Helsingissä, 27. helmikuuta 2024

Asia:EU/41/2024 Suomen avaintavoitteet EU:n strategiseen agendaan ja tulevan komission ohjelmaan vaikuttamiseksi seuraavalle EU-vaalikaudelle 2024-2029

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle,

Kiitän mahdollisuudesta esittää asiantuntijan näkemys valtioneuvoston asettamista avaintavoitteista EU:n tulevaan toimintaohjelmaan liittyen sekä keinoista niiden saavuttamiseksi.

Suomen EU-politiikan yleiset tavoitteet

Valtioneuvoston 17.1.2024 päivätyssä E-kirjeessä määritellyt EU-vaikuttamisen yleiset tavoitteet ovat johdonmukaista jatkoa Suomen jo pitkään noudattamalle EU-politiikan päälinjalle. Unionin katsotaan olevan Suomen tärkein poliittinen ja taloudellinen viitekehys ja arvoyhteisö. Suomen toimintatapaa luonnehditaan luotettavaksi, ratkaisuhakuiseksi, aloitteelliseksi, rakentavaksi ja ennakoitavaksi.

Tavoitteeksi on asetettu globaalisti vahva ja toimintakykyinen Euroopan unioni. Unionin sisäiseen kehitykseen liittyen korostetaan demokratian, oikeusvaltioperiaatteen, sukupuolten tasa-arvon sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä näiden vahvistamista edelleen. Suomi tukee EU:n liittymistä Euroopan ihmisioikeussopimukseen, joka vahvistaisi unionin perusarvoja ja yhdenmukaistaisi perusoikeuksien suojaa Euroopassa.

Näiden yleisten päämäärien lisäksi valtioneuvosto asettaa komission tulevan toimintaohjelman liittyviksi prioriteeteiksi Euroopan strategisen kilpailukyvyn vahvistamisen, Euroopan kokonaisturvallisuuden parantamisen ja puhtaan siirtymän sekä biotalouden ja kiertotalouden mahdollisuuksien edistämisen. Valtioneuvoston asettamien prioriteettien joukossa mainitaan erikseen EU:n rahoituskehityksen kokonaistason säilyttäminen ”kohtuullisena välttäen Suomen nettomaksuosuuden kasvua”. Muotoilu on epäselvä, mutta sen voi tulkita sallivan rahoituskehyksen ja Suomen nettomaksuosuuden maltillisen kasvun, osan yleistä EU:n rahoitusinstrumenttien muutosta.

Valtioneuvoston esittämät yleisen tason tavoitteet eivät poikkea merkittävästi Suomen EU-politiikan aiemmista linjauksista. Tavoitteita voi yleisellä tasolla pitää kannatettavina ja Suomelle hyvin sopivina EU-politiikan päämäärinä. Tavoitteiden voi myös otaksua nauttivan varsin laajaa kannatusta suomalaisessa yhteiskunnassa sekä unionin muissa jäsenmaissa.

Valtioneuvoston esittämät keinot tavoitteiden toteutumiseksi

Valtioneuvoston EU-politiikan linjausten ongelma on tavoitteiden sekä niihin pääsemiseksi esitettyjen keinojen epäsuhdassa. Sinänsä kannatettaviin tavoitteisiin pääsemiseksi ei valtioneuvosto esitä riittävän seikkaperäistä näkymää niiden saavuttamiseksi. Lisäksi useiden esitettyjen keinojen toimivuutta on pidettävä vähintäänkin epävarmana.

Epäsuhtaa tavoitteiden ja keinojen välillä korostaa se, että avaintavoitteet ovat erittäin kunnianhimoisia. Samaa tavoitteellisuutta ei kuitenkaan ole keinojen osalta. Muistosta välittyvä Suomen yleinen toimintapa on puolustuksellinen, säilyttävä ja reaktiivinen. Alussa mainuttu ratkaisuhakuisuus, aloitteellisuus ja rakentavuus näkyvät heikosti.

Ennen muita kriittisiä huomioita on todettava, että Suomen EU-vaikuttamisen painopisteissa on osa-alueita, joissa tavoitteet ja keinot muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden. Näin on erityisesti EU:n ilmastopolitiikan ja siihen kytkeytyvän teollisuuspolitiikan sekä tutkimus- ja teknologiapolitiikan osalta. Teknologianeutraalisuus ja markkinaehtoisuus ovat hyviä linjauksia puhtaassa siirtymässä.

Kiinnitän seuraavassa huomiota kohtiin, joissa tavoitteet ja keinot ovat kauimpana toisistaan.

EU:n strateginen ja globaali kilpailukyky on ilmastonmuutoksen hallinnan ja yhteiskuntien kokonaisturvallisuuden ja perusoikeuksien varmistamisen ohella tulevan vuosikymmenen polttavin kysymys. Valtioneuvosto korostaa markkinaehtoisia ratkaisuja sekä ”tehokasta valtiontuki- ja kilpailupolitiikkaa”.

On selvää, että Suomen kannattaa tehdä kaikki mahdollinen sisämarkkinoiden toiminnan vahvistamiseksi ja erityisesti digitaalisten markkinoiden kehittämiseksi. 2020-luvun alussa omaksutut poikkeukset valtiontukisäännöksistä ovat todennäköisesti kuitenkin tulleet jäädäkseen muodossa tai toisessa. Myös EU:n kilpailijat Kiina, USA ja monet muut maat kulkevat samaan suuntaan, mikä vaikuttaa eurooppalaisten yritysten toimintaan globaalisti. EU-maissa on erittäin vahvoja teollisia ja poliittisia intressejä valtiontukien laajentamiseksi, ei vähiten geopoliittisten ja yleisten turvallisuuspoliittisten intressien motivoivana. Valtioiden tukia ja interventiota tarvitaan myös irtauduttaessa haitallisista riippuvuuksista mm. Kiinaan.

Kehityssuunta on Suomen kannalta valitettava, mutta kyse on prosessista, johon Suomi voi vaikuttaa rajallisesti. Vaikuttamisen kohteet on asetettava tarkoin. Pienenä jäsenmaana on Suomen etujen mukaista, että tallaisen kehitysnäkymän vallitessa EU ottaa vahvemman koordinaatiovastuun valtiontukipolitiikassa. Suomen EU-vaikuttaminen on järkevää suunnata EU-tason instrumenttien kehittämiseen, koska jäsenvaltioiden välisessä valtiontukikilpailussa Suomella on vain hävittävää. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö myös EU-tason instrumentteihin tai sääntelyyn liity ongelmia, joita on ratkottava. Suomen vaikutusmahdollisuudet ovat EU-tasolla kuitenkin paremmat kuin valtiontukikilpailussa etenkin suurimpien jäsenmaiden kanssa.

Valtioneuvosto asettaa tavoitteeksi paremman ja vähäisemmän EU-sääntelyn. Tavoite on asetettu ja sitä kuvataan tarkemmin sangen yleisellä, ideologiseksi luonnehdittavalla tasolla. Kukaan tuskin vastustaa parempaa EU-sääntelyä. EU:n globaali vahvuus, toimintakyky ja strategisen autonomian vahvistaminen kuitenkin vaativat EU-tason sääntelyä, jossa sääntelyn määrällinen vähentäminen on päämääriin pääsyn kannalta toissijaista. On täysin mahdollista, että tulevien

vuosien aikana EU:n alueellinen ja globaali toimintaympäristö muuttuvat entistäkin epävakaimmiksi, uhaten jäsenvaltioiden toimintakykyä ja kansallisten turvallisuutta. Viime vuosien kriisit ja teknologiasiirtymät ovat osoittaneet, että vastaus voi sääntelyn purkamisen sijaan olla sääntelyn olennainen lisääminen ja tiukentaminen. EU:n strategiset, globaalit tavoitteet edellyttävät lujaa ja toimivaa EU-tason sääntelyä, jolla voidaan vaikuttaa myös kolmansien osapuolten toimintaan (ns. Bryssels-effect, prof. Anu Bradfordin mukaan). Valtioneuvoston asettaman määrällisen (”vähäisempi”) tavoitteen sijasta on keskityttävä sääntelyn tarkoituksenmukaisuuden ja toimivuuden, eli sääntelyn laadun, parantamiseen. Sääntelyä on ylipäätään tarkasteltava osana EU:n globaalin vaikutusstrategian keinovalikoimaa.

Puhtaan ja digitaalisen siirtymän osalta on hyvä, että valtioneuvosto korostaa päästövähennysten merkitystä. Suomen olosuhteet huomioiden on luontevaa, että valtioneuvosto korostaa myös kansallista metsäpolitiikkaa. Teknologiat ja innovaatiot ovat tärkeitä puhtaan ja digitaalisen siirtymän toteutumiseksi, mutta ne tuskin riittävät. Tarvitaan erittäin todennäköisesti myös EU-tason sääntelyä ja EU-tason rahoitusta ja yhteistyötä. Valtioneuvoston muistion puhdasta ja digitaalista siirtymää käsittelevä osuus ei ole konkreettinen, ja keinojen esittely on pintapuolista. Strategisen kilpailukyvyn ja kriittisen infrastruktuurin suojelun osalta muistio ei erittele keinoja eikä selosta mitkä asiat ovat jäsenmaiden vastuulla ja mitä tehdään unionitasolla yhteisesti.

Valtioneuvosto korostaa EU:n tarvetta olla vahvempi geopoliittinen toimija. Kokemukset EU:n ulkopoliittisesta päätöksenteosta ovat osoittaneet tarpeen lisätä määräenemmistöpäätöksiä. Tämä ei välttämättä edellytä perussopimusten avaamista. Valtioneuvosto ei silti kannata määräenemmistöpäätöksien lisäämistä, vaan luottaa edelleen rakentavan pidättäytymisen antamiin mahdollisuuksiin. Näin siitä huolimatta, että nykyisen päätöksentekojärjestyksen ongelmat ovat tulleet varsin selkeästi esiin mm. Ukrainan sodan aikana.

Samassa kokonaisturvallisuutta ja vahvempaa Eurooppaa käsittelevässä osiossa valtioneuvosto korostaa tarvetta EU:n kriisinkestävyyden, strategisen autonomian ja teknologiakyvykkyyden vahvistamiseksi. Näihin, kuten moniin muihinkin hyviin tavoitteisiin pyritään kasvattamatta EU:n monivuotista budjettikehystä. Tämä tuskin on realistista.Toiveet ja tavoitteet esiintyvät muistossa ikään kun ne itsessään olisivat keinoja niihin pääsemiseksi. Poikkeuksena on Euroopan huoltovarmuuden parantamiseen liittyvä kirjaus, jossa keinona mainitaan myös oikeudellisesti sitova järjestely.

Tavoitteena on unionin puolustustarvikkeiden yhteismarkkinat, mutta muisto ei kerro miten nämä markkinat syntyvät tai synnytetään. Puolustustarvikkeiden yhteismarkkinat tuskin ainakaan syntyvät EU-tason sääntelyä vähentämällä, kuten aiemmin on koko Suomen EU-politiikan kokoavaksi tavoitteeksi linjattu, vaan nimenomaan EU-tason sääntelyllä ja instrumenteilla kansallisen tason markkinaesteiden purkamiseksi. Puolustusteollisuuden vahvistaminen edellyttää EU-tason puolustusteollista strategiaa, jossa jäsenvaltiot sitoutetaan yhteisiin pitkän aikavälin tavoitteisiin. Samoin kuin on puhtaan ja digitaalisen siirtymän osalta, ei strategiaa voida toteuttaa vain julkisin budjettivaroin, vaan mukaan tarvitaan yksityisiä sijoituspääomia.

Valtioneuvosto esittää erillisen puolustusministerikokoonpanon perustamista, mutta ei mainitse siihen liittyvää kysymystä puolustusasioihin keskittyvän komissaarin nimittämisestä. Nämä kaksi keinoa tulee yhdistää, jolloin vahvistetaan puolustusasioissa sekä komission roolia ja

mahdollisuuksia toimia aloitteentekijänä että jäsenmaiden keskinäistä koordinaatiota. Jäsenmaiden sitoutuminen on viime kädessä EU:n puolustusulottuvuuden uskottavuudelle keskeistä, mutta komission vahvaa roolia tarvitaan yhteisten instrumenttien kehittämiseksi ja kompromissien neuvottelemiseksi.

Muistosta näkyy vankka usko siihen, että EU:n strateginen autonomia todella on realistinen päämäärä. Tutkijoiden keskuudessa vallitsee kuitenkin laajasti jaettu käsitys siitä, että edellytykset tällaiselle autonomialle ovat EU:n nykyisessä institutionaalisessa rakenteessa, jäsenmaiden resursseilla ja kytköksille globaaleihin arvoketjuihin ja muihin riippuvuuksiin varsin kyseenalaiset. Valtioneuvoston EU-vaikuttamisen painopisteistä näkee kuinka vähän Suomikaan EU:n jäsenmaana on valmis uhraamaan konkreettisia voimavaroja tai tekemään todellisia muutoksia Euroopan strategisen autonomian vahvistamiseksi.

Valtioneuvosto kiinnittää sinänsä asianmukaista huomiota korruption torjuntaan, EU:n budjettivarojen väärinkäyttöön ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen. Keinona valtioneuvosto esittää unionin budjettirahoituksen linkittämistä näiden tavoitteiden toteutumiseen. Keino on tärkeä, mutta itsessään tuskin riittävä. Sen lisäksi tarvitaan järeämpiä sanktioita unionin keskeisimpiä arvoja rikkovaa jäsenvaliota kohtaan, joista on säädetty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikla 7:ssa. Valtioneuvosto on jättänyt artikla 7 mukaisen menettelyn pois, mitä voi jo itsessään pitää Suomen EU-politiikan suunnanmuutoksena tässä asiassa.

Lopuksi voisi vielä mainita, että muistiossa korostetaan toistuvasti Suomen etua tai etuja. Suomen ja suomalaisten etujen ajaminen on tärkeä osa Suomen EU-politiikkaa, mutta näin vahva Suomen etujen retorinen korostaminen nostattaa kysymyksen siitä, miten muistion laatijat näkevät Suomen kansallisten ja EU:n ja kokonaisetujen välisen suhteen. Ovatko ne ristiriidassa keskenään, ja jos ovat, millä tavoin? Valtioneuvosto herättää muistiossaan kysymyksen, johon se ei vastaa.

Kunnioittaen,



Juhana Aunesluoma
Poliittisen historian professori
Helsingin ylopisto