FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Juha Jokela
Ohjelmajohtaja
EU-tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti

Ulkoasianvaliokunta
Eduskunta

13.4.2021

[Luonnos: Täydennetään tarvittaessa valiokunnan kuulemisen jälkeen]

Asia: VNS 7/2020 vp Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta

Kiitän valiokuntaa mahdollisuudesta toimittaa kirjallinen lausunto valtioneuvoston selonteosta EU-politiikasta. Lausunnossa tarkastellaan selontekoa Ulkopoliittisen instituutin EU-tutkimusohjelman painopisteiden valossa. Tarkastelu rajoittuu selonteon merkitykseen Suomen EU-politiikkaa ohjaavana dokumenttina EU:n ulkosuhteiden kentällä valiokunnan toimialaan liittyen.

Yleisesti valtioneuvoston selonteosta EU-politiikasta

Edellinen selonteko Suomen EU-politiikasta annettiin vuonna 2013. Pääministeri Juha Sipilän hallitukset (2015-19) eivät antaneet selontekoa vaan panostivat vuosittain valtioneuvoston selvityksinä eduskunnalle annettaviin EU-vaikuttamisstrategiohin. Nykyisen hallituksen päätöstä palata kerran vaalikaudessa annettavaan EU-selontekoon voi pitää perusteltuna. Käsittelyssä oleva selonteko vastaa vuosittaisia selvityksiä paremmin strategisen poliitiikkaohjauksen sekä poliittisen keskustelun edistämispyrkimyksiin.

Selonteossa käsitellään kattavasti keskeisiä EU:n uudistamishankkeita, EU:n politiikkatoimia ja nykyisen komission toimikaudella annettavia keskeisiä säädösehdotuskokonaisuuksia hallituksen EU-tavoitteiden valossa. Strategian aikajänne ulottuu lähivuosiin, joskin keskeisten linjauksien aikajänne on huomattavasti pidempi (esim. ilmastoneutraalius). Selonteossa esitetään myös näkemyksiä ja arvioita EU:n ulkoisen toimintaympäristön muutoksista, jotka ovat vaikuttaneet asetettujen strategisten tavoitteiden asettamiseen EU-tasolla ja Suomessa.

Selonteossa käsitellään myös Suomen EU-vaikuttamista. Strategista lähestymistapaa vahvistaisi EU:n sisäisen toimintaympäristöön (ml. institutionaalinen kehitys ja jäsenvaltioiden väliset valtasuhteet) liittyvien muutoksen tarkempi analysointi (mahdollisesti myös muutosten ennakointi), sekä mahdollisten vaikuttamisvaihtoehtojen ja/tai näköpiirissä olevien valintojen arviointi. Palaan teemaan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehokuuden tarkastelun yhteydessä lausunnossa.

Address Arkadiankatu 23 B, P.O. Box 425, FI-00101 Helsinki Telephone +358 9 432 7700 Fax +358 9 432 7799 Email firstname.lastname@fiia.fi www.fiia.fi

EU:n ja Suomen kilpailukyky- ja ilmastoneutraaliustavoitteet edellyttävät vahvaa globaalia toimijuutta

Suomen tavoite maailman kilpailukykyisimmästä ja sosiaalisesti eheimmästä ilmastoneutraalista unionista on kunnianhimoinen. Se vastaa sekä Eurooppa-neuvoston että Euroopan komission asettamia unionin keskeisiä strategisia tavoitteita 2019-2024.

Tutkimuskirjallisuuden valossa EU:n asemaan maailmanpolitiikassa ja -taloudessa vaikuttaa keskeisesti unionin kyky ulottaa hallintaansa (erityisesti sääntelyvaltaa) unionin rajojen ulkopuolelle. Keskeisessä asemassa tässä on ollut unionin laajentumispolitiikka, kumppanuudet naapurustossa ja globaalisti sekä kauppapolitiikka. Sääntöpohjaisuuteen ja multilateralismiin nojanneet globaalin (ja alueellisen) hallinnan järjestelmät ovat lisäksi vahvistaneet EU:n asemaa ja vaikutusvaltaa.

Suomen ja EU:n tavoitteiden toteutuminen on sidoksissa maailmanpolitiikan ja -talouden kehitystrendeihin. Kiristyneen suurvaltakilpailun raamittamassa globaalissa asetelmassa sekä Euroopan lähialueiden epävakauden valossa valtioneuvosto näkee EU:n globaalin roolin ja vaikutusvallan vahvistamisen perustellusti välttämättömänä.

Selonteossa linjataan myös Suomen tavoitteita liittyen EU:n strategiseen autonomiaan. Alun perin EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa syntynyt käsite/tavoite on viime vuosina läikkynyt sekä EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan että laajemmin (taloudellisten) ulkosuhteiden piiriin. Unionin autonomian (tai Euroopan suvereniteetin) korostaminen on myös johtanut huoleen unionin suojautumiskykyä ja riippumattomuutta lisäävien toimien vaikutuksista. Kriittisimmissä arvoissa strategisen autonomian tavoittelemisen on nähty lisäävän riskiä unionin irtikytkennästä (eng. de-coupling) keskeisistä kumppanuuksista.

Suurvaltapoliittisen (geopoliittisen ja geotaloudellisen) kilpailun lisääntymisen rinnalla maailmanpolitiikkaa ja -taloutta raamittaa edelleen keskinäisriippuvuus. Vaikka Covid-19-pandemia on osaltaan paljastanut keskinäisriippuvuuteen liittyviä haavoittuvuuksia, se on myös osoittanut konkreettisella tavalla riskejä, joita mahdollisesti liittyisi irtikytkentäpyrkimyksiin sekä taloudellisten kustannusten että Euroopan vaikutusvallan osalta (ml. EU:n ulkoinen vaikutusvalta sääntelyyn).

Tätä taustaa vasten keskustelussa EU:n strategisesta autonomiasta on tarkoituksenmukaista painottaa sanaa ”strateginen”. On perusteltua pyrkiä lisäämään EU:n kykyä hallita suurvaltakilpailusta, keskinäisriippuvuudesta ja pandemian kaltaisista uhkista johtuvia riskejä. Unionin vahvuuksien ja aseman valossa yhteistyövaraisten ja monenkeskisten järjestelmien ja instituutioiden lujittaminen on EU:n keskeinen strateginen intressi, joka edellyttää pontevaa ulkopoliittista toimintaa sekä unionilta että sen jäsenvaltioilta.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehostaminen

Selonteossa korostetaan tarvetta tehostaa ja lujittaa EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP). Suomen avoimuus harkita määräenemmistöpäätösten ja rakentavan pidättäytymisen lisäämistä on perusteltua Suomen pitkäaikaisten YUTP-tavoitteiden ja unionin ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön muutosten valossa. Määräenemmistöpäätösten lisäämisessä on hyvä edetä harkiten komission 2018 tekemän esityksen pohjalta.

Määräenemmistöpäätösten lisääminen on Suomen näkökulmasta perusteltua muun muassa seuraavien kehityskulkujen takia:

- Kiristynyt suurvaltapoliittinen kilpailuasetelma ja epävakaa ulkoinen toimintaympäristö edellyttävät YUTP:ltä nopeutta ja uskottavuutta. Liian usein unionin kannanmuodostus hidastuu tai vesittyy yksimielisyysvaatimuksen takia.
- Yksimielisyysvaatimus saattaa myös lisätä kolmansien maiden pyrkimyksiä vaikuttaa EU:n jäsenvaltioihin (ja sitä kautta EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon).
- Ison-Britannian EU-eron on ennakoitu lisäävän EU-rakenteiden ulkopuolella tapahtuvaa eurooppalaista ulko- ja turvallisuuspoliittista koordinaatiota erityisesti suurimpien EU:n jäsenvaltioiden ja Britannian välillä. Epävirallisen ja YUTP:n ulkopuolella tapahtuvan koordinaation merkityksen lisääntyminen esim. E3-ryhmän (Saksa, Ranska ja Britannia) puitteissa saattaa heikentää Suomen kaltaisen valtioiden vaikutusmahdollisuuksia. YUTP:n vahvistaminen ja tehostaminen on perusteltua myös tästä syystä.

Määräenemmistöpäätöksenteon lisäämisessä on kuitenkin perusteltua edetä harkiten. Erityisesti merkittävissä ulko- ja turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä unionin yhtenäisyys on sen keskeisin voimavara. Esimerkiksi tärkeissä pakotepoliittisissa päätöksissä on tarkoituksenmukaista pyrkiä yhteiseen toimintalinjaan yksimielisesti Eurooppa-neuvostossa (tai EU:n ulkosuhdeneuvostossa). Toimintalinjan toimenpanossa puolestaan voitaisiin edetä määräenemmistöpäätöksin ulkosuhdeneuvostossa.

Määräenemmistöpäätöksen lisääminen ei myöskään vähennä tarvetta lisätä toimia, joilla mahdollistetaan yhtenäisempi tilannekuva eri kriiseistä ja niiden vaikutuksista unioniin ja sen jäsenvaltioihin. Tätä taustaa vasten selonteon linjaus, jossa korostaan EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan asemaa ja roolia on perusteltu.

Unionin tavoitteiden edistäminen delegoimalla korkean edustajan tehtäviä tapauskohtaisesti jäsenvaltioiden ulkoministereille on niin ikään perusteltua korkean edustajan laajan toimikentän takia. Mahdollisissa delegointipäätöksissä voidaan myös hyödyntää jäsenvaltioiden asiantuntemusta.

Tutkimuksen valossa jäsenvaltioiden välisestä (epävirallisesta) yhteistyöstä pienryhmissä YUTP:n eri asiakysymyksissä on saatu rohkaisevia kokemuksia. Kaikille halukkaille avoimilla pienryhmillä on mahdollista edistää YUTP:n tehokkuutta ja myös jäsenvaltioiden omistajuutta YUTP:stä.

YUTP:n tehokkuuden lisäämisessä on tarkoituksenmukaista edetä hyödyntämällä eri keinoja laaja-alaisesti myös siksi, että määräenemmistöpäätösten lisääminen jakaa jäsenvaltioita ja voi osoittautua haasteelliseksi lähitulevaisuudessa.