



Reunalla vai ytimestä?

**Suomen EU-politiikan
muutos ja jatkuvuus**

Toimittaneet Tapio Raunio & Juho Saari

Gaudeamus

Reunalla vai ytimestä?

**Suomen EU-politiikan
muutos ja jatkuvuus**

Toimittaneet Tapio Raunio & Juho Saari



Gaudeamus



Julkaistu yhteistyössä ulkoasiainministeriön
Eurooppatiedotuksen kanssa



Copyright © 2017 tekijät,
Gaudeamus Helsinki University Press
ja ulkoasiainministeriön Eurooppatiedotus

Gaudeamus Oy
www.gaudeamus.fi

Kansi: Kari Puikkonen

KL 32.51 • UDK 327

ISBN 978-952-495-986-5 (pdf)

SISÄLLYS

Esipuhe	7
1 Johdanto: onko konsensuksen aika ohi?.....	9
<i>Tapio Raunio & Juho Saari</i>	
2 Kriittiset mutta uskolliset suomalaiset: kansalaisten EU-asenteet jäsenyyden aikana.	26
<i>Maria Bäck</i>	
3 Kun yksituumaisuus murenee: EU-politiikan kansallinen valmistelu ja päätöksenteko	52
<i>Tapio Raunio & Mikko Mattila</i>	
4 Suomalainen talouspolitiikka EMU-ajan kriiseissä: mallioppilaasta keskitason suorittajaksi	71
<i>Jaakko Kiander</i>	
5 Varauksellinen Suomi: eurooppalaistuva sosiaalipolitiikka... ..	95
<i>Juho Saari</i>	
6 Naturasta biotalouteen: Suomi eurooppalaisen ympäristöpolitiikan tekijänä	124
<i>Rauno Sairinen & Tuula Teräväinen</i>	
7 Kansallista konsensusta: Suomen maatalouden selviytyminen EU-aikana	149
<i>Ilkka P. Laurila & Jyrki Niemi</i>	
8 Ulko- ja turvallisuuspolitiikka: pinnallista jatkuvuutta ja pyörteisiä pohjavirtauksia	170
<i>Hanna Ojanen & Kristi Raik</i>	

9	Harmiton ja vain harvoin uutiskynnyksen ylittävä: Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä	196
	<i>Risto Niemikari & Tapio Raunio</i>	
10	Johtopäätökset: pragmaattinen, kansainvälistyvä Suomi. . . .	222
	<i>Tapio Raunio & Juho Saari</i>	
	Viitteet	233
	Liitteet	248
	Kirjallisuus	256
	Kirjoittajat	275

ESIPUHE

Suomalaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa ja päätöksenteossa on perinteisesti painotettu konsensuksen merkitystä. Erityisesti ulkosuhteissa on arvostettu kansallista yksituumaisuutta. Samaa lähestymistapaa on sovellettu myös EU-politiikkaan: pienen ja syrjäisen maan on helpompaa saada tavoitteitaan läpi, mikäli ne pohjautuvat laajaan kansalliseen yhteisymmärrykseen. Vuonna 2010 alkanut yhteisvaluutta euron kriisi kuitenkin nosti pintaan Euroopan integraatioon liittyvät jännitteet, ja konsensus sai tehdä tilaa yhteiskunnalliselle keskustelulle ja puoluepoliittisille ristiriidoille.

Samalla Euroopan unioni on kohdannut suuria haasteita. Yhteisen valuutan euron vakauttamistoimet taloudellisesti raskaine tukipaketteineen sekä voimakas turvapaikanhakijoiden liikehdintä ovat herättäneet kysymyksiä jäsenmaiden solidaarisuudesta ja unionin päätöksenteon hyväksyttävyydestä. Brexit, Ison-Britannian päätös irtautua unionista, puolestaan on ensimmäinen kerta, kun jäsenvaltio eroaa unionista tai euroalueesta. Lisäksi unionin lähinaapurien epävakaus heijastuu EU:n toimintaan. Tiedotusvälineissä ja poliittisissa puheissa on viitattu yhtäältä kansallisten etujen korostumiseen ja unionin hajanaisuuteen, mutta toisaalta varsinkin talouspolitiikassa integraatio on tiivistynyt. Merkittävintä kuitenkin on ollut integraation selkeä politisoituminen ympäri Eurooppaa: poliittiset johtajat joutuvat aikaisempaa herkemmin kuulostelemaan kansalaisten tuntoja ja perustelemaan julkisesti EU-linjauksiaan.

Teoksessamme analysoidaan Suomen EU-politiikkaa ja siinä tapahtuneita muutoksia reilun kahdenkymmenen jäsenyysvuoden

aikana. Olemme ennen kaikkea kiinnostuneita integraation kansallisen politisoitumisen vaikutuksesta: oliko euron kriisi vedentakaja vai ovatko kansalaisten ja puolueiden kannat tai suomalaisten poliitikkojen ja virkamiesten toimintatavat säilyneet pikemminkin ennallaan? Tarkastelemme myös EU:n linjanvetojen ja Suomen kantojen yhteensopivuutta ja Suomen läheisimpiä kumppaneita unionin päätöksenteossa.

Kirjan tarkoitus on samalla sekä tarjota tutkimukseen perustuvaa uutta tietoa Suomen EU-politiikasta että herättää laajempaa keskustelua maamme roolista ja tavoitteista Euroopassa. Kirja on tarkoitettu kaikille, jotka haluavat ymmärtää syvällisemmin Suomen EU-politiikkaa sekä Euroopan integraatiota kohtaavia haasteita. Teos soveltuu myös oppikirjaksi yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin. Suomalaiselle poliittiselle kulttuurille on ominaista merkittävienkin uudistusten vähättely: kuitenkin niin kotimainen sosiaali- ja terveystalitiikan uudistus ja maakuntien vahvistaminen kuin EU:n päätökset syvemmästä taloustalitiikan integraatiosta, turvapaikanhakijoiden kohtelusta, maatalouden elinvoimaisuudesta, vapaakaupan edistämisestä tai Venäjä-suhteista ovat selkeitä ideologisia arvovalintoja, joilla on kauaskantoisia yhteiskunnallisia seurauksia. EU:n linjaukset ovat edelleen vahvasti sidoksissa jäsenmaiden kantoihin. Aktiivisempi kansallinen keskustelu näkemyseroineen on siten entistä tärkeämpää kansallisen Eurooppapolitiikan ja EU:n päätöksenteon kannalta.

Tammikuussa 2017

Tapio Raunio ja Juho Saari

1

JOHDANTO: ONKO KONSENSUKSEN AIKA OHI?

Tapio Raunio & Juho Saari

Euroopan unioni on reilun puolen miljardin kansalaisen ja lähes 30 valtion yhteisö, jonka tunnuslauseena on ”moninaisuudessaan yhtenäinen”. Yhtenäisyyden aste riippuu ennen kaikkea siitä, kuinka kykeneviä ja halukkaita jäsenmaat ovat sopimaan yhteisestä politiikasta. Jäsenmaiden neuvottelukannat muokkautuvat kansallisten etujen ja sisäpoliittisten tilanteiden pohjalta, mutta samalla jokainen valtio joutuu pohtimaan omia tavoitteitaan suhteessa muiden jäsenmaiden ja unionin instituutioiden kantoihin. Täten EU:n päätöksenteon sujuvuus nojaa jäsenmaiden keskinäiseen luottamukseen ja hallitusten valmiuteen joustaa kansallisista erityisvaatimuksista yhteisen linjan hyväksi.

Tiedotusvälineet korostavat unionin hankaluuksia rakentaa yhteisiä kantoja. Mediassa EU näyttäytyy varsin yksipuolisesti valtapelinä, jossa jäsenmaiden kansalliset edut jyräävät, neuvottelut pitkittyvät ja lopputuloksena on laiha kompromissi. Media myös mielellään kiinnittää huomiota niihin jäsenvaltioihin, joiden hallitukset aiheuttavat neuvotteluissa hankaluuksia. Näin eräät valtiot, etunenässä kesäkuun 2016 brexit-kansanäänestyksen jälkeen unionista irtautumassa oleva Iso-Britannia, esiintyvät uutisissa

huomattavasti tiheämmin kuin yhteiseen linjaan sitoutuvat jäsenmaat. Samalla syntyy helposti mielikuvia jäsenvaltioiden jaotteleluista: yhtäältä on integraation vetureita ja vastuunkantajia, toisaalta epäluotettavia kumppaneita ja jopa vapaamatkustajia. Ensimmäiseen kategoriaan luetaan yleisimmin alkuperäiset kuusi jäsenmaata eli Saksa, Benelux-maat (Belgia, Alankomaat ja Luxemburg), Italia ja Ranska kun taas jälkimmäisiin kuuluvat Ison-Britannian ohella useat myöhemmin unioniin liittyneet maat, esimerkiksi Unkari ja Puola (jäseniksi 2004).

Totuus on huomattavasti moniulotteisempi, perustuuhan EU jäsenmaiden vapaaehtoiseen yhteistyöhön. Integraation syveneminen ja EU-jäsenyys ylipäänsä ovat aiheuttaneet suuria ongelmia Isolle-Britannialle koko toisen maailmansodan jälkeisen ajan, mutta kuitenkin ei ole olemassa mitään todisteita siitä, että maan poliitikot tai virkamiehet olisivat sen hankalampia neuvottelukumppaneita kuin kollegat toisista jäsenvaltioista. Sama pätee Tanskaan, jolle on räätälöity erivapauksia jättäytyä tiettyjen sopimusvelvoitteiden, kuten yhteisen valuutan, ulkopuolelle. Saksan johtajuutta ja joustovalmiutta kiitellään usein, mutta kirjallisuus on täynnä esimerkkejä maan aggressiivisesta omien etujen ajamisesta erityisesti sisämarkkinoita sekä talous- ja rahaliittoa koskevassa päätöksenteossa. Kreikan talousvaikeuksista vuonna 2010 alkaneen euron kriisin aikana Välimeren maat Portugalista Kreikkaan ehkä näyttäytyivät edesvastuuttomina pohjoisempien jäsenvaltioiden eläteinä, mutta toisaalta samat maat ovat muilla politiikan lohkoilla yleensä hyvinkin rakentavia neuvotteluosapuolia. Jokaisella EU-valtiolla on kansallisista olosuhteista kumpuavia yhteiskunnan rakenteisiin, talouteen tai turvallisuuspolitiikkaan liittyviä erityisen tärkeitä kysymyksiä, joissa ne ovat vähemmän halukkaita joustamaan. Kansallisten etujen puolustaminen on kuitenkin ymmärrettävästi helpompaa, mikäli valtio ei muuten kohtuuttomasti vaikeuta yhteistä päätöksentekoa. Muutokset jäsenmaiden sisäpoliittisissa valtasuhteissa voivat kuitenkin johtaa integraation vastustuksen lisääntymiseen ja kansallismielisen retoriikan voimistumiseen.

Tämä kehityspolku pätee hyvin Suomeen. EU-politiikkamme ohjenuorana on ollut sitoutuminen yhteisiin arvoihin ja EU:n

instituutioihin sekä rakentava osallistuminen Brysselin neuvotteluihin. Suomessakin integraatio politisoitui kriisin seurauksena merkittävästi ja unionista on sittemmin keskusteltu selkeästi enemmän. Puoluepoliittinen konsensus on saanut tehdä tilaa julkisille ristiriidoille. Muuttuneen kotimaisen ilmapiirin seurauksena hallituksemme ovat omaksuneet aikaisempaa tiukempia neuvottelukantoja EU-pöydissä ja jääneet ajoittain jopa yksin vastustamaan enemmistön tahtoa. Mutta kuinka syvällisestä linjanmuutoksesta on kysymys? Onko viime vuosien kriittisempi Eurooppa-keskustelu heijastunut kansalaisten ja puolueiden asenteisiin, kotimaiseen EU-päätöksentekoon tai Suomen tavoitteisiin ja toimintatapoihin EU:ssa? Ymmärtääksemme Suomen tapahtumia meidän on ensin tarkasteltava Euroopan integraation kehitystä Suomen EU-jäsenyyden aikana.

LAAJENTUVA, SYVENEVÄ JA POLITISOITUVA EU

Euroopan integraation luonne on muuttunut olennaisesti Suomen EU-jäsenyyden aikana. Jäsenvaltiot ovat siirtäneet EU:lle toimivaltaa kansallisen suvereniteetin kannalta hyvinkin keskeisillä politiikan lohkoilla, kuten kauppapolitiikassa, valuuttapolitiikassa sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Samalla jäsenmaat ovat vahvistaneet ylikansallisten instituutioiden roolia ja tukeneet enemmistöpäätöksenteon lisäämistä unionin toimielimissä. Integraatio vaikuttaa käytännössä kaikkiin politiikan sektoreihin. Tästä hyvä esimerkki on se, että Suomessa jokainen ministeriö ja eduskunnan valiokunta käsittelee ainakin jonkin verran EU-asioita. On kuitenkin muistettava, että kansallisen itsemääräämisoikeuden kaventaminen on ollut jäsenvaltioiden tietoinen valinta. Jäsenmaat, tai ainakin niiden poliittinen johto, ovat laskeneet, että tiiviimmästä yhteistyöstä koituvat hyödyt ovat haittoja suurempia.

Unionin ”perustuslakia” eli perussopimuksia on muutettu neljästi 1990-luvun alun jälkeen. Integraatio on samalla muuttunut myös laadullisesti: markkina- ja talouspainotteinen yhdentyminen on saanut rinnalleen sosiaalista ja poliittista yhteistyötä. Suuri askel tässä suhteessa oli kaksi vuotta ennen Suomen EU-jäsenyyttä

voimaan astunut Maastrichtin sopimus (1993), jolla jäsenvaltiot siirsivät merkittävästi uutta toimivaltaa unionille. Sopimus ylikansallisti unionin päätöksentekoa vahvistamalla komission ja Euroopan parlamentin valtaa ja kasvattamalla määräenemmistöpäätösten soveltamisalaa unionin neuvostossa. Mutta ennen kaikkea Maastrichtin sopimukseen kirjatut määräykset unionin kansalaisuudesta, yhteisestä valuutasta – joka otettiin käyttöön vuonna 2002 – sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämisestä olivat siirtymä talousyhteisöstä kohti poliittista unionia. Amsterdamin sopimus (1999) tavallaan täydensi Maastrichtin sopimusta, sillä se lisäsi jonkin verran unionin toimivaltaa. Nizzan sopimukseen (2003) sisällytettiin laajentumisen edellyttämät institutionaaliset uudistukset, joista keskeisin oli päätös jäsenvaltioiden äänimääristä unionin neuvostossa.

Lissabonin sopimukseen (2009) johtanut prosessi puolestaan osoitti, kuinka vaikeaa on saada sopua aikaan yhä laajentuvassa unionissa. Sopimusluonnosta valmistellut konventti eli jäsenvaltioiden parlamenttien ja valtionpäämiesten tai hallitusten, Euroopan parlamentin ja komission edustajista koostunut valtuuskunta julkisti kesällä 2003 esityksensä unionin perustuslaiksi. Jäsenvaltioiden välinen hallitustenvälinen konferenssi (HVK), joka kutsutaan koolle perussopimusten muuttamista varten, hyväksyi osin muokkaamansa konventin esityksen perustuslakisopimukseksi vuoden 2004 lopulla, mutta prosessi keskeytettiin, kun Ranska ja Alankomaat torjuivat sen kansanäänestyksissään touko-kesäkuun vaihteessa 2005. Kahden vuoden tuumaustauon jälkeen Eurooppa-neuvosto päätti kesäkuussa 2007, että uusi hallitustenvälinen konferenssi ryhtyy valmistelemaan sopimusta. Jäsenmaat allekirjoittivat uuden sopimuksen saman vuoden joulukuussa Lissabonissa ja tavoitteeksi asetettiin, että se astuisi voimaan vuoden 2009 alusta. Irlannissa niukka enemmistö kuitenkin torjui sopimuksen kesäkuun 2008 kansanäänestyksessä. Irlanti oli itse asiassa ainoa jäsenmaa, jossa Lissabonin sopimuksesta järjestettiin kansanäänestys, vaikka vuonna 2004 hyväksytystä perustuslakisopimuksesta – joka oli sisällöltään käytännössä sama kuin Lissabonin sopimus – oli tarkoitus järjestää kansanäänestys noin kymmenessä jäsenvaltiossa.

EU turvautui jo Maastrichtin ja Nizzan sopimusten hyväksymisprosesseista tuttuun ratkaisuun: irlantilaiset laitettiin äänestämään uudestaan sen jälkeen, kun maalle oli ensin tehty erityisiä myönnytyksiä. Uudessa kansanäänestyksessä enemmistö asettuikin sopimuksen kannalle, ja näin Lissabonin sopimus astui voimaan joulukuussa 2009.¹

Lissabonin sopimuksella otettiin Maastrichtin sopimuksen tapaan jälleen uusi merkittävä askel kohti tiiviimpää unionia. Instituutioiden osalta sopimus kasvatti määräenemmistöpäätösten soveltamisalaa neuvostossa sekä ennen kaikkea vahvisti Euroopan parlamentin asemaa. Yhteispäätösmenettelystä – jossa parlamentti ja neuvosto ovat tasavertaisia lainsäätäjiä eli komission aloitteen läpimeno edellyttää molempien hyväksyntää – tuli viralliselta nimeltään ”tavallinen lainsäätämisyjärjestys” ja myös parlamentin budjettivalta kasvoi. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja EU:n ulkoministerin (virallisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja) virat perustettiin. Unionista tuli myös oikeushenkilö, minkä myötä sillä on enemmän valtuuksia kansainvälisissä sopimuksissa. Lisäksi Lissabonin sopimukseen kirjattiin esimerkiksi jäsenvaltioiden keskinäiset turvatakuut sekä kansalaisaloite.

Unionin perustuslain muuttaminen edellyttää ensin jäsenvaltioiden yksimielisyyttä hallitustenvälisessä konferenssissa ja sitten vielä jokaisen jäsenvaltion erillistä kansallista hyväksyntää, jonka ne antavat joko parlamentin tai kansanäänestyksen välityksellä. Eli kullakin jäsenvaltiolla väkirikkaimmasta Saksasta pienimpään Maltaan on veto-oikeus perussopimuksia tarkistettaessa. Tätä taustaa vasten voidaan pitää jopa yllättävänä, kuinka mittavia uudistuksia Lissabonin sopimukseen kirjattiin.² Samalla on ymmärrettävää, että poliitikot kautta unionin puhuivat Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen ”perustuslakiväsymyksestä” ja tarpeesta kohdentaa voimavaroja kansalaisten arjen kannalta tärkeämpiin politiikan sisältökysymyksiin. Lisäksi ennakoitiin, että unioni voisi uudistua ainoastaan merkittävien ulkoisten tai sisäisten kriisien seurauksena. Kriisiä ei tarvinnut odottaa kauaa.

Kreikan konkurssitilasta keväällä 2010 alkanut ”eurokriisi” sai aikaan sen, että integraatio politisoitui merkittävästi kansallisella

tasolla ympäri Eurooppaa. Kriisissä oli ennen kaikkea kysymys yhteisvaluutta eurosta, mutta euroalueen vakauttamistoimet ja tukipaketit Kreikalle ja muille taloudelliseen ahdinkoon ajautuneille valtioille herättivät laajemmin keskustelua EU:n yhtenäisyydestä, jäsenmaiden keskinäisestä solidaarisuudesta sekä koko integraation tulevaisuudesta. Euroalueen maiden hallituspuolueet joutuivat puolustelemaan epäsuosittuja tukipaketteja opposition ja erityisesti EU-vastaisten puolueiden kritisoidessa ankarasti kalliita elvytystoimia. Euron kriisi lisäsin osaltaan radikaalioikeiston ja populististen puolueiden kannatusta niin kansallisten parlamenttien kuin Euroopan parlamentin vaaleissa. Tosin erilaiset kansallismieliset, maahanmuuttoa, monikulttuurisuutta ja valtaeliittiä vastustavat puolueet olivat lisänneet suosiotaan perinteisten valtapuolueiden kustannuksella ympäri maanosaa jo ennen euron vaikeuksia sekä vuonna 2008 alkanutta kansainvälistä finanssikriisiä ja näihin liittyvää taloudellista epävarmuutta.³

Euron kohtaamat vaikeudet sekä brexit ovat ymmärrettävästi kiihdyttäneet keskustelua unionin mahdollisesta hajaantumisesta tai integraation ainakin osittaisesta purkautumisesta. Varsinkin integraation vastustajien mukaan EU:n ja nimenomaan euroalueen valtiot ovat yhteiskunnallisilta rakenteiltaan ja poliittisilta kulttuureiltaan liian erilaisia, jotta ne voisivat muodostaa yhtenäisen ja toimivan kokonaisuuden. Tämän argumentaation mukaan Euroopan pitkän aikavälin etu edellyttäisi EU:n sisäistä eriytymistä tai monikehäistä integraatiota, joka perustuisi ennen kaikkea jäsenmaiden taloudelliseen menestykseen. Yksittäiset jäsenvaltiot ovatkin jättäytyneet pois useista eri EU-sopimuksista, kuten talous- ja rahaliitto EMUn jäsenyydestä sekä ihmisten liikkuvuutta helpottavasta Schengenin sopimuksesta.⁴ On myös väitetty, että hataran yhteenkuuluvuuden tunteen omaavassa unionissa kansalaiset eivät ole pidemmällä aikavälillä valmiita euroalueen tukipakettien tapaisiin merkittäviin jäsenvaltioiden välisiin tulonsiirtoihin. Samalla on kyseenalaistettu yhä enemmän unionin päätöksenteon hyväksyttävyyttä ja demokraattisuutta.

Toisaalta on esitetty vaihtoehtoisia näkemyksiä, joiden mukaan euroalueen vaikeudet ja brexit päinvastoin osoittivat tarpeen

syvemmälle integraatiolle. Tiukempi jäsenmaiden budjettien, pankkien ja talouksien valvonta nähtiin välttämättömäksi, jotta vastaisuudessa osattaisiin ennakoida paremmin jäsenvaltioiden talouksien tilaa. Euron kriisin alkamisen jälkeen unionin talouspoliittista toimivaltaa onkin voimistettu monin tavoin. Euroopan vakausmekanismi on merkittävä tulonsiirtomekanismi, joka myöntää lainoja ongelmiin ajautuneille valtioille. Lainojen tarkoituksena on pitää yllä euroalueen vakautta. Sopimus talous- ja rahaliiton vakauden, koordinoinnin ja talouden ohjauksesta, askeleet kohti pankkiunionia sekä vuotuinen EU-ohjausjakso, jolloin unioni ohjeistaa jäsenmaita talouden ja budjetin suhteen ja hyväksyy etukäteen kansalliset budjetit ja talouden toimintasuunnitelmat, ovat kukin osaltaan vankistaneet unionin roolia. Yhteisvaluutta euron vetovoima ei sekään ole heikentynyt: Slovenia liittyi euroon vuonna 2007, Slovakia 2009, Viro 2011, Latvia 2014 ja Liettua vuonna 2015.⁵

Unioni on myös laajentunut kattamaan yhä suuremman osan Euroopan väestöstä ja valtioista. Vuoden 2004 ”itälaajentumisessa” unioniin liittyivät Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro. Bulgaria ja Romania puolestaan liittyivät vuonna 2007 ja Kroatia vuonna 2013. Vaikka laajentumiset ovat sujuneet ilman merkittäviä ongelmia, ovat ne väistämättä lisänneet EU:n sisäistä moniaineksisuutta.⁶ Vasta 1990-luvulla demokratisoituneista entisen itäblokin valtioista useimmat ovat taloudellisesti, puoluepoliittisesti ja yhteiskunnallisilta rakenteiltaan erilaisia vanhempiin jäsenmaihiin verrattuna. Laajentumiset ovat myös voimistaneet keskustelua isojen ja pienten jäsenmaiden valtasapainosta, ovathan useimmat tuoreemmista jäsenvaltioista väkiluvultaan verraten pieniä maita.

Tiivistyneen integraation myötä jäsenmaat ovat aivan ymmärrettävästi ryhtyneet puolustamaan tiukemmin kansallisia erityis-etujaan. Unionin laajentuminen ja yksittäisten kansallisten etujen korostuminen ovat selvästi vaikeuttaneet unionin päätöksentekoa. Lisäksi poliittinen tahto syventää integraatiota on vähäisempää kuin ennen. Integraation onkin tulkittu siirtyneen niin sanotun passiivisen tai sallivan konsensuksen jälkeen aikaan, jolla kansalaiset ja puolueet suhtautuvat aikaisempaa varauksellisemmin yhdentymisen

tiivistämiseen.⁷ Kriittisempi kansalaismielipide ja integraation politisoituminen rajoittavat kumpikin jäsenvaltioiden hallitusten liikkumatilaa EU-tason neuvotteluissa. Tilannetta havainnollistaa erinomaisesti se, kuinka vaikeaa unionin oli muodostaa yhteistä kantaa vuosien 2015–2016 ”muuttoliikekriisiin”. Ison-Britannian eron vaikutusta on tätä kirjoitettaessa hankalaa ennakoida, mutta se saattaa antaa käyntivoimaa muiden jäsenvaltioiden euroskeptisille puolueille. Kansallinen politiikka vaikuttaa siis vahvasti unionin päätöksentekoon – ja kuten Suomen EU-politiikka havainnollistaa, muutokset jäsenvaltioiden sisäpoliittisissa valtasuhteissa voivat tuoda uusia vivahteita Brysselin neuvotteluihin.

SUOMEN EU-POLITIIKAN LYHYT HISTORIA

Euron kriisiä voidaan perustellusti pitää Suomen Eurooppa-politiikan taitekohtana. Muiden jäsenvaltioiden tapaan euroalueen tukipaketit johtivat Suomessa kiivaaseen kansalliseen keskusteluun. Suomessa integraation politisoitumista edistivät vahvasti lähestyneet kevään 2011 eduskuntavaalit. Vuonna 2008 alkanutta finanssikriisiä seuranneen taloudellisen epävarmuuden ohella myös samoihin aikoihin osunut kotimainen vaalirahoitusskandaali oli nakertanut kansalaisten luottamusta politiikkaan. Populistinen ja EU-vastainen perussuomalaiset saavuttikin kevään 2011 vaaleissa kuuluisan ”jytyn”: puolue sai 19,1 prosenttia äänistä – huimat 15 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuoden 2007 eduskuntavaaleissa – ja kerrankin suomalaiset vaalit herättivät laajaa kansainvälistä kiinnostusta.⁸

EU:n ja euroalueen tulevaisuus nousivat kevään 2011 eduskuntavaalien selkeäksi ykkösteemaksi. Oppositio arvosteli voimakkaasti hallitusta, ja puolueiden linjauksissa yhdistyivät kansallisen edun korostaminen ja kritiikki euroalueen vakauttamistoimia kohtaan. Hillitäkseen niin perussuomalaisten nousua kuin omien kannattajiensa tyytymättömyyttä myös hallituspuolueet esittivät tukipaketit välttämättöminä toimenpiteinä euroalueen pelastamiseksi. Kuten tässä luvussa myöhemmin osoitetaan, heijastuivat vaalikeskustelut suoraan vaalien jälkeen muodostetun pääministeri Jyrki Kataisen

johtaman kuuden puolueen ”*six pack*” -hallituksen EU-politiikkaan. Vuosina 2008–2013 Suomen EU-suurlähettiläänä eli pysyvänä edustajana Brysselissä toiminut Jan Store kiteytti muutoksen seuraavasti:

Neuvotteluihin lähdettiin ongelmat edellä, kun kokemus oli osoittanut, että myönteinen suhtautuminen oli palvellut meitä paremmin ja että rakentava käyttäytyminen salli tehokkaammin myös hankalien asioiden puolustamisen. Suomen neuvottelijoista syntyi kuva, että maa ei ole enää tyytyväinen oikein mihinkään.⁹

Suomen EU-politiikkaa olikin eurokriisin alkuun asti leimannut jatkuvuus ja ennakoitavuus. Jäsenyyskeskusteluissa unionin katsottiin vaikuttavan myönteisesti maamme talouteen ja turvallisuuteen ja lisäksi ankkuroivan Suomen osaksi (läntistä) Eurooppaa.¹⁰ Kahdeksan vuotta pääministerinä toimineella ja pitkään Eurooppa-asioihin perehtyneellä Paavo Lipposella oli suuri rooli maamme EU-politiikan muovaajana.¹¹ Lipposen ensimmäisen hallituksen – joka aloitti tehtävässään kevään 1995 eduskuntavaalien jälkeen – rakentama integraatiomyönteinen linja ei juuri muuttunut ennen eurokriisiä vaihtuvista hallituskokoonpanoista huolimatta. Tämän linjan mukaan vahva, yhteisiin sääntöihin ja enemmistöpäätöksiin nojautuva unioni kykenee paremmin turvaamaan jäsenvaltioiden tasavertaisen kohtelun ja pienten jäsenmaiden oikeudet. Hallitustenvälisyyden korostuminen päätöksenteossa puolestaan suosisi suuria jäsenvaltioita, joilla luonnollisesti on joka tapauksessa enemmän painoarvoa EU:ssa. Suomi halusi pöytiin, joissa meitä koskevia päätöksiä tehdään. Rakentavan ja tarpeen tullen joustavan asenteen tulkittiin edistävän kansallisten etujen ajamista ja laajemmin unionin päätöksenteon sujuvuutta. Kotimaassa yhtenäisen kansallisen linjan arvioitiin parantavan pienen valtion asemaa EU-neuvotteluissa.¹²

Hallituksemme tukivat näiden yleisten periaatteiden pohjalta ylikansallisen päätöksenteon vahvistamista yksittäisten jäsenvaltioiden vaikutusvallan kustannuksella. Suomi ajoi, unionin toimintakykyyn ja tehokkuuteen vedoten, enemmistöpäätösten

soveltamisalan lisäämistä neuvostossa sekä kannatti komission ja Euroopan parlamentin vallan lisäämistä. Toimivaltajaon suhteen Suomi on myös tukenut unionin vallan kasvattamista – ainakin osittain siksi, että näin toimintaympäristömme on vakaampi ja muut eurooppalaiset valtiot sitoutetaan yhteisiin lakeihin ja käytäntöihin. Tämä ei suinkaan tarkoittanut kansallisten etujen uhraamista, vaan eräissä kysymyksissä hallituksemme toki puolustivat erityisetuja tiukemmin. Esimerkkeinä ovat jäsenyysneuvotteluissa saavutetut alkoholin vähittäismyyntiä ja Raha-automaattiyhdistyksen asemaa koskevat poikkeamat. Suomen liittoutumat unionin neuvostossa, jossa kutakin jäsenvaltiota edustaa alakohtainen ministeri, ja Eurooppa-neuvostossa, joka tuo yhteen jäsenvaltioiden poliittiset johtajat, ovat vaihdelleet tapauskohtaisesti, eikä Suomi ole tietoisesti pyrkinyt rakentamaan pysyvämpiä liittoumia yksittäisten jäsenmaiden kanssa.

Kansainvälisten, lähinnä tiedotusvälineissä esitettyjen arvioiden valossa tunnolliseksi ja yhteistyökykyiseksi oletettu Suomi onnistuikin varsin hyvin sopeutumaan unioniin. Esimerkiksi maaliskuussa 1999 arvostettu englantilaisen *The Economist* -lehden EU-asioita seuraava nimimerkki Charlemagne arvioi maamme sopeutumista seuraavasti:

Etäisestä sijainnistaan huolimatta suomalaiset ovat EU-jäsenyyden alkamisestaan vuodesta 1995 lähtien osoittaneet melkein pä yliluonnollista taitoa hallita unionin toimintaa. Monet tahot näkevät suomalaiset malliesimerkkinä siitä, kuinka pienen maan tulee toimia unionin instituutioissa: ei saarnaten kuten Ruotsi, ei vastahankaan asettuen kuten Tanska, ei turhan kunnianhimoisesti kuten Itävalta, vaan vaatimattomasti mutta määrätietoisesti, periaatteita noudattaen suhteellisuudentajua menettämättä.¹³

Harjoitetun politiikan mielekkyydestä toki oltiin erimielisiä. Integraatioon myönteisesti asennoituvien mielestä maamme poliittinen johto mukautui kiitettävän pragmaattisesti ja joustavasti unionin valtavirtaan. EU-kriitikkojen mielestä hallituksemme sen sijaan

myötäilivät liikaa ”Brysseliä” ja keskeisiä jäsenmaita kansallisten etujen kustannuksella. Näkemykset eivät ole toisiaan poissulkevia. Poliittinen eliittimme on todella noudattanut varsin yhdentymishenkisiä linjauksia, joita se on puolustellut nimenomaan sillä, että hankalaksi heittäytyminen vaikeuttaisi varsinkin pitkällä aikavälillä omien tavoitteidemme saavuttamista. Rakentavan ja aktiivisen yhteistyön kautta kertynyttä luottamuspääomaa voidaan, näin väitetään, vastaisuudessa hyödyntää kansallisesti tärkeistä asioista neuvoteltaessa. Kuten vuosina 2003–2010 pääministerinä toiminut Matti Vanhanen asian ilmaisi:

Emme pyri saamaan näkemyksiämme läpi aivan kaikessa, vaan keskitymme meille tärkeimpiin kysymyksiin. Suomen omien etujen lisäksi pyrimme koko ajan pitämään huolta myös unionin yhteisestä edusta. Suhtaudumme rakentavasti muiden maiden tärkeiksi kokemiin asioihin. Näin meidän on helpompi saada muilta tukea omille prioriteeteillemme.¹⁴

Rakentavaa linjaa, vahvaa unionia sekä tukea tiiviimmälle integraatiolle perusteltiin ennen kaikkea hyötyjen näkökulmasta. Hallitusten ja puolueiden ohjelmissa sekä poliitikkojen puheissa korostettiin jäsenyyden myönteisiä vaikutuksia talouskasvuun, työllisyyteen, rahapoliittiseen vakauteen ja turvallisuuspolitiikkaan. Suomen on tulkittu päässeen vaikuttamaan aktiivisesti niin EU:n politiikkaan kuin globaaliin kehitykseen osana unionia: unionin ulkopuolella Suomella olisi siis olennaisesti vähemmän vaikutusvaltaa. EU-jäsenyys on esitetty myös arvovalintana. Tämän argumentaation mukaan sitoutuminen eurooppalaiseen yhteistyöhön ja unionin edustamiin arvoihin ovat Suomelta merkittävä pitkän aikavälin ratkaisu. EU voi asettaa rajoitteita kansalliselle itsemääräämisoikeudelle, mutta se on samalla Suomelle luonteva viiteryhmä, joka tarjoaa kanavan kansallisten etujen edistämiseen. Kuten Kataisen hallituksen EU-selonteossa todetaan:

Euroopan unioni on Suomelle luonteva poliittinen yhteisö, jonka kehittäminen vahvistaa Suomen vaurautta ja turval-

lisuutta. Tämä integraatiomyönteinen linja perustuu näkemykseen Euroopan yhdentymisen hyödyistä Suomelle ja suomalaisille. Kyse ei kuitenkaan ole pelkästä taloudellisesta kustannus-hyötylaskelmasta. Kuuluminen Euroopan unioniin on Suomelle niin arvovalinta kuin poliittinenkin valinta.

EU-jäsenyys on vahvistanut Suomen asemaa ja kiinnittänyt Suomen entistä vahvemmin eurooppalaiseen arvoyhteisöön. Suomen vaikutusvalta meihin vaikuttaviin, luonteeltaan rajat ylittäviin ongelmiin on unionin jäsenenä eri luokkaa kuin se olisi yksin.¹⁵

Konsensushakuisuus ja tavoite yhtenäisestä linjasta ovat muodostaneet kansallisen EU-asioiden koordinaatiojärjestelmän keskeiset periaatteet. Varsinkin kansallisesti tärkeissä kysymyksissä on panostettu laajaan sidosryhmien kuulemiseen sekä puoluepoliittisen yhteisymmärryksen rakentamiseen. Tämä näkyi ennen kaikkea päätöksessä siirtyä markasta euroon ja talous- ja rahanliittoon (EMU) 1990-luvun lopulla. Lipposen viiden puolueen ”sateenkaarihallituksen” lisäksi EMU-ratkaisulle oli varmistettu



Suomen EMU-ratkaisu.

Lähde: Terho Ovaska, *Helsingin Sanomat*, 17.9.1997.

työmarkkinaosapuolten tuki ja näin kysymys ei missään vaiheessa politisoitunut kriittisestä kansalaismielipiteestä huolimatta yhtä vahvasti kuin Ruotsissa ja Tanskassa.¹⁶ Lisäksi Suomen ensimmäinen, vuoden 1999 loppupuoliskolle ajoittunut EU-puheenjohtajuus nähtiin suurena kansallisena ponnistuksena ja osoituksena kyvystä selviytyä kunnialla eurooppalaisista velvoitteista.¹⁷

Suomessa EU-jäsenyys ja integraatio eivät ylipäättään ole jakaneet mielipiteitä yhtä paljon kuin muissa Pohjoismaissa. Islanti haki jäsenyyttä vasta ajauduttuaan taloudelliseen ahdinkoon vuonna 2009, mutta talouden elvyttyä se peruutti jäsenyyshakemuksensa vuonna 2015. Norjalaiset ovat äänestäneet kahdesti jäsenyyttä vastaan: vuosien 1972 ja 1994 kansanäänestykset olivat repiviä kokemuksia, ja mahdollinen jäsenyys ei ole toistaiseksi harkinnassa. Tanskassa järjestettiin Maastrichtin sopimuksesta kaksi kansanäänestystä. Ensimmäisessä kansanäänestyksessä vuonna 1992 sopimus hylättiin, minkä jälkeen maalle annettiin erivapauksia, jotka koskivat yhteistä valuuttaa, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa, oikeus- ja sisäasioita sekä kansalaisuutta. Myönnytysten jälkeen tanskalaiset hyväksyivät sopimuksen vuotta myöhemmin järjestetyssä uudessa kansanäänestyksessä. Vuoden 2000 kansanäänestyksessä tanskalaiset äänestivät oman valuutan eli kruunun säilyttämisen puolesta ja vuoden 2015 kansanäänestyksessä oikeus- ja sisäasioiden erivapauksista luopumista vastaan. Ruotsissa jäsenyyttä kannatti vuoden 1994 kansanäänestyksessä niukka enemmistö eli 52 prosenttia äänestäneistä. Maa jättäytyi suosiolla yhteisen valuutan ulkopuolelle. Vuoden 2003 kansanäänestyksessä vain 42 prosenttia tuki euroon siirtymistä. Yhdeksi syyksi Pohjoismaiden välisille eroille on ehdotettu turvallisuuspolitiikan roolia. Muissa Pohjoismaissa EU-jäsenyys on nähty ennen kaikkea talouspoliittisena ratkaisuna, kun taas Suomessa jäsenyyttä perusteltiin talouden ohella turvallisuuspoliittisilla ja kulttuurisilla argumenteilla.¹⁸

Eduskuntapuolueistamme vain perussuomalaiset on jäsenyyss aikana suhtautunut johdonmukaisen kielteisesti unioniin. Puolueet ja poliittinen johtomme ovat kuitenkin suhtautuneet unioniin olennaisesti kansalaisia myötämielisemmin. Lokakuun 1994 jäsenyysskansanäänestyksessä 57 prosenttia äänestäneistä tuki ja 43

prosenttia vastusti jäsenyyttä. Äänestysprosentti oli 74. Kansanäänestys myös osoitti, että useimmat puolueet ovat sisäisesti erimielisiä integraatiosta.¹⁹ Puoluepoliittinen verrattain laaja konsensus, joka integraatiosta vallitsi eurokriisin alkuun asti, oli siis melko hataralla pohjalla. Perussuomalaisten kansallista etua painottavalle EU-politiikalle oli siten kaikupohjaa euroalueen ongelmien alkaessa.

Mutta mikä sitten on muuttunut? Onko entisestä mallioppilaasta tullut – Rovion kehittämää mobiilipeliä mukaillen – Euroopan Angry bird?²⁰ Yhtäältä luonnehdintaan mallioppilaasta tulee suhtautua suurella varauksella. Vaikka Suomen yleisenä lähestymistapana oli rakentava, yhteisiä ratkaisuja hakeva eikä niitä estävä linja, ei ole mitään perusteita väittää, että Suomi olisi ollut kiltimpi tai leppumpi kuin jäsenvaltiot keskimäärin. Toisaalta eurokriisin ja integraation kansallisen politisoitumisen vaikutukset ovat näkyneet selvästi niin kotimaassa kuin EU-neuvotteluissa. Eurokriisin myötä euroalueesta ja koko integraatiosta on keskusteltu enemmän julkisuudessa ja konsensus on saanut tehdä tilaa avoimille puoluepoliittisille näkemyseroille. Samalla tämä on kaventanut hallitustemme liikkumatilaa Brysselin pöydissä. Kataisen hallituksen aikana nousi esiin kansainvälistä mediaa myöten ainakin kolme tapausta, joissa Suomi jäi jopa yksin muita jäsenvaltioita vastaan. Ensin Suomi vaati kahdenkeskisiä vakuuksia euromaille annettaville lainoille, sitten Suomi vastusti ehdotusta enemmistöpäätöksenteosta (85 %) Euroopan vakausmekanismeissa. Vuonna 2011 Suomi torjui yhdessä Alankomaiden kanssa Bulgarian ja Romanian liittymisen Schengenin sopimukseen.

Vaalikaudella 2011–2015 kotimainen Eurooppa-keskustelu oli vilkasta ja keskittyi lähinnä euroalueen vakauttamistoimien arvos-
teluun. Samanaikaisesti hallitus kuitenkin tuki erilaisia toimia, joilla EU:n talouspoliittista toimivaltaa vankistettiin. Esittelimme näitä edeltävässä osiossa. Perussuomalaiset olivat jättäytyneet oppositioon EU-poliittisten linjaerojen takia, mutta saavutettuaan uuden jytlyn kevään 2015 vaaleissa Timo Soini johdatti puolueensa ensimmäistä kertaa hallitusvastuuseen. Pääministeri Juha Sipilän johtaman hallituksen ohjelma painottikin aikaisempien

hallitusten ohjelmia enemmän kansallisia etuja sekä nimenomaan unionin taloudellista merkitystä Suomelle.²¹ Ohjelmaan kirjattiin kaksi lupautta, jotka osoittautuivat hankaliksi pitää. Euroalueen suhteen siinä todetaan, että ”hallitus suhtautuu kielteisesti Suomen vastuiden kasvattamiseen eurokriisin hoidossa”. Maahanmuuton osalta ohjelma puolestaan sanoo yksiselitteisesti, että ”turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen”. Elokuussa 2015 hallitus joutui kuitenkin myöntymään päätökseen Kreikan kolmannesta tukipaketista. Tukipaketti ei edellyttänyt Suomelta tai muilta jäsenmailta uusia sitoumuksia, sillä laina hoidettiin Euroopan vakausmekanismin pääomalla. Saman vuoden syyskuussa, pakolaisvirran yllätettyä Euroopan, Suomi pidättäytyi äänestämästä päätöksestä, jossa sovittiin turvapaikanhakijoiden kiintiöistä jäsenmaiden kesken. Tšekki, Slovakia, Romania ja Unkari vastustivat päätöstä. Sisäministeri Petteri Orpo kertoi Suomen kannattaneen ehdotusta, mutta käytännössä Suomi kuitenkin äänesti enemmistöä vastaan, sillä äänestämisestä pidättäytyneen maan ääni ei lisää esityksen hyväksymiseen tarvittavaa jäsenmaiden enemmistöä. Lisäksi hallituskumppanit – ennen kaikkea kokoomus ja perussuomalaiset – ovat useaan kertaan olleet näkyvästi eri mieltä EU-kysymyksistä.

KIRJAN TAVOITE JA RAKENNE

Teoksessa analysoidaan kokonaisvaltaisesti Suomen EU-politiikkaa jäsenyyden alusta lähtien. Jokaista lukua ohjaa sama tutkimuskysymys: onko viime vuosien kriittisempi Eurooppa-keskustelu heijastunut kansalaisten ja puolueiden asenteisiin, kotimaiseen EU-päätöksentekoon tai Suomen tavoitteisiin ja toimintatapoihin EU:ssa? Vaikka äskeisen osion lopussa esitelty, julkiseen keskusteluun nousseet tapahtumat viittaavatkin ainakin osittaiseen muutokseen Eurooppa-politiikassa, haluamme pureutua pintaa syvemmälle arvioidaksemme, ovatko Suomen tavoitteet ja toiminta unionissa tosiasiallisesti muuttuneet.

Kirjan alkupään luvuissa tarkastellaan kansalaisten integraatioasenteita sekä kotimaista EU-päätöksentekoa. Luvussa 2 Maria Bäck

analysoi kansalaisten suhtautumista integraation eri ulottuvuuksiin vuosina 1995–2015. Bäck vertaa suomalaisten asenteita muihin jäsenvaltioihin ja EU:n keskiarvoon ja vastaa kysymykseen siitä, onko suomalainen mielipide integraatiosta muuttunut jäsenyyden edetessä. Tarkastelun kohteina ovat EU-jäsenyyden ja euron kannatus sekä luottamus kansallisiin ja EU:n instituutioihin. Luvussa 3 Tapio Raunio ja Mikko Mattila analysoivat suomalaisten puolueiden EU-linjauksia sekä eduskunnan ja hallituksen osallistumista Eurooppa-politiikkaan. Luvussa arvioidaan myös kriittisesti hallituksen ja eduskunnan EU-koordinaatiota ja pohditaan, mahdollistavatko nykyiset hallinnolliset käytännöt tasokkaan EU-asioiden kansallisen valmistelun ja päätöksenteon. Luvussa tarkastellaan lisäksi Suomen hallitusten koalitioitumista EU-tason neuvotte- luissa.

Seuraavissa viidessä luvussa analysoidaan kansalaisten sekä EU:n toiminnan ja tulevaisuuden kannalta tärkeimpiä politiikan lohkoja: talouspolitiikkaa (luku 4, Jaakko Kiander), sosiaali- ja terveyspolitiikkaa (luku 5, Juho Saari), ympäristö- ja energia- politiikkaa (luku 6, Rauno Sairinen ja Tuula Teräväinen), maatalous- politiikkaa (luku 7, Ilkka P. Laurila ja Jyrki Niemi) sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (luku 8, Hanna Ojanen ja Kristi Raik). Luvuissa tarkastellaan koko Suomen EU-jäsenyysaikaa, mutta pääpaino on kuitenkin 2010-luvun analyysissä. Jokainen luku tarkastelee mahdollisia muutoksia Suomen ajamassa politiikassa tai toimintatavoissa, kansallisen päätöksenteon luonnetta, Suomen viiteryhmää Euroopan tason neuvotteluissa sekä Suomen tavoitteiden yhteensopivuutta EU:n yhteisen linjan kanssa.

Luvussa 9 Risto Niemikari ja Tapio Raunio tutkivat ulkominis- teriön mediakatsausten avulla Suomen imagoa ja Eurooppa- politiikkamme näkyvyyttä ulkomaisissa tiedotusvälineissä vuosi- tuhannen vaihteesta vuoteen 2015. Luvussa tarkastellaan yleistä uutisointia Suomesta sekä kiinnitetään erityistä huomiota niihin tuoreempiin EU-kysymyksiin, jotka ovat herättäneet runsaasti jul- kista keskustelua Suomessa. Teoksen päättävässä luvussa kirjan toi- mittajat arvioivat Suomen EU-politiikkaa sekä pohtivat laajemmin integraation vaikutuksia suomalaiseen yhteiskuntaan.

1. INTRODUCTION: IS THE AGE OF CONSENSUS OVER?

The start of the euro crisis in 2010 arguably constitutes a major watershed in Finnish EU policy. Until then, Finland was known as a constructive and pragmatic member state that also supported moves towards further integration. This pro-integrationist line enjoyed broad party-political support, with the understanding that domestic consensus strengthens the bargaining power of the Finnish government in EU decision-making. Yet the euro crisis revealed the fragile basis of such elite consensus. It resulted in significant domestic politicisation of European integration, with the rise of the populist and Eurosceptic Finns Party strongly influencing the nature of national EU debates. Since the 2011 election, Finnish governments have also been both internally divided about EU and under considerable pressure not to appear too soft in Brussels. The euro zone bailout packages and coordination measures and the refugee crisis have proven particularly difficult for Finnish governments, with Finland even voting against measures adopted in the Council of the EU. However, the extent to which the preferences of citizens and political parties towards integration or the behaviour of Finnish civil servants and ministers in EU negotiations have changed remains an open question to be explored in this publication.

2

KRIITTISET MUTTA USKOLLISET SUOMALAISET: KANSALAISTEN EU- ASENTEET JÄSENYYYDEN AIKANA

Maria Bäck

Suomen maantieteellinen sijainti lännen ja idän välissä on aina määrittänyt maan ulkopoliittista asemaa, kansainvälisiä suhteita ja yhteistyötä muiden maiden kanssa. Se on myös vaikuttanut kansalaisten näkemyksiin siitä, kuinka paljon ja millä tavoin Suomen tulisi osallistua kansainvälisiin liittoumiin ja millaista hyötyä tai haittaa tällaisesta yhteistyöstä uskotaan olevan. Euroopan unionin politiikka vaikuttaa Suomen kansalliseen politiikkaan sekä suoraan että välillisesti, ja Suomen kansalaisista on tullut myös EU:n kansalaisia. Kansallisen toimivallan siirtyminen EU:lle on tuonut Suomelle ja muille jäsenmaille uusia oikeuksia, mutta myös velvollisuuksia ja uudistuksia, joiden vaikutuksia oli liittymisen yhteydessä hankalaa täysin ennustaa. EU:n laajentuminen ja yhdentyminen eivät ole sujuneet ilman haasteita, mikä on vaikuttanut myös siihen, miten suomalaiset kokevat EU-jäsenyyden sekä sen tuomat hyödyt ja haitat. Monessa maassa euroskeptisyys eli tyytymättömyys ja kriittisyys EU:ta kohtaan on lisääntynyt, vaikkakin kritiikin voimakkuus vaihtelee. Euroskeptisyys voi olla enemmän tai

vähemmän järjestäytyntä, joko laajaa, koko jäsenyyttä ja unionia vastustavaa, tai yksittäisiin kysymyksiin kohdistuvaa kriittisyyttä.¹

Entä mikä tekee kansalaisten EU-mielipiteistä tärkeitä? Vastaus kysymykseen on melko suoraviivainen: EU-kansalaisten asenteet kanavoituvat EU:n päätöksentekoon niin kansallisten kuin Euroopan parlamentin vaalien kautta ja poliittiset mielipiteet heijastuvat siten sekä kansalliseen EU-politiikkaan että EU:n päätöksentekoon. Mielipiteet vaikuttavat keskeisesti myös unionin tulevaisuuteen ja kestävykseen: mikäli EU:ta tai jotakin siihen liitettävää yhteistyötä, kuten rahaliittoa, ei pidetä oikeutettuna, poliittinen yhtenäisyys ja luottamus yhteistyöhön murenevät ja unionin toiminta vaikeutuu.² EU:n toimivallan laajuus on rajattua ja vaihtelee toimialoittain, mikä tekee EU:n poliittisesta järjestelmästä erityisen riippuvaisen kansalaisten hyväksynnästä.³

Mikäli EU:n kannatus heikkenee huomattavasti, seuraukset unionin tulevaisuudelle voivat olla hyvin kauaskantoisia. Kansalaisten tyytymättömyys EU:ta kohtaan on jo ajanut osan jäsenmaista harkitsemaan eroa yhteisestä unionista. Britannian tapauksessa brexit-kansanäänestyksen jälkimainingeissa tämä näyttää myös toteutuvan. Useamman jäsenmaan eroaminen unionista vaikuttaisi koko Euroopan yhtenäisyyteen. Vaikka EU-kansalaisten luottamus ja mielipiteet unionin jäsenyyttä ja yhteisvaluutta euroa kohtaan vaihtelevat maiden ja väestöryhmien välillä, EU:sta eroamista pidetään äärimmäisenä toimenä. Toisaalta puhe EU-erosta on herättänyt epävarmuutta siitä, millaista elämä EU:n ulkopuolella olisi, mikä puolestaan on monessa jäsenmaassa näkynyt EU-myönteisinä mielipiteinä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että EU-kriittisyys olisi hävinnyt, eikä poista sitä tosiasiaa, että unioni tarvitsee kansalaistensa luottamusta ja tukea pysyäkseen toimintakykyisenä.

Tässä luvussa tarkastellaan, miten suomalaisten mielipiteet EU-jäsenyydestä, euron kannatuksesta sekä luottamuksesta kansalliisiin ja EU:n instituutioihin ovat muuttuneet jäsenyyden aikana. Luvun ensimmäisessä osassa keskustellaan EU-kannatukseen ja luottamukseen vaikuttavista tekijöistä ja palataan takaisin aikaan juuri ennen Suomen EU-kansanäänestystä ja liittymistä Euroopan unioniin. Samalla käydään läpi eri tahojen asennoitumista

jäsenyyteen ennen neuvoa-antavaa kansanäänestystä. Tämän jälkeen suomalaisten asenteita ja mielipiteitä verrataan EU-maiden keskiarvoihin ja mielipiteiden vaihtelua tarkastellaan väestöryhmittäin vuodesta 1995 alkaen. Aineistoina käytetään pääasiassa Eurobarometri-kyselytutkimuksia. On kuitenkin otettava huomioon, että Eurobarometrit ovat poikkileikkausaineistoja, joissa kyselyyn vastaavat joka kerta eri henkilöt. Jotta aitoa mielipiteiden muutosta voitaisiin mitata, tarvittaisiin aikasarja-aineistoja, joissa samojen ihmisten mielipiteet ja niiden muutokset näkyisivät pidemmällä aikavälillä. Tällaisia aineistoja ei kuitenkaan tällä hetkellä ole tarjolla useita maita ja monta eri muuttujaa kattaville tutkimuksille.⁴ Eurobarometrit tarjoavat kuitenkin mahdollisuuden kuvailevaan tarkasteluun, minkä perusteella voidaan kartoittaa EU-asenteiden vaihtelua jäsenyyden edetessä.

KANSALAISTEN MIELIPITEET JA EU:N KANNATUKSEEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT

Tämä luku pohjautuu laajaan kansalaisten mielipiteitä käsittelevään tutkimuskirjallisuuteen. Yksi keskeisimmistä teoreettisista lähtökohdista kytkeytyy valtiotieteilijä ja professori David Eastonin määrittelemiin käsitteisiin poliittisen järjestelmän *spesifistä* ja *diffuusista* tuesta. Diffuusilla tuella tarkoitetaan kansalaisen arviota pysyvämmistä poliittisista instituutioista sekä yhteiskunnallisista järjestelyistä yleensä. Diffuusi tuki on siten koko demokraattisen poliittisen järjestelmän elinehto. Spesifillä tuella puolestaan viitataan kansalaisten arvioihin yhteiskuntaa kyseisellä hetkellä johtavien henkilöiden ja tahojen toiminnasta.⁵ Diffuusi tuki on luonteeltaan kestävämpää kuin spesifi tuki, joka voi vaihdella voimakkaastikin lyhyellä aikavälillä. Poliittinen järjestelmä tarvitsee erityisesti diffuusista tukea selvitäkseen ajoittaisista spesifin tuen vaihteluista, jotka voivat johtua esimerkiksi taloudellisista kriiseistä. Spesifi tuki vaikuttaa kuitenkin olennaisesti järjestelmän ja sen instituutioiden ”tukivarantoon” ja on siten vuorovaikutuksessa diffuusin tuen kanssa. Pitkällä aikavälillä spesifin tuen väheneminen voi johtaa myös diffuusin tuen rapautumiseen.⁶

Lähellä diffuusin ja spesifin tuen käsitteitä ovat myös *utilitaristinen* ja *affektiivinen* tuki. Utilitaristinen kannatus perustuu hyötyjen ja mahdollisten haittojen järkiperäiseen arviointiin, kun taas affektiivinen kannatus pohjautuu tunneperäisiin käsityksiin esimerkiksi yhteisestä identiteetistä tai EU:sta yhtenäisyyden luojana.⁷ EU on pyrkinyt luomaan yhteistä eurooppalaista identiteettiä ottamalla käyttöön yhteisiä symboleja, kuten lipun ja hymnin, jotta Euroopan integraatio saisi myös ideologisen perustan. Myös euroa voidaan pitää symbolina, joka edistää yhteisen identiteetin kehitystä. Kansalaisten EU-asenteissa heijastuvat sekä punninta hyötyjen ja haittojen välillä että tunneperäiset käsitykset. Niitä ole helppoa erotella toisistaan. Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että etenkin käsitykset henkilökohtaisista taloudellisista hyödyistä vaikuttavat EU-asenteisiin ja että melko harvan kansalaisen EU-tuki on vahvasti tunneperäistä. Utilitarististen perusteluiden merkitys asenteissa näyttää myös kasvaneen eurokriisin myötä.⁸ On luonnollista, että kansallinen identiteetti on eurooppalaista identiteettiä vahvempi, mutta itsensä kokeminen vahvasti suomalaiseksi ei kuitenkaan sulje pois vahvaa eurooppalaista identiteettiä. Oleellista on, kuinka ulossulkevana tai sisällyttävänä omaa kansallista identiteettiä pidetään. Esimerkiksi maahanmuuton lisääntyttyä kansalaisten suhtautumisesta monikulttuurisuuteen on tullut EU-kantoja selittävä tekijä.⁹

Osa kansalaisten EU-mielipiteistä perustuu varmasti sekä arvioihin EU:n instituutioiden taloudellisesta suoriutumisesta ja niiden tekemistä poliittisista linjauksista että arvioihin jäsenyyden hyödyistä. Vaikka perusteluita tuelle on löydettävissä, EU-kannatus on ensisijaisesti diffuusua, järjestelmiin ja instituutioihin kohdistuvaa tukea, joka on yllättävän vakaata myös yksilötasolla. Toisaalta spesifin luottamuksen väheneminen voi olla EU:lle haitallisempaa kuin kansalliselle poliittiselle järjestelmälle, sillä EU on vielä verraten uusi järjestelmä, joka pyrkii legitimoimaan toimintaansa kansalaisten silmissä. Se, että EU-tuki on enemmän diffuusua kuin spesifiä, voi kuitenkin osaltaan selittää sitä, että viime vuosien taloudellinen ahdinko ja eurokriisi eivät ole merkittävästi vähentäneet kansalaisten luottamusta EU:ta kohtaan.¹⁰

Diffuusin ja spesifin luottamuksen mittaaminen ei ole täysin mutkatonta. Siinä missä diffuusi tuki tarkoittaa Eastonin mukaan luottamusta poliittisiin instituutioihin, esimerkiksi brittiläinen valtiotieteiden professori Simon Hix on tutkimuksessaan tarkastellut kansalaisten arvioita siitä, onko EU-jäsenyys heidän maansa kannalta hyvä vai huono asia.¹¹ Hixin mukaan Eurobarometreissä esitettävä kysymys ”onko [maan] jäsenyys Euroopan unionissa hyvä vai huono asia?” on ymmärrettävämpi kuin epähavainnolliset kysymykset ”eurooppalaisesta integraatiosta” tai ”yhteisestä eurooppalaisesta identiteetistä”. Yhdistämällä indikaattoreita, jotka mittaavat kansalaisten EU-jäsenyyden ja rahaliiton kannatusta sekä luottamusta EU:n instituutioihin, saadaan melko kattava kuva suomalaisten EU-kannatuksesta ja siitä, miten kannatus on vaihdellut ja muuttunut jäsenyyden aikana.

Kansalaisten EU-asenteisiin ja luottamukseen vaikuttavat useat eri tekijät. Yksilötasolla niihin vaikuttavat muun muassa sosio-demografiset muuttujat, kuten sukupuoli, ikä, koulutus ja tulotaso. Erilaisista lähtökohdista tulevat kansalaiset kokevat EU:n tuomat hyödyt ja haitat eri tavoin, ja luonnollisesti ne kansalaiset, jotka tavalla tai toisella kokevat hyötyvänsä EU:sta, suhtautuvat yleensä myönteisemmin jäsenyyteen ja tiiviimpään integraatioon.¹² Myös poliittisen orientaation eli puoluekannan ja sijoittumisen vasemmisto–oikeisto-ulottuvuudella on todettu vaikuttavan EU-asenteisiin. Kansalaiset omaksuvat usein kannattamansa puolueen EU-kannan muista sosioekonomisista tekijöistä riippumatta. Perinteisesti vasemmistolaisia arvoja kannattavat ovat suhtautuneet integraatioon kielteisemmin kuin oikeistolaisia arvoja kannattavat, koska he pitävät unionia ennen kaikkea eliittien ja vapaata markkinataloutta kannattavien hankkeena.¹³

Näiden asioiden lisäksi EU-mielipiteisiin vaikuttavat myös ulkoiset tekijät ja erilaiset uhkakuvat. Tässä luvussa tarkastellaan erityisesti kahta kysymystä, jotka ovat puhututtaneet suomalaisia EU-jäsenyyden aikana ja joiden on oletettu vaikuttavan myös EU:n kannatukseen. Näistä ensimmäinen liittyy EU:n alueelliseen laajentumiseen, joka on ollut haaste niin poliittiselle kuin taloudelliselle integraatiolle.¹⁴ Mittavin laajentumiskierros koettiin vuonna 2004,

kun Euroopan unioniin liittyi kerralla kymmenen uutta jäsenmaata (Kypros, Viro, Liettua, Latvia, Malta, Puola, Slovenia, Slovakia, Tšekki ja Unkari). Myöhemmin EU:hun ovat liittyneet Romania ja Bulgaria (2007) sekä Kroatia (2013). Puolaa lukuun ottamatta nämä maat ovat pieniä tai keskisuuria valtioita. Kirjavan valtiojoukon liittymiseen suhtauduttiin Suomessakin varauksella. Tuolloin pelättiin, että liian nopeasti etenevä laajentuminen asettaisi EU:n rakenteet liian kovalle koetukselle ja että uudet jäsenmaat saattaisivat jarruttaa yhteisen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehitystä. Huoli osoittautui kuitenkin turhaksi, sillä vaikka uudet jäsenmaat eivät ole olleet integraation syventämisen suurimpia kannattajia, ne eivät joitain poikkeuksia lukuun ottamatta myöskään ole halunneet jarruttaa sen kehitystä.¹⁵ Vaikka suomalaiset yleisesti ottaen ovat hyvinkin EU-myönteisiä, suhtautuminen syvenevään integraatioon on kielteistä, ja tiiviimmän liittovaltiokehityksen sijaan toivotaan nykyistä löyhempää valtioiden liittoa. On mahdollista, että syy tähän ristiriitaisuuteen löytyy tämänhetkisestä EU:n taloudellisesta ja poliittisesta epävakaudesta. Tämä aiheuttaa kansalaisissa epävarmuutta ja huolestuneisuutta, ja liittovaltiokehitystä halutaan pikemminkin hidastaa kuin kiihdyttää.¹⁶

Toinen suomalaisten EU-kannatukseen vaikuttanut seikka on maailmanlaajuinen talouden taantuma, joka sai alkunsa Yhdysvalloissa vuoden 2008 syksyllä ja levisi nopeasti myös Eurooppaan. Niin kutsutut PIIGS-maat (Portugali, Italia, Kreikka ja Espanja) ajautuivat laman seurauksena syvään velkakriisiin ja joutuivat yksi toisensa jälkeen pyytämään muilta euromailta hätärahoitusta pankkiensa pelastamiseksi. Taantuma supisti myös Suomen bruttokansantuotetta, ja Suomen talouskasvu kuului vuonna 2016 yhä euromaiden heikoimpiin. Kriisin syvennyttyä ja etenkin Kreikan luisuttua yhä suurempiin ongelmiin muut euromaat ja Kansainvälinen valuuttarahasto päättivät vuonna 2010 noin 110 miljardin euron lainan myöntämisestä Kreikalle. Suomen osuus tästä oli noin 1,5 miljardia euroa, mikä kovensi monien suomalaisten asenteita kriisimaita kohtaan. Enemmistö Suomen poliittisesta eliitistä on perinteisesti ollut integraatiomyönteisempää kuin suuri yleisö, puolueista vain perussuomalaiset on johdonmukaisesti edustanut

kriittistä EU-linjaa. Eurokriisin onkin arveltu vaikuttaneen puolueen menestykseen kevään 2011 eduskuntavaaleissa.¹⁷

Poliittista luottamusta käsittelevä kirjallisuus nostaa usein taloudelliset tekijät ja kansalaisten arviot talouden tilasta yhdeksi luottamuksen tärkeimmistä selittäjistä.¹⁸ Näin ollen voisi olettaa, että eurokriisi olisi heikentänyt kansalaisten luottamusta niin kansallisia kuin EU-instituutioita kohtaan 2010-luvulla. Useat kansainväliset tutkimustulokset viittaavatkin tähän, ainakin kun tarkastellaan EU:n keskiarvoja.¹⁹ Vuonna 2007 yhteensä 63 prosenttia kansalaisista ilmoitti luottavansa Euroopan unioniin, mutta vuonna 2011 osuus oli vähentynyt 53 prosenttiin. Eniten luottamus putosi Kreikassa: 65 prosentista 32 prosenttiin. Suomi ja Ruotsi olivat ainoat maat, joissa luottavien osuus kasvoi. Vuonna 2011 suomalaisista 56 prosenttia (+10 prosenttiyksikköä) ja ruotsalaisista 50 prosenttia (+2 prosenttiyksikköä) ilmoitti luottavansa Euroopan unioniin.²⁰

SUOMALAISTEN ASEENTEET ENNEN VUODEN 1994 KANSANÄÄNESTYSTÄ

Suomen ja Neuvostoliiton välinen YYA-sopimus (eli sopimus ystävydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta) vaikutti vahvasti Suomen ulkopoliittikkaan sen solmimisesta vuonna 1948 aina 1980-luvun loppuun asti. Vielä 1990-luvun alkuun mennessä Suomen poliittinen eliitti ei ollut ottanut vahvasti kantaa Euroopan yhteisön jäsenyyteen, eikä jäsenyys myöskään sisältynyt olennaisesti minkään puolueen tavoitteisiin.²¹ Kansallisessa keskustelussa tuotiin esiin etenkin Suomen puolueettomuuspolitiikka, joka ei edes presidentti Mauno Koiviston ja pääministeri Harri Holkerin mielestä ollut yhteensopiva EY-jäsenyyden kanssa. Kansalaisten keskuudessa EY-myönteisyys oli tosin kasvanut, ja kun Neuvostoliitto hajosi, päätöksentekijätkään eivät enää kokeneet, että Suomen jäsenyydelle olisi ulkopoliittisia esteitä.²²

Julkinen keskustelu ennen Neuvostoliiton romahtamista oli vähäistä, mutta kansalaiset olivat mielipidekyselyiden perusteella hyvin EY-myönteisiä. Vuonna 1990 yli 60 prosenttia kansalaisista kannatti EY-jäsenyyttä. Tähän vaikuttivat etenkin Euroopan

yhteisön sisämarkkinaohjelman toteuttamiseen liittyvät korkeat odotukset. Kun EY:n jäsenyysneuvottelut alkoivat Suomen, Ruotsin ja Itävallan kanssa alkuvuodesta 1993, kansalaisten EY-myönteisyys ja usko EY:n taloudellisiin hyötyihin oli kuitenkin heikentynyt: EY-maat olivat ajautuneet vakavaan talouslamaan vuonna 1991.²³

Jäsenyysneuvotteluissa yhdeksi Suomen hallituksen tärkeimmistä tavoitteista nousi maataloustuotannon kannattavuus ja siihen liittyvä tukipolitiikka.²⁴ Maatalouspolitiikan kysymykset vaikuttivat myös kansalaisten mielipiteisiin, ja vuoden 1992 mielipidekyselyjen mukaan enemmistö kansalaisista arvioi, että EY/EU-jäsenyydellä olisi kielteisiä vaikutuksia maatalousväestön asemaan. Soraääniä tosin kuului muista väestöryhmistä myös siitä, että maatalouspolitiikka oli saanut neuvotteluissa liian suuren roolin. Samaan aikaan nousi huoli EU-jäsenyyden kielteisestä vaikutuksesta sosiaaliturvaan ja kansalliseen itsemääräämisoikeuteen.

Joulukuussa 1993, kun EY:stä oli juuri Maastrichtin sopimuksen myötä tullut EU, suomalaisten EU-kannatus lähti nousuun Venäjän parlamenttivaalien myötä. Suur-Venäjän puolesta puhunut äärikansallinen poliitikko Vladimir Žirinovski oli joissakin lausunnoissaan vihjannut, että Suomi pitäisi palauttaa osaksi Venäjää, johon se tsaarinaikana kuului. Žirinovskin ja hänen johtamansa kansallisdemokraattisen puolueen voitto parlamenttivaaleissa aiheutti suomalaisissa rauhattomuutta, ja monen mielestä oli turvallisempaa liittyä EU:hun kuin jäädä sen ulkopuolelle. Vuoden 1994 kansanäänestystä seuranneessa raportissa politiikan tutkija Heikki Paloheimo pohti, että vaikka Žirinovskin ja Venäjän aiheuttama uhka ei enää kesällä 1994 vaikuttanut suomalaisten EU-kantaan yhtä paljon kuin saman vuoden alkutalvella, EU-jäsenyyttä kannattavat olivat saaneet psykologisen etumatkan vastustajiinsa nähden.²⁵

Jäsenyyskeskusteluissa jäsenyyden kannattajat ja vastustajat perustelivat kantojaan pitkälti samoilla tekijöillä, ja siten jäsenyyskysymys jakoi niin puolueita kuin kansaa. Siinä missä kannattajat pitivät taloudellisia hyötyjä ja parempia vaikutusmahdollisuuksia tärkeimpinä perusteluina jäsenyydelle, jäsenyyden vastustajat käyttivät käänteisesti samoja argumentteja perustellessaan kielteistä

kantaansa. Vaikuttamismahdollisuuden tarjoamisen sijaan jäsenyyden ajateltiin vähentävän itsemääräämisoikeutta ja haittaavan maatalouden harjoittamista. Kannattajat korostivat vahvasti sitä, että EU-jäsenyys osoittaisi Suomen kuuluvan länsimaiden joukkoon niin turvallisuuspoliittisesti kuin kulttuurisesti. EU-jäsenyyttä vastustavat puolestaan kokivat, ettei Suomen tulisi liittoutua sellaisen valtioryhmän kanssa, joka voisi joutua sotilaalliseen konfliktiin Venäjän kanssa.²⁶

Mielipiteet vaihtelivat myös väestöryhmittäin sekä jäsenyyden kannattajien että sen vastustajien joukossa. Ero jäsenyyden kannatuksessa oli miesten ja naisten välillä melko pieni, joskin hieman suurempi osa miehistä kannatti jäsenyyttä. Nuoremmat ikäluokat kannattivat jäsenyyttä enemmän kuin vanhemmat, mutta kansanäänestyksessä nämä erot jäivät vaatimattomiksi. Korkeammin koulutetut ja hyvätuloiset kannattivat jäsenyyttä odotetusti eniten, ja erot koulutus- ja tulotason mukaan jakautuneiden kansalaisten mielipiteissä säilyivät kansanäänestykseen asti. Myös kannatuksen perustelut vaihtelivat: hyvätuloiset, korkeammin koulutetut ja johtavissa asemissa olevat kansalaiset toivoivat jäsenyyden kasvattavan vientiä ja elvyttävän taloutta, kun taas työväestön keskuudessa tärkeimpänä tavoitteena pidettiin työllisyyden paranemista. Jäsenyyttä vastustavat toimihenkilöt olivat työväestöä enemmän huolissaan siitä, että Suomi menettäisi itsenäisyytensä liittymällä Euroopan unioniin. Eniten jäsenyyttä kannatettiin kokoomuksen ja RKP:n äänestäjäkunnissa, mutta myös 75 prosenttia SDP:n kannattajista äänesti jäsenyyden puolesta. Enemmistö keskustan, vasemmistoliiton ja kristillisen liiton kannattajista puolestaan äänesti jäsenyyttä vastaan.²⁷

Alueellisesti jäsenyyttä kannatettiin eniten pääkaupunkiseudulla ja Etelä-Suomen asutuskeskuksissa ja vähiten maaseudulla ja Pohjois-Suomessa. Ammattiryhmistä voimakkaimmin jäsenyyttä vastustivat maanviljelijät, joista jopa 94 prosenttia äänesti EU-jäsenyyttä vastaan. Työväen keskuudessa kannattajat ja vastustajat jakautuivat melko tasaisesti, kun taas toimihenkilöistä, johtavissa asemissa olevista ja yrittäjistä valtaosa äänesti jäsenyyden puolesta.²⁸

Suomen EU-jäsenyyttä seuranneessa keskustelussa on myös esitetty, etteivät suomalaiset ehkä olleet kovin hyvin perillä siitä, mistä Maastrichtin sopimuksessa perimmiltään oli kyse.²⁹ Jäsenyyss- keskustelujen yhteydessä puhuttiin paljon vapaasta liikkuvuudesta, yhteismarkkinoista ja jäsenyyden mukanaan tuomasta oletetusta talouskasvusta sekä erityisesti siitä, kuinka Suomen liittyminen EU:hun viestittäisi maan olevan osa länttä. Tämä oli tärkeää etenkin nuoremman sukupolven suomalaisäänestäjille, joiden Eurooppa- myönteisyys oli paljon vahvempaa kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa.³⁰ Kun suomalaiset lopulta äänestivät jäsenyyden puo- lesta, vanhat jäsenmaat olivat jo hyväksyneet Maastrichtin sopi- muksen, jonka sisältö tähtäsi paljon tiiviimpään poliittiseen ja valuuttapoliittiseen liittoon. ”Kyllä” EU:lle oli siis lähinnä ”kyllä” lännelle, ei Maastrichtille.³¹

Samankaltaisia ajatuksia on esitetty myös Euroopan talous- ja rahaliiton (EMU) jäsenyydestä. Talous- ja rahaliiton jäsenmaiden talouksia oli tarkoitus lähentää kolmessa vaiheessa niin, että loppu- tuloksena olisi yhtenäinen talouspolitiikka ja yhteinen valuutta. Kaikki kansalaiset eivät olleet tietoisia Maastrichtin sopimuksen sisällöstä tai siitä, mitä kaikkea jäsenyys toisi mukanaan. Enem- mistö kansalaisista perusti todennäköisesti EMU-myönteisen kantansa vain osittain hyötyihin, joita jäsenyydestä mahdollisesti koituisi, siinä missä turvallisuus, vakaus ja yhteenkuuluvuus Länsi- Euroopan kanssa painoivat vaakalaudalla enemmän.³² Talouskriisi on jälleen herättänyt Suomessa mielenkiintoa rahaliittojäsenyy- den kriittiseen tarkasteluun. Suomen liittyminen EU:n jäseneksi tarkoitti samalla maan liittymistä EMUn toiseen vaiheeseen, jossa jäsenmaiden talouksia pyrittiin yhdenmukaistamaan siten, että kolmas vaihe eli yhteiseen valuuttaan siirtyminen sujuisi mahdol- lisimman vaivattomasti. Silloiset hallituspuolueet (SDP, kokoo- mus, RKP, vihreät ja vasemmistoliitto) olivat kaikki ottaneet EMU- myönteisen kannan. Eduskunnan äänestystulos (135–61) vahvisti siirtymisen yhteisvaluuttaan. Rahaliitto astui voimaan 1.1.1999, kun euro otettiin käyttöön tilivaluuttana ja muuntokurssit kiinnitettiin peruuttamattomasti. Vuoden 2002 alussa eurosetelit ja -kolikot kor- vasivat kansalliset valuutat, kuten Suomen markan.³³

Suomalaisten mielipiteillä ei ollut suurta merkitystä rahaliittoon liittymisessä. Toisin kuin Ruotsissa, missä asiasta järjestettiin kansanäänestys, Suomessa poliittinen eliitti ja asiantuntijat päättivät asiasta pitkälti suljettujen ovien takana. Elinkeinoelämän valtuuskunta (EVA) toki kartoitti suomalaisten EMU-kantaa koko 1990-luvun ajan, ja raporteista käy ilmi, että suomalaisten enemmistö ei missään vaiheessa ollut EMUn kannalla. Vaikka kannattajia oli 1990-luvun lopussa enemmän kuin vastustajia, kannatus jäi kuitenkin alle 50 prosentin.³⁴ Puolueiden välisissä EMU-keskusteluissa kokoomus omaksui myönteisen kannan, siinä missä sosiaalidemokraateissa ja keskustassa mielipiteet jakaantuivat. Keskustelujen edetessä sosiaalidemokraatit taipuivat kuitenkin Paavo Lipposen EMU-myönteiseen leiriin. Keskusta olisi halunnut järjestää EMUsta Ruotsin tapaan kansanäänestyksen, mutta vaatimukset hiipuivat vuosikymmenen loppuun mennessä.³⁵ Nykyisen vuodesta 2008 jatkuneen talouskriisin syvetessä moni EMU-jäsenyyttä 1990-luvulla vastustanut keskustalaispoliitikko, kuten entinen pääministeri Esko Aho ja niin EU- kuin EMU-jäsenyyttä vastaan kampanjoinut Paavo Väyrynen, on jälleen nostanut esiin aiemman EMU-kantansa ja kertonut pitävänsä jäsenyyttä virheenä.

SUOMALAISTEN MIELIPITEET JA ASEENTEET VERTAILUSSA

Seuraavaksi tarkastellaan suomalaisten asenteita kyselytutkimusten valossa ja selvitetään, ovatko mielipiteet muuttuneet sitten kansanäänestyksen ja ovatko eri väestöryhmien kannatusluvut pysyneet ennallaan. Aineistoina käytetään joka vuosi kerättäviä Eurobarometri-aineistoja, joissa tiedustellaan eurooppalaisten asenteita ja käsityksiä yhteiskunnallisista ja poliittisista kysymyksistä. Eurobarometrien pääpaino on erityisesti Euroopan integraatiota koskevista kysymyksistä ja Euroopan unioniin liittyvistä mielipidekysymyksistä. Suomalaisten mielipiteitä verrataan tässä ensisijaisesti EU:n keskiarvoon ja tarvittaessa myös muiden yksittäisten jäsenvaltioiden kansalaisten mielipiteisiin. Ensimmäinen tässä luvussa käytetty aineisto on kerätty marras-joulukuussa 1994, eli noin kuukausi Suomen EU-kansanäänestyksen jälkeen. Tämän jälkeen

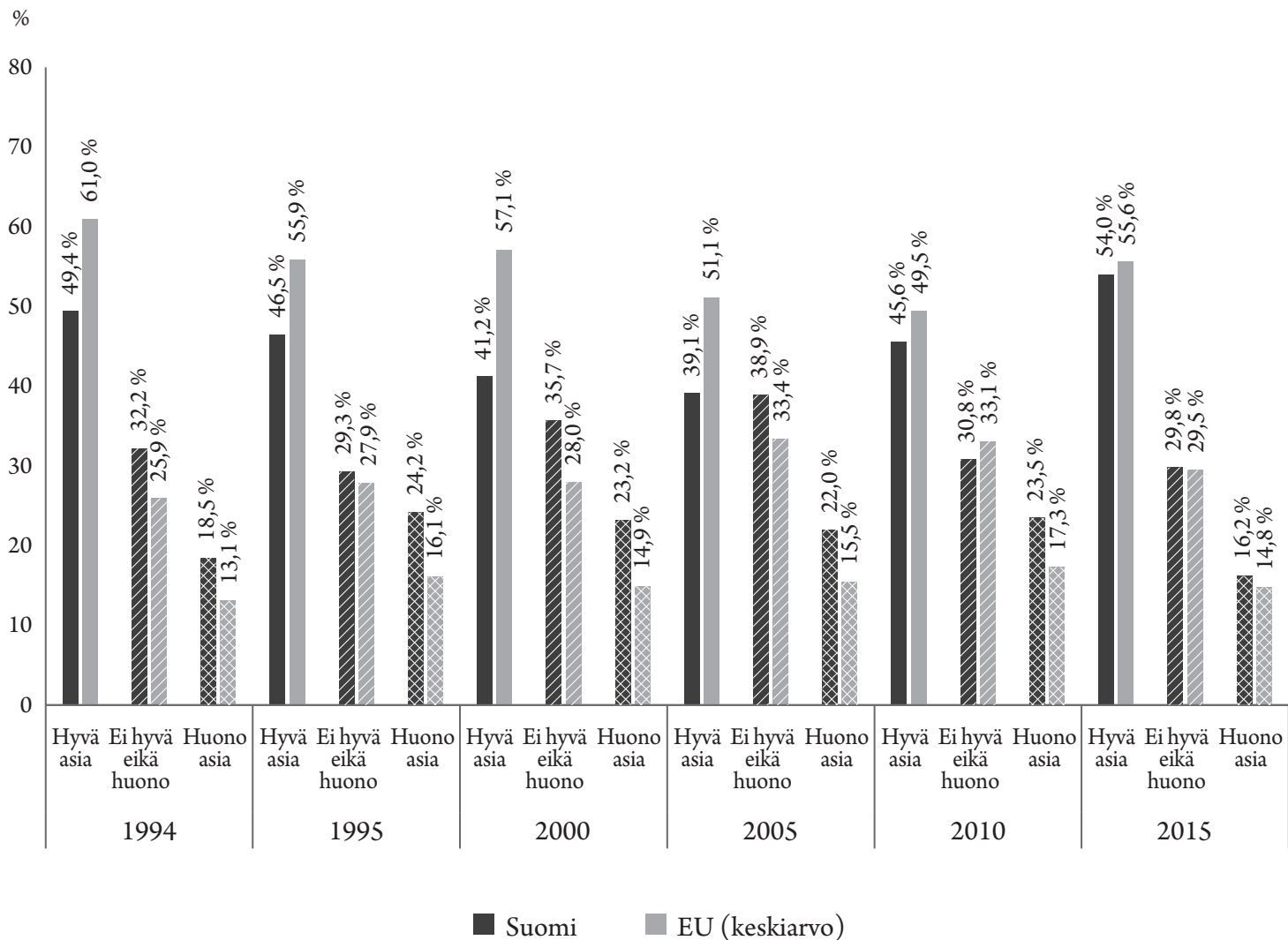
asenteiden vaihtelua tarkastellaan vuodesta 1995 vuoteen 2015 asti viiden vuoden havaintovälein.³⁶ Analyyyseissa ja tarkasteluajankohdista valittaessa on otettu huomioon etenkin ne ajankohdat, jolloin Euroopan unioniin on liittynyt uusia valtioita, sekä vuonna 2008 alkunsa saanut talouskriisi. Kussakin tarkasteltavassa mielipideulottuvuudessa käsitellään jakaumia sukupuolen, iän, koulutuksen, vasemmisto–oikeisto-akselin sekä asuinalueen perusteella.

EU-jäsenyyden kannatus

EU-jäsenyyden kannatusta on Eurobarometreissä mitattu säännöllisesti toistuvalla kysymyksellä ”Yleisesti ottaen, onko [maan] jäsenyys Euroopan unionissa mielestänne ... hyvä asia; huono asia; ei hyvä, eikä huono asia” (kuvio 2.1). EU-kansanäänestyksen jälkeen noin puolet suomalaisista vastaajista (49,4 %) piti maan tulevaa jäsenyyttä EU:ssa hyvänä asiana. Vastaajista noin neljäsosa oli sitä mieltä, että jäsenyys ei ole hyvä eikä huono asia, kun taas 18,5 prosenttia piti sitä huonona asiana. Vaikka suomalaisten myönteisyys olikin vähäisempää kuin EU:ssa keskimäärin (61 %), se oli kuitenkin huomattavasti korkeammalla tasolla kuin samaan aikaan liittyneissä Ruotsissa ja Itävallassa. Ruotsalaisista vastaajista 41 prosenttia piti jäsenyyttä hyvänä asiana ja 26 prosenttia huonona asiana, kun taas itävaltalaisista vastaajista vain vajaat 38 prosenttia piti jäsenyyttä hyvänä asiana ja vajaa neljännes huonona asiana.

Varsinaisen liittymisen jälkeen suomalaisten mielipiteet EU-jäsenyydestä ovat vaihdelleet muutamien prosenttiyksiköiden verran. Reilu vuosi kansanäänestyksen jälkeen jäsenyyttä piti hyvänä asiana 46,5 prosenttia suomalaisista, kun vuoteen 2005 mennessä osuus oli pienentynyt alle 40 prosenttiin. EU-maiden keskimääräinen jäsenyysskannatus pysyi vuoteen 2005 asti yli 50 prosentissa. Osasyys vähentyneeseen kannatukseen saattaa löytyä vuoden 2004 laajentumisesta. Mikäli tämä pitää paikkansa, laajentumisen vaikutukset EU-jäsenyyden kannatukseen jäivät kuitenkin lyhytaikaisiksi.

2010-luvun eurokriisi ei myöskään näytä vaikuttaneen suomalaisten jäsenyysskannatukseen. Vuonna 2010 EU-jäsenyyttä piti hyvänä asiana 45,6 prosenttia suomalaisista, mikä siis tarkoittaa,



KUVIO 2.1. Oman maan jäsenyys Euroopan unionissa, hyvä asia / huono asia (%) 1994–2015.

että myönteisyys kasvoi yli kuusi prosenttiyksikköä vuoteen 2005 verrattuna. Vuoteen 2015 mennessä myönteisyys oli kasvanut lähes 55 prosenttiin. Kehitykselle ei ole mitään suoraviivaista selitystä, mutta on mahdollista, että lisääntynyt taloudellinen ja poliittinen turbulenssi on saanut kansalaiset ajattelemaan, että elämä EU:n sisällä on kuitenkin turvallisempaa kuin sen ulkopuolella. EU:n keskiarvoja tarkasteltaessa kannatus on pysynyt likimain ennallaan ja jopa noussut vuosien 2005 ja 2015 välillä. Kansainvälisessä vertailussa (2015) EU-jäsenyyttä pidettiin ”hyvänä asiana” useimmin Luxemburgissa (83 %), Saksassa (72 %) ja Alankomaissa (71 %) ja ”huonona asiana” useimmin Kyproksella (30 %), Itävallassa (30 %) ja Tšekissä (24 %). EU-jäsenyyden kannatusta mitattaessa Suomi

on lähentynyt EU:n keskiarvoa, vaikka jäsenyyden alussa se oli selkeästi myönteisimpien maiden joukossa.

Kuviossa 2.1 ei ole otettu huomioon ”en osaa sanoa” vastauksia, mutta aineistosta ilmenee, että vuonna 1994 noin kuusi prosenttia suomalaisista vastaajista ei lainkaan osannut arvioida, onko EU-jäsenyys Suomelle hyvä vai huono asia. Vuonna 2015 näin arvioineiden suomalaisten osuus oli laskenut reiluun prosenttiin. On siis mahdollista, että suomalaisten oli aluksi vaikea hahmottaa, millaisia vaikutuksia EU-jäsenyydellä tulisi olemaan. Arviot jäsenyyden merkityksestä, perustuvatpa ne tosiasioihin tai omakohtaisiin käsityksiin, näyttävät kuitenkin selkiytyneen suomalaisille jäsenyyden aikana.

EU-jäsenyyden kannatus väestöryhmittäin

EU-jäsenyyden kannatus eri väestöryhmien välillä on noudattanut jäsenyyden ensimmäisestä vuodesta lähtien pitkälti samoja jakolinjoja kuin EU-kansanäänestyksen aikaan.³⁷ Tosin merkittäviäkin eroja löytyy. EU-kansanäänestyksestä asti miehet ovat pääasiassa pitäneet jäsenyyttä parempana asiana kuin naiset, mutta vuoden 2015 Eurobarometrissä tilanne oli päinvastainen: naisista noin 58 prosenttia ja miehistä 55 prosenttia piti jäsenyyttä hyvänä asiana. Miesten myönteisyys EU-jäsenyyttä kohtaan väheni hieman vuosien 1995 ja 2000 välillä, mutta vuoden 2000 jälkeen kannatus on kasvanut yhteensä yhdentoista prosenttiyksikön verran vuoteen 2015 tultaessa. Naisten myönteisyys puolestaan väheni vuosina 1995–2005 noin 11 prosenttiyksikköä mutta on vuoden 2005 jälkeen lisääntynyt huomattavasti. Naisista 43 prosenttia piti EU-jäsenyyttä hyvänä asiana vuonna 2010 ja vuonna 2015 vastaavasti 58 prosenttia. Toisin sanoen niin miesten kuin naisten keskuudessa kasvoi huomattavasti niiden vastaajien osuus, jotka eivät pitäneet EU-jäsenyyttä hyvänä eivätkä huonona asiana. Vuonna 2015 naisista 13 prosenttia piti EU-jäsenyyttä huonona asiana ja miehistä 17 prosenttia. Lähes kolmasosa sekä miehistä että naisista ei pitänyt jäsenyyttä hyvänä eikä huonona asiana. Koko EU:ssa keskimäärin miehet suhtautuvat naisia myönteisemmin EU-jäsenyyteen. (Ks. myös liite 2.)

Ikäluokista nuorimmat (15–24-vuotiaat) suhtautuvat jäsenyyteen myönteisimmin ja vanhimmat (yli 55-vuotiaat) kielteisimmin. Ero sukupolvien välillä oli nähtävissä jo EU-kansanäänestyksessä, ja vuoden 2015 aineistosta saattoi nähdä, että ero oli kasvanut entisestään. Myös korkeampi koulutustaso kytkeytyy vahvasti EU-myönteisyyteen niin Suomessa kuin EU:ssa yleensä. Ammattiryhmistä suurituloisimmat eli johtavassa asemassa olevat ja ylemmät toimihenkilöt suhtautuivat koko EU-jäsenkeskustelun ajan jäsenyyteen myönteisemmin kuin pienituloisemmat ja työväestö. Myös opiskelijat ovat EU-jäsenyyteen myönteisesti suhtautuva ryhmä, mikä osittain korreloi vastaajien iän kanssa. Myönteisyyteen on vaikuttanut myös se, että EU-jäsenyys edistää opiskelijoiden ja työvoiman liikkuvuutta. Kansanäänestyksen aikaan maanviljelijät suhtautuivat yksittäisistä ammattiryhmistä kielteisimmin jäsenyyteen. Vuoden 1994 kyselytutkimuksessa jopa 80 prosenttia maanviljelijöistä vastusti EU-jäsenyyttä.³⁸ Vuonna 2015 maanviljelijöiden osuus Eurobarometri-vastaajista oli niin pieni (N = 12), ettei tämänhetkistä tilannetta voida analysoida. Muiden tutkimusten mukaan maanviljelijöiden suhtautuminen EU-jäsenyyteen on muuttunut jonkin verran myönteisemmäksi jäsenyyden edetessä.³⁹

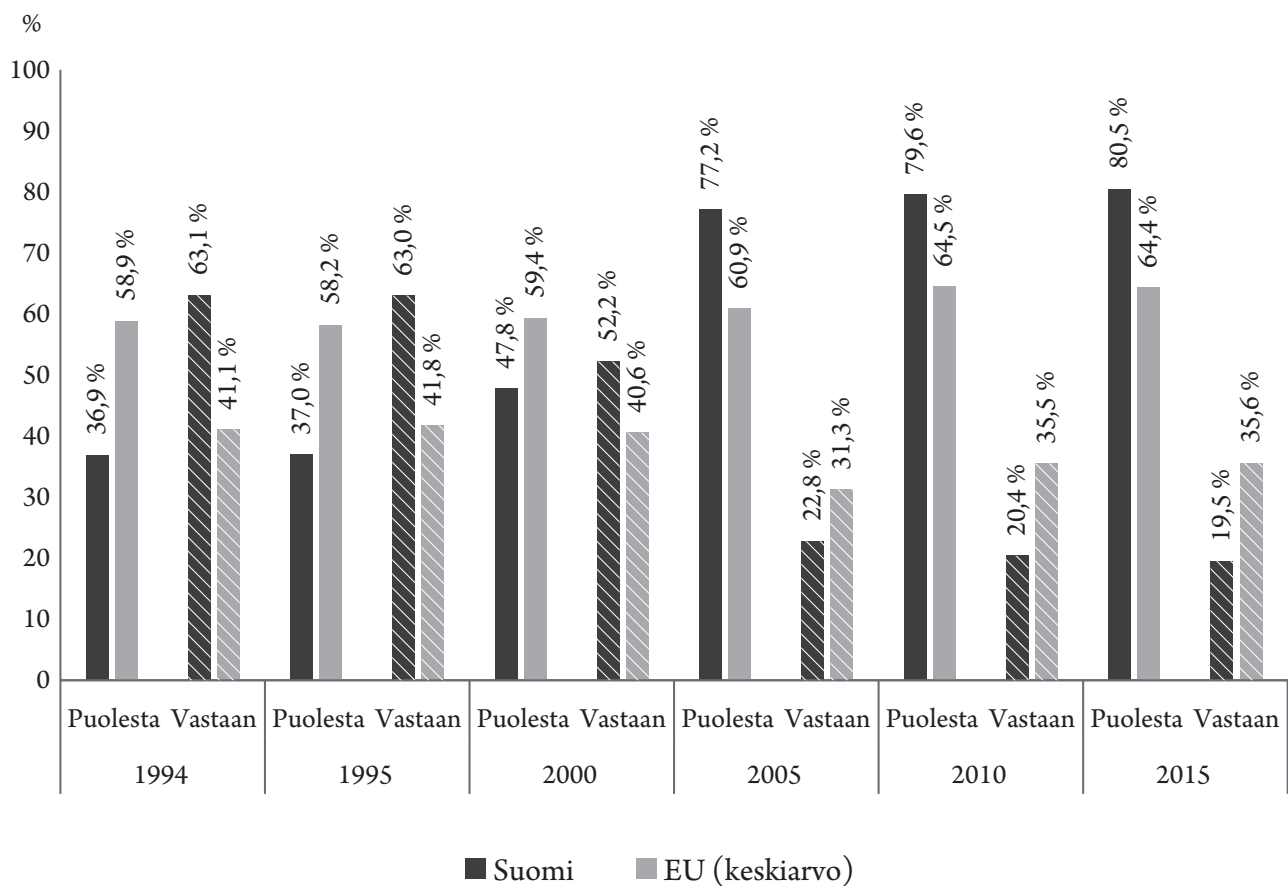
Eurobarometrit eivät valitettavasti tarjoa mahdollisuutta tarkastella eri puolueiden kannattajien EU-kantaa, ja toisaalta kannattajakunnan vertailu EU:n keskiarvoihin olisi vaikeaa, koska yhtäläisyyksistä huolimatta eri maiden puolueita olisi mahdotonta vertailla keskenään. Sen sijaan on mahdollista analysoida vastaajien sijoittumista vasemmisto–oikeisto-akselilla ja sen vaikutusta jäsenyyden kannatukseen. Vuonna 1995 eniten vasemmalle sijoittuneet vastaajat (vastausvaihtoehdot 1–2 asteikolla 1–10, missä 1 on eniten vasemmalla ja 10 eniten oikealla) suhtautuivat kielteisimmin EU-jäsenyyteen. Heistä vain 15 prosenttia piti jäsenyyttä hyvänä asiana ja jopa puolet huonona asiana. Vuotta 2005 lukuun ottamatta asteikon keskelle sijoittuvat (5–6) ovat olleet kielteisiä jäsenyyttä kohtaan kuin ”keskusta-vasemmisto” (3–4). Suomalaisesta puoluekentästä tähän keskusta-vasemmistoon voitaisiin sijoittaa SDP. Samaan keskusta-vasemmistoon voidaan lukea myös vihreät. Oikeistoon (9–10) kuuluvat vastaajat ovat

olleet kaikkein myönteisimpiä vuosina 1995, 2010 ja 2015, kun taas ”oikeisto-keskustaan” (7–8) kuuluvat olivat myönteisimpiä vuosina 2000 ja 2005. Suomessa oikeistolaisia puolueita ovat kokoomus, kristillisdemokraatit sekä ruotsalainen kansanpuolue. Kaikki kolme voidaan kuitenkin määritellä myös keskustaoikeistolaisiksi, ja todennäköistä on, että puolueilla on kannattajia molemmissa oikeistokategorioissa.

Alueellisesti tarkasteltuna EU-jäsenyyden kannatus myötäilee kansanäänestyksen aikaisia jakolinjoja. Eurobarometreissä alueiden luokittelu vaihtelee vuosittain melko paljon, mikä tekee alueellisesta vertailusta haastavaa. Alueellinen tarkastelu on kuitenkin mielekästä, sillä asuinalue on yksi EU-kannatuksen tärkeä selittäjä. Pääsääntöisesti myönteisimmin jäsenyyteen on suhtauduttu Etelä-Suomessa ja etenkin Uudellamaalla sekä pääkaupunkiseudulla. Pohjois-Suomen EU-kielteisyys näyttää vähentyneen jonkin verran, mutta jäsenyyden kannatus on kuitenkin huomattavasti vähäisempää pohjoisessa kuin muualla Suomessa.

Euroopan rahaliitto ja yhteinen valuutta

Eurobarometreissä on kysytty kansalaisten mielipiteitä yhteismarkkinoista jo 1980-luvulta lähtien. Koska rahaliittoa ja yhteistä valuutaa ei ollut nykyisessä muodossaan ennen 2000-luvun alkua, kysymysten muotoilu on hieman vaihdellut. Kysymyksiä voi kuitenkin pitää keskenään vertailukelpoisina. Vuoden 1994 Eurobarometrissä esitettiin seuraava väittämä: ”Euroopan Unionin jäsenmaissa pitäisi kaikki kansalliset valuutat korvata Euroopan rahaliitolla, jossa on yksi yhteinen valuutta vuoteen 1999 mennessä.” Vuonna 1995 väittämä kuului ”Suomen markka ja kaikki Euroopan unionin kansalliset valuutat pitäisi korvata Euroopan rahaunionin yhteisellä valuutalla vuoteen 1999 mennessä” ja vuonna 2000 ”Mielestäni tulee olla Euroopan rahaliitto ja yhteinen valuutta, euro”. Vuodesta 2005 vuoteen 2015 vastaajilta on kysytty, mitä mieltä he ovat Euroopan rahaliitosta ja yhdestä valuutasta eurosta. Vastausvaihtoehdot olivat tässäkin kysymyksessä ”puolesta/vastaan/en osaa sanoa” (kuvio 2.2).



KUVIO 2.2. Euroopan rahaliitto ja yhteinen valuutta, puolesta/vastaan (%) 1994–2015.

Yhteisen rahaliiton ja euron kannatus on kasvanut voimakkaasti vuodesta 1994 lähtien, kuten kuviosta käy ilmi. EU-kansanäänestyksen aikaan vain noin 37 prosenttia vastaajista ilmoitti olevansa yhteisen rahaliiton ja valuutan kannalla, kun taas 63 prosenttia oli sitä vastaan. Vuoteen 2000 mennessä kannatus oli kasvanut yli kymmenen prosenttiyksikköä, ja vuonna 2005 kannatus oli jo huiumat 77 prosenttia, eli kasvua oli tullut yhteensä yli 40 prosenttiyksikköä. Vuoden 2015 Eurobarometrin mukaan yli 80 prosenttia suomalaisista on sitä mieltä, että Euroopan unionilla tulee olla yhteinen rahaliitto ja yksi valuutta. Euro näyttää siis selvinneen niin itälaajentumiseen liittyneistä uhkakuvista kuin talouskriisistä melko hyvin. Suurin osa EU-kansalaisista on yhä sitä mieltä, että Euroopan rahaliitto tulee säilyttää: kannatus on säilynyt vain pienin vaihteluin vuodesta 1999 vuoteen 2015, jopa taantuman jälkeen. Tosin euroalueen ulkopuolella olevien EU-jäsenmaiden

(Iso-Britannia, Ruotsi, Tanska ja Tšekki) kansalaisten mielipiteet eurosta ovat muuttuneet kielteisemmiksi.⁴⁰ Vuoden 2015 Eurobarometrin mukaan rahaliittoon ja euroon suhtaudutaan myönteisimmin Virossa (88 %), Slovakiassa (85 %) ja Irlannissa (85 %) ja kielteisimmin Isossa-Britanniassa (21 %), Tšekissä (24 %) ja Ruotsissa (29 %).

Edellä esitetyt luvut saattavat kuitenkin peittää alleen joitain ristiriitaisuuksia. Esimerkiksi Ylen teettämän mielipidetutkimuksen mukaan yhä useamman suomalaisen mielestä eurosta on haittaa maan taloudelle ja Suomi pärjäisi paremmin ilman euroa. Tästäkin huolimatta suomalaiset haluavat mieluummin pysyä yhteisessä valuutassa kuin erota siitä.⁴¹ Samaan tulokseen päädyttiin myös EVAn arvo- ja asennetutkimuksessa, josta käy ilmi, että vaikka euron hyötyjä kyseenalaistetaan, suomalaisten mielestä ”euro pitäisi korjata, ei hajottaa”. Vastaajista 45 prosenttia toivoo, että euro korjattaisiin jättämällä heikoimmat euromaat rahaliiton ulkopuolelle. Toisaalta lähes yhtä moni, noin 44 prosenttia, toivoi, että rahaliitto laajentuisi kattamaan kaikki EU-maat.⁴²

Väestöryhmien väliset erot rahaliiton ja euron kannatuksessa ovat pitkälti samat kuin EU-jäsenyyttä tarkasteltaessa (ks. liite 3). Miehet suhtautuvat hieman naisia myönteisemmin rahaliittoon niin Suomessa kuin EU:ssa keskimäärin. EU-jäsenyyden alussa yhteistä rahaliittoa ja valuuttaa kannatti suomalaisista miehistä 42 prosenttia ja naisista 32 prosenttia. Vuonna 2015 vastaavat luvut olivat 76 ja 69 prosenttia. Ikäluokista 15–24-vuotiaat ovat poikkeuksetta suhtautuneet myönteisimmin rahaliittoon ja yli 55-vuotiaat vastaajat kielteisimmin. Ikäluokkien väliset erot ovat kuitenkin pienentyneet EU-jäsenyyden aikana. Vuonna 2015 rahaliittoa kannatti 79 prosenttia yli 55-vuotiaista ja 84 prosenttia 15–24-vuotiaista.

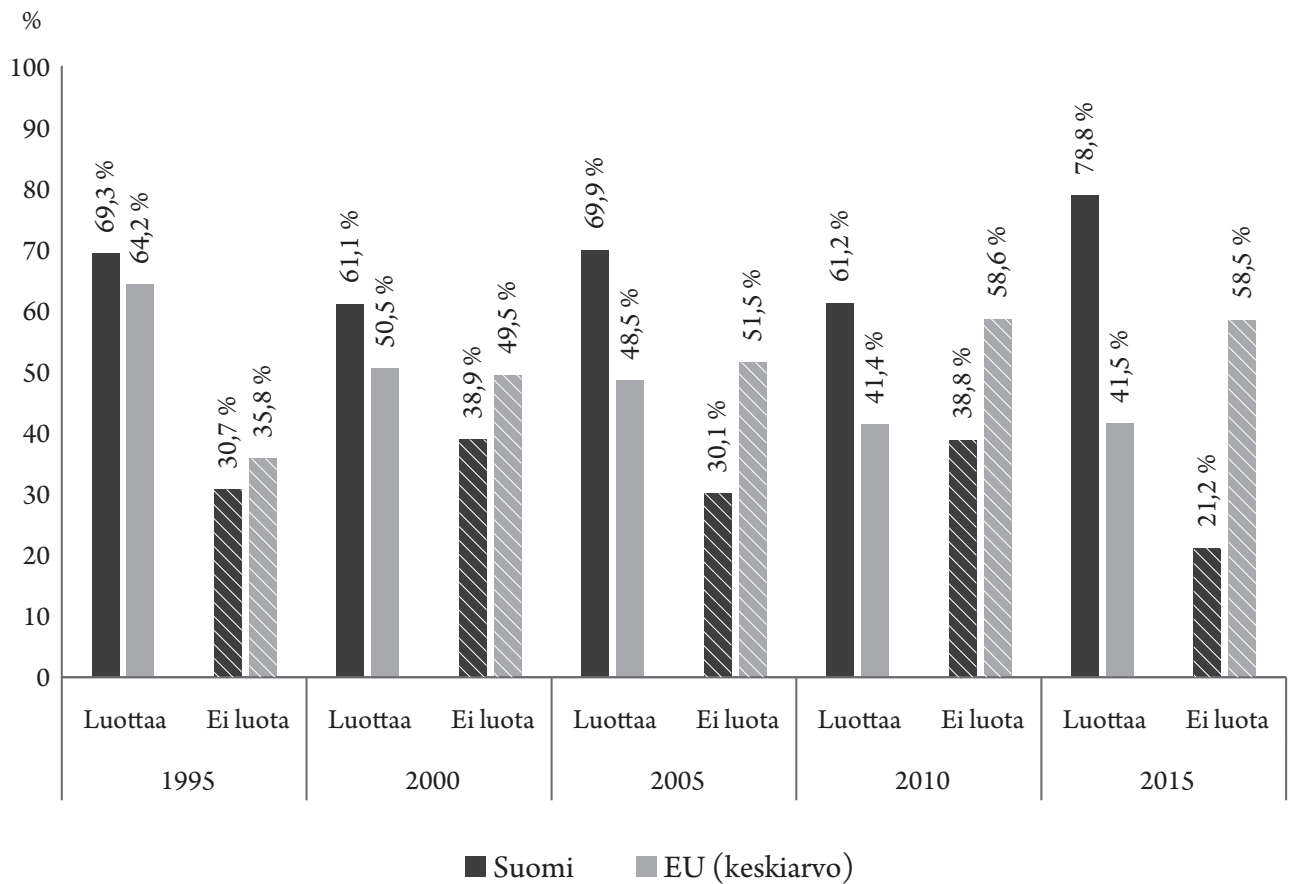
Aivan kuten EU-jäsenyyden kannatusta tarkasteltaessa, korkeammin koulutetut, johtavassa asemassa työskentelevät ja opiskelijat suhtautuvat myönteisemmin rahaliiton ja euron säilyttämiseen kuin matalasti koulutetut ja muu työväestö. Vasemmisto–oikeisto-akselilla oikealle sijoittuvat suhtautuvat niin ikään myönteisemmin rahaliittoon kuin jakauman muut luokat. Keskusta-vasemmisto on myös vuotta 2000 lukuun ottamatta myönteisempi kuin keskustaan

sijoittuva ryhmä. Alueellisesti rahaliiton kannatus on tasaisempaa kuin EU-jäsenyyden kannatus, ja se on pysynyt 80 prosentin molemmin puolin vuodesta 2005 lähtien.

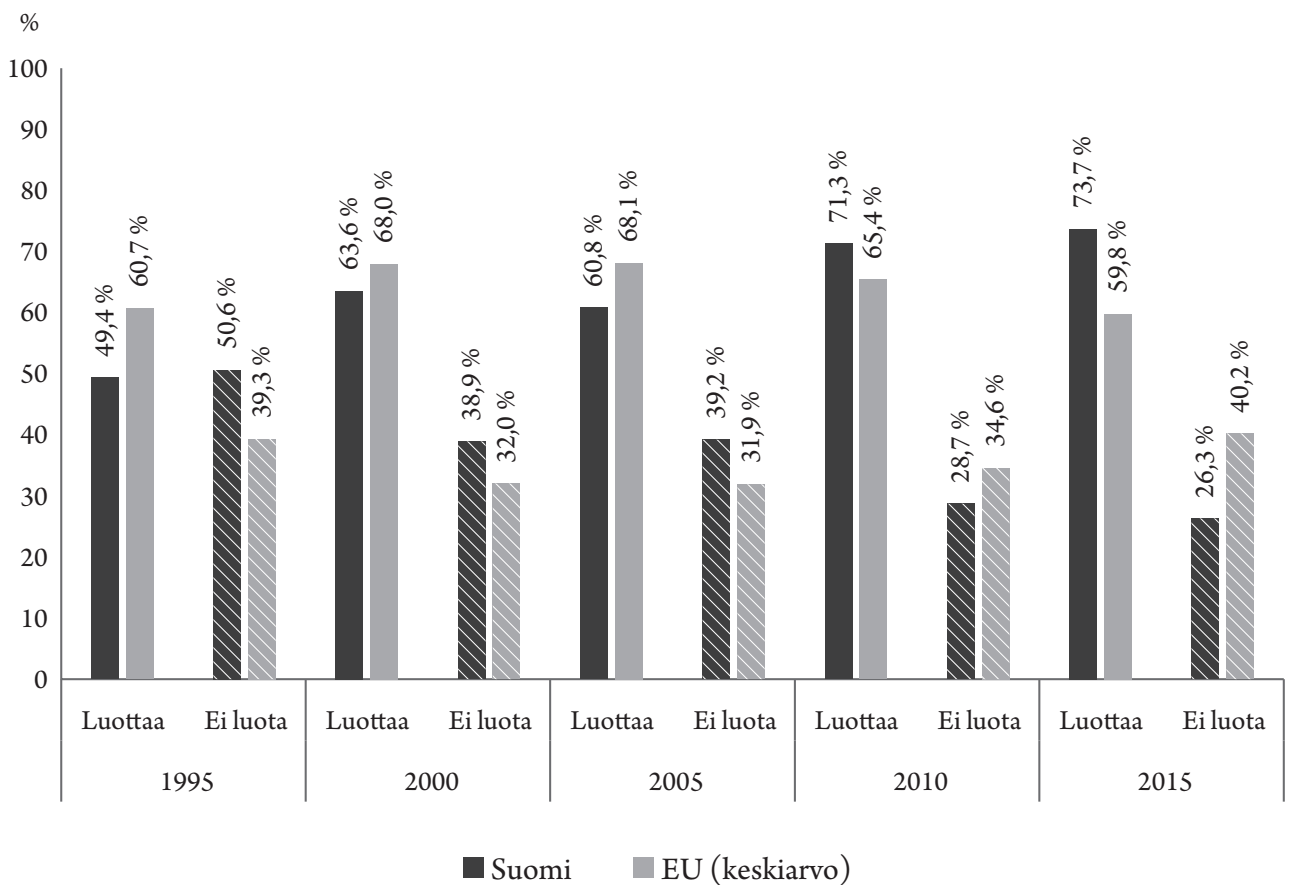
Luottamus kansallisiin ja EU:n instituutioihin

Lopuksi tarkastellaan vielä sitä, minkä verran Suomessa ja EU:ssa luotetaan toisaalta oman maan hallitukseen ja parlamenttiin ja toisaalta Euroopan unionin komissioon ja parlamenttiin. Kysymys, jolla luottamusta on mitattu, on vaihdellut jonkin verran vuosien mittaan, mutta sanamuoto on yleisesti ottaen ollut ”Kertokaa vielä kustakin näistä instituutiosta, katsotteko luottavanne siihen vai ette? [Ei voi luottaa / Voi luottaa]”. Koska luottamus oman maan hallitukseen ja parlamenttiin korreloivat vahvasti keskenään, on perusteltua tarkastella niiden yhteenlaskettua luottamusta. Luottamusta EU:n komissioon ja parlamenttiin tarkastellaan niin ikään yhdessä (kuviot 2.3 ja 2.4).

Suomalaiset luottavat oman maansa eduskuntaan ja hallitukseen enemmän kuin EU-kansalaiset keskimäärin. Jäsenyyden alussa noin 69 prosenttia suomalaisista luotti hallitukseen ja eduskuntaan. Luottamuksen taso on vaihdellut jonkin verran jäsenyyden aikana. Vuonna 2015 kansallisiin instituutioihin luotti lähes 79 prosenttia suomalaisista. Pienimmilläänkin luottamus on noussut yli 60 prosenttiin, kun taas EU:ssa keskimäärin luottamuksen taso on laskeutunut lähes koko jakson ajan: 64 prosentista reiluun 41 prosenttiin. Tämän selvityksen perusteella ei siis ole mahdollista selkeästi osoittaa, että talouskriisi tai EU:n laajentuminen olisivat vaikuttaneet luottamuksen vaihteluun tai sen vähenemiseen ainakaan suomalaisten keskuudessa. Taloudellinen tilanne voi toki olla yksi syy kansallisiin instituutioihin kohdistuvan luottamuksen vähenemiseen vuosien 2005 ja 2010 välillä. Toisaalta luottamus niitä kohtaan on kasvanut, vaikka taloudellinen taantuma on jatkunut. Kansalaiset ovat kriittisimpiä niissä maissa, joissa eurokriisillä on ollut suurimmat vaikutukset (PIIGS-maat ja Kypros), mikä todennäköisesti selittää vähenevää luottamusta EU:n keskiarvoja tarkastellessa.⁴³



KUVIO 2.3. Luottamus oman maan hallitukseen ja eduskuntaan, ei voi luottaa/voi luottaa (%) 1995–2015.



KUVIO 2.4. Luottamus EU:n komissioon ja parlamenttiin, ei voi luottaa / voi luottaa (%) 1995–2015.

Suomalaiset luottavat laajalti EU:n instituutioihin, ja kannatus vieläpä pääasiassa lisääntyy. Kun EU:n keskeisiin instituutioihin luotti vuonna 1995 noin puolet suomalaisista, luottamus oli vuoteen 2015 mennessä kasvanut yli 24 prosenttiyksikköä. EU:ssa keskimääräinen luottamus kasvoi vuoteen 2005 asti, mutta sen jälkeen se on vähentynyt noin kahdeksan prosenttiyksikön verran vuoteen 2015 tultaessa. Eurokriisi ei siis näytä vaikuttaneen merkittävästi suomalaisten EU-instituutioihin kohdistuvaan luottamukseen, EU:n keskiarvoista taas näkyy hieman toisenlainen kehitys. Eniten EU:n instituutioihin luotetaan Liettuassa (80 %), Maltalla (79 %) ja Tanskassa (74 %), kun taas vähiten luotetaan Kreikassa (32 %), Kyproksella (35 %) ja Espanjassa (37 %). Oman maan parlamenttiin ja hallitukseen luotetaan eniten Suomessa (79 %), Ruotsissa (73 %) ja Maltalla (74 %) ja vähiten Espanjassa (16 %), Sloveniassa (21 %) ja Italiassa (23 %).

Suomalaisten luottamus kansallisiin ja EU:n instituutioihin väestöryhmittäin

Miehet ovat koko EU-jäsenyyden ajan luottaneet Suomen omaan hallitukseen ja eduskuntaan hieman naisia enemmän, mutta ero näyttää kaventuneen etenkin vuosien 2010 ja 2015 välillä. Samalla naisten luottamus myös EU:n instituutioihin on kasvanut (ks. liite 4). Vuoden 2015 aineiston mukaan naisten luottamus EU:n komissioon ja parlamenttiin oli noin seitsemän prosenttiyksikköä suurempi kuin miesten. Nuorimmat vastaajat luottavat eniten niin kansallisiin kuin EU:n instituutioihin. Erot ikäluokkien välillä ovat vaihdelleet paljon vuosien varrella, mutta näyttävät kaventuneen jäsenyyden aikana. Vuonna 1995 nuorimmasta ikäluokasta (15–24-vuotiaat) 67 prosenttia luotti EU:n instituutioihin ja vanhimmasta ikäluokasta (yli 55-vuotiaat) noin 45 prosenttia. Tämä 22 prosenttiyksikön ero on vuoteen 2015 mennessä kaventunut kahdeksan prosenttiyksikköä. Ikäluokkien väliset erot ovat olleet pienemmät, kun verrataan luottamusta Suomen omaan hallitukseen ja eduskuntaan.

Luottamus sekä kansallisiin että EU:n instituutioihin näyttää myös kasautuvan niille vastaajille, joilla on korkeampi sosiaalinen

asema. Koulutuksen merkitys etenkin luottamukseen EU:n instituutioita kohtaan on kasvanut merkittävästi vuosien 1995 ja 2015 välillä, vaikka erot hieman pienenevät, kun tarkastellaan luottamusta Suomen hallitukseen ja eduskuntaan. Opiskelijat ja johtavassa asemassa työskentelevät luottavat yleensä eniten sekä EU:n että Suomen poliittisiin instituutioihin. Työttömien luottamus poliittisiin instituutioihin on odotetusti alhaisinta, mutta selkeä enemmistö myös epäileväisimmin suhtautuvista ammattiryhmistä luottaa Suomen ja EU:n tärkeimpiin poliittisiin instituutioihin. Luottamus poliittisiin instituutioihin sekä kansallisella että EU:n tasolla yleensä kasvaa, mitä enemmän oikealle vastaaja sijoittuu vasemmisto-oikeisto-akselilla lukuun ottamatta kuitenkin aivan oikeaan laitaan sijoittuvia vastaajia. Vuonna 1995 oikeistolaisuus korreloi vahvasti korkeamman luottamuksen kanssa sekä kansallisella että EU:n tasolla, mutta vuodesta 2005 lähtien keskusta-oikeistolaiset ovat olleet kaikkein luottavaisimpia.

Alueelliset erot luottamuksessa näyttävät EU-jäsenyyden aikana kaventuneen, vaikka EU:n instituutioihin luotetaan edelleen eniten Etelä- ja Länsi-Suomessa. Tosin poikkeuksiakin löytyy. Esimerkiksi vuosina 2000 ja 2005 EU:n instituutioita kohtaan tunnettu luottamus oli suurinta Itä-Suomessa. Vuoden 2015 Eurobarometrin mukaan Pohjois- ja Itä-Suomessa luotettiin vähiten EU:n komissioon ja parlamenttiin, mutta kaksi kolmasosaa pohjois- ja itäsuomalaisista oli kuitenkin sitä mieltä, että niihin voi luottaa (67 %). Luottamus kansallisiin instituutioihin ei seuraa selkeää tai ennalta-arvattavaa kaavaa, vaan suurinta ja pienintä luottamusta nauttivat instituutiot vaihtelevat lähes vuosittain.

SUOMALAISET EDELLEEN EU-MYÖNTEISIÄ EPÄVAKAISTA AJOISTA HUOLIMATTA

Tässä luvussa on tarkasteltu suomalaisten mielipidettä EU:sta ja sen kehittymistä EU-jäsenyyden aikana. Kaksi tärkeintä havaintoa ovat, että eri väestöryhmien väliset jakolinjat ovat säilyneet ennallaan koko jäsenyyden ajan ja että asenteet ovat yleisesti muuttuneet aiempaa myönteisemmiksi etenkin 2010-luvulla.

Mahdollisina euroskeptisyyden lisääjinä luvussa nostettiin myös esiin EU:n syventynyt integraatio ja alueellinen laajentuminen sekä vuonna 2008 alkanut talouskriisi. Suomalaiset vastustavat liittovaltiokehitystä, ja EU:n laajentumiseen suhtaudutaan varauksellisesti, mutta mikäli EU:n alueellinen laajentuminen on vaikuttanut mielipiteisiin, se ei ole heijastunut erityisen vahvasti ainakaan Eurobarometri-kyselyjen tuloksiin.⁴⁴ Eurobarometrien valossa EU-jäsenyyden kannatus väheni vuoden 1994 kansanäänestyksen jälkeen, mutta vuoden 2015 mielipidemittauksessa kannatus oli yleisempää kuin ennen kansanäänestystä. Rahaliiton ja euron kannatus on ollut nousujohteista koko jäsenyyden ajan, kuten myös luottamus Euroopan unionin komissioon ja parlamenttiin.

Mistä nämä tulokset viestivät? Kiinnostavaa on, että suomalaisten EU-kannatus on kasvanut myös taloudellisesti vaikeina aikoina huolimatta siitä, että arviot oman maan ja EU:n taloudellisesta tilasta ovat synkkiä. Tämä havainto on linjassa niiden tutkimusten kanssa, joiden mukaan EU-luottamus perustuu ensisijaisesti diffuusiin tukeen. Vaikka spesifi tuki, johon vaikuttavat esimerkiksi juuri arviot talouden tilasta sekä niistä toimijoista, joita pidetään tästä vastuussa, on saattanut saada kolauksen, pidetään EU:ta ja sen instituutioita järjestelmänä yhä luotettavina. EU:n diffuusin ja spesifin tuen yhteyttä on kuitenkin melko vaikeaa tutkia. Järjestelmänä EU on muuttuva, joten myös järjestelmää kohtaan koettu (diffuusi) tuki voi muuttua pitkällä aikavälillä. Samalla kansalaisten arvioihin järjestelmän toimivuudesta (spesifi tuki) vaikuttaa hieman nopeammin muuttuva toimijajoukko, kuten oman maan päättäjät ja heidän edustamansa politiikka. EVAn vuoden 2016 mielipidetutkimuksen mukaan jäsenyyuskantojen muuttumista yhä myönteisemmiksi voi osittain selittää perussuomalaisten ja keskustan hallitusvastuu. Näiden perinteisesti euroskeptisten puolueiden äänestäjät suhtautuvat EU-jäsenyyteen myönteisemmin kuin ennen.⁴⁵ Muutoin eri väestöryhmien EU-kanta näyttää pysyneen ennallaan koko jäsenyyden ajan. Suomessa ja muissa EU-jäsenmaissa ne kansalaiset, joilla on paras taloudellinen, sosiaalinen ja poliittinen asema, suhtautuvat jäsenyyteen myönteisimmin.

Toinen mahdollinen selitys runsaalle luottamukselle ja kannatukselle on, että Euroopan unionia ja rahaliittoa ei arvioida ainoastaan niistä saatujen hyötyjen tai taloudellisten tekijöiden perusteella (utilitaristinen tuki), vaikka niiden onkin todettu selittävän EU-asenteita parhaiten. Laaja EU-myönteisyys viittaa siihen, että jäsenyys tarkoittaa kansalaisille myös jotain muuta. Vahva kannatus voidaan tulkita kansalaisten tuntemuksena ”jaetusta kohtalosta” ja solidaarisuudesta, mitkä molemmat ovat tärkeitä yhteisen unionin ja rahaliiton kestävyydelle (affektiivinen tuki). Ryhmään kuulumisen tunne ja yhteinen identiteetti määrittelevät kansalaisten mielipiteitä EU:sta ja integraatiosta.⁴⁶ EVAn asenneraportin mukaan suomalaiset kokevat itsensä entistä enemmän paitsi suomalaisiksi, myös eurooppalaisiksi. Tämä voi siis olla yksi selitys EU-myönteisyydelle.⁴⁷

Kolmanneksi, vaikka yhteiskuntatason tekijät vaikuttavat ihmisten mielipiteisiin, useat tutkimukset osoittavat yksilötason tekijöiden kuten yksilöiden omien kokemusten olevan keskeisiä vaikuttimia heidän EU-kannatukselleen. Eurokriisin on siis täytynyt vaikuttaa ihmisiin henkilökohtaisesti, mikäli he ovat muuttaneet näkemystään EU:sta.⁴⁸ Kokemukset ovat muullakin tapaa selittävä tekijä. Esimerkiksi nuorimpien ikäluokkien voidaan olettaa suhtautuvan EU-jäsenyyteen ja rahaliittoon myönteisimmin siksi, että alle 20-vuotiailla vastaajilla ei ole kokemusta Suomesta, joka ei kuulu Euroopan unioniin, eikä heillä siten ole tunnesiteitä vanhaa Suomen markkaa kohtaan. Suurin osa kansalaisista ei todennäköisesti osaa laskea tarkalleen niitä henkilökohtaisia hyötyjä ja haittoja, joita EU tuo mukanaan, mutta jokainen voi kuitenkin muodostaa käsityksen siitä, mitä hyötyjä ja haittoja EU:lla on ”minun kaltaiselleni ihmiselle”.⁴⁹ Kansalaiset siirtävät myös mielipiteitään kansallisista instituutioista ylikansalliselle tasolle. Ne, jotka ovat tyytyväisiä oman maan hallitukseen ja parlamenttiin, ovat myös myönteisempiä EU-instituutioita kohtaan.⁵⁰

On kuitenkin muistettava, että EU:lla on monta ulottuvuutta, politiikkasektoria, instituutiota ja vaikutusalueita, joista jotkin voivat saada tukea ja toiset taas eivät. Eri aineistoja ja kysymysmuotoja vertailtaessa kuva suomalaisten EU-myönteisyydestä vaihtelee

melko paljon. Tämä voi johtua siitä, että EU-kannatuksella, kuten myös euroskeptisismillä, on eri ulottuvuuksia kansalaisten silmissä. Jotkut vastaajat ovat voineet perustaa mielipiteensä yksittäisten kysymysten, linjausten tai toimijoiden varaan, jolloin EU-kannatus on luonteeltaan spesifiä, kun taas toiset ovat arvioineet omaa diffuusia luottamustaan EU:hun ja sen instituutioihin.

Suomen yli kahdenkymmenen vuoden historiaan Euroopan unionin jäsenenä mahtuu niin täytettyjä odotuksia, toteen käyneitä pelkoja kuin ennalta odottamattomia käänteitä. Suomalaisten kannatus ja luottamus EU:ta kohtaan on silti kansainvälisessä vertailussa vankkaa. Brittien äänestettyä EU:sta eroamisen puolesta on pelätty, että muut maat saattaisivat seurata Britannian vanavedessä. Tämän historiallisen kansanäänestyksen jälkeen on kuitenkin käynyt ilmi, että EU-kannatus on lisääntynyt monessa maassa, etenkin Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa.⁵¹ Yleisesti ottaen suomalaiset ovat kautta jäsenyyden kuuluneet EU-myönteisimpien maiden joukkoon, ja vaikka kriittisyys onkin tietyillä osa-alueilla lisääntynyt, suomalaiset ovat lojaaleja EU-kansalaisia, jotka pitävät yhteistoimintaa ja sen jatkuvuutta tärkeänä.

2. CRITICAL BUT LOYAL FINNS: CITIZENS' EU ATTITUDES DURING MEMBERSHIP

Finland's geopolitical position has always defined the nature of the country's international relations, but it also affects citizens' opinions on what Finland's role should be in the international community. European Union politics has both direct and indirect impacts on national politics, and membership in the EU has brought about new rights and privileges, but also duties and reforms whose implications could not entirely be foreseen at the time of the country's entry into the Union. In many countries, enlargement as well as more recent developments, such as the economic crisis and immigration issues, have led to deepening euroscepticism and the rise of political parties representing negative views of the EU. Many studies show that support for EU membership, support for the euro and trust in EU institutions has fallen, which in the case of the United Kingdom has even led to the decision to exit the union. Interestingly, however, the views of the Finns are generally, and even increasingly, positive regarding all three aspects of EU support. Even so, this does not mean there are no critical voices. The Finns want to stay in the EU and they are strong supporters of the euro, but they would like the integration process to slow down. The Finns can therefore be characterised as critical, but loyal, citizens of the EU.

3

KUN YKSITUUMAISUUS MURENEE: EU-POLITIIKAN KANSALLINEN VALMISTELU JA PÄÄTÖKSENTEKO

Tapio Raunio & Mikko Mattila

Ison-Britannian kansanäänestys Euroopan unionin jäsenyydestä vuonna 2016 herätti kysymyksen maan kansalaisten ja poliittisen johdon sitoutumisesta integraatioon. Yli 40 vuoden jäsenyydestä huolimatta äänestäneiden enemmistö ja vaikutusvaltainen vähemmistö maan kansanedustajista halusi maansa irtautuvan unionin kahleista. Brexit-äänestyksen tuloksen yksi tulkinta olikin, ettei jäsenyyttä missään vaiheessa saatu ankkuroitua kansan eikä edes johtavien poliitikkojen keskuuteen, vaan EU näyttäytyi koko ajan jollain tapaa vieraana ja kiistanalaisena kysymyksenä. Pohdittiin, olisivatko laajapohjaisempi kansallinen Eurooppa-politiikan valmistelu ja päätöksenteko voineet vähentää ennen kaikkea kansanedustajien ja puolueaktiivien EU-vastaisuutta.

Suomessa kansalaismielipide integraatiosta on vähitellen muuttunut myönteisempään suuntaan ja myös puolueet ovat perussuomalaisia lukuun ottamatta valtaosin tukeneet kansallista Eurooppa-politiikkaa, jonka ytimessä on ollut rakentava ja aktiivinen osallistuminen EU:n päätöksentekoon.¹ Kansallinen EU-asioiden

valmistelujärjestelmämme on painottanut kansanedustajien tietotaidon laajaa hyödyntämistä sekä puoluepoliittista yksituumaisuutta niin hallituksessa kuin eduskunnassa. Tavoitteena on ollut kuitenkin enemmän Suomen kantojen menestyksekkäs edistäminen EU:n instituutioissa kuin yhteiskunnallinen keskustelu tai kansalaisten ja sidosryhmien laajempi osallistaminen. Euron kriisistä alkanut integraation politisoituminen nakersi konsensusta, ja EU-väittely siirtyi suljettujen ovien takaa myös eduskunnan täysistuntosaliin, tiedotusvälineisiin ja verkon keskustelupalstoille. Kotimaan muuttunut ilmapiiri on heijastunut myös hallitustemme toimintaan. Vuoden 2011 jälkeen unionin yhteisten linjausten vastustus on saanut ainakin Suomessa paljon huomiota.²

Mutta kuinka paljon puolueidemme kannat, kansallinen EU-asioiden valmistelu ja Suomen toiminta unionin instituutioissa ovat tosiasiassa muuttuneet? Tässä luvussa analysoidaan ensin kotimaista EU-päätöksentekoa ennen euron kriisiä ja sen jälkeen. Ensimmäinen osio pureutuu puolueiden EU-kantoihin, minkä jälkeen kartoitetaan eduskunnan ja hallituksen toimintakulttuuria EU-politiikassa. Sitten siirrymme tarkastelemaan hallitustemme toimintaa Euroopan unionin neuvostossa. Arvioimme myös kriittisesti EU-asioiden valmistelujärjestelmämme heikkouksia ja vahvuuksia. Luvun aineisto koostuu aikaisemman tutkimuksen ohella puolueiden, eduskunnan ja hallituksen asiakirjoista sekä EU:n neuvoston äänestystilastoista.

PUOLUEIDEN SUHTAUTUMINEN INTEGRAATIOON

Vertailevien tutkimusten mukaan ideologia on kansallisuutta vahvempi tekijä, kun selitetään puolueiden EU-kantoja. Kuuluminen johonkin puolueperheeseen selittää siis luotettavammin yksittäisen puolueen integraatiolinjaa kuin puolueen jäsenmaa. Vasemmisto-oikeisto-akselilla keskustaan sijoittuvat puolueet ovat harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta integraatiomyönteisiä. Keskusta-oikeistolaiset kristillisdemokraattiset ja osin myös konservatiiviset puolueet ovat olleet keskeisessä asemassa integraation historiassa, ja ne tukevat yhdessä liberaalien kanssa vahvaa ja kilpailukykyistä

Eurooppaa, jonka ytimen muodostavat talous- ja rahaliitto EMU ja yhteinen valuutta. Suomessakin kokoomus ja RKP ovat profiloituneet EU-myönteisinä puolueina.

Integraatiokannatuksen lisääntyminen vasemmiston keskuudessa on puolestaan loogista, sillä varsinkin EMUn myötä vasemmiston perinteisten painopistealueiden kuten työllisyyden, ympäristöpolitiikan ja sosiaalipolitiikan ajaminen vaatii yhä enemmän eurooppalaista yhteistyötä. Unionimaiden sosiaalidemokraattiset ja vihreät puolueet sekä osin myös radikaali vasemmisto ovatkin muuttaneet perusteellisesti suhtautumistaan yhdentymiseen. Suomessa SDP, vihreät ja pääosin myös vasemmistoliitto tukevat integraatiota, joskin sosiaalidemokraattien heikko menestys Euroopan parlamentin vaaleissa kielii puolueen sisäisistä näkemyseroista EU-politiikassa. EU-vastaisuus rajoittuu siten ensisijaisesti ideologisesti radikaaleihin tai niin sanottuihin systeeminvastaisiin puolueisiin. Valtaosa EU-kielteisistä puolueista on joko populistisia ulkomaalaisvastaisia oikeistopuolueita tai integraation markkinavetoisuutta vastustavia vasemmistolaisia puolueita.

Lopputuloksena on unionin puoluepoliittiseksi hevosenkengäksi ristitty asetelma, jossa maltilliset, poliittiseen keskustaan (ja myös hevosenkengän keskustaan) sijoittuvat puolueperheet (kristillisdemokraatit, liberaalit, sosiaalidemokraatit, valtaosin myös vihreät ja konservatiivit) tukevat päätöksenteon ja toimivaltuuksien ylikansallistamista. Integraation vastustajat sijoittuvat hevosenkengän molempiin päihin. Radikaalin vasemmiston ja nationalistisen oikeiston yhteistyö on epätodennäköistä, joten integraatiomyönteinen enemmistö tahdittaa politiikkaa.³ Viimeaikainen tutkimus on täydentänyt tätä asetelmaa korostamalla kansallisen identiteetin merkitystä puoluekantojen selittäjänä. Kansallisia arvoja korostavat puolueet, kuten useat konservatiivipuolueet ja erityisesti nationalistiset liikkeet, suhtautuvat integraatioon varauksellisesti, kun taas liberaalit tukevat sitä.⁴

Nämä vertailevien tutkimusten havainnot pätevät myös Suomeen, minkä saattoi havaita suomalaisten puolueiden esittelystä edellä. Suomalaisten puolueiden EU-kannat heijastelevat eurooppalaisten vastineidensa suhtautumista integraatioon.⁵

Puolueidemme keskuudessa on vallinnut verrattain laaja konsensus integraatiomyönteisestä kansallisesta Eurooppa-politiikasta. EU-kriittisten tai niin sanottujen ”euroskeptisten” puolueiden heikkoa menestystä voidaan pitää yllättävänä, kun otetaan huomioon, että vain 57 prosenttia äänestäneistä puolsi jäsenyyttä lokakuun 1994 kansanäänestyksessä. Toisaalta EU-kysymykset ovat aiheuttaneet pahojakin ristiriitoja puolueiden sisällä. Lisäksi puolueiden kannattajat asennoituvat integraatioon varauksellisemmin kuin puolueensa.⁶ Eurooppa-kysymykset jäivät kevään 2011 eduskuntavaaleihin asti taka-alalle kotimaisessa poliittisessa keskustelussa. Puolueet pitivät matalaa profiilia EU-asioissa ja keskittyivät kotimaiseen vaaliteemoihin (kuten hyvinvointivaltioon tai työllisyyspolitiikkaan), jotka ovat valitsijoille tutumpia ja joista puolueiden sisällä vallitsee yhtenäisempi näkemys.

Puolueiden EU-kriittisyys voi selittyä joko ideologialla tai puolueen strategialla.⁷ Puolueet voivat yhtäältä tulkita integraation kehityksen olevan ideologisesti ristiriidassa puolueen ja sen kannattajakunnan tavoitteiden tai etujen kanssa. Perussuomalaisten voidaan katsoa olevan suomalaisista puolueista ainoa, joka on johdonmukaisesti yrittänyt mobilisoida valitsijoita Eurooppateemoilla. Perussuomalaiset on myös ainoa eduskuntapuolueistamme, joka on Suomen koko EU-jäsenyyden ajan suhtautunut yksiselitteisen kielteisesti integraatioon.⁸ Toisen unionijäsenyyttä vastustaneen puolueen eli kristillisdemokraattien euroskeptisyyden aste on vaihdellut. Puolue erosi porvarihallituksesta kesällä 1994 hallituksen EU-jäsenyyttä puoltaneen kannan takia.

Toisaalta puolueiden EU-vastaisuus voi olla enemmän strategista ja sidoksissa varsinkin oppositioasemaan. Oppositiopuolueet voivat arvostella hallituksen aikaansaannoksia ja linjauksia Euroopan tason neuvotteluissa ja käyttää siten EU-politiikkaa kansallisen puoluepolitiikan välineenä. Esimerkiksi Kreikan ”konkurssista” vuoden 2010 keväällä alkanut keskustelu euron vakauttamisesta ja EU:n talouspolitiikasta ilmentää hyvin satunnaisempaa tai tiettyyn asiakysymykseen liittyvää EU-vastaisuutta. Suomessa ja muissa jäsenmaissa muutoin EU-myönteiset oppositiopuolueet esittivät tuolloin kärkevääkin arvostelua unionin ja omien

jäsenvaltioidensa hallitusten linjauksia kohtaan. Toisaalta hallitusvastuuta tavoittelevien puolueiden kannattaa laimentaa EU-kritiikkiin, mikäli muut hallituksen muodostamisen kannalta olennaiset puolueet tukevat integraatiota. Perussuomalaisetkaan eivät ole EU-kriittisyydestään huolimatta vaatineet Suomen eroa unionista tai euroalueesta, vaikkakin ajoittain on väläytelty mahdollisuutta uudesta kansanäänestyksestä.

Keskustan, vasemmistoliiton ja vihreiden EU-kantojen vaihtelu on hyvä esimerkki hallituksen ja opposition välisen dynamiikan vaikutuksesta. Keskusta oli oppositiossa vuosina 1995–2003, mutta ei tuona aikana aidosti haastanut hallitusta EU-politiikassa.⁹ Syksyn 1997 ylimääräisessä puoluekokouksessaan keskusta tosin päätyi vastustamaan Suomen jäsenyyttä talous- ja rahaliitossa. Puolue kuitenkin sitoutui samalla kunnioittamaan eduskunnan kantaa ja ilmoitti, ettei se tavoittelisi Suomen eroamista talous- ja rahaliitosta, jos eduskunta hyväksyisi Suomen EMU-jäsenyyden.¹⁰ Hallitusvastuussa (ja pääministeripuolueena vuosina 2003–2011 ja 2015–) keskusta on ollut viemässä Suomea kohti tiivistyvää integraatiota.

Vasemmistoliiton ja vihreiden meno hallitukseen vuonna 1995 ja sitoutuminen Paavo Lipposen (sd.) johtaman sateenkaarihallituksen EU-myönteiseen ohjelmaan olivat merkittäviä ratkaisuja näiden puolueiden Eurooppa-linjausten kannalta. Käytännössä molemmat puolueet joutuivat vain muutama kuukausi niiden rivejä jakaneen jäsenyysskansanäänestyksen jälkeen määrittelemään itsensä EU-myönteisiksi puolueiksi. Lipposen hallitus oli sitoutunut EMU-jäsenyyteen, mutta samalla sekä vasemmistoliiton että vihreiden kannattajien enemmistö vastusti kyselytutkimusten mukaan talous- ja rahaliittoon liittymistä. Lopulta molemmat puolueet ottivat EMU-jäsenyyttä puoltavan kannan, vasemmistoliitto tosin vasta jäsenäänestyksen jälkeen ja vihreät vastoin silloisen puheenjohtajansa Satu Hassin tahtoa. Vasemmistoliitto on oppositiossa ollessaan arvostellut voimakkaastikin unionin markkinavetoisuutta, kun taas vihreät ovat poikenneet muista puolueistamme osin ”liittovaltiohenkisillä” linjanvedoillaan.

Yhteenvetona toteamme, että puolueidemme EU-linjaukset ovat säilyneet kutakuinkin ennallaan jäsenyyden alusta lähtien.

Integraation politisoituminen euron kriisin myötä ja perussuomalaisten suosion nousu vuoden 2011 eduskuntavaalien alla johtivat toki koventuneeseen, enemmän kansallisia etuja painottavaan diskurssiin, mutta tämäkin puhe rajoittui lähinnä euroalueen vakauttamistoimiin ja tukipaketteihin. Puolueet painottavat ideologioidensa mukaisesti eri teemoja, mutta varsinaista selkeää EU-kriittisyyden kasvua ei ole havaittavissa. Tämä näyttäisi olevan linjassa kansalaismielipiteen kanssa, joka ei sekään ole muuttunut EU:ta kohtaan kielteisemmäksi viime vuosina.¹¹

EDUSKUNTA JA HALLITUS: SULJETTUJEN OVIENTAKAA JULKISEEN KESKUSTELUUN

Suomen EU-asioiden kansallista yhteensovittamisjärjestelmää on luonnehdittu vakiintuneeksi sekä selkeisiin sääntöihin ja rakenteisiin nojaavaksi.¹² Järjestelmä on säilynyt käytännössä muuttumattomana unionijäsenyytemme alusta lähtien. Itse asiassa järjestelmän pääpiirteet luotiin jo valmistauduttaessa Euroopan talousalueen jäsenyyteen, joka toteutui vuoden 1994 alussa. Valmistelujärjestelmä sai vaikutteita Tanskan vastaavasta järjestelmästä, jonka vahvana puolena pidettiin laajan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden ja parlamentaarisen valvonnan painotusta. Suomen EU-asioiden valmistelukoneiston julkilausuttuna tavoitteena onkin kansallisen yhteisymmärryksen tai ainakin (eliitti)konsensuksen rakentaminen, minkä taas on katsottu vahvistavan pienen jäsenvaltion neuvotteluasemaa unionissa.

EU-asioissa ministeriöiden välinen yhteistyö on selvästi tiiviimpää ja muodollisempaa kuin kansallisissa asioissa. EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän alimman tason muodostavat sektori-kohtaiset valmistelujaostot, joiden kunkin puheenjohtajana toimii asianomaisen ministeriön edustaja. Useimmat jaostot voivat kokoontua joko suppeassa virkamieskokoonpanossa tai laajassa kokoonpanossa, jolloin mukana on myös sidosryhmien edustajia. On tyypillistä, että Suomen neuvottelukanta tietyssä EU-hankkeessa lyödään lukkoon jo jaostossa. Jaostojen yläpuolella on EU-asioiden komitea, joka edustaa ylintä virkamiestason valmistelua. Viime

vuosina se on kokoontunut varsin harvoin. Komitean varsinaisina jäseninä ovat yleensä ministeriöiden kansliapäälliköt, mutta komitea on kokoontunut useammin sijaiskokoonpanossa. Käytännössä EU-asioiden komitean rooli on etenkin viime aikoina ollut varsin vaatimaton, sillä se on keskittynyt lähinnä hallinnollisiin kysymyksiin. Valmistelujärjestelmän huipulla on hallituksen viikoittain kokoontuva EU-ministerivaliokunta, joka käsittelee oikeudellisesti, taloudellisesti ja poliittisesti keskeiset unioniasiat. Lisäksi EU-ministerivaliokunnassa käsitellään ennen EU:n neuvoston ja Eurooppa-neuvoston kokouksia Suomen kannat esityslistan asioihin. EU:n neuvostossa (tähän viitataan myöhemmin pelkkänä neuvostona) kokoontuvat käsiteltävään asiaan erikoistuneet ministerit, kun taas Eurooppa-neuvoston kokouksiin ottavat osaa jäsenvaltioiden poliittiset johtajat.

Poliitikot ja virkamiehet ovat kokeneet EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän legitiimiksi tavaksi käsitellä Suomen linjauksia unionissa päätettäviin asioihin. Valmistelujärjestelmä on ankkuroitu perustuslakiin, ja eduskunnalle on määritelty vahva rooli sen toiminnassa. Hallituksen, eduskunnan ja presidentin valtasuhteet ja tiedonsaantioikeudet on määritelty selkeästi perustuslaissa.

EU-jäsenyys on vahvistanut hallituksen ja ennen kaikkea pääministerin asemaa maamme poliittisena johtajana. Myös valtiovarainministerin rooli on vahvistunut, kun taas ulkoministerin salkun painoarvo on laskenut, kun muut politiikan sektorit ovat kansainvälistyneet. Virkamiesten vaikutusvalta kasvaa väistämättä EU:n toimielinjärjestelmän dynamiikan takia, unionin säädöshankkeiden ja muiden asioiden teknisyyden vuoksi sekä kansainvälisten ja eurooppalaisten virkamiesverkostojen syntymisen myötä. Eduskunta on kuitenkin onnistunut ainakin hillitsemään sekä byrokraatisoitumista että hallituksen vallan kasvua parlamentaarisella valvonnallaan. Eduskunnan aktiivinen ote ja varsinkin valiokuntien ministerikuulemiset ovat sekä parantaneet EU-asioiden valmistelua hallituksessa että lisänneet ministerien tietoja neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa käsiteltävistä asioista.

Integraation politisoituminen ja euron kriisi ovat heijastuneet EU-ministerivaliokunnan toimintaan.¹³ Kokousten vuosittainen

lukumäärä ja niiden kesto ovat pysyneet varsin samanlaisena EU-jäsenyyden ajan. Ministerivaliokunnan keskustelu painottuu ajan-kohtaisiin ja poliittisesti tärkeisiin kysymyksiin, kuten perussopimusten muuttamiseen, unionin monivuotisiin rahoituskehyksiin, ilmastopolitiikkaan tai maahanmuuttoon. Tosin ministerivaliokunnan keskusteluissa on siirrytty yhä enemmän Eurooppa-neuvoston ja muiden päämiestason kokousten valmisteluun. Näiden kokousten esityslistoja ovat viime aikoina hallinneet euroalueen vakauttamistoimet, muuttoliike sekä brexit. Eurooppa-neuvoston rooli unionin agendan määrittelijänä on korostunut, mikä on omiaan vahvistamaan pääministerin asemaa kotimaassa¹⁴, sillä pääministeri esittelee asiat EU-ministerivaliokunnassa ja raportoi sille jälkikäteen päämiesten tapaamisen tuloksista. Pääministerin vaikutusvalta tosiasiallisena päätöksentekijänä korostuu niin suhteessa muihin hallituksen jäseniin kuin presidenttiin.

Samalla on havaittavissa, että asioiden valmistelu hajautuu. Kun EU-ministerivaliokunnan keskusteluissa on keskitytty selvemmin Eurooppa-neuvoston asioihin, jää ministereille ja ministeriöiden virkamiehille yhä suurempi harkintavalta määritellä Suomen kantoja muissa unionin lainsäädäntö- ja politiikkahankkeissa, sillä niistä ei juuri käydä keskustelua hallituksessa. Euron kriisi elävöitti selkeästi ministerivaliokunnan kokouksia. Euroalueen vakauttamistoimet herättivät paljon julkista keskustelua. Niiden taloudelliset vaikutukset ovat valtavat, joten on selvää, että kaikki hallituspuolueet haluavat vaikuttaa hallituksen kannanottoihin. Samalla ministerivaliokunnan kokouksista on tullut luonteeltaan poliittisempia ja ministerit osallistuvat aikaisempaa aktiivisemmin keskusteluihin.

Suomen valmistelujärjestelmässä painotetaan eduskunnan vahvaa roolia sekä hallituksen ja eduskunnan vuorovaikutusta. Eduskunnassa EU-asioita käsitellään käytännössä samalla tavoin kuin jäsenyyden alussa.¹⁵ Eduskunta on pääosin tyytyväinen luotuun järjestelmään, eikä siellä ole nähty suurta tarvetta sen päivittämiseen.¹⁶ Kun vertaillaan jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien kykyä valvoa hallituksiaan EU-asioissa, Suomen eduskunta sijoittuu poikkeuksetta kärkiryhmään – tai jopa kärkeen.¹⁷ Suomen mallilla on

monia vahvoja puolia: EU-aloitteet käsitellään varsin pian komission antaman ehdotuksen jälkeen, erikoisvaliokunnat osallistuvat järjestelmällisesti unioniasioden käsittelyyn, eduskunnalla on laaja tiedonsaantioikeus ja Eurooppa-neuvoston ja neuvoston kokoukset käsitellään perusteellisesti etukäteen sekä raportoidaan niiden päätelmät jälkeenpäin.¹⁸ Erityisen merkittävää on erikoisvaliokuntien aktiivinen osallistaminen. Eduskunnan EU-valiokuntana toimivan suuren valiokunnan kanta pohjautuu kussakin asiassa erikoisvaliokunnan lausuntoon. Hajauttaminen mahdollistaa kansanedustajien eri aloja koskevan tietotaidon hyödyntämisen, jolloin Eurooppa-politiikka ei jää vain pienen parlamentaarisen vähemmistön asiaksi.

Vaikka eduskunta on huolehtinut omista vaikutusmahdollisuuksistaan, se ei ole asettanut toimintansa ohjenuoraksi esimerkiksi julkisen keskustelun käymistä EU-asioista tai kansalaisten näkemysten roolin kasvattamista Suomen Eurooppa-politiikassa. EU-kysymykset käsitellään lähes yksinomaan suljettujen ovien takana valiokunnissa. Täysistuntojen vähäinen rooli asioiden käsittelyssä selittyy ensisijaisesti kahdella tekijällä. Ensinnäkin eduskunnan kannan Eurooppa-asioissa ilmaisee suuri valiokunta ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta ulkoasiainvaliokunta, ei täysistunto. Kotimaisessa lainsäädäntömenettelyssä erikoisvaliokunnat raportoivat täysistunnolle, joka keskustelee ja äänestää kysymyksestä. EU-asioiden vieminen täysistuntoon edellyttää normaalista käytännöstä poikkeavaa ratkaisua. Toiseksi useimmat suomalaiset puolueet ovat sisäisesti hajautuneita suhteessa integraatioon, ja julkinen keskustelu EU:sta saattaisi tuoda nämä näkemyserot päivänvaloon.¹⁹

EU-politiikkaa on siis ohjannut mahdollisimman laajan konsensuksen rakentaminen suljettujen ovien takana hallituksen ja opposition kesken. Parlamentaarisen yksituumaisuuden rakentamisella on hyvät ja huonot puolensa. Hyväksi puoleksi luetaan jatkuvuus: kun oppositiopuolueiden edustajat ovat mukana vaikuttamassa hallituksen politiikkaan, ne kantavat myös ainakin osittain vastuun maan EU-politiikasta. Opposition on siksi hankalampaa haastaa hallitusta uskottavasti EU-asioissa, koska hallituspuolueet voivat aina muistuttaa oppositiota sen sitoutumisesta kansalliseen linjaan.

Oppositio–hallitus-asetelman häivyttäminen on kuitenkin huono asia demokratiaan olennaisesti liittyvän keskustelun ja julkisen harkinnan kannalta. Kansallinen EU-asioiden valmistelujärjestelmä sekä eduskunnan ja suuren valiokunnan konsensushakuisuus edistävät puolueiden integraatiokantojen samankaltaistumista. Tämän vuoksi puolueiden on hankalaa esittää aitoja vaihtoehtoja harjoitettavalle Eurooppa-politiikalle. Toisaalta kokoontuminen suljettujen ovien takana mahdollistaa luottamuksellisen tietojenvaihdon hallituksen ja eduskunnan kesken. Ministerit voivat vapaammin kertoa muiden jäsenmaiden kannoista tai omista tavoitteistaan ja neuvottelutaktiikastaan, koska tiedotusvälineiden edustajilla ei ole pääsyä kokouksiin eikä kokouksissa käytyjä keskusteluja julkaista sanataarkasti jälkikäteen. Demokratian näkökulmasta ratkaisu on ongelmallinen, sillä tiedotusvälineet ja kansalaiset eivät voi seurata EU-asioiden käsittelyä eduskunnassa.

Euroalueen ongelmat ja integraation politisoituminen saivat aikaan selkeitä muutoksia eduskunnan ja suuren valiokunnan toimintakulttuureissa. Vuodesta 2010 alkaen EU-asioita tuotiin aikaisempaa huomattavasti enemmän täysistuntoihin. Enemmistö keskusteluista koski euroalueen vakauttamistoimia. Oppositio ja erityisesti perussuomalaiset arvostelivat varsinkin hallituksen toimia euroalueen kriisin hoidossa, ja äänestyksistä sekä eriävistä mielipiteistä tuli suuressa valiokunnassa yleisempiä. Perussuomalaisten johdolla oppositio teki jopa useita välikysymyksiä euroalueen vakauttamistoimista ja tukipaketeista.²⁰ Sama toimintakulttuuri näyttäisi jatkuneen perussuomalaisten siirryttyä hallitukseen kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen: oppositiopuolueet ovat suuressa valiokunnassa äänestytäneet asioita ja kirjanneet eriäviä mielipiteitä pöytäkirjoihin, lausuntoihin ja mietintöihin. Lisäksi hallituspuolueiden väliset erimielisyydet EU-politiikassa ovat heijastuneet suuren valiokunnan ja laajemmin eduskunnan keskusteluihin.

Eduskunnan ja hallituksen tarkastelun tulokset ovat samansuuntaiset. Molemmissa euron kriisi johti vuodesta 2010 alkaen ainakin osittaiseen toimintakulttuurin muutokseen. Muutos oli suurempi eduskunnassa. Ristiriitojen lisääntyminen on kuitenkin lisännyt

keskustelun avoimuutta. Täysistuntokeskustelut ja laajempi julkinen keskustelu ovat tärkeitä, sillä niiden kautta tiedotusvälineille ja kansalaisille välittyy tietoa puolueiden ja kansanedustajien EU-kannoista. Kuten edellä todettiin, integraation kehityksestä ja politisoitumisesta huolimatta EU-asioiden valmistelujärjestelmä on säilynyt käytännössä ennallaan jäsenyyden alusta lähtien. Tähän palaamme luvun päättävässä osiossa.

SUOMI EU:N NEUVOSTOSSA

EU:n poliittisen järjestelmän rungon muodostavat yhä samat institutiot, jotka perustettiin jo 1950-luvun alussa hiili- ja teräsyhteisöä varten: komissio, neuvosto, parlamentti, tuomioistuin sekä ja talous- ja sosiaalikomitea. Ainoat merkittävät lisäykset ovat valtioiden ja hallitusten päämiesten huippukokousten vakinaistaminen Eurooppa-neuvostoksi vuonna 1974 sekä alueiden komitean perustaminen Maastrichtin sopimuksella vuonna 1993. Alueiden komitea ja talous- ja sosiaalikomitea ovat neuvoa-antavia elimiä, joilla ei ole lainsäädännöllistä valtaa. Komissio vastaa lakialoitteista ja valvoo perussopimusten sekä säädösten toimeenpanoa. Vuonna 2009 voimaan astuneen Lissabonin sopimuksen myötä valtaosa unionin laeista hyväksytään niin sanotulla yhteispäätösmenettelyllä (menettelyn virallinen nimi on tavallinen lainsäätämisyjärjestys), jossa komission aloitteen läpimeno edellyttää sekä Euroopan parlamentin että neuvoston hyväksyntää. Ylintä poliittista valtaa käyttää jäsenvaltioiden poliittisista johtajista koostuva Eurooppa-neuvosto, joka ei toimi lainsäätäjänä mutta vastaa unionin ”johtokuntana” tärkeimmistä ratkaisuksista ja luo suuntaviivat tulevaisuuden politiikalle.

Seuraavaksi käsittelemme Suomen toimintaa EU:n neuvostossa (eli entisessä ministerineuvostossa), joka on Euroopan parlamentin rinnalla unionin merkittävin lainsäädäntöelin. Neuvosto edustaa EU:n jäsenvaltioiden hallituksia unionin päätöksenteossa, eli se on Euroopan unionin toimielimistä selkeimmin jäsenvaltioiden kansallisia etuja esille tuova ja valvova päätöksentekijä. EU:n normaali lainsäädäntö vaatii sekä neuvoston että parlamentin hyväksynnän.

Neuvoston kokouksiin osallistuvat aina jäsenmaiden ministerit tai heidän valtuuttamansa edustajat. Ministerit valikoituvat käsitte-lyssä olevan asian mukaan: maatalousasioista päättävät maatalous-
ministerit, puolustusasioista puolustusministerit ja niin edelleen. Muodollisesti neuvosto tekee päätöksensä aina äänestämällä. Käytännössä äänestäminen neuvostossa on kuitenkin harvinaista. Noin 85 prosenttia unionin lainsäädännöstä hyväksytään neu-
vostossa ainakin muodollisesti yksimielisesti eli niin, että mikään jäsenvaltio ei äänestä päätösehdotusta vastaan tai edes pidättäydy äänestämisestä.²¹ Useimmiten asiat on valmisteltu virkamies- tai suurlähettilästasolla niin perusteellisesti, että äänestyshetkellä kompromissi on jo saavutettu. Lisäksi esitykseen tyytymättömät jäsenvaltiot monesti pidättäytyvät äänestämästä avoimesti esitystä vastaan, sillä enemmistön hyväksymä kompromissi on jo löytynyt ja esityksen vastustaminen on tässä käsittelyvaiheessa turhaa. Tätä neuvoston yksimielisyyttä ulospäin korostavaa päätöksentekotapaa onkin joskus kuvattu termillä konsensuskulttuuri.²² Neuvostossa ei myöskään käytännössä koskaan hylätä käsittelyssä olevia säädös-
ehdotuksia. Jos ehdotuksella ei ole tarvittavan laajaa jäsenvaltioi-
den hallitusten tukea, jatkuu sen käsittely neuvoston alaisissa valmistelevissa komiteoissa tai työryhmissä. Ministerien päätettä-
väksi tulevat vain asiat, joissa on jo saavutettu tarpeeksi laaja yhteis-
ymmärrys.

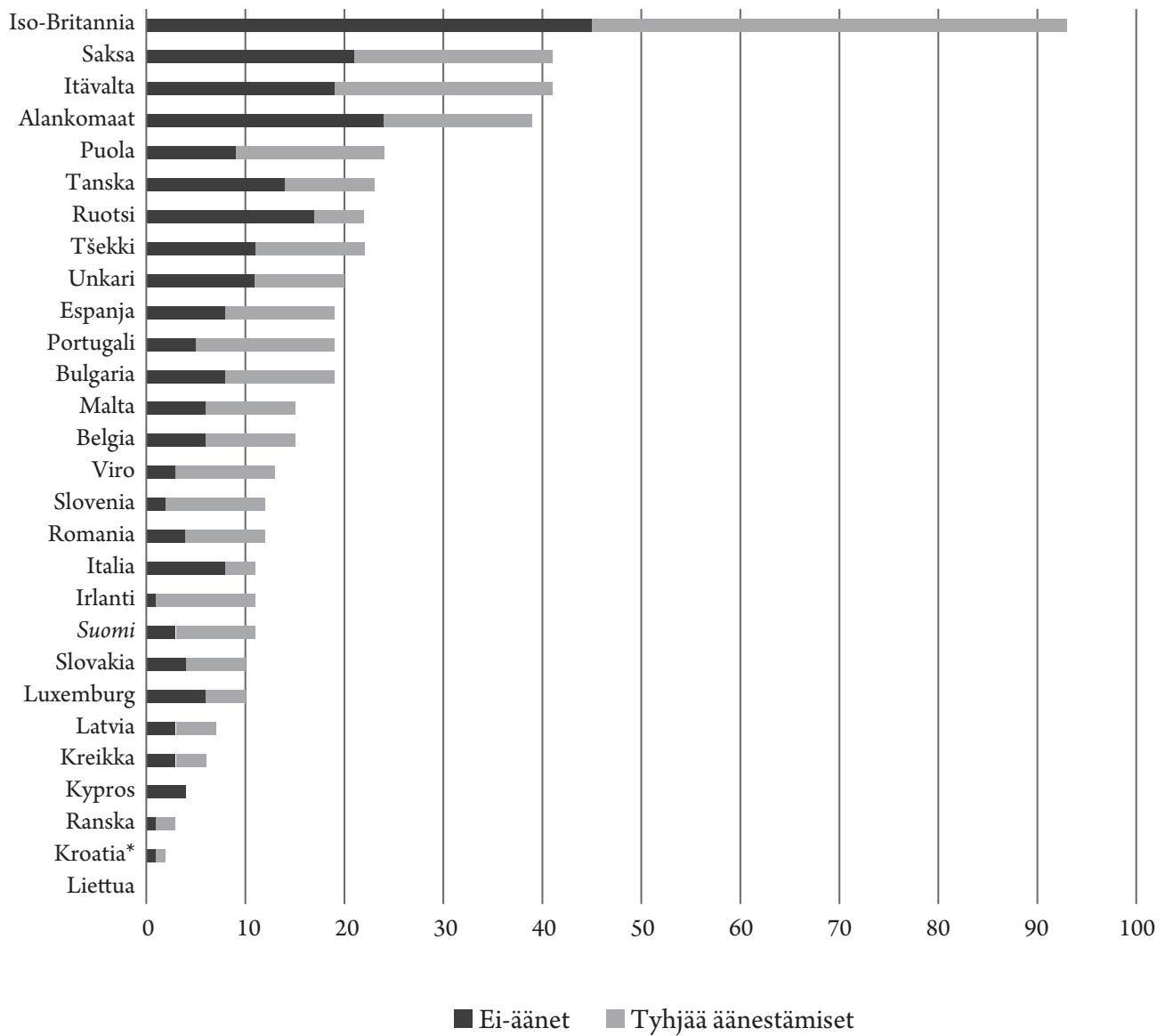
Yksimielisyyteen pyrkivän toimintakulttuurin vuoksi neuvos-
ton toimintaa on vaikea arvioida äänestyspäätöksiä perusteella. Tästä huolimatta neuvostossa annetut äänet, etenkin enemmistön kantaa vastustavat ei-äänet, kertovat jotakin jäsenvaltioiden suh-
tautumisesta enemmistön edustamaan yleiseen linjaan. Käytän-
nössä neuvostossa käytetään kahta päätöksentekotapaa. Suurin osa asioista päätetään enemmistöpäätöksinä, mikä nykysääntöjen mukaan tarkoittaa sitä, että neuvosto hyväksyy esityksen, jos 55 prosenttia jäsenvaltioista (eli 16 nykyisestä 28 jäsenvaltiosta) on esityksen kannalla ja nämä esityksen puolesta äänestävät maat edustavat vähintään 65 prosenttia koko unionin väkiluvusta. Jois-
sakin asioissa esityksen hyväksymiseen vaaditaan jäsenmaiden yksimielisyyttä. Silloin neuvosto hyväksyy ehdotuksen, jos mikään

jäsenvaltio ei äänestä esitystä vastaan. Jos päätös ei miellytä jotain valtiota, se voi äänestää tyhjää, mikä antaa maalle mahdollisuuden osoittaa erimielisyytensä kuitenkin kaatamatta koko päätöstä. Näin ollen neuvostossa annetut tyhjät äänet voidaan tulkita eräänlaiseksi avointa ei-äänen antamista lievemmäksi mielenilmaukseksi enemmistön mielipidettä kohtaan.

Kuviossa 3.1 esitetään, miten usein Suomi ja muut jäsenvaltiot äänestivät enemmistön mielipidettä vastaan tai pidättäytyivät äänestämisestä neuvostossa. Kuvio kattaa kaikki neuvoston päätökset kesästä 2009 lähes vuoden 2015 loppuun.²³ Kaiken kaikkiaan mahdollisia äänestyksiä oli tällä aikavälillä noin 770.²⁴ Kuvioista näkee selkeästi, kuinka suuria erot jäsenmaiden äänestämiskäyttäytymisessä ovat. Ylivoimaisesti eniten muita vastaan äänesti Iso-Britannia, joka äänesti ”ei” tai pidättäytyi äänestämisestä noin 13 prosentissa kaikista äänestyksistä (93 kertaa). Ahkeria enemmistöä vastaan äänestäjiä olivat myös Saksa, Itävalta ja Alankomaat. Toisessa päässä on Liettua, joka ei äänestänyt kertaakaan muita vastaan tai edes antanut yhtään ”tyhjää” ääntä.

Kuvio osoittaa, että Suomi kuului keskimääräistä vähemmän muita vastaan äänestävien jäsenmaiden joukkoon. Kyseisellä tarkasteluvälillä Suomi äänesti kolme kertaa ”ei” ja pidättäytyi äänestämisestä kahdeksan kertaa. Toisin kuin Ruotsi ja Tanska, Suomi on koko jäsenyytensä ajan kuulunut harvoin neuvoston enemmistöä vastaan äänestäneiden maiden ryhmään. Yleensäkin suuret yhtäkkiset muutokset maiden äänestyskäyttäytymisessä ovat harvinaisia, eikä esimerkiksi jäsenvaltioiden hallitusten vaihtuminen useimmiten muuta paljoakaan niiden äänestyskäyttäytymistä. Jonkin verran Suomen toiminta on kuitenkin jäsenyyden aikana muuttunut. Jäsenyyden alkuvuosina, etenkin Lipposen hallitusten aikana 1990-luvun loppupuoliskolla ja 2000-luvun alussa, Suomi äänesti avoimesti muita vastaan vieläkin harvemmin kuin nykyään.²⁵ Sen jälkeen on tapahtunut pientä aktivoitumista, mutta yleislinja on pysynyt: Suomi äänestää neuvostossa verrattain harvoin enemmistöä vastaan.

Jotain Suomen yleisestä asemasta neuvoston päätöksenteossa kertoo se, minkä maiden kanssa Suomi äänestää yhdessä silloin,



KUVIO 3.1. ”Ei”-äänien ja äänestämisestä pidättäytymisien määrä EU:n neuvostossa 1.7.2009–3.12.2015. *Kroatiasta tuli jäsenmaa kesällä 2013, joten se on osallistunut muita vähäisempään määrään äänestyksiä.

kun se päättää avoimesti osoittaa erimielisyytensä neuvoston enemmistön kanssa. Silloin kun Suomi äänestää ”ei” neuvostossa, se kuuluu useimmiten pohjoisten jäsenvaltioiden ryhmään. Sen tyypilliset äänestyskumppanit neuvostossa ovat Tanska, Ruotsi ja Alankomaat sekä usein myös Viro.²⁶ Vastakkaiseen ryhmään eli niiden maiden joukkoon, joiden kanssa Suomi harvoin äänestää yhdessä muita vastaan, kuuluvat puolestaan useimmat eteläisen Euroopan maat, kuten Kreikka, Malta ja Kypros.²⁷

Neuvoston äänestysmääristä ei voi suoraan päätellä, kuinka hyvin maa on yleisesti pärjännyt unionin neuvotteluissa, koska

tärkein vaikuttamistyö neuvoston päätösprosessissa tehdään valmistelutyössä jo ennen viimeistä äänestämisvaihetta. Tutkimusten mukaan Suomi näyttäisi pärjänneen hyvin tässä työssä. Kansainvälisessä vertailevassa tutkimuksessa suomalaisten virkamiesten neuvottelukykyjä pidettiin jäsenmaiden parhaimmista kuuluvina.²⁸ Tarkemmin Suomen onnistumista neuvoston päätöksenteossa ovat tutkineet Antti Pajala ja Mika Widgrén.²⁹ Heidän empirinen analyysinsä osoittaa, että Suomi on onnistunut erittäin hyvin omien tavoitteidensa ajamisessa. Suomen neuvotteluihin asettamat tavoitteet korreloivat kaikista jäsenmaista voimakkaimmin neuvotteluiden lopputuloksen kanssa, mikä osoittaa, että Suomi on useimmiten saanut näkökantansa ainakin jollain tavoin näkyviin neuvottelujen lopputuloksena olevassa lainsäädännössä. Lisäksi useat muut vertailevat tutkimukset ovat tulleet siihen lopputulokseen, että pienenä jäsenvaltiona Suomi on pärjännyt neuvoston neuvotteluissa vähintäänkin yhtä hyvin kuin keskimääräinen jäsenvaltio, useimmiten kuitenkin selvästi keskimääräistä jäsenmaata paremmin.³⁰ Suomi on siis onnistunut käyttämään hyvin pienille jäsenvaltioille tarjolla olevia neuvottelukeinoja: aktiivisuutta, asiapohjaista argumentointia ja yhteistyötä muiden samanmielisten jäsenmaiden kanssa.³¹

Edellä todettiin, että Suomen äänestyslinja on säilynyt neuvostossa valtaosin ennallaan. Suomen toiminta euroalueen vakauttamistoimia ja muuttoliikekriisiä koskevassa päätöksenteossa kuitenkin kielii muutoksesta. Suomi vaati ainoana jäsenmaana kahdenkeskisiä vakuuksia euromaille annettaville lainoille, vastusti yksin enemmistöpäätöksentekoa (85 %) Euroopan vakausmekanismin päätöksenteossa ja torjui yhdessä Alankomaiden kanssa Bulgarian ja Romanian liittymisen Schengenin sopimukseen. Suomi hyväksyi pitkin hampain elokuussa 2015 Kreikan kolmannen tukipaketin ja kuukautta myöhemmin Suomi äänesti neuvostossa tyhjää, kun siellä sovittiin turvapaikanhakijoiden kiintiöistä jäsenmaiden kesken. Nämä tapaukset edustavat selkeää poikkeusta euron kriisiä edeltäneeseen aikaan, sillä jäsenyyden ensimmäisen viidentoista vuoden aikana ei noussut esiin yhtään vastaavan kokoluokan tapausta, jossa Suomi olisi yksin julkisesti

vastustanut enemmistön tahtoa tai olisi vähemmistöön jäätyään äänestänyt voittavaa koalitiota vastaan. Toisaalta on hankalaa arvioida, onko Suomen toimintakulttuurissa yleisemmin tapahtunut muutosta. Mikään ei viittaa siihen, että suomalaiset ministerit tai virkamiehet ajaisivat kautta linjan aggressiivisemmin Suomen tavoitteita suhteessa komissioon tai olisivat vähemmän valmiita kompromisseihin neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa. Ei ole myöskään näyttöä siitä, että suomalaisten Euroopan parlamentin jäsenten olisi vaikeampaa sopeutua puolueyhmiensä linjauksiin kuin ennen euron kriisiä.

KESKUSTELUA

Tarkasteltaessa kotimaista EU-päätöksentekoa ja Suomen toimintaa Brysselissä havaitaan ainakin osittainen muutos. Aikaisempi yksituumaisuus on korvautunut julkisilla puoluepoliittisilla ristiriidoilla, ja tämä kansallinen eripuraisuus on heijastunut myös hallitustemme käyttäytymiseen EU:n neuvostossa. Samalla muutoksen astetta ei tule liioitella. Koventunut linja ja diskurssi ovat rajoittuneet lähinnä euroalueen vakauttamistoimiin sekä viime aikoina myös keskusteluun maahanmuutosta. Muuten puolueiden EU-kannat, eduskunnan ja hallituksen toimintakulttuuri sekä Suomen toiminta unionin instituutioissa eivät näyttäisi olennaisesti muuttuneen.

Perussuomalaisten nousu vaikutti selvästi kansallisen EU-keskustelun sisältöön ja ilmapiiriin. Euron kriisin alettua muut puolueet reagoivat perussuomalaisten puheenjohtajan Timo Soinin kärkevään Eurooppa-politiikan arvosteluun ensisijaisesti omaksumalla kriittisiä kantoja euroalueen tukipaketteihin. Äänenpainoihin vaikuttivat ratkaisevasti lähestyneet vuoden 2011 eduskuntavaalit. Tällainen koventunut puhe voidaan helposti leimata puhtaaksi vaalitaktikoinniksi, mutta Suomessa oli myös selkeää tilausta enemmän kansallismieliselle ja perinteisiä arvoja kannattavalle puolueelle.³² Toisin sanoen puoluejärjestelmästämme puuttui puolue, joka olisi tarjonnut vaihtoehdon integraatioon kielteisemmin suhtautuville äänestäjille. Perussuomalaiset ovat siten aidosti

monipuolistaneet kansallista Eurooppa-keskustelua – ja mikä tärkeintä – euron kriisin alettua tätä keskustelua ei käyda pelkästään eduskunnan valiokuntien ja hallituksen ministerivaliokunnan suljettujen ovien takana.

Keskustelun siirtyminen julkisuuteen ei ole miellyttänyt kaikkia. Puolueet ovat integraation suhteen sisäisesti hajanaisempia kuin perinteisissä vasemmisto–oikeisto-akselin kysymyksissä, kuten talous- ja sosiaalipolitiikassa. Puoluejohtajien etujen mukaista onkin keskittyä heille turvallisempiin kotimaan politiikan teemoihin. Myös eduskunnassa lisääntyneet julkiset väittelyt ovat herättäneet huolta, sillä eduskunnassa on totuttu korostamaan valiokuntakeskustelujen merkitystä EU-asioissa.³³ Puoluepoliittiset julkiset näkemyserot ovat ristiriidassa kansallisen EU-asioiden valmistelujärjestelmän periaatteiden kanssa, joissa painottuu hallituksen ja eduskunnan luottamuksellinen, aktiivinen vuoropuhelu Eurooppa-politiikasta sekä pyrkimys kansalliseen konsensukseen tai laajaan poliittiseen tukeen hallituksen EU-linjauksille. On kuitenkin mahdotonta arvioida, hankaloittaako kotimainen eripura hallituksen toimintaa unionin instituutioissa. Tärkeämpi tarkastelun kohde olisi EU-asioiden koordinaatiojärjestelmämme pysyvyys; järjestelmä on säilynyt rakenteiltaan lähes ennallaan jäsenyyden alusta lähtien integraation tiivistymisestä huolimatta. Mahdollistavatko nykyiset käytännöt riittävän tehokkaan EU-asioiden valmistelun ja unionitason vaikuttamisen?³⁴

EU-asioiden valmistelujärjestelmässä on havaittavissa kehittämisen kohteita.³⁵ Niin hallituksessa kuin eduskunnassa kokousrutiinit ovat säilyneet käytännössä samoina unionijäsenyyden alusta lähtien. EU-ministerivaliokunta ja eduskunnan valiokunnat eivät ole lisänneet kokousaikojaan ruuhkautuneista esityslistoista huolimatta. Tämä pakottaa laittamaan asioita tärkeysjärjestykseen: esimerkiksi eurokriisin ja muuttoliikekriisin aikana muut EU-asiat ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Valikoivampi EU-asioiden käsittely ei välttämättä ole ongelma, mikäli keskusteluun nousevien kysymysten erittely perustuu systemaattiseen arviointiin ja poliittiseen ohjaukseen. Tämä tarkoittaisi hallitukselta selkeämpää tavoitteenasettelua, jossa tunnistettaisiin Suomen kannalta

olennaiset EU-asiat ja kohdennettaisiin voimavaroja niihin vaikuttamiseen. Tosin vaikuttaa siltä, että ideologisesti hajanaisten monipuoluehallitustemme on vaikeaa rakentaa yhteisymmärrystä EU-politiikan painopisteistä ja tavoitteista. Kansallinen valmistelu sekä osallistuminen EU:n päätöksentekoon ja poliittisiin prosesseihin onkin huolellista ja systemaattista, mutta valtaosin reaktiivista. Kotimaisen EU-valmistelun asialista muotoutuu lähes yksinomaan sen pohjalta, mitä unionin toimielinten, erityisesti neuvoston ja Eurooppa-neuvoston, kokouksissa tullaan käsittelemään. Suomi ei ole koko jäsenyyensaikanaan profiloitunut erityisen aloitteellisena jäsenvaltiona.

Lopuksi on vielä syytä nostaa esiin EU-asioiden valmistelujärjestelmämme toimintalogiikka: järjestelmä painottaa korostetusti lopputulosta (*output*) yhteiskunnallisen keskustelun ja kansalaisten tai sidosryhmien laajemman osallistamisen kustannuksella (*input*). EU-linjausten valmistelu tähtää hallituksen ja eduskunnan hyväksymän Suomen kannan muodostamiseen ja sen menestyksekkääseen edistämiseen EU:n instituutioissa. Kotimainen päätöksentekokulttuuri EU-asioissa on enemmän ulkopoliitikasta tuttuihin perinteisiin nojaavaa. Suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan kokouksia leimaa korostettu luottamuksellisuus, eikä hallitus tai eduskunta ole osoittanut liiemmin halukkuutta tuoda kansalaisia vahvemmin mukaan päätöksentekoon. Joillain aloilla kuullaan myös sidosryhmiä, etenkin eduskunnan valiokunnissa, mutta tämä toimintatapa ei ole vakiintunut kaikille politiikan sektoreille.³⁶ Isoon-Britanniaan verrattuna Suomessa poliittinen eliitti ja varsinkin kansanedustajat on saatu sitoutettua EU-politiikkaan. Laajempi sidosryhmien ja kansalaisten osallistaminen sekä yhteiskunnalliseen keskusteluun panostaminen arkipäiväistäisivät integraatiota ja parantaisivat kansalaisten kykyä arvioida jäsenyyden vaikutuksia.

3. WHEN CONSENSUS CRUMBLES: NATIONAL EU POLICY PREPARATION AND DECISION-MAKING

Examining national EU decision-making, this chapter shows evidence of both change and continuity. The euro crisis influenced parliamentary culture in EU affairs, with more European issues debated in plenary sessions of Parliament and with voting and dissenting opinions more common in the committees. Internally divided over the EU and facing considerable domestic pressure, the governments formed since the 2011 election have also voted in the EU Council against the majority in individual key decisions regarding euro area coordination instruments and the refugee crisis. Yet party positions over integration have remained the same, with the more Eurosceptic discourse essentially limited to euro area bailouts. The national EU coordination system continues to emphasise broad party-political support for the government that represents Finland in EU negotiations, and overall Finland rarely votes against the majority in the Council. There are also signs that Finland has been quite effective in defending its interests in EU-level bargaining. In fact, domestic EU coordination is very much driven by achieving good results from EU negotiations instead of facilitating societal debate or citizen participation.

4

SUOMALAINEN TALOUSPOLITIikka EMU-AJAN KRIISEISSÄ: MALLIOPPILAASTA KESKITASON SUORITTAJAKSI

Jaakko Kiander

Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995. Suomen EU-jäsenyyttä voidaan pitää tavoiteltuna ja johdonmukaisena askeleena pitkäaikaisessa pyrkimyksessä tiivistyvään länsi-integraatioon. Toisaalta jäsenyyden hakeminen voidaan nähdä ulkopoliittisena välttämättömyytenä, jonka aiheutti Ruotsin odottamaton päätös hakea jäsenyyttä syksyllä 1991. Molempien maiden päätöksiä voidaan pitää myös osin improvisoituina reaktioina siihen markkinapaineeseen, johon niiden taloudet olivat joutuneet vuonna 1990. Tuolloin sekä Ruotsin että Suomen harjoittama kiinteisiin valuuttakursseihin pyrkinyt talouspolitiikka oli ajautunut vakaviin vaikeuksiin. Suomen ja Ruotsin taloudet olivat menettäneet kilpailukykyään ja joutuneet syvään taantumaan, minkä vuoksi kansainväliset rahoitusmarkkinat eivät enää uskoneet, että kansalliset valuutat voisivat säilyä vakaina. Molempien maiden integraatiopyrkimyksille voidaan nähdä selvä vaikutin. Taantuma oli nopeasti murentanut luottamuksen kansallisen talouspolitiikan

edellytyksiin hallita kehitystä, minkä vuoksi talouspolitiikalle ja valuutan vakaudelle pyrittiin hakemaan vankempaa selkänöjää EU-jäsenyydestä.

Suomen ja Ruotsin hakiessa EU-jäsenyyttä oli tiedossa, että EU on kehittymässä tiiviimmäksi unioniksi, johon sisämarkkinoiden lisäksi kuuluisi myös talous- ja rahaliitto EMU ja osana sitä yhteinen eurooppalainen raha ja keskuspankki. Jäsenyysneuvotteluissa uudet jäsenmaat joutuivat hyväksymään myös tulevan jäsenyyden rahaliitossa ja mukauttamaan talouspolitiikkaansa siten, että jäsenyyden ehtona olevat konvergenssikriteerit (tai ns. Maastrichtin kriteerit) saadaan täytettyä. Lähentymiskriteerit edellyttivät vakaata valuutaa, tasapainoista julkista taloutta ja riittävän pientä julkista velkaa. Julkisen talouden alijäämä ei saanut olla enempää kuin kolme prosenttia suhteessa kokonaistuotannon arvoon ja julkisen sektorin kokonaisvelka ei saanut olla enempää kuin 60 prosenttia suhteessa kokonaistuotannon arvoon. Jäsenhakemusta jätettäessä Suomen talous oli vielä syvässä lamassa, minkä vuoksi näiden kriteerien täyttäminen vaikutti hyvin haasteelliselta.¹ Julkisen talouden alijäämä ylitti kriteerin rajan selvästi vuosina 1992–1995.

Ajatus sitoutumisesta yhteiseen länsieurooppalaiseen raha- ja valuuttajärjestelmään ei kuitenkaan ollut uusi. Ensimmäiset merkit Suomen talouden länsi-integraatiosta voidaan ajoittaa jo 1800-luvulle, kun kansalliseksi valuutaksi vuonna 1863 perustetun Suomen markan arvo sidottiin ruplan sijasta Ranskan frangiin ja sitä kautta länsieurooppalaiseen kultakantajärjestelmään vuoteen 1931 asti.² Toisen maailmansodan jälkeen Suomi oli mukana läntisessä kiinteiden kurssien järjestelmässä; ensin dollariin perustuneessa sodanjälkeisessä Bretton Woods -järjestelmässä ja sen romahdettua vuonna 1971 länsieurooppalaisessa pyrkimyksessä vakauttaa valuuttojen arvot suhteessa Saksan markkaan. Muodollisesti tämä politiikka omaksuttiin kuitenkin vasta vuonna 1991, kun markan arvo sidottiin silloisten EU-maiden käyttämään tilivaluuttaan ecuun.

EU-jäsenyydestä keskusteltaessa vuosina 1992–1994 luopuminen kansallisesta rahapolitiikasta ja omasta valuutasta ei ollut huomion keskipisteessä. Jäsenyysäänestyksessä kovin monelle ei ollut selvää, että edessä olisi myös jäsenyys rahaliitossa. Asiaa ei tuotu aktiivisesti esille EU-kansanäänestykseen valmistauduttaessa. Osin tämä johtui siitä, että rahaliiton syntyä pidettiin kaukaisena ja epävarmana asiana, ja osin luultavasti siitä, että myönteistä äänestystulosta ei haluttu vaarantaa tiedolla siitä, että jäsenyys voisi merkitä luopumista kansallisesta valuutasta. Vaikka monet pitivät rahaliiton syntyä epävarmana, tehtiin sitovat päätökset rahaliiton jäsenyydestä lopulta yllättävän nopeasti eli vain kaksi vuotta EU-kansanäänestyksen jälkeen.

Vaikka rahaliiton jäsenyydestä ei puhuttu Suomessa kovinkaan paljoa ennen EU-jäsenyyden toteutumista, alkoi pyrkimys länsi-integraatioon ja myös mahdolliseen rahaliiton jäsenyyteen ohjata talouspolitiikkaa jo ennen kuin jäsenhakemus EU:lle oli tehty. Pyrkimyksenä oli noudattaa yleistä länsieurooppalaista talouspoliittista linjaa, mikä tuolloin tarkoitti kiinteän valuuttakurssin järjestelmää. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi (eli devalvaation välttämiseksi) niin Suomessa kuin Ruotsissa oltiin valmiita suuriinkin uhrauksiin. Molempien maiden taloudet ajautuivat 1990-luvun alussa vakaviin vaikeuksiin, kun kilpailukyvyn heikentyminen alkoi murentaa kiinteän valuuttakurssin uskottavuutta. Tämä johti korkotason jyrkkään nousuun ja syvään lamaan, minkä seurauksia olivat konkurssit, korkea työttömyys, pankkikriisi ja julkisen talouden alijäämäisyys. Tiukka linja ja sen puolesta tehdyt uhraukset osoittautuivat kuitenkin lopulta turhiksi, kun koko länsieurooppalainen kiinteiden kurssien järjestelmä EMS (European Monetary System) romahti syksyllä 1992 valuuttamarkkinoiden paineessa.³ Tämä takaisku ei kuitenkaan horjuttanut suomalaisen talouspolitiikan pitkäaikaista pyrkimystä EMU-jäsenyyden ehtoina olevien Maastrichtin kriteerien täyttämiseen.

Poliittisessa johdossa katsottiin, että EU-jäsenyys edellyttää myös EMU-jäsenyyttä ja sen ehtojen täyttämistä. Tämä oli luonteva

tulkinta, koska Maastrichtin sopimus ja Suomen EU-jäsensopimus todella tarkoittivat tätä. Sopimusperusteinen poikkeus rahaliiton jäsenyydestä oli myönnetty vain Isolle-Britannialle ja Tanskalle. Rahaliiton jäsenyyttä olisi voinut lykätä ainoastaan sillä perusteella, että vakavasta lamasta kärsinyt Suomen talous ei olisi vielä kyennyt täyttämään lähestymiskriteerejä. Vuonna 1994 käynnistynyt nopea talouskasvu ja kireä finanssipolitiikka (eli valtion harjoittama budjettipolitiikka, jolla säädellään verotusta ja julkisia menoja) johtivat kuitenkin siihen, että Suomi täytti kaikki rahaliiton lähestymiskriteerit jo vuonna 1996.

Ruotsi toimi rahaliiton suhteen toisella tavalla. Se varasi itselleen yksipuolisesti ja omin luvin vapauden päättää EMU-jäsenyydestä erikseen. Ruotsin valinta oli erikoinen, sillä se oli ristiriidassa jäsenyyssopimuksen ja perussopimuksen kanssa – niiden mukaanhan kaikkien kriteerit täyttävien jäsenmaiden tulisi liittyä rahaliittoon. Toistaiseksi EU:n komissio on kuitenkin tyytynyt hyväksymään tilanteen, eikä mitään yrityksiä painostaa Ruotsia sopimusten edellyttämään tilaan eli rahaliiton jäseneksi ole ollut. Ruotsin päätöksen takana olivat mitä ilmeisimmin 1990-luvun alun talouskriisin aikaiset kokemukset kiinteän valuuttakurssin ongelmallisuudesta ja rahaliiton jäsenyyttä analysoineen Lars Calmforsin johtaman asiantuntijaryhmän arvio, jonka mukaan Ruotsin työmarkkinat eivät olisi olleet riittävän joustavia kohtaamaan mahdollisia häiriöitä.⁴

Suomessa rahaliiton jäsenyyden vaikutuksia selvitti Jukka Pekkarisen johtama professorityöryhmä. Asiantuntijaryhmän arviot EMU-jäsenyyden vaikutuksista eivät poikenneet olennaisesti Calmforsin ryhmän arvioista. Sen sijaan johtopäätös oli erilainen.⁵ Suomessa ei pohdittu juurikaan kysymystä siitä, pitäisikö liittyä, vaan pikemminkin sitä, kelpaako Suomi jäseneksi ja kuinka jäsenenä selvitään. Asiantuntija-arvioissa korostuivat hyvin yhteiseen valuutta-alueeseen ja yhteiseen rahaan liittyvät riskit: muodostuva valuutta-alue oli Suomen kannalta epäoptimaalinen, mikä aiheutti epäsymmetristen häiriöiden riskin. Tiedostettiin myös se, että yhteinen raha lieventää vaihtotase- ja korkorajoitteiden vaikutusta. Toisaalta tämän arvioitiin lisäävän finanssipolitiikan vaikutusmahdollisuuksia ja toisaalta rahamarkkinareaktioiden laimentumista

pidettiin myös riskinä – korkoreaktioiden puute voisi johtaa liian keveään finanssipolitiikkaan ja julkisen velan kasvuun.⁶

Ennen vuonna 2008 alkanutta finanssikriisiä ja sitä seurannutta pitkää taantumaa rahaliitolla ei nähty olevan ratkaisevaa vaikutusta talouden toimintaan. Varsinkin 1990-luvulla talouspoliittista ajattelua dominoi käsitys, jonka mukaan kansallisella rahapolitiikalla ja valuuttakurssimuutoksilla ei ole ollut eikä voi olla mitään merkittäviä myönteisiä vaikutuksia. Tämä johtui vallitsevasta makrotalous-teoreettisesta oletuksesta, jonka mukaan rahan ja valuuttakurssien tapaisilla nimellisillä tekijöillä ei voi olla pitkäaikaisia reaalitaloudellisia vaikutuksia, koska taloudenpitäjien odotukset kumoavat niiden vaikutukset. Siten esimerkiksi valuutan devalvaatiolla ei voitaisi parantaa kilpailukykyä pitkällä aikavälillä, koska työntekijät ja yritykset reagoisivat devalvaatioon nostamalla hintoja ja palkkoja vastaavalla määrällä. Näin ollen devalvaatiomahdollisuuden ainoa pitkäaikainen vaikutus on inflaation (eli hintojen nousuvauhdin) kiihtyminen. Tämän taas ajateltiin olevan vältettävissä sillä, että sitoudutaan uskottavasti kiinteään valuuttakurssiin. Rahaliitossa tämä sitoutuminen on luonnollisesti kaikkein uskottavin, kun omaa kansallista rahaa ei enää ole.

Tästä syystä arvioitiin, että siirtyminen yhteiseen rahaan ei voisi aiheuttaa merkittäviä reaalitaloudellisia vaikutuksia kansalliseen rahapolitiikkaan verrattuna: molemmissa vaihtoehdoissa joudutaan ennen pitkää sopeutumaan reaalitalouden muutoksiin. Itsenäisellä raha- ja valuuttakurssipolitiikalla ei uskottu saavutettavan mitään pysyvää etua, koska vallitsevan käsityksen mukaan nimellisillä valuuttakursseilla ja niiden vaihteluilla ei voi olla pitkäaikaisia vaikutuksia reaalitalouteen. Sen sijaan pienen kansallisen valuutan heikko uskottavuus voisi aiheuttaa epävarmuutta, mikä voisi näkyä korkotason nousuna.⁷ Suomessa koettua 1990-luvun alun talouskriisiä pidettiin yleisesti osoituksena kansallisen rahapolitiikan epäonnistumisesta, vaikka tuolloin epäonnistuttiin lähinnä yliarvostetun kiinteän valuuttakurssin puolustamisessa. Valuuttakurssijouston puuttumisen arvioitiin aiheuttavan ajoittaisia sopeutumistarpeita, joista kuitenkin voitaisiin selvitä aiempaa suuremmalla nimellispalkkojen joustavuudella.

Näistä syistä EMU-jäsenyyden vaikutuksia arvioitaessa etualalle nousivatkin mikrotaloudelliset tehokkuushyödyt, joita syntyi siitä, että useista kansallisista valuutoista aiheutuvat transaktiokustannukset ja valuuttakurssiepävarmuus voitiin välttää siirtymällä yhteiseen rahaan. Valuuttakurssijouston puuttumisesta mahdollisesti aiheutuvat merkittävät makrotaloudelliset riskit jäivät Suomessa ja muissa EU-maissa vähälle huomiolle eikä vakavien systeemiriskien mahdollisuutta juurikaan pohdittu. Useat nimekkäät amerikkalaiset taloustieteilijät esittivät tosin 1990-luvulla hyvin skeptisiä arvioita laajan rahaliiton toimintamahdollisuuksista, mutta nämä arviot sivuutettiin. Suomalaisessa keskustelussa ei juurikaan noussut esiin julkisen talouden tasapainottamisen ongelma, johon euroalueella törmättiin 2010-luvulla. Julkisen talouden ja rahapolitiikan yhteyttä ei nähty tai sitä ei myönnetty olevan. Mielenkiintoisen poikkeuksen muodostaa tasa-arvonäkökulmaa käsitellyt EMU-selvitys, jossa otettiin esiin riski julkisten menojen leikkauspaineesta, joka voi syntyä silloin, kun mahdollisuutta valuuttakurssijoustoön ei ole.⁸

Suomen päätöksentekoa EMU-jäsenyydestä helpotti se, että jäsenyyssopimus ei tarjonnut vaihtoehtoa. Lisäksi Suomen poliittinen johto piti jäsenyyttä tärkeänä, jotta Suomi voisi osallistua täysipainoisesti unionin päätöksentekoon. Myös suomalainen elinkeinoelämä ja erityisesti vientiteollisuus tukivat voimakkaasti EMU-jäsenyyttä, minkä taustalla vaikutti epäilemättä halu turvata pääsy tärkeille markkinoille. Teollisuuden etujärjestöt eivät olleet erityisen huolissaan mahdollisista kilpailukykyongelmista.

Yhteiseen rahaan siirtymistä pidettiin kuitenkin haastavana Suomen viennin suhdanneherkkyyden ja pitkän devalvaatiohistorian vuoksi. Uudesta asetelmasta uskottiin selvittävän, jos työmarkkinaosapuolet sitoutuvat matalan inflaation tavoitteeseen ja jos joustavan valuuttakurssin tilalle luodaan muita joustomekanismeja. Ajateltiin, että vahva julkinen talous on tärkeää: jos velkaa olisi vähän ja julkinen talous tasapainossa, voisi finanssipolitiikalle muodostua riittävästi liikkumavaraa aktiivista suhdannepolitiikkaa varten. Tämän lisäksi erityisesti ammattiyhdistysliike piti tärkeänä, että työmarkkinaosapuolet voisivat sitoutua tulopolitiikkaan, jonka avulla estettäisiin kilpailukykyongelmien synty. Tämän

tavoitteen toteutuminen osoittautui kuitenkin ongelmalliseksi, koska työnantajapuolella ei oltu kovin halukkaita jatkamaan keskitettyä tulopolitiikkaa. Päinvastoin työnantajapuolella haluttiin yhä selvemmin irtautua keskitetystä tulopolitiikasta ja siirtyä paikalliseen sopimiseen, minkä toivottiin tuovan lisää joustavuutta paikallistason työehtoihin. Ammattiyhdistysliike puolestaan piti tärkeänä, että sosiaaliturvasektorille muodostetaan niin sanottuja EMU-puskureita. Näiden puskurirahastojen avulla oli tarkoitus mahdollistaa työnantajamaksujen väliaikainen alentaminen sellaisessa tilanteessa, jossa tarvittaisiin vientiä kohdanneen häiriön vuoksi parannusta kilpailukykyyn. Puskurirahastot muodostettiin työttömyysvakuutusjärjestelmään ja työeläkejärjestelmään.⁹

ALKUVAIHEEN HYVÄ KEHITYS

Raha- ja talousliitto aloitti tosiallisen toimintansa jo vuonna 1996, jolloin liittyvien maiden keskinäiset valuuttakurssit kiinnitettiin. Se merkitsi siirtymistä yhteiseen rahapolitiikkaan. Suomen julkinen talous täytti annetut kriteerit täpärästi juuri vuonna 1996. Eri EU-maiden EMU-jäsenyydestä päätettäessä saatiin havaita, että todellisuudessa lähentymiskriteerien noudattamisella ei ollut suurta merkitystä, vaikka Suomessa sitä oli pidetty hyvin tärkeänä. Eri maiden jäsenkelpoisuudesta päätettäessä suurten jäsenmaiden eli käytännössä Saksan ja Ranskan poliittinen harkinta oli kriteerejä keskeisemmässä roolissa. Heti alkuvaiheessa jäseniksi hyväksyttiin maita, jotka ylittivät selvästi julkisen talouden alijäämälle ja julkiselle velalle asetetut ylärajat. Näitä olivat muun muassa Italia, Belgia ja Ranska. Lisäksi erittäin velkainen Kreikka hyväksyttiin jäseneksi vuonna 2001. Ratkaisevaa oli politiikka: Saksassa vastustettiin kyllä Italian jäsenyyttä, koska Italian suurta julkista velkaa pidettiin uhkana rahaliiton vakaudelle, mutta Ranskan vaatimuksesta Italia otettiin mukaan vastapainoksi Saksan vaikutusvallalle.

Saksan vaatimuksesta euroalueen vakauden turvaamiseksi solmittiin vakaus- ja kasvusopimus. Sopimuksen avulla pyrittiin luomaan takuut sille, että yhteinen raha ja sen myötä tuleva valuuttakurssi- ja korkoriskin pienentyminen ei houkuttelisi jäsenvaltioita

velkaantumaaan liikaa. Huolena oli se, että rahaliitossa yksittäisten jäsenmaiden velkaantuminen ei luultavasti aiheuttaisi samanlaisia reaktioita koroissa ja valuuttakursseissa kuin rahaliiton ulkopuolella. Vakaus- ja kasvusopimus määritteli rahaliiton julkista taloutta koskevat lähentymiskriteerit pysyviksi vaatimuksiksi ja asetti lisäksi aiempaa tiukemman tavoitteen pitkän aikavälin keskimääräiselle budjettitasapainolle. Lisäksi voimassa oli jo Maastrichtin sopimukseen sisältyvä sääntö, jonka mukaan rahaliitossa jäsenmaat eivät saa lunastaa toistensa velkoja (nk. *no bail out* -sääntö).

Rahaliiton toiminta alkoi siis aluksi jäsenmaiden keskinäisten valuuttakurssien kiinnittämällä ja uutta keskuspankkia valmistele-
van instituutin EMI:n (European Monetary Institute) perustamisella. Euroopan keskuspankki EKP aloitti toimintansa myöhemmin, ja yhteinen käteinen raha otettiin käyttöön vuonna 2002.

Rahaliiton toiminnan ensimmäiset kymmenen vuotta (eli vuodet 1997–2007) olivat taloudellisen ja poliittisen kehityksen kannalta suotuisaa aikaa. Euroalueen samoin kuin koko EU-alueen talouskasvu oli kohtalaisen ripeää, ja alueen taloudet toipuivat 1990-luvun taantumasta ja suurtyöttömyydestä. Työllisyys parani useissa maissa ja julkisen talouden alijäämät supistuivat. Erityisen myönteistä kehitys oli Irlannissa ja Espanjassa, jotka olivat aiemmin kärsineet Euroopan suurimmista työttömyysluvuista. 2000-luvun alkuvuosina näiden maiden kasvu oli nopeaa ja työttömyys supistui voimakkaasti. Euroalueen hyvä kehitys vaikutti myös vuonna 2004 EU:n jäseniksi liittyneisiin Itä- ja Keski-Euroopan maihin. Vaikka ne eivät vielä olleet rahaliiton jäseniä, pääsivät ne kuitenkin hyötymään rahaliiton matalista koroista sen vuoksi, että niiden oletettiin pyrkivän rahaliiton jäseniksi.

Euroopan taloudet kokivat Yhdysvaltojen tapaan lievän kasvun notkahduksen vuosina 2001–2003. Tähän olivat syynä niin sanotun internetkuplan puhkeamisesta ja internetyhtiöiden osakkeiden romahtamisesta johtunut pörssikurssien lasku sekä 11.9.2001 tapahtuneiden New Yorkin ja Washingtonin terrori-iskujen aiheuttama epävarmuus. Hidastuneen kasvun seurauksena työttömyys ja julkisen talouden alijäämä kasvoivat eräissä euroalueen maissa. Euroalueen tärkeimmät jäsenmaat Ranska ja Saksa joutuivat

tilanteeseen, jossa niiden budjettialijäämät hetkellisesti ylittivät vakaussopimuksen rajoitukset. Keskuspankit reagoivat taantumaa keventämällä korkopolitiikkaansa, jolloin sijoitusmarkkinat elpyivät ja myös euroalueen talouskasvu nopeutui. Euroalueen nousukausi jatkui vuosina 2004–2006.

Euron ulkoisen arvon kehitys tuki euroalueen kasvua. Rahaliittoa perustettaessa 1990-luvun lopulla euron (ja sitä edeltäneen synteettisen tilivaluutan ecun) kurssi suhteessa dollariin heikentyi. Tämä aiheutti jonkin verran huolta, koska alkuvaiheen heikko ulkoinen arvo voitiin tulkita epäluottamukseksi perustettavaa uutta valuuttaa kohtaan. Euron arvoon suhteessa dollariin vaikutti kuitenkin ensisijaisesti Yhdysvaltain hyvin vahva taloudellinen tilanne. Euron ulkoisen arvon heikentymisellä oli toisaalta myönteinenkin vaikutus, koska sen ansiosta euroalueen talouksien hintakilpailukyky parantui maailmanmarkkinoilla.

Edullista valuuttakurssia tärkeämpi selitys euroalueen hyvälle talouskehitykselle oli kuitenkin yleinen korkotason lasku euroalueella. Vallitseva korkotaso alentui rahaliittoon liittymisen yhteydessä useimmissa jäsenmaissa. Monissa euromaissa korkotaso oli aiemmin noussut Saksan korkotason yläpuolelle sen vuoksi, että useimpien EU:n jäsenmaiden kansallisiin valuuttoihin liittyi markkinoiden näkökulmasta valuuttakurssiriski (eli riski siitä, että valuutan arvo voisi heikentyä suhteessa Saksan markkaan, kuten oli käynyt viimeksi vuoden 1992 valuuttakriisin yhteydessä). Rahaliiton perustamisen myötä tämä riski poistui, koska jäsenmaiden valuuttojen arvot kiinnitettiin peruuttamattomasti toisiinsa. Riskin poistuminen alensi korkoja kaikissa rahanliiton jäsenmaissa Saksaa ja Alankomaita lukuun ottamatta.

Italiassa, Espanjassa, Kreikassa sekä Irlannissa ja Portugalissa korkotaso oli korkeamman inflaation ja valuuttakurssiepävarmuuden vuoksi ollut ennen rahaliiton perustamista selvästi korkeampi kuin Saksassa. Rahaliittoon liittyminen merkitsi näissä maissa nopeaa ja osin jopa jyrkkää korkotason laskua. Korkotason laskulla oli monia vaikutuksia. Se kiihdytti talouskasvua ja vahvisti julkista taloutta. Matala korkotaso pienensi valtion velasta aiheutuvia korkokuluja ja paransi siten julkisen talouden tasapainoa. Matala

korko houkutteli kotitalouksia ja yrityksiä myös ottamaan lisää lainaa, jolla voitiin rahoittaa investointeja ja kulutusta. Siten matala korko mahdollisti merkittävän kokonaiskysynnän kasvun. Käytännössä tämä rahoitettiin suurelta osin ulkomaisella lainanotolla. Sama vaikutus ulottui myös euroalueeseen kuulumattomiin mutta siihen liittyviksi oletettuihin Baltian maihin sekä Puolaan, Tšekkiin ja Unkariin. Rahaliiton perustaminen merkitsi siten eteläisessä ja itäisessä sekä läntisimmässä Euroopassa runsasta ulkomaista lainanottoa, joka kanavoitui pankkijärjestelmän kautta rakentamiseen, asuntomarkkinoille ja yksityiseen kulutukseen. Kysynnän kasvun seurauksia olivat varsin nopea taloudellinen kasvu, työttömyyden vähentyminen, varallisuushintojen nousu, inflaation kiihtyminen ja vaihtotaseen alijäämäisyys. Ulkomaisen lainanoton mittarina toimivat vaihtotaseen alijäämät nousivat vuosina 2004–2008 ennätysmäisen suuriksi Välimeren maissa ja Baltian maissa.

Samalla euroalue ja oikeastaan koko EU-alue jakautui selvästi kahteen eri ryhmään: nettovelkaantujiin ja nettoluotonantajiin. Käytännössä tämä jako näkyi suurina eroina maiden vaihtotaseissa. Nettoluotonantajina rahaliiton sisällä toimivat Saksa, Itävalta, Benelux-maat ja Suomi. Pankkijärjestelmä kanavoi näiden maiden rahoitusylijiämiä muiden euromaiden rahoitusaliijäämien rahoitukseen.¹⁰

Rahaliiton ensimmäisen vuosikymmenen ajan Suomi lukeutui EU-alueen taloudellisesti vahvoihin ylijäämämaihin. Muun Euroopan sekä myös Kiinan hyvä taloudellinen kehitys kasvattivat Suomen vientiä, ja Nokian matkapuhelintoimintojen menestys lisäsi kansantalouden vaurautta. Rahaliiton käynnistyessä Suomen talouspolitiikka oli 1990-luvun talouskriisin perintönä viritetty vientivetoiseksi. 1990-luvun alun suuret devalvaatiot ja 1990-luvun lopulla tapahtunut euron devalvoituminen vahvistivat viennin hintakilpailukykyä, ja elektroniikkateollisuuden vahva nousu paransi myös reaalista kilpailukykyä. Siten rahaliiton ensimmäisen kymmenen vuoden aikana viennin hyvä kehitys toimi Suomen kansantalouden kasvun ajurina. Vientitulojen ja yritysten kannattavuuden hyvä kehitys kasvattivat kotitalouksien tuloja ja julkisen sektorin verotuloja. Tätä liikkumatilaa hyödynnettiin

talouspolitiikassa. Finanssipolitiikka oli keveää: verotusta kevennettiin asteittain ja julkisten menojen kasvullekin jäi tilaa. Tästä huolimatta julkinen talous pysyi ylijäämäisenä ja julkisen velan suhde kokonaistuotannon arvoon supistui nopeasti; vuodesta 1996 tämä suhdeluku pieneni noin 60 prosentista alle 40 prosenttiin kymmenen vuoden aikana.

Suomen talous näytti sopeutuneen hyvin Euroopan keskuspankin asettamaan matalaan inflaatiotavoitteeseen. Vuoteen 2007 asti inflaatio oli Suomessa euroalueen keskiarvoa hitaampaa. Keskeinen syy tähän oli nimellispalkkojen maltillinen kehitys, joka perustui toisaalta maltillisiin tulopoliittisiin ratkaisuihin ja toisaalta verokevennyksiin, jotka vähensivät hinnankorotuspaineita. Väkilisen verotuksen puolella kevennettiin alkoholiveroa ja autoveroa. Ansiotason maltillisen nousun ja hitaan inflaation yhdistelmä tuotti hyvän reaaliansiokehityksen. Suomalaisten reaalin palkkataso ja kotitalouksien ostovoima kasvoivatkin vuoteen 2008 asti selvästi nopeammin kuin EU-maissa keskimäärin.

Hyvä kehitys näkyi myös työllisyydessä: vuosien 1998–2008 aikana eli kymmenessä vuodessa työllisten määrä lisääntyi noin 350 000 hengellä ja työttömien määrä väheni 11 prosentista noin kuuteen prosenttiin. Hyvän kehityksen taustalla vaikutti poikkeuksellisen hyvä kilpailukyky. Selvä osoitus tästä oli, että Suomen vaihtotaseen ylijäämä oli 2000-luvun alkuvuosina poikkeuksellisen suuri. Rahaliiton jäsenyys tuki kilpailukykyä. On luultavaa, että ilman jäsenyyttä vahva kilpailukyky ja suuri vaihtotaseen ylijäämä olisivat johtaneet kansallisen valuutan vahvistumiseen, mikä olisi heikentänyt kilpailukykyä. Rahaliiton jäsenenä Suomi kuitenkin välttyi revalvaatiopaineilta.

EMUN EPÄTASAPAINOT JA FINANSSIKRIISISTÄ EUROKRIISIIN

Rahaliiton toiminnan alkuvaiheessa toteutuivat ne kehityskulut, joita suomalaisessa keskustelussa oli pidetty rahaliiton jäsenyyden riskeinä. EMU-maat olivat (ja ovat edelleen) taloudellisilta rakenteiltaan varsin erilaisia, eivätkä ne sen vuoksi muodostaneet

niin sanottua optimaalista valuutta-aluetta. Tämä altistaa maat eritahtiselle talouden kehitykselle. Toisaalta siirtyminen yhteiseen rahaan poistaa ainakin lyhyellä aikavälillä korkoriskin ja vaihtotaserajoitteen eli ne tekijät, jotka aiemmin olivat hillinneet heikoissa talouksissa ulkomaista velkaantumista. Rahaliiton reunavaltioiden talouksille yhteinen raha avasi mahdollisuuden edulliseen ulkomaiseen lainanottoon. Yritykset ja kotitaloudet (ja Kreikassa myös valtio) hyödynsivät tätä mahdollisuutta ja lisäsivät lainanottoaan. Tämän seurauksena talouskasvu nopeutui, mutta samalla kasvoivat myös eritahtinen inflaatio ja ulkoiset epätasapainotilat. Nopea kasvu johti Välimeren maissa, Baltian maissa ja Irlannissa muita euromaita nopeampaan inflaatioon, mikä heikensi näiden maiden hintakilpailukykyä.

Aluksi ilmiöön ei kiinnitetty juuri lainkaan huomiota. Sen sijaan entisten matalan tulotason maiden talouskasvua pidettiin tervetulleena talousalueen maita yhtenäistävänä ilmiönä. Tämä oli osin perusteltua: taloudellisen integraation pitäisi talousteorian mukaan johtaa siihen, että pääoma virtaa rikkaammista maista köyhempiin maihin, minkä taas tulisi vähitellen kaventaa maiden välisiä tuottavuus- ja hyvinvointieroja. Käytäntö ei täysin vastannut tätä teorian ennustetta: pääomaa kyllä virtasi ylijäämämaista alijäämämaihin ja elintasoerot kaventuivat, mutta maiden väliset tuottavuuserot eivät kuitenkaan korjaantuneet. Tämä johtui siitä, että ulkomainen velkapääoma kanavoitui lähinnä rakennussektorille ja yksityiseen kulutukseen eikä tuottavuutta kohottaviin tuotannollisiin investointeihin. Pääoman virtaus ei siten korjannut maiden välistä reaalisen kilpailukyvyn epätasapainoa eli tuottavuuseroja, vaan pikemminkin pahensi nimellisen kilpailukyvyn ongelmia – eli eroja hintatasossa ja tuotantokustannuksissa.

Nämä ongelmat kävivät ilmeisiksi vuonna 2008, kun kansainväliset pääomamarkkinat ajautuivat vakavaan luottamuskriisiin Yhdysvaltain asuntolainamarkkinoilta levinneen epävarmuuden myötä. Syyskuussa 2008 puhjennut globaali finanssikriisi ajoi pankkitoiminnan vaikeuksiin, minkä vuoksi mittavaan ulkomaiseen lainanottoon nojanneet euromaat joutuivat vakaviin ongelmiin. Ulkomaiset pankit eivät enää halunneetkaan rahoittaa näiden

maiden rakennusinvestointeja ja kulutusluottoja. Lainahanojen sulkeutuessa näiden maiden oli ryhdyttävä nopeasti supistamaan talouttaan ja sopeuttamaan hintatasoaan. Seurauksena oli nopeasti laajentunut kriisi asuntomarkkinoilla, rakennusalalla ja pankkisektorilla muun muassa Irlannissa, Espanjassa ja Portugalissa: asuntojen hinnat kääntyivät laskuun, rakennusalan yrityksiä ajautui vararikkoon ja pankeille alkoi kertyä luottotappioita. Investointien jyrkkä supistuminen johti nopeasti myös työttömyyden lisääntymiseen. Baltian maissa jouduttiin turvautumaan jyrkkään säästö- ja deflaatiopolitiikkaan suurten vaihtotasevajeiden tasapainottamiseksi. Muissa kriisiin joutuneissa maissa sopeutustoimet käynnistyivät hitaammin, mutta laman seurauksena niiden julkiset taloudet kääntyivät alijäämäisiksi ja niiden julkinen velka alkoi kasvaa nopeasti. Erityisen paljon julkinen velka kasvoi Irlannissa, missä valtio joutui kattamaan suurten pankkien valtavia luottotappioita.¹¹

Suomenkaan talous ei säästynyt finanssikriisin seurauksilta. Finanssikriisiä seurannut kansainvälisen talouden jyrkkä taantuma vuonna 2009 supisti vientimarkkinoita ja vähensi vientiä ja kokonaistuotantoa. Tämä lisäksi Suomen taloutta kohtasi samaan aikaan myös niin sanottu epäsymmetrinen häiriö, kun keskeisten vientialojen yritykset joutuivat vaikeuksiin. Pitkään erittäin kannattavasti toiminut Nokian matkapuhelinliiketoiminta muuttui tappiolliseksi ja paperiteollisuuden markkinat heikentyivät. Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksena Suomen tavaravienti romahti ennätysmäisesti noin 30 prosentilla vuonna 2009 ja bruttokansantuote supistui 8,5 prosenttia eli enemmän kuin koskaan aiemmin sotavuosia lukuun ottamatta. Näiden takaiskujen lisäksi myös Suomi ajautui kilpailukykyongelmiin. Taustalla oli vuosina 2007–2009 kiihtynyt ansiotason koheneminen ja samanaikainen odotettua heikompi tuottavuuskehitys, joiden yhteisvaikutuksena yksikkötyökustannukset (eli työn tuottavuuteen suhteutetut työvoimakulut) nousivat jyrkästi muihin EU-maihin verrattuna.¹² Palkkainflaation kiihtyminen johtui osin siitä, että keskitettyjen palkkaratkaisujen politiikasta luovuttiin vuonna 2007 ja uudet palkkaratkaisut sovittiin liittotasolla. Ansiokehitykseen vaikuttivat

siten liittojen välinen palkkakilpailu ja molempien osapuolten vää-
räksi osoittautunut käsitys palkankorotusvaran kehityksestä.

Valtiot ja keskuspankit reagoivat finanssikriisiin päättäväisesti ja käynnistivät nopeasti voimakkaita elvytystoimia, joiden avulla rahamarkkinat vakautettiin vuoden 2009 aikana. Taloudet kääntyivät uudelleen kasvuun vuonna 2010. Osana näitä toimia Euroopan keskuspankki alensi euroalueen ohjauskorkoja. Finanssipoliittiset elvytystoimet yhdessä talouden taantumana kanssa johtivat suuriin budjettivajeisiin kaikissa teollisuusmaissa. Vuosien 2009 ja 2010 suuret alijäämät säikäyttivät kuitenkin niin päättäjät kuin äänestäjätkin, ja monissa maissa ryhdyttiin kiristämään finanssipolitiikkaa. Tämän taas on katsottu osaltaan hidastaneen taantumasta toipumista ja aiheuttaneen vuosien 2012–2014 taantumana.

Suomi noudatti omalta osaltaan EU:n komission suosituksia ja elvytti rakennustoimintaa sekä kevensi verotusta vuonna 2009. Myös Suomessa julkisen talouden tasapaino heikentyi, mutta kriisiä edeltäneen vahvan ylijäämän ansiosta alijäämät eivät ylittäneet vakausta- ja kasvusopimuksen asettamia rajoja. Talous lähti ripeään kasvuun uudelleen vuonna 2010, mutta vienti jäi aiempaa vähäisemmäksi.¹³

Finanssikriisin päätyminen ei kuitenkaan merkinnyt sitä, että ongelmat euroalueella olisivat ratkenneet kokonaan. Yksityisen sektorin velka jäi edelleen korkealle tasolle, osa eurooppalaisista pankeista jäi kamppailemaan hoitamattomien ja kasvavien luottojen kanssa ja monien euromaiden kilpailukykyongelmat olivat edelleen ratkaisematta. Tämän lisäksi nopeaan kasvuun lähtenyt julkinen velka alkoi muuttua ongelmaksi. Ensimmäiseksi näin kävi Kreikassa, missä valtion velkaan ja alijäämään liittyvät ongelmat kärjistyivät akuutiksi rahoituskriisiksi keväällä 2010. Kreikan ongelmien taustalla oli tilastojen vääristelyä, mikä sai sen näyttämään erityisen epäluotettavalta talouskumppanilta. Portugalin ja Irlannin ongelmiin ei liittynyt vastaavaa epärehellisyyttä, mutta markkinoilla niitäkin kohtaan alkoi nopeasti levitä epäluottamus.

EU-maat ja Euroopan keskuspankki joutuivat pikaisesti improvisoimaan tukitoimia ja luomaan uusia järjestelyjä, joilla estettiin vaikeuksiin joutuneiden valtioiden taloudellinen romahdus.

Tukitoimien käynnistämisen lisäksi Kreikan kriisi muutti euroopalaista talouspolitiikan linjausta. Kriisin syyksi tulkittiin nopeasti valtioiden ylivelkaantuminen, vaikka tästä oli kyse ainoastaan Kreikan kohdalla. Euroalueen yhteisen talouspolitiikan tavoitteeksi otettiin julkisten talouksien alijäämien pienentäminen, ja Saksan johdolla tätä linjausta ryhdyttiin tukemaan uusilla finanssipoliittisilla säädöksillä ja ohjausmekanismeilla. Tämä vahvisti merkittävästi Euroopan komission valtuuksia euroalueen jäsenvaltioiden kansallisen budjettipolitiikan kontrolloimisessa. Talouspolitiikan kääntyminen elvyttävästä kiristäväksi pysäytti nopeasti talouskasvun ja johti uuteen taantumaan koko euroalueella. Vuosien 2010 ja 2011 elpymisen jälkeen euroalueen taloudet supistuivat uudelleen vuosina 2012 ja 2013. Tämän seurauksena euroalueen talous kehittyi 2010-luvulla olennaisesti heikommin kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa, joissa vastaavaa jälkitaantumaa ei koettu.

Kreikan, Portugalin ja Irlannin valtionlainakriisiä ryhdyttiin aluksi ratkaisemaan muiden jäsenmaiden rahoittamalla tukipaketeilla ja kriisimaiden talouspolitiikan tiukalla ohjauksella. Ratkaisu ei ollut ongelmaton, koska rahaliiton sääntöjen katsottiin kieltävän tällaiset velkahelpotukset. Euromaat päättivät kuitenkin perustaa yhteisen rahaston, joka ryhtyi jäsenmaiden takauksella myöntämään tukiluottoja kriisimaille. Tämän lisäksi Kansainvälinen valuuttarahasto IMF osallistui rahoitukseen. Tukea saaneille maille asetettiin rahoituksen ehdoksi vaatimuksia julkisten menojen leikkauksista. Kreikan kohdalla päätettiin myöhemmin leikata myös yksityisen sektorin rahoittajien myöntämiä velkoja. Suomi suhtautui tukijärjestelyihin hyvin vastahakoisesti, mutta ei kuitenkaan ryhtynyt vastustamaan ratkaisuja.

Omana erityisehtonaan Kreikan tukien hyväksymiselle Suomi vaati ja sai Kreikalta osittaisen vakuuden tuen vastikkeeksi. Vakuusvaatimuksen ja -järjestelyn taustalla oli Suomessa keväällä 2011 käyty eduskuntavaalikamppailu, jossa oppositiopuolueet vastustivat Kreikan tukemista. Kun velkavakuuksia vaatineet sosiaalidemokraatit pääsivät vaalien jälkeen hallituspuolueeksi, otti pääministeri Jyrki Kataisen hallitus tehtäväkseen neuvotella vakuusjärjestelystä.

Tämä vaatimus asemoi Suomen EU:ssa tiukkaa talouskuria vaati-
neiden maiden joukkoon yhdessä Saksan ja Hollannin kanssa.

Kriisimaiden auttaminen tukilainoilla tarkoitti sitä, että Euroo-
pan keskuspankki ei ottanut suoraan vastuuta niiden lainoittami-
sesta. Tilanne muuttui kuitenkin vähitellen, kun alettiin pelätä, että
valtionlainakriisi leviää myös Espanjaan ja Italiaan. Vuosien 2011 ja
2012 aikana näiden maiden valtionlainojen korot nousivat, mikä
antoi aiheen pelätä, että kriisi laajenee ja muuttuu hallitsematto-
maksi. Toisaalta Espanjan ja Italian valtioiden velat olivat niin mit-
tavia, että niitä ei olisi voinut hoitaa muiden valtioiden takausten
tai tukiluottojen avulla. Tämän vuoksi Euroopan keskuspankki
joutui joustamaan tiukasta linjastaan. Elokuussa 2012 Jean-Claude
Trichet'n seuraajaksi keskuspankin pääjohtajaksi siirtynyt Mario
Draghi piti puheen, jolla hän muutti keskuspankin linjaa. Draghi
lupasi, että Euroopan keskuspankki tekee mitä tahansa pitääkseen
rahaliiton pystyssä. Tämän lupauksen jälkeen korot kääntyivät
laskuun, sillä rahoitusmarkkinoilla saatettiin luottaa siihen, että
Espanjan ja Italian rahoituksesta pidetään huolta. Draghin joh-
dolla Euroopan keskuspankki alkoi myös siirtyä rahapolitiikassaan
lähemmäs Yhdysvaltain keskuspankin ekspansiivista linjaa. Ohjaus-
korkoja ryhdyttiin alentamaan kohti nollaa ja samalla aloitettiin
niin sanottu määrällisen keventämisen politiikka (*quantitative
easing*). Käytännössä tämä tarkoitti, että Euroopan keskuspankki
ryhtyi ostamaan euromaiden valtioiden velkakirjoja, mikä laski
valtionlainojen korkoja ja kevensi velkaantuneiden valtioiden
rahoitustilannetta.

Samaan aikaan komissio keskittyi kuitenkin ohjaamaan euro-
maiden finanssipolitiikkaa tiukempaan suuntaan. Saksan johdolla
euromaat sopivat finanssipoliittisesta sopimuskokonaisuudesta,
jonka myötä käyttöön otettiin niin sanottu eurooppalainen ohjaus-
jakso kansallisten budjettien kontrollia varten. Samalla budjetti-
alijäämille asetettiin aiempaa tiukemmat rajat. Uusi tavoite oli olen-
naisesti tiukempi kuin vakaus- ja kasvusopimuksessa asetettu.¹⁴

Komissio alkoikin vuosina 2011–2012 ohjata rahaliiton jäsen-
maita kiristämään budjettipolitiikkaansa ja toisaalta parantamaan
kilpailukykyään palkkamaltin ja erilaisten rakenneuudistusten

avulla. Tällainen politiikka johtaa helposti lyhyellä aikavälillä kokonaiskysynnän supistumiseen ja inflaation hidastumiseen. Näin kävi myös euroalueella, missä talous ajautui taantumaan vuosina 2012–2013. Komissio yritti perustella linjaansa muun muassa viittaamalla varsin kiistanalaisiin taloustieteellisiin hypoteeseihin, joiden mukaan finanssipolitiikan kiristäminen voi joissain olosuhteissa vaikuttaa elvyttävästi.¹⁵ Komission pyrkimykset onnistuivat kuitenkin siinä mielessä, että useimpien euromaiden budjettialijäämät pienentyivät selvästi. Talouden heikon kehityksen vuoksi on kuitenkin aihetta kysyä, oliko komission ja euromaiden analyysi euroalueen talouden vaatimista toimista oikea.

Komission finanssipoliittiset suositukset ohjasivat euromaita tiukkaan säästöpolitiikkaan samaan aikaan kun Euroopan keskuspankki yritti omalta osaltaan tukea talouskasvua ja torjua deflaation riskiä keventämällä rahapolitiikkaansa ja lisäämällä velkakirjojen ostoja. Keveän rahapolitiikan ja kireän finanssipolitiikan yhdistelmä ei kuitenkaan onnistunut käynnistämään investointeja nopeasti. Sen sijaan kansantalouksien kokonaissäästäminen lisääntyi, mikä näkyi selvimmin euroalueen yhteisen vaihtotaseen ylijäämän kasvuna. Ylijäämä nousi suurimmaksi Alankomaissa ja Saksassa mutta myös aiemmin alijäämäiset maat, kuten Espanja ja Italia, onnistuivat vähitellen kääntämään vaihtotaseensa ylijäämäisiksi.

Kevyt rahapolitiikka – tai edes negatiiviset ohjauskorot – ei kuitenkaan onnistunut elvyttämään Euroopan talouksia toivotulla tavalla. Parantunutta maksuvalmiutta ei käytetty uusiin investointeihin. Monilla suurilla yrityksillä oli kyllä runsaasti kassavaroja, mutta nekään eivät halunneet investoida toimintojensa laajentamiseen, kun näköpiirissä ei ollut kysynnän kasvua. Toinen mahdollinen investointien lisääjä on julkinen sektori, mutta EU:n finanssipoliittinen ohjaus pyrkii juuri päinvastaiseen suuntaan eli julkisen säästämisen lisäämiseen. Alijäämätavoitteiden saavuttamiseksi euromaat supistivat investointejaan ja julkista kysyntää sen sijaan, että ne olisivat hyödyntäneet poikkeuksellisen matalaa korkotasoa ja käynnistäneet uusia hankkeita ja investoineet niihin.

Tällaisessa tilanteessa toteutuu niin sanottu säästämisen paradoksi: talouden kaikki sektorit (valtio, yritykset, kotitaloudet)

haluaisivat samanaikaisesti lisätä säästämistään, mutta taloudessa kaikki eivät voi säästää yhtä aikaa, koska jonkun on otettava säästöt vastaan eli velkaannuttava. Euroalueella säästämispyrkimys johti vaihtotaseen ylijäämän kasvuun eli säästöjen kanavointiin ulkomaille. Talouskasvun edellyttämä kysynnän kasvu ei myöskään ole mahdollista, jos kaikki talouden toimijat haluavat samanaikaisesti lisätä nettosäästämistään. Kysyntä kasvaa ainoastaan, jos jokin kotimainen tai ulkomainen toimija on valmis vähentämään säästämistään ja lisäämään joko kulutusta tai investointeja. Tätä makrotaloudellista lainalaisuutta ei kuitenkaan ymmärretty riittävän hyvin komission talouspoliittisissa suosituksissa, joissa keskityttiin tiukan finanssipolitiikan lisäksi kasvattamaan kilpailukykyä ja joustavuutta rakenteellisin uudistuksin, joita jäsenmaiden toivottiin toteuttavan.

Suomalainen talouspolitiikka ja integraatiolinja joutuivat uusien haasteiden eteen finanssikriisin ja varsinkin sitä seuranneen eurokriisin myötä. Finanssikriisiä seuranneeseen taantumaa reagoitiin unionin linjauksen mukaisesti elvyttävällä finanssipolitiikalla. Suomi hyödynsi sitä liikkumavaraa, jota lähtökohtaisesti vahva julkinen talous ja vähäinen julkinen velka tarjosivat. Taantumien pitkittyminen merkitsi sitä, että vuonna 2009 muodostunut julkisen talouden alijäämä muuttui pitkäaikaiseksi ilmiöksi. Matalat korot ja korkotason lasku tarjosivat Suomelle 2010-luvulla mahdollisuuden harjoittaa toisenlaista kriisipolitiikkaa kuin 1990-luvulla, jolloin lama ja korkea korkotaso pakottivat valtion tiukkaan säästöpolitiikkaan, jotta velkaantumisen ja velanhoitokulujen lisääntyminen taittuisi. 2010-luvulla jatkuva velkaantuminen on ollut mahdollista, koska velan kasvusta huolimatta valtion ja kuntien korkomenot ovat samanaikaisesti pienentyneet.

Suomalaisessa talouspolitiikassa taantumien syitä ja seurauksia pyrittiin siis hoitamaan niillä keinoilla, joita rahaliiton jäsenellä on käytössään. Heikkoa vientiä kompensoitiin tukemalla finanssipolitiikan avulla kotimaista kysyntää. Lisäksi kotimaisia rakennusinvestointeja pyrittiin vauhdittamaan valtion tukitoimilla. Näillä keinoin onnistuttiin estämään työttömyyden voimakas lisääntyminen. Samalla Euroopan keskuspankin harjoittama matalien

korkojen politiikka tuki taloutta: kotitalouksien, valtion ja kuntien velanhoidot pienenivät. Jos Suomi olisi ollut rahaliiton ulkopuolella, olisi kansallinen valuutta luultavasti heikentynyt siinä vaiheessa, kun vientiteollisuuden ongelmat ilmenivät. Rahaliitossa tätä mahdollisuutta ei ollut. Puuttuvan devalvaatiomahdollisuuden sijaan talouspolitiikka on pyrkinyt kilpailukykyyn parantamiseen sisäisen devalvaation keinoin. Tässä politiikan välineinä ovat olleet yrityksille suunnatut verohelpotukset ja maltillinen tulopolitiikka.

Hallitus ja työmarkkinajärjestöt palasivat keskitettyihin maltillisiin tuloratkaisuihin vuonna 2011. Sopimuksilla pyrittiin siihen, että kotimaiset työvoimakustannukset kasvaisivat hitaammin kuin keskeisissä läntisissä kilpailijamaissa. Tällöin hintakilpailukyky paranisi asteittain. Kilpailukykyyn muutokset olivat kuitenkin hitaita, koska myös muissa rahaliiton jäsenmaissa ansiotaso kehittyi varsin hitaasti. Vuonna 2016 solmittiin niin sanottu kilpailukyky-sopimus, jossa esimerkiksi sovittiin, että osa työnantajan sosiaalivakuutusmaksuista peritään vastaisuudessa suoraan palkoista, mikä vähentää hieman työvoimakustannuksia. Samansuuntaisiin vaikutuksiin pyrittiin jo aiemmin, kun hallitus päätti työnantajan kansaneläkemaksun poistamisesta vuonna 2010 ja yhteisöverokannan alentamisista vuonna 2014. Lisäksi Suomessa on pyritty komission suositusten mukaisesti tekemään kilpailukykyä ja julkisen talouden kestävyyttä parantavia rakenteellisia uudistuksia. Näistä tärkein on eläkeuudistus, joka aloittaa eläkeiän asteittaisen korottamisen vuoden 2017 jälkeen. Lisäksi koko 2010-luvun ajan on suunniteltu suurta sosiaali- ja terveysjärjestelmän uudistusta, jolla pyritään parantamaan myös julkisen talouden tasapainoa pitkällä aikavälillä.

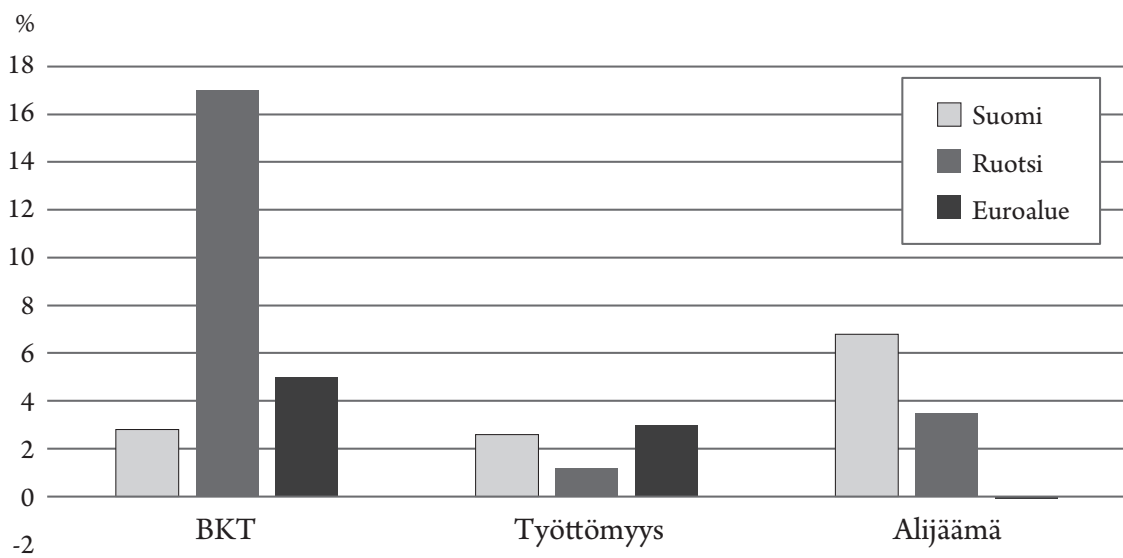
VERTAILUA: MITEN SUOMI ON POIKENNUT MUISTA?

Ennen finanssikriisin puhkeamista Suomi menestyi erittäin hyvin talouden mittareilla mitattuna. Kasvu oli nopeaa, työllisyys parantui, inflaatio pysyi kurissa ja julkinen talous oli vahvasti ylijäämäinen. Vuodesta 2009 lähtien tilanne on muuttunut. Kuvioista 4.1 on nähtävissä tämä muutos. Suomen kumulatiivinen bruttokansantuotteen kasvu vuosina 2010–2015 eli vuosi suuren taantuman

jälkeen on ollut heikkoa ja heikompa kuin euroalueella keskimäärin, vaikka myös euroalueen kehitys on ollut vaatimatonta. Eniten huomiota herättää kuitenkin Ruotsin talouden nopea kasvu. Suomi on muutamassa vuodessa jäänyt olennaisesti jälkeen Ruotsin talouden kehityksestä, vaikka aiemmin maiden taloudet kehittyivät hyvin samalla tavalla.

Yllättävänä voidaan pitää sitä, että työttömyydessä erot ovat kaikkein pienimmät. Työttömyys lisääntyi Suomessa vuosina 2009–2015 samaan tahtiin kuin euroalueella keskimäärin, eikä Ruotsikaan välttynyt tältä kehitykseltä. Julkisen talouden tasapaino heikentyi kriisivuosina (eli vuodesta 2008 vuoteen 2015) Suomessa enemmän kuin missään muussa teollisuusmaassa, lähes seitsemän prosenttia suhteessa bruttokansantuotteen arvoon. Tämä oli mahdollista, koska ennen kriisiä Suomen julkinen talous oli poikkeuksellisen ylijäämäinen. Vuonna 2015 Suomi oli vajonnut alijäämäisyydessään muiden euromaiden tasolle. Jälleen yllättävää on, että alijäämä kasvoi myös Ruotsissa nopeasta talouskasvusta huolimatta. Nämä havainnot tarjoavat mahdollisuuden tulkinnalle, että Ruotsissa talouskasvua on tuettu keveällä finanssipolitiikalla. Euroalueen maissa keskimäärin finanssipolitiikka ei ole joutanut lainkaan tai pikemminkin se on kiristynyt, koska heikosta kasvusta huolimatta alijäämäisyyttä on onnistuttu hieman pienentämään. Suomessa alijäämän suuri kasvu selittyy pitkälti bruttokansantuotteen heikolla kehityksellä ja kertoo siten neutraalista finanssipolitiikasta.

Jos rahaliiton toiminta olisi päättynyt vuonna 2007, sitä pidettäisiin suurena menestyksenä. Vuonna 2008 käynnistynyt kriisien sarja ja euroalueen suistuminen pitkäaikaiseen taantumaa ovat kuitenkin muuttaneet tämän näkemyksen. Monet rahaliittoa alun perin kritisoineet ovat katsoneet, että 2010-luvun kehitys osoittaa heidän olleen oikeassa: euroalue ei muodosta optimaalista valuutta-aluetta, eikä euroalueen talouspolitiikkaa ole koordinoitu riittävästi. Rahaliiton purkaminen tai siitä eroaminen on kuitenkin käytännössä mahdotonta. Tätä rahaliiton suunnittelijat ehkä alun perin tavoittelivatkin: kriisien kautta euroalueesta muokkautuu optimaalinen valuutta-alue, kun talouksien rakenteet vähitellen sopeutuvat



KUVIO 4.1. Bruttokansantuotteen, työttömyyden ja alijäämän kasvu vuosina 2008–2015 (%). Lähde: Eurostat.

uusiin olosuhteisiin. Samalla kriisit ja jäsenmaiden kyvyttömyys ratkaista niitä omin voimin pakottavat tiivistämään integraatiota, mikä mahdollistaa etenemisen kohti yhä tiiviimpää unionia.¹⁶ On selvää, että tällaista kehitystä ei voi perustella taloudellisilla hyödyillä, koska lyhyen ja keskipitkän ajan ongelmat ja kustannukset ovat suuria. Esimerkiksi 2010-luvun kriisien hintana on monessa rahaliiton jäsenmaassa jopa kymmenen vuoden suurtyöttömyys ja merkittävät tuotannonmenetykset ja hyvinvointitappiot. Kustannuksista huolimatta talouskriisi ja sen edellyttämät toimet kuitenkin edistävät hyvin unionin pitkän aikavälin integraatiotavoitteita.

Vanhan sanonnan mukaan mikään kriisi ei saa mennä hukkaan. Komissio ja EU:n johtavat maat ovatkin hyödyntäneet tilaisuutta ja luoneet monia aloitteita, joilla euroalueen sisäistä integraatiota tiivistetään. Talouspolitiikan lohkolla tärkein kokonaisuus muodostuu finanssipoliittisesta sopimuksesta ja siihen sisältyvästä eurooppalaisesta ohjausjaksosta. Sopimuksessa jäsenmaiden budjettipolitiikalle asetettiin uudet ja entistä tiukemmat tasapainotavoitteet ja luotiin mekanismi epätasapainojen seurantaan varten. Lisäksi pidemmälle meneviä suunnitelmia sisältyy vuonna 2016 julkaistuu niin sanottuun viiden puheenjohtajan suunnitelmaan. Merkittävä uudistus oli myös pankkiunionin perustaminen. Siinä euromaiden suurten pankkien valvonta siirrettiin kansallisilta

viranomaisilta suoraan Euroopan keskuspankille. Pankkiunioniin sisältyy myös ajatus siirtymisestä unionitason talletussuojajärjestelmään. Tämä on samanlainen askel kohti unionitason yhteisvastuuta kuin komission aiemmat ehdotukset siirtymisestä kohti osittaista yhteisvastuuta julkisesta velasta. Yhteisvastuusuunnitelmat ovat kuitenkin herättäneet vastarintaa muun muassa Saksassa, Alankomaissa ja Suomessa. Euroalueen ulkopuolisena maana Ruotsi ei osallistu näihin järjestelyihin.

Suomen suhtautuminen integraatiota lisääviin ehdotuksiin on ollut passiivista ja vastahakoista, vaikka lopulta kaikkiin esityksiin on suostuttu. Suostumista helpottaa se, että yksittäiset muutokset käsitellään teknisinä järjestelyinä, joilla ei ole suurta merkitystä. Näin vältetään avaamasta perusteellisempaa keskustelua kansallisesta suvereniteetista ja unionin kehityksestä kohti liittovaltiomaisempaa kokonaisuutta. Euroalueen ongelmat ovat johtaneet integraation merkittävään politisoitumiseen Suomessa ja laajemmin koko unionissa. Suomessa kysymys Kreikan tukemisesta oli vaikea ja herätti suurta vastustusta. Samantyyppinen asetelma on muodostunut moneen Euroopan maahan, jossa valtavirran tuki tiivistyvälle unionille ja integraatiolle on herättänyt poliittisia vastavoimia. Suomessa kannatustaan ovat lisänneet perussuomalaiset, Saksassa Vaihtoehto Saksalle (Alternative für Deutschland), Ranskassa Kansallinen rintama (Front National), ja niin sanotuissa Visegrad-maissa (Puola, Tšekki, Slovakia, Unkari) valtaan ovat päässeet kansallismieliset hallitukset. Myös suomalaiset puolueet omaksuivat Kreikan tilanteen vuoksi kriittisempiä EU-kantoja ja korostivat vuoden 2011 eduskuntavaalien yhteydessä kansallisten etujen puolustamista.

Finanssipoliittinen sopimus ja sitä seuranneet komission ehdotukset rahaliiton tiivistämisestä merkitsevät, että jäsenvaltioiden kansallinen finanssipolitiikka siirtyy entistä tiukemmin unionitason ja samalla komission ohjaukseen. Tavoitteena on sovittaa paremmin yhteen rahapolitiikkaa ja julkisen talouden menojen ja tulojen säätelyä sekä edistää samalla välttämättömäksi katsottuja rakenteellisia uudistuksia. Finanssipolitiikka ja sitä tukevat rakenneuudistukset eivät kuitenkaan ole poliittisesti neutraaleja asioita. Ne vaikuttavat

tulonjakoon, työllisyyteen ja työmarkkinoiden toimintatapoihin. Makrotalouden ohjauksen kannalta komission pyrkimykset palkanmuodostuksen ohjaamiseen ja makrotaloudellisiin epätasapainoihin puuttumiseen ovat ymmärrettäviä. Sisämarkkinoiden toimintalogiikka ja työmarkkinaosapuolten sopimusvapaus ovat kuitenkin osin ristiriidassa näiden tavoitteiden kanssa – useimmiten epätasapainot ovat seurausta yksityisen sektorin velkaantumisesta ja palkanmuodostuksesta, jotka eivät ole valtioiden määrättävissä.

4. FINNISH ECONOMIC POLICY AND THE CRISIS OF EMU

Finland's decision to join the EU was made in the midst of the deepest economic recession of modern times. After the collapse of the fixed exchange rate, there was not much faith in the ability of an independent monetary policy to achieve sufficient credibility. In that sense, the decision to join the EMU was seen as a logical step, though it was also acknowledged that EU membership also implied commitment to the future EMU membership. The perceived challenges of monetary union were taken very seriously. It was recognised that without a flexible exchange rate it would be more difficult to cope with the consequences of asymmetric shocks, and that the roles of fiscal policy and incomes policy would be decisive.

The first ten years of EMU membership were a great success. Finland enjoyed rapid growth, very low inflation, a current account surplus and very strong public finances. Difficulties emerged when the global financial crisis and the subsequent great recession occurred. In addition to these external challenges, Finland also faced an asymmetric export shock caused by sector-specific declines of the electronics and paper industries. A deep and extended downturn in exports followed. Economic policy responded with the instruments available: fiscal policy was used to support domestic demand, and a policy of internal devaluation was adopted to improve the competitiveness of exports. Unexpectedly, politicians were also confronted with the Greek debt crisis at the same time. The common EMU policy to support indebted countries was against the original EMU clause of no bail-outs, and it was very difficult to accept. Eventually, however, the Finnish EMU policy has been to accept reluctantly the steps towards greater fiscal federalism.

5

VARAUKSELLINEN SUOMI: EUROOPPALAISTUVA SOSIAALIPOLITIIKKA

Juho Saari

Euroopan unionin jäsenyyteen valmistauduttaessa Suomen hallitukset korostivat toistuvasti, ettei EU-jäsenyydellä ole merkittäviä sosiaali- ja terveystaloudellisia vaikutuksia. Suomessa jäsenyys määriteltiin sosiaali- ja terveystaloudellisuuden kannalta pikemminkin mahdollisuudeksi kuin uhkaksi, sillä sen katsottiin lisäävän kasvua ja työllisyyttä ja siten vahvistavan hyvinvointivaltion ja sosiaali- ja terveystaloudellisuuden rahoituspohjaa. Mahdolliset uhkakuvat arvioitiin vähäisiksi, ja hallitukset alleviivasivat, että julkinen valta pysyisi suojautumaan näiltä riskeiltä ja haasteilta. Samalla toistuvasti korostettiin, että unionin toimivalta oli sosiaali- ja terveystaloudellisuuden ydinalueilla lähinnä unionia avustavaa tai sitten unionin kanssa jaettavaa (kuten esimerkiksi sukupuolten tasa-arvoon ja työsuojeluun liittyvissä kysymyksissä).

Kuitenkin jo vuosituhaten vaihteen lähestyessä sosiaali- ja terveystaloudellisuus nousi ylemmäksi EU-politiikan asialistoilla, ja 2000-luvulla teema oli jatkuvasti politiikan kohteena. Syynä tähän muutokseen oli taloustaloudellisen toimivallan soveltaminen

sosiaali- ja terveystalouteen sekä sisämarkkinoiden ja hyvinvointivaltion yhteensovittaminen unionin neljän vapauden alueella. Jäsenyyden myötä Suomi on joutunut sopeuttamaan vakiintuneita sosiaalipoliittisia toimintatapojaan ja institutionaalisia rakenteita eurooppalaisiin pelisääntöihin sopiviksi. Myös 2010-luvulla unionin lukuisat talous- ja sisämarkkinapolitiikkaan liittyvät avaukset muokkaavat suomalaista sosiaali- ja terveystaloutta.

Tässä luvussa analysoidaan integraation vaikutusta Suomen sosiaali- ja terveystalouteen järjestelmään. Luvun aluksi perehdytään 1990-luvun alun tärkeisiin toimivaltakysymyksiin ja vuosikymmenen vaihteessa alkaneeseen ”uuteen aikakauteen”, jonka ytimessä on unionin sisämarkkinoiden ja jäsenmaiden hyvinvointivaltiomallien yhteensovittaminen sekä taloustalouttisen toimivaltan käyttö sosiaali- ja terveystalouttikassa. Luvun loppupuolella perehdytään 2010-luvun politiikkaan, jossa ovat korostuneet sisämarkkinoiden toimintaan liittyvät kysymykset ja tasapainoilu niin sanottujen vetovoimatekijöiden ja sisämarkkinoiden toimintaperiaatteiden välillä.

SOSIAALI- JA TERVEYSTALOUTTIKKA EU-POLITIIKAN MARGINAALISSA

Suomen yhteiskuntamallissa yhdistyivät 1990-luvun alussa avoin vientisektori ja toisaalta hyvinvointivaltion rakenteellinen sulkeutuneisuus. Sosiaalipoliittinen yhteistyö keskittyi Pohjoismaihin, sillä Pohjoismaiden välinen yhteistyö oli mahdollistanut työvoiman ja sosiaaliturvan liikkuvuuden sekä sosiaaliturvan yhteisen tilastoinnin ja käsitteistön rakentamisen. Suomalaisten tutkijoiden, poliitikkojen ja virkamiesten ymmärrys Pohjoismaiden ulkopuolisista hyvinvointivaltioista ja niiden toimintaperiaatteista oli sen sijaan vähäinen. Aihepiirin asiantuntijoita oli koko maassa puolen tusinaa. Tärkein aihepiiriä valottava yksittäinen teos oli Pentti Arjärven ja Jouko Skinnarin kirjoittama *Eurooppa ja Suomi: Euroopan taloudellinen yhdentyminen, työelämä ja sosiaaliturva* (1990).¹ Yksikään sosiaali- tai terveystalouttikan professori ei ollut perehtynyt Euroopan unioniin 1990-luvun alussa tai julkaissut aihepiiristä.

Havainnollista on myös, että 1990-luvun alussa julkaistut laajat sosiaalipolitiikan tulevaisuutta kartoittavat yleiskatsaukset eivät juuri käsitelleet eurooppalaista sosiaali- ja terveystalitiikkaa tai sosiaali- ja terveystalitiikan eurooppalaistumisen mahdollisuutta.² Integraatio näyttöytyi sosiaali- ja terveystalitiikassa marginaalisena tekijänä muihin haasteisiin verrattuna.

Toisaalta tutkimukselle ei myöskään ollut suurta kysyntää integraationeuvottelujen alkuvaiheessa, sillä EU:n välitön sosiaali- ja terveystalitiittinen toimivalta oli varsin rajattu. Vaihtoehtoinenkin tilanne olisi ollut periaatteessa mahdollinen, sillä integraation alkumetreillä 1950-luvulla sosiaaliturvan harmonisointia eli yhdenmukaistamista ajanut Ranska perääntöyi vaatimuksissaan vasta vuonna 1955 pidetyissä neuvotteluissa.³ Jälkeenpäin arvioituna Ranskan perääntöminen harmonisointivaatimuksesta oli sekä ongelmallinen että viisas päätös, sillä sosiaalipolitiikan uudistamiseen liittönyt jäsenvaltioiden yksimielisyysvaatimus olisi käytännössä estänyt eurooppalaisen sosiaalipolitiikan (sosiaalivakuutuksen) rakentamisen seuraavina vuosikymmeninä ja uudistukset olisi tehtöy liittojen ja työnantajien välisinä sopimuksina.

Lopullisen niitin sosiaaliturvan harmonisointikeskustelulle asetti Ison-Britannian jäsenyys Euroopan yhteisössä vuonna 1973. Iso-Britannia suhtautui kategorisen kielteisesti eurooppalaiseen sosiaalipolitiittiseen sääntelyyn, jota se piti omalle ”kulttuurilleen” vieraana ja omaan institutionaaliseen malliinsa sopimattomana. Erityisenä kivenä kengässä olivat terveystalitelut, jotka olivat (ja ovat) Isossa-Britanniassa keskieuropalaisesta perinteestä poiketen organisoitu julkisena palveluna vakuutusjärjestelmän sijaan. Ison-Britannian kielteinen asenne eurooppalaiseen sosiaali- ja terveystalitiikkaan pysäytti sosiaalisen ulottuvuuden kehittämisen EY:ssä 1980-luvun ajaksi. Maastrichtin sopimusneuvotteluissa Iso-Britannia vaati ja sai oikeuden jäädä sosiaali- ja terveystalitiittisen yhteistyön ulkopuolelle. Parhaimmillaan tai pahimmillaan yhteisö sai hyväksyttyä suosituksia sosiaaliturvan kattavuudesta ja rakenteesta sekä eri maiden mallien lähentämisestä toisiinsa, millä ei ollut käytännön merkitystä jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmille.⁴

Sosiaalipolitiikan kehitys ei kuitenkaan ollut täysin pysähdyksissä 1970- ja 1980-luvuilla, sillä komissio ja jäsenvaltiot käyttivät sosiaalipolitiikassa ”harmaata toimivaltaa”, jossa oikeusperusta haettiin joko komission päätöksistä tai sitten luovasti soveltaen muusta toimivallasta. ”Toimivallatonta toimivaltaa” käytettiin muun muassa eurooppalaisessa köyhyyspolitiikassa vuoteen 1997 saakka.⁵ Lisäksi jäsenvaltioita edustava neuvosto hyväksyi työntekijöitä ja sosiaaliturvaa koskevan pöytäkirjan, jota ei sovellettu Isoon-Britanniaan. Sosiaali- ja terveystalouden kehitys Euroopassa mahdollistui vasta brittikonservatiivien pitkän valtakauden päätyttyä vuonna 1997, minkä jälkeen Ison-Britannian parlamentissa valtaan noussut vasemmistolainen Labour-puolue liitti maan osaksi integraatiota myös sosiaali- ja terveystalouden politiikassa. Unionin toimivalta sosiaali- ja terveystalouden politiikassa laajeni tällöin merkittävästi. Vuonna 1997 hyväksytyssä Amsterdamin sopimuksessa korjattiin oikeudellisia aukkoja muun muassa syrjäytymisen vastaisessa politiikassa.

Suomen liittyessä unioniin sillä oli perussopimukseen perustuvaa jaettua toimivaltaa sosiaali- ja terveystalouden alueella lähinnä sukupuolten tasa-arvoon ja työsuojeluun liittyvissä asioissa. Sukupuolten tasa-arvo periytyi yhteisönsopimukseen vuodelta 1957, jolloin Ranskan samapalkka-ajattelu otettiin yhteisön tasa-arvo-politiikan perustaksi. Ranskassa oli tuolloin voimassa lainsäädäntö yhtäläisestä palkasta, ja erityisesti omaa tekstiiliteollisuuttaan suojellakseen se painosti muut perustajavaltiot omaksumaan saman periaatteen. Kyse ei siis ollut niinkään sukupuolten tasa-arvon edistämisestä kuin reilun kilpailun politiikasta. Tuomioistuimien laajensi vähitellen saman palkan käsitteen kattamaan myös työhön tavalla tai toisella liittyvän sosiaaliturvan, koska sosiaaliturva määriteltiin näiltä osin palkan osaksi.⁶ Sitten tuomioistuin on velvoittanut jäsenvaltioita poistamaan sukupuoleen liittyvät syrjivät ratkaisut, kuten sukupuoleen sidotut eläkeiät ja perhevapaat. Suomessa tasa-arvoon liittyvät oikeudet olivat jo ennen unioniin liittymistä joko direktiiveissä säädettyä paremmalla tolalla tai vaihtoehtoisesti työehtosopimusperusteisia. Suomessakin jouduttiin kuitenkin pohtimaan esimerkiksi puolustusvoimien sukupuolisidonnaisia eläke-ikä.⁷ Työsuojelussa unionilla oli työpaikkaa, tuotteita ja työkaluita

koskevia säädöksiä. Niiden juuret olivat suurten jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä, mutta yhteisösopimukseen työsuojaus oli sisällytetty vuoden 1986 sisämarkkinasopimuksessa. Työsuoje-lun ytimessä on yhtenäisten standardien luominen, mikä mahdollistaa tavaroiden ja palvelujen liikkuvuuden maasta toiseen. Suomi sopeutti omaa lainsäädäntöään eurooppalaisia työsuoje-ludirektiivejä vastaavaksi. Tällä alueella ei ole ollut perustavanlaatuisia ongelmia.⁸

Toimivallan vähäisyydestä huolimatta monet Suomen EU-jäsenyyden uhkakuvista liittyivät integraation sosiaali- ja terveyspoliittiseen tai sosiaaliseen ulottuvuuteen. Erityisesti EU-kriittisissä näkemyksissä pelättiin, että Pohjoismaille tavanomainen tapa organisoida sosiaaliturva tuhoutuu tai että se vähintään ajautuu kohti keskieu-rooppalaista ajattelutapaa ja institutionaalista rakennetta. Taustalla tässä keskustelussa oli vuonna 1990 julkaistu ja paljon huomiota osakseen saanut teos *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, jossa länsimaiset hyvinvointivaltiot oli jaettu kolmeen sisäisesti johdonmukaiseen malliin. Malleissa sosiaaliturvan institutionaaliin rakenteisiin ja työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen periaatteisiin suhtaudutaan lähtökohtaisesti eri tavoin.⁹ Nämä olivat keskieu-rooppalainen, anglosaksinen ja pohjoismainen malli. Suomi sijoitettiin näissä pohdinnoissa osaksi pohjoismaista mallia. Laajasti ajateltiin, että Suomi ja muut unioniin liittymässä olleet Pohjoismaat joutuisivat sopeutumaan unionissa vaikutusvaltaiseen, suurille jäsenmaille (Ranska, Saksa, Italia) tyypilliseen keskieurooppalaiseen malliin, jolloin suomalaisen mallin erityispiirteet menetettäisiin. Samaten epäiltiin, että markkinavetoinen EU karstaisi suomalaista politiikkamallia, jossa työmarkkinaosapuolet ja julkinen valta neuvottelevat sosiaalipolitiikan suuntaviivat. Näille peloille ei ole löytynyt perustaa.

Euroopan unionin sosiaalisen ulottuvuuden ymmärtämistä Suomessa haittasi myös se, että käsite ei vastannut suomalaista sosiaali- ja terveyspolitiikan käsitettä. Kuten integraation tulevaisuutta vuonna 1990 kartoittaneet Arajärvi ja Skinnari tiivistivät, ”pohjoismaisittain ja suomalaisittain vieraalta tuntuu, että niin sanotun sosiaalisen ulottuvuuden asioista noin 90 prosenttia kuuluu työministeriölle ja 10 prosenttia sosiaaliministeriölle”.¹⁰ (Silloisen)

työministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön välinen hallinnollinen jännite vaivasi koko 1990-luvun suomalaista poliittista valmistelua. Euroopan sosiaalisessa ulottuvuudessa muun ohella Euroopan sosiaalirahaston hallinto ja varojen kohdentaminen puhututti ministeriöitä. Täyttä yksimielisyyttä ei ollut myöskään työttömyys-turvaan ja työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvistä kysymyksistä, jotka Suomessa olivat enimmäkseen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvia asioita mutta Euroopassa enemmän työllisyyspolitiikkaa. Samaten eurooppalainen komission pääosastojen välinen työnjako poikkesi suomalaisesta valtioneuvoston työnjaosta, joten Suomessa sosiaali- ja terveysministeriön toimivaltaan kuuluneita asioita käsittelivät osin myös muut ministeriöt.

TYÖVOIMAN LIIKKUVUUS JA SOSIAALITURVA

Hallinnollisesti ja periaatteellisesti haastavin kokonaisuus oli työvoiman liikkuvuuden mahdollistavan sosiaaliturvan (sosiaalivakuutuksen) koordinointi. Erilaiset sosiaalivakuutusjärjestelmät ja niiden sisällä eri jäsenmaissa tehdyt työsuhteet, sosiaaliturvamaksut ja etuudet oli sovittettava yhteen. Sosiaaliturvan koordinointia ohjannut keskieuropalainen ajattelutapa perustui työhön ja työstä johdettuihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin (jolloin kotona olevan puolison sosiaaliturva ”johdetaan” työssä olevan puolison sosiaaliturvasta), vakuutusperiaatteeseen sekä työpaikkojen suojeluun (jolloin vakinaisessa työsuhteessa olevan työntekijän irtisanominen tulee työnantajalle kalliiksi). Pohjoismaisessa sosiaali- ja terveystieteellisessä perinteessä oli korostettu ensisijaisesti asumisperustaista sosiaaliturvaa sekä sosiaalivakuutukseen liittyviä yksilöllisiä oikeuksia ja velvollisuuksia, veroperustaisuutta (tai siihen verrannollisia lakisääteisiä sosiaaliturvamaksuja) sekä työntekijän suojelua (jolloin irtisanominen on työnantajalle edullista).

Jäsenyysneuvottelujen aikaan voimassa olleet koordinointilainsäädännön perusratkaisut periytyivät vuodelta 1972, ja ne oli rakennettu ennen kaikkea Ranskan, Saksan, Italian ja Benelux-maiden työmarkkinoiden tarpeisiin: käytännössä niillä mahdollistettiin

italialaisen työvoiman liikkuvuus sekä yhden taloudellisen kokonaisuuden muodostaneiden Benelux-maiden välinen yhteistyö.¹¹ Koordinointilainsäädäntö määrittyy työssäkäyntimaan mukaan. Tätä kutsutaan *lex loci laboris* -periaatteeksi. Työssäkäyntiperiaatteen ja johdettujen sosiaalisten oikeuksien korostaminen eivät sopineet suomalaiseen perinteeseen, jossa korostettiin asumista ja yksilöllistettyjä sosiaalisia oikeuksia. Käytännössä koordinointiasetus ja Suomen sosiaaliturvan organisointitapa sovitettiin siedettävällä tavalla yhteen lailla asumisperustaisesta sosiaaliturvasta.¹² Työperäisen koordinointiasetuksen ja asumisperustaisen sosiaaliturvan yhdistelmä on kuitenkin aiheuttanut jonkin verran ongelmia, joita on käsitelty toistuvasti sosiaali- ja terveystieteiden johtamissa laajapohjaisissa niin sanotuissa SOLMU-työryhmissä. Ne ovat ratkoneet koordinointiasetuksen toimeenpanoon ja soveltamiseen liittyviä kysymyksiä ja kartoittaneet mahdollisia uudistuksia asumisperustaiseen sosiaaliturvaan.¹³

Sosiaaliturvan koordinoinnissa Suomella on ollut joitakin institutionaalisia haasteita erityisesti sosiaaliturvan koordinaation piiriin luettavien vakuutusten ja sen ulkopuolelle jätettävien avustusten rajapinnassa. Kansaneläkkeen (minimimäärän) sai ennen jäsenyyttä Suomessa asumisen perusteella asumisen kestosta riippumatta. Jäsenyyden myötä kansaneläkkeestä tuli siirrettävä vakuutusluonteinen etuus ja Suomessa asuville henkilöille maksettavien kansaneläkkeiden siirrettävyys kytkettiin Suomessa asuttujen vuosien määrään.¹⁴ Myös toinen universaali etuus eli lapsilisä määriteltiin siirrettäväksi etuudeksi, joka maksettiin työssäkäyntimaassa olevan henkilön toisessa EU-maassa asuvalle puolisolle ja lapsille. Siten lapsilisä muuttui tässä tulkinnassa ja tilanteessa (yleensä) äidille maksettavasta avustuksesta työssäkäyvälle puolisolle maksettavaksi palkanlisäksi.¹⁵ Samalla tavalla myös lasten kotihoidontuen asema muuttui. Suomessa se on perinteisesti määritelty päivähoitopalvelua korvaavaksi tulonsiirroksi. Euroopan unionissa se tulkittiin siirrettäväksi etuudeksi, joka rinnastui hoivavakuutukseen. Sittemmin myös elatustuki on määritelty siirrettäväksi etuudeksi.¹⁶

Pääsääntöisesti suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä siis sopeutettiin integraatioon muuttamalla vakuutuksen ja avustuksen

rajapintaan sijoittuneita niin sanottuja universaaleja etuuksia vakuutusluonteisiksi ja siten koordinoitaviksi etuuksiksi. Poikkeuksen tekee työttömyysturva, jossa tehtiin päinvastaiseen suuntaan menevä ratkaisu ja perustettiin työttömyysvakuutuksen rinnalle avustus, jonka piiriin osa vakuutetuista siirrettiin. Syy tähän on se, että sosiaaliturvan koordinointiasetus mahdollistaa työnhaun toisesta jäsenmaasta työttömyysturvalla. Suomessa ei haluttu mahdollistaa työttömyysvakuutuksen mittavaa käyttöä työnhakuun ulkomailla. Aikalaiskeskusteluissa epäiltiin, että suomalaisten työnhaku kohdentuisi Välimeren saarille. Samaan aikaan työttömyyden lisääntyminen kasvatti työttömyysturvamenoja kotimaassa merkittävästi. Ratkaisuna työttömyysvakuutuksen rinnalle perustettiin vuonna 1993 koordinointiasetuksessa avustukseksi määriteltävä työmarkkinatuki.¹⁷ Samankaltaiseen ratkaisuun olisi todennäköisesti päädytty säästösyistä ilman integraatiotakin, mutta tulossa ollut jäsenyys muokkasi etuuden institutionaalista rakennetta.

LAAJA SOSIAALITURVAKÄSITE – TYÖELÄKKEET, ALKOHOLI JA RAHAPELIT

Sosiaaliturvan koordinoinnin ohella toinen keskeinen integraatiosta aiheutunut haaste liittyi suomalaiseen laajaan sosiaaliturvakäsitteeseen. Suomessa sosiaaliturvan piiriin ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan on liitetty palveluja ja tulonsiirtoja, jotka muualla Euroopassa oli useissa maissa – ja osin myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä – määritelty sosiaaliturvan ulkopuolelle tai sen ulkorajoille. Näistä keskeisimmät olivat työeläkkeet, kansanterveyspohjainen alkoholipolitiikka ja monopoleihin perustuva rahapelipolitiikka.

Suomen työeläkejärjestelmä oli yhteisölainsäädännön kannalta sikäli haasteellinen, että Suomen mallissa yksityiset yritykset hallinnoivat osittain rahastoivan työeläketurvan, toisin sanoen osa työeläkemaksusta sijoitetaan pääomamarkkinoille ja sijoituksen tuotolla rahoitetaan maksuun meneviä eläkkeitä. Suomen työeläkejärjestelmä eroaa lähes kaikkien muiden jäsenvaltioiden työeläkejärjestelmistä, koska se kattaa kaiken työskentelyn sekä

julkisella että yksityisellä sektorilla ja myös yrittäjänä. Unionin lainsäädännössä tehdään selkeä ero julkisen vallan vastuulla olevan menoihin perustuvan eläketurvan (1. pilari, PAYG, *pay as you go*) ja rahastoivan ammatillisen työeläkkeen (2. pilari) välillä, joista vielä erotetaan yksilöllinen henkivakuutusturva (3. pilari). Suomen työeläkemalli ei asettunut ongelmitta tähän jakolinjaan, koska se oli yhdistelmä 1. ja 2. pilarin turvaa.

Suomen työeläkejärjestelmän organisointi- ja sosiaaliturvamaksujen määräytymisen sääntelytapa olivat suomalaisille neuvottelijoille kynnyskysymyksiä sekä E(F)TA että EY-neuvotteluissa. Yhteisön näkökulmasta suomalainen malli rajoitti palvelujen vapaata liikkuvuutta, mutta Suomi halusi turvata kansallisen perinteen jatkumisen ja sosiaaliturvan vakauden. Kummallekin näkökannalle oli perustelunsa. Pitkällisten ja monipolvisten neuvottelujen jälkeen tarvittavista kompromisseista saatiin sovittua. Ratkaisu vastasi Suomen intressejä. Työeläkejärjestelmän erityisasemaan sosiaaliturvan ja sisämarkkinoiden (palvelujen vapaan liikkuvuuden) rajapinnassa on sittemmin palattu toistuvasti aina yhteisö- ja unionisopimusten uudistamisen yhteydessä. Dilemman voi tiivistää seuraavasti:

Kärjistäen voi sanoa, että jos työeläkejärjestelmään lisätään markkinakilpailun elementtejä, kyseenalaistuu sen poikkeusasema suhteessa henkivakuutusdirektiiviin, ja jos taas korostetaan työeläkelaitosten yhteisvastuuta ja järjestelmän piirissä tehtävää yhteistyötä, herää epäily epätarkoituksenmukaisesta kilpailun rajoittamisesta hajautetussa järjestelmässä.¹⁸

Käytännössä Suomessa ei ole valmiutta työeläkejärjestelmän hallintorakenteen muuttamiseen. Työeläkejärjestelmä on sen sijaan sopeutunut pääomien vapaaseen liikkuvuuteen. Suomen työeläkevarojen sijoittamispolitiikkaa on muutettu vuodesta 1997 eteenpäin niin, että suomalaiset eläkeyhtiöt toimivat pääomien vapaan liikkuvuuden periaatteiden mukaisesti. Samaten myös eurooppalaiset vakaus- ja sijoitussäännökset koskevat suomalaisia työeläkeyhtiöitä.

Omat haasteensa oli myös alkoholipolitiikassa. Suomen ja sen kanssa samaan aikaan liittymistä harkinneiden Norjan ja Ruotsin

alkoholipolitiikan erityispiirre eurooppalaisesta näkökulmasta arvioituna oli sen kansanterveyskeskeisyys. Pohjoismaissa (osin pois lukien Tanska) alkoholipolitiikan ytimessä oli 1980-luvun lopussa kansanterveyden edistäminen. Suomessa politiikan keskeisiä osia olivat alkoholijuomien myyntimonopoli (Oy Alkoholiliike Ab), valtion alkoholintuotanto, alkoholin viennin ja maahantuonnin rajoitukset sekä mainonta-, saatavuus- ja hintarajoituksilla säännelty alkoholin kulutus. Alkoholi oli myös tärkeä verotuskohde valtiontaloudessa. Yhteisössä alkoholin valmistuksen ja käytön sääntely oli ja on puolestaan enemmänkin maatalous- ja kauppa- kuin kansanterveys- ja sosiaalipolitiikkaa. Siihen liittyvät verot olivat alhaiset, joskaan eivät olemattomat.¹⁹ Yhtäältä alkoholin tuotantoa on tuettu maatalouspolitiikan osana erityisesti niin sanotuissa viinimaissa ja toisaalta sen myyntiä on edistetty suojaamalla tuotemerkkejä ja avaamalla aktiivisesti sisämarkkinoita alkoholille.

Vakiintuneet suomalaiset käytännöt ja eurooppalaiset vaatimukset sisämarkkinoiden toimivuudesta olivat alusta saakka ristiriidassa. Tämä tuli näkyväksi jo Euroopan talousalueen ETAn neuvotteluissa, joissa Suomi ei juuri saanut ymmärrystä kansanterveyskeskeiselle alkoholipolitiikalleen. Suomi päätyi neuvotteluissa kaksoisstrategiaan, jossa yhtäältä asetettiin luovuttamattomaksi tavoitteeksi Alkon monopolin säilyttäminen ja toisaalta lievennettiin maahantuonnin sääntelyä ja purettiin tuonti- ja tukkukauppa-monopoli. Komission kanssa asiasta päästiin yhteisymmärrykseen joulun alla 1993. Käytännössä vanhasta alkoholipolitiikasta jäi jäljelle vain vahvojen alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli. Samalla alkoholilainsäädäntöön tehtiin kokonaisuudistus. Kuten asiaa tutkinut tutkija tiivistää, vanha Alko kuoli 1.1.1994.²⁰

Ongelmatonta yhteiselo ei ole ollut jäsenyyden jälkeenkään. Palvelujen vapaan liikkuvuuden ja suomalaisen monopolin yhteensopivuus arvioitiin EY-tuomioistuimessa lokakuussa 1997. Tuomioistuimen perussopimusta tulkitsevan oikeuskäytännön mukaan alkoholimonopolit ovat hyväksyttävä väline kansanterveyden suojaamiseen ja jäsenvaltioiden päätösvallassa on kansanterveyden suojelun tasosta päättäminen. Rajoitteet eivät kuitenkaan saa

olla mielivaltaisia, ja rajoitteista aiheutuvat haitat eri jäsenvaltioista tulevalle kilpailulle (tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle) tulee minimoida.²¹

Suomalainen alkoholipolitiikka on ollut useaan otteeseen valinkauhassa myös 2000-luvulla. Tärkeä käännekohta oli Viron jäsenyys vuonna 2004. Viron alkoholipolitiikka eroaa tunnetusti Suomen käytännöistä. Alkoholien tuotannon ja myynnin sääntely on Virossa lievää – lähinnä elintarvikkeiden laatuun liittyvää – ja verojen osuus hinnoissa on varsin pieni. Halpa hintataso yhdistettynä maiden välisiin suuriin elintasoeroihin kannusti suomalaisia hankkimaan merkittäviä määriä alkoholia Virosta. Tämä taas kannusti suomalaisia alkoholintuottajia – lähinnä panimoteollisuutta – aktivoitumaan sääntelyä purkavan tai keventävän alkoholipolitiikan edistämiseksi. Suomessa alkoholien verotusta sopeutettiin Viron jäsenyyden jälkeen.

Toinen tärkeä asia alkoholipolitiikan muutosta arvioitaessa on toki se, että 1960–1980-luvuilla harjoitettu, tiukkaan sääntelyyn ja kansanterveysnäkökulmaan perustunut alkoholipolitiikka oli tulossa tiensä päähän myös sisäisistä syistä. Suurten puolueiden – ehkä keskustaa lukuun ottamatta – sisällä elinkeinonäkökulmaa ymmärtävä lähestymistapa oli vahvistunut 1980-luvulla, ja samankaltainen muutos oli tapahtunut jo aikaisemmin työmarkkinaosapuolten keskuudessa. Jonkinlainen alkoholipolitiikan suunnanmuutos oli vääjäämättä edessä 1990-luvulle tultaessa. EU-jäsenyys kuitenkin nopeutti tätä kehitystä, ja erityisesti Viron jäsenyys merkitsi merkittävää suunnanmuutosta alkoholien verotuksessa. Myös 2010-luvulla alkoholipolitiikkaa uudistettaessa joudutaan ottamaan huomioon jäsenmaiden erilainen suhtautuminen alkoholipolitiikkaan ja sisämarkkinoiden toimintaperiaatteet.²²

Työeläkkeiden ja alkoholipolitiikan ohella kolmas EU-jäsenyyden mukanaan tuoma haaste koski suomalaista rahapelijärjestelmää. Sen institutionaalinen rakenne periytyy maailmansotien väliseltä ajalta, jolloin julkinen valta ja kansalaisjärjestöt rakensivat peliyhtiöt – Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) ja Veikkauksen – kansalaisjärjestöjen ja kulttuuripalvelujen rahoitusinstrumenteiksi ja estivät samalla yksityisten yritysten toiminnan pelisektorilla

(Hippoksen ja raviurheilun historia on hiukan erilainen, eikä sitä käsitellä tässä). Monopolién asema oli kansallisesti haastamaton 1990-luvulle saakka.

Rahapelimonopolién oikeutusta jouduttiin pohtimaan jäsenyyss-neuvottelujen aikana palvelujen vapaan liikkuvuuden näkökulmasta.²³ Suomalainen rahoituksen kanavointiin perustunut käytäntö ei ollut yhteisösopimuksen kannalta perusteltu markkinarajoite. Samat varathan olisi voitu kerätä esimerkiksi lisenssimaksuina yksityisiltä toimijoilta, jotka ovat voittaneet toimiluvan esimerkiksi julkisessa huutokaupassa. Näin toimittiin eräissä jäsenvaltioissa. Toisaalta yhteisösopimus kuitenkin salli (sisä) markkinoiden toiminnan rajoittamisen yhteiskuntarauhan nojalla. Tämän näkemyksen mukaan rahapelimonopolit olivat perusteltuja rahapelihaittojen ehkäisyn välineitä, mikäli rajoitteet ovat oikeassa suhteessa markkinatoimijoille aiheutettuihin haittoihin nähden. Suomen valtio omaksuikin tämän näkökannan neuvotteluissa ja sai sille komission ja jäsenvaltioiden hyväksynnän. Käytännössä Suomi legitimoit monopolit kohdentamalla osan pelituotoista rahapelihaittojen tutkimukseen, rajoittamalla pelien markkinointia ja rahoittamalla pelihaittoihin liittyviä palveluja.

Jäsenyyden jälkeen suomalaisen järjestelmän jatkuvuus kuitenkin kyseenalaistui EY-tuomioistuimessa, kun yksityinen peliyrittäjä halusi perustaa pelipisteen Suomeen 1990-luvun jälkipuoliskolla.²⁴ Tapauksesta antamassaan päätöksessä tuomioistuin katsoi, että suomalaisen rahapelimonopolin markkinoille aiheuttamat haitat ovat kohtuullisessa suhteessa yhteiskuntarauhatavoitteeseen nähden. Tuomioistuimen päätös vakiinnutti tilanteen 1990-luvun loppupuolen ajaksi.²⁵ 2000-luvulla merkittäväksi haasteeksi nousi internetin välityksellä tapahtuva pelaaminen, joka yhtäältä lähensi Veikkauksen ja RAY:n pelitoimintoja toisiinsa varsinkin sen jälkeen kun RAY alkoi tarjota pelejään nettikasinossa, ja toisaalta helpotti pelien tarjoamista jäsenvaltioiden rajojen ylitse. Tähän palataan 2010-luvun sosiaali- ja terveystalitiikkaa käsittelevässä osuudessa.

Kaiken kaikkiaan suomalainen sosiaali- ja terveystalitiikka sopeutui integraatioon varsin pragmaattisesti: kansalliset intressit työeläkkeissä, alkoholitalitiikassa ja rahapelaamisessa suojattiin

päättäväisesti ja mukauduttiin silloin, kun se oli välttämätöntä. Suomella ei ollut 1990-luvulla merkittävää omaa proaktiivista, politiikan kehittämiseen ja uudistamiseen tähtäävää agenda EU-tason sosiaali- ja terveyspolitiikassa. Pikemminkin Suomen strategia perustui omia instituutioita suojaavaan toimintamalliin. Tämä strategia vastasi myös suomalaisten asenteisiin, sillä suomalaiset olivat varsin vastentahtoisia luovuttamaan sosiaali- ja terveyspoliittista valtaa EU:lle.²⁶

HYVINVOINTIVALTIOIT KOHTAAVAT SISÄMARKKINAT

Sosiaali- ja terveyspolitiikan asema EU:ssa kuitenkin muuttui varsin nopeasti vuosituhanen vaihteen tietämillä. Perussyyn tähän oli unionin jäsenvaltioita yhdistävien eurooppalaisten sisämarkkinoiden (tavaroiden, palvelujen, pääomien ja työvoiman/ihmisten vapaa, mutta säädelty liikkuvuus) ja jäsenvaltioiden hyvinvointivaltioiden välisen poliittisen ja oikeudellisen tasapainon kääntäminen sisämarkkinoiden hyväksi. Aikaisemmin sosiaali- ja terveyspoliittista toimivaltaa oli eurooppalaisessa päätöksenteossa arvioitu ensisijaisesti perussopimuksiin kirjatun sektoraalisen toimivallan kannalta – esimerkiksi sukupuolten tasa-arvon tai työsuojelun näkökulmista. Vuosituhannen vaihteen tienoilla sekä politiikassa että tuomioistuimessa ryhdyttiin pohtimaan, minkä verran sisämarkkinoiden toiminta edellyttää sosiaali- ja terveyspolitiikan sopeuttamista sisämarkkinoiden periaatteisiin.

Sisämarkkinoiden ja terveyspalvelujen välinen jännite oli toki tunnistettu jo 1990-luvun alussa, mutta jäsenvaltiot olivat pitäneet tiukasti kiinni oikeudestaan säädellä erityisesti potilaan oikeuksia liikkua maasta toiseen. Suomen tapauksessa sairaanhoitopiirit antoivat potilaalle niin sanotussa autorisointi- eli ennakkolupamenettelyssä luvan palvelujen ostamiseen toisesta jäsenvaltiosta ja maksoivat hoidosta aiheutuvat kustannukset.²⁷ Toisessa jäsenvaltiossa hoidettujen potilaiden määrät jäivät vähäisiksi 1990-luvulla. Suomi maksoi kansalaistensa hoitokuluja lähinnä Ruotsiin.

Vuosituhanen vaihteen tienoilla EY-tuomioistuin teki kuitenkin sarjan päätöksiä, joiden myötä potilaiden oikeus valita

hoitopaikka eri jäsenmaissa vahvistui olennaisesti. Päätökset vahvistivat kuluttajan oikeutta valita palvelun ostopaikka toisesta jäsenvaltiosta ja laskuttaa asuinvaltiotaan saadusta hoidosta. Myöhemmin oikeuskäytäntö mahdollisti myös sairaalahoidon muissa jäsenvaltioissa. Potilaan oikeudet kuluttajana osoittautuivat valtion ohjaus- ja sääntelyoikeutta vahvemmiksi.²⁸

Tuomioistuimen päätökset avasivat uuden aikakauden potilaiden ja palvelujen liikkuvuudessa. Samalla myös aloitevaltaa käyttävän komission aloitteellisuus tällä alueella lisääntyi voimakkaasti. Se muun muassa antoi ehdotuksen palvelujen liikkuvuuden mahdollistavaksi palveludirektiiviksi vuonna 2004. Alun perin direktiivin tavoitteena oli kattaa myös terveystalvelut, mutta tästä ei päästy yksimielisyyteen jäsenvaltioiden – mukaan luettuna Suomen – vastustuksen takia. Palveludirektiivi tuli voimaan vuonna 2006 ja sitä sovelletaan sosiaalipalveluihin ja vanhustenhuoltoon.²⁹ Suomella ei ole ollut suurempia ongelmia kyseisen direktiivin toimeenpanossa.

Toinen sisämarkkinoiden ja hyvinvointivaltioiden rajapintaan vaikuttanut merkittävä muutos oli EU:n laajentuminen ensin entisiin sosialistisiin maihin vuonna 2004 ja Romaniaan ja Bulgariaan vuonna 2007. Suomen kannalta merkittävintä oli Viron liittyminen unioniin, mikä paitsi muutti suomalaista alkoholipolitiikkaa, myös avasi virolaisille aikaisempaa laajemmat oikeudet asumiseen ja oleskeluun Suomessa. EY ja sen jälkeen EU on 1960-luvun puolivälistä eteenpäin mahdollistanut (yli kolme kuukautta kestävän) asumisen ja oleskelun toisessa jäsenvaltiossa perustellusta syystä, joita ovat muun muassa työnteko, opiskelu ja ammatillinen koulutus, työnhaku tai eläkkeellä olo tai perheenjäsenen oleskelu unionin alueella edeltävistä syistä.³⁰ Kriteerit täyttävillä henkilöillä on ollut samat oikeudet palveluihin ja tulonsiirtoihin kuin syntyperäisesti kyseisessä jäsenmaassa oleskelevilla henkilöillä (kansalaisilla). Nämä oikeudet yleensä säilyvät myös sen jälkeen, kun alkuperäinen syy maahantulolle on poistunut, mikäli siihenastinen oleskelu maassa täyttää tietyn määrääjän (yleensä viisi vuotta). Samalla unioni on määritellyt kriteerit, joiden mukaan maasta poistaminen on perusteltua. Nämä ovat liittyneet lähinnä rikollisuuteen ja kansanterveyden kannalta haastaviin sairauksiin.

Unionin oikeuskäytäntö kevensi 1990-luvun mittaan legitiimin asumisen ja oleskelun perustana olevien ”perusteltujen syiden” tulkintaa ja vahvisti samalla ihmisten oikeutta asua ja oleskella toisessa jäsenvaltiossa myös sen jälkeen, kun esimerkiksi opiskelu tai työsuhde on päättynyt. Käytännössä esimerkiksi osa-aikainen avustajatyö asunnottomien asuntolassa toi oikeuden asua ja oleskella uudessa kotimaassa.³¹ Viron jäsenyyden myötä esiin nousi uhkakuva Suomeen sosiaaliturvan perässä asettuvista virolaisista. Mitään suurta maahanmuuttoaaltoa Virosta ei kuitenkaan tullut. Suurin osa Suomeen saapuneista henkilöistä on tullut työskentelemään joko niin sanottuina lähetettyinä työntekijöinä (jotka pysyvät Viron sosiaaliturvan piirissä) tai sitten Suomeen asettuneina henkilöinä, jotka ovat sekä sosiaaliturvan koordinointi-asetuksen että oikeus asua ja oleskella -direktiivin piirissä ja saavat tarvitsemansa sosiaali- ja terveyspalvelut Suomessa ja kuuluvat Suomen sosiaaliturvajärjestelmään. Kumpaankaan näistä ei ole alkukankeuksien jälkeen liittynyt merkittäviä poliittisia tai hallinnollisia ongelmia.

Kolmas vuosituhanen vaihteeseen asemoituva muutos sisämarkkinoiden ja sosiaaliturvan rajapinnassa koskee julkisia hankintoja ja yleishyödyllisyyttä.³² Pitkään valmisteltu eurooppalaiseen direktiiviin perustuva laki julkisista hankinnoista tuli voimaan heinäkuussa 2007. Keskeinen kysymys sosiaali- ja terveyspolitiikan alueella oli tällöin se, missä määrin hankintadirektiivin alaisia sosiaali- ja terveyspalveluja voidaan ostaa ja myydä ilman hankintalain soveltamista, kun kyse on niin sanotusta julkisen palveluvelvoitteen alaisesta palvelusta.³³ Tämä rajapinta liittyy niin sanottuihin SGEI-palveluihin, joilla tarkoitetaan yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja ja joilla on merkitystä sisämarkkinoiden rajojen määrittelijänä. Käytännössä Suomessa keskeiset sosiaalipoliittiset SGEI-palvelut ovat liittyneet erityisryhmien asumiseen. Tähän liittyvä lainsäädäntö on ollut sen verran moniselitteinen, että keskeiset tulkintalinjaukset on tehnyt korkein hallinto-oikeus.³⁴ Tämä oikeudellinen epävarmuus on yksi syy hankintalainsäädännön uudistamiseen vuosina 2016–2017, mitä tarkastellaan lyhyesti luvun loppupuolella.

SOSIAALI- JA TERVEYSPOLITIIKAN TALOUSPOLITISOITUMINEN

Vuosituhanen vaihteen lähestyessä tiedostettiin myös, että eurooppalainen lainsäädäntö eli yhteisömetodi ei ole Euroopan tasolla paras mahdollinen väline ”Euroopan sosiaalisen mallin” uudistamiseen, koska lainsäädäntö pyrkii pikemminkin minimoimaan jäsenvaltioiden ohjauksen kuin maksimoimaan jäsenvaltioiden kasvun ja työllisyyden edistämiseen tähtäävän ”rakenteellisen uudistamisen”. Lainsäädännön rinnalle tai edelle tarvittiin myös Eurooppa-neuvostossa kokoontuvien valtionpäämiesten yhteistyöhön perustuvaa poliittista ohjausta.

Poliittisen ohjauksen, eli yleisesti käytetyillä käsitteillä ilmaistuna uuden hallintatavan juuret ovat sosiaali- ja terveyspolitiikan kannalta vuonna 1993 julkaistussa Delorsin raportissa (nimetty silloisen komission puheenjohtajan Jacques Delorsin mukaan), jossa sosiaalipolitiikkaan olennaisesti liittyvä solidaarisuus määriteltiin työssäolevien solidaarisuudeksi työttömiä kohtaan ja sukupolvien väliseksi solidaarisuudeksi. Näiden ohella mainittiin solidaarisuus syrjäytyneitä kohtaan.³⁵ Samalla sosiaalipolitiikan tehtäväksi määriteltiin uudelleenjaon ja sosiaalisten oikeuksien takaamisen sijasta kasvun ja työllisyyden sekä julkisen talouden kestävyys edistäminen.

Samoihin aikoihin Euroopan unionissa otettiin käyttöön Maastrichtin sopimukseen perustuvat talouspolitiikan laajat suuntaviivat, joiden avulla pyrittiin edistämään jäsenmaiden julkisten talouksien vakautta ja työllisyyttä. Näissä talouspolitiikan suuntaviivoissa käsiteltiin toistuvasti myös sosiaali- ja terveyspoliittisia kysymyksiä. Samanaikaisesti valmisteltu talous- ja rahoituksen jäsenyys myös edellytti, että julkisen talouden osa-alueet sovitetaan yhdeksi julkiseksi taloudeksi, jonka vakaudesta vastaa valtiovarainministeriö. Suomessa julkisen talouden eri lohkot sulautettiin yhdeksi kokonaisuudeksi vuosina 1992–1993, mikä käytännössä lisäsi talouspolitiikan painoarvoa sosiaali- ja terveyspolitiikan tavoitteiden määrittelyssä.³⁶ Vuosien mittaan sosiaali- ja terveyspolitiikan asema on korostunut suuntaviivoissa ja talous- ja

rahaliiton ohjausmekanismeissa sitä enemmän, mitä voimakkaammin neuvostossa ja jäsenvaltioissa on pyritty takaamaan julkisen talouden vakaus talous- ja rahaliiton asettamien reunaehtojen mukaisesti. Syy tähän on yksioikoinen: sosiaalimenot muodostavat noin puolet julkisista menoista ja väestön ikääntymisen vuoksi nämä menot lisääntyvät merkittävästi. 1990-luvun alusta eteenpäin demografiseen muutokseen varautuminen on ollut talouspoliittisten suuntaviivojen keskeinen tavoite.

Seuraava vaihe eurooppalaisessa yhteistyössä oli poliittinen yhteisymmärrys työllisyyspolitiikan suuntaviivoista, jotka otettiin käyttöön vuonna 1997. Jäsenvaltioita ohjattiin uudistamaan sosiaaliturvan kannustinrakenteitaan työllisyyttä edistävästi – ilmaisu oli ”tehdään työ kannattavaksi”. Palkkatyö pyrittiin nostamaan ensisijaiseksi toimeentulon lähteeksi ja sosiaaliturva työllisyyden edistämisen välineeksi. Sosiaali- ja terveystalouden – eurooppalaisittain sosiaalisen suojelun (*social protection*) – alueelle tämä yhteistyö eteni vaiheittain. Komissio antoi asiasta tiedonannon vuonna 1997 ja sen toimeenpano-ohjelma hyväksyttiin Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella kaksi vuotta myöhemmin, jolloin käyttöön otettiin poliittinen yhteistyö ja ohjaus työeläkkeissä, terveyspalveluissa, työttömyydessä (ennen kaikkea suhteessa sosiaaliturvaan) ja sosiaalisen osallisuuden edistämisessä.³⁷ Neuvostossa edustettuna olevista jäsenvaltioista oli perusteltua nostaa sosiaali- ja terveystalouden nykyaikaistaminen yhteiseksi eurooppalaiseksi tavoitteeksi. Tämä merkitsi murrosta eurooppalaisessa sosiaali- ja terveystaloudellisessa ajattelussa. Tämä uudistus liitettiin osaksi Lissabonin strategiaksi nimettyä poliittisen ohjauksen välinettä, joka otettiin käyttöön maaliskuussa 2000.

Kaksituhatluvun ensimmäisen vuosikymmenen loppupuolella Eurooppa-neuvoston johdolla tapahtuvassa valmistelussa saavutettiin laajahko yksimielisyys siitä, että toisiaan vastavuoroisesti vahvistavat talous-, työllisyys- ja sosiaali- ja terveystaloudelliset prosessit tuottavat lähinnä raportteja ja puhetta sen sijaan että ne Lissabonin strategian mukaisesti nykyaikaistaisivat Euroopan sosiaalista mallia. Jäsenvaltiot eivät tosiasiallisesti investoineet sosiaaliturvan uudistamiseen esitettyjen suuntaviivojen mukaisesti – joskin

toiminta saattoi muista syistä olla linjassa niiden kanssa. Strategiaa päädyttiin uudistamaan niin, että kasvu ja työllisyys – tarkasti ottaen työllisyyttä edistävä kasvu – asetettiin keskeiseksi tavoitteeksi ja muut tavoitteet muokattiin sitä tukeviksi. Uudistuksen seuraukset sekä muualla Euroopassa että Suomessa olivat samansuuntaiset: sosiaali- ja terveystaloustieteiden politiikka määrittyi kasvuun ja työllisyyteen tähtäävän taloustaloustieteiden väliseksi. Samalla sosiaalisen suojelun kokonaisuuteen aikaisemmin kuulunut terveystaloustieteiden politiikka eriytyi muusta sosiaali- ja terveystaloustieteiden politiikasta omaksi alueekseen. Terveystaloustieteiden palvelujen eriytyminen vastaa eurooppalaista hallinnollista mallia, jossa työ- ja sosiaaliturva kytkeytyvät aikaisempaa tiiviimmin yhteen ja terveystaloustieteiden politiikka eriytyy omaksi kokonaisuudekseen. Suomalainen tapa käsitellä sosiaali- ja terveystaloustieteiden politiikkaa yhdessä ministeriössä alkaa olla historiallinen jäänne.

Suomen suhtautuminen sosiaali- ja terveystaloustieteiden politiikan EU-tason poliittiseen ohjaukseen oli nuiva. Yleisesti ei pidetty tarpeellisena, että poliittinen ohjaus ulotetaan myös sen alueelle. Päinvastaista kantaa edustivat lähinnä muutamat valmistelevat virkamiehet, jotka vetosivat niin sanottuun EU-paradoksiin. Sen mukaan mitä vahvempi yhteinen eurooppalainen politiikkakehitys olisi sosiaali- ja terveystaloustieteiden politiikan alueella, sitä enemmän jäsenvaltioilla olisi liikumavaraa harjoittaa omista lähtökohdistaan nousevaa sosiaali- ja terveystaloustieteiden politiikkaa.³⁸

Pohjoismaat eivät yleisemminkään ole kaivanneet sellaista Euroopan tason sosiaalipolitiikan poliittista ohjausta, joka on ristiriidassa niiden omien mallien kanssa, mutta toisaalta Pohjoismaat ovat olleet valmiita edistämään omien malliensa levittämistä niin sanottuina hyvinä käytäntöinä. Tanskalaiset ovat esimerkiksi edistäneet joustoturva-ajattelua (*Flexicurity*), jossa matala irtisanomissuoja yhdistyy korkeaan sosiaaliturvaan, välittömään työttömän aktivointiin ja elinikäiseen koulutukseen. Ruotsalaiset ovat profiloituneet muun muassa sukupuolten tasa-arvon edistämisessä ja terveystaloustieteiden palvelujen uudistamisessa. Suomalaisten erityisaloja ovat olleet *Terveys kaikissa politiikoissa* -ajattelu (eli HIAP, *Health in All Policies*) ja työurien pidentämiseen liittyvät toimenpiteet. Lisäksi suomalainen asunnottomuuden vähentämispolitiikka on ollut merkittävä hyvä käytäntö.

Kannanmuodostuksessa Suomi ja Ruotsi ovat tehneet yhteistyötä alkoholipolitiikassa, koska mailla on samankaltainen kansanterveyspohjainen alkoholipolitiikka. Pohjoismaiden ulkopuolella Suomen liittolainen terveyspolitiikassa on ollut Iso-Britannia, jolla on Suomen tavoin julkinen terveyspalvelujärjestelmä. Sosiaalipolitiikan kannalta tärkeässä (julkisen talouden vakauteen tähtäävässä) talouspolitiikassa Suomi on usein ollut eri linjoilla muiden Pohjoismaiden kanssa, jotka ovat jättäytyneet talous- ja rahaliiton ulkopuolelle. Niiden sijasta Suomi on löytänyt yhteisiä intressejä Alankomaiden ja Saksan kanssa, jotka molemmat ovat olleet uudistuksiin ja kasvuun orientoituneita maita. Selkeimmin Suomi on ollut eri linjoilla entisten sosialististen maiden kanssa.

2010-LUVUN EU-SOSIAALIPOLITIikka JA FINANSSIKRIISI

Lissabonin strategian korvanneessa Eurooppa 2020 -strategiassa sosiaali- ja terveyspolitiikan asema erillisenä politiikkalohkona heikkeni Lissabonin strategiaan verrattuna.³⁹ Samalla koko strategia kuitenkin sosiaalipolitisoitui, koska sosiaalipolitiikkaa käsiteltiin talous- ja työllisyyspolitiikan osana. Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden hyväksyminen nosti sosiaali- ja terveyspolitiikan ensimmäistä kertaa keskeiseen osaan EU:n talousstrategiassa. Strategian tärkeimmät tavoitteet ovat työllisyyden parantaminen, koulun keskeyttämisten vähentäminen, korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuuden kasvattaminen ja vähintään 20 miljoonan ihmisen nostaminen köyhyydestä. Strategian tavoitteista yksi – sekä konkreettisesti että symbolisesti viimeinen – koski siis köyhyyden vähentämistä. Tämä tavoite oli Eurooppa-neuvostolle vaikein hyväksyä, koska se oli huolissaan köyhyyden vähentämisen uudelleenjakovaikutuksista sekä köyhyyden suhteellisesta luonteesta. Eurooppa 2020 -strategian mukaiset Suomen sosiaalipoliittiset tavoitteet kohdistuivat koulutukseen, koulupudokkaisiin sekä köyhyyteen, jonka osalta luvattiin poistaa 150 000 ihmisen riski köyhtyä tai syrjäytyä. Strategiassa on myös muita tavoitteita. Nämä tavoitteet hyväksyttiin vuonna 2011. Sitten Eurooppa 2020 -strategiaa on täydennetty muilla talouspolitiikan ohjausmekanismeilla.

Tavoitteiden toteutumista voi seurata komission tuottamasta aineistosta.⁴⁰ Suomi ei saavuttanut asetettuja tavoitteita vuoteen 2014 mennessä (aineistoissa on tiedonkeruusta aiheutuvia vii-veitä).⁴¹ Vuonna 2014 suuri valiokunta tiivisti, että ”strategia ei ole vastannut niitä odotuksia, joita sille asetettiin rakenneuudistuksia, investointeja, työllisyyttä, kasvua ja kilpailukykyä tukevana ja vah-vistavana ohjelmana”.⁴² Juha Sipilän hallituksen vuosina 2015–2019 toteutettavat, julkisen talouden vakauttamiseen tähtäävät sosiaali-turvan leikkaukset etäännyttävät Suomea koulutus- ja köyhyys-tavoitteista, mikäli kansallisesti tehtyjen uudistusten myönteiset työllisyysvaikutukset eivät ole merkittäviä.

Yleisemmin suomalainen kannanmuodostus sosiaalipoliti-i-kassa on ollut entiseen tapaan suojaavaa.⁴³ Suomen kanta euroop-palaisen sosiaali- ja terveystalouden tekemiseen tiivistyy suuren valiokunnan vuonna 2013 tekemässä selonteossa. Se on yhdis-telmä myönteisiä periaatteellisia linjauksia ja varauksellisista suh-tautumista sellaiseen yhteistyöhön, johon liittyy jäsenmaiden välisiä tulonsiirtoja tai vallan tosiasiallista siirtymistä Euroopan tasolle:

Suuri valiokunta suhtautuu varsin kielteisesti yhteisvastuul-lisuuden lisäämiseen sosiaalisen ulottuvuuden verukkeella. [...] Valiokunta suhtautuu myös varauksellisesti komission kaavailemiin yhteisvastuujärjestelmälle perustuviin työttömyys-turvaa koskeviin ehdotuksiin, kuten eurooppalaiseen työttö-myysvakuutukseen ja työttömyysturvan eksportointiin. Vas-taavasti valiokunta suhtautuu kriittisesti siihen, että jäsenmai-den merkittävien talouspoliittisten uudistusten etukäteen koordinaation kautta annettaisiin komissiolle mahdollisuus puuttua jäsenmaiden sosiaalipoliittisiin uudistuksiin.⁴⁴

Sosiaali- ja terveystalouden valiokunta täydensi lausumaa ja esitti omat varaumansa sekä korosti asumisperustaisen sosiaaliturvan säilyt-tämisen tärkeyttä.⁴⁵ Kaikkineen Suomi ei ole etulinjassa Euroopan sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisessa vaan keskittyy kansalli-sen mallin ja päätösvallan suojaamiseen.

Sosiaali- ja terveystaloudellista sisältöä unioni on hakenut kolmesta aloitteesta. Niistä ensimmäinen oli sosiaalinen investointi-politiikka, jossa sosiaali- ja terveystaloudellisuus määriteltiin kasvua, työllisyyttä ja hyvinvointia tukevaksi investoinniksi. Poliittikan ytimessä olivat investoinnit lapsiin, mutta samaa ajattelua pyrittiin laajentamaan myös muihin politiikkalohkoihin. Pyrkimyksenä oli määritellä sosiaali- ja terveystaloudellisuus investoinniksi, mikä mahdollistaisi maltillisemmat leikkaukset sosiaaliturvaan.⁴⁶ Toiseksi kasvun ja edistyksen mittaamisessa pyrittiin siirtymään ”bruttokansantuotteen tuolle puolen” luomalla bruttokansantuotteen rinnalle sitä täydentäviä hyvinvointimittaristoja, jotka ottavat huomioon myös kestävä kehityksen vaatimukset.⁴⁷ Hankkeen tärkein tuote sosiaali- ja terveystaloudellisesti oli alustalle rakennettu sosiaalisen edistyksen moniulotteinen mittaristo.⁴⁸ Kolmas uusi avaus käsitteli talous- ja rahaliiton sosiaalista ulottuvuutta. Hanke oli alusta alkaen kiistanalainen, koska siinä kyseenalaistettiin harjoitettua talouspolitiikkaa sosiaali- ja terveystaloudellisuuden näkökulmasta: julkisen talouden vakaus kytkettiin eriarvoisuuskehitykseen ja köyhyyskysymykseen. Poliittisessa valmistelussa hanke kääntyi sosiaali- ja terveystaloudellisuudesta työllisyyspolitiikan suuntaan. Suomessa eduskunnan suuri valiokunta otti hankkeeseen varauksellisen kannan, koska se näki siinä mahdollisuuksia toimivallan valumiseen unionitasolle.⁴⁹

Vuonna 2008 alkaneen globaalin finanssikriisin välittömät vaikutukset Suomen sosiaali- ja terveystaloudellisuuteen jäivät vähäiseksi, sillä valtio toimi automaattisena vakauttajana ja rahoitti tulonsiirto- ja palvelujärjestelmää velkaantumalla. Kansallisesti julkinen valta tyhjensi työttömyysturvajärjestelmään luodun EMU-puskurin, mikä lievensi ulkoisen šokin vaikutuksia. Myös eurooppalaiset vakausmekanismit puskuroivat osaltaan kriisin vaikutuksia Suomen työmarkkinoihin ja sosiaaliturvaan. Välilliset sosiaali- ja terveystaloudelliset vaikutukset olivat kuitenkin merkittäviä. Epäilemättä tärkein välillinen taloudellinen vaikutus oli niin sanottu Finanssipoliittinen laki (FIPO 869/2012), joka jäsenvaltioiden välisen sopimuksen osana asetti äärimmäiset rajat Suomen julkisen talouden velkaantumiselle. Jäsenvaltioiden välisen sopimuksen tavoitteena oli vakauttaa talous- ja rahaliittoa, sovittaa yhteen

taloutta ja sosiaali- ja terveystaloutta sekä parantaa ohjausta ja hallintaa.⁵⁰ Suomessa FIPO-lainsäädännön rakentamisen yhteydessä ei julkilausutusti käsitelty sen sosiaali- ja terveystalouttista ulottuvuutta. Pikemminkin se nähtiin eurooppalaisen vakauden takaamisen välineenä.⁵¹ Samaten korostettiin, että jäsenvaltioilla säilyy vapaus tehdä valintoja julkisen talouden sisällä sekä sen rahoituksen turvaamisessa että etuuksien ja palvelujen kohdentamisessa.

SULKEUTUVA SUOMI

Välillisesti finanssikriisi sai eurooppalaisessa ”ilmapiirissä” aikaan nopean muutoksen, mikä heijastui Suomeen maahanmuuttokriittisyyden kasvuna ja kanavoitui vuosien 2011 ja 2015 vaaleissa EU-kriittisten perussuomalaisten kannatuksiksi. Vaikka merkittävien osa maahanmuuttokriittisyydestä kohdentui Euroopan ulkopuolisista maista tuleviin turvapaikanhakijoihin, myös Euroopan sisäisen työvoiman liikkuvuus aiheutti tyytymättömyyttä. Eniten sanomista aiheuttivat Romaniasta ja Bulgariasta tulleet kerjäläiset, joiden asema Suomessa jakoi mielipiteitä voimakkaasti.

Varauksellinen suhtautuminen maahanmuuttoon yleistyi vaalikauden 2011–2015 loppua kohden ja kärjistyi aivan vaalikauden lopussa. Vaalikauden 2007–2011 aikana Suomi vielä korosti aktiivisen romanipolitiikan merkitystä ja pyrki luomaan eurooppalaisia yhteistoimintamalleja.⁵² Seuraavalla vaalikaudella linjaukset olivat varauksellisia, liikkuvuutta rajoittavia ja ”vetovoimatekijöitä” vähentäviä. Vaalikauden loppua kohden huomio kohdentui kansalliseen etuun ja kustannuksiin. Hallitus esimerkiksi valmisti vuonna 2014 ehdotuksen EU-maiden ja kolmansien (muiden kuin EU:n jäsenvaltioiden) maiden kansalaisten paperittomien henkilöiden oikeudesta terveydenhuoltoon.⁵³ Hallituksen esitys kaatui tammikuussa 2015 yleisistunnossa poikkeuksellisessa poliittisessa operaatiossa, jossa aloitteen kaatajat vetosivat kansalliseen turvallisuuteen ja itsesuojeluvaistoon sekä ”vetovoimatekijöiden” eliminointiin.⁵⁴

2010-luvun jälkipuoliskon linjaukset ovat heijastaneet maahanmuuttokriittisten ryhmien painoarvon kasvua suomalaisessa

EU-politiikassa ja heidän pyrkimystään rajata sosiaaliturva Suomen kansalaisille. Kuitenkin kuten muun muassa eduskunnan apulaisoikeusmies on toistuvasti todennut, Suomen sosiaaliturvajärjestelmä perustuu asumiseen eikä Suomen kansalaisuuteen.⁵⁵ Sosiaaliturvan rajaaminen yksinomaan Suomen kansalaisille on perusoikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallista ja useimmiten väistämättä ristiriidassa Euroopan unionin kansalaisuutta ja yhdenvertaista kohtelua koskevien sopimusten kanssa.⁵⁶

Suomi on jatkanut 2010-luvulla sosiaaliturvan koordinoinnissa vakiintunutta politiikkaa. Siinä sopeudutaan välttämättömyyksiin, mutta pyritään samalla suomalaisen sosiaali- ja terveyspolitiikan institutionaalista rakennetta suojaaviin ratkaisuihin ja vältellään etuuksien maksamista maan rajojen ulkopuolelle. Komissio antoi joulukuussa 2016 ehdotuksen koordinointilainsäädännön uudistamisesta. Muutettavaksi ehdotettiin asetuksen säännöksiä, jotka koskevat muun muassa taloudellisesti ei-aktiivien eli työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden sosiaaliturvan ja etuuksien piiriin pääsemisen selkeyttämistä, pitkäaikaishoitoetuksia, työttömyysetuusia ja ansionmenetystä korvaavien vanhempainetuksien yksilöllistämistä.⁵⁷ Asetuksen uudistamista motivoi teknisten syiden ohella pyrkimys arvioida uudestaan liikkuvuuteen liittyviä kustannuksia, jotka olivat keskeinen tekijä Ison-Britannian EU-eroon johtaneessa äänestyksessä kesällä 2016. Suomi aloitti sen poliittisen käsittelyn keväällä 2017.

Etuuden siirrettävyyteen on jouduttu paneutumaan systemaattisesti kansaneläkkeen osana myönnettävän takuueläkkeen (703/2010) käyttöönoton yhteydessä. Takuueläkkeen tarkoituksena on turvata Suomessa asuvan eläkkeensaajan toimeentuloa maksamalla hänelle valtion varoista eläkettä, jos hänen eläkkeensä ei muutoin riitä kohtuulliseen toimeentuloon. Puolueet olivat yksimielisiä siitä, että takuueläkkeen ei tule olla siirrettävissä oleva vakuutus, joten takuueläkettä rakennettiin avustukseksi, joka maksetaan vain Suomessa asuvalle henkilölle.⁵⁸

Toinen merkittävä sosiaaliturvan koordinointiin liittynyt oikeudellinen punninta on liittynyt Sipilän (2015–2019) hallituksen

toimeenpanemaan perustulokokeiluun ja myöhemmin mahdollisesti toimeenpantavaan perustuloon. Perustulo on sikäli erikoinen etuus, että se ei perustu yksittäiseen syyhyn, mutta se korvaa myös syyperusteisia etuuksia. Mikäli etuus korvaa vain avustustyyppisiä syyperustaisia etuuksia, se on sosiaaliturvan koordinoinnin ulkopuolella. Päinvastaisessa tapauksessa on mahdollista, että se asettautuu koordinoinnin piiriin ja on siirrettävissä maasta toiseen. Perustuloa ei voi rajata kansalaisuuden perusteella, vaan EU-jäsenmaissa liikkuvia ja EU-kansalaisia tulee kohdella yhdenvertaisesti. Toisaalta etuus voidaan muotoilla samalla tavalla kuin edellä käsitelty takuueläke, jolloin se määriteltäisiin sosiaaliturvan koordinointiasetuksen ulkopuoliseksi avustukseksi. Tällöin sitä ei tarvitse maksaa toiseen jäsenvaltioon.⁵⁹

Samaan politiikkakokonaisuuteen liittyy olennaisesti asumista ja oleskelua koskevan direktiivin soveltaminen. Suomeen asettuneiden toisen EU-maan kansalaisten oikeutta asua ja oleskella ei ole kansallisesti rajoitettu, ja aiheutta koskeva direktiivi sisältää selkeät periaatteet, jotka on toimeenpantu kansallisessa lainsäädännössä myös Suomessa. Kuitenkin korkein hallinto-oikeus tarkensi keväällä 2016 antamallaan tuomiolla toisen EU-maan kansalaisen maasta karkottamisen kriteerejä pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien henkilöiden ja kotitalouksien osalta.⁶⁰ KHO:n tuomio asettaa äärimmäiset rajat sosiaaliturvan käytölle. Suomen päätös on samansuuntainen EU:n viimeaikaisen päätöksenteon kanssa, jossa työnteko (tai muu perusteltu syy) ja oikeus asua ja oleskella on kytketty aikaisempaa tiiviimmin toisiinsa. Aiheesta on annettu lukuisia tuomioita 2010-luvulla.

Eurooppalainen yhteistyö terveyspalvelujen järjestämisessä ja koordinoinnissa on viime vuosina keskittynyt aikaisempien päätösten toimeenpanoon. Komissio antoi palveludirektiiviä (2006) täydentävän direktiiviehdotuksen potilaiden liikkuvuudesta, joka hyväksyttiin 2011 ja pantiin Suomessa täytäntöön lailla rajat ylittävistä terveydenhuollosta.⁶¹ Toimeenpano on edellyttänyt varsin mittavaa hallinnollista valmistelua, joka on kytkeytynyt tiiviisti samanaikaisesti valmisteltuun sosiaali- ja terveysuudistukseen (sote-uudistus). Suomi on muiden jäsenvaltioiden tavoin joutunut

määrittelemään julkisille terveystalouksille selkeät hinnat ja luomaan menettelytavat, joiden avulla potilas voi hakeutua hoitoon toiseen jäsenvaltioon ja toisesta jäsenvaltiosta Suomeen. Tämä ei sinänsä ole vaikuttanut suomalaisen tapaan organisoida sosiaali- ja terveystalouksia tai suomalaisen palveluvalikoimaan, mutta se on pakottanut suomalaiset tekemään palvelujen kustannukset läpinäkyviksi ja hinnoittelemaan ne.⁶²

Komissio on ollut tyytymätön Suomen käytäntöihin potilasdirektiivin toimeenpanossa. Toisesta jäsenvaltiosta haettu hoito on rinnastettu Suomessa yksityissektorilla annettuun hoitoon, jolloin hoidon kustannukset korvataan sairaanhoitovakuutuksesta.⁶³ Komission käsityksen mukaan ulkomailta hankittu hoito tulisi rinnastaa julkisen terveydenhuollon palveluun, mikä olisi asiakkaan eli potilaan kannalta edullisempi ratkaisu.⁶⁴ Vastahankaan asettunut Suomi on kuitenkin lykännyt siirtymistä sairaanhoitovakuutus- pohjaisesta korvauksesta julkisen terveydenhuollon pohjalta tapahtuvaan korvaukseen. Viivytystaktiikka on ollut toimiva, sillä sairausvakuutus- pohjainen järjestelmä integroidaan palvelujärjestelmään vuonna 2019 voimaan tulevan sote-uudistuksen yhteydessä. Maaliskuussa 2017 lausunnonlehtetetyssä aihetta koskevassa hallituksen esityksessä esitetään, että EU- ja ETA-valtiossa ja Sveitsissä terveystalouksia käyttäneelle henkilölle maksettaisiin korvauksia samoin perustein kuin jos henkilö olisi käyttänyt Suomessa maakunnan järjestämiä terveystalouksia.

Myös rahapelaamista säätelevä arpajaislaki on jouduttu uudistamaan sisämarkkinoiden vaatimuksilta suojaavalla tavalla.⁶⁵ Arpajaislain uudistamista motivoi pyrkimys monopolin säilyttämiseen. Kolmen kotimaisen peliyhtiön välinen kilpailu kiristyi internet- pelaamisen yleistyttyä. Tämän arvioitiin yllyttävän kuluttajia pelaamaan liiallisesti, mikä on tietysti ristiriidassa liiallisesta pelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyn ja vähentämistavoitteen kanssa. Tämän puolestaan pelättiin aiheuttavan komission valvontatoimenpiteitä. Suomalainen ratkaisu on yhden monopolin rakentaminen.

Esitettyjen lainmuutosten johdosta ehkäistään mahdollinen keskinäisen kilpailuasetelman syntyminen ja turvataan

samalla rahapelipolitiikkamme yhdenmukaisuus EU-oikeuden yksinoikeusjärjestelmälle asettamien edellytysten kanssa. Lainmuutoksilla turvataan suomalaiselle rahapeliyhtiölle mahdollisuus kehittää vastuullisesti toimintaansa, jotta sen pelitarjonta uudistuu ja pysyy kiinnostavana voimakkaasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Tällöin pelaaminen myös tulevaisuudessa voi kanavoitua kotimaiseen lailliseen tarjontaan yksinoikeusjärjestelmää vahvistavasti. Tämä tavoite ei ole ristiriidassa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.⁶⁶

Muutoksella on merkittäviä vaikutuksia paitsi arpajaislain toimeenpanoon myös sosiaali- ja terveystalouden järjestöjen ja organisaatioiden toiminnan rahoitukseen. Hallituksen esitykseen jätettiin lukuisia eriäviä mielipiteitä. Ne eivät kuitenkaan koskeneet monopolin säilyttämistä. Uusi peliyhtiö aloitti vuoden 2017 alusta. Uudistuksen myötä rahapelimonopolin asema on toistaiseksi turvattu.

Myös sosiaali- ja terveystalouden kannalta hankintalakia on uudistettu vuodesta 2011 eteenpäin.⁶⁷ Direktiivien perusteella säädetään uudet lait julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä. Direktiiveistä johtuvat muutokset koskevat muun muassa uusia kilpailuttamismenettelyjä, hankintojen jakamista osiin, hankintojen laadullisten näkökohtien huomioon ottamista, ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimismahdollisuuksia sekä sosiaali- ja terveystalouden ja muiden erityisten palveluiden hankintamenettelyjä.⁶⁸ Laki myöhästyi, sillä sen toimeenpano-aika päättyi huhtikuussa 2016. Hallituksen esitys uudeksi hankintalaksi kuitenkin annettiin eduskunnalle juhannuksen alla 2016.⁶⁹ Uuden hankintalain toimeenpanoa varjostaa samanaikainen sosiaali- ja terveystalouden uudistus, joka myös vaikuttaa olennaisesti hankintojen toimeenpanoon sosiaali- ja terveystaloudessa.⁷⁰

Sosiaali- ja terveystalouden ala on myös saanut uutta, Suomelle hivenen vierasta sisältöä eurooppalaisesta ruoka-apusta. Euroopan yhteisö alkoi myöntää maatalouspoliittista ruoka-apua jäsenvaltioilleen vuonna 1988. Kaikki jäsenvaltiot eivät ole hakeneet tukea, mutta

Suomi on hyödyntänyt sitä koko jäsenyytensä ajan maatalouspolitiikan osana. Elintarvikeavun oikeusperusta vaihtui maatalouspolitiikasta koheesiopolitiikkaan rakennerahastokaudella 2013–2020.⁷¹ Toinen keskeinen työväline on Euroopan sosiaalirahasto, joka on toiminut Suomessa koko jäsenyyden ajan. Se on perinteisesti edistänyt enimmäkseen työllisyyteen liittyviä toimenpiteitä. Rakennerahastokaudella 2013–2020 viidennes sosiaalirahaston varoista kohdennetaan köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseen ja osallisuuden edistämiseen. Nämä muutokset vaikuttavat merkittävästi suomalaiseen niin sanottuun köyhyyspolitiikkaan, joka kohdentuu syyperustaisen sosiaaliturvan ulkopuolella pääosin oleviin kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleviin väestöryhmiin.

KESKUSTELUA

Reilut kaksikymmentä EU-jäsenyytsvuotta ovat muokanneet suomalaisen sosiaali- ja terveystpolitiikan institutionaalista rakennetta ja tavoitteenasettelua enemmän kuin jäsenyyteen valmistauduttaessa osattiin tai haluttiin ennakoida. Alkuvuosien uhkakuvien hallintaan ja niihin varautumiseen perustuva politiikka vähensi osaltaan kansalaisten vastustusta EU-jäsenyyttä kohtaan. Uhkakuviin varautumiseen perustuva politiikka ei kuitenkaan valmistanut suomalaisia 2000-luvun tapahtumiin. Mitä pidemmälle 2000-lukua on tultu, sitä voimakkaammin sosiaali- ja terveystpolitiikan eurooppalainen kehys on muokannut suomalaisen sosiaali- ja terveystpolitiikan institutionaalista rakennetta ja tavoitteenasettelua.

Integraation merkitystä suomalaisen sosiaali- ja terveystpolitiikan institutionaalisen rakenteen ja tavoitteenasettelun muutoksille ei kuitenkaan ole syytä irrottaa sosiaali- ja terveystpolitiikan muusta kehityksestä. Julkisen vallan vastuulla olevien palvelujen ja tulonsiirtojen sopeuttaminen julkisen talouden rahoituskriisiin sekä avoimempaan talouteen ja toimintaympäristöön ei olisi onnistunut ilman julkisen talouden vakauttamista ja uusien toimeenpanomekanismien hyödyntämistä. Samalla perinteistä hyvinvointivaltion ja sosiaalisen kansalaisen suhdetta alkoi täydentää sisämarkkinoiden ja kuluttajakansalaisen suhde, jossa asiakas valitsee

palvelujen ja tulonsiirtojen tuottajan julkisen vallan asettamissa rajoissa. Euroopan integraatio eittämättä vahvasti näitä kehityskulkuja ja vähensi sosiaali- ja terveystalouden mahdollisuuksia asettaa omaehtoisia tavoitteita.

EU-Suomen hallituksilla ei ole ollut aktiivista pyrkimystä luoda eurooppalaista sosiaali- ja terveystaloutta vahvistamalla unionin toimivaltaa tai tekemällä merkittäviä poliittisia aloitteita sosiaali- ja terveystalouden ydinalueilla. Hallitukset ovat kannattaneet lämpimästi Suomessa jo vakiintuneita ratkaisuja tukevia linjauksia ja vastustaneet systemaattisesti Suomen institutionaalista rakennetta muokkaavaa toimivaltaa ja siihen liittyvän aloitevallan käyttöä. Hallitukset ovat aktivoituneet lähinnä silloin, kun Suomen kansalliset edut on arvioitu uhatuiksi. Tämä kansallista intressiä suojaava lähestymistapa on ollut valtioneuvostossa ja eduskunnassa sekä kansalaisten keskuudessa laajasti hyväksytty. Suomi ei pyri Euroopan ytimeen sosiaali- ja terveystalouttessa.

Lähtötilanteessa ei ole näkyvissä tavattoman synkkiä pilviä. Niin kauan kuin Suomen julkinen talous on kohtuullisessa kunnossa, unionin taloustalouttisen ohjausvallan merkitys jää vähäiseksi. Myöskään sisämarkkinoihin sopeutumisessa ei toistaiseksi ole ollut ylitsepääsemättömiä vaikeuksia, vaan suomalaiset, kansallisista tavoitteista nousevat ratkaisut on saatu sovitettua direktiivien asettamiin kehyksiin.

5. RESERVED FINLAND – THE EUROPEANISATION OF SOCIAL POLICY

Since Finland joined the European Union, governments have systematically argued that membership has resulted in no significant socio-political consequences, citing limited shared competences, mainly in the fields of occupational health and equal pay (gender equality). In addition, governments have claimed that they are capable of preventing any harmful policies, in particularly in pensions and some other types of insurance. In popular debate, however, the EU has commonly been perceived as a threat. Assessing 20 years of EU membership clearly indicates that those threats have been exaggerated. On the other hand, governments were not able to predict the rapid changes in economic policies and internal markets that resulted in the gradual Europeanisation of social protection. In economic policy, and related policy instruments like broad economic policy guidelines, more and more attention has been devoted to social policy as a part of the public economy. In the politics of internal markets, the interplay between and within welfare states has resulted in adjustments to the Finnish welfare state. In particular, the earlier blurred borderline between insurance and allowances has become clearer and several parts of so-called residence-based social security have been adapted to the requirements of internal markets. More broadly, the governments of Finland have given a high priority to policies aimed at protecting well-established and path-dependent institutional structures in earnings-related pensions, alcohol policy and gambling. In all these three areas, defensive policies have been successful. In recent years, intense criticism against immigration has resulted in minor changes in social policies, particularly in the case of the Roma population originating from Romania and Bulgaria.

6

NATURASTA BIOTALOUTEEN: SUOMI EUROOPPALAISEN YMPÄRISTÖPOLITIIKAN TEKIJÄNÄ

Rauno Sairinen & Tuula Teräväinen

Eurooppalaisessa ympäristöpolitiikassa on tapahtunut suuria muutoksia Suomen EU-jäsenyyden aikana. Suomi on ollut vahvasti mukana rakentamassa tämän päivän ympäristöpolitiikkaa. EU:n nykyisen ympäristöpolitiikan keskeiset toiminnalliset periaatteet luotiin 1990-luvulla ja 2000-luvun alkupuolella. Näitä ovat olleet muun muassa kansalaisten oikeus hyvään ja puhtaaseen ympäristöön, ympäristön saastuttamisen systemaattinen rajoittaminen, ympäristönäkökulman yhdistäminen muihin politiikanlohkoihin, nojaaminen ympäristötieteelliseen tietopohjaan sekä vahvan mandaatin antaminen unioniperusteiselle sääntelylle ympäristönsuojeluasioissa.¹

2000-luvun alkupuolella poliittista ja taloudellista ajattelua globaalisti ravisuttanut ”ilmastoherätys” on vahvistanut merkittävästi myös EU:ssa ympäristö-, energia- ja liikennepolitiikan integraatiota. Yhtäältä unioni on laatinut jäsenmaille laillisesti sitovia tavoitteita ja keinoja ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi.² Toisaalta EU on edustanut jäsenmaitaan

kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa ja sopinut globaalisti ilmastomuutoksen edellyttämistä toimista. Ilmastoherätys on luonut tilaa myös talouden laajalle viherryttämislle ja innovaatiovetoisten ratkaisujen etsimiselle sääntelyn rinnalle.³ Talouden ja ympäristön integroiminen näkyy vihreän talouden, uusiutuvan energian sekä bio- ja kiertotalouden politiikkakonseptien vahvana edistämisenä. Näiden politiikkatavoitteiden nähdään olevan keskeisiä, kun siirrytään kohti systeemitason kestävästä kehitystä tukevia muutoksia.⁴

EU:n ympäristöpolitiikkaa joudutaan kehittämään globaalin kilpailutalouden jatkuvassa tiukassa puristuksessa. EU:n ja euron talouskriisit, yhdentymispolitiikan kritiikki sekä kehittyvien maiden roolin vahvistuminen maailmantaloudessa ovat saaneet monet vaatimaan panostusta EU-talouden kilpailukykyyn ja kustannustehokkuuteen sekä herättäneet keskustelua luonnonvarojen saatavuudesta EU-talouden käyttöön.⁵ Ympäristökriitikot ovat pelänneet, että liiallinen edelläkävijyys ympäristöasioissa haittaa eurooppalaisten yritysten kansainvälistä kilpailukykyä. Tähän monitahoiseen kritiikkiin on haettu vastauksia eri suunnista. Yhtäältä on esitetty EU:n ympäristöpolitiikan globalisointia, eli että samoja ympäristövaateita on ajettava voimakkaammin läpi muualla maailmassa, erityisesti Pohjois-Amerikassa ja BRIC-maissa (Brasilia, Venäjä, Intia ja Kiina). Toisaalta eri puolilla Eurooppaa ovat vahvistuneet kansallismieliset liikkeet.⁶ Muutosten myllerryksessä EU:n ympäristöpolitiikan itseymmärrys on pohdinnan alla. Ympäristöpolitiikka on laajentunut kattamaan monia kysymyksiä ja sektoreita, jotka eivät perinteisesti ole kuuluneet sen alueelle. Toisaalta kestävästä kasvusta on tullut osa niin energia-, maatalous-, teknologia-, tiede- kuin talouspolitiikankin tavoitteita. On siis usein epäselvää, tehdäänkö ympäristöpolitiikkaa vai jotakin muuta sektoripolitiikkaa. Ympäristöteema on tullut suuremmaksi osaksi muita aloja.

Tässä luvussa pohdimme Suomen ympäristöpolitiikan kehitystä ja muutosta. Tarkastelemme EU:n ympäristöpolitiikan sisältöjen ja toimien kehitystä vuodesta 1995 lähtien ja analysoimme Suomen toimintaa tässä. Lopuksi tulkitsemme Suomen roolia EU:n ympäristöpolitiikassa. Luku perustuu kansalliseen ja EU-tason

asiakirja-aineistoon ja keväällä 2016 tehtyihin puolistrukturoituihin asiantuntijahaastatteluihin.⁷ Hyödynnämme myös aikaisempia tutkimuksiamme ja niissä kerättyjä dokumentti- ja haastatteluaineistoja.⁸ Analyysi kattaa Suomen koko EU-jäsenyyden ajan, vaikkakin pääpaino on itälaajentumisen ja talouskriisin jälkeisessä politiikkakehityksessä.

EU:N YMPÄRISTÖPOLITIIKAN SISÄLTÖ JA KEHITYS

EU:n ympäristöpolitiikan kehittäminen on perustunut ajatukseen, että ympäristöongelmien ratkaiseminen edellyttää toimenpiteitä laajemmalla alueella kuin vain yhden kansallisvaltion sisällä. Lisäksi unionin ympäristöpolitiikka tarkoittaa usein sisämarkkinoiden yhteisten pelisääntöjen kehittämistä: yhteisten normien ja tuotestandardien luomista. Kansainvälisessä politiikassa EU-maiden on ollut järkevää esiintyä yhtenäisenä rintamana, koska yhdenkään jäsenvaltion painoarvo ei yksinään riitä merkittävästi vaikuttamaan kansainväliseen politiikkaan. EU:n ympäristöpolitiikan ytimessä on alun perin ollut ympäristökuormituksen vähentäminen. Yhteinen ympäristöpolitiikka sai alkunsa vuoden 1972 Pariisin kokouksessa, jossa Eurooppa-neuvosto totesi, että on tarpeen kehittää ympäristöpolitiikkaa unionin taloudellisen laajentumisen rinnalla. Neuvosto ryhtyi valmistelemaan ensimmäistä ympäristöalan toimintaohjelmaa. Vuonna 1987 hyväksytty ympäristöosasto muodosti ympäristöpolitiikalle oikeudellisen perustan, ja Maastrichtin sopimuksen myötä ympäristöpolitiikasta tuli EU:n virallinen politiikanala vuonna 1992. Pyrkimys suunnata EU:n politiikkaa kohti kestävästä kehitystä vahvistui vuonna 1999 Amsterdamin sopimuksessa, joka sisälsi velvoitteen ottaa ympäristönsuojelu osaksi kaikkia politiikanaloja. Vuonna 2009 Lissabonin sopimuksen myötä EU:sta tuli oikeushenkilö ja siten se sai valtuudet tehdä kansainvälisiä sopimuksia. Tämä vahvisti unionin ympäristöpolitiikan oikeudellista perustaa ja pyrki lisäämään solidaarisuutta jäsenmaiden välillä.

Komissio on julkaissut ympäristöalan toimintaohjelmia vuodesta 1973 lähtien. Sittemmin ohjelmat on pyritty sovittamaan

yhteen kestäväen kehityksen ja vähähiilisen talouden strategioiden kanssa.⁹ Toimintaohjelmat eivät ole lainsäädännöllisesti sitovia, vaan ympäristöpolitiikan konkreettiset toimenpiteet hyväksytään erikseen ja ne toteutetaan EU-lainsäädännön kautta. EU on toimivaltainen ympäristöpolitiikassa, vaikkakin sen valtaa rajoittaa toissijaisuusperiaate. Tämä estää unionin puuttumisen asiaan silloin, kun jäsenvaltiot voivat tehokkaasti hoitaa asian kansallisesti, alueellisesti tai paikallisesti. Lisäksi monissa asioissa kuten verotuksessa, maankäytössä, kaavoituksessa, vesivarojen määrän hallinnassa ja metsäasioissa EU:lta puuttuu toimivalta eli mandaatti ja toimien vaatimuksena on neuvoston yksimielisyys. Esimerkiksi ympäristöveroissa yksimielisyyden saavuttaminen on ollut käytännössä mahdotonta.¹⁰ Keskustelua on myös käyty jo pitkään siitä, kuinka pitkälle EU:n ylipäättään tulisi mennä ympäristöpolitiikan harmonisoinnissa. Kyse on samalla linjanvedosta liittovaltiokehityksen suhteen.

EU:n itälaajentumisessa ja jäsenneuvotteluissa ympäristönsuojelu oli merkittävä teema. Itä-Euroopan entisillä sosialistisilla mailla oli valtavia ongelmia vesien- ja ilmansuojelussa sekä jätteenkäsittelyssä. Asiantuntijoiden mukaan jako uusiin ja vanhoihin jäsenmaihin ympäristöasioissa on nykyisin kuitenkin osin keinotekoinen.¹¹ Uudet jäsenmaat toivat paikoin myös vahvuutta muun muassa unionin luonnonsuojeluun.¹² Lisäksi uusien jäsenmaiden ongelmat olivat muuta EU:ta pienempiä esimerkiksi liikenteen ja maatalouden päästöjen osalta (nk. vanhoissa jäsenmaissa oli enemmän liikennettä ja tehomaa-ataloutta). EU:n laajentuminen ja sitä myöten kasvanut jäsenmäärä ovat tehneet ympäristöpolitiikan harmonisoinnista, päätöksenteosta ja toimeenpanosta aikaisempaa monimutkaisempaa. Jäsenmaiden erilaiset hallintokulttuurit ja -rakenteet, luonnonolot ja toimeenpanokapasiteetit ovat myös vaikeuttaneet EU-tason ympäristöpolitiikan neuvotteluita. Lisäksi laajentuminen on tuonut mukanaan uusia näkökulmia ja työskentelykieliä EU:n ympäristöpolitiikkaan.

Globaalista näkökulmasta EU on saanut suhteellisesti todella paljon aikaan ympäristöpolitiikassa: kaikkialla on melko puhdasta ilmaa ja juomavettä, jätevedet on saatu jollain tavoin kuriin ja

jätteiden käsittelyssä ja kierrätyksessä on päästy hyvään alkuun.¹³ EU:n ilmastopolitiikka on ollut kansainvälisestikin kunnianhimoista. On tärkeää huomata, että moniin muihin politiikan alueisiin verrattuna EU:lla on vahvaa toimivaltaa ja pakottavaa lainsäädäntöä ympäristöasioissa. Myös kansalaisten tuki EU:n ympäristöpolitiikalle on ollut vahvaa.¹⁴ EU:n vahva mandaatti vakauttaa ympäristöpolitiikkaa: sen toteutus ei ole jäsenmaissa altista poliittisille heilahduksille. Tosin poliittiset suhdanteet vaikuttavat ympäristöpolitiikassakin. Useissa maissa EU-kriittisille tahoille myös ympäristöasiat ovat olleet ongelmallisia.

Keskeisimpinä EU:n ympäristöpolitiikan heikkouksina on nähty puutteellinen kansallisen tason toimeenpano, valvonta ja seuranta. Euroopan ympäristökeskuksen arvioinnissa EU:n kuudennen ympäristöohjelman (2002–2012) nähtiin kärsineen komission kunnianhimottomuudesta, jäsenmaiden vastustuksesta ja taloudellisten intressien paineesta.¹⁵ Lisäksi Lissabonin strategia painotti vahvasti taloudellista kilpailukykyä, mistä katsottiin seuranneen kyseenalaisia jäte- ja ilmansuojelupolitiikan raportteja ja viivästyksiä ohjelman ehdottamiin ympäristölainsäädännön muutoksiin. Kuudetta ympäristöohjelmaa on kritisoitu usealta suunnalta myös joulukuuseksi, jossa identifioitiin valtava kirjo ongelmia mutta ei pystytty toteutukseen ja priorisointiin.¹⁶ Yksi kuudennen toimintaohjelman saavutuksista oli uusi kemikaaliasetus REACH. Se asetti enemmän vastuuta teollisuudelle, kun on kyse riskeistä, joita kemikaalit saattavat aiheuttaa terveydelle ja ympäristölle. REACH-asetuksella perustettiin Helsinkiin Euroopan kemikaalivirasto (European Chemicals Agency, ECHA). Virasto huolehtii muun muassa kemikaalien rekisteröinnistä.

Seitsemännessä ohjelmassa (2013–2020) pyritään keskittymään olennaisiin kysymyksiin. Sen kolme päätavoitetta ovat EU:n luontopääoman suojelu, pyrkimys resurssitehokkaaseen, vihreään ja kilpailukykyiseen vähähiiliseen talouteen sekä ympäristöön liittyvien terveys- ja hyvinvointiriskien torjuminen.¹⁷ Ohjelma painottaa lainsäädännön toimeenpanon parantamista, tieteellistä tietoa, investointeja sekä ympäristönäkökohtien sisällyttämistä muihin politiikanaloihin. Ohjelmassa nostetaan esiin kaksi läpileikkaavaa

tavoitetta: kaupunkien kestävyys sekä EU:n rooli kansainvälisessä ympäristö- ja ilmastopolitiikassa. Ohjelmassa pyritään myös keventämään liian yksityiskohtaista EU-sääntelyä. Tämä jatkaa laajempaa 2000-luvun suuntausta ”*command and control*” -tyyppisestä normiohjauksesta taloudelliseen ohjaukseen ja joustaviin mekanismeihin.¹⁸ Uuteen ympäristöpolitiikkaan kuuluvat olennaisena osana uudet poliittiset käsitteet. Muun muassa vihreän talouden, kiertotalouden ja ekotehokkuuden kaltaisten käsitteiden myötä EU:n ympäristöpolitiikka on alkanut puhua samalla kielellä kuin talous.¹⁹

Yhdeksi ilmastopolitiikkansa keskeiseksi keinoksi EU on kehittänyt päästökauppajärjestelmän, joka on maailman kunnianhimoisin ja mittavin.²⁰ Sen tarkoitus on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä kustannustehokkaasti rajoittamalla energiantuottajien, energaintensiivisen teollisuuden ja lentoyhtiöiden päästöjä. Kokeilukautena vuosina 2005–2007 päästökaupalle luotiin tarvittavat rakenteet. Toinen kauppakausi vuosina 2008–2012 tähtäsi YK:n ilmastopimuksen Kioton pöytäkirjassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Kolmannen kauppakauden aikana vuosina 2013–2020 EU pyrkii saavuttamaan itselleen asettamansa 20 prosentin vähennystavoitteen hiilidioksidipäästöissä.

Päästökauppa on saanut runsaasti kritiikkiä tehottomuutensa vuoksi. Päästöoikeudet ovat olleet halpoja, mikä ei ole ohjannut hiillettömään energiantuotantoon. Alhainen hinta on johtanut päästökaupan ylijäämästä: oikeuksia on jaettu enemmän kuin yritykset ovat niitä tarvinneet.²¹ Taustalla ovat vaikuttaneet myös taloudellinen lama sekä päällekkäiset ohjauskeinot ja uusiutuvan energian kansalliset tukijärjestelmät (esimerkiksi energiaverot, sertifikaatit ja syöttötariffit), joita erityisesti teollisuus on kritisoinut markkinoita vääristäviksi ja kalliiksi päästövähennysten ohjauskeinoiksi.²² Vuoden 2030 tavoitteissa päällekkäisten ohjauskeinojen ongelmia on kuitenkin pyritty ottamaan paremmin huomioon neljättä kauppakautta silmälläpitäen. Yhtenä tekijänä päästöoikeuksien alhaisissa hinnoissa on ollut myös kansainvälisiin päästövähennyksiin pyrkivien Kioton niin sanottujen hankemekanismien kautta hankittujen päästövähennysten kotiutuminen juuri unioniin (puhtaan

kehityksen mekanismi Clean Development Mechanism, CDM ja yhteistoteutus Joint Implementation, JI).²³ Läntiset teollisuusmaat ovat voineet täyttää osan päästövähennysvelvoitteistaan toteuttamalla päästöjä vähentäviä hankkeita kehitysmaissa tai toisissa teollisuusmaissa, mikä on osaltaan vähentänyt päästöoikeuksien kysyntää ja tarvetta.

EU:N VAIKUTUKSIA SUOMEN YMPÄRISTÖPOLITIikkaAN

Ennen EU-jäsenyyttä Suomi oli useilla ympäristönsuojelun alueilla monia muita EU-maita edistyksellisempi. Ilman- ja vesiensuojelua oli edistetty ansiokkaasti, ja Suomi oli ottanut ensimmäisenä maana maailmassa käyttöön hiilidioksidiveron energiantuotannossa.²⁴ Suomi sai 1990-luvun puolivälissä tunnustusta myös aktiivisuudesta kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa.²⁵ Ehkä heikoimmin kehittyneitä alueita Suomen ympäristöpolitiikassa olivat luonnon-suojelu ja jätehuolto. Suomesta puuttui myös ympäristövaikutusten arviointijärjestelmä. Laki ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA-laki) valmisteltiin ETA-sopimuksen edellyttämänä, ja se hyväksyttiin juuri ennen jäsenyyttä vuonna 1994.²⁶

Sittemmin EU-jäsenyys on vaikuttanut suuresti Suomen kansalliseen ympäristöpolitiikkaan ja -lainsäädäntöön.²⁷ Se, onko EU kiristänyt vai keventänyt ympäristöohjausta, riippuu kuitenkin näkökulmasta. Joissakin kysymyksissä EU:n yhteinen politiikka on tiukentanut suomalaisen ympäristöpolitiikan tavoitteita ja sääntelyä. Esimerkiksi kansallista jäte- ja geenitekniikkalakia sekä ilmansuojelusäädöksiä kiristettiin jo pian Suomen liittyttyä EU:n jäseneksi.²⁸ Unionin jäsenyyden myötä myös luonnon monimuotoisuutta säilyttävä keinovalikoima moninaistui. Esimerkiksi suurten infrastruktuuriin liittyneiden hankkeiden vaikutusten arviointia tuli laajentaa eikä poikkeuslupia arvokkaiden luontoalueiden heikentämiseen tai tuhoamiseen ollut enää mahdollista saada yhtä helposti kuin aiemmin. Uudet linjaukset merkitsivät luonnonsuojelunäkökulman huomattavaa vahvistumista suomalaisessa politiikassa.²⁹

Vaikka ympäristöpolitiikan agenda määräytyy vahvasti EU:n valmistelun ja päätöksenteon kautta, myös kansallisilla toimilla on

merkittävä vaikutus ympäristöasioissa etenkin niillä sektoreilla, joihin EU:lla ei ole mandaattia. Näitä ovat esimerkiksi yhdyskuntasuunnittelu ja metsätalous. Samoin päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla kuten maataloudessa, liikenteessä, jätteenkäsittelyssä ja rakennusten lämmityksessä päästövähennykset ovat olleet kansallisten hallitusten päätäntävällässä. Päästökauppasektorin ulkopuolisia päästöjä koskevan kansallisen ilmastolain säätäminen vuonna 2015 on esimerkki siitä, että puhtaasti kansallisellakin tasolla on haluttu toimia aktiivisesti.

Suomen kansallinen politiikka on siis eräissä kysymyksissä ollut EU-tasoa pidemmällä. Esimerkiksi jätevesien puhdistuksessa fosforinpoisto on Suomessa huomattavasti tehokkaampaa kuin EU-direktiivi edellyttäisi.³⁰ Samoin uusiutuvan energian osuus kansallisesta energiankulutuksesta on ollut jo pitkään EU-maiden kärkiluokkaa.³¹ Tämä on johtunut vesivoiman saatavuudesta sekä metsäteollisuuden sivutuotteiden (esimerkiksi kuorintatähde, kierätyspuu ja jäteliemet) tehokkaasta hyödyntämisestä energiantuotannossa. Suomella on myös käytössä EU:ta kattavammat listaukset esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnin piiriin kuuluvista laitoksista sekä suojelluista lajeista. EU-jäsenyys on tuonut moniin asioihin vähimmäisvaatimustason, jota on tarvittaessa täsmennetty kansallisiin olosuhteisiin ja omaan ympäristöpolitiikkaan sopivaksi.

EU:n ympäristöpolitiikka sisältää myös lukuisia asioita, jotka ulottuvat kansallisten rajojen ylitse ja joista huolehtiminen olisi luultavasti heikommalla tasolla ilman EU:n yhteistä politiikkaa. Esimerkiksi Itämeren suojelu ja rajat ylittävät päästöt ovat kansainvälisiä kysymyksiä, joissa Suomi on EU:n vaikutuksesta ryhtynyt aikaisempaa tiukempiin suojelutoimiin.³² Samoin 2000-luvulla laadittu ilmasto- ja energialainsäädäntökokonaisuus on edellyttänyt mittavia kansallisia toimia, joita ei ehkä muuten olisi saatu aikaiseksi, tai ei ainakaan samassa aikataulussa. Lisäksi EU-jäsenyys on nostanut esille monia globaaleja kysymyksiä, monipuolistanut kansallista keskustelua ja edistänyt näin suomalaisen ympäristö- ja energiapoliittisen ymmärryksen kansainvälistymistä. Toisaalta Suomi on ollut itse aktiivinen EU:n globaalien ympäristöpolitiikan kehittämisessä.³³

SUOMEN YMPÄRISTÖPOLITIikka

EU:ssa vuosina 1995–2010

Suomen ympäristönsuojelun kehittäminen on EU-jäsenyyden aikana perustunut vahvasti EU:n toimiin, mutta näille toimille on ollut melko vahva yhteiskunnallinen hyväksyntä.³⁴ EU:n ympäristölainsäädännön toimeenpanossa Suomea on usein pidetty mallioppilaana. Tapaukset, joissa Suomi olisi ollut EU-tuomioistuimessa puutteellisen täytäntöönpanon vuoksi, ovat harvinaisia. Suomen suosimaa yleistä toimintamallia EU:n ympäristöpolitiikassa on koko jäsenyyden ajan kuvattu eräänlaiseksi realistiseksi pragmatismiksi, jolle on ollut tyypillistä käytännönläheisyys ja maltillisuus, konfliktien välttäminen, kompromissiratkaisuihin pyrkiminen ja rakentava politiikanteon tyyli.³⁵ Suomi on ollut usein myönteinen kunnianhimoisiakin ympäristöpolitiikan tavoitteita ja ajatuksia kohtaan ja tukenut muita jäsenmaita niiden aloitteissa. Sen sijaan omia konkreettisia aloitteita on tehty vähän.

EU-jäsenyyden alkuvaiheessa aktiivisuus esimerkiksi YK-tasolla ja pohjoisen alueen yhteistyön kehittämisessä sekä jäsenyyttä edeltäneet, monia muita maita kunnianhimoisemmat kansalliset ympäristöstandardit loivat odotuksia, että Suomi olisi EU:ssa Ruotsin, Tanskan tai Saksan kaltainen edelläkävijämaa.³⁶ Jäsenyysneuvottelujen aikaan suomalaiset ympäristöjärjestöt yhtä aikaa pelkäsivät, että EU:lla olisi haitallisia vaikutuksia kansalliseen ympäristöpolitiikkaan (talousliiton paine), ja toisaalta ne toivoivat, että Suomi voisi toimia EU:ssa ympäristöpolitiikan suunnannäyttäjänä.³⁷ EU:n toivottiin vahvistavan suomalaista luonnonsuojelua, ja samalla nähtiin tarve eurooppalaisen ja kansainvälisen ympäristöpolitiikan kehittämiseen. Kahdenkymmenen vuoden jäsenyyden jälkeen Suomen luonnonsuojeluliiton arvio oli, että ympäristöväen monet pelot osoittautuivat turhiksi: ”EU toi paljon uutta kotimaiseen luonnonsuojeluun.”³⁸

Käytännössä Suomi ei omaksunut selvää edelläkävijän roolia, ja jäsenyyden alkuaikoina harjoitettua politiikkaa on kuvattu melko varovaiseksi.³⁹ Suomi keskittyi tyypillisesti laajempiin rakenteellisiin ja integroiviin kysymyksiin, joita olivat esimerkiksi kestävän

kehityksen edistäminen, ympäristönäkökohtien sisällyttäminen sektoripolitiikkoihin sekä kestävä kulutuksen ja tuotannon tukeminen. Tässä mielessä voidaan sanoa, että Suomi oli EU:ssa aktiivinen etenkin 1990-luvulla ja 2000-luvun alkupuolella pääasiassa strategisen politiikan teossa, ei niinkään yksittäisissä konkreettisisä ympäristönsuojelu- tai energiakysymyksissä.⁴⁰

EU:n vahvasti kehittynyt luonnonsuojelu sai Suomessa (kuten monessa muussakin jäsenmaassa) aikaan suojelukiistoja. EU:n yksi tärkeimmistä keinoista luonnon monimuotoisuuden suojeluun on ollut Natura 2000 -verkosto. Verkosto turvaa kussakin jäsenmaassa luontodirektiivissä määriteltujen luontotyyppien ja lajien elinympäristöjä. Natura-kiistoissa on ollut kyse yhtäältä EU:n valmistelun, kotimaisen toimeenpanon ja monenlaisten maanomistusintressien välisistä ristiriidoista. Valmisteluvaiheen konfliktia 1990-luvun lopulla voimisti se, että luonnonsuojelun kritiikki yhdistyi EU:n byrokratian ja Brysselin vallan kritiikkiin.⁴¹ Toisaalta yksittäisten hankkeiden ja Natura-ohjelman välisiä kiistojakin on ollut. Esimerkiksi Vuosaaren sataman rakentamista koskevassa kiistassa alueen luontoarvoista huolestuneet luonnonsuojelijat hyödynsivät EU-jäsenyyden mukanaan tuomaa oikeutta vaatia Natura-alueelle vahvempaa suojelua.⁴² Kiista laajeni maan hallituksen sisäiseksi kysymykseksi. Satama toteutettiin lopulta rakentamalla rata- ja tieyhteydet tunneliin luontoalueen alle. Toinen tunnettu Natura-kiista koski Vuotoksen tekoaltaan suunnitelmia. Hallitus jätti vuonna 1998 Naturasta pois muun muassa Kemihaaran suot Vuotoksen tekoallas-hankkeen takia. Korkein hallinto-oikeus ei hyväksynyt tätä vuoden 2002 päätöksessä. Vuosien kiistojen jälkeen hallitus hyväksyi alueet suojelu-ohjelmaan vuonna 2004. Vuotos nousi yllättäen uudestaan esiin joulukuussa 2016, kun Lapin maakuntaliiton maakuntakaavassa esitettiin vesirakentamista vanhan Vuotos-hankkeen sijoille.

Ympäristöpolitiikassa Suomi on yleensä pyrkinyt identifioitumaan enemmän läntisten kuin itäisten EU-jäsenmaiden joukkoon. Liittoutumiset ovat kuitenkin olleet aina riippuvaisia käsiteltävästä asiasta – yhteiset intressit löytyvät tapauskohtaisesti eri maiden kanssa. Valmistelevien virkamiesten mukaan esimerkiksi metsäasioissa Ruotsi on perinteisesti – mutta ei aina – ollut lähellä Suomen

kantoja, markkinalähtöisyyden edistämisessä yhteistyötä on tehty muun muassa Alankomaiden kanssa, kun taas vaikkapa ydinvoiman osalta Suomi on usein tukenut Ranskaa ja sen liittolaisia. Päälinjana Suomella on useimmissa kysymyksissä kuitenkin ollut identifioitua johonkin ääripäiden väliin ja omaksua neuvottelijan ja kompromisseihin kykenevän osapuolen asema. Arvioiden mukaan Suomi on myös tyypillisesti perustanut argumenttinsa tutkimuspohjaiseen tietoon, asiapitoisiin näkökohtiin ja teknis-taloudellisiin faktoihin moraalisen tai emotionaalisen argumentoinnin sijaan.⁴³ Suurena etuna tässä on ollut, että Suomen tilastointijärjestelmät ovat hyvin toimivia ja esimerkiksi metsäsektorilla tuotetaan monipuolista ja kansainvälisesti korkeatasoista tutkimustietoa.

Suomen ympäristöpolitiikassakin näkyvä konsensushakuinen ja kompromisseihin tähtäävä politiikanteon tyyli EU:ssa heijastaa kansallisen poliittisen järjestelmän historiallisesti ja kulttuurisesti muotoutuneita rakenteita ja käytäntöjä. Muun muassa korporatistinen neuvottelutraditio, enemmistöhallitukset, epäviralliset politiikka-verkostot, laajapohjainen politiikan valmistelu- ja kuulemisjärjestelmä sekä kansalaisten vahva luottamus julkisiin instituutioihin mainitaan usein Suomelle tyypillisinä piirteinä, jotka ovat tehneet neuvottelevan ja rakentavan konsensuspolitiikan mahdolliseksi.⁴⁴

Arvioiden mukaan Suomelle on ollut tärkeää huolehtia maineestaan hyvänä yhteistyökumppanina. Ympäristö- ja ilmastoasioissa tämä on näkynyt siten, että ei ole haluttu samaan aikaan vastustaa liian monia ehdotuksia ja näyttäytyä hankalana tapauksena. Suomi ei yleensä ole suhtautunut jyrkän kielteisesti tehtyihin ehdotuksiin. Niinpä on pyritty valitsemaan maan intressien kannalta tärkeimmät vaikuttamiskysymykset ja joustettu toisissa, vähemmän merkittävinä pidetyissä kysymyksissä.⁴⁵

Toisaalta pyrkimys omien etujen vaalimiseen on ollut myös selvä. Muiden jäsenmaiden tapaan Suomi on pyrkinyt varmistamaan, etteivät EU:n päätökset heikennä kansallisen teollisuuden toimintaedellytyksiä tai aiheuta ongelmia maan ”olosuhteisiin” etenkin lisäämällä taloudellisia kustannuksia.⁴⁶ Pienenä metsävaltaisena ja pohjoisena jäsenmaana yhdeksi Suomen EU-politiikan piirteeksi on muodostunut erityisesti luonnonvarojen ja energian

käyttöön, teollisuuden rakenteeseen ja logistisiin tekijöihin liittyvien kansallisten intressien puolustaminen. EU:n ympäristölinjauksissa Suomi on kritisoinut kuitenkin vain yksittäisiä tapauksia. Mistään yleisestä linjasta ei voida puhua.

Erityisen paljon ympäristöväen kritiikkiä Suomen hallitus sai vuoden 2008 ilmasto- ja energiapaketin valmistelusta. Tuolloin hallitus vaati maan metsäteollisuudelle ilmaisia päästöoikeuksia, vastusti päästökauppatulojen korvamerkintää, ajoi maksimaalisia joustomekanismeja sekä esitti turvetta uusiutuvaksi energianlähteeksi.⁴⁷ Näissä linjauksissa Suomi poikkesi useimpien muiden jäsenmaiden linjasta. Esimerkiksi Ruotsi ja Tanska ajoivat tiukempia päästövähennystavoitteita EU:n ulkopuolisten maiden tavoitteenasettelusta riippumatta.⁴⁸ Suomi piti linjauksillaan kiinni tiettyjen teollisuudenalojen intresseistä, mikä herätti laajaa ihmetystä.

EU:N YMPÄRISTÖPOLITIIKAN SUURET MUUTOKSET 2010-LUVULLA

EU:n ympäristöpolitiikan viimeaikaista kehitystä ovat muokanneet voimakkaasti globaali ilmastoherätys, eurotalouden kriisi, EU:n itälaajentuminen ja vihreän talouden politiikan rakentaminen. Vuoden 2008 tienoilla alkanut finanssitalouden kriisi ja sen jälkeinen eurotalouden kriisi vuonna 2010 nostivat taloudelliset kysymykset vahvemmin EU:n agendalle. Tämä muutti monien jäsenmaiden ympäristökantoja teollisuusmyönteisempään suuntaan.⁴⁹ Yhdessä EU:n itälaajentumisen kanssa tästä on osittain seurannut, että ympäristöpolitiikan suhteellisen merkityksen on nähty pienentyneen.⁵⁰ Toisaalta ilmastoherätys on tuonut mukanaan puheen suuresta siirtymästä (transitiosta) kohti kestäviä hiilivapaita energia-, liikenne- ja tuotantojärjestelmiä.⁵¹

2010-luvulla Euroopan komissio ei ole ilmastopolitiikan lisäksi laatinut kovin monia uusia ympäristönsuojelualoitteita, vaan politiikan pääpaino on ollut olemassa olevien säädösten päivittämisessä ja toimeenpanossa.⁵² Yhtäältä EU:n ympäristösäätelyn on sanottu tulleen jo ”valmiiksi” ja saavuttaneen vahvan ja vaativan tason. EU:n ympäristölainsäädäntö olisi siis nyt niin korkealla

tasolla, ettei uusien aloitteiden tekemiselle ole suurta painetta. Päätehtäväksi jää tällöin sääntelyn toimeenpano. Toisaalta uusien aloitteiden vähäisyyden taustalla ovat myös uusien jäsenmaiden vaikeudet integroida ja toimeenpanna EU:n ympäristölainsäädäntöä kansallisella tasolla. Talouskriisin myötä keskusteluissa ovat nousseet voimakkaammin esille ympäristönsuojelun mahdolliset taloudelliset vaikutukset.⁵³

EU:n suuret ympäristöhaasteet (kuten ilmastonmuutos, luonnon monimuotoisuuden suojelu ja luonnonvarojen kestävä käyttö) ovat globaaleja. Niinpä EU ja sen jäsenmaat ovat liittyneet kymmeniin kansainvälisiin ympäristösopimuksiin. Ratifioinnin myötä monista sopimuksista on tullut unionin sitovaa lainsäädäntöä. Kokeneen EU-vaikuttaja Timo Mäkelän mukaan vähemmälle huomiolle on jäänyt se, että EU:n näkökulmasta varsin tehokas tapa edistää globaalisti ympäristötavoitteita ovat olleet unionin omat tuotantoon tai tuotteisiin liittyvät ympäristöstandardit ja -normit.⁵⁴ EU sääntelee esimerkiksi tuotteiden ympäristöturvallisuutta ja kemiallisten aineiden käyttöä sekä määrittelee metsähakkuiden laillisuutta. Saa-dakseen tuotteitaan myyntiin EU:n alueella esimerkiksi Kiinan ja Yhdysvaltojen tuottajien on täytynyt omaksua EU:n normit. EU:n piirissä on havahduttu myös siihen, että sodat, konfliktit ja pakolaisuus vaikuttavat liittyvän varsin suoraan ympäristö-, ilmasto- ja luonnonvarakysymyksiin. Globaalien haasteiden hoitaminen koh-taa kuitenkin vakavia poliittisia ongelmia kansallisella tasolla. Kan-salliset intressit, kansallismielisyys ja kaikenlaisen ylikansallisen päätöksenteon kritiikki ovat nousseet monissa maissa, joten ympä-ristöasioiden säilyttäminen politiikan agendalla on haasteellista.

Merkittävin muutos EU:n ympäristöpolitiikassa 2000-luvun puolivälistä lähtien on ollut ilmastopolitiikan nousu agendalle. Samalla keskustelu energian huoltovarmuus-, kilpailukyky- ja resurssitehokkuuskysymyksistä on voimistunut.⁵⁵ Joidenkin näkemysten mukaan on ollut jopa yllättävää, miten paljon EU on 2010-luvulla edistynyt ilmasto- ja energiakysymyksissä yleis-estä taloudellisesta tilanteesta ja itälaajentumisesta huolimatta.⁵⁶ Unionin yhteinen ilmasto- ja energiapaketti on vuodesta 2009 läh-tien muodostanut jäsenmaille sitovan lainsäädäntökokonaisuuden,

jonka keskeisiä osia ovat päästökauppajärjestelmä, uusiutuvan energian lisäämisvelvoite sekä kansalliset päästövähennystavoitteet päästökaupan ulkopuolisille sektoreille. Vuoden 2008 ilmasto- ja energiapaketti asetti tavoitteeksi 20 prosentin vähennyksen kasvi-huonekaasupäästöihin vuoteen 2020 mennessä vuoden 1990 päästömääriin verrattuna.⁵⁷ Uusiutuvan energian tavoite oli myös 20 prosenttia energiantuotannosta. Vuonna 2011 pitkän aikavälin tavoitteeksi asetettiin kasvihuonekaasujen vähentäminen 80–95 prosentilla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2050 mennessä.⁵⁸ Vuonna 2014 Eurooppa-neuvosto täsmensi energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteita.⁵⁹ Vuoden 2030 tavoitteeksi asetettiin 40 prosentin päästövähennys vuoden 1990 tasoon nähden. Samalla uusiutuvan energian sitovaksi tavoitteeksi asetettiin 27 prosenttia energiantuotannosta ja energiatehokkuudelle linjattiin ohjeellinen 27 prosentin kohennus.

Euroopan komissio julkaisi helmikuussa 2015 joustavaa energiaunionia ja tulevaisuuteen suuntautuvaa ilmastonmuutospolitiikkaa koskevan puitestrategian, jonka tavoitteena oli antaa uusi sysäys siirtymiselle vähähiiliseen, turvalliseen ja kilpailukykyiseen talouteen.⁶⁰ Laajamittaisen strategian sisältämät toimet on jaettu viiteen ulottuvuuteen, jotka ovat energian toimitusvarmuus, energian sisämarkkinat, energiatehokkuus, vähähiilisyys sekä tutkimus, innovointi ja kilpailukyky. Sen nimissä tehtyjä konkreettisia aloitteita vuodelta 2016 ovat päästökauppadirektiivin, uusiutuvan energian direktiivin ja energiatehokkuusdirektiivin uudistukset, biomasan kestävyyspolitiikka sekä päästökaupan ulkopuolisia sektoreita koskevien tavoitteiden taakanjako EU-maiden kesken. Yksi energiaunionistrategian toimeenpanossa korostuneista teemoista on energiadiplomatia, jossa ulkopolitiikan keinoja ja toimijoita on hyödynnetty energiaunionin tavoitteiden edistämiseksi. Vähähiilisyystavoitetta edistettiin energiadiplomatian keinoin Pariisin ilmastoneuvotteluissa, joissa EU otti johtavan roolin ja auttoi rakentamaan niin sanotun korkean kunnianhimon koalition. Helmikuussa 2016 komissio esitteli energiavarmuuspaketin, joka sisältää ehdotuksia EU:n valmistelemiseksi energia-alan maailmanlaajuisen muutokseen ja mahdollisiin energiatoimituskatkoksiin.

EU:n piirissä on 2010-luvulla paitsi edistetty ilmastopolitiikkaa myös kehitetty talouskasvun ja ympäristönsuojelun uudenlaista integraatiota. Laajasti käytetyiksi EU-politiikan valtavirran käsitteiksi nousivat vihreä kasvu ja vihreä talous. EU:n vihreän talouden päälinjat ovat samansuuntaisia OECD:n vihreän kasvun strategian kanssa.⁶¹ Vihreiden teknologioiden, tuotteiden ja innovaatioiden ansiosta talouskasvu ja ympäristönsuojelu on nyt alettu nähdä yhä selvemmin yhteensopivina ja toisiaan tukevinä tavoitteina.⁶² Talouskasvua ei siis pyritä rajoittamaan, vaan kasvua – ja sen mahdollistamaa hyvinvointia ja työllisyyttä – tavoitellaan muun muassa vähähiilisillä, innovatiivisilla ja resurssitehokkailla ratkaisuilla. Aikaisemmin käytettyihin kestävän kehityksen käsitteisiin verrattuna vihreä talous on selvästi talouspainotteisempi. Se kehystää ilmasto- ja ympäristötoimet (taloudellisen) rasisitteen sijaan (liiketoiminta)mahdollisuudeksi ja on siten ollut houkuttelevampi myös yksityisen sektorin ja talouden toimijoiden keskuudessa.⁶³

Vihreän talouden ajatukset ovat olleet yhteensopivia myös EU:n kilpailukyky- ja talouskasvupuheen kanssa.⁶⁴ Ne voidaan nähdä jatkumona integroidulle innovaatiopolitiikalle.⁶⁵ Samalla kestävä kehitys omana politiikkakokonaisuutenaan on vähitellen jäänyt vihreän talouden varjoon.⁶⁶ Komissio on luonut myös bio- ja kiertotalouden strategioita. Vuoden 2012 biotalousstrategia käsittelee biologisten resurssien kulutusta, tuotantoa ja käsittelyä sekä biopohjaisten tuotteiden ja innovaatioiden mahdollisuuksia.⁶⁷ Kiertotalouspaketti sisältää lainsäädäntöehdotuksia ja toimintasuunnitelman resurssien kestävämmälle käytölle ja materiaali-
virtojen tehostamiselle EU:ssa.⁶⁸ Perinteinen ympäristöväki on ilmaissut vuorollaan huolensa ja välillä kiitoksensa uusille linjauksille.⁶⁹ Puheenvuoroissa on problematisoitu talouskasvun ja ekosysteemin rajojen yhteensovittamista sekä vaadittu vahvempia toimia puhtaan teknologian hyödyntämiseksi ja vihreän, maapallon ekologisen kantokyvyn rajoissa toimivan talouden konkretisoimiseksi. Tämän on kuitenkin nähty edellyttävän ekotehokkuuden ja teknologiavetoisen politiikan sijaan kokonaisvaltaisempaa muutosta kohti kestävämpää yhteiskuntaa ja taloutta.

Suomen ympäristöpolitiikka on ollut läpi jäsenyyden vahvasti EU-politiikan ohjaamaa. Arvioiden mukaan 50–90 prosenttia ympäristölainsäädännön uusista aloitteista syntyy EU:n kautta.⁷⁰ 2010-luvulla ilmastopolitiikka on ollut suuressa roolissa, sillä juuri sen alueelta on syntynyt lukuisia uusia tavoitteita. On jopa kritisoitu, että ilmastopolitiikan keskeisyys on rajoittanut muun ympäristön- ja luonnonsuojelun kehittämistä. Samalla kun päästökauppaa on kehitetty ohjauskeinona EU-tasolla, kansallisella tasolla ilmastopolitiikan painopiste on siirtynyt päästökaupan ulkopuolisiin sektoreihin eli liikenteeseen, rakentamiseen, rakennusten eristämiseen, jätehuoltoon ja maatalouteen. Näin kansallisten toimien rooli on myös kasvanut.⁷¹

Komission pyrkimykset vähentää liian yksityiskohtaista tai turhaksi koettua sääntelyä ja tehostaa toimeenpanoa ovat merkinneet kansallisen tason korostumista. Suomalaisten toimijoiden keskuudessa EU:n asettamia ympäristönsuojelun säädöspuitteita on pidetty 2010-luvulla enimmäkseen hyvinä eikä uusille ympäristöalan direktiiveille ole koettu suurta tarvetta. Kansallista ympäristönsuojelulainsäädäntöä on lähinnä uudistettu EU-direktiivien tarkistusten kautta.⁷² Yhtenä kansallisena tavoitteena on ollut ympäristönsuojelun lupamenettelyjen ja lupien valvonnan tehostaminen.⁷³ Myös ympäristövaikutusten arvioinnin lakiin ja asetukseen on tehty uudistuksia YVA-direktiivin muutosten myötä. YVA-menettelyä on esimerkiksi sovitettu yhteen kaavoituksen ja ympäristölupamenettelyjen kanssa.⁷⁴ EU:n ohjaamana jätelain-säädäntöä on uudistettu vuosina 2011–2016. Käynnissä on myös selvitys jätteiden hyödyntämismahdollisuuksien laajentamisesta maarakentamisessa.⁷⁵ Tämä on osa Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeita ja kiertotalouden edistämispyrkimyksiä.

Suomessa on rakennettu joissain kysymyksissä vahvempaa ympäristönormistoa kuin mitä EU vaatii. Esimerkiksi YVA-prosessi on laajempi. Se sisältää arviointiohjelman ja sen kuulemisen sekä laajan ympäristövaikutus-käsitteen (ml. sosiaaliset vaikutukset).⁷⁶ YVA-menettelyn uudistuksessa on 2010-luvulla pyritty ottamaan

huomioon ajankohtaisia kansallisia tarpeita direktiivin vaatimusten lisäksi. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia eli SOVAa on Suomessa edistetty kaavoituksen piirissä hyvin aktiivisesti.⁷⁷ Kaavoihin on jo ennen EU:n SOVA-direktiiviä otettu mukaan vaikutusten arvioinnin vaatimus.⁷⁸ Lisäksi luvituskynnys on matalampi vesiasioissa ja ennakkovalvonta on yleisempää monien päästöjen osalta.

Suomi on 2010-luvulla pyrkinyt vähentämään luonnonvaraintensiivisten teollisuusalojen kuten sellu- ja kaivosteollisuuden aiheuttamaa ympäristökuormitusta. Kestävämpää tuotantoa on edistetty esimerkiksi panostuksilla materiaalitehokkuuteen ja sivuvirtojen hyödyntämiseen sekä nostamalla näitä teemoja esille EU:ssa.⁷⁹ Myös jätelainsäädännön uudistuksen tavoitteena on ollut kestävämmän kulutuksen ja tuotannon edistäminen tehokkaamman kierrätyksen ja kiertotalouden avulla.⁸⁰ Muita 2010-luvun aktiivisia toimia ovat olleet rakennusten, asumisen ja laitteiden energiatehokkuussäädösten tiukentaminen. Kehitystä on myös tapahtunut Itämeren tilan parantamisessa ja rajat ylittävien päästöjen hillinnässä.⁸¹

Laajempana teemana Suomen politiikassa on viime vuosina niin EU:ssa kuin kansainvälisestikin ollut pyrkimys profiloitua sekä *cleantechin* että biotalouden piirissä edelläkävijäksi ja näiden alojen aktiiviseksi edistäjäksi.⁸² Biotaloudesta onkin muotoutunut vähitellen sekä Suomen ilmastopolitiikan että teollisuuspolitiikan keskeinen teema. Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa biotalous nähdään kansallisena voimavarana vihreän talouden kehittämisessä.⁸³ Ilmastopolitiikan kiristymisen myötä Suomen *cleantech*-yritysten yleiset toimintaedellytykset ovat parantuneet sekä kysynnän että vahvemman sääntelyn ansiosta. *Cleantech* eli puhdas teknologia tarkoittaa tuotteita, palveluita, prosesseja ja teknologioita, jotka edistävät luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja ehkäisevät tai vähentävät liiketoiminnan kielteisiä ympäristövaikutuksia. Alan kansainvälinen kilpailu on koventunut, minkä on katsottu vaativan vahvoja ohjaus- ja tukitoimia alan kehittämisessä niin yritysten, valtion kuin myös EU:n tasolla. Monilla tahoilla on korostettu, että kestäviin investointeihin kannustamalla ja sääntelyä käyttämällä Euroopan unioni voi tukea *cleantechin* kasvutarinaa.⁸⁴

Suomen yleinen linja EU:n ympäristöpolitiikassa on 2010-luvulla pitkälti noudattanut aiemmin omaksuttua pragmaattista, maltillista, neuvottelevaa ja tietopohjaiseen argumentointiin nojaavaa mallia.⁸⁵ EU-politiikan kansallinen valmistelu on niin ikään ollut konsensushakuista ja perustunut sektorit ylittävään ministeriöiden väliseen yhteistyöhön. Lisäksi epävirallinen ja neuvotteleva yhteistyö virkamiesten ja sidosryhmien välillä on ollut tärkeä osa Suomen kannanmuodostusta läpi EU-jäsenyyden.

Uutena asiana Suomen EU-politiikan teossa haastatellut asiantuntijat mainitsevat pyrkimyksen reaktiivisesta politiikanteosta proaktiiviseen.⁸⁶ EU-jäsenyyden alkuaikoina Suomen vaikuttaminen komissioon oli ympäristöasioissa varovaista, kommentoivaa ja myöhäistä, mutta viime vuosina EU-politiikassa on pyritty tietoisesti varhaisempaan valmisteluvaiheen vaikuttamiseen.⁸⁷ Suomen vaikuttamismahdollisuuksia, -keinoja ja -kanavia on pohdittu yleisesti koko valtionhallinnon piirissä. Samalla on laadittu ministeriökohtaisia vaikuttamissuunnitelmia ja määritelty kansallisesti merkittäviä politiikkakysymyksiä. Tavoitteena on, että ministeriöt aloittaisivat aktiivisen ennakko vaikuttamisen jo silloin, kun komissio vasta suunnittelee lainsäädäntöehdotuksia ja muita aloitteita. Samalla vaikuttamistavat ja -tyyli ovat muuttuneet virkamieskulttuurista kohti lobbauskulttuuria. Esimerkiksi virkamiesten rooli ympäristösektorilla on muuntunut neutraaleista valmistelijoista selvemmin Suomen valtion edunvalvojiksi.⁸⁸

Leimallista Suomen 2010-luvun ympäristöpolitiikassa EU:ssa on ollut myös resurssien keskittäminen ennakko vaikuttamiseen tärkeinä pidetyissä asioissa. Yksi erityisen tärkeä kysymys Suomelle on ollut biomassan kestävyyskriteerien määrittely. Biomassakriteereissä määritellään esimerkiksi, missä määrin puu ja sen eri jakeet tulisi luokitella uusiutuvaksi energiaksi sekä millä tarkkuudella eri puumassojen kestävyys tulisi todentaa. Ennakko vaikuttamisen tavoitteena on ollut varmistaa, että puupohjainen bioenergia luokiteltaisiin myös vuoden 2020 jälkeisessä politiikassa uusiutuvaksi ja laskennallisesti nollapäästöiseksi energiamuodoksi, sekä välttää liiallista byrokratiaa puujakeiden todentamisessa. Suomen kanta on

kuitenkin herättänyt kansallisessa keskustelussa voimakkaita mielialoja puolesta ja vastaan.

Joissakin tapauksissa Suomen vaikuttamispyrkimykset ovat tapahtuneet niin myöhään, ettei niillä ole enää ollut käytännössä mitään merkitystä. Esimerkiksi vuonna 2015 voimaan tulleesta laivojen rikkidioksidipäästöjä koskevasta rikkidirektiivistä heräsi Suomessa laajempaa poliittista keskustelua vasta suurempien linjausten tekemisen jälkeen.⁸⁹ Rikkipäästöjen vähentämistavoitteet oli hyväksytty jo vuonna 2008 kansainvälisessä merenkulkujärjestö IMO:ssa, ja EU:n tuli vain toimeenpanna nämä sinänsä jo laivoja sitovat kansainväliset velvoitteet. Tiukempien päästörajojen tavoitteena oli parantaa ilmanlaatua, vähentää rikin oksideista aiheutuvia terveyshaittoja ja ennenaikaisia kuolemia sekä parantaa meriympäristön tilaa. Vaikka komissiolla ei ollut mahdollisuutta kumota tai viivästyttää YK:n alaisuudessa tehtyä sopimusta (vrt. turve osana vuoden 2008 ilmasto- ja energiapakettia), suomalainen teollisuus ja osa puolueista vastustivat direktiiviä voimakkaasti useimmista muista jäsenmaista poiketen aivan viime metreille asti.⁹⁰ Syynä oli sittemmin laajalti turhaksi osoittautunut huoli vientiteollisuuden kustannusten rajusta noususta ja metsäteollisuuden kilpailukyvystä.⁹¹ Kiinnostavaa näissä tapauksissa on se, että Suomen ”kansalliseen etuun” on vedottu kiistanalaisissa kysymyksissä helposti silloinkin, kun tarkoitus on ollut ajaa vaikkapa tietyn toimialan etuja.⁹²

Arvioitaessa Suomen aktiivisuutta, passiivisuutta ja toimintatapoja 2010-luvulla EU:n ympäristö- ja ilmastopolitiikassa on pohdittava, mikä on ollut Suomen yleinen linja, miten yksittäisissä tapauksissa on toimittu ja mikä on näiden tapausten merkitys yleiselle linjalle. Mielestämme yksittäistapauksista on kuitenkin vaikea vetää johtopäätöstä Suomen linjan muutoksesta; esimerkkejä on sekä EU:n ympäristöpolitiikan kehittämisen selkeästä tukemisesta että joissakin tapauksissa kansallisten intressien vahvistumisesta. Ympäristöväki on ajoittain esittänyt, että Suomen ympäristö- ja ilmastopolitiikka on passivoitunut tai siirtynyt jopa ympäristökielteiseen suuntaan.⁹³ Eräät teollisuudenalan edustajat ovat puolestaan joissakin kysymyksissä (esim. bioenergian kestävyyskriteerit ja Itämeren laivojen rikkipäästöt) vaatineet vahvempaa kansallista

edunvalvontaa. Bioenergian kestävyyskriteerien linjauksissa Suomi ajoikin selkeästi omiin olosuhteisiin liittyviä intressejään ja myös menestyi siinä. Nämä muutamat kysymykset, joissa Suomen kansallinen etu on ollut vahvasti esillä, ovat nostattaneet julkisuudessa ajoittain värikkäitäkin kannanottoja, joissa yhdistyvät muutkin näkökulmat kuin vain ympäristöpolitiikka (esimerkiksi EU:n tai ylikansallisen hallinnan vastustus, byrokratian ja sääntelyn kritiikki).⁹⁴

Yksittäisistä EU-politiikan jarruttamistapauksista huolimatta Suomea pidetään kuitenkin yleisesti rakentavana ja edistyksellistä ympäristö- ja ilmastopolitiikkaa tukevana jäsenmaana. Useimmissa ympäristö- ja ilmastokysymyksissä Suomi on asemoitunut osaksi suurempaa maaryhmää, mikä on tarkoittanut yleensä niin sanottuja vanhojen jäsenmaiden ympäristömyönteisiä maita. Tämä on edistänyt kansallisten etujen turvaamista etenkin lainsäädännön valmistelun aikana. Suomen liittolaiset 2010-luvulla ovat koostuneet pääosin samoista maista ja maaryhmistä kuin aikaisemminkin. Lähimpänä Suomen linjoja ovat olleet metsälinjauksissa Ruotsi, Itävalta ja Itä-Euroopan metsävaltaiset maat, kuten Slovenia, ja uusiutuvien energiamuotojen tukemisessa Pohjoismaat, Iso-Britannia, Alankomaat ja Saksa. Suomen biotaloustavoitteet ovat olleet linjassa EU:n ympäristö- ja ilmastopoliittisten kantojen kanssa, ja aktiivisimmin biotalouden puolesta ovat Suomen lisäksi puhuneet Ruotsi, Tanska ja Alankomaat. Kuten 1990- ja 2000-luvuilla, koalitiot ovat kuitenkin vaihdelleet suuresti ja muodostuneet tapauskohtaisesti, mikä on pienen maan EU-politiikalle tyypillistä.⁹⁵

Kansalliset etunäkökohdat ja ympäristötoimien taloudelliset vaikutukset ovat korostuneet Suomen tekemässä politiikassa erityisesti tiettyjen kansallisesti merkittävinä pidettyjen kysymysten kohdalla. Suomi on esimerkiksi viime vuosina pyrkinyt aktiivisesti vaikuttamaan EU:ssa liikenteen biopolttoainekysymyksessä. Taus-talla ovat olleet metsätalouden intressit sekä päästökaupan ulko-puolisten sektoreiden maakohtainen taakanjako, jossa Suomelle kesällä 2016 esitettyä 39 prosentin päästövähennystavoitetta on pidetty kovana.⁹⁶ Kun muualla Euroopassa biopolttoaineita tuotetaan edelleen pitkälti elintarviketuotantoon soveltuvista raaka-aineista (esimerkiksi rypsistä ja rapsista), Suomessa on suosittu

edistyneempiä teknologioita ja muita raaka-aineita, esimerkiksi metsäteollisuuden sivutuotteita, kuten hakkuujätettä ja sellunkeitosta saatavaa mustalipeää. Suomen onkin ollut vaikea saada liittolaisia biopolttoainekysymyksessä, kun useat muut maat ovat ymmärtäneet biopolttoaineet lähinnä ruoantuotannon kilpailijoina ja suhtautuneet niihin varauksellisesti. Kansallisesti yhtenä Suomen merkittävimmistä saavutuksista 2010-luvulla pidetään sitä, että liikennesektori sisällytettiin EU:n vuoden 2030 ilmastotavoitteisiin. Sen nähdään tukevan myös metsäteollisuuden sivuvirtojen hyödyntämistä ja biopolttoaineteollisuuden kehitystä.

Viimeaikaisissa selvityksissä Suomi on saanut kehuja uusiutuvan energian suhteellisen suuresta osuudesta energiankulutuksessa sekä siitä, että merkittävä osuus uusiutuvasta energiasta tuotetaan bioenergialla.⁹⁷ Samoin energiatehokkuuden edistäminen julkisella sektorilla sekä hyvät käytännöt ympäristöpoliittisessa koulutuksessa, valvonnassa ja toiminnassa ovat saaneet kansainvälisissä vertailuissa myönteisiä mainintoja.⁹⁸ Suomen ympäristöpolitiikka ja sen toimeenpano ovat edelleen selvästi paremmalla tasolla kuin EU:ssa keskimäärin, eikä viime vuosien yleisempi EU-kriittisyys ole juurikaan ilmennyt Suomen EU-politiikan valmistelussa tai toimintatavoissa. Samalla Suomi on kuitenkin yksi kolmestatoista EU:n jäsenmaasta, joiden on arvioitu olevan kykenemättömiä saavuttamaan EU:n päästötavoitteita nykykehityksellä. Tällä hetkellä näyttäisi siltä, että Suomi saavuttaisi niukasti omat vuodelle 2020 asetetut tavoitteensa, mutta nykytoimilla vuoden 2030 tavoitteet jäisivät toteutumatta.⁹⁹ EU:n tiukentuva ilmastopolitiikka näyttäisikin edellyttävän tuntuvasti lisätoimia kansallisella tasolla erityisesti päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla, kuten liikenteessä ja rakennusten lämmityksessä.

JOHTOPÄÄTÖKSET: SUOMEN EU-YMPÄRISTÖPOLITIIKAN ISOT LINJAT, MUUTOKSET JA TULEVAT HAASTEET

EU-jäsenyyden alkuvaiheessa Suomi tunnettiin aktiivisuudestaan YK:n ympäristöasioissa, pohjoisen alueen yhteistyön kehittämisestä sekä kansallisista ympäristöstandardeistaan, jotka olivat

monia muita maita tiukemmat. Nämä seikat loivat odotuksia, että Suomi ottaisi EU:ssa paikan ympäristöpolitiikan edelläkävijänä. Näissä odotuksissa jouduttiin hieman pettymään. Suomea kuvattiin monissa analyyseissa pikemminkin ympäristötavoitteita myötäileväksi seuraajaksi kuin aktiiviseksi edelläkävijäksi. Suomi ei ole myöskään kunnostautunut omien toimintamalliensa viennessä EU-tasolle. Suomelle on ollut tyypillistä keskittyä laajempiin rakenteellisiin ja integroiviin kysymyksiin, kuten kestäväan kehitykseen. Suomen kestäväan kehityksen toimikunnan toiminta on ollut eurooppalaisittain hyvin esimerkillistä ja vaikuttavaa.

EU-jäsenyyden aikana Suomen kansallisen ympäristöpolitiikan ja ympäristölainsäädännön kehittäminen on perustunut vahvasti unionin toimiin. Ympäristölainsäädännön toimeenpanossa Suomea on usein pidetty mallioppilaana. Kansallisella tasolla kiistoja on syntynyt ehkä eniten luonnonsuojelussa ja jätepolitiikassa. Sen sijaan vesiensuojelusta, ilmanpäästöjen politiikasta ja kemikaalipolitiikasta merkittäviä poliittisia kiistoja ei ole tullut.

EU-politiikan suurena murroksena 2010-luvulla on ollut talouskasvun, ilmasto- ja energiapolitiikan sekä resurssitehokkuuden tavoitteiden ja keinojen yhdistäminen. Ilmastopolitiikasta on tullut EU:n sisällä monia talouden aloja koskeva ja ohjaava kysymys. Vihreän talouden kattoteeman alla erilaiset bio- ja kiertotalouden aloitteet ovat nousseet vahvaan asemaan. Samalla ympäristöpolitiikka ja talous ovat konkreettisesti lähentyneet toisiaan, mikä on näkynyt uusien toimijaverkostojen ja kumppanuuksien muodostumisena esimerkiksi ympäristöjärjestöjen ja yritysten välillä. Globaaleista vuorovaikutussuhteista on tullut yhä tärkeämpi osa EU:n ympäristöpolitiikkaa. Vaikka tulkinnat ilmastositoumusten kunnianhimon tasosta ja niiden ehdoista ovat vaihdelleet suuresti jäsenmaissa, EU on kiistatta ollut keskeinen toimija kansainvälisen ilmastopolitiikan edistämisessä. Suomessa ilmastopolitiikan keskeisyys on edistänyt *cleantech*-alan sekä bio- ja kiertotalousteemojen voimakasta kehittymistä.

Suomen ympäristöpoliittinen yleislinja ja toimintatapa ovat pysyneet vuosien mittaan hyvin samanlaisina. 2010-luvun uusia avauksia ja muutoksia ovat sääntelyn tehostaminen ja yksinkertaistaminen

EU:n *smart regulation* -politiikan mukaisesti, ennakoivan vaikuttamisen vahvistaminen suhteessa komissioon, vihreän talouden erilaisten strategioiden ja aloitteiden vahva tukeminen sekä biotalouden kehittämisen nostaminen keskeiseksi ilmastopolitiikan ja uuden vihreän talouden teemaksi. Suomessa on käyty paljon keskustelua siitä, onko Suomi passivoitunut ympäristöasioissa ja kuinka paljon ja millä tavoin kansallisia intressejä pitäisi nostaa esille EU:ssa. Keskustelujen näkökulmat voidaan jakaa ainakin kolmeen: (1) Suomen pitäisi olla aktiivinen ympäristötoimija EU:ssa ja käyttää kansallisten erityistekijöiden turvaamistoimia hyvin harkitusti, jotta maine ja uskottavuus säilytetään; (2) Suomi on ja voi olla aktiivinen ympäristötoimija, joka ajaa vahvasti tarvittaessa myös omia kansallisia intressejään erityispiirteidensä takia; (3) Suomen ei pidä olla liian aktiivinen ympäristötoimija, vaan pikemmin seuraila EU:n kehitystä ja huolehtia ennen kaikkea omista kansallisista eduistaan.

Vaikka Suomen ympäristö- ja ilmastopolitiikka EU:ssa on saanut ajoittain (esimerkiksi vuoden 2008 ilmastopaketin valmistelun aikana) kovaakin kritiikkiä liiallisesta omien kansallisten etujen ajamisesta, yksittäistapauksista on vaikea vetää yleisempiä johtopäätöksiä. Suomea pidetään edelleen hyvänä neuvottelukumppanina ja edistyksellistä ympäristö- ja ilmastopolitiikkaa tukevana jäsenenä. Suomi on pyrkinyt huolehtimaan taloudellisista eduistaan ja toimien kustannusvaikutuksista, mutta toisinaan vaikuttamispyrkimykset ovat kuitenkin tapahtuneet niin myöhään tai sellaisissa tapauksissa, ettei niillä ole enää ollut käytännössä mitään merkitystä. Tapaukset ovatkin herättäneet ihmetystä huonosti valittuina oman edun ajamisen kohteina. Toisissa tapauksissa on ollut merkkejä aktivoitumisesta passivoitumisen sijaan. Kriitikoiden mielestä Suomi on liikaakin mallioppilas. Kokonaislinjana Suomi on selkeästi tukenut EU:n kestävä kehityksen ja ympäristönsuojelun politiikkatoimia ja lisäksi myös toimeenpannut uuden sääntelyn esimerkiksi.

EU:n ympäristö- ja ilmastopolitiikkaa kehitetään moninaistuvassa maailmassa, jossa kehitystrendit vievät toimintamahdollisuuksia hyvin eri suuntiin. Yhtäältä globaalin kilpailutalouden

muutokset, Euroopan talouden omat ongelmat ja teknologiset muutokset puristavat EU-maiden taloudellista hyvinvointia ja työllistymisen ehtoja ja saattavat suunnata poliittisia asenteita kansalliseen itsekkyyteen ja kovempaan kilpailutalouteen. Tällaisessa asenneilmastossa yhteiselle ympäristöpolitiikalle ei välttämättä löydy tarvittavaa yhteiskunnallista kannatusta. Toisaalta jatkuvasti voimistuvat globaalin ilmastonmuutoksen vaikutukset ja luonnonvarojen ja energian riittävyyskysymykset lisäävät tarvetta (ja kannatusta) vihreän, hiilettömän kiertotalouden sekä puhtaamman ja ekotehokkaan teknologian kehittämiseen. Kehittyvien maiden roolin vahvistuminen maailmantaloudessa ja -politiikassa haastaa myös EU:n ja sen jäsenvaltiot pohtimaan vihreän talouden edellytyksiä ja esteitä globaalissa toimintaympäristössä.

Tulevaisuudessa Euroopan on pantava toimeen tehtyjä pitkän aikavälin ympäristö- ja ilmastostrategioita, parannettava päättäjien ja kansalaisten tietoisuutta ympäristökysymyksistä sekä ennen kaikkea tuettava talouden ja ympäristötavoitteiden tehokkaampaa integraatiota. Kiinan ja Yhdysvaltojen talouselämän kasvaneet panostukset esimerkiksi uusiutuvaan energiaan ja puhtaaseen teknologiaan ovat nopealla tahdilla saaneet aikaan otsikoita, joissa EU ei olekaan enää välttämättä ilmasto- ja energiapolitiikan edelläkävijä. Donald Trumpin presidenttikausi on muuttamassa Yhdysvaltojen virallista politiikkaa voimakkaasti. Yritysmaailman puolella ja teknologian kehittämisessä uudet suunnat saattavat kuitenkin edetä valtioiden politiikasta riippumatta.

Suomelle tulevaisuuden näköalat tarjoavat sekä uhkia että mahdollisuuksia. Suomen kannattaa olla aktiivisesti mukana EU:n ympäristö- ja ilmastopolitiikan kehittämisessä. Se on selvästi sekä maan ympäristön että talouden kannalta edullista.

6. FROM NATURA TO BIOECONOMY: FINLAND AS A MAKER OF EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY

Unlike in some other policy sectors, the EU has had a strong mandate in environmental policy. Its ambitious goals and legally binding regulation have ensured an internationally high level of environmental performance. A typical feature of Finland's EU policy-making has been a pragmatist, compromise-seeking and rationalist position. Throughout its membership, Finland has been neither a strong advocate nor an obstructive member state in environmental issues. Finland has also been recognised for its exemplary policy implementation in the EU context. New initiatives in the 2010s have included efforts to make regulation more efficient and advance early impact in policy negotiations. A characteristic of Finland has also been to focus on strategically important questions with a potential impact on the national economy. Thematically, green growth, the bioeconomy and cleantech have been among recent policy priorities. In addition, the increasingly globalised climate policy context has posed new challenges, such as resource efficiency and economic competitiveness, but has also presented opportunities for the development, transfer, cooperation and export of cleantech. A broader trend has also been to integrate environmental considerations across all sectoral policies, which has chimed well with the recent green growth rhetoric.

7

KANSALLISTA KONSENSUSTA: SUOMEN MAATALOUDEN SELVIITYMINEN EU-AIKANA

Ilkka P. Laurila & Jyrki Niemi

Suomen maatalous kärsii ilmastosta ja pienestä yrityskoosta johtuvasta kilpailukykyhaitasta. Epäedulliset ilmasto-olot näkyvät selvimmin sadon määrässä. Viljasadot ovat Suomessa lähes puolet pienempiä kuin Keski-Euroopassa. Ennen Euroopan unionin jäsenyyttä Suomen elintarvikesektori toimi lähes suljetussa taloudessa: peruselintarvikkeiden hintaa säännösteltiin ja elintarvikkeiden tuontiin ulkomailta tarvittiin lupa, mikäli niitä tuotettiin myös kotimaassa.¹ EU-jäsenyyden myötä elinkeino siirtyi EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (*Common Agricultural Policy*, CAP) markkina- ja ohjausjärjestelmien piiriin.

Suomen jättäessä hakemuksen Euroopan yhteisön jäsenyydestä maaliskuussa 1992 tiedettiin, että maataloutta odottaa suuri muutos. Neuvottelut alkoivat helmikuussa 1993 samanaikaisesti Ruotsin ja Itävallan kanssa. Monista kysymyksistä oli neuvoteltu jo ETA-sopimuksen yhteydessä, ja nyt neuvoteltiin erityisesti maataloudesta ja aluepolitiikasta. Pulmallisinta oli sovittaa kansalliset maatalouspoliittiset tavoitteet EU:n maatalouspolitiikkaan. Neuvottelut

poliittisesta sopimuksesta olivatkin vähällä kaatua maatalouskysymyksiin, ja sopuun pääsy oli hiuskarvan varassa. Ratkaisevilla hetkillä erityisesti Saksan hallitus painosti puheenjohtajamaa Kreikan jyrkkiä neuvottelijoita kompromisseihin Suomen kanssa.² Neuvottelutilanteen ajoittaisen sekasortoisuuden vuoksi 1.3.1994 syntyneeseen sopimukseen jäi monia tulkinnanvaraisia seikkoja. Yksityiskohtien tulkinnasta EU:n komissio ja Suomi väänsivät kättä moneen otteeseen jäsenyyden ensimmäisinä kahtena vuosikymmenenä.

Jäsenyyden myötä maataloustuotteiden ”kotimarkkinat” laajenivat aluksi 15 maahan ja sittemmin 28 maahan. Maataloustuotteiden markkinahintojen tasoa ei voitu enää entiseen tapaan säädellä kansallisella rajasuojalla ja vientituella. EU:n takaamat maataloustuotteiden vähimmäishinnat olivat tuntuvasti Suomen aikaisempien maataloustulolakien takaamia tuottajahintoja alhaisempia. EU-jäsenyys korostikin tarvetta suomalaisen maatalouden ja elintarviketeollisuuden kilpailukyvyn parantamiseen.

Tuottajahintojen 40 prosentin lasku ja EU:n yhteinen maatalouspolitiikka sellaisenaan sovellettuna olisivat johtaneet Suomen maatalouden rajuun alasajoon. Tämä estettiin Suomeen räätälöidyllä tukijärjestelmällä. Suomi piti tärkeänä varmistaa mahdollisuus tukijärjestelyihin, joilla otetaan huomioon erityisolosuhteet, joten Suomi haki EU:lta tukea epäedullisten luonnonolojen aiheuttamiin haittoihin. Liittymisneuvottelujen tuloksena 85 prosenttia Suomen viljelyalasta sai oikeuden EU:n epäedullisten alueiden tukeen. Lisäksi liittymissopimus mahdollisti kansallisen tuen käytön maatalouden toimintaedellytysten varmistamiseksi. Kansalliset maataloustuet ovat kokonaan Suomen maksamia tukimuotoja, joilla täydennetään EU:n tukijärjestelmiä. EU:n yhteinen maatalouspolitiikka perustuu ensisijaisesti yhteisten tukivälineiden käyttöön. Siksi kansallisten varojen käytölle on tiukat rajat. Kansallisille tuille tarvitaan yleensä EU:n komission hyväksyntä. Neuvottelutuloksen pohjalta laaditun tukijärjestelmän taustalla oli kansallisen maatalouspolitiikan ajoilta periytyvä tavoite pitää eri tuotantosuuntien ja eri alueiden toimintaedellytykset samoina.

Tässä luvussa tarkastellaan EU-jäsenyyden tuomaa muutosta Suomessa harjoitettavaan maatalouspolitiikkaan, siihen liittyvää

kansallista päätöksentekoa, Suomen viiteryhmää Euroopan tason neuvotteluissa, Suomen tavoitteiden yhteensopivuutta EU:n yhteisen linjan kanssa sekä sitä, onko Suomen ajamassa maatalouspolitiikassa tai toimintatavoissa nähtävissä muutoksia. Tarkastelu kattaa Suomen EU-politiikan maatalouden osalta jäsenyyden alusta tähän päivään. Lisäksi tarkastellaan, miten Suomi on onnistunut maatalouspoliittisissa tavoitteissaan ja miten Suomen maatalous on menestynyt muihin EU-maihin nähden. Tässä tärkeimmät indikaattorit ovat maatalouden kannattavuus ja tuotantomäärät. Lopuksi arvioidaan näkymiä tulevaan.

UNIONIN MAATALOUSPOLITIIKAN KEHITYS SUOMEN EU-JÄSENYYDEN AIKANA

Euroopan yhteisön ja myöhemmin Euroopan unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa on harjoitettu vuodesta 1962 alkaen vuonna 1957 allekirjoitetun Rooman sopimuksen tavoitteiden mukaan. Alkuperäisiä tavoitteita olivat maatalouden tuottavuuden parantaminen, maatalousyrittäjien kohtuullisen elintason varmistaminen, elintarvikemarkkinoiden tasapainottaminen, ruoan saatavuuden turvaaminen ja kohtuullisten kuluttajahintojen varmistaminen.

Unionin maatalouspolitiikkaa on uudistettu muutaman vuoden välein. Varhaisessa vaiheessa päälinjana on ollut tuottavuus, jota on sittemmin täydennetty kilpailukykyä ja kestävyyttä painottavilla tavoitteilla. Yleisenä linjauksena 1990-luvulta alkaen on ollut muovata politiikkaa aiempaa markkinalähtöisempään ja ympäristöystävällisempään suuntaan. Uudistus uudistukselta tavoitteissa on kiinnitetty enemmän huomiota kuluttajien toiveiden tyydyttämiseen laadukkailla ja turvallisilla elintarvikkeilla sekä yhteiskunnan toiveiden tyydyttämiseen puhtaalla ja viihtyisällä elinympäristöllä (taulukko 7.1).

Historiallisesti EU:n yhteinen maatalouspolitiikka perustui markkinoiden hallintaan. Hintojen halpeneminen määrätyn tason alapuolelle estettiin ostamalla tuotteita yhteiseen varastoon. Tuotannon ylijäämä kaupattiin vientituen avulla EU:n ulkopuolelle. Samalla tuontielintarvikkeiden hinnat nostettiin tullien avulla

EU:ssa tuotettujen elintarvikkeiden hintojen tasolle. Hallinnollisesti määriteltyjen vähimmäishintojen laskeminen vuonna 1995 oli ensimmäinen askel pitkässä uudistussarjassa, joka johti vanhan hintajärjestelmän asteittaiseen purkuun ja vientitukien poistamiseen. Maatalousyrittäjille hinnanalennukset kompensoitiin suorilla tuilla, minkä seurauksena eläin- ja pinta-alaperusteisten tukien asema muodostui EU:n maatalouspolitiikassa keskeiseksi. Suurimmat niin sanotut suorat tuet maksetaan Keski-Euroopassa, missä sadotkin ovat runsaimpia.

Tukijärjestelmän soveltaminen on aiheuttanut erimielisyyksiä etenkin EU:n laajenemisen yhteydessä: millä perusteella hehtaaritukea jaetaan myöhemmin mukaan liittyneissä maissa, joissa hinnanalennusta ei koskaan tapahtunut, koska tuotantokustannukset olivat niissä alun perinkin EU-maita alhaisemmat? Vuonna 2004 EU:hun liittyi kymmenen Itä-Euroopan maata ja vuonna 2007 kaksi lisää. Niiden suorat tuet mitoitettiin pieniksi, mitä perusteltiin maiden yleisellä tulotasolla. Tässä jäi ratkaisematon kysymys, johon joudutaan palaamaan tulevilla uudistuksissa.

1990-luvulla komissio alkoi ajaa myös ”maaseudun kehittämispolitiikkaa”, mitä kutsutaan usein maatalouspolitiikan toiseksi pilariksi. Se perustuu ajatukselle, että maatalous tuottaa palveluita, yleishyödyllisiä asioita ja ulkoisvaikutuksia, joita on aihetta tukea. Niihin osoitetulla rahalla tuetaan monenlaista toimintaa, mistä isoimpia panostuksen kohteita ovat maatalouden ympäristötoimenpiteet sekä maatalouden ja muiden maaseutuelinkeinojen tukeminen epäsuotuisilla tuotantoalueilla. Uudistusten myötä maataloustuen osuus EU:n budjetista on laskenut 1970-luvun lähes 70 prosentista alle 40 prosenttiin rahoituskaudella 2014–2020. Yhteisestä politiikasta aiheutuvien menojen osuus EU:n budjetista on siis edelleen huomattavan suuri, mutta samalla on muistettava, ettei EU:lla ole muilla sektoreilla yhtä laajalle ja syvälle edennyttä integraatiota ja yhteistä politiikkaa kuin maataloudessa.

Suomi oli ensimmäistä kertaa päättämässä EU:n yhteisen maatalouspolitiikan suunnasta vuoden 1999 Agenda 2000 -reformissa, jolla jatkettiin maataloustuotteiden hallinnollisesti määriteltyjen hintojen alentamista kohti maailmanmarkkinahintoja. Tuottajahintojen

TAULUKKO 7.1. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kehitys.

Tuottavuus →						
		Kilpailukyky →				
			Kestävyys (ja pyrkimys viihtyä elinympäristöön) →			
Varhaiset vaiheet	Kriisivuodet (1970–1980-luvut)	Uudistus 1992: MacSharry	Uudistus 1999: Agenda 2000	Uudistus 2003: Välitarkastus	Uudistus 2008: Terveystarkastus	Uudistus 2013: Viherryttäminen
Ruokaturva	Tavoitteena karanneiden kustannusten pienentäminen ja puuttuminen elintarvikkeiden ylituotantoon	Tavoitteena ylituotannon leikkaaminen ja tulokehityksen turvaaminen	Reformi jatkui	Nimestään huolimatta perusteellinen uudistus	Tukien irrotusta tuotannosta jatkettiin ja purettiin tuotannon rajoitteita	Maataloustukien viherryttäminen: aiempaa tiukemmat ympäristönormit tukien ehdoksi
Tuottavuuden parantaminen			Hintoja alennettiin edelleen ja vaikutuksia kompensoitiin suorilla tuilla	Markkina-suuntautuneisuus: osa pinta-ala- ja eläinperusteisista tuista irrotettiin tuotannosta ja tuen saannille asetettiin ympäristöön, eläinten hyvinvointiin sekä elintarvikke- ja työturvallisuuteen liittyviä ehtoja.	Maitokiintiöistä päätettiin luopua vuonna 2015 (luovuttiin 1.4.2015)	Pyrkimys jakaa tukia aiempaa tasaisemmin eri jäsenvaltioiden kesken
Markkinoiden tasapaino		Maataloustuotteiden hintoja alennettiin EU:n sisällä kohti maailmanmarkkinahintoja	Maatalouden kilpailukyvyn parantaminen		Hallinnollisen taakan keventämiseksi maatalouspolitiikan täytäntöönpanoon liittyviä menettelyjä yksinkertaistettiin	Suorien tukien rajattu uudelleen sitominen tuotantoon sallittiin
Tuotantotuki	Maitokiintiöt: EU otti käyttöön vuonna 1984, Suomi vuonna 1985	Hintojen alennukset kompensoitiin suorilla pinta-ala- ja eläinperusteisilla tuilla	Maaseudun kehittäminen	Maaseudun kehittäminen		Läheisyysperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioille annettiin enemmän sananvaltaa politiikan toteutukseen
	Maatalouden rakennekehitystä edistävät toimenpiteet			Politiikan yksinkertaistaminen		Tuottajien kaupallista edunvalvontaa elintarvikkeketjussa parannettiin

alentumisesta aiheutuvat tulonmenetykset korvattiin viljelijöille suoran tulotuen korotuksilla, mutta korvaukset eivät olleet EU:n tasolla täysimääräisiä. Suomalaisviljelijät saivat kuitenkin uudistuksesta aiheutuville tulonmenetyksilleen lähes täyden korvauksen. Suomen maataloustuotannon erilaisuus ja vaikeat viljelyolosuhteet tunnustettiin neuvotteluissa, ja Suomelle myönnettiin erityinen viljan ja öljykasvien lisäkorvaus, joka neuvotteluvaiheessa tunnettiin kuivatustuen nimellä. Kyseessä oli harvinaislaatuinen poikkeus EU:n markkinajärjestelyiden säännöksiin. Samaa tukea myönnettiin myös Ruotsin pohjoisimpien osien viljelijöille. Lisäksi Suomi ja Ruotsi saivat oikeuden maksaa peltokasvitukea säilörehunurmelle, mikä oli erityisen tärkeää suomalaiselle karjataloudelle. Molemmat tukimuodot räätälöitiin Suomen aloitteesta.

Lisäksi Suomi onnistui vuonna 1999 neuvottelemaan koko Suomen viljelyalan sisällyttämisestä EU:n luonnonhaittakorvauksen piiriin. Luonnonhaittakorvaus eli LFA (*Less Favoured Areas*) -tuki on tarkoitettu turvaamaan elinkeinojen jatkuvuus maaseutualueilla ja säilyttämään maaseutu asuttuna. Jäsenyysneuvotteluissa oli sovittu, että 85 prosenttia Suomen peltoalasta kuuluu tuen piiriin. Kesäkuussa 2000 komissio kuitenkin hyväksyi Suomen esityksen alueen laajentamisesta myös eteläisimpään Suomeen. Näin ollen Suomesta tuli ensimmäinen EU-maa, jossa luonnonhaittatukea voitiin maksaa ehdot täyttävillä viljelijöillä koko maassa. Tuki on kattanut vuodesta 2000 lähtien koko viljellyn peltoalan.

Vuonna 2003 EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan tehtiin komissaari Franz Fischlerin johdolla uudistus, joka on suurimpia sen historiassa. Tuolloin suurin osa EU:n peltokasvi- ja kotieläintuista irrotettiin tuotantomääristä ja yhdistettiin niin sanotuksi tilatueksi. Tuen saamisen edellytyksenä ei ollut enää tuottaminen. Samalla tukeen liitettiin uusia ympäristöön, pellon viljelykunnan ylläpitoon, elintarviketurvallisuuteen, eläinten hyvinvointiin ja työturvallisuuteen liittyviä ehtoja. Vuoden 2008 EU:n maatalouspolitiikkauudistus, jota myös terveystarkastukseksi kutsutaan, oli jatkoa edellisille uudistuksille ja linjaukselle lisätä maatalouden markkinasuuntautuneisuutta. Sen myötä valtaosa jäljelle jääneistä tuotantoon sidotuista tuista irrotettiin tuotannosta. Vain kolme

ja puoli prosenttia tuesta sai olla tuotantoon sidottua. Suomi sai kuitenkin poikkeusluvan maksaa kymmenen prosentin osuuden tuotantoon sidottuna vuoteen 2013 asti.

Maataloustuen irrotus tuotantomääristä on turvannut viljelijöiden tulot, mutta vähentänyt kannustinta tuotantomäärien ylläpitämiseen. Näin viljelijät voivat aiempaa paremmin vastata markkinoilta tuleviin signaaleihin. Vuoden 2013 uudistuksessa Suomi sai oikeuden maksaa 18–20 prosenttia maataloustuesta tuotantoon sidottuna. Tuotantosidonnaisen EU-tuen merkitys on Suomessa suuri erityisesti kotimaisen naudanlihan tarjonnassa. Tuotantosidonnaisten nautaeläinpalkkioiden loppuminen johtaisi tutkimusten mukaan naudanlihantuotannon merkittävään vähenemiseen. Tuotantosidonnainen lypsylehmäpalkkio on puolestaan tärkeä Etelä-Suomen maidontuotannolle, joka on naudanlihantuotannon tavoin ollut pitkään vaikeuksissa.

Tuotantosidonnaisten tukien lisäksi Suomen maatalouden kannalta keskeisiä asioita vuosien 2003 ja 2008 uudistuksissa olivat EU:n maksamien tukien kokonaistaso sekä päätös maitokiintiöjärjestelmän alasajosta.³ EU:n kokonaan rahoittamien maataloustukien määrä säilyi Suomessa 2000-luvun uudistusten myötä entisen suuruisena eli 565–570 miljoonassa eurossa vuotta kohden. EU:n päätös luopua maitokiintiöjärjestelmästä kuitenkin heikensi suomalaisen maidontuotannon suhteellista kilpailuasemaa Euroopassa. Vuodesta 1984 voimassa ollut kiintiöjärjestelmä esti EU:n kilpailukykyisempiä maita lisäämstä tuotantoaan, mikä vakautti markkinoita ja turvasi tuottajahinnan, jolla tuotanto oli kannattavaa myös epäedullisilla tuotantoalueilla, kuten Suomessa. Kiintiöjärjestelmän säilyttäminen olisi siten ollut suomalaisen tuotannon edun mukaista. Maidontuotanto on ylivoimaisesti tärkein maatalouden tuotannonala Suomessa. Maitokiintiöistä kuitenkin luovuttiin unionissa keväällä 2015, mikä lisäsi kilpailua ja laski maidon hintaa. Suoranaisia unionin päätöksen vaikutuksia on kuitenkin vaikea erottaa, sillä samaan aikaan globaalitalouden heikko kasvu piti kysyntää vähäisenä ja lisäksi Venäjän-kauppa tyrehtyi maan kiellettyä ruoan maahantuonnin EU-maista vastatoimena länsivaltojen asettamille talouspakotteille.⁴

Yhteisen maatalouspolitiikan tuorein, vuonna 2013 päätetty, uudistus loi perustan vuonna 2014 alkaneelle ohjelmakaudelle, jolla tukia jaetaan aiempaa tasaisemmin jäsenvaltioiden kesken. Samalla tukia on ”viherretty”, eli tukien ehdoksi on asetettu tiukempia ympäristönormeja. Uudistuksen myötä 30 prosenttia EU:n suorasta tulotuesta kohdennetaan maataloustukien viherryttämiseen. Taustalla on paine uudistaa maatalouspolitiikkaa siten, että viljelijän saama tuki on entistä selvemmin kytketty tilan tarjoamiin ympäristöhyötyihin.⁵ Uudistukseen sisältyy myös toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan tuottajien kaupallista edunvalvontaa niin, että tuottajilla olisi enemmän neuvotteluvaltaa suhteessa jalostavaan teollisuuteen ja vähittäiskauppaan.

Perustavanlaatuista uudistusta odottaneille uudistus näyttää varsin maltilliselta, koska se säilyttää kaikki aiemman politiikan keskeiset elementit ja jopa vahvistaa niitä. Se ei ainoastaan pysäytä 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä voimistunutta liberalisaatiokehitystä, vaan joissain suhteissa suorastaan kääntää ”kelloa taaksepäin”. Uudistus nimittäin mahdollistaa jonkinasteisen tukien uudelleenkytkemisen tiettyjen hyödykkeiden tuottamiseen. Ennen vuoden 2013 reformia yhteistä maatalouspolitiikkaa oli uudistettu 1990-luvun puolivälistä lähtien määrätietoisesti aiempaa markkinalähtöisemmäksi. Siten looginen seuraava askel olisi ollut irrottaa maataloustuki entistä selvemmin tuotannosta ja purkaa tuotantorajoitteita.

Suomen saamien EU-tukien kokonaismäärää uusi rahoituskausi 2014–2020 vähentää reaalisin hinnoin runsaat 3 prosenttia kauteen 2007–2013 verrattuna. Mahdollisuus tuotantosidonnaisiin tukiin säilyy edelleen. Niiden osuus maataloustuen kokonaispotista sai nousta Suomessa aiemmin sovitusta 10 prosentista vuonna 2015 peräti 20 prosenttiin. Uudistuksessa sovitut viherryttämistoimenpiteet edellyttävät, että maatilalla on viljeltävä vähintään kahta tai kolmea kasvia, pysyvät nurmet on säilytettävä ja viljelyalasta on jätettävä vähintään viisi prosenttia niin sanotuksi ekologiseksi alaksi. Pysyvät nurmet ovat EU-asetuksen mukaan maatalousmaita, joita käytetään heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen ja jotka ovat olleet nurmella vähintään viisi vuotta

peräkkäin. Ekologista alaa ovat puolestaan kesannot, suojakaistat ja suojavyöhykkeet sekä viherlannoitusnurmet ja typensitojakasvien kasvialueet. Suomi onnistui yhdessä Ruotsin kanssa neuvottelemaan lievennyksen ekologisen alan vaatimukseen. Suomessa ja Ruotsissa metsäalan suuri määrä otetaan viherherryttämisessä huomioon. Maatilat sellaisissa kunnissa, joissa metsämaata on kolme kertaa enemmän kuin peltomaata, täyttävät automaattisesti ekologisen alan vaatimuksen.

EU-jäsenyyksivuosien aikana Suomi joutui pitkään neuvottelemaan komission kanssa Etelä-Suomen maataloudelle maksettavan tuen (ns. vakavien vaikeuksien tuki) jatkosta. Tämä tuki perustui Suomen liittymissopimuksen artiklaan 141. Artikla mahdollisti kansallisen tuen maksamisen liittymisestä aiheutuviin vakaviin vaikeuksiin. Artikla ei kuitenkaan määritellyt vakavia vaikeuksia eikä rajannut tuen kestoaikaa. Suomi kävi useaan otteeseen perusteelliset neuvottelut komission kanssa tuen maksuedellytysten olemassaolosta. Niiden perusteella Suomi sai myöntää sekä kansallisia suoria tukia että korotettua investointitukea Etelä-Suomen kotieläintaloudelle ja puutarhatuotannolle jäsenyyden alusta vuoden 2014 loppuun saakka.

Vuodesta 2015 alkaen pääosa tuotantosidonnaisista Etelä-Suomen tuista siirtyi kuitenkin osaksi EU:n kokonaan rahoittamia suoria tukia. Tämän myötä Etelä-Suomen maidon- ja naudanlihan tuotantoa, lammas- ja vuohitaloutta sekä tärkkelysperunan ja avo-
maanvihannesten viljelyä tuetaan nykyisin EU-tukiin pohjautuvalla järjestelmällä. ”Vanhanmallista” kansallista niin sanottua vakavien vaikeuksien tukea maksetaan Etelä-Suomessa edelleen sika- ja siipikarjataloudelle ja puutarhatuotannolle. Tukien maksaminen ei perustu enää liittymissopimuksen artiklaan 141, vaan uuden ohjelmakauden niin sanottuun Suomi-pykälään eli artiklaan 149a.

SUOMEN ASEMAN MUUTOS JA KANSALLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Suomen aseman kehittymistä arvioidaan tarkastelemalla, miten Suomen osuus EU:n maataloustuotannosta on muuttunut, sekä

vertaamalla maatalouden kannattavuuskehitystä muihin EU-maihin. Suomen aseman voi sanoa heikentyneen, jos Suomen maataloustuotannon volyymi on pienentynyt ja maatalouden kannattavuus on heikentynyt muihin maihin nähden. Päinvastaisessa tapauksessa Suomen suhteellinen asema on parantunut.

Kotieläintaloudella on ratkaiseva rooli Suomen maa- ja puutarhataloudessa: sen osuus vuoden 2014 markkinatuotosta oli noin 50 prosenttia, kun kasvinviljelytuoton osuus oli 26 prosenttia ja puutarhatuoton osuus 14 prosenttia.⁶ Maataloustuotannon määrä ei ole juuri muuttunut EU-aikana. Maidontuotanto on EU-aikana pysynyt lähes ennallaan ja lihantuotanto on puolestaan kasvanut 25 prosenttia. Kananmunien tuotanto väheni EU-jäsenyyden alkuvuosina peräti neljänneksellä, mutta se on noussut viime vuosina jäsenyyttä edeltäneelle tasolle. Käytössä olevan pellon määrä on pysynyt vakaana (ks. liite 5).

EU:n työnjaossa Suomi on leimallisesti maitomaa, sillä maidontuotannosta Suomen osuus on selvästi isompi kuin muissa päätuotteissa: 1,6 prosenttia. Suomen osuus EU:n kotieläintuotannon arvosta on 1,5 prosenttia ja kasvintuotannon arvosta 0,6 prosenttia. Osuudet ovat pysyneet vakaina 2000-luvulla. Suomen 2,3 miljoonan hehtaarin maatalousmaa kattaa EU:n maatalousmaasta (183 milj. ha) 1,3 prosenttia. Suomen osuus EU:n maatalouden tuottamasta arvonalisästä pysytteli vuoteen 2010 saakka yhden prosentin tuntumassa mutta on sen jälkeen pienentynyt rajusti. Arvonlisä saadaan, kun vähennetään tuotannon arvosta sen valmistukseen hankittujen raaka-aineiden, tavaroiden ja palvelujen hinta. Arvonlisä on siten korvausta toimialan käyttämälle työlle ja pääomalle. Eurostatin tilastojen mukaan Suomen maatalouden tuottama arvonalisä laski vuosina 2010–2015 lähes 44 prosenttia. Tämän seurauksena Suomen osuus EU:n maatalouden tuottamasta arvonalisästä putosi 0,5 prosenttiin vuonna 2015. Tämä johtuu yhtäältä siitä, että Suomen maatalouden kannattavuus on jäänyt jälkeen EU:n keskiarvosta, ja toisaalta EU:n laajeneminen on supistanut luonnollisella tavalla Suomen osuutta EU:n maataloudesta. (Ks. Suomen osuuksista EU:n maataloustuotannossa liite 6.)

Suomessa maatalouden kannattavuus on ollut vuosina 1995–2013 keskimäärin hieman alle EU:n keskiarvon. Kannattavuus on jäänyt jälkeen muista EU-maista: 1990-luvun lopussa yrittäjäperheet Suomessa saivat palkka- ja korkovaatimuksestaan keskimäärin 59 prosenttia, kun EU:n keskiarvo oli 55 prosenttia. Sen sijaan vuosina 2007–2013 suomalaiset yrittäjäperheet saivat palkka- ja korkovaatimuksestaan keskimäärin enää 55 prosenttia, kun EU:n keskiarvo oli tuolloin jo 65 prosenttia (liite 6). EU-jäsenyys selvästi heikensi Suomen maatalojen kannattavuutta, sillä ennen EU-jäsenyyttä (1992–1994) palkka- ja korkovaatimuksesta saavutettiin keskimäärin 78 prosenttia.

Suhteessa esimerkiksi Ruotsiin ja Tanskaan Suomen maatalous on kuitenkin pärjännyt hyvin. Kannattavinta maatalous oli vuosina 2007–2013 Unkarissa, Liettuassa, Virossa ja Tšekissä. Näissä maissa yrittäjät ovat keskimäärin saaneet yrittäjänvoittoa. Ranskassa, Latviassa ja Bulgariassa kokonaistuotto on riittänyt kattamaan tuotannon kustannukset (myös omien tuotantontekijöiden kustannukset) ja yrittäjänvoitto on ollut keskimäärin nollan tuntumassa. Muualla on syntynyt yrittäjäntappiota, eli yrittäjäperheet ovat keskimäärin joutuneet tinkimään palkka- ja korkovaatimuksestaan (taulukko 7.2). Baltian maiden kannattavuuden perustana on ennen muuta alempi kustannustaso. Työn tuntihinta vuonna 2013 oli Liettuassa 3,0 euroa, Latviassa 3,8 euroa, Virossa 6,1 euroa, Suomessa 14,0 euroa, Ruotsissa 21,4 euroa ja Tanskassa 23,2 euroa. Erot ovat samansuuntaiset muissakin tuotantopanoksissa. Korkotasossa maiden välillä ei sen sijaan ole olennaista eroa.

Kannattavuutta kuvataan kannattavuuskertoimella, joka lasketaan jakamalla yrittäjätulo (maataloustulo) yrittäjäperheen palkka- ja korkovaatimuksen summalla. Palkkavaatimus lasketaan kertomalla maatalouden työtunnit maataloustyöntekijöiden keskituntipalkalla. Korkovaatimus lasketaan kertomalla tilivuoden keskimääräinen oma pääoma vieraasta pääomasta maksetulla keskimääräisellä korkoprosentilla. Palkka- ja korkovaatimus on maa- ja vuosikohtainen, joten se kuvaa vallitsevaa kustannustasoa. Vuonna 1995 Suomen palkka- ja korkovaatimus olivat 5,90 €/h ja 6,4 % ja vuonna 2013 puolestaan 14,0 €/h ja 2,5 %. Esimerkiksi Viron vuoden

2013 palkka- ja korkovaatimus olivat 6,1 €/h ja 2,6 %. Kun kannattavuuskerroin on 1,0, kokonaistuotto riittää kattamaan kaikki kustannukset mukaan lukien omien tuotannontekijöiden kustannukset ja yrittäjänvoitto on nolla.

Suomen maatalouden kannattavuus on siis jäänyt jälkeen EU:n keskiarvosta, jota uudet jäsenmaat ovat nostaneet. Silti maatalouden harjoittamisen edellytykset on Suomessa onnistuttu turvaamaan paremmin kuin esimerkiksi Ruotsissa.

Osa viljelijöistä on vastannut kiristyneisiin taloudellisiin edellytyksiin laajentamalla tuotantoaan voimakkaasti, osa on päättänyt jättää toimialan. Osa tiloista on monipuolistanut yritystoimintaa, ja osassa viljelijäperheistä on menty palkkatyöhön tilan ulkopuolelle. Varsinkin kasvintuotantotiloista on tullut nopeasti palkkatyön ohella hoidettavia osa-aikataloja. Maatilojen määrä on EU-jäsenyyden aikana puolittunut. Taloudellisessa mielessä tärkeimmän ryhmän eli maitotilojen määrä on supistunut neljäsosaan. Työn tuottavuuden paraneminen on vähentänyt työvoiman kysyntää: maatalouden työllisten määrä on puolittunut (liite 5).

Viljelijän näkökulmasta EU-jäsenyys ei ole siten ollut helppo asia. Sitä he toki ennakoivatkin, sillä lokakuun 1994 EU-kansanäänestyksessä viljelijöistä peräti 94 prosenttia vastusti jäsenyyttä.⁷ Toisaalta maatalouden muutokset olisivat todennäköisesti olleet samankaltaisia ilman EU-jäsenyyttäkin – tosin ehkä hitaampia. Tähän olisivat johtaneet erityisesti kansainvälisen kauppapolitiikan paineet mutta myös kansalliset paineet. Suomalaiset eivät olisi pitkään hyväksyneet tuonnilta suojattua ja hintasäännösteltyä ruokataloutta. EU-jäsenyys ei juuri kiihdyttänyt jo muutenkin käynnissä olleita kehityssuuntia eli maatalouden työllisten vähenemistä ja tilojen määrän jyrkkää pudotusta. Tuotantomäärät ovat suunnilleen samoja kuin ennen. Voidaan perustellusti sanoa, että EU-jäsenyys oli Suomen maataloudelle pitkän aikavälin vakuutus. Tärkeänä maataloustuottajana ja kauppamahtina EU voi paremmin suojata elinkeinon kuin yksinäinen Suomi.

Vaikka tukien osuus maatalouden kokonaistuotosta on vuosien mittaan hieman pienentynyt, Suomen maatalous on edelleen erittäin tukiriippuvainen. Vuonna 2014 maa- ja puutarhatalouden

TAULUKKO 7.2. Maatalouden kannattavuus vuosina 1995–2013
(keskiarvot). Maat on ryhmitelty koko ajanjakson keskimääräisen
kannattavuuden mukaiseen järjestykseen. Lähde: Luke 2016.

	1995–2013	1995–2000	2001–2006	2007–2013
Liettua	1,65		1,92	1,37
Viro	1,34		1,49	1,18
Latvia	1,23		1,46	1,00
Tšekki	1,12		1,08	1,16
Unkari	1,05		0,72	1,38
Bulgaria	0,99			0,99
Espanja	0,92	0,86	1,04	0,85
Ranska	0,91	0,84	0,87	1,01
Belgia	0,87	0,86	0,89	0,87
Puola	0,87		0,99	0,74
Itävalta	0,77	0,77	0,78	0,75
Kreikka	0,70	0,57	0,7	0,82
Luxemburg	0,63	0,57	0,69	0,64
<i>EU</i>	<i>0,61</i>	<i>0,55</i>	<i>0,64</i>	<i>0,65</i>
Romania	0,61			0,61
Italia	0,60	0,42	0,63	0,75
Malta	0,60		0,71	0,49
<i>Suomi</i>	<i>0,58</i>	<i>0,59</i>	<i>0,60</i>	<i>0,55</i>
Portugali	0,57	0,32	0,53	0,87
Saksa	0,56	0,46	0,52	0,71
Iso-Britannia	0,50	0,42	0,43	0,65
Alankomaat	0,47	0,51	0,44	0,47
Kypros	0,41		0,24	0,57
Irlanti	0,31	0,34	0,31	0,28
Slovenia	0,31		0,26	0,35
Tanska	0,23	0,30	0,18	0,20
Kroatia	0,19			0,19
Ruotsi	0,15	0,04	0,15	0,27
Slovakia	-0,35		-0,36	-0,34

tuotot olivat noin 5,8 miljardia euroa. Siitä noin 3,8 miljardia euroa eli 66 prosenttia oli markkinatuottoa ja 2 miljardia euroa eli 34 prosenttia maataloustukia, joihin sisältyvät myös investointiavustukset. Tuista noin 40 prosenttia on peräisin EU:sta ja 60 prosenttia kansallisista lähteistä.

Tukien merkitys maatilojen tulonmuodostukselle nähdään, kun tarkastellaan maatilojen saamien tukien suhdetta maatilojen tuottamaan nettoarvonlisäykseen. Nettoarvonlisäys on maatilojen saama korvaus omalle työlleen ja pääomalleen. EU:ssa maataloustukien suhde nettoarvonlisäykseen on keskimäärin 38 prosenttia. Tuki vastaa siis yli kolmannesta maatilojen tuloksesta. EU:n pienin osuus on Alankomaissa, jossa tukien osuus maatalouden nettoarvonlisäyksestä on vain 14 prosenttia. Suurissa jäsenmaissa osuus on lähellä EU:n keskiarvoa. Suomessa osuus on koko EU:n korkein, peräti 143 prosenttia.⁸ Tämä tarkoittaa, että markkinoilta saatavat maataloustuotteiden myyntitulot kattavat Suomessa vain osan tuotantokustannuksista. Suuri osa tuesta kuluu tuotantokustannuksiin ja vain osa jää maatalouden tulokseksi.

Suomen maatalouspolitiikan kansallisten tavoitteiden keskeinen lähtökohta on ollut koko EU-jäsenyyden ajan suomalaisen maatalouden pysyvän, olosuhteista aiheutuvan kilpailukykyhaitan kompensoiminen, jotta kotimainen tuotanto voisi menestyä EU:n yhteismarkkinoilla. Tähän on pyritty sekä kehittämällä EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa Suomen tarpeita vastaavaan suuntaan että liittymisehtojen mahdollistamalla kansallisilla toimenpiteillä.

Suomen maatalouspoliittiset kansalliset tavoitteet ovat olleet peruspiirteissään samat koko EU-jäsenyyden ajan. Miten hyvin Suomi on onnistunut tavoitteissaan? Edellisen kerran ne on kirjattu hallitusohjelmaan toukokuussa 2015. Pää tavoitteena on suomalaisen ruoantuotannon tulevaisuuden turvaaminen. EU-foorumeilla Suomi korostaakin sitä, että maataloutta on voitava harjoittaa kannattavasti unionin kaikissa jäsenmaissa. Tämä edellyttää, että Suomen syrjäinen sijainti ja harva asutus otetaan huomioon koheesio-politiikassa.

Hallitusohjelman mukaan maatalouden rakennekehitystä tuemalla parannetaan maatalouden kannattavuutta. Kysyntään halutaan vaikuttaa edistämällä kotimaisen ruoan käyttöä ja vientiä. Ohjelmassa mainitaan myös tavoite löytää keinoja, joilla vahvistaa tuottajien asemaa elintarvikeketjussa. Tuotannosta vesistöihin huuhtoutuvien ravinteiden ja humuksen määrää halutaan vähentää ja samalla lisätä maatalouden ravinne- ja energiaomavaraisuutta. Hallitusohjelmassa yleisenä tavoitteena oleva pyrkimys byrokratian purkamiseen näkyy myös maatalouspolitiikkaa koskevassa osiossa: tukijärjestelmää halutaan yksinkertaistaa ja purkaa normeja ja sääntelyä, jotta viljelijöiden hallinnollinen taakka kevenisi.

Kansallisen päätöksenteon suurten linjojen toimeenpanosta vastaa maatalouden osalta maa- ja metsätalousministeriö. Käytännön toteutuksesta neuvotellaan tuottajajärjestöjen (Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ja Svenska lantbruksproducenternas centralförbundet SLC) kanssa, mutta toimeenpano ei edellytä sovun syntymistä.

Kansallinen konsensus maatalouspolitiikan päätavoitteista on ollut EU-aikana lähes soraääneton. Viimeksi 1980-luvulla vallinnut voimakas maatalouspolitiikkaa koskeva vastakkainasettelu kuluttajien ja maataloustuottajien välillä on vaihtunut kansalliseksi haluksi turvata Suomen maatalouden asema. Kansalaiset tiedostavat, että viljelijöillä menee taloudellisesti heikosti – osin EU:n yhteismarkkinoiden takia. Siksi viljelijät saavat kansalaisilta osakseen sympatiaa, mistä hyvä osoitus oli paljon huomiota kerännyt tuottajien traktorimielenosoitus Helsingin keskustassa keväällä 2016.

Suomi on hyödyntänyt EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa ja onnistunut neuvottelemaan itselleen poikkeuskäytäntöjä sekä ollut valmis käyttämään merkittävän määrän omia varoja maatalouden tukemiseen. Suomalaisen maatalouden kannattavuuden turvaaminen ei ole kuitenkaan toteutunut. Tilanne on sama monessa muussakin EU-maassa, muttei kaikissa. Maataloudelle jäävä siivu elintarvikkeen jalostusarvosta on pienentynyt, eikä päinvastaisesta tavoitteesta huolimatta ole löydetty kilpailulainsäädännöllisiä tai muita keinoja, joilla saavutettaisiin ”reilu” tulojen jakautuminen

ketjussa. Sekä Suomessa että EU:ssa on haluttu myös yksinkertaistaa tukijärjestelmiä, mutta tulokset ovat jääneet laihoiksi.

Elintarviketurvallisuus on onnistuttu pitämään Suomessa korkealla tasolla, eikä meillä ole esiintynyt vakavia ruokaskandaaleja. Maatalouden ympäristötavoitteissa esimerkiksi ravinnekuormituksen vähentämisessä on osin onnistuttu, mutta maataloutta syytetään edelleen vesistöjen pilaamisesta. Yksi syy tähän on se, että muutokset vesistöjen tilassa tapahtuvat viipeellä: vanhat ravinnepäästöt näkyvät vesiluonnossa pitkään. Koko EU-jäsenyyden ajan onkin keskusteltu maatalouden ympäristökorvausjärjestelmän tehokkuudesta ympäristön tilan parantamisessa.

EU-tasolla Suomi on ollut maatalouspoliittisissa tavoitteissaan itseään koskevien poikkeusten hakija. Perusteena ovat olleet Suomen erityispiirteet – ennen kaikkea vaikeat luonnonolot. Jäsenyyden ensimmäiset kymmenen vuotta olivatkin Suomen maatalouspolitiikassa eräänlaista selviytymistaistelua, jolloin keskityttiin neuvottelemaan komission kanssa Suomen tarvitsemista poikkeusjärjestelyistä ja hankkimaan taustatukea muilta jäsenmailta Suomen erityisratkaisuille. Suomen kanssa vastaavia erityisratkaisuja itselleen ovat halunneet lähinnä Itävalta, Slovenia ja Portugali. Vuoden 2003 uudistuksen jälkeen Suomi on ottanut selkeästi aktiivisemman osan yhteisen maatalouspolitiikan muotoilussa. Suomi on tarjonnut ratkaisuja muun muassa EU:n maatalouspolitiikan yksinkertaistamiseen ja yleiseurooppalaisten kriteerien määrittämiseen epäsuotuisille tuotanto-alueille.

Suomen viiteryhmä maatalouspolitiikassa Euroopan tason neuvotteluissa on vaihdellut asiakohtaisesti. Maatalouden tukikysymyksissä ja erityisjärjestelyjen perustelemissa Suomella on ollut eniten yhteistä Itävallan, Slovenian, Portugalin, Espanjan ja Ranskan kanssa. Näissä kysymyksissä puolestaan EU:n maatalouspolitiikan liberalisointia kannattavat jäsenmaat, kuten Alankomaat, Iso-Britannia, Ruotsi ja Tanska ovat olleet kauimpana Suomen linjasta. Toisaalta Suomi on tehnyt Ison-Britannian, Ruotsin ja Saksan kanssa hyvää yhteistyötä yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamiseksi.

Suomi ei ole jäänyt maatalouskysymyksissä täysin ”yksin”. Osittain tämä johtuu siitä, että Suomi on aina hakenut ratkaisua yhdessä sekä komission että muiden jäsenmaiden kanssa ja pystynyt varsin joustavasti mukautumaan EU:n maatalouspolitiikassa tehtyihin uudistuksiin. Suomen kannalta keskeisissä asioissa on löytynyt yleensä vähintään tyydyttävä kompromissiratkaisu. Komission vaatimia kansallisen tuen leikkauksia, kuten Etelä-Suomeen kohdistuvan 141-tuen leikkauksia, Suomi ei ole tosin pystynyt estämään. Kaiken kaikkiaan Suomi on kuitenkin onnistunut maatalouspolitiikassa hyvin asettamiinsa tavoitteisiin nähden jäsenyyden ensimmäisinä kahtena vuosikymmenenä – niin hyvin kuin se EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tarjoamissa rajoissa on suinkin ollut mahdollista.

MAATALOUSPOLITIIKAN TULEVAISUUDEN HAASTEET JA NÄKYMÄT

Suomen maatalouden toimintaedellytyksiin merkittävästi vaikuttavasta EU:n yhteisestä maatalouspolitiikasta, sen suunnasta ja sisällöstä on sovittu vuoteen 2020 saakka. Tulevina vuosina Suomen maatalousmarkkinoilla ja maataloustuotannossa ei arvioida tapahtuvan erityisen dramaattisia muutoksia. Tukien keskeinen rooli maatalouden tuotantovolyymien ylläpitäjänä säilyy. Tukien reaalin arvo kuitenkin pienenee, joten yhä suurempi osa maatalouden liikevaihdosta on saatava tuotteiden myymisestä markkinoilta. Markkinat ohjaavatkin yhä enemmän sitä, mitä maatalouden tuotannolle, tuloille ja kannattavuudelle tapahtuu.⁹

EU:n seuraava maatalouspolitiikkauudistus tehdään vuoden 2020 jälkeen. Keskustelu uudistuksen sisällöstä ja linjoista on jo alkanut. Tämä keskustelu puolestaan nivoutuu kiinteästi EU:n tulevista rahoituskehyksistä käytäviin neuvotteluihin. Näissä neuvotteluissa päätetään EU:n budjettirahoituksen kokonaismäärästä ja sen kohdentamisesta eri tarkoituksiin. Tuleva rahoituskehyskausi ajoittunee vuosille 2021–2026.

Vuonna 2013 sovittu maatalouspolitiikan uudistus oli suorien tukien asettamisen jälkeen ensimmäinen kerta, kun eri jäsenmaiden

välistä rahoitusasemaa tasoitettiin kaventamalla hehtaarikohtaisia tukia jäsenmaiden välillä. Muutos vaikutti myös jäsenmaiden nettomaksuasemaan, vaikka kokonaisuudessa muutos oli enemmän periaatteellinen. Maatalouspolitiikan rahoitus ja nettomaksuase-
man muutokset korostuvat kuitenkin entisestään siinä vaiheessa, kun Ison-Britannian EU-eron vaikutukset alkavat näkyä.

Ennen käynnissä olevaa ohjelmakautta 2014–2020 yhteisen maatalouspolitiikan kehityskaaressa oli tiettyä logiikkaa sellaisten politiikkainstrumenttien suuntaan, joita taloustieteilijät pitävät ”vähemmän vääristävinä ja enemmän markkinasuuntautuneina”. Vuosien 1992 ja 1999 politiikkauudistuksissa lopetettiin markkinahintojen tukeminen ja siirryttiin tuotantosidonnaisiin suoriin tukiin. Fischlerin vuoden 2003 uudistus sekä niin sanottu terveystarkastus vuonna 2008 korvasivat sidotut tuet tuotannosta irrotetuilla tuilla. Tästä näkökulmasta radikaali uudistus vuonna 2013 olisi sisältänyt siirtymisen kohdentamattomista, tuotannosta irrotetuista suorista tuista kohdennettuihin, julkishyödykkeiden tuotannosta maksettaviin korvauksiin. Näin ei kuitenkaan tapahtunut. Uudistuksessa toki siirryttiin varovasti kohti suorien tukien tarkempaa kohdentamista: ympäristölliset perusteet otettiin aiempaa suurempaan asemaan tuen myöntämisessä ja tukia pyrittiin jakamaan tasaisemmin jäsenvaltioiden ja maatalousyrittäjien kesken. Uudistuksessa myös vastattiin läheisyysperiaatevaatimuksiin, kun jäsenvaltioille tarjottiin enemmän sananvaltaa siinä, kuinka ne haluavat toteuttaa yhteistä maatalouspolitiikkaa. Tämä tehtiin silläkin uhalla, että käytäntö heikentää yhteismarkkinoiden yhtenäisyyttä. Uudistuksen lopputulokseen vaikuttivat selvästi ulkoiset tekijät, etenkin korkeat ja epävakaat hinnat maailman ruokamarkkinoilla. Ne muuttivat keskustelua yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuudesta nostamalla ruokaturvan painoarvoa julkishyödykenäkökulman kustannuksella.

Miltä seuraavan maatalouspolitiikan uudistuksen näkymät tätä taustaa vasten vaikuttavat? Maailman ruokajärjestelmän ennustetaan kohtaavan tulevana vuosikymmeninä suuria haasteita. Ruoan tarpeen tiedetään kasvavan nopeasti, koska väestö lisääntyy ja vaurastuu. Samalla ilmastonmuutos ja muut ympäristönmuutokset

sekä urbanisaatio rapauttavat tuotannon edellytyksiä: maaperän laatu heikkenee ja luonnon monimuotoisuus vähenee. Myös veden saannista tulee olennainen tuotantoa rajoittava tekijä. Näköpiirissä oleva energian kallistuminen ja joidenkin lannoiteraaka-aineiden niukkuus rajoittavat nekin keinoja satotasojen kasvatukseen. Ilmastonmuutoksen hillitsemiseen tähtäävien biopolttoaineiden raaka-aineet kilpailevat ruoantuotannon kanssa samoista tuotannontekijöistä. Kuluttajien ja yhteiskunnan ympäristövaatimukset, mukaan lukien taistelu ilmastonmuutosta vastaan, asettavat uusia ehtoja tuotantotavoille. Tämä liittyy yleisempään kehitykseen, jossa luonnonvarojen käytössä kestävyys ja kierrätettävyyden kriteerit nousevat yhä keskeisempään asemaan.

EU:n linjaukset energia-, ilmasto- ja ympäristöpolitiikassa vaikuttavatkin maatalouteen monin tavoin. Maatalouden kannalta on erittäin kiinnostavaa, millä tavoin EU tukee vastaisuudessa biopolttoaineiden raaka-ainetuotantoa. Tärkeitä linjauksia liittyy myös maankäytön ja maankäytön muutoksista syntyvien päästöjen käsittelyyn sekä maataloudelle asetettaviin päästörajoituksiin. Lisäksi luonnon monimuotoisuuden edistäminen sekä vesien saastumisen, maaperän eroosion ja luonnonvarojen tuhlaamisen estäminen säilyvät tärkeässä roolissa maatalouspolitiikan asialistalla.

Maailman maataloustuotemarkkinoilla puolestaan eletään nopeiden muutosten aikaa. Suuret hintavaihtelut ovat tulleet osaksi markkinoiden jokapäiväistä toimintaa. Lisäksi Euroopassa maataloustuotteiden hintavaihtelut ovat lisääntyneet senkin vuoksi, että suojaverkkona perinteisesti toimineita EU:n vähimmäishintajärjestelmiä ja tuotantokiintiöitä on karsittu. Maatalousyritysten markkinariskit ovat siten aiempaa suurempia niin tuotteiden myynnissä kuin tuotantopanosten hankinnassa. Markkina- ja hintariskien hallintaan onkin panostettava maataloudessa nykyistä selvästi enemmän. Tämä tarkoittaa, että maatalousyrittäjät joutuvat väistämättä kehittämään toimintojaan. Markkina- ja hintariskeiltä on suojauduttava, jotta liiketoiminnan kattavuus ja jatkuvuus voidaan turvata. On kaikkien etu, jos uusien kauppatapojen ja markkinainstrumenttien avulla saadaan aikaan tehokkaat markkinat itse tuotteiden lisäksi myös hinta- ja tuottoriskeille. Vastuu

riskien hallinnasta siirtyy yhä enemmän valtiolta markkinoiden ja niillä toimivien yritysten tehtäväksi.

Aikaisemmissa uudistuksissa tärkeäksi vaikuttajaksi noussut Maailman kauppajärjestö WTO ei aiheuta erityisiä lisäpaineita maataloudelle ja maatalouspolitiikalle. WTO:n vuonna 2001 alkanut Dohan kauppaneuvottelukierros maailmanlaajuisen monenkeskisen kauppasopimuksen solmimiseksi ei ole tuottanut tuloksia. Kansainvälisen kaupan sääntelyssä kuljetaan nyt takaisin kohti perinteisiä kahdenvälisiä sopimuksia ja strategiset kumppanuudet ovat nousseet keskeiseksi konseptiksi. EU neuvottelee parhailaan ulkosuhteista ja kahdenvälisistä kauppasopimuksista paitsi Yhdysvaltojen myös esimerkiksi Japanin, Intian ja Etelä-Amerikan Mercosur-maiden kanssa. Suuntaus heijastelee WTO:n ympärille rakentuneen monenvälisen neuvottelujärjestelmän ongelmia.¹⁰ Muutospaineet maa- ja elintarviketalouteen tulevat siten mahdollisesti solmittavista kahdenvälisistä kauppasopimuksista.

Lopuksi on tietenkin kysymys rahasta. EU:n talouden tila vuosikymmenen vaihteessa vaikuttaa siihen, millaisia resursseja on käytettävissä unionin seuraavassa talousarviossa ja kuinka suuri osuus budjetista voidaan kohdentaa yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Maatalouden tuet kuuluvat edelleen unionin menojen ytimeen. Tukibudjetti on ohjelmakaudella 2014–2020 keskimäärin 56 miljardia euroa vuodessa. Se on lähes 40 prosenttia unionin koko budjetista, ja maatalouspolitiikkaan liittyvät määrärahat ovat perinteisesti olleet yksi jäsenvaltioiden suurimmista kiistakapuloista. Brexit mutkistaa asioita entisestään. Ison-Britannian nettomaksujen menetys EU:n rahakirstuista tarkoittaa, että EU-27-maiden olisi pulitettava mahdollisesti jopa 3 miljardia euroa vuodessa lisää, jotta ne kykenisivät pitämään yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksen tämänhetkisellä tasolla. Tulevissa uudistusneuvotteluissa rahoituksen jakautumiseen liittyvät asiat nousevat siten väistämättä jälleen esille.

7. NATIONAL CONSENSUS HAS SUPPORTED THE SURVIVAL OF FINNISH AGRICULTURE IN THE EU

The operating environment of Finnish agriculture and food economy changed radically when Finland joined the European Union in 1995 and the sector became subject to the market and guidance instruments of the EU's Common Agricultural Policy (CAP). As a result, the level of producer prices fell by 40 percent. On market prices alone, the survival of Finnish agricultural production would have been very difficult. However, the Accession Treaty has allowed Finland to compensate the disadvantages of Finnish agriculture due to natural conditions through various support payments. Furthermore, there has been a widespread political consensus in Finland that has supported the use of national measures as well as efforts to develop the CAP to take better into account the needs of Finnish agriculture. EU membership has not been easy for Finnish farmers. The profitability of agriculture has declined and fallen below the target level. The number of farms has also decreased rapidly. Membership has not, however, led to any significant changes in the volume of Finnish agricultural production. During the first two decades of the EU membership, Finland has therefore been reasonably successful in agricultural policy in relation to the national objective of maintaining the preconditions for agricultural production in different parts of the country.

8

ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIikka: PINNALLISTA JATKUVUUTTA JA PYÖRTEISIÄ POHJAVIRTAUKSIA

Hanna Ojanen & Kristi Raik

Liittyminen Euroopan unioniin oli valtaisa muutos Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikalle.¹ Ensimmäisten jäsenyysvuosien perusteella katsottiin, että kansallinen politiikka oli kokenut peräti täydellisen muodonmuutoksen.² Uusi ja vanha erosivat kuin yö ja päivä, jos vertailukohtana pidettiin kylmän sodan aikaista hyvin varovaista puolueettomuuspolitiikkaa. Sen ohjenuorana oli ollut kaikkinaisten poliittisten sitoumusten välttäminen ja kaikkien ristiriitojen ulkopuolella pysyttely. Jäsenyys toi sekä sitoutumisen että osallisuuden ristiriitoihin, konflikteihinkin.

Käännö oli nopea ja terävä myös siksi, että heti liittyttyään Suomi pyrki unionin ytimeen ja halusi itse syventää ja laajentaa yhteistyötä myös ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Se katsoi monenkeskisen yhteistyön ja EU-maiden keskinäisen solidaarisuuden vahvistavan omaa turvallisuuttaan.

Aktiivisen EU-ulkopolitiikan kausi ei kuitenkaan kestänyt kauaa. Jo 2000-luvun alussa alkoi näkyä merkkejä uudesta käännteestä. Muutos näkyi aloitteellisuuden vähenemisenä ja varautuneempuna

kansallisen edun korostamisena. Suomi tuki edelleen EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistamista, mutta siihen ei kohdistettu enää suuria odotuksia. Myös EU:n puolustuspolitiikan vahvistamisesta syntyi vähitellen aiempaa laajempi konsensus, mutta EU:n merkitys kansalliselle maanpuolustukselle miellettiin edelleen melko vähäiseksi.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikassa jatkuvuus on hyve. Suomi on pyrkinyt korostamaan jatkuvuutta myös silloin, kun muutos on ollut kaikkein voimakkainta. Tämä näkyi jäsenyyden alkuvuosien ponnekaassa pyrkimyksessä osoittaa, että EU:n ja Suomen edut olivat yhteneväiset. Viime vuosien muutokset turvallisuuspoliittisessa ympäristössä, erityisesti Venäjän kansainvälisen oikeuden rikkomukset, lisääntynyt sotilaallinen läsnäolo ja hybrdivaikuttaminen Itämeren alueella, ovat puolestaan saaneet Suomen korostamaan kansallisen edun muuttumattomuutta. Muuttumattomuus on monesti liitetty Suomen maantieteelliseen sijaintiin pohjoisessa, EU:n reuna-alueella ja EU:n ja Venäjän rajalla.

Tässä luvussa tarkastellaan Suomen tasapainottelua jatkuvuuden tarpeen ja muutospaineiden välillä. Suomen EU-jäsenyyden tähänastiselta ajalta ulko- ja turvallisuuspolitiikassa voidaan nähdä kolme vaihetta. Niistä ensimmäinen on hyppäyksenkaltaisen muutos, joka seurasi EU-jäsenyyttä; samaan aikaan alkoi myös Nato-yhteistyö. Toinen vaihe oli uuden, yhteistyöhön ja jäsenyyteen nojaavan linjan vakiintuminen niin, että kansallinen toiminta ja edut nousivat samalla selvemmin esiin ja Suomen aktiivisuus EU:ssa väheni. Tässä vaiheessa globaalikysymyksiä lähestyttiin EU:n kautta ja ihmisoikeuksien merkitys kasvoi. Kolmas vaihe alkoi 2010-luvun taitteessa EU:n ja sen lähialueiden yhtäaikaisten kriisien synnyttämässä tilanteessa, jossa epävarmuus lisääntyi ja huomio keskittyi kansalliseen turvallisuuteen.

Viimeisimmässä eli tämänhetkisessä vaiheessa on piirteitä, joita on tulkittu paluuksi entiseen. Jatkuvuutta ja jopa paluuta vanhaan edustaa kansallisen ulkopoliitiikan elintärkeyden korostaminen. Näin tehdään etenkin Venäjä-suhteissa. Entistä ei kuitenkaan enää ole. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ei voida eristää syvemmistä muutoksista. EU-jäsenyys ja turvallisuuspolitiikan

yhteistyöperustaisuus ovat aivan uusi sovitus vanhalle sävelmälle: ne sitovat Suomen tiiviisti osaksi läntisiä rakenteita ja globaaleja ilmiöitä. Kansallisesta turvallisuudesta ei huolehdi yksin, vaan yritetään tiivistää yhteistyötä EU:n, Naton ja kumppanimaiden kanssa.

Samalla keskinäisriippuvuus on kasvanut kaikkialla maailmassa. Ulkopolitiikka kytkeytyy yhä tiiviimmin muihin politiikan osa-alueisiin, kuten talous-, ympäristö- tai maahanmuuttopolitiikkaan, ja menettää samalla erityisluonteensa. Sitä on entistä vaikeampi pitää poliittiselta keskustelulta ja avoimiltakin erimielisyyksiltä varjeltuna konsensuksen alueena. Euroopan politiikan trendit kuten EU-kriittisyyden ja populismin nousu sekä arvokonfliktit heijastuvat omalta osaltaan ulkopolitiikkaan epävarmuuden kasvuna, mikä näkyy Suomessa konsensuksen haurastumisena. EU:n lähialueiden kriisit puolestaan heijastelevat laajempaa kansainvälisen järjestelmän murrosvaihetta.

Yksi käytännön osoitus Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muutoksista on viiteryhmän muuttuminen. Jäsenyyden alkuvuosina Suomelle oli tärkeää asemoitua ”oikeaan” seuraan. Pohjoismaat jäivät joksikin aikaa sivuun ja EU:n ”ydin”, sen instituutiot sekä jäsenmaista Saksa ja Benelux-maat nousivat esiin. 1990-luvun jälkeen viiteryhmien merkitys on ollut vähäisempää. Pohjoismaat palasivat tärkeäksi viiteryhmäksi turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa, mutta eivät niinkään EU-yhteistyössä. Kahdenväliset suhteet Ruotsiin tiivistyivät. Viime vuosina kahdenvälisyys on painottunut suhteissa niin Saksaan, Isoon-Britanniaan kuin Yhdysvaltoihin. Toisaalta Suomen viiteryhmästä tuntuu olevan aiempaa enemmän epävarmuutta.

HYPPY SUORAAN EU:N YTIMEEN (1995–2002)

EU-jäsenyyden alkuvuosina Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan pääpiirteet olivat uusi liittoutumattomuusajattelu, tukeutuminen EU:hun ja sen instituutioihin, yleinen integraatiomyönteisyys ja hakeutuminen yhteen samanmielisten jäsenmaiden kanssa. Uutta oli paine osoittaa aktiivisuutta erityisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä unionin yhteisen Venäjä-politiikan luomisessa.

Suomi ei enää ollut puolueeton vaan sotilaallisesti liittoutumaton maa. Uusi liittoutumattomuuslinja ilmensi turvallisuuspoliittisen ajattelun muutosta ja oli reaktio kylmän sodan päättymisestä syntyneeseen uuteen tilanteeseen. Suomi liittyi EU:hun turvallisuussyistä – kahdessakin mielessä. Se koki olevansa riittävän turvallisessa tilanteessa voidakseen liittyä unioniin.³ Unionin jäsenyyden katsottiin myös suoraan vahvistavan Suomen turvallisuutta.

Puolustusdoktriinia käännettiin vähitellen vuoden 1997 itenäisestä puolustuksesta vuoden 2001 uskottavaan kansalliseen puolustukseen. Puolustusvoimien tehtävät muuttuivat niin, että kriisinhallinnasta tuli kolmas päätehtävä kansallisen puolustuksen ja viranomaisavun rinnalle. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa kansainvälinen yhteistyö alettiin nähdä paitsi tapana parantaa valmiutta osallistua kriisinhallintaan myös Suomen puolustusta vahvistavana toimintana. Katsottiin myös, että Suomi kykenee ottamaan helpommin vastaan apua, koska jäsenmaiden asevoimat ovat yhteensopivia (interoperabiliteetti). Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa vuodelta 1995 mainitaan Suomen oikeus YK:n jäsenenä ottaa vastaan apua, jos se joutuu hyökkäyksen kohteeksi. Tärkeää oli myös se, ettei turvallisuuspolitiikka enää koskenut vain omaa aluetta: puolustusvoimien tuli kyetä hallitsemaan kriisejä epävakailta alueilla maan rajojen ulkopuolella.⁴

Jatkuvuus tuli esiin siinä, että Suomi ei ollut valmis yhteiseen puolustukseen tai puolustusvelvoitteisiin, vaan pikemminkin sopeutti omaa linjaansa muuttamatta sitä kokonaan.⁵ Puolustuspolitiikka erosi muillakin tavoin muista EU-jäsenistä. Suomi esimerkiksi nojasi puolustuksessaan maamiinoin – ja oli pitkään ainoana EU-maana maamiinat kieltävän Ottawan sopimuksen ulkopuolella.⁶ Jatkuvuutta tuotiin esiin myös puheissa.⁷ Vuosien 1995 ja 1997 selonteissa todettiin, että sotilaallinen liittoutumattomuus on Suomelle paras vaihtoehto, koska se palvelee parhaiten lähialueiden vakautta.⁸

Turvallisuuspolitiikan tavoitteiksi mainittiin juuri vakaus ja toisaalta uusien jakolinjojen, poliittisten tai sotilaallisten, syntymisen estäminen Euroopassa. Suomi suhtautui osin varauksellisesti puolustusalan yhteistyöhön, mutta piti kuitenkin parempana

osoittaa siinäkin nopeaa sopeutuvaisuutta. Suomesta tuli Länsi-Euroopan unionin WEU:n tarkkailija heti tammikuussa 1995.⁹ Myöhemminkin jatkuvuutta pidettiin yllä korostamalla määritelmällisesti sitä, että EU ei ole sotilasliitto, eikä se siis vaikuta Suomen linjaan turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa.

Ulkopolitiikassa olennaista oli vanhan ja uuden yhteensopivuus. Tämä oli edellytys sille, että voitiin puhua jatkuvuudesta, ja jatkuvuus puolestaan oli olennaista siksi, että se todisti Suomen edelleen voivan toimia omien etujensa mukaisesti. EU:n uusi ulkopolitiikka ja Suomen ulkopolitiikka olivat yhteensopivat. Näin ainakin todettiin. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) nähtiin vahvistavan ja täydentävän Suomen politiikkaa ja lisäävän maan turvallisuutta. Arvio perustui kolmelle seikalle. Ensinnä EU:n ja Suomen päämäärät olivat samat ja perustuivat samoihin arvoihin; tämän takia myös niiden edut olivat samat. Suomen hallitus painotti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yleisiä tavoitteita: rauhaa, turvallisuutta ja ihmisoikeuksien edistämistä. Toiseksi yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ei merkinnyt sitä, että suhteita naapurimaihin pitäisi muuttaa. Kolmanneksi Suomi korosti päätöksenteon yksimielisyyttä ja sitä, että vastuu puolustuksesta pysyisi kansallisena. Todettiin, että kaavailtu yhteinen puolustuspolitiikka – jonka toteutumista ei pidetty todennäköisenä – perustuisi joka tapauksessa yksimielisiin päätöksiin ja jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan perusratkaisujen kunnioittamiseen.¹⁰

EU:n puolelta esitettiin kuitenkin epäilyksiä: Suomi ei vaikuttanut erityisen lojaalilta uudelta jäseneltä turvallisuuspolitiikassa, jossa se oli poikennut vanhoista jäsenmaista enemmän kuin muilla politiikan lohkoilla. Puolueettomuuden perinteen arveltiin jarruttavan Suomen osallistumisintoa ja sitoutumista. Suomi vakuutteli päinvastaista: selonteossa vuodelta 1995 todetaan, että Suomi liittyy EU:hun sotilaallisesti liittoutumattomana maana, jonka uskottava itsenäinen puolustuskyky on tärkeä panos unionin yhteiseen turvallisuuteen.¹¹ Suomen edustajat korostivat maan olevan aktiivinen ja rakentava ja tarkensivat, ettei sotilaallinen liittoutumattomuus rajoita osallistumista turvallisuuspolitiikan luomiseen.

Kokenut belgialainen EU-diplomaatti Philippe De Schoutheete löysi Suomen linjalle osuvan kuvauksen: yhteenkuuluvuus käytännössä mutta ei periaatteessa (*"solidarité effective"* mutta ei *"solidarité de principe"*).¹² Sotilaallisen liittoutumattomuuden periaate oli ongelma, mutta Suomi pyrki koko ajan kompensoimaan käytännön aktiivisuudella sitä harmia, minkä sen periaatteellinen linjaus saattoi aiheuttaa. Suomi korosti myös laajaa solidaarisuusajatusta: jos Suomi tukee muita, muut tukevat tarvittaessa sitä. Suomi olikin jäsenyytensä alkuvuosina aktiivisesti mukana rakentamassa ajatusta jäsenmaiden keskinäisestä solidaarisuudesta. Se katsoi, että solidaarisuus ulottuu myös maiden turvallisuuden takaamiseen.¹³

EU-jäsenyyden myötä suhteet EU-maihin tiivistyivät, erityisesti suhteet Saksaan.¹⁴ Ulko- ja turvallisuuspoliittinen aktiivisuus näkyi Ruotsin kanssa tehdyissä aloitteissa, joista tärkein koski kriisinhallinta- eli Petersbergin¹⁵ tehtävien liittämistä Amsterdamin sopimukseen. Aloite oli kompromissi, joka kohotti maiden profiilia mutta jolla myös pyrittiin rajoittamaan yhteistyön leviämistä yhtäältä pakottaviin toimiin kriisinhallinnassa ja toisaalta valtioiden oman puolustuksen kysymyksiin. Yhdessä maat edistivät myös ei-sotilaallisen kriisinhallinnan kehittämistä sotilaallisen ohella.

Ulkopolitiikassa alettiin tuoda esiin myös arvoja. Kylmän sodan aikana arvokysymykset olivat olleet kaikkein kiistanalaisimpia ja jakavimpia, ja siksi Suomella oli vaikeuksia käsitellä niitä kansainvälisesti.¹⁶ Kylmän sodan päätyttyä niistä tuli kaikille sopivia, legitiimejä aiheita. Demokratian ja ihmisoikeuksien kaltaiset liberaalit arvot olivat nyt ne, joita kaikkien oletettiin kunnioittavan, tai ainakin ottavan ne puheissaan huomioon; niitä pidettiin myös kiistattomina, kaikille yhteisinä. Suomen nähdään myös itse vaikuttaneen EU:n ihmisoikeuspolitiikkaan naisten, lasten, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen oikeuksien osalta.¹⁷

Alkuvuosien ulko- ja turvallisuuspoliittinen aktivismi oli merkillepantava muutos Suomen linjassa: Suomi hyppäsi suoraan vaikuttajaksi, mikä oli paradoksaalistakin, jos ajatellaan, kuinka varovaisia Suomen linjaukset ennen jäsenyyttä olivat olleet. Aktiivismin perustavoitteet olivat epäilysten hälventäminen ja solidaarisuusajattelun vahvistaminen, mutta taustalla oli myös esimerkiksi

EMU-ratkaisussa näkynyt yleinen pyrkimys EU:n ytimeen.¹⁸ Suomi ryhtyi tiiviin yhteistyön kannattajaksi, koska sen nähtiin palvelevan pienen valtion etuja. Poliitiikka oli kuitenkin edelleen avoin muutoksille: se ei saanut samanlaista jäykkää doktriinin tai oppijärjestelmän muotoa kuin kylmän sodan aikana.¹⁹ Myös ulkopolitiittisessa päätöksenteossa oltiin mukana avoimin mielin: määränemmistöpäätösten lisääminen sopi Suomelle muutenkin kuin vain toimeenpanoa koskevissa päätöksissä, ja samoin joustava tai vahvistettu yhteistyö tällä alalla katsottiin mahdolliseksi.²⁰

Vaikka yhteistyö Ruotsin kanssa osoittautui sujuvaksi, vahva EU-painotteisuus loitonsi Suomea sen perinteisestä viiteryhmästä Pohjoismaista. Suomen alttius muuttaa linjaansa oli suurempi kuin Ruotsilla. Jäsenyyden alkuvuosien voimakas sopeutuminen valtavirtaan, vahvan turvallisuusulottuvuuden, euron, tehokkaan päätöksenteon ja vahvojen instituutioiden kannattaminen tekivät Suomesta helpon ja sopeutuvaisen jäsenmaan, mutta veivät sitä toisaalta eroon Ruotsista ja Tanskasta.²¹ Niissä yleinen mielipide oli kriittisempi EU:ta kohtaan: Tanskalla oli omat poikkeuksensa Maastrichtin sopimuksesta ja Ruotsi linjasi omaa EMU-suhdettaan itsenäisesti. Suomi irrottautui aiemmin niin tärkeästä pohjoismaisesta linjasta erimerkiksi kysymyksessä EU:n laajentumisesta eikä kuunnellut naapureitaan ennen omaa pohjoisen ulottuvuuden aloitettaan.

Pohjoisen ulottuvuuden aloite oli ehkä kaikkein menestyksikkäin Suomen jäsenyyden aktiivisen alkuvaiheen saavutus. Se oli osa jäsenyyden ”räätälöintiä” Suomen tarpeisiin ja kuvasti Venäjän keskeisyyttä Suomelle.²² Aloitteen tavoitteena oli paitsi tuoda Venäjä esiin EU:ssa myös tasapainottaa EU:n ulkosuhteita: EU:n politiikkaan tarvittiin pohjoinen ulottuvuus, koska eteläinen ulottuvuus oli vahvasti rakenteilla ja itäisen laajentumisen arveltiin toteutuvan pian. Suomelta myös odotettiin tietämystä ja tuntemusta Venäjästä, ehkä myös sillanrakennustaitoa. Pohjoisen ulottuvuuden perusajatus oli tasa-arvoinen kumppanuus EU:n ja Venäjän välillä: tarkoituksena oli saada aikaan foorumi, jossa ne voisivat keskustella yhteisistä käytännön asioista ei-poliittisesti.

Aloite sai paljon huomiota ja jäikin elämään unionin politiikkana. Se ei kuitenkaan toteutunut aivan alkuperäisessä muodossa.

Aloitteen hyväksyminen edellytti kompromisseja: sen piti sopia yhteen EU:n muiden aloitteiden ja politiikkojen kanssa, sen ei pitäisi maksaa mitään tai johtaa uusien rakenteiden luomiseen. Kumppanuusajatuskin vesittyi, koska ulkopuolisten osallistuminen unionin päätöksentekoon ei sopinut komissiolle. Venäläisiä ei tällainen rahasta ja vaikutusvallasta riisuttu malli välttämättä kiinnostanut. Pohjoisen ulottuvuuden aloite sai kuitenkin puh-tia ensin Tanskan ja Ruotsin vetoavusta ja myöhemmin Suomen toisen puheenjohtajuuskauden aikana sovitusta uudesta mallista. Sen mukaan aloite on EU:n, Venäjän, Islannin ja Norjan yhteinen hanke, johon kuuluvaa ympäristö- ja muuta käytännön yhteistyötä rahoitetaan kansainvälisistä lähteistä.²³

Ulkopoliittinen päätöksenteko muuttui jäsenyyden myötä huomattavasti. Pääministerin ulkopoliittinen päätöksentekovalta kasvoi, ja samalla eduskunnan asema vahvistui, kun taas presidentin asema heikkeni vuoden 2000 perustuslakimuutosten myötä. Päätösvallan EU-asioissa, myös yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, sai valtioneuvosto, kun muu ulkopoliittikka kuului nyt presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnassa päätettäväksi. Eri näkemyksiä ilmeni siitä, missä kulki oman ulkopoliittikan ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan välinen raja. EU-asioista presidentille kuuluvat periaatteessa vain EU:n perussopimukset ja EU:n sopimukset kolmansien maiden kanssa mutta käytännössä myös kriisinhallinta. Toisaalta näkemykset erosivat siinä, pitäisikö presidentin osallistua Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Kun Mauno Koivisto piti pääministeriä luontevana EU-edustajana, Martti Ahtisaari halusi omalla presidenttikaudellaan itse mukaan neuvoston kokouksiin.²⁴ Niin sanottu kahden lautasen politiikka jatkui Lissabonin sopimuksen voimaantuloon 2009 asti, minkä jälkeen kokouksiin otti osaa vain pääministeri.²⁵

Suomi koki vaikuttamisen tärkeäksi ja mahdolliseksi erityisesti Venäjä-suhteissa, olihan se tuolloin ainut jäsen, joka oli Venäjän naapurimaa. Presidentti Tarja Halonen totesi vuonna 2000, että EU:n ja Suomen Venäjä-politiikat ovat yhteneväiset, koska EU on omaksunut Suomen linjan.²⁶ Suomi pyrki muuttamaan suhteensa Venäjään monenkeskiseksi mutta samalla aktiivisesti kehittämään

unionin Venäjä-politiikkaa oman näkemyksensä mukaiseksi. Muutos Suomen linjassa näkyi valmiutena ottaa kantaa demokraattisen kehityksen ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen puolesta Venäjällä, mutta Suomi pysytteli varovaisempana kuin monet muut EU-maat. Vakaus oli tärkeintä. Suomi kannatti yhteistyön lisäämistä ja lievempiä toimia Venäjän suhteen konfliktitilanteissa, esimerkiksi Tšetšenian sodissa.²⁷

Suomi oli myös huolissaan siitä, että se voisi joutua vedetyksi mukaan, jos unionilla olisi ongelmia Venäjä-suhteissaan. Ne oli määritelty EU:n ja Venäjän kumppanuus- ja yhteistyösopimuksessa (PCA) kesäkuussa 1994, juuri ennen Suomen jäsenyyttä. Sopimuksessa tavoitteiksi asetettiin asteittainen talousintegraatio, syvä poliittinen vuoropuhelu ja yhteistyö sekä yhteisten eurooppalaisten arvojen keskeisyys. Nämä tavoitteet sopivat Suomelle. Mutta tilanne muuttui pian: Tšetšenian sota alkoi joulukuussa 1994. Pääministeri Esko Aho oli ensimmäinen EU-poliitikko, joka lähti Moskovaan. Vierailua pidettiin testinä Suomen kyvyllä sovitaa yhteen EU-jäsenyys ja kahdenväliset suhteet. Aho noudatti vierailullaan huolellisesti samaa linjaa kuin Brysselissä. Vastaava tilanne toistui Suomen puheenjohtajuuskaudella vuonna 1999, kun Venäjän ja Tšetšenian sota puhkesi toistamiseen. Puheenjohtajan päätelmissä Venäjän toimia käsitellään varsin tiukkasanaisesti. Tästä ei tullut mitään vakavia säröjä Suomen ja Venäjän suhteisiin. Sittemmin Suomelle on ollut keskeistä EU:n Venäjä-strategia ja yhtenäinen politiikka. Suomi ajoi erityisesti käytännön hankkeita, kuten järjestäytynyttä rikollisuutta vastaan ponnistelevan erikoisryhmän perustamista. Mutta Suomessa oltiin myös turhautuneita, kun strategia ei toiminut ohjausvälineenä.²⁸

TASAANTUMISEN AIKA (2003–2009)

2000-luvulle sijoittuvassa ulko- ja turvallisuuspolitiikan toisessa vaiheessa turvallisuus- ja puolustuspolitiikan yhteistyöpohjaisuus vahvistui. EU oli keskeinen ulkopolitiikan areena, ja globaalikysymysten ja ihmisoikeuksien asema politiikassa vakiintui. Suomen oma aktiivisuus alkoi tuolloin kuitenkin vähetä. Unionilla ei enää

ollut selkeää ydintä, mihin pyrkiä. Samalla oli selvää, ettei yksinkään voi jäädä, vaan yhteistyökumppaneita tarvitaan: Suomi etsi kumppaneita tilanteen mukaan, erityisesti kuitenkin naapurimaista.

2000-luvun alkupuolella EU-jäsenyyden aiheuttamat muutokset tasaantuivat. 2003 oli monessa mielessä keskeinen siirtymävuosi ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta. Paavo Lipposen pitkä pääministerikausi (1995–2003) päättyi, ja paljolti häneen henkilöitynyt Suomen pyrkimys EU:n ytimeen heikkeni. EU:n uudistamista valmistellut kokous, konventti, jätti ehdotuksensa uudesta perustuslaillisesta sopimuksesta keväällä. Sitä seurasi vaikea hallitustenvälinen konferenssi, joka toi esiin monien jäsenmaiden varautuneen suhtautumisen integraation syventämiseen. Samaan aikaan EU valmistautui suureen itälaajentumiseen pelonsekaisin tuntein: uusien jäsenmaiden pelättiin muun muassa vaikeuttavan päätöksentekoa ja olevan liian myönteisiä Yhdysvaltoja kohtaan ja liian kriittisiä Venäjää kohtaan.²⁹

Irakin sota jakoi sekä EU:ta että Natoa. Erityisesti Iso-Britannia ja itäisen Euroopan uudet Nato-jäsenet, mutta myös muun muassa Tanska, tukivat Yhdysvaltoja. Ranska ja Saksa johtivat sotatoimia vastustanutta ryhmittymää, johon kuuluivat myös sotilaallisesti liittoutumattomat EU-maat. Irakin sodan aikana kriittisiä kommentteja esittivät niin presidentti Tarja Halonen kuin ulkoministeri Erkki Tuomiojakin. Tämä hankaloitti suhteita Yhdysvaltoihin, jonka läsnäolo Pohjois-Euroopassa oli Suomelle tärkeää Venäjän tasapainottajana. Puolueiden väliset erot nousivat näkyviin: sekä presidentti että ulkoministeri edustivat SDP:tä ja toivat lausunnoissaan esiin vasemmiston perinteisiä antiamerikkalaisia sävyjä.

EU:n hajaantuminen Irakin kysymyksessä saattoi vähentää Suomen halua tukeutua unioniin yleisemminkin. Vuoden 2003 aikana nopeasti valmisteltu ja joulukuussa hyväksytty EU:n turvallisuusstrategia onnistui hieman paikkaamaan jakolinjoja. Se ei kuitenkaan ollut varsinainen toimintaa ohjaava strategia, eikä siinä tartuttu vaikeisiin kysymyksiin suhteissa Venäjään. Suomi oli strategian valmistelussa painottanut Venäjän ja EU:n strategista kumppanuutta.³⁰ Lopputulema oli yleisluontoisena helppo hyväksyä, ja se näkyi hyvin selvästi seuraavana vuonna hyväksytyn kansallisen

turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon sisällössä. Vuoden 2004 selonteko korostaa EU:n strategian tavoin uusia uhkia, kuten terrorismia ja järjestäytynyttä rikollisuutta. Selonteon puolustuspoliittisessa osiossa sävy oli kuitenkin perinteisempi, ja eduskuntakeskusteluissa pidettiin tärkeänä sitä, että perinteiset uhat luettelettiin edelleen uusien rinnalla.³¹

Oliko Suomi nyt linjaamassa suhtautumistaan EU:hun uudella tavalla? Aiemman valossa olisi voinut olettaa, että juuri turvallisuusstrategia olisi ollut Suomelle tärkeä ja että se pyrki viemään ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa eteenpäin ja estämään unionin sisäistä jakautumista. Vaikutti kuitenkin siltä, että aktiivisuus väheni eikä EU enää näyttänyt ratkaisevan tärkeältä. Kävi selväksi, että unionin sisällä oli jakolinjoja: oli odotettavissa, että mielipiteet jakautuisivat niin puolustuspolitiikassa kuin suhtautumisessa Venäjään. Näytti myös siltä, että Suomen kaltaisen maan oli syytä etsiä samanhenkisiä yhteistyökumppaneita. Kaikille yhteisen linjan saati sitten strategian löytyminen ei vaikuttanut todennäköiseltä, ainakaan sellaisen, joka mahdollistaisi konkreettiset ja päämäärähaikuiset yhteistoimet.

Monet vuosien 2001–2002 jäsenyykokemukset olivat samansuuntaisia. Pohjoisen ulottuvuuden aloite ei edennyt unionissa ilman Tanskan ja Ruotsin apua. Italian kanssa tuli pitkä riitä elintarvikevirastosta – tämä heijasti kahtakin mahdollista ongelmaa: suurten ja pienten jäsenmaiden intressien erilaisuutta ja sitä, ettei Suomen ”mallioppilaan” taktikka välttämättä auttanutkaan eteenpäin.

Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan rajat tulivat Suomelle vastaan vuoden 2003 lopulla, kun neuvottelut perustuslaille sopimukseen tulevasta EU:n yhteisen puolustuksen lausekkeesta huipentuivat. Yhteinen puolustus oli Suomelle liikaa, ja se löysi tarvitsemansa samanmieliset kumppanit muista liittoutumattomista tai puolueettomista jäsenmaista Ruotsista, Itävallasta ja Irlannista. Tämä oli ainoa kerta koko jäsenyyden aikana, jolloin Suomi on turvautunut tähän viiteryhmään. Maat esittivät yhteisessä kirjeessään yhteisen puolustuksen korvaamista artiklalla, jonka mukaan vaikeuksiin joutuneella jäsenvaltiolla on oikeus pyytää muilta apua.³² Muut maat eivät voineet hyväksyä sitä. Lopulta

Italian muotoilemasta versiosta syntyi yksimielisyys joulukuussa 2003. Sama muotoilu tuli sittemmin voimaan sellaisenaan osana Lissabonin sopimusta:

Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen. Tämän alan sitoumusten on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia, ja Pohjois-Atlantin liitto on jäseninään oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin.³³

Mitä Suomessa pelättiin? Yhteiseen puolustukseen sitoutuminen merkitsisi sotilaallisesta liittoutumattomuudesta luopumista. Seurauksia saatettiin vain aavistella, eikä epävarmuutta haluttu lisätä. Suomi pelkäsi puolustusytimen muodostumista ja vastusti myös sellaista pysyvää rakenteellista yhteistyötä, joka olisi rajoittunut vain joihinkin halukkaisiin ja kyvykkäisiin maihin.³⁴ Suomessa ajateltiin, että mikäli puolustuslauseke otettaisiin mukaan, Ruotsi ja Irlanti jättäytyisivät yhdessä muotoillun artiklan ulkopuolelle ja unioni hajoaisi Suomelle erityisen kiusallisella tavalla. Ketä Suomi tässä tilanteessa seuraisi? Huolta aiheutti myös puolustuslausekkeen käytännön seuraus: Suomi voitaisiin velvoittaa puolustamaan Baltian maita Venäjää vastaan.³⁵ EU:n kehityksen ei myöskään haluttu heikentävän Natoa.

Mielipidemittausten mukaan Suomessa kansalaiset suhtautuivat EU:n turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen rooliin hyväksyvämmmin kuin EU:hun yleensä. Yhteinen puolustus nähtiin turvallisuutta vahvistavana asiana, ja siihen sitoutumista pidettiin aiheellisena.³⁶ Päätöksentekijöiden ja asiantuntijoiden näkemys oli pääosin myönteinen ja poliittisten puolueiden erot hyvin pieniä.³⁷ Kun sopimus artikloineen oli saatu valmiiksi, Suomi vakuutteli kyllä auttavansa, jos johonkin jäsenmaahan hyökättäisiin.³⁸ Suomen aktiivisuus

puolustuspolitiikan kehityksessä näkyi edelleen EU:n taistelu-osastoihin osallistumisena ja siinä, että kenraali Gustav Hägglund nousi EU:n sotilaskomitean johtoon vuosiksi 2001–2004.

2000-luvulla EU:n merkitys globaalipolitiikassa vahvistui, mikä tuntui erityisesti ympäristöpolitiikassa mutta myös kehitysyhteistyöasioissa. Suomen ulkopolitiikan maantieteellinen alue laajeni. Kylmän sodan aikana lähialue oli tärkein ja sen lisäksi merkityksellistä oli osallistuminen YK-järjestelmään ja YK:n rauhanturvamiseen. Nyt mukaan tulivat Välimeren ja Lähi-idän alueet. Suomi pyrki aktiivisuuteen näissäkin asioissa ja järjesti omien puheenjohtajuuskausiensa aikana ministeritapaamisia. Se lähentyi myös Lähi-idän kysymyksessä EU:n linjaa, joka on Suomen perinteistä kantaa kriittisempi Israelia kohtaan. Arvokysymykset vakiintuivat osaksi ulkopolitiikkaa ja ihmisoikeudet alkoivat nousta hallitusohjelmissa paremmin esille.³⁹ Toisaalta Suomi oli edelleen varovaisemmalla linjalla kuin Ruotsi ja Tanska, etenkin kun kyseessä olivat ihmisoikeusloukkaukset suurvalloissa kuten Venäjällä ja Kiinassa.

Itälaajentumisen seurauksena itäinen ulottuvuus sai lisää painoa unionin ulkosuhteissa. Venäjä-suhteet vaikeutuivat vähitellen. Vuoden 2006 Suomen puheenjohtajuuskauden yhtenä keskeisenä tavoitteena oli käynnistää neuvottelut uudesta laajasta EU:n ja Venäjän välisestä sopimuksesta, joka korvaisi vanhentuneen vuonna 1994 solmitun EU:n ja Venäjän kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen. EU:n neuvottelumandaatin valmistelu jumiutui kuitenkin Puolan ja Venäjän välisen lihatuotteiden vientiä koskevan kiistan vuoksi, eikä neuvotteluja päästykään aloittamaan Suomen puheenjohtajuuskaudella. Neuvottelut käynnistyivät vasta vuonna 2008, mutta ne hyittyivät pian erimielisyyksiin.

Pääsyynä Venäjä-suhteiden vaikeutumiselle nähtiin Venäjän oma kehitys, etenkin demokratian ja ihmisoikeustilanteen heikkeneminen ja sisäisten uudistusten vaikeudet. Myös Venäjän entistä kovempi linja ulkopolitiikassa herätti huolta. Georgian sota elokuussa 2008 karisti EU:ssa toiveita suhteiden paranemisesta, vaikkei se johtanut EU:n linjan uudelleenmäärittelyyn: Venäjä-suhteiden virallisena tavoitteena pysyi yhteisille arvoille pohjautuvan yhteistyön ja strategisen kumppanuuden vahvistaminen. Ulkoministeri

Alexander Stubb linjasi ”o8o8o8”-puheessaan dramaattisesti, että kansainvälisessä politiikassa on alkanut uusi kausi, jota luonnehtii voimapolitiikan paluu.⁴⁰ Muun EU:n tavoin Suomi pyrki kuitenkin palaamaan pikaisesti tutuille yhteistyön raiteille Venäjä-suhteissa. Suomi jatkoi melko varovaista linjaa Venäjän edelleen heikentyvän demokratian ja ihmisoikeustilanteen arvostelussa. Kahdenvälisten suhteiden vakuuteltiin olevan edelleen hyviä, vaikka uudet huolet varjostivat tulevaisuudennäkymiä.

Georgian sota myötävaikutti EU:n itäisen kumppanuuden politiikan syntyyn vuonna 2009. EU vahvisti suhteitaan muihin itänaapureihinsa, etenkin Ukrainaan, Georgiaan ja Moldovaan, jotka asettivat lähentymisen EU:hun oman ulkopoliittikkansa pää-tavoitteeksi. Suomi suhtautui Ruotsin ja Puolan aloitteesta synty-neeseen politiikkaan varovaisen myönteisesti, muttei ollut aktiivi-nen sen kehittämisessä. EU:n naapuruuspolitiikkaa mukaillen myös Suomi tiivisti suhteitaan Venäjän lisäksi muihin entisen Neuvosto-liiton alueen maihin. EU vastasi torjuvasti Ukrainan, Moldovan ja Georgian jäsenyystoiveisiin, mutta kiinnitti nyt entistä enemmän huomiota itäisten naapurimaidensa tukemiseen. Tämä lisäsi jännit-teitä EU:n ja Venäjän välillä. Jännitteet leimahtivat sodaksi Ukrai-nassa vuonna 2014. EU:n ja Venäjän käsitykset unionin itäisestä kumppanuudesta eivät kohdanneet: siinä missä EU pyrki tukemaan naapurimaiden uudistuksia ja taloudellista integraatiota, Venäjä asettui puolustamaan omaa historiallista etupiiriään.

Sitä mukaa kun jännitteet kasvoivat, korostui EU:n sisäinen kasvava kyvyttömyys sopia Venäjä-politiikasta. Suomen toiveet monenkeskisten Venäjä-suhteiden mahdollisuuksista rapautuivat viimeistään tässä vaiheessa. Usko siihen, että Suomi voisi EU:n kautta sitoa Venäjän eurooppalaisiin normeihin pohjautuvaan yhteistyöhön, horjui. Suomi ei halunnut heikentää yhteisen poli-tiikan mahdollisuuksia sillä, että se olisi itse vahvistanut kahden-välisiä suhteitaan, mutta toisaalta se ei voinut olla pyrkimättä kor-jaillemaan EU:n politiikan aiheuttamia säröjä omalla politiikallaan. EU:n kyvyttömyys auttaa kauppasuhteisiin, esimerkiksi venäläisen raakapuun vientitulleihin, liittyvissä kiistoissa vahvisti kahdenvä-listen suhteiden tarvetta.⁴¹

Unionin uuden perussopimuksen hyväksymisen viivästyminen varjosti EU-politiikkaa laajasti ja valoi turhautumisen ja epävarmuuden mielialaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Lissabonin sopimus tuli voimaan vasta 1.12.2009. Se toi ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan merkittäviä institutionaalisia muutoksia, joihin kohdistui suuria odotuksia. Vuoden 2009 valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta visioi, että EU kehittyy vuoteen 2020 mennessä entistä yhtenäisemmäksi ja tehokkaammaksi kansainväliseksi toimijaksi.⁴² Yhteisöllisyyden ja määräenemmistöpäätöksenteon lisääminen EU:n ulkosuhteissa mainittiin mahdollisena tavoitteena. Selonteossa toivottiin, että Venäjän kuten myös kaikkien muiden EU:n naapureiden kanssa syntyisi eurooppalaisille normeille pohjautuva laaja vapaakauppa-alue – vaikkakin usko tällaisen kehityksen toteutumiseen oli koetuksella.

Turvallisuuspolitiikassa 2000-luku oli aikaa, jolloin EU ja Nato nousivat selkeämmin esiin YK:n varjosta. Lainsäädäntömuutosten myötä Suomi pystyi nyt periaatteessa osallistumaan niiden kriisinhallintaoperaatioihin myös silloin, kun operaatioilla ei ollut YK:n mandaattia. Nato-kumppanuus tiivistyi. Pohjoismaiseen yhteistyöhön tuli uutta puhtia entisen norjalaisministeri Thorvald Stoltenbergin raportin myötä 2009. Esillä oli jopa pohjoismainen solidaarisuus- tai puolustuslauseke. Erityisesti kahdenvälinen yhteistyö Ruotsin kanssa alkoi vauhdittua.

UUSI EPÄVARMUUS (2010–)

2010-luvulla Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopiste on globaalimman vaiheen jälkeen palannut paikallisiin huoliin. Venäjän aggressiivinen toiminta Ukrainassa ja Itämeren alueella on vienyt Suomea kohti kahdenvälisten suhteiden ja kansallisen turvallisuuden korostamista. Aikakaudessa on kaikuja menneiltä ajoilta: lännen ja Venäjän suhteet ovat tulehtuneet ja voimapolitiikan paluu varjostaa monenkeskistä kansainvälistä yhteistyötä. Epävarmuuden kasvaessa Suomi korostaa vakautta ja presidentti vahvistaa otettaan ulkopolitiikan johdossa. Pohjoismaista on tullut taas tärkeä viiteryhmä.

Vakauspolitiikka on kuitenkin saanut uusia muotoja, kun Suomi tuomitsee muun EU:n mukana Venäjän voimankäytön ja tukee aktiivisesti EU:n puolustusyhteistyön syventämistä. EU:n merkitys kansalliselle turvallisuudelle on muuttunut entistä konkreettisemmäksi: unionista haetaan apua oman turvallisuusvajeen paikkaamiseen. Pohjoismaisen viiteryhmän tai yleensä viiteryhmien merkitys on monissa EU-linjauksissa sittenkin vähäinen, sillä Pohjoismaiden kannat eroavat usein toisistaan. Sekä eurokriisin että maahanmuuttokriisin yhteydessä nähtiin, että joissakin tilanteissa Suomi ei myöskään aristele yksinjäntiä, jos sen kanta poikkeaa muista.

Vaikka EU:lta haetaan turvaa, Suomea huolettaa myös kasvanut epävarmuus ja epäluulo sen suhteen, pystyykö EU sitä tarjoamaan. Epävarmuutta EU:n toimintakyvystä ovat lisänneet talouskriisi, arvokonfliktit, EU:n yhteisen maahanmuuttopolitiikan ongelmat sekä EU-vastaisuuden ja populismin lisääntyminen monessa jäsenmaassa. Nämä vaikeudet heijastuvat ulkopolitiikkaan, joka on entistä enemmän kytköksissä muihin politiikan osa-alueisiin.

EU:n toimintakyvyn heikkoutta osoittivat myös vaikeudet joulukuussa 2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen toimeenpanossa. Yksi sopimuksen keskeisistä tavoitteista oli EU:n ulkopolitiikan yhtenäisyyden ja näkyvyyden lisääminen. Tätä varten luotiin Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH), jota johtaa ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja. Uutta instituutiota ei kuitenkaan virallisesti nimetty ulkoministeriöksi tai sen johtajaa ulkoministeriksi, sillä osa jäsenmaista halusi säilyttää yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan hallitustenvälisen luonteen ja yksimielisen päätöksenteon. Suomi kannatti monien muiden pienempien jäsenmaiden tavoin vahvempaa ulkosuhdehallintoa, kun isot jäsenmaat taas olivat haluttomampia vahvistamaan yhteisiä instituutioita kansallisen näkyvyyden kustannuksella.⁴³ Ulkosuhdehallinnon alkuvuosia leimasivat uuden organisaation käynnistysvaikeudet ja instituutioiden (etenkin ulkosuhdehallinnon ja komission) väliset valtataistelut. Suomi asennoitui rakentavasti ulkosuhdehallinnon käynnistämiseen, mutta sen kaksi ensimmäistä johtajaa, brittiläinen Catherine Ashton (2009–2014) ja italialainen Federica Mogherini (2014–), olivat ulkopolitiikassa kokemattomia ja jäivät monesti

muiden EU-toimijoiden ja isojen jäsenmaiden varjoon. Kaiken kaikkiaan Euroopan ulkosuhdehallinto tuotti pettymyksen niille, jotka toivoivat yhtenäisempää ja tehokkaampaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Lissabonin sopimuksen myötä EU:lle syntyi oma globaali edustustoverkko, kun aiemmat komission delegaatiot muuttuivat EU-delegaatioiksi. Suomea kiinnosti mahdollisuus hyödyntää EU-delegaatioita kansallisessa diplomatiassa.⁴⁴ Kiinnostusta ulkosuhdehallinnon tuomiin uusiin mahdollisuuksiin – esimerkiksi jaettuihin edustustiloihin ja yhteiseen tiedonhankintaan – lisäsi se, että samaan aikaan ulkoministeriö oli säästöpainneiden kohteena. Suomen edustustoverkko oli laajentunut huomattavasti 1990-luvulla ja pysynyt samankokoisena 2000-luvun ajan, mutta vuosina 2009–2013 suljettiin kymmenen edustustoa.⁴⁵ Sen jälkeen kansallisen edustustoverkon karsiminen pysäytettiin. Aiemmissa keskusteluissa oli ollut esillä kysymys lähetystöjen tarpeellisuudesta EU:n sisällä, mutta euroalueen kriisin aikana perinteinen suurlähetystöjen toiminta muissa EU-maissa koettiin korvaamattoman tärkeäksi.⁴⁶ Vuoden 2016 ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko korosti kansallisen diplomatian merkitystä ja linjasi, ettei Suomelle ”elintärkeää” omaa edustustoverkkoa supisteta.⁴⁷

Venäjä ja Ukrainan kriisi: tasapainoilua EU-sitoumusten ja kahdenvälisten suhteiden välillä

Suurin, vaikkei ainoa syy Suomen turvallisuustilanteen heikkene- miseen on ollut Venäjän viime vuosina kasvanut aggressiivisuus. Krimin liittäminen Venäjään ja Venäjän tukemat sotatoimet itäisessä Ukrainassa johtivat siihen, että EU määräsi vuoden 2014 aikana asteittain kovenuvia pakotteita Venäjää vastaan.⁴⁸ EU:n ja Venäjän välinen tavanomainen kanssakäyminen jäädytettiin. Ukrainan kriisin ratkaisuyrityksissä johtoroolin ottivat Saksa ja Ranska, jotka neuvottelivat Venäjän ja Ukrainan johdon kanssa kriisin ratkaisuun tähtäävät Minskin sopimukset syyskuussa 2014 ja helmikuussa 2015. EU:lle jäi kriisidiplomatiassa sivustakatsojan rooli. Hallitustenvälisyyden ja etenkin isojen jäsenmaiden roolin

korostuminen heikensi pienempien jäsenmaiden vaikutusmahdollisuuksia – nyt tuli konkreettisesti esille se, miksi muun muassa Suomi oli vuosien ajan kannattanut yhteisten instituutioiden vahvistamista. Instituutioiden heikkous ja jäsenmaiden eriävät näkemykset aiheuttivat tilanteen, jossa Suomi näki Saksan johtoroolin neuvottelujen tehokkuuden kannalta kenties parhaana mahdollisena, vaikkakin ongelmallisena ratkaisuna.

Suomi on Ukrainan kriisin aikana johdonmukaisesti painottanut EU:n yhtenäisyyttä ja vakuuttanut pysyvänsä yhteisten päätösten takana, mutta tilanteeseen liittyy kuitenkin monia jännitteitä. Suomi on aktiivisesti pitänyt yllä kahdenvälisiä suhteita Venäjään ja yrittänyt pitää ne erillään EU:n ja Venäjän välisten suhteiden ennennäkemättömän syvästä kriisistä. Näiden kahden asian eristäminen toisistaan on kuitenkin käytännössä mahdotonta. Jäsenmaat ovat periaatteessa sitoutuneet siihen, että niiden kansallinen ulkopolitiikka on linjassa EU:ssa sovitun kanssa. Käytännössä näin ei suinkaan aina ole, mikä onkin yksi EU:n ulkopolitiikan perusongelmista.

On lopulta tulkintakysymys, ovatko Suomen ja Venäjän kahdenväliset tapaamiset olleet täysin linjassa vuoden 2014 maaliskuussa sovitun EU-linjauksen kanssa, jonka mukaan ”jäsenvaltiot eivät toistaiseksi järjestä kahdenvälisiä säännöllisiä huippukokouksia Venäjän kanssa”.⁴⁹ Käytännössä linjausta on tulkittu väljästi: Suomi ei ole läheskään ainoa jäsenmaa, joka järjesti huipputasoisen tapaamisen Venäjän johdon kanssa vuosina 2014–2016.⁵⁰ Suomen ei ole myöskään muualla EU:ssa yleensä katsottu kuuluvan niiden jäsenmaiden joukkoon, jotka omalla toiminnallaan vaarantavat EU:n yhteisen politiikan.

Tarve pitää yllä keskusteluyhteyttä Venäjän johtoon on korostunut nimenomaan kriisitilanteessa, vaikka EU:n sisällä on ollut erilaisia näkemyksiä siitä, miten ja kenen toimesta tämän yhteydenpidon tulisi tapahtua. Suomi on tässä yhteydessä pyrkinyt luomaan itsestään kuvaa käytännönläheisenä maana, jonka erityisosaamista Venäjä-suhteissa voidaan käyttää vaikeissa olosuhteissa EU:takin hyödyttävällä tavalla. Esimerkiksi presidentti Sauli Niinistö ja presidentti Vladimir Putinin paljon huomiota herättäneen

Sotšin-tapaamisen alla elokuussa 2014 Suomi konsultoi laajalti EU-kumppaneitaan ja korosti pyrkivänsä tapaamisella edistämään rauhaa. Presidentti Putin sen sijaan painotti tapaamisen yhteydessä Suomen ja Venäjän välisiä hyviä, ”luottamukseen perustuvia” kahdenvälisiä suhteita ja pyrkimyksiä lisätä taloudellista yhteistyötä.

Kahdenvälisen kanssakäymisen yhtenä haasteena onkin viime vuosina ollut, miten torjua Venäjän yritykset käyttää kahdenvälisiä tapaamisia EU:n yhtenäisyyden kyseenalaistamiseen ja horjuttamiseen. Käytännössä ei ole näyttöä siitä, että Suomen toiminnalla olisi ollut vaikutusta Ukrainan kriisin ratkaisuyrityksiin tai että Suomi olisi onnistunut lieventämään EU:n ja Venäjän välisiä jännitteitä. Kahdenvälistä yhteydenpitoa on perusteltu toisaalta sillä, että sen avulla pyritään edistämään Ukrainan kriisin ratkaisua, mutta toisaalta sillä, että kahdenvälisiä suhteita pitää suojata ulkopuolisilta ongelmilta.

Suomen sisäisessä keskustelussa EU:n pakotepolitiikkaa on kritisoitu sen kielteisistä vaikutuksista Suomen talouteen, etenkin maataloustuotantoon.⁵¹ Keskusteluissa on noussut esiin myös isompi kysymys siitä, onko EU:n Venäjä-politiikka tai jopa Suomen EU-jäsenyys ristiriidassa Suomen kansallisen edun kanssa. Vaikka hyvät suhteet Venäjään ovat kansallisesti tärkeitä, yksikään merkittävä poliittinen voima ei ole kuitenkaan vaatinut, että Suomi kaataisi Venäjän vastaiset pakotteet. Pakotteiden jatkuminen edellyttää jäsenmaiden yksimielistä tukea. Suomi on ilmaissut kantansa selkeästi: Venäjän toiminta Ukrainassa on loukannut keskeisiä kansainvälisiä normeja eikä ole hyväksyttävää. Suomi on myös korostanut kannattavansa Ukrainan tukemista ja EU:n ja Ukrainan välisten suhteiden syventämistä yhteisten päätösten mukaisesti. Se ei ole kuitenkaan käytännössä ollut kovin aktiivinen Ukrainan ja muiden itäisten kumppanimaiden suuntaan. Sitä vastoin esimerkiksi Ruotsi on vuosia panostanut EU:n itänaapuruston tukemiseen hallituskokoonpanosta riippumatta.

Miten Suomi on pyrkinyt hakemaan EU:sta uutta vahvistusta heikentyneeseen kansalliseen turvallisuustilanteeseen? Muuttuneessa ympäristössä Suomi on aktivoitunut yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistajana. Lissabonin sopimuksen (2009) keskinäisen avunannon lauseke, jonka hyväksyminen oli Suomelle vaikeaa, onkin noussut tärkeään asemaan. Tarve vahvistaa lausekkeeseen sitoutumista ja myös luoda lainsäädäntö, joka mahdollistaisi avun antamisen ja vastaanottamisen, nousi esille jo 2000-luvulla ennen lausekkeen voimaan astumista.⁵² Vuoden 2016 ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko vahvisti, että lausekkeella on ”Suomen näkökulmasta vahva turvallisuuspoliittinen merkitys sekä periaatteellisesti että käytännössä”.⁵³ Selonteosta kävi kuitenkin myös ilmi, että Suomi on vasta luomassa tarvittavia valmiuksia lausekkeiden mukaiseen kansainvälisen ja tarvittaessa myös sotilaallisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen. Lainsäädännön valmistelu on ollut varsin hidasta. Oman liikkumavaran säilyttämisestä on ehkä sittenkin yritetty pitää kiinni ja samalla lykätty sitovaksi tulkittavia linjauksia. Kun muutos aikanaan tulee voimaan, se on Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan suurin muutos vuosikymmeniin.

EU:n sotilaallinen toimintakyky on Natoon verrattuna rajallinen, ja tämä on vähentänyt EU:n käytännön merkitystä kansalliselle turvallisuudelle.⁵⁴ EU:n katsotaan olevan jäsenmaille merkityksellinen erityisesti sellaisissa laaja-alaisen turvallisuuden kysymyksissä kuten energiaturvallisuudessa, kyberturvallisuudessa, terrorismin ja ääriliikkeiden uhkan torjunnassa tai tarttuvien tautien, korruption ja kansainvälisen rikollisuuden vastaisissa toiminnoissa.⁵⁵ Jatkuvuutta Suomen linjassa edustaa se, että EU määritellään yhä vahvasti turvallisuusyhteisönä, jonka jäsenet jakavat samat arvot ja ovat solidaarisia toisilleen.⁵⁶ Siksi Suomi arvioi, ettei unioni voi katsoa sivusta, jos jonkin jäsenmaan turvallisuus on uhattuna. Kansallisella tasolla määriteltävien turvallisuuskäsitysten, etujen ja toiminnan ensisijaisuus kuitenkin asettaa rajat EU:n merkitykselle yhteisönä.⁵⁷ Kun Ranska marraskuun 2015 terrori-iskun jälkeen ensimmäisenä maana vetosi keskinäisen avunannon lausekkeeseen

ja pyysi muilta EU-mailta apua, Suomi vastasi pyyntöön ja sanoi toimivansa ”sitén kuin se toivoisi toimittavan itseään kohtaan” uhkatilanteessa.⁵⁸ Lausekkeen toimeenpanossa korostuu kahdenvälisyys: apua ei anna EU, vaan kukin jäsenmaa päättää asiasta kansallisesti ja sopii avunannosta saajan kanssa.

Puolustusyhteistyön korostuminen Suomen tuoreissa EU-linjauksissa heijastaa ulkopolitiikan painopisteen siirtymistä omille lähialueille ja kansalliseen turvallisuuteen. Aiempina vuosina Suomi oli johdonmukaisesti korostanut, että EU vahvistaa Suomen mahdollisuuksia vaikuttaa moninapaistuvan maailmanjärjestyksen ja keskinäisriippuvuuksien hallintaan sekä globaaleihin kysymyksiin, kuten ilmastonmuutokseen tai väestönkasvuun. Vuodesta 2015 EU:n painoarvo globaalina toimijana on saanut osakseen vähemmän huomiota, mikä selittyy osaksi sillä, että tuolloin ulkoministeriksi nousi EU-skeptikoksi itsensä määrittelevä perussuomalaisen puheenjohtaja Timo Soini. Myös huomattavat leikkaukset kehitysyhteistyön määrärahoihin veivät pohjaa Suomen uskottavuudelta osana EU:n globaalia toimintaa.⁵⁹ Ihmis-oikeudet ja muut arvokysymykset menettivät näkyvyyttä ulkopoliittisella agendalla. Sama suuntaus näkyi muualla Euroopassa, jossa populistipuolueiden, sisäänpäin kääntyvän kansallismielisyyden ja maahanmuuttovastaisuuden nousu nakersivat eurooppalaisiin arvoihin nojaavaa ulkopoliittikkaa.

Lähialueiden korostuminen on näkynyt myös siinä, että viime vuosina poliittisen johdon puheissa on toisteltu Pohjoismaita tärkeimpänä viiteryhmänä. Pohjoismaiden kannat EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ovat kuitenkin pysyneet huomattavan erilaisina, eivätkä ne ole pyrkineet toimimaan EU:ssa ryhmänä.⁶⁰ Siinä missä Suomi on aktiivisesti tukenut EU:n puolustusyhteistyön vahvistamista, Ruotsi on suhtautunut asiaan varauksellisesti, eikä Tanska osallistu yhteiseen puolustuspolitiikkaan lainkaan. Toisaalta viime vuosina Yhdysvallat on noussut yhä suurempaan asemaan Suomen ja EU:n kumppanina sekä Euroopan ja myös Itämeren alueen turvallisuuden takaajana. Tässä voidaan nähdä puolueiden välisten erojen vaikutus: Yhdysvaltoihin varauksellisesti suhtautuvat vasemmistopuolueet ovat olleet oppositiossa.

Hallituksen ja ulkoministerin vaihdos eivät kuitenkaan muuttaneet Suomen tulkintaa EU:n tärkeydestä kansalliselle turvallisuudelle. Tältä osin jatkuvuus on pitänyt pintansa.⁶¹ Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan tuli kuitenkin uudenlaista epävarmuutta, sillä hallituspuolueiden näkemykset yleisissä EU-linjauksissa erosivat toisistaan. Konsensuksen hauraudesta viestii myös se, että brexit-äänestyksen jälkeen ulkoministeri Soini totesi, että EU-kansanäänestys olisi mahdollinen myös Suomessa.⁶²

Viime vuosina turvallisuustilanteen heikkeneminen ei ole ollut vain Suomen vaan koko Euroopan näkyvä huolenaihe. Laajempi epävarmuus ja turvattomuus korostuivat kesäkuun lopulla 2016 julkistetussa EU:n globaalistrategiassa. Strategia jäi brexit-kansanäänestyksen ja muiden akuuttien kriisien varjoon, mutta sen toimeenpano on edennyt varsinkin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alueella. EU hakee nyt uusia keinoja ulkoisten kriisien hallintaan ja pyrkii tukemaan jäsenmaiden puolustuskyvyn vahvistamista. Strategia vastaa melko hyvin Suomen odotuksiin sekä puolustuspolitiikan että Venäjä-suhteiden osalta: se vaatii Venäjältä kansainvälisen oikeuden kunnioittamista, mutta ilmaisee myös valmiuden yhteistyöhön, mikäli se on molempien osapuolien etujen mukaista. Suurin kysymysmerkki on strategian uskottavuus: onko siitä vetoapua ulkoisten kriisien ja sisäisten hajoamispaineiden alla natisevalle yhteisölle?

Vuonna 2015 kärjistynyt pakolaiskriisi nosti esiin EU:n merkityksen – ja heikkoudet – rajavalvonnassa ja maahanmuuttopolitiikassa. Välimeren alueen monimuotoiset turvallisuusuhat nousivat useille jäsenmaille Venäjän toimintaa suuremmaksi huoleksi. Tämä saattaa lisätä sisäisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden painotusta EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa.⁶³ Suomi asemoi itsensä itäisten jäsenmaiden joukkoon, kun se ei tukenut turvapaikanhakijoiden jakamista EU-maiden kesken unionin päätämällä kiintiöillä.⁶⁴ Juuri tähän viiteryhmään asettumista Suomi on yleensä pyrkinyt välttämään. Suomen erityistilanne korostui ja eri uhkakuvat yhdistyivät, kun Suomen ja Venäjän välisen rajan yli saapui Suomeen yllättäen vuoden 2016 tammi-helmikuussa yli tuhat turvapaikanhakijaa. Virta pysähtyi, kun Suomi ja Venäjä

solmivat maaliskuussa määräaikaisen kahdenvälisen sopimuksen. Presidentti Niinistön mukaan Suomi konsultoi asiassa eurooppalaisia kumppaneitaan, jotka toivoivat, että Suomi hakisi ratkaisua kahdenvälisesti.⁶⁵ Venäjä onnistui selkkauksella osoittamaan, että sen vaikutusmahdollisuudet Suomessa ovat moninaiset.

Viimeaikainen kehitys on palauttanut presidentin näkyvään johtoasemaan ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Tämä on vahvistanut asetelmaa, jossa kansallinen ulkopoliittikka näyttää olevan ensisijainen suhteessa EU:n yhteiseen politiikkaan. Toisaalta Suomi on sitoutunut EU:n yhtenäisyyteen ja myös yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistamiseen. Institutionaalinen työnjako, jossa presidentti johtaa (yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa) ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa muttei Suomen osallistumista EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, luo keinotekoisen rajan kansallisen ulkopoliitiikan ja EU-ulkopoliitiikan välille. Toisaalta rajan liikkuvuus voi käytännössä lisätä kansallisen politiikan liikkumavaraa.

Uutta on myös kahdenvälisen puolustusyhteistyösopimusten laatiminen Ison-Britannian ja Yhdysvaltain kanssa. Näissäkin taustalla on yhtäältä Itämeren alueen uusi tilanne ja toisaalta kenties ajatus siitä, että kahdenväliset sopimukset ovat turvallisempia ja ennustettavampia kuin monenkeskiset sopimukset ja turvautuminen EU:n tai Naton yhteiseen, mutta mahdollisesti rakoilevaan linjaan.

Kaiken kaikkiaan epävarmuus yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tulevaisuudesta säilyy.⁶⁶ Uskoa unionin toimintakykyyn heikentää se, että sen politiikka ei ole ollut menestyksellistä. Päinvastoin turvallisuustilanne lähialueilla on heikentynyt. Venäjä pyrkii horjuttamaan EU:n ja Naton asemaa ja toisaalta samaan aikaan jäsenmaat ovat erimielisiä prioriteeteista: eteläisessä Euroopassa Välimeren ja Lähi-idän alueen uhat ovat tärkeämpiä kuin huoli Venäjän toiminnasta. EU-kriittisten ja kansallismielisten voimien vahvistuminen on lisännyt jännitteitä jäsenmaiden välillä ja kyseenalaistanut koko unionin tarpeellisuutta.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan jatkuvuus tuntuu olevan Suomessa korostetusti esillä juuri silloin, kun tapahtuu kaikkein merkittävimpiä muutoksia, kuten aikanaan EU:hun liityttäessä tai vuonna 2014, kun Itämeren alueen turvallisuustilanteessa koettiin käänne. Keskellä muutosta tuodaan esille niitä asioita, jotka eivät ole muuttuneet – näin pyritään lisäämään vakautta ja hallitsemaan uusia ilmiöitä. Mutta vakauspuheella on myös kääntöpuolensa: se voi hämärtää kykyä hahmottaa muutoksia ja reagoida niihin.⁶⁷

EU-jäsenyys sinänsä oli ulkopoliittinen suunnanmuutos, jolla Suomi reagoi muuttuneeseen kansainväliseen ympäristöön. Suomen suhde EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan on sittemmin käynyt läpi huomattavan muutoksen. Samaan aikaan kun tämä politiikka-alue on EU:ssa vahvasti kehittynyt ja institutionalisoitunut, Suomen linjassa on näkynyt virta poispäin EU:n painottamisesta. Jäsenyyden alkuvaiheen aktiivinen pyrkimys EU:n ytimeen on korvautunut kansallisen edun ja toiminnan asettamisella etusijalle. Samoin yritykset sulauttaa yhteen EU:n etu ja kansallinen etu sekä toiminta etenkin Venäjä-suhteissa ovat vaihtuneet pyrkimykseen eristää kahdenväliset Venäjä-suhteet EU:n ja Venäjän välisten suhteiden umpikujasta.

2010-luvulla Suomen suhdetta EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan onkin leimannut epävarmuus ja ristiriitaisuus. Suomessa – kuten monessa muussakin jäsenmaassa – unioniin kohdistetut odotukset ja luottamus EU:n toimintakykyyn ulkoisten kriisien torjumisessa ja ratkaisemisessa ovat vähentyneet. EU:n yhteisiä rakenteita on vahvistettu, mutta samanaikaisesti on koettu, että jäsenmaat ovat aiempaa vähemmän sitoutuneita toimimaan niiden kautta.⁶⁸ EU on hajautunut sisäisesti ja sen instituutiot ovat heikentyneet, mikä on vähentänyt Suomen halua tukeutua näihin instituutioihin. Tästä huolimatta Suomi on tukenut EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistamista. EU-yhteistyö on alettu nähdä selvemmin osana kansallista puolustuskykyä. Kansallisen turvallisuuden yhteistyövaraisuus on vahvistunut koko EU-jäsenyyden ajan.

Onko mikään sitten säilynyt ennallaan? Vuodesta ja vuosikymmenestä toiseen Suomen linjauksissa korostetaan alueellista vakautta, mutta se, mihin vakaus perustuu, on muuttunut. Samoin toistetaan, että EU on tärkeä kansalliselle, laajasti ymmärretylle turvallisuudelle. Toisaalta EU:n rooli rajataan toissijaiseksi: se täydentää kansallista toimintaa, muttei korvaa sitä.⁶⁹ Suomen ulkopolitiittinen identiteetti ja siitä kumpuavat intressit näyttäytyvätkin reilun kahdenkymmenen jäsenyysvuoden jälkeen yhä ensisijaisesti kansallisesti määrittyvinä. EU on (vain) tärkeä viitekehys ja väline kansallisten etujen ajamisessa.

Suomen viiteryhmä EU:ssa on vaihdellut kansallisten painopisteiden muuttuessa, mutta Saksa nousee esiin suurena jäsenmaana, jonka kanssa Suomella on jäsenyyden eri vaiheissa ollut yhteneväisiä näkemyksiä ja tavoitteita. Lähialueiden turvallisuus on noussut ulkopoliittikan keskipisteeseen, mikä näkyy Pohjoismaiden, etenkin Ruotsin, paluuna tärkeäksi viiteryhmäksi. Tällä on kuitenkin vähäinen merkitys EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, missä Pohjoismaat ovat monesti eri linjoilla. Selkeää viiteryhmää ei ole.

Ulkopolitiikan pitkän linjan jatkuvuus kätkee alleen syvällä tapahtuvia muutoksia, jotka haastavat tuttuja toimintatapoja. Ulkopoliittikka kytkeytyy yhä vahvemmin politiikan muihin osaluoiisiin, mikä on noussut näkyviin EU:n sisäisten kriisien kautta: niin talouskriisi, maahanmuuttokriisi kuin Ison-Britannian brexit-kansanäänestyskin ovat lisänneet poliittista keskustelua ja epävarmuutta Suomen linjasta. Linja koskee myös arvoja ja Suomen asemoitumista viime aikojen uusissa arvokonflikteissa. Keskusteluissa on nähty merkkejä paluusta menneeseen, mutta kasvaneet globaalit keskinäisriippuvuudet ja toisaalta yhä vahvemmin yhteistyöhön perustuva turvallisuuspolitiikka tekevät sen mahdottomaksi.

8. FOREIGN AND SECURITY POLICY: SUPERFICIAL CONTINUITY AND TURBULENT UNDERCURRENTS

Security has always been an important factor in Finnish EU policy. EU membership has been seen to strengthen Finland's security, and Finland has anchored its national foreign and security policy to common policy of the EU. Yet there have been three distinct phases in Finland's attitude to EU foreign and security policy. In the period 1995–2002, Finland jumped straight from neutrality to the core of the EU and made an active effort to shape, in particular, the EU's relations with Russia. This was followed by a more passive period in 2003–2010, when expectations towards common policy were scaled down, but the EU remained an important framework for an increasingly global foreign policy on the part of Finland. The third phase, from 2010, is dominated by a strong deterioration of the regional security situation and new uncertainties about the crisis-ridden EU. This period has brought back Finland's historical security concerns and underscored the relevance of national foreign, security and defence policy. The old times have not come back, however: Finland's security is nowadays based on close cooperation with the EU, NATO and partner countries. Throughout the three phases, Finland has stressed continuity and stability as key features of its foreign and security policy – even, or especially, when major changes have occurred.

9

HARMITON JA VAIN HARVOIN UUTISKYNNYKSEN YLITTÄVÄ: SUOMI ULKOMAISISSA TIEDOTUSVÄLINEISSÄ

Risto Niemikari & Tapio Raunio

Meidän suomalaisten väitetään olevan jopa pakkomielteisen kiinnostuneita siitä, mitä ulkomaalaiset maastamme ajattelevat. Myönteinen palaute otetaan totta kai mielellään vastaan, kun taas kielteisemmät uutiset johtavat helposti itseruoskintaan tai epäkohtien vähättelyyn. Vaan kirjoitetaanko Suomesta mitään? Ja jos kirjoitetaan, millainen imago Suomella on? Kysymykset linkittyvät vahvasti teoksemme teemaan eli Suomen EU-politiikan muutokseen. Ovatko ulkomaiset tiedotusvälineet kohdistaneet enemmän huomiota maahamme vuoden 2011 ”jytyn” ja sitä seuranneen tiukentuneen Eurooppa-politiikan myötä?

Käsitlemme tässä luvussa laveasti ottaen sitä, millaisena maana ja poliittisena toimijana Suomi näyttäytyy ulkomaisissa tiedotusvälineissä. Tarkastelumme perustuu ulkoministeriön vuosittaisiin *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä* -julkaisuihin vuosilta 2001–2015.¹ Ulkoministeriö on laatinut selvitykset kokoamalla yhteen Suomen ulkomaanedustustojen raportteja Suomen näkyvyydestä asemamaiden tiedotusvälineissä. Kukin raportti on edustuston oma

näkemyksikäläisestä mediasta ja siksi raportit kattavat vain sellaiset maat, joissa Suomi on edustettuna.² Edustustojen laatimien raporttien keskinäistä vertailukelpoisuutta vähentää se, että kaukaisissa, harvalukuisen median maissa vähäisemmälläkin näkyvyydellä voi olla enemmän vaikutusta kuin läheisissä valtioissa, joissa tiuhempaan julkaistuista jutuista suuri osa saattaa kadota uutisvirtaan.³

Luvun kahdessa seuraavassa osassa käymme läpi Suomen imagoa ja sen muutosta vuosina 2001–2015. Tältä osin tarkastelun kohteena on ulkoministeriön selvityksien koko aineisto, joka ei rajoitu pelkästään Euroopan unionin jäsenmaihiin. Maantieteellinen etäisyys ja selvityksien laadintatapa, eli raporttien kerääminen Suomen ulkomaanedustustoilta kuitenkin sanelevat sen, että painopiste säilyy tästä huolimatta vahvasti Euroopassa. Tämän jälkeen pysähdymme tarkastelemaan Suomen imagoa nimenomaan EU:n jäsenvaltiona samaisella ajanjaksolla. Nostamme tarkempaan käsittelyyn muutamia tapausesimerkkejä. Näistä viimeinen on syksyn 2015 muuttoliikekriisi ja sen hoitamisen mahdolliset vaikutukset käsityksiin Suomesta. Tästä aiheesta on tehty erillinen Ulkoasiainministeriön selvitys, jonka olemme saaneet tutkimuskäyttöön. Luvun keskeinen viesti on, että Suomeen ja sen toimintaan ei loppujen lopuksi kohdistukaan niin suurta mielenkiintoa, kuin kotimainen keskustelu usein antaa olettaa. Koska esityksemme ei nojaa akateemiseen kirjallisuuteen, emme ota kantaa moninaisiin teoreettisiin keskusteluihin esimerkiksi *maineen* tai *maakuvan* käsitteistä. Kyseessä on pikemminkin aineistolähtöisesti rakennettu katsaus, jossa mielenkiinto kohdistuu klassiseen kysymykseen: ”Mitä meistä kirjoitetaan ulkomailla?” Haluamme selvittää, minkälainen kuva Suomesta välittyy ulkomaisissa uutisvirroissa ja millä tavoin ulkomailla noteerataan asiat, jotka Suomessa koetaan merkitykselliseksi tai mahdollisesti jopa mainetta turmeleviksi.

VUODET 2001–2010: POHJOINEN ESIKUVAMAA SUOMI

Vuosina 2001–2010 Suomea koskevaa kirjoittelua hallitsivat pitkään laaja-alaiset myönteiset aiheet, kun taas kielteinen kirjoittelu liittyi johonkin yksittäistapaukseen milloin milläkin elämänalueella.

Ajanjaksoa leimaa ajoittain idolisoivaksi yltynyt käsitys Suomesta pohjoisen ihmemaana. Keskeinen Suomen käsittelyn laatua selittävä tekijä vaikuttaa olevan maantieteellinen etäisyys:

Suomen kuva saa sitä enemmän syvyyttä, mitä lähempää sitä katsoo. Naapureissa kirjoiteltiin [vuonna 2004] Suomen puolustuspolitiikasta, ydinvoimaratkaisista ja muista yhteiskunnallisista aiheista, kun taas toisella puolen maapalloa Suomi henkilöityi satunnaisesti talouden, urheilun ja kulttuurin edustajiin ja vanhaan tuttuun joulupukkiin.⁴

Kokonaisuutena katsoen Suomi nautti ajanjaksolla verrattoman myönteistä julkisuutta, jonka kestoaiheita olivat vuosituhatien alusta alkaen Nokia ja suomalainen IT-alan osaaminen sekä maan huippusijoitukset erinäisissä kansainvälisissä vertailuissa. OECD:n teettämien PISA-tutkimusten mukaan suomalaiset koululapset olivat luku- ja kirjoitustaidoiltaan maailman kärkeä. Kansainvälinen korruptiota tutkiva kansalaisjärjestö Transparency International puolestaan nosti vuonna 2003 Suomen vertailunsa kärkeen maailman vähiten korruptoituneeksi maaksi. Näiden aiheiden lisäksi ulkomaiset tiedotusvälineet saivat uutisoida vakioteemastaan eli suomalaisesta tasa-arvosta, kun naisia nousi lyhyessä ajassa valtakunnan ylimpiin johtotehtäviin. Ruotsissa pidettiin syksyllä 2003 kansanäänestys rahaliittoon liittymisestä, minkä vuoksi Suomi nousi sikäläisessä mediassa aiempaa useammin esiin vertailukohdaksi, jopa esikuvana kenties ensimmäistä kertaa näiden maiden historiassa. Vuonna 2004 kansainvälisten vertailujen ykkössijojen listalle saatiin lisätä vielä kärkipaikka Maailman talousfoorumin kilpailukykytilastossa.⁵ Nokian lisäksi Suomi tunnettiin muutenkin korkean teknologiaosaamisen maana.⁶ Vuonna 2009 tämä käsitys Suomesta sai vahvistusta, kun ulkomailla huomioitiin laajalti uutinen, että Suomi aikoo ensimmäisenä maana maailmassa taata laajakaistayhteyden koko väestölle. Edellisenä vuonna suuri myönteinen Suomi-uutinen oli ollut Martti Ahtisaarelle myönnetty Nobelin rauhanpalkinto, ja seuraavana vuonna Mari Kiviniemen nousu pääministeriksi palautti mieliin tasa-arvopuheet.⁷

Taiteen ja urheilun saralla suomalaisia nimiä nähtiin otsikoissa maailmalla tasaisin väliajoin. Esimerkkeinä voidaan mainita ralli-autoilun maailmanmestari Marcus Grönholm sekä elokuvaohjaaja Aki Kaurismäki, jonka *Mies vailla menneisyyttä* sai kansainvälistä huomiota vuonna 2002.⁸ Keskeisin teema kulttuurin saralla lienee kuitenkin ollut Suomen maine raskaan musiikin luvattuna maana. Rockyhtyeet Nightwish, HIM ja The Rasmus nousivat maailmankartalle vuosituhanen alkuvuosina. Viimeistään Lordin euroviisuvoitto vuonna 2006 sinetöi musiikin yhdeksi vakioaiheeksi.

Kääntäen esikuvamaan asema tarkoitti myös sitä, että poikkeuksellisen ikävät tapahtumat olivat kiinnostavia juuri Suomen kaltaisen menestyjän kohdalla. Vuosien 2007 ja 2008 Jokelan ja Kauhajoen kouluammuskeluiden myötä esille alkoi nousta enemmän myös täkäläisen elämän varjopuolia. Vuoden 2007 selvityksen esipuheessa ilmiö tiivistetään seuraavasti:

Suomi on pitkään – oikeastaan koko 2000-luvun – ollut poikkeuksellisen myönteisen julkisuuden kohteena kansainvälisessä mediassa. [...] Nyt näyttää useampikin Suomesta kiinnostunut kysyvän, onko kansainvälisten vertailujen mestari todellakin niin erinomainen, kuin tilastot antavat ymmärtää? Uuteen ja kriittisempään asenteeseen on parasta alkaa totutella. Luokan paras ja huonoin joutuvat kovin helposti silmätikuksi.⁹

Seuraavana vuonna, Kauhajoen tapahtumien annettua lisää pontta itsetutkiskelulle, selvityksessä todettiin kokoavasti:

Positiivisten Suomeen liitettyjen mielikuvien sekaan on ilmestynyt yhä enemmän säröjä ja rosoja. [...] Suurempi ja syvemmälle menevä julkisuus on kuitenkin tuonut Suomen kuvaan lisää myös kriittisiä äänenpainoja. Samalla kuva on muuttunut aiempaa realistisemmaksi.¹⁰

Kuten todettu, Suomeen liittyvä kielteinen kirjoittelu koski kuitenkin lähes poikkeuksetta yksittäistapauksia. Myös Suomen

toimintaa EU:ssa raportoinut uutisointi noudatti samaa kaavaa: Suomi vaikutti pieneltä mutta aktiiviselta jäsenmaalta, joka tuli huomatuksi vain harvoin.

Vuosittaiseen tarkasteluun siirryttäessä havaitaan, että kiinnostus Suomea kohtaan on ollut kovin vähäistä. Vuonna 2001 kielteistä julkisuutta tuli lähinnä Lahden MM-kisojen dopingskandaalin vuoksi. EU-kontekstissa Suomi sai osakseen kriittisempää huomiota lähinnä Saksassa ja jonkin verran myös Italiassa. Saksassa karsastettiin Suomen aikomusta rakentaa lisää ydinvoimaa, sillä unionissa ja erityisesti Saksassa pyrkimys oli kohti ydinvoimasta luopumista. Suomen ja Italian välillä käyty köyden veto unionin elintarvikeviraston sijoittamispaikasta sai Italiassa runsaasti palstatilaa, kun pääministeri Silvio Berlusconi äityi kommenteissaan halventamaan suomalaista ruokakulttuuria.¹¹ Vuonna 2002 laajempiin aiheisiin liittyvä kriittinen huomio koski lähinnä Suomen haluttomuutta liittyä Natoon. Virolainen sanomalehti *Postimees* arvosteli Suomea jopa vapaamatkustamisesta Euroopan turvallisuusjärjestelmässä. Hyvä esimerkki kielteisestä yksittäistapauksesta oli Vantaalla sattunut kauppakeskus Myyrmannin pommi-isku. Suomen ja Venäjän välisen rekkaliikenteen sääntelyn ongelmista uutisoitiin itänaapurissa runsaasti. Israelissa huomiota saivat ulkoministeri Erkki Tuomiojan kriittiset kommentit maan politiikasta. EU-kontekstissa Suomea ei vuonna 2002 juurikaan noteerattu, mutta käsitys Suomesta pienten jäsenmaiden puolestapuhujana sai jatkoa.¹²

Kielteisiä hajamainintoja vuodelta 2003 edustivat Alpo Rusin vakoiluepäilyjen raportointi Saksassa ja Itävallassa esitetty televisiodokumentti suomalaisesta perheväkivallasta. Niin sanottu Irak-skandaali herätti huomiota Euroopassa ja muuallakin. Pääministeriksi noussut Anneli Jäätteenmäki oli voittoisan eduskuntavaalikampanjansa aikana arvostellut edeltäjänsä Irak-politiikkaa, mutta jälkikäteen ilmeni, että tuo kritiikki oli perustunut hänelle vuodettuihin salaisiin asiakirjoihin. Kielteinen kirjoittelu kuitenkin loppui nopeasti, kun Jäätteenmäki erosi ja pääministeriksi vaihtui Matti Vanhanen. EU-yhteyksissä Suomi esiintyi vuonna 2003 neutraalissa sävyssä. Suomen poliittisia tapahtumia ja Nato-keskustelua uutisoitiin EU-maissa, ja erityisesti Baltiassa sekä Puolassa oltiin

kiinnostuneita Suomen kokemuksista unionin jäsenenä. EU:n hallitustenvälisessä konferenssissa Suomi esitettiin, kuten ennenkin, pienten maiden puolestapuhujana.¹³ Vuonna 2004 kielteinen uutisointi käsitteli suomalaista kulttuuria ja lähestyi kansallisia stereotypioita. Kroatiassa uutisoitiin, että Tallinnassa myydään pelkästään suomalaisia varten valmistettuja viiden litran vodka-pulloja, ja Sloveniassa kirjoiteltiin viinanjuonnin olevan Suomen kansallisurheilulaji. Euroopan unioniin liittyvässä uutisoinnissa Suomi kiinnosti lähinnä naapurimaissa yhteiskunnallisena ja taloudellisenä esimerkkinä. Uudet jäsenvaltiot puolestaan seurasivat Suomen tapaa hoitaa Venäjä-suhteitaan.¹⁴

Vuonna 2005 kansainvälinen media kiinnostui saamelaisten poronhoitomahdollisuuksia vaikeuttavista Ylä-Lapin metsähakkuista ja Metsä-Botnian kiistelty sellutehdashanke Uruguayssa oli päivittäinen puheenaihe Argentiinan ja Uruguayn tiedotusvälineissä. Suomen päätös rakentaa lisäydinvoimaa sai kaksijakoisen vastaanoton. Balkanilla ja Välimerellä huomion kiinnitti laajentumiskomissaari Olli Rehn, joka oli suhtautunut myönteisesti Turkin EU-jäsenyyteen.¹⁵ Suomi ryhtyi vastustamaan komission vaatimaa susien suojelua, mutta tämä noteerattiin lähinnä Isossa-Britanniassa ja Kreikassa. Sanomalehti *The Independent* teki laajan jutun susiongelman taustoista, kun taas Kreikassa asia kiinnosti lähinnä kreikkalaiseen ympäristökomissaari Stavros Dimasiin kohdistuneen arvostelun vuoksi.¹⁶

Vuonna 2006 Suomesta ei kirjoiteltu kielteisessä valossa oikeastaan lainkaan, vaikka vuoden jälkipuoliskolle ajoittunut EU-puheenjohtajuuskausi toikin jonkin verran lisänäkyvyyttä. Heinäkuussa Libanonissa puhkesi aseellinen konflikti Hizbollah-järjestön ja Israelin välillä, ja Turkin EU-jäsenyysneuvotteluita häytti Kreikan kanssa käytävä kiista Kyproksen saaren hallinnasta. EU:n puheenjohtajamaana Suomi nousi otsikoihin säännöllisesti erityisesti EU-maissa, Lähi-idässä ja Venäjällä. Suomen sovittelutaitoihin oli asetettu toivoa, varsinkin unionin Venäjä-suhteiden hoitamisessa.¹⁷

Vuoden 2007 suuri Suomi-uutinen oli Jokelan kouluammuskelu, jonka myötä ulkomaisessa mediassa alettiin pohtia, josko suomalaisella koulumenestyksellä ja oppilaiden henkisellä pahoinvoinnilla

olisi jokin yhteys. Suomen taloudellinen menestys puolestaan kyseenalaistettiin *Financial Timesin* laajassa artikkelissa, jossa ennustettiin näennäisesti kilpailukykyisen maan olevan matkalla kohti talouskriisiä.¹⁸ Euroopan unioniin liittyvien uutisten muodossa vuosi 2007 ei tuonut Suomelle kummempaa julkisuutta.¹⁹ Myöskään vuonna 2008 Suomi ei herättänyt erityistä huomiota EU-kontekstissa. Edellisvuoden synkeät teemat saivat jatkoa syksyllä Kauhajoella sattuneen uuden kouluammuskelun myötä.²⁰ Saksalaiset puolestaan pettyivät suomalaisiin, kun Nokia lopetti tuotannon saksalaisella Bochumin tehtaalla. Isku vaikutti tulevan viattomaksi koetulta suunnalta: yllättyttiin siitä, että ”suomalaisetkin voivat olla niin pahoja”. Hetkellisesti Saksassa viriteltiin jopa Nokia-boikottia.²¹

Alkaneen talouskriisin myötä yhdeksi keskeiseksi Suomea koskevaksi aiheeksi vuonna 2009 nousi muistelu 1990-luvun lamasta selviämisestä, mistä haettiin vertauskuvia ulkomaille. Nokiaa seurattiin edelleen tarkasti, mutta sen kykyä pärjätä alettiin kyseenalaistaa. Niin ikään kriittisessä valossa seurattiin Suomen ydinvoimahanketta vastoinikäymisineen sekä ihmetystä herättänyttä ja demokratianvastaiseksi koettua Lex Nokiaa, joka mahdollisti työnantajalle työntekijöiden sähköpostiliikenteen seuraamisen. EU:n huippuvirkoihin liittyvissä spekulatioissa nousi esiin suomalaistenkin poliitikkojen nimiä.²² Vuosi 2010 alkoi huonoilla uutisilla, kun uudenvuoden aattona sattunut ammuskelu espoolaisessa Sellon kauppakeskuksessa nousi otsikoihin maailmalla. Vuosia jatkuneen ydinvoimakirjoittelun lisäksi kriittistä julkisuutta tuli romanikerjäläisten oloista sekä tapauksista, joissa egyptiläiselle ja venäläiselle isoäidille oli annettu karkotuspäätökset. EU-kontekstissa Suomi näkyi lähinnä talousuutisissa, joissa usein mainittiin komissaari Olli Rehn.²³

VUODET 2011–2015: MALLIOPPILAS OIKUTTELEE

Vuosi 2011 oli selkeästi erilainen Suomi-uutisoinnissa, vaikka vuosia vallinnut perusteema turvallisesta, vähän korruptoituneesta ja tasarvoisesta yhteiskunnasta saikin edelleen jatkoa ja uusia sävyjä. Peliyhtiö Rovio nousi puheenaiheeksi hiipuvan Nokian rinnalle. Kevään 2011 eduskuntavaalien ”jytky” nosti kuitenkin harvinaisella tavalla

Suomen sisäpolitiikan hetkeksi otsikoihin ulkomailla. Tiedotusvälineet liittivät perussuomalaisten vaalimenestyksen yleiseurooppalaiseen trendiin, mutta samalla vaalitulos tulkittiin merkiksi siitä, että EU:n mallioppilas alkaa kyllästyä ja näyttäytyä nyt yhtenä unionin kriittisimmistä jäsenistä. Loppukesästä Suomen toiminta EU:ssa nousi otsikoihin, kun maa vaati lainavakuuksia Kreikan pelastuspaketissa ja vastusti Romanian ja Bulgarian liittymistä Schengen-alueeseen. Toisaalta Suomen omat hyvät talousluvut kompensoivat hetkellistä vaikutelmaa häiriköinnistä unionissa.²⁴ Kärsikö Suomen maine tästä vastahankaisuudesta? Selvityksessä todetaan:

Eduskuntavaalien kaltaista julkisuuspiikkiä ei kuitenkaan enää syntynyt. Suomen epäsolidaarisiksi kutsutut ratkaisut asetettiin ulkomaisessa mediassa loppukesästä jo sisäpoliittista taustaa vasten, ja Suomi sai jopa ymmärrystä kissan pöydälle nostamisesta.²⁵

Edellisvuoden kehitys johti eräänlaiseen Suomea koskevien uutisaiheiden kaksijakoisuuteen vuonna 2012. Yhtäältä Suomi näyttäytyi eurokriisin hoidossa sääntöjä vaativana tiukkana kova-naamana, mutta toisaalta se oli itse hoitanut asiansa hyvin ja pärjäsi. Suomen ymmärtäjiä löytyi muista korkean luottoluokituksen maista, kun taas eurokriisistä eniten kärsineissä maissa osittain uudenlainen Suomi sai viileän vastaanoton. Italian mediassa Suomi nostettiin ”Pohjoisen haukoiksi” kutsutun ryhmän keulakuvaksi. Myös Espanjan, Portugalin ja Irlannin tiedotusvälineissä Suomen toiminnan kuvailussa käytettiin kovaa kieltä. Kesällä 2012 maailmalle levisi hetkellisesti virheellisiä ja osittain ylitulkittuja käsityksiä Suomen eurokannoista ja maan kerrottiin valmistautuvan rahaliitosta eroamiseen: puhuttiin jopa *fixitistä* eli Suomen euroerosta. Perussuomalaisten puheenjohtaja ja presidenttiehdokas Timo Soini näkyi edelleen uutisoinnissa ulkomailla, mutta kiinnostus oppositiopuoluetta kohtaan ei yltänyt edellisvuoden tasolle. Lopulta todettiin, että maassa eteni presidentinvaalien toiselle kierrokselle kaksi Eurooppa-myönteistä ehdokasta. Suomen myönteinen yleismaine säilyi, myös maan europolitiikkaa arvostelleissa

maissa. Korruptoitumattomuus ja tasa-arvo näkyivät edelleen kesto-aiheina koulutuksen rinnalla.²⁶

Vuosia 2013 ja 2014 koskevat selvitykset korostavat aiempaa enemmän Suomen näkyvyyttä ja tunnettuutta, eli niissä Suomen mainetta lähestytään pikemminkin uutisoinnin määrän kuin laadun kautta: ”Suomen maine pysyi muuttumattomana tai parani jonkin verran vuonna 2013. Suomen tunnettuus on kuitenkin yleisesti ottaen edelleen heikkoa.”²⁷ Suomi sai myönteistä julkisuutta klassisissa aiheissa kuten koulutuksessa. Myös talouteen liittyvä uutisointi oli pääasiassa myönteistä, koska Suomella oli vielä tuolloin AAA-luottoluokitus. EU-politiikan saralla Suomen toiminnasta kirjoitettiin asiallisessa valossa ja maine jopa ihanteellisena maana jatkui. Vuoden 2013 selvityksessä kritisoidaan suomalaisten kuluttajabrändien tuntemattomuutta sekä Suomen huonoa näkyvyyttä matkailun, investointien ja maahanmuuton kohdemaana.²⁸

Vuoden 2014 selvitys jatkaa samalla otteella ja toteaa, että Suomi on vähemmän tunnettu kuin muut Pohjoismaat. Selvitys luettelee myönteisen uutisoinnin aiheiksi jälleen kaikki perinteiset aiheet koulutuksesta toimivaan hallintoon sekä teknologiasta tasa-arvoon. Toisaalta selvitys vaikuttaa olevan skeptinen yhtenäisen Suomikuvan saavuttamisen suhteen:

Mediakuvassa näkyy toisaalta myös, että mitään selkeitä saati yksiselitteistä mainetta Suomella ei ole. Kuva on usein neutraali, ja harmaa ja hahmoton. Monesti tuodaan esiin stereotypioita: joulupukki, metallimusiikki, kylmä maa josta tulee formulakuljettajia.²⁹

Kielteistä huomiota Suomi alkoi saada kasvavista talousongelmistaan, mutta ei sitäkään merkittävässä määrin.³⁰

Vuoden 2015 selvityksen kanteen on nostettu lause, joka oikeastaan summaa koko Suomen imagoa koskevan keskustelun: ”Suomen yleismaine on myönteinen, mutta Suomi on yhä vähän tunnettu.”³¹ Suomea koskevat pääasialliset ja myönteiset puheenaiheet pysyivät samoina. Näiden rinnalle nousi juhluvuoden kunniaksi hyvin perinteinen aihe eli Sibelius. Selvityksessä kiinnitetään kuitenkin

huomiota edellä mainittuun kehitykseen, jossa Suomen maine alkoi eriytyä kahteen eri puoleen. Aiemmin ulkomailla puhuttiin ihanneyhteiskunnasta, mutta nyt alettiin pohtia, josko Suomella olisi myös toinen puoli, jota eivät ilmennä pelkästään kielteiset yksittäistapaukset, kuten kouluammuskelut, vaan laajemminkin esimerkiksi suhtautuminen turvapaikanhakijoihin. Selvityksessä pohditaan erikseen, onko kuva Suomesta muuttunut pakolaiskriisin myötä. Esiin nostetaan molempia suhtautumistapoja ilmentäviä lainauksia, mutta selvityksessä päädytään arvioon, ettei Suomen maine ole kriisin seurauksena muuttunut.³²

SUOMI EU:N JÄSENEÄ VUOSINA 2001–2015

Millaisena unionin jäsenmaana Suomi näyttäytyi tarkastelujaksolla 2001–2015? Olemme koostaneet edellä kerrotun perusteella taulukon 9.1, josta huomataan ennen kaikkea melko vähäinen kiinnostus Suomen toimintaa kohtaan. Vuosituhannen alkuvuosien kiista EU:n elintarvikeviraston sijoittamisesta Suomen ja Italian välillä kesti muutaman vuoden ajan. Tämän jälkeen Suomi sai seuraavan kerran huomiota hankalana jäsenmaana vasta vuonna 2011 Kreikkavakuuksista ja Schengen-laajennuksen vastustuksesta. Vuonna 2006 Suomi oli runsaasti esillä eri maiden medioissa EU-puheenjohtajuuden vuoksi. Uudet jäsenmaat ottivat Suomen esikuvakseen todennäköisesti yleisen Suomi-buumin innostamina. Suomalaispoliitikoiden esiinnousua EU:n virkanimitysspekulaatioissa ei voitane pitää ainakaan kielteisenä julkisuutena. Vuoden 2015 muuttoliikekriisiin liittyvää julkisuutta käsittelemme tarkemmin tuonnempana.

Tarkastelujakso sisältää useita vuosia, joiden aikana Suomen toiminta unionin jäsenenä ei herättänyt minkäänlaista huomiota. Voidaan sanoa, että Suomi on joutunut suorastaan ponnistelemaan tullakseen huomatuksi. Vuonna 2003 Suomi oli mukana vaati-
massa mainintaa puolueettomien maiden erityisasemasta EU:n perustuslakiluonnokseen.³³ Tämä noteerattiin ohimennen lähinnä Ranskassa ja syvällisemmin ainoastaan Itävallassa, jolla oli itsellään samansuuntaiset tavoitteet.³⁴ Edellä jo todettiin, että Suomen

TAULUKKO 9.1. Suomen EU-politiikkaan kohdistunut mielenkiinto.
Uutisoinnin aiheet Suomen ulkopuolella vuosina 2001–2015.

2001	Kiista elintarvikeviraston sijoittamisesta
...	
2003	Suomen keskustelu Nato-jäsenyydestä
2004	Suomen taloudelliset ja yhteiskunnalliset ratkaisut sekä Venäjä-suhteiden hoito
2005	Kielteinen kanta komission esitykseen susien suojelusta; Laajentumiskomissaari Olli Rehnin myönteisyys Turkin EU-jäsenyyttä kohtaan
2006	Puolivuotinen EU-puheenjohtajuuskausi: asialistoilla Libanonin kriisi, Turkin ja Kyproksen välien selvittely ja EU:n Venäjä-suhteet
...	
2009	Spekulaatioita EU:n huippuvirkojen täyttämisestä
2010	Talousskomissaari Olli Rehnille runsaasti näkyvyyttä uutisissa
2011	Jytkyvaalit, euroskeptismin kasvu; Uuden hallituksen vaatimukset Kreikka-vakuuksista sekä Romanian ja Bulgarian Schengen-jäsenyyksien vastustaminen
2012	Kahtiajakoisia reaktioita Suomen europolitiikkaan: korkean luottoluokituksen maissa Suomea ymmärrettiin, kriisistä kärsineissä maissa kritisoiitiin
2013	EU-politiikkaan liittyvä kritiikki tasoittui; Säilyneen AAA-luottoluokituksen vuoksi talouspolitiikan uutisointi myönteistä
...	
2015	Suomen tapa hoitaa muuttoliikekriisiä ja suomalaisten suhtautuminen turvapaikanhakijoihin

vastustus susien suojelua kohtaan vuonna 2005 herätti huomiota, mutta melko rajallisesti.

Vuonna 2009 Suomessa innostuttiin, kun entisen pääministeri Paavo Lipposen ja laajentumiskomissaari Olli Rehnin nimiä pyöritettiin EU:n huippuvirkojen nimitysspekulaatioissa. Unionin jäsenvaltioista noin puolessa asia nousi tiedotusvälineiden käsittelyyn, pääosin kuitenkin ilman erityisiä intohimoja. Kielteistä huomiota heräsi lähinnä Puolassa, jossa Paavo Lipposen nimi oli joutunut huonoon valoon hänen oltuaan edistämässä Venäjän ja Saksan välille rakennettavaa Nord Stream -kaasuputkea.³⁵ Taloushankaluuksien kanssa painineissa Välimeren jäsenmaissa tulevan

talouskomissaarin nimi luonnollisesti kiinnosti eniten. Tehtävään huhuttu Olli Rehn nautti myönteisestä julkisuudesta Italiassa. Portugalissa Rehniä pidettiin parempana EU:n ulkoministerin virkaan kuin Ruotsin Carl Bildtiä ja Lipposta puolestaan pidettiin pienten maiden puolestapuhujana, sillä hän kritisoi vallan keskittymistä suurille jäsenmaille. Kreikassa tunnelma oli laajentumiskomissaari Rehnin suhteen odottava, sillä talouskomissaariksi valituksi tullessaan hän olisi myöhemminkin paljon tekemisissä maan kanssa.³⁶

Vuonna 2011 Suomi sen sijaan näkyi otsikoissa ympäri unionin, kun kevään eduskuntavaalien ”jytty” noteerattiin kaikkien jäsenmaiden tiedotusvälineissä. Monissa valtioissa vaalitulos oli vuoden näkyvin Suomi-uutinen. Uuden hallituksen vaatimat Kreikka-vakuudet puolestaan nousivat otsikoihin reilussa puolessa jäsenmaista. Keskeisistä jäsenvaltioista esimerkiksi Isossa-Britanniassa, Belgiassa ja Portugalissa vakuuksia ei selvityksen mukaan käsitelty tiedotusvälineissä lainkaan.³⁷

Ruotsissa tiedotusvälineet olivat jo etukäteen kiinnostuneita kevään 2011 eduskuntavaaleista, sillä perussuomalaisten suosio liitettiin ruotsidemokraattien vastaavaan kasvuun. Vaalitulos sai runsaasti palstatilaa, ja sen merkitystä talousvaikeuksissa painiville EU-maille sekä suomenruotsalaisille pohdittiin. Timo Soini sai paljon pääosin kielteistä huomiota. Kreikka-vakuudet olivat osa tavanomaista EU-uutisointia. Niistä tyydyttiin ainoastaan toteamaan, että vakuudet ovat niin kalliita, että vain Suomi haluaa ne. Samankaltaisen vastaanoton Suomen vaalitulos sai Tanskassa, jossa vertailukohtana toimi Kansanpuolue. Suomen tiukkuus Kreikkaa kohtaan esitettiin taloudellisesti vastuuntuntoisen maan kontekstissa, ja haluttomuutta ”solidaarisuuteen” yritettiin selittää kyselemällä asiaa kansalaisilta Helsingissä. Virossakin Suomen eduskuntavaaleja seurattiin tarkasti, mutta Soinin ja perussuomalaisten käsittely oli siellä neutraalimpaa. Vakuudet nähtiin varsinkin aluksi ärsyttävänä poikkeamisena yhteisestä lainapaketista, mutta toisaalta pohdittiin myös sitä, ovatko jääräpäiset suomalaiset sitenkin asiassa oikeassa.³⁸

Myös muualla Euroopassa Suomen sisäpolitiikka huomioitiin poikkeuksellisen laajalti jyttyvaalien vuoksi. Isossa-Britanniassa

The Economist kirjoitti, että tällä kertaa Suomen vaaleista on ”tarina kerrottavana”.³⁹ Soinin tiiviiden brittiyhteyksien vuoksi vaaleja analysoitiin siellä kenties vivahteikkaammin kuin muissa suurissa jäsenmaissa. Vaalitulos nähtiin äärioikeiston voittona, mutta myös vahvana signaalina unionille ja jopa mahdollisuutena estää euroalueen ongelmien syventyminen. Myös Irlannissa vaaleista kirjoiteltiin paljon ja katolilaisuutensa vuoksi mielenkiintoiseksi koettua Soinia haastateltiin jopa radiossa.⁴⁰

Saksassa vaalitulos nähtiin sensaationa ja merkkinä unionin mallioppilaan kyllästymisestä. Kreikka-vakuuksista ei syntynyt dramaattista keskustelua, vaan kovemman politiikan tulkittiin olevan vaalituloksen vuoksi välttämätöntä. Alankomaissa, Belgiassa ja Luxemburgissa vaalianalyysien huomio kohdistui paljolti perussuomalaisten luonteeseen: pohdittiin eurokriittisyyttä, nationalismia ja populismia. Alankomaissa Suomen ja Kreikan vakuusjärjestely ärsytti niin paljon, että lehdissä vaadittiin sopimuksen purkamista. Luxemburgissa reaktio oli vastaava ja parlamentissa esitettiin jopa välikysymys aiheesta. Ranskassa uutinen Suomen vaaleista ei yltänyt televisioon asti, mutta lehdissä ilmiötä käsiteltiin osana yleistä oikeistopopulismien kasvua. Kreikka-vakuuksista tehtiin pilkkaa sanomalehdissä, mutta maan omat talousvaikeudet vaimensivat ilkamoinnin. Itävallassa tehtiin samoin ja verrattiin perussuomalaisia Itävallan Vapauspuolueeseen. Vakuusvaatimukset raportoitiin yksityiskohtaisesti, mutta toisaalta EU-skeptisessä Itävallassa oli aistittavissa myös helpotusta siitä, että Suomi nosti vaikeita asioita esille.⁴¹

Espanjassa, jossa Suomen vaalit kuitataan yleensä lyhyellä tulosraportilla, uutisointi oli aluksi hyvin sensaatiohakuista. Otsikoissa kerrottiin, että äärioikeisto on vallannut Suomen ja nousut avainpuolueeksi. Myöhemmin kirjoittelu kuitenkin rauhoittui ja loppuvuodesta 2011 sanomalehti *El País* lähetti toimittajansa Kihniöön asti raportoimaan, että jytkyssä lieenee loppujen lopuksi kysymys globalisaationvastaisuudesta. Kreikka-vakuudet nousivat otsikoihin vain hyvin lyhyesti. Vaikka Suomen tiukentunut ote noteerattiin, sai Saksa niskoilleen oikeastaan kaiken kritiikin. Tämä johtune siitä, että Saksan kaltaisen vaikutusvaltaisen jäsenvaltion

kohdalla tiukka linja koettiin Suomen vakuusvaatimuksia merkittävämmäksi asiaksi. Portugali oli Suomen eduskuntavaalikampanjan aikana juuri esittämässä omaa virallista avunpyyntöään taloudellisesta tuesta, ja maassa seurattiinkin huolestuneina Timo Soinin ja perussuomalaisten edesottamuksia. Myös Portugalissa otsikot olivat kärkkäitä ja Suomen auttamishaluttomuutta pohdittiin jopa toisen maailmansodan valossa. Maan entinen presidentti Mário Soares vaati suomalaisilta eurooppalaisen solidaarisuuden tajua, sillä Suomen kaltaisen heikon maan tulisi muistaa suursodan opetukset. Italiassa vaalitulos ei herättänyt yhtä laajaa mielenkiintoa kuin muissa suurissa jäsenvaltioissa. Sama koskee Kreikka-vakuuksia, vaikka hetkellisesti levisikin väärä uutinen, että Suomi haluaa Kreikalta vakuudeksi Parthenonin temppelin tai saaria Välimereltä. Suomea koskevan uutisoinnin määrä ei Italiassa noussut poikkeuksellisen suureksi vuonna 2011.⁴²

Kreikka oli joutunut taloutensa vuoksi koko Euroopan silmätikuksi. Sen reaktioita vuoden 2011 eduskuntavaaleihin ja Suomen vaatimiin vakuuksiin onkin syytä käsitellä vielä erikseen. Kreikassa Suomen vaaleja seurattiin ennennäkemättömällä mielenkiinnolla. Koska jo Portugalin pelastuspaketti oli kohdannut hankaluuksia Suomessa, Kreikassa ajateltiin, että perussuomalaisten kannatuksen lisääntyminen tuhoaa yhteistyön. ”Suomen vaalitulokset uhka euroalueelle”, ”Perussuomalaiset tulevat, Bryssel vapisee” ja ”Helsingin viesti etelään” kuuluivat otsikot.⁴³ Vaalien jälkeen Soinin eurojärjestelmää kritisoivia lausuntoja toistettiin Kreikan mediassa. Pelkona oli, että Kreikan velan uudelleenjärjestely joutuu vastatuuleen. Koska kokoomus kuitenkin voitti vaalit, siirtyi mielenkiinto hallitusneuvotteluihin. Jyrki Kataisen katsottiin lieennyttävän tulenarkaa tunnelmaa Brysselissä ja otsikoissa seurattiin hallituspohjan muodostumista. Suomi oli jo keskustalaisen pääministeri Mari Kiviniemen aikana ennen eduskuntavaaleja kritisoinut Kreikalle tärkeää väliaikaista Euroopan rahoitusvakaussäätöä (ERVV) ja profiloitunut siten Saksan ja Alankomaiden kaltaisten maiden liittolaiseksi.⁴⁴

Myös Suomen vakuusvaatimukset uutisoitiin Kreikassa laajasti loppuvuodesta 2011. Kreikan valtiovarainministerin raportoitiin

kertoneen maan parlamentille, että asia on erittäin hankala, koska se on saanut Suomessa symbolisen luonteen, ja että asiasta neuvotellaan kahdenvälisesti Suomen kanssa.⁴⁵ Toisaalta pääministeri Katainen tuntui saaneen Kreikan tiedotusvälineissä läpi sanomansa siitä, että vakuusvaatimus on kiinteä osa Suomen hallitusratkaisua eikä sen tarkoitus ole vahingoittaa euroa tai euromaita. Vakuuksia käsiteltiin mediassa paljon ja moniäänisellä otteella. Suomen uutta tiukkaa linjaa tituleerattiin ”saksalaistakin saksalaisemmaksi”, eikä pilakuvajulkisuudeltakaan välttytty. Toisaalta nähtiin myös ymmärrettäviä juttuja, joissa Suomen katsottiin puolustavan kansallisia etujaan ja muistutettiin, että Suomi on kyennyt kriisistä huolimatta säilyttämään omat hyvät talouslukunsa.⁴⁶

Suuri osa Kreikan vuoden 2011 Suomi-kirjoittelusta kohdistui Timo Soinin henkilöön ja perussuomalaisiin puolueena. Soinia kutsuttiin äärioikeistolaiseksi uhkaksi Kreikalle. Toisaalta ilmiö kirvoitti myös taustoittavia juttuja Suomesta. Esimerkiksi sanomalehti *To Vima* liitti Soini-haastattelunsa yhteyteen Ylen politiikan toimittaja Pirjo Auvisen selityksen Suomen poliittisesta tilanteesta. Auvisen analyysin mukaan kolme suurta puoluetta vaikuttavat euroasioissa melko yhtenäisiltä, mikä on avannut Soinin puolueelle asiassa iskun paikan. Kyseisen jutun toimittaja muistutti, että suomalaisten kritiikki ei kohdistu niinkään kreikkalaisiin ihmisiin vaan koko euroon poliittisena järjestelmänä. Toisessa taustoittavassa artikkelissa käytiin läpi Suomen poliittista historiaa 1950-luvulta asti. Olli Rehnin suomalaisuus oli Kreikassa yleisesti tiedossa ja *To Vima* vertailikin Rehniä ja Soinia samankäisinä suomalaismiehinä, jotka ilmentävät Suomen kahta eri puolta.⁴⁷

SYKSYN 2015 MUUTTOLIIKEKRIISIN VAIKUTUKSET SUOMEN MAINEESEEN

Kevään 2015 eduskuntavaalit voittaneen keskustan puheenjohtaja Juha Sipilä lähti muodostamaan hallitusta yhdessä jytöksä pitkälti uusineiden perussuomalaisten ja kolmanneksi suurimmaksi puolueeksi tipahtaneen kokoomuksen kanssa. Jo hallitusohjelmaa

muodostettaessa tiedettiin, että maahanmuutto voisi muodostua haasteeksi hallitusyhteistyölle. Perussuomalaisten läsnäolo hallituksessa näkyi hallitusohjelman hieman tiukentuneina sanamuotoina ja aikeina tehdä laskelmia maahanmuuton kustannuksista. Hallituspuolueiden edustajat väänsivät maahanmuutosta kättä myös julkisuudessa, etenkin sen jälkeen kun perussuomalaisten kansanedustaja Olli Immosen heinäkuun lopussa julkaisema monikulttuurisuuden vastainen Facebook-kirjoitus synnytti kuohuntaa ja mielenosoituksia.

Välimeren EU-maat olivat jo pitkään kamppailleet suurten turvapaikanhakijamäärien kanssa, kun loppukesästä 2015 sadattuhannet ihmiset alkoivat kulkea näiden ensimmäisten vastaanottajamaiden läpi muualle Eurooppaan. Valtaisa muuttoliike näkyi Suomessa asti, kun maahan saapui vuoden 2015 heinäkuun ja syyskuun välisenä aikana reilut 15 000 turvapaikanhakijaa – enemmän kuin edellisellä vaalikaudella yhteensä.⁴⁸ Muuttoliikkeen etulinjassa sijaitsevat unionin jäsenmaat olivat jo pitkään vaatineet tulijoiden tasaisempaa jakamista jäsenvaltioiden kesken. Suomen hallituksen sisäinen erimielisyys asiassa konkretisoitui, kun taakanjaosta lopulta sovittiin.

EU:n neuvoston sisäministereiden kokouksessa 22.9.2015 päätettiin uudelleensijoittaa kahden vuoden aikana 120 000 turvapaikanhakijaa pahiten ruuhkautuneista maista, etupäässä Kreikasta ja Italiasta, muihin EU-valtioihin. Komission ehdotuksesta äänestettiin, ja ainoastaan Tšekki, Slovakia, Romania ja Unkari äänestivät sitä vastaan. Suomi sen sijaan pidättäytyi ainoana jäsenmaana äänestämästä.⁴⁹ Sisäministeri Petteri Orpo kertoi tuoreeltaan Ylelle joutuneensa äänestyksessä hankalaan tilanteeseen, sillä hallitusohjelma mahdollisti ainoastaan vapaaehtoiset siirrot. Orpo oli pääministerin ja hallituskumppaneiden kanssa keskusteltuaan päätynyt pidättäytymään äänestämisestä.⁵⁰ Neuvoston sääntöjen mukaan Suomi kuitenkin virallisesti äänesti vastaan, sillä äänestämisestä pidättäytyneen maan ääni lasketaan ei-ääneksi. Suomen tiukentunut linja ja hallituksen eripuraisuus maahanmuuton suhteen kävivät tässä yhteydessä ilmi myös ulkomailla. Suomessa nostettiin huolenaiheeksi se, kärsikö Suomen maine tästä, kun 20 jäsenmaata kuitenkin kannatti ehdotusta. Heti äänestyspäivän iltana Yle kirjoitti:

”Suomen valitsema linja eroaa vanhoista jäsenmaista, mutta Orpo ei usko että Suomen maine sai kokouksessa kolhuja.”⁵¹

Syksyn 2015 äkillinen muuttoliike sai monet Euroopan valtiot tiukentamaan raja- ja maahanmuuttokäytäntöjään. Myös Suomi pyrki kriisin myötä tiukentamaan politiikkaansa ja vähentämään houkuttelevuuttaan turvapaikanhakijoiden kohdemaana. Keväeseen 2016 tultaessa turvapaikanhakijoiden määrä oli laskenut kriisiä edeltäneelle tasolle, ainakin toistaiseksi.

Ulkoministeriö laati muistion siitä, onko Suomen maineessa havaittavissa muutoksia, jotka olisivat liittyneet syksyn 2015 muuttoliikekriisin hoitoon. Selvitystä varten Suomen edustustoja pyydettiin raportoimaan seuraavista asioista:

Ovatko Suomen hallituksen toimenpiteet ja poliittiset linjaukset muuttoliikekriisiin liittyen herättäneet keskustelua ja reaktioita, ja jos ovat, arvioiko edustusto niiden vaikuttaneen Suomen maineeseen a) asiantuntijoiden, virkamiesten, poliitikkojen ja muiden keskeisten kontaktien/kohderyhmien keskuudessa tai b) mediassa tai yleisesti kansalaisten keskuudessa. Ovatko suomalainen yhteiskunnallinen keskustelu ja suomalaisten negatiiviset tai positiiviset reaktiot turvapaikanhakijoihin herättäneet huomioita ja reaktioita?⁵²

Muistion mukaan edustustojen vastauksista käy ”yksimielisesti ilmi, että Suomen maine on muuttoliikekriisin hoidossa neutraali”. Suomen menettelyjen ei katsota vaikuttaneen maan maineeseen myönteisesti eikä kielteisesti lukuun ottamatta Ruotsia ja Tanskaa, joissa on havaittu ”ainoat pienet mainerypyt”.⁵³ Olemme laatineet ulkoministeriön muistion liitteenä olevasta maakohtaisten vastaus-tiivistelmien luettelosta yhteenvedon taulukkoon 9.2.⁵⁴ Yhteensä 49 maata koskevat vastaukset on luokiteltu sen mukaan, mikä vaikutus Suomen maineeseen kyseisessä maassa on kokonaisuutena ottaen tapahtunut. Muuttoliikekriisin yhteydessä pätee Suomen julkisuutta yleisemminkin koskeva sääntö: mitä kauemmas mennään maantieteellisesti ja suhteessa siihen, kuinka tärkeäksi maaksi Suomi koetaan, sitä pinnallisemmaksi uutisointi käy. Silloin, kun

muutoksen suuntaa ei ole ollut mahdollista yksiselitteisesti määrittellä, on maa sijoitettu luokkaan ”vaihtelevia reaktioita”. Näissä valtioissa esiintyi erisuuntaisia reaktioita Suomen toimintaan, mutta varsinaista maineen muutosta suuntaan eikä toiseen ei ollut havaittavissa. Ainoan poikkeuksen tähän muodostaa Ruotsi, jonka voitaisiin periaatteessa sanoa muuttaneen suhtautumistaan Suomeen kielteisemmäksi, mutta muita maita paremman Suomen-tuntemuksen vuoksi myös reaktiot ovat siellä moninaisempia. Näin ollen olemme sijoittaneet sen tarkastelussamme vaihtelevien reaktioiden maihin. Tähän luokkaan sijoittuvat valtiot ovatkin juuri Suomen naapurimaita tai muutoin Suomelle aiheen kannalta olennaisempia maita. Tällöin myös Suomen toiminnasta kirjoittelu on ollut moniäänisempää.

49 maasta selvässä enemmistössä eli 29:ssä Suomen toiminta on saanut joko neutraalin vastaanoton tai sitä ei ole noteerattu lainkaan.⁵⁵ Tässä yhteydessä on mielenkiintoista huomata, että Islanti ja Norja sijoittuvat neutraaliin luokkaan, eli edes kaikissa Pohjoismaissa ei ole seurattu Suomen toimintaa kriisissä kovin tarkasti. Selvityksen mukaan Suomen toiminta ei ole juuri herättänyt

TAULUKKO 9.2. Muuttoliikekriisin vaikutukset Suomen maineeseen edustustojen vastauksien mukaan.

Alue	Kielteinen	Neutraali tai hieman kiel- teinen	Neutraali tai vähän uuti- sointia	Neutraali tai hieman myön- teinen	Myönteinen	Vaihtelevia reaktioita
Pohjoismaat	0	1	2	0	0	1
Muu Eurooppa ja Venäjä	0	2	14	4	0	6
Pohjois- ja Etelä-Amerikka	0	0	1	0	0	2
Lähi-itä	0	0	2	3	0	1
Afrikka	0	0	7	0	0	0
Aasia ja Oseania	0	0	3	0	0	0
Yhteensä (N = 49)	0	3	29	7	0	10

keskustelua Islannissa ja mediassa Suomi on mainittu kriisin yhteydessä vain pari kertaa. Norjan tiedotusvälineet seurasivat Suomen toimintaa pinnallisesti ja kansainvälisten uutistoimistojen välityksellä. Lähetystöjä oli pyydetty raportoimaan myös virkamiesten ja muiden tärkeiden ryhmien reaktioita Suomen toimintaan. Norjan kohdalla mainitaan Tornion järjestelykeskukseen liittyvä viranomaisyhteistyö, mutta ei muutoksia Suomen maineessa.⁵⁶ Yhdessäkään maassa Suomen maine ei ole muuttunut ratkaisevasti tai yksiselitteisesti suuntaan tai toiseen. Vaihtelevien reaktioiden maissa on voinut esiintyä voimakkaitakin reaktioita, mutta uutisointi on kuitenkin ollut niissä moniäänistä – palaamme tähän tuonnempana.

Osittaista käännettä kielteiseen tapahtui Tanskassa, Irlannissa ja Luxemburgissa. Tanskassa esitettiin virkamies- tai diplomaattitasolla kriittisiä kyselyitä Suomen toiminnasta ja julkisuudessa Suomen toiminta miellettiin turhan tiukaksi. Jälkimmäinen ilmiö tosin liittyy siihen, että poliitikot olivat käyttäneet Suomea vertailukohtana Tanskan omasta turvapaikkapolitiikasta keskusteltaessa. Dublinin edustusto puolestaan on arvioinut, että pakolaismyönteisessä Irlannissa Suomen maine on saattanut väliaikaisesti tahriutua, mutta uutisointi ja keskustelu Suomesta on silti ollut neutraalia ja asiapitoista. Luxemburgissa Suomen maahanmuuttolinjaukset eivät herättäneet huomiota, mutta yksi keskeinen sanomalehti oli julkaissut ”jokseenkin kriittisen” uutisen Suomen toiminnasta otsikolla ”Suomi haluaa päästä eroon pakolaisista”.⁵⁷

Suomen toimintaan jokseenkin myönteisesti suhtautuneista maista voidaan tehdä mielenkiintoinen havainto. Kyseiseen seitsemän maan joukkoon lukeutuvat Baltian maat Viro, Latvia ja Liettua, jotka itse eivät ole turvapaikanhakijoiden keskeisiä kohteita, sekä Syyria, Jordania ja Libanon, jotka puolestaan sijaitsevat turvapaikanhakijoiden lähtöalueilla. Seitsemäs varovaisen myönteisesti suhtautunut maa on Belgia, jonka viestimissä kiinnitettiin huomiota Suomen hallituksen toimenpiteisiin. Tornion alueelta on raportoitu tunnelmia ja myös maahanmuuttovastaiset mielenilmaukset noteerattiin. Edustuston vastauksen mukaan ”Suomen maine ei ole kärsinyt Belgiassa, päinvastoin myönteistä tilannetta on raportoitu tukeutuen faktoihin. [...] Edustusto ei

ole kohdannut lainkaan Suomeen kohdistuvaa arvostelua.” Baltian maita puolestaan yhdistää se, että niissä Suomen tilannetta seurattiin säännöllisesti. Ne pitivät Suomea usein vertailukohtana omissa maahanmuuttokeskusteluissaan, ja reaktiot Suomen toimiin olivat vähintään neutraaleja tai jopa myönteisiä. Syyrian, Jordanian ja Libanonin alueella Suomi tunnetaan pohjoismaisena hyvinvointiyhteiskuntana ja oikeusvaltiona, eivätkä Suomen toimet ja tapahtumat ole herättäneet erityisiä reaktioita, vaikka Suomea yhtenä maahanmuuton kohdemaana seurataankin aiempaa suuremmalla kiinnostuksella.⁵⁸

Reaktioiden kirjo on yleensä laajempi maissa, joissa seurataan Suomen toimintaa muutenkin tarkemmin. Vaihtelevien reaktioiden maaksi voitaneen lukea myös Irak, joka on keskeinen turvapaikanhakijoiden lähtöalue. Arvio Irakin tilanteesta on pääasiassa sama kuin Syyrian, Jordanian ja Libanonin kohdalla, mutta Irakissa Suomea seurattiin tarkemmin. Selvitys toteaa Irakin tilanteesta:

Alueen maista ymmärrettävästi eniten kiinnostusta Suomea kohtaan on tällä hetkellä Irakissa. Irakilaismediassa on julkaistu Suomea koskevia uutisia, jotka viime aikoina ovat koskeneet pääasiassa linjan tiukentumista. On perusteltua, että nämä uutiset ovat jossain määrin muuttaneet irakilaisen käsitystä Suomen turvapaikkapolitiikasta realistisemmaksi, vaikka tutkittua näyttöä tästä ei tietenkään ole. Suomella on näistä uutisista riippumatta Irakissa varsin positiivinen maine.⁵⁹

Muut vaihtelevien reaktioiden maat ovat Suomen naapureita (Ruotsi ja Venäjä), suuria EU-maita (Iso-Britannia, Italia, Saksa, Ranska) ja muutoin muuttoliikekriisistä kiinnostuneita länsimaita (Yhdysvallat, Kanada ja Sveitsi). Sveitsissä arvioitiin, että Suomea koskeva uutisointi on kääntynyt ”lyhyessä ajassa valitettavan monella tapaa Suomelle kielteiseksi”. Suomen maineen mahdollinen kärsiminen Sveitsissä ei kuitenkaan liity nimenomaan muuttoliikekriisin hoitamiseen vaan muihin asioihin kuten esimerkiksi pärjäämiseen kansainvälisissä vertailuissa. Kriisin hoitamisen osalta arvio Suomen maineesta on ”tydyttävä/melko hyvä”. Kanadassa huomioitiin

neutraaliin sävyyn Suomen toimintaan liittyviä uutisia, kuten äänestämisestä pidättäytyminen EU:n sisäministerien kokouksessa. Enemmän huomiota herättivät turvapaikanhakijoihin Suomessa kohdistuneet mielenilmaukset ja iskut, mutta toisaalta kielteistä uutisointia tasapainotti se, että Suomen hallitus tuomitsi kyseiset tapaukset. Myös pääministeri Sipilän näyttävästi uutisoitu ilmoitus kotinsa luovuttamisesta turvapaikanhakijoiden käyttöön vaikutti taustalla. Yhdysvalloissa Sipilän ele oli kenties keskeisin Suomen toimintaan liittyvä uutinen. Toisaalta siellä mainittiin myös Suomen muita Pohjoismaita vähäisemmät turvapaikanhakijamäärät. Suomen tilannetta ei Kanadassa ja Yhdysvalloissa kuitenkaan juuri tunneta, eikä muuttoliikekriisillä ole ollut vaikutusta Suomen maineeseen kummassakaan maassa.⁶⁰

Isossa-Britanniassa Suomen toimintaan liittyvä uutisointi oli pintapuolista ja sisälsi niin myönteisiä kuin kielteisiäkin aiheita. Sipilän ilmoitus kotitalon luovutuksesta uutisoitiin yhtä lailla kuin Lahden Ku Klux Klan -mielenosoittajakin, mutta näiden tapahtumien jälkeen muita merkittäviä uutisia ei ollut. Suomen maine ei Isossa-Britanniassa ollut muuttunut. Ranskan tilanne on vastaavanlainen. Sisäministerikokouksessa äänestämättä jättämistä ei uutisoitu sielläkään, vaikka virkamiestasolla teko oli toki huomattu. Saksassa Suomen maahanmuuttovastaiset mielenosoitukset noteerattiin, mutta myös siellä hallituksen tuomitsevat ulostulot sekä Sipilän kuuluisa kodinluovutusilmoitus tasapainottivat kuvaa. Mediassa Suomen toiminnasta välittyi realistinen ja pragmaattinen kuva, ja poliittisella tasolla Suomi nauttii suurta luottamusta ja arvostusta. Turvapaikanhakijoiden taakanjaosta äänestämisestä pidättäytyminen mainittiin Italiassa, jonka alueella oleskelevia turvapaikanhakijoita kyseinen esitys myös koski. Selvityksen mukaan Italian edustuston virkamiehet ovat yksittäisissä tapaamisissa selittäneet asian taustoja. Kaiken kaikkiaan Suomen maine on kuitenkin edelleen hyvä, vaikka Italian mediassa esiintyikin arvioita, joissa Suomen katsottiin asemoituvan poliittisesti samaan joukkoon Itä-Euroopan maiden kanssa.⁶¹ Tässä yhteydessä on kiinnostavaa, että Kreikassa Suomen toiminta muuttoliikekriisin yhteydessä ei herättänyt mitään huomiota, vaikka turvapaikan-

hakijoiden uudelleensijoitusasia koski Italian ohella läheisesti myös Kreikkaa.

Kaikkein omintakeisimmat reaktiot Suomen toimintaan tulivat rajanaapureilta. Venäjällä Suomen toiminta ei herättänyt erityistä huomiota poliittisella tasolla tai kansalaisten keskuudessa vaan lähinnä tiedotusvälineissä. Kokonaisarvio tilanteesta on neutraali. Tarina Suomeen kohdistuneesta turvapaikanhakijoiden aallosta liitettiin Venäjän mediassa osaksi kertomusta EU:n kaaoksesta. Uutisoinnin näkökulmana vaikuttaa olleen unionin jäsenmaiden keskinäisten erimielisyyksien korostaminen ja kriisin linkittäminen Yhdysvaltojen toimintaan Lähi-idässä. Selvitys toteaa tilanteesta Venäjällä:

[...] yleisvaikutelmaa voisi parhaiten kuvata sääliväksi. Ennen niin 'varovaisesti ja viisaasti' pakolaiskysymyksiin suhtautunut Suomea uhkaa nyt islamisoituminen ja kansallisen identiteetin menettäminen. PMI Sipilän ilmoitus avata talonsa ovet turvapaikanhakijoille herätti mediassa ihmetystä ja jonkin verran arvosteluakin.⁶²

Ruotsissa medianäkyvyys oli edustuston vastauksen mukaan laajaa ja pääosin kielteistä Suomen kannalta. Suomesta arvioidaan muodostuneen ainakin väliaikaisesti kuva ”muukalaisvihamielisenä maana”. Toisaalta kyselyssä mainituilla keskeisillä kontaktiryhmillä (poliitikot, virkamiehet, asiantuntijat yms.) on niin vakiintunut myönteinen käsitys Suomesta, ettei se kovin helposti muutu, vaikka pieniä tahroja syntyisikin. Median osalta selvitys katsoo, että ”Suomen maakuva on murroksessa ja ristiriitainen”. Ruotsin tiedotusvälineiden kerrotaan nojaavan kielen vuoksi paljon suomen-ruotsalaisen median uutisointiin.⁶³ Venäjän tavoin myös Ruotsin reaktiota vaikuttaa sävyttävän maan oma poliittinen tilanne: maan poikkeuksellisen avarakatseinen perinne pakolaispolitiikassa varmasti virittää odotuksia sen suhteen, mitä naapurimaa ja yhteistyökumppani Suomelta toivotaan. Ruotsin tiedotusvälineet, jotka siis seurasivat eturivissä Suomen politiikkaa jo kevään 2011 jytkyvaalien yhteydessä, ovat raportoineet Suomen tapahtumista ja toiminnasta

muuttoliikekriisin yhteydessä ilmeisen pettyneeseen sävyyn. Koska yhteydet Suomeen ovat kuitenkin tiiviit, pysyvät käsityksetkin Suomesta moninaisina. Tällöin myönteiset asiat eivät lopullisesti syrjäydy muuttoliikekriisin kaltaisen kielteisen uutisoinnin tieltä.

KESKUSTELUA

On vaikea kylliksi korostaa, miten erinomaisen myönteistä julkisuutta Suomi on ulkomailla nauttinut erityisesti vuosituhatien alkuvuosina. Ulkoministeriön *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä* -julkaisut ovat jopa tylsää luettavaa, sillä niissä toistuu vuodesta toiseen sama perussanoma: Suomi on yleensä maailmalla tuntematon paikka, mutta mainituksi tullessaan se esiintyy lähes aina myönteisessä valossa. Korkea koulutustaso, tasa-arvoinen yhteiskunta ja teknologiaosaaminen ovat olleet pitkään Suomen imagon peruspilareita, ja ne ovat poikineet epärealistisen idolisoivaksikin yltynyttä kirjoittelua pohjoisen ihmemaasta. Myönteisestä julkisuudesta on kehkeytynyt maineelle vankka pohja, joka ei kovin helposti murene.

Ainakin vuosien 2007 ja 2008 kouluammuskeluihin saakka Suomea koskeva kielteinen kirjoittelu rajoittui yksittäistapauksiin vailla laajempaa kytkentää suomalaiseen yhteiskuntaan. Hyvä esimerkki ikävästä, mutta kuitenkin tällä tavoin rajautuneesta tapauksesta lie nee Lahden hiihtokisojen dopingskandaali vuonna 2001. Oikeastaan vasta kouluammuskelut särkivät yltiöpuhtoisin kuvan Suomesta ja herättivät keskustelua siitä, onko materiaalsen hyvinvoinnin ja pärjäämisen taustalla sittenkin vakavia ongelmia. Realistisempi keskusteluote voi kuitenkin parhaimmillaan olla tervehdyttävä asia.

Suomeen EU-kontekstissa kohdistuva huomio koostui pitkään lähinnä unionin puheenjohtajuuksien tai merkittävien komissaarisalkkujen kaltaisista asioista. Suomi on esiintynyt asiansa hoitavana pienenä jäsenmaana, jonka toimintaa ei juuri noteerata. Hyvä esimerkki tästä on vuoden 2005 ”susikapina”, joka huomioitiin vain parissa jäsenvaltiossa. Vuoden 2011 historiallinen eduskuntavaalitulos sen sijaan uutisoitiin kautta unionin. Joissain aiheen poikkeuksellisen tärkeiksi kokeneissa maissa kuten Ruotsissa ja

Kreikassa mielenkiinto oli hyvinkin suurta. Sekä kotimaassa että osassa ulkomaisia kommentteja uumoiltiin, että nyt Suomi profiloituu eurokriittiseksi maaksi. Tämän käänteen selkein ilmenemismuoto lienevät samana vuonna vaaditut Kreikka-vakuudet, joita ei kuitenkaan uutisoitu enää läheskään yhtä suurella mielenkiinnolla kuin jytkyä. Vakuusjupakka herätti eniten mielenkiintoa maissa, joiden oma osallisuus asiaan oli läheisintä: Kreikassa vakuudet luonnollisesti nostattivat runsaasti kitkerääkin keskustelua, mutta toisaalta Suomelle löytyi ymmärtäjiä muista tiukan talouskurin maista.

Tukipaketti- ja vakuuskeskustelun rauhoituttua Suomi vajosi taas tuttuun huomaamattomuuteensa pariaksi vuodeksi ja Suomeen liittyvästä EU-näkyvyydestä vastasi lähinnä talouskomissaari Olli Rehn. Seuraavan kerran kotimaassa huolestuttiin maineen menettämisestä syksyllä 2015, kun Suomi väläytteli tiukempia otteita muuttoliikekriisin hoitoon ja jätti äänestämättä neuvoston sisäministereiden kokouksessa. Valtaosassa EU-maita tämäkin tapahtuma jäi kuitenkin täysin vaille huomiota. Kriittisimmin asiaan suhtauduttiin Ruotsissa ja jossain määrin myös Tanskassa, mutta kokonaisuudessaan Suomen maine ei näytä muuttoliikekriisin myötä muuttuneen suuntaan eikä toiseen. Suomen käytös sisäministerikokouksessa taidettiin ottaa raskaimmin kotimaassa. Asia saa uudenlaiset mittasuhteet, kun otetaan huomioon, että kyseisen sisäministerikokouksen päätös on jätetty käytännössä toteuttamatta. Kreikka ja Italia ovat sittemmin joutuneet kovistelevaan unionia, sillä elokuuhun 2016 mennessä kaikkiaan 160 000 turvapaikanhakijan uudelleensijoittamista koskenut järjestely oli toteutettu vain alle 4 000 hengen osalta.⁶⁴ Maiden vetoisuus ei juuri auttanut, ja ensimmäisen vajaan vuoden aikana kaksivuotisen ohjelman uudelleensijoituksista toteutui alle kolme prosenttia. Suomi on yksi eniten sisäisiä siirtoja toteuttaneista maista.⁶⁵

Kreikka-vakuudet ja äänestämättömyysjupakka kielivät samasta ilmiöstä. Suomen toiminta ei herätä muissa EU-maissa läheskään niin paljon mielenkiintoa kuin kotimaassa joskus kuvitellaan. Suomen toiminta kirvoittaa kielteistä julkisuutta kaikkein eniten siellä, missä on jotain hävittävää Suomen tekojen seurauksena. Kreikan tiedotusvälineet olivat hyvin kiinnostuneita vakuusvaatimuksista,

perussuomalaisista ja Timo Soinin politiikan urasta silloin, kun aihe kytkeytyi maan omiin talousongelmiin. Sen sijaan muuttoliikekriisin hoitaminen ei herättänyt Kreikassa mitään huomiota, vaikka kyseistä tiukempaa linjaa on Suomen hallituksessa ollut vetämässä juuri Soini puolueineen. Kritiikin kärki on sen sijaan kohdistunut Balkanin ja Keski-Euroopan maihin, joiden toimet konkreettisesti vaikuttavat asioiden kulkuun Kreikassa. Vastaavasti voidaan todeta, että Ruotsin kannalta ei ole yhdentekevää, millaista maahanmuuttopolitiikkaa naapurimaa Suomessa toteutetaan. ”Julkisuus ulkomailla” ei ole objektiivinen peili, johon katsomalla voidaan selvittää, mitä Suomesta maailmalla ajatellaan. Maantieteellinen etäisyys ja asioiden poliittinen tärkeysjärjestys määrittelevät Suomea koskevan kirjoittelun yksityiskohtaisuutta ja moniäänisyyttä: syvällisempää tarkastelua harrastetaan yleensä Ruotsissa ja Virossa. Suurissa EU-maissa jokin viestin saattaa silloin tällöin katsoa aiheelliseksi julkaista jonkin Suomea koskevan teemajutun.

On hyvä palauttaa mieliin, että Suomi on saanut vuosikaudet nauttia erittäin myönteisestä julkisuudesta elämän eri osa-alueilla. Poliitikassa Suomi pääsee kyllä otsikoihin, mikäli se ilmoittaa ryhtyvänsä joitakin vallitsevia etuja horjuttaviin toimenpiteisiin. Tarkastelujakson 2001–2015 merkittävin EU:hun liittynyt käänne Suomea koskevassa kirjoittelussa oli vuoden 2011 eduskuntavaalitulos ja sitä seurannut tiukempi ote unionin talousasioissa. Tämä julkisuus kuihtui kuitenkin vuoden sisällä. Sen jälkeen palattiin takaisin normaaliin päiväjärjestykseen, eikä aiheeseen palattu edes silloin, kun ”jatkojytyn” jälkeinen hallitus osoitti mieltään turva-
paikanhakijoiden taakanjakoa vastaan.

9. HARMLESS AND ONLY RARELY NEWSWORTHY: FINLAND IN THE FOREIGN MEDIA

It is commonly thought that Finns have a peculiar interest in what foreigners think about their country. Finland was often perceived as a ‘model pupil’ in the EU that hardly made headlines. Since the euro crisis and the rise of anti-integrationist sentiments, however, the style of Finland’s EU policy has arguably changed. This has also resulted in renewed domestic interest in Finland’s image and reputation. Drawing on reports collected from Finnish embassies in Europe and around the world, this chapter analyses the interest of the foreign media in Finland in the period 2001–2015, with a particular emphasis on the other EU member states. Due to success in key policy areas such as education, equality and economy, the general image of Finland has been extremely positive. The idea of a dream society has gradually made way, however, to a more realistic view of the country. Regarding the role of Finland as an EU member state, our findings indicate that Finland’s actions within the Union go largely unnoticed. The strict position on Greek bailouts in 2011, with collateral demanded by the Finnish government, was met with both criticism and understanding in the other member states, but interest gradually faded. In September 2015, Finland voted against the majority when the Council of the EU decided on the relocation of 120,000 asylum-seekers. This raised domestic concerns of damage to the country’s reputation, but our findings suggest that the effects of this incident were limited.

10

JOHTOPÄÄTÖKSET: PRAGMAATTINEN, KANSAINVÄLISTYVÄ SUOMI

Tapio Raunio & Juho Saari

Integraation politisoituminen ja ennen kaikkea euron kriisi toimivat ainakin osittain vedenjakajina Suomen EU-politiikassa. Aikaisempi konsensushakuisuus ja suljettujen ovien takana käydyt luottamukselliset keskustelut ovat saaneet tehdä tilaa julkisille puoluepoliittisille vastakkainasetteluille. Perussuomalaisten haastamina muutkin puolueet omaksuivat vuoden 2011 eduskuntavaalikampanjoissaan kovempia äänenpainoja, jotka sitten jättivät jälkensä myös Jyrki Kataisen johtaman ”six pack” -hallituksen politiikkaan. Oppositio teki perussuomalaisten johdolla välikysymyksiä euroalueen vakauttamistoimista, ja eduskunnan täysistunnoissa käytiin huomattavasti aikaisempaa enemmän EU-aiheisia keskusteluja. Suuressa valiokunnassa äänestykset yleistyivät ja oppositio kirjautti eriäviä mielipiteitä valiokunnan pöytäkirjoihin sekä lausuntoihin ja mietintöihin. Hallituksen EU-ministerivaliokunnan kokoukset taas elävöityivät kriisin vaikutuksesta. Muutos jäsenyyden ensimmäiseen viiteentoista vuoteen on selkeä.¹

Demokratian kannalta käänne on ollut voittopuolisesti hyvä asia. EU-asiat ovat nousseet enemmän päivänvaloon, ja julkisten väittelyiden kautta kansalaisille ja tiedotusvälineille on tarjoutunut

mahdollisuus saada helpommin tietoa puolueiden ja yksittäisten poliitikkojen integraatiokannoista. Ennen kaikkea pääministeri ja laajemmin poliittinen johtomme ovat joutuneet julkisesti perustelemaan EU-linjauksiaan. Samalla hallituksemme ovat sisäpoliittisten paineiden vuoksi joutuneet ahtaampaan rakoon Brysselissä: niiden on sekä lunastettava vaalilupauksiaan että todistettava oppositiolle, että Suomi ei ole ”pehmeä” EU-pöydissä. On hankalaa arvioida, kuinka paljon hallaa, jos ollenkaan, hallitusten toiminta on aiheuttanut Suomen maineelle. Suomen ”oikkuilu” on rajoittunut yksittäisiin, mutta toki sinänsä erittäin tärkeisiin päätöksiin – eli euroalueen vakauttamistoimiin ja muuttoliikekriisiin. Ulkomaiset tiedotusvälineet eivät ole juuri noteeranneet Suomen toimintaa, mutta tärkeämpää lieneekin se, mitä EU:n instituutiot ja muiden jäsenvaltioiden keskeiset vaikuttajat ajattelevat. Valtion maine kuitenkin ansaitaan pitkällä aikavälillä, joten ensimmäisen viidentoista jäsenyysvuoden aikana rakennettu imago tuskin karisee näin nopeasti. Lisäksi on muistettava, että unionissa on totuttu siihen, että käytännössä aina yksi tai useampi kansallinen hallitus asettuu sisäpoliittisista tai ideologisista syistä poikkiteloin muiden jäsenvaltioiden kanssa.

Emme myöskään havainneet mitään perustavaa laatua olevaa muutosta Suomen linjassa tai toimintamalleissa. Suomen äänestyslinja neuvostossa on säilynyt ennallaan, eikä ole mitään todisteita siitä, että neuvottelijamme olisivat vähemmän halukkaita rakentamaan kompromisseja kuin aikaisemmin. Suomalaiset ministerit ja virkamiehet ovat saaneet kiitosta ja tunnustusta – niin tiedotusvälineiltä kuin tutkijoilta – asiaosaamisestaan ja aktiivisuudestaan. Tällainen faktapohjainen asiantuntemus ei katoa mihinkään niin kauan kuin Suomessa huolehditaan EU-asioiden parissa työskentelevien edellytyksistä perehtyä käsiteltäviin kysymyksiin. Itse asiassa unionin päätöksentekoa on usein luonnehdittu sektoripainotteiseksi, eli avainasemassa ovat kunkin politiikan sektorin virkamiehet ja poliitikot. Näiden ihmisten ensisijainen viiteryhmä saattaa usein muodostua toisten jäsenmaiden ja EU:n instituutioiden kollegoista, jolloin maine rakennetaan arkisen työn kautta komission ja neuvoston työryhmissä tai Euroopan parlamentin puolueryhmissä ja valiokunnissa.

Yleisesti ottaen Suomi näyttäytyy edelleen tunnollisena, pragmaattisena jäsenvaltiona, jonka edustajat perehtyvät asioihin ja esittävät kokouksissa huolellisesti valmisteltuja, faktapohjaisia puheenvuoroja. Suomi liittoutuu entisten kaavojen mukaisesti, eli se etsii parhaat yhteistyökumppanit aina käsiteltävän asian mukaan. On täysin ymmärrettävää, että Suomella on unionissa eniten yhteistä niiden maiden kanssa, joiden yhteiskunnalliset rakenteet ovat samankaltaisia Suomen kanssa. Täten Suomen kumppaneina ovat enimmäkseen olleet Ruotsi ja Tanska sekä muut pohjoisemmat ”läntiset” jäsenmaat kuten Alankomaat ja Saksa. Sosiaali- ja terveystalitiikassa Ruotsi on ollut läheisin yhteistyötaho. Ympäristöpolitiikassa Suomi lukeutuu ajoittaisesta kritiikistä huolimatta edistyksellisempien jäsenten joukkoon. Ulko- ja turvallisuuspolitiikassa Suomi on valtaosin ollut sitoutunut yhteiseen unionin linjaan. Tosin viime vuosina Suomi on jälleen painottanut enemmän omaa ulkopolitiikkaansa, varsinkin suhteessa Venäjään. Talouspolitiikassa Suomi kannatti jo ennen euron kriisiä Saksan tapaan talouskuria ja jäsenmaiden omaa vastuuta. Linja vain voimistui euroalueen ajauduttua vaikeuksiin. Vastaavasti vähiten yhteistä Suomella on ollut eteläisempien ja vuosituhannen vaihteen jälkeen unioniin liittyneiden maiden kanssa.

Kovin aloitteelliseksi Suomea ei voi kehua. Aloitteellisuuden puute tai laajemmin Suomen politiikan reaktiivisuus voi osittain selittyä kansallisella EU-asioiden valmistelujärjestelmällä, joka ei juuri tarjoa virikkeitä omien ideoiden kehittelyyn. Suomi kyllä muodostaa tunnollisesti perustellun kannan jokaiseen neuvoston ja Eurooppa-neuvoston esityslistalla olevaan asiaan, mutta samalla EU-politiikka perustuu lähes yksinomaan unionin aloitteisiin reagoimiseen. Toki lähes jokaiselta tarkastelemaltamme politiikan sektorilta löytyy tapauksia, joissa Suomi on ollut esittämässä omia ratkaisujaan yksin tai muiden kanssa. Hyvä esimerkki on Suomessa paljon medianäkyvyyttä saaneen EU:n ”pohjoisen ulottuvuuden” kumppanuusohjelman lisäksi Ruotsin ja Suomen yhteisaloite, jonka mukaan kriisinhallintatehtävät tulisi sisällyttää vuonna 1997 neuvoteltuun Amsterdamin sopimukseen. Yleisimmin Suomen aloitteellisuus on kuitenkin ollut puhtaan reaktiivista tai kansallisia

etuja ja toimintamalleja puolustavaa. Varsinkin sosiaali- ja terveyspolitiikassa sekä maatalouspolitiikassa Suomi on, usein huomattavaa kekseliäisyyttä ja sinnikkyyttä osoittaen, puolustanut kansallisia toimintamalleja ja saanut unionilta luvan poikkeusjärjestelyihin. Näissä kädenväännöissä Suomi vaikuttaa pärjänneen hyvin – mahdollisesti juuri siksi, että hallituksemme ovat olleet valmiita joustamaan Suomelle vähemmän tärkeissä asioissa.

Kotimainen EU-asioiden päätöksenteko nojaa edelleen valtaosin laajaan puoluepoliittiseen konsensukseen. Tämä korostuu erityisesti maatalouspolitiikassa, jossa on hallituskokoonpanosta riippumatta vallinnut vahva yksituumaisuus maataloutemme elinvoimaisuuden säilyttämisen puolesta. Asioiden käsittelyssä on konsensuksesta huolimatta näkynyt vasemmisto–oikeistoulottuvuus: keskustaoikeistolaiset puolueemme ovat suhtautuneet myönteisemmin sisämarkkinoiden vapauttamiseen ja unionin sotilaallisen ulottuvuuden kehittämiseen. Talouspolitiikassa hallituksien kantoja ei juurikaan kyseenalaistettu ennen euron kriisiä. Ulko- ja turvallisuuspolitiikassa säröjä konsensukseen on tullut hyvin vähän, sosiaali- ja terveyspolitiikassa hallitusten kannat ovat nauttineet laajaa tukea, ja ympäristöpolitiikassa päätöksenteko on ollut korostetun asiapitoista. Tosin talouskasvun ja maa- ja metsätalouden edut ovat ajoittain menneet ristiin ympäristötavoitteiden kanssa. Puoluepoliittiset ristiriidat ovat rajoittuneet lähinnä euroalueen tukitoimiin sekä viime aikoina muuttoliikekriisin hoitoon. Valtaosa EU-asioista ei siis herätä puolueissa vastustusta tai edes varsinaista keskustelua. Eri asia on, vahvistaako kansallinen konsensus hallituksen asemaa EU-pöydissä.

Suomen EU-vaikuttamisen tehokkuuteen emme voi ottaa luotettavasti kantaa. Tämän teoksen luvut ja aikaisempi tutkimus kuitenkin viittaavat siihen, että Suomi on onnistunut varsin hyvin saavuttamaan tavoitteitaan Brysselin neuvotteluissa. Pienessä maassa avainhenkilöiden panos korostuu aina – oli kysymys sitten pääministereistä tai maakuntien tai etujärjestöjen johtajista. Mikäli he ovat perehtyneitä EU-tematiikkaan, heijastuu tämä koko organisaation työhön. Puolueissa EU-asiat ovat varmemmin esillä, jos puheenjohtajat ja eduskuntaryhmien keskeiset vaikuttajat

tuntevat harrastuneisuutta Eurooppa-politiikkaa kohtaan. Erityisen tärkeässä roolissa vaikuttamisen kannalta ovat ministerit ja ministeriöiden ylin virkamiesjohto, sillä ilman heidän aktiivista osallistumistaan EU-asiat voivat jäädä valtionhallinnossa sivurooliin.²

EPÄVARMUUTTA JA VAHVEMPAA KESKINÄISRIIPPUVUUTTA

Kirjamme on keskittynyt Suomen EU-politiikkaan, mutta samalla on muistettava, että unionin kehitys vaikuttaa vahvasti Suomen linjauksiin sekä kotimaiseen keskusteluun. Tämän teoksen ehkä kaikkein keskeisin sanoma onkin, että EU:n päätökset ja kansallinen politiikka ovat vahvasti riippuvaisia toisistaan sekä jatkuvassa vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Keskinäisriippuvuus pätee talouden ohella maatalouteen, ympäristöpolitiikkaan, ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä sosiaali- ja terveystalouteen muita politiikan sektoreita unohtamatta.

EU:n ja sen jäsenvaltioiden välinen side on johdonmukaisesti vahvistunut Suomen jäsenyyden aikana, varsinkin kun unionin perussopimusten muutokset ovat lisänneet EU:n toimivaltaa. Suomi on muiden jäsenmaiden kanssa ollut luovuttamassa valtaa ”Brysseliin”, joten itsemääräämisoikeuden kaventaminen on ollut poliittiselta johdoltamme ja eduskunnalta tietoinen valinta. Suomi on myös ”kriisivuosien” aikana tukenut euroalueen vakauttamistoimia EU-ohjausjaksosta finanssipoliittiseen sopimukseen ja tukipaketeista vakausmekanismiin sekä pankkiunioniin. Valtiollisten instituutioiden ja hallituksen toimintaan vaikuttavatkin yhä suuremmat poliittiset ja oikeudelliset rajoitteet. EU:n lait ja erilaiset kansainväliset sopimukset ehdollistavat kansallisia ratkaisuja ja kaventavat Suomen ja muiden valtioiden poliittista liikkumatilaa. Lakeja valmisteltaessa hallituksen tulee ottaa aikaisempaa tarkemmin huomioon EU:n säädösten ja kansainvälisten sopimusten vaikutus. Myös kotimaan politiikan esityslista määrittyy yhä enemmän maamme rajojen ulkopuolelta käsin.

Keskinäisriippuvuus pätee myös poliittiseen keskusteluun ja puolueiden valtasuhteiden kehitykseen. Euroopan tasolla kuohuttavat asiat, kuten maahanmuutto tai euroalueen tukipaketit,

nostattavat tunteita myös Suomessa. Perussuomalaisten suosion nousu puolestaan on nähtävä osana laajempaa ilmiötä, jossa erilaiset kansallismieliset, maahanmuuttajavastaiset populistiset tai radikaalin oikeiston puolueet ovat lisänneet merkittävästi suosiotaan ympäri Eurooppaa 1990-luvulta lähtien. Näitä puolueita yhdistää monikulttuurisuuden ja tiivistyvän integraation vastustus. Niiden puheissa EU näyttäytyy usein etuoikeutettujen eliittien klubina, jossa iso raha lyöttäytyy yhteen Brysselin teknokraattien kanssa. Vasemmistopuolueet taas ovat menettäneet kannatustaan, ja keskustaoikeistolaisilla puolueilla onkin ollut jo reilun vuosikymmenen ajan ”värisuora” EU:n instituutioissa – eli ne ovat hallinneet yli puolta paikoista neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa, komissiossa ja Euroopan parlamentissa. Puoluepoliittisten voimasuhteiden vaihtelut näkyvät selvästi harjoitetussa politiikassa niin Suomessa, muissa jäsenvaltioissa kuin Euroopan tasolla.

Viimeaikaiset tapahtumat ovat vain korostaneet keskinäisriippuvuutta. Euroopassa on eletty 2010-luvulla epävarmuudessa ja ajoittain jopa kriisitunnelmissa. Finanssikriisi ja euroalueen kohtaamat vaikeudet poliittisesti kiistanalaisine tukipaketteineen, muuttoliikekriisi, Venäjän aggressiivinen ulkopolitiikka ja brexit ovat kaikki osaltaan luoneet sekä jännitteitä että myös yhtenäisyyttä Euroopan unioniin. Ne ovat luoneet jännitteitä, koska unionin on tarvinnut nopeassa aikataulussa rakentaa yhteisiä ratkaisuja poliittisesti arkoihin kysymyksiin. Päätöksenteko on koetellut jäsenmaiden ja niiden kansalaisten keskinäistä solidaarisuutta. Vaikka tehdyt päätökset jakavatkin mielipiteitä, on EU kuitenkin pakon edessä osoittanut selviytymiskykynsä. Varsinkin talouspolitiikassa päätökset ovat lisäksi olennaisesti kasvattaneet unionin valtaa.

Epävarmuuden vuodet eivät suinkaan ole ohi. Euroalueen taloudet ja pankit tulevat kaikella todennäköisyydellä kohtaamaan tulevaisuudessakin ongelmia. Turvapaikanhakijoiden määrä saattaa kasvaa tai pysyä maltillisena – kaikki on riippuvaista Euroopan lähialueiden tilanteesta. Lähivuosina unionin agenda hallitsee brexit, varsinkin jos neuvottelut pitkittyvät. Ison-Britannian lähtö on ensimmäinen kerta, kun valtio eroaa (tai on edes vakavasti harkinnut eroa) unionista tai euroalueesta. Brexit saattaaakin antaa

käyntivoimaa muiden jäsenmaiden EU-kriittisille poliittisille liikkeille, etenkin jos Iso-Britannia saa neuvoteltua itselleen suotuisan sopimuksen EU:n kanssa. Samaan aikaan EU tuskailee Puolan ja Unkarin nykyisten hallitusten kanssa, joiden lakien ja puheiden tulkitaan olevan hankalasti sovitettavissa yhteen unionin arvojen kanssa.

KANSAINVÄLISTYMINEN, KANSALLISMIELISYYS JA ERIARVOISTUMINEN

Keskusteluissa EU:n demokratiavajeesta tai unionin ongelmista huomio kiinnittyy liian helposti Euroopan tason instituutioihin tai prosesseihin. Unionin poliittinen järjestelmä on monimutkainen ja päätösten tekeminen usein hidasta. Kun Suomessa on arvioitu kansallista EU-asioiden valmistelujärjestelmää, on päähuomio samoin ollut instituutioissa, kuten ministeriöiden yhteistyössä tai eduskunnan tietojensaantioikeudessa. Tällaisiin puutteisiin tarttuminen on toki tärkeää, mutta samalla katveeseen jää niin Suomen kuin koko Euroopan lähitulevaisuuden ehkäpä suurin haaste – yhteiskunnallinen kahtiajako, jolla viittaamme sekä poliittiseen osallistumiseen että kansalaisten asennoitumiseen integraatioon ja laajemmin kansainvälistymiseen.

Vertailevien tutkimusten mukaan luottamus poliittisiin instituutioihin on heikentynyt, yhä harvempi äänestää, eikä politiikan vaikutuskanavien monipuolistuminen ole ainakaan sanottavasti lisännyt poliittisesti aktiivisten kansalaisten määrää. Näissä vertailuissa Suomen tilanne toki näyttäytyy varsin hyvänä. Suomalaiset luottavat edelleen kansallisiin instituutioihin ja ovat tyytyväisiä kansalliseen demokratiaan. Poliittisen järjestelmämme ongelmia ei kuitenkaan pidä vähätellä. Yhteiskunnallisesti aktiivisten vastapainona ovat poliittisesti passiiviset, jotka seuraavat politiikkaa ja osallistuvat siihen satunnaisesti tai eivät lainkaan.³

Kansallisten tekijöiden ohella kansainvälistyminen ja Euroopan integraation vahvistuminen muokkaavat kansalaisten suhdetta politiikkaan, erityisesti syventämällä kansalaisten ja poliittisen päätöksenteon välistä kuilua. Monet eurooppalaiset kokevat tosiasiallisen

vallan olevan heidän ja demokraattisen valvonnan ulottumattomissa. Kyselytutkimusten mukaan yhä useammat kansalaiset ovat sitä mieltä, että valta karkaa heidän ja kansallisten instituutioiden käsistä – joko EU:lle, itsenäisille keskuspankeille tai esimerkiksi monikansallisille yrityksille ja markkinavoimille. Kansalaiset ovat selkeästi kärryillä yhteiskunnallisesta muutoksesta. Valtioiden rooli on heikentynyt tai ainakin muuttunut viime vuosikymmeninä kansainvälistymisen seurauksena. Pääomia ja markkinoita on vapautettu, ja valtioiden on sopeuduttava globaalin ja eurooppalaisen talouden ja politiikan dynamiikkaan. Poliittisen osallistumisen näkökulmasta tilanne vaikuttaa haastavalta: kansainvälistä yhteistyötä tarvitaan rajat ylittävien ongelmien ratkaisemiseksi, mutta samalla päätöksenteko karkaa yhä kauemmas tavallisesta äänestäjästä. EU:ssa integraation tiivistyminen on muuttanut politiikan painopistettä olennaisesti kansalliselta tasolta Euroopan tasolle.

Kesäkuun 2016 brexit-kansanäänestys osoitti kouriintuntuvasti kahtiajaon merkityksen. Hieman yksinkertaistaen Ison-Britannian eron puolesta äänestivät vähemmän koulutetut ja vähemmän tienaavat, jotka ovat heikommin kiinnittyneitä maansa poliittiseen järjestelmään ja suhtautuvat varauksellisemmin kansainvälistymiseen. Useat näistä niin sanotuista ”globalisaation häviäjistä” kokivat, että rajojen avautuminen ja erityisesti sitä seurannut maahanmuutto ovat joko vieneet heiltä työpaikkoja tai johtaneet palkkojen pienenemiseen. Ison-Britannian jäsenyyttä puolestaan tukivat korkeammin koulutetut ja enemmän tienaavat – eli poliittisesti aktiivisemmat henkilöt, jotka kokevat eri tavoin hyötyvänsä integraatiosta eivätkä identifioitu yhtä vahvasti omaan valtioon. Ison-Britannian yhteiskunnallinen tilanne on lähivuosina haastava, varsinkin kun yhtälöön lisätään sukupolviuilo: nuoremmat ikäluokat äänestivät selvästi jäsenyyden puolesta, kun vanhemmat äänestivät sitä vastaan.⁴

Suomessakin EU-jäsenyys ja laajemmin alueelliseen integraatioon ja globalisaatioon kytkeytyvä rajojen avautuminen ovat vaikuttaneet vahvasti puoluejärjestelmän jakolinjoihin. Perinteinen vasemmisto–oikeisto-jatkumo on toki edelleen puoluejärjestelmämme keskeinen jakolinja, mutta 1990-luvun alun jälkeen

suhtautuminen Euroopan integraatioon ja globalisaatioon on noussut ehkä jopa puoluejärjestelmämme toiseksi tärkeimmäksi vedenjakajaksi. Tämä selittyy ennen kaikkea sillä, että Eurooppa-poliittinen ulottuvuus jakaa valitsijakuntaa hyvin pitkälle samansuuntaisesti kuin niin sanottu sosiokulttuurinen jakolinja, jossa vastakkain ovat liberaalimpi ja kansainvälisempi sekä kansallista kulttuuria ja perinteisiä arvoja korostava maailmankuva. Kansainvälistymiseen suhtautuvat myönteisemmin ensisijaisesti isommissa asutuskeskuksissa asuvat ja korkeammin koulutetut, liberaalimman maailmankatsomuksen omaavat ihmiset, kun taas asutuskeskusten ulkopuolella asuvat vähemmän koulutetut ja konservatiivisemmat ihmiset suhtautuvat kansainvälistymiseen varauksellisemmin. EU-jäsenyys on korostanut tätä vastakkainasettelua.⁵ Tämä ulottuvuus saattaa tulevaisuudessa nousta yhä keskeisempään rooliin kansalaisten vaalikäyttäytymistä ja puolueiden yhteistyötä ohjaavana voimana, jos puolueiden väliset erot vasemmisto–oikeisto-jatkumolla pienentyvät ja mikäli kansainvälistymiseen liittyvät teemat kuten maahanmuutto tai EU ovat näkyvästi esillä yhteiskunnallisessa keskustelussa.

Brexitin kannattajat tai Suomessa EU-kriitikot kokevat, että maailma muuttuu heidän kannaltaan epäsuosiolliseen suuntaan: yhteiskunnat monikulttuuristuvat, perinteiset perhemallit saavat tehdä tilaa liberaaleille arvoille, työpaikkojen pysyvyys vaihtuu taloudelliseen epävarmuuteen eikä valtio tarjoa välttämättä enää samanlaista suojaa ja palveluja kuin aikaisemmin. Voimattomuuden tunne tai vaihtoehtojen puute yhdistettynä kansainvälistymisen vahvistumiseen ovatkin myötävaikuttaneet vahvasti perussuomalaisien ja muiden populististen tai radikaalioikeistolaisten puolueiden esiinnousuun ympäri Eurooppaa. Ne tarjoavat vaihtoehtoja perinteisten valtapuolueiden harjoittamalle politiikalle ja väylän kansalaisten tyytymättömyyden tai hämmennyksen purkamiseen.

Samanaikaisesti koulutustason nousu ja teknologisen kehityksen ansiosta lisääntynyt informaatio antavat kansalaisille paremmat eväät poliittiseen vaikuttamiseen sekä politiikan ja päättäjien arviointiin myös Eurooppa-politiikassa ja kansainvälisissä kysymyksissä. Tästä kehityksestä hyötyvät enemmän korkeammin

koulutetut ja kansainvälistymiseen myönteisesti suhtautuvat kansalaiset. Heille kansallinen identiteetti on usein vähemmän tärkeä ja heillä on keskimäärin paremmat valmiudet hyödyntää vapaata liikkuvuutta kuin vähemmän koulutetuilla. Yhteiskunnallisessa keskustelussa on puhuttu paljon tehtaiden ja yritysten siirtymisestä halvempien kustannusten maihin, mutta vähemmälle huomiolle on jäänyt henkilöiden liikkuvuus. Kansalaiset voivat hakeutua töihin tai opiskelemaan muihin EU-valtioihin. Yhä useampi luultavasti lähtee, jos kokee, ettei kansallisen politiikan ilmapiiri vastaa omia arvoja. Toki myös vähemmän koulutetut kansalaiset ovat hyötynneet vapaasta liikkuvuudesta. Ajankohtaisin esimerkki ovat brexit-kampanjoinnissa vahvasti näkyneet ”puolalaiset putkimiehet”, millä viitataan Englantiin töiden perässä muuttaneeseen huomattavaan väestönosaan.

EU ja globalisaatio ovat laajemminkin häivyttäneet kansallisten hallitusten merkitystä politiikan portinvartijoina tai kansallisen edun määrittelijöinä. Yksittäiset kansalaiset, etujärjestöt, yritykset, kunnat ja kaupungit, alueet sekä puolueet voivat olla aktiivisesti yhteydessä kansainvälisiin toimijoihin. Erityisesti istuvan hallituksen politiikkaan tyytymättömät voivat pyrkiä EU:n kautta edistämään vaihtoehtoisia tavoitteitaan. Suomalaiset poliittiset toimijat ministereistä virkamiehiin ja kansalaisjärjestöaktiiveihin ovatkin kansainvälistyneet merkittävästi EU-jäsenyyden alusta lähtien ja verkostoituneet aktiivisesti ulkomaisten kumppanien kanssa. Muutos aikaan ennen EU-jäsenyyttä on huomattava: ura kotimaassa ei ole enää ainoa vaihtoehto. Kielitaitovaatimukset ovat kasvaneet ja yhä useampi suomalainen työskentelee uransa aikana ulkomailla tai jopa luo puhtaasti kansainvälistä uraa esimerkiksi Euroopan parlamentissa tai komissiossa. Pitkällä aikavälillä tämä poliittisen toiminnan ja yksilöiden elämänkaarien kansainvälistyminen voi olla Suomen politiikan kannalta huomattavasti merkittävämpi kehityspolku kuin tässä teoksessa analysoidut Suomen ”virallisen” linjan muutokset.

10. CONCLUSION: PRAGMATIC, INTERNATIONALISING FINLAND

Examining Finland's EU policy, the chapters in this publication indicate that the impact of the euro crisis should not be exaggerated. With the exception of euro area coordination measures and the refugee crisis, issues that have become highly politicised domestically, there is no real evidence of changes in party positions on integration or in the behaviour of Finnish representatives in EU-level bargaining. It is still accurate to describe Finland as a pragmatic member state, but one that emphasises national interests more than before. In terms of national EU decision-making, public party-political conflicts over Europe are now more common, but most EU matters continue to be discussed only behind the closed doors of parliamentary committees or cabinet meetings. This publication also shows the strong interdependence of national and EU-level political agendas, with the current challenges facing European integration, including Brexit and the refugee crisis, further underlining the importance of EU-level decisions for national politics. Perhaps the biggest challenge of all, however, is the increasing divide among citizens between those that are more supportive of opening of borders and those that feel 'left behind' and are more attached to national identities and cultures.

VIITTEET

1. JOHDANTO: ONKO KONSENSUKSEN AIKA OHI?

1. Phinnemore 2013.
2. Finke ym. 2012.
3. Paloheimo 2014.
4. Leuffen ym. 2013.
5. Cramme & Hobolt 2015; Caporaso & Rhodes 2016; Laffan 2016.
6. Raunio & Saari 2013.
7. Hooghe & Marks 2009.
8. Borg 2012.
9. Store 2014, 27–28.
10. Pesonen 1994; Arter 1995.
11. Lipponen 2001.
12. Keskeisten politiikkojen ja virkamiesten muistelmät tarjoavat erinomaisen katsauksen Suomen EU-politiikkaan, näin erityisesti jäsenyysneuvottelujen ja jäsenyyden alkuvuosien osalta. Ks. Stubb 2006; Store 2014.
13. *The Economist* 1999.
14. Vanhanen 2004, 7.
15. VNK 2013, 10–11.
16. Karttunen 2009.
17. Martikainen & Tiilikainen 2000.
18. Grøn ym. 2015.
19. Pesonen 1994; Arter 1995; Jenssen ym. 1998.
20. Aylott ym. 2013, 87–118.
21. VNK 2015.

2. KRIITTISET MUTTA USKOLLISET SUOMALAISET: KANSALAISTEN EU-ASENTEET JÄSENYYDEN AIKANA

1. Herkman 2014, 288.
2. Roth ym. 2016; Hobolt & Wratil 2015.
3. Gabel 1998a; Boomgaarden ym. 2011.
4. Braun & Tausenpfund 2015.
5. Easton 1975, 444; Miller 1974; Citrin 1974; Bäck ym. 2016.
6. Armingeon & Ceka 2014, 84; Bäck ym. 2016.
7. Boomgaarden ym. 2011; Hooghe & Marks 2004.

8. Gabel 1998a, 16; Hobolt & Wratil 2015.
9. Hooghe & Marks 2004; 2009.
10. Armingeon & Ceka 2014; Torcal ym. 2012; Hooghe & Marks 2004; Ringle-rova 2015.
11. Hix 2008, 52.
12. Gabel 1998a.
13. Gabel 1998b, 338.
14. Raunio & Tiilikainen 2002.
15. Raik & Palosaari 2004, 5.
16. Haavisto 2016.
17. Kinnunen & Raunio 2006, 217; Herkman 2014, 287.
18. Hooghe & Marks 2005.
19. Braun & Tausenpfund 2015.
20. Armingeon & Ceka 2014.
21. Raunio & Wiberg 2000a, 12; Paloheimo 1994, 41.
22. Paloheimo 1994, 41.
23. Paloheimo 1994, 42–43.
24. Arter 1995, 377; Rannikko 2000; Raunio & Wiberg 2000a, 13.
25. Paloheimo 1994, 42–43; Arter 1995, 370.
26. Paloheimo 1994, 44–45; Raunio & Wiberg 2000a, 14–16.
27. Paloheimo 1994, 44–45; Raunio & Wiberg 2000a, 14–15.
28. Paloheimo 1994, 48; Raunio & Wiberg 2000a, 14–15.
29. Kemppinen 2002, 47–48.
30. Arter 1995.
31. Arter 1995, 38; Lappalainen 2000.
32. Kemppinen 2002, 49–50.
33. Euroopan keskuspankki 2016; Eurooppatiedotus 2016.
34. Karttunen 2009, 74.
35. Karttunen 2009.
36. Ks. aineistot tämän kirjan liitteessä 1.
37. Pesonen 1994.
38. Paloheimo 1994, 48.
39. *Kaleva* 2014.
40. Roth ym. 2016.
41. Yle 2015c.
42. Haavisto 2016, 84–99.
43. Dotti Sani & Magistro 2016.
44. Hix 2008, 59.
45. Haavisto 2016, 93.
46. Baldwin & Wyplosz 2009, 327–329; De Grauwe 2014, 133.
47. Haavisto 2016, 92.
48. Braun & Tausenpfund 2015, 242.
49. Hix 2008, 60.
50. Ehin 2001; Armingeon & Ceka 2014.
51. Bloomberg 2016.

3. KUN YKSITUUMAISUUS MURENEE: EU-POLITIIKAN KANSALLINEN VALMISTELU JA PÄÄTÖKSENTEKO

1. Ks. kansalaismielipiteistä Maria Bäckin luku tässä teoksessa.
2. Suomen EU-politiikan näkyvyyttä ulkomaisissa tiedotusvälineissä tarkastellaan Risto Niemikarin ja Tapio Raunio kirjoittamassa luvussa.
3. Ks. esimerkiksi Hix & Lord 1997, 21–53; Hix 1999; Marks & Wilson 2000; Almeida 2012.
4. Englanniksi kirjoittajat käyttävät tästä ulottuvuudesta termiä GAL (*green/alternative/libertarian*) – TAN (*traditional/authoritarian/nationalist*). Ks. Hooghe ym. 2002; Marks ym. 2006.
5. Jahn 1999; Raunio 2008.
6. Mattila & Raunio 2005; 2012.
7. Szczerbiak & Taggart 2008a; 2008b.
8. Raunio 2011.
9. Puolueen silloinen varapuheenjohtaja Anneli Jäätteenmäki totesi osuvasti marraskuussa 2001 keskustan hyväksyessä uutta Eurooppa-ohjelmaansa, että keskustalla on oltava pysyvä EU-linja, jonka takana se voi seistä sekä oppositiossa että hallituksessa. Ks. Ollikainen 2001.
10. Keskusta oli johtavana hallituspuolueena vienyt Suomen unioniin ja Esko Ahon johtama hallitus oli jäsenyysneuvotteluissa sitoutunut kaikkiin Maastrichtin sopimuksen tavoitteisiin EMU mukaan luettuna.
11. Ks. Maria Bäckin luku.
12. Lampinen ym. 1998; Johansson & Raunio 2010; Hämynen 2011; Hyvärinen 2009; 2015; Hyvärinen & Raunio 2014a; 2014b; 2016; Hyvärinen & Virolainen 2016.
13. Analyysi perustuu EU-ministerivaliokunnan kaikkien kokousten pöytäkirjoihin vuosilta 1995–2012 sekä valtioneuvoston kansliassa sijaitsevan EU-sihteeristön avainvirkamiesten haastatteluista. Ks. Hyvärinen & Raunio 2014a; 2014b.
14. Johansson & Tallberg 2010.
15. Ks. Eduskunta 2005; 2010; Jääskinen 2000; Raunio 2007; 2014; 2015; 2016.
16. Eduskunta 2005; 2010.
17. Karlas 2012; Winzen 2012; 2013; Auel & Christiansen 2015; Heffler ym. 2015.
18. Perustuslain 96. §:ssä määritellään tarkemmin eduskunnan oikeudesta osallistua toimivaltaansa kuuluvien EU-asioiden käsittelyyn (U-asiat) ja 97. §:ssä määritellään eduskunnan tiedonsaantioikeus muissa asioissa (E-asiat).
19. Auel & Raunio 2014.
20. Havainnot nojaavat EU-jäsenyysajan täysistuntopöytäkirjojen sekä suuren valiokunnan pöytäkirjojen, lausuntojen ja mietintöjen analyysiin. Ks. Auel & Raunio 2014; Raunio 2016.
21. Mattila 2008.
22. Heisenberg 2005.
23. Tarkalleen ottaen äänestysaineisto on aikaväliltä 1.7.2009–3.12.2015. Aineisto on saatu riippumattomasta VoteWatch-palvelusta, joka seuraa systemaattisesti äänestyksiä neuvostossa ja Euroopan parlamentissa (www.votewatch.eu/). Kiitämme Elisa Irlandesea aineiston toimittamisesta käyttöömmme.
24. Kokonaismäärä vaihtelee hiukan jäsenvaltioittain, koska kaikki maat eivät saa osallistua kaikkiin äänestyksiin. Esimerkiksi Schengenin sopimukseen tai euroalueeseen kuulumattomat valtiot eivät osallistu kaikkiin näihin aihepiireihin liittyviin äänestyksiin.

25. Mattila 2004, 38.
26. Selck & Kuipers 2005; Mattila 2009; Plechanovová 2011.
27. Plechanovová 2011, 260.
28. Panke 2012, 155.
29. Pajala & Widgrén 2010.
30. Ks. varovaisempi arvio Cross 2013 ja myönteisemmät tutkimukset Thomson 2011, 243; Golub 2012; Panke 2012; Arregui 2016.
31. Panke 2012, 128.
32. Kestilä 2006. Integraation vaikutusta puoluejärjestelmäämme kartoitetaan myös teoksemme päätösluvussa.
33. Raunio 2016.
34. Ks. tarkemmin Hyvärinen & Raunio 2016.
35. Tässä kiinnitetään huomiota vain eduskunnan ja hallituksen menettelytapoihin, ei järjestelmässä ilmenneisiin juridisiin tai hallinnollisiin haasteisiin. Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa kiinnitettiin huomiota muun muassa tiedonkulun ongelmiin, asiakirjojen laatuun, tiettyjen jaostojen ja EU-asioiden komitean toimimattomuuteen sekä asioiden tuomiseen EU-ministerivaliokunnan käsiteltäväksi ilman aiempaa virkamiestason valmistelua. Raportissa alleviivattiin johtavien virkamiesten asenteen merkitystä sekä katsottiin, että EU-tehtävissä työskennelleiden virkamiesten tietotaidon hyödyntäminen oli puutteellista. Ks. Hyvärinen & Virolainen 2016.
36. Sidosryhmien aktiivisempi hyödyntäminen voisi palvella myös kansallisten neuvottelutavoitteiden saavuttamista, ovathan suomalaiset etu- ja kansalaisjärjestöt verkostoituneet Euroopassa, ja ne pystyvät näin välittämään tietoa Suomen kannoista sekä tarjoamaan hallitukselle arvokasta tietoa asioiden käsittelyn etenemisestä EU:n toimielimissä. Suomalaiset kansalais- ja etujärjestöt, yritykset tai edes hallituspuolueiden Euroopan parlamentin jäsenet eivät toki ole millään tavoin velvoitettuja edistämään Suomen hallituksen EU-poliittisia tavoitteita.

4. SUOMALAINEN TALOUSPOLITIikka EMU-AJAN KRIISEISSÄ: MALLIOPPILAASTA KESKITASON SUORITTAJAKSI

1. Ks. esimerkiksi Kiander & Vartia 1998.
2. Poikkeuksen muodosti ensimmäisen maailmansodan aiheuttama ajanjakso eli vuodet 1914–1925, jolloin Suomen markka ei ollut sidoksissa metallikantaan.
3. Tässä yhteydessä voidaan hyvin puhua uhrauksista, koska tiukkaa julkisten menojen leikkauspolitiikkaa harjoitettiin juuri sen vuoksi, että kiinteän valuuttakurssin politiikan uskottavuus olisi parantunut rahoitusmarkkinoiden silmissä. Ilman tätä tavoitetta kilpailukykyongelma olisi voitu ratkaista helpommin valuutan devalvoinnilla tai devalvoitumiseen johtaneella kelluttamisella. Vuoden 1992 syyskuussa useiden EMS-järjestelmään kuuluneiden maiden valuutat laskettiin kellumaan, koska niihin kohdistunut valuuttamarkkinoiden paine kävi ylivoimaiseksi. Suomen lisäksi näin kävi myös mm. Isossa-Britanniassa. Ruotsi jatkoi kruunun arvon puolustamista marraskuulle asti, jolloin kruunu laskettiin kellumaan. Suomalaisen rahapolitiikan historiasta ovat kirjoittaneet esimerkiksi Kuusterä & Tarkka 2012.
4. Statens offentliga utredningar 1996.
5. VNK 1997.

6. Taloudellisia vaikutusarvioita EMUsta tehtiin useita. Varovaisen myönteisiä arvioissaan olivat mm. Alho ja Widgrén 1994 sekä Hetemäki 1993. Myös työmarkkinoita tarkastelleet kirjoittajat kuten Koskela ja Vartiainen (1997) sekä Kiander (1994; 1996) korostivat työvoimakustannusten joustavuuden merkitystä.
7. Ks. EU 1990.
8. Tämän aspektin ottivat esille Ilmakunnas ja Julkunen (1997). Lisäksi Alho (1997) analysoi vakaussopimuksen asettamien finanssipolitiikan joustomahdollisuuksien rajoituksia, jotka voivat olla ongelmallisia Suomen tapaiselle poikkeuksellisen suhdanneherkälle maalle.
9. Työvoimakustannusten joustomahdollisuuksista Kiander 1996; puskurirahastoideasta tarkemmin teoksessa Holm ym. 1997.
10. Rahaliiton synnyttämien makrotaloudellisten epätasapainojen kasvua ja merkitystä 2010-luvun talouskriisin taustalla ovat käsitelleet esimerkiksi Sinn (2014) ja Sandbu (2015). Suuria vaihtotase-epätasapainoja on käsitellyt myös Kiander (2008).
11. Globaalista finanssikriisistä ja eurokriisistä on kirjoitettu monia teoksia, ks. esimerkiksi Krugman 2012. Suomalaisten kriittisten kirjoittajien teoksia ovat mm. Harakka 2014, Patomäki 2013 ja Sipola 2015. Kriisianalyyseja dominoivat toistaiseksi valtavirtapolitiikkaa arvostelleet teokset.
12. Suomen vienti- ja vaihtotaseongelmia analysoi Kajanoja (2013).
13. Suomalaisesta talouspolitiikasta kriisivuosina ks. Kuismanen & Spolander 2012.
14. Komission pyrkimyksistä rahaliiton tiivistämiseksi ks. Kajaste 2010; 2012.
15. Tässä yhteydessä suomalainen talouskomissaari Olli Rehn joutui talousnobelisti Paul Krugmanin (2013) ankaran kritiikin kohteeksi. Komission linjaa kritisoivat myös monet muut taloustieteilijät kuten esimerkiksi De Grauwe & Ji (2013).
16. Tämän tyyppisen tulkinnan on esittänyt mm. Saksan valtiovarainministeri Wolfgang Schäuble (2016).

5. VARAUKSELLINEN SUOMI: EUROOPPALAISTUVA SOSIAALIPOLITIikka

1. Muita teoksia olivat Kosonen 1992a; Julkunen 1992.
2. Riihinen 1990; 1992; Uusitalo 1990, 347; Kosonen 1992b.
3. Sosiaali- ja terveyspolitiikan historia on kuvattu teoksessa Saari 2003; myös Moravcsik 1998; Ferrera 2006.
4. Esimerkiksi neuvoston suositus 92/442 sosiaalisen suojelun tavoitteiden ja politiikkojen lähentämisestä ja 92/441 riittävää toimeentuloa ja toimeentuloturva koskevista yhteisistä perusteista sosiaaliturvajärjestelmissä. Samoihin aikoihin neuvosto antoi suosituksen lasten päivähoidosta (92/241/ETY) (ks. Council recommendation). Komission suosituksia on annettu muun muassa aktivoinnista, ks. Euroopan komissio 2008b.
5. Saari 2006.
6. Tasa-arvolainsäädäntö on konsolidoitu direktiivillä 2006/54. Direktiivin perusteella naisia ja miehiä muun muassa kohdellaan yhdenvertaisesti ammatillisissa sosiaaliturvajärjestelmissä.
7. Yhteisöjen tuomioistuimien 2002. Kysymys oli siitä, oliko puolustusvoimien värvätyksen eroamisiään sukupuolisidonnainen perustelu EU-oikeuden kannalta hyväksyttävissä. Ei ollut.

8. Neuvoston puitedirektiivi 89/391/ETY, jonka ohella on annettu 23 muuta ryhmä- tai asiakohdaista direktiiviä.
9. Esping-Andersen 1990; SWD 2016.
10. Arajärvi & Skinnari 1990, 239.
11. Euroopan neuvoston asetus 1408/71; uudistettu sittemmin parlamentin ja neuvoston asetuksella 883/2004. Koordinointiasetuksen uudistaminen alkoi loppuvuodesta 2016 ja kestää muutaman vuoden.
12. Laki asumisperustaisesta sosiaaliturvasta annettiin 30.12.1993.
13. Esim. STM 2012.
14. HE 50/2010 vp. Suhteutuskerroin lasketaan näissä tapauksissa jakamalla Suomessa asuttu aika ajalla, joka on 80 prosenttia 16 vuoden iän täyttämisen ja eläkkeen alkamisen välisestä ajasta.
15. Suomessa tämä merkitsi paluuta vanhaan perinteeseen, sillä lapsilisä oli alun perin miehille maksettava palkanlisä, jonka työnantajat rahoittivat. Rahoitusvastuu siirtyi valtiolle vasta 1960-luvulla.
16. Näistä yksityiskohtaisesti Saari & Kari 2006.
17. Ks. laki työmarkkinatuesta 1542/1993.
18. Hannikainen & Vauhkonen 2012, 389.
19. Alkoholijuomien vähimmäisveroista määrätään alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen määrien lähentämisestä annetussa neuvoston direktiivissä 92/84/ETY.
20. Kattavin kuvaus muutoksesta on julkaisussa Häikiö 2007, jossa sitä tarkastellaan Alkon näkökulmasta.
21. Case C-189/95 Franzen, Yhteisöjen tuomioistuin 1997; ks. myös Yhteisöjen tuomioistuin 2004b; 2006; 2007.
22. Keväällä 2017 hallitus valmisteli alkoholipoliittista kokonaisuudistusta. Tuossa yhteydessä komissio antoi 28.3.2017 ns. yksityiskohtaisen lausunnon, joka koski tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin kieltämisen yhteensopivuutta, ja arvioi, että etämyyntikielto ei ole tavaroiden vapaan liikkuvuuden kanssa sopusoinnussa. Asian käsittely on tätä kirjoitettaessa kesken, mutta mahdollinen ratkaisu on, että etämyynti sallitaan toisesta jäsenvaltiosta, mikäli kaupan yhteydessä maksetaan verot Suomen lainsäädännön mukaan.
23. HE 132/2016 vp.
24. Varhaisesta oikeuskäytännöstä ks. tarkemmin Saari & Kari 2006.
25. Kansallisesti haasteena oli kuitenkin myös Ahvenanmaalla toimivan PAF-peliyhtiön aktiivinen markkinointi Manner-Suomessa, mikä koetteli sen toimilupaa ja loi kilpailua peliyhtiöiden välille. Ahvenanmaan maakunnassa arpajaislainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan.
26. Böckerman & Saari 2009.
27. Vuonna 2015 sairaanhoitopiirit maksoivat Kelalle näitä kustannuksia noin 0,6 milj. euroa ja Suomi laskutti muilta valtioilta tällaisia kustannuksia noin 0,4 milj. euroa.
28. Oikeuskäytännöstä ks. Kattelus & Saari 2006. Tuomioistuimen päätöksissä luettiin joukko järjestelmien vakauteen ja rahoituksen ennakoitavuuteen liittyviä rajoitteita, mutta näillä ei ole ollut käytännön merkitystä palvelujen käytön ja potilaiden liikkuvuuden kannalta.
29. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY. Muut kuin julki-set sosiaalipalvelut sisältyvät palveludirektiiviin.

30. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/38/EY. Direktiivin valmistelussa tapahtui pieni virhe, joten siitä annettiin korjaava direktiivi, joka sai numeron 2003/58/EY.
31. Oikeuskäytännön lieventymisestä 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa, ks. Saari 2006.
32. Eurooppalaisen yleishyödyllisyyden käsitteen ymmärtämisen kannalta on joskus haasteellista se, että sen juridinen tulkinta eroaa Suomessa EY/EU-oikeudellisesta käytöstä. Suomalainen yleishyödyllisyys on sektoraa-linen käsite, jossa toiminnan juridinen muoto – käytännössä yhdistys – on ratkaisevassa asemassa (minkä ohella toiminnan pitää olla yleishyödyllistä ks. tuloverolaki 22. §.) Eurooppalaisessa käytännössä yleishyödyllisyys ymmär-retään sen sijaan funktionaalisesti, toisin sanoen ratkaisevassa asemassa on toiminta eikä organisaatiomuoto.
33. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY. Laki perustuu parlamentin ja neuvoston direktiiviin julkisista hankinnoista 2004/18/EY sekä hankintojen oikeussuojaa koskeviin direktiiveihin 89/665/ETY sekä 2007/66/EY.
34. Korkein hallinto-oikeus 2013.
35. COM 1993.
36. Julkinen talous muodostuu suhdanteiden mukaan vaihtelevasta valtiontalou-desta, periaatteessa tasapainossa olevasta kuntataloudesta ja ylijäämäisistä sosiaaliturvarahastoista. Ks. esimerkiksi FIPO-lakia koskeva hallituksen esitys HE 155/2012.
37. COM 1997; 1999.
38. Kansalliset linjaukset kirjoitti tämän tekstin kirjoittaja, joka toimi myös EU-valmistelijaoston puheenjohtajana.
39. Euroopan komissio 2016a.
40. Euroopan komissio 2013.
41. Ministry of Finance 2015.
42. Suuri valiokunta 2014b.
43. VNS 4/2009; Suuri valiokunta 2009; Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta 2009. Hal-lituksella ei ollut valmiutta muodostaa alkoholipolitiikasta kansallista kantaa EU-politiikan perustaksi. Ks. myös VNK 2013; Suuri valiokunta 2014a.
44. Suuri valiokunta 2014a, 22–23.
45. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta 2013.
46. COM 2013a; Kangas & Kallioma-Puha 2015.
47. SWD 2013.
48. Euroopan komissio 2016b.
49. COM 2013b. Mittarit olivat työvoimaosuus, pitkäaikaistyöttömyysaste, nuo-risotyöttömyysaste sekä köyhyys- syrjäytymisriskin aste.
50. HE 155/2012; ks. myös HE 300/2014.
51. Erikseen kuitenkin todettiin, että esityksellä ei ole vaikutusta Suomen EU-liittymisasiakirjaan sisältyvään niin sanotun ensimmäisen henkivakuu-tusdirektiivin (79/267/ETY) soveltamista koskevaan poikkeukseen eli niin sanottuun TEL-poikkeukseen.
52. Suuri valiokunta 2010.
53. HE 343/2014. Käytännössä esitys koski tältä osin Bulgarian ja Romanian romaneja, jotka eivät kotimaissaan ole sairausvakuutuksen piirissä, sekä turistiviisumin tai oleskeluluvan nojalla maahan saapuneita henkilöitä, joiden viisumin voimassaolo on loppunut tai oleskelulupa rauennut. Myös muissa

- EU-maissa on vakuutusturvan ulkopuolelle jääneitä henkilöitä. Oma erityisryhmänsä ovat turvapaikkaa vaille jääneet pakolaiset.
54. Aihetta koskeva varsin erikoinen keskustelu on kirjattuna täysistunnon pöytäkirjassa 135/2014 vp.
 55. Sakslin 2014.
 56. Euroopan unioniin usein liitetty mutta oikeudellisesti siitä riippumaton asiakokonaisuus liittyy Suomen ja Portugalin (sekä osin myös Espanjan) välisiin verosopimuksiin. EU-jäsenyyttä edeltäneeltä ajalta periytyvän verosopimuksen mukaan Suomesta kertyneet yksityisen sektorin työeläkkeet eivät ole Portugalissa asuvien suomalaisten osalta veronalaisia sen paremmin Portugalissa kuin Suomessakaan. Veropakolaisten määrä kasvoi 2010-luvun alun noin sadasta henkilöstä 433:een vuonna 2015 ja samalla keskieläke nousi voimakkaasti. Perussuomalaisten kannatuksen lisääntymisen seurauksena poliittinen paine verovapauden purkamiseksi kasvoi siihen mittaam, että Suomi neuvotteli verosopimuksen uusiksi vuonna 2016 ja saattoi työeläkkeet veronalaisiksi siirtymäkauden jälkeen.
 57. COM 2016.
 58. Takuueläkkeen suuruuteen vaikuttavat kaikki muut eläkkeet, joita eläkkeensaaja saa Suomesta ja ulkomailta. Takuueläkkeen oikeudellinen punninta perustuu tapaukseen C-160/02 (Skalka), ks. Yhteisöjen tuomioistuim 2006a.
 59. Keskustelusta teoksessa Kangas & Pulkka 2016.
 60. Korkein hallinto-oikeus 2016. Saksan kansalaista koskevan päätöksen mukaan Suomella on oikeus karkottaa pitkään toimeentulotukea hakenut perhe, joka oli alun perin saapunut Suomeen työsyyn perusteella.
 61. Direktiivi 2011/24; Laki rajat ylittävistä terveydenhuollosta 1201/2013: soveltamiskuvaus, ks. STM 2013a.
 62. STM 2013b.
 63. Korvausten hakemiseen ja maksamiseen sovelletaan sairausvakuutuslain säännöksiä. Suomi maksoi vuonna 2015 toisille EU- ja ETA-valtioille ja Sveitsille lääketieteellisesti välttämättömästä hoidosta 6,6 milj. euroa sekä 10 milj. euroa sairaanhoitokustannuksia, jotka olivat aiheutuneet toisessa valtiossa asuvan henkilön hoidosta. Suomi puolestaan laskutti EU- ja ETA-valtioilta ja Sveitsiltä yhteensä noin 4,5 milj. euroa. Toisessa EU- tai ETA-valtiossa tai Sveitsissä tilapäisen oleskelun aikana aiheutuneista sairaanhoitokustannuksista maksettiin vuonna 2015 korvauksia noin 1,66 milj. euroa ja vuonna 2016 noin 3,19 milj. euroa.
 64. Euroopan komissio antoi tästä Suomelle 29.4.2016 niin sanotun perustellun lausunnon, jonka mukaan kustannukset pitäisi korvata siten, että potilaan maksettavaksi jäisi sama summa, jonka hän olisi maksanut kyseisestä hoidosta Suomen julkisessa terveydenhuollossa.
 65. Asiasta jätettiin lausunto keväällä 2016 ja hallituksen esitys annettiin syyskuussa 2016. Ks. HE 132/2016 vp. Laki tuli voimaan 2017.
 66. HE 132 /2016 vp.
 67. Komission tuolloin antamat kolme direktiiviehdotusta hyväksyttiin huhtikuussa 2014. Ehdotusten numerot olivat 2014/23/EU, 2014/24/EU ja 2014/25/EU.
 68. Tärkein yksityiskohta koskee kilpailuttamista edellyttäviä ns. kansallisia kynnysarvoja. Sosiaali- ja terveystalvelujen hankintoja koskevaksi kynnysarvoksi ehdotetaan 400 000 euroa ja eräiden muiden palveluhankintojen kynnysarvoksi 300 000 euroa.

69. HE 108/2016 vp.
70. Lakipaketti on liian suuri tässä yhteydessä käsiteltäväksi, ja lisäksi toistaiseksi ei ole käytössä valinnanvapautta koskevaa lakiehdotusta, joka annetaan keväällä 2017.
71. Ohisalo 2013. Uuden ohjelman nimi on FEAD (The Fund for European Aid to the Most Deprived).

6. NATURASTA BIOTALOUTEEN: SUOMI EUROOPPALAISEN YMPÄRISTÖPOLITIIKAN TEKIJÄNÄ

1. Amsterdamin sopimus 1999; Euroopan komissio 2008b.
2. Ks. esimerkiksi Euroopan komissio 2008b; Eurooppa-neuvosto 2014b.
3. OECD 2011; Euroopan komissio 2014a.
4. European environmental agency 2013; Euroopan komissio 2012; 2015d.
5. Euroopan komissio 2010; 2011; 2015c; Burns & Tobin 2016.
6. Euroopan komissio 2015a; 2015b; Hanschmann 2015; haastatteluaineisto.
7. Yhteensä 10 asiantuntijahaastattelua, jotka kattavat ympäristöministeriön, muita ministeriöitä, etujärjestöjä, ympäristöjärjestöjä, EU:n komission ja Euroopan parlamentin.
8. Sairinen 2000; Sairinen & Lindholm 2004; 2006; Teräväinen 2012; Teräväinen-Litardo 2015.
9. Esimerkiksi Euroopan komissio 2010; 2011.
10. Lindholm 2014.
11. Selin & VanDeveer 2015; haastatteluaineisto.
12. Burns ym. 2012.
13. Esimerkiksi Deutscher Naturschutzring 2012.
14. Euroopan komissio 2015a; 2015b.
15. European environmental bureau 2010.
16. Deutscher Naturschutzring 2012.
17. Euroopan komissio 2014a.
18. Sairinen & Lindholm 2004.
19. Ks. myös Teräväinen-Litardo 2015.
20. Ollikainen 2014.
21. Aatola 2013.
22. VNK 2016; Elinkeinoelämän keskusliitto 2016.
23. Ollikainen 2014; Hokkanen 2015.
24. Sairinen 2000; Vehmas 2002.
25. Esimerkiksi OECD 2009b.
26. Sairinen 2000.
27. Sairinen & Lindholm 2006; Similä 2007.
28. Lindholm 2014.
29. Sairinen & Lindholm 2006.
30. Neuvoston direktiivi 91/271/ETY; VNK 2009.
31. Euroopan komissio 2015a.
32. Ollikainen 2014.
33. Haastatteluaineisto; Mäkelä 2016.
34. Järvinen 2004; Rouhinen 2014.
35. Sairinen & Lindholm 2004; 2006; Lindholm 2014.
36. Andersen & Liefferink 1997.
37. Veistola 2015; Sairinen & Lindholm 2006; haastatteluaineisto.

38. Suomen luonnonsuojeluliitto 2015a.
39. Sairinen & Lindholm 2006.
40. Sairinen & Lindholm 2006; Ollikainen 2014.
41. Sairinen 2000.
42. Laitinen 2011.
43. Sairinen & Lindholm 2004; 2006; haastatteluaineisto.
44. Litmanen 2009; Teräväinen 2012; Teräväinen-Litardo 2015.
45. Haastatteluaineisto; ks. myös Panke 2010.
46. Järvinen 2004; Sairinen & Lindholm 2004; Ollikainen 2014.
47. Taloussanommat 2008.
48. Teräväinen 2012; haastatteluaineisto.
49. Hanschmann 2015; haastatteluaineisto.
50. Euroopan komissio 2015a; Burns & Tobin 2016; haastatteluaineisto.
51. Euroopan komissio 2011; OECD 2011; Teräväinen-Litardo 2015.
52. Euroopan komissio 2014a; haastatteluaineisto.
53. Euroopan komissio 2015a; 2015b; Hanschmann 2015; Burns & Tobin 2016.
54. Mäkelä 2016.
55. Euroopan komissio 2010; 2011; 2012; 2015c.
56. Lindholm 2014; haastatteluaineisto.
57. Euroopan komissio 2008b.
58. Euroopan komissio 2011.
59. Euroopan komissio 2014b.
60. Euroopan komissio 2015a.
61. Euroopan komissio 2010; European environmental agency 2013; OECD 2009a.
62. Teräväinen 2012.
63. Teräväinen-Litardo 2015.
64. Ks. esimerkiksi Euroopan komissio 2006; 2010; 2011.
65. Euroopan komissio 2003.
66. Rouhinen 2014; Mäkelä 2016.
67. Euroopan komissio 2012.
68. Euroopan komissio 2015d.
69. Esim. WWF 2014; Suomen luonnonsuojeluliitto 2015b.
70. Seppälä 2015; vrt. Similä 2007.
71. Haastatteluaineisto; ks. myös Suomen virallinen tilasto 2016.
72. Ympäristönsuojelulaki 527/2014; Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta 423/2015.
73. YM 2011.
74. Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/52/EU; HE 2016/259 vp.
75. YM 2016c.
76. HE 259/2016 vp.
77. Paldanius ym. 2006.
78. Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY.
79. Ympäristötiedon foorumi 2015.
80. YM 2016b.
81. Ympäristötiedon foorumi 2015.
82. VNK 2015.
83. VNK 2015.
84. Industrial Prime 2014.
85. Sairinen & Lindholm 2004; haastatteluaineisto.

86. Hyvärinen 2015.
87. Sairinen & Lindholm 2004; Globut 2010; haastatteluaineisto.
88. Hyvärinen 2015; haastatteluaineisto.
89. Euroopan komissio 2012.
90. Haastatteluaineisto; ks. myös Hassi 2014.
91. *Maaseudun tulevaisuus* 2016.
92. Hyvärinen 2015.
93. Haastatteluaineisto.
94. *Uusi Suomi* 2016a; 2016b.
95. Panke 2010.
96. YM 2016a; haastatteluaineisto.
97. Eurostat 2016a.
98. Euroopan ympäristökeskus 2015.
99. Lindroos & Ekholm 2016; ks. myös Suomen virallinen tilasto 2016.

7. KANSALLISTA KONSENSUSTA: SUOMEN MAATALOUDEN SELVIYTYMINEN EU-AIKANÄ

1. Laurila 2004.
2. Sundbäck 2006; Aunesluoma 2011, 475–489.
3. Niemi & Rikkonen 2010.
4. Ensin Krimin ja sitten Itä-Ukrainan kriisi keväällä 2014 synnytti matkustusta, liiketoimintaa, varainhoitoa, kauppaa ja diplomaattista kanssakäymistä koskevan pakoteaallon Venäjää vastaan. Venäjä vastasi pakotteisiin mm. kieltämällä lähes kaiken ruoantuonnin EU-maista.
5. Matthews 2012.
6. Niemi & Ahlstedt 2015.
7. Kulha 1998, 285; Perko 2005, 186–188.
8. Niemi & Ahlstedt 2015.
9. Niemi ym. 2014.
10. Huan-Niemi ym. 2016.

8. ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIikka: PINNALLISTA JATKUVUUTTA JA PYÖRTEISIÄ POHJAVIRTAUKSIA

1. Kirjoittajat kiittävät Ilmari Uljasta ansiokkaasta tutkimusavusta. Lämpimät kiitokset myös Eikka Kososelle (Suomen EU-suurlähettiläs vuosina 2002–2008), jonka haastattelu antoi arvokasta taustamateriaalia, sekä Tapio Rauniolle rakentavista kommentteista kirjoituksen eri vaiheissa.
2. Tiilikainen 2006.
3. Ojanen 2008, 56.
4. Valtioneuvosto 2001.
5. Ferreira-Pereira 2006.
6. Ks. myös Forsberg 2000, 269.
7. Raunio & Tiilikainen 2003, 130–131.
8. Valtioneuvosto 1995; 1997.
9. Ojanen 2008, 59.
10. Ojanen 2008, 57.
11. Valtioneuvosto 1995, 39–40.
12. De Schoutheete 2004, 65.

13. Vrt. Valtioneuvosto 1995, 41: ”Jäsenmaiden yhteisyyden ja keskinäisen solidaarisuuden perustana ovat yhteiset arvot ja samankaltaiset tavoitteet ja edut Euroopan turvallisuusjärjestyksen rakentamisessa. Osallistumalla yhteisiin ponnisteluihin Suomi voi odottaa muilta tukea omille pyrkimyksilleen ja omalle asemalleen.”
14. Forsberg 2000, 270.
15. Nimi viittaa Bonnin ulkopuolella sijaitsevaan linnaan, jossa tehtävistä neuvoteltiin.
16. Luoto 1997.
17. Raunio & Tiilikainen 2003, 129–145.
18. Antola 1998.
19. Forsberg 2000, 264.
20. Ranta & Vierros-Villeneuve 2006, 305–306.
21. Haukkala & Ojanen 2011, 150.
22. Ojanen 1999.
23. Haukkala & Ojanen 2011, 159–161.
24. Forsberg 2000, 265–267.
25. Raunio 2012.
26. Pursiainen & Saari 2002, 22.
27. Forsberg 2000, 272–275.
28. Haukkala & Ojanen 2011, 157–159.
29. Raik & Palosaari 2004.
30. Ojanen 2008, 69; Ulkoasiainvaliokunta 2003.
31. Ojanen 2008, 68; Valtioneuvosto 2004.
32. Ojanen 2008, 73.
33. Lissabonin sopimus, artikla 42.7.
34. Ojanen 2008, 72.
35. Ojanen 2008, 71–72.
36. Ojanen 2008, 69–70.
37. Erimielisyyksiä valottaa Store 2014, 225–232.
38. Luoto & Pesonen 2006, 282.
39. Haukkala & Ojanen 2011, 152–153.
40. Stubb 2008.
41. Haukkala & Ojanen 2011, 157–159.
42. Valtioneuvosto 2009.
43. Balfour ym. 2015.
44. Raik 2015.
45. Sierla 2009; Beneš & Raik 2015.
46. Torstila 2013.
47. Valtioneuvosto 2016.
48. Oxenstierna & Olsson 2015.
49. Eurooppa-neuvosto 2014a.
50. Venäjän presidentti kävi virallisella vierailulla myös Italiassa, Itävallassa, Kreikassa, Sloveniassa ja Unkarissa. Lisäksi hän vieraili Saksassa ja Ranskassa Ukrainan rauhanneuvottelujen puitteissa.
51. Ks. Berg-Andersson & Kotilainen 2016.
52. Tiilikainen 2008.
53. Valtioneuvosto 2016.
54. Bergquist ym. 2016.
55. UM 2015a.

56. Niinistö 2016.
57. Raik 2015.
58. Valtioneuvosto 2015.
59. Kehitysavun osuus Suomen BKT:sta oli 0,6 % vuonna 2014. Leikkausten seurauksena se tulee olemaan vuosina 2017–2020 keskimäärin 0,39 % BKT:sta. Ks. UM 2016a.
60. Haukkala ym. 2017.
61. Kaikissa ministereiden suurlähettiläspäivillä vuosina 2002–2015 pitämissä puheissa on korostettu, että Suomen tulee tukea ja kehittää EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja että Suomi pärjää globalisaatiossa vain osana EU:ta. EU on Suomelle kokonaisvaltainen turvallisuuspoliittinen ratkaisu.
62. Ks. Yle 2016a.
63. Koivula 2016, 129.
64. Ks. teoksen johdantoluku (Raunio & Saari).
65. Yle 2016b.
66. Koivula 2016, 127–129.
67. Ks. myös Juntunen 2016.
68. Tuomioja 2013.
69. Niinistö 2016.

9. HARMITON JA VAIN HARVOIN UUTISKYNNYKSEN YLITTÄVÄ: SUOMI ULKOMAISISSA TIEDOTUSVÄLINEISSÄ

1. Vuoden 2013 selvityksestä eteenpäin julkaisu on ilmestynyt nimillä *Suomi ulkomaaisessa mediassa* ja *Suomi maailman mediassa*. Samassa yhteydessä niiden laatimisen metodologia on hieman muuttunut, ja selvityksistä julkaistaan enää pelkät yhteenvedot. Tiedot on kuitenkin myös niissä kerätty suoraan edustustoilta. Ks. UM 2014; 2015b ja 2016b.
2. Ks. UM 2002, 4; UM 2007, 4.
3. UM 2004, 4.
4. UM 2005, 6.
5. UM 2002; 2003; 2004 ja 2005.
6. UM 2005; 2006 ja 2007.
7. UM 2009; 2010 ja 2011.
8. UM 2003; 2004.
9. UM 2008, 3.
10. UM 2009, 3.
11. UM 2002.
12. UM 2003.
13. UM 2004.
14. UM 2005.
15. UM 2006.
16. UM 2006, 13–14, 20.
17. UM 2007.
18. UM 2008, 30.
19. UM 2008.
20. UM 2009.
21. UM 2009, 21–22.
22. UM 2010.
23. UM 2011.

24. UM 2012, 5.
25. UM 2012, 5.
26. UM 2013.
27. UM 2014, 1.
28. UM 2014.
29. UM 2015b, 1.
30. UM 2015b.
31. UM 2016b, 1.
32. UM 2016b, 3–19.
33. Ks. Hanna Ojasen ja Kristi Raikin luku tässä teoksessa.
34. Ks. UM 2004, 26, 32–33.
35. UM 2010, 10.
36. UM 2010, 62, 64, 70.
37. Ks. UM 2012.
38. UM 2012, 18, 23–24, 28–29.
39. UM 2012, 39.
40. UM 2012, 38–40.
41. UM 2012, 20, 32–35, 42–45, 89.
42. UM 2012, 60–61, 65–66, 85–87.
43. UM 2012, 68.
44. UM 2012, 68–69.
45. UM 2012, 69.
46. UM 2012, 69–70.
47. UM 2012, 70–73.
48. Maahanmuuttovirasto 2016.
49. Yle 2015a.
50. Yle 2015b.
51. Yle 2015b.
52. UM 2015c, 1–2.
53. UM 2015c, 1.
54. UM 2015d.
55. Kyseiset maat ovat Islanti, Norja, Portugali, Kreikka, Espanja, Kypros, Puola, Turkki, Bulgaria, Unkari, Tšekki, Slovakia, Kroatia, Serbia, Itävalta, Alankomaat, Argentiina, Egypti, Israel, Algeria, Marokko, Nigeria, Tunisia, Etiopia, Kenia, Somalia, Afganistan, Australia ja Singapore.
56. UM 2015d.
57. UM 2015d.
58. UM 2015d.
59. UM 2015d.
60. UM 2015d.
61. UM 2015d.
62. UM 2015d.
63. UM 2015d.
64. EUobserver 2016a.
65. EUobserver 2016b.

10. JOHTOPÄÄTÖKSET: PRAGMAATTINEN, KANSAINVÄLISTYVÄ SUOMI

1. Ks. Raunio & Wiberg 2000b; Raunio & Saari 2006.
2. Hyvärinen & Virolainen 2016.
3. Ks. esimerkiksi Oikeusministeriö 2009; Borg ym. 2015.
4. Hobolt 2016.
5. Kansallisten vaalitutkimusten pääraportit tarjoavat paljon tietoa Suomen puoluejärjestelmän eri jakolinjoista ja niiden vaikutuksista sekä myös laajemmin edustuksellisen demokratian muutoksesta ja haasteista. Ks. varsinkin Paloheimo 2005; Borg 2012; Grönlund & Wass 2016.

LIITTEET

LIITE 1. Luvussa 2 käytetyt aineistot.

	Kenttätyö (kk/ vvvv)	Haastateltuja
Eurobarometer 42 (European Commission 2012. INRA, Brussels. GESIS Data Archive, Cologne. ZA2563 Data file Version 1.0.1)	11–12/1994	Suomi: N = 1 000 / EU12 + Suomi, Ruotsi ja Itävalta: N = 15 614
Eurobarometer 44.1 (European Commission 2012. INRA, Brussels. GESIS Data Archive, Cologne. ZA2690 Data file Version 1.0.1)	11–12/1995	Suomi: N = 1 050 / EU15: N = 16 347
Eurobarometri 54.1 (European Commission 2012. European Opinion Research Group [EORG], Brussels. GESIS Data Archive, Cologne. ZA3387 Data file Version 1.1.0)	10–11/2000	Suomi: N = 1 015 / EU15: N = 17 088
Eurobarometer 64.2 (European Commission 2012. TNS OPINION & SOCIAL, Brussels [Producer]. GESIS Data Archive, Cologne. ZA4414 Data file Version 1.1.0)	10–11/2005	Suomi: N = 1 028 / EU25: N = 25 424
Eurobarometer 73.4 (European Commission 2012. TNS OPINION & SOCIAL, Brussels [Producer]. GESIS Data Archive, Cologne. ZA5234 Data file Version 2.0.1)	5/2010	Suomi: N = 1 001 / EU27: N = 26 149
Eurobarometer 83.1 (European Commission, Brussels 2015. TNS Opinion, Brussels [producer]. GESIS Data Archive, Cologne. ZA5998 Data file Version 1.0.0)	5/2015	Suomi: N = 1 013 / EU28: N = 27 758
Eurobarometer 84.1 (European Commission and European Parliament, Brussels 2016. TNS opinion [producer]. GESIS Data Archive, Cologne. ZA6596 Data file Version 1.0.0)	9/2015	Suomi: N = 1 012 / EU28: N = 28 150

LIITE 2 (LUKU 2). EU-jäsenyyden kannatus väestöryhmittäin (%) vuosina 1995–2015. Vastaajia pyydettiin arvioimaan, onko oman maan jäsenyys Euroopan unionissa hyvä asia, huono asia vai ei hyvä eikä huono asia. Taulukkoon on raportoitu vain niiden vastaajien osuus, joiden mielestä EU-jäsenyys on hyvä asia.

Väestöryhmä	1995		2000		2005		2010		2015	
	Suomi	EU	Suomi	EU	Suomi	EU	Suomi	EU	Suomi	EU
<i>Sukupuoli</i>										
Mies	48	59	44	60	45	55	49	54	55	58
Nainen	45	52	39	54	34	48	43	47	58	53
<i>Ikä</i>										
15–24	56	64	54	64	45	59	54	60	63	60
25–39	47	56	42	59	47	55	58	52	58	57
40–54	43	53	40	56	36	48	41	49	58	56
55+	45	52	35	53	34	48	38	46	52	53
<i>Koulutus*</i>										
15-vuotiaaksi mennessä	32	46	27	50	22	40	18	36	32	40
16–19-vuotiaana	37	55	37	54	29	47	37	45	42	50
yli 20-vuotiaana	56	62	46	63	49	62	52	62	63	67
<i>Ammatti</i>										
Itse itsensä työllistäjä	20	56	28	62	53	54	47	54	51	59
Johtava asema	67	66	61	68	53	64	69	65	78	71
Ylempi toimihenkilö	52	57	47	61	40	55	39	53	54	56
Alempi toimihenkilö	38	53	36	53	35	46	37	44	46	50
Työtön	31	49	32	48	33	45	29	41	44	44
Eläkkeellä	46	49	35	50	30	46	38	45	52	53
Opiskelija	64	68	53	69	47	64	60	65	66	66
<i>Sijoittuminen vasemmisto–oikeisto-akselilla**</i>										
Vasemmisto (1–2)	15	52	31	53	35	46	34	45	44	54
Keskusta–vasemmisto (3–4)	49	57	45	61	34	56	46	55	56	62
Keskusta (5–6)	38	54	39	58	36	52	40	49	50	57

Väestöryhmä	1995		2000		2005		2010		2015	
	Suomi	EU	Suomi	EU	Suomi	EU	Suomi	EU	Suomi	EU
Keskusta-oikeisto (7–8)	62	62	54	59	56	59	55	58	70	59
Oikeisto (9–10)	67	58	48	56	48	54	64	57	72	55
<i>Alue***</i>										
1 Itä-Suomi	42		31		38		39		71	
2 Etelä-Suomi	53		47		45		50		53	
3 Länsi-Suomi	34		30		30		45		55	
4 Pohjois-Suomi	34		32		35		36		44	

* Vastaajilta kysyttiin, minkä ikäisinä he lopettivat täysipäiväisen opiskelun.

** Vastaajia pyydettiin sijoittamaan omat poliittiset näkemyksensä vasemmisto–oikeisto-asteikolle, jolla 1 = vasemmisto... 10 = oikeisto.

*** Vuosien 1995 ja 2000 luokittelu: 1 = Itä-Suomi, 2 = Etelä-Suomi, 3 = Väli-Suomi, 4 = Pohjois-Suomi. Vuoden 2015 luokittelu: 1 = Helsinki-Uusimaa, 2 = Etelä-Suomi, 3 = Länsi-Suomi, 4 = Pohjois- ja Itä-Suomi.

LIITE 3 (LUKU 2). Rahaliiton ja euron kannatus väestöryhmittäin (%) vuosina 1995–2015. Taulukkoon on raportoitu vain niiden vastaajien osuus, jotka pitävät rahaliittoa ja euroa hyvänä asiana.

Väestöryhmä	1995		2000		2005		2010		2015	
	Suomi	EU	Suomi	EU	Suomi	EU	Suomi	EU	Suomi	EU
<i>Sukupuoli</i>										
Mies	42	62	55	64	86	71	82	68	76	67
Nainen	32	55	41	55	74	62	78	61	69	62
<i>Ikä</i>										
15–24	43	62	59	65	87	69	88	67	84	67
25–39	36	60	51	63	85	68	90	66	83	65
40–54	35	59	49	59	83	67	72	65	79	65
55+	37	54	39	54	79	61	76	62	79	63
<i>Koulutus*</i>										
15-vuotiaaksi mennessä	36	54	30	52	62	56	66	56	73	57
16–19-vuotiaana	32	58	43	59	79	65	74	63	76	62
yli 20-vuotiaana	42	61	54	64	86	73	82	71	81	69

Väestöryhmä	1995		2000		2005		2010		2015	
	Suomi	EU	Suomi	EU	Suomi	EU	Suomi	EU	Suomi	EU
<i>Ammatti</i>										
Itse itsensä työlistäjä	29	62	43	67	85	79	79	68	83	68
Johtava asema	43	63	62	68	86	75	87	74	89	72
Ylempi toimihenkilö	44	61	40	65	83	69	85	67	83	64
Alempi toimihenkilö	39	59	44	57	85	63	71	62	78	63
Työtön	29	53	42	49	81	62	74	58	58	57
Eläkkeellä	34	52	40	50	67	60	78	61	79	61
Opiskelija	39	62	66	70	86	72	92	70	89	72
<i>Sijoittuminen vasemmisto–oikeisto-akselilla**</i>										
Vasemmisto (1–2)	21	57	44	57	64	62	64	57	64	58
Keskusta-vasemmisto (3–4)	34	58	45	62	83	70	80	65	77	66
Keskusta (5–6)	33	58	47	59	79	67	76	65	80	67
Keskusta-oikeisto (7–8)	48	58	59	60	86	70	87	69	85	64
Oikeisto (9–10)	41	59	60	55	81	61	87	67	80	60
<i>Alue***</i>										
Itä-Suomi	36		39		84		80		83	
Etelä-Suomi	40		52		82		80		78	
Länsi-Suomi	32		42		72		77		81	
Pohjois-Suomi	29		43		82		84		80	

* Vastaajilta kysyttiin, minkä ikäisinä he lopettivat täysipäiväisen opiskelun.

** Vastaajia pyydettiin sijoittamaan omat poliittiset näkemyksensä vasemmisto–oikeisto-asteikolle, jolla 1 = vasemmisto... 10 = oikeisto.

*** Vuosien 1995 ja 2000 luokittelu: 1 = Itä-Suomi, 2 = Etelä-Suomi, 3 = Väli-Suomi, 4 = Pohjois-Suomi. Vuoden 2015 luokittelu: 1 = Helsinki-Uusimaa, 2 = Etelä-Suomi, 3 = Länsi-Suomi, 4 = Pohjois- ja Itä-Suomi.

LIITE 4 (LUKU 2). Suomalaisen luottamus kansallisiin ja EU:n instituutioihin (%) vuosina 1995–2015. Vastaajilta kysyttiin: ”Ker-
 tokaa vielä kustakin näistä instituutioista, katsotteko luottavanne
 siihen vai ette?”, ja vastausvaihtoehdot olivat ”ei voi luottaa” /
 ”voi luottaa”. Taulukossa on raportoitu vain niiden vastaajien
 osuus, jotka ilmoittivat voivansa luottaa. Vuoden 2000 aineis-
 tossa oman maan instituutioista mukana on vain eduskunta.

Väestöryhmä	1995		2000		2005		2010		2015	
	Suomi	EU	Suomi	EU	Suomi	EU	Suomi	EU	Suomi	EU
<i>Sukupuoli</i>										
Mies	72	73	62	61	72	63	63	74	79	71
Nainen	66	70	60	67	68	53	59	68	79	77
<i>Ikä</i>										
15–24	77	67	48	80	81	75	77	84	81	80
25–39	67	49	45	64	73	67	70	82	77	79
40–54	65	49	42	57	68	52	56	64	78	79
55+	72	45	45	61	64	53	54	65	79	66
<i>Koulutus*</i>										
15-vuotiaaksi mennessä	66	41	51	56	59	48	41	46	71	56
16–19-vuotiaana	69	50	55	56	64	53	51	57	70	61
yli 20-vuotiaana	69	50	66	66	74	62	65	77	82	79
<i>Ammatti</i>										
Itse itsensä työ- listäjä	58	40	54	34	72	70	56	77	86	79
Johtava asema	69	54	53	73	76	68	80	77	86	82
Ylempi toimi- henkilö	68	46	54	63	61	57	58	73	85	81
Alempi toimi- henkilö	71	51	47	67	72	55	53	72	71	70
Työtön	60	45	39	45	53	49	42	60	73	65
Eläkkeellä	71	45	60	61	66	51	55	65	77	67
Opiskelija	77	68	61	83	79	77	80	85	83	84
<i>Sijoittuminen vasemmisto–oikeisto- akselilla**</i>										
Vasemmisto (1–2)	61	35	43	32	65	49	51	57	60	65

Väestöryhmä	1995		2000		2005		2010		2015	
	Suomi	EU	Suomi	EU	Suomi	EU	Suomi	EU	Suomi	EU
Keskusta-vasemmisto (3–4)	70	53	53	67	69	50	57	67	71	69
Keskusta (5–6)	69	47	64	67	73	64	62	69	81	73
Keskusta-oikeisto (7–8)	74	55	71	66	75	71	71	82	86	84
Oikeisto (9–10)	74	71	85	74	67	63	67	73	85	74
<i>Alue***</i>										
1 Itä-Suomi	63	37	63	72	76	64	64	71	78	75
2 Etelä-Suomi	70	54	62	64	70	63	60	74	86	76
3 Länsi-Suomi	75	52	61	59	64	54	61	67	72	76
4 Pohjois-Suomi	69	49	55	55	74	54	62	69	80	67

* Vastaajilta kysyttiin, minkä ikäisinä he lopettivat täysipäiväisen opiskelun.

** Vastaajia pyydettiin sijoittamaan omat poliittiset näkemyksensä vasemmisto–oikeisto-asteikolle, jolla 1 = vasemmisto... 10 = oikeisto.

*** Vuosien 1995 ja 2000 luokittelu: 1 = Itä-Suomi, 2 = Etelä-Suomi, 3 = Väli-Suomi, 4 = Pohjois-Suomi. Vuoden 2015 luokittelu: 1 = Helsinki-Uusimaa, 2 = Etelä-Suomi, 3 = Länsi-Suomi, 4 = Pohjois- ja Itä-Suomi.

LIITE 5 (LUKU 7). Maatalouden rakenne ja
tuotanto Suomessa vuosina 1994–2015.

	1994	2000	2005	2010	2015	Muutos 1994–2015
Maatilojen määrä, 1 000 kpl	107	80	69	62	53	–50 %
Maitotilojen määrä, 1 000 kpl	34	22	16	11	8	–76 %
Maatalouden työlliset, 1 000 hlöä	153	118	91	84	75	–51 %
Maatalouden osuus työllisistä, %	7,4	5,1	3,8	3,4	3,1	–4,3 %-yks.
Käytössä olevan pellon määrä, milj. ha	2,3	2,2	2,2	2,2	2,3	0 %
Maidontuotanto, mrd. l	2,3	2,4	2,3	2,2	2,3	0 %
Naudanlihan tuotanto, milj. kg	107	91	84	82	86	–20 %
Sianlihan tuotanto, milj. kg	171	173	203	203	192	+12 %
Siipikarjanlihan tuotan- to, milj. kg	39	64	87	96	117	+200 %
Lihantuotanto yhteen- sä, milj. kg	317	328	374	381	395	+25 %
Kananmunien tuotanto, milj. kg	72	59	58	62	72	0 %

Lähteet: Luke 2016; Niemi & Ahlstedt 2005; Niemi & Ahlstedt 2015. Maatilojen määrä vuonna 1994 on kirjoittajien arvio.

LIITE 6 (LUKU 7). Suomen osuus EU:n maataloustuotannosta.

		EU-28*	Suomi	Suomen osuus, %
Maito, mrd. kg (meijeriin toimitet- tu määrä)	2000	132,6	2,4	1,8
	2005	133,8	2,4	1,8
	2010	136,1	2,3	1,7
	2015	151,7	2,4	1,6
Sianliha, mrd. kg	2000	21,7	0,2	0,8
	2005	21,8	0,2	0,9
	2010	22,1	0,2	0,9
	2015	22,9	0,2	0,8

		EU-28*	Suomi	Suomen osuus, %
Naudanliha, mrd. kg	2000	8,3	0,1	1,1
	2005	8,1	0,1	1,1
	2010	8,0	0,1	1,0
	2015	7,6	0,1	1,1
Siipikarjanliha, mrd. kg	2000	10,3	0,1	0,6
	2005	11,1	0,1	0,8
	2010	12,0	0,1	0,8
	2015	13,5	0,1	0,9
Vilja, mrd. kg	2000	280,2	4,1	1,5
	2005	290,3	4,1	1,4
	2010	301,6	3,0	1,0
	2015	317,4	3,7	1,2
Kasvintuotannon arvo, mrd. €	2000	171,7	1,4	0,8
	2005	171,9	1,4	0,7
	2010	194,2	1,4	0,7
	2015	212,9	1,3	0,6
Kotieläintuotannon arvo, mrd. €	2000	133,9	2,1	1,6
	2005	137,1	2,2	1,6
	2010	143,4	2,3	1,6
	2015	161,7	2,4	1,5
Maataloustuotannon arvo, mrd. €	2000	318,4	3,5	1,1
	2005	323,9	3,6	1,1
	2010	355,0	3,7	1,1
	2015	394,9	3,8	1,0
Maatalouden arvonlisä (<i>gross value added, GVA</i>), mrd. €	2000	160,9	1,6	1,0
	2005	153,1	1,5	1,0
	2010	151,0	1,4	0,9
	2015	164,1	0,8	0,5

Lähde: Eurostat 2016b. *Myös vuoden 2000 luvuissa ovat mukana maat, jotka liittyivät EU:hun vasta vuosina 2004, 2007 ja 2013.

KIRJALLISUUS

- Aatola, Piia (2013). *Putting a Price on Carbon – Econometric essays on The European Union Emissions Trading Scheme and its impacts*. VATT Publications 62. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.
- Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991). Annettu 16.8.1991.
- Alho, Kari (1997). Vakaussopimus ja finanssipolitiikka EMUssa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 93:2, 408–416.
- Alho, Kari & Mika Widgrén (1994). *Suomen EU-valinta*. ETLA B 94. Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.
- Almeida, Dimitri (2012). *The Impact of European Integration on Political Parties: Beyond the permissive consensus*. Abingdon: Routledge.
- Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta (1997). Euroopan unionin virallinen lehti nro C 340, 10/11/1997, 1–144.
- Andersen, Mikael Skou & Duncan Liefferink (1997). Introduction: the impact of the pioneers on EU environmental policy. Teoksessa Mikael Skou Andersen & Duncan Liefferink (toim.): *European Environmental Policy*. Manchester: Manchester University Press, 1–39.
- Antola, Esko (1998). The EU as a community of solidarity and the future of CFSP: A view from Finland. Teoksessa Mathias Jopp & Riku Warjovaara (toim.): *Approaching the Northern Dimension of the CFSP: Challenges and opportunities for the EU in the emerging European security order*. Helsinki & Bonn: Finnish Institute of International Affairs & Institut für Europäische Politik, 155–168.
- Arajärvi, Pentti & Jouko Skinnari (1990). *Eurooppa ja Suomi – Euroopan taloudellinen yhdentymisen, työelämä ja sosiaaliturva*. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.
- Armingeon, Klaus & Besir Ceka (2014). The loss of trust in the European Union during the great recession since 2007: the role of heuristics from the national political system. *European Union Politics* 15:1, 82–107.
- Arregui, Javier (2016). Determinants of bargaining satisfaction across policy domains in the European Union Council of Ministers. *Journal of Common Market Studies* 54:5, 1105–1122.
- Arter, David (1995). The EU referendum in Finland on 16 October 1994: A vote for the West, not for Maastricht. *Journal of Common Market Studies* 33:3, 361–387.
- Auel, Katrin & Thomas Christiansen (toim.) (2015). After Lisbon: National parliaments in the European Union. *West European Politics* 38:2.
- Auel, Katrin & Tapio Raunio (2014). Debating the state of the Union? Comparing parliamentary debates on EU issues in Finland, France, Germany and the United Kingdom. *Journal of Legislative Studies* 20:1, 13–28.
- Aunesluoma, Juhana (2011). *Vapaakaupan tiellä: Suomen kauppaja integraatiopolitiikka maailmansodista EU-aikaan*. Helsinki: SKS.

- Aylott, Nicholas, Magnus Blomgren & Torbjörn Bergman (2013). *Political Parties in Multi-Level Politics: The Nordic Countries Compared*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bäck, Maria, Elina Kestilä-Kekkonen & Peter Söderlund (2016). Suomalaisten poliittinen luottamus ja siihen vaikuttavat tekijät. Teoksessa Kimmo Grönlund & Hanna Wass (toim.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen – Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Oikeusministeriön julkaisu 28/2016. Helsinki: Oikeusministeriö, 379–397.
- Baldwin, Richard E. & Charles Wyplosz (2009). *The Economics of European Integration*. London: McGraw-Hill.
- Balfour, Rosa, Caterina Carta & Kristi Raik (toim.) (2015). *The European External Action Service and National Foreign Ministries: Convergence or divergence?* Farnham: Ashgate.
- Beneš, Vít & Kristi Raik (2015). The Czech Republic, Estonia and Finland: European vocation re-confirmed? Teoksessa Rosa Balfour, Caterina Carta & Kristi Raik (toim.): *The European External Action Service and National Foreign Ministries: Convergence or Divergence?* Farnham: Ashgate, 181–194.
- Berg-Andersson, Birgitta & Markku Kotilainen (2016). Pakotteiden vaikutus Suomen vientiin Venäjälle. *ETLA Muistio* 45. <www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Muistio-Brief-45.pdf> Katsottu 26.2.2017.
- Bergquist, Mats, François Heisbourg, René Nyberg & Teija Tiilikainen (2016). *Arvio Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista*. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- Bloomberg (2016). EU support surges in Denmark as Brexit scare spreads in Nordics. <www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-04/eu-support-surges-in-denmark-as-brexit-scare-spreads-in-nordics>. Katsottu 19.8.2016.
- Boomgaarden, Hajo G., Andreas R. T. Schuck, Matthijs Elenbaas & Claes H. de Vreese (2011). Mapping EU attitudes: Conceptual and empirical dimensions of euroscepticism and EU support. *European Union Politics* 12:2, 241–266.
- Borg, Sami (toim.) (2012). *Muutosvaalit 2011*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 16/2012. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Borg, Sami, Elina Kestilä-Kekkonen & Jussi Westinen (2015). *Demokratia-indikaattorit 2015*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 56/2015. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Braun, Daniela & Markus Tausenpfund (2015). The impact of the euro crisis on citizens' support for the European Union. *Journal of European Integration* 36:3, 231–245.
- Burns, Charlotte, Neil Carter & Nicholas Worsfold (2012). Enlargement and the environment: The changing behaviour of the European Parliament. *Journal of Common Market Studies* 50:1, 54–70.
- Burns, Charlotte & Paul Tobin (2016). The impact of the economic crisis on European Union environmental policy. *Journal of Common Market Studies* 54:6, 1485–1494.
- Böckerman, Petri & Juho Saari (2009). Sosiaalista Eurooppaa rakentamassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 74:1, 3–16.
- Caporaso, James A. & Martin Rhodes (toim.) (2016). *Political and Economic Dynamics of the Eurozone Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Citrin, Jack (1974). The political relevance of trust in government. *American Political Science Review* 68:3, 973–988.
- COM, Commission of European Communities (1993). Growth, competitiveness, employment. COM (93) 700. White Paper. 5 December 1993.
- (1997). Modernising and improvising social protection in the European Union. COM (97) 102. Brussels, 12.03.1997.
- (1999). A concerted strategy for modernising social protection. COM (1999) 347 final.

- (2013a). Towards social investment for growth and cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020. COM (2013) 83 final. Brussels, 20.2.2013.
- (2013b). Strengthening the social dimension of the Economic and Monetary Union (EMU). COM (2013) 690. Brussels 2.10.2013.
- (2016) Proposal for a regulation of the European parliament and of the council amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004. 2016/0397 (COD). COM (2016) 815 final. Strasbourg, 13.12.2016.
- Council recommendation 92/241/EEC on child care. 31.3.1992. <data.europa.eu/eli/reco/1992/241/oj>. Katsottu 13.4.2017.
- Council recommendation 92/441/EEC on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems. 24.6.1992. <data.europa.eu/eli/reco/1992/441/oj>. Katsottu 13.4.2017.
- Council recommendation 92/442/EEC on the convergence of social protection objectives and policies. 27.7.1992. <data.europa.eu/eli/reco/1992/442/oj>. Katsottu 13.4.2017.
- Cramme, Olaf & Sara B. Hobolt (toim.) (2015). *Democratic Politics in a European Union under Stress*. Oxford: Oxford University Press.
- Cross, James P. (2013). Everyone's a winner (almost): Bargaining success in the Council of Ministers of the European Union. *European Union Politics* 14:1, 70–94.
- Deutscher Naturschutzring (2012). *7th Environmental Action Programme. Contribution by German Environmental NGOs*. <ec.europa.eu/environment/action-programme/pdf/Position%20Papers%20received/Deutscher%20Naturschutzring.pdf>. Katsottu 1.9.2016.
- Dotti Sani, Giulia M. & Beatrice Magistro (2016). Increasingly unequal? The economic crisis, social inequalities and trust in the European Parliament in 20 European countries. *European Journal of Political Research* 55:2, 246–264.
- Easton, David (1975). A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science* 5:4, 435–457.
- The Economist* (1999). Charlemagne: "Sauli Niinistö, on Europe's edge". *The Economist*, 13.3.1999.
- Eduskunta (2005). *EU-menettelyjen kehittäminen: EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö*. Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005. Helsinki: Eduskunnan kanslia.
- (2010). *EU-asioiden käsittelyn kehittäminen Eduskunnassa: EU-asioiden käsittelyn kehittämistyöryhmän mietintö*. Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2010. Helsinki: Eduskunnan kanslia.
- Ehin, Piret (2001). Determinants of public support for EU membership. *European Journal of Political Research* 40:1, 31–56.
- Elinkeinoelämän keskusliitto (2016). EU:n energia- ja ilmastopolitiikka 2030 <ek.fi/mita-teemme/energia-liikenne-ja-ymparisto/energia/eun-energiapolitiikka/>. Katsottu 27.3.2017.
- Ensimmäinen neuvoston direktiivi 79/267/ETY henkivakuutuksen ensivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta. 5.3.1979. <data.europa.eu/eli/dir/1979/267/oj>. Katsottu 13.4.2017.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- EU, Euroopan unioni (1990). One market, one money. An evaluation of potential benefits and costs of forming an economic and monetary union. *European Economy* 44.
- EUobserver (2016a). EU must step up migrant relocation, say Italy and Greece. Uutinen 24.8.2016. <euobserver.com/migration/134730>. Katsottu 9.9.2016.

- (2016b). One year after launch, EU fails on relocation. Uutinen 5.9.2016. <euobserver.com/migration/134919>. Katsottu 9.9.2016.
- Euroopan keskuspankki (2016). Talous- ja rahaliiton kolme vaihetta. <www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.fi.html>. Katsottu 18.5.2016.
- Euroopan komissio (2003). *Innovation Tomorrow*. Luxembourg.
- (2006). Euroopan strategia kestävän, kilpailukykyisen ja varman energiahuollon turvaamiseksi. Euroopan komission vihreä kirja 8.3.2006. KOM (2006) 105 lopullinen. Bryssel.
- (2008a). Komission suositus 2008/867/EY työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä. 3.10.2008. <data.europa.eu/eli/reco/2008/867/oj>. Katsottu 13.4.2017.
- (2008b). 20 20 by 2020 – Europe's climate change opportunity COM (2008) 30 final. Bryssel.
- (2010). Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM (2010) 2020 final. Bryssel.
- (2011). Etenemissuunnitelma – siirtyminen kilpailukykyiseen vähähiiliseen talouteen vuonna 2050. KOM (2011) 112 lopullinen. Bryssel.
- (2012). Innovointistrategia kestävää kasvua varten: biotalousstrategia Euroopalle. COM (2012) 60 final. Bryssel.
- (2013). Europe 2020 in Finland. <ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/finland/progress-towards-2020-targets/index_en.htm>. Katsottu 26.2.2017.
- (2014a). *The 7th Environment Action Programme*. Bryssel.
- (2014b). Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet vuosille 2020–2030. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. 22.1.2014. COM (2014) 15. Bryssel.
- (2015a). *Public Opinion in the European Union, First Results*. Eurobarometer 84. Bryssel.
- (2015b). Eurobarometer 83. Bryssel.
- (2015c). Energiaunionipaketti. Joustavaa energiaunionia ja tulevaisuuteen suuntautuvaa ilmastomuutospolitiikkaa koskeva puitestrategia. COM (2015) 80 final. Bryssel.
- (2015d). Kiertotalouteen – Kiertotaloutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma. COM (2015) 614 final. Bryssel.
- (2016a). *Eurooppa 2020*. <ec.europa.eu/europe2020/index.fi.htm>. Katsottu 26.2.2017.
- (2016b). Moving beyond GDP: New regional social progress index. <ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2016/02/16-02-2016-moving-beyond-gdp-new-regional-social-progress-index>. Katsottu 1.4.2017.
- Euroopan neuvoston asetukset 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä. 14.6.1971. <data.europa.eu/eli/reg/1971/1408/oj>.
- Euroopan neuvoston direktiivi 89/391/ETY toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä. 12.6.1989. <data.europa.eu/eli/dir/1989/391/oj>. Katsottu 13.4.2017.
- 89/665/ETY julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta. 21.12.1989. <data.europa.eu/eli/dir/1989/665/oj>. Katsottu 13.4.2017.
- 91/271/ETY yhdyskuntajätevesien käsittelystä. 12.6.1989. <data.europa.eu/eli/dir/1991/271/oj>. Katsottu 13.4.2017.
- 92/84/ETY alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen määrien lähentämisestä. 19.10.1992. <data.europa.eu/eli/dir/1992/84/oj>. Katsottu 13.4.2017.

- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta. 29.4.2004. <data.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj>. Katsottu 13.4.2017.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista. 27.6.2001. <data.europa.eu/eli/dir/2001/42/oj>. Katsottu 13.4.2017.
- 2003/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. 29.4.2004. <data.europa.eu/eli/dir/2004/38/oj>. Katsottu 13.4.2017.
 - 2004/18/EY julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta. 31.3.2004. <data.europa.eu/eli/dir/2004/18/oj>. Katsottu 13.4.2017.
 - 2006/123/EY palveluista sisämarkkinoilla. 12.12.2006. <data.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj>. Katsottu 13.4.2017.
 - 2006/54/EY miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa. 5.7.2006. <data.europa.eu/eli/dir/2006/54/oj>. Katsottu 13.4.2017.
 - 2007/66/EY neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi. 11.12.2007. <data.europa.eu/eli/dir/2007/66/oj>. Katsottu 13.4.2017.
 - 2011/24/EU potilaiden oikeuksien soveltamisesta rajat ylittävissä terveydenhuollossa. 9.3.2011. <data.europa.eu/eli/dir/2011/24/oj>. Katsottu 13.4.2017.
 - 2014/23/EU käyttöoikeussopimusten tekemisestä. 26.2.2014. <data.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj>. Katsottu 13.4.2017.
 - 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta. 26.2.2014. <data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>. Katsottu 13.4.2017.
 - 2014/25/EU vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta. 26.2.2014. <data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>. Katsottu 13.4.2017.
 - 2014/52/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta. 16.4.2014. <data.europa.eu/eli/dir/2014/52/oj>. Katsottu 13.4.2017.
- Euroopan ympäristökeskus (2015). Euroopan ympäristö – tila ja näkymät 2015. Yhteenvetoraportti. <www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/the-european-environment-2014-state>. Katsottu 1.9.2016.
- Eurooppa-neuvosto (2014a). Päätelmät 21. ja 22. maaliskuuta. <www.consilium.europa.eu/fi/workarea/downloadasset.aspx?id=15235>. Katsottu 13.4.2017.
- (2014b). Päätelmät 23. ja 24. lokakuuta. EUCO 169/14. <data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/fi/pdf>. Katsottu 13.4.2017.
- Eurooppatiedotus (2016). ”Suomen tie EU:n jäseneksi” <www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=92690&contentlan=1#>. Katsottu 29.9.2016
- European Environmental Agency (2013). *Towards a Green Economy in Europe – EU environmental policy targets and objectives 2010–2050*. Report 8/2013. Bryssel: EEA.
- European Environmental Bureau (2010). *Future of EU Environmental Policy: Towards the 7th Environment Action Programme*. Bryssel: EEB.
- Eurostat (2016a). Energy from renewable sources. Eurostat Newsrelease 30/2016. <ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/>. Katsottu 6.4.2016.
- Eurostat (2016b). Agriculture. Main tables. <ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/main-tables>. Katsottu 30.7.2016.
- Ferreira-Pereira, Laura C. (2006). Inside the fence but outside the walls. Austria, Finland and Sweden in the post-Cold War security architecture. *Cooperation and Conflict* 41:1, 99–122.

- Ferrera, Maurizio (2006). *The Boundaries of Welfare: European integration and the new spatial politics of social solidarity*. Oxford: Oxford University Press.
- Finanssipoliittinen laki (FIPO 869/2012). Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista. 21.12.2012.
- Finke, Daniel, Thomas König, Sven-Oliver Proksch & George Tsebelis (2012). *Reforming the European Union: Realizing the impossible*. Princeton: Princeton University Press.
- Forsberg, Tuomas (2000). Ulkopoliitiikka: Puolueettomasta pohjoismaasta tavalliseksi eurooppalaiseksi. Teoksessa Tapio Raunio & Matti Wiberg (toim.): *EU ja Suomi. Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita, 263–277.
- Gabel, Matthew (1998a). *Interests and Integration. Market liberalization, public opinion and European Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- (1998b). Public support for European integration: An empirical test of five theories. *The Journal of Politics* 60:2, 333–354.
- Globut, Liisi (2010). Suomen ja EU:n ympäristöpolitiikka. Esitelmä 23.9.2010. <sote.kainuu.fi/general/Uploads_files/Aluekehitys/Ilmastostrategia/EU_ympppoli60910.pdf>. Katsottu 1.9.2016.
- Golub, Jonathan (2012). How the European Union does not work: national bargaining success in the Council of Ministers. *Journal of European Public Policy* 19:9, 1294–1315.
- De Grauwe, Paul (2014). *Economics of Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.
- De Grauwe, Paul & Yuemei Ji (2013). Panic-driven austerity in the eurozone and its implications. <voxeu.org/article/panic-driven-austerity-eurozone-and-its-implications>. Katsottu 26.2.2017.
- Grøn, Caroline Howard, Peter Nedergaard & Anders Wivel (toim.) (2015). *The Nordic Countries and the European Union: Still the other European community?* Abingdon: Routledge.
- Grönlund, Kimmo & Hanna Wass (toim.) (2016). *Poliittisen osallistumisen eriytyminen – Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Oikeusministeriön julkaisu 28/2016. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Haavisto, Ilkka (2016). Tuhansien murheiden unioni. Teoksessa Matti Apunen, Ilkka Haavisto, Henna Hopia & Sarianna Toivonen: *Sovinnon eväät. EVAn arvo- ja asennetutkimus 2016*. EVA Raportti 1/2016. Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta, 80–101.
- Hämynen, Laura (2011). *Suomen vaikuttaminen Euroopan unionin lainvalmisteluun ja direktiivien kansallinen täytäntöönpano*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 108. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Hannikainen, Matti & Jussi Vauhkonen (2012). *Ansioiden mukaan – Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. Helsinki: SKS.
- Hanschmann, Raffael (2015). The crisis-induced polarisation of EU environmental policy-making. International Conference on Public Policy, Milan, 1.–4.7.2015. <www.icpublicpolicy.org/conference/file/reponse/1433951080.pdf>. Katsottu 1.9.2016.
- Harakka, Timo (2014). *Suuri kiristys – tie ulos eurokriisistä*. Helsinki: Schildts & Söderströms.
- Hassi, Satu (2014). Faktoja rikkidirektiivistä. Blogikirjoitus. <blogit.iltalehti.fi/satu-hassi/2014/05/07/faktoja-rikkidirektiivistä/>. Katsottu 1.9.2016.
- Haukkala, Hiski, Tobias Etzold & Kristi Raik (2017). The Northern European member states. Teoksessa Amelie Hadfield, Ian Manners & Richard G. Whitman (toim.): *Foreign Policies of the EU Member States: Continuity and Europeanization*. Abingdon: Routledge, 23–38.

- Haukkala, Hiski & Hanna Ojanen (2011). The Europeanization of Finnish foreign policy: Pendulum swings in slow motion. Teoksessa Reuben Wong & Christopher Hill (toim.): *National and European Foreign Policies: Towards Europeanization*. Abingdon: Routledge, 149–166.
- Hefftl, Claudia, Christine Neuhold, Olivier Rozenberg, & Julie Smith (toim.) (2015). *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Heisenberg, Dorothee (2005). The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council. *European Journal of Political Research* 44:1, 65–90.
- Herkman, Juha (2014). Perussuomalaiset ja eurokriisi mediassa. *Politiikka* 56:4, 287–299.
- HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi. <www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_108+2016.aspx>. Katsottu 13.4.2017.
- HE 132/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. <www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_132+2016.aspx>. Katsottu 13.4.2017.
- HE 155/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista. <www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2012/20120155>. Katsottu 13.4.2017.
- HE 300/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun lain muuttamisesta. <www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140300>. Katsottu 13.4.2017.
- HE 343/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan velvollisuudesta järjestää eräitä terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille ja laiksi rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta. <www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140343>. Katsottu 13.4.2017.
- HE 50/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi takuueläkkeestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. <www.edilex.fi/he/viitekortti/20100050>. Katsottu 13.4.2017.
- HE 259/2016 vp. Hallituksen esitys laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. <www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_259+2016.aspx>. Katsottu 13.4.2017.
- Hetemäki, Martti (1993). Suomi ja EMU. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 89:3, 337–347.
- Hix, Simon (1999). Dimensions and alignments in European Union politics: Cognitive constraints and partisan responses. *European Journal of Political Research* 35:1, 69–106.
- (2008). *What's Wrong with the European Union and How to Fix It?* Hoboken: John Wiley & Sons.
- Hix, Simon & Christopher Lord (1997). *Political Parties in the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
- Hobolt, Sara B. (2016). The Brexit vote: a divided nation, a divided continent. *Journal of European Public Policy* 23:9, 1259–1277.
- Hobolt, Sara B. & Christopher Wratil (2015). Public opinion and the crisis: the dynamics of support for the euro. *Journal of European Public Policy* 22:2, 238–256.
- Hokkanen, Topi (2015). *Ilmastopolitiikan vaikutukset Suomen kansantalouteen ja kilpailukykyyn – mitä arvioista voidaan oppia?* Valtioneuvoston selvitys-

- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.
- Holm, Pasi, Jaakko Kiander & Pekka Tossavainen (1997). *Rahastot ja EMU*. Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimusselosteita 138. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.
- Hooghe, Lisbet & Gary Marks (2004). Does identity or economic rationality drive public opinion on European integration? *Political Science & Politics* 37:3, 415–420.
- (2005). Calculation, community and cues: Public opinion on European integration. *European Union Politics* 6:4, 419–443.
- (2009). 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 & Carole J. Wilson (2002). Does left/right structure party positions on European integration? *Comparative Political Studies* 35:8, 965–989.
- Huan-Niemi, Ellen, Janne Niemi & Jyrki Niemi (2016). The impacts of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) agreement on the EU agri-food sector. Paper presented at the 26th Annual International Food and Agribusiness Management Association (IFAMA) World Conference in Aarhus, Denmark on June 19–23, 2016.
- Hyvärinen, Anna (2009). *Suomen mahdollisuudet vaikuttaa valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 241. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- (2015). *Suomen mahdollisuudet vaikuttaa Euroopan unionin lainsäädäntömenettelyyn*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A 40. Turku: Turun yliopisto.
- Hyvärinen, Anna & Tapio Raunio (2014a). Mistä EU-asioista hallitus keskustelee ja kenen aloitteesta? Suomen hallituksen Eurooppa-politiikan koordinaatio vuosina 1995–2012. *Politiikka* 56:2, 87–100.
- (2014b). Who decides what EU issues ministers talk about? Explaining governmental EU policy co-ordination in Finland. *Journal of Common Market Studies* 52:5, 1019–1034.
- (2016). Suomi 20 vuotta EU:ssa: kriittinen tarkastelu unioniasioiden kansallisesta valmistelusta. *Oikeus* 45:4, 553–567.
- Hyvärinen, Anna & Meri Virolainen (2016). *EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa*. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 2/2016. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Häikiö, Martti (2007). *Alkon historia: valtion alkoholiliike kieltolain kumoamisesta Euroopan unionin kilpailupolitiikkaan 1932–2006*. Helsinki: Otava.
- Ilmakunnas, Seija & Raija Julkunen (1997). Euroopan talous- ja rahaliitto – sukupuolten tasa-arvon näkökulma. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 93:2, 247–261.
- Ilmastolaki 609/2015. Annettu Helsingissä 22.5.2015.
- Industrial Prime (2014). Stubb: EU-säädökset tukevat cleantechin kasvua. 26.2.2014. <www.industrialprime.fi/stubb-eu-saadokset-tukevat-cleantechin-kasvua/>. Katsottu 27.3.2017.
- Jahn, Detlef (1999). Der Einfluss von Cleavage-Strukturen auf die Standpunkte der skandinavischen Parteien über den Beitritt zur Europäischen Union. *Politische Vierteljahresschrift* 40:4, 565–590.
- Jenssen, Andres Todal, Pertti Pesonen, & Mikael Gilljam (toim.) (1998). *To Join or Not to Join: Three Nordic Referendums on Membership in the European Union*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Johansson, Karl Magnus & Tapio Raunio (2010). Organizing the core executive for European Union affairs: Comparing Finland and Sweden. *Public Administration* 88:3, 649–664.

- Johansson, Karl Magnus & Jonas Tallberg (2010). Explaining chief executive empowerment: EU summitry and domestic institutional change. *West European Politics* 33:2, 208–236.
- Julkunen, Raija (1992). *Hyvinvointivaltio murroksessa*. Tampere: Vastapaino.
- Juntunen, Tapio (2016). Kun rotta hyppäsi häkistä ulos: muutoksesta ja jatkuvuudesta Suomen ulkopoliitikassa. *Kosmopolis* 3, 70–78.
- Jääskinen, Niilo (2000). Eduskunta: Aktiivinen sopeutuja. Teoksessa Tapio Raunio & Matti Wiberg (toim.): *EU ja Suomi: Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseseen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita, 114–134.
- Järvinen, Laura (2004). *Parantaako EU ympäristön? Laajentuneen EU:n ympäristöpolitiikka*. Sitran raportteja 40. Helsinki: Sitra.
- Kajanoja, Lauri (2013). Mistä Suomen vaihtotaseen heikkeneminen johtuu ja mitä sille pitäisi tehdä? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 109:1, 48–70.
- Kajaste, Ilkka (2010). Rahaliitosta talousliitoksi. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 106:4, 403–412.
- (2012). Six pack, two pack, fiscal compact – tiivistyykö euroalueen ohjaus? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 108:2, 175–186.
- Kaleva (2014). Kolmasosa pohjoispohjanmaalaisista vastustaisi EU-jäsenyyttä. <www.kaleva.fi/uutiset/eurovaalit-2014/kolmasosa-pohjoispohjanmaalaisista-vastustaisi-eu-jasenytytta/665335/>. Katsottu 24.5.2016.
- Kangas, Olli & Laura Kalliomaa-Puha (2015). *The European Social Policy Network Thematic Report on Social Investment: Finland*. Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Kangas, Olli & Ville-Veikko Pulkka (toim.) (2016). *Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoista*. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2016. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Karlas, Jan (2012). National parliamentary control of EU affairs: Institutional design after enlargement. *West European Politics* 35:5, 1095–1113.
- Karttunen, Marko (2009). *Evidence of Partisan Emphasis on EMU during 1994–1999: Comparing Finnish Parties*. Acta Politica 38. Helsinki: Department of Political Science, University of Helsinki.
- Kattelus, Mervi & Juho Saari (2006). Terveyspolitiikan eurooppalaistuminen – Reflektioprosessi sisämarkkinoiden tasapainottajana. *Yhteiskuntapolitiikka* 71:1, 73–88.
- Kemppinen, Reijo (2002). *Suomi Euroopan unionissa*. Eurooppatiedotus (IV, uudistettu painos). Helsinki: Edita.
- Kestilä, Elina (2006). Is there demand for radical right populism in the Finnish electorate? *Scandinavian Political Studies* 29:3, 169–191.
- Kiander, Jaakko (1994). EMU ja työmarkkinat. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 90:3, 312–320.
- (1996). *Teollisuuden ja työmarkkinoiden sopeutuminen Euroopan talous- ja rahaliittoon*. Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimuksia 62. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.
- (2008). Miten rahaliitto selviää ensimmäisestä kriisistään? *Talous ja yhteiskunta* 36:4, 20–26.
- Kiander, Jaakko & Pentti Vartia (1998). *Suuri lama*. Helsinki: Taloustieto.
- Kinnunen, Jussi & Tapio Raunio (2006). Finland: Consensual politics, effective implementation. Teoksessa Eleanor E. Zeff & Ellen B. Pirro (toim.): *The European Union and the Member States* Boulder. Colorado: Lynne Rienner, 271–290.
- Koivula, Tommi (2016). Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan merkitys Suomen turvallisuudelle. Teoksessa Fred Blombergs (toim.): *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Maanpuolustuskorkeakoulu, julkaisusarja 1, tutkimuksia nro 4. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 111–130.

- Korkein hallinto-oikeus (2013). Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 2013:53. <www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1365401207749.html>. Katsottu 13.4.2017.
- (2016). Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 2016:75. <www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1463664425032.html>. Katsottu 13.4.2017.
- Koskela, Erkki & Juhana Vartiainen (1997). Rahaliitto, työmarkkinat ja työttömyys. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 93:2, 262–284.
- Kosonen, Pekka (toim.) (1992a). *Euroopan integraatio, työmarkkinat ja hyvinvointivaltio*. Helsinki: Gaudeamus.
- (1992b). Talouden kansainvälistyminen ja kansallisen sosiaali- ja terveystalouden liikumavara. Teoksessa Olavi Riihinen (toim.): *Sosiaali- ja terveystalouden politiikka 2017*. Helsinki: WSOY, 110–128.
- Krugman, Paul (2012). *Lopettakaa tämä lama nyt!* Suom. Anni Lassila. Helsinki: HS Kirjat (alkuteos *End This Depression Now!* 2012).
- (2013). Cockroaches at the European Commission. *The New York Times* 4.3.2013.
- Kuismanen, Mika & Mikko Spolander (2012). Finanssikriisi ja finanssipolitiikka Suomessa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 108:1, 69–80.
- Kulha, Keijo K. (1998). *Mahtitalonpoika: Heikki Haaviston matkassa yleislakosta EU:hun*. Helsinki: Edita.
- Kuusterä, Antti & Juha Tarkka (2012). *Suomen Pankki 200 vuotta II: Parlamentin pankki*. Helsinki: Otava.
- Laffan, Brigid (2016). Europe's Union in crisis: tested and contested. *West European Politics* 39:5, 915–932.
- Laitinen, Lasse (2011). EU-aikakauden ympäristötaisto: Ympäristöjärjestöjen toiminnan eurooppalainen ulottuvuus kiistassa Vuosaaren sataman rakentamisesta. Pro gradu -tutkielma, Sosiologia, Helsingin yliopisto.
- Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta. 30.12.1993/1573.
- Laki rajat ylittävistä terveydenhuollosta 30.12.2013/1201.
- Laki työmarkkinatuesta 1542/1993. Annettu 30.12.1993.
- Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta 423/2015. Annettu Helsingissä 10.4.2015.
- Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 10.6.1994/468.
- Lampinen, Risto, Olli Rehn & Petri Uusikylä (toim.) (1998). *EU-asioiden valmistelu Suomessa*. Eduskunnan kanslian julkaisu 7/1998. Helsinki: Eduskunnan kanslia.
- Lappalainen, Tuomo (2000). Ensimmäiset viisi vuotta. Teoksessa Tuomo Lappalainen, Pia Letto-Vanamo, Pertti Rannikko, Jukka Relander & Leena Seretin (toim.): *Suomi 5 vuotta Euroopan unionissa. Toiveita, pelkoja, tosiasioita*. Eurooppa-tietoa Nro 172. <www.eurooppa-tiedotus.fi/doc/fi/julkaisut/suomisvuotta/index.html>. Katsottu 30.9.2016.
- Laurila, Ilkka P. (2004). Maatalouden EU-aika. Teoksessa Pirjo Markkola (toim.): *Suomen maatalouden historia III: Suurten muutosten aika – jälleenrakennuskaudesta EU-Suomeen*. Helsinki: SKS, 349–401.
- Leuffen, Dirk, Berthold Rittberger & Frank Schimmelfennig (2013). *Differentiated Integration: Explaining variation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lindholm, Arto (2014). Euroopan unionin ympäristöpolitiikka ja Suomi. Teoksessa Juri Mykkänen & Kari Paakkunainen (toim.): *Johdatus Euroopan unionin politiikkaan*. Helsinki: Helsingin yliopisto, Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitos, 305–315.
- Lindroos, Tomi & Tommi Ekholm (2016). *Taakanjakosektorin päästökehitys ja päästövähennystoimet vuoteen 2030*. VTT Technology 245. Espoo: VTT.
- Lipponen, Paavo (2001). *Kohti Eurooppaa*. Helsinki: Tammi.
- Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta (2007). Euroopan unionin virallinen lehti 2007/C 306/01.

- Litmanen, Tapio (2009). The temporary nature of societal risk evaluation: Understanding the Finnish nuclear decisions. Teoksessa Matti Kojo & Tapio Litmanen (toim.): *The Renewal of Nuclear Power in Finland. Energy, Climate and the Environment Series*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 192–217.
- Luke (2016). Taloustohtori kannattavuuslaskentajärjestelmä. FADN Advanced Results -palvelu (luke.fi/taloustohtori). Tausta-aineisto: FADN-EC-DG AGRI/E3. <portal.mtt.fi/portal/page/portal/taloustohtori/eufadnadvanced_so/taustatiedot>. Koottu 18.5.2016, Arto Latukka.
- Luoto, Jari (1997). *Ulkopolitiikka ja ihmisoikeudet: Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan murroskausi 1985–1995*. Helsinki: Gaudeamus.
- Luoto, Jari & Timo Pesonen (2006). Suomi ja Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Teoksessa Alexander Stubb (toim.): *Marginaalista ytimeen: Suomi Euroopan unionissa 1989–2003*. Helsinki: Tammi, 272–298.
- Maahanmuuttovirasto (2016). Turvapaikka- ja pakolaistilastot. <www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka- ja_pakolaistilastot>. Katsottu 9.9.2016.
- Maaseudun tulevaisuus (2016). Pelätty rikkidirektiivi vähensi ilmansaasteita, teollisuudelle ei käynyt kuinkaan. 23.6.2016. <www.maaseuduntulevaisuus.fi/mets%C3%A4/pel%C3%A4tty-rikkidirektiivi-v%C3%A4hensi-ilmansaasteita-teollisuudelle-ei-k%C3%A4ynyt-kuinkaan-1.152628>. Katsottu 1.9.2016.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe, Moira Nelson & Erika Edwards (2006). Party competition and European integration in east and west: Different structure, same causality. *Comparative Political Studies* 39:2, 155–175.
- Marks, Gary & Carole J. Wilson (2000). The past in the present: A cleavage theory of party response to European integration. *British Journal of Political Science* 30:3, 433–459.
- Martikainen, Tuomo & Teija Tiilikainen (toim.) (2000). *Suomi EU:n johdossa: Tutkimus Suomen puheenjohtajuudesta 1999*. Helsinki: Helsingin yliopisto, Yleisen valtio-opin laitos.
- Matthews, Alan (2012). Greening the common agricultural policy post-2013. *Intereconomics* 2012:6, 326–331.
- Mattila, Mikko (2004). Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers. *European Journal of Political Research* 43:1, 29–50.
- (2008). Voting and coalitions in the Council after the enlargement. Teoksessa Daniel Naurin & Helen Wallace (toim.): *Unveiling the Council of the European Union: Games governments play in Brussels*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 23–35.
- (2009). Roll call analysis of voting in the European Union Council of Ministers after the 2004 enlargement. *European Journal of Political Research* 48:6, 840–857.
- Mattila, Mikko & Tapio Raunio (2005). Kuka edustaa EU:n vastustajia? Euroopan parlamentin vaalit 2004. *Politiikka* 47:1, 28–41.
- (2012). Drifting further apart: National parties and their electorates on the EU dimension. *West European Politics* 35:3, 589–606.
- Miller, Arthur (1974). Political issues and trust in government 1964–1970. *American Political Science Review* 68:3, 951–972.
- Ministry of Finance (2015). *Europe 2020 -Strategy. Finland's national programme spring 2015*. Helsinki: Ministry of Finance publications 12c/2015. Helsinki: Ministry of Finance.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mäkelä, Timo (2016). Säilyykö Euroopan unioni ympäristöpolitiikan edelläkävijänä. Teoksessa Jouko Kajanoja & Eero Yrjö-Koskinen (toim.): *Hajoaako unioni?* Helsinki: Into, 137–161.
- Niemi, Jyrki & Jaana Ahlstedt (toim.) (2005). *Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2005*. MTT Taloustutkimus, julkaisuja 105. Jokioinen: MTT.

- (2015). *Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2012*. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 25/2015. Helsinki: Luonnonvarakeskus.
- Niemi, Jyrki, Petri Liesivaara, Heikki Lehtonen, Ellen Huan-Niemi, Lauri Kettunen, Pellervo Kassi & Heini Toikkanen (2014). *EU:n yhteinen maatalouspolitiikka vuosina 2014–2020 ja Suomen maatalous*. MTT Raportti 130. Jokioinen: MTT.
- Niemi, Jyrki & Pasi Rikkonen (toim.) (2010). *Maatalouspoliittisen toimintaympäristön ennakointi. Miten käy kotimaisen elintarvikeketjun?* MTT Raportti 7. Jokioinen: MTT.
- Niinistö, Sauli (2016). Tasavallan presidentti Sauli Niinistön puhe suurlähettiläskokouksessa 23.8. <www.presidentti.fi/Public/default.aspx?contentid=349927>. Katsottu 29.8.2016.
- OECD (2009a). Declaration on green growth. Adopted at the Council meeting at ministerial level on 25 June 2009. <www.oli.oecd.org/olis/2009doc.nsf/>. Katsottu 15.5.2016.
- (2009b). Suomen ympäristöpolitiikan tuloksellisuutta arvioiva raportti. Päätelmät ja suositukset. <www.oecd.org/finland/44305513.pdf>. Katsottu 6.4.2016.
- (2011). Towards green growth. <www.oecd.org/greengrowth/48224539.pdf>. Katsottu 15.5.2016.
- Ohisalo, Maria (2013). EU:n ruoka-apuohjelman vaikutus ruoka-avun vakiintumiseen Suomessa. Teoksessa Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.): *Huono-osaisten hyvinvointi Suomessa*. Helsinki: Kela, 146–170.
- Oikeusministeriö (2009). *Suomalaiset osallistujina: Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen*. Oikeusministeriön julkaisu 2009:5. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Ojanen, Hanna (1999). How to customise your union: Finland and the "Northern dimension of the EU". Teoksessa *Northern Dimensions*, Yearbook 1999. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 13–26.
- (2008). Finland and the ESDP: 'obliquely forwards'? Teoksessa Clive Archer (toim.): *New Security Issues in Northern Europe. The Nordic and Baltic states and the ESDP*. Abingdon: Routledge, 56–77.
- Ollikainen, Marjo (2001). Keskusta: Suomi vahvasti mukaan EU:n kehittämiseen. *Helsingin Sanomat* 26.11.2001.
- Ollikainen, Markku (2014). Euroopan unionin ympäristöpolitiikka ja Suomi. *Talous ja yhteiskunta* 2/2014, 42–47.
- Oxenstierna, Susanne & Per Olsson (2015). The economic sanctions against Russia: Impact and prospects of success. <www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI-R--4097--SE>. Katsottu 26.8.2016.
- Pajala, Antti & Mika Widgrén (2010). Suomen neuvottelupositiot Euroopan unionin neuvostossa vuosina 1995–2004. *Politiikka* 52:1, 44–53.
- Paldanius, Jari, Lasse Tallskog, Olli Maijala, Jouko Riipinen & Rauno Sairinen (2006). *Vaikutusten arviointi kaavoituksessa*. Ympäristöhallinnon ohjeita 10/2006. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Paloheimo, Heikki (1994). Kansalaismielipiteiden kehitys Suomessa. Teoksessa Pertti Pesonen (toim.): *Suomen EU-kansanäänestys 1994. Raportti kannanotoista*. Helsinki: Ulkoasiainministeriön Eurooppatiedotus, 41–53.
- (toim.) (2005). *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- (2014). Poliittikan pitkät syklit ja poliittisen kentän uusjako. *Politiikka* 56:1, 15–28.
- Panke, Diana (2010). *Small States in the European Union: Coping with structural disadvantages*. Farnham: Ashgate.
- (2012). Negotiation effectiveness: Why some states are better than others in making their voices count in EU negotiations. *Comparative European Politics* 10:1, 111–132.
- Patomäki, Heikki (2013). *Eurokriisin anatomia*. Helsinki: Into.
- Perko, Touko (2005). *Valio ja suuri murros*. Helsinki: Otava.

- Pesonen, Pertti (toim.) (1994). *Suomen EU-kansanäänestys 1994. Raportti äänestäjien kannanotoista*. Ulkoasiainministeriön Eurooppa-tietoa 177/2002. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, Eurooppatiedotus.
- Phinmore, David (2013). *The Treaty of Lisbon: Origins and negotiation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Plechanová, Běla (2011). Coalitions in the EU Council: Pitfalls of multidimensional analysis. *AUCO Czech Economic Review* 5:3, 249–266.
- Pursiainen, Christer & Sinikukka Saari (2002). *Et tu Brute! Finland's NATO Option and Russia*. UPI Report 1/2002. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.
- Raik, Kristi (2015). Renaissance of realism, a new stage of Europeanization, or both? Estonia, Finland and EU foreign policy. *Cooperation and Conflict* 50:4, 440–456.
- Raik, Kristi & Teemu Palosaari (2004). *Tärkeintä on osallistuminen. Uudet jäsenmaat mukautuvat EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan*. UPI-raportti 2004/10. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti. Saatavilla myös englanniksi: *It's the Taking Part that Counts: The new Member States adapt to EU foreign and security policy*. Finnish Institute of International Affairs.
- Rannikko, Pertti (2000). Suomen maaseutu EU-jäsenyyden aikana. Teoksessa Tuomo Lappalainen, Pia Letto-Vanamo, Pertti Rannikko, Jukka Relander & Leena Seretin (toim.): *Suomi 5 vuotta Euroopan unionissa. Toiveita, pelkoja, tosiasioita*. Eurooppa-tietoa Nro 172. Eurooppa-tiedotus. <www.eurooppa-tiedotus.fi/doc/fi/julkaisut/suomi5vuotta/index.html>. Katsottu 30.9.2016.
- Ranta, Timo & Pilvi-Sisko Vierros-Villeneuve (2006). Suomi ja Euroopan unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Teoksessa Alexander Stubb (toim.): *Marginaalista ytimeen: Suomi Euroopan unionissa 1989–2003*. Helsinki: Tammi, 299–314.
- Raunio, Tapio (2007). Euroopan unionin vaikutus eduskunnan työhön. Teoksessa *Kansainvälinen eduskunta. Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 11*. Helsinki: Edita, 215–261.
- (2008). Euroopan integraation vaikutus Suomen puoluejärjestelmään. Teoksessa Heikki Paloheimo & Tapio Raunio (toim.): *Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä*. Helsinki: WSOY, 185–207.
- (2011). Missä EU, siellä ongelma: populistinen Eurooppa-vastaisuus Suomessa. Teoksessa Matti Wiberg (toim.): *Populismi – kriittinen arvio*. Helsinki: Edita, 197–220.
- (2012). Semi-presidentialism and European integration: lessons from Finland for constitutional design. *Journal of European Public Policy* 19:4, 567–584.
- (2014). Poliittikaa yhdentyvässä Euroopassa: eduskunta, EU ja ulkopoliittikka. Teoksessa Tapio Raunio & Matti Wiberg (toim.): *Eduskunta: Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla*. Helsinki: Gaudeamus, 226–242.
- (2015). The Finnish Eduskunta and EU: The strengths and weaknesses of a mandating system. Teoksessa Claudia Heffler, Christine Neuhold, Olivier Rozenberg & Julie Smith (toim.): *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 406–424.
- (2016). The politicization of EU affairs in the Finnish Eduskunta: conflicting logics of appropriateness, party strategy, or sheer frustration? *Comparative European Politics* 14:2, 232–252.
- Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.) (2006). *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.
- (toim.) (2013). *Euroopan paras maa? Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Raunio, Tapio & Matti Wiberg (2000a). Johdanto – Suomi astuu unioniaikaan. Teoksessa Tapio Raunio & Matti Wiberg (toim.): *EU ja Suomi: Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita, 9–23.
- (toim.) (2000b). *EU ja Suomi: unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita.

- Raunio, Tapio & Teija Tiilikainen (2002). *Euroopan rajat: Laajentuva Euroopan unioni*. Helsinki: Gaudeamus.
- (2003). *Finland in the European Union*. London: Frank Cass.
- Riihinen, Olavi (toim.) (1990). *Suomi 2017*. Helsinki: Gummerus.
- (1992). *Sosiaalipolitiikka 2017: Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen*. Helsinki: WSOY.
- Ringlerova, Zuzana (2015). Weathering the crisis: Evidence of diffuse support for the EU from a six-wave Dutch panel. *European Union Politics* 16:4, 558–576.
- Roth, Felix, Lars L. Jonung & Felicitas D. Nowak-Lehmann (2016). Crisis and public support for the euro, 1994–2014. *Journal of Common Market Studies* 54:4, 944–960.
- Rouhinen, Sauli (2014). *Matkalla mallimaaksi? Kestävän kehityksen juurtuminen Suomessa*. Dissertations in Social Sciences and Business Studies 88. Publications of the University of Eastern Finland. Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppätieteiden tiedekunta.
- Saari, Juho (2003). *Uusi aikakausi – Yhdentynvä Eurooppa ja sosiaali- ja terveystaloudellinen politiikka*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- (2006). Harmaa toimivalta – Toimivallan ylivaluminen köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisissa politiikoissa Euroopan unionissa. Teoksessa Pauli Niemelä & Terho Pursiainen (toim.): *Hyvinvointi yhteiskuntapolitiittisena tavoitteena*. Sosiaali- ja terveystaloudellisen yhdistyksen tutkimuksia nro 62. Kuopio: Kuopion yliopisto, 242–266.
- Saari, Juho & Matti Kari (2006). Sosiaali- ja terveystaloudellinen politiikka – Nopeasti muuttuva politiikkalohko. Teoksessa Tapio Raunio & Juho Saari (toim.): *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus, 140–180.
- Sairasvakuutuslaki 1224/2004. Annettu 21.12.2004.
- Sairinen, Rauno (2000). *Regulatory Reform of the Finnish Environmental Policy*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Serie A 27. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Sairinen, Rauno & Arto Lindholm (2004). Finland: A realistic pragmatist. Teoksessa Andrew Jordan & Duncan Liefferink (toim.): *Environmental Policy in Europe. The Europeanization of national environmental policy*. London & New York: Routledge, 64–80.
- (2006). Ympäristöpolitiikka: pragmaattinen ja passiivinen edelläkävijä. Teoksessa Tapio Raunio & Juho Saari (toim.): *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus, 181–205.
- Sakslin, Maija (2014). Lausuntopyyntö 5.2.2014 (STM023:00/2014) Dnro 648/5/14. <www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=dg16114143437508&cmd=download>. Katsottu 13.4.2017.
- Sandbu, Martin (2015). *Europe's Orphan: The future of the euro and the politics of debt*. Princeton: Princeton University Press.
- Schäuble, Wolfgang (2016). A Request to Hans-Werner Sinn, Economist, Commentator and European. *CESifo Forum* 06/2016, 5–6.
- de Schoutheete, Philippe (2004). *La Cohérence par la défense. Une Autre Lecture de la PESD*. Cahiers de Chaillot n. 71. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Selck, Torsten J. & Sanneke Kuipers (2005). Shared hesitance, joint success: Denmark, Finland, and Sweden in the European Union policy process. *Journal of European Public Policy* 12:1, 157–176.
- Selin, Henrik & Stacy VanDeveer (2015). Global climate change governance: The long road to Paris. Teoksessa Norman Vig & Michael Kraft (toim.): *Environmental Policy*. Washington, DC: CQ Press, 288–310.
- Seppälä, Mika (2015). EU-lainsäädännön vaikutus Suomen ympäristölainsäädäntöön. Esitelmä SLL:n EU: Kestikö ympäristö yhdentymisen? -seminaarissa 18.12.2015. Helsinki.

- Sierla, Antti (2009). *Report on Finland's Representation Abroad*. Ministry for Foreign Affairs of Finland. <formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=46849&GUID=%7BC62AF831-6EB7-4C88-BFCE-FF6F40E1C5B7%7D>. Katsottu 29.8.2016.
- Similä, Jukka (2007). *Regulating Industrial Pollution: The case of Finland*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. <helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/18317/regulati.pdf?sequence=2>. Katsottu 1.9.2016.
- Sinn, Hans-Werner (2014). *The Euro Trap: On bursting bubbles, budgets and beliefs*. Oxford: Oxford University Press.
- Sipola, Simo (2015). *Rahavallan jäljet*. Helsinki: Teos.
- Sosiaali- ja terveysvaliokunta (2009). Lausunto StVL 10/2009. Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta. <www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/stvl_10+2009.pdf>. Katsottu 13.4.2017.
- (2013). Lausunto StVL 12/2013. Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta 2013. <www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/stvl_12+2013.pdf>. Katsottu 13.4.2017.
- Statens offentliga utredningar (1996). *Remiss av betänkandet Sverige och EMU*. Statens offentliga utredningar 1996, 158.
- STM, Sosiaali- ja terveysministeriö (2012). *Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön tarkistamista selvittäneen työryhmän raportti (Solmu IV)*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 24. Helsinki: STM.
- (2013a). Potilasdirektiivi (rajat ylittävä terveydenhuolto). <stm.fi/potilasdirektiivi>. Katsottu 26.2.2017.
- (2013b). Suomalaisen terveydenhuollon palveluvalikoima – Rajat ylittävän terveydenhuollon ohjausryhmän palvelukori-alatyöryhmän ehdotuksia. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:5.
- Store, Jan (2014). *Euroopan ytimessä*. Helsinki: Otava.
- Stubb, Alexander (toim.) (2006). *Marginaalista ytimeen: Suomi Euroopan unionissa 1989–2003*. Helsinki: Tammi.
- (2008). Ulkoministeri Alexander Stubbin avauspuhe suurlähettiläspäivillä Helsingissä 25. elokuuta: Post-080808 – ensimmäinen diagnoosi. <www.formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=135286&contentlan=1&culture=fi-FI>. Katsottu 29.8.2016.
- Sundbäck, Veli (2006). Suomen EU-jäsenyysneuvottelujen loppusuora. Teoksessa Alexander Stubb (toim.): *Marginaalista ytimeen: Suomi Euroopan unionissa 1989–2003*. Helsinki: Tammi, 33–73.
- Suomen luonnonsuojeluliitto (2015a). Suomen ympäristö hyötyi Euroopan unionista. Tiedote 28.12.2015. <www.sll.fi/ajankohtaista/tiedotteet/eu20-281215>. Katsottu 27.3.2017.
- (2015b). Mikä kohtuutalous? <www.sll.fi/mita-me-teemme/kohtuutalous/kohtuutalous> Katsottu 27.3.2017.
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.
- Suomen virallinen tilasto (2016). Suomen kasvihuonekaasupäästöt 2015. <www.stat.fi/til/khki/2015/khki_2015_2016-05-25_kat_001_fi.html>. Katsottu 1.9.2016.
- Suuri valiokunta (2009). SuVM 1/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta. <www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=suvm+1/2009>. Katsottu 13.4.2017.
- (2010). SuVL 10/2010 vp. Valtioneuvoston selvitys EU:n ja Suomen vireillä olevista ja tulevista toimista, jotka koskevat romanien aseman parantamista EU:ssa. <www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/suvm_10+2010.pdf>. Katsottu 13.4.2017.
- (2014a). SuVM 1/2014 vp. Suuren valiokunnan mietintö. Valtioneuvoston selonteko EU politiikasta 2013. <www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/suvm_1+2014.pdf>. Katsottu 13.4.2017.
- (2014b). SuVL 3/2014 vp. Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta; älykästä, kestävä ja osallistavaa kasvua edistävän Eurooppa 2020 -strategian

- arviointi. <www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/suyl_3+2014.pdf>. Katsottu 13.4.2017.
- SWD, Commission Staff Working Document (2013). Progress on 'GDP and beyond' actions. 2013:303. Brussels, 2.8.2013.
- (2016). Key economic, employment and social trends behind a European Pillar of Social Rights. 2016:51. Strasbourg, 8.3.2016.
- Szczerbiak, Aleks & Paul Taggart (toim.) (2008a). *Opposing Europe? The comparative party politics of euroscepticism: Volume 1, Case studies and country surveys*. Oxford: Oxford University Press.
- (toim.) (2008b). *Opposing Europe? The comparative party politics of euroscepticism, Volume 2, Comparative and theoretical perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Taloussanommat (2008). Pekkarinen: Ilmastopaketti suotuisa metsäteollisuudelle. 1.12.2008. <www.taloussanommat.fi/politiikka/2008/12/01/pekkarinen-ilmastopaketti-suotuisa-metsateollisuudelle/200831054/12?pos=22>. Katsottu 1.9.2016.
- Teräväinen, Tuula (2012). *The Politics of Energy Technologies: Debating climate change, energy policy, and technology in Finland, the UK, and France*. Helsinki: Into.
- Teräväinen-Litardo, Tuula (2015). Negotiating green growth as a pathway towards sustainable transitions in Finland. Teoksessa Karin Bäckstrand & Annica Kronsell (toim.): *Rethinking the Green State: Environmental governance towards climate and sustainability transitions*. London: Routledge/Earthscan, 174–189.
- Thomson, Robert (2011). *Resolving Controversy in the European Union: Legislative decision-making before and after enlargement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tiilikainen, Teija (2006). Ulko- ja turvallisuuspolitiikka: Suomen linjan täydellinen muodonmuutos. Teoksessa Tapio Raunio & Juha Saari (toim.): *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus, 206–233.
- (2008). *Selvitys Euroopan unionin Lissabonin sopimukseen sisältyvän keskinäisen avunannon velvoitteesta*. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/2008. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- Torcal, Mariano, Eduard Bonet & Marina Costa Lobo (2012). Institutional trust and responsiveness in the EU. Teoksessa David Sanders, Paolo Bellucci, Gábor Tóka & Mariano Torcal (toim.): *The Europeanization of National Politics? Citizenship and support in a post-enlargement union*. New York: Oxford University press, 91–112.
- Torstila, Pertti (2013). Valtiosihteeri Torstilan avauspuheenvuoro suurlähettiläskokouksessa, Helsinki 26.8. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=282306>. Katsottu 29.8.2016.
- Tuloverolaki 1535/1992. Annettu 30.12.1992.
- Tuomioja, Erkki (2013). Speech by Minister Tuomioja: Bringing in the Common to European Foreign Policy. 11.3., European Policy Centre, Brussels. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=271982&contentlan=2&culture=en-US>. Katsottu 29.8.2016.
- Täysistunnon pöytäkirja 135/2014 vp. 13.1.2015. <www.eduskunta.fi/FI/vaski/Documents/ptk_135+2014_vp.pdf#search=eduskuntatunnus%3APTK>. Katsottu 13.4.2017.
- Ulkoasiainvaliokunta (2003). Valtioneuvoston selvitys Euroopan unionin turvallisuusstrategiasta. Ulkoasianvaliokunnan lausunto. <www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/uavl_2+2003.pdf>. Katsottu 27.2.2017.
- UM, Ulkoasiainministeriö (2002). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä vuonna 2001*. Ulkoasiainministeriön julkaisu. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Katsottu 2.8.2016.

- (2003). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä vuonna 2002*. Ulkoasiainministeriön julkaisu. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Katsottu 2.8.2016.
- (2004). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä vuonna 2003*. Ulkoasiainministeriön julkaisu. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Katsottu 2.8.2016.
- (2005). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä vuonna 2004*. Ulkoasiainministeriön julkaisu. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Katsottu 2.8.2016.
- (2006). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä 2005*. Ulkoasiainministeriön julkaisu. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Katsottu 2.8.2016.
- (2007). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä 2006*. Ulkoasiainministeriön julkaisu. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Katsottu 2.8.2016.
- (2008). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä 2007*. Ulkoasiainministeriön julkaisu. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Katsottu 2.8.2016.
- (2009). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä 2008*. Ulkoasiainministeriön julkaisu. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Katsottu 2.8.2016.
- (2010). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä 2009*. Ulkoasiainministeriön julkaisu. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Katsottu 2.8.2016.
- (2011). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä 2010*. Ulkoasiainministeriön julkaisu. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Katsottu 2.8.2016.
- (2012). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä 2011*. Ulkoasiainministeriön julkaisu. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Katsottu 2.8.2016.
- (2013). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä 2012*. Ulkoasiainministeriön julkaisu. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=288126&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Katsottu 2.8.2016.
- (2014). *Suomi ulkomaisessa mediassa 2013 yhteenveto*. Ulkoasiainministeriön julkaisu. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=341142&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Katsottu 2.8.2016.
- (2015a). Turvallisuuspoliittista yhteistyötä koskeva katsaus. Muistio 12.2.2015. Poliittinen osasto. <www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/utp_31+2014.pdf>. Katsottu 13.4.2017.
- (2015b). *Suomi ulkomaisessa mediassa 2014 yhteenveto*. Ulkoasiainministeriön julkaisu. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=341150&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Luettu 2.8.2016.
- (2015c). Muuttoliikekriisi ja Suomen maine, kooste edustustojen vastauksista toimenpidepyyntöön. Ulkoasiainministeriön muistio HEL7M0079-13, 22.10.2015.
- (2015d). Maakohtaiset tiivistelmät edustustojen vastauksista toimenpidepyyntöön. Liite muistiolle HEL7M0079-13.
- (2016a). Kehitysyhteistyön määrärahat. <www.formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=49314>. Katsottu 26.8.2016.
- (2016b). *Suomi maailman mediassa: Ulkoasiainministeriön kooste vuodesta 2015*. Ulkoasiainministeriön julkaisu. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=346039&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Katsottu 2.8.2016.
- Uusi Suomi (2016a). St1-miljardööri lataa suorat sanat: ”Nyt nyrkkiä pöytään – Sinisilmäiset suomalaiset tekevät kaiken, mitä EU käskää”. *Uusi Suomi* 12.2.2016.
- (2016b). St1-miljardöörin avautumiselle tukea: ”Suomi kärkipaikalta suoraan hänille”. *Uusi Suomi* 15.2.2016.

- Uusitalo, Hannu (1990). Hyvinvointivaltion kehitys ja tulevat haasteet. Teoksessa Olavi Riihinen (toim.): *Suomi 2017*. Helsinki: Gummerus, 337–354.
- Valtioneuvosto (1995). Turvallisuus muuttuvassa maailmassa. Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.6.1995.
- (1997). Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 17.3.1997.
- (2001). Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 13.6.2001.
- (2004). Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 24.9.2004.
- (2009). Vahva unioni maailmassa. Vahva kansalainen unionissa. Vaikutusvaltainen Suomi Euroopassa. Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta.
- (2015). Ranskan pyyntö avunannosta EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä. Tiedote 610, 17.11. <valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ranskan-pyynto-avunannosta-eu-ministerivaliokunnan-kirjallisessa-menettelyssa?_101_INSTANCE_3wyslLo1Zoni_groupId=10616>. Katsottu 29.8.2016.
- (2016). Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.
- Vanhanen, Matti (2004). Jalat maassa yhtenäisessä ja tehokkaassa Euroopan unionissa. *Ulkopolitiikka* 2/2004, 4–8.
- Vehmas, Jarmo (2002). ”Rahat Ruotsiin ja päästöt Tanskaan”: Suomen ympäristöperusteisen energiaverotuksen rekonstituutio 1993–96. Acta Universitatis Tampereensis 861. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Veistola, Tapani (2015). Kuinka ympäristön kävi EU:ssa? Suomen ympäristöpolitiikka EU:ssa -seminaari. Suomen luonnonsuojeluliitto 18.12.2015. Helsinki.
- VNK, Valtioneuvoston kanslia (1997). *Rahaliitto ja Suomi – talouden haasteet*. EMU-asiantuntijaryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 1997, 24. Helsinki: VNK.
- (2009). *Itämeren haasteet ja Itämeri-politiikka*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 23. Helsinki: VNK.
- (2013). *Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta 2013*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2013.
- (2015). *Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma* 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
- (2016). EU:n 2030 ilmasto- ja energiapolitiikan linjausten toteutusvaihtoehdot ja Suomen omien energia- ja ilmastotavoitteiden toteutuminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 28/2016. Helsinki: VNK.
- Winzen, Thomas (2012). National parliamentary control of European Union affairs: A cross-national and longitudinal comparison. *West European Politics* 35:3, 657–672.
- (2013). European integration and national parliamentary oversight institutions. *European Union Politics* 14:2, 297–323.
- WWF (2014). WWF ja Outotec: Suomen on tartuttava vihreän talouden mahdollisuuksiin. <wwf.fi/wwf-suomi/viestinta/uutiset-ja-tiedotteet/WWF-ja-Outotec--Suomen-on-tartuttava-vihrean-talouden-mahdollisuuksiin-2340.a>. Katsottu 27.3.2017.
- Yhteisöjen tuomioistuin (1997). Tuomio 23.10.1997. Rikosoikeudenkäynti vastaan Harry Franzén. C-189/95. ECLI:EU:C:1997:504. <eur-lex.europa.eu/>.
- (2002). Tuomio 12.9.2002. Ennakkoratkaisupyyntö: Vakuutusosoikeus - Suomi. C-351/00. ECLI:EU:C:2002:480. <eur-lex.europa.eu/>.

- (2004a). Tuomio (neljäs jaosto) 29.4.2004. Friedrich Skalka vastaan Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft. C-160/02. ECLI:EU:C:2004:269. <eur-lex.europa.eu/>.
- (2004b). Tuomio (kuudes jaosto) 9.12.2004. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Luxemburgin suurherttuakunta. C-333/04. ECLI:EU:C:2006:330. <eur-lex.europa.eu/>.
- (2006). Tuomio (ensimmäinen jaosto) 18.5.2006. Land Oberösterreich vastaan CEZ as. C-343/04. ECLI:EU:C:2006:330. <eur-lex.europa.eu/>.
- (2007). Tuomio (suuri jaosto) 5.6.2007. Klas Rosengren ynnä muut vastaan Riksåklagaren. C-170/04. ECLI:EU:C:2007:313. <eur-lex.europa.eu/>.
- Yle (2015a). EU:n turvapaikanhakijoiden siirtojärjestely hyväksyttiin – Suomi jätti äänestämättä. Uutinen 22.9.2015. <yle.fi/uutiset/eun_turvapaikanhakijoiden_siirtojarjestely_hyvaksyttiin__suomi_jatti_aanestamatta/8324276>. Katsottu 9.9.2016.
- (2015b). Ministeri Orpo äänestämättä jättämisestä: ”Me olimme hyvässä leirissä mukana.” Uutinen. 22.9.2015. <yle.fi/uutiset/ministeri_orpo_aanestamatta_jattamisesta_me_olimme_hyvassa_leirissa_mukana/8324642>. Katsottu 9.9.2016.
- (2015c). Tutkimus: euroa ei hylätä, vaikka se haittaisikin taloutta. 22.12.2015. <yle.fi/uutiset/tutkimus_euroa_ei_hylata_vaikka_se_haittaisikin_taloutta/8545489>. Katsottu 25.5.2016.
- (2016a). Soini kommentoi Britannian-vierailun tapahtumia: ”Suomi on vapaa maa, keskustella saa.” 1.7.2015. <yle.fi/uutiset/soini_komentoi_britannian-vierailun_tapahtumia_suomi_on_vapaa_maa_keskustella_saa/8996780>. Katsottu 26.8.2016.
- (2016b). Presidentti Niinistö: Rajasopimus syntyi suomalaisten tahdosta, ei Venäjän. 13.4.2015. <yle.fi/uutiset/presidentti_niinisto_rajasopimus_syntyi_suomalaisten_tahdosta_ei_venajan/8808386>. Katsottu 26.8.2016.
- YM, Ympäristöministeriö (2011). *Ympäristösuojelulain ja -asetuksen sekä eräiden muiden säädösten uudistamishanke*. YMo38:00/2011. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- (2016a). Tiedote 20.7.2016. <www.ym.fi/Ajankohtaista/Tiedotteet/Ministeri_Tiilikainen_EUkomission_esitys(39909)>. Katsottu 26.8.2016.
- (2016b). Luonnos hallituksen esityksestä laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Helsinki, 25.4.2016. <www.ym.fi/fiFI/Ajankohtaista/Lausuntopyynnot_ja_lausuntoyhteenvedot/2016/Lausuntopyynto_hallituksen_esitysluonnok%2839007%29>. Katsottu 1.9.2016.
- (2016c). Taustaselvitys rakentamisen maa-ainesjätteiden hyödyntämistä koskevan valtioneuvoston asetuksen valmistelemiseksi (MASA-asetus). Luonnos 29.2.2016 MASA-työryhmä. <www.ym.fi/ymparisto/lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Jatteiden_hyodyntaminen_maarakentamisessa>. Katsottu 1.9.2016.
- Ympäristönsuojelulaki 527/2014. Annettu Naantalissa 27.6.2014.
- Ympäristötiedon foorumi (2015). Euroopan ympäristön tila 2015 – Suomen haasteet ja mahdollisuudet. <www.ymparistotiedonfoorumi.fi/wordpress/wp-content/uploads/2015/02/puheenvuoroja-5_final.pdf>. Katsottu 1.9.2016.

KIRJOITTAJAT

Maria Bäck, VTT, valtio-opin yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto

Jaakko Kiander, VTT, kansantaloustieteen dosentti ja eläkeyhtiö Ilmarisen johtaja

Ilkka P. Laurila, MMT, kehitysjohtaja, Luonnonvarakeskus

Mikko Mattila, VTT, yleisen valtio-opin professori, Helsingin yliopisto

Jyrki Niemi, MMT, maatalouspolitiikan professori, Luonnonvarakeskus

Risto Niemikari, YTM, valtio-opin tohtoriopiskelija, Tampereen yliopisto

Hanna Ojanen, VTT, dosentti, Jean Monnet -professori, Tampereen yliopisto

Kristi Raik, VTT, kansainvälisen politiikan dosentti ja vanhempi tutkija, Ulkopoliittinen instituutti

Tapio Raunio, FT, valtio-opin professori, Tampereen yliopisto

Juho Saari, VTT, sosiaali- ja terveystieteiden professori, Tampereen yliopisto ja hyvinvointisosiologian osa-aikainen professori, Itä-Suomen yliopisto

Rauno Sairinen, VTT, ympäristöpolitiikan professori, Itä-Suomen yliopisto

Tuula Teräväinen, VTT, tutkijatohtori, Itä-Suomen yliopisto