Asiantuntijalausunto

Suuri valiokunta 7.3.2018

EU:n institutionaaliset kysymykset

Dosentti Hanna Ojanen

(hanna@ojanen.net)

Saamastani aineistosta nousee kaksi keskeistä huomiota:

1) Kysymykset institutionaalisista uudistuksista jäävät toisinaan liiaksi irralleen EU:n toiminnasta ja sen kehitystarpeista – ikään kuin instituutioiden kehitys olisi erillinen asiakokonaisuus tai kuin niitä kehitettäisiin niiden itsensä takia.
2) Suomella on selkeä kanta, mutta onko se liian kapea tai lyhytnäköinen?

EU:ta haastetaan monista suunnista, mutta toisaalta vallitsee myös yhteisymmärrys siitä, että EU:ta tarvitaan, vaikkakaan ei aina siitä, mihin sitä tarvitaan. EU:n keskeisyys on selvää niin taloudessa kuin turvallisuudessakin. Tästä seuraa kaksi asiaa: yhtäältä tarve ymmärtää instituutioiden kehittämisen suhde siihen, missä EU:ta tarvitaan ja miten se parhaiten saavuttaa sille asetetut tavoitteet – toisin sanoen ymmärtää kehittämisen vaikutus EU:n toimintaan, ja toisaalta tarve ymmärtää eri lähtökohtia EU:n kehittämiselle, muitakin kuin se, kuinka siitä saataisiin mahdollisimman paljon hyötyä ja mahdollisimman vähän haittaa itselle.

EU:ta tarvitaan meillä, mutta sitä tarvitaan ehkä vielä enemmän muissa maissa, ja Suomen pidemmän tähtäimen etu voi olla edistää integraatiota muidenkin kuin omien tarpeiden kannalta. Yhdessä jäsenmaassa voi syvien talousvaikeuksien voittaminen olla keskeinen tavoite, toisessa taas toivotaan EU:lta tukea sananvapaudelle. Unioni, joka pystyy toimimaan, voi vastaisuudessa auttaa myös niitä jäsenmaita, jotka eivät juuri nyt tunne vahvaa unionia tarvitsevansa.

Suomi näyttää tässä käsitellyn aineiston pohjalta olevan pysyvyyden kannalla, epäilevän muutoksia, kannattavan kansallisia ratkaisuja ja asemoituvan pienten maiden joukkoon. Lisäksi se haluaa keskittyä institutionaalisissa kysymyksissä siihen, mikä sen oman arvion mukaan on olennaista ja realistista.

Ei kuitenkaan riitä, että EU toimii hyvin pienten valtioiden kannalta. Sen pitää olla toimiva myös suurten jäsenvaltioiden mielestä. Siitä pitää voida hyötyä, mutta sen hyväksikäytölle pitää pystyä asettamaan rajat.

**

Instituutioiden kehittämisessä esiin nousevat tässä erityisesti seuraavat käytännön kysymykset: Euroopan parlamentin paikkojen uusjako, kärkiehdokasmenettely, ylikansalliset listat, komission koko, Eurooppa-neuvoston ja komission puheenjohtajan tehtävien yhdistäminen, eriytyvä integraatio, määräenemmistöpäätökset sekä talous- ja valtiovarainministerin tehtävä.

Yleiskuvaksi muodostuu, että ainoastaan määräenemmistöpäätökset ovat asia, johon Suomi voisi suhtautua selkeän myönteisesti (ainakin joillakin politiikan osa-alueilla) sillä perusteella, että ne parantavat Unionin tehoa ja uskottavuutta. Muuten muutosehdotuksiin suhtaudutaan varauksellisesti: Suomi näyttäisi mieluummin pitävän instituutiot ennallaan. Sille on tärkeää kunnioittaa ”toimielinten välistä tasapainoa”. Se kokee, että jotkut ehdotukset suosivat suuria maita, esimerkiksi ylikansalliset listat. Kärkiehdokasmenettely kaventaisi Eurooppa-neuvoston harkintavaltaa ja lisäisi (eurooppalaisten) puolueiden roolia. Puheenjohtajien yhdistäminen puolestaan vahvistaisi parlamentin roolia nimityksessä ja johtaisi epäselvään ja epätasapainoiseen tilanteeseen. Kustannusten säästö vaikuttaisi mahdolliselta syyltä kannattaa muutoksia, jos säästöjä olisi odotettavissa.

Tähän sisältyy ongelmallinen oletus siitä, että toimielinten välillä vallitsee tasapaino ja että se on oikeanlainen. Itse sana ’tasapaino’ on jo harhaanjohtava. Kyse on oikeastaan vain siitä, että Suomi on instituutioiden välisissä suhteissa kulloinkin vallitsevan tilanteen kannalla ja uskoo sen olevan parempi vaihtoehto kuin suhteiden muuttaminen.

Instituutioiden väliset suhteet muuttuvat kuitenkin ajassa. Niiden tehtävät muuttuvat, ja niiden keskinäisiin suhteisiin vaikuttavat monet asiat – henkilökysymyksetkin. Esimerkiksi komission suhteellinen asema on suurestikin vaihdellut eri aikoina. Tasapainon sijaan olisi parempi puhua eri toimielinten rooleista. Niillä on kaikilla oma roolinsa ja tehtävänsä, eikä perusrooleissa ole tapahtunut muutoksia. Komission rooli on olla integraation takaajana silloin, kun jäsenvaltioiden hallitukset kääntyvät siitä pois; parlamentin rooli on tuoda kansalaiset (ja politiikka) mukaan. Komissiota ja Unionin ylikansallisia piirteitä yleisemminkin on perinteisesti pidetty erityisesti pienen maan turvana. Ylikansallisuus voi olla myös yksittäisen kansalaisen tai yrityksen turva suhteessa sen omaan valtioon.

EU:sta on viime vuosina tullut yhä poliittisempi: integraatiosta on tullut kansalaisten poliittisen aktiviteetin ja puoluepoliittisten kiistojen kohde. Integraatiota vei hyvin pitkään eteenpäin eräänlainen salliva konsensus. Kansallinen politiikka ja EU-politiikka eivät välttämättä juuri kohdanneet. Nyt EU-aiheet nousevat jatkuvasti esiin kansallisissa vaaleissa. Hallituksia voi houkuttaa antaa poliittisen tyytymättömyyden kääntyä tyytymättömyydeksi EU:ta kohtaan. Poliittisuus tulee ensin esiin voimakkaana kriittisyytenä, mutta se on osa EU:n kehitystä oikeaksi unioniksi, omaksi poliittiseksi järjestelmäkseen. Se ei ole vain jäsenmaiden hallitusten työväline tai tekninen ongelmanratkaisupaikka.

Tällaista kehitystä ei voi pysäyttää. Siihen vaikuttaminen on ajoituskysymys. Onkin mielenkiintoista nähdä, että ajoitus tulee esiin myös VNK:n asiakirjoissa. Hieman yllättävästi todetaan, että ”useiden ehdotusten yksityiskohtaisempi arviointi on pitkälti ennenaikaista”, koska ne ovat epätäsmällisiä tai koska ne eivät ole realistisesti toteuttamiskelpoisia. (E-jatkokirje 16.2.) Parempia vaikutusmahdollisuuksia tuskin kuitenkaan kannattaa odotella: suotavaa olisi pysyä mukana koko ajan.

**

On myös tärkeää muistaa uudistushankkeiden taustalla olevat ajatukset ja perusteet. Ne on tarjottu ratkaisuiksi havaittuihin ongelmiin, tai seikkoihin, joihin toivotaan muutosta. Ylikansalliset listat, joita on pohdittu ainakin vuodesta 1998, on nähty ratkaisuksi siihen ongelmaan, että eurovaalit ovat edelleen vain kokoelma erillisiä kansallisia vaaleja, eivät yhteiset vaalit. Kärkiehdokasmenettely voisi lisätä avoimuutta (ja siten legitimiteettiä) ja antaa suuremman roolin eurooppalaisille puolueille. Komission koon pienentäminen taas on nähty tapana tehostaa sen päätöksentekokykyä, ja yhteinen Eurooppa-neuvoston ja komission

puheenjohtaja voisi olla se yksi henkilö, joka tulee tutuksi niin kansalaisille kuin EU:n ulkopuoliselle maailmallekin.

On mielenkiintoista todeta, että Eurooppanuoret ovat kannoissaan käyttäneet näitä argumentteja. Heidän mielestään Suomen kanta instituutioiden uudistamiseen on väärä ja valitettava; heistä kärkiehdokasmenettely vähentää salaisia neuvotteluita, ja ylikansalliset listat ovat askel kohti eurooppalaisen tason poliittista järjestelmää ja eurooppapuolueiden tulosvastuullisuutta.

**

Suomi pyrkii edistämään omia kantojaan ja hakeutuu yhteistyöhön samanmielisten kanssa juuri meille sopivan ratkaisun löytämiseksi. Oma etu voitaisiin kuitenkin nähdä laajemmin, vastauksena siihen, miten EU parhaiten pystyy suoriutumaan tehtävistään, ja samalla vastauksena siihen, miten parhaiten toimitaan erimielisten tai muunmielisten kanssa. Miten parhaiten käsitellään erimielisyyksiä, missä ja millaisin menetelmin?

Vakavin erimielisyys koskee nyt tulkintoja oikeusvaltioperiaatteesta. EU:n olennaisin tehtävä tällä hetkellä onkin oikeusvaltioperiaatteen ja demokratian vaaliminen EU:n jäsenmaissa. EU:ta tarvitaan, kun jäsenmaan hallitus kääntyy demokratiaa vastaan tai kyseenalaistaa oikeusvaltioperiaatteen; kyse on kansalaisten suojasta mutta myös jäsenvaltioiden keskinäisestä luottamuksesta, joka on kaiken yhteistyön perusedellytys. Samalla kyse on EU:n sisäisestä ja ulkoisesta uskottavuudesta.

Oikeusvaltioperiaatteesta, demokratiasta, ihmisoikeuksista ja perusvapauksista puhutaan EU:n arvoina, mutta puhe arvoista voi joskus toimia niitä vastaan – ikään kuin ne olisivat ’vain’ arvoja maailmassa, jossa arvot ovat jonkinlainen ylellisyys, joita ajatellaan vasta muiden, välttämättömien etujen jälkeen. Jos oikeusvaltioperiaatetta ja demokratiaa ajatellaankin konkreettisemmin Unionin toimintaperiaatteina, nähdään ehkä selvemmin, miten keskeisiä ne ovat.

Olennaista on nyt pohtia, miten näiden periaatteiden valvontaa voidaan vahvistaa. (Komission aloite asiasta onkin tulossa.) Keskeistä on lainsäädännön toimeenpano ja sääntöjen noudattaminen, mutta myös vahvat toimielimet, sanktiomenettelyt ja määräenemmistöpäätökset niistä päätettäessä. Millaiset instituutiot ja millainen päätöksenteko parhaiten suojelisivat oikeusvaltiota? Tällainen näkökulma instituutioiden kehittämiseen on mielestäni tärkeämpi kuin toimielinten keskinäisten suhteiden tai oman edun näkökulma.