



Koronapandemia, EU:n rooli ja tehtävät: Tutkimuksen empiirisiä ja teoreettisia lähtökohtia

Hanna Ojanen

Koronapandemia on uusi, vakava kriisi Euroopan unionille. Euroopan integraation tutkimuksessa kriiseillä on aivan erityinen rooli EU:n muutoksen selittäjänä. Kriisit ovat jo integraatioteorian 1970-luvun perinteessä olleet myönteinen, asiaan kuuluva ilmiö, jopa välttämätön integraatioprosessia eteenpäin vievä ja EU:ta vahvistava voima. Tämän ajatusmallin varaan rakentuvat myös monet varhaiset arviot siitä, miten koronapandemia vaikuttaa EU:hun. Tässä artikkelissa avaan integraatioteorioiden käsityksiä siitä, miten ja miksi EU muuttuu, ja erityisesti kriisien roolia integraatioprosessissa. Tämän jälkeen esitän varhaisia käytännön havaintoja kriisin vaikutuksesta EU:n toimintaan ja suuntaan tarkastelemalla pandemiakriisiä EU:n roolin ja periaatteiden, tehtävien ja kompetenssin kannalta. Vaikuttaa siltä, että kriisi tuo unionin toimivallan rajat, roolin ja luonteen selkeämmin näkyviin ja tekee niistä entistä politisoituneempia kiistanaiheita. Kaikkiaan koronakriisi voi uudistaa paitsi EU:ta, myös EU:n tutkimusta. Sen vaikutusten analyysi lisää tarvetta pureutua keskeisiin kysymyksiin paitsi siitä, miten EU kehittyy, myös siitä, miksi se kehittyy tai miksi se ei kehity. Tärkeältä vaikuttaa, miten voidaan tasa-painottaa normaalin kehityksen ja kriisikehityksen suhdetta EU:n selittämässä samalla kun otetaan huomioon unionin politisoituminen, sen olennainen muutos pelkästä prosessista myös poliittiseksi järjestelmäksi.

Avainsanat: Euroopan unioni, integraatio, kompetenssi, kriisit

Johdanto

Koronapandemia on Euroopan unionille (EU) uusi, vakava kriisi. Tutkijoilla on erilaisia näkemyksiä siitä, mikä sen merkitys on. Yhteistä ensimmäisille analyyseille on se, että niissä pandemia asetetaan osaksi jo yli kymmenen vuotta kestänyttä kriisien jatkumoa talouskriisistä Ukrainan kriisiin, maahanmuuttokriisiin ja Brexit-kriisiin. *The Guardian* -lehden haastattelema historioitsija Luuk van Middelaar katsoo, ettei EU:lla lähtökohtaisesti ole kykyä selviytyä kriiseistä tai odottamattomista tilanteista, mutta se selviää niistä improvisoimalla ratkaisuja (Rankin 2020). Kun se vahvistaa omaa otettaan vastauksena kriisiin, kuten se on tehnyt pakolaiskriisissä ja talouskriisissä, osa jäsenvaltioista reagoi kielteisesti, ja euroskeptikot eri maissa käyttävät tilaisuutta hyväkseen. Tämä korostaa syvenevien sisäisten jakolinjojen ongelmaa, josta van Middelaar kuitenkin uskoo EU:n myös löytävän ulospääsyn. Samassa haastattelussa politiikan tutkija Heather Grabbe toteaa, että kaikki kriisit ovat vähentäneet jäsenmaiden välistä luottamusta ja myös luottamusta järjestelmään kokonaisuutena, mikä hänestä on todellinen ongelma.

Arviot EU:n tähänastisesta toiminnasta perustuvat siihen, miten se on näyttänyt vastanneen siihen kohdistuviin odotuksiin ja missä määrin se on pystynyt ratkaisemaan ongelmia. Pandemiakriisi on tuonut esiin EU:n roolin kriisiorganisaationa ja herättänyt keskustelua sen tehtävistä. Se on johtanut myös vilkkaaseen keskusteluun siitä, kestäkö unioni enää tä-

män mittakaavan kriisiä, kun kriisit tuntuvat kasautuvan ja limittyvän toisiinsa eräänlaiseksi polykriisiksi. EU:n peruseriaatteiden on nähty pottävän, kun jäsenmaat ottavat ohjat omiin käsiinsä ja kun EU itse joutaa omista säännöistään. Kuinka tällaisissa oloissa käy pidemmän aikavälin tavoitteille, kuten ilmastonmuutoksen torjunnalle?

Kriisi voidaan yleisellä tasolla nähdä niin epäjatkuvuutena kuin katalysaattorinakin, sellaisten kehityskulkujen voimistajana, jotka olivat jo jossain määrin näkyvissä. EU:n tapauksessa tällaisia voivat olla jakolinjojen tai polarisaation, eriytyvän tai eritahtisen integraation lisääntyminen tai vielä laajemmin ajateltuna nationalismin ja protektionismin lisääntyminen.

Euroopan integraation tutkimuksessa kriiseillä on aivan erityinen rooli EU:n muutoksen selittäjänä. Kriisit ovat integraatioteorian perinteessä myönteinen, tavallaan asiaan kuuluva ilmiö, integraatioprosessia eteenpäin vievä ja EU:ta vahvistava voima. Tämän ajatusmallin varaan rakentuvat myös monet arviot siitä, miten koronapandemia vaikuttaa EU:hun. Pandemia on seurauksiltaan valtaisa kriisi – vahvistaako se siis myös EU:ta ennennäkemättömällä tavalla? Vai kumuloituuko kriisien vaikutus, syveneekö unionin sisäinen jakautuminen niin, että se lopulta hajoaa?

Kysymys siitä, hajoaako vai vahvistuuko EU, on sinänsä yksioikoinen mutta keskeinen kysymys integraation tutkimuksessa. Se on yksioikoinen, koska kriisi ei väistämättä ja suoraan viivaisesti aiheuta mitään tiettyä lopputulosta. 'Kriisin' ja 'vahvistumisen' välillä ehtii tapahtua paljon ja tehdään paljon erilaisia valintoja. On tärkeää pohtia, miten kriisien vaikutusta voitaisiin tutkia tarkemmin. Millaisesta prosessista on kyse, kun EU vahvistuu kriisin seurauksena: mikä oikeastaan vahvistuu ja miten? Kyse onkin siitä, miten integraatiota selitetään – siis integraatioteorioiden peruskysymyksestä.

Tässä artikkelissa avaan integraatioteorioiden käsityksiä siitä, miten ja miksi EU muuttuu, ja erityisesti kriisien roolia integraatioprosessissa. Tämän jälkeen esitän empiirisiä havaintoja EU:n toiminnasta ja suunnasta tarkastelemalla pandemiakriisiä EU:n roolin ja periaatteiden, tehtävien ja kompetenssin kannalta. Mitä koronapandemian alkuvaihe on niistä näyttänyt, mihin toimiin on ryhdytty? Entä miten EU:ta on arvioitu tähän mennessä? Tässä tarkastelen EU:ta sekä kriisiorganisaationa että sen muuta toimintaa.

Lopuksi tarjoan päätelmiä siitä, miten kriisi voi uudistaa paitsi EU:ta, myös EU:n tutkimusta. Yhtenä kysymyksenä näen, miten tasapainottaa normaalin kehityksen ja kriisikehityksen suhdetta Euroopan integraatiota selittävinä tekijöinä esimerkiksi johtajuutta ja päätöksentekoa analysoimalla.

Katsaus integraatioteorioiden kriisikeskeisyyteen

Euroopan unionia koskevissa analyyseissa esitetään huomattavan usein ajatus siitä, että kriisit vahvistavat EU:ta. Nähdään, että suuret, äkilliset ongelmat pakottavat EU:n päätöksiin, jollaisia normaalioloissa ei saataisi aikaan. Koko Euroopan integraatiokehitys voidaan nähdä keinona toipua toisesta maailmansodasta. Yhteys voidaan havaita myös esimerkiksi kylmän sodan loppumisen ja poliittisen unionin perustamisen välillä, samoin Saksojen yhdistymisen ja yhteisvaluutasta sopimisen välillä.

Taustalla voi nähdä myös ajatuksen siitä, että EU:n kehitys- ja päätöksentekokyky on muuten heikko, tai että se on järjestelmänä jähmeä ja hitaasti muuttuva.

Kriisin vauhdittama päätös taas koetaan yleisesti myönteisenä ja unionia eteenpäin vievänä. Kriisi ehkä saa EU:n tekemään päätöksen, joka olisi muutenkin pitänyt tehdä, mutta jonka tekemiseen ei ollut poliittista tahtoa. Samalla mielikuva kriiseistä muodostuu EU:n analyyseissa yllättävän myönteiseksi. On melkein päin näköä, että kriisejä toivotaan, jotta EU pääsisi eteenpäin ja omien vaikeuksiensa yli – tavallaan ’ylittäisi itsensä’.

Kriiseillä on ollut keskeinen rooli integraatioteorioissa jo 1970-luvulla. Zoe Lefkofridi ja Philippe C. Schmitter (2015; 2016) tarkastelevat tutkimuksessaan kriisien roolia integraatioprosessissa. Heidän lähtökohtanaan on Schmitterin (1970) malli kriisilähtöisestä päätöksentekosyklistä, jota he pyrkivät samalla uudistamaan. Mallin lähtökohta on, että kriisi on osa integraatioprosessia, ei siis mikään ulkoinen (häiriö)tekijä. Sillä on myös pääosin myönteinen vaikutus. Teoriassa on niin ikään yhteys varhaisen uusfunktionalistisen integraatioteorian yliläikkymisen (engl. *spill-over*) käsitteeseen: käsitykseen siitä, että integraatio etenee alalta toiselle käytännön tarpeen ja sisäisen logiikan voimalla.

Keskeistä Schmitterin alkuperäisessä mallissa on se, että kansainväliset organisaatiot (jollaisena EU:ta tässä tarkastellaan) nähdään taipuvaisina entropiaan, millä Schmitter viittaa jonkinlaiseen reaktiokyvyttömyyteen samanlaisuuden lopputilaan. Toisin sanoen organisaatioille on tyypillistä, että ne pyrkivät eristämään itsensä asettumalla jonkinlaiseen samantekevyyden kuplaan, missä ne hoitavat omia tehtäviään, mutta niin, että ne minimoivat oman vaikutuksensa jäsenvaltioihin tai muihin toimijoihin. Mallin mukaan näin jatkuu, kunnes jokin kriisi pakottaa organisaatiot tarkastelemaan toimintatapojaan ja käytäntöjään uudelleen ja pakottaa ne ”ulos” kuplasta. Seurauksena on järjestön vahvistuminen: tehtävien laajuus voi kasvaa, ja vallan tai auktoriteetin määrä voi kasvaa. Jos molemmat kasvavat, kyse on yliläikkymisestä.

EU poikkeaa kuitenkin muista järjestöistä. Lefkofridin ja Schmitterin (2015, 6–7) mukaan alueellisista järjestöistä vain EU on pystynyt käyttämään kriisejä hyväkseen tällä tavalla. Selitykseksi he tarjoavat sen korkeaa ylikansallisuuden astetta sekä epätavallisen kollegiaalista päätöksentekoa komissiossa. Taustalla on kuitenkin muitakin tekijöitä. Valtioista riippumattomien EU:hun vaikuttamaan kykenevien ei-valtiollisten järjestöjen, kuten etujärjestöjen ja yhteiskunnallisten liikkeiden, nopeasti kasvava määrä ja moninaisuus ovat niistä yksi. Toinen on se, että kaikki jäsenvaltiot ovat liberaaleja demokratioita, jotka ”sietävät” sekä järjestöjen suhteellista autonomiaa että poikkikansallisten (engl. *cross-national*) yhdistysten tai yhteenliittymien muodostumista.

Kriisin merkitys EU:n selittämisessä on erityisen merkittävä siksikin, että EU:lle on keskeistä ’liike’ ja kehittyminen ymmärrettynä eteenpäin menemisenä. Suuressa osassa tutkimusta nähdään, että EU ei ensisijaisesti ole ’valmis’ poliittinen järjestelmä vaan prosessi.

Ovatko kriisit sitten keskenään samanlaisia? Onko kriisin seurausten kannalta sama, mikä kriisi on kyseessä, millainen se on tai keihin ja mihin se vaikuttaa?

Viime vuosien integraatiokirjallisuus tarjoaa lukuisia havaintoja siitä, miten kriisit eroavat toisistaan sekä syiden että vaikutusten osalta. Artikkelissaan vuodelta 2015 Lefkofridi ja Schmitter näkivät, että eurokriisi voisi olla teoriassa hyvä esimerkki kriisilähtöisestä pää-

töksentekosyklistä, joka on luonteeltaan jonkin rajan ylittävä (engl. *transcending*). Se johtaa koordinoinnin lisääntymiseen, suunnittelun, budjetoinnin, verotuksen ja tukijärjestelmien institutionalisoitumiseen ylikansallisella tasolla, mutta myös poikkikansallisiin liittoihin ja eurooppalaiseen puoluejärjestelmään, sekä eurooppalaisen julkisen tai poliittisen tilan muodostumiseen. Samalla se on esimerkki siitä, kuinka taloudellinen integraatio johtaa poliittiseen integraatioon.

Heidän mukaansa eurokriisi ei kuitenkaan vaikuttanut näin. Jäsenvaltiot päinvastoin perääntyivät valtiokeskeiseen kansallisen edun laskelmointiin, ja yleinen mielipide vastusti poliittista unionia. ”Takaisinläikkymistä” (engl. *spill-back*) tai integraation taka-askeleita oli havaittavissa. Euroopassa esitettiin vaatimuksia, että ongelmallisten jäsenten tulisi jättää euro tai että oman maan pitäisi erota. Vaadittiin, että kontribuution EU:n budjettiin tulisi pienentyä, että yhteinen maatalouspolitiikka lopetettaisiin tai että kansallisen lainsäädännön ensisijaisuus suhteessa EU-lainsäädäntöön palautettaisiin (näin Marine Le Pen Ranskassa).

Miksi näin kävi? Lefkofridi ja Schmitter (2015, 10–14) näkevät syytä siinä, että neoliberaali talousajattelu painoi investointeja pois julkiselta sektorilta kohti yksityistä sektoria, mikä vaaransi hyvinvointivaltion ja sosiaalipalvelut. Tämä puolestaan lisäsi protesteja ja vastustusta. Huomioon pitää ottaa myös kumulatiivinen vaikutus: kriisi osui joihinkin kovemmin ja toisiin tuskin ollenkaan.¹ Samalla se korosti jo olemassa olleita alueellisia (pohjoinen–etelä) ja kulttuurisia jakolinjoja. Samaan aikaan perinteiset puolueet ovat menettäneet asemaansa uusille tulokkaille, ja luottamus poliitikkoihin on vähentynyt.

Eurokriisin voi kuitenkin heidän mielestään kääntää ”hyväksi kriisiksi” delegoimalla toimivaltaa komissiolle. Olennaista on toimivallan käytön tavoite. Jos EU tavoittelee elvytystä pikemminkin kuin tiukkaa taloudenpitoa ja demokratian toimivuutta parannetaan, kehitysedellytyksiä on. (Lefkofridi & Schmitter 2015, 19–20.)

Desmond Dinan, Neill Nugent ja William E. Paterson (2017, 14) puhuvat yhdestä suuresta kriisistä tai vuodesta 2009 jatkuneesta pysyvästä kriisitilasta, jossa on ollut useita eri puolia: yhteisvaluuttaa uhannut eurokriisi, vapaata liikkuvuutta uhannut maahanmuutto-kriisi, kansainvälistä järjestelmää uhannut Ukrainan kriisi ja legitimizeettiä uhannut Brexit. Vaikka kriisin eri puolille on osin eri syyt, on taustalla heidän mukaansa myös kolme yhteistä tekijää: EU:n perussopimusten heikkous, mitä tulee järjestelmän perustaan ja johtajuuteen, EMU:a ja Schengeniä koskevien sopimusten puutteellinen varautuminen huonoihin aikoihin, jäsenvaltioiden väliset erot sekä ulkoiset syyt. Frank Schimmelfennig (2017) katsoo sekä eurokriisin että maahanmuuttokriisin johtuneen ulkoa tulleesta shokista, joka tekee näkyväksi integraation puutteet.

Siinä missä Dinan ym. (2017, 9) näkevät kriisin kokonaisvaikutuksen pikemminkin kielteisenä kuin myönteisenä, Frank Schimmelfennigin (2017) mukaan kriisin vaikutus voi olla niin myönteinen kuin kielteinenkin. Se myönteinen vaikutus, jota tutkimuksessa usein tarkoitetaan puhuttaessa kriisin vaikutuksesta, on vallan keskittyminen esimerkiksi verotusoi-keuden, omien tulojen ja distribuutiomekanismien kautta. Dinan ym. (2017, 11) näkevät

1 Epäsyyntömyydestäkin voisi tässä yhteydessä puhua.

kuitenkin enemmän hajautumista, sisämarkkinoiden vaarantumista ja riittämätöntä instituutioiden vahvistumista.

Schimmelfennig (2017, 2–3) katsoo kriisin voivan johtaa distributionaaliseen konfliktiin ja politisoitumiseen. Hänen analyysinsä mukaan eurokriisi ja maahanmuuttokriisi olivat tässä kuitenkin olennaisesti erilaisia. Eurokriisi johti integraation huomattavaan syvenemiseen Euroopan vakausmekanismin, pankkiunionin ja lisääntyneen jäsenvaltioiden budjettien valvonnan myötä. Maahanmuuttokriisi ei siihen johtanut; sen ratkaisu ulkoistettiin. Keskeinen syy on variaatio transnationaalisen keskinäisriippuvuuden ja ylikansallisuuden asteessa. Taloudessa transnationaaliset toimijat ja yhteydet ovat selvät; Euroopan keskuspankki on vahva ylikansallinen instituutio ja järjestelmän jättäminen tulee kalliiksi. Taloutta kuvaa siis kriittinen transnationaalinen keskinäisriippuvuus: integraation pysähtymisen tai taantumisen (disintegraation) hinta on liian suuri eikä jäsenvaltio kykene toimimaan yksin. Sitä kuvaa myös kriittinen ylikansallinen kapasiteetti: unionilla on sekä autonominen päätöksentekokyky että resurssit, joilla se voi vastata distributionaaliseen konfliktiin ja paineeseen. Maahanmuuttopolitiikasta nämä puuttuvat. (Schimmelfennig 2017, 15.)

Vaikka kriisien erot ovat tärkeitä, tärkeää on myös se, miten integraatio ymmärretään. Kriisien vaikutuksen tutkimus nostaa esiin integraatiotutkimuksen koulukuntien ja teoriaperinteiden erot. Niitä pyrkivät kokoamaan esimerkiksi Demosthenes Ioannou, Patrick Leblond ja Arne Niemann (2015) talouskriisin osalta sekä Liesbet Hooghe ja Gary Marks (2019) neljän eri kriisin – eurokriisin, maahanmuuttokriisin, Brexitin ja illiberalismin kriisin – osalta.

Perinteisesti ajatellen integraatiota on selitetty intresseillä ja eduilla. Olennainen ero eri teoriaperinteissä on ollut siinä, kenen intresseistä on kyse: hallitustenväliset teoriat näkevät valtion päätoimijana, uusfunktionalistiset teoriat korostavat muita toimijoita, kuten etujärjestöjä, poliittisia ryhmiä ja ylikansallisia instituutioita. Teoriat näkevät valtion ja integraatioprosessin suhde eri lailla (Ojanen 1998).

Toinen keskeinen ero liittyy integraation etenemisen ymmärtämiseen. Uusfunktionaalisen teorian mukaan EU:n roolia ja kehitystä selitetään tehtäväperustaisesti. Ernst B. Haasin (1958) klassisen määritelmän mukaan integraatio tarkoittaa uuden poliittisen yhteisön muodostumista. Poliittisen yhteisön olemassaoloa indikoi se, että tietyt ryhmät ja yksilöt osoittavat enemmän lojaalisuutta keskeisille poliittisille instituutioille kuin muille poliittisille auktoriteeteille tiettyinä aikoina ja tietyllä maantieteellisellä alueella. 1950- ja 1960-lukujen Länsi-Euroopassa kansallisvaltio oli tällainen poliittinen yhteisö. Integraatioprosessissa kansalliset poliittiset toimijat – kuten etujärjestöt ja yksilöt – tulevat kuitenkin vakuuttuneiksi siitä, että niiden kannattaa siirtää lojaalisuutensa, odotuksensa ja poliittisen aktiivisuutensa uuteen keskukseseen, jonka instituutioilla on oikeudellista valtaa kansallisvaltioissa. (Mt., 4–5, 16.)

Tyypillisesti uutta, entistä laajempaa yhteisöä ja yhteistä päätöksentekoa tarvitaan aluksi teknisissä ja taloudellisissa kysymyksissä, mutta myöhemmin myös poliittisissa. Kehitys kulkee kohti ainakin osin ylikansallista päätöksentekoa ja melkein pä omalla painollaan. Vähitellen myös toimijoiden identiteetti muuttuu.

Hallitustenvälisessä teoriassa integraatio etenee sen mukaan, mitä jäsenmaat parhaaksi katsovat. Jäsenmaiden etua voidaan tarkastella kustannus-hyötyanalyyseinä (Grieco 1988). Jä-

senmaiden position muodostumista voi toisaalta avata valtion sisäisten preferenssien avulla, ja prosessia voi tarkastella jäsenvaltioiden neuvotteluna, jossa taloudelliset tekijät ovat tärkeimpiä valtioiden suhteellisen neuvotteluvallan määrittäjiä (Moravcsik 1993). Integraatio voi myös hidastua tai kääntyä valtioiden preferenssien mukaan.

Hallitustenvälisyys ja EU:n ylikansallisten instituutioiden rooli painottuvat myös eri tavoin eri aikoina. Jos esimerkiksi 1980-luku oli vahvan komission aikaa, on viime vuodet eletty voimistuvaa hallitustenvälisyyttä muun muassa Eurooppa-neuvoston merkityksen kasvaessa.

Olennaista on myös huomata kahtalainen muutos EU:ssa. Sitä tuskin voidaan enää kuvata pelkkänä prosessina, vaan se on myös poliittinen järjestelmä. Samalla se on järjestelmä, jossa käsitellään yhä politisoituneempia kysymyksiä.

Integraation politisoituminen on keskeinen piirre, joka integraatioteoriassa on otettu vastaan ongelmallisena ilmiönä, ehkä jopa yhtenä monista kriiseistä. Verrattuna 1970-luvun tilanteeseen ja silloin kehitettyihin selitysmalleihin EU näyttää nyt varsin erilaiselta toimijalta. Lefkofridi ja Schmitter (2015, 14–17) näkevät myös legitimitietin perustan muuttuneen. Aiemmin EU:n legitimiys perustui tuotoksiin (engl. *output*). Niiden tuottamiseen osallistui pieni ryhmä poliitikkoja ja asiantuntijoita, jotka pitivät EU-politiikan erillään siitä politiikasta, johon äänestäjillä oli sanansa sanottavana. Järjestelmällä ei ollut osallistumiseen (engl. *input*) perustuvaa legitimitettä. Valtavirtapoliitikot myös käyttivät Brysseliä alibina silloin, kun heidän piti edistää hankalia tavoitteita. EU-tasolla ei ollut politiikkaa – mutta nyt on. EU on politisoitunut, ja nähdään myös, että yhden maan äänestystulokset vaikuttavat hallituksen asemaan muissa jäsenmaissa. Lefkofridi ja Schmitter kysyvät, voivatko kansalaiset sietää hyvää tarkoittavaa teknokraattista hallintoa vaatimatta enemmän osallistumismahdollisuuksia ja toisaalta vaaleilla valittujen päättäjien tilivelvollisuutta.

Hooghe ja Marks (2008) kuvaavat EU:n muutosta perinteisestä sallivasta yhteisymmärryksestä rajoittavaan erimielisyyteen (engl. ”from permissive consensus to constraining disensus”). Luuk van Middelaar (2020) kirjoittaa koko järjestelmän muutoksesta, metamorfosisista, missä ennen teknokraattinen ja sääntöpohjainen yhteisö joutuu nyt ottamaan kantaa ja reagoimaan poliittisiin tapahtumiin, ja joka on myös valmis osallistumaan politiikkaan. Nämä käännehaastavat osaltaan integraatiota selittävät teoriat. On myös kehittynyt erityinen jälkifunktionalismiksi kutsuttu teoria tai koulukunta, joka arvioi politisoitumisen vaikutuksia. Siinä tarkastellaan esimerkiksi ristiriitaa funktionaalisten paineiden ja eksklusiivisen identiteetin välillä; sen tausta on identiteetin ja poliittisten jakolinjojen tutkimuksessa valtioiden sisällä. Integraatio on tästä näkökulmasta katsottuna olennaisesti konfliktuaalinen prosessi. (Hooghe & Marks 2019, 1117.)

Schimmelfennig (2017, 5) näkee, että siinä missä uusfunktionalismin eräänlainen myönteinen palautemekanismi vie integraatiota eteenpäin, jälkifunktionalismissa poliittisuus kasvaa, kun asioiden tärkeys tai merkitys kasvaa. Tästä seuraa eräänlainen takaisku: kasvava mobilisaatio ja hallinnon toimintamahdollisuuksien kaventuminen.

Takaiskut voivat myös johtaa integraation purkaantumiseen, disintegraatioon. Jos varhaisessa integraatioteoriassa integraation vastakohta oli se, ettei integraatiota ollut, tai että se

pysyi paikallaan eikä edennyt, on viime vuosina integraatioteoriassa kasvanut ajatus disintegraatiosta integraation vastakohtana (mm. Börzel & Risse 2018).²

Kaiken kaikkiaan kriisit näyttävät vakiintuneen osaksi integraation selittämistä. Miten siten lähteä purkamaan koronavaiheita EU:lle? Seuraavaksi tarkastellaan kriisin alkuvaiheita empiirisesti: mitä voidaan sanoa EU:n tähänastisesta roolista kriisissä, miltä näyttää kriisin mahdollinen vaikutus sen tehtäviin? Vaikuttaako kriisi myös toimintaperiaatteisiin?

EU:n rooli kriisiorganisaationa

Monissa arvoissa EU:sta toimijana koronavaiheissa tarkastellaan itse asiassa EU:n toimintaa kriisiorganisaationa, sen toimien onnistumista tai epäonnistumista, näkyvyyttä ja nopeutta. Onkin tärkeä huomata, että EU:lla on erityinen kriiseihin liittyvä rooli ja tehtäväkuva.

Yhtenä EU:n olemassaolon perustarkoituksena voidaan pitää sitä, että se auttaa jäsenvaltioita selviämään ongelmista, joista ne eivät yksin selviä. Perussopimukset velvoittavat jäsenvaltiot myös auttamaan toisiaan. Perussopimusten artiklat avunantovelvoitteesta, jos jäsenvaltio joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, ja solidaarisuuteen perustuvasta avustamisvelvoitteesta siinä tapauksessa, että jäsenmaa pyytää apua esimerkiksi terrori-iskun tai luonnonkatastrofin takia, ovat yksi puoli unionin toimimisesta kriiseissä. Ne on kuitenkin ajateltu tilanteeseen, jossa kriisi koskettaa vain yhtä jäsenvaltiota. Tilanne on erilainen, jos kaikki ovat samassa kriisitilanteessa. Mark Rhinard (2020) pitää tämän kriisin olennaisina ominaisuuksina sitä, että se on symmetrinen ja rajatylittävä.

Kun EU:n toimia koronavaiheissa on arvioitu, arvioinnin taustalla ovat usein odotukset siitä, miten unionin tulisi toimia. Kriisikirjallisuudessa huomiota kiinnitetään esimerkiksi kriisipäätöksentekoon ja organisaation performanssiin kriisissä (esim. Gutner & Thompson 2010). Arvio EU:sta toimijana kriisissä voi perustua moneen eri asiaan: siihen, miten olemassa olevat kriisityökalut ovat toimineet, siihen, miten EU kykenee ennakoimaan kriisin seurauksia tai tulevia vaiheita sekä siihen, missä määrin EU-johdajat antavat yhtenäisen kuvan kompetensista ja yhteisöstä (Rhinard 2020). Arviointia vaikeuttaa myös se, että EU on eri asia kuin EU-maat: maiden keskinäinen solidaarisuus tai sen puute nähdään EU:n aikana pikemminkin kuin jäsenmaiden aikana. Arviot EU:n hyödyllisyydestä myös vaihtelevat jäsenmaiden kesken.

Koronapandemiassa EU:n koordinoiva rooli korostuu. Se koordinoi, tai pyrkii koordinoimaan, sitä, miten jäsenvaltiot varautuvat, miten ne toimivat kriiseissä, miten ne säätävät tai purkavat poikkeusoloja. Koordinointitehtävään kuuluu esimerkiksi etenemissuunnitelma pandemian rajoittamistoimien purkamiseksi (Euroopan komissio 2020c) samoin kuin puolustusministeriöiden päätös (European Council 2020) siitä, että EU:n ulkosuhdehallintoon (EEAS) perustetaan *Task Force* tukemaan tiedonvaihtoa toimissa, jotka liittyvät sotilaalliseen apuun siviiliviranomaisille sekä tähän liittyvien oppien kerääminen vastaisuuden varalle resilienssin parantamiseksi (European Union 2020).

² Keskustelua erityisistä disintegraatioteorioista esim. Vollaard (2014) ja Webber (2014); uusfunktionalismista disintegraatioteorian Lefkofridi & Schmitter (2016).

EU:lla on myös erityisiä kriisityökaluja, joita se nytkin on käyttänyt (Rhinard 2020). Varhaisvaroitusjärjestelmä, *Early Warning and Response System* (EWRS), yhdistää jäsenvaltioiden pääkaupungit tarkoituksenaan auttaa niitä pysymään tilanteen tasalla ja ennakoimaan. Tämän järjestelmän kautta Euroopan tautienohjaus- ja valvontakeskus ECDC (*European Centre for Disease Prevention and Control*) on julkaissut covid-19-pandemian aikana päivittäisiä tiedotteita. Niistä näyttää muodostuneen hyödyllinen voimavara jäsenmaille: niiden ei tarvitse itse kerätä tietoa siitä, miten muut jäsenmaat toimivat. Toinen kriisityökalu on komissioon kuuluva EU:n pelastuspalvelumekanismi (*Civil Protection Mechanism*, tai UCPM, *Union Civil Protection Mechanism*), joka vahvistaa jäsenmaiden ja muiden siihen kuuluvien maiden kriisivalmiutta. Pandemian alkuvaiheissa Italia pyysi mekanismin kautta suojava-rusteita, muttei saanut niitä muilta jäsenmailta, mitä pidettiin huomattavana puutteena tai takaiskuna käsitykselle EU:sta solidaarisuusyhteisönä.³ Sittenkin mekanismia on käytetty EU-kansalaisten tuomiseen takaisin kotimaihinsa.

Kolmas työkalu on neuvoston pääsihteeristön kriisinhallintamekanismi ICPR (*Integrated Political Crisis Response*), joka kokoaa jäsenvaltiot diplomaattitasolla tiedonvaihtoa varten ja päätöksenteon tueksi. Päätöksenteko kuuluu neuvostolle, ja komissio on tässä operatiivinen toimija.

Kriisityökaluihin voitaisiin lukea myös vuonna 2014 solmittu yhteishankintasopimus, jossa Suomi oli aloitteellinen, vaikkakin liittyi siihen vasta tänä keväänä (de Fresnes 2020). Sitä käytetään nyt lääkinnällisten tarvikkeiden hankinnoissa. Komissio on pitkään ehdottanut myös omia voimavaroja siihen, että se voisi varastoida tarvikkeita (varmuusvarastot).

Tärkeä osa EU:n toimintaa koronapandemiassa on siis sen koordinoiva rooli ja erityisten kriisityökalujen käyttö. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että EU:n rooli kriiseihin varautumisessa voi kasvaa osana yleisempää pyrkimystä resilienssin kasvattamiseen (ks. erit. EU 2016).

EU:n tavoitteet ja periaatteet

Samalla tavalla kuin EU:n rooli, myös EU:n periaatteet limittyvät arvioissa EU:n selviytymisestä kriisissä ja kriisin vaikutuksista. Odotusten merkitys korostui erityisesti kriisin ensi vaiheissa. Ensi alkuun nähtiin, että EU ei toiminut. Yhtäältä se ei näkynyt toimijana. Toisaalta unioni näytti myös luopuvan keskeisistä toimintaperiaatteistaan, kun rajoja alettiin sulkea. Vapaa liikkuvuus ja sisämarkkinat olivat koetuksella. Ajatus jäsenmaiden välisestä solidaarisuudesta sai kolhun, kun jäsenvaltiot eivät ensin auttaneet Italian pyytäessä tarvikkeita unionin pelastuspalvelumekanismin kautta. Myöhemmin maat ovat kuitenkin auttaneet toisiaan esimerkiksi vastaanottamalla sairastuneita hoitoon naapurimaista.

Myös demokratia on kokenut kolhuja erilaisten poikkeustila-asetusten takia, erityisesti Unkarissa, jossa koronakriisin takia julistetulle poikkeustilalle ei asetettu ajallista takarajaa. Poikkeustila vaikuttaa myös ihmisoikeuksien toteutumiseen: niitä rajoitetaan kriisin takia tai sen varjolla esimerkiksi poikkeuslaeilla, mikä taas mahdollistaa autoritaarisuuden vahvistumisen siellä, missä sitä on (Williamson & Braunschweiger 2020).

³ Tässä nähdään kriisin symmetrisyyden vaikutus: kun kaikki jäsenmaat ovat samassa tilanteessa ja niillä on samat tarpeet, ne jättävät muiden auttamisen toissijaiseksi.

Tarkastelemisen arvoisia ovat myös unionin pidemmän ajan tavoitteet ja politiikat. Miten koronavirüs vaikuttaa niihin? Suoraa tai talousvaikeuksien aiheuttamaa välillistä vaikutusta voidaan nähdä varmasti joka alalla. Esimerkkejä voivat olla vihreän kehityksen ohjelma, naapuruuspolitiikka, laajentuminen ja suhteet Afrikkaan, mutta myös ulkosuhteet, kriisinhallinta (operaatiot) ja rauhanvälitys, sekä toisaalta EU:n asema maailmassa ja sen suurvaltasuhteet.

Vihreän kehityksen ohjelman suhteen kriisin vaarana on, että unioni ottaa askeleita taaksepäin, jos taloutta elvytetään ilman ympäristöön liittyviä ehtoja. Toisaalta on mahdollista edetä oletettua vahvemmin, jos elvytys yhdistetään näihin ehtoihin (ks. alla). Komission on kuitenkin muokattava työsuunnitelmaansa 2020 ja monet tavoitteet siirtyvät myöhemmiksi (Simon 2020; ks. myös Krukowska 2020).

EU:n naapuruuspolitiikassa näkyy pyrkimys tukea naapuruston toimia kriisissä erityisellä huhtikuun alussa aloitetulla Team Europe -tukipaketilla. EU:n laajentuminen eteni hieman, kun Eurooppa-ministerit hyväksyivät 24.3.2020 liittymisneuvottelujen aloittamisen Albanian ja Pohjois-Makedonian tasavallan kanssa.

Humanitaarisen avun toiminnassa komissio on avannut ilmasillan avustustyöntekijöiden ja tarvikkeiden toimittamiseksi Keski-Afrikan tasavaltaan (European Commission 2020a). EU:n Afrikka-strategia piti hyväksyä AU-EU-kokouksessa loppuvuonna. Strategiassa ei juuri ollut puhetta pandemioista. EU:n ulkosuhteiden ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja Josep Borrell katsoo, että nyt voitaisiin kiinnittää enemmän huomiota terveyteen, myös turvallisuuskysymyksenä. Hän mainitsee haastattelussa myös esimerkiksi lääketarpeiden tuotannon tukemisen Afrikassa, mikä vähentäisi riippuvuutta Kiinasta esimerkiksi antibioottien osalta (Virtanen 2020a).

EU:n kriisinhallintaoperaatiot saattavat kriisin seurauksena vähetä, koska olosuhteet ovat niihin osallistujille vaarallisemmat ja koska taloudellinen tilanne on tiukempi.⁴ Pandemiaa seuraava taloudellinen taantuma vaikuttaa myös esimerkiksi puolustusyhteistyöhön (ks. esim. Fiott 2020; Major & Mölling 2020). Olennainen osa EU:n asemaa maailmassa ovat sen suhteet suurvaltoihin, missä ensi alkuun nähtiin imagokamppailua auttamishalussa ja -kyvyssä.

EU:n tavoitteet ja periaatteet ovat tärkeä mutta monimutkainen osa EU:n arvioimista koronapandemian kaltaisessa kriisissä. Vaikutus tuntuu joka politiikan lohkolle, mutta ei ole ennalta selvää, miten. Taluskriisin vaikutus puolustuspolitiikkaan näytti viime vuosikymmenellä olleen myönteinen: yhteistyö syveni huomattavasti, ja yhtenä kannustimena siihen pidettiin juuri tiukentunutta taloudellista tilannetta, mikä pakotti jäsenmaat pienentämään omia puolustusbudjettejaan ja etsimään säästöjä yhteistyön kautta. Kysymys siitä, mitä EU:n periaatteille tapahtuu, on yhtä monimutkainen. Vapaa liikkuvuus, sisämarkkinat ja demokratia ovat keskeisiä periaatteita ja arvoja, joiden toteutuminen on ainakin osittain kriisin takia uhattuna. Merkitseekö tämä sitä, että EU:n uskottavuus vähenee, vai osoittaako se, että EU:n tehtäviä ja toimivaltaa pitää täsmentää ja ehkä lisätä, jotta se pystyy paremmin torjumaan esimerkiksi ihmisoikeuksiin tai demokratiaan kohdistuvia uhkia?

4 EU:n sotilasesikunnan päällikkö Esa Pulkkinen tviittasi 16.4.2020, että sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC on antanut operaatioille ohjeen vähentää läsnäoloa covid-19:een liittyvien rajoitusten takia. Hän jatkaa, että "emme ole jättämässä Afrikkaa vaan palaamme (engl. *will regain our efforts*) heti kun mahdollista".

EU:n tehtävät ja kompetenssi

Jos lähdetään siitä, että EU:n kannalta olennainen muutos on sen tehtävien muuttuminen, on koronakriisin vaikutusta syytä tarkastella empiirisesti paitsi tehtävien, myös EU:n yleisen kompetenssin kautta. Mitä koronapandemian alkuvaihe on käytännössä näyttänyt EU:n tehtävistä? Mihin toimiin EU on ryhtynyt? Tähän liittyviä kysymyksiä on myös, mitä ehkä on jätetty tekemättä. Millaista laajempaa vaikutusta toimilla ja toimimattomuudella on? Muuttavatko ne EU:ta pysyvämmiin? Voiko unioni höllentyä tai sen uskottavuus vähetä, jos keskeisistä tavoitteista ja säännöistä joustetaan? Vai onko joustaminen osoitus hyvästä reaktio- ja toimintakyvystä?

Vapaa liikkuvuus on unionin perusta. Unionin ensivaiheiden toiminnassa nähtiin, että se pyrki varmistamaan rajojen avoimuuden tavaraliikenteelle (engl. *green lanes*) tilanteessa, jossa jäsenmaat sulkivat niitä henkilöliikenteeltä. Toisaalta se myös pyrki minimoimaan oimien määräyksiensä mahdolliset haitat. Näihin kuului kasvu- ja vakaussopimuksen sääntöjen höllentäminen valtion velkaantumisen ja valtion tukien osalta, samoin toimet EU:n kompetenssin ydinalueilla, kilpailu- ja kauppapolitiikassa. Kilpailupolitiikassa on lievennetty kartellisääntöjä (Euroopan komissio 2020b). Kauppapolitiikassa komissio on mahdollistanut määrääkaisen suojavaatteiden, testaustarvikkeiden ja lääkinnällisten tavaroiden maahantuonnin EU:n ulkopuolelta ilman tulleja ja ALV:tä (European Commission 2020b).

Sääntöjen muuttaminen tai purkaminen väliaikaisesti on mahdollisuus, joka EU:lla on kriisistä selviämisen edistämisessä. Sääntöjen purkamiseen voitaisiin ajatella erityistilanteen tarpeiden lisäksi liittyvän myös oppimista. Finanssikriisin myötä laadittujen tukipakettien ehdot heikensivät valtioiden julkista sektoria, mikä puolestaan on voinut heikentää julkista terveydenhuoltoa ja epäsuorasti vaikuttaa valtion kykyyn vastata koronapandemiaan.

Myös talous- ja finanssipolitiikka on unionin ydinaluetta. Esillä ovat olleet niin kriisirahaston käyttö, yhteiset joukkovelkakirjat kuin EKP:n elvytysmahdollisuudetkin. Euroopan parlamentti päätti, että alun perin luonnonkatastrofien varalle perustettua EU:n solidaarisuusrahastoa voidaan käyttää pandemian aiheuttamiin kuluihin (Smith-Meyer 2020).

Euroopan investointipankin yhteyteen perustettava erillinen covid-19-rahasto antaa lainoja yrityksille. SURE-asetuksen tarkoituksena on luoda tilapäinen tukijärjestely koronakriisistä aiheutuvien työttömyysriskien lieventämiseen. Järjestelyn kautta EU voi myöntää jäsenmaille lainaa edullisin ehdoin, jotta työllisyys turvataan (Euroopan komissio 2020a). Myös Euroopan vakausmekanismin (EVM) kautta aiotaan tarjota apua terveydenhuoltoon liittyviin toimiin, ja ensi kerran ilman talouspoliittisia ehtoja (ehtona on varojen käyttö koronaviruksen aiheuttamiin terveydenhoidon menoihin). Erityinen elpymisrahasto tai jälleerakennusrahasto on myös suunnitteilla. Komissio on ehdottanut yhteensä 750 miljardia avustuksina ja lainoina investointien lisäämiseen ja talouden uudistamiseen: aluerahoitusta ja vihreän kasvun ohjelman rahoitusta lisätään. Komissio ottaa tätä varten lainaa markkinoilta ja sitä maksetaan aikanaan takaisin joko korkeampina jäsenmaksuina tai niin, että EU:lle kerätään uutta rahoitusta esimerkiksi yhteisten verojen, kuten hiilivero, muovivero tai digiveron kautta. Ajatuksena on, että jäsenmaat sitoutuisivat EU:n taloudelliseen ohjaukseen sekä ympäristö- ja ilmastotavoitteisiin (Virtanen 2020b).

Yhteisvastuu on kiistakysymys, johon on vaikea saavuttaa ratkaisua. Budjetin koon suhteen keskustelu on tähän asti pikemminkin liikkunut sen pienentämisessä tai katon pitämisessä matalalla. Verotusoikeus ja suurempi budjetti voisivat merkitä entistä vahvempaa unionia. Budjettikeskusteluissa käynnissä olisivat normaalioloissa seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen (MFF) valmistelu vuosille 2021–2027. Budjetin koon ohella keskustellaan myös siitä, pitäisikö budjettia kohdistaa uudestaan ja voisiko rahaa käyttää esimerkiksi varmuusvarastoihin.

Yksiselitteistä ei myöskään ole se, ovatko kaavailut toimet perussopimusten mukaisia vai onko EU olennaisesti poikkeamassa niistä. Päivi Leino-Sandberg (2020) näkee, että sekä yhteisvastuullisuus että EU:n toimien rahoittaminen velaksi ovat EU-sopimusten vastaisia. Rahoituksen vaihtoehdot ovat kuitenkin käytännössä joko yhteisvastuullinen velanotto tai EU:n budjetin merkittävä kasvattaminen. Tarpeen voisi olla löytää EU:lle uusia tulonlähteitä antamalla unionille verotusoikeus tai korottamalla jäsenmaksuja. Nämä toimet muuttavat EU:ta kuitenkin Leino-Sandbergin (ma.) mukaan pysyvästi. Juha Raitio ja Jukka Snell taas katsovat, että EU:n lainsäädäntö mahdollistaa tällaisen (Sajari 2020). Koronakriisi on verrattavissa luonnonmullistukseen, ja tällaisissa tilanteissa EU voi myöntää taloudellista apua, mutta sillä on myös velvollisuus auttaa suurissa vaikeuksissa olevia valtioita. EU on ottanut lainaa aikaisemminkin, eikä EU tai jäsenvaltio ota vastatakseen toisen valtion taloudellisia sitoumuksia, minkä artikla 125 kieltäisi.

EU:n toimintaa tarkastellessa tullaankin kysymyksiin toimivallan rajoista. EU:n kompetenssin rajat näkyvät paitsi taloudessa, myös kansanterveydessä ja huoltovarmuudessa. EU:n toimivalta kansanterveydessä on nyt vähäinen, mikä johtuu siitä, että jäsenvaltiot eivät ole pitäneet tarpeellisenä kasvattaa sitä. Euroopan tartuntatautivirasto ECDC jakaa tietoa ja hoitaa muun muassa rokotteen ja varusteiden saatavuuteen liittyvää yhteistyötä. Ajatuksia EU:n tehtävien laajentamisesta tällä alalla on esitetty. Esimerkiksi epidemioita koskevan lainsäädännön yhtenäistäminen asetuksella, tiedeyhteisön ja tutkimusyhteistyön kehittäminen, mutta myös unionin terveyspolitiikan kehittäminen on mainittu (*La Croix* 2020). Vaikka EU:ssa terveys on edelleen jäsenmaiden vastuualuetta, on avustaminen ja koordinaatio saatu toimimaan entistä paremmin, Josep Borrell arvioi (Virtanen 2020a).

Huoltovarmuus on myös alue, jossa ajattelu EU:n roolista voi kehittyä. Suomi ehdotti huoltovarmuutta EU:n asialistalle Nizzan huippukokouksessa vuonna 2000 ja komissio laatikin sen jälkeen aiheesta raportin, mutta se ei johtanut politiikkatoimiin. Suomalaista huoltovarmuusajattelua pidettiin sisämarkkinoiden tai vapaiden markkinoiden vastaisena (ks. Antola & Seppälä 2005; myöhemmistä vaiheista Aaltola ym. 2016). Nyt huoltovarmuus näyttää asettuvan helpommin osaksi resilienssiä ja samalla osaksi EU:n kansalaisten turvallisuutta. Myös terveyspoliittinen kompetenssi voidaan nähdä osana turvallisuutta siinä missä esimerkiksi hybridivaikuttamisen torjuminen, mikä on kriisin aikana myös osoittautunut erityisen tärkeäksi.

Koronapandemia näyttää suoraan tai epäsuorasti vaikuttavan kaikkeen EU:n toimintaan. Mikäli sillä lopulta on tehtäväkenttää muuttavaa vaikutusta, näyttäisi siltä, että unionin teh-

tävät voisivat laajentua ainakin terveys- ja huoltovarmuussektoreilla. Merkittävää EU:n luonteen kannalta näyttää olevan erityisesti sen talous- ja finanssipoliittisella kehityksellä.

Päätelmiä

Koronapandemia näyttää asettuvan luontevasti integraatioteorian viimeaikaiseen kehitykseen jälleen yhtenä esimerkkinä kriisistä ja sen vaikutuksista. Yksiselitteisten vastausten antaminen kysymykseen siitä, mikä sen merkitys lopulta on, on vaikeaa, koska kriisistä voi tulla pitkä ja koska se vaikuttaa käytännössä kaikkeen EU:n toimintaan. Voidaan kuitenkin päätellä, että unioni voi saada uusia tehtäviä esimerkiksi valmiusvarastoinnissa ja sen rooli voi kasvaa terveyteen liittyvässä sääntelyssä. EU näyttäisi siis jälleen kehittyvän kriisin seurauksena. Kriisi ei kuitenkaan näytä vaikuttavan yksiselitteisen myönteisesti: se voi vähentää EU:n toimintamahdollisuuksia tai lisätä sisäisiä ristiriitoja ja erimielisyyttä unionin periaatteista. Yksi keskeinen vaikutus onkin se, että unionin kompetenssin rajat tulevat selkeämmin näkyviin.

Kriisien merkitystä tarkastelevat integraatioteoriat kiinnittävät huomiota siihen, että kriisit ovat keskenään erilaisia. Keskeisiä eroja ovat kriisien symmetrisyys, se, osuvatko ne kaikkiin vai vain joihinkin jäsenmaihin, sekä se, millaiseen politiikkaan kriisi iskee. Joillakin politiikanlohkoilla sekä transnationaalinen keskinäisriippuvuus että ylikansallisen päätöksentekovallan aste ovat suurempia kuin toisilla (vrt. Schimmelfennig 2017). Olennainen ero 'hyvän' ja 'pahan' kriisin välillä on Lefkofridin ja Schmitterin (2015, 19–20) mukaan unionin toimivallan käytön tavoite. Jos EU tavoittelee elvytystä pikemminkin kuin ankaruutta ja demokratian toimivuutta parannetaan, kehitysedellytyksiä on.

Tärkeä lisä varhaisempaan analyysiin on myös EU:n muuttuminen entistä poliittisemmäksi. Sallivan konsensuksen murentuminen (Hooghe & Marks 2008; myös Taggart 2006) merkitsee, ettei integraatio etene automaattisesti, vaan keskustelun ja kiistojen – siis poliittisen prosessin – kautta. Samalla kehityksen dynamiikka muuttuu ja sen suunnasta voi tulla arvaamattomampi. Askeleet 'taaksepäin' ovat mahdollisia esimerkiksi nationalismin tai jonkinlaisen uudelleennationalisoinnin (Haasin 'denationalisaation' vastakohtana) suuntaan.

Toisaalta voidaan nähdä uudenlaista, deliberatiivista hallitustenvälisyyttä, johon kuuluu konsensuksen kehittäminen (Puetter 2016). Luuk van Middelaar (2020, 9)⁵ näkee, että unionin politisoitumisessa olennaista on kysymys auktoriteetista ja poliittisesta vallasta. Se kuuluu entistä enemmän Eurooppa-neuvostolle. Pitkän päätöksentekoa depolitisoivan historian painolastia on kuitenkin edelleen se, että unionissa on vaikea osoittaa varsinaista toimeenpanovallan käyttäjää. Siksi myös opposition on ollut vaikea muodostua (vrt. Lefkofridi & Schmitter 2015). Mitä enemmän ja vahvemmin unioni tekee poliittisia päätöksiä kriisitilanteissa, sitä enemmän se myös tarvitsee toimivaa oppositiota, van Middelaar (2020) näkee.

Kun vertaillaan erilaisia teoreettisia EU:n kehityksen malleja, nähdään siis ennen muuta, että vanhat mallit teknokraattisen EU:n kriisikehityksestä eivät välttämättä päde nykyisen, uudella lailla politisoituneen unionin aikana. Samalla on syytä tarkastella koronakriisin luon-

5 van Middelaar katsoo, että jaottelu ylikansalliseen ja hallitustenväliseen on harhaanjohtava eikä ole koskaan kuvannut todellisuutta. Hän lähtee sen sijaan kolmijaosta federalismi (missä on parlamentaarisuuden piirteitä), konfederatiivinen huippukokoustyylillä ja funktionalistinen depolitisoiva tyylillä.

netta verrattuna aikaisempiin kriiseihin. Se ei ole esimerkiksi puhdas talouskriisi, vaan siinä on erityinen turvallisuusulottuvuus, johon tutkimuksessa kannattaa palata.

Lopulta on syytä myös arvioida kriisien merkitystä integraation selittäjänä. Ovatko ne saaneet yliotteen teorian kehityksessä? Onko ehkä käynyt niin, että kun integraatiota on alettu selittää kriisien kautta, on kaikki myös alkanut näyttää kriisiltä?

Tarvitaan myös ymmärrystä siitä, miten EU kehittyi normaalioloissa. Esimerkkejä voitaisiin hakea ainakin kolmelta suunnalta: EU:n laajentumisesta, sen suhteista muihin järjestöihin ja EU:n johtajuuden kehittymisestä.

EU:n laajentuminen on unionin perussopimuksessaankin ennakoima mahdollisuus ja melko tarkkaan säädelty prosessi, ei siis kriisi. Laajentumista voidaan perustellusti pitää integraatioon selkeästi vaikuttavana voimana, vaikka näkemykset eroavat sen suhteen, viekö se integraatiota eteen- vai taaksepäin.⁶ Laajentumisen voidaan nähdä syventävän integraatiota ennakoivasti. Kuten Lykke Friis ja Anna Murphy (1999; viitattu Haukkala & Ojanen 2002; ks. myös van der Veen 2014) näkivät, lähestyvä laajentuminen herättää jäsenmaissa huolta (ns. laajentumisen varjo) siitä, että uusien jäsenten mukaan tuleminen saattaa olennaisella tavalla muuttaa unionia, ennen muuta vaikeuttaa jo sovittuihin tavoitteisiin pääsemistä tai heikentää vanhojen jäsenmaiden asemaa ja mahdollisuuksia ajaa omia etujaan. Tästä seuraa, että jäsenmaat ovat ennen laajentumista myötämielisiä integraation syventämiselle eräänlaisena varotoimena. Vaikka syventäminen vaikuttaa myös niihin, ne näkevät ennen muuta, että se auttaa varmistamaan, että myös uudet jäsenmaat joutuvat noudattamaan aiemmin sovittua ja hyväksymään aiemmin asetetut tavoitteet. Integraatioon sitominen lisää ennakoitavuutta. Erityisesti vuonna 2004 toteutunut suuri laajentuminen edisti unionin perustuslaillisen sopimuksen laatimista – mikä myöhemmin suurelta osin toteutui Lissabonin sopimuksessa.⁷

EU:n ulkopuolisten tekijöiden merkitystä voisi myös analysoida tarkemmin. Voidaan perustellusti ajatella, että EU:n kehitykseen vaikuttavat myös monet ulkopuoliset toimijat, kuten esimerkiksi toiset järjestöt. Järjestöt voivat esimerkiksi kilpailla tehtävistä tai toimia toisilleen esimerkkeinä siinä, millaisia tehtäviä niiden kannattaisi alkaa hoitaa. (Ks. Ojanen 2018; 2020.)

Tarpeen on myös tarkempi ymmärrys siitä, miten asiat unionissa etenevät: päätöksenteosta ja johtajuudesta. Johtajuuden puute tai sen hakeminen erityisesti polykriisissä – tilanteessa, jossa useat samanaikaiset kriisit vaikuttavat toisiinsa ja ehkä pahentavat toisiaan – ja EU:n vaikeuksien näkeminen johtajuuden kriisinä tulevatkin tutkimuksessa esiin. Monet näkevät unionin sisäisten voimasuhteiden muuttuneen viime vuosikymmenen kriiseissä. Eurooppa-neuvosto on noussut keskeiseksi päätöksentekijäksi erityisesti kolmen suuren kriisin (euroalueen, pakolais- ja brexit-kriisien) aikana. Derek Beach ja Sandrino Smeets (2020) toteavat kuitenkin, ettei kyseessä ole valtasuhteiden nollasummapeli. Heidän mukaansa Eurooppa-

6 Laajentuminen on nähty integraatiota 'vesittävä', hidastavana.

7 Voitaisiin ajatella, että myös esimerkiksi 1990-luvun alussa jäsenyysneuvottelut aloittaneet entiset puolueettomat maat olivat 'varjo', jonka ei haluttu häiritsevän mahdollisuuksia edetä yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Oliko varjolla vaikutusta Maastrichtin sopimuksen muotoiluun? Ainakin uudet jäsenmaat velvoitettiin erityisen painavasti seuraamaan sopimusta juuri tällä alalla.

neuvoston vahvistuminen on paradoksaalisesti myös vahvistanut EU:n muita instituutioita, jotka ovat mukana päätöksenteon ja toimeenpanon yhdistävissä epämuodollisissa verkostoissa.

Johtajuuden tarkastelussa korostuvat eri jäsenmaiden erilaiset mahdollisuudet ja erityisesti Saksan erityisasema (esimerkiksi Schweiger 2018). Esille tulevat myös erot eri politiikka-lohkojen välillä. Ulkopoliittista johtajuutta tutkivat Lisbeth Aggestam ja Markus Johansson (2017) näkevät, että johtajuus on kriiseissä erityisen toivottua mutta tarvittavaa legitimiyyttä ei ole. Turvallisuuspolitiikka voi toisaalta olla esimerkki alasta, jolla integraation eteneminen ei välttämättä ole ollut selkeästi näkyvästä johtajuudesta kiinni. Yhteinen puolustuspolitiikka kehittyi vuodesta 2013 lähtien osin siksi, että kansalliset puolustusbudjetit pienenivät; oli siis taloudellisia perusteita tiiviimmälle yhteiselle toiminnalle, jonka kautta voisi tulla säästöjä. Toisaalta sisämarkkinoiden ulottaminen direktiivillä puolustustarvikkeisiin käänsi jäsenmaat melkein huomaamatta ylikansallisuuden suuntaan (Strikwerda 2018).

Voidaan myös nähdä, että EU on omaa laatuaan senkin suhteen, millaista johtajuus siinä on. Henriette Müller ja Femke Van Esch (2020) näkevät, ettei johtajuus EU:ssa ole hierarkista. Heidän mukaansa unionista on turha lähteä etsimään vahvaa keskusjohtajuutta. EU on sen sijaan eräänlainen johtamisintensiivinen yhteisö (engl. *leaderful polity*), jota kuvastavat parhaiten kollektiivinen johtajuus ja vastavuoroinen prosessi johtajien ja seuraajien välillä.

Koronakriisin tärkein anti tässä vaiheessa näyttääkin olevan se, että se tarjoaa mahdollisuuden pureutua keskeisiin kysymyksiin paitsi siitä, miten EU kehittyi, myös siitä, miksi se kehittyi tai miksi se ei kehity. Se antaa siis tilaisuuden palata kokonaisuuksiin: onko integraatio luonteeltaan aina liikkeessä olevaa, onko EU omassa kategoriassaan vai voiko sitä vertailla muihin toimijoihin? Pandemiakriisi voi tarjota näkökulman muutoksen, joka auttaa hahmottamaan integraatiota ilmiönä ja ajantasaistamaan ja täsmentämään sen selittämistä.

Näkökulman muutos oli olennaista myös integraatioteoriassa niin keskeisen Ernst B. Haasin työssä. Hän tutki Eurooppaa matkan päästä, Yhdysvalloista, minne oli paennut todella suurta kriisiä, maailmansotaa ja juutalaisten vainoja. Uudessa asuinpaikassa oli tarjolla uusia, yhteiskunnallisessa tutkimuksessa silloin pinnalla olleita menetelmiä ja olettamuksia, mitkä saivat hänet selittämään integraatiota eri tavoin kuin siihen asti Euroopassa oli tehty. Tämä on esimerkki siitä, kuinka kriisi voi todella uudistaa myös tutkimusta, ei vain tutkimuksen kohteita.

Lähteet

- Aaltola, Mika, Christian Fjäder, Eeva Innola, Juha Käpylä & Harri Mikkola (2016): *Huoltovarmuus muutoksessa: Kansallisen varautumisen haasteet kansainvälisessä toimintaympäristössä*. FIIA-raportti 49. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs. <https://www.fia.fi/julkaisu/huoltovarmuusmuutoksessa>, 2.6.2020.
- Aggestam, Lisbeth & Markus Johansson (2017): "The Leadership Paradox in EU Foreign Policy". *Journal of Common Market Studies*, 55(6), 1203–1220.
- Antola, Esko & Kaapo Seppälä (2005): *Uusi lähestymistapa huoltovarmuuteen*. Helsinki: Puolustustaloudellinen suunnittelukunta. https://cdn.huoltovarmuuskeskus.fi/app/uploads/2016/08/31144135/Antola_Esko_Uusi_lahestymistapa_huoltovarmuuteen.pdf, 2.6.2020.

- Beach, Derek & Sandrino Smeets (2020): "New Institutional Leadership – how the new European Council-dominated crisis governance paradoxically strengthened the role of EU institutions". *Journal of European Integration*, 3.1.2020.
- Börzel, Tanja A. & Thomas Risse (2018): "A Litmus Test for European Integration Theories: Explaining Crises and Comparing Regionalisms". Working Paper No. 85. Berliini: Freie Universität Berlin. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/57753>, 2.6.2020.
- La Croix* (2020): "Enrico Letta: 'La rigueur budgétaire ne doit plus être un carcan'". 3.4.2020. <https://www.la-croix.com/Economie/Monde/Enrico-Letta-rigueur-budgetaire-doit-etre-carcan-2020-04-03-1201087612>, 5.5.2020.
- Dinan, Desmond, Neill Nugent & William E. Paterson (2017): "A Multi-dimensional Crisis". Teoksessa: D. Dinan, N. Nugent & W. E. Paterson (toim.) *The European Union in Crisis*. Lontoo: Red Globe Press.
- EU (2016): *Jaettu näkemys, yhteinen toiminta: vahvempi Eurooppa. Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia*. https://eurooppatiedotus.fi/wp-content/uploads/sites/19/2017/02/globaalistrategia_fi.pdf, 19.5.2020.
- European Commission (2020a): *Coronavirus Global Response: EU sets up a Humanitarian Air Bridge*. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, 8.5.2020. https://ec.europa.eu/echo/news/coronavirus-global-response-eu-sets-humanitarian-air-bridge_en, 19.5.2020.
- European Commission (2020b): *COVID-19: Waiving VAT and customs duties on vital medical equipment*. Taxation and Customs Union. https://ec.europa.eu/taxation_customs/covid-19-taxud-response/covid-19-waiving-vat-and-customs-duties-vital-medical-equipment_en, 2.6.2020.
- European Council (2020). *Video conference of foreign affairs ministers (defence)*. 6.4.2020 <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2020/04/06/>, 19.5.2020.
- European Union (2020): *Coronavirus: Taskforce to facilitate information exchange among EU's armed forces*. European Union External Action, 15.4.2020. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/77582/Coronavirus%20Taskforce%20to%20facilitate%20information%20exchange%20among%20EU's%20armed%20forces, 19.5.2020.
- Euroopan komissio (2020a): *Komissio ehdottaa tilapäistä 100 miljardin lainajärjestelyä irtisanomisten vähentämiseksi*. Suomen edustajisto, 2.4.2020. https://ec.europa.eu/finland/news/SURE_200402_fi, 19.5.2020.
- Euroopan komissio (2020b): *Komissio keventää kartellisääntöjä lääkeyhtiöiden yhteistyön helpottamiseksi*. Suomen edustajisto, 8.4.2020. https://ec.europa.eu/finland/news/anti-trust_200408_fi, 19.5.2020.
- Euroopan komissio (2020c): *Koronavirus: Eurooppalainen etenemissuunnitelma rajoittamistoimenpiteiden purkamiseksi koordinoitusti*. 15.4.2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_20_652, 19.5.2020.
- Fiott, Daniel (2020): Will European defence survive Coronavirus? Expert Comment 11/2020, 27.3.2020. Madrid: Royal Institute Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/commentary-fiott-will-european-defence-survive-coronavirus, 2.6.2020.
- de Fresnes, Tulikukka (2020): "Miksi Suomi jäi sivuun EU:n yhteisestä maskihankinnasta? Sopimus hautautui vuosiksi ministeriöön, kerrotaan Ylelle – tästä vyhdessä on kyse". *YLE*, 19.4.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11313075>, 19.5.2020.
- Grieco, Joseph M. (1988): "Anarchy and the limits of cooperation: A realist critique of the newest liberal institutionalism". *International Organization*, 42(3), 485–507.
- Gutner, Tamar & Alexander Thompson (2010): "The politics of IO performance: A framework". *The Review of International Organizations*, 5, 227–248.

- Haas, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Haukkala, Hiski & Hanna Ojanen (2002): "Ulko- ja turvallisuuspolitiikan haasteet". Teoksessa: T. Raunio & T. Tiilikainen (toim.) *Euroopan rajat. Laajentuvaa Euroopan unioni*. Helsinki: Gaudeamus, 200–229.
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2008): "A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus". *British Journal of Political Science*, 39(1), 1–23.
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2019): "Grand theories of European integration in the twenty-first century". *Journal of European Public Policy*, 26(8), 1113–1133.
- Ioannou, Demosthenes, Patrick Leblond & Arne Niemann (2015): "Introduction: European integration and the crisis: practice and theory". *Journal of European Public Policy*, 22(2), 155–176.
- Krukowska, Ewa (2020): "Green Deal Backed by EU as Right Cure for Virus Economic Fallout". *Bloomberg Green*, 15.4.2020. https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-15/green-deal-backed-by-eu-as-right-cure-for-virus-economic-fallout?utm_content=business&utm_medium=social&cmpid=socialflow-twitter-business&utm_source=twitter&utm_campaign=socialflow-organic, 19.5.2020.
- Lefkofridi, Zoe & Philippe C. Schmitter (2015): "Transcending or Descending? European Integration in Times of Crisis". *European Political Science Review*, 7(1), 3–22.
- Lefkofridi, Zoe & Philippe C. Schmitter (2016): "Neo-Functionalism as a Theory of Disintegration". *Chinese Political Science Review*, 1(1), 1–29.
- Leino-Sandberg, Päivi (2020): "EU-vastuiden kasvu toisi riskejä suomalaisille". Vieraskynä, *Helsingin Sanomat*, 8.5.2020. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000006500064.html>, 8.5.2020.
- Major, Claudia & Christian Mölling (2020): "Saving European Defense From the Coronavirus Pandemic". *Carnegie Europe*, 30.4.2020. <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/81699>, 8.5.2020.
- van Middelaar, Luuk (2020): *Alarums & Excursions. Improvising Politics on the European Stage*. Newcastle upon Tyne: Agenda Publishing Limited.
- Moravcsik, Andrew (1993): "Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach". *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473–524.
- Müller, Henriette & Femke A. W. J. Van Esch (2020): "The contested nature of political leadership in the European Union: conceptual and methodological cross-fertilisation". *West European Politics*, 43(5), 1051–1071.
- Ojanen, Hanna (1998): *The Plurality of Truth: A Critique of Research on the State and European Integration*. Aldershot: Ashgate.
- Ojanen, Hanna (2018): *The EU's Power in Inter-Organisational Relations*. Lontoo: Palgrave Macmillan.
- Ojanen, Hanna (2020/tulossa): "The EU's engagement with international organisations: the impact of NATO on the making of EU security policy". Teoksessa: R. N. Haar, T. Christiansen, S. Lange & S. Vanhoonacker (toim.) *The Making of European Security Policy. Between Institutional Dynamics and Global Challenges*. Lontoo: Routledge.
- Puetter, Uwe (2016): "The new intergovernmentalism – the next phase in European integration". Teoksessa: H. Zimmermann & A. Dür (toim.) *Key Controversies in European Integration*. 2. painos. Lontoo: Palgrave, 55–63.
- Rankin, Jennifer (2020): "Coronavirus could be final straw for EU, European experts warn". *The Guardian*, 1.4.2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/01/coronavirus-could-be-final-straw-for-eu-european-experts-warn>, 8.4.2020.
- Rhinard, Mark (2020): *Assessing the European Union's performance in the Covid-19 pandemic*. 26.3.2020. <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/03/26/assessing-the-european-unions-performance-in-the-covid-19-pandemic/>, 8.4.2020.

- Sajari, Petri (2020): Oikeustieteilijät keuhuvat perustuslakivaliokunnan sote-lausuntoa ja ihmettelevät hallituksen jääripäisyyttä *Helsingin Sanomat*, 23.5.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006011988.html>, 2.6.2020.
- Schimmelfennig, Frank (2017): *European Integration (Theory) in Times of Crisis. Why the euro crisis led to more integration but the migrant crisis did not*. Esitelmä EUSA, Miami, toukokuu 2017. <https://pdfs.semanticscholar.org/245a/bed11166ea72b8a7ffedb4437f04b1feeb0.pdf>, 8.5.2020.
- Schmitter, Philippe C. (1970): "A Revised Theory of Regional Integration". *International Organization*, 24(4), 836–868.
- Schweiger, Christian (2018): "Germany's role in the EU-27 leadership constellation after Brexit". *German Politics and Society*, 36(2), 100–117.
- Simon, Frédéric (2020). "LEAKED: Full list of delayed European Green Deal initiatives". *Euractive.com*, 22.4.2020. <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/leaked-full-list-of-delayed-european-green-deal-initiatives/>, 19.5.2020.
- Smith-Meyer, Bjarke (2020): "EU agrees on €500B of economic aid but no 'corona bonds'". *Politico*, 10.4.2020. <https://www.politico.eu/article/corona-bonds-fade-in-midst-of-eurogroups-e500b-economic-strategy/>, 19.5.2020.
- Strikwerda, Johanna (2018): "Unexpected compliance? The implementation of the Defence and Security Procurement Directive". *Journal of European Integration*, 40(7), 889–904.
- Taggart, Paul (2006): "Questions of Europe – The Domestic Politics of the 2005 French and Dutch Referendums and their Challenge for the Study of European Integration". *Journal of Common Market Studies*, 44, 7–25.
- van der Veen, A. Maurits (2014): "Enlargement and the anticipatory deepening of European integration". *Journal of European Public Policy*, 21(5), 761–775.
- Virtanen, Jenni (2020a): "EU:n ykkösdiplomaatti Josep Borrell presidentti Trumpin laboratoriosyytöksistä: 'Hänellä on oltava tietoa, jota minulla ei ole'". *Helsingin Sanomat*, 6.5.2020. <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000006497827.html>, 8.5.2020.
- Virtanen, Jenni (2020b): "Von der Leyen: 750 miljardin euron elpymisrahoitus on sijoitus EU:n tulevaisuuteen – Suomen saama osuus arviolta 3,5 miljardia euroa". *Helsingin Sanomat*, 27.5.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006520663.html>, 28.5.2020.
- Vollaard, Hans (2014): "Explaining European Disintegration". *Journal of Common Market Studies*, 52(5), 1142–1159.
- Webber, Douglas (2014): "How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives". *European Journal of International Relations*, 20(2), 341–365.
- Williamson, Hugh & Amy Braunschweiger (2020): "The Coronavirus in Europe: From Lockdowns to Power Grabs". Human Rights Watch, 3.4.2020. <https://www.hrw.org/news/2020/04/03/coronavirus-europe-lockdowns-power-grabs>, 19.5.2020.