FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Juha Jokela
Ohjelmajohtaja
EU-tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti

Suuri valiokunta
Eduskunta

31.1.2023

[Luonnos]

Asia: VNS 16/2022 vp Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. ja 2. osa Näkymiä seuraavien sukupolvien Suomeen

Kiitän valiokuntaa mahdollisuudesta toimittaa kirjallinen lausunto valtioneuvoston tulevaisuusselonteosta. Keskityn lausunnossani laaja-alaisen selonteon Euroopan unionia koskeviin teemoihin ulkopoliittisen instituutin EU-tutkimusohjelman painopisteiden valossa.

Yleistä selonteosta

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko tarjoaa laaja-alaisen raportin, jossa käsitellään mahdollisia yhteiskunnallisia, teknologisia, taloudellisia, ympäristöllisiä ja poliittisia muutoksia sekä niihin liittyviä epävarmuuksia ja muutosten vaihtoehtoisia kehityskulkuja. Selonteon tavoitteena on edistää eduskunnan ja valtioneuvoston tulevaisuusvuoropuhelua ja siinä korostuu ennakoinnin merkitys mahdollisien muutosten hahmottamisessa ja niihin varautumisessa. Selonteossa korostetaan, että epävarmuuksien ja vaihtoehtoisten kehityskulkujen tarkastelun tavoitteena ei ole tuottaa ennusteita vaan skenaarioita (hahmottaa mahdollisia kehityskulkuja). Pidän lähestymistapaa perusteltuna ennakointiin liittyvän politiikkarelevantin kirjallisuuden ja yleisesti käytössä olevien

ennakointimenetelmien valossa. Ennakoinnilla ei pyritä ennustamaan tulevaisuutta (esim. laskemaan todennäköisyyksiä eri kehitysvaihtoehdoille) vaan tarjoamaan hyvin perusteltuja vaihtoehtoisia skenaarioita, joista käytävä keskustelu auttaa päätöksentekijöitä ja -valmistelijoita hahmottamaan mahdollisesti edessä olevia kehityskulkuja ja vaihtoehtoisia politiikkatoimia niihin vastaamiseksi. Tätä taustaa vasten ennakoinnilla pyritään valmistautumaan/varautumaan tulevaisuudessa mahdollisesti eteen tuleviin poliittisiin päätöksiin.

Viime aikojen strategista ennakointia koskeva keskustelu on saanut joitakin uusia sävyjä Venäjän hyökkäyssodan takia. EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja on kuvannut unionin toimintaympäristöä siten, että olemme siirtyneet ”radikaalin epävarmuuden aikaan”.[1] Tällä hän on viitannut kehityskulkuun, jossa epätodennäköisiksi arvioidut tapahtumat ja kehityskulut ovat muuttuneet todeksi. Huomionarvoista on myös se, että kysymys ei ole ollut niin sanotusti yksittäistapauksista, vaan useat epätodennäköiset tapahtumat ja kehityskulut ovat toteutuneet. Mikäli maailmanpolitiikassa on siirrytty radikaalin epävarmuuden aikaan, strategisessa ennakoinnissa joudutaan jatkossa pohtimaan yhä enemmän myös epätodennäköisten tapahtumien ja kehityskulkujen huomioimista. Koska nykyisissä arvioissa on usein pyrkimyksenä hahmottaa *mahdollisia* kehityskuluja, myös epätodennäköisten tulevaisuuksien hahmottaminen saattaa olla aiempaa perustellumpaa.

Selonteko on temaattisesti laaja-alainen. Sen valmisteluun on osallistunut eri hallinnonalat. Myös asiantuntijoita on käytetty laajasti. Selonteon vaikuttavuutta voidaan arvioida vasta myöhemmin. Tähän vaikuttaa keskeisesti se, miten syvällisesti selonteon peräänkuuluttama strateginen ennakointi juurtuu osaksi hallinnon tekemää valmistelua (ml. vaikutusarviointia) ja päätöksentekoa eri tasoilla. Kokonaisvaltainen selonteko ja sen puitteissa toteutettu strateginen ennakointi tarjoaa eväitä jatkokeskusteluille eri politiikkasektoreiden puitteissa. Rajatumassa kontekstissa mahdollisesti eteen tulevien merkittävien teemojen ja (vaihtoehtoisten) päätösten arviointi vaikutuksineen olisi myös helpompaa.

[1] EU Ambassadors Annual Conference 2022: Opening speech by High Representative Josep Borrell, 10.10.2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell_en

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Selonteon Euroopan unionia koskeva analyysi ja havainnot

Euroopan unioni näyttäytyy selonteossa keskeisenä viitekehyksenä ja toimijana hahmotettaessa tulevien sukupolvien Suomen tulevaisuuksia. Tämä on ymmärrettävää lukuisille politiikkasektoreille ulottuvan unionin toimivallan takia. Tämän rinnalla EU on Suomelle keskeisin vaikutuskanava Euroopassa ja maailmassa. Tätä taustaa vasten EU:n yhtenäisyyttä ja toimijuutta tarkastellaan selonteossa yhtenä keskeisenä poliittisena muutostekijänä.

Selonteossa esitetään arvio, jossa EU on yhtäältä pystynyt osoittamaan merkittävää yhtenäisyyttä ja toimintakykyä Venäjän hyökkäyssotaan ja sen moninaisiin seurauksiin vastaamisessa; toisaalta unionin poliittiseen yhtenäisyyteen ja toimintakykyyn kohdistuu huomattavia epävarmuuksia kiristyneen globaalin ja alueellisen strategisen kilpailun moninaisten vaikutusten takia. Arvioon on helppo yhtyä.

Tunnistettujen epävarmuuksien takia myös epätodennäköisten EU-kehityskulkujen puntarointi ja niiden vaikutusten arviointi on Suomelle tärkeää. Epätodennäköiset kehityskulut voivat pitää sisällään Suomelle poliittisesti vaikeita kysymyksiä liittyen yhteisvastuun kasvattamiseen ja/tai toimivallan siirtoon EU-tasolle. Toisaalta epätodennäköisiin skenaarioihin voi lukeutua EU:n toimintakyvyn halvaantumisen lisäksi integraation (osittainen) purkautuminen.

Ottamatta kantaa kehityskulkujen todennäköisyyteen Suomessakin olisi hyvä varautua keskustelemaan tulevaisuuksista, joissa vuoteen 2040 mennessä EU:n puitteissa on otettu merkittäviä askelia kohti syvempää integraatiota (esim. skenaarioiden 1-3 puitteissa). Yhtä keskeistä olisi keskustella integraation heikkenemisestä ja jopa purkautumisskenaarioista ja Euroopan hajaantumisesta esimerkiksi pienempien maaryhmien muodostamiksi saarekkeiksi (esim. skenaario 4). Minkälaiset EU-rakenteet mahdollisesti palvelisivat Suomen etua kiristyvän strategisen kilpailun oloissa ja olisivat poliittisesti hyväksyttävissä? Millaisia vaikutuksia integraation heikkenemisellä olisi Suomen keskeisille taloudellisille ja turvallisuuspoliittisille intresseille? Miten selonteossa esiin nostettua Pohjoismaista yhteistyötä tulisi kehittää ja mahdollisesti syventää (ml. instituutiot ja päätöksenteko)?

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Näiden epätodennäköisten, mutta mahdollisten, tulevaisuusskenaarioiden rinnalla Suomessa olisi hyvä pohtia EU:n ja integraation eriytymistä ja sen vaikutuksia Suomelle. Tutkimuskirjallisuudessa eriytyvällä (tai joustavalla) integraatiolla (eng. differentiated /flexible integration) viitataan sekä integraation nykytilaan että sen mahdolliseen kehityssuuntaan.[2] Eriytyvän/joustavan integraation puitteissa jäsenvaltiot ovat saaneet erityisoikeuksia jättäytyä jonkin keskeisen integraatiohankkeen ulkopuolelle tai niiden mukaan pääseminen on sidottu tiettyjen kriteerien täyttymiseen. Sekä euro- että Schengen alueita on pidetty eriytyneen/joustavan integraation keskeisempinä esimerkkeinä. Perussopimukset mahdollistavat myös tiivistetyn yhteistyön eri politiikkasektoreilla, johon kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu. Käytännössä tiivistetyn yhteistyön edistäminen on osoittautunut vaikeaksi. Eriytyvä/joustava integraatio ei juurikaan tarjoa mahdollisuuksia edetä rajatummissa ryhmissä esim. sisämarkkinoita ja euroaluetta koskevissa uudistuksissa, joskin ajatusta yhteisistä velkakirjoista rajatussa jäsenvaltioryhmässä on aika-ajoin pidetty esillä. Uusia eriytyvälle/joustavalle integraatiolle rakentuvia aloitteita on lisäksi leimannut laaja-alainen osallistuminen. Esimerkiksi pysyvän rakenteellisen yhteistyön käynnistäminen puolustuspolitiikassa toteutui siten, että siihen osallistuvat miltei kaikki jäsenvaltiot. Lisäksi Tanska on päättänyt luopua oikeudestaan pitäytyä EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ulkopuolella. Ison-Britannian EU-eron on lisäksi katsottu vähentäneen tarvetta joustavalle integraatiolle.

Selonteon huomiot liittyen globaalin ja alueellisen strategisen kilpailun kiristymiseen ja siitä johtuviin paineisiin tehostaa ja mahdollisesti syventää integraatiota (ja toisaalta jäsenvaltioiden eriäviin näkemyksiin integraation suunnasta) voivat jälleen nostaa etenemisen eriytyvän/joustavan integraation kautta agendalle. Myös EU:n laajentumispolitiikan paluu EU-politiikan keskiöön saattaa lisätä keskustelua eriytyvän/joustavan integraation mahdollisuuksista. Tätä taustaa vasten myös Suomessa olisi hyvä pohtia mahdollisia tulevaisuuksia, joissa integraatiota syvennetään joillakin keskeisillä politiikkasektoreilla pienemmissä jäsenvaltioiden ryhmissä. Keskeistä on tällöin puntaroida

[2] Governing Differentiation and Integration in the European Union: Patterns, Effectiveness and Legitimacy, 2022, https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03932729.2022.2038424

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

mukaan lähtemisen ja ulkopuolelle jättäytymisen taloudellisia ja poliittisia vaikutuksia Suomelle (ml. asema ja vaikutusvalta unionissa).

Jäsenkandidaattistatuksen myöntäminen Ukrainalle ja Moldovalle kesäkuussa 2022 on palauttanut laajentumisen vahvasti EU:n agendalle. Vaikka uusi merkittävä unionin itälaajentuminen on nykytiedon valossa pitkäkestoinen prosessi, laajentumisen ”paluu” saattaa lisätä poliittista painetta edetä muun muassa Länsi-Balkanin puitteissa jo lähitulevaisuudessa. Tulevaisuusselonteon aikaikkunassa (vuosi 2040) merkittävä unionin laajentuminen saattaa tulla todeksi. Vaikka Venäjän hyökkäyssodan lopputulema ei ole vielä tiedossa, strategisessa ennakoinnissa on hyvä huomioida laajentumisen mahdollinen kytkeytyminen Ukrainan jälleenrakennukseen sekä Ukrainan turvallisuuspoliittisen aseman vakauttamiseen. Laajentumista raamittaa lisäksi esim. Ukrainan kyky toteuttaa kestäviä uudistuksia, EU:n poliittinen tahtotila ja kyky laajentua.

Mahdolliseen ja merkittävään EU:n laajentumiseen liittyvien kehityskulkujen ennakoinnin kautta voidaan valmistautua laajentumisen mahdollisiin vaikutuksiin Suomelle. Esimerkiksi suuret jäsenmaat, Euroopan komissio ja Euroopan parlamentti ovat pitäneet pohdintaa perussopimusten avaamisesta perusteltuna myös laajentumisen näkökulmasta. Keskustelussa on korostunut muun muassa Suomelle tärkeät unionin päätöksenteon tehokkuus ja yhteisen arvopohjan lujittaminen mahdollisen uuden laajentumisaallon oloissa. Kuten aiemminkin integraation historiassa, eri toimijat edistävät omia näkemyksiään jo varhaisessa vaiheessa perussopimusuudistuskeskustelua. Tällä pyritään siihen, että ne tulisivat huomioiduksi, mikäli uudistusprosessi käynnistetään. Tätä taustaa vasten perussopimusmuutoksien ennakoinnille ja omien näkemysten/intressien kirkastamiselle ja edistämiselle saattaa olla tarvetta suhteellisen nopeastikin.

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