Lausunto tulevaisuusvaliokunnalle

Asia: E 29/2017 vp
Valtioneuvoston selvitys: EU27-päämiesten tulevaisuuspohdinnan ja Rooman julistuksen seuranta

Timo Miettinen, yliopistotutkija, FT, Helsingin yliopiston Eurooppa-tutkimuksen verkosto

Euroopan unioni elää keskeistä 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. Britannian EU-kansanäänestys kesällä 2016 on haastanut ajatuksen alati lähenevästä unionista ja tuonut esiin uudella tavalla mahdollisuuden nykymuotoisen unionin hajoamisesta.

EU27:n valtion ja hallitusten päämiesten sekä Eurooppa-neuvoston, Euroopan parlamentin ja Euroopan komission johtajien Roomassa 25.3.2017 allekirjoittama julistus EU:n tulevaisuudesta liittyy keskeisesti edellä mainittuihin kehityskulkuihin. Komission maaliskuussa 2017 julkaisema valkoinen kirja sekä viisi keskustelupaperia mm. rahaliiton ja turvallisuuden kehittämisestä pyrkivät luomaan näkymiä siihen, millaisia toimia EU voisi edistää yksittäisillä politiikkalohkoilla. Keskeisimmiksi Suomen kannalta näyttävät nousseen **euroalueen kehittämiseen, yhteiseen puolustuspolitiikkaan, muuttoliikkeiden hallintaan sekä kauppapolitiikkaan liittyvät kysymykset**. Tärkeitä avauksia liittyi myös komission puheenjohtaja Jean-Claude Junckerin Unionin tilaa koskevaan puheeseen syyskuussa 2017.

Yksittäisten politiikkalohkojen ohella Euroopan neuvoston ja erityisesti EU-komission tulevaisuuspohdinta liittyy **EU:n rooliin poliittisena instituutiona sekä laajemmin EU:n demokraattiseen oikeutukseen**. 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. Samalla erityisesti euroalueella tehdyt uudistukset ovat luoneet uusia institutionaalisia rakenteita perinteisen EU-oikeuden ulkopuolelle. Monet Junckerin komission ehdotuksista liittyvätkin keskeisesti unionin poliittisen luonteen muuttumiseen.

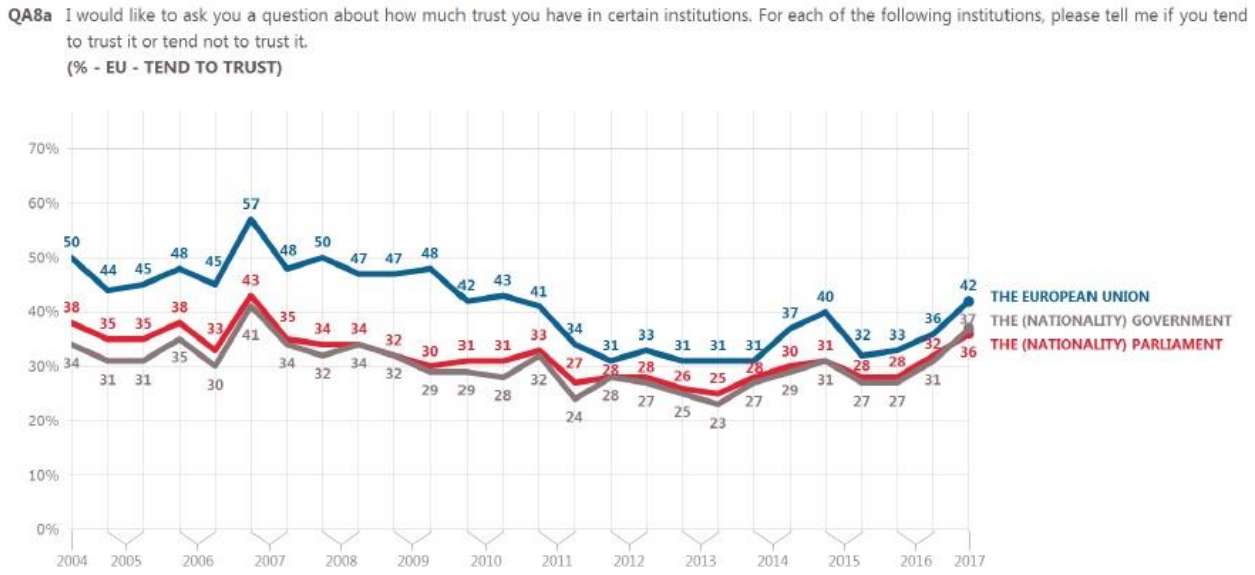
Suomen kannalta keskeistä onkin erottaa

1) **Pitkän aikavälin johdonmukainen EU-strategia, jonka ytimessä on oltava unionin demokraattisen legitimiteetin vahvistaminen** sekä **kansainväliseen oikeuteen nojaavan järjestyksen tukeminen**
2) **Lyhyen tähtäimen vastaukset mahdollisesti esiin nouseviin ehdotuksiin esimerkiksi EMU-integraation ja puolustusyhteistyön edistämisestä**

Taustaa: EU ja demokraattinen oikeutus

Keskinen kysymys arvioitaessa EU-politiikan demokraattista legitimiteettiä on kansalaisten unionia kohtaan tuntema luottamus. Usein esitetyn näkemyksen mukaan eurokriisi ja pakolaiskriisi ovat lisänneet unionia kohtaan tunnettua epäluottamusta kaikkialla Euroopassa. Epäluottamus nähdään usein esimerkiksi institutionaalisten uudistusten esteenä.

Näkemys on kuitenkin yksipuolinen. Erilaisia unioniin liittyviä asenteita mittaava eurobarometri osoittaa (Kuva 1), että **EU:ta kohtaan tunnettu luottamus on kuitenkin johdonmukaisesti korkeampaa kuin kansallisten instituutioiden**. Luottamus unionia ja kansallisia instituutioita kohtaan korreloi käänteisesti talouskehityksen kanssa: heikko talouskehitys (vuodesta 2009 eteenpäin) on heikentänyt sekä EU:n että kansallisten instituutioiden uskottavuutta. Viimeisen kahden-kolmen vuoden aikana tilanne on kuitenkin parantunut.



Kuva 1

Yksi johtopäätös on, ettei EU:ta kohtaan tunnettu epäluottamus ole selkeästi erotettavissa omaksi ilmiökseen. Kyse on ylipäänsä heikon talouskehityksen vahvistamasta **politiikan legitimiteettikriisistä**, joka iskee yhtä lailla niin Euroopan unioniin kuin kansalliseen politiikkaan. Tilanteen parantuessa poliittinen ilmapiiri on kuitenkin otollisempi myös EU:n institutionaalisille uudistuksille.

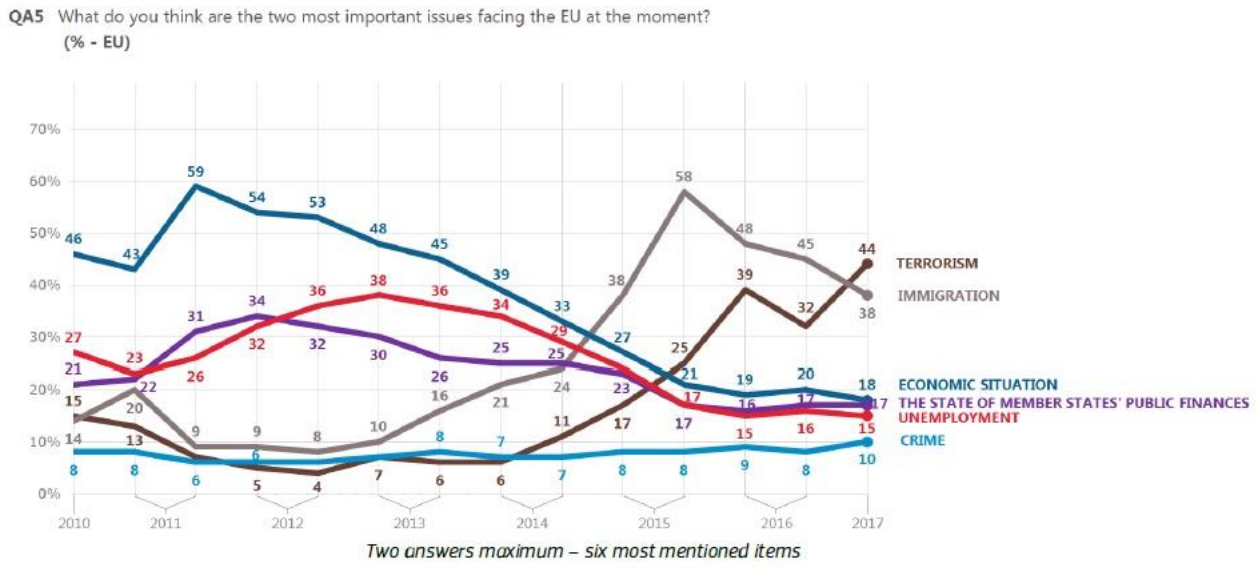
Unionin demokraattiseen legitimiteettin liittyy toki ongelmia. Ne kytkeytyvät erityisesti EU:n institutionaalisen vallanjaon muuttumiseen sekavaksi ja vaikeasti hahmotettavaksi. Erityisesti talouskriisin seurauksena talouden, politiikan ja oikeuden suhteet ovat muuttuneet merkittävästi suuntaan, joka ei tue demokraattista päätöksentekoa.

Suuria trendejä I: taloudesta turvallisuuteen

Euroopan unioni syntyi Ranskan ja Saksan välisestä taloudellisesta yhteistyöstä, joka Rooman sopimuksen myötä laajeni läntisen Euroopan talousunioniksi. EU:n kantava ajatus oli, että pelkkä kansainväliseen oikeuteen nojaava järjestelmä ei ole riittävän vakaa ja tehokas järjestelmä rauhan takaamiseksi, vaan siihen tarvitaan konkreettisia taloudellisia kannustimia. EU:sta tuli vahvasti sisämarkkinaprojekti, joka nojasi ns. neljän vapauden (tavara, pääoma, työ, palvelut) toteuttamiseen.

EU:n piirissä tehty turvallisuusyhteistyö on taas perinteisesti nojannut muihin instituutioihin, historiallisesti Länsi-Euroopan unioniin (WEU) ja myöhemmin NATOon. Vuonna 1992 allekirjoitettu Maastrichtin sopimus teki yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta (YUTP) yhden Euroopan unionin ulkopolitiikan välineistä. Amsterdamin ja Nizzan sopimukset veivät yhteistyötä yhä enemmän kriisinhallinnan suuntaan.

Eurobarometritutkimukset osoittavatkin selkeästi, että varsinkin sisäiseen turvallisuuteen ja muuttoliikkeen hallintaan liittyvät haasteet ovat nousseet entistä vahvemmin EU-kansalaisten mielenkiinnon kohteeksi.



Suuria trendejä II: Selkeämpää talouskoordinaatiota

Eräs Lissabonin sopimuksen (2008) keskeisistä tavoitteista oli selkiyttää Euroopan unionin institutionaalista rakennetta ja vahvistaa sen asemaa poliittisena toimijana. EU-parlamentin asemaa vahvistettiin ja unionille luotiin yhteinen ulkosuhdehallinto. Eurooppa-neuvostossa lisättiin määräenemmistöpäätöksiä ja päätettiin pysyvästä puheenjohtajasta.

Eurokriisin puhkeaminen vuosina 2009–2010 järkytti merkittävällä tavalla EU:n institutionaalista tasapainoa. Erityisesti Kreikan velkakriisin edessä Euroopan talous- ja rahaliiton omat välineet kriisin ratkaisemiseksi osoittautuivat riittämättömiksi. Tilannetta paikattiin keväällä 2010 kahdenvälisten lainojen sekä uuden kriisinhoitotyökalun, Euroopan rahoitusvakausmekanismin (myöh. rahoitusvakausväline) avulla. Vuonna 2013 sen tilalle astui voimaan Euroopan pysyvä vakausmekanismi (EVM).

Järjestelyyn liittyi useita oikeudellisia yksityiskohtia. Näistä keskeisimpiä olivat ns. no bail-out -sääntöihin liittyvät kysymykset, EU:n perussopimuksen uudistaminen kriisinhoitomekanismin osalta (SEUT 136) sekä uudistettu talousohjausjärjestelmä (ns. Fiscal compact), joka antoi komissiolle lisää valtaa perussopimuksessa määritettyjen velka- ja alijäämäkriteerien valvonnassa. Talousohjaus syntyi Saksan ja Ranskan aloitteesta ja siitä sovittiin perussopimusten ulkopuolella kansainvälisen oikeuden kehikossa. Toisaalta varsinkin Kreikan lainaohjelmien tapauksessa keskeiseen asemaan nousi euroryhmä, jolla ei ole virallista asemaa EU:n perussopimuksissa.

Kriisin pitkittyessä merkittävään asemaan nousi myös Euroopan keskuspankki, jonka vuonna 2012 aloittama valtionlainojen osto-ohjelma (ns. OMT-ohjelma) auttoi laskemaan kriisimaiden valtionlainojen korkotasoa. Mario Draghin päätöstä tehdä kaikki tarvittava euroalueen koossapitämiseksi voidaankin pitää koko eurokriisin keskeisimpänä päätöksenä.

Kehityskulku osoittaa hyvin, miten vaikeasti hahmotettava järjestelmä Euroopan unionista on kriisin myötä tullut. Yhtäältä toimeenpanevaa valtaa edustavat instituutiot kuten EU-komissio ja Euroopan keskuspankki ovat nousseet keskeiseen asemaan talouspoliittisina toimijoina. Toisaalta esimerkiksi vakausmekanismin säännöt varmistavat sen, ettei pelastuspaketeista tehdä päätöksiä ilman suurten maiden hyväksyntää. Suurten maiden keskeinen asema näkyy myös esimerkiksi Kreikan kolmannen lainaohjelman valvonnassa, joka on jäänyt pitkälti euroryhmän varaan.

Keskustelu EMU-yhteistyön syventämisestä liittyykin usein kysymykseen yhteisvastuun syventämisestä. Tämä on kuitenkin ainoastaan yksi keskustelun ulottuvuus. **Yhtä keskeistä on nähdä EMU-reformit osana laajempaa keskustelua EU-päätöksentekojärjestelmän selkeyttämisestä.** Esimerkiksi Junckerin unionin tila -puheen ehdotus euroalueen talous- ja finanssiministeristä ei ollut ehdotus euroalueen yhteisen budjetin puolesta. Kyse oli pikemminkin talouskoordinaation selkeyttämisestä sitomalla kriisinhoitomekanismit tiukemmin osaksi EU-komissiota ja sen päätöksentekoa.

Sääntöperustaisuuden lisäksi pienen maan etu olisi sitoa talouskoordinaatiota läheisemmin osaksi virallisia EU-instituutioita. Tämän ei tarvitse tarkoittaa finanssipoliittisten instrumenttien luomista.

Suuria trendejä III: Uusi hallitustenvälisys

Eurokriisin (2009-) jälkeinen aika on merkittävästi lisännyt hallitustenvälisen yhteistyön merkitystä. Saksan ja Ranskan tiivistynyt yhteistyö talouskoordinaatiossa ja euroryhmän kasvanut merkitys ovat hyviä esimerkkejä hallitustenvälisen yhteistyön merkityksestä.

Ensimmäinen vaikutus 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. Yksittäinen maa voi halutessaan vaikeuttaa kehitystä yksittäisillä tai useammilla politiikkalohkoilla.

Hallitustenvälisyyden korostaminen voi parhaimmillaan edistää subsidiariteettiperiaatteen toteutumista. Toisaalta se tekee EU:sta pahimmillaan hyvin epävakaisen järjestelmän. Siksi Suomessakin olisi syytä keskustella esimerkiksi Junckerin esittämästä Eurooppa-neuvoston ja EU-komission puheenjohtajan tehtävien yhdistämisestä.