

Timo Miettinen

EU KRIISIEN AIKAKAUDELLA

Unionin tulevaisuuden suuntaa etsimässä

Sitra muistio

© Sitra 2025 (2. uud.laitos)

EU kriisien aikakaudella –

Unionin tulevaisuuden suuntaa etsimässä

Kirjoittaja: Timo Miettinen

Taitto: Grano Oy

ISBN 978-952-347-402-4 (PDF) www.sitra.fi

ISSN 2737-1034 (PDF) www.sitra.fi

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	22
6. Miten tulevaisuusvaltaa käytetään EU:ssa?	25
6.1 Tulevaisuusvallan käytön kolme tasoa	25
7. Seuraavien vuosikymmenten haasteet	29
7.1 Globaali kilpailu ja strateginen autonomia	30
7.2 Euroopan kilpailukyky: haasteita ja mahdollisuuksia	33
7.3 Unioni turvallisuusyhteisönä	36
7.4 Ilmastopolitiikan jatkuvuuden turvaaminen	39
7.5 Laajentumisen tulevaisuus	40
8. Lopuksi	44
Lähteet	46

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 14.2.2025

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 uudenlaisia asioita. Vaikka EU:n toimintaa säätelevät perussopimukset, uudet tilanteet avaavat myös uudenlaisia 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, geopolitiittiseen 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.

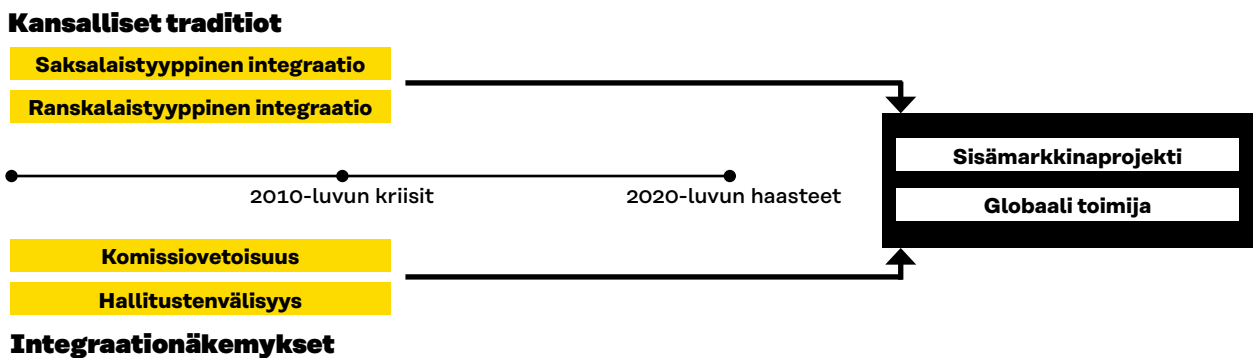
Oliko EU kansallisvaltioihin nojaava projekti, jonka ytimessä oli pyrkimys oppia 1900-luvun alun imperialismiin virheistä? Vai oliko kyse – kuten osa kriitikoista asian näkee – uudesta Neuvostoliitosta, jossa Brysselin keskuskomiteat tukahduttavat kansallisen demokratian? Britannian EU-ero ja sitä pohjastanut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



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 kaupapajärjestö 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, pyrkiikö 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 pysyivät 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 demokratiavajeen 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 määränemmistö päätöksiä 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. Ratkaisulla 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 demokration voittokulkuun suhtauduttiin lähes varmana tosiasiana. Jäsenyysneuvotteluista tuli keskeinen ihmisoikeuksien ja demokration 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” pyrkikin 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 Britaniaan 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, muutoksiin. Varhaisessa vaiheessa unionin maat rakensivat ongelmiin joutuneille maille kahdenvälisiä pelastuspaketteja, kunnes EU:ssa päätettiin luomaan yhteisvastuullinen ja ehdollinen rahoitusvakaussäily, ERVV. Tämä tarjosi mallin vuonna 2013 perustetulle Euroopan vakaussmekanismille. 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.

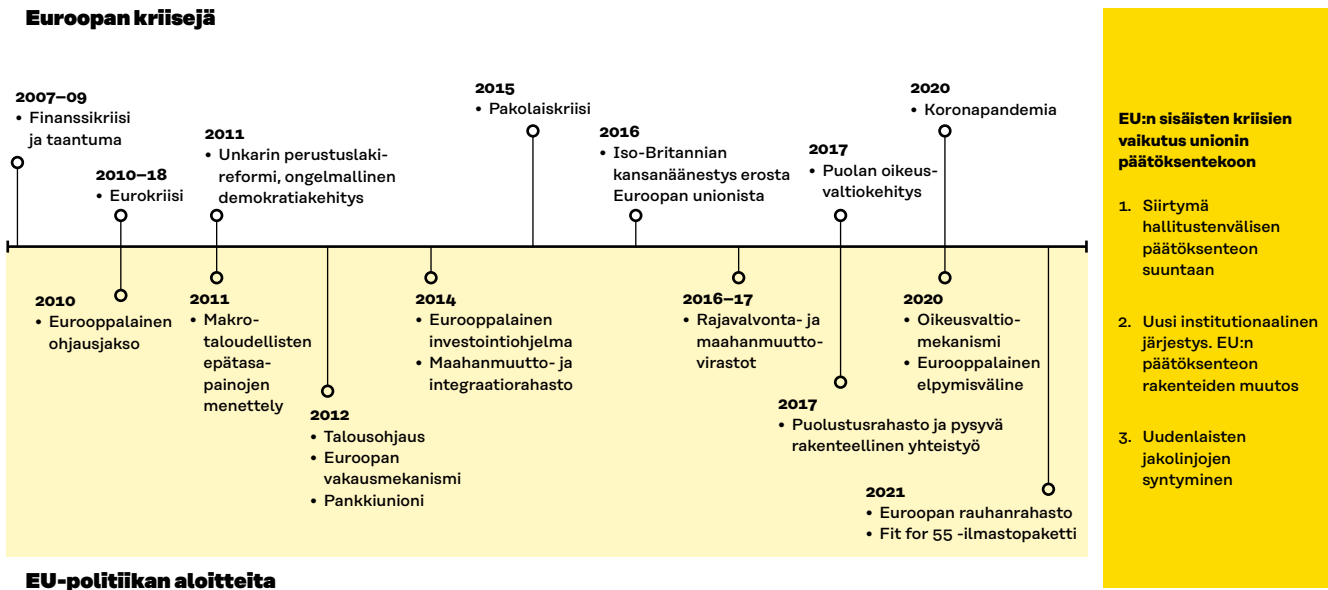
Toinen 2010-luvun merkittävä käännekohta oli vuoden 2015 niin sanottu **pakolaiskriisi**, jonka seurauksena Eurooppaan saapui reilu miljoona turvapaikanhakijaa. Pakolaiskriisin taustalla oli useampia tekijöitä, joista merkittävimpiä olivat Syyrian sota sekä muut epävakaudet Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan 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 tekemättä.

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 tuomarimimityksiin. 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)
- REPowerEU (2022)
- Digitaalinen euro -hanke (2023-)
- Uusi talous- ja finanssipolitiikan hallintokehitys (2023-2024)
- Puolustusteollisuuden vahvistaminen (2023-)
- Green Deal Industrial Plan (2023)
- Euroopan terveysunioni (2024-)

4. Geopoliittisen ympäristön muutokset

Maailma EU:n ulkopuolella muuttuu nopeasti. Unionille haasteita tuo erityisesti kiihtyvä suurvaltakamppailu.

Yksi 2010-luvun eurooppalaisen politiikan ristiriidoista oli, että samaan aikaan kun maanosa kamppaili sisäisten kriisiensä kanssa, sen ulkopuolisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset olivat suurimpia sitten kylmän sodan päättymisen. Nämä muutokset vaikuttivat sekä Euroopan turvallisuusympäristöön että kansainvälisen kaupan ja talouden rakenteisiin. Maailmasta tuli aiempaa arvaamattomampi paikka, ja Euroopan unioni joutui arvioimaan suhdettaan moniin keskeisiin periaatteisiinsa.

Ensimmäinen merkittävä 2010-luvun alun kehityskulku oli niin sanottu **arabikevät**, joka alkoi Tunisian vallankumouksesta vuosina 2010–2011 ja levisi nopeasti muihin alueen maihin. Esimerkiksi Egyptissä ja Libyassa pitkäaikaiset poliittiset johtajat syrjäytettiin. Pitkäaikaisimmat vaikutukset nähtiin Syyriassa, jossa sisällissotaa vauhditti myös jihadistijärjestö Isisin nousu alueelliseksi mahdiksi. Syyrian kriisi oli merkittävä tekijä Eurooppaan suuntautuneissa muuttoliikkeissä 2010-luvun puolivälissä.

Toinen keskeinen kehityskulku liittyi **Venäjän ulko- ja turvallisuuspolitiikan muutoksiin**, jotka alkoivat hahmottua jo 2000-luvun alkupuolella. Ensimmäinen ja toinen Tšetšenian sota olivat merkittäviä vaiheita Venäjän sotilasstrategian muotoutumisessa ja vallan keskittämiseksi. Yksi käännekohta oli myös vuoden 2008 Georgian sotaoperaatio, joka osoitti Venäjän valmiuden käyttää sotilaallista voimaa vaikutuspiirinsä laajentamiseksi. Venäjän pyrkimys estää entisten neuvostotasavaltojen integraatio lännen kanssa on ollut keskeinen osa erityisesti Vladimir Putinin toista hallintokautta vuodesta 2012 alkaen.

Merkittävin käänne tapahtui kuitenkin vuonna 2014, kun Itä-Ukrainan konflikti eskaloitui ja Krimin niemimaa miehitettiin kansainvälisoikeudellisesti laittomasti. Taustalla olivat vuoden 2013 Euromaidan-mielenosoitukset, jotka alkoivat, kun Venäjä-mielinen presidentti Viktor Janukovyč kieltäytyi allekirjoittamasta EU:n ja Ukrainan välistä assosiaatio- ja vapaakauppasopimusta. Eurooppalaisista valtioista Saksa ja Ranska olivat mukana solmimassa vuosina 2014–2015 Minskin sopimuksia, jotka edellyttivät tulitaukoa, ulkomaisten joukkojen vetäytymistä sekä Donetskien ja Luhanskin erityisaseman tunnustamista perustuslakiuudistuksella.

Kolmas merkittävä kehityskulku liittyi **Kiinan aseman vahvistumiseen taloudellisena ja poliittisena suurvaltana**. Vaikka Kiinan nousu on ollut pitkäaikainen prosessi, 2010-luku toi mukanaan uusia haasteita ja kysymyksiä Euroopan näkökulmasta. Ensinnäkin Kiina on kasvattanut merkittävästi

taloudellista vaikutusvaltaansa, ja sen investoinnit Eurooppaan ovat lisääntyneet osana Uusi silkkitie -hanketta (Belt and Road Initiative, BRI). Hanke on keskittynyt infrastruktuuri-investointeihin, kuten satamien, teiden ja rautatieverkostojen kehittämiseen, mutta samalla se on herättänyt huolta myös geopoliittisista ja turvallisuuspoliittisista seurauksista. EU:n sisällä on käyty keskustelua siitä, voiko Kiinan lisääntynyt taloudellinen vaikutusvalta vaarantaa strategisesti tärkeiden alojen riippumattomuuden.

Myös Kiinan talous- ja teollisuuspolitiikka on aiheuttanut jännitteitä EU:n ja Kiinan välisissä kauppasuhteissa. EU on syyttänyt Kiinaa epäreilusta kilpailusta muun muassa mittavien valtiontukien ja ylijäämätuotannon “dumpaamisen” vuoksi. Erityisesti sähköautojen, teräksen ja aurinkopaneelien ylituotanto on johtanut siihen, että EU on harkinnut (ja osin myös asettanut) suojatulleja kiinalaisia tuotteita vastaan. Lisäksi Kiinan on katsottu loukkaavan kansainvälisiä immateriaalioikeuksia ja patenttisäädöksiä, mikä on aiheuttanut kitkaa länsimaiden yritysten ja Kiinan välillä. Tämän lisäksi Kiinan ihmisoikeustilanne ja sen ulkopoliittiset linjaukset ovat olleet EU:n tarkastelun kohteena.

Neljäs geopoliittinen murros liittyy EU:n ja Yhdysvaltojen suhteisiin. Vaikka Yhdysvallat on perinteisesti ollut yksi EU:n merkittävimmistä liittolaisista, maan sisäpoliittinen kehitys on synnyttänyt myös uudenlaisia jännitteitä. Jo Trumpin ensimmäinen presidenttikausi (2017–2021) kyseenalaisti monia totuttuja näkemyksiä: Trump suhtautui Euroopan unioniin systeemitason kilpailijana ja asetti muun muassa tuontitulleja eurooppalaiselle teräkselle ja alumiinille. Lisäksi Yhdysvallat vetäytyi Pariisin ilmastopöytäkirjasta ja uhkasi useaan otteeseen vähentää rahoitustaan NATOLle, mikä herätti huolta Euroopan puolustuksen tulevaisuudesta.

Keskeinen kehityskulku on ollut myös erilaisten **autoritaaristen hallintojen ja populististen liikkeiden vahvistuminen Euroopan ulkopuolella.** Turkissa presidentti Recep Tayyip Erdoğanin hallinto on kaventanut huomattavasti vapaan kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä. Vuonna 2022 päättyneen Jair Bolsonaro presidenttikauden Brasiliassa heikensi maan demokratian tilaa muun muassa horjuttamalla oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja levittämällä epäluottamusta vaalijärjestelmää kohtaan.

Intiassa, maailman suurimmassa demokratiassa, Narendra Modin pääministerikausi, joka alkoi vuonna 2014, on herättänyt huolta vallan kolmi- jaon heikentymisestä ja muslimivähemmistön aseman vaikeutumisesta. Modin hallinnon aikana on toteutettu useita toimia, jotka ovat kaventaneet kansalaisyhteiskunnan tilaa ja kohdistuneet erityisesti muslimivähemmistöön. Esimerkiksi vuonna 2019 hyväksytty kansalaisuuslakiuudistus (*Citizenship Amendment Act*) suosi ei-muslimitaustaisia maahanmuuttajia, mikä herätti laajaa kritiikkiä ja huolta muslimien syrjinnästä. Lisäksi muslimivähemmistöön kohdistuneet väkivallanteot ovat lisääntyneet.

G7-maiden vastapainoksi syntynyt **BRICS-yhteistyöverkosto** (Brasilia, Intia, Kiina, Etelä-Afrikka ja Venäjä) on pyrkinyt haastamaan Yhdysvaltojen dollariin perustuvaa kansainvälistä kauppajärjestelmää, mutta sen konkreettiset avaukset ovat jääneet vaisuiksi. Viime vuosina BRICS on kuitenkin

laajentunut, ja vuonna 2024 mukaan kutsuttiin uusia jäsenmaita, kuten Saudi-Arabia, Egypti ja Iran. Tämä laajentuminen heijastaa kehittyvien talouksien halua vahvistaa omaa rooliaan moninapaisemmassa maailmajärjestyksessä.

Autoritaaristen hallintojen nousu ja globaalin valtatasapainon muutos asettavat länsimaiset demokratiat uudenlaisten haasteiden eteen. Yksi keskeisistä kysymyksistä on, miten EU vastaa autoritaaristen maiden vaikutusyrityksiin, kuten informaatiovaikuttamiseen, investointien kautta tapahtuvaan poliittiseen painostukseen ja kansainvälisten instituutioiden uudelleenmuo-vaamiseen. Sisämarkkinaprojektina syntyneeltä EU:lta vaaditaankin uudistumista, jotta se sopeutuu uuteen geopoliittisten jännitteiden aikakauteen.

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 laajamittainen hyökkäyssota**. Vaikka kyse on ollut osittain vanhojen kehityskulkujen jatkumosta, molemmat tapahtumat ovat myös muuttaneet unionin luonnetta sekä tehneet mahdolliseksi uudenlaisia toimintatapoja.

Ensimmäinen eurooppalainen COVID-19-tartunta havaittiin Ranskassa tammikuussa 2020, ja helmikuun loppupuolella tartuntaryppäitä ilmeni erityisesti Pohjois-Italiassa. 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 antoi jäsenmaille suosituksia liikkumisrajoituksista mutta ei suoraan vastustanut Schengenin sääntöjen väliaikaisia muutoksia. Osa jäsenmaista otti kuitenkin käyttöön rajatarkastuksia ja vientikieltoja esimerkiksi suojavälineille, mikä nostatti kritiikkiä sisämarkkinoiden toimivuudesta. Toisaalta solidaarisuus näkyi muun muassa siinä, että kriittistä hoitoa vaativia potilaita siirrettiin Italiasta Saksaan.

EU:n toimivallan kannalta keskeisiä olivat ennen **kaikkea taloudelliseen koordinaatioon liittyvät kysymykset**. Koska koronakriisi iski erityisesti palvelualoihin, EU-maat pyrkivät yhteisiin ratkaisuihin taloudellisen kriisin selättämiseksi. Näistä tärkeimpiä olivat finanssipoliittisten sääntöjen (kasvu- ja vakaussopimus) väliaikainen hyllyttäminen, valtiontukiin tehdyt poikkeukset sekä EU-instituutioiden hätärahoitusjärjestelyt. Jäsenmaat sopivat myös SURE-ohjelmasta, joka tarjosi 100 miljardin euron edestä lainoja työpaikkojen säilyttämiseen. Euroopan keskuspankki puolestaan käynnisti Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) -osto-ohjelman, jonka avulla se osti julkisia ja yksityisiä velkakirjoja 750 miljardilla eurolla. Summa nostettiin myöhemmin jopa 1850 miljardiin euroon.

Merkittävin taloudellinen päätös oli heinäkuussa 2020 sovittu **750 miljardin euron elvytyspaketti**, Next Generation EU. Sen ytimessä oli 670 miljardin euron elpymisrahasto (Recovery and Resilience Facility, RRF), josta 310 miljardia maksettiin suorina tukina ja 360 miljardia lainoina. Loput 80 miljardia jaettiin EU-budjetin kautta muihin ohjelmiin. Merkittävää oli, että

paketti rahoitettiin komission liikkeelle laskemilla velkakirjoilla, ja sen takaisinmaksu on suunniteltu katettavaksi jäsenmaksun nostoilla sekä uusilla EU-tason tulonlähteillä. Vaikka järjestely oli kertaluontoinen, sitä pidettiin mahdollisena ennakkotapauksena yhteisvelan käytölle tulevaisuudessa.

Yksi EU:n keskeisistä onnistumisista liittyi komission koordinoimiin **rokotehankintoihin**. Kun ensimmäiset toimivat rokotteet valmistuivat vuoden 2020 lopulla, komissio solmi sopimuksia lääkeyhtiöiden kanssa varmistukseen jäsenmaille riittävät toimitukset. Alkuvaiheen viivästykset herättivät kritiikkiä, mutta pitkällä aikavälillä keskitetty hankintamalli osoittautui tehokkaaksi: heinäkuuhun 2021 mennessä 70 % EU-kansalaisista oli saanut vähintään yhden rokoteannoksen.

Yleisesti ottaen koronakriisi vauhditti keskustelua **strategisen autonomian** merkityksestä ja toi esiin EU:n riippuvuudet kriittisillä aloilla, kuten lääke- ja terveystarvikeketjuissa, energiantuotannossa ja teknologiassa. Pandemia havahdutti jäsenmaat tarpeeseen vahvistaa omaa tuotantokapasiteettiaan ja vähentää riippuvuutta ulkoisista toimijoista, erityisesti Kiinasta ja muista kolmansista maista. Nämä kehityskulut olivat tärkeitä, sillä laajensivat strategisesta autonomiasta käytävää keskustelua kohti laajoja geopolittisia kysymyksiä, kuten puolustusta, kriittistä infrastruktuuria ja digitaalista suvereniteettia.

Helmikuussa 2022 käynnistynyt **Venäjän laajamittainen hyökkäyssota Ukrainaan** oli sekä odotettu että järkyttävä tapahtuma. Se jatkoi Venäjän aggressiivista ulkopolitiikkaa, jonka edeltäviä vaiheita olivat Georgian sota vuonna 2008 ja Krimin kansainvälisoikeudellisesti laiton miehitys vuonna 2014. Samalla se merkitsi merkittävää käännekohtaa: Venäjä pyrki suoraan puuttumaan Ukrainan itsemääräämisoikeuteen perinteisen maasodan keinoin ilman uskottavia kansainvälisoikeudellisia perusteita.

EU reagoi sotaan nopeasti sekä **ulkoisilla että sisäisillä toimilla**. Ensimmäinen merkittävä toimenpide oli laajojen pakotteiden asettaminen Venäjälle. Ensivaiheessa ne kohdistuivat pankkisektoriin ja keskuspankin varantoihin, mutta myöhemmin pakotteita laajennettiin myös Venäjälle tärkeisiin energiatuotteisiin. Kivihiilen tuonti kiellettiin jo huhtikuussa 2022, ja öljypakotteet otettiin käyttöön asteittain myöhemmin samana vuonna. Myös henkilöpakotteita asetettiin ja venäläisten liikkumista rajoitettiin, osin jäsenmaiden omilla päätöksillä.

Energiariippuvuuden vähentämiseksi EU-komissio julkisti REPowerEU-ohjelman, jonka tavoitteena oli sekä energiansäästö että investoinnit uusiutuvaan energiaan. Hanketta rahoitettiin osittain uudelleenohjaamalla Next Generation EU -varoja. Silti energian hinnan nousu nosti Euroopassa inflaatiota huomattavasti heikentäen monien yritysten kilpailukykyä sekä kuluttajien ostovoimaa. Erityisesti energiaintensiiviset teollisuudenalat, kuten kemianteollisuus ja metallinjalostus, kärsivät korkeista kustannuksista.

Aseavun osalta EU-maat tukivat Ukrainaa sekä **kansallisesti että Euroopan rauhanrahaston (EPF)** kautta. Alun perin laajempiin kriisinhallintaoperaatioihin suunniteltu rahasto mahdollisti asehankinnat Ukrainalle, ja sen kautta on toimitettu tukea yhteensä 6,1 miljardilla eurolla vuosina 2022–

2024. (Ukraina-tukea käsitellään tarkemmin luvussa turvallisuusympäristön muutokset).

Sekä koronakriisi että Venäjän hyökkäyssota ovat muokanneet EU-päättöksenteon agenda ja asettaneet uusia vaatimuksia unionin toiminnalle. Koska esimerkiksi pakotepolitiikan kiristäminen edellyttää jäsenmaiden yksimielisyyttä, yksittäisten maiden irtautuminen yhteisestä linjasta on jatkuva riski. Tämä on nostanut esiin keskustelun yksimielisyysvaatimuksen ongelmista, erityisesti tilanteissa, joissa yksi tai muutama jäsenvaltio voi estää strategisesti tärkeiden päätösten tekemisen. Yhtenäisyydestä on tullut uudella tavalla välttämättömyys.

6. Miten tulevaisuusvaltaa käytetään EU:ssa?

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

Tulevaisuusvalta on kykyä vaikuttaa siihen, mitä tulevaisuudessa pidetään mahdollisena tai toivottavana. Se voi ohjata muiden toimintaa esimerkiksi kehystämällä asioita tai rajaamalla vaihtoehtoja. Tulevaisuusvalta ilmenee eri tavoin eri yhteyksissä. Taloudessa se liittyy usein talousennusteisiin ja siihen, kenen näkemykset saavat huomiota ja ohjaavat päätöksentekoa. Yrityksillä voi olla tulevaisuusvaltaa, jos niiden visiot muovaavat teknologian ja markkinoiden kehitystä.

Tulevaisuusvallan analyysi voi liittyä sekä rakenteellisiin että ideologisiin kehityksiin. Taloudelliset ja demografiset muutokset voivat kertoa siitä, mitkä alueet maailmassa nousevat hallitsevaan asemaan ja määrittävät yhteistoiminnan sääntöjä. Poliitiikan piirissä tulevaisuusvalta on usein ideologista – sen tarkoituksena on muokata yhteiskunnallisia mielikuvia ja normeja. Tässä yhteydessä puhutaan usein **agendavallasta** (*agenda-setting power*), joka voi liittyä sekä julkiseen keskusteluun että konkreettiseen lainsäädäntöön.

6.1 Tulevaisuusvallan käytön kolme tasoa

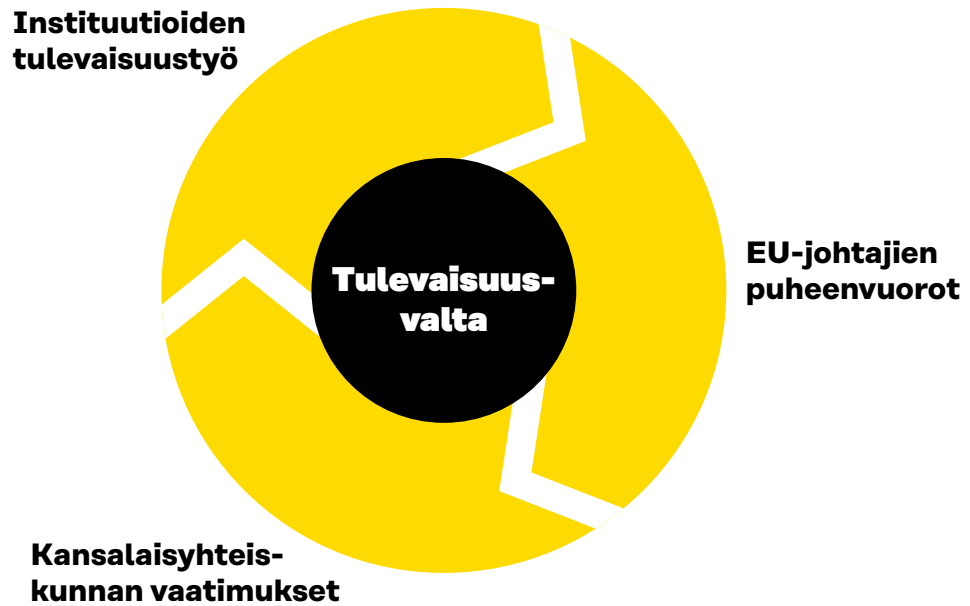
Tulevaisuusvallan keskeisiä työkaluja ovat erilaiset skenaariot, jotka jäsentävät ja mallintavat tulevaisuutta. Skenaariot voivat olla luonteeltaan joko kuvailevia tai normatiivisia: ne voivat keskittyä ennakointiin tai vaihtoehtoisten tulevaisuuksien hahmottamiseen.

EU:n kontekstissa tulevaisuusvallan käyttö on monitahoinen kysymys, joka heijastaa unionin päätöksenteon kompleksisuutta. Yleisellä tasolla tulevaisuusvallan käytössä voidaan erottaa kolme keskeistä tasoa:

- **EU-instituutioiden oma tulevaisuustyö**, kuten komission strateginen ennakointi ja skenaariotyö
- **EU-johtajien tulevaisuutta koskevat visiot ja linjaukset**, jotka voivat vaikuttaa unionin pitkän aikavälin kehitykseen
- **Kansalaisyhteiskunnan ja sidosryhmien vaatimukset**, jotka voivat tuoda uusia näkökulmia ja paineita päätöksenteolle

Näiden tasojen vuorovaikutus muokkaa sitä, miten EU suuntaa tulevaisuuteen ja millaiseksi unionin rooli globaalissa järjestelmässä muodostuu.

Kuva 3. Tulevaisuusvallan käytön kolme tasoa EU:ssa.



Kysymys agendavallan käytöstä on laaja, ja se liittyy usein konkreettisten lainsäädäntöhankkeiden etenemiseen. Perinteisesti lainsäädäntöaloiteoikeus kuuluu perussopimusten mukaan komissiolle, mutta myös Euroopan unionin tuomioistuimella on merkittävä rooli. Tuomioistuimen valtaa on joskus kuvattu portinvartijavallaksi (*gatekeeping*), sillä se päättää, ovatko lainsäädäntöhankkeet yhdenmukaisia sisämarkkinoiden peruseriaatteiden kanssa.

Tulevaisuusajattelu on noussut uudella tavalla relevantiksi joulukuussa 2009 voimaan astuneen Lissabonin sopimuksen myötä. Perussopimus uudistuksen tavoitteena oli selkeyttää unionin päätöksenteon rakennetta ja vahvistaa EU:n toimijuutta erityisesti ulkosuhteisiin liittyvissä kysymyksissä. Luottamus unionin päätöksentekokykyyn kuitenkin heikkeni eurokriisin seurauksena 2010-luvulla, 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. Sen tarkoituksena oli koota yhteen taiteilijoita, poliitikkoja, tutkijoita ja yhteiskunnallisia vaikuttajia pohtimaan Euroopan unionin oikeutusta. Hankkeen tuloksena syntyi kirja, jonka analyysit olivat varsin abstrakteja: siinä puhuttiin muun muassa uuden kulttuurisen tietoisuuden synnyttämisestä ja Euroopan "uudesta renessanssista". Koska hanke osui ajallisesti yksin vaikean taloustilanteen kanssa, se sai osakseen myös kritiikkiä. Kuten eräs kommentaattori tiivistä: "Eurooppalaiset haluavat tulevaisuuden, ei kulttuuria."

Vuoden 2015 niin sanottu pakolaiskriisi ja vuoden 2016 Brexit-äänestys terävöittivät EU:n tulevaisuusajattelua. Syyskuussa 2016 EU-johdajat pääsivät sopuun niin sanotusta **Bratislavan tiekartasta**, jonka tarkoituksena oli suunnata unionin resursseja akuuttien kriisien hallintaan. Julistuksen ytimessä

olivat erityisesti muuttoliikkeiden hallintaan ja rajavalvontaan liittyvät kysymykset: tavoitteena oli vähentää “säännösten vastaista maahanmuuttoa” (*irregular migration*) ja vahvistaa Bulgarian ja Turkin välistä rajaa. Lisäksi Ranskan ja Saksan koordinoima aloite yhteisen puolustuspolitiikan tiivistämisestä sai tukea. Seuraavan vuoden aikana unionissa perustettiin yhteinen puolustusrahasto sekä pysyvän rakenteellisen yhteistyön instrumentti (PESCO), jonka tarkoituksena on materiaalihankintojen koordinointi.

Kolmas esimerkki EU:n tulevaisuusajattelusta oli Jean-Claude Junckerin komission (2014–2019) vuonna 2017 julkaisema **valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta**, otsikoltaan *Yhtenäisyys 27 jäsenvaltion unionissa*. Sen tavoitteena oli hahmottaa EU:n kehitystä määrittäviä trendejä, kuten globalisaatiota, teknologista murrosta ja poliittisia muutoksia. Verrattuna Barroson hankkeeseen Junckerin visio oli huomattavasti konkreettisempi ja realistisempi: siinä tunnustettiin aiempaa selvemmin Euroopan heikkenevä vaikutusvalta 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 tarkoitus toimia pohjana EU:n tulevaisuuskeskustelulle. Niiden taustalla oli paitsi kysymys integraation syventämisestä tai hidastamisesta, myös EU-tutkimuksesta tuttu käsite ”eriytyvä integraatio” (*differentiated integration*). Vaikka aloite ei ehkä synnyttänyt komission toivomaa laajaa kansalaiskeskustelua, kysymys integraation eritahtisuudesta on viime vuosina noussut jälleen agendalle. Tähän ovat vaikuttaneet erityisesti vaatimukset euroalueen tiivistämisestä sekä varautuminen laajentumisen tarpeisiin.

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.

Ursula von der Leyenin vuonna 2019 aloittanut komissio jatkoi aktiivista tulevaisuustyötä. Ensimmäistä kertaa komissioon nimitettiin strategisesta ennakoinnista vastaava komissaari, jota tuolloin hoiti komission varapuheenjohtaja, slovakialainen Maroš Šefčovič. Vuodesta 2020 lähtien komissio julkaisi vuosittain strategisen ennakoinnin raportteja, joissa käsiteltiin muun muassa

koronakriisin opetuksia ja yhteiskunnallisen resilienssin vahvistamista (2020), ilmastonmuutosta ja teknologiaa (2021) sekä vihreän siirtymän ja geopolitiikan kysymyksiä (2022). Ennakoinnin keskeisiä tavoitteita olivat tietopohjaisen päätöksenteon vahvistaminen ja sääntelyn vaikutusarvioiden kehittäminen.

Tällä hetkellä komissio jatkaa ennakointityötään, ja tuoreimmat raportit ovat tarkastelleet esimerkiksi Euroopan kilpailukykyä nopeasti muuttuvassa maailmantilanteessa. Lisäksi strategisen ennakkoinnin rooli on vahvistunut osana komission pitkän aikavälin päätöksentekoa ja sääntelyaloitteita.

Yksi esimerkki kansalaisia osallistavasta tulevaisuuskeskustelusta oli vuonna 2021 käynnistynyt **Euroopan tulevaisuuskonferenssi**, jonka tarkoituksena oli “antaa kansalaisille puheenvuoro Euroopan tulevaisuudesta käytävässä keskustelussa”. Tulevaisuuskonferenssin ytimessä olivat yhtäältä kansalaisille suunnatut keskustelutilaisuudet, toisaalta uudenlaiset osallistavan demokratian muodot, kuten digitaalinen alusta aloitteiden valmisteluun sekä **eurooppalaiset kansalaispaneelit**, jotka koostuivat satunnaisesti valikoituista 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.

Konferenssin jälkeen keskustelu ehdotusten toimeenpanosta on jatkunut. Vaikka perussopimusten avaaminen on kohdannut vastustusta joidenkin jäsenvaltioiden taholta, Euroopan parlamentti ja osa jäsenmaista ovat jatkaneet vaatimuksia päätöksentekojärjestelmän uudistamisesta. Vuonna 2023 komissio käynnisti keskustelut tietyistä keskeisistä ehdotuksista, kuten kansalaisten paremmasta osallistamisesta päätöksentekoon ja EU-vaalien uudistuksista. Lisäksi yksimielisyysvaatimuksen keventämistä ulkopoliittisissa päätöksissä on pyritty viemään eteenpäin osana laajempaa EU:n strategista autonomiaa koskevaa keskustelua.

Yleisesti voidaan sanoa, ettei EU:ssa tulevaisuutta koskeva **ajatusjohtajuus** ole keskittynyt yksittäiselle toimijalle, vaan jakautuu eri instituutioiden ja johtajien kesken tilanteesta riippuen. Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen on viime vuosina noussut merkittäväksi ajatusjohtajaksi erityisesti geopolitiittisten kysymysten, vihreän siirtymän ja digitaalisen sääntelyn osalta. Ranskan presidentti Emmanuel Macron on pyrkinyt asemoitumaan Euroopan strategiseksi suunnannäyttäjäksi korostamalla puolustuksen eurooppalaistamista ja taloudellista suvereniteettia. Myös tietyt Itä-Euroopan maat ovat vaikuttaneet vahvasti keskusteluun esimerkiksi Ukrainan tukemisesta ja

EU:n laajentumisesta. Baltian maat ja Puola ovat olleet aktiivisia Ukrainan aseavun ja EU:n puolustusyhteistyön edistämässä.

Entäpä pienet EU-maat: onko niiden mahdollista käyttää tulevaisuusvaltaa? Monet EU:n viimeaikaisista kriiseistä – kuten rahoitusratkaisut (esim. mahdollinen uusi yhteisvelka), EU:n laajentuminen, pakotepolitiikka ja EU:n monivuotisen rahoituskehityksen muutokset – ovat vaatineet yksimielisyyttä Eurooppa-neuvostossa. Yksittäisillä jäsenvaltioilla on ollut mahdollisuus estää aloitteita tai vaikuttaa niiden sisältöön. Toisaalta pienillä mailla voi olla myös positiivista valtaa, mikäli niillä on aloitekykyä, hyvät neuvottelutaidot tai kyky esittää rakentavia kompromissiehdotuksia.

Yksi esimerkki pienen maan vaikutusvallasta onkin presidentti Sauli Niinistöltä tilattu raportti kokonaisturvallisuudesta, joka keskittyy Euroopan turvallisuusympäristön muutoksiin ja EU:n roolin vahvistamiseen kriisinhallinnassa, puolustusyhteistyössä ja resilienssin rakentamisessa.

7. Seuraavien vuosikymmenten haasteet

EU:n seuraavaa vuosikymmentä määrittävät uudenlaiset haasteet. Näistä keskeisimmät liittyvät globaaliin kilpailuun, turvallisuuteen ja ilmastoon. Myös laajentuminen on noussut uudestaan agendalle.

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 globaalin politiikan ajureita, jotka tällä hetkellä puhuttavat päättäjiä ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita? Tässä muistiossa nostan esiin viisi kehityskulkua:

- Globaali kilpailu ja strateginen autonomia
- EU:n kilpailukyvyyn haasteet
- Turvallisuusympäristön muutokset
- Ilmastopolitiikan jatkuvuuden turvaaminen
- Laajentumisen tulevaisuus

Monet näistä kysymyksistä asettavat EU:n perustavanlaatuisen valinnan eteen: Haluaako unioni kehittyä aiempaa vahvemmaksi geopoliittiseksi toimijaksi, joka reagoi suurvaltakilpailuun ja ympäröivän maailman muutoksiin, vai säilyykö se ensisijaisesti sisämarkkinaprojektina, jonka keskeinen oikeutus liittyy unionin sisäisiin kysymyksiin, kuten kilpailuympäristön puolustamiseen?

Jos lähtökohdaksi otetaan muistion selvityksen alussa kuvattu näkökulmaero saksalaistyyppisen ja ranskalaistyyppisen integraation välillä, voidaan tulevaisuuden vaihtoehtoja hahmottaa nelikenttäkuvion avulla.

	Eurooppalainen unioni	Globaali toimija
<i>Saksalainen integraatio</i>	Perinteinen lähestymistapa: sisämarkkinat ja kilpailukyky eurooppalaisen yhteistyön ytimessä	Sisämarkkinoiden hyödyntäminen globaalin kilpailun välineenä
<i>Ranskalainen integraatio</i>	Rohkeampia askelia mm. talouspoliittisessa integraatiossa	Strateginen autonomia EU:n kehitystä ohjaavana visiona: perinteinen suurvaltapolitiikka

7.1 Globaali kilpailu ja strateginen autonomia

Kansainvälisen politiikan tutkimuksessa on pitkään puhuttu kylmän sodan jälkeisestä maailmanjärjestyksestä, jonka keskeinen piirre on **moninapaisuus**. Tämä tarkoittaa globaalin vallan jakautumista useille toimijoille kahden suurvallan sijaan. Moninapaisuuden nousu liitetään erityisesti Kiinan, Intian ja muiden nousevien talouksien vahvistumiseen. Sen instituutioista merkittävimpiä on pidetty esimerkiksi G20-ryhmää, joka on noussut perinteisen G7:n rinnalle. Moninapaisuuden käsitteelle rinnakkainen on **multilateralismi** eli monenkeskinen yhteistyö, joka perustuu ylikansallisiin instituutioihin, kuten Yhdistyneisiin kansakuntiin (YK) ja Maailman kauppajärjestöön (WTO).

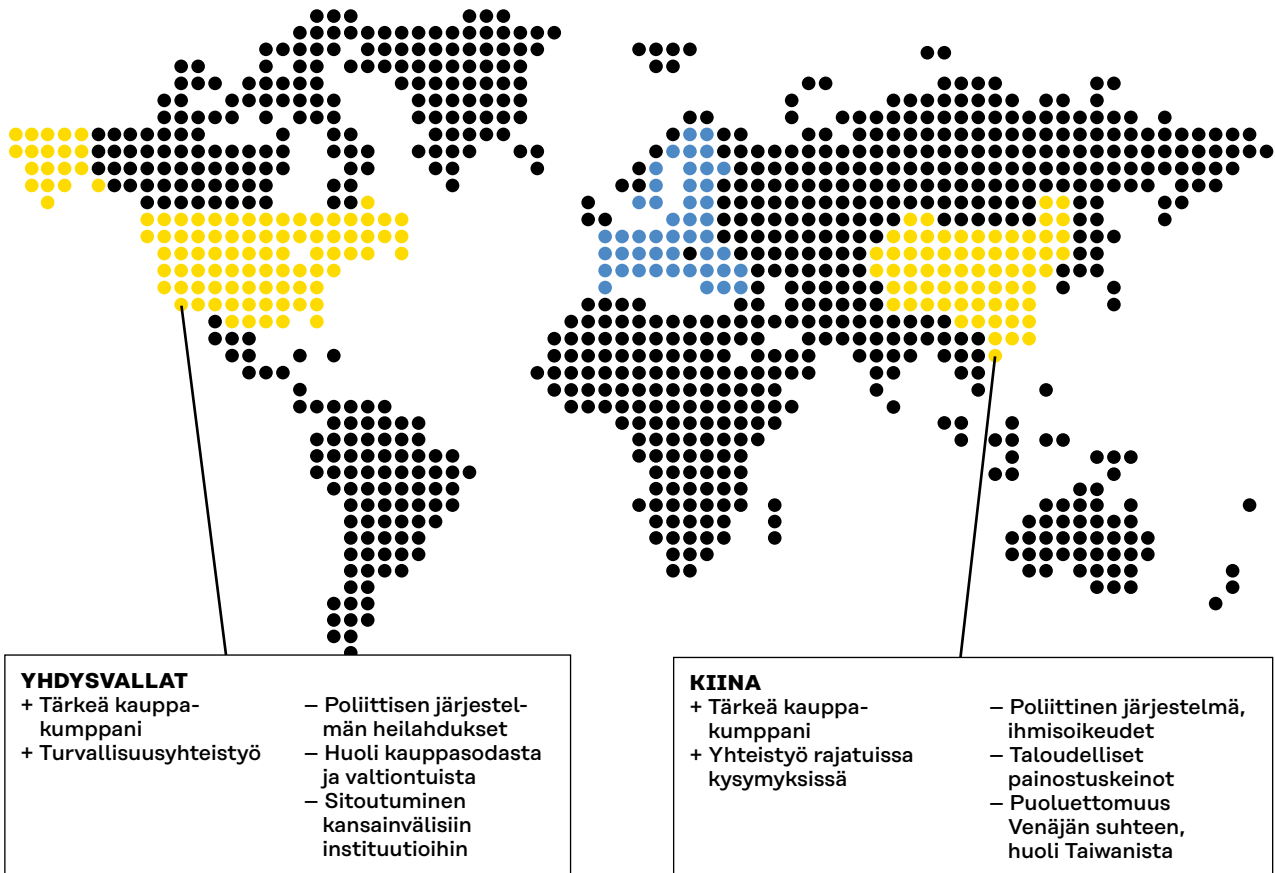
Intian ulkoministeri Subrahmanyam Jaishankar totesi vuonna 2019 maailman siirtyneen aikakauteen, jossa moninapaisuus on vahvistunut samaan aikaan kun monenkeskinen yhteistyö on heikentynyt. Näkemys on perusteltu: samalla kun Kiinan ja Intian kaltaisten toimijoiden painoarvo maailmantaloudessa on kasvanut, monenkeskiset instituutiot ovat menettäneet vaikutusvaltaansa. Esimerkiksi WTO:n Dohan neuvottelukierros, jonka tavoitteena oli maataloustukien ja vientirajoitusten vähentäminen, on jäänyt kesken. Monilla aloilla WTO-vetoisen kauppapolitiikan tilalle ovat tulleet alueelliset vapaakauppasopimukset.

Euroopan unionille tällaisia merkittäviä vapaakauppasopimuksia ovat olleet muun muassa vuonna 1995 solmittu tulliliitto Turkin kanssa, Etelä-Korean (2011) ja Kanadan (2016) kanssa tehdyt sopimukset sekä Japanin (2018) ja Vietnamin (2019) kanssa allekirjoitetut vapaakauppasopimukset. Sen sijaan Yhdysvaltojen kanssa vuonna 2013 aloitettu TTIP-sopimusprosessi keskeytyi virallisesti vuonna 2016, eikä neuvotteluja ole sen jälkeen jatkettu. Samoin EU:n ja Etelä-Amerikan Mercosur-alueen (Brasilia, Argentiina, Uruguay ja Paraguay) välinen sopimus on edelleen ratifioimatta.

EU:n ulkoasiain korkea edustaja Josep Borrell (2019–2024) on kutsunut nykyistä kansainvälistä järjestystä “kompleksisen moninapaisuuden” aikakaudeksi. Tällä hän viittaa siihen, että vaikka taloudellinen valta keskittyy entistä enemmän Yhdysvaltojen ja Kiinan väliseen kilpailuun, rinnalla vaikuttavat myös muut jakolinjat, kuten sotilaallinen kyvykkyys. Borrellin analyysin mukaan EU:ta voidaan pitää taloudellisena suurvaltana, mutta sen kyky ajaa yhtenäisesti omia intressejään on selvästi heikompi kuin Yhdysvalloilla ja Kiinalla. Toisaalta EU:n sisämarkkinoihin perustuva sääntelyvalta, niin sanottu “Bryssel-efekti”, antaa sille merkittävää vaikutusvaltaa globaalien normien ja standardien asettamisessa.

EU:n tulevaisuuden haasteisiin kuuluu, miten se suhtautuu kiristyvään suurvaltakilpailuun, jossa maailmantalous on blokkiutumassa ja riippuvuuksia hallitaan aiempaa tarkemmin. Keskeisiä kysymyksiä ovat muun muassa: Miten EU muodostaa taloudelliset suhteensa Kiinaan? Miten se asemoituu suhteessa Yhdysvaltain uuteen investointipolitiikkaan? Millaisia taloudellisia vaikutuskeinoja EU:lla on käytettävissään? Näihin kysymyksiin vastaaminen muokkaa EU:n asemaa kansainvälisessä politiikassa tulevina vuosikymmeninä.

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



Yksi viime vuosien keskeisistä käsitteistä omavaraisuuden vahvistamiseen liittyvässä keskustelussa on **strateginen autonomia**. Käsitteen juuret ovat Ranskassa, ja EU-kontekstissa se viittasi alun perin puolustuskyvyn kehittämiseen erityisesti brexitin jälkeen. Viime vuosina sen merkitys on kuitenkin laajentunut koskemaan myös taloudellista omavaraisuutta, erityisesti kriittisten materiaalien ja teknologioiden osalta.

Koronapandemia toi esiin EU:n haavoittuvuudet, kuten riippuvuuden ulkomailta tuotavista lääkkeistä ja lääketieteellisistä tarvikkeista. Erityisen suuri riippuvuus Kiinasta näkyy puolijohdeteollisuudessa, jossa monet kriittiset raaka-aineet ovat peräisin Kiinasta. Esimerkkinä strategisen autonomian laajentumisesta voidaan pitää European Chips Actia, joka pyrkii vähentämään EU:n riippuvuutta mikrosirujen tuotannossa. Samankaltaisia toimia on käynnistetty myös akkumineraalien saatavuuden varmistamiseksi.

EU:n Kiina-politiikka on muuttunut radikaalisti viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. 2000-luvun alussa sen keskeinen tavoite oli **yhdistyneisyys** (*connectivity*), eli taloudellisten suhteiden tiivistäminen siinä toivossa, että Kiina avautuisi ja siirtyisi asteittain kohti liberaalimpaa yhteiskuntamallia. Ajateltiin, että talouskasvu vahvistaisi Kiinan keskiluokkaa ja siirtäisi maan huomion sisäpoliittisiin kysymyksiin. Viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana Kiinan merkitys EU:n kauppakumppanina onkin kasvanut huomattavasti. Vuonna 2023 Kiina oli EU:n kolman-

neksi suurin vientikumppani (8,8 % EU:n kokonaisviennistä), tuonnissa suurin (20,5 % EU:n kokonaistuonnista). Kauppatase oli siis EU:n näkökulmasta vahvasti alijäämäinen.

Viime vuodet ovat kuitenkin merkinneet siirtymää yhteistyöstä **erottautumisen** (*decoupling*) politiikkaan. Tämä on ollut erityisesti Yhdysvaltojen Kiina-politiikan tavoite, ja EU on jossain määrin seurannut samaa linjaa. Kiina-riippuvuuden vähentämiseen on useita syitä: toisaalta Kiinan ihmisoikeustilanne ja autoritaarinen kehitys, toisaalta sen tapa hyödyntää maailmankaupan rakenteita, kuten patenttirikkomuksia ja valtiontukia omille yrityksilleen. Lisäksi Kiinan kiristytvä retoriikka Taiwanin suhteen on herättänyt huolta sen suhtautumisesta kansainväliseen oikeuteen ja valtiosuvereniteettiin.

Jyrkän erottautumisen sijaan EU:n linjaa on kuvattu usein **riskien vähentämiseen** (*de-risking*) tähtääväksi politiikaksi. Tätä linjaa ovat korostaneet muun muassa komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen ja Ranskan presidentti Emmanuel Macron, joka on painottanut, ettei EU:n tule seurata Yhdysvaltojen strategiaa sellaisenaan. Kiina-suhteen tasapainoinen hallinta on erityisen tärkeää Saksalle, jonka talous on vahvasti sidoksissa Kiinan markkinoihin. EU pyrkii vähentämään riippuvuuttaan keskittymällä tietyille kriittisille aloille, mutta suoran protektionismin sijaan se painottaa kaupankäynnin monipuolistamista ja talouden kestävyysvahvistamista.

Vaikka Donald Trumpin toinen presidenttikausi on tuonut mukanaan uudenlaisia jännitteitä, EU ja Yhdysvallat ovat talouspolitiikassaan kulkeneet eri suuntiin jo pidemmän aikaa. Erityisesti Bidenin hallinnon laajat investointiohjelmat, kuten Bipartisan Infrastructure Law (BIL), Inflation Reduction Act (IRA) ja CHIPS and Science Act, aiheuttivat huolta Euroopassa. Näiden ohjelmien tavoitteena oli lisätä Yhdysvaltojen taloudellista omavaraisuutta ja tukea vihreää teknologiaa, mutta samalla ne asettivat eurooppalaiset yritykset epäreiluun kilpailuasemaan tarjoamalla suuria verohelpotuksia amerikkalaisille yrityksille. Vaikka ohjelmien ensisijainen tarkoitus oli vähentää Yhdysvaltojen Kiina-riippuvuutta, niiden vaikutukset heijastuivat myös transatlanttisiin suhteisiin.

Yhdysvaltojen aggressiivinen investointipolitiikka herätti EU:ssa keskustelua vastatoimista. Komissio ehdotti **suvereniteettirahastoa**, jonka avulla EU voisi investoida yhteisesti strategisiin aloihin, kuten vihreään teknologiaan. Toisaalta osa jäsenvaltioista kannatti valtiontukisääntöjen höllentämistä, jotta maat voisivat tukea omia yrityksiään kansallisesti. Tämä jakoi

”EU pyrkii vähentämään riippuvuuttaan keskittymällä tietyille kriittisille aloille, mutta suoran protektionismin sijaan se painottaa kaupankäynnin monipuolistamista ja talouden kestävyysvahvistamista.”

mielipiteitä, sillä esimerkiksi Saksa ja Ranska hyötyisivät valtiontukien lisäämisestä enemmän kuin pienemmät EU-maat. Huoli sisämarkkinoiden yhtenäisyyden rapautumisesta on noussut esiin myös suomalaisessa EU-keskustelussa.

Donald Trumpin toinen kausi tuo mukanaan sekä vanhoja että uusia jännitteitä. Jo Trumpin ensimmäisellä kaudella nähtiin protektionistisia toimia, kuten tullien asettaminen EU:n teräs- ja alumiinituotteille. America First -politiikan jatkuminen voi johtaa edelleen suhteiden kiristymiseen. Myös turvallisuus- ja puolustusyhteistyön jatkuvuus herättää kysymyksiä. Trump on aiemmin kritisoinut Natoa ja Euroopan maiden vähäisiä puolustusmenoja. Hän voi vähentää Yhdysvaltojen panosta Euroopan turvallisuuden sekä vaikeuttaa sotilaallista yhteistyötä Ukrainan tukemisessa.

Vaikutukset näkyvät konkreettisesti myös ilmastopolitiikan kaltaisissa kysymyksissä, jossa Trump on lähtenyt tukemaan fossiilisten polttoaineiden käyttöä ja irtaantumista kansainvälisistä ilmastopimuksista.

Kamppailu digitaalisesta vallasta on noussut keskeiseksi osaksi kansainvälistä kilpailua. Kyse ei ole vain digitaaliseen talouteen liittyvästä liiketoiminnasta, vaan myös demokratiasta, yksityisyydensuojasta ja kyberturvallisuudesta. Yhdysvallat ja Kiina ovat investoineet merkittävästi digitaaliseen infrastruktuuriin, ja erityisesti alustataloudessa Yhdysvallat on onnistunut luomaan globaaleja markkinajohtajia, kuten Google, Apple, Facebook ja Amazon.

Euroopan unioni on pyrkinyt vastaamaan tähän kehitykseen ensisijaisesti sääntelyn kautta. Esimerkiksi yleinen tietosuojasetus **GDPR** on vahvistanut EU:n roolia globaalien tietosuojastandardien asettajana. Lisäksi vuonna 2022 hyväksytty **digipalveluasetus (DSA)** ja **digimarkkina-asetus (DMA)** pyrkivät rajoittamaan suurten teknologiayritysten markkinavaltaa ja lisäämään kilpailua. Turvallisuusnäkökulmasta EU on kiristänyt suhtautumistaan Kiinan teknologiaan, ja useat jäsenvaltiot ovat kieltäneet kiinalaisten toimittajien, kuten Huaweiin, 5G-järjestelmät tietoturvariskien vuoksi. Tästä huolimatta EU:n digitaalinen strategia ei ole vielä täysin kehittynyt, ja yksi suurimmista haasteista on riittämättömät investoinnit digitaaliseen infrastruktuuriin ja teknologiseen kehitykseen.

EU:n kannalta keskeinen tulevaisuuden kysymys on, miten se asemoituu Yhdysvaltojen ja Kiinan välisessä teknologisessa kilpailussa. Tulisiko sen syventää transatlanttista yhteistyötä ja lähteä voimakkaammin mukaan Yhdysvaltojen johtamaan teknologialiittoumaan, joka pyrkii torjumaan Kiinan vaikutusvaltaa? Vai pitäisikö EU:n pyrkiä strategiseen tasapainoon ja luoda itsenäisempi teknologiapolitiikka, joka perustuu omiin intresseihin ja sääntelyyn?

7.2 Euroopan kilpailukyky: haasteita ja mahdollisuuksia

Huoli eurooppalaisten talouksien kilpailukykyvyydestä on noussut viime vuosina yhdeksi EU-politiikkaa määrittäväksi teemaksi. Vaikka EU pärjää edelleen hyvin esimerkiksi demokratiavertailuissa ja sosiaalisen kestävyysnäkökulmissa, talouteen liittyvät epävarmuudet ovat kasvaneet. Huoli on korostunut erityisesti suhteessa keskeisiin kilpaileviin talousalueisiin, kuten Yhdysvaltoihin ja Kiinaan, jotka panostavat voimakkaasti teknologiseen kehitykseen, teollisuuspolitiikkaan ja strategiaan investointeihin.

EU:ta haastavat myös hitaampi talouskasvu, sääntelyn monimutkaisuus ja sisämarkkinoiden hajanaisuus, jotka vaikeuttavat yritysten kasvua ja innovaatioiden skaalaamista. Lisäksi energian saatavuus, vihreän siirtymän vaatimat investoinnit sekä geopoliittiset jännitteet asettavat haasteita talouden joustavuudelle ja pitkän aikavälin kilpailukykyvyydelle.

EU:n tuottavuuden kasvu on ollut hidasta viime vuosikymmenten aikana. Esimerkiksi vuosina 1995–2020 EU:n työtuntikohtainen tuottavuus kasvoi vain noin 1,1 % vuodessa, kun vastaava luku Yhdysvalloissa oli 1,7 %. Tämä ero on johtanut merkittävään taloudelliseen kuiluun. Erityisesti euroalueen tuottavuuden kasvu on ollut vieläkin heikompaa, vain noin 0,9 % vuodessa samalla aikavälillä. Vuonna 2022 Yhdysvaltojen BKT per asukas oli noin 76 000 dollaria, kun EU:ssa vastaava luku oli noin 46 000 dollaria.

Syksyllä 2024 julkaistu **Mario Draghin raportti EU:n kilpailukykyvyydestä** on noussut yhdeksi keskeisimmistä uusista avauksista. Raportissa korostetaan, että EU:n on tehtävä rohkeita strategisia valintoja pysyäkseen kilpailukykyisenä globaalissa taloudessa. Erityisesti demografiset muutokset, koulutuksen ja tutkimuksen kehittäminen sekä innovaatiopolitiikka ovat avainasemassa talouskasvun ja kestävä kehityksen edistämiseksi. Raportissa tunnistetaan useita ongelmakohtia:

- **Yhteismarkkinoiden esteet:** EU:n sisämarkkinat eivät toimi optimaalisesti, erityisesti palveluiden osalta. Palvelukaupan osuus EU:n BKT:sta on vain 14,7 %, kun tavarakaupan osuus on 50 %. Sääntely- ja hallinnolliset esteet hankaloittavat rajat ylittäviä liiketoimia. Vain 25 % suuryrityksistä ja alle 10 % pk-yrityksistä harjoittaa rajat ylittävää verkkokauppaa.
- **Pääomasijoitukset ja investoinnit:** EU jää Yhdysvalloista jälkeen riskipääomasijoituksissa. Vuonna 2021 Yhdysvalloissa riskipääomasijoitukset olivat yli 0,7 % BKT:sta, kun taas EU:n paras maa, Viro, jäi alle tämän tason. Myös yli miljardin euron arvoisia startupeja on EU:ssa vähemmän kuin Yhdysvalloissa. EU-kotitaloudet pitävät 32 % varoistaan talletuksina, kun Yhdysvalloissa vastaava luku on vain 13 %. EU:n yhteinen pääomamarkkinaunioni ei ole edennyt riittävällä tavalla.
- **Digitalisaatio:** EU:n tavoite on, että 90 % pk-yrityksistä saavuttaa digitaalisen perustason vuoteen 2030 mennessä, mutta vuonna 2023 keskiarvo oli yli 30 prosenttiyksikköä tämän alapuolella. Pilvipalveluiden, Big Datan ja tekoälyn käyttöasteet jäävät kauas asetetuista tavoitteista.

- **Tutkimus ja kehitys (T&K):** EU:n T&K-investoinnit ovat huomattavasti pienemmät kuin Yhdysvalloissa ja Etelä-Koreassa. Esimerkiksi Yhdysvallat investoi 1,5 kertaa enemmän ja Etelä-Korea 2,2 kertaa enemmän suhteessa BKT:hen.
- **Energiakustannukset:** Vaikka EU on uusiutuvan energian käytössä Yhdysvaltoja edellä, sen teollisuuden energiakustannukset ovat korkeammat. Esimerkiksi Saksassa sähkön hinta oli kesäkuussa 2023 lähes kaksinkertainen Yhdysvaltoihin verrattuna. Maakaasun hinnassa ero on ollut moninkertainen.
- **Tuottavuus:** EU:n työtuntikohtainen tuottavuus on ollut Yhdysvaltoja alhaisempi jo vuosikymmenten ajan, mikä heikentää pitkän aikavälin kilpailukykyä.
- **Yritysten koko:** Yhdysvalloissa yli 49 työntekijän yrityksiä on suhteellisesti kaksinkertainen määrä EU:hun verrattuna. Pienempi yrityskoko EU:ssa hidastaa tuottavuutta ja uusien teknologioiden omaksumista.

Raportissa kiinnitetään erityistä huomiota EU:n teollisuuspolitiikkaan ja korostetaan uusien avauksien tarvetta. Draghin mukaan unionin on vahvistettava teollista perustaa investoimalla teknologiaan, digitalisaatioon ja vihreään siirtymään. Tämä edellyttää paitsi panostuksia uusiutuvaan energiaan ja tekoälyyn, myös yritysten toimintaympäristön parantamista keventämällä sääntelyä ja kehittämällä pääomamarkkinoita.

Analyysin mukaan EU:lla on vuosittain noin **800 miljardin euron investointivaje**, mikä vastaa lähes 5 % unionin BKT:sta. Tämä summa tarvitaan kilpailukyvyn parantamiseksi ja talouden modernisoimiseksi seuraavan vuosikymmenen aikana. Rahoitusta tarvitaan erityisesti digitalisaatioon, vihreään siirtymään, puolustukseen ja innovaatioihin.

Julkiselle sektorille rahoituksen löytäminen on erityisen haastavaa, sillä monien EU-maiden budjetit ovat jo valmiiksi kireitä COVID-19-pandemian, korkean inflaation ja kasvavien puolustusmenojen vuoksi. Lisäksi yhteisen EU-velan liikkeellelasku kohtaa vastustusta etenkin Pohjois-Euroopassa.

EU:n hajanaiset pääomamarkkinat vaikeuttavat yksityisen sektorin investointeja, mikä jarruttaa kasvua ja innovaatiota. Raportissa suositellaan markkinoiden vahvistamista muun muassa helpottamalla rahoituksen saatavuutta ja tarjoamalla valtion takauksia riskipitoisille investoinneille. Näiden toimien tavoitteena on houkuttaa yksityistä pääomaa ja luoda vakaampi investointiympäristö.

”EU:n hajanaiset pääomamarkkinat vaikeuttavat yksityisen sektorin investointeja, mikä jarruttaa kasvua ja innovaatiota.”

Sääntelyn keventäminen on keskeinen kilpailukykytekijä, erityisesti pk-yrityksille. Raportissa ehdotetaan raportointivelvoitteiden ja byrokratian vähentämistä jopa 50 prosentilla, mikä on merkittävästi kunnianhimoisempi tavoite kuin komission aiemmin esittämä 25 prosentin vähennys. Lisäksi Draghi korostaa sääntelyn laadun parantamista ja vaikutusarvioinnin kehittämistä.

Raportti ehdottaa myös uuden **innovaatioviraston** perustamista, joka toimisi Yhdysvaltain DARPA:n (Defense Advanced Research Projects Agency) mallin mukaisesti. Tavoitteena olisi luoda ketterä ja itsenäinen organisaatio, joka keskittyy läpimurtoinnovaatioihin ja pystyy ottamaan riskejä nykyistä enemmän. Raportin mukaan nykyinen Euroopan innovaationeuvosto (EIC) ei ole riittävän itsenäinen, toimii liian hitaasti ja sillä ei ole tarpeeksi ohjelmapäälliköitä johtamassa radikaaleja innovaatiohankkeita.

EU-komissio julkaisi tammikuussa 2025 Draghin raportin pohjalta **kilpailukykykompassina** tunnetun dokumentin, joka linjaa Euroopan talouden vahvistamiseen tähtäävät keskeiset muutostarpeet. Kompassi tunnistaa kolme kriittistä aluetta, joissa tarvitaan rakenteellisia uudistuksia: innovaatiovajeen umpeen kurominen, investointien lisääminen ja sääntely-ympäristön modernisointi. Näiden tavoitteiden saavuttaminen on ratkaisevaa, jotta EU voi säilyttää globaalin kilpailukykyensä, vauhdittaa talouskasvua ja edistää strategista omavaraisuutta keskeisillä teknologia-aloilla.

Ensimmäinen keskeinen toimenpide on **innovaatioiden ja teknologisen kehityksen edistäminen**. EU pyrkii käynnistämään uuden innovaatiokyklin tukemalla start-up- ja ns. scale-up-yrityksiä sekä varmistamalla, että unioni pysyy tekoälyn, puolijohteiden ja kvanttiteknologian kehityksen kärjessä. Tämän tueksi EU laatii erityisen strategian, joka parantaa yritysten rahoitusta ja vähentää hallinnollisia esteitä. Lisäksi eurooppalainen innovaatioasetus parantaa pääsyä tutkimusinfrastruktuureihin, immateriaalioikeuksiin ja sääntelyhiekkalaitoihin, joissa voidaan testata uusia teknologioita. Komission uudet aloitteet, kuten AI-tehtaat ja Data Union -strategia, vahvistavat EU:n tekoälykapasiteettia ja datan jakamista turvallisesti, kun taas kvanttitrattegia edistää investointeja kvanttilaskentaan. Digimarkkinalain avulla puretaan suljettuja ekosysteemejä, jotta kilpailu ja innovaatiot voivat kukoistaa.

Toinen merkittävä painopiste on **investointien lisääminen erityisesti strategisesti tärkeillä aloilla**. Komissio jakaa pääosin Draghin raportissa esiintyvän arvion noin 800 miljardin euron vuosittaisesta investointivajeesta, joka kohdistuu erityisesti digitalisaatioon, vihreään siirtymään, puolustukseen ja innovaatioihin. Kilpailukykykompassi ehdottaa laajamittaisia rahoituskeinoja, kuten julkisten ja yksityisten investointien yhdistämistä, pääomamarkkinoiden vahvistamista ja valtion takauksia riskipitoisille hankkeille. Samalla EU pyrkii houkuttelemaan ulkomaisia investointeja sekä kehittämään uusia rahoitusinstrumentteja, jotka helpottavat yritysten pääsyä rahoitukseen.

Komission erona Draghiin on se, että se painottaa enemmän **valtioneu- kio** kuin keskittynyttä EU-rahoitusta. Kilpailukykykompassi peräänkuuluttaa

joustavampaa valtiontukikehystä, mutta tämä saattaa johtaa uusiin haasteisiin EU:n sisällä, erityisesti jäsenvaltioiden erilaisten poliittisten ja taloudellisten olosuhteiden vuoksi. Lisäksi yksityinen riskipääoma voi auttaa puhtaan teknologian kehityksessä, mutta se ei todennäköisesti tue taantuvia tai uhattuna olevia teollisuudenaloja, mikä voi asettaa EU:n teollisuuspolitiikan haasteen eteenpäin vievän tasapainon saavuttamiseksi.

7.3 Unioni turvallisuusyhteisönä

Kysymys Euroopan unionin luonteesta turvallisuusyhteisönä on vuosikymmeniä vanha. Jo Suomen liittymistä EU:iin perusteltiin aikoinaan turvallisuuspoliittisilla syillä, ja Maastrichtin sopimuksella (1992) luotu yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on luonut vähitellen rakenteita, jotka ovat vahvistaneet unionin kansainvälistä asemaa. Lissabonin sopimuksella (2008) luotu ulkopoliittikan korkean edustajan tehtävä on pyrkinyt tehostamaan EU:n ulkopoliittista päätöksentekoa, vahvistamaan jäsenvaltioiden yhteistä linjaa ja tekemään unionista yhtenäisemmän toimijan kansainvälisellä areenalla.

Venäjän laajamittainen hyökkäyssota Ukrainaa vastaan on kuitenkin asettanut EU:n turvallisuuspolitiikan uudelleen testiin. Se on pakottanut unionin toimimaan yhtenäisemmin ja nopeammin kuin koskaan aiemmin, muun muassa aseavun koordinoinnissa, laajojen talouspakotteiden asettamisessa ja energiapoliittisessa irtautumisessa Venäjältä. Lisäksi sota on vahvistanut keskustelua EU:n roolista turvallisuusyhteisönä: pitäisikö unionin kehittää omaa puolustuskapasiteettiaan itsenäisemmin vai tukeutua ensisijaisesti Natoon ja transatlanttiseen kumppanuuteen? Lissabonin sopimuksen turvatakuulauseke (SEU 42.7), joka velvoittaa jäsenvaltioita auttamaan toisiaan aseellisen hyökkäyksen kohdatessa, on noussut uudella tavalla keskeiseksi keskustelun aiheeksi.

Unioniin on myös luotu viimeisen 10 vuoden aikana uudennlaisia turvallisuusrakenteita. Näistä keskeisimpiä ovat **Euroopan puolustusrahasto (EDF)**, **pysyvä rakenteellinen yhteistyö (PESCO)** sekä **puolustuspoliittinen koordinaatio ja strateginen suunnittelu**. Näiden tavoitteena on vahvistaa EU:n puolustuksellista autonomiaa, lisätä jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja vähentää Euroopan riippuvuutta kolmansista maista, erityisesti Yhdysvalloista.

Euroopan puolustusrahasto (EDF) perustettiin vuonna 2017 osana pyrkimyksiä vahvistaa EU:n sotilaallista suorituskykyä ja puolustusteknologian kehitystä. Rahaston tarkoituksena on rahoittaa tutkimusta ja kehitystä, jotka liittyvät puolustusteollisuuden hankkeisiin, kuten uuteen teknologiaan, asejärjestelmiin ja sotilaalliseen innovaatioon. EDF:n tavoitteena on myös lisätä jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä puolustushankinnoissa ja vähentää päällekkäisyyksiä EU:n puolustussektorilla.

Pysyvä rakenteellinen yhteistyö (PESCO) käynnistettiin vuonna 2017, ja se on keskeinen osa EU:n puolustusyhteistyötä. Sen puitteissa jäsenvaltiot sitoutuvat tiiviimpään ja pitkäjänteisempään puolustusyhteistyöhön, mikä mahdollistaa muun muassa yhteiset sotilaalliset hankkeet, yhteiset harjoitukset ja yhteensopivuuden parantamisen. PESCO-projektit kattavat laajan kirjon puolustukseen liittyviä alueita, kuten kyberpuolustusta, tiedustelua ja logistiikkaa, ja niiden tavoitteena on luoda EU:lle vahvempi puolustuksellinen pohja.

Puolustuspoliittinen koordinaatio ja strateginen suunnittelu ovat saaneet uutta painoarvoa erityisesti Venäjän hyökkäyssodan jälkeen. EU on lisännyt puolustukseen ja turvallisuuteen liittyvää yhteistyötä, muun muassa kehittämällä uusia mekanismeja sotilaallisen liikkuvuuden parantamiseksi, lisäämällä yhteisiä investointeja ja parantamalla jäsenvaltioiden puolustus suunnittelun yhteensopivuutta. Myös EU:n ja Naton välinen yhteistyö on syventynyt, ja unionin roolia eurooppalaisen turvallisuuden takaajana on vahvistettu.

Näiden rakenteiden luominen on osa laajempaa EU:n turvallisuusstrategian muutosta, jossa tavoitteena on lisätä unionin itsenäistä kykyä vastata turvallisuusuhkiin ja kriiseihin ilman välitöntä ulkopuolista apua.

Toinen keskeinen kokonaisuus liittyy **Ukrainan tukemiseen**. EU on tukenut Ukrainaa kattavasti sotilaallisesti, taloudellisesti ja poliittisesti vastauksena Venäjän hyökkäykseen. Sotilaallinen tuki sisältää muun muassa aseita, ammuksia ja suojarahusteita, joiden rahoitusta on järjestetty erityisesti Euroopan rauhanrahaston kautta. Vuosina 2022–2024 EU on mobilisoinut 6,1 miljardia euroa tähän tarkoitukseen, ja maaliskuussa 2024 päätettiin korottaa rahoituskattoa 5 miljardilla eurolla, jolloin kokonaistuki nousee 11,1 miljardiin euroon. Yhdessä jäsenmaiden antaman sotilaallisen avun kanssa EU:n kokonaistuki Ukrainan asevoimille on arvioitu olevan 48,3 miljardia euroa. Lisäksi EU pyrkii tehostamaan yhteishankintoja Euroopan ja Norjan puolustusteollisuuden kanssa.

EU perusti helmikuussa 2024 **Ukrainan tukivälineen**, jonka tarkoituksena on tarjota ennakoitavaa rahoitustukea maan elpymiseen, jälleenrakentamiseen ja nykyaikaistamiseen vuosina 2024–2027. Tukivälineen kokonaismäärä on 50 miljardia euroa, ja sen avulla EU pyrkii vahvistamaan Ukrainan taloutta, infrastruktuuria ja hallintoa pitkäjänteisesti. Tämä tuki on osa laajempaa eurooppalaista sitoumusta Ukrainan vakauden ja kehityksen tukemiseksi Venäjän hyökkäyksen aiheuttamien tuhojen jälkeen.

EU hyödyntää myös **Venäjän jäädytettyjen varojen** tuottoja Ukrainan tukemisessa. Toukokuussa 2024 hyväksytyjen sääntöjen myötä näitä varoja voidaan käyttää Ukrainan puolustuksen ja jälleenrakennuksen rahoittamiseen. Ensimmäinen 1,5 miljardin euron erä maksettiin heinäkuussa 2024, ja lokakuussa 2024 hyväksyttiin jopa 35 miljardin euron makrotaloudellisen rahoituksen paketti. Venäjän varojen pysäyttämistä saatavista voitoista 95 % ohjataan Ukrainan tukemiseen EU-budjetin kautta, ja 5 % menee Euroopan rauhanrahastoon. Uusi jako astuu voimaan vuoden 2025 jälkipuoliskolla.

EU ja Naton suhde on viime vuosina selkiytynyt, kun EU on keskittynyt erityisesti puolustusteollisuuden ja jäsenmaiden puolustuskyvykkyyksien kehittämiseen, kun taas Nato vastaa Euroopan kollektiivisesta puolustuksesta. EU on vahvistanut omaa rooliaan tukemalla puolustusvälinehankintoja, tutkimusta ja tuotantoa, esimerkiksi edellä mainitun Euroopan puolustusrahaston kautta. Yhteistyö täydentää Naton toimintaa, sillä vahvempi eurooppalainen puolustusteollisuus lisää jäsenmaiden valmiuksia ja varmistaa, että ne pystyvät vastaamaan turvallisuusuuhkiin. Ukrainan sota on entisestään korostanut tarvetta tiiviimmälle yhteistyölle, mutta työnjako säilyy: Nato johtaa sotilaallista puolustusta, kun taas EU tukee puolustuksen taloudellisia ja teollisia edellytyksiä.

Yksi keskeinen uusi avaus on ollut presidentti Sauli Niinistön marraskuussa 2024 julkaisema raportti **EU:n kokonaisturvallisuuden kehittämisestä**. Raportti tarkastelee, miten unioni voi vahvistaa resilienssiään ja siirtyä pelkästä kriiseihin reagoimisesta ennakoivaan varautumiseen. Niinistö korostaa, että hybridivaikuttaminen, geopoliittiset jännitteet ja ilmastonmuutoksen aiheuttamat kriisit edellyttävät laaja-alaista turvallisuusajattelua, jossa koko yhteiskunta osallistuu varautumiseen. Raportti esittää konkreettisia toimia, kuten riskianalyyysikyvyn parantamista, nopean päätöksenteon varmistamista ja siviili- sekä sotilaspuolen yhteistyön tiivistämistä. Lisäksi siinä painotetaan EU:n tiedustelutiedon jakamisen kehittämistä, jotta hybridiuuhkiin voidaan vastata tehokkaammin.

7.4 Ilmastopolitiikan jatkuvuuden turvaaminen

Ilmastonmuutosta voidaan pitää hyvällä syyllä yhtenä keskeisimmistä tulevaisuuden riskeistä. Sen vaikutukset ulottuvat laajalle, sillä ilmaston lämpeneminen ja sään ääri-ilmiöt lisäävät luonnonkatastrofien, kuten metsäpalojen, tulvien ja kuivuuden, esiintymistiheyttä ja voimakkuutta. Samalla ekosysteemien tasapaino järkkyy, mikä kiihdyttää luontokatoa ja häiritsee elintärkeitä luonnon kiertoja, kuten hiili- ja vesikiertoa.

Ilmastonmuutoksen seuraukset eivät kuitenkaan jää pelkästään ympäristön tasolle, vaan ne heijastuvat myös yhteiskuntiin aiheuttaen poliittista

”EU ja Naton suhde on viime vuosina selkiytynyt, kun EU on keskittynyt erityisesti puolustusteollisuuden ja jäsenmaiden puolustuskyvykkyyksien kehittämiseen, kun taas Nato vastaa Euroopan kollektiivisesta puolustuksesta.”

levottomuutta, ruokaturvan heikkenemistä ja terveysriskejä. Äärimmäiset sääilmiöt voivat pakottaa miljoonia ihmisiä jättämään kotinsa, mikä puolestaan lisää muuttoliikkeitä ja voi kärjistää geopoliittisia jännitteitä sekä alueellista epävakautta. Näin ollen ilmastonmuutoksen torjuminen ja siihen sopeutuminen edellyttävät laaja-alaisia toimia, jotka yhdistävät ympäristöpoliittiset, taloudelliset ja turvallisuuteen liittyvät näkökulmat.

Ilmastonmuutoksen taloudelliset kustannukset eivät ole myöskään vain tulevaisuuden asia. Euroopan kehityspankin arvion mukaan elokuussa 2023 Sloveniaa kohdanneet tulvat olivat maan itsenäisyyden ajan tuhoisin luonnonkatastrofi. Tulvien aiheuttamat jälleenrakennuskustannukset on arvioitu noin 6,7 miljardiksi euroksi, mikä vastaa 11 prosenttia maan bruttokansantuotteesta.

EU:n kontekstissa keskeinen mekanismi ilmastonmuutoksen torjumiseksi on **päästökauppajärjestelmä**, jonka tarkoituksena on vähentää CO₂-päästöjä kustannustehokkaasti ja kannustaa yrityksiä siirtymään kohti vähähiilisiä ratkaisuja. Järjestelmä asettaa päästökaton tiettyjen sektoreiden toimijoille ja mahdollistaa päästöoikeuksien kaupankäynnin, jolloin vähiten saastuttavat toimijat voivat myydä ylimääräisiä päästöoikeuksiaan niille, joilla päästöjen vähentäminen on vaikeampaa tai kalliimpaa. Tämä luo taloudellisen kannustimen innovaatioille ja puhtaiden teknologioiden kehittämiseksi.

Päästökauppajärjestelmää on vuosien varrella vahvistettu tiukentamalla päästökattoa ja laajentamalla sen soveltamisalaa muun muassa meri- ja lentoliikenteeseen. Järjestelmä on keskeinen osa EU:n ilmastopolitiikkaa ja tukee tavoitetta saavuttaa ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä.

Ilmastopolitiikassa edistyi merkittävästi von der Leyenin ensimmäisellä komissiokaudella. Keskeinen aloite oli **Fit for 55 -paketti**, joka tarjosi laajan keinovalikoiman EU:n päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi. Sen myötä tiukennettiin päästökauppajärjestelmää, otettiin käyttöön hiilirajamekanismi, uudistettiin energiaverotusta ja asetettiin kunnianhimoisemmat tavoitteet uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden edistämiseksi. Lisäksi paketti kiihdytti vihreää siirtymää muun muassa liikenteessä ja rakentamisessa. Kokonaisuudessaan se loi perustan unionin ilmastopolitiikalle tuleviksi vuosikymmeniksi ja oli merkittävä askel kohti vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitetta.

Seuraavien vuosien suurimpia haasteita on **vuoden 2040 välitavoitteiden määrittely**. Komission alustavan ohjelman mukaan ilmastolain toteuttaminen edellyttää 90 prosentin nettopäästövähennyksiä suhteessa vuoden **1990** tasoon. Energiantuotannossa tavoitellaan merkittävää uusiutuvien energialähteiden osuuden kasvattamista, fossiilisten polttoaineiden käytön vähentämistä sekä energiatehokkuuden parantamista koko unionin alueella. Lisäksi investoinnit hiilen talteenottoon ja varastointiin (CCS) sekä vetyteknologioihin nähdään keskeisinä keinoina päästöjen vähentämisessä. Myös liikenteen päästöjä on määrä leikata 80 prosentilla, erityisesti sähköautojen yleistymisen avulla. Uutena ratkaisuna esiin on noussut teollinen hiilen tal-

teenotto, jonka vaikutusten arvioidaan olevan yhtä merkittävät kuin maankäyttösektorin päästövähennysten.

Päästökauppa ja taakanjako ovat tehokkaita keinoja ohjata yksityisiä investointeja ympäristön kannalta kestävämpiin kohteisiin. Saksalaisen integraatiomallin mukaisesti ne takaavat reilun kilpailuympäristön samalla, kun valtion roolia rajoitetaan. Kuitenkin avoimeksi jää, riittääkö päästökauppa-järjestelmä sellaisenaan vai tarvitaanko sen rinnalle myös merkittäviä julkisia investointeja. Euroopan investointipankki arvioi, että lisärahoituksen tarve 2040-tavoitteiden saavuttamiseksi on noin 350 miljardia euroa vuodessa.

Koska ilmastopolitiikka on kohdannut vastustusta sekä EU-parlamentissa että jäsenmaissa, uuden **Clean Industrial Deal** -ohjelman painopiste on entistä selvemmin teollisuuden tukemisessa. Pelkkien päästövähennysten sijaan aloitteessa keskitytään kilpailukyvyn turvaamiseen ja vihreiden investointien vauhdittamiseen. Tavoitteena on varmistaa, että eurooppalainen teollisuus säilyy globaalisti kilpailukykyisenä samalla, kun se siirtyy kohti vähähiilisiä ja kestäviä tuotantotapoja. Ohjelmaan sisältyy muun muassa vihreiden teknologioiden kehittämisen ja käyttöönoton edistäminen, sääntelyn selkeyttäminen sekä investointien houkuttelu puhtaaseen energiaan ja kiertotalouteen.

EU:n ilmastopolitiikkaa haastavat myös globaalit tekijät ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Yhdysvallat ja Kiina, maailman suurimmat taloudet ja päästöjen tuottajat, muokkaavat kansainvälisen ilmastopolitiikan suuntaa. Vaikka Trump irrotti Yhdysvallat Pariisiin ilmastopöytäkirjasta, maa on sittemmin panostanut voimakkaasti puhtaaseen energiaan Inflation Reduction Act -ohjelmallaan. Samaan aikaan Kiina hallitsee merkittävää osaa vihreän teknologian arvoketjuista, erityisesti akku- ja aurinkoenergiasektoreilla. Tämä tilanne haastaa EU:n teollisuuden aseman ja pakottaa tarkastelemaan investointien kohdentamista uudelleen.

7.5 Laajentumisen tulevaisuus

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

”Päästökauppa ja taakanjako ovat tehokkaita keinoja ohjata yksityisiä investointeja ympäristön kannalta kestävämpiin kohteisiin. ”

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 muodollisesti ehdokasmaa, joskin sen halu ajaa jäsenyyttä eteenpäin on heikentynyt merkittävästi 2000-luvun aikana.

Historiallisesti EU:n laajentuminen on perustunut useaan motiiviin: talouteen, turvallisuuteen sekä 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 jäsenyysprosessin taustalla, mutta sen voidaan sanoa tarjonneen myös oikeutuksen 2000-luvun alun itälaajenemiselle.

2010-luku oli laajentumisen näkökulmasta pysähtyneisyyden aikaa. EU:n sisäiset kriisit veivät huomattavasti aikaa ja energiaa, ja Brexitin myötä virta näytti kulkevan pikemminkin toiseen suuntaan. Laajenemisen hidastumista on selitetty usealla tekijällä. Koska laajentumisprosessi nojaa vahvasti **yksimielisyyden vaatimukseen** – EU:n on käytävä läpi 35 asiakokonaisuutta, joiden avaaminen ja sulkeminen vaatii yksimielisyyden – yksittäisillä mailla on huomattavaa sananvaltaa. 2000-luvun alussa Kypros jarrutti huomattavasti Turkin jäsenyysprosessia, ja Kreikan ja Makedonian (nyk. Pohjois-Makedonia) nimikiista hidasti neuvotteluprosessia.

27 jäsenmaan yhteisö, joka nojaa toiminnassaan edelleen monella alueella yksimielisyyden vaatimukseen, ei pysty aina muodostamaan yhteistä käsitystä keskeisimmistä haasteista. Esimerkiksi ulkopolitiikan tai turvapaikkapolitiikan uudistamisessa EU on usein jäänyt muutaman yksittäisen maan panttivangiksi. Esimerkiksi vuonna 2019 Ranska ja Hollanti jarruttelivat Albanian ja Pohjois-Makedonian jäsenyysprosessia vedoten

”On hyviä syitä odottaa, että laajentumisesta voi tulla yksi 2020-luvun EU-politiikan suurista kysymyksistä. Laajentuminen ei ole enää vain tapa vahvistaa demokratiaa jäsenkandidaattien sisällä, vaan siitä on tullut geopolitiittinen välttämättömyys: EU:n laajentumisen epäonnistuminen voisi johtaa Venäjän tai Kiinan vaikutusvallan vahvistumiseen Euroopan kannalta kriittisillä alueilla.”

silloisten jäsenmaiden erimielisyyksiin keskeisillä päätöksenteon alueilla. Myös Itä-Euroopan oikeusvaltiokehitys on nostanut esiin huolen siitä, pystyykö unioni todella kitkemään korruptiota tai valvomaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumista jäsenmaissa.

Suurimmat odotukset kohdistuvat tällä hetkellä kuitenkin **Ukrainaan**. Presidentti Zelenskyin päätös hakea EU-jäsenyyttä vain neljä päivää Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen oli osoitus EU-jäsenyyteen kohdistuvien odotusten merkityksestä. Ukraina oli ilmaissut halukkuutensa hakea jäsenyyttä jo 2000-luvun alkupuolella, mutta asiaa ei pidetty tuolloin ajankohtaisena unionin sisällä. Vuoden 2023 lopussa Eurooppa-neuvosto päätti avata neuvottelut Ukrainan ja Moldovan kanssa ja myönsi Georgialle ehdokasmaan statuksen.

On hyviä syitä odottaa, että laajentumisesta voi tulla yksi 2020-luvun EU-politiikan suurista kysymyksistä. Laajentuminen ei ole enää vain tapa vahvistaa demokratiaa jäsenkandidaattien sisällä, vaan siitä on tullut **geopoliittinen välttämättömyys**: EU:n laajentumisen epäonnistuminen voisi johtaa Venäjän tai Kiinan vaikutusvallan vahvistumiseen Euroopan kannalta kriittisillä alueilla. Erityisesti Ukrainan ja Moldovan tapauksessa on keskeistä, ettei unionin antama aikahorisontti liittymiselle kasva liian suureksi.

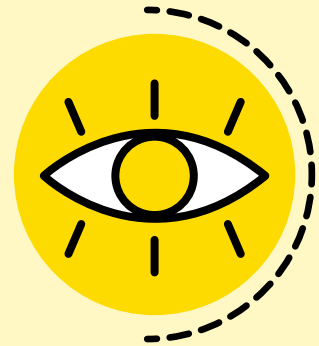
Kyse ei ole kuitenkaan vain kandidaattimailta vaadittavien reformien toteuttamisesta. Laajentuminen nostaa väistämättä esiin kysymyksen EU:n rakenteiden uudistamisesta, kuten budjetti- ja maatalouspolitiikasta sekä päätöksenteon rakenteista. Pystyykö nykymuotoinen unioni instituutioineen toimimaan esimerkiksi 35 jäsenmaan yhteisönä? Miten EU-budjettia tulisi kohdentaa jatkossa? Tarvitseeko jokainen jäsenmaa oman komissaarinsa?

5 teesiä Euroopan unionista.

1

Historia

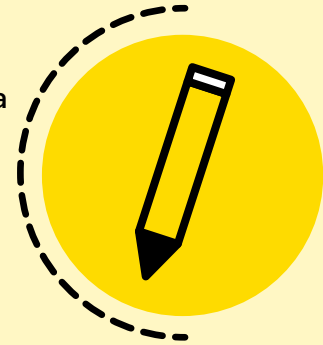
EU on historiallisesti rauhanprojekti, jonka ytimessä ovat sisämarkkinat. Unioni on kuitenkin muuttunut aikojen kuluessa vastaamaan erilaisiin kriiseihin.



2

Traditiot

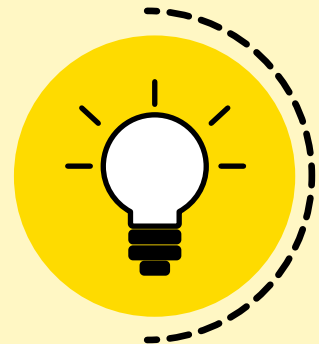
EU:n toimintaa voidaan hahmottaa kansallisten traditioitten kautta. Saksalaisessa traditiossa unioni näyttäytyy oikeusjärjestyksenä, ranskalainen traditio näkee unionin poliittisena, luonteeltaan avoimena projektina.



3

Integraatio

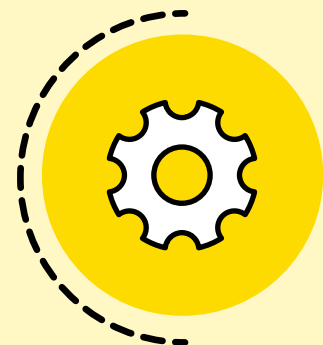
Keskeinen kysymys EU:ssa on, kuka varsinaisesti käyttää valtaa. Toiset antavat suuremman painoarvon EU-instituutioille kuten komissiolle, toiset näkevät unionin pohjimmiltaan hallitusten välisenä järjestelyinä.



4

Murrosaika

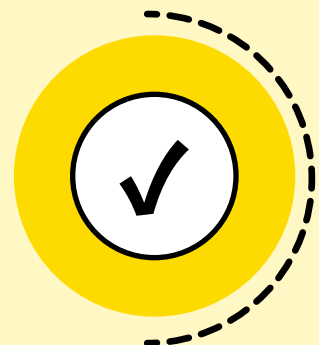
Euroopan unioni joutuu sopeutumaan maailmaan, joka on aiempaa arvaamattomampi. Sen keskeisiä haasteita ovat sopeutuminen globaaliin kilpailuun, muuttuneeseen turvallisuusympäristöön sekä ilmastonmuutoksen kaltaisiin uhkiin.



5

Tulevaisuus

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



8. Lopuksi

Tämä muistio on kutsu keskustelemaan EU:n tulevaisuudesta. Kuten olen pyrkinyt osoittamaan, tätä keskustelua ei tule jättää vain EU-instituutioihin erikoistuneiden asiantuntijoiden käsiin. Euroopan tulevaisuutta muovaavat suuret haasteet, kuten ilmastonmuutos, turvallisuus, muuttoliikkeet, digitalisaatio sekä taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus. Näiden kysymysten ratkaiseminen edellyttää väistämättä eurooppalaisen ulottuvuuden ymmärtämistä. Sama koskee koulutuspolitiikkaa, osallistuvaa demokratiaa sekä valeutisten ja disinformaation torjuntaa. Ehkä Eurooppa voi toimia esimerkkinä poliittisesta yhteisöstä, jonka oikeutus perustuu nimenomaan konkreettisiin haasteisiin ja niihin vastaamiseen.

Kuten muistiossa on kuvattu, EU:n tulevaisuutta voidaan tarkastella useasta näkökulmasta. Yhtäältä kyse on instituutioiden välisestä vallanjaosta ja siitä, kuka ohjaa integraatiokehitystä. Määrittääkö suunnan komissio tai EU-parlamentti – vai onko kyse ennen kaikkea jäsenmaiden välisestä prosessista? Toisaalta kyse on kilpailevista näkemyksistä siitä, millaiseksi eurooppalainen integraatio mielletään: onko se saksalaisen mallin mukainen perustuslaillinen järjestys vai ranskalaisen käsityksen mukainen poliittinen projekti, jonka luonne on olennaisesti avoin? Kolmanneksi ratkaistavana on kysymys siitä, mihin unionin halutaan keskittyvän. Onko EU ensisijaisesti sisämarkkinahanke, jonka ydin on taloudellisessa yhteistyössä, vai kehittymässä aiempaa vahvemmaksi turvallisuuspoliittiseksi toimijaksi?

Nämä valinnat määrittävät unionin kehityssuunnan tulevaisuudessa.

Tulevaisuuden ymmärtäminen edellyttää myös menneisyyden tarkastelua. On selvää, ettei EU muutu hetkessä sotilasvallaksi tai vahvaksi geopoliittiseksi toimijaksi. Sen instituutiot on rakennettu ensisijaisesti sisämarkkinoiden toimintaa varten. Vaikka unionilla on nykyään oma ulkosuhdehallintonsa, sen toimintaa rajoittaa ulkopoliittikkaan kuuluva yksimielisyyden vaatimus. Tässä suhteessa EU on edelleen ennen kaikkea kansallisvaltioiden yhteisö.

Menneisyys ei ole kuitenkaan vain rajoite, vaan se voi toimia myös inspiraation lähteenä. Saksan ja Ranskan ympärille rakentunut eurooppalainen järjestys on mahdollistanut poikkeuksellisen pitkän rauhan ajan toisen maailmansodan jälkeen. Tämän ytimenä on ollut paitsi taloudellinen yhteistyö myös poliittiset periaatteet: vapaat vaalit, toimiva kansalaisyhteiskunta ja riippumaton oikeuslaitos. Vaikka nämä saavutukset ovat toteutuneet pääosin kansallisvaltioiden puitteissa, Euroopan unionilla on ollut merkittävä rooli niiden vahvistamisessa. Se ei ole jättänyt nationalismia taakseen, mutta on ottanut etäisyyttä sellaiseen imperialistiseen perintöön, jota esimerkiksi nyky-Venäjä edustaa. Tästä irtautuminen on yksi EU:n keskeisistä saavutuksista.

Suomen ja suomalaisten ei tarvitse hävetä EU-keskustelunsa tasoa. Eurooppalaisessa vertailussa keskustelu on vähintään kohtuullista: analyyt-

tista ja pääosin faktapohjaista. Valtiotasolla Suomi on kehittänyt oman EU-vaikuttamisen perinteensä, jolle on ominaista hallinnollinen jatkuvuus hallituspohjasta riippumatta. Silti on asioita, joissa keskustelua voisi monipuolistaa. Joskus se juuttuu yksityiskohtiin, toisinaan EU-sääntelyllä pelotellaan perusteettomasti. Toisinaan taas historialliset vastakkainasettelut jarruttavat keskustelua tarpeettomasti. Esimerkiksi eurokriisin varjo on Suomessa edelleen pitkä.

Muistion tarkoituksena ei ole esittää yhtä oikeaa linjaa siitä, miten Suomen tulisi EU-politiikkaansa muotoilla. Tavoitteena on tarjota tietoa ja näkökulmia, joiden pohjalta kansallinen keskustelu voi kehittyä ja perusteltuja näkemyksiä muodostua. Lopulta on poliittisten päätöksentekijöiden asia ratkaista, miten Suomen etua parhaiten edistetään – tehdäänkö se laajassa yhteistyössä vai eri maaryhmittymien kautta. Vaikka valtioneuvostolla ja eduskunnalla on keskeinen rooli Suomen EU-politiikan muodostamisessa, vaikuttamista tapahtuu muuallakin: yrityksissä, etujärjestöissä, tiedeyhteisössä, kulttuurialalla ja kansalaisyhteiskunnassa. Hyvin perustelluille aloitteille on aina tilausta niin EU-instituutioissa kuin eurooppalaisessa julkisudessa.

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.

Blanchard, O. J. (2024, November 13). How will Trumponomics work out? Realtime Economics. Peterson Institute for International Economics.

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. (2024). The future of European competitiveness. Part A: A competitiveness strategy for Europe.

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.

- Durante, A. (2024, May 23).** How the Section 232 tariffs on steel and aluminium harmed the economy. Tax Foundation.
- 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. 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)
- Euroopan unionin komissio. (2025).** A Competitiveness Compass for the EU (COM(2025) 30 final).
- 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)
- Fontagné, L., & Yotov, Y. V. (2024).** Reassessing the impact of the Single Market and its ability to help build strategic autonomy (No. 11151). CESifo Working Paper.
- Fontana, O., & Vannuccini, S. (2024).** How to institutionalise European industrial policy (for strategic autonomy and the green transition). *Journal of Industry, Competition and Trade*, 24(1), 20.
- García-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)
- Grabbe, H., & Zettelmeyer, J. (2025).** Not yet Trump-proof: An evaluation of the European Commission's emerging policy platform. Policy Brief 03/25. Bruegel.
- 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.
- Letta, E. (2024).** Much more than a market.
- 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*.
- Miettinen T. 2024.** Demokratian aika. Teos.
- 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.
- Niinistö, S. (2024, October).** Safer together: Strengthening Europe's civilian and military preparedness and readiness.
- 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.
- Siddi, M., Helwig, N., & Iso-Markku, T. (2022).** European politics in times of crisis: Developments in Germany, France and Italy, and consequences for the EU. *FIIA Briefing Paper*, 338.
- Springford, J., Tordo, 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 der Leyen, U. (2024). Europe's choice: Political guidelines for the next European Commission 2024–2029.

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 14.2.2025

Sitran muistiot ovat tulevaisuustyömme taustaksi tuotettuja sisältöjä.

ISBN 978-952-347-402-4 (PDF)
www.sitra.fi

SITRA.FI

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