Hybrid CoE

1.3.2021

TEIJA TIILIKAINEN
EUROOPAN HYBRIDIUHKIEN TORJUNNAN OSAAMISKESKUS
LAUSUNTO

EDUSKUNTA
TALOUSVALIOKUNTA
VNS 7/2020 VP
Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta. *Vahva ja yhtenäinen EU – kohti kestävämpää Euroopan unionia*

Yleistä:

Valtioneuvoston EU-selonteossa linjataan Suomen EU-politiikan tavoitteita ja suuntaviivoja lähivuosille. Selonteossa korostuvat unionin yhteiset arvot ja niiden edistäminen vaikeutuvassa kansainvälisessä toimintaympäristössä, joka aiheuttaa haasteita myös unionin sisäiselle yhtenäisyydelle. Selonteko on luonteeltaan julistuksellinen pikemmin kuin strateginen: se listaa Suomen tavoitteita laaja-alaisesti unionin sisäisten ja ulkoisten politiikkojen alueella eikä niinkään esitä unionin kehittämisen strategisia painopistealueita.

Selonteko tukee monessa suhteessa Suomen EU-politiikan pitkiä linjoja. Suomi hakee EU-myönteisen, rakentavan ja yhteistyökykyisen jäsenmaan profiilia. Suomen tavoitteena on unionin yhtenäisyyden ja toimintakyvyn turvaaminen pikemmin kuin kapean kansallisen edun politiikka. Unionin päätöksentekojärjestelmään liitettävää tavoitteenasettelua voi kuitenkin käsillä olevan selonteon osalta pitää aiempaa konservatiivisempana ja päätöksenteon hallitustenvälisiä ulottuvuuksia korostavampana. Selonteosta puuttuvat myös EMUn kokonaisvaltaisempaan kehitykseen liittyvät tavoitteet ja linjaukset.

Tässä lausunnossa esitän ensin huomioita EU-selonteosta piirtyvästä yleisestä linjasta, jonka jälkeen tuon esiin yksityiskohtaisia ajatuksia erityisesti EMUn kehittämiseen ja unionin päätöksentekojärjestelmään liittyvistä selonteon kohdista.

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
Lintulahdenkatu 5 A
00530 Helsinki

Hybrid CoE

1.3.2021

Suomen EU-politiikan linja

Valtioneuvoston EU-selonteon keskeisenä linjana on EU:n arvojen edistäminen unionin sisäisten ja ulkoisten politiikkojen alueilla. Selonteko selostaa kattavasti arvojen merkitystä unionin sisäisessä ja ulkoisessa toimintaympäristössä. Suomen EU-politiikan strategisten painopistealueiden ja keskeisten prioriteettien määrittely jää tässä yhteydessä kuitenkin pitkälti tekemättä. Samoin arvojen edistämisen konkreettiset välineet – ja niiden käyttöön liittyvä problematiikka – jäävät monen politiikka-alan osalta pohtimatta. Tämän nojalla selontekoa voi luonnehtia enemmän julistukselliseksi kuin strategiseksi tai välineelliseksi. EU:n toiminnalle on hyvin tyypillistä, että jäsenvaltiot ovat yksimielisiä arvoista ja tavoitteenasettelusta keskeisten erimielisyyksien tullessa esille juuri toteuttamistapojen suhteen. Tämän vuoksi selontekoa olisi jäntevöittänyt erityisesti tavoitteisiin liittyvän keinovalikoiman esittely ja Suomen toimintatavat niihin liittyen.

Esimerkkejä voi poimia useista selonteon kohdista: *EU:n liittymisessä Euroopan ihmisoikeussopimukseen on edistyttävä* (miten edistetään, kun hanke on ollut jumissa yli 10 vuotta); *EU:n tulee edistää aktiivisella ilmastodiplomatialla maailman lämpötilan nousua* (miten edistetään, kun suuret päästömaat katsovat oikeudekseen tietyn talouskehityksen tason saavuttamisen); *EU:n tulee vahvistaa toimintakykyään terveyssektorilla* (miten tehdään, kun samalla kannatetaan nykyistä toimivallanjakoa terveyspolitiikassa).

Selonteon julistuksellisuus korostuu erityisesti EU:n ulkosuhteita ja globaalia roolia käsittelevässä osassa, jossa keskeinen välinevalikoima pääasiallisen tavoitteen – unionin globaalin roolin ja vaikutusvallan vahvistamiseksi – jää varsin vähälle pohdinnalle. Tässä kohdassa olisi ollut hyvä pohtia esimerkiksi, mitä nimenomaisia toimia ’EU:n arvojen ja etujen vahvempi puolustaminen’ Kiinan suhteen unionilta edellyttää. Yksityiskohtaisemmat näkemykset olisivat olleet tervetulleita myös esimerkiksi unionin pakotepolitiikan painopisteistä tai onnistumisen edellytyksistä tai keinoista, joilla ’EU:n arktista politiikkaa kehitetään vastaamaan nykytarpeisiin’.

Selonteko olisi tarjonnut erinomaisen mahdollisuuden myös Ison-Britannian EU-eron seurausten arviointiin ja Suomen näkemysten esittelyyn sen taloudellisten ja poliittisten heijastusvaikutusten minimoimiseksi EU:ssa.

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
Lintulahdenkatu 5 A
00530 Helsinki

Hybrid CoE

1.3.2021

EMUn kokonaisvaltainen uudistaminen

EU:ssa eri muodoissaan valmisteilla vuodesta 2012 lähtien olleeseen EMU:n kokonaisvaltaiseen uudistamiseen liittyvät valtioneuvoston linjaukset jäävät keskeisiltä osiltaan arvoituksellisiksi. Toimivampi talous- ja rahaliitto-osiossa määritellään Suomen linjaa ja tavoitteita useiden tämän hankkeen osakokonaisuuksien suhteen. Ne noudattavat Suomen perinteistä varauksellista linjaa mitä tulee perussopimuspohjaisiin toimivaltamuutoksiin talous- ja finanssipoliittisessa vallanjaossa. Edellytykset pankkiunionin loppuunsaattamiseksi yhteisen talletussuojan osalta tai sijoittajavastuun toteuttamiseksi tulevat selkeästi esille.

Sen sijaan hallituksen linja EMU:n laajempiin institutionaalisiin uudistamistarpeisiin nähden jää epäselväksi. Nämä uudistamistarpeet liittyvät talous- ja rahaliiton toiminnalliseen selkeyteen ja demokraattiseen legitimiteettiin. Niiden taustalla on näkemys, jonka mukaan vuoden 2008-09 talous- ja finanssikriisin yhteydessä unionille siirtyi tosiasiallista toimivaltaa talous- ja finanssipolitiikassa ilman, että se asettui riittävän demokraattisen valvonnan alaisuuteen. Vallankäyttöjärjestelmän kokonaisuutta hämärsivät myös unionin institutionaalisen kehikon ulkopuolelle sijoitetut – mutta käytännössä unionin politiikkaan olennaisesti kytkeytyvät – Euroopan vakausmekanismin kaltaiset – ratkaisut. Näiden institutionaalisten kysymysten ohella keskustelussa ovat olleet muiden muassa EKP:n rooli ja unionin pidemmän aikavälin suhdanteita tasaavat fiskaaliset välineet tai jonkinlainen työttömyystuen eurooppalainen rahoitusväline.

Vaikka koronapandemia on hetkellisesti työntänyt tämän kokonaisvaltaisemman EMU-keskustelun taka-alalle, monet pandemiankin hallitsemiseen kytkeytyvistä välineistä liittyvät tähän laajempaan kokonaisuuteen. Näitä ovat esimerkiksi työttömyysriskien lieventämisen tukiväline (SURE) sekä unionin elpymisväline.

Selonteon nykyisten linjausten valossa vaikuttaa siltä, ettei hallituksella ole suurta valmiutta ryhtyä edistämään EMUun tehtäviä suurempia institutionaalisia tai vallanjaollisia muutoksia. Mitä hallitus tätä taustaa vasten tarkoittaa viittauksellaan tarpeesta arvioida säännönmukaisesti EVM:n kehittämistä ja paikkaa unionin arkkitehtuurissa? Toisaalta, myös SURE-välineen yhteyteen liitetty maininta, jonka mukaan mahdollisia pysyviä (rahoitusvälineisiin liittyviä) järjestelyjä tulee valmistella

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
Lintulahdenkatu 5 A
00530 Helsinki

huolella selvittämällä niiden tarpeita ja riskejä, jättää Suomen kannan ilmaan. Lopputuloksena on, että EMUn laajemmat ja pysyvämmät muutospaineet huomioidaan selonteossa ilman, että Suomen kantoja niihin määritellään.

EU:n toiminnan ja Suomen EU-vaikuttamisen kehittäminen

Selonteon viimeisessä kokonaisuudessa käsitellään unionin päätöksentekoa ja Suomen osallistumista siihen. Erityisesti unionin päätöksentekojärjestelmän kehittämistä koskevat kannat ovat vanhahtavia eivätkä ankkuroidu unionin viimeaikaisiin kehitysvaiheisiin. Ne poikkeavat myös joiltakin osin Suomen pidemmän aikavälin EU-näkemyksistä.

Selonteko määrittelee jäsenvaltioiden tasavertaisuuden, toimielinten välisen tasapainon ja yhteisömenetelmän keskeisen aseman unionin kehittämisen keskeisiksi periaatteiksi. Nämä periaatteet liittyvät aikaan ennen Lissabonin sopimusta, jonka valmistelussa ryhdyttiin puhumaan unionin **edustuksellisen demokratian järjestelmästä**. Määritelmä kirjattiin unionin vallankäytön lähtökohdaksi myös sen sopimusperustaan. Tässä järjestelmässä unionin toimielinten väliset suhteet hahmotetaan perinteisen vallan kolmijako-opin pohjalta. Neuvoston ja parlamentin rooleja on sekä toimintatapojen että valtaoikeuksien suhteen kehitetty vahvasti kaksikamarisen lainsäädäntöelimen suuntaan siitä huolimatta, että neuvostolla on myös toimeenpanovallan käyttöön liittyviä tehtäviä. Komission roolia on unionin toimeenpanovaltaa käytävänä elimenä on kirkastettu muiden muassa sen puheenjohtajan valintatapaa koskien.

Toimielinten välisen tasapainon käsite näyttää tämän päivän EU-linjauksena tätä taustaa vasten varsin oudolta ja sisällöttömältä. Jos tavoitteena on unionin demokraattisen legitimiteetin lisääminen, toimielinten ’välisen tasapainon horjuttaminen’ käy välttämättömäksi; eikä sillä voi nähdä mitään itseisarvoa.

Jäsenmaiden välisen tasavertaisuuden periaate soveltuu unionin hallitustenvälisten elinten rakenteen johtotähdeksi, mutta enemmistödemokratian ominaispiirteet ovat kuitenkin unionijärjestelmässä jo läsnä vähintään yhtä suurella painoarvolla. Myös yhteisömenetelmä tulisi vähintäänkin määritellä selonteon kaltaisessa tekstissä unionin nykyisten institutionaalisten olosuhteiden pohjalta. Riippumattomaan komissioon

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
Lintulahdenkatu 5 A
00530 Helsinki

viittaaminen tuntuu oudolta tilanteessa, jossa komissio omissa linjauksissaan hahmottelee itselleen vahvan poliittisen roolin.

Suomen aiemmista linjauksista poiketen selonteko pitää myös Eurooppa-neuvoston roolin vahvistumista myönteisenä kehitystrendinä. Tästä ja yllämainituista linjauksista voi vetää sen johtopäätöksen, ettei Suomi ole enää aiemman tavoin valmis edistämään unionin institutionaalisissa puitteissa tapahtuvaa demokratiakehitystä. Tässä puolestaan voi hahmottaa ristiriidan sen kanssa, mitä selonteossa sanotaan tarpeesta edistää kansalaisten ja erityisesti nuorten osallistumista EU-politiikkaan.

Osallistava demokratia vaatii tuekseen yhteiseurooppalaisia toimintamuotoja ja instituutioita. Politiikan tutkijat ovat jo pitkään osoittaneet yhteisen eurooppalaisen ’julkisen tilan’ puutteen erääksi unionin demokraattisen legitimiteetin keskeisistä heikkouksista. Tällainen julkinen tila ei synny itsestään vaan edellyttää, että sille osoitetaan keskeinen rooli unionin poliittisessa keskustelussa ja päätösvalmistelussa. Selonteossa olisi ollut siis hyvä myös hahmottaa, miten Suomen tavoittelemalle osallistavalle demokratialle luodaan unionitason institutionaalisia edellytyksiä.

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
Lintulahdenkatu 5 A
00530 Helsinki