

Timo Miettinen

# **EU KRIISIEN AIKAKAUDELLA**

Unionin tulevaisuuden suuntaa etsimässä

**Sitra muistio**

© Sitra 2023

**EU kriisien aikakaudella –**

Unionin tulevaisuuden suuntaa etsimässä

Kirjoittaja: Timo Miettinen

Taittäjä: Jussi Lehkonen (Punamusta Oy)

ISBN 978-952-347-353-9 (PDF) [www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

ISSN 2737-1034 (PDF) [www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

[www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

Sitran muistiot ovat tulevaisuustyömme taustaksi tuotettuja sisältöjä.

# Sisältö

Esipuhe	4
Tiivistelmä	5
Sammanfattning	6
Summary	7
1 Johdanto	8
2 Millaiseen maailmaan unioni syntyi?	11
2.1 Saksalainen ja ranskalainen integraatio	13
2.2 Päätöksenteon rakenne	15
3 2010-luvun kriisit	16
4 Geopoliittisen ympäristön muutokset	19
5 2020-luvun alku: Korona ja Venäjän hyökkäyssota	21
6 Miten tulevaisuusvaltaa käytetään EU:ssa?	24
6.1 Tulevaisuusvallan käytön kolme tasoa	24
7 Seuraavien vuosikymmenten haasteet	29
7.1 Globaali kilpailu	30
7.2 Laajentuminen ja turvallisuus	34
7.3 Ilmasto, talous, muuttoliikkeet	36
Lopuksi	41
Lähteet	43

# Esipuhe

Euroopan unionin tulevaisuus on myös Suomen tulevaisuutta. EU:n yhteinen päätöksenteko ja EU-lainsäädäntö koskettavat kaikkia suomalaisia ja vaikuttavat osaltaan siihen, millaiseksi Suomi rakentuu nyt ja tulevaisuudessa.

Mutta millainen on tulevaisuuden EU? Miten se rakentuu ja määräytyy? Entä kuka sitä rakentaa ja miten? Tämä muistio etsii vastauksia näihin kysymyksiin ja hahmottaa niitä teemoja, jotka tämänhetkisen tiedon varassa tulevat määrittämään EU:n tulevaisuutta.

Tulevaisuus ei synny tyhjiössä, vaan siihen vaikuttavat niin menneet tapahtumat kuin nykyhetken käynnissä olevat prosessit. Kerronta menneisyydestä koostuu tapahtumien kuvauksista, joita voidaan tulkita eri tavoin. Yhden kokemus menneisyyden tapahtumasta ei olekaan toisen todellisuutta. Joskus menneisyys voi asettaa rajoituksia, jotka estävät pääsemään eteenpäin. Menneisyyteen voi jopa jäädä kiinni. Nykyhetki puolestaan rakentaa tulevaisuutta työntämällä sitä tiettyihin suuntiin.

EU:n menneisyyden ja nykyhetken tarkastelu osoittavat, mitkä asiat ovat omassa ajassaan muokanneet unionia. Mitkä muutokset ovat olleet vaikutuksiltaan suurimpia, ja miten historian kulkua on myöhemmin tulkittu? Kuka on toiminut tulevaisuuden kapellimestarina, ja ketkä ovat seuranneet näyttöstä?

Näitä tulkitsemalla voimme rakentaa erilaisia kuvia EU:n tulevaisuudesta, ja arvioida minkälaiset teemat tulevat muokkaamaan unionia.

Tulevaisuus on vielä avoin ja siihen voi vaikuttaa. Siksi on tärkeää käydä useasta näkökulmasta keskustelua ja pohtia, miten mennyttä ja nykyhetkeä ymmärtämällä voimme vaikuttaa tulevaisuuden suuntaan.

Suuret kiitokset kuuluvat muistion kirjoittajalle, Eurooppa-tutkija Timo Miettiselle. Toivomme tämän muistion herättävän ajatuksia ja keskustelua EU:n tulevaisuudesta ja Suomen tulevaisuudesta osana Euroopan unionia. Tämä muistio toimii taustalukemisena Sitran lokakuussa 2023 käynnistyvälle uudelle EU:n tulevaisuuden johtamiskoulutukselle. Sen tavoitteena on vahvistaa suomalaisten päättäjien ja vaikuttajien valmiuksia vaikuttaa Euroopan tulevaisuuteen.

Helsingissä 5.10.2023

## **Päivi Hirvola**

johtaja, Yhteiskunnallinen koulutus  
Sitra

## **Riikka Marjamäki**

johtava asiantuntija, Yhteiskunnallinen koulutus  
Sitra

# Tiivistelmä

Euroopan unioni on kriisien muokkaama projekti, jonka oikeutusta on haettu useammastakin suunnasta.

Ajan mukaan Euroopan unioni on näyttäytynyt sisämarkkinaprojektina, toisinaan unioni on nähty rauhan ja solidaarisuuden projektina tai turvallisuusyhteisönä.

Tässä muistiossa kuvataan Euroopan unionin keskeisiä haasteita 2000-luvun kriisien aikakaudella sekä tarkastellaan unionin tulevaisuuden rakentumista ja suuntaa. Miten EU:n tulevaisuudesta keskustellaan, ja miten unionissa ohjataan tulevaisuutta?

EU:n kyky vastata tulevaisuuden haasteisiin riippuu olennaisesti menneisyyden valinnoista ja tulkinnoistamme historiasta. Muistio luo katsauksen EU:n taustalla vaikuttaviin ideologisiin traditioihin ja integraation malleihin, jotka auttavat selittämään, miksi EU toimii niin kuin se toimii. Keskeinen jännite unionissa kulkee saksalaisen ja ranskalaisen yhdentymiskehityksen välillä: se määrittää niin taloutta, turvallisuutta kuin kysymystä globaalista vallasta.

Unionin tulevaisuuden kannalta tärkeitä ovat olleet ennen kaikkea viimeisten 10–15 vuoden kehityskulut. EU-päätöksenteossa huomiota ovat vieneet pitkälti sisäiset tapahtumat, kuten 2010-luvun eurokriisi, voimistuvat muuttoliikkeet ja sitä seuranneet poliittiset vastakkainasettelut, Itä-Euroopan maiden demokratia- ja oikeusvaltiokehitys sekä Britannian EU-ero.

Samaan aikaan maailmanpolitiikassa tapahtuneet muutokset ovat muuttaneet radikaalisti EU:n toimintaympäristöä. Kiinan ja Yhdysvaltojen poliittinen kehitys on tehnyt maailmasta aiempaa ennakoimattomamman. Venäjän hyökkäyssota on nostanut asialistalle joukon uusia teemoja.

Sen lisäksi, että muistio kuvaa tapoja, joilla tulevaisuudesta on pyritty EU:ssa keskustelemaan, se nostaa esiin kolme asiakokonaisuutta, jotka määrittävät unionin välitöntä tulevaisuutta 10–20 vuoden aikajänteellä.

Nämä kokonaisuudet ovat globaali kilpailu ja monenkeskisten instituutioiden kriisiytyminen, EU:n muuttunut turvallisuusympäristö ja laajentuminen sekä taloutta, ilmastoa ja muuttoliikkeiden hallintaa koskevat uudistukset. Kaikissa näissä kysymyksissä myös Suomelta vaaditaan aktiivista ja ennakoivaa otetta.

Koska kohtaamme ajassamme valtavia globaaleja haasteita, ei EU-ajattelua tule jättää vain EU-asiantuntijoiden käsiin. Tämä muistio toimii kutsuna keskusteluun EU:n tulevaisuudesta.

# Sammanfattning

Europeiska unionen är ett projekt som har formats av kriser och vars berättigande har sökts från flera olika riktningar.

Med tiden har Europeiska unionen syntts som antingen ett projekt för den inre marknaden, ibland som ett projekt för fred och solidaritet eller som en säkerhetssammanslutning.

I denna promemoria beskrivs Europeiska unionens centrala utmaningar under 2000-talets era av kriser och unionens framtida uppbyggnad och riktning granskas. Hur diskuteras EU:s framtid och på vilket sätt styrs framtiden inom unionen?

EU:s förmåga att svara mot framtidens utmaningar beror i hög grad på valen i det förflutna och vår historietolkning. Promemorian ger en överblick av de ideologiska traditioner och integrationsmodeller som verkar i EU:s bakgrund och som hjälper oss förklara varför EU fungerar som EU gör. En central spänning går mellan den tyska och den franska integrationsutvecklingen: den fastställer såväl ekonomin, säkerheten som frågan om global makt.

Med tanke på unionens framtid har framför allt utvecklingen de senaste 10–15 åren varit av stor betydelse. Inom EU:s beslutsfattande har uppmärksamheten till stor del riktats mot de interna händelserna, såsom 2010-talets eurokris, en allt kraftigare migration och de därpå följande politiska motsättningarna, demokrati- och rättsstatsutvecklingen i de östeuropeiska länderna och Storbritanniens utträde ur EU.

Samtidigt har förändringarna i världspolitiken radikalt förändrat EU:s omvärld. Den politiska utvecklingen i USA och Kina har gjort världen allt mer oförutsägbar. Rysslands anfallskrig har lyft fram ett flertal nya teman på agendan.

Utöver att promemorian beskriver metoder med vilka man har försökt diskutera framtiden i EU, lyfter den fram tre helheter som fastställer unionens omedelbara framtid under en period på 10–20 år.

Dessa helheter är global konkurrens och kriser i multilaterala institutioner, EU:s ändrade säkerhetsmiljö och utvidgning samt reformer som gäller ekonomi, klimat och hanteringen av migration. I alla dessa frågor krävs även av Finland ett aktivt och förutseende grepp.

Eftersom vi i vår tid möter enorma globala utmaningar bör EU-tänkandet inte lämnas enbart i EU-experternas händer. Denna promemoria fungerar som en inbjudan till en diskussion om EU:s framtid.

# Summary

The European Union is a project shaped by crises, and its justification has been sought from several directions.

Depending on the time in question, the European Union has been seen as an internal market project, a project of peace and solidarity, or a security community.

This memo describes the key challenges faced by the European Union in an era of crises in the 21st century and assesses the emergence and direction of the EU's future. What is being discussed about the EU's future, and how will this guide its future?

To a significant extent, the EU's ability to respond to future challenges depends on past choices and our interpretations of history. The memo provides an overview of the ideological traditions and integration models underlying the EU, which help to explain why the EU acts as it does. A key tension in the EU is between the German and French approaches to integration; it defines the economy, security and the question of global power.

The developments of the past 10–15 years have been particularly important for the future of the EU. Internal events, such as the euro crisis of the 2010s, accelerating migration and resulting political polarisation, the development of democracy and the rule of law in Eastern European countries and Britain's exit from the EU have all largely diverted attention from other aspects of the EU's decision-making.

At the same time, geopolitical changes have radically altered the EU's operating environment. The political development in China and the United States has made the world increasingly unpredictable. Russia's war of aggression has put a number of new themes on the agenda.

In addition to the memo describing the ways in which the future has been discussed in the EU, it raises three themes that will define the immediate future of the EU in a time span of 10–20 years.

These themes are global competition and the crisis of multilateral institutions, the EU's changed security environment and expansion, as well as reforms concerning the economy, climate and migration management. All of these questions also require Finland to adopt an active and proactive approach.

As we are facing enormous global challenges in our time, thinking about the EU should not be left exclusively to EU experts. This memo is an invitation to discuss the EU's future.

# 1 Johdanto

“Eurooppa syntyy kriiseissä, ja se on näitä kriisejä koskevien ratkaisujen summa.” Nämä sanat lausui ranskalainen Jean Monnet (1888–1979), yksi toisen maailmansodan jälkeisen eurooppalaisen yhdentymiskehityksen keskeisistä arkkitehteistä. Monnet tiesi, mistä puhui. Hän oli seurannut lähietäisyydeltä 1900-luvun alkupuolen suuria mullistuksia: kahta maailmansotaa, totalitarististen liikkeiden nousua ja talouden myllerryksiä. Sukunsa konjakkibisneksessä toiminut Monnet siirtyi ensimmäisen maailmansodan aikoihin Lontooseen organisoimaan liittoutuneiden logistiikkaketjuja, ja vuonna 1920 hän nousi vasta perustetun Kansainliiton apulaispääsihteeriksi ministeri Étienne Clémentelin (1864–1936) ehdotuksesta. Toisen maailmansodan jälkeen Monnet’sta tuli yksi Ranskan teollisen modernisaation avainhenkilöistä, ja vuonna 1950 hän siirtyi Pariisiin sopimuksella (1951) vahvistetun Hiili- ja teräsyhteisön (ECSC) johtoon.

Toisen maailmansodan jälkeen syntyneet Euroopan unionin varhaismuodot eivät olleet erityisen visionäärisiä hankkeita – jos visiolla tarkoitetaan sitoutumista poliittiseen ideologiaan tai kokonaisvaltaiseen suunnitelmaan. Kyse oli pragmaattisista järjestelyistä, joiden ytimessä oli pyrkimys suursotien välttämiseen taloudellisen yhteistyön avulla. Euroopan unionin varhaiset muodot joutuivat toimimaan tilassa, joka oli tarkkaan rajattu: hankkeiden ei toivottu menevän liikaa kansallisvaltioiden tontille. Tästä syystä eurooppalaisten instituutioiden luonne ja mandaatti jäi tarkoituksella avoimeksi. Kuten Ranskan ulkoministeri Robert Schuman totesi puheessaan 9. toukokuuta 1950: “Eurooppaa ei rakenneta hetkessä, eikä millään kokonaisratkaisulla. Siihen tarvitaan käytännön toimenpiteitä, joilla luodaan ensin aito yhteisvastuullisuus.”

Kun pohdimme Euroopan unionin suuntaa ja tulevaisuuden haasteita, on syytä palauttaa mieliin nämä lähtökohdat. Euroopan unioni ja sen edeltäjät eivät luvanneet kokonaisvaltaista vallankumousta. Ne toimivat poliittisessa maastossa, joka suhtautui epäillen ideologiaan projekteihin. Imperialismin väistyessä kansallisvaltioihin perustuva poliittinen järjestys oli Euroopassa hauras, mutta siitä tuli joka tapauksessa yleisesti hyväksytty lähtökohta. Eurooppalaisen integraation ytimessä oli tuottaa yhteistyön rakenteita tarkkaan rajatuilla alueilla: raakamateriaaleissa, ydinenergiassa, maataloudessa ja niin edelleen. Keskiössä olivat ongelmat ja haasteet: turvallisuus, taloudellinen kehitys ja energiayhteistyön tarve. Oli selvää, ettei maailma muuttuisi hetkessä, vaan muutosta oli edistettävä pienin askelin.

Historia osoittaa, etteivät suurimmat muutokset tapahdu EU:ssa välttämättä suurten julistusten tai institutionaalisten prosessien kautta. Joskus muutoksessa kyse voi olla uudenlaisen puhutavan, käsitteen tai ajatuksen ilmenemisestä, joka löytää tiensä politiikan prosesseihin. Toisinaan kyse voi olla uuden historiallisen tarinan kertomisesta. Usein kyse voi olla muutoksesta unionin toimintaympäristössä, joka nostaa sen päätöksenteon agen-



”Historia osoittaa, etteivät suurimmat muutokset tapahdu EU:ssa välttämättä suurten julistusten tai institutionaalisten prosessien kautta.”

dalle uudennaisia asioita. Vaikka EU:n toimintaa säätelevät perussopimukset, uudet tilanteet avaavat myös uudennaisia tulkinta- ja sovellusmahdollisuuksia. Integraatiossa usein kyse on poliittisesta tahdosta.

Yksi asia on kuitenkin varma: myös tulevaisuuden Euroopan unioni tulee olemaan vahvasti **kriisien ja haasteiden** muokkaama projekti. Mikäli Euroopan unioni epäonnistuu vastaamaan tulevaisuuden suuriin kysymyksiin, kuten turvallisuuteen, geopolittiseen kilpailuun tai ilmastonmuutokseen, sen olemassaolon oikeutus tulee kärsimään merkittävästi. On turha tuudittautua ajatukseen, että jäsenvaltiot pitäisivät viimeiseen saakka kiinni jostain oletetusta EU:n ”ydintehtävästä”, sillä tämä tehtävä ymmärretään hyvin eri tavoin eri puolella Eurooppaa. Toisille EU:ssa kyse on rauhasta, toisille solidaarisuudesta. Joillekin EU:n ydin ovat sisämarkkinat, toisille ihmisoikeudet ja vapaa liikkuvuus. Euroopassa on kyse kilpailevista historiallisista oikeutuksista ja kompromisseista erilaisten asioiden välillä.

Tämä muistio kuvaa Euroopan tulevaisuuden rakentumista ja kuvaa EU:ta **kriisien aikakaudella ja toisaalta tulevaisuuden valtana**. Käsitteellä on kaksoismerkitys. Yhtäältä se viittaa EU:hun tulevaisuuden vallankäyttäjänä, joka joutuu reagoimaan erilaisiin haasteisiin, kuten turvallisuusympäristön muutoksiin, globaaliin kilpailuun ja muuttoliikkeisiin. Samalla EU on itse poliittinen instituutio, joka osallistuu tulevaisuuden tekemiseen. Sen piirissä käydään jatkuvaa kamppailua siitä, miltä tulevaisuuden pitäisi näyttää, ja kuka tuon tulevaisuuden tekemiseen osallistuu.

Muistion keskeinen lähtökohta on, että kyky vastata tulevaisuuden haasteisiin riippuu olennaisesti **menneisyyden valinnoista ja niitä koskevista käsityksistä**. EU:n tapauksessa ilmiö on silmiinpistävä: monesti ihmisen suhtautumisen unioniin voi päätellä siitä tavasta, jolla hän kertoo sen historiaa.

Oliko EU kansallisvaltioihin nojaava projekti, jonka ytimessä oli pyrkimys oppia 1900-luvun alun imperialismiin virheistä? Vai oliko kyse – kuten osa kriitikoista asian näkee – uudesta Neuvostoliitosta, jossa Brysselin keskuskomiteat tukahduttavat kansallisen demokratian? Britannian EU-ero ja sitä pohjastanut julkinen keskustelu oli hyvä esimerkki historiallisten kertomusten voimasta. EU-jäsenyys onnistuttiin esittämään kansallisen itsemääräämisoikeuden tukahduttamisena ja Britannian tulevaisuus uudennaisen globaalin johtajuuden kautta.

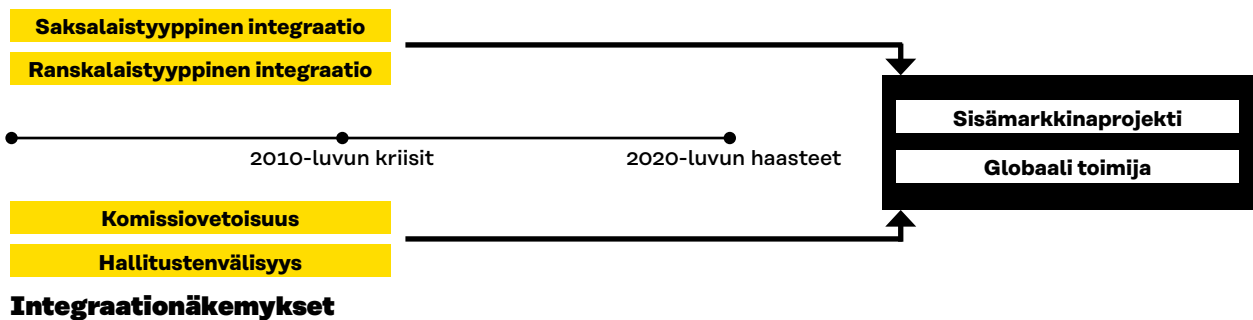
Menneisyys ei ole kuitenkaan vain politiikan oikeuttamisen väline. EU:n tapauksessa menneisyys on itse keskeinen **poliittisia valintoja määrittävä tekijä**. EU-instituutiot ovat syntyneet tietyn historiallisen oppimiskokemuksen seurauksena: niiden toiminta heijastaa eri aikakausien poliittisia paino-

”Eurooppa ei ole muuttumassa hetkessä supervaltioksi, jossa valta keskittyisi Brysselin kabinetteihin.”

pisteitä, haasteita ja vaikutusvaltaisia kansallisia traditioita. Tämän muistion kannalta keskeisimmät jakolinjat kulkevat yhtäältä saksalaisen ja ranskalaisytyypin integraatiokäsityksen välillä, toisaalta komissiovetoisen ja hallitustenvälisen yhdentymiskehityksen välillä. Muistio piirtää historiallisen kaaren, joka ulottuu toisen maailmansodan jälkeisistä rakennuspalikoista viimeisen 10–15 vuoden aikaisiin kriiseihin ja siitä edelleen tulevaisuuden kysymyksiin.

### Kuva 1. EU:n kehitys ja tulevaisuuden valinnat.

#### Kansalliset traditiot



Muistion toinen lähtökohta on, että Eurooppa tulee jatkossakin nojamaan vahvasti erilaisten **kansallisten traditioiden** ja niiden yhteensovittamisen varaan. Eurooppa ei ole muuttumassa hetkessä supervaltioksi, jossa valta keskittyisi Brysselin kabinetteihin. Itse asiassa viimeisen 10–15 vuoden kehityksen voidaan ajatella vieneen unionia vahvasti toiseen suuntaan: jäsenvaltioiden rooli on vahvistunut hallitustenvälisen yhteistyön korostuessa. EU-päätöksentekoa määrittävät nyt toisiinsa risteävät jakolinjat, jotka koskevat niin taloutta, arvoja kuin vaikkapa muuttoliikkeiden hallintaa. Kansallisilla kysymyksillä, kuten sisäpolitiikalla ja kansallisilla vaaleilla, on aiempaa enemmän merkitystä koko EU:n kehityksen näkökulmasta.

Kolmas keskeinen taustaoletus on, ettei kansainvälinen järjestelmä ole palaamassa 1990-luvun optimistiseen aikakauteen. **Vastakkainasettelut ovat lisääntymässä** ja monenkeskiset instituutiot, kuten YK tai maailman kauppajärjestö WTO, näyttävät aiempaa voimattomimmilta. Kilpailevat alueelliset valtakeskittymät ovat muodostumassa tulevaisuuden geopolitiikan lähtökohdaksi. EU:n turvallisuusympäristö on muuttunut perustavalla tavalla Venäjän hyökkäyssodan takia, mikä on johtanut uudenlaisiin aloitteisiin esimerkiksi puolustusteollisuuden saralla. EU:n näkökulmasta tämä tarkoittaa, pyrkii se geopolitiittiseksi toimijaksi, jonka toimet heijastelevat toimintaympäristön muutoksia ja globaaleja haasteita vai keskittyykö se tiukemmin perinteiseen rooliinsa sisämarkkinoiden vartijana.

## 2 Millaiseen maailmaan unioni syntyi?

Historia on muokannut EU:n toimintaa. Myös tulevaisuuden suuntaviivoja on syytä hahmottaa menneisyyden pohjalta.

Euroopan unionin edeltäjät syntyivät maailmaan, jota määrittivät ennen kaikkea kahden maailmansodan kokemukset sekä pyrkimys hallita läntisen ja keski-Euroopan poliittista kehitystä. Yhdysvaltojen antaman tuen avustamana yhteistyön tavoitteena oli edistää markkinatalouden juurruttamista Länsi-Eurooppaan keskittymällä yhteistyöhön tietyillä tarkkaan rajatuilla alueilla: taloudessa, energiassa ja turvallisuudessa. Keskeisiä pilareita olivat sotilasyhteistyöhön nojaava Länsi-Euroopan unioni (1948) ja muun muassa asevarustelulle keskeisten raakamateriaalien sääntelyyn nojannut Euroopan hiili- ja teräsyhteisö (1951). Kuusi vuotta myöhemmin eurooppalainen yhteistyö otti merkittävän askeleen, kun Rooman sopimuksen (1957) myötä luotiin ydinenergiayhteistyöhön perustunut Euratom ja Euroopan talousyhteisö EEC. Näitä instituutioita kutsuttiin 1960-luvun lopulta alkaen yleisnimityksellä Euroopan yhteisö (EY).

Unionin varhaiset arkkitehdit, kuten Jean Monnet ja Robert Schuman näkivät vuonna 1919 perustetun Kansainliiton kiinnittyneen liiaksi 1800-luvun konferenssidiplomatian maailmaan, jossa Euroopan turvallisuus nojasi valtiojohtajien henkilökohtaisiin suhteisiin. Kansainliiton auktoriteettia murensi vahva yksimielisyyden vaatimus, jonka myötä yksittäiset maat pystyivät estämään päätöslauselmien muodostamisen. Tätä logiikkaa vastaan Monnet visioi ajatuksen vahvasta Euroopan komissiosta, jonka byrokraattinen luonne tarjoaisi vastavoiman valtioiden reaalipoliitikalle. Sen tuottama tekninen sääntely olisi luonut eräänlaisen ohituskaistan poliittiselle yhteistyölle.

Monnet'n lähestymistapa oli kuitenkin omiaan herättämään kritiikkiä, sillä sen mukaista integraatiokehitystä oli helppo pitää luonteeltaan epädemokraattisena. Integraatio eteni, koska sisämarkkinoiden kehittäminen vaati sitä. Esimerkiksi vapaan liikkuvuuden Schengen-järjestelmä oli alun perin vastaus Keski-Euroopan kasvaneisiin rekkajonoihin. Tällaisen kritiikin keskeiseksi ääneksi nousi 1950-luvulta lähtien italialaisen Altiero Spinellin (1907–1986) edustama federalistinen liike, joka vaati erityisesti Euroopan komissiolta vahvempaa edustuksellisuutta. Euroopan yhteisön demokratisaamiseen korjaaminen nähtiin varsinkin 1970-luvun lopulla yhtenä tulevaisuuden suurista tavoitteista. Vuonna 1984 Euroopan parlamentti hyväksyi Spinellin suunnitelman Euroopan unionin perussopimukseksi, joka olisi toteutuessaan vahvistanut komission poliittista luonnetta ja lisännyt määränemmistöjä jäsenmaiden muodostamassa neuvostossa. Jäsenmaat

eivät kuitenkaan suhtautuneet federalismia uhkuneeseen esitykseen yhtä suopeasti: sopimus ei koskaan läpäissyt kansallista ratifiointia.

Kun katsomme taaksepäin EU:n historiaa, suuret muutokset eivät ole aina olleet kaikkein näyttävimpiä. Ajatellaan vaikka periaatetta, jonka mukaan eurooppalainen lainsäädäntö on kansallisen lainsäädännön yläpuolella. Tämä periaate ei sisällynyt suoraan Euroopan yhteisön (EY) perustamisasiakirjoihin. Kyse oli 1960-luvun alussa syntyneistä ennakkotapauksista, jotka koskivat melko vähäpätöisiltä vaikuttavia tulli- ja sähkömarkkinakysymyksiä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen antamat päätökset osoittivat rajat kansallisen lainsäädännön soveltamiselle tilanteessa, jossa kansallinen laki on ristiriidassa eurooppalaisen kanssa. Ratkaisuilla oli äärimmäisen tärkeä rooli eurooppalaisen oikeusjärjestyksen ja koko myöhemmän eurooppaoikeuden kannalta.

Eurooppalaisen integraation historia on täynnä vastaavia esimerkkejä, joissa melko vähäpätöiseltä vaikuttava muutos johtaa myöhemmin merkittäviin seurauksiin. Sama pätee myös toisinpäin: voidaan väittää, että eurooppalaisten instituutioiden rakentajat eivät osanneet ottaa huomioon kaikkia erityistilanteita tai haasteita, jotka järjestelmää koettelevat. Ajatellaan vaikka oikeusvaltiokehitystä: 1990-luvun alussa syntyneet EU-perussopimukset rakentuivat kylmän sodan jälkeiselle optimismille, jossa liberaalin demokratian voittokulkuun suhtauduttiin lähes varmana tosiasiana. Jäsenyysneuvotteluista tuli keskeinen ihmisoikeuksien ja demokratian testi – sen sijaan EU:n kyky puuttua jäsenmaissa ilmeneviin ongelmiin jäi heikoksi. Kaikkein järeimmät keinot, kuten äänioikeuden pidättäminen jäsenmaiden Eurooppa-neuvostossa jätettiin tiukan yksimielisyysvaatimuksen taakse. Tästä syystä unionin kyky puuttua ongelmiin esimerkiksi Puolan ja Unkarin kaltaisissa maissa on ollut rajoittunutta.

On tosiasia, että unioni on syntynyt ennen kaikkea sisämarkkinaprojektina. Sen keskeiset instituutiot on suunniteltu ennen kaikkea tätä tarkoitusta varten. EU-budjetin sisällä merkittävimmät menoerät liittyvät juuri alueellisten kehityserojen tasoittamiseen sekä maatalouden tukemiseen. EU on toki kehittänyt omaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaansa, ja se on nykyisin myös keskeinen kauppapoliittinen toimija sekä kehitysavun antaja. EU:ta on silti mahdoton ymmärtää ilman historiasta kumpuavaa työnjakoa valtioiden ja EU-instituutioiden välillä.

Historioitsija Luke van Middelaar onkin puhunut eurooppalaisen integraation kolmesta perusmallista: valtioiden Euroopasta (*Europe of States*), virastojen Euroopasta (*Europe of Offices*) ja kansalaisten Euroopasta (*Europe of Citizens*). Vaikka vastakkainasettelu voi vaikuttaa liiankin jyrkältä, tavoittaa se jotain Euroopan perusdynamikasta. Yhtäältä Eurooppa on kehittynyt vahvasti nimenomaan valtioiden välisen yhteistyön kautta, ja sen luonnetta voidaan selittää kansallisten intressien avulla. Toisaalta Euroopan kehitykseen ovat vaikuttaneet keskeisesti eurooppalaiset instituutiot, kuten Euroopan komissio, Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan keskuspankki. Näillä kaikilla on oma mandaattinsa ja oma institutionaalinen kulttuurinsa. Mutta Eurooppa voidaan ymmärtää myös kansalaisten yhteisönä, joka hei-

jastaa demokraattisen kansalaisyhteiskunnan toiveita, haluja ja pyrkimyksiä. Tämän Euroopan keskiössä ovat yhtäältä demokraattisesti valitut institootit, kuten Euroopan parlamentti, mutta myös eurooppalainen julkisuus tai Euroopan *demos*: ne kansalaiset, jotka jollain tavalla identifioituvat eurooppalaisiksi tai esittävät EU:ta kohtaan erilaisia vaateita.

## 2.1 Saksalainen ja ranskalainen integraatio

Kysymys Saksan ja Ranskan välisestä suhteesta on eurooppalaisen integraation ytimessä. Historiallisesti toisen maailmansodan jälkeisen yhdentymiskehityksen juuret voidaan paikantaa pyrkimykseen ylittää Saksan ja Ranskan vihamieliset suhteet sitomalla näiden maiden taloudelliset intressit yhteen. Maiden väliset suhteet ovatkin toimineet eräänlaisena integraation ilmapuntarina: kun Saksa–Ranska-akseli toimii, yhteistyö voi edetä. On edelleen eurooppalaisen integraation nyrkkisääntö, että Saksan ja Ranskan muodostama konsensus tarjoaa hyvän lähtökohdan erilaisille avauksille.

Saksan ja Ranskan käsitykset integraatiosta ovat kuitenkin historiallisesti varsin erilaisia. Niiden taustalla ovat paitsi maiden erilaiset taloudelliset intressit, myös laajemmat yhteiskuntapoliittiset näkemykset, historialliset perinteet ja ideologiset erot. Saksa on kuudentoista osavaltion muodostama liittovaltio, jonka juuret paikantuvat aina Pyhän saksalais-roomalaisen keisarikunnan hajautettuun hallintomalliin. Ranska on puolestaan historiallisesti keskitetty valtio, jonka keskusjohtoisuus palautuu jo maan absolutistisen monarkian perinteeseen. Myös Ranskan presidentin valtaoikeudet ovat eurooppalaisessa vertailussa melko laajat.

Erot tulevat selkeimmin esiin taloudessa. Saksan toisen maailmansodan jälkeistä talouspolitiikkaa on määrittänyt vahvasti usko markkinavetoiseen, sääntöperustaiseen talouspolitiikkaan, jossa valtio huolehtii kilpailuympäristön toiminnasta. Kyse on ollut taloudellisen vallan hajauttamisesta mahdollisimman lähelle taloudellisia toimijoita itseään, aina osavaltioista paikallistasolle. Tähän perinteeseen on yhdistynyt vahva neutraalin, toimeenpanevan vallan korostaminen: esimerkiksi Saksan keskuspankin mandaatti on keskitynyt vahvasti hintavakauden ylläpitämiseen. Sen sijaan Ranskan toisen maailmansodan jälkeistä talousmallia on kutsuttu usein dirigistiseksi, ja sen ytimessä on ollut valtion aktiivinen rooli taloudellisen toiminnan vauhdittajana.

Nämä erot näkyvät myös maiden Eurooppa-politiikassa. Talouspolitiikassa Saksa on korostanut yhteisvastuun välttämistä, Ranska solidaarisuutta. Siinä missä Saksa on useammin korostanut maiden omaa vastuuta, talouskriisien olosuhteissa Ranska on ollut usein avoimempi suhdannepoliittisten mekanismien rakentamiseen EU-tasolla. Saksalainen käsitys integraatiosta on nojannut enemmän hajautetun mallin varaan, jossa unionin oikeusjärjestyksellä ja toimeenpanevilla instituutioilla on keskeinen rooli. Perinteeseen liitetään myös usein konstitutionalismin käsite, sillä perussopimuksien antamalla liikkumavaralla on keskeinen rooli. Sen sijaan Ranskalle unioni on

ollut huomattavasti enemmän poliittinen hanke, jossa päätöksentekijöiden liikkumavaraa on haluttu maksimoida eri tilanteissa. Siinä missä Saksalle perussopimukset antavat kehikon unionin toiminnalle, Ranska on nähnyt integraation olennaisesti avoimena: unionin päämäärä on määrittelemätön.

### Taulukko 1. Saksalaisen ja ranskalaisen tradition vertailu.

Integraation kysymykset	Saksa	Ranska
<i>Integraation luonne</i>	Asetettu perussopimuksissa	Päämäärä avoin
<i>EU-politiikan perusta</i>	Sääntöpohjaisuus, asiantuntijavalta	Poliittinen päätöksenteko, solidaarisuus
<i>Talouspolitiikan koordinaatio</i>	Yhteiset periaatteet (kasvu- ja vakaussopimus)	Suurempi finanssipoliittinen toimintakyky EU:lle
<i>Unionin luonne</i>	Sisämarkkinaprojekti	Globaali valta
<i>Yhteistyön perusta</i>	Komissiovetoisuus	Hallitustenvälisyys
<i>Kilpailupolitiikan viritys</i>	EU:n sisäinen kilpailuympäristö	Globaali konteksti

On kuitenkin syytä korostaa, että historiallisesti tässä jaossa on enemmän kyse ideaalityypeistä kuin maiden EU-politiikan luonteesta. Esimerkiksi Ranskan suhtautuminen EU-integraatioon on vaihdellut historiallisesti Charles de Gaullen (1890–1970) vahvan hallitustenvälisyyden ja komissaari Jacques Delorsin (s. 1925) edustaman vahvan komissiovetoisuuden välillä. Talouspolitiikan kysymyksissä Saksan kannat eivät ole olleet yksiselitteisiä: maa oli ensimmäinen, jonka annettiin rikkoa kasvu- ja vakaussopimuksen kriteerejä vuonna 2004. Silti saksalaista ja ranskalaista integraatiomallia voidaan pitää yhtenä analyttisenä välineenä, kun tarkastellaan unionin edessä olevia haasteita.

Yleisellä tasolla voidaan sanoa, että saksalainen käsitys integraatiosta on saanut enemmän kannatusta pohjoisen maissa, kun taas Etelä-Euroopassa varsinkin taloudelliseen integraatioon suhtaudutaan vahvasti ranskalaisen mallin mukaisesti. Tämä erottelu ei ole kuitenkaan ehdoton. Esimerkiksi 2010-luvun jälkipuolella osa Pohjois-Euroopan maista näki Saksan antaneen liikaakin periksi talouspoliittisissa kysymyksissä. Vuonna 2018 vahvasti Alankomaiden aloitteesta muodostettu epävirallinen ”Hansa-liitto” pyrkiin jarruttamaan kaikkein kunnianhimoisimpia uudistuksia, jotka liittyivät yhteisvastuun lisäämiseen.

## 2.2 Päätöksenteon rakenne

Kun yhdysvaltalainen politiikan tutkija Ernst Haas alkoi tutkimaan ensimmäisten joukossa Euroopan integraatiota toisen maailmansodan jälkeen, hän kiinnitti huomionsa aikaväliin 1952–1957. Miksi integraatio onnistui lyömään läpi tuona aikana?

Haasin tuomio oli selvä: Euroopan yhdentymisessä oli kyse taloudesta. Varhaisten sisämarkkinoiden luoma taloudellinen keskinäisriippuvuus kannusti maita yhdenmukaistamaan sääntelyään ja lisääntynyt kaupankäynti edellytti ylikansallisen riidanratkaisumenettelyn synnyttämistä. Haasin mukaan integraatiossa olikin kyse itseään ruokkivasta kehityskulusta, jonka ytimessä oli sisämarkkinoiden alati kehittyvä luonne. Hänen aloittamaansa teoriaperinnettä alettiinkin kuvata **uusfunktionalismin** nimellä, sillä se näki integraation etenevän sisämarkkinoiden toiminnasta kumpuavien tarpeiden kautta.

Varsinkin varhaisessa muodossaan uusfunktionalismi oli teoriaperinne, joka näki valtion roolin väistämättä vähenevän tulevaisuudessa. Sitä haastivat paitsi 1960-luvun poliittiset kehitykset, kuten Ranskan päätös vetäytyä neuvoston kokouksista vuonna 1965, myös unionin laajeneminen Britan- niaan ja Irlantiin (molemmat tulivat jäseniksi 1973) sekä lopulta Kreikkaan (1981), Espanjaan (1986) ja Portugaliin (1986). Unionista tuli selkeämmin valtioiden välinen yhteisö, jonka kehitykseen vaikuttivat kansallisten traditioiden yhteensovittamisesta nousevat ongelmat. 1980-luku synnyttikin uudenlaisen tutkimusperinteen, jota alettiin kutsua hallitustenvälisyyden nimellä, myöhemmin liberaalin hallitustenvälisyyden nimellä. Komission ja sen lainsäädäntökoneiston ohella huomiota alettiin kiinnittää kansallisten intressien ajamiseen ja yhteensovittamiseen.

Uusfunktionalismi ja hallitustenvälisyys ovat siis kaksi tapaa ymmärtää integraation perusdynamikkaa. Tulevaisuuden vallankäytön kannalta keskeinen kysymys on, kuka integraatiossa varsinaisesti on kuskin paikalla: EU-instituutiot vai jäsenmaat? Onko integraatiossa kyse itseään ruokkivasta kehityskulusta vai vaatiiko se aina poliittista tahtoa jäsenmaiden taholta? Molempia kantoja voidaan pitää osaltaan perusteltuina. Suuret aloitteet lähtevät usein poliittisilta päättäjiltä, mutta sisämarkkinoiden toimintaan liittyy usein polkuriippuvuuksia, jotka pakottavat EU-instituutiot kehittämään uutta sääntelyä tai miettimään uusia toimenpiteitä. Esimerkiksi Euroopan keskuspankin aloittamat osto-ohjelmat 2010-luvun puolivälissä voidaan nähdä paitsi vastauksena heikkoon inflaatioon, myös yrityksenä paikata jäsenmaiden finanssipoliittisen koordinaation epäonnistumista.

”Tulevaisuuden vallankäytön kannalta keskeinen kysymys on, kuka integraatiossa varsinaisesti on kuskin paikalla: EU-instituutiot vai jäsenmaat?”

## 3 2010-luvun kriisit

EU on elänyt viimeiset noin 15 vuotta sisäisten kriisien aikaa. Ne ovat myös muokanneet unionin päätöksenteon rakenteita.

Euroopan unionin 2010-lukua voidaan luonnehtia ristiriitojen ja vastakkainasettelujen täyttämäksi vuosikymmeneksi, joka muutti monella tavalla unionin päätöksenteon rakenteita. Sen taustalla oli joulukuussa 2009 voimaan astunut Lissabonin sopimus, jonka oli määrä selkiyttää unionin päätöksentekoa: se vahvisti EU-parlamentin asemaa ja ulkopoliittista toimintakykyä sekä selkeytti unionin oikeudellista rakennetta tuomalla vanhan sopimusjärjestelmän yhden perussopimuksen alaisuuteen (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, SEUT). Sopimus loi myös kokonaan uudenlaisia tehtäviä, kuten Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan sekä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan toimet.

2010-luvun kriisit asettivat kuitenkin erilaisia haasteita unionin toiminnalle. Näistä ensimmäinen ja EU:n sisäisen kehityksen kannalta merkittävin oli vuosikymmenen alussa käynnistynyt **eurokriisi**, joka seurasi globaalien finanssikriisin jälkeistä taantumaa (2008–2009). Eurokriisin alku paikannetaan usein vuoden 2009 tapahtumiin, jotka paljastivat Kreikan valtion alijäämän olleen luultua suurempi. Tämä käynnisti markkinoilla eräänlaisen ketjureaktion sijoittajien reagoidessa valtionlainojen kasvaneisiin riskitasoihin.

Julkinen velka ei ollut kuitenkaan kriisin koko kuva. Osassa maista ongelman juurisyy oli huomattava yksityinen velka, joka aiheutti myös painetta eurooppalaiselle pankkijärjestelmälle. Koko kriisin taustalla olivat myös jo pitkään jatkuneet epätasapainot euroalueen sisällä. Finanssipoliittisen koordinaation puuttuessa maiden väliset vaihtotaseiden epäsuhdat saivat kasvaa liian suuriksi. Pohjoisen ja eteläisen Euroopan maat kehittivät kilpailuvia näkemyksiä siitä, mikä tilanteeseen oli johtanut. Pohjoiselle kyse oli etelän maiden “vastuuttomuudesta”, kun taas etelän maat syyttivät Saksaa liiasta säästämisestä, joka johti epätasapainon muodostumiseen.

Eurokriisin keskeiset seuraukset liittyivät ennen kaikkea eurooppalaisen talouspolitiikan ja sitä säätelevien periaatteiden, eurooppalaisen talouskonstitiution, muutokseen. Varhaisessa vaiheessa unionin maat rakensivat ongelmiin joutuneille maille kahdenvälisiä pelastuspaketteja, kunnes EU:ssa päätettiin luomaan yhteisvastuullinen ja ehdollinen rahoitusvakaussäilytysmekanismi, ERVV. Tämä tarjosi mallin vuonna 2013 perustetulle Euroopan vakaussäilytysmekanismille. Koska monet tulkitsivat kriisin johtuneen kasvu- ja vakaussopimuksen heikkoudesta, tuota sopimusta täsmennettiin tietyiltä osin ja komissiolle annettiin lisää valtaa sen valvomiseen. Merkittävimmät sanktiot finanssipoliittisen koordinaatiossa jäivät edelleen jäsenmaiden valtiovarainministerien muodostaman talous- ja raha-asiainneuvoston (ECOFIN) alaan. Talous- ja rahaliiton vakautta pyrittiin edistämään myös uuden pankkiunionin



nin avulla. Myös Euroopan keskuspankki aloitti huomattavia osto-ohjelmia, jotka pyrkivät vakauttamaan euroalueen sekä torjumaan deflaatiota.

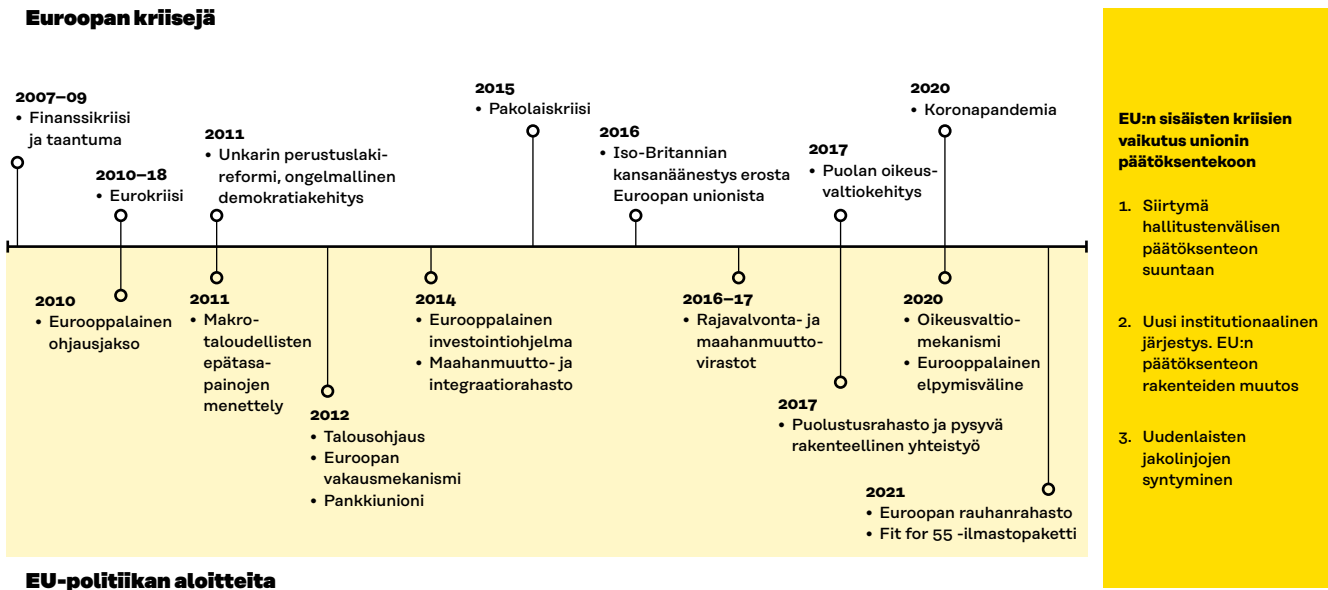
Toinen 2010-luvun merkittävä käännekohta oli vuoden 2015 niin sanottu **pakolaiskriisi**, jonka seurauksena Eurooppaan saapui reilu miljoona turvapaikanhakijaa. Pakolaiskriisin taustalla oli useampia tekijöitä, joista merkittävimpiä olivat Syyrian sota sekä muut epävakaudet Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan alueilla. Pakolaiskriisin yhteydessä merkittävimmät vastakkainasettelut liittyivät taakanjakoon sekä niin sanottua Dublin-asetusta koskeviin tulkintoihin. Asetuksen pääperiaate on, että ensimmäinen EU-maa, johon turvapaikanhakija saapuu, on vastuussa hakemuksen käsittelystä. Jos turvapaikanhakija siirtyy toiseen EU-maahan ennen päätöksen saamista, hänet voidaan palauttaa takaisin alkuperäiseen käsittelymaahan. Dublin-järjestelmä ei ole kuitenkaan niin sanottu vastuunjakojärjestelmä ja sitä on pidetty kuormittavana varsinkin suurten vastaanottajamaiden, kuten Kreikan ja Italian, kannalta. Vaikka jäsenmaat pääsivätkin sopuun väliaikaisista kiintiöistä pakolaiskriisin yhteydessä, merkittävät reformit jäivät kuitenkin tekeemmättä.

Kolmas keskeinen kriisi liittyi erityisesti tiettyjen **Itä-Euroopan maiden oikeusvaltio- ja demokratiakehitykseen**. Kysymys hyvän hallinnon toteutumisesta on ollut pitkään EU-maita jakava teema. Kuitenkin 2010-luvun kehityskulut Puolan ja Unkarin kaltaisissa maissa nostattivat esiin kysymyksen, onko demokratiakehitys turvattu unionin sisällä. Unkarissa valtaa on keskitetty erityisesti pääministeri Viktor Orbánin johtamalle Fidesz-puolueelle, joka on rajoittanut merkittävällä tavalla kansalaisyhteiskunnan toimintaa ja heikentänyt muun muassa vapaan median edellytyksiä. Puolassa Laki ja oikeus -puolueen hallinto on puolestaan heikentänyt oikeusvaltioperiaatteen toteutumista puuttumalla korkeimman oikeuden sekä tiettyjen alueoikeuksien tuomarinimityksiin. Kehitykset ovat nostaneet esiin kysymyksen siitä, toteutuuko oikeusvaltioperiaate enää unionin sisällä.

Neljäs Euroopan unionia koetellut kriisi oli tietenkin vuoden 2016 kansanäänestyksestä käynnistynyt Iso-Britannian eroprosessi, eli **Brexit**. Brexitin merkitystä on vaikea kuvata kokonaisvaltaisesti: EU menetti paitsi huomattavan markkina-alueen, myös merkittävän nettomaksajan ja turvallisuuspoliittisen toimijan. Britannian rooli Saksa–Ranska-akselin tasapainottajana oli keskeinen myös EU:n tulevaisuusvallan näkökulmasta: se edusti usein markkinaliberaalia näkökulmaa ja oli aloitteellinen kauppapoliittisissa kysymyksissä. Vaikka Britannian lähtö oli isku EU:n vaikutusvallalle, se avasi myös mahdollisuuden uudenslaisille aloitteille, kuten eurooppalaisen puolustusyhteistyön syventämiselle.

Näiden “sisäisten” kriisien vaikutukset EU-päätöksentekoon olivat moninaisia, ja niitä on mahdoton kuvata tyhjentävästi. Yleinen tulkinta kuitenkin on, että kyse oli siirtymästä **hallitustenvälisen päätöksenteon** suuntaan. Erityisesti eurokriisin kohdalla merkittävimmät aloitteet syntyivät Saksan ja Ranskan koordinaation seurauksena, ja uusien rakenteiden synnyttäminen edellytti yksimielisyyttä päätöksenteossa. Toinen keskeinen seuraus oli uusi **institutionaalinen järjestys**, jossa EU-päätöksenteon rakenteet muuttuivat

## Kuva 2. EU:ta kohdanneet kriisit ja EU-politiikan aloitteet 2007–2021.



aiempaa hankalammin hahmotettaviksi. Epävirallisten instituutioiden, kuten euroryhmän merkitys kasvoi, ja esimerkiksi Euroopan vakausmekanismi syntyi EU:n virallisten instituutioiden ulkopuolisena järjestelynä. Kyse oli myös **uudenlaisten jakolinjojen** muodostumisesta. Talouskysymyksissä etelän ja pohjoisten maiden väliset näkemyserot kasvoivat, kun taas arvokysymyksissä ja muuttoliikkeiden hallinnassa monet Itä-Euroopan maat löysivät toisistaan kumppaneita. Saksa–Ranska-akselin merkitys korostui lähes kaikilla politiikka-alueilla, erityisesti Brexitin jälkeen.

### Kaavio 1. EU-politiikan aloitteita.

- Eurooppalainen ohjausjakso (2010)
- Makrotaloudellisten epätasapainojen menettely (2011)
- Talousohjaus (Fiscal Compact, 2012)
- Euroopan vakausmekanismi (2012)
- Pankkiunioni (2012)
- Eurooppalainen investointiohjelma (2014)
- Maahanmuutto- ja integraatorahasto (2014)
- Rajavalvonta- (2016) ja maahanmuuttovirastot (2017)
- Puolustusrahasto ja pysyvä rakenteellinen yhteistyö (2017)
- Oikeusvaltiomekanismi (2020)
- Eurooppalainen elpymisväline (2020)
- Euroopan rauhanrahasto (2021)
- Fit for 55-ilmastopaketti (2021)

## 4 Geopoliittisen ympäristön muutokset

Maailma EU:n ulkopuolella muuttuu nopeasti. Haasteita unionille tuo kiihtyvä suurvaltakamppailu.

Yksi 2010-luvun eurooppalaisen politiikan ristiriitoja on, että samaan aikaan, kun maanosa kamppaili sisäisten kriisiensä kanssa, sen ulkopuolisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset olivat suurimpia sitten kylmän sodan päättymisen. Nämä muutokset koskivat niin Euroopan turvallisuusympäristöä kuin kansainvälisen kaupan ja talouden rakenteita. Maailmasta tuli aiempaa arvaamattomampi paikka, ja Euroopan unioni joutui arvioimaan suhdettaan moniin keskeisiin periaatteisiinsa.

Mitä nämä muutokset olivat? Ensimmäinen 2010-luvun alkua hallinnut kehityskulku oli niin sanottu **arabikevät**, jolla tarkoitetaan Tunisian vallankumouksesta 2010–11 alkunsa saanutta kansannousujen aaltoa. Mielenosoitukset ja protestit levisivät nopeasti muihin alueen maihin, kuten Egyptiin ja Libyaan, joissa pitkäaikaiset poliittiset johtajat joutuivat syrjäytetyksi. Pitkäaikaisimmat vaikutukset nähtiin Syyriassa, jossa presidentti Bašar al-Assad onnistui pitämään kiinni vallastaan hajanaista oppositiota vastaan. Syyrian sisällissotaa vauhditti myös jihadistijärjestö Isisin nousu alueelliseksi mahdiksi. Syyrian sota oli osaltaan vauhdittamassa myös Eurooppaan kohdistuneita muuttoliikkeitä 2010-luvun alkupuolella.

Toinen keskeinen kehityskulku liittyi **Venäjän ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan muutoksiin**, joista esimakua saatiin jo vuoden 2008 Georgian sodan yhteydessä. 2010-luvun tapahtumista keskeisin oli vuonna 2014 alkanut Itä-Ukrainan konflikti sekä Krimin niemimaan kansainvälisoikeudellisesti laitton miehitys. Taustalla olivat ennen kaikkea vuoden 2013 Euromaidan-mielenosoitukset, jotka saivat alkunsa Venäjä-mielisen presidentti Janukovyčšin kieltäytyttyä allekirjoittamasta EU:n ja Ukrainan välistä assosiaatio- ja vapaakauppasopimusta. Pyrkimys estää entisten neuvostotasavaltajien integroitumista länteen on ollut keskeinen osa erityisesti Putinin toista presidenttikautta (2012–).

Kolmas keskeinen kehitys on liittynyt **Kiinan suurvaltapoliittisen luonteen vahvistumiseen**. Vaikka Kiinan nousu taloudellisena ja poliittisena suurvaltana on ollut pidempiaikainen kehitys, 2010-luku merkitsi Euroopan näkökulmasta myös uudenlaisten kysymysten ja valintojen aikaa. Ensinnäkin: Kiina on lisännyt huomattavasti myös Eurooppaan kohdistuvia investointeja Uusi silkkitie -strategiakokonaisuuden (Belt and Road Initiative, BRI) mukaisesti. Vaikka hankkeessa on ollut kyse ennen kaikkea infrastruktuuriin kohdistuvista investoinneista, se on herättänyt huolta laajempien turvallisuuspoliittisten näkökulmien huomioimisesta. Toiseksi: Kiinan on

katsottu hyökkäävän kansainvälisen sääntöpohjaisen talousjärjestelmän periaatteita vastaan. EU:n näkökulmasta huomiota ovat herättäneet ennen kaikkea Kiinan antamat mittavat valtiontuet ja ylijäämätuotannon “dumpaaminen” sekä piittaamattomuus tietyistä patenttioikeuksista. Myös Kiinan ihmisoikeuspolitiikka sekä suhde Taiwaniin on ollut tarkastelun kohteena. Samaan aikaan Kiina on noussut EU:n tärkeimmäksi kauppakumppaniksi, erityisesti tavaraviennin osalta.

Neljäs geopoliittinen murros liittyy **EU:n ja Yhdysvaltojen suhteisiin**. Vaikka Yhdysvallat on perinteisesti ollut yksi EU:n suurimmista tukijoista, Donald Trumpin valinta Yhdysvaltain presidentiksi vuonna 2016 aiheutti suhteeseen vakavia ongelmia. Trump suhtautui Euroopan unioniin systeemitason “vihollisena” ja asetti muun muassa tuontitulleja eurooppalaiselle teräkselle ja alumiinille. Trumpin kaudella Yhdysvallat vetäytyi Pariisin ilmastopöytäkirjasta, mikä herätti Euroopassa kysymyksiä Yhdysvaltojen sitoutumisesta ilmastomuutoksen vastaiseen taisteluun. Myös NATO-yhteistyön tulevaisuus herätti kysymyksiä: esimerkiksi vuonna 2019 Ranskan presidentti Emmanuel Macron puhui järjestön “aivokuolemasta”. Vaikka suhde on Bidenin kaudella korjaantunut, on esiin noussut myös uusia kysymyksiä esimerkiksi inflaation torjuntaan liittyen.

Keskeinen kehityskulku on ollut myös erilaisten **autoritääristen ja populististen liikkeiden** vahvistuminen Euroopan ulkopuolella. Turkissa presidentti Recep Tayyip Erdoğanin hallinto kaventanut huomattavasti vapaan kansalaisyhteiskunnan toiminnan edellytyksiä. Vuonna 2005 alkaneet neuvottelut Turkin EU-jäsenyydestä ovat olleet jo vuosia jäissä. Samalla EU on tehnyt yhteistyötä Turkin kanssa muun muassa pakolaiskysymyksen hallinnassa. Vuodesta 2019 alkanut Jair Bolsonaro presidenttikausi merkitsi EU:n ja Brasilian suhteiden heikkenemistä, ja esimerkiksi kauan odotettu Mercosur-kauppasopimus on ollut jäädytettynä.

Ulkoisen toimintaympäristön muutokset ovat heijastuneet myös EU:n agendaan. Vuonna 2019 aloittanut Ursula von der Leyenin komissio on kutsunut itseään “geopoliittiseksi komissioksi”, jonka keskeisiä tavoitteita ovat moninapaisuuden ja vapaakaupan puolustaminen, globaalien sääntöjen ja normien kunnioittaminen, teknologinen suvereniteetti ja puolustuskyvyn vahvistaminen. Monet uuden komission aloitteista ovatkin kytkeytyneet näihin tavoitteisiin: EU haluaa olla aiempaa omavaraisempi varsinkin tietyillä aloilla, kuten mineraalituotannossa, mikrosiruissa, rokotteissa sekä ammustuotannossa. Myös energiatuotannon omavaraisuutta on pyritty lisäämään.

## 5 2020-luvun alku: Korona ja Venäjän hyökkäyssota

Viime vuosien keskeisiä kehityskulkuja ovat olleet koronapandemia ja Venäjän hyökkäyssota. Ne haastavat EU:ta pohtimaan omia rakenteitaan.

Ymmärtääksemme EU:n tulevaisuuteen liittyviä kysymyksiä ja jännitteitä, on syytä vielä käydä läpi 2020-luvun alun kaksi suurta murroskohtaa: vuonna 2020 käynnistynyt **koronakriisi** sekä vuoden 2022 helmikuussa alkanut **Venäjän hyökkäyssota**. Vaikka kyse on ollut osittain vanhojen kehityskulujen jatkumosta, molemmat tapahtumat ovat myös muuttaneet unionin luonnetta sekä tehneet mahdolliseksi uudenlaisia toimintatapoja.

Ensimmäinen eurooppalainen COVID-19-tartunta havaittiin Ranskassa vuoden 2020 tammikuussa, ja helmikuun loppupuolella tartuntaryppäitä ilmeni erityisesti Pohjois-Italian alueella. Maaliskuun puolivälissä useat EU-maat raportoivat jo yli tuhannen tartunnan päivävauhdista. Lähes kaikki maat reagoivat jonkinasteisilla rajoituksilla, jotka tähtäsivät matkustamisen ja liikkumisen vähentämiseen sekä sosiaalisten kontaktien minimoimiseen. EU-komissio ei suositellut missään vaiheessa vapaan liikkuvuuden Schengen-järjestelmän hyllyttämistä, joskin osa maista hyödynsi sopimuksen tarjoamaa liikkumavaraa rajatarkastusten ja maahantulokieltojen asettamisessa. Kriisin alkuvaiheessa osa maista pyrki rajoittamaan varsinkin suojavälineiden vientiä muihin EU-maihin, mikä nostatti kritiikkiä sisämarkkinoiden toimivuudesta kriisiolosuhteissa. Toisaalta maat osoittivat myös solidaarisuutta toisilleen: kriittistä hoitoa vaativia potilaita tuotiin muun muassa Italiasta Saksaan.

EU:n toimivallan kannalta keskeisimpiä olivat kuitenkin **taloudelliseen koordinaatioon** liittyvät kysymykset. Koska koronakriisi merkitsi taloudellista shokkia erityisesti palvelualoille, EU-maat pyrkivät löytämään myös yhteisiä keinoja taloudellisen kriisin selättämiseksi. Näistä tärkeimpiä olivat varsinkin alkuvaiheessa finanssipoliittisten sääntöjen (kasvu- ja vakaussopimus) hyllyttäminen, valtiontukiin tehdyt poikkeukset sekä EU-instituutioiden kanavoimat hätärahoitusjärjestelyt. Jäsenmaat pääsivät myös sopuun 100 miljardin euron suuruisen SURE-työttömyysvakuutusjärjestelmästä, joka perustui lainamuotoiseen tukeen. Euroopan keskuspankki julkaisi nopeasti uuden osto-ohjelmansa Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), joka mahdollisti julkisten ja yksityisten velkakirjojen oston 750 miljardin edestä.

Yksi eniten keskustelua herättäneistä päätöksistä oli heinäkuussa 2020 sovittu 750 miljardin euron arvoinen investointiohjelma, joka tunnetaan paremmin nimellä Next Generation EU. Sen ydin oli 670 miljardin arvoinen elpymisrahasto (Recovery and Resilience Facility, RRF), josta 310 miljardia maksettiin jäsenmaille suorina tukina ja 360 miljardia vapaaehtoisina lainoina. Loput 80 miljardia kanavoitiin EU-budjetin kautta erilaisiin ohjelmiin. Ohjelmasta erityisen teki se tosiasia, että se rahoitettiin komission liikkeelle laskemilla velkakirjoilla. Tuo velka on tarkoitettu maksaa takaisin pääosin korotettuina EU-jäsenmaksuina vuoteen 2058 mennessä. Koska paketti perustui pääosin unionin poikkeustilalainsäädäntöön, kyse oli kertaluontoisesta ratkaisusta: komissio ei saanut pysyvää oikeutta menojen rahoittamiseen velalla. Monet näkivät sen muodostavan kuitenkin jonkinlaisen ennakkotapauksen EU:n yhteisvelasta.

Yksi keskeinen EU-tason onnistuminen liittyi komission koordinoimiin rokotehankintoihin. Kun toimivat rokotteet alkoivat vähitellen valmistua vuoden 2020 aikana, moni maa huolestui rokotteiden riittävydestä ja yhtiöiden hinnoitteluvoimasta. Komission keskitetyt hankinnat pyrkivät vastaamaan näihin huoliin. Vaikka hanke eteni aluksi melko hitaasti johtuen Euroopan lääkeviraston korkeista standardivaatimuksista, sitä pidetään yleisesti hyvänä esimerkkinä EU-tason koordinaatiosta. Heinäkuussa 2021 70 % EU-kansalaisista oli saanut vähintään ensimmäisen rokoteannoksen.

Venäjän helmikuussa 2022 aloittama hyökkäyssota Ukrainaan oli Euroopan unionin näkökulmasta yllättävä ja järkyttävä tapahtuma. Kyse oli yhtäältä jatkumosta 2000-luvun Venäjän aggressiiviselle ulkopolitiikalle, jonka keskeisiä tapahtumia olivat vuoden 2008 Georgian sota sekä vuonna 2014 toteutunut Krimin miehitys. On yleisesti hyväksytty näkemys, että Venäjä on pyrkinyt hidastamaan länsimielistä ja liberaalia demokratiakehitystä lähialueillaan, varsinkin entisissä neuvostotasavalloissa. Toisaalta hyökkäyssota oli myös radikaali katkos: se oli uhkarohkea yritys puuttua suvereenin valtion itsemääräämisoikeuteen perinteisen maasodan keinoin. Putinin ajattelu on merkinnyt irtiotta vanhasta ajattelutavasta, jossa sotilasoperaatioille haettiin vähintäänkin näennäistä oikeutusta esimerkiksi kansainvälisestä oikeudesta.

EU:n reaktiot sotaan voidaan jakaa kahteen luokkaan: ulkoisiin ja sisäisiin. Jo heti sodan alettua Eurooppa-neuvosto totesi Venäjän rikkovan räikeästi kansainvälistä oikeutta ja varoitti sodan johtavan ”huomattaviin ja vakaviin seurauksiin”. Ensimmäinen ulospäin suuntautunut toimenpidekonaisuus koski Venäjälle asetettuja pakotteita. Vaikka pakotteita oli kiristetty jo ennen helmikuuta 2022, uudet pakotteet olivat huomattavan järeitä: ne suuntautuivat aluksi venäläisiin pankkeihin ja keskuspankin valuuttavarantoihin. Niiden tarkoituksena oli estää venäläinen rahaliikenne Eurooppaan sekä jäädyttää Venäjän keskuspankin ulkomaille sijoitetut varannot. Muut EU:n ja sen liittolaisten asettamat pakotteet koskivat muun muassa ilmailualuksia, venäläisen median toimintaa EU-alueella sekä tiettyjä valtionyhtiöitä. Lisäksi rajoitettiin teräksen, öljyntuotannossa tarvittavien laitteistojen sekä ylellisyustuotteiden vientiä.

Pakotteet eivät kuitenkaan koskeneet alkuvaiheessa Venäjän vientituotteista keskeisimpiä eli öljyä, maakaasua ja kivihiihtä. Energiakauppaa hoitavat finanssilaitokset, kuten Gazprombank, jätettiin myös pääosin pakotteiden ulkopuolelle. Tilanne muuttui kuitenkin kesällä 2022 EU-maiden päästessä sopuun venäläisen öljyn ja kivihiihtien tuontikiellosta. Myös muita pakotteita kiristettiin vuoden 2022 aikana.

Osana pyrkimystä Venäjän energiariippuvuuden vähentämiseksi EU-komissio julkisti sarjan toimenpiteitä, jotka tähtäsivät EU:n energiamarkkinoiden tehostamiseen. Näistä keskeisin oli REPowerEU-nimellä tunnettu kokonaisuus, jonka tarkoituksena oli synnyttää uusia korvaavia energialähteitä sekä parantaa EU-maiden energiatehokkuutta. Käytännössä suurin osa 210 miljardin investoinneista oli määrä saada elpymisrahaston varoja uudelleenkohdentamalla. Hanketta voidaan pitää yhtenä esimerkkinä kehityksestä, jossa alun perin yhteen tarkoitukseen suunniteltu väline laajenee alkuperäisen käyttötarkoituksensa ulkopuolelle.

Toinen keskeinen kysymys on liittynyt Ukrainalle annettuun aseapuun. Selkeä enemmistö EU-maista on osallistunut Ukrainan tukemiseen joko toimittamalla aseita tai muuta sotilaallista materiaalia. Yksi viime vuosien uusista aloitteista oli Euroopan rauhanrahasto (EPF), jonka alkuperäisenä tarkoituksena oli tukea EU:n kriisinhallintaoperaatioita erityisesti Afrikassa. Rahasto on virallisesti EU-budjetin ulkopuolella, mikä oikeudellisesta näkökulmasta mahdollistaa sen käytön sotilaallisiin operaatioihin. Rahastoa kuitenkin käytettiin vuonna 2022 juuri Ukrainan tukemiseen yhteensä noin kahdella miljardilla eurolla.

Sekä koronakriisi että Venäjän hyökkäyssota ovat esimerkkejä kriiseistä, jotka ovat muokanneet EU-päätöksenteon agenda ja asettaneet uusia vaatimuksia unionin toiminnalle. Toimintakykyä vaaditaan erityisesti terveysturvallisuuteen sekä perinteiseen sotilaalliseen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Yhtenäisyydestä on tullut jälleen välttämättömyys. Koska pakotepoliitikan kiristäminen edellyttää usein käytännössä jäsenmaiden yksimielisyyden, yksittäisten maiden lipeäminen rintamasta on jatkuva riski. Saksa ja Ranska ovatkin käynnistäneet keskustelua määräenemmistö päätösten lisäämisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

## 6 Miten tulevaisuusvaltaa käytetään EU:ssa?

Tulevaisuutta hahmotetaan unionissa eri tavoin. EU on myös rakentanut aktiivisesti tulevaisuustyön foorumeita.

Tulevaisuusvallan käsitteellä tarkoitetaan kykyä ja edellytyksiä määritellä tulevaisuuden näkymiä siten, että toisten ihmisten toimintaan voidaan vaikuttaa esimerkiksi toimintaa kehystämällä tai mahdollisuuksia rajaamalla. Tulevaisuusvalta ilmenee eri tavoin eri yhteyksissä. Esimerkiksi talouden alueella tulevaisuusvalta liittyy usein talousennusteisiin ja siihen, kenen ennusteet saavat huomion ja vaikuttavat päätöksentekoon ja toimintaan. Yrityksellä on tulevaisuusvaltaa, jos sen esittämä visio tulevaisuudesta vaikuttaa esimerkiksi teknologian ja markkinoiden kehitykseen.

Tulevaisuutta koskeva valta-analyysi voi liittyä niin rakenteellisiin kuin ideatason kehityksiin. Esimerkiksi taloudelliset ja demografiset kehitykset kertovat paljon siitä, mitkä alueet maailmassa nousevat hallitsevaan asemaan ja pystyvät määrittämään yhteistoiminnan sääntöjä. Poliitiikan piirissä tulevaisuusvalta usein ideologista, eli sen tarkoituksena on määritellä yhteiskuntaan tai poliittisiin instituutioihin liittyviä mielikuvia ja normeja. Tällöin puhutaan useimmiten agendavallasta (*agenda-setting power*). Agendavalta voi liittyä myös konkreettiseen lainsäädäntöön.

### 6.1 Tulevaisuusvallan käytön kolme tasoa

Tulevaisuusvallan työkaluja ovat usein erilaiset skenaariot, joilla viitataan tulevaisuutta koskeviin jäsennyksiin tai odotuksiin. Skenaariot voivat olla luonteeltaan kuvailevia tai normatiivisia: ne voivat keskittyä puhtaasti tulevaisuuden ennakkointiin tai erilaisten tulevaisuuksien hahmottamiseen.

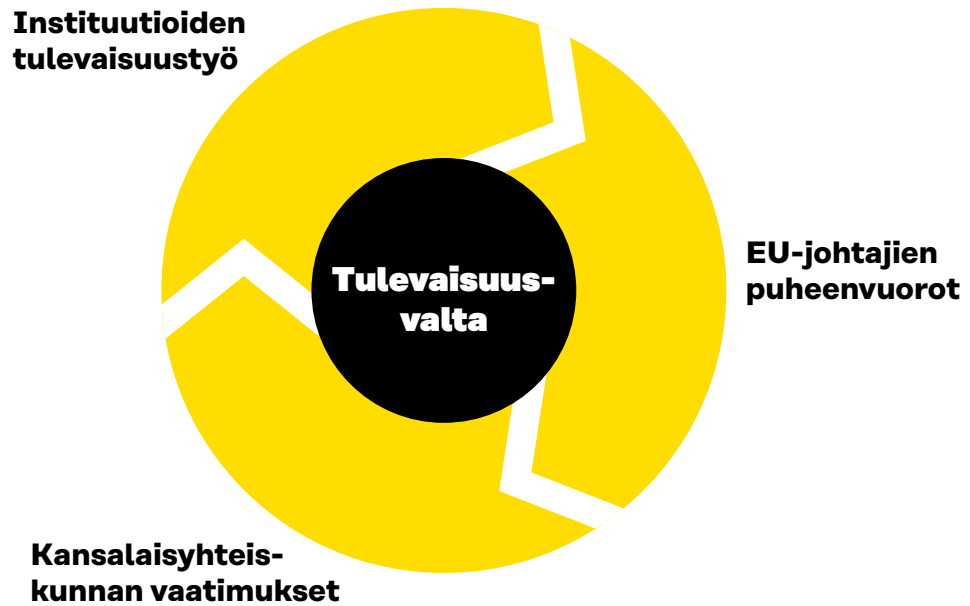
Kysymys tulevaisuusvallan käytöstä EU:n piirissä on monitahoinen ja se heijastaa unionin päätöksenteon kompleksisuutta. Yleisellä tasolla kysymyksessä voidaan erottaa ainakin kolme tasoa:

- EU-instituutioiden oma tulevaisuustyö, esimerkiksi komission strategisen ennakkointi
- EU-johtajien tulevaisuutta koskevat visiot tai vaatimukset
- Kansalaisyhteiskunnan toimijat ja heidän esittämänsä vaateet

Kysymys agendavallan käytöstä on jonkin verran laajempi ja se liittyy usein konkreettisten lainsäädäntöhankkeiden etenemiseen. Perinteisesti lainsäädäntöön liittyvä aloiteoikeus on perussopimusten mukaan komissiolle, joskin tärkeä rooli on myös Euroopan unionin tuomioistuimella. Tuo-



### Kuva 3. Tulevaisuusvallan käytön kolme tasoa EU:ssa.



mioistui menneen valtaa on joskus kuvattu portinvartijavallaksi (*gatekeeping*), sillä se päättää, ovatko lainsäädäntöhankkeet ylipäättään yhdenmukaisia sisämarkkinoiden peruseräkkeiden kanssa.

On mahdollista väittää, että tulevaisuusajattelu on noussut uudella tavalla relevantiksi joulukuussa 2009 voimaan astuneen Lissabonin sopimuksen jälkeen. Perussopimus uudistuksen tarkoituksena oli selkeyttää unionin päätöksenteon rakennetta ja vahvistaa EU:n toimijuutta erityisesti ulkosuhteisiin liittyvissä kysymyksissä. Luottamus unionin päätöksentekokykyyn koki kuitenkin kolauksen 2010-luvun eurokriisin myötä, mikä vaikeutti osaltaan uudistusten läpivientä.

Yksi esimerkki tulevaisuusvallan käytöstä oli José Manuel Barroson toisen komission (2010–2014) aikana käynnistetty hanke ”Euroopan uuden kertomuksen” (*A New Narrative for Europe*) luomiseksi. Hankkeen tarkoituksena oli tuoda yhteen taiteilijoita, poliitikkoja, tutkijoita ja yhteiskunnallisia vaikuttajia pohtimaan Euroopan unionin oikeutusta. Hankkeen tuloksena syntyi kirja, jonka analyysit olivat melko abstrakteja: puhuttiin uuden kulttuurisen tietoisuuden synnyttämisestä ja Euroopan ”uudesta renessanssista”. Koska hanke kävi ajallisesti yksiin vaikean taloustilanteen kanssa, se sai osakseen myös kritiikkiä. Kuten eräs kommentaattori asian tiivistä: ”Eurooppalaiset haluavat tulevaisuuden, ei kulttuuria.”

Vuoden 2015 niin sanottu pakolaiskriisi sekä vuoden 2016 Brexit-äänestys terävöittivät EU:n tulevaisuusajattelua. Vuoden 2016 syyskuussa EU-johdajat pääsivät sopuun niin sanotusta **Bratislavan tiekartasta**, jonka tarkoituksena oli suunnata EU:n yhteisiä resursseja uusien, akuuttien kriisien suuntaan. Julistuksen ytimessä oli ennen kaikkea muuttoliikkeiden hallintaan ja rajavalvontaan liittyvät kysymykset: tavoitteena oli vähentää ennen

kaikkea “epävirallista maahanmuuttoa” (*irregular migration*) ja vahvistaa Bulgarian ja Turkin välistä rajaa. Myös Ranskan ja Saksan koordinoima aloite yhteisen puolustuspolitiikan tiivistämisestä sai tukea. Unioniin luotiin seuraavan vuoden aikana yhteinen puolustusrahasto ja materiaalihankintojen koordinointiin tarkoitettu pysyvän rakenteellisen yhteistyön instrumentti (PESCO).

Kolmas esimerkki tulevaisuusajattelusta oli Jean-Claude Junckerin komission (2014–2019) vuonna 2017 julkaisema “**valkoinen kirja**” **Euroopan tulevaisuudesta**, otsikoituaan “Yhtenäisyys 27 jäsenvaltion unionissa”. Valkoisen kirjan tarkoituksena oli luoda näkymä EU:n kehitystä määrittäviin kehityskulkuihin, kuten globalisaatioon, teknologian kehitykseen sekä poliittisen kentän murrokseen. Suhteessa Barroson hankkeeseen Junckerin projektin näkymä oli huomattavasti konkreettisempi ja inhorealitisempi: se tunnusti aiempaa paremmin Euroopan heikkenevän vaikutusvallan ja demografiset haasteet. Jäsenvaltioiden edessä oli valinta: “[V]oimme joko heittäytyä näiden virtojen vietäväksi tai pyrkiä saamaan ne hallintaan voidaksemme hyödyntää niiden tuomia uusia mahdollisuuksia.”

Junckerin raportti esitteli viisi skenaariota, joiden oli tarkoituksena toimia pohjana EU:n tulevaisuuskeskustelulle. Skenaarioiden taustalla oli paitsi kysymys integraation syventämisestä tai hidastamisesta, myös EU-tutkimuksesta tunnettu kysymys “eriytyvästä integraatiosta” (*differentiated integration*). Vaikka aloite ei ehkä herättänyt komission toivomaa laajaa kansalaiskeskustelua, kysymys integraation eritahtisuudesta on noussut viime vuosina jälleen agendalle.

### Junckerin skenaariot

- 1** **Jatketaan entiseen tapaan**  
Ei suuria muutoksia, EU jatkaa entisellä polulla.
- 2** **Sisämarkkinat etusijalle**  
EU on talousliitto, ei lisää toimivaltuuksia turvallisuuteen, muuttoliikkeiden hallintaan ym.
- 3** **Halukkaat tekevät enemmän yhdessä**  
Hyödynnetään enemmän eriytynyttä integraatiota.
- 4** **Tehdään vähemmän, mutta tehokkaammin**  
EU valitsee tietyt painopisteet, joissa se etenee.
- 5** **Tehdään paljon enemmän asioita yhdessä**  
Syventyminen selkeästi poliittisen unionin suuntaan.

Vuonna 2019 aloittanut Ursula von der Leyenin komissio on sekin kunnostautunut tulevaisuustyössä. Komissioon on nimitetty ensimmäistä kertaa **strategisesta ennakoinnista vastaava komissaari**, jota hoitaa tällä hetkellä komission varapuheenjohtaja, slovakialainen Maroš Šefčovič. Vuodesta 2020 lähtien komissio on julkaissut vuosittain strategisen ennakkoinnin raportteja,

jotka ovat käsitelleet koronakriisin opetuksia ja yhteiskunnallisen resilienssin vahvistamista (2020), ilmastonmuutosta ja teknologiaa (2021) sekä vihreän siirtymän ja geopolitiikan kysymyksiä (2022). Yksi keskeisistä ennakkoinnin tavoitteista on liittynyt tietopohjaisen päätöksenteon vahvistamiseen sekä sääntelyä koskevien vaikutusarvioiden tekemiseen. Yksi von der Leyenin komission lähtökohtia on ollut niin sanottu ”yksi sisään, yksi ulos”-periaate, jonka mukaan jokaisen uuden EU-säännöksen olisi syytä johtaa myös toisen regulaation poistamiseen: strateginen ennakkointi on tässä yhteydessä tarkoittanut sääntelykokonaisuuden hallintaa. Toinen keskeinen tavoite on liittynyt vaalikausien ylittävien pidemmän aikavälin tavoitteiden edistämiseen.

Yksi esimerkki kansalaisia osallistavasta tulevaisuuskeskustelusta oli vuonna 2021 käynnistynyt **Euroopan tulevaisuuskonferenssi**, jonka tarkoituksena oli ”antaa kansalaisille puheenvuoro Euroopan tulevaisuudesta käytävissä keskustelussa”. Tulevaisuuskonferenssin ytimessä olivat yhtäältä kansalaisille suunnatut keskustelutilaisuudet, toisaalta uudenlaiset osallistavan demokratian muodot, kuten digitaalinen alusta aloitteiden valmisteluun sekä eurooppalaiset kansalaispaneelit, jotka koostuivat satunnaisesti valikoiduista kansalaisista. Konferenssi huipentui 9. toukokuuta 2022 julkaistuun loppuraporttiin, joka sisälsi laajan joukon erilaisia kehitysehdotuksia terveydestä maatalouteen, ulkopoliitikasta kansalaisten parempaan osallistamiseen. Konkreettisia ehdotuksia olivat muun muassa ylikansallisten listojen tuominen EU-parlamenttivaaleihin sekä siirtyminen määräenemmistöpäätöksiin Eurooppa-neuvoston päätöksenteossa. Yksimielisyysvaatimus on nähty pitkään esteenä EU:n ulkopoliittisen päätöksenteon vahvistamiselle, sillä yksittäiset maat ovat pystyneet estämään vaikkapa Kiinaan liittyviä päätöslauselmia. Tästä syystä konferenssi päättyi suosittamaan EU:n perussopimusten avaamista – aloite, jota Euroopan parlamentti päätyi myös tukemaan omassa kannanotossaan.

Yksi esimerkki tulevaisuusvallan käytöstä ovat olleet erilaiset **EU-johtajien käyttämät puheenvuorot**. Vaikka 2010-luku tuli Euroopassa tunnetuksi Angela Merkelin vuosikymmenenä, Merkeliä pidettiin enemmän pragmaattisena ratkaisujen löytäjänä kuin varsinaisena tulevaisuusajattelijana, visionäärinä. Yleisellä tasolla Merkelin poliittisessa strategiassa korostui pyrkimys vahvan konsensuksen luomiseen Eurooppa-neuvostossa: erimielisyyksiä pyrittiin pikemminkin peittelemään kuin tuomaan julki. Eurooppalaisista puheenvuoroista keskeisimpiä oli Münchenin turvallisuuskokouksessa 2017 pidetty puhe, jossa Merkel peräänkuulutti Euroopalta kykyä ottaa ”kohtalo omiin käsiinsä”. Taustalla oli ennen kaikkea pettymys transatlanttiseen yhteistyöhön Trumpin aikakaudella.

Merkelin puheen taustalla oli myös vastikään tapahtunut Emmanuel Macronin valinta Ranskan presidentiksi. Macron tuli valituksi Eurooppa-myönteisellä kampanjalla ja hän pyrki käyttämään alusta lähtien vahvaa agendavaltaa EU:n kehitykseen liittyvissä kysymyksissä. Tärkeimpiä puheenvuoroja olivat syyskuussa 2017 Sorbonnen yliopistossa pidetty puhe, jossa Macron peräänkuulutti muun muassa tiiviimpää integraatiota, EU:n nopean toiminnan joukkojen perustamista sekä yhteistä turvapaikkapolitiikkaa.

Macron ehdotti myös talouspoliittista reformia, jonka myötä euroalueelle olisi luotu oma budjetti, talousministerin tehtävä sekä parlamentaarinen elin. Kuten Macron itsekin myönsi, jälkimmäisten ehdotusten kohtalo oli vahvasti riippuvainen Saksasta. Vaikka aloitteet eivät edenneet, ne siirsivät keskustelun painopistettä integraatiomyönteisempään suuntaan.

Kuten osa tutkijoista on huomauttanut, Ursula von der Leyenin voidaan katsoa harjoittaneen myös ideatason agendavaltaa. Ajatus ”geopoliittisesta komissiosta” on vahvistanut ulko- ja turvallisuuspolitiikan roolia myös perinteisesti sisämarkkinoihin liittyvissä kysymyksissä. Esimerkiksi kysymykset Kiina-riippuvuuden vähentämisestä tai niin sanottujen hiilitullien käyttämisestä osana EU:n ilmastopolitiikkaa ovat nousseet komission agendalle von der Leyenin aikakaudella. Geopoliittinen komissio on ottanut myös vahvan roolin EU:n pakotepolitiikan koordinoinnissa Venäjän hyökkäyssodan jälkeen.

Entäpä **pienet EU-maat**: onko niiden mahdollista käyttää tulevaisuusvaltaa? Venäjän hyökkäyssodan jälkeen on puhuttu esimerkiksi tiettyjen Itä-Euroopan maiden kasvaneesta vaikutusvallasta mitä tulee pakotepolitiikan kiristämiseen tai Ukrainalle annettavien asetoimitusten vauhdittamiseen. Taustalla on nähty muun muassa Baltian maiden muita realistisempi Venäjä-kuva, mikä on antanut niille uudenlaista painoarvoa turvallisuuspolitiikan kysymyksissä. Puola, joka on kantanut merkittävän vastuun Ukrainasta saapuvien pakolaisten vastaanottamisessa, on kritisoinut varsinkin Saksaa sen liennyttävästä Venäjä-suhteesta. Puola on myös ajanut Ranskaa vahvemmin transatlanttisen puolustusyhteistyön tiivistämistä.

Tilannetta voi tarkastella myös portinvartijuuden näkökulmasta. Monet EU:n kohtaamista uusista kriiseistä ovat luonteeltaan sellaisia, joiden ratkaiseminen edellyttää yksimielisyyttä Eurooppa-neuvostossa. Tällaisia asioita ovat olleet esimerkiksi uudet rahoitusratkaisut (kuten mahdollinen yhteisvelka), EU:n laajentuminen, pakotepolitiikka sekä EU:n monivuotiseen rahoituskehukseen tehtävät muutokset. Yksittäisillä mailla on halutessaan huomattavaa valtaa tällaisten aloitteiden tai kehityskulkujen pysäyttämisessä. Pienillä mailla voi olla kuitenkin myös positiivista valtaa aloitekyvykkyyden, hyvien neuvottelutaitojen tai rakentavien ehdotusten kautta.

Myös perussopimukseen tehtävät muutokset ovat luonteeltaan sellaisia, että ne on ratifioitava kaikissa kansallisissa parlamenteissa. Kuten monet kommentaattorit ovat huomauttaneet, merkittävät muutokset esimerkiksi EU:n oikeusvaltioperiaatteen valvomiseen edellyttäisivät kuitenkin perussopimusten muutoksia. Myös uusi itälaajeneminen saattaa herättää keskustelun perussopimusmuutoksista. Osassa maista käydään keskustelua, tulisiko mahdollinen perussopimusuudistus viedä myös kansanäänestykseen. Kansallisesta politiikasta tulevilla vaatimuksilla ja rajoitteilla onkin keskeinen rooli EU:n tulevaisuuden dynamiikan ymmärtämisessä.

## 7 Seuraavien vuosikymmenten haasteet

EU:n seuraavaa vuosikymmentä määrittävät uudenlaiset haasteet. Näistä keskeisimpiä ovat globaaliin kilpailuun ja laajentumiseen liittyvät kysymykset.

Kuten tässä muistiossa on todettu, Euroopan unioni on kehittynyt kriisien kautta. Osa näistä kriiseistä on ollut lyhytaikaisia ja akuutteja, ja ne ovat johtaneet nopealla aikavälillä uusien toimintatapojen omaksumiseen. Näin on ollut esimerkiksi eurokriisin ja uusien talouspoliittisten välineiden tapauksessa. Toiset kriisit ovat taas luonteeltaan pitkäkestoisempia, ja niitä koskevat toimintatavat ovat kehittyneet hitaammin. Näin on ollut vaikkapa EU:n yhteisen ilmastopolitiikan ja päästökauppajärjestelmän tapauksessa.

Yksi tapa ymmärtää EU:n tulevaisuuden kehitystä onkin luoda katse niihin kriiseihin tai kehityskulkuihin, joiden voimme odottaa tulevan relevanteiksi seuraavien vuosikymmenten aikana. Mitkä ovat niitä eurooppalaisen tai globaalien politiikan ajureita, jotka tällä hetkellä puhuttavat päättäjiä ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita? Tähän muistioon olen valinnut seuraavat teemat:

- Globaali kilpailu ja suurvaltapolitiikan paluu
- EU:n laajentuminen ja turvallisuus lähialueilla
- Ilmastomuutos, muuttoliikkeet ja talouspolitiikan suunta

Monet näistä kysymyksistä laittavat EU:n perustavanlaatuisen valinnan eteen: Haluaako unioni kehittyä aiempaa vahvemmin geopoliittisena toimijana, joka reagoi suurvaltakilpailuun ja ympäröivän maailman muuttumiseen? Vai pysyykö unioni enemmän sisämarkkinaprojektina, jonka keskeinen oikeutus liittyy unionin sisäisiin kysymyksiin, kuten kilpailuympäristön puolustamiseen? Jos otamme lähtökohdaksi muistion alussa kuvatun näkökulmaeron saksalaistyyppisen ja ranskalaistyyppisen integraation välillä, voidaan tulevaisuuden vaihtoehtoja hahmottaa nelikenttäkuvion avulla:

### Taulukko 2. EU:n tulevaisuuden vaihtoehtoja eri näkökulmien mukaan.

	Saksalainen integraatio	Ranskalainen integraatio
<i>Eurooppalainen unioni</i>	Perinteinen lähestymistapa: sisämarkkinat ja kilpailukyky eurooppalaisen yhteistyön ytimessä	Rohkeampia askelia mm. talouspoliittisessa integraatiossa
<i>Globaali toimija</i>	Sisämarkkinoiden hyödyntäminen globaalien kilpailun välineenä (esim. satajättien sääntelyn kehittäminen, hiilitullit)	Strateginen autonomia EU:n kehitystä ohjaavana visiona: perinteinen suurvaltapolitiikka

## 7.1 Globaali kilpailu

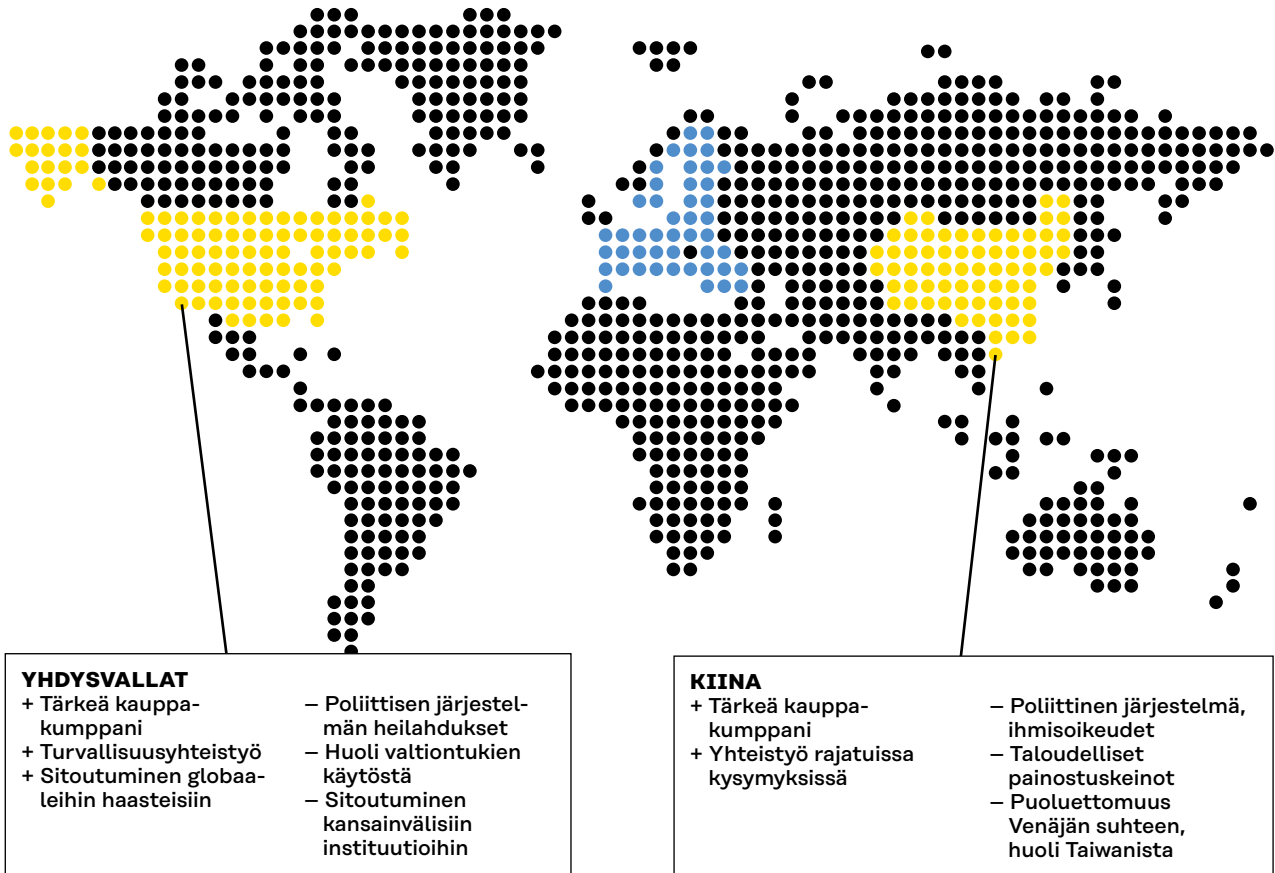
Kansainvälisen politiikan tutkimuksessa on puhuttu pitkään kylmän sodan jälkeisestä maailmanjärjestyksestä, jonka määräävä piirre on **moninapaisuus**. Tällä tarkoitetaan globaalia järjestelmää, jossa valtaa käyttävät kahden suurvallan sijaan useammat toimijat tai alueet. Moninapaisuuden nousu liitetään usein Kiinan, Intian ja muiden nousevien talouksien vahvistumiseen ja sen keskeisinä instituutioina on pidetty muun muassa G7-järjestelmän rinnalle noussutta G20-järjestelmää. Yksi sen rinnakkaiskäsitteistä on **multilateralismi**, eli monenkeskinen yhteistyö, jolla tarkoitetaan erityisesti ylikansallisiin instituutioihin nojaavaa globaalia järjestystä. Tällaisia instituutioita ovat esimerkiksi YK ja maailman kauppajärjestö WTO.

Intian ulkoministeri Subrahmanyam Jaishankar totesi vuonna 2019 maailman siirtyneen “vahvemman moninapaisuuden” mutta samalla “heikomman multilateralismin” aikakauteen. Lausuntoa voidaan pitää perusteltuna. Samaan aikaan kun Kiinan ja Intian kaltaiset toimijat ovat kasvattaneet painoarvoaan maailmantaloudessa, maailman kauppajärjestö WTO:n kyky edistää yhteistyötä on heikentynyt. Vuonna 2001 avattu Dohan kierros, jonka keskeisenä tavoitteena oli maatalouden tukien ja vientirajoitusten vähentäminen, on jäänyt pysyvästi kesken. Monella alalla WTO-vetoisen kauppapolitiikan ovat pääasiassa korvanneet alueelliset vapaakauppasopimukset.

EU:n tapauksessa keskeisiä merkkipaaluja ovat olleet muun muassa vuonna 1995 solmittu tulliliitto Turkin kanssa, Etelä-Korean kanssa solmittu vapaakauppasopimus (2011) sekä Kanadan kanssa tehty CETA-sopimus (2016). Myös Japanin (2018) ja Vietnamin (2019) kanssa allekirjoitetut vapaakauppasopimukset ovat olleet tärkeitä. Sen sijaan Yhdysvaltojen kanssa vuonna 2013 aloitettu TTIP-sopimusprosessi keskeytyi virallisesti vuonna 2016 eikä sopimusta ole sen jälkeen avattu. Myös Etelä-Amerikan Mercosur-alueen (Brasilia, Argentiina, Uruguay ja Paraguay) kanssa neuvoteltu sopimus (2019) odottaa ratifiointia.

Euroopan unionin ulkoasiain korkea edustaja Josef Borrell on kuvannut omaa 2000-luvun globaalia järjestystä “kompleksisen moninapaisuuden” aikakaudeksi. Tällä hän tarkoittaa kehitystä, jossa kysymys taloudellisesta vallasta keskittyy yhä enemmän kahden suurvallan, Yhdysvaltojen ja Kiinan, väliseen kamppailuun. Sen rinnalla kulkee kuitenkin muita jakolinjoja, jotka keskittyvät esimerkiksi perinteiseen sotilaalliseen kyvykkyyteen. Tästä näkökulmasta Venäjän ja Turkin kaltaiset toimijat ovat edelleen avainasemassa. Myös EU:ta voidaan Borrellin analyysissä pitää taloudellisena suurvaltana, joskin sen kyky edistää omia intressejään yhtenäisesti on selkeästi heikompi kuin Yhdysvalloilla ja Kiinalla. EU:lla on kuitenkin sisämarkkinoidensa kautta esimerkiksi huomattavaa sääntelyvaltaa, eli se pystyy ohjaamaan globaaleja normeja ja standardeja. Tätä piirrettä onkin kutsuttu toisinaan “Bryssel-efektiksi”.

Yksi EU:n keskeisiä tulevaisuuden kysymyksiä on, miten se suhtautuu uuteen suurvaltakilpailun aikaan. Tulisiko EU:n seurata Yhdysvaltain “haukkamaista” Kiina-politiikkaa vai tulisiko sen muodostaa Kiina-suhteensa

**Kuva 4. Mielikuvat Yhdysvalloista ja Kiinasta EU:n yhteistyökumppaneina.**

omista intresseistään käsin? Entä voiko EU luottaa Yhdysvaltoihin kumppanina talouden ja turvallisuuden aloilla?

Noin vuodesta 2000 alkaen EU:n Kiina-suhteen avainkäsite oli yhdistyneisyys (*connectivity*). EU näki Kiinan siirtyvän vähitellen kohti liberaalia yhteiskuntamallia, jonka ytimessä oli avautuminen ulkomaailmalle sekä taloudellisen kasvun vauhdittama keskiluokan suhteellisen aseman parantuminen. Näistä syistä monet näkivät Kiinan huomion siirtyvän sisäpoliittisiin kysymyksiin. Viimeisen noin 20 vuoden aikana Kiinan merkitys EU:n kauppakumppanina onkin kasvanut huomattavasti: EU:sta on tullut Kiinan tärkein vientimarkkina (noin 21 prosenttia tavaraviennistä vuonna 2022) ja myös Kiinan merkitys EU:n tavaraviennille on kasvanut (noin 9 prosenttia vuonna 2022).

Koska Kiinan vaihtotase on ollut pääosin positiivinen, on siitä tullut myös merkittävä investoija. Osana yhdistyneisyyden politiikkaa Kiina onkin rahoittanut erilaisia infrastruktuuriin liittyviä hankkeita. Näistä keskeisimpiä ovat olleet “uudeksi silkkitieksi” kutsuttu Belt and Road Initiative (BRI), jonka kautta investointeja on kanavoitu erityisesti itäisen Euroopan maihin. Kiinan valtion sijoitusrahastot ovat rahoittaneet myös yksittäisiä infrastruktuurihankkeita Ranskassa, Saksassa ja Hollannissa. Keskeinen huolenaihe on ollut, voisiko Kiina käyttää omistuksiaan ajaakseen poliittisia etujaan.

Viime vuodet ovatkin merkinneet kasvavaa siirtymää yhdistyneisyyden politiikasta erottautumisen (*decoupling*) politiikkaan. Erottautuminen on

ollut varsinkin Yhdysvaltojen julkilausuttu tavoite, jonka EU on osittain jakanut. EU:n näkökulmasta syyt Kiina-riippuvuuden vähentämiseksi ovat moninaisia. Ne liittyvät yhtäältä Kiinan poliittiseen järjestelmään, sen ihmisoikeustilanteeseen ja kasvavaan autoritaariseen yhteiskuntamalliin. Toisaalta Kiinan on nähty hyödyntävän epäoikeudenmukaisella tavalla maailmankaupan rakenteita: se ei kunnioita patenttioikeuksia ja tukee usein yrityksiään läntisten kilpailijoiden kustannuksella. Kiinan uhittelu Taiwanin suuntaan on herättänyt myös kysymyksiä, mikä sen suhde on kansainväliseen oikeuteen ja valtiosuvereniteettiin.

EU-maiden Kiina-politiikka onkin tähdännyt viime aikoina erottautumisen sijaan “riskien vähentämiseen” (*de-risking*). Ursula von der Leyenin ohella tätä lähestymistapaa on painottanut Emmanuel Macron, joka on myös korostanut tarvetta erottautua Yhdysvaltojen irtikytkentään tähtäävästä lähestymistavasta. Kysymys on erityisen akuutti Saksalle, jolle Kiina on muodostunut keskeiseksi vientimarkkinaksi: liittokansleri Olaf Scholz onkin korostanut viime aikoina “diversifikaation” ja “resilienssin” tärkeyttä protektionismin sijaan.

Yksi käsite, joka on noussut esiin viime vuosien keskusteluissa omavaraisuuden lisäämisestä, on **strateginen autonomia**. Käsitteen juuret ovat Ranskassa, ja EU-kontekstissa se viittasi alun perin puolustuskyvyn kehittämiseen varsinkin brexitin jälkeen. Viime vuosina strateginen autonomia on tullut tarkoittamaan kuitenkin laajempaa ajatusta strategisesta omavaraisuudesta, joka ulottuu puolustusteknologian lisäksi kriittisiin materiaaleihin. Taustalla ovat muun muassa koronakriisin paljastamat haavoittuvuudet kriittisten hyödykkeiden kuten lääkehuollossa tarvittavien välineiden kohdalla. Erityisen suurta EU-maiden Kiina-riippuvuus on puolijohdeteollisuudessa tarvittavissa kriittisissä raakamateriaaleissa. Yhtenä esimerkkinä strategisen autonomian laajentumisesta voidaan pitää investointiohjelma European Chips Actia, joka pyrkii tekemään EU:sta aiempaa omavaraisemman mikrosirujen tuotannossa. Myös akkumineraaleissa Eurooppa pyrkii suurempaan omavaraisuuteen.

EU:n suhde Yhdysvaltoihin on ollut historiallisesti läheinen. Yhdysvallat tuki voimallisesti Euroopan integraation varhaisia muotoja, sillä se näki Euroopan keskeisenä näyttämönä kylmän sodan aikaisessa ideologiakamppailussa. Yhdysvallat on myös kantanut merkittävän vastuun Euroopan sotilaallisesta turvallisuudesta. 2000-luvun aikana suhdetta vaikeutti Yhdysvaltojen aloittama Irakin sotaoperaatio, jota useat EU-maat vastustivat. Suhde parantui jälleen Barack Obaman presidenttikaudella (2009–2017), jolloin USA:n ja EU:n näkemykset esimerkiksi Venäjän muodostamasta uhasta lähentyivät toisiaan. Tästä huolimatta Yhdysvaltojen suhtautuminen alueellisiin vapaakauppasopimuksiin, erityisesti Tyynenmeren alueen TPP-sopimukseen, alkoi muuttua aiempaa kriittisemmäksi jo Obaman aikana. Donald Trumpin valinta Yhdysvaltojen presidentiksi vuonna 2016 merkitsi tässä suhteessa katkosta. Yhdysvallat irroittautui nopeasti TPP-sopimuksesta eikä se lähtenyt edistämään EU:n kanssa neuvoteltua TTIP-sopimusta. Vuonna 2018 Yhdysvallat ja EU ajautuivat hetkelliseen kauppasotaan Trumpin asettua tuontitulleja myös Euroopassa tuotetuille alumiinille ja teräkselle.



Vaikka EU:n ja USA:n suhteet ovat parantuneet jälleen Bidenin kaudella, kysymys taloudesta jakaa edelleen alueiden välejä. Viimeisen vuoden aikana keskustelua on herättänyt muun muassa investointiohjelma Inflation Reduction Act, jonka tarkoituksena on hillitä inflaatiota pienentämällä julkisen talouden alijäämää. Euroopan kannalta paketin kiistanalainen puoli on liittynyt sen sisältämiin laajoihin ilmastoinvestointeihin sekä vihreän teknologian yrityksille suunnattuihin verohelpotuksiin. Seuraavan kymmenen vuoden aikana Yhdysvallat tukee omaa cleantech-sektoriaan 370 miljardin dollarin edestä. Ohjelman tavoitteet ovat pääosin yhteneväisiä kuin vuoden 2022 CHIPS and Science Act -kokonaisuuden kanssa, joka pyrkii tekemään Yhdysvalloista aiempaa omavaraisemman kriittisten materiaalien tuotannossa. Vaikka ohjelmien pääasiallinen tarkoitus on vähentää Yhdysvaltojen Kiina-riippuvuutta, tuntuvat sen vaikutukset myös Euroopassa. Huolena on, että mittavat verohelpotukset antavat Yhdysvalloille epäreilun kilpailuedun.

Yhdysvaltojen avokätinen investointipolitiikka on herättänyt keskustelua myös EU:ssa. Keskeinen poliittinen valinta on, tulisiko EU:n vastata Yhdysvaltain toimiin keskitetysti vai jättää ratkaisut jäsenvaltioiden oman harkinnan varaan. Komissio on väläyttänyt ajatusta niin sanotusta suvereniteettirahastosta, jonka myötä unioni investoisi kootusti esimerkiksi vihreään teknologiaan. Osa jäsenmaista ajaa linjaa, jonka myötä jäsenvaltioille annettaisiin lisää liikkumavaraa esimerkiksi valtiontukisääntöjä hölläämällä. Tämä on herättänyt huolta sisämarkkinoiden yhtenäisyyden rapautumisesta.

Turvallisuuspolitiikassa EU:n ja Yhdysvaltojen intressit ovat kuitenkin pääosin yhteneväisiä. Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on osoittanut, että eurooppalainen turvallisuusjärjestys nojaa edelleen vahvasti Yhdysvaltojen tukeen. Erityisesti Ukrainalle annetussa aseavussa Yhdysvaltojen rooli on ollut keskeinen: maa on tukenut Ukrainaa aseellisesti tähän mennessä lähes 50 miljardin dollarin edestä. Tälle tuelle on ollut pääosin myös republikaani-puolueen tuki. On silti todennäköistä, että Yhdysvaltojen huomio keskittyy aiempaa enemmän indopasifiselle alueelle ja Kiina-riskien hallintaan huolimatta siitä, miten vuoden 2024 presidentinvaaleissa käy. Tämä johtuu yksinkertaisesti Kiinan asemasta Yhdysvaltojen strategisena kilpailijana.

Kamppailua käydään myös niin sanotun digitaalisen vallan alueella. Kysymys on paitsi digitaaliseen talouteen liittyvästä liiketoiminnasta, myös demokratiasta ja yksityisyyden suojasta. Yhdysvallat ja Kiina ovat investoineet merkittävästi digitaalisen infrastruktuurin kehittämiseen, ja erityisesti alustataloudessa Yhdysvallat on onnistunut luomaan globaalisti vaikutusvaltaisia markkinajohtajia. Euroopan unioni on pyrkinyt vastaamaan tähän kehitykseen lähinnä sääntelyä kehittämällä: se on pyrkinyt kohentamaan datan käytön läpinäkyvyyttä esimerkiksi yleisen tietosuojasetus GDPR:n kautta. Osa EU-maista on myös päätenyt kieltämään kiinalaiset 5G-järjestelmät. Silti kokonaisvaltainen digitaalinen strategia, johon kuuluisivat myös EU-tason investoinnit, on jäänyt puolitiehen.

EU:n näkökulmasta keskeiset tulevaisuuden valinnat liittyvät siihen, miten se navigoi Yhdysvaltojen ja Kiinan kiristyvässä valtakamppailussa. Tulisiko Euroopan painottaa selkeästi transatlanttista yhteistyötä ja lähteä

voimallisesti mukaan Yhdysvaltojen rakentamaan demokraattisten maiden koalitioon? Vai tulisiko Euroopan määrittää Kiina-suhteensa omista lähtökohdistaan käsin, yhteistyötä painottaen? Molemmille kannoille on omat puolustajansa. EU:n oma ulkosuhdehallinto on edustanut pitkään haukka- maista lähestymistapaa Kiinaan. Alkuvuonna 2022 Liettua ajautui pienimuotoiseen diplomaattiseen konfliktiin Kiinan kanssa avattuaan lähetystön Taiwaniin. Ranskan presidentti Emmanuel Macron on puolestaan korostanut omaehtoisen Kiina-strategian merkitystä.

## 7.2 Laajentuminen ja turvallisuus

EU on ollut historiallisesti järjestö, joka on kasvanut alkuperäisen kuuden jäsenmaan kerhosta vähitellen nykyiseen muotoonsa 27 jäsenmaan poliittiseksi yhteisöksi. Edellinen merkittävä laajentuminen tapahtui vuonna 2004, kun jäseniksi tulivat Kypros sekä joukko Itä-Euroopan maita: Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro. Itälaajeneminen jatkui vuonna 2007 Bulgarian ja Romanian liityttyä EU:hun. Vuonna 2013 jäseneksi tuli Kroatia. Sen jälkeen uusia jäseniä ei ole otettu. Neuvotteluja on käyty erityisesti Länsi-Balkanin valtioiden kanssa, joista ehdokasmaiksi on hyväksytty Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Montenegro, Pohjois-Makedonia ja Serbia. Myös Turkki on edelleen ehdokasmaa, joskin sen halu ajaa jäsenyyttä eteenpäin on heikentynyt merkittävästi 2000-luvun aikana.

Historiallisesti EU:n laajentuminen on perustunut useaan motiiviin: talouteen, turvallisuuteen, demokratian ja oikeusvaltion vahvistamiseen. EU:n itsensä näkökulmasta laajentuminen on nähty paitsi sisämarkkinoiden ja taloudellisen vallan kasvattamisen välineenä, myös keinona edistää rauhaa ja vakautta lähialueilla. Niin sanottu ”demokraattinen konsolidaatio” oli erityisesti sotilasdiktatuureista kärsineiden Espanjan, Portugalin ja Kreikan jäsenyyssprosessin taustalla, mutta sen voidaan sano tarjonneen myös oikeutuksen 2000-luvun alun itälaajenemiselle.

Laajentuminen painui 2010-luvun aikana jonkin verran taka-alalle. EU:n sisäiset kriisit veivät huomattavasti aikaa ja energiaa, ja Brexitin myötä virta näytti kulkevan pikemminkin toiseen suuntaan. Laajenemisen hidastumista on selitetty usealla tekijällä. 27 jäsenmaan yhteisö, joka nojaa toiminnassaan edelleen monella alueella yksimielisyyden vaatimukseen, ei pysty aina muodostamaan yhtenäistä käsitystä keskeisimmistä haasteista. Esimerkiksi ulkopoliittikan kysymyksissä tai turvapaikkapolitiikan uudistamisessa EU on usein jäänyt muutaman yksittäisen maan panttivangiksi. Esimerkiksi vuonna 2019 presidentti Macron torjui Albanian ja Pohjois-Makedonian jäsenyyden vedoten silloisten jäsenmaiden erimielisyyksiin keskeisillä päätöksenteon alueilla. Itä-Euroopan oikeusvaltiokehitys on nostanut esiin huolen siitä, pystyykö unioni todella kitkemään korruptiota tai valvomaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumista jäsenmaissa. Koska uudet jäsenmaakandidaatit ovat useimmiten keskimääräistä EU-maata köyhempiä, on uusilla jäsenmailla myös vaikutus esimerkiksi maataloustukiin tai maiden nettomaksaja-asemaan.

Kyse on myös alueellisista erityiskysymyksistä. Länsi-Balkanin poliittinen tilanne on yhä tulehtunut, mikä on vaikeuttanut varsinkin Albanian sekä Pohjois-Makedonian neuvotteluja. Jäsenyyden näkökulmasta paras tilanne on tällä hetkellä Montenegrolla, jolla on mahdollisuus viedä neuvottelut päätökseen vuoteen 2030 mennessä. Serbia on puolestaan lähentynyt Venäjän kanssa ja presidentti Aleksandar Vučićin halu käydä neuvotteluja EU:n kanssa on laskenut.

Presidentti Zelenskyin päätös hakea EU-jäsenyyttä vain neljä päivää Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen oli yksi osoitus EU-jäsenyyteen kohdistuvien odotusten painoarvosta. Ukraina oli ilmaissut halukkuutensa hakea jäsenyyttä jo 2000-luvun alkupuolella, joskin asiaa ei pidetty tuolloin ajankohtaisena unionin sisällä. Vuonna 2010 valtaan nousseen Ukrainan presidentti Viktor Janukovytsin päätös hylätä EU:n tarjoama assosiaatio- ja vapaakauppasopimus johti kuitenkin kuuluisiin Euromaidan-mielenosoituksiin, jotka puolestaan tarjosivat Venäjälle sytykkeen puuttua voimallisesti Ukrainan sisäpolitiikkaan. Zelenskyin hallinnolle EU-jäsenyys on kuitenkin näyttäytynyt keskeisenä välineenä integroitua länteen. Eurooppa-neuvosto suositti Ukrainan ja Moldovan ottamista virallisiksi ehdokasmaiksi vuoden 2022 kesäkuun huippukokouksessa.

Ursula von der Leyen totesi kesäkuun 2023 haastattelussa, että pitkällä aikavälillä on mahdotonta kuvitella EU:ta ilman Ukrainaa ja Moldovaa. EU ja Ukraina ovatkin tiivistäneet välejäan: kauppaa vapauttanut assosiaatiosopimus tuli voimaan 2017 ja Ukrainaa on pyritty myös integroimaan eurooppalaisiin energiamarkkinoihin. EU on myös sitoutunut tukemaan Ukrainan jälleenrakentamista sodan jälkeen. Jos Ukraina saa edistettyä sisäisiä reformejaan, se voisi aloittaa neuvottelut mahdollisesti vuoden 2023 lopulla. Itse jäsenyysneuvottelut koostuvat 35 osakokonaisuudesta (*chapters*), jotka ulottuvat aina perusoikeuksista korruption vastaisiin toimiin ja markkinaympäristön turvaamiseen.

On hyviä syitä odottaa, että laajentumisesta voi hyvin tulla yksi 2020-luvun EU-politiikan suurista kysymyksistä. Laajentuminen ei ole enää vain tapa vahvistaa demokratiaa jäsenkandidaattien sisällä, vaan kyse on uudella tavalla geopolittisesta välttämättömyydestä: epäonnistuminen voisi johtaa Venäjän tai Kiinan etupiirin vahvistumiseen. Erityisesti Ukrainan ja Moldovan tapauksessa on keskeistä, ettei unionin antama aikahorisontti liittymiselle kasva liian suureksi.

Kyse ei ole kuitenkaan vain kandidaattimailta vaadittavien reformien toteuttamisesta. Laajentuminen nostaa väistämättä esiin kysymyksen EU:n itsensä toiminnasta. Pystyykö nykymuotoinen unioni instituutioineen toimimaan esimerkiksi 35 jäsenmaan yhteisönä? Merkitseekö laajentuminen väistämättä integraation syventämisen pysäyttämistä?

Kysymyksiä voidaan lähestyä saksalaisen ja ranskalaisen integraatiomallin kautta. Perinteisesti ranskalainen integraatio on lähtenyt liikkeelle oletuksesta, jonka mukaan syventyvä poliittinen unioni edellyttää rajojen asettamista laajentumiselle. Aito poliittinen yhteisö on mahdollista muodostaa vain samanmielisten kesken. Myös eurooppalaisen sosiaalipolitiikan syven-

täminen edellyttää, että maiden lähtötasot ovat tietyssä määrin lähellä toisiaan: muussa tapauksessa sosiaalipolitiikasta tulee lähinnä tulonsiirtoja alueilta toisille. Sen sijaan saksalainen konstitutionaalinen lähestymistapa on ollut perinteisesti avoimempi laajentumiselle: jos maa täyttää ehdot ja noudattaa sääntöjä, unionilla ei pitäisi olla esteitä hyväksyä sitä jäseneksi. Saksalla on ollut myös erityinen intressi Itä-Euroopan demokratiakehityksen ja oikeusvaltioiden vahvistamisessa.

Asetelma ei ole tulevaisuudessa kuitenkaan näin yksiselitteinen. Laajentuminen on noussut vahvasti myös Ranskan agendalle, ja se näkee Ukrainan jäsenyyden keskeisenä osana Euroopan turvallisuusjärjestelmän vahvistamista. Emmanuel Macron on luopunut vuoden 2019 päätöksestään pysäyttää Albanian ja Pohjois-Makedonian jäsenyysneuvottelut. Saksan ulkoministeri Annalena Baerbockin mukaan Ukrainan jälleenrakennus tarjoaa myös mahdollisuuden vahvistaa maan EU-polkua. Sekä Saksa ja Ranska ovat irroittautuneet vuoden 2008 periaatepäätöksestä sulkea Naton ovet Ukrainalta.

Keskeisempi kysymys onkin, mitä uusien jäsenmaiden ottaminen edellyttää unionilta itseltään. Siinä missä Saksa näkee laajentumisen olevan pääosin toteutettavissa nykyisillä instituutioilla, Ranska on korostanut laajempien reformien tarvetta. Jos unioni haluaa olla vahva geopoliittinen toimija, on sen uudistettava ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoaan tavalla, joka mahdollistaa yksittäisten maiden veto-oikeudesta luopumisen. EU tarvitsee myös vahvempia välineitä oikeusvaltiokehityksen valvontaan: vaikka EU-rahoitusta on pyritty sitomaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen, kysymys perussopimuksen uudistamisesta artikla 7:n (oikeusvaltiota koskeva kehitys) osalta on edelleen pinnalla. Myös EU-budjetti ja erityisesti maatalouspolitiikka tarvitsee uudistuksia: nykyinen CAP-järjestelmä on riittämätön Ukrainan kaltaiselle suurelle maataloustuottajalle. Tästä syystä vuonna 2028 alkavaan rahoituskehysneuvotteluun sisältyy erityisiä paineita.

Niin sanottu eurooppalainen turvallisuusarkkitehtuuri perustuu yhä edelleen hyvin vahvasti Nato-yhteistyön ja tätä kautta Yhdysvaltojen tuen varaan. Yksi Venäjän hyökkäyssodan vaikutuksia on, että se on tietyllä tavalla selkeyttänyt EU:n ja Naton välistä työnjakoa. EU:sta ei ole tulossa Naton korvaajaa puhtaan sotilaallisen suorituskyvyn saralla, ja nopean toiminnan joukkojen kaltaiset aloitteet ovat painuneet taka-alalle. EU:n rooli on kuitenkin merkittävä tuon suorituskyvyn taustalla olevan materiaalituo-tannon saralla, kuten ammustuotannon tai niin sanotun SCAF-sopimuksen kautta eurooppalaisen hävittäjäteollisuuden vauhdittajana. Merkittäviä aloitteita tällä saralla ovat pysyvä rakenteellinen yhteistyö, Euroopan puolustusrahasto ja puolustusteollisuuden vuosittainen koordinoitu tarkastelu.

### **7.3 Ilmasto, talous, muuttoliikkeet**

Kaikki tulevaisuuden kysymykset eivät ole kuitenkaan täysin uusia. Euroopan unionilla on edessään myös joukko haasteita, jotka periytyvät jo edellisiltä vuosikymmeniltä ja joiden ratkaisemisen voidaan olettaa määrittävän

poliittista keskustelua ja päätöksentekoa tulevina vuosina. Monet näistä ongelmista jakavat jäsenvaltioita ja niitä voidaan lähestyä myös erilaisten integraatiokäsitysten valossa.

Ensimmäinen näistä on **ilmastonmuutos ja luontokato**, joiden torjunnan voidaan sanoa olevan EU:n tavanomaisen päätöksenteon ytimessä. EU:n ilmastopolitiikan perusta on vuonna 1992 solmittu YK:n ilmastopoliittinen sopimus sekä vuonna 2016 ratifioitu Pariisin ilmastopoliittinen sopimus. Näiden sopimusten myötä unionin maat ovat sitoutuneet vähentämään CO<sub>2</sub>-päästöjä vähintään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä, kun lähtötasona pidetään vuoden 1990 päästöjä. Nämä tavoitteet on kirjattu kesällä 2021 voimaan tulleeseen eurooppalaiseen ilmastolakiin, jota on kuluvalle parlamenttikaudella uudistettu niin sanotun 55-valmiuspaketin avulla (*Fit for 55*). EU pyrkii olemaan kokonaan hiilineutraali vuoteen 2050 mennessä.

EU:n ilmastopolitiikan selkäranka on päästökauppajärjestelmä, jonka tarkoituksena on kannustaa yrityksiä vähentämään kasvihuonepäästöjä asettamalla niille hinta. Tuo hinta määräytyy markkinoilla kysynnän ja tarjonnan mukaan. Päästökaupan piiriin kuuluvat muun muassa energiaintensiivinen teollisuus sekä sähköntuotanto. Toinen keskeinen käsite on taakanjakosektori, jolla tarkoitetaan päästökaupan ulkopuolisia päästölähteitä. Näihin kuuluvat muun muassa rakennusten erillislämmitys, työkoneet, maatalous sekä liikenne. Kolmas keskeinen ilmastopolitiikan alue on maankäyttö, jota säädellään niin sanotulla LULUCF-asetuksella. EU on asettanut tavoitteeksi, että maankäytön osalta päästöt vastaisivat poistumia, eli maankäyttö kokonaisuudessaan olisi hiilineutraalia. Tällä hetkellä keskustelua käydään paitsi eri sektorien välisestä suhteesta, myös vuoden 2040 ilmastopolitiikan välitavoitteesta.

Päästökauppa ja taakanjako ovat tehokkaita välineitä ohjaamaan varsinkin yksityisiä investointeja ympäristön kannalta parempiin kohteisiin. Sitä voidaan pitää saksalaisen integraatiomallin mukaisena välineenä: kyse on reilun kilpailuympäristön takaamisesta mutta samalla valtion roolin suitsemisesta. Silti keskeinen tulevaisuuden kysymys on, riittääkö päästökauppajärjestelmä itsessään vai tarvitaanko sen rinnalle vahvemmin myös uusia julkisia investointeja. EU-komission ja McKinsey-konsulttitoimiston laskelmien mukaan vuoden 2050 hiilineutraalisuustavoite edellyttää EU-mailta päästökaupan kautta ohjautuvien yksityisten investointien lisäksi noin 5400 miljardin lisäpanostuksia 30 vuoden aikavälillä. Ilmastopolitiikka tarvitsee siis tulevaisuudessa tuekseen esimerkiksi panostuksia tutkimukseen ja tuotekehitykseen.

Toinen keskeinen tulevaisuuden kysymys liittyy **muuttoliikkeisiin**, erityisesti pakolaisuuden ja siirtolaisuuden hallintaan. Eurooppaan suuntautuvaa muuttoliikettä synnyttävät useat tekijät, joista tärkeimpiä ovat ilmastomuutos, köyhyys sekä erilaiset alueelliset konfliktit. Viimeisen vuosikymmenen aikana taustalla ovat olleet ainakin Syyrian, Irakin ja Afganistanin pitkittyneet konfliktit sekä Afrikan sarven ja Länsi-Afrikan kriisit. Huippuvuosina 2015 ja 2016 EU-maihin jätettiin vuosittain yli miljoona turvapaikkahakemusta, joskin määrä on laskenut huomattavasti vuoden 2016 Turk-

ki-sopimuksen jälkeen. Määrä on kuitenkin ollut jälleen kasvussa 2020-luvulla.

Myös Venäjän hyökkäyssota on lisännyt Ukrainasta tulevien pakolaisten määrää. EU aktivoi 4. maaliskuuta 2022 tilapäistä suojelua koskevan direktiivin, joka mahdollistaa tavanomaisen turvapaikkamenettelyn ohittamisen.

Millaisia tulevaisuuden valintoja muuttoliikkeisiin sisältyy? Yleisesti hyväksytty näkemys on, että EU:n turvapaikkapolitiikka kaipaa kipeästi uudistusta. Nykyinen Dublin-järjestelmä lähtee periaatteesta, jonka mukaan turvapaikanhakijan hakemus on käsiteltävä siinä maassa, jossa hän ensimmäisenä hakee turvapaikkaa. Tämä on kuitenkin johtanut moniin ongelmiin. Osa maista kantaa suurimman vastuun käsittely- ja hyväksymisprosessissa. Vuosien 2015–2016 tapahtumat myös osoittivat, ettei turvapaikanhakijoita kohdella EU:n alueella täysin samanarvoisesti. Myönteisten turvapaikkapäätösten osuus vaihtelee maittain, mikä johtaa usein hakemusten kohdistamisen maihin, joissa todennäköisyys hakemuksen hyväksymiselle on suurin.

Euroopan komissio teki vuonna 2020 ehdotuksen uudesta EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta. Uudistuksen tavoitteena on parantaa turvapaikka- ja muuttoliikeasioiden käsittelyä sekä tukea ennen kaikkea suurimman vastuun kantavia maita. Komissio ehdotti vastuunjaon tasapainottamiseksi uutta hallinta-asetusta, joka mahdollistaisi aiempaa oikeudenmukaisemman lähestymisen hakemusten käsittelyyn. Jos jokin maa kieltäytyy vastaanottamasta turvapaikanhakijoita, voi se osallistua prosessiin rahallisesti tai vaihtoehtoisten keinojen avulla. Näitä ovat esimerkiksi henkilöstön lähettäminen kriittisiin tilanteisiin tai muu valmiuksien kehittäminen. Neuvosto pääsikin kesäkuussa 2023 sopuun turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksen muutoksesta. Tulevaisuuden suhteen yksi iso kysymys on, miten EU-maat pystyvät luomaan ennen kaikkea laillisia reittejä niille siirtolaisille, jotka eivät suoraan kohtaa pakolaissopimuksissa määritettyä henkilökohtaista vainoa.

Kysymys Euroopan unionin, erityisesti **talous- ja rahaliitto EMU:n**, talouspoliittisesta koordinaatiosta ja sen uudistamisesta on puhututtanut pitkään. Sen historia ulottuu aina vuoden 1992 Maastrichtin sopimukseen, jossa EU-maat sopivat periaatteellisista edellytyksistä EMU-jäsenyyden toteutumiseksi. Sääntöjä tarkennettiin vuoden 1997 kasvu- ja vakaussopimuksella, jossa EU-maat sopivat muun muassa tunnetusta velkakriteeristä (max. 60 % suhteessa BKT:hen) sekä julkisen talouden alijäämä säännöstä (max. 3 %). Toinen keskeinen käännekohta liittyi vuonna 2005 esiteltyyn rakenteellisen tasapainon ideaan, joka siirsi tarkastelua pois päin yksinkertaisista numeroarvoista enemmän maakohtaisen arvioinnin suuntaan.

Eurokriisin alla paljastuneet epäselvyydet yksittäisten maiden taloudenpidossa nostivat esiin huolen sääntöjen valvomisesta. Komission mandaatti koettiin liian heikoksi, ja vuonna 2011 EMU-maat sopivatkin kasvu- ja vakaussopimuksen uudistamisesta. Luotiin Euro plus ja Six pack -järjestelmät sekä eurooppalainen ohjausjakso, jonka tarkoituksena oli antaa yksittäisille maille suosituksia talouden tasapainottamiseksi, esimerkiksi eläkejärjestelmän kestävyyttä tarkastelemalla. Vuonna 2013 sovittiin uudistuksista,

jotka antoivat komissiolle lisää valtaa sääntöjen valvomiseen. Myös vaihtotaseet otettiin mukaan tarkasteluun.

Sääntökeskustelun taustalla voidaankin nähdä kaksi kilpailevaa tulkintaa kriisin syistä. Ensimmäinen näistä on painottanut yksittäisten maiden roolia epätasapainojen lähteenä: on nähty, että varsinkin euroalueen keskeisimmät haasteet liittyvät niin sanottujen ongelmamaiden taloudenpitoon. Toinen selitys on rakenteellisempi ja painottaa euroalueen sisäisiä epätasapainoja. Yhteinen rahaliitto ilman tasapainottavaa finanssipolitiikkaa ei voi tämän näkemyksen mukaan onnistua.

Miksi sääntöjä tarvitaan? Yksinkertainen vastaus on, että euroalueen maat toimivat historiallisesti eri poliittisten ja kulttuuristen perinteiden ohjaamana. Säännöt ovat tapa luoda finanssipoliittista vakautta ja luoda uskottavuutta euroalueen sisälle. Kuten monet tutkijat ovat painottaneet, säännöt eivät ole kuitenkaan itseisarvo vaan väline. Olennaista on, että ne mahdollistavat riittävän taloudellisen liikkumavaran kriisiaikoina sekä investoinnit hyviin asioihin kuten ilmastokriisin torjumiseen. Yksi keskeinen väärinkäsitys onkin, ettei säännöllä olisi mitään väliä, jos komissio ei käytä kovimpia rangaistuskeinoja (kuten sakkoja) niiden valvomisessa. Tutkimukset osoittavat, että varsinkin liiallisen alijäämän menettelyyn (EDP) joutuneilla mailla komission ehdotukset johtivat keskeisesti myötäsyklisen politiikan harjoittamiseen. Tästä syystä sääntökehikon uudistamista on pidetty tarpeellisena.

Toinen keskeinen syy uudistuksille liittyy vuonna 2020 alkaneeseen koronapandemiaan ja sen taloudellisiin seurauksiin. Velkatasot ovat nousseet monessa maassa eikä 60 prosentin tavoite ole monellekaan maalle realistinen. Komissio onkin joutunut lykkäämään uudistusehdotustaan jo kolmen vuoden ajan. Uusimman ehdotuksen mukaan velkakestävyyttä tarkasteltaisiin tiukkojen numeroarvojen sijaan jäsenmaiden muotoilemien nelivuotisten suunnitelmien avulla. Tavoitteena on lisätä jäsenmaiden omistajuutta reformeistaan. Samalla komissio ehdottaa muutoksia omaan keinovalikoimaansa, erityisesti liiallisen alijäämän menettelyyn. Tavoitteena on vahvistaa ohjelmien toimeenpanoa, jonka esikuvana voidaan pitää EU:n elpymisrahastoon liittyvää ehdollisuutta. Komissiolla on ollut hyviä kokemuksia tästä menettelytavasta.

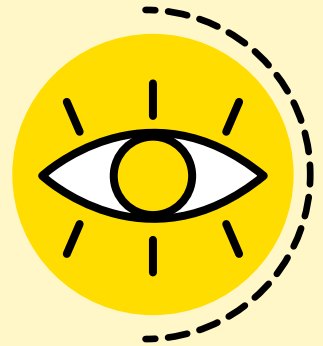
Sääntökehikon uudistaminen onkin yksi keskeisimpiä talous- ja rahaliiton tulevaisuuden kysymyksiä. Sen taustalla on kuitenkin vieläkin periaatteellisempi kysymys siitä, tulisiko euroalueella harjoittaa suhdannepolitiikkaa yhteisesti vai erikseen. Siinä missä ranskalainen lähestymistapa on usein painottanut aidosti yhteiseurooppalaisen finanssipolitiikan tarvetta, saksalainen ajattelu on lähtenyt liikkeelle pikemminkin maakohtaisen liikkumavaran tarpeellisuudesta. Kysymys kytkeytyy olennaisesti myös EU-budjetin tulevaisuuteen. Monet maista hyväksyisivät luultavasti paremmin yhteiseurooppalaisen finanssipolitiikan, jos sillä tuettaisiin aidosti yhteiseurooppalaisia investointeja.

## 5 teesiä Euroopan unionista.

# 1

### Historia

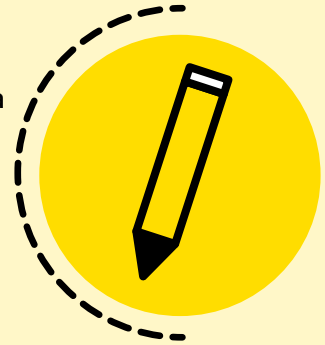
EU on historiallisesti rauhanprojekti, jonka ytimessä ovat sisämarkkinat. Unioni on kuitenkin muuttunut aikojen kuluessa vastaamaan erilaisiin kriiseihin.



# 2

### Traditiot

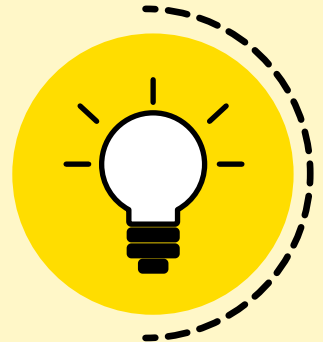
EU:n toimintaa voidaan hahmottaa kansallisten traditioitten kautta. Saksalaisessa traditiossa unioni näyttäytyy oikeusjärjestyksenä, ranskalainen traditio näkee unionin poliittisena, luonteeltaan avoimena projektina.



# 3

### Integraatio

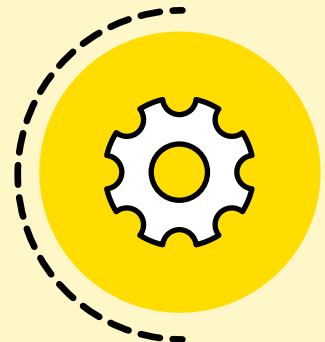
Keskeinen kysymys EU:ssa on, kuka varsinaisesti käyttää valtaa. Toiset antavat suuremman painoarvon EU-instituutioille kuten komissiolle, toiset näkevät unionin pohjimmiltaan hallitusten välisenä järjestelyinä.



# 4

### Murrosaika

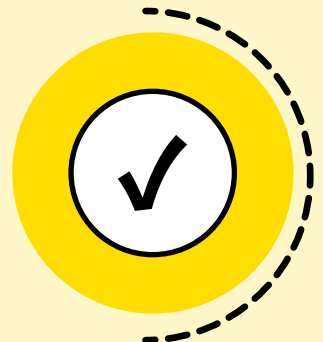
Euroopan unioni joutuu sopeutumaan maailmaan, joka on aiempaa arvaamattomampi. Sen keskeisiä haasteita ovat sopeutuminen globaaliin kilpailuun, muuttuneeseen turvallisuusympäristöön sekä ilmastonmuutoksen kaltaisiin uhkiin.



# 5

### Tulevaisuus

Yksi keskeinen tulevaisuuden valinta koskee sitä, haluaako EU kehittyä aidosti geopoliittiseksi toimijaksi vai säilyykö se vahvemmin sisämarkkinaprojektina.





# Lopuksi

Tämä muistio toimii kutsuna keskustelemaan EU:n tulevaisuudesta. Kuten olen pyrkinyt osoittamaan, tätä keskustelua ei tule jättää vain EU-instituutioiden erikoistuneiden asiantuntijoiden käsiin. Euroopan tulevaisuutta määrittävät suuret haasteet, kuten ilmastonmuutos, turvallisuus, muuttoliikkeet, digitalisaatio sekä taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus. Näiden kysymysten käsittely edellyttää väistämättä eurooppalaisen ulottuvuuden ymmärtämistä. Näin on myös koulutuspolitiikan, osallistuvan demokratian tai vaikkapa valeutisten ja disinformaation torjunnan tapauksessa. Ehkä Eurooppa voi olla esimerkki poliittisesta yhteisöstä, jonka oikeutus nojaa nimenomaan konkreettisiin haasteisiin ja niihin vastaamiseen.

Kuten tässä muistiossa on kuvattu, EU:n tulevaisuutta voidaan lähestyä useasta eri näkökulmasta. Yhtäältä kyse on instituutioiden välisestä vallanjaosta tai siitä, kuka integraatiokehityksessä istuu varsinaisesti kuskin paikalla. Määrittääkö tulevaisuuden suunnan komissio tai EU-parlamentti – vai onko kyse vahvasti jäsenmaiden välisestä prosessista? Toisaalta kyse on kilpailevista näkemyksistä suhteessa siihen, millaiseksi eurooppalainen integraatio ylipäättään mielletään: onko kyse saksalaisen näkemyksen mukaisesti perustuslaillisesta järjestyksestä vai ranskalaisen mallin mukaisesta poliittisesta projektista, jonka luonne on olennaisesti avoin? Kolmanneksi kyse on myös siitä, mihin EU:n halutaan keskittyvän. Onko unioni enemmän sisämarkkinaprojekti, jonka ydin on taloudellisessa yhteistyössä? Vai onko EU:sta tulossa aiempaa vahvemmin myös turvallisuuspoliittinen toimija? Nämä kysymykset määrittelevät olennaisesti sitä, mihin suuntaan unioni tulevaisuudessa kehittyy.

Kuten muistio toteaa, tulevaisuuteen vastaaminen edellyttää menneisyyden tarkastelua. On selvää, ettei EU muutu silmänräpäyksessä sotilasvallaksi tai vahvaksi geopoliittiseksi toimijaksi. Sen instituutiot on historiallisesti suunniteltu ennen kaikkea sisämarkkinoiden toimintaa varten. Vaikka unionilla on nykyisellään myös oma ulkosuhdehallintonsa, sen toimintaa rajoittaa olennaisesti ulkopoliittikkaan kuuluva yksimielisyyden vaatimus. EU on tässä suhteessa vahvasti kansallisvaltioiden yhteisö.

Menneisyys voi olla kuitenkin myös inspiraation lähde. Saksan ja Ranskan ympärille hahmottuvaa eurooppalaista järjestystä määrittävä rauhan aika toisen maailmansodan jälkeen on historiallisesti poikkeuksellinen saavutus. Sen ytimessä on ollut paitsi taloudellinen yhteistyö, myös poliittisiin järjestelmiin kohdistuvat vaatimukset: vapaat vaalit, toimiva kansalaisyhteiskunta, puolueeton oikeuslaitos ja niin edelleen. Vaikka nämä saavutukset ovat toteutuneet pääosin kansallisvaltion kehyksissä, Euroopan unionilla on ollut merkittävä rooli niiden vahvistamisessa. EU ei ole jättänyt taakseen nationalismia, mutta se on kiistämättä ottanut etäisyyttä sellaiseen imperiaalistiseen perintöön, jota esimerkiksi nyky-Venäjä ja sen poliittiset ideat edustavat. Irtiotto imperialismista on ollut EU:n keskeisiä saavutuksia.

Suomen ja suomalaisten ei tarvitse hävetä EU-keskustelun tasoa. Eurooppalaisessa vertailussa tämä keskustelu on vähintään kohtuullista: analyttistä ja pääosin faktapohjaista. Valtiotasolla Suomi on kehittänyt omaa EU-vaikuttamisen traditiotaan, johon kuuluu tietty hallinnollisen linjan jatkuvuus huolimatta siitä, kuka hallitusvaltaa käyttää. On kuitenkin asioita, joissa suomalainen keskustelu voisi olla monipuolisempaa. Joskus keskustelu takertuu yksityiskohtiin, toisinaan EU-sääntelyllä pelotellaan turhaan. On tapauksia, joissa suomalainen keskustelu näyttää jumiutuneen tiettyihin historiallisiin vastakkainasetteluihin tavalla, joka ei ole hedelmällinen. Esimerkiksi eurokriisin varjo on suomalaisessa EU-keskustelussa melko pitkä.

Muistion tarkoituksena ei ole esittää yhtä näkemystä siitä, mikä Suomen linjan pitäisi olla erilaisissa kysymyksissä. Parhaassa tapauksessa oma kansallinen keskustelumme ottaisi kuitenkin huomioon tässä selvityksessä kuvatut kehityskulut ja muodostaisi niihin perusteltuja näkemyksiä. On silti enemmän poliittisten päätöksentekijöiden kuin tämän muistion asia, miten Suomen etua parhaiten ajetaan – esimerkiksi laajan yhteistyön vai erilaisten maaryhmittymien kautta. Vaikka valtioneuvostolla ja eduskunnalla on keskeinen rooli Suomen EU-politiikan muodostamisessa, EU-vaikuttamista tehdään muuallakin: yrityksissä, etujärjestöissä, tiedemaailmassa, kulttuurilaitoksissa ja kansalaisyhteiskunnassa. Hyvin perustelluille aloitteille on aina tilausta niin EU-instituutioissa kuin eurooppalaisessa julkisuudessa.

Tervetuloa mukaan keskustelemaan!

”Suomen ja suomalaisten ei tarvitse hävetä EU-keskustelun tasoa. Eurooppalaisessa vertailussa tämä keskustelu on vähintään kohtuullista: analyttistä ja pääosin faktapohjaista.”

# Lähteet

**Barroso, J. M. 2012.** State of the Union 2012 address. (Haettu 03.09.2023)

**Bickerton, C., Hodson, D., Puetter U. 2015.** The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era. Oxford University Press.

**Borell, J. 2021.** "How to revive multilateralism in a multipolar world?" EEAS Blog. (Haettu 03.09.2023)

**Brunnermeier, M., James, H. et al. 2016.** The Euro and the Battle of Ideas. Princeton University Press.

**Buras P., Lang K-O. 2022.** Partnership for Enlargement: A new way to integrate Ukraine and the Eastern Neighbourhood, ECFR Policy Brief. (Haettu 03.09.2023)

**Burgess, M. 2000.** Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000. Routledge.

**Burgoon, B., D. Van Der Duin ja F. Nicoli. 2023.** "What would Europeans want a European defence union to look like?" Working Paper 09/2023, Bruegel.

**Callison, W. 2022.** "The Historical Context of Ordoliberalism's Theoretical Development" teoksessa Thomas Biebricher, Peter Nedergaard, and Werner Bonefeld (toim.), The Oxford Handbook of Ordoliberalism, Oxford Handbooks (online edition).

**Conference on the Future of Europe: Report on the final outcome, 9 May 2022.**

**Craig, P., De Burca, G. 2015.** EU Law: Text, Cases and Materials (6th ed.). Oxford University Press

**Crawford, B. 2007.** Power and German foreign policy: Embedded hegemony in Europe. Palgrave Macmillan.

**Credit Suisse. 2022.** US Inflation Reduction Act: A catalyst for climate action, Treeprint.

**Dadush, U. 2022.** "Deglobalisation and protectionism" Working Paper 18/2022, Bruegel

**Damro, C. et al. 2021.** European futures: challenges and crossroads for the European Union of 2050. Routledge.

**Draghi, M. 2012.** Speech at the Global Investment Conference in London. (Haettu 09.03.2023)

**Duff, A. 2022.** Constitutional Change in the European Union. Springer.

**Eichengreen, B. 2010.** The euro's existential crisis. Milken Institute Review, Third Quarter, 32–43.

**Emerson, M., M. Lazarevic, S. Blockmans, S. Strahinja. 2021.** A Template for Staged Accession to the EU. CEPS and EPC.

**Euroopan unionin komissio. 2015.** Completing Europe's economic and monetary union, presented by the presidents of the five EU institutions. (Haettu 03.09.2023)

**Euroopan unionin komissio. 2017.** White paper on the future of Europe. (Haettu 03.09.2023)

**Euroopan unionin komissio. 2022.** Communication on the orientations for a reform of the EU economic governance reform framework, COM (2022) 583.

**Eurooppa-neuvosto. 2016.** Bratislava declaration and roadmap. European Council/ Council of the European Union. (Haettu 03.09.2023)

**European Union Agency for Asylum (EUAA). 2022.** Scenario Analysis for the Future of International Protection in the EU+ in the Next 10 Years. (Haettu 03.09.2023)

**Garcia-Herrero A., Guntram W., et al. 2020.** EU-China trade and investment relations in challenging times. Policy Dept. of Eur. Parliament, PE.

**García-Herrero A., Poitiers N. 2022.** 'Europe's promised semiconductor subsidies need to be better targeted', Bruegel Blog. (Haettu 03.09.2023)

**Haas, Ernst B., (2004) [1958].** The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950–1957 (3rd ed.). University of Notre Dame Press.

**Jaillet P. 2023.** "The policy mix in the euro area, An intrinsically unstable balance". Policy paper, Paris: Jacques Delors Institute. (Haettu 03.09.2023)

**Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the European Commission on the Conference on the Future of Europe. 2021.** Engaging with citizens for democracy – Building a more resilient Europe (2021/C 91 I/01).

**Jones, E., Kelemen, D. R., & Meunier, S. 2015.** Failing forward? The euro crisis and the incomplete nature of European integration. *Comparative Political Studies*, 49(7), 1010–1034.

**Kim, I., 2021.** China–EU Connectivity in an Era of Geopolitical Competition, Stockholm International Peace Research Institute. Sweden.

**Kleimann, D., N. Poitiers, A. Sapir, S. Tagliapietra, N. Véron, R. Veugelers and J. Zettelmeyer. 2023.** How Europe should answer the US Inflation Reduction Act. Policy Contribution 04/2023, Bruegel.

**Krastev, I. 2012.** "A fraying Union". *Journal of Democracy*, 23(4), 23–30.

**Laffan, B. 2015.** "The future of the EU." In M. Cini & N. Pérez-Solórzano Borrágán (toim.) *European Union politics*. Oxford University Press.

**Laffan, B. 2016.** Europe's union in crisis: Tested and contested. *West European Politics*, 39(5), 915–932.

**Macron, E. 2017.** Initiative for Europe: Speech at the Sorbonne. (Haettu 03.09.2023)

**Macron, E. 2023.** "Europe needs more factories and fewer dependencies", *Financial Times*, 12.5.2023.

**Merkel A. 2010.** Protecting the euro to preserve the European vision. (Haettu 03.09.2023)

**Miettinen, T. 2023.** "Katkos vai jatkumo? Euroopan unioni sodan äärellä." Epävarmuuksien aika: Kuinka Venäjän hyökkäyssota muuttaa maailmaa? Gaudeamus.

**Mirel, P. 2022.** In support of a new approach with the Western Balkans: Staged accession with a consolidation phase. Robert Schumann Foundation, Policy paper, European issues n°633. (Haettu 04.09.2023)

**Moravcsik, A. 1998.** The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht. Cornell University Press.

**Nordström, L., Backman, J., Konttinen, L. 2022.** Miten EU-lainsäädännöstä päätetään Suomessa? Sitran selvityksiä 203.

**Piris, J-C. 2012.** The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU? Cambridge University Press.

**Puetter, U. 2014.** The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change. Oxford University Press.

**Sandholtz, W. et. al. 2001.** The institutionalization of Europe. Oxford University Press.

**Springford, J., Tordoir, S. 2023.** Europe can withstand American and Chinese subsidies for green tech. Working paper. Center for European Reform. (Haettu 03.09.2023)

**Van Rompuy, H. 2011.** The economic and political challenges for Europe: Speech at European University Institute. (Haettu 03.09.2023)

**Verhofstadt, G. 2016.** Europe's Last Chance: Why the European States Must Form a More Perfect Union. Basic Books.

**Vollaard, H. 2018.** European disintegration: A search for explanations. Palgrave.

**von Ondarza, N. 2022.** "Ukrainian accession also requires reform of EU institutions", in Ukraine's possible EU accession and its consequences (360 Degrees), coordinated by Nicolai von Ondarza. German Institute for International and Security Affairs (SWP).

**Webber, D. 2018.** European disintegration: The politics of crisis in the EU. Macmillan.

**Wiener, A., Börzel, T., Risse, T. 2019.** European integration theory. Oxford University Press.

**Zeitlin, J. et al. 2019.** The European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages. Journal of European Public Policy 26 (7), 963–976.

**SITRA MUISTIO** 5.10.2023

Sitran muistiot ovat tulevaisuustyömme taustaksi tuotettuja sisältöjä.

ISBN 978-952-347-345-4 (PDF)  
[www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

**SITRA.FI**

Itämerenkatu 11-13,  
PL 160,  
00181 Helsinki  
Puhelin 0294 618 991