun ja vastakkainasettelun kehityksessä. Laajempi kehityskulku, johon EU-Venäjä-suhde on tässä tarkastelussa asetettu, liittyy maailmanpolitiikan painopisteen siirtymiseen Aasiaan eli maantieteellisesti pois läntisestä maailmasta ja poliittisesti pois päin demokratisoitumisesta, kohti autoritarismia.

EU:n ja Venäjän välisiä suhteita kuvataan usein termillä keskinäisriippuvuus, jolla termillä viitataan etupäässä taloudelliseen yhteistyöhön Venäjän ollessa EU:n tärkeä energiantoimittaja, ja EU-maat tuon energian (elin)tärkeä ostaja. Venäjä on sitonut itsensä tiiviiseen energiakauppasuhteeseen EU-maiden kanssa. Esimerkiksi niin kauan kuin sen kaasu kulkee putkia pitkin eikä nestemäisenä LNG (liquefied natural gas)-muodossa tankkereilla, on yleisesti arvioitu Venäjän olevan kannattavampaa jatkaa vientiään EU-maihin kuin lopettaa se. Samoin Venäjän pyrkimykset päästä muita reittejä kuin Ukrainan ja Valko-Venäjän kautta eurooppalaisille markkinoille mm. North ja South Stream -putkien kautta kertovat sitoutumisesta EU-maiden kanssa käytävään kauppaan.

Keväällä 2014 Venäjän suorittaman Krimin valtauksen myötä on pohdittu EU:n ja Venäjän vastakkainasettelua jopa maailmankuvien törmäyksenä. Venäjä pelaa geopoliittista suurvaltapolitiikkaa, johon EU:lla ei ole kiinnostusta eikä juuri keinojakaan. EU sen sijaan käyttää Venäjän suuntaan kauppapoliittisia keinoja. EU-maiden yksimielisesti Venäjää vastaan

asettamattomat talouspakotteet otettiin käyttöön nopealla aikataululla. Helmi-maaliskuun taitteessa 2014 tapahtunutta, EU:n laittomana pitämää Krimin miehittämistä seurasi alle viikossa EU:n vastareaktio: 6.3.2014 Eurooppa-neuvosto hyväksyi päätöksen aloittaa ensimmäisten yksittäisten rajoittavien toimenpiteiden valmistelun (varojen jäädyttäminen ja matkustuskiellot). Samalla keskeytettiin kahdenväliset keskustelut Venäjän federaation kanssa viisumiasioista sekä uudesta yhteistyösopimuksesta. Huomionarvoista on, että sanktioita on kohdistettu jopa energiasektoriin: pakotteet rajoittavat mm. Venäjän energia-alan tarvitseman teknologian ja tarvikkeiden vientiä sekä venäläisten energiayhtiöiden kanssa käytävää osakekauppaa.

Venäjän Eurooppa-politiikkaan kuuluu pyrkimys tukea sille myönteistä poliittista linjaa EU:n jäsenmaissa. Energiakauppa on ollut sille hajota ja hallitse -politiikkaa, jossa energian hinta on määräytynyt osittain myös poliittisista laskelmista käsin. Venäjän informaatiovai-kuttamisen lisääntyminen ei pitäisi olla kenellekään yllättävä tulevaisuuden kehityssuunta. EU:n olisi kuitenkin tärkeää valmistautua siihen, mitä Venäjän vaikutusvallan lisääntyminen mahdollisesti voisi tarkoittaa EU:n kehitykselle, etenkin Venäjän nykyistä 'hybridiregiimiä', demokratiaa ja autoritarismia yhdistelevää hallintoa, ihannoivien itäisten jäsenmaiden sitoutumiselle unionin päämääriin.

Vaikka poliittinen valta on viimeisen neljännesvuosisadan yhä tiiviimmin kietoutunut Vladimir Putinin ympärille, on Venäjän politiikassa keskeinen ongelma se, ettei maassa ole vakiintunutta tapaa hoitaa vallanvaihtoja: viimeiset sata vuotta ovat sisältäneet vallankumouksia, vallankaappauksia ja syrjäytettyjä johtajia. Putinin presidenttikausi on päätty-mässä näillä näkymin vuonna 2024, ja spekulatioita hänen seuraajastaan liikkuu jo sekä Venäjällä että kansainvälisessä keskustelussa. Vuonna 2012 vaalien alla tehty tandemvaihdos presidentin ja pääministerin eli Putinin ja Dmitri Medvedevin välillä johti Venäjällä ennennäkemättömiin mielenosoituksiin korruptoitunutta valtaa vastaan. Siten ei ole odotet-tavissa Putinin kokeilevan tätä temppua toiste.

Epävarmuus Venäjän poliittisesta linjasta Putinin presidenttikauden jälkeen on syytä nähdä epävarmuustekijänä myös Venäjän kaupasta, etenkin sen energiaviennistä, riippu-vaissessa Euroopassa. Venäläisessä ajattelussa on vuosisatoja ollut ominaista läntisten ja pe-rinteisten venäläisten kulttuurielementtien taistelu. Kuten olemme nähneet länteen anta-gonistisesti suhtautuvia johtajia, on Venäjällä noussut valtaan myös länsiyhteistyötä kan-nattavia johtajia kuten Mihail Gorbatsšov tai Medvedev. Nykyisistä Venäjän ja lännen väli-sistä ristiriidoista huolimatta Putininkin hallinto kuitenkin edelleen priorisoi Eurooppaa. Tälle on löydettävissä monia perusteita: valtaosa venäläisistä asuu maan Euroopan puolei- sessä osassa ja tämä väestönosa myös kokee suurempaa historiallista ja kulttuurista yh-teenkuuluvuutta Euroopan kuin Aasian suuntaan. Myös maan infrastruktuuri on suunnattu kaupankäyntiin Eurooppaan.

Ei voi kuitenkaan pitää poissuljettuna vaihtoehtona, että Venäjän johtoon nousisi tulevai-suudessa jopa äärimmäisen länsivastaisia voimia. Todellinen ennakoimaton kehityssuunta EU:n tulevaisuudessa olisi se, jos Venäjän poliittinen johto vähentäisi radikaalisti kiinnos-tustaan EU:ta ja sen jäsenmaita sekä laajemmin Eurooppaa kohtaan. 2014 alkanut EU:n ja Venäjän välinen kriisi on jo saanut Venäjän aktiivisesti kääntämään katsettaan Kiinan suun-taan. Siten ei ehkä ole aivan poissuljettu mahdollisuus, että Kiinan vahvistuminen ja paino-arvon kasvaminen voisivat viedä Venäjän fokuksen Euroopasta Aasiaan.

## Venäjän kääntyminen Aasiaan EU:n mustana joutsenena

Tässä lausunnossa esitetään EU:n tulevaisuuden mustana joutsenena ajatus siitä, että Venäjä osittain omasta politiikkaansa uudelleensuuntauksesta, osittain Kiinan ja Aasian kasvavasta paineesta johtuen, kääntyy vahvemmin itään jättäen Euroopan-politiikkansa takalalle. Lausunnossa pohditaan mitä keskinäisriippuvuuden väheneminen tai jopa loppuminen kokonaan EU-Venäjä-suhteessa saattaisi tarkoittaa tulevaisuudessa EU:lle; tämän mahdollisen kehityksen lyhyen ja pidemmän tähtäimen seurauksia sekä sitä, miten EU:n tulisi niihin varautua.

Venäjän nykyinen Eurooppa-politiikka pitää sisällään sekä yhteistyön että vastakkainasettelun elementtejä. Toisaalta se suhtautuu EU:n ja puolustusliitto Naton ja niiden vaikutusvallan laajenemiseen naapurustossaan varautuneen vihamielisesti, toisaalta se on kiinnostunut taloudellisesta ja tieteellis-teknisestä yhteistyöstä Euroopan maiden kanssa. Venäjä tekee yhteistyötä EU-maiden kanssa myös monissa muissa alueellisissa yhteistyöjärjestöissä kuten Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjissä ja Euroopan neuvostossa. Venäjä aloitti yhteistyön Naton kanssa heti Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen ja kuuluu nykyisin Euroatlanttiseen kumppanuusneuvostoon. Alla kuvattu musta joutsen pitää sisällään tämän Euroopan-politiikan kuihtumisen ja sen muuttumisen toissijaiseksi ja alistaiseksi Aasian-politiikalle.

Ukrainan konfliktin myötä alkanut kansainvälinen kriisi on jo tuottanut epävarmuutta EU:n ja Venäjän välillä. EU-maiden yhtenäinen sanktiopolitiikka on pitänyt jo viidettä vuotta, eivätkä Venäjän asettamat vastapakotteet, jotka ovat kirpaisseet etenkin Suomen ja muiden naapurimaiden Venäjä-vientiä, ole estäneet EU:n yhtenäisen idänpolitiikan päätöksentekoa. Venäjän EU-maiden kanssa käymä kauppa on kärsinyt näistä poliittisista syistä asetetuista pakotteista.

Venäjän Aasian-markkinoille suuntautuminen on kuitenkin alkanut jo paljon ennen nykyistä kriisiä länsisuhteissa. EU-maiden suhteellisen osuuden pieneneminen Venäjän ulkomaankaupasta on ollut jo pidemmän linjan trendi, joka on johtunut myös Venäjän systemaattisemmasta kääntymisestä Aasiaan. 2000-luvun alusta lähtien kansainvälisen talouden termistöön on kuulunut termi BRICS-valtiot (lyhenne maiden englanninkielisistä nimityksistä; Brazil, Russia, India, China, South Africa). Tästä kehittyvien talouksien ryhmittymästä on tullut Venäjälle yksi kansainvälisen politiikan viiter ryhmä jo viime vuosikymmenellä. Samoin esimerkiksi pian Venäjän liittyttyä Maailman kauppajärjestö WTO:hon vuonna 2012 presidentti Putin painotti puheessaan maan tavoitteena olevan kasvattaa Kiina-yhteistyötään.

Venäjän viimeaikainen yhteistyö Kiinan kanssa onkin ollut merkittävää. Toukokuussa 2014, pian EU:n asettamien sanktioiden jälkeen, presidentti Putin allekirjoitti useita investointisopimuksia Kiinan kanssa. Joukossa on mm. massiivinen maakaasusopimus ja merkittävin kaasuputkihankke sitten Neuvostoliiton hajoamisen. Kiinalaisten investointien kasvu on myös ollut viime vuosina kiivasta, mm. sen valtio-omisteiset yritykset ovat ostaneet osuuksia LNG-tuotantolaitoksista sekä venäläisistä energiayhtiöistä. Putin on myös ilmoittanut Venäjän olevan valmis aloittamaan vapaakauppa-alueen valmistelut Euraasian talousunionin ja usean ASEAN-maan välillä. Tuonti Kiinasta ja muista Aasian kumppaneista kasvaa myös; kolmen aasialaismaan kärki vastaa tuonnissa jo lähes kolmen eurooppalaisen

kärkeä. Maailmanpankin kauppatilastot osoittavat, että Venäjän vienti Aasiaan on kasvanut Euroopan kustannuksella.

Venäjän Aasian-suuntauksesta löytyy runsaasti sekä ulkopoliittisista että taloudellisista näkökulmista tehtyjä analyysejä. Ne usein kuitenkin päättyvät siihen johtopäätökseen, ettei Kiinan kauppa ole realistinen suuntaus, sillä se vaatisi liikaa investointeja eikä Venäjä saavuttaisi samanlaista asemaa näillä markkinoilla kuin mitä sillä on Euroopan kauppakumppanina. Kiina ei ole riippuvainen Venäjältä tuotavasta energiasta, eikä Venäjä siten pysty pelaamaan sen suhteen samalla tavalla kuin Euroopassa. Tässä ajattelutavassa on lähtökohdana ollut se, että koska Kiinan suuntaan kääntyvän kaupan tai Kiinan päästäminen Venäjän sijoitusmarkkinoille esim. investointeina energiaprojekteihin, eivät ole Venäjän edun mukaisia, näin ei tule tapahtumaan.

Tämän lausunnon esittämään mustaan joutseneen liittyy se arvio, että Venäjän johtoon nousee taho, joka jatkaa itse Euroopasta ja eurooppalaisesta yhteistyöstä pois päin kääntymistä. Tämän lisäksi Kiinan vahvistuminen ja Venäjän talouden heikkous johtavat siihen, ettei Venäjällä ole muuta vaihtoehtoa kuin alistuminen Kiinan johtoasemaan. Siten EU:n yllättävänä kehityssuuntana on, ettei sen tärkeä kauppakumppani Venäjä halua tai pysty vastustamaan Kiinan geopoliittisen ja -taloudellisen painoarvon nousua.

Venäjän kääntymisen pois Euroopasta ja yhteistyön jäädyttäminen minimiin Euroopan kanssa pitää sisällään paitsi kaupankäynnin, myös muuta yhteistyötä, ennen kaikkea sen vetäytymisen kansainvälisistä järjestöistä. Osa tämän kehityksen uhkakuvista on itse asiassa leijunut ilmassa jo pidemmän aikaa. Venäjän on huhuttu harkitsevan lähtemistä Euroopan neuvostosta; se on jo pidemmän aikaa jättänyt jäsenmaksunsa maksamatta, sen lisäksi että siltä on Krimin miehityksen vuoksi viety äänioikeus Parlamentarisessa yleiskokouksessa. Samoin Venäjä on vuosia kritisoinut Etyjiä kaksinaismoralismista ja siitä, että järjestö keskittyy vain entisten sosialistimaiden hallinnon ja vaalijärjestelmien arvosteluun.

EU on pyrkinyt voimakkaasti tukemaan Venäjän jäämistä näihin järjestöihin. Euroopan neuvoston jäsenet ovat sitoutuneet Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamiseen, ja sopimusta valvomaan on perustettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuim. Järjestön keskeinen tehtävä on jäsenmaidensa ihmisoikeustilanteen valvominen, ja sen toiminnan painopistealue on ollut kylmän sodan päättymisen jälkeen entisten sosialistimaiden demokratisoitumisprosessin tukemisessa. Venäjän lähteminen järjestöstä iskisi paitsi järjestön budjettiin, ennen kaikkea sen uskottavuuteen ja sen ajamiin arvoihin. Euroopan neuvoston vähentyneet budjettitulot ovat jo nyt vähentäneet sen toimintakykyä itäisen Euroopan demokratisoitumiselle. Venäjän lähtö veisi myös maan kansalaisilta ja ihmisoikeusaktiiviteilta mahdollisuuden valittaa Venäjällä tapahtuvista ihmisoikeusrikkomuksista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen.

## **Pohdintaa**

EU tekee Venäjä-politiikkaansa erilaisten paineiden ristiaallokossa: se haluaa yhteistyötä ja dialogia, mutta sillä on vaikeuksia vastata naapurustossaan käytävään geopoliittiseen kamppailuun. Samoin sillä on vaikeuksia tunnistaa sitä kuvaa itsestään, joka Venäjällä on ja jonka pohjalta Venäjä Eurooppa-politiikkaansa toteuttaa. EU:n on kuitenkin viimeistään

Krimin valtaamisen jälkeen myönnettävä, että sen arvoihin pohjautuva ulkopolitiikka ei johda tuloksiin Venäjän voimapolitiikan edessä. EU:n Venäjää vastaan asettamat sanktiot ovat saaneet Putinin etsimään maita, jotka mahdollisesti voisivat livetä yhteisestä linjasta. Samoin EU:n on syytä vetää johtopäätös, ettei se itse näyttäyty sellaisena yhteistyökumppanina, jollaisen Venäjä haluaa.

Palaan takaisin tekstin alussa mainittuun termiin keskinäisriippuvuus. On sanottu, että Venäjä tarvitsee länttä rakentaakseen viholliskuvia, joiden avulla vahvistetaan nationalismia ja patriotismia. Niitä maan nykyinen johto tarvitsee legitimoidakseen valtansa. Samoin EU-toimijoiden keskuudessa jaettu olettaus tuntuu olevan se, että Venäjä tarvitsee taloudellisesti enemmän EU:ta kuin EU Venäjää.

EU on pyrkinyt systemaattisesti vähentämään energiariippuvuuttaan Venäjästä, ja se onkin omien arvioidensa mukaan paremmin varautunut esimerkiksi kaasunjakeluhäiriöihin energiavarmuusstrategiansa ansiosta. Omavaraisuutta ja muita energianlähteitä EU on kääntynyt harkitsemaan viimeistään sen jälkeen, kun Venäjän ja Ukrainan väliset kaasukiistat jättivät keskieuropalaisia koteja kylmiksi tammikuussa 2006. Myös parhaillaan kehitteillä olevien yhteisten energiamarkkinoiden ja energiaunionin taustalla on pyrkimys estää ulkopuolisten energiantoimittajien yritykset käyttää hajota-ja-hallitse-politiikkaa jäsenmaita kohtaan. Venäjän valtio-omisteinen kaasujätti Gazprom kehittäikin EU-markkinoille toimintamallin, joka oli varsin tuottava siihen asti, kunnes se törmäsi EU:n kilpailulainsäädäntöön.

Täten näyttäisi siltä, että EU on jo hyvän aikaa sitten alkanut varautua energiantuontivaikeuksiin, sekä vähentämään riippuvuuttaan venäläisestä energiasta ja pienentämään keskinäisriippuvuutta Venäjän kanssa. Kuitenkin, kuten EU itse kuin myös kansainväliset energiayhtiöt toteavat, lyhyellä tähtäimellä EU:n olisi erittäin vaikeaa korvata Venäjältä tuotu energia. Energiatuonnin mahdollinen loppuminen Venäjältä voisikin olla hyvä nähdä kannustimena EU:lle ei vain etsiä korvaavia myyjiä, vaan myös tähdätä fossiilisista polttoaineista luopumiseen, joka on olennainen tavoite ilmastonmuutoksen pysäyttämiseksi.

Vähemmälle keskustelulle on jäänyt, ja vähemmän EU:n toimenpiteitä on ollut nähtävissä sen suhteen, mikä vaikutus Venäjän vetäytymisellä multilateraalisesta yhteistyöstä olisi EU:lle. Venäjä kuuluu toistaiseksi moneen samaan arvoyhteisöön kuin EU:n jäsenmaat. Samoin eri yhteistyömuotojen kautta EU saa pidettyä vastakkainasettelusta huolimatta keskusteluyhteyden auki Venäjän johtoon. Näiden linkkien katkeaminen tuottaisi EU:n ulkopolitiikalle uudenlaisia vaatimuksia: millaisen idänpolitiikan se kehittää naapuriinsa, joka on irrottautunut yhteistyöstä Euroopan kanssa? Miten EU sopeuttaa pyrkimyksensä tukea naapurustonsa demokratisoitumista, jos sillä on vastassaan autoritäärinen Venäjä?

On syytä korostaa, että myös EU:n oma identiteettipolitiikka tarvitsee Venäjää. Venäjää tarvitaan refleктоimaan EU:n omia arvoja ja normeja. Eurooppa onkin peilannut itseään itäistä 'toista' vastaan jo vuosisatoja. Ihmisoikeuksia, tasa-arvoa ja liberaaleja arvoja puolustavalle EU:lle Venäjä on ollut tärkeä ulkopolitiikan kohde, ja sillä on ollut myös jonkinlaista normatiivista valtaa suhteessa Venäjän ja itäisen naapurustomme kehitykseen. Väittäisin että tämä vuorovaikutus, ja jatkuvaksi oletettu demokratian eteneminen maanosamme itäisessä osassa on keskeinen identiteetin rakennuspalikka EU:lle. Jos tämä yhteys Venäjään surkastuu tässä lausunnossa esitetyn kehityskulun myötä, tarvitsee EU:n rakentaa identiteettiään uudelleen.

Tämä lausunto on tarkoituksellisesti kehittänyt mustan joutsenen, jossa EU ei ole itse aktiivinen toimija, vaan jossa se joutuu reagoimaan alueellisiin ja globaaleihin muutoksiin, joihin sillä ei ole juurikaan vaikutusvaltaa. Olennaista tällaisen tulevaisuudenkuvan edessä olisi miettiä, mitä EU haluaa saavuttaa normatiiviseksi kutsutulla ulkopolitiikallaan ja miten se ratkaisee ongelman, joka vaatisi siltä geopoliittista toimijuutta. EU:lla on tunnetusti hankala suhde geopolitiikkaan sekä voimankäyttöön ylipäänsä, onhan sen alkuperäinen olemassaolon tarkoitus ollut kesyttää eurooppalainen voimapolitiikka ja korvata se ylikansallisella suvereniteetin yhteiskäytöllä.

## 3 Ympäristö, kestävä kehitys, sosiaaliset kysymykset

---

### 3.1 Eurooppalaisen kehityspolitiikan kuolema

Eija Ranta, Kehityskaatutkimus, Helsingin yliopisto

#### Johdanto

Lausuntoni käsittelee EU:n kehityspolitiikan tulevaisuutta vuoteen 2030 saakka. Vaikka EU, EU:n jäsenmaat ja kansainvälinen yhteisö ovat sitoutuneet kehityspolitiikan jatkuvuuteen, näen eri puolilla merkkejä siitä, että sen koko olemassaolo on uhattuna. Pääväitteeni on, ettei vuonna 2030 ole enää eurooppalaista kehityspolitiikkaa sellaisena kuin sen nyt tunemme ja että tällä on suuria vaikutuksia Euroopalle ja globaalille etelälle. Kehityspolitiikan kuolema on tulevaisuuden musta joutsen. Lausuntoni aluksi käsittelem niitä tekijöitä, jotka ovat johtaneet tähän tilanteeseen ja jotka tulevat syventämään uhkaa tulevaisuudessa. Lopuksi pohdin, millaiselta näyttää tulevaisuuden maailma, jossa nykyisenkaltaiset kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö ovat lakanneet olemasta.

EU:n kehityspolitiikan päätavoitteita ovat köyhyyden vähentäminen ja kestävä kehityksen edistäminen kehitysmaissa. Kehityspolitiikalla tarkoitetaan sellaista laajaa ja johdonmukaista periaatteiden ja toimintojen kokonaisuutta kansainvälisessä yhteistyössä ja kansallisessa politiikassa, jolla pyritään parantamaan kehitysmaiden ja niiden kansalaisten asemaa. Kehityspolitiikan keskeinen instrumentti on kehitysyhteistyö. OECD:n kehitysapukomitea (DAC) määrittelee sen vauraammista köyhimpiin maihin siirrettäviksi julkisiksi resursseiksi, joiden tulee olla pehmeäehtoisia ja edistää kehitysmaiden taloudellista kehitystä ja hyvinvointia.

Kehityspolitiikka on osa EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Se on jaetun toimivallan ala. Sekä EU:lla että sen jäsenmailla on omat kehityspolitiikkansa ja -yhteistyönsä. EU:n kehityspolitiikkaa toimeenpanee Euroopan komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto. EU:n kehityspolitiikkaa määrittävät vuonna 2015 laaditut YK:n kansainväliset kestävä kehityksen tavoitteet (*Sustainable Development Goals*, SDGs) ja agenda 2030 sekä niiden pohjalle rakennettu EU:n uusi kehityspoliittinen konsensus (2017).

Yhdessä EU ja sen 28 jäsenmaata ovat maailman suurin kehitysyhteistyön rahoittaja rahoitetaan yli puolet maailman kehitysyhteistyövarojen kokonaisuudesta. EU-maiden tavoitteena on käyttää kehitysyhteistyöhön 0,7 % bruttokansantuotteestaan YK:ssa (1970) sovitun mukaisesti. Vuonna 2018 tavoitteen toteuttivat Ruotsi, Tanska, Luxemburg ja Iso-Britannia. Suomen kehitysyhteistyömäärärahat olivat 0,38 % bruttokansantuotteesta. Vaikka kehitysyhteistyövarat muodostavat pienen osan kaikista maailman rahavirroista, on sillä, mitä EU:n kehityspolitiikassa tapahtuu, merkitystä köyhyyden vähenemiselle sekä tasa-arvon, demokratian ja ihmisoikeuksien toteutumiselle maailmassa. Lisäksi eurooppalainen kehityspolitiikka on merkityksellistä monenkeskisten järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan toiminnalle.

## Mustat joutsenet

Jotkut asiantuntijat väittävät, että eurooppalainen kehityspolitiikka on vaarassa tai että sitä ei itse asiassa enää ole. On vain kehitysyhteistyö rahoitusinstrumenttina, jota käytetään muihin tarkoituksiin kuin köyhyyden vähentämiseen ja kestäväen kehityksen saavuttamiseen. Kehityspolitiikka on tyypistynyt välineeksi EU:n omien intressien ajamisessa.

Muutokseen ovat vaikuttaneet maailmanpolitiikan suuret murrokset kuten pakolaisuus, terrorismi, Euroopan lähialueiden aseelliset konfliktit, väestönkasvu Afrikassa, taluskriisi, ilmastonmuutos ja luonnonvarapolitiikka. Ilmapiiri globaalia vastuuta ja oikeudenmukaisuutta kohtaan on muuttunut monissa EU-maissa negatiiviseksi ja uhkiin keskittyväksi. Samaan aikaan kehitysmaiden asema maailmanpolitiikassa on muuttunut: Kiinan asema on vahvistunut, etelä-etelä-yhteistyö on entistä voimakkaampaa ja eri puolilla etelää on nousut länsivastaista ja kehitysyhteistyökriittistä poliittista liikehdintää. Kärjistetysti voisi sanoa, ettei EU halua enää antaa, eivätkä kehitysmaat halua enää vastaanottaa, apua samoin kuin ennen.

Kehitysyhteistyövarat ovat romahtaneet joissakin maissa, esimerkiksi Espanjassa (50 %), Itävallassa (30 %) ja Unkarissa (30 %) sekä EU-instituutioissa (32 %) vuonna 2017. Suomessa kehitysyhteistyövarat laskivat noin 35 %. Jäljelle jääneestä osuudesta iso osa käytettiin muuhun kuin varsinaiseen kehitysyhteistyöhön.

Kehitysyhteistyön päämotiiviksi Euroopassa on nousemassa se, miten estämme maahanmuuttoa nyt ja tulevaisuudessa. Euroopan ulkopuoliset ihmiset, kansat ja maat nähdään uhkina, ja pelko sanelee politiikkaa yhä voimakkaammin. Maahanmuuttovastaiset ja kansallismieliset eurooppalaiset puolueet ovat vetäneet mattoa kehityspolitiikan alta sekä rahoituksen että sisältöjen osalta. Kehityspolitiikan tarkoitus on luoda edellytyksiä ihmisarvoiselle ja hyvälle elämälle kaikkialla maailmassa. Kuitenkin kansallismieliset liikkeet saattavat samaan aikaan vastustaa sekä kehityspolitiikkaa että siirtolaisuutta.

Vuodesta 2015 lähtien EU:n ja sen jäsenmaiden kehitysyhteistyövaroina on tilastoitu yhä enemmän pakolaisten vastaanottokuluja Euroopan maiden sisällä ja niitä on käytetty maahanmuuton estämiseen etenkin EU:n lähialueilta ja Afrikasta. Kehitysyhteistyön bruttokansantuoteosuuksia on paisuteltu keinoitekoisesti laskemalla mukaan pakolaiskuluja. Vuonna 2016 esimerkiksi Itävallan, Bulgarian ja Latvian kehitysavusta jopa 50 % ohjattiin pakolaiskuluihin. Suurien pakolaiskulujen vuoksi Saksa, Italia ja Ruotsi olivat vuonna 2017 oman kehitysapunsa suurimpia vastaanottajia.

Pakolaiskulujen lisäksi OECD/DAC kehitysyhteistyövaroja käytetään yhä enemmän EU-maiden turvallisuusuhkien torjumiseen ja niiden kaupallisten intressien edistämiseen. Tämä johtaa siihen, että varoja käytetään yhä vähemmän siellä, missä pitäisi (vähiten kehittyneet maat) ja siihen, mihin pitäisi (köyhyyden vähentäminen kehitysmaissa). Kehityspolitiikka välineellistyy ja sen tarkoitus murentuu.

EU-instituutioiden suurimpia kehitysavunsaajia vuosina 2015-2016 olivat Turkki, Marokko, Serbia, Tunisia, Palestiinalaisalueet ja Ukraina. Nämä maat eivät kuulu maailman vähiten kehittyneiden maiden joukkoon, vaan niiden erityisasemaa selittää enemmän maantiede ja politiikka kuin köyhyys. Turkin asema on ainutlaatuinen: se saa noin viisinkertaisesti enemmän EU:n kehitysapua kuin seuraavaksi suurin avun vastaanottaja. Esimerkiksi



vähiten kehittyneisiin maihin kuuluvan Tansanian kaikilta maailman avunantajilta saama julkinen apu on lähes 500 miljoonaa euroa pienempi kuin Turkin pelkästään EU-instituutioilta saama apu. 29 % EU-instituutioiden avusta suuntautuukin itse asiassa Eurooppaan. Vähiten kehittyneiden maiden sijasta suuri osa suuntautuu ylemmän ja alemman keskitulon maihin.

Moni asiantuntija arvioi, että EU:n tulevaisuuden päähuoli on Afrikan väestönkasvu ja siitä mahdollisesti juontuva siirtolaisuus Eurooppaan. EU onkin viime vuosina korostanut Afrikan suurta merkitystä ja pyrkinyt näyttämään aikaisempaa tasavertaisempaa kumppanina eri Afrikan maille. Kuitenkin samaan aikaan komissio on ehdottanut, että EU:n uudessa rahoituskehyksessä (2021-2027) osa kehitysrahoituksesta tulisi korvamerkitä siirtolaisuuden suitsemiseen. Afrikan väestönkasvun suitseminen ja siirtolaisuuden pelko heijastuvat myös uuden Cotonou-sopimuksen (2020-2040) neuvotteluissa (kehitysyhteistyö- ja kauppasopimus 79 Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren [AKT] maan kanssa). Afrikkaan pyritään luomaan työpaikkoja myös yksityisillä investoinneilla, jotta ihmiset eivät muuttaisi Eurooppaan.

Pakolaisuus ja väkivaltaiset konfliktit ovat nousussa eri puolilla maailmaa ja erityisesti köyhimmissä ja keskituloisissa maissa. UNHCR:n mukaan 67.7 miljoonaa ihmistä on joutunut jättämään kotinsa konfliktin, ihmisoikeusrikkomusten tai vainon vuoksi. Määrä on kolminkertaistunut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Näistä noin 25 miljoonaa on pakolaisia. 85 % kotinsa jättämään joutuneista ihmisistä elää kehitysmaissa. Eniten pakolaisia on viime vuosina vastaanottanut EU-maiden sijasta Turkki, Pakistan, Libanon, Iran, Uganda ja Etiopia. Väkivaltaisten konfliktien määrä on kasvanut vuodesta 2010 lähtien. Pakolaisuuden ja konfliktien juurisyinä ovat hyvin monitahoinen eriarvoisuus, valta ja politiikka. Nämä ovat juuri niitä asioita, joihin perinteinen kehityspolitiikka on pyrkinyt vaikuttamaan.

EU:n kehityspolitiikka on pohjannut normatiiviseen valtaan. Vaikka kehitysyhteistyö on pieni osa maailman rahavirtoja, on se arvoihin pohjaava retoriikka kumppanuudesta, kestävydestä, maailman yhtenäisyydestä ja jaetusta ihmisyydestä muillakin kuin taloudellisilla kriteereillä. Nyt talouden merkitystä korostetaan. Vaikka kehityspolitiikalla on aina ajettu myös poliittisia, taloudellisia ja sotilaallisia tavoitteita, nyt kaupalliset motiivit sanotaan suoremmin ääneen. Jatkuvaan talouskasvuun pohjaavaa kehitysajattelua ei kritisoida EU:ssa tarpeeksi, vaikka ilmastonmuutos ja kestävä kehitys ovatkin retorisesti merkittäviä. Taloudelliset edut jylläävät sosiaalisten ja ympäristöllisten arvojen sijasta.

Yrityksistä on tullut kehitysyhteistyötoimijoita, kun taas kansalaisjärjestöiltä ja monenkeskisiltä järjestöiltä kuten YK:lta on vähennetty rahoitusta. Tämä on vaarallinen ideologinen muutos. Etelän järjestöillä ja kansalaisliikkeillä on yhä vähemmän tukijoita, minkä johdosta ihmisoikeudet, demokratia ja kansalaisvapaudet ovat vaarassa heikentyä. Kansalaisyhteiskunnan tila on heikentynyt myös EU-maissa. Eurooppalaiset ja monikansalliset yritykset eivät puolusta sananvapautta tai aja alkuperäiskansojen, naisten tai hlbtq-oikeuksia. Ne eivät myöskään pääsääntöisesti investoi nostaakseen köyhimmistä köyhimmät köyhyydestä, vaan tehdäkseen voittoa. Yritykset saattavat jopa hyötyä liittoutumisesta valtaapitävien eliittien kanssa. Ne ovat juuri niitä tahoja, joiden asemaa kehityspolitiikan pitäisi pyrkiä horjuttamaan. Yksityissektorin vaikutusvallan myötä kehityspolitiikka on epädemokratisoitunut: miljonääri- ja suuryhtiöt ja isot korporaatit määrättelevät yhä enemmän kehityspolitiikan agendan. Yhä kasvava osa kehitysyhteistyövaroista käytetään avunantajamaiden

oman yksityissektorin etujen edistämiseen globaalissa markkinataloudessa. Oikeudenmukainen talous on kehitysmaiden kannalta kaiken a ja o. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että yritysten tulee kaapata kehitysyhteistyövarat, vaan sitä, että niiden tulee toimivia oikeudenmukaisesti ja läpinäkyvästi kaikessa toiminnassaan.

YK:n kestävän kehityksen kansainväliset tavoitteet ovat laajentaneet globaalin oikeudenmukaisuuden agendan kehityspolitiikasta kaikille politiikkasektoreille sekä avunantaja-että saajamaissa. EU:n kaikkien politiikkalohkojen – ei ainoastaan kehityspolitiikan, vaan myös kauppapolitiikan, maa- ja metsätalouden, kalastuspolitiikan, jne. – tulee edistää kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista maailmassa. Johdonmukaisuuden merkitys korostuu näin entisestään. Jos tämä otettaisiin tosissaan, kehityspolitiikan merkitys erillisenä lohkona vähenisi, kun kaikki EU:n toiminta edistäisi globaalia oikeudenmukaisuutta ja kehitysmaiden ja niiden kansalaisten aseman paranemista. Juuri tätä kohti EU-politiikassa tulisi pyrkiä.

## **Pohdintaa**

Tarkoitan kehityspolitiikan kuolemalla sitä, että kansainvälisistä sopimuksista ja yhteisistä linjauksista huolimatta globaalin oikeudenmukaisuuden agenda on EU:ssa näivettynyt suhteessa maahanmuutto-, turvallisuus- ja kauppa-agendoihin. Kehitysyhteistyörahoitusta on valjastettu muihin tarkoituksiin kuin köyhyyden vähentämiseen ja kestävän kehityksen edistämiseen kehitysmaissa. Tämä suuntaus tulisi pysäyttää. Ellei niin tehdä, eurooppalaisen kehityspolitiikan kuoleman seuraukset voivat olla monenlaisia ja yllättäviäkin.

Jos EU:n ja sen jäsenmaiden varsinainen kehitysyhteistyörahoitus yhä entisestään laskee, joutuvat köyhimmät maat ottamaan pehmeäehtoisten kehityslainojen sijasta markkinaehtoisia lainoja kansainvälisiltä pankeilta. Velkakriisit saattaisivat lisääntyä, jos köyhimmät maat ylipäänsä saisivat lainaa. Elleivät ne saa lainaa, niiden julkiset investoinnit pienenevät, millä on vaikutuksia esimerkiksi sosiaalipalveluiden tarjontaan. Kiinan ja muiden uusien rahoittajien merkitys köyhien maiden rahoittajina kasvaisi entisestään. EU:n mahdollisuus vaikuttaa poliittisesti ja taloudellisesti köyhien maiden sisä-, ulko- ja talouspolitiikkaan heikkenisi. Kymmenet tuhannet kansalaisjärjestöt sulkisivat ovensa, sillä eurooppalaiset järjestöt ovat niiden suurimpia rahoittajia. Julkisen sektorin ja kansalaisjärjestöjen kutistuminen ei johtaisi ainoastaan massiiviseen keskiluokan työpaikkojen menettämiseen maissa, joissa työvoimasta on muutenkin ylitarjontaa, vaan myös koulutuksen ja terveydenhuollon romahtamiseen sekä kansalaisyhteiskuntien tilan kapenemiseen. YK kokisi kolhuja, sillä valtaosa sen rahoituksesta on eurooppalaisten avunantajien kehitysyhteistyörahoitusta. Tämä heikentäisi rauhaan, ihmisoikeuksiin ja tasa-arvoon nojaavaa monenkeski- syyttä.

Vuoteen 2030 mennessä maailmanpolitiikan keskiössä saatetaan nähdä Kiina, joka on ottanut EU:n roolin luonnonvararikkaiden etelän maiden päärahoittajana. Myös EU:ssa nähdään tämä tulevaisuus, minkä vuoksi EU on vähentänyt jo nyt puhetta ihmisoikeuksista ja demokratiasta ja korostanut talouden merkitystä. Moni etelän johtaja on jo kääntynyt Kiinan ja muiden uusien rahoittajien (Brasilia, Intia, Turkki, Venäjä, jne.) puoleen, koska niillä ei ole samanlaisia arvovaatimuksia kuin Euroopalla. Ihmisoikeuksilla, kansalaisyhteiskun-

nalla, feminismillä, naisten seksuaalioikeuksilla ja hlbtq-väestöllä kehitysmaissa ei olisi ilman EU-instituutioita ja EU-jäsenmaita kovin montaa kansainvälistä puolustajaa, sillä myös Yhdysvaltain kehityspolitiikka poukkoilee etenkin naisten aseman ja seksuaalioikeuksien suhteen. Aasiassa, Afrikassa ja Latalaisessa Amerikassa on merkkejä paluusta uusiin autoritääristen johtajien aikakausiin. Luonnonvarojen riistoon pohjaava talous saattaa kuitenkin monin paikoin kasvaa ja etelän valtiot vahvistua. EU ja Kiina kilpailevat taloudellisesta ja täten poliittisesta vaikutusvallasta luonnonvararikkailla alueilla, sillä niiden oma taloudellinen hyvinvointi ja kasvu pohjaavat näihin luonnonvaroihin.

Seuraavien vuosikymmenien aikana tullaan käymään rumaa kilpailua luonnonvaroista ilmasto- ja ekologisen kriisin vuoksi. Taistelutantereena ovat köyhät maat, joiden tulisi itse pystyä hyötymään omista luonnonvaroistaan. Kiina, Intia, jne. ajavat omia taloudellisia etujaan, mutta ne näyttävät kuitenkin houkuttelevampina kumppaneina kuin useimmat EU-maat, sillä niihin ei yhdistetä kolonialismia samoilla tavoilla. Tulevaisuudessa Eurooppa saattaakin huomata, että siitä onkin tullut periferia maailmanjärjestyksessä, jossa talous ja politiikka määritellään yhä selvemmin itä-etelä-akseleilla.

Taistelu globaalin etelän luonnonvaroista kiihtyy entisestään ja paikallisten yhteiskunnallisten liikkeiden vastarinta saattaa kasvaa. Vaikka demokratiaa, ihmisoikeuksia ja kansalaisyhteiskunnan vapautta yritetään kaventaa kaikkialla, samaan aikaan nuoriso eri puolilla etelää – ja etenkin Afrikkaa – politisoituu ja etsii uusia ratkaisuja omien elämiensä ja yhteiskuntiensä muuttamiseksi. Köyhissä maissa saatetaan nähdä kansannousuja autoritäärisiä johtajia vastaan, koska etelän nuoriso elää ihan erilaisessa globaalissa todellisuudessa kuin vanhemmat sukupolvet. Myös Euroopassa progressiivinen väestö saattaa nousta kapinaan autoritäärisuutta ja muukalaisvastaista nationalismia kohtaan, mikä saattaa synnyttää uusia globaaleja solidaarisuusliikkeitä ja verkostoja.

Kehityspolitiikan loppuminen voi olla myös hyvä asia, jos se tarkoittaa kestäväen kehityksen tavoitteiden mukaista kaikkien politiikkasektorien johdonmukaista toimintaa kehitysmaiden kansalaisten parhaaksi. Kehitysyhteistyö puolestaan on pohjimmiltaan epäsymmetrinen valtasuhde: toisella on resurssit ja valta, toisella ei niinkään. On useita esimerkkejä siitä, että kehitysyhteistyöllä on ylläpidetty politiikan ja talouden status quota. Eurooppalaisen kehityspolitiikan romahduksen jälkeen etelän nuoret saattavatkin kehittää osana uudenlaisia globaaleja verkostoja ihan uusia yhteiskunnallisia aloitteita ja tehdä radikaaleja poliittisia ja taloudellisia muutoksia omissa yhteiskunnissaan ilman Euroopan avun kolonialistista painolastia. Etelän omat kehitysratkaisut eivät välttämättä vastaa suomalaista tai eurooppalaista käsitystä siitä, mitä hyvä kehitys tarkoittaa.

Euroopan mustat joutsenet kytkeytyvät yhteen koko maailman kanssa. Ne viitoittavat etenkin Afrikan, mutta samalla myös Euroopan itsensä kohtaloa.

## Lähdeluettelo

Concord Aidwatch (2018). *EU Aid: A Broken Ladder?* Brussels: Concord Europe.

Häbel, Sandra (2018). *Normative Policy Coherence in EU external Relations: A Case Study of the European Union's Development and Trade Policies towards Vietnam*. University of Helsinki: Faculty of Social Sciences.

Koponen, Juhani & Maaria Seppänen (2016). Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö: Lupaukset ja ristiriidat. Teoksessa *Kehityksen tutkimus: Johdatus perusteisiin*. Toim. Juhani Koponen, Jari Lanki, Mariko Sato & Anna Kervinen. Helsinki: Gaudeamus.

Nilsson, Eva. Euroopan ja Afrikan välit ovat käännekohtassa – vanhojen valtarakenteiden purkaminen vaatii konkreettisia toimia. The Ulkopolitist 8.6.2018. [www.ulkopolitist.fi](http://www.ulkopolitist.fi)

Oinas, Elina, Henri Onodera & Leena Suurpää (toim.) (2018). *What Politics? Youth and Political Engagement in Africa*. Leiden: Brill.

Stocchetti, Marikki. Konsensus on sittenkin kova juttu, myös EU:n kehityspolitiikassa. Kehys ry:n blogi 18.8.2017. [www.fingo.fi](http://www.fingo.fi)

Stocchetti, Marikki (2013). *Inside the European Consensus on Development and Trade: Analyzing the EU's Normative Power and Policy Coherence for Development in Global Governance*. University of Helsinki: Department of Political and Economic Studies.

UNHCR (2018). *Global Appeal 2018-2019*.

United Nations & World Bank (2018). *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*. Washington, DC: World Bank.

Lausunnon antaja on konsultoinut lausuntoa kirjoittaessaan Fingon vaikuttamistyön johtajaa Rilli Lappalaista ja Kehityspoliittisen toimikunnan pääsihteeriä Marikki Stocchettia.

## 3.2 Biotalouden kyky vastata kestäväen kehityksen haasteisiin ratkaisee sen tulevaisuuden

Anne Toppinen ja Annukka Vainio, Helsinki Institute of Sustainability Science (HELSUS)

### Johdanto

Euroopan Unionin 2020 -strategian mukaan uusiutuvien luonnonvarojen käyttöön pohjautuvalla biotaloudella on avainasema tavoiteltaessa älykästä ja ympäristöystävällistä talouskasvua. Euroopan eri alueilla biotalouteen liittyvät kysymykset painottuvat kuitenkin eri tavoin, minkä vuoksi kokonaisvaltaisen politiikkaohjelman muotoilu on haastavaa. Pohjois-Euroopan jäsenmaissa metsäbiotalous on merkittävässä asemassa, kun puolestaan maa- ja elintarviketalous sekä vesivaroihin pohjautuva ns. sininen biotalous ovat suhteellisesti suuremmissa roolissa monissa muissa Euroopan Unionin jäsenmaissa. Suomen kansantaloudesta biotaloussektorin osuus (23,5 mrd. Eur) on noin 12 % kansantalouden arvonlisäyksestä (Luonnonvarakeskus 2018). Metsäsektorin osuus tuotoksesta on noin 40 % ja viennistä 70 %.

Euroopan komission v. 2012 julkaisema biotalousstrategia päivitettiin syksyllä 2018 14 eri toimenpiteen kautta (European Commission 2018). Päivityksessä terävöitettiin aiemman strategian toimeenpanoa tavoitteena innovatiivisempi, resurssitehokkaampi ja kilpailukykyisempi yhteiskunta, joka on systeemisen muutoksen kautta myös hiilineutraali vuonna 2050. Perinteisten biotaloussektorien uudistumisen keskiöön nousevat globaalit kestävyshaasteet ja niihin vastaaminen. Biotaloussektorin taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen kestävyys paitsi markkinoiden ja liiketoiminnan tasolla, myös tuotanto-kulutusjärjestelmän muutoksena ekologisten reunaehtojen puitteissa korostuu vuoden 2018 strategia-päivityksessä. Tiiviimpi yhteys on muodostumassa biotalouden ja kiertotalouden välillä mm. sivuvirtojen paremman hyödyntämisen kautta.

Suomen vuonna 2014 julkaistun biotalousstrategian tavoitteeksi on asetettu biotalouden tuotoksen nostaminen sataan miljardiin euroon ja työpaikkojen määrä lisäys 100 000:lla vuoteen 2025 mennessä. Toimia on edistetty mm. hallituksen kärkihankepolitiikalla. Suomen näkökulmasta biotalouden sisällä teemoina ruokakäytökset ja metsäteollisuustuotteiden osalta uudet tuoteinnovaatiot ja puurakentaminen nousevat EU:n strategiapäivityksessä selkeämmin keskiöön, ja siksi pohdimme tulevaisuuden kannalta erityisesti näihin liittyviä kysymyksiä.

## **Biotalouden mustat joutsenet**

Nostamme esiin kolme teemaa, jotka tulevat merkittävästi muuttamaan lähitulevaisuutta sekä riskien että mahdollisuuksien näkökulmasta. Ensiksi paneudumme luonnonmullistuksiin, jotka liittyvät hallitsemattomaan ilmastomuutokseen, luonnonvarojen ylikäyttöön ja ekosysteemien köyhtymiseen. Toiseksi tarkastelemme teknologista kehitystä ja ns. big datan hyödyntämistä ja näiden vaikutuksia biotalouden tuotanto- ja kulutusjärjestelmiin. Kolmantena teemana ja näihin jo edellä mainittuihin liittyen pohdimme biotalouden turvallisuuskysymyksiä (biosafety, biosecurity). Tarkastelemme näitä metsä- ja elintarviketuotannon ja -kulutuksen arvoverkostojen näkökulmista ja huomioiden muutosten oletettuja kestävyysvaikutuksia.

Vaikka ilmastomuutoksen hillitsemisessä otettaisiin merkittäviä edistysaskeleita, ilmastomuutos tulee todennäköisesti jatkamaan etenemistä lähivuosisikymmeninä (IPCC 2018). Siihen voi liittyä ennakoitavia sekä ennakoimattomia vaikutuksia. Maa- ja metsätalouden on varauduttava ja sopeuduttava merkittäviin muutoksiin toimintamahdollisuuksissaan. Keskilämpötilat nousevat, ja Eurooppaan tulee leviämään uusia kasvi- ja eläinlajeja, mikä toisaalta voi tarkoittaa mahdollisuuksia kasvattaa uudenlaisia lajikkeita ja pidentyneitä kasvukausia, mutta toisaalta myös uudenlaisia tuholaisia ja kasvitauhoja. Lyhentyvät talvikaudet merkitsevät tuholaiden leviämistä metsätaloudessa, koska metsän korjuuta ei voida suorittaa pelkästään kylmän jakson aikana. Säiden ääri-ilmiöt, kuten erittäin kuivat tai erittäin kosteat jaksot aiheuttavat tappioita maa- ja metsätaloudelle. Luonnonmullistukset tulevat olemaan haaste alkutuotannon kannattavuudelle ja siten myös rasite viljelijöiden ja metsänomistajien henkiselle jaksamiselle. Lumettomat talvet tulevat aiheuttamaan tappioita talvikauden matkailulle eri puolilla Eurooppaa ja tämä voi ulottua aivan pohjoisimpaan Eurooppaan asti. Ilmastomuutos tulee myös kasvattamaan sekä hallittua että hallitsematonta muuttoliikettä eli ns. ilmastopakolaisuutta.

Näyttää vahvasti siltä, että luonnon monimuotoisuuden vähenemistä ei saada pysäytettyä, mikä merkitsee kasvi- ja eläinlajien sukupuuttoon kuolemista (Tilman ym. 2017). Tämä on uhka ekosysteemipalveluille, näistä riippuville biotalouden yrityksille ja ihmisten hyvinvoinnille. Sen vuoksi biotalouden toimijoiden tulee keskeisesti tukea biodiversiteetin ylläpitämistä metsä- ja maatalousympäristöissä.

Koska ilmastonmuutoksen vaikutukset tulevat osaksi kansalaisten arkea, kansalaisten tietoisuus ja huoli ympäristöongelmista tulevat kasvamaan ja perustavanlaatuisesti muuttamaan elämäntapoja. Kestävät kansalaistaidot nousevat kouluissa omaksi oppiaineekseen esimerkiksi matematiikan ja kielten rinnalle. Asenteet biotalouden kestävyttä kohtaan saattavat jakaa kansalaisia niin, että jotkut suhtautuvat siihen erittäin myönteisesti, kun taas toiset erittäin kielteisesti (Vainio ym. 2019). Asuinpaikka voi toimia tässä jakavana tekijänä ja kaupungistuneet hipsterit vieraantuvat yhä vahvemmin alkutuotannosta.

Teknologisten ruokainnovaatioiden leviämiseen ja valtavirtaistumiseen vaikuttavat kansalaisten sekä ruokaketjun toimijoiden asenteet, arvostukset ja tottumukset. Esimerkiksi liha- ja maitotuotteiden kulutus tulee vähenemään, mikä luo kysyntää uusille korvaaville tuotteille. Nämä uudet vaihtoehdot ovat usein ympäristön kannalta kestäviä, mutta ne ovat usein pitkälle prosessoituja, kun taas useat kuluttajat arvostavat ruoan luonnollisuutta ja prosessoimattomuutta. Lihaa ja maitotuotteita tullaan kuluttamaan tulevaisuudessa vähemmän. Kuluttajat myös odottavat, että heidän tekemänsä valinnat näkyvät siinä mitä Suomen ja Euroopan maatalous tuottaa ja miten, vaikka vaikutusta tulevat hidastamaan erilaiset maatalouden tukijärjestelmät. Kuluttajien tietoisuus kestävydestä tulee kasvamaan ennestään, mikä tulee heijastumaan myös kasvavina odotuksina poliittisia päättäjiä, tuottajia ja ruokaketjua kohtaan. Kuluttajat tulevat suhtautumaan yhä kriittisemmin kasvien ja eläinten käyttämisen raaka-aineiden lähteinä; esimerkiksi joulukuusien käyttö saattaa korvautua muilla vaihtoehdoilla samalla tavalla kuin turkiseläinten kasvatusta on tällä hetkellä lähestulkoon loppunut.

Keinoliha on yksi mahdollinen radikaali lähitulevaisuuden ruokainnovaatio, jonka kaupallistuminen voi mahdollistaa lihan tuotannon lähestulkoon ilman eläinten kasvattamista. Kuluttajat voisivat jatkaa lihan kulutusta vaihtamalla keinolihaan, ja lihan ympäristövaikutukset putoaisivat merkittävästi (Röös ym. 2017). Tällainen tulevaisuuskuva merkitsisi myös sitä, että eläinten kasvattaminen lihan tuotantoa varten korvautuisi maataloudessa jollain muulla kuten uusien kasvien tai esimerkiksi hyönteisten tuotannolla. Toisaalta kuluttajat voivat kokea keinolihan eläinten hyvinvointia kunnioittavana ja ympäristöystävällisenä vaihtoehtona lihalle (mahdollisuus), mutta toisaalta se voidaan kokea myös epäluonnolliseksi ja vastenmieliseksi (riski). Asenteet geenimuunneltua ruokaa kohtaan toimivat varoittavana esimerkkinä siitä, että uudet teknologiset innovaatiot tarvitsevat avointa yhteiskunnallista keskustelua, jonka avulla voidaan rakentaa sekä jaettavaa ymmärrystä.

Kaupungistuminen on globaalisti ja kansallisesti suuri megatrendi. Kestävämpien kaupunkijärjestelmien kehittämisessä viherrakentamisella, kaupunkimaanviljelyllä ja rakentamisen kestävimmillä materiaaliratkaisuilla on siksi kasvavaa kiinnostusta. Puukerrostalorakentamisella on tällä hetkellä vasta noin 5 % markkinaosuus Suomessa, mutta vuonna 2030 sen markkinaosuus voisi olla jopa 20-30 % tarjoten luonnonmukaisemman ja mahdollisesti myös terveellisempiä asuin- ja työympäristöjä (suuri mahdollisuus). Puumateriaalien lisääntyvällä käytöllä on myös yhteys suurimpien kaupunkien ilmastostrategioihin, koska

julkisilla hankinnoilla ja kaavoituspolitiikalla voidaan merkittävästi vauhdittaa puun materiaalikäyttöä kaupunkirakentamisessa (Toppinen ym. 2018).

Sen sijaan puukuitupohjaisten kertakäyttöisten tuotteiden markkinoilla ympäristövaikutukset ovat sekä riski että mahdollisuus. Digitalisaation kautta useimpien paino- ja kirjoituspapereiden kulutus/asukas on jo Euroopassa kääntynyt laskuun. Myös käyttöiältään lyhytkestoiset pakkauspaperi- ja kartonkituotteet ovat joutumassa kriittisempään arvioon.

Puupohjaiseen bioenergiaan on jo kohdistunut kritiikkiä kuluttajamarkkinoilla. Kun uusiutuvien energiamuotojen käyttöä halutaan edistää, bioenergia on yksi ratkaisu. Sitä korvaavat yhteiskunnan sähköistyminen ja akkuistuminen, mutta tämä kehitys tapahtuu vaiheittain. Myös näillä on energian ja luonnonvarojen vastuulliseen käyttöön liittyviä yhteyksiä, eli ovat sekä riski/mahdollisuus.

Biotekniikan uudet sovellukset muodostavat kehittymässä olevan kokonaisuuden, jonka kokonaiskuva on kuitenkin vielä hyvin hahmottomaton erityisesti kuluttajamarkkinoilla. Geenimuuntelu valtavirtaistuu kasvinjalostuksen lisäksi myös muilla biotalouden alueilla. Metsäteollisuudessa nanoselluloosapohjaiset vielä markkinoilta puuttuvat materiaalitratkaisut ovat musta joutsen, joka voi valtavirtaistuessaan tarjota kokonaan uusia sovelluskohteita. Sternin ym. (2018) tutkimuksen mukaan kansalaiset tuntevat nanoselluloosaa vielä erittäin heikosti. Suhtautuminen sen turvallisuuteen esimerkiksi elintarvikepakkauksissa tai lääketieteellisuuden tuotteissa on vielä avoin kysymys.

Massiivisten tietovirtojen käsittelykapasiteetti lisää merkittävästi biotalouden tuottavuutta hyödyntämällä alueellisia mittauksia maaperästä, kasvitasolta, metsiköistä ja viljelmistä sekä paikallisilta sääasemilta ja yhdistämällä nämä satelliitti- ja maanmittaustietoihin. Ns. täsmämetsätalous ja -maatalous (precision forestry/agriculture) valtavirtaistuvat. Myös robotisoituminen etenee tarjoten uusia ratkaisuja ja syrjäyttäen ihmistyövoimaa rutiinimaisemmissa tehtävissä, mutta myös tekoälyä hyödyntäen asiantuntijatyössä. Luonnonvaroja koskevat päätöksissä hyödynnetään 2020-luvulla datapohjaista tietoa integroimalla yhteen eri tietojärjestelmiä. Genomitieto avaa mahdollisuuksia kasvi- ja eläintautien valvontaan ja myös ihmisten henkilökohtaisen terveydentilan seurantaan.

Markkinat globaalistuvat niin, että kuluttajien valinnoilla ei ole vain paikallisia vaan myös globaaleja vaikutuksia, ja digitalisaatio mahdollistaa sen, että globaalikin tuotantoketju tulee kuluttajalle ja muille toimijoille läpinäkyväksi. Alustatalous hämärtää paikallisen ja globaalin rajaa: paikalliset yrittäjät verkostoituvat globaaleihin digitaalisiin alustoihin, joissa kuluttajat tekevät ruoka- sekä muita kulutusvalintoja etäisyyksistä ja valtiollisista rajoista riippumatta. Kansalaiset tulevat vaikuttamaan tietoisilla kulutus- ja äänestysvalinnoilla yhä enemmän, sekä omaksuvat itselleen uudenlaisia toimijapositioneja kuten ruoan tai energian tuottajan positiot (ns. prosumerismi). Kulutustottumukset moninaistuvat ja kietoutuvat yhteen tuottamisen, uudelleenhyödyntämisen ja jakamisen kanssa. Erityisesti ruoka- ja asumisvalintojen ympärille rakentuu uudenlaisia identiteettejä. Jakamistalous yleistyy, esimerkiksi taloyhtiöiden yhteistilat ja autot, yhtenä ajurina on kaipuu yhteisöllisempään elämänmuotoon mutta myös uudisrakentamisen kalleudesta seuraava asumisen ahtaus. Jakamistalous tuottaa uudenlaisia tapoja liittyä sekä paikallisiin että digitaalisten alustojen avulla jopa globaaleihin ryhmiin.

Tuoteturvallisuuskysymykset nousevat 2020-luvulla keskiöön. Ympäristön kemikalisoituminen on tällä hetkellä merkittävä ympäristöriski, joka voi myös uhata biotaloutta. Pölyttäjien vähenemisestä on jo ollut vakavia viitteitä eri puolilta maailmaa. Ilmastonmuutoksen myötä riski kasvi- ja eläintautien hallitsemattomaan leviämiseen kasvaa.

Toisaalta jätteiden tehokkaaseen talteenottoon ja uudelleenhyödyntämiseen perustuva biotalous voi tarjota kemikalisoitumiseen merkittäviä ratkaisuja. Sivuvirtoja tullaan muutenkin yhä enemmän hyödyntämään sekä elintarvikkeissa että puuhun pohjautuvissa biopohjaisissa tuotteissa. Muodostuva biokierto on myös ekologisen kestävyysnäkökulmasta todennäköisesti kuluttajille ja kansalaisille biotaloutta hyväksyttävämpi vaihtoehto. Uudenlaisten sivuvirtojen käyttö elintarvikkeiden tai pakkausten osana edellyttää toisaalta kuluttajien tiedottamista ja toisaalta heidän kuuntelemistaan.

## **Pohdintaa**

Tulevaisuudessa biotalouden arvoketjut muodostuvat uudella tavalla, mutta vielä ei ole selvää kuka on lopulta kehityksessä ”kuskin paikalla” – joko nykyiset teolliset toimijat vai kookanaan uudet? Entä mikä on poliittisen sääntelyyn ja markkinoiden vapaaehtoisen sääntelyn suhteellinen merkitys kestävyysedistämiseksi? Biotalouspolitiikan ja talouden murros avaa myös mahdollisuuksia kehittää pienemmän mittakaavan liiketoimintaa. Selvää jo on että yhteistyötä yli perinteisten sektorirajojen tarvitaan huomattavasti nykyistä enemmän uusien innovaatioiden aikaansaamiseksi (Guerrero ja Hansen 2018).

Tulevaisuuden kehityksessä biotalouden poliittinen sääntely ja markkinoiden kehitys, erityisesti uusien tuotteiden hyväksyttävyyden kuluttajien keskuudessa tuovat suurinta epävarmuutta siihen mikä on biotaloussektorin taloudellinen merkitys Euroopassa vuonna 2030.

Huoli hallitsemattomasta ilmastonmuutoksesta ja ympäristön monimuotoisuuden heikentymisestä näkyvät kuluttajien arkielämässä yhä selvemmin. Monet kuluttajat odottavat biotalouteen siirtymisen merkitsevän myös henkilökohtaisten elämäntapojen muutosta. Kuluttajat ovat ryhmänä heterogeeninen ja heidän kestävyteen liittyvät arvostuksensa heijastuvat käyttäytymiseen eri lailla. Fossiilipohjaisten materiaalien ja polttoaineiden substituutionopeus suhteessa biopohjaisiin ja osittain vielä kehitysvaiheessa oleviin tuotteisiin voi siten vaihdella suuresti eri Euroopan alueilla. Kuluttajat pohtivat myös, miten nopea tieteellis-teknologinen kehitys heijastuu kulttuurisiin ja sosiaalisiin arvoihin yhteiskunnassa.

Biotalous tarvitsee tieteellis-teknologista kehitystä tukevaa eurooppalaista ja kansallista politiikkaa. Toisaalta populismi ja päättäjien välinpitämättömyys tieteen ja teknologian edistysaskeleista voi jarruttaa murrosta tai viedä sitä ennakoimattomiin suuntiin. Murrokseen liittyy nopea teknologinen ja yhteiskunnallinen muutos, joka puolestaan on yhteydessä yhteiskunnallisen jakautumisen syvenemiseen Euroopassa.

Kiinan merkitys taloudellisena toimijana tulee kasvamaan Euroopassa merkittävästi. Sen vuoksi Euroopan biotalousmurrokseen tulevat vaikuttamaan kiinalaisten kuluttajien arvostukset ja muutokset niissä. Kiinan talouskasvun ja ympäristöongelmien vuoksi kiinalais-



ten kuluttajien arvostukset tulevat todennäköisesti lähentymään eurooppalaisia. Globalisaation kiihtyminen edesauttaa myös innovaatioiden leviämistä, ja yhtenä kasvuilmionä nähdään investointivirtojen kiihtyminen Kiinasta Eurooppaan ja muualle maailmaan. Kestävyyssnäkökulmasta suuria muutoksia aiheuttaa esimerkiksi kierrätyskuidun ja muovin viennin tyrehtyminen Kiinaan. Kauppa- ja ympäristöpolitiikalla on vuonna 2030 yhä vahvemmin keskinäistä yhteyttä.

Tällä hetkellä biotalouskeskustelu on keskeinen ilmiö vain muutamassa Euroopan maassa, ja muualla se on näkymättömämpi osa kiertotalouskeskustelua. Sen vuoksi voi olla, että vaikka Suomessa keskustellaan erityisesti biotalouden murroksesta, vuonna 2030 se on sulautunut osaksi kiertotaloutta. Täten kysymys siitä millainen on Eurooppa, jos biotalous ei tulevaisuudessa esiinny strategisesti tärkeänä toimialana, on jo itsessään Suomelle luonnonvararikkaana maana yksi kokonaisvaltainen musta joutsen.

## Lähdeluettelo

- European Commission. 2018. A sustainable bioeconomy for Europe: strengthening the connection between economy, society and the environment. Updated Bioeconomy strategy. DG Research and innovation. doi:10.2777/792130.
- Guerrero, J. & Hansen, E. 2018. Cross-sector collaboration in the forest products industry: a review of the literature. *Canadian Journal of Forest Research*, 48:1269-1278.
- IPCC 2018. Global warming of 1.5°C. Special report. <https://www.ipcc.ch/sr15/>
- Luonnonvarakeskus. 2018. <https://www.luke.fi/avoin-tieto/biotalous-katsaukset/biotalous-lukuina/>
- Röös, E., Bajželj, B., Smith, P., Patel, M., Little, D. & Garnett, T. 2017. Protein futures for Western Europe: potential land use and climate impacts in 2050. *Regional Environmental Change*, 17, 367-377.
- Stern, T., Ranacher, L., Mair, C., Berghäll, S., Lähtinen, K. & Forsblom, M & Toppinen, A. 2018. Perceptions on forest sector innovativeness: biofuels, biomaterials or niche products? *Forests* 9: 255.
- Tilman, D., Clark, M., Williams, D.R., Kimmel, K., Polasky, S. & Packer, C. 2017. Future threats to biodiversity and pathways to their prevention. *Nature*, 546, 73-81.
- Toppinen, A., Sauru, M., Pätäri, S., Lähtinen, K. & Tuppurä, A. 2018. Internal and external factors of competitiveness shaping the future of wooden multistory construction. Online first version. *Construction Management and Economics*. 1-17.
- Vainio, A., Ovaska, U. & Varho, V. 2019. Not so sustainable? Images of bioeconomy by future environmental professionals and citizens. *Journal of Cleaner Production*, 210, 1396-1405.

### 3.3. Entä jos ilmastopäästöt nollataan oikeasti?

Paavo Järvensivu, kauppatieteiden tohtori, BIOS-tutkimusyksikkö

#### Johdanto

Maailmassa kuulutettiin äänekäs kohahdus, jos eräänä päivänä huomattaisiin, että EU-alueen ilmastopäästöt on saatu nolleen nykyisessä tavoiteaikataulussa. Kasvihuonekaasupäästöjen ja -nielujen tasapainoon saattaminen on musta joutsen, koska sen edellyttämiä sosiaalisia, materiaalisia, taloudellisia ja poliittisia muutoksia ei ole ymmärretty alkuunkaan.

Viimeistään Pariisin ilmastopöytäkirjan myötä, vuodesta 2015 alkaen, kaikki maailman maat ovat tienneet ja myöntäneet, että ilmastopäästöjä pitää vähentää ja hiilinieluja lisätä nopeasti niin, että ilmaston lämpeneminen saadaan hillittyä selvästi alle kahteen asteeseen. EU on pyrkinyt osoittamaan asiassa edelläkävijyyttä ja ottanut alueellaan esimerkiksi käyttöön kansainvälisen päästökaupan ensimmäisenä maailmassa vuonna 2005. Tällä hetkellä se on maailman laajin päästökauppajärjestelmä.

Monin paikoin päästöt ovatkin viime vuosina laskeneet, esimerkiksi Suomessa ja Saksassa. Mutta eivät likimainkaan tarpeeksi. Nettopäästöjen pitäisi vähintään puolittua vuodesta 2020 vuoteen 2030 mennessä ja pudota Euroopassa nolleen mahdollisimman pian sen jälkeen.

#### Musta joutsen: ilmastopäästöjen nollaus pian 2030 jälkeen

Euroopassa keskeisen roolin ovat saaneet panostukset bioenergiaan. Euroopan unionin tavoitteena on, että energiantuotannosta 27% nojaisi uusiutuviin lähteisiin vuoteen 2030 mennessä. Bioenergian osuus uusiutuvasta energiantuotannosta on tällä hetkellä yli puolet (muut kategoriat ovat vesi, tuuli, aurinko, geoterminen energia ja jätteet), ja suurin osa bioenergiasta on puuperäistä. Puuta on päätetty käsitellä päästöttömänä energianlähteenä, ainakin toistaiseksi.

Puubiomassan poltto on helppo vaihtoehto, koska se istuu suhteellisen hyvin olemassa olevaan energia- ja muuhun infrastruktuuriin ja tekniikka on vuosien saatossa todettu toimintavarmaksi. Laajassa mittakaavassa toteutettuna se ei kuitenkaan tarvittavassa ajassa vähennä ilmastopäästöjä lainkaan. Puun nykyisen teollisuuskäytön sivuvirrat ja jätteet eivät riitä, ja lisähakkuut pienentävät hiilinieluja juuri sinä aikana, kun niitä olisi lisättävä.

Bioenergiaa pidetään eksplisiittisesti välivaiheen ratkaisuna. Välivaiheeseen ei IPCC:n mukaan kuitenkaan ole mahdollisuutta, ja joka tapauksessa energiainvestoinnit tehdään useiksi vuosikymmeniksi. Aidosti ja merkittävästi ilmakehässä kasvihuonekaasuja vähentävät ratkaisut antavat odottaa itseään.

Kansainvälinen tutkijaryhmä on ympäristötieteilijä Johan Rockströmin johdolla laatinut tiekartan, joka konkretisoi päästötavoitteita ilmastotieteen näkökulmasta. Poimintoja tiekartasta kahdelle seuraavalle vuosikymmenelle: 2020-luvulla suljetaan maailman kaikki hiilivoimalat, johtavat kaupungit kuten Helsinki irtautuvat fossiilisista polttoaineista, uusien polttomootoriautojen myynti lopetetaan ja lentämistä rajoitetaan. 2030-luvulla lentopolttoaine on hiilineutraalia, ja betonin ja teräksen valmistus on joko hiilineutraalia tai korvattu rakentamisessa esimerkiksi puulla.

Tarvittavat toimenpiteet ovat paljon jyrkempiä kuin mistä Euroopassa keskustellaan. Euroopan komission *Puhdas planeetta kaikille* -raportti marraskuulta 2018 listaa esimerkiksi energiatehokkuuden kehittämisen, uusiutuvien energiamuotojen käyttöönoton maksimoinnin, puhtaan, turvallisen ja konnektoituneen liikkuvuuden omaksumisen sekä kierto- ja biotalouden. Eikä keskustelussa olevissa toimenpiteissäkään ole päästy kuin aivan alkuun.

Syntyy vaikutelma, että ääneen sanotut tavoitteet ovat ihmisten mielissä ja ilmastopoliittisessa keskustelussa muuttuneet jo saavutuksiksi. Tällöin esimerkiksi Euroopan kaupungit voivat huoletta asettaa yhä aikaisempia tavoitteita hiilineutraaliudelleen suunnittelematta sen kummemmin, miten ne voitaisiin saavuttaa. Näin ”nostetaan kunnianhimoa”. Sinänsä tavoitteiden aikaistus on linjassa ilmastotieteen perussanomien kanssa – mitä myöhemmin päästöjä aletaan toden teolla vähentää, sitä nopeammin vähennys pitää tehdä – mutta tietysti myös suunnitelmien ja etenkin toimenpiteiden pitäisi olla samassa linjassa.

Monesti todetaan, että tavoitteiden saavuttaminen on vain poliittisesta tahdosta kiinni. Tai että riittää, kun poliitikot rajoittavat kansainvälisesti päästöoikeuksien määrää tarpeeksi. Tiettyssä mielessä näin onkin, mutta tällöin unohdetaan, kuinka riippuvaisia yhteiskuntiemme perusinfrastruktuurit ovat fossiilisista polttoaineista. Fossiilisia polttoaineita ei voi suoraan tai häviöttä korvata millään muulla. Samalla unohdetaan yhteiskuntien polkuriippuvuus laajemminkin.

Palataanpa Rockströmin ja kumppaneiden ilmastotiekarttaan, jonka mukaan betonin ja teräksen valmistuksen tulisi 2030-luvun aikana olla joko hiilineutraalia tai korvattu rakentamisessa esimerkiksi puulla.

Sementti on betonin tärkeä ainesosa. Sen valmistuksessa käytetään kalkkikiveä, jonka polttaminen aiheuttaa suoria hiilidioksidipäästöjä. Teräksen valmistuksessa rautaoksidi pelkistetään koksini eli hiilen avulla, mikä jälleen aiheuttaa suoria hiilidioksidipäästöjä. Molemissa prosesseissa käytetään myös merkittäviä määriä fossiilisia polttoaineita. Betonin ja teräksen valmistajien itseymmärryksen mukaan päästöjen radikaali vähentäminen nykyiseen verrattuna on hyvin vaikeaa. Kehitystyötä on tehty jo pitkään, ja kehittyneiden valmistajien prosessit ovat entistä tehokkaampia päästöjen suhteen. Pian liennemme suorien päästöjen suhteen tilanteessa, jossa jäljellä ovat sementin ja teräksen valmistuksesta aiheutuvat välttämättömät päästöt, ja ne eivät suinkaan ole vähäpätöiset.

Puutuotteiden valmistus ei ole lainkaan niin energiaintensiivistä kuin betonin ja teräksen. Lisäksi pitkäikäiset puutuotteet toimivat hiilivarastoina. Ilmastonäkökulmasta siirtyminen puurakentamiseen on selkeä tavoite, mutta siirtymässä on edistytty varsin hitaasti.

Yhden perheen erillistaloista kymmenisen prosenttia rakennetaan Euroopassa puusta. Osuus on pysynyt samankaltaisena vuosikymmeniä. Puun osuus monikerroksisten kiinteistöjen rakenteista on huomattavasti pientaloja pienempi, vaikka se onkin kasvanut viime vuosina. Vielä 1980-luvulla monikerroksiset puurakennukset olivat monissa Euroopan maissa kiellettyjä. Taustalla oli huoli rakennusten tulenkestävyydestä. Tämä huoli on pitkälti väistynyt, muun muassa uudenlaisten puutuotteiden myötä, mutta monet muut polkuriippuvuudet hidastavat puurakentamisen yleistymistä.

Merkittäviä polkuriippuvuustekijöitä ovat esimerkiksi sopivan puuaineksen ja puutuotteiden saatavuus, rakennussäädökset ja niiden tulkinta sekä rakennusalan osaaminen. Puurakentamisen prosessit eroavat betoni- ja teräsrakentamisesta merkittävästi – ei voida vain ajatella, että tilataan alihankkijalta betonielementin sijaan puuelementti. Esimerkiksi rakennustarkkuuden täytyy olla toista luokkaa. Rakennusalan toimijoiden näkökulmasta puurakentamiseen liittyy siis riskejä, joita ei haluta ehdoin tahdoin ottaa.

Politiikka voi kannustaa tai pakottaa rakennusalan muutokseen. Puurakentamisesta voidaan poliittisin päätöksin tehdä suhteessa edullisempaa, ja rakennussäädökset ja kaavoitus voivat asettaa puurakentamisen etusijalle. Mutta vaikka nyt tehtäisiin poliittisesti kaikki voitava läpi Euroopan, 2030-luku tulee hyvin nopeasti rakennusalan täydellisen uudistumisen näkökulmasta. 95 prosenttia toimijoista tulisi kouluttaa uudelleen, ja heille kaikille tulisi löytää osaavat opettajat. Puun toimittajien tulisi saattaa markkinoille rakentamiseen kelpaavaa puuta monikymmenkertainen määrä nykyiseen nähden. Aikaskaalojen vertailun vuoksi: Suomen boreaalisissa metsissä puu kasvaa sopivaan mittaan 60-80 vuodessa.

Rakennusalan esimerkin valossa voimme kysyä, onko muutos todella kiinni vain poliittisesta tahdosta? Mitä tapahtuu, jos EU rajoittaa päästöoikeuksia 1,5 asteen tavoitteen tahdissa – kun muistamme, että teräksen ja sementin valmistus ovat mukana päästökaupassa?

Seurauksena näyttäisi olevan, että monen sektorin toimintaa pitäisi rajoittaa, ainakin seuraavien kahden vuosikymmenen aikana. Eli yksinkertaisesti esimerkiksi rakennettaisiin asuntoja vähemmän, kunnes opitaan rakentamaan radikaalisti vähäpäästöisemmin. Ilman muita poliittisia toimenpiteitä hinnat nousisivat tuotteiden alhaisemman saatavuuden myötä rajusti, ja monilla ei olisi varaa perustarpeidensa tyydyttämiseen. Yritykset irtaisivat työntekijöitä suurissa määrin. Tästä olisi lyhyt matka täydelliseen kaaokseen.

Ilmastopäästöjen nollaaminen onkin eurooppalaisen tulevaisuuden yksi mustista joutseista. Vaikka siitä keskustellaan jatkuvasti, öljynmustassa virrassa lipuvaa joutsenta ei kyetä näkemään. Jos vaaditut toimenpiteet oikeasti tehtäisiin tavoitellussa aikataulussa, se yllättäisi varmasti kaikki.

## **Pohdintaa**

Miten tähän on tultu? Miksi emme Euroopassa näe ilmastonmuutoksen sosiaalisia ja materiaalisia kytköksiä järjestelmätasolla? Nostaisin yhdeksi tekijäksi ylitse muiden eräänlaisen *ekonomismin*. Sen hengessä voimme ajatella, että kyllä hätä keinot keksii ja markkinat osaa hinnoitella tuotteet fiksusti. Jos jokin raaka-aine olisi loppumassa, sen hinta nousisi hyvin korkeaksi, ja markkinat keksisivät, miten kyseinen raaka-aine korvataan.

Historialliset esimerkit resurssien korvautumisesta eivät kuitenkaan vastaa sitä, että koko globaalin sivilisaation käyttövoima joudutaan muuttamaan. On selvää, että markkinat eivät alkuunkaan pysty hinnoittelemaan ekosysteemien kykyä käsitellä kasvaneita ja edelleen kasvavia kasvihuonekaasumääriä. Aikamme keskeinen ”raaka-aineniukkuus” on juuri tämä ekosysteemien ilmastopäästöjä käsittelevä ominaisuus, kuten ilmastonmuutos osoittaa.

Koska arviointivirhe on jatkunut niin pitkään – se on ollut läsnä teollistumisen alusta asti – ja koska se on kulkeutunut käytännössä eurooppalaisten yhteiskuntien joka ikiseen sopukkaan, korjausliike ei voi olla pieni tai yksinkertainen. Hiilineutraalius lienee mahdollista saavuttaa nopeallakin aikavälillä, mutta se vaatii järjestelmätason muutoksia. Pienet poikkeamat historiallisiin trendeihin eivät riitä.

BIOS-tutkimusyksikössä olemme hakeneet vertauskohtaa toisen maailmansodan jälkeisestä jälleenrakennuksesta. Raunioitunut infrastruktuuri rakennettiin lyhyessä ajassa entistä ehommaksi, ja samalla luotiin edellytykset hyvinvointivaltiolle, johon kuuluvat edistykselliset instituutiot perusturvasta tasa-arvoon. Voimme ajatella, että elämme nyt fossiilitalouden raunioissa. Perimämme infrastruktuuri on monin tavoin hieno, mutta se ei toimi ilman jatkuvaa ja mittavaa fossiilisten polttoaineiden syöttöä.

Tarvitaan ekologinen jälleenrakennus, joka tähtää ripeään ja suunnitelmalliseen energiantuotannon, liikkumisen, asumisen ja ruoantuotannon kehittämiseen. Jälleenrakennus lähtee konkreettisista tavoitteista päästöjen vähentämiseksi, jolloin talous ei luo yhteiskunnan tavoitteita vaan toteuttaa niitä. Ekologiset reunaehdot ja sosiaaliset tavoitteet korvaavat vakiintuneita käsityksiä talouden reunaehdoista ja tavoitteista.

Vaikka kehitystyö onnistuisi äärimmäisen hyvin, peritystä tilanteesta ja teknologisten muutosten hitausvoimasta johtuen eurooppalaiset todennäköisesti kokisivat ostovoimansa vähentyvän ainakin seuraavien kahden vuosikymmenen aikana. Tuotannon päästöt saadaan tarpeeksi nopeasti alas vain rajoittamalla samalla tuotannon määrää, jolloin kaupan olevat tuotteet ja palvelut ovat aiempaa arvokkaampia. Näin yksityiseen kulutukseen aiemmin suuntautunut rahavirta ohjautuu päästöjä vähentäviin investointeihin.

Tästä huolimatta valmius merkittäviin päästövähennyksiin voisi olla hyvinkin laajaa, jos samaan aikaan kaikille kansalaisille taattaisiin esimerkiksi perustulon ja työpaikkatakuun myötä mahdollisuus perustarpeidensa tyydyttämiseen ja mielekkäitä töitä jälleenrakennuksen parissa. Turvattomuus omasta ja yhteisestä tulevaisuudesta väistyisi yhteisen ja eteenpäin katsovan eurooppalaisen, globaalia suuntaa näyttävän projektin tieltä.

Fundamentaalista rahataloudellista estettä tällaiselle tuotannon ja työn uudelleen organisoinnille ei ole – raha on velkaa ja velkasuhteet sopimuksenvaraisia –, mutta poliittinen mielikuvitus ei ole Euroopassa toistaiseksi laajentunut tähän suuntaan. Ympäristö-, pakolais-, velka- ja turvattomuuskriisit voidaan ratkaista vain yhdessä. Edistyksellinen talouspolitiikka tai kehityspolitiikka ilman resurssi- ja ekosysteemikytkentöjä ei löydä oikeita suuntia ja sisältöjä, vaikka työkalut periaatteessa olisivat kunnossa. Tultaisiin vain lisänneeksi tuotantoa ja kulutusta kokonaistasolla, kuten tähänkin asti. Toisaalta ympäristö- ja turvattomuuskysymyksiä ei voida ratkaista talouskurin periaattein. Ratkaisut vaativat kollektiivisia investointeja, joiden hyödyt näkyvät vasta viiveellä.

Niin kauan kuin ilmastopäästöjen nollaus on pikemminkin musta joutsen kuin yhteiskunnallinen muutos, jonka sosiaaliset ja materiaaliset ulottuvuudet pyritään ymmärtämään ja käsittelemään mahdollisimman hyvin, Eurooppa kulkee kohti lisääntyvän epävarmuuden ja turvattomuuden aikaa. Jotensakin hallittu muutos on mahdollinen, mutta se vaatii kykyä murtaa ekonomismin tuottamat abstraktiot ja tarkastella niitä kouriin- ja mieleen tuntuvia sosiaalisia ja materiaalisia kytköksiä, jotka ilmastonmuutoksen torjumiseen liittyvät. Lisäksi tarvitaan aimo annos politiikkaa, joka välineellistää talouden.

## **Yhteenveto: Euroopan unionin villit kortit ja mustat joutsenet**

---

Juhana Aunesluoma, tutkimusjohtaja, Eurooppa-tutkimuksen keskus, Helsingin yliopisto

Helsingin yliopiston Eurooppa-tutkimuksen keskus on toteuttanut vuodenvaihteessa 2018–19 yhteistyössä eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan kanssa Euroopan unionin ja eurooppalaisia yhteiskuntien mahdollisia tulevia kehityskulkuja kartoittaneen hankkeen. Tulevaisuusvaliokunnalle toimitetuissa kahdessatoista lausunnossa on identifioitu EU:n ja Euroopan tulevaan kehitykseen liittyviä epävarmuuksia tai uusia mahdollisuuksia, jotka toteutuessaan vaikuttavat merkittäväällä tavalla myös Suomeen ja sen toimintaympäristöön.

Tähän lausuntoon on poimittu lausunnoista seuraavat Euroopan tulevaisuuteen liittyvät haasteet, jotka ovat Suomen tulevaisuuden kannalta keskeisiä ja joita on syytä pitää esillä julkisessa keskustelussa poliittisen päätöksenteon valmistelussa.

1. Muutokset EU:n päätöksentekokyvyssä ja sen demokraattisessa hyväksyttävyydessä
2. Muutokset EU:n ulkoisessa toimintaympäristössä, erityisesti suurvaltapoliittikan ja turvallisuuden näkökulmasta
3. Kestävään kehitykseen, ilmastoon ja biotalouden edistämiseen liittyvät näkökulmat.

### **Unionin päätöksenteko ja demokratia**

Euroopan unionin jäsenvaltioiden poliittiset järjestelmät ovat murreksessa. Yhteiskuntien sisäiset muutokset näkyvät perinteisten puoluejärjestelmien ja poliittisten kulttuurien muutoksina. Eurooppalaisen poliittisen yhteisön heikkous vaikeuttaa kansalaisten tahdon kanavoitumista EU:n yhteiseen päätöksentekoon ja lisää tunnetta unionin päätöksenteon etäisyydestä ja erillisyydestä jäsenvaltioiden asukkaiden arjesta.

Emilia Palonen kiinnittää lausunnossaan huomiota vastakkainasettelua ruokkivan retorikan voimistumiseen, poliittisen polarisaation kärjistymiseen sekä eliittejä kohtaan tunnetun epäluottamuksen kanavoitumiseen populistissa poliittisissa liikkeissä. Vaikka populismiin sisältyy mahdollisuuksia poliittiseen uudistumiseen, kansalaisten aktiivisuuden lisäämiseen sekä vallankäyttäjien ja kansan välisen yhteyden tiivistämiseen, on vallitseva kehityskulku ja rakentavan keskustelun rapautuminen ollut omiaan synnyttämään vain yhä syvempää rajanvetoa populististen liikkeiden ja muiden puolueiden sekä näiden kannattajien välille.

Puoluejärjestelmien ja poliittisen kulttuurin muutokset voivat kuitenkin edelleen ottaa uusia suuntia. **Lausunnoissa esiintyy mustana joutsenena laajempi, myönteinen politiikan muutos.** Palonen korostaa murrosvaiheeseen sisältyviä mahdollisuuksia tulevaisuuden poliittikkoihanteelle, jossa korostuu politiikassa toimivien ihmisten kyky tehdä ”kohkaamisen” ja mielikuvilla ja epäluuloilla elämöimisen sijaan analyysia ja ”selittää, debatoita ja toteuttaa demokratiaa ristiriitoinen ja yhteenliittämiseen”. Eurooppalaisten yhteiskuntien kohdatessa samanlaisia ongelmia, on ratkaisukeskeiselle, analyttiseen keskusteluun ja asioiden selittämiseen pohjautuvalle yhteistyölle edelleen suuri tarve.

Sama ajatus nykyisen poliittisen murrosvaiheen ja eurooppalaisten yhteiskuntien hyvin samankaltaisten haasteiden sisältämästä mahdollisuudesta sisältyy myös Markus Ojalan lausuntoon. Edellytykset laajemman eurooppalaisen poliittisen yhteisön ja julkisuuden muotoutumiseen ovat jo olemassa. Poliitiikan ja kansalaiskeskustelujen asialistat ja kritiikin kohteet muistuttavat eri maissa pitkälti toisiaan: työttömyys, turvattomuus ja eriarvoisuus ovat keskeisiä epäkohtia kaikkialla EU:n alueella. Samalla kansalaiset kokevat epäluuloa poliittisten järjestelmien ja hallinnon kykyyn ratkaista keskeisiä ongelmia. Laura Nordström esittelee launnonssa tilanteen, jossa EU:n avoimuuteen pohjautuva päätöksenteko sulkeutuisi ammattimaisten asiantuntijoiden ja lobbareiden toimintakentäksi, joka vähentäisi entisestään sen hyväksyttävyyttä kansalaisten silmissä. Samalla myös vaateet järjestelmän demokratisoimiseksi voisivat kasvaa.

Kehitys voi ottaa arvaamattomia suuntia, joista nykyinen trendi vahvempaan polarisaatioon ja hajaannukseen ei ole suinkaan ainoa mahdollinen. Kansalaisten osallistumista korostavat poliittiset liikkeet voivat olla murroksen voittajia. Myös rajat ylittävät uudet poliittiset koalitiot ovat mahdollisia – toki myös uudet ristiriidat. Timo Miettinen korostaa launnonssa jäsenvaltioiden sisäisen poliittisen tilanteen tärkeyttä ja samalla myös sitä, minkälaisia mahdollisuuksia jäsenvaltioilla on lisätä myös keskinäistä yhteistyötään eli EU:n kielellä ilmaisten hallitustenvälisyyttä. Aiemmat integraation kehitysvaiheet ovat edellyttäneet laajoja, rajat ylittäviä poliittisia koalitioita ja ideologista yhteisymmärrystä siitä, miten ja mihin suuntaan eurooppalaisia yhteiskuntia kehitetään. Nykyisen murroksen tuloksena voidaan vielä nähdä vastaavia vahvoja ja pitkäaikaisia koalitioita. Hallitustenvälisyys voi toimia merkittävänä integraation moottorina ja johtaa myöhemmin ylikansallisen päätöksenteon syvenemiseen – tai vaihtoehtoisesti viedä unionia johonkin toiseen suuntaan.

Konkreettinen kysymys on EU:n jäsenvaltioihin käyttämän budjettivallan vahvistaminen. Taloudellisen yhteisvastuun lisääminen, riskien jakaminen eurooppalaisen solidaarisuuden nimissä on poliittisesti mahdollista vain siinä tapauksessa, että jäsenvaltioiden äänestäjien keskuudessa se saa riittävään laajan kannatuksen. Antti Ronkainen tuo esille, että eurojärjestelmän vahvistaminen voi edellyttää myös järjestelmän perusteiden muuttamista niin, että valtio voisi erota euroalueesta hallitusti.

## **Muuttuva globaali toimintaympäristö ja turvallisuus**

Unionin kansainvälinen toimintaympäristö ja yleinen turvallisuustilanne ovat viime vuosina muuttuneet aiempaa epävakammiksi ja vaikeammin ennakoitaviksi. Euroopan unioni



on pyrkinyt lisäämään omaa toimintakykyään ja turvallisuuttaan mm. kehittämällä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, terrorismin torjuntaa ja jäsenmaiden puolustusyhteistyötä.

Sisäisen turvallisuuden osalta on mahdollista nähdä sekä uudenlaisia terrorismiuhkia, että nykyisten uhkien lievenemistä ja jopa hiipumista. Leena Malkki ja Daniel Sallamaa korostavat lausunnossaan, että EU:lla on käsissään keinoja, joilla se voi vaikuttaa kehitykseen. Poliittinen radikalismi voi nykyisten kehitystrendien jatkuessa johtaa lisääntyvään väkivaltaan, mutta se voi olla rauhanomaista ja pitäytyä laillisten vaikutuskanavien hyödyntämisessä. ”Samoja asioita, joita ajetaan väkivallan keinoin, ajetaan lähes aina myös – ja usein pääasiallisesti – rauhanomaisin keinoin”, kirjoittajat muistuttavat. Olennaista on, minkälaista vuorovaikutusta on protestiliikkeiden, poliittisen eliitin ja turvallisuusviranomaisten välillä.

Unionin laajentumispolitiikka on ollut merkittävä keino vaikuttaa unionin läheisyydessä oleviin maihin. Johanna Vuorelma korostaa lausunnossaan luottamuksen merkitystä EU:n ja Turkin välisissä suhteissa, tai oikeammin sen puutetta. Tulevaisuudessa laajentumispolitiikka tuskin kuitenkaan riittää unionin ulkosuhteiden keskeiseksi välineeksi. Ns. pehmeän vallan keinot, kuten unionin arvojen edistäminen kauppa- ja kehityspolitiikan avulla, ovat olleet unionille keskeisiä, mutta samalla on noussut esiin keinovalikoiman rajallisuus ja tehottomuus.

Suvi Kansikas ja Kari Möttölä tuovat lausunnoissaan esille mustia joutsenia, jotka ovat pitkälti lähtöisin muualta kuin unionista itsestään. Kahden globaalin supervallan, USA:n ja Kiinan suhteet ja niiden tekemät valinnat muokkaavat unionin toimintaympäristöä vaikeasti ennakoitavilla tavoilla. Samalla ne voivat myös toimia sysäyksenä **unionin ns. kovan vallan lisäämiseksi esimerkiksi puolustusyhteistyötä laajentamalla varsinaisen puolustusliiton suuntaan**. Kansikkaan hahmottelema Venäjän strateginen suunnanmuutos Kiinan ja Aasian suuntaan, ja huomion suuntaaminen kokonaan pois Euroopasta, pistäisi sekin unionin uuden tilanteen eteen. Tällöin ei EU:n ja Venäjän välisestä taloudellisesta keskinäisriippuvuudesta enää olisi niiden välistä suhdetta vakauttavaksi tekijäksi. Ristiriidat voisivat tällöin kärjistyä nykyistäkin hankalammaksi konfliktiksi. Yhdysvaltojen vähäisempi sitoutuminen tai jopa irtautuminen Euroopan puolustamisesta lisäisi sekin tarvetta tiivistää unionin yhteistä puolustusta. Paine voimistaa unionin sisäistä eheyttä ja toimintakykyä kovan turvallisuuden alueella voi voimistua nopeastikin ja vauhdittaa päätöksiä.

## **Kestävä kehitys ja EU:n rooli**

EU:n on 2000-luvulla pyrkinyt olemaan edelläkävijä kansainvälisessä ilmastopolitiikassa, biotalouden edistämisessä sekä globaalissa kehityspolitiikassa. Eija Ranta nostaa lausunnossaan esille mahdollisuuden, että unioni ja sen jäsenmaat luopuvat kokonaan nykyisestä kehityspoliittisesta ajattelusta ja kehitysyhteistyön keinoista. ”Kehityspolitiikan kuolema” tarkoittaa lausunnossa EU:n globaalin oikeudenmukaisuuden agendan näivettymistä ja korvautumista tiukemmalla maahanmuuttopolitiikalla, turvallisuusnäkökohdilla ja keskitymisellä EU:n omien kaupallisten etujen ajamiseen. Paitsi että muutoksella olisi suoria haittavaikutuksia köyhimmissä maissa, avaisi EU:n vetäytyminen mahdollisuuden Kiinan kaltaiselle toimijalle lisätä vaikutusvaltaansa globaalissa etelässä.

Globaalien kysymysten lisäksi ilmastoon ja kestävään talouteen liittyvät teemat vaikuttavat ehkä konkreettisimmin eurooppalaisten elämään tulevina vuosikymmeninä. Euroopan komission syksyllä 2018 päivittämä biotalousstrategia korostaa tarvetta uudistaa perinteisiä biotaloussektoreita niin, että ne ovat aikaisempaa kestävämpiä myös sosiaalisesti ja ekologisesti. Biotalouden ja kiertotalouden yhteyttä halutaan tiivistää. Suomessa aktiivinen biotalouskeskustelu on keskinen ilmiö vain muutamassa Euroopan maassa, ja on mahdollista, että Suomelle keskeinen luonnonvarasektori sulautuu täälläkin osaksi laajempaa kiertotaloutta.

Kuten ilmastopolitiikassa ja energiankäytössä, bio- ja kiertotaloudessa huolena on kuinka pitkälle kansalaiset ja kuluttajat ovat valmiita muuttamaan omaa käyttäytymistään ja elämäntapojaan. Vaikka ilmastonmuutokset vaikutukset tulevat yhä selvemmin osaksi kansalaisten arkea, kysymykset painottuvat eri tavoin EU:n eri jäsenmaissa. Myöskään kuluttajat eivät ole yhdenmukainen ryhmä. Sosiaalisten ja ekologisten arvojen ja asenteiden muutokset avaavat toisaalta myös mahdollisuuksia pohtia erilaisia keinoja ja reittejä kestävään talouteen.

Ilmastopolitiikassa EU:n tavoitteena on, että 27 prosenttia energiantuotannosta nojaa uusiutuviin lähteisiin vuoteen 2030 mennessä. Paavo Järvensivu esittää lausunnossaan mustan joutsenen, jossa EU-alueen ilmastopäästöt nollataan pian vuoden 2030 jälkeen. Musta joutsen tavoite on siitä syystä, että jos asia todella otetaan työn alle, se edellyttää toteutukseen **radikaalia eurooppalaisen energiankäytön ja talouden tuotantotapojen muutosta**. Kyse on huomattavasti kokonaisvaltaisemmasta yhteiskuntien ja kulutuksen muutoksesta, kuin on ymmärretty. ”Vaikka siitä keskustellaan jatkuvasti, öljynmustassa virrassa lipuvaa joutsenta ei kyetä näkemään.” Jos vaaditut toimenpiteet tehtäisiin mainittua aikamäärää silmällä pitäen, yllättäisi muutoksen syvällisyys varmasti kaikki, Järvensivu kirjoittaa. Kyse ei ole pelkästään poliittisesta tahdosta, tai kansalaisten tottumuksista, vaan järjestelmätason muutoksesta, ”ekologisesta jälleenrakennuksesta”.

Paavo Järvensivun hahmottelema tilanne antaa kenelle tahansa maailman tulevaisuudesta kiinnostuneelle ajattelemisen aihetta: ”Niin kauan kuin ilmastopäätösten nollaus on pikemminkin musta joutsen kuin yhteiskunnallinen muutos, jonka sosiaaliset ja materiaaliset ulottuvuudet pyritään ymmärtämään ja käsittelemään mahdollisimman hyvin, Eurooppa kulkee kohti lisääntyvän epävarmuuden ja turvattomuuden aikaa”.

Haaste on kuitenkin eurooppalaisille yhteinen, ja yhteisissä haasteissa piilee myös eurooppalaisten – ja toivon mukaan globaalien – ratkaisujen siemen.



# EDUSKUNTA RIKSDAGEN

ISBN 978-951-53-3722-1 (NID.) • ISBN 978-951-53-3723-8 (PDF)  
ISSN 2342-6594 (PAINETTU) • ISSN 2342-6608 (VERKKOJULKAISU)