

Lausunto suurelle valiokunnalle 12.10.2016

Asia: E 18/2016 vp Valtioneuvoston selvitys: Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2016

## MUUTOKSIA EU:N TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

*Timo Miettinen, tutkijatohtori, Helsingin yliopiston Eurooppa-tutkimuksen verkosto*

- Suomen toimintaympäristö Euroopan unionissa on entistä epävakaampi talous- ja pakolaiskriisin sekä Britannian EU-eron johdosta.
- Luottamus EU-instituutioihin on silti edelleen verrattain hyvä.
- Institutionaalisesta näkökulmasta EU:n ongelma on sekavuus. Talouskriisi on sekoittanut instituutioiden välisiä valtasuhteita.
- Yleisesti voidaan kuitenkin puhua uudesta hallitustenvälisyyden ajasta, ei liittovaltiokehityksestä.
- Hallitustenvälisyys tekee EU:n riippuvaisemmaksi yksittäisten maiden sisäpoliittisesta kehityksestä. Tämä on ongelmallista pienten maiden kuten Suomen kannalta.
- Kehitystä voidaan hallita EU-instituutioita vahvistamalla.

Euroopan unioni elää yhtä keskeistä murrosvaihettaan. Ongelmia ovat viime vuosien aikana tuottaneet niin pitkittynyt talouskriisi ja sen mukanaan tuomat poliittiset ja sosiaaliset ongelmat, unionin yhtenäisyyttä koetteleva pakolaiskriisi sekä lähialueiden kasvava epävakaumus. Monissa maissa perinteistä puoluejärjestelmää haastavat nimenomaan euroskeptiset puolueet. Leave-puolen voittoon päätynyt Britannian EU-kansanäänestys kesällä 2016 on haastanut ajatuksen alati lähenevästä unionista ja tuonut esiin uudella tavalla mahdollisuuden nykymuotoisen unionin hajoamisesta.

Kysymys unionin tulevaisuudesta on kuitenkin vahvasti poliittinen. Näkemykset siitä, millaista eurooppalaista yhteistyötä haluamme ja millaisiin instituutioihin nojaamme tulevaisuudessa, riippuvat erilaisista arvoperustoista ja ideologisista kannoista.

Unionin tulevaisuuteen liittyy kuitenkin tekijöitä, jotka eivät ole riippuvaisia poliittisesta kannasta. Näitä ovat esimerkiksi EU-instituutioiden vallanjakoon ja mandaatteihin liittyvät kysymykset sekä tulevaisuuden toimintaympäristöön liittyvät muutokset. Realistinen tilannekuva ja varautuminen toimintaympäristön muutoksiin vahvistavat myös Suomen asemaa EU:ssa. Erityisen keskeistä on varautua keskeisiin aloitteisiin talous- ja rahaliiton kehittämisestä, yhteisestä pakolaistalitiikasta sekä Britannialle tarjottavasta sopimuksesta EU-eron jälkeen.

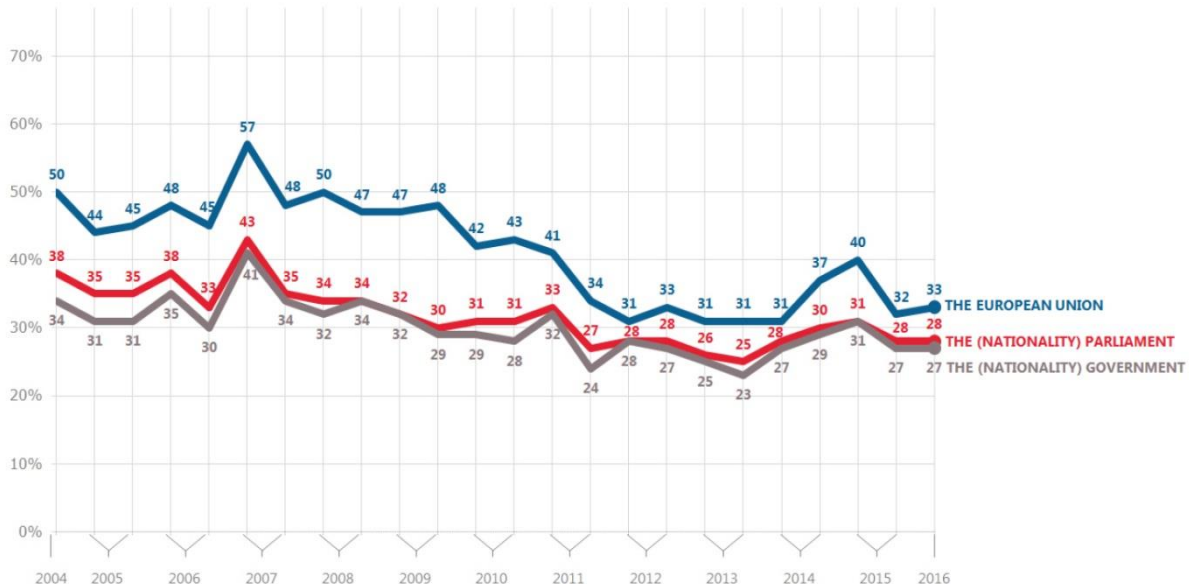
## Lisääntykö epäluottamus

Keskinen kysymys arvioitaessa EU-politiikan suuntaa on kansalaisten unionia kohtaan tuntema luottamus. Usein esitetyn näkemyksen mukaan eurokriisi ja pakolaiskriisi ovat lisänneet unionia kohtaan tunnettua epäluottamusta kaikkialla Euroopassa.

Tutkimuskirjallisuudessa puhutaan myös uusnationalismin ajasta, jota ilmentävät epäluottamus ja sen mukanaan tuoma demokratiavaje nähdään usein esimerkiksi institutionaalisten uudistusten esteenä.

Näkemyks on kuitenkin yksipuolinen. Erilaisia unioniin liittyviä asenteita mittaava eurobarometri osoittaa (Kuva 1), että EU:ta kohtaan tunnettu luottamus on kuitenkin johdonmukaisesti korkeampaa kuin kansallisten instituutioiden. Luottamus unionia ja kansallisia instituutioita kohtaan korreloi käänteisesti talouskehityksen kanssa: heikko talouskehitys (vuodesta 2009 eteenpäin) on heikentänyt sekä EU:n että kansallisten instituutioiden uskottavuutta.

QA8a I would like to ask you a question about how much trust you have in certain institutions. For each of the following institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it.



Kuva 1

Nähdäkseni johtopäätös on, ettei EU:ta kohtaan tunnettu epäluottamus ole selkeästi erotettavissa omaksi ilmiökseen. Kyse on ylipäänsä heikon talouskehityksen vahvistamasta politiikan legitimeettikriisistä, joka iskee yhtä lailla niin Euroopan unioniin kuin kansalliseen politiikkaan.

Unionin demokraattiseen legitimitettiin liittyy toki ongelmia. Näkemykseni mukaan ne kytkeytyvät erityisesti EU:n institutionaalisen vallanjaon muuttumiseen sekavaksi ja vaikeasti hahmotettavaksi. Erityisesti taluskriisin seurauksena talouden, politiikan ja oikeuden suhteet ovat muuttuneet merkittävästi suuntaan, joka ei tue demokraattista päätöksentekoa.

### **Lissabonin sopimus ja aika eurokriisin jälkeen**

Eräs Lissabonin sopimuksen (2008) keskeisistä tavoitteista oli selkiyttää Euroopan unionin institutionaalista rakennetta ja vahvistaa sen asemaa poliittisena toimijana. EU-parlamentin asemaa vahvistettiin ja unionille luotiin yhteinen ulkosuhdehallinto. Eurooppa-neuvostossa lisättiin määräenemmistöpäätöksiä ja päätettiin pysyvästä puheenjohtajasta.

Eurokriisin puhkeaminen vuosina 2009–2010 järkytti merkittäväällä tavalla EU:n institutionaalista tasapainoa. Erityisesti Kreikan velkakriisin edessä Euroopan talous- ja rahaliiton omat välineet kriisin ratkaisemiseksi osoittautuivat riittämättömiksi. Tilannetta paikattiin keväällä 2010 kahdenvälisen lainojen sekä uuden kriisinhoitotyökalun, Euroopan rahoitusvakausmekanismin (myöh. rahoitusvakausväline) avulla. Vuonna 2013 sen tilalle astui voimaan Euroopan pysyvä vakausmekanismi (EVM).

Järjestelyyn liittyi useita oikeudellisia yksityiskohtia. Näistä keskeisimpiä olivat ns. no bail-out -sääntöihin liittyvät kysymykset, EU:n perussopimuksen uudistaminen kriisinhoitomekanismin osalta (SEUT 136) sekä uudistettu talousohjausjärjestelmä (ns. Fiscal compact), joka antoi komissiolle lisää valtaa perussopimuksessa määritettyjen velka- ja alijäämäkriteerien valvonnassa. Talousohjaus syntyi Saksan ja Ranskan aloitteesta ja siitä sovittiin perussopimusten ulkopuolella kansainvälisen oikeuden kehikossa. Toisaalta varsinkin Kreikan lainaohjelmien tapauksessa keskeiseen asemaan nousi euroryhmä, jolla ei ole virallista asemaa EU:n perussopimuksissa.

Kriisin pitkittyessä merkittävään asemaan nousi myös Euroopan keskuspankki, jonka vuonna 2012 aloittama valtionlainojen osto-ohjelma (ns. OMT-ohjelma) auttoi laskemaan kriisimaiden valtionlainojen korkotasoa. Mario Draghin päätöstä tehdä kaikki tarvittava euroalueen koossapitämiseksi voidaankin pitää koko eurokriisin keskeisimpänä päätöksenä.

Kehityskulku osoittaa hyvin, miten vaikeasti hahmotettava järjestelmä Euroopan unionista on kriisin myötä tullut. Yhtäältä toimeenpanevaa valtaa edustavat instituutiot kuten EU-komissio ja Euroopan keskuspankki ovat nousseet keskeiseen asemaan talouspoliittisina toimijoina. Toisaalta esimerkiksi vakausmekanismin säännöt varmistavat sen, ettei pelastuspaketeista tehdä päätöksiä ilman suurten maiden hyväksyntää. Suurten

maiden keskeinen asema näkyy myös esimerkiksi Kreikan kolmannen lainaohjelman valvonnassa, joka on jäänyt pitkälti euroryhmän varaan. Myönnetään yleisesti, että päätökset Kreikan velkajärjestelyistä siirretään Saksan vaalien (2017) jälkeen tapahtuvaksi.

Yleisesti voidaan siis esittää, että eurokriisi on vahvistanut nimenomaan hallitustenvälisen yhteistyön roolia.

Komissio on ollut viime vuosina varsin heikko. Talouspolitiikassa sen koordinoimat aloitteet esimerkiksi vahvemmassa fiskaaliunionista (ns. Viiden presidentin raportti) ovat kohdanneet vastustusta erityisesti Saksan taholta.<sup>1</sup>

Pakolaiskriisin yhteydessä esitetyt muutokset ns. Dublin-järjestelmään ovat nekin edenneet varsin nihkeästi.

Ajatukset monitahtisesta Euroopasta ovat jälleen ajankohtaisia. Kuten esimerkiksi euroalueen kehitys on osoittanut, monitahtisuus saattaa jäädä pysyväksi ilmiöksi, ei ainoastaan välivaiheeksi.

### **Hallitustenvälisyyden vaikutukset toimintaympäristöön**

Hallitustenvälisen yhteistyön korostumisella on merkittäviä vaikutuksia EU:n toimintakykyyn sekä Suomen toimintaympäristöön.

Ensimmäinen vaikutus on, että EU:n piirissä tehtävät päätökset ovat entistä enemmän riippuvaisia yksittäisten maiden sisäpolitiikasta, esimerkiksi kansallisten vaalien tuloksesta. Merkittävä voimatasapainon muutos suuren maan kuten Saksan tai Ranskan poliittisissa voimasuhteissa voi johtaa toimintaympäristön muuttumiseen hyvinkin epävakaiseksi.

Keskeisiä kansallisia tapahtumia lähivuosina ovat erityisesti Italian kansanäänestys perustuslakiuudistuksesta joulukuussa 2016. Uudistuksen kaatuminen olisi merkittävä isku Matteo Renzin sosiaalidemokraattiselle hallitukselle, vaikka Renzi on kieltänyt hajottavansa istuvan hallituksen tuloksesta riippumatta. Mieliopidemittauksissa toiseksi suurin puolue Viiden tähden liike on ilmoittanut haluavansa järjestää kansanäänestyksen euroerosta. Seuraavat parlamenttivaalit järjestetään viimeistään vuoden 2018 toukokuussa.

Euroopan unionia koskevassa tutkimuskirjallisuudessa korostuu usein ajatus monitahtisesta tai moninopeuksisesta Euroopan unionista (*multi-speed Europe*). Käsitteellä viitataan ajatukseen, jonka mukaan eri maiden integraatiokehitys ei noudata samaa kaavaa vaan maat voivat tulla osaksi eurooppalaisia järjestelmiä politiikkalohko kerrallaan. Yleisimpiä esimerkkejä kehityksestä ovat olleet talous- ja rahaliiton III vaihe eli euron käyttöönotto ja Schengen-järjestelmä

<sup>1</sup> Brunnsden (2015) "Berlin fights Brussels push for deeper financial integration." Financial Times. 10.9.2015

Vuonna 2017 järjestettävien Ranskan presidentinvaalien asetelma on myös merkittävä EU-politiikan kannalta. Mieliipidemittauksia johtava Front National on Marine Le Penin johdolla luvannut järjestää Britannian mallin mukaisen kansanäänestyksen EU-erosta. Kaksivaiheisen vaalitavan johdosta Le Penin mahdollisuudet menestyä presidentinvaalien toisella kierroksella ovat kuitenkin heikommät kuin yksivaiheisen vaalijärjestelmän oloissa. Front Nationalin vahva maahanmuuttovastaisuus on saanut jalansijaa myös Ranskan konservatiivipuolueessa (republikaanit).

Saksan vaalit 2017 ovat myös tärkeässä asemassa. Alternativ für Deutschland -puolue on noussut monissa osavaltiovaaleissa ja on tällä hetkellä kolmanneksi suurin puolue. Sen agendalla on erityisesti euroalueen hajoittaminen. Vaikka kristillisdemokraattien asema on vahva, joutuu tuleva liittokansleri luultavimmin kasaamaan laajapohjaisen hallituksen, jonka toimintakyky saattaa olla nykyistä heikompi.

Kuten Britannian kansanäänestyksen jälkeiset tapahtumat osoittivat, ajatus ydin-Euroopasta tai alkuperäisistä jäsenvaltioista ("Original six") korostuu entistä vahvemmin EU-päätöksenteossa. Bratislavan huippukokoukseen liittyvät ristiriidat talousohjauksen kehittämisestä näyttävät, ettei kehitys ole kuitenkaan ristiriidatonta. Erityisesti Italian ja Saksan välit näyttävät kiristyvän tilanteessa, jossa komissio on haluton puuttumaan merkittävällä tavalla maiden talouskehitykseen. Tämä koskee niin Italian velkaantumisastetta kuin Saksan merkittävää vientilyijäämää, jonka tasosta komissio on pitkään ollut huolissaan.

### **Vaikutukset Suomen kannalta**

Suomen nykyisen hallitusohjelman mukaan "Euroopan suhteellisesti heikentyneen aseman vahvistaminen edellyttää unionilta vahvaa toimintakykyä, yhtenäisyyttä ja kansalaisten luottamusta." On kuitenkin kyseenalaista, vahvistaako edellä kuvattu hallitustenvälisyyden korostuminen tämän tavoitteen saavuttamista. Käytännössä hallitustenvälisyyden korostuminen on merkinnyt, että Euroopan unionin kehitys on entistä riippuvaisempi suurten maiden sisäpolitiikasta. Suomen kannalta tilannetta ei voida pitää suotuisena.

Britannian EU-ero asettaa merkittäviä paineita toimintaympäristön vakaudelle. Britannian uusi pääministeri Theresa May on luvannut antaa artikla 50:n mukaisen eroilmoituksen vuoden 2017 alkupuolella. Vaikka Britannian toiveet EU-yhteistyöstä eron jälkeen ovat vielä epäselviä, Norjan mallin mukainen ETA-jäsenyys näyttää varsin epätodennäköiseltä. Britannia on ilmoittanut poistuvansa sisämarkkinoilta ja rajoittavansa merkittävällä tavalla vapaata liikkuvuutta. Vaikka monet ovat korostaneet pragmaattisen ratkaisun merkitystä, olisi Suomenkin perusteltua pitää kiinni EU:n perussopimuksissa määritettyyn talousmalliin kiinteästi kuuluvista neljästä vapaudesta (ihmiset, tavara, palvelut, pääoma).

Ottaen huomioon EU:n merkityksen esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, pelkkä sisämarkkinoihin nojaava EU-yhteistyö ei ole Suomenkaan edun mukaista.

Instituutioiden tasolla kehitykseen ei ole helppoa vastausta. Suomen kannalta keskeisintä on kuitenkin toimia aktiivisesti esimerkiksi talous- ja rahaliiton kehittämiseen, Lähi-idän tilanteen vakauttamiseen ja pakolaiskriisin hallitsemiseen liittyvissä kysymyksissä.

Nykyinen kehitys, joissa kaikkia edellä mainittuja kysymyksiä ratkaistaan lähinnä Eurooppa-neuvoston piirissä, vie EU:ta pikemminkin klassisen konferenssidiplomatian kuin toimintakykyisen poliittisen järjestelmän suuntaan.