

## Euroopan unioni pitkäjänteisen politiikan tekijänä<sup>1</sup>

HENRI VOGT

Kun yrittää löytää tieteellisiä julkaisuja, joissa Euroopan unionin toiminnan *ajateltuja aikajän-teitä* systemaattisesti analysoitaisiin, tehtävä osoittautuu yllättävän haasteelliseksi. Saattaa jopa olla, ettei sellaisia analyyseja ole tehty, maailmallakaan. Ymmärtääksemme unionin toiminnan perusteita aikaulottuvuuden pohdinta olisi kuitenkin erinomaisen oleellista – sellaiset pitkän tähtäimen monisyiset ongelmat kuin ilmastokriisi ja muuttovirtapaine tietysti vain korostavat tätä tarvetta. Alle kirjattu on vielä teeman suhteen alustavaa ajattelua, mutta ehkä se kuitenkin jo nostaa muutaman oleellisen seikan esiin siitä, kuinka pitkäjänteisenä meidän tulee EU:ta ajatella, kuinka se mahdollisesti tässä suhteessa eroaa valtiollisista toimijoista ja kuinka unionin tällä ulottuvuudella kenties pitäisi jatkossa vahvistua.

Lähtökohtana näille pohdinnoille toimii myös tuore tutkimuksellinen havainto. Vesa Koskimaa ja Lauri Rapelin syksyllä 2018 tekemässä laajassa kyselytutkimuksessa vastaajat, suomalaisen politiikan ja hallinnon eliitti, ajattelivat kansainvälisen institutionaalisen yhteistyön selvästi lisäävän suomalaisen politiikan pitkäjänteisyyttä. 13 seikan listasta vastaajat saattoivat valita useita vaihtoehtoja vastatessaan kysymykseen, mitkä ”tekijät luovat politiikkaan pitkäjänteisyyttä”. Selkeästi useimmin vastattiin ”kansainväliset järjestöt ja sopimukset (YK, ym. )”, 73 prosenttia, ja ”Euroopan unioni”, 72 prosenttia. Seuraavina olivat ”tutkijayhteisö” ja ”valtionhallinto”, 65 ja 54 prosenttia (n= 671, 22 % kyselyn saaneista; vastanneet edustavat hyvin alkuperäisotosta; vrt. Rapeli ja Koskimaa 2019). Tavallaan siis käsillä oleva teksti arvioi, mistä tällainen usko kenties kumpuaa ja missä määrin sille oikeastaan on perusteita.

Ennen kuin paneudutaan Euroopan integraatiopolitiikan erityisyyksiin, on syytä nostaa esiin muutamia keskeisiä seikkoja politiikan pitkäjänteisyyden mahdollisuuksista tutkimuskirjallisuuden perustuen. Kirjallisuutta aikapolitiikasta on itse asiassa vielä hämmästyttävän vähän, mutta erityisesti Alan Jacobsin tekstit (2011; 2016) tuovat esiin monia oleellisia näkökulmia; seuraava perustuu niihin merkittävältä osin. Tämän jälkeen arvioidaan EU:n historiallisen kehityksen ja institutionaalisen rakenteen merkitystä pitkäjänteisyyden kannalta. Kolmannessa osassa keskustellaan unionin skenaariotyöskentelyn aikajän-teistä kahden esimerkkidokumentin valossa. Yhteenvedossa arvioidaan aikapolitiikan mahdollisuuksia eurooppalaiselle integraatiolle.

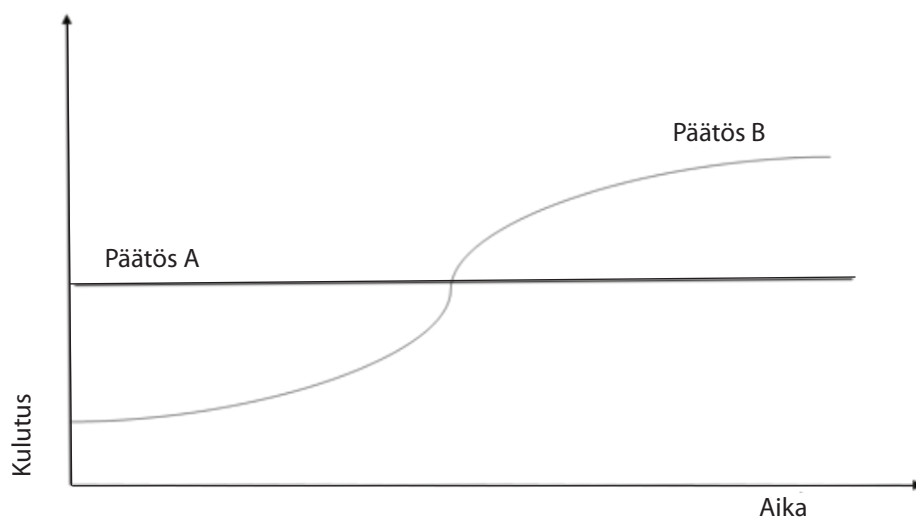
### PITKÄ AIKAJÄNNE POLITIIKASSA

Pitkäjänteisen politiikan käsite mahdollistaa ainakin kaksi perustulkintaa. Ensinnäkin sellainen politiikka pyrkii systemaattisesti arvioimaan päätösten vaikutusta erilaisilla suhteellisen pitkän aikavälin perspektiiveillä. Se siis kysyy: ”Mihin toimmemme ovat todennäköisesti johtamassa vuosina x tai vaihtoehtoisesti y?” Tässä siis nykyhetki ikään kuin avautuu tulevaisuuteen. Mikä tuo tulevaisuuden pitkä aikaväli voisi tai tulisi olla, on tietysti täysin riippuvainen tapauksesta,

mutta joissakin teksteissä puhutaan 25 vuodesta, yhdestä sukupolvesta, minimitalvoitteena (esim. Sprinz 2009).

Toisaalta lähtökohtana voi ensin olla tulevan suotavan tahi mahdollisen yhteiskuntakehityksen ja jopa tulevien sukupolvien tarpeiden arviointi. Siis millainen maailman tulisi olla jonkun tietyn suhteellisen pitkän ajan kuluttua ja millä politiikkatoimilla tätä tilaa kohti päästäisiin? Päinvastoin kuin edellisessä vaihtoehdossa, tulevaisuus tavallaan palautuu tässä tapauksessa nykyhetkeen. Tähän liittyy myös kiinnostava filosofinen ongelmanasettelu: Missä määrin meidän tulee tai voimme ylipäänsä ajatella tulevien sukupolvien mahdollisia etuja, kun teemme nykyhetkessä päätöksiä? Miten vaikutusperiaatetta tulee soveltaa tulevaisuuden suhteen (*all-affected principle*; ks. esim. Bovenkerk 2015; Lagerspetz 2019)? Kysymys on ennen kaikkea oikeudenmukaisuudesta: onko mahdollisesti oikeudenmukaista ottaa pois nykysukupolvilta ja antaa tuleville, joiden tarpeista tai haluista emme vielä itse asiassa mitään tiedä (esim. Beyleveld 2015; Mazor 2010)?

Päätöksentekijät joutuvat säännönmukaisesti valitsemaan nykyhetken materiaalisen hyvinvoinnin ja tulevaisuuteen sijoittamisen välillä – hetken hyvä vai tulevaisuuden turva? Poliitikko käy siis ikään kuin *yliajallisen* (tai *ylisukupolvisen*) *neuvottelun*, jonka perustilanne on kuvattavissa oheisenkaltaisella kuviolla (kuvio 1). Esimerkkejä tulevaisuusinvestoinneista tai toisaalta niiden vastustamisesta on helppo löytää. Puolueet ”Violetit” ja ”Oranssit” voivat olla pahasti eri linjoilla ilmastonmuutoksen suhteen. Jälkimmäiset puhuvat ilmastohysteriasta ja vaativat, että ihmisille pitää nyt ja heti taata riittävät materiaaliset kulutusmahdollisuudet (päätös A). Violetit puolestaan vaativat ilmaston suojelun nimissä laskemaan nykyistä kulutustasoa merkittävästi, mutta he uskovat, että tulevaisuudessa voidaan tämän myötä kulutusta taas kohottaa (päätös B). Usein käytännössä tilanne on paljon moniulotteisempi. Koulutusalan investoinneista käyty kädenvääntö vaalikaudella 2015–2019 käy esimerkistä. Sipilän hallitus argumentoi painokkaasti, että pitää säästää, jotta voidaan sijoittaa koulutukseen tulevaisuudessa. Opposition mielestä taas olisi pitänyt investoida tulevaisuuteen heti, jotta ylipäänsä voidaan joskus saada yhteiskunnan kulutustasoa kohennettua (ks. esim. Gustafsson 2015; Grahn-Laasonen 2015). Ja jos kuvioon ”kulutuksen” tilalle vaihdettaisiin ”onnellisuus” tai vaikkapa vain ”immateriaalinen kulutus” neuvottelutilanne muuttuisi tietysti ratkaisevasti.



Kuvio 1.

Arkituntuman pohjalta useimmat varmastikin ajattelevat, että poliitikot helposti suosivat lyhyttä aikaväliä (pääöstä A). Myös tutkimuksellisesti on todettu, että on olemassa demokraattisen politiikan institutionaalisia rakenteita, jotka edesauttavat pääöstä lyhyen tähtäimen päätöksiin (Jacobs 2016); millä todennäköisyydellä näin tapahtuu, on mahdoton kysymys vastattavaksi. Rakenteista yksinkertaisin lienee se, että halutaan varmistaa uudelleenvalinta seuraavissa vaaleissa. Poliitikon pitää siis heti tarjota äänestäjille konkreettista hyvää; se on hänelle rationaalista oman edun tavoittelua. Kiinnostavampi seikka on, että päättäjien *tieto* pitkántähtäimen vaikutuksista on väistämättä puutteellista. On vaikea varmuudella tietää, mitkä toimet ovat pitkässä juoksussa suotavia, kun taas lyhyellä tähtäimellä voidaan toimia varmemmin olemassa olevan tiedon varassa. Tutkimuksen merkitys tämän tiedollisen ongelman poistamisessa voisi tietysti olla oleellinen.

Pitkän tähtäimen *pääösten kestävyyttä* ei myöskään voi taata. Seuraavat vallanpitäjät saattavat ne yksinkertaisesti pyörtää. *Obamacaren*, Yhdysvaltain terveydenhuoltouudistuksen, kohtaamat vaikeudet Donald Trumpin presidenttikaudella on hyvä esimerkki tästä. Pitää siis kehittää, ja on tietysti kehitetty, mekanismeja, joiden myötä pääösten pyörtäminen uusien hallituskokoonpanojen myötä käy vaikeammiksi (vrt. seuraavat kappaleet). Neljäs oleellinen seikka on, että yhteiskunnan hyvin organisoituneet etupiirit kuitenkin saattaisivat vastustaa pitkän tähtäimen toimenpiteitä (eli siis omien etujen heikennystä, lähelle pääöstä B tullen). Ammattiliitot eivät yleensä suostu palkanalennuksiin, vaikka luvattaisiinkin, että kymmenen vuoden kuluttua jakovaraa jälleen on.

Toisaalta voidaan miettiä, millainen poliittis-institutionaalinen järjestelmä tätä lyhytjänteisyyden ongelmaa vähentäisi, etenkin mikäli tuon järjestelmän kuitenkin tulisi olla demokraattinen ja demokraattisesti legitiimi (autoritaarinen regiimi voi periaatteessa tietysti tähdistä pitkjänteisyyteen). Intuitiivisesti voi ajatella, että järjestelmä, jossa ei ole yhtä vahvaa auktoriteettia, yliveraista päätöksentekijää, voi kerkeämmin tehdä pitkjänteisiä valintoja – tai siis erityisesti sellaisia, jotka ovat kansalaisille lyhyellä tähtäimellä ongelmallisia. Tilivelvollisuus päätöksistä jakaantuu tällaisessa järjestelmässä ja tämän myötä äänestäjien on vaikea kohdistaa kritiikkiään johonkin tiettyyn poliitikkoon ja olla valitsematta häntä uudelleen. Näin ajatellen monipuoluejärjestelmä todennäköisesti toimii kaksipuoluejärjestelmää paremmin pitkän tähtäimen intressien näkökulmasta.

Myös puntaroiisuus (deliberaatio) poliittisen järjestelmän ominaisuutena näyttäisi mahdollistavan pitkjänteistä päätöksentekoa. Tiedolliset ongelmat ja epävarmuus tulevaisuuden suhteen vähenevät puntaroinnin myötä. Kilpailevat poliittiset ryhmittymät sitoutuvat näin paremmin tehtyihin pitkän tähtäimen päätöksiin, ehkä jopa oppivat luottamaan paremmin toisiinsa, toisten aitoihin tarkoitusperiin (esim. Asen 2017). Oppositiokin de facto tukee päätöksiä, ja pääösten pyörtäminen käy epätodennäköisemmäksi. Pääösten legitiimiys ja niiden kestävä jänne siis ainakin jossain määrin linkittyvät toisiinsa. Tämä taas viittaa siihen, että jonkintyyppisen deliberatiivisen mekanismin luominen tai tukeminen on joka tapauksessa pääösten kestävyyskannalta mielekästä.<sup>2</sup>

On myös kiehtovaa pohtia, missä määrin politiikan mahdollinen aito altruistisuus, pikemminkin kuin omien etujen puolustus, vaikuttaa tehtyjen päätösten aikajänteisiin; todennäköisesti pitkä aikajänne ja altruistisuus korreloivat positiivisesti (vrt. esim. Princen 2009). Samoin jos ajatellaan politiikkaa esimerkiksi Luc Boltanskin ja Claude Thévenot'n (1991) tunnetuksi

tekemän toimintälähtökohdan kontekstissa, siis kompromissin mahdollistavan *oikeuttamisen* (*justification*) kautta, monet ja kenties useimmat päätökset toimivat lyhytnäköisen itsekeskeisen rationaalisuuden ulottumattomissa. Myös pitkällä tähtäimellä onnistunut yhteisvarantojen kestävä käyttö on tässä yhteydessä syytä erikseen mainita. Pitkäjänteisyys kehittyy tästä näkökulmasta elimellisesti osana yhteisön ja yhteiskunnan kulttuuria.

Oli miten oli, periaatteessa pitkän tähtäimen politiikassa on kyse joltisenkin yksinkertaisesta toiminta-aseteesta, joka perustuu *systemaattiseen aikänäkökulma-arviointiin*. Tulevaisuusulottuvuuden vahvistamiseksi, ja päätösten legitimiuden takaamiseksi, pitäisi politiikon pysyä ikään kuin (retorisesti) vähentämään lyhyen tähtäimen menetysten merkitystä ja toisaalta korostamaan pitkän tähtäimen hyötyjä.<sup>3</sup> Samalla hänen pitäisi kyetä vetoamaan yksilöihin ja jopa instituutioihin moraaliseettisinä, pikemminkin kuin omia etuja maksimoivina, toimijoina. Tällöin kyse kai olisi erityisen vahvasta pitkän tähtäimen seurauseettisyydestä, jossa myös pitkä tähtäin sinänsä olisi jonkinlainen perustava arvo. Valitettavasti tässä yhteydessä tähän teemaan ei ole mahdollista paneutua syvemmin.

## UNIONIN MUODOSTA POLIITTISENA TOIMIJANA

Kun näitä seikkoja ajatellaan erityisesti Euroopan unionin kontekstissa, on syytä aluksi paneutua unionin institutionaaliseen rakenteeseen ja osin myös sen historialliseen olemukseen.

Unionin on usein ajateltu kehittyvän *kriisien* kautta ja toisaalta taitava kriisinhallinta on nähty miltei unionin luonnollisena olotilana (esim. Genschel ja Jachtenfuchs 2013; Leggewie 2017). Tietysti jo sen alkulähtökohtana oli kriiseistä suurin: Euroopan rauha piti taata katastrofaalisten sotavuosisikymmenten jälkeen. Erilaisten sopimusten hylkääminen kansanäänestyksissä ja institutionaaliset kriisit näiden hylkyjen myötä ovat pakottaneet etsimään uusia ratkaisuja ja siten viemään integraatiota eteenpäin. EU:n ulkopoliitikassa on puolestaan puhuttu siitä, kuinka jäsenvaltiot voivat ikään kuin ulkoistaa hankalat ulkopoliittiset kysymykset unionille, josta näin siis tulee jonkinmoinen kriisinhallintakeskus. Oleellista on, että tämä kriisiluonne korostaa helposti lyhyitä tähtäimiä: palokuntakin pelastaa nimenomaan tässä hetkessä.

Tähän liittyvä mutta analyttisesti erilainen seikka on, että Euroopan unioniin on kuviteltu kuuluvan jonkinlainen pakko mennä eteenpäin. Jos kulku ei etene, kaadutaan kuin polkematomalla polkupyörällä. Myös tämä ajatus tietysti korostaa lyhytjänteisyyttä, nykyhetkeä. Tässä suhteessa olisi kuitenkin jo syytä päivittää näkemystämme unionista. Kuten esimerkiksi Kalympo Nikolaidis (2018) esittää, unionin perustuslaillinen pohja on nyt niin vahva, ettei ajatus eteenpäin menosta, jatkuvasta muutoksesta tässä ja nyt, enää ole erityisen tarpeen. Tämän vahvuuden voi periaatteessa ajatella mahdollistavan toimintaa pitkällä tulevaisuuden aikajänteellä.

Vuonna 2019, näitä virkkeitä muotoiltaessa, jonkinmoinen kriisitunnelma tai vähintäänkin välitilassa oleminen lienee ollut erityisen vahvasti läsnä EU:n sisällä. Brysselissä on odotettu uutta parlamenttia ja komissiota ja ennen kaikkea brexitin toteutumista. Poliittiset suhdanteet ja instituutioiden henkilöpaletti toki vaikuttavat politiikan sisältöihin ja niiden mahdollisiin aikajänteisiin samaan tapaan kuin valtiotasolla, mutta tällä kertaa suhdanteisiin on liittynyt poikkeuksellisen paljon epävarmuutta. Ongelmaa korostanee se, että vahva poliittinen johtajuus

tuntuu unionista puuttuvan (tosin johtajuuden vahvuutta on nykyhetkessä aina vaikea arvioida). Liittokansleri Merkelä ei voine enää pitää yhtä vahvana kuin ennen ja presidentti Macron ei täysin ole pystynyt lunastamaan häneen kohdistuneita odotuksia, ennen kaikkea Ranskan sisäpoliittisten ongelmien myötä.

Myös Eurooppa 2020 -strategia on päättymässä. Tuo vuonna 2010 voimaan astunut strategia on viimeiset kymmenen vuotta ohjannut unionin toimintaa monessa suhteessa (viisi pääaluetta: työllisyys, tutkimus ja kehitys, ilmastonmuutos ja energia, koulutus, köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen) ja uutta vastaavan tasoista strategiaa ei ole näköpiirissä (YK:n Agenda 2030:een palataan kohta). Monella politiikkasektorilla ei ole siis varsinaista pidemmän tähtäimen suunnitelmaa, vaikka esimerkiksi väistyvä Junckerin komissio julkaisi huhtikuussa 2019 linjaviitat, joita sen mielestä tulevan komission pitäisi noudattaa. Niin ikään budjettikehyksessä, joka EU:ssa tehdään seitsemäksi vuodeksi, on vaihtumassa. Vuonna 2021 alkaa siis uusi kehyskausi; sen suunnitteluun on laitettu paljon panoksia, mutta uusi ei vielä ohjaa toimintaa.

Jos myös tutkii viimeaikaisia intellektuaalisia yrityksiä ratkoa EU:n nykyistä (kuviteltua?) kriisiä, pitkäjänteisyyden politiikka ei todellakaan näytä olevan tavoite, johon pyritään. Olen lukenut niin saksalaisia, ranskalaisia, suomalaisia kuin englanninkielisiäkin unionin parannusvisioita nimenomaan aikajänteen perspektiivistä, ja muutamia hyvin yleisiä skenaarioita lukuun ottamatta systemaattinen aikaperspektiivi näyttää loistavan poissaolollaan. Esimerkiksi think-tank-vetoisessa prosessissa ”New Pact for Europe” (2016), yhdessä laaja-alaisimmista yrityksistä uudelleenluodata unionia, ”pitkä tähtäin” tuskin esiintyy. Vahvimmillaan se näkyy prosessin loppuraportin lainauksessa, jossa pohditaan keinoja vastustaa terrorismia pitkän tähtäimen strategialla, joka sisältäisi mm. ”sosiaalisen inklusion vahvistamista sekä kulttuurivälisen tietämyksen, ymmärryksen, suvaitsevaisuuden ja kunnioituksen lisäämistä”<sup>4</sup>. Ei ole helppo löytää tämän vahvempaa muotoilua muistakaan saman kategoriaan kuuluvista ratkaisuyrityksistä. Instituutioita halutaan parantaa hyvin vahvasti nykyhetken ongelmista liikkeelle lähtien.<sup>5</sup>

On toisaalta miltei itsestään selvää, että monessa suhteessa Euroopan unionin rakenteet myös tukevat hidasta päätöksentekoa ja tämän myötä kenties suhteellisen pitkien aikavälien huomioiduista. Vivien Schmidtin (2006) sanastoon tukeutuen, eri toimijoiden välisen koordinoivan diskurssin<sup>6</sup> merkitys on unionissa erittäin suuri, jotta mahdollisimman moni taho saa äänensä kuuluviin ja pystytään kuitenkin tuottamaan mielekkäitä päätöksiä. Usein tähän koordinointiin liittyy aito puntaroinnin luonne, mikä todennäköisesti edesauttaa, kuten edellä on jo esitetty, pitkäjänteisyyttä. Tähän liittyen lainvalmistelu unionissa on tietysti monivaiheista, huolellista ja perusteellista, ja se sisältää aina hyvin laajalti asiantuntijakuulemisia. Koska säädösten säätämiseen osallistuvat sekä komissio, parlamentti että neuvosto, vaatimustaso nousee korkealle, lyhytjänteisyys vähennee. Voi myös ajatella, että se teknokraattivetoisuus, joka jo integraation alkutaipaleella luotiin, itse asiassa myös mahdollistaa pitkän tähtäimen politiikkaa. Usein se yhdistyy jonkinlaiseen *altruistiseen* eurooppalaisuuden edistämiseen, vahvaan sitoutumiseen Eurooppa-aatteeseen Brysselin työntekijöillä.

Lisäksi eri politiikan sektoreilla tehdään jatkuvasti enemmän tai vähemmän pitkän aikavälin strategista suunnittelua, ja strategioiden toteutumista seurataan tarkasti vuosiraportein. Perusaikajänteenä on tietysti kunkin komission viisivuotiskausi (budjettikehykset ovat tosin siis olleet seitsenvuotisia), mutta monet teemat nousevat yhä uudestaan esiin ja näin pitkä-

jänteisyys vahvistuu. Esimerkiksi sukupuolten välisen tasa-arvon suhteen – jo sinänsä pitkän tähtäimen tavoite – on tehty jo vuosituhannen vaihteesta lähtien strategioita, joiden kesto on ollut noin puoli vuosikymmentä (nykyinen on voimassa 2016–19), minkä lisäksi vuosittain on tehty tavoitteiden toteutumisesta katsaus.

Oleellista tämän tekstin teeman kannalta on myös, että kestävä kehityksen periaatteet vaikuttavat vahvasti jo jotakuinkin kaikilla eri politiikka-aloilla niiden strategiisiin tavoitteenasetteluihin. Esimerkiksi ”kestävä rahoitus” on EU:n pankki- ja rahoitussektorin yritys toteuttaa Agenda 2030:ä eli YK:n kestävä kehityksen tavoitteita, joista sovittiin 2015 (aivan yhden sukupolven aikajänne-ehto ei tässä vielä toteudu!). Hankkeen peruseriaatteet ilmaistaan komission selonteossa seuraavasti:

- 1) vahvistetaan rahoituksen osuutta kestävä ja osallistavan kasvun edistämiseksi rahoittamalla yhteiskunnan *pitkän aikavälin tarpeita*; 2) lujitetaan rahoitusvakautta sisällyttämällä ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan liittyvät tekijät investointipäätösten tekoon. (Euroopan komissio 2018a, 1; kursivointi lisätty)

Tässä, kuten monessa muussakin hallinnollisessa raportissa politiikan eri tasoilla, jää kuitenkin kysymään, mitä ”pitkä aikaväli” oikeastaan tarkoittaa.

## STRATEGIATYÖN AIKAJÄNTEISTÄ

Katselkaamme aavistuksen tarkemmin, esimerkinomaisesti, kahta keskeistä nykystrategiaa tai skenaariota, joita EU työssään tällä hetkellä hyödyntää. Missä määrin tämänkaltaiset strategiat – tai edes unionin tekemät päätökset – pitkällä tähtäimellä sitovat toimijoita, on tietysti aina epäselvää, mutta pelkämä sanahelinästä ei ole kyse: EU on usein pystynyt sitouttamaan erilaisia maita ja hallituspohjia vähintään sen keskipitkän tähtäimen tavoitteisiin – ja joskus jäsenmaat haluavat vieläpä kulkea nopeammin kohti politiikkatavoitteita kuin EU esittää.

Kuten yllä jo ennakoitiin, erityisesti ympäristökysymyksiin ja tarkennettuna ilmastonmuutokseen liittyvissä vaatimuksissa EU:n toiminnan aikajänne näyttää selkeästi kaikkein pisimmältä ja ne myös lävistävät useimpia unionin politiikkasektoreita. Uusin, marraskuulta 2018 oleva merkittävä komission julkaisema vajaa 30-sivuinen tavoiteohjelma ilmastopolitiikassa on nimeltään *Puhdas maapallo kaikille. Eurooppalainen visio kukoistavasta, nykyaikaisesta, kilpailukyisestä ja ilmastoneutraalista taloudesta*. Tavoitteiden lähtökohtana toimivat voimassa olevat kansainväliset ilmastopöytäkirjat, mutta EU:n visio on niitä pidempi, se ulottuu vuoteen 2050, jolloin unionin pitäisi siis olla hiilineutraali (Suomen uusi hallitushan on Suomen kohdalla ottanut tavoitteeksi vuoden 2035; Valtioneuvosto 2019, 32). Tässä siis yli sukupolven kestävä aikajänne toteutuu – ja ilmastonmuutoksen taloudellisia vaikutuksia arvioidaan jopa vuoteen 2100 saakka. Kaiken kaikkiaan raportti perustuu varsin systemaattiseen skenaariotyöhön, tulevaisuuden aikajänneitä on pohdittu syvästi kahdeksan eri skenaarion kautta. Raportin mukaan pyrkimyksenä on

[...] vahvistaa, että Eurooppa ottaa vakavasti asemansa ilmastotoimien globaalina johtajana, sekä esittää visio siitä, kuinka voimme siirtyä neutraaliuteen kasvihuonekaasupäästöjen osalta vuoteen 2050 mennessä kustannustehokkaasti ja sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla. Strategiassa korostetaan mahdollisuuksia, joita muutos avaa Euroopan kansalaisille ja taloudelle, mutta tarkastellaan myös edessä olevia haasteita. [...] tarkoituksena on määrittää, mihin suuntaan EU:n ilmasto- ja energiapolitiikassa aiotaan edetä ja minkä EU katsoo olevan sen pitkän tähtäimen osuus Pariisin sopimuksen lämpötilatavoitteiden saavuttamisessa ja sopusoinnussa YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden kanssa. (Euroopan komissio 2018b, 3–4)

Kiinnostavaa on, kuinka ohjelmassa yritetään taistella sen puolesta, että kyse *ei* ole pelkästään uhrauksista ja luopumisesta. Ilmastomuutoksen torjuntaan väitetään siis liittyvän myös ennennäkemättömiä taloudellisia mahdollisuuksia ja jopa ajatus paremmasta elämästä – ja sen myötä voidaan vahvistaa Euroopan asemaa maailmassa ja kenties myös korostaa omaa oikeutusta (vrt. esim. Skjærseth 2017). Yliajallisen neuvottelukuvion 1 päätös B (yllä) ei siis itse asiassa tässä puheenmuodossa ole ajankohtainen; päinvastoin jo lähitulevaisuus on ikään kuin mahdollisuuksien positiivinen avaruus:

Puhtaan energian käänne on kiihdyttänyt Euroopan talouden nykyaikaistamista, vauhdittanut kestävä talouskasvua ja tuonut Euroopan kansalaisille merkittäviä yhteiskunnallisia ja ympäristöhyötyjä. Vuoden 2020 energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi tehty työ EU:ssa on jo synnyttänyt uusia teollisuudenaloja ja työpaikkoja Eurooppaan ja lisännyt teknologisia innovaatioita, mikä on pienentänyt teknologiakustannuksia. [...] EU:n johtoasema osoittaa muulle maailmalle, että siirtymä on paitsi mahdollinen, myös hyödyllinen muustakin kuin ilmastomuutoksen torjunnan näkökulmasta. (Euroopan komissio 2018b, 5)

On huomattava, että vaadittavan muutoksen vaikutuksia yhteiskunnalliseen kehitykseen ja kansalaisiin korostetaan toistuvasti raportissa, esimerkiksi toteamalla: ”Siirtymän sosiaalisen oikeudenmukaisuuden varmistaminen on olennaisen tärkeää, jotta muutos on poliittisesti mahdollinen” (emt., 25). Tästä huolimatta jos katsoo raporttia kokonaisuudessaan, yhteiskunnallinen ulottuvuus verrattuna teknokraattisiin ratkaisuesityksiin jää varsin ohueksi – jopa siinä määrin, että pitkäjänteisen politiikan perustava *syvälinen epävarmuus* tuntuu hämärtyvän teknologiauskon ja optimistisen ekologisen modernisaation rinnalla (vrt. Hovi ym. 2009, 20). Yhteiskunnallisen ulottuvuuden heikkous myös merkitsee, että aikapoliittisessa arvioinnissa ei juurikaan mietitä tulevaisuuden sukupolvien tarpeita. Alussa esitetyistä aikapolitiikan perusvariaatioista siis vain ensimmäistä sovelletaan eli tulevaisuutta avataan nykyhetken kehityskulkujen kautta.

Toinen erityisen huomionarvoinen hiljattain julkaistu EU:n politiikkaa ohjaava raportti on niin sanottu EU:n globaalistrategia *Shared Vision, Global Action: A Stronger Europe* (2016). Raportissa on ollut vain yksi pääkirjoittaja, Natalie Tocci (Tocci 2018), minkä vuoksi se on tavallista vivahteikkaampi EU-dokumentti. Runsaalla 40 sivulla teksti linjaa painokkaasti unionin ulkosuhdetoimintaa. Lähtökohdina ovat tässäkin monessa suhteessa kestävä kehityksen globaalit tavoitteet eli aikajänne ulottuu vuoteen 2030, mutta muuten aikaulottuvuus jää raportissa itse asiassa yllättävänkin heikoksi. Ehkä tämä kertoo siitä, että tässäkin strategiassa jonkinmoinen

kriiseihin varautuminen on oleellista. Sen julkaisun aikoihin Donald Trump oli lyömässä läpi Yhdysvalloissa, ja myös Venäjä oli viimeistään Ukraina-politiikkansa myötä osoittautunut ongelmalliseksi toimijaksi. Seuraava katkelma poikkeuksellisesti vie kuitenkin aikaulottuvuuden varsin pitkälle, ajatellaan periaatteessa koko vuosisataa. On myös huomattava, että puhutaan nimenomaan globaalista, sääntöperäisestä järjestyksestä – se kielii vakauden tavoittelusta, siis pitkistä tähtäimistä:

**Globaalihallinta 21. vuosisataa varten.** EU on sitoutunut kansainväliseen oikeuteen perustuvaan *globaaliin järjestykseen*, joka takaa ihmisoikeudet, kestävä kehityksen ja globaalien yhteisvarantojen jatkuvan käytön. Tämä sitoumus merkitsee pikemminkin nykyjärjestelmän muutosta kuin vain sen säilyttämistä. EU tukee vahvasti YK:ta moninapaisen sääntöperusteisen järjestelmän kulmakivenä ja kehittää globaalisti koordinoituja ongelmanratkaisuja kansainvälisten ja alueellisten organisaatioiden sekä valtio- ja muiden toimijoiden kanssa. (Käännös HV)<sup>7</sup>

Yksi pitkän tähtäimen käsite täytyy globaalistrategiasta tämän lisäksi erikseen nostaa esille, nimittäin resilienssi. Strategia siis painottaa hyvin vahvasti yhteiskunnallista resilienssiä – sitkeyttä, sietokykyä, kestävyyttä. Termiä käytetään yli 40 kertaa. (Juncos 2017.) Ajatus on, että Euroopan tulee tukea muita maita ja erityisesti lähialueitaan siten, että nämä voivat tukea itse itseään omin ehdoin. Ehkä tätä voidaan ajatella myös askeleena kohti itsekriittisyyttä: tiukka demokratian vieminen muualle omista lähtökohdista käsin ei auta, pitää luottaa muiden yhteiskuntien omaan kykyyn kehittyä. Tähän kehitykseen liittyy tulevaisuusaikajäniteitä, se tapahtuu huomenna ja ylihuomenna. Missä määrin resilienssin käsite on aidosti uusi alkun EU:n ymmärrykselle maailmassa toimimisesta vai missä määrin se edustaa uutta retorista keinoa ylläpitää läntistä uusliberaalia järjestystä sekä unionin omaa toimintavapautta ja sisäistä yhtenäisyyttä, on kuitenkin vielä tutkimuskirjallisuudessa paljon kädenvääntöä herättävä kysymys (vrt. esim. Bourbeau ja Caitlin 2018; Mckeown ja Glenn 2017; Juntunen ja Virta 2019).

## LOPPUHUOMIOITA

Edellä on käynyt ilmi, kuinka haastavaa aikapoliittinen toimijuus on, Euroopan unioninkin tapauksessa. Yhtäältä unioni on vahvasti, miltei samoin kuin kansallisetkin politiikan järjestelmät, parlamentaaristen vaalikausien vanki. Tämä korostuu nykytilanteessa, kun henkilöt unionin poliittisissa elimissä ovat vaihtumassa ja viimeisen kymmenen vuoden tärkein strateginen ohjelma Strategia 2020 on tulossa päätökseen. Lisäksi yksiselitteinen poliittinen johtajuus unionissa on aina vaikeaa, sellainen, jonka kautta olisi vahvaa pitkän tähtäimen visiointia luotavissa. Ja tämän hetken Euroopan (suurten maiden) johtajat pääosin painivat sisäpoliittisten ongelmien parissa.

Toisaalta EU on vahvasti sitoutunut vähintäänkin keskipitkän aikavälin strategiseen suunnitteluun. Sen monitahoinen hallintakoneisto takaa huolellisen työn, laajan eri argumenttien kirjon huomioimisen, ja päätösten vaikutusta seurataan jatkuvasti. Koneisto, kaikessa tekno-



kraattisuudessaan, ei myöskään ole erityisen herkkä yhtäkkisille poliittisille muutoksille ja sen konstituutio on vahva. Tästä kumpuava vakaus ja eräänlainen vitkaisuus voivat itse asiassa vaikuttaa positiivisesti pitkäjänteisyyteen.

Ympäristötietoisuus ja kestävä kehitys ovat tällä hetkellä agendalla hyvin korkealla, ja tämä vääjäämättä luo politiikkaan merkittävää pitkäjänteisyyttä. On kuitenkin tärkeää huomata, että yliajallinen neuvottelutilanne ei ainakaan ilmastonmuutokseen liittyvässä retoriikassa ole erityisen ongelmallinen. Ympäristömuutosta vastaan taistelu nähdään viime kädessä pikemminkin mahdollisuutena kuin uhkana, ja vieläpä Euroopalle maailmassa johtoasemaa tarjoavana. On tosiaan paljon perusteita ajatella, niin kuin suomalainen yhteiskunnallinen eliitti tekee, että EU takaa politiikkaan kansallista päätöksentekoa pidempää aikajännettä.

Oli miten oli, kun Euroopan unionia ajattelee aikapolitiikan termein, tulee mieleen, voisiko systemaattisesta tulevaisuustyöstä jopa löytyä uutta oikeutusta koko unionille tässä monimutkaisessa maailmassa. Tulevaisuusulottuvuutta, tarkkaan pohdittuja tulevaisuuteen katsovia aikajännteitä ja arvioita tulevien sukupolvien toiveista, pitäisi EU:n ystävien pitää esillä paljon nykyistä enemmän ja vaatia sen huomioimista. Ilmastotyö on hyvä alku, mutta muillakin politiikan sektoreilla voitaisiin asettaa suhteellisen pitkälle tulevaisuuteen ulottuvia tavoiteaikatauluja. Tässä suhteessa voitaisiin myös tehdä selkeää eroa kansalliseen tasoon, jossa usein ei ole riittäviä resursseja laajamittaiseen tulevaisuuspuhdintaan.

Saattaa kuitenkin olla, että EU:ssa tulevaisuuskorostus, mukaan lukien maapallomme kestävyys, vielä pitäisi yhdistää syvällisiin ajatuksiin vapaudesta ja tasa-arvosta. Unionista siis pitäisi pyrkiä rakentamaan tulevaisuusorientoitunut sosiaalisen vapauden taho, jos se haluaisi löytää uutta legitimizeettiä itselleen. Näin tuo instituutio voisi ehkä jotenkin myös vastustaa sitä individualismin muotoa, *innovaatioindividualismia* (Rosanvallon 2018), johon näytämme ”kehittyneissä” demokratioissa päätyneen. Tällainen individualismi pitää meitä kiinni tässä hetkessä, sillä se vaatii (työ)elämässä pärjäävältä yksilöltä jatkuvaa, palavaa innovatiivisuutta, uudistumiskykyä nykyisyydessä. Ajatus siitä, että loisisimme ja varjelisimme jotain tulevia sukupolvia varten, voi silloin tuntua kovin kaukaiselta.

## VIITTEET

1. Teksti perustuu alkujaan Eduskunnan kirjastossa 3.5.2019 pidettyyn PALO-hankkeen studia generalia -luentoon ”Onko EU:sta pitkäjänteisen, kestäväen politiikan tekijäksi?” (Ks. paloresearch.fi; Strategisen tutkimuksen neuvosto, Suomen Akatemia, hanke nro 312671.) Luennon tiivistetty versio on julkaistu Poliitikasta.fi-sivustolla kesäkuussa 2019. Kiitän Mikko Leinoa, Aappo Pukarista ja *Politiikan* toimitusta arvokkaista kommentteista käsikirjoitukseen.
2. Esimerkiksi PALO-hankkeessa järjestetty kansalaisraati Mustasaassa, hyvin polarisoituneessa tilanteessa mahdollisen kuntaliitoksen Vaasan kanssa suhteen, palveli vahvasti tätä päätöksenteon legitimoinnin tavoitetta. Ks. Setälä 2019. (Toim. huom. katso myös Leino ym. artikkeli Mustasaaren kansalaisraadista tässä numerossa [*Politiikka* 61:4]).
3. Vaihtoehtoisesti hän voi julistaa poikkeustilan ja tätä kautta mahdollistaa lyhyen tähtäimen rajut leikkaukset – mutta leikkausten demokraattinen oikeutus voi tällöin tulla kyseenalaiseksi.

4. “There is a serious risk that a narrow security-driven response to terrorism will prevail over a more comprehensive long-term strategy. The latter would include an emphasis on prevention and tackling the causes of radicalisation. It would include social, economic, education and integration policies and engage a variety of actors at all levels, especially the local one. A long-term strategy must include measures fostering social inclusion; enhancing mutual intercultural knowledge, understanding, tolerance and respect; tackling socio-economic inequalities; preventing the marginalization and stigmatisation of certain groups or communities; and combatting hate speech and crime.” (New Pact for Europe, 16)
5. Olisi mielenkiintoista syvällisesti miettiä aikapolitiikan perspektiivistä myös integraation perinteisiä teorioita. Lienee selvää, että niissä yleensä on jonkinmoinen vähintäänkin keskipitkän aikavälin näkemys sisäänrakennettuna. Niin uusfunktionalismi kuin transaktionalismikin perustuvat ajatuksen oppimisesta, joka tapahtuu vähitellen: opitaan luottamaan institutionaalsiin järjestelyihin, jotka näin leviävät, ja jatkuvat kontaktit toisten kanssa pitkällä ajalla mahdollistavat yhteisyyden kokemuksen. Liberaali hallitustenvälisyys korostaa politiikan prosessiluonnetta – eikä prosessi ole yleensä erityisen lyhytkestoinen.
6. Schmidtin (2006) jaottelussa koordinoivan diskurssin parina on kommunikoiva diskurssi, joka on erityisen oleellisessa roolissa perinteisessä kansallisvaltioissa ja pienissä demokraattisissa yhteisöissä muutenkin. Päätäjien kannattaa kommunikoida päätöksensä hyvin kansalaisille tullakseen uudelleen valituksi.
7. “Global Governance for the 21st Century. The EU is committed to a global order based on international law, which ensures human rights, sustainable development and lasting access to the global commons. This commitment translates into an aspiration to transform rather than to simply preserve the existing system. The EU will strive for a strong UN as the bedrock of the multilateral rules-based order, and develop globally coordinated responses with international and regional organisations, states and non-state actors.”

## LÄHTEET:

- Asen, Robert. 2013. Deliberation and Trust. *Argumentation and Advocacy* 50:1, 2–17
- Beyleweld, Deryck, Marcus Düvell ja Andreas Spahn. 2015. Why and How Should We Represent Future Generations in Policymaking? *Jurisprudence* 6:3, 549–566.
- Boltanski, Luc & Claude Thévenot. 1991. *De la justification: les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.
- Bovenkerk, Bernice. 2015. Public Deliberation and the Inclusion of Future Generations. *Jurisprudence* 6:3, 496–515.
- Bourbeau, Philippe ja Ryan Caitlin. 2018. Resilience, Resistance, Infrapolitics and Enmeshment. *European Journal of International Relations* 24:1, 221–239.
- Euroopan komissio. 2018a. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolla, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, Alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille. ”Kestävän kasvun rahoitusta koskeva toimeksianto.” COM(2018) 97, final. 8.3.2018.
- Euroopan komissio. 2018b. *Puhdas maapallo kaikille. Eurooppalainen visio kukoistavasta, nykyaikaisesta, kilpailukykyisestä ja ilmastonutraalista taloudesta*. Komission tiedonanto Euroopan

- parlamentille, Eurooppa-neuvostolla, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, Alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille. COM(2018) 773, 28.11.2018.
- European Union. 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. European Union External Action Service. [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf), viitattu 11.11.2019.
- Genshel, Philipp ja Markus Jachtenfuchs. 2013. Alles ganz normal! Eine institutionelle Analyse der Euro-Krise. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 20:1, 75–88.
- Grahn-Laasonen, Sanni. 2015. Vastaus välikysymykseen koulutusleikkausten vaikutuksista kasvuun, koulutukselliseen tasa-arvoon ja osaamistasoon. [https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/vastaus-valikysymykseen-koulutusleikkausten-vaikutuksista-kasvuun-koulutukselliseen-tasa-arvoon-ja-osaamistasoon-22-9-2015](https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/vastaus-valikysymykseen-koulutusleikkausten-vaikutuksista-kasvuun-koulutukselliseen-tasa-arvoon-ja-osaamistasoon-22-9-2015), viitattu 18.11.2019.
- Gustafsson, Jukka. 2015. Välikysymys koulutusleikkausten vaikutuksista kasvuun, koulutukselliseen tasa-arvoon ja osaamistasoon (VK 1/2015 vp). [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Sivut/VK\\_1+2015.aspx#](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Sivut/VK_1+2015.aspx#), viitattu 18.11.2019.
- Hovi, Jon, Detlef F. Sprinz ja Arild Underdal. 2009. Implementing Long-Term Climate Policy: Time Inconsistency, Domestic Politics, International Anarchy. *Global Environmental Politics* 9:3, 20–39.
- Jacobs, Alan M. 2011. *Governing for the Long Term. Democracy and the Politics of Investment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacobs, Alan M. 2016. Policy Making for the Long Term in Advanced Democracies. *Annual Review of Political Science* 19:1, 433–454.
- Juncos, Ana E. 2017. Resilience as the New EU Foreign Policy Paradigm: A Pragmatist Turn? *European Security* 26:1, 1–18.
- Juntunen, Tapio ja Sirpa Virta. 2019. Security Dynamics: Multilayered Security Governance in an Age of Complexity, Uncertainty, and Resilience. Teoksessa Anni Kangas, Johanna Kujala, Anna Heikkinen, Antti Lönnqvist, Harri Laihonon ja Julia Bethwaite (toim.), *Leading Change in a Complex World. Transdisciplinary Perspectives*. Tampere: Tampere University Press, 67–84.
- Lagerspetz, Eerik. 2018. Vaikutuseriaate ja demokratia. *Politiikka* 60:4, 279–289.
- Leggewie, Claus. 2017. *Europa zuerst. Eine Unabhängigkeitserklärung*. Berlin: Ullstein.
- Mazor, Joseph. 2010. Liberal Justice, Future People, and Natural Conservation. *Philosophy and Public Affairs* 38:4, 380–408.
- Mckeown, Anthony ja John Glenn. 2017. The Rise of Resilience after the Financial Crises: A Case of Neoliberalism Rebooted? *Review of International Studies* 44:2, 193–214.
- New Pact for Europe. *Re-energising Europe: A Package Deal for the EU27*. <https://www.newpactforeurope.eu/documents/>, viitattu 2.5.2019.
- Nikolaidis, Kalypso. 2018. Braving the Waves. Europe's Constitutional Settlement at Twenty. *The Journal of Common Market Studies* 56: 7, 1614–1630.
- Princen, Thomas. 2009. Long-Term Decision-Making: Biological and Psychological Evidence. *Global Environmental Politics* 9:3, 9–19.
- Rapeli, Lauri ja Vesa Koskimaa. 2019. Kansalaisten, päättäjien ja politiikan aikajänteet Suomessa. *Politiikasta.fi*, julkaistu 2.5.2019. <https://politiikasta.fi/kansalaisten-paattajien-ja-politiikan-aikajanteet-suomessa/>, viitattu 11.11.2019.
- Rosanvallon, Pierre. 2018. *Notre histoire intellectuelle et politique 1968–2018*. Paris. Éditions du Seuil.

- 
- Schmidt, Vivien A. 2006. *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Setälä, Maija. 2019. Citizens' Initiative Review amidst linguistic division and issue polarization: The case of Korsholm. PALO-hankkeen blogi, julkaistu 12.3.2019. <https://paloresearch.fi/blogs/korsholm/>, viitattu 12.3.2019.
- Skjærseth, Jon Birger. 2017. The European Commission's Shifting Climate Leadership. *Global Environmental Politics* 17:2, 84–104.
- Sprinz, Detlef F. 2009. Long-Term Environmental Policy: Definition, Knowledge, Future Research. *Global Environmental Politics* 9:3, 1–8.
- Tocci, Natalie. 2017. From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey. *International Politics* 54:4, 487–502.

## KIRJOITTAJATIEDOT

### HENRI VOGT

D.Phil., professori

Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos

Turun yliopisto

henri.vogt@utu.fi