



MONINAISUUDESSAAN YHTENÄINEN?

Euroopan unionin suunta

Toimittaneet Tapio Raunio & Juho Saari

Gaudeamus

MONINAISUUDESSAAN YHTENÄINEN?

Euroopan unionin suunta

Toimittaneet Tapio Raunio & Juho Saari



Gaudemus



eurooppatiedotus.fi
Ulkoministeriö

Julkaistu yhteistyössä ulkoministeriön
Eurooppatiedotuksen kanssa



VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

Copyright © 2021 tekijät, Gaudeamus
ja ulkoministeriön Eurooppatiedotus

Gaudeamus Oy
www.gaudeamus.fi

Kansi: Tuomo Parikka
Kannen kuva: iStock

KL 32.51 • UDK 327

ISBN

978-952-345-147-6 (print)

978-952-345-737-9 (pdf)

978-952-345-738-6 (epub)

Painopaikka: Grano Oy, Helsinki 2021

ESIPUHE

Euroopan unioni on vajaan puolen miljardin kansalaisen ja lähes kolmenkymmenen jäsenvaltion yhteisö, jonka tunnuslauseena on ”moninaisuudessaan yhtenäinen”. Kirjamme nimeen nostettu tunnuslause tiivistää hyvin eurooppalaisen politiikan ytimen. Yhtäältä jäsenmaiden ominaispiirteistä ja eriävistä kehityskuluista syntyy niiden moninaisuus. Jäsenvaltioiden välillä on merkittäviä eroja elintasossa ja hallintorakenteissa, demokratian toimivuudessa, elinkeinoelämän rakenteissa sekä poliittisessa kulttuurissa. Toisaalta yhteiset instituutiot ja politiikat luovat samansuuntaisuutta arvoissa ja ajattelutavoissa sekä yhtenäisyyttä toimintatavoissa ja periaatteissa. Unionin instituutiot komissio, parlamentti ja keskuspankki muokkaavat vahvasti eurooppalaisen politiikan asialistaa.

EU on viime aikoina kohdannut useita isoja haasteita: euron kriisi, muuttoliike, Brexit ja koronapandemia ovat kukin osaltaan koetelleet unionin yhtenäisyyttä. Välillä yhtenäisyyden saavuttaminen on ollut helpompaa, välillä jäsenmaiden moninaiset tavoitteet ovat johtaneet pikkutunneille venyneisiin neuvotteluihin ja laihoihin kompromisseihin. Kriisien seurauksena integraatio on kuitenkin tiivistynyt ja jäsenmaiden keskinäiset siteet syventyneet. Unionin toimivallan kasvun ja eurooppalaisten yhteiskuntien kansainvälistymisen myötä myös kansallismielisten puolueiden suosio on kasvanut. Integraatio on selkeästi politisoitunut: jäsenmaiden hallitukset joutuvat kotimaissaan perustelemaan Brysselin neuvottelujen tuloksia aikaisempaa enemmän.

Teoksemme tavoitteena onkin tarkastella kokonaisvaltaisesti EU:n tulevaisuuden suuntaa. Kirjassa korostuu ”eurooppalainen” näkökulma unohtamatta jäsenvaltioiden ja poliittisten puolueiden jakolinjoja sekä kansalaismielipidettä. Lähtökohtana on unionin tunnuslauseen mukaisesti kysymys unionin kyvystä uudistua ja toteuttaa yhtenäistä politiikkaa. 2010-luku oli haastava vuosikymmen, eikä unionin arki suinkaan helpotu. Koronaviruspandemiasta toipuvan unionin ja sen jäsenvaltioiden esityslistalla korostuvat talouden ohella ainakin ilmastonmuutos, sisämarkkinoiden syventyminen, digitalisaatio, disinformaation torjuminen, monikulttuurisuus ja maahanmuutto. Lisäksi kansainvälisen toimintaympäristön muutokset sekä jäsenvaltioiden erilaiset yhteiskunnalliset rakenteet ja arvot tuovat epävarmuutta unionin toimintaan.

Yhtenäisyyden ja moninaisuuden väliset jännitteet ovat muokanneet integraatiota alusta saakka. Epäilemättä ne muokkaavat sitä myös tulevana vuosikymmeninä. Haluamme osaltamme tarjota eväitä vireään ja monipuoliseen Eurooppa-keskusteluun, jossa tunnetaan ja ymmärretään sekä unionin instituutioiden että muiden jäsenmaiden tavoitteita. EU-tason ratkaisut ovat vaikutuksiltaan kauaskantoisia, sillä ne ohjaavat niin kansallisen kuin eurooppalaisen politiikan suuntaa. Ja Euroopan suunnasta tulee käydä aktiivista keskustelua.

Toukokuussa 2021

Tapio Raunio ja Juho Saari

SISÄLLYS

1. **Johdanto: integraation kehitys ja tulevat haasteet. . . 9**
Tapio Raunio & Juho Saari
2. **Päätöksenteko ja demokratia: tehokkuuden ja osallistumisen vaikea yhteensovittaminen 31**
Tapio Raunio
3. **Talouspolitiikka: tulliliitosta talousunioniksi 48**
Jaakko Kiander
4. **Ympäristöpolitiikka ja vihreä kehitys 76**
Rauno Sairinen
5. **Maahanmuutto: jäsenvaltioiden erimielisyys turvapaikkapolitiikasta. 100**
Östen Wahlbeck
6. **Maatalouspolitiikka: kehitys, haasteet ja tulevaisuuden näkymät 122**
Jyrki Niemi & Ilkka P. Laurila
7. **Mahdottomasta mahdolliseksi: EU:n sosiaalinen ulottuvuus 143**
Noora Heinonen & Juho Saari
8. **Tasa-arvopolitiikka: epätasaista kehitystä, poliittisia suunnanmuutoksia ja polarisaatiota . . . 167**
Anna Elomäki & Johanna Kantola

9.	Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliitika: EU valtioiden maailmassa	188
	Hanna Ojanen	
10.	Yhtenäisyydessään moninainen	212
	Tapio Raunio & Juho Saari	
	Viitteet	226
	Kirjallisuus ja lähteet	237
	Kirjoittajat	271

1

JOHDANTO: INTEGRAATION KEHITYS JA TULEVAT HAASTEET

TAPIO RAUNIO & JUHO SAARI

Unionissa eivät ole tärkeintä puolueet ja politiikka, säännöt ja asetukset tai markkinat ja raha. Viime kädessä – ja ennen kaikkea muuta – unionissa on kyse ihmisistä ja heidän toiveistaan. Kyse on ihmisistä, jotka toimivat yhdessä – vapautensa, arvojensa ja paremman tulevaisuuden puolesta.¹

Nämä sanat lausui Ursula von der Leyen, Euroopan unionin (EU) komission ensimmäinen naispuheenjohtaja, Euroopan parlamentissa loppuvuodesta 2019. Päättymässä oli integraation ehkä vaikein vuosikymmen, jonka kuluessa yhteisvaluutta euron kriisi, pakolaiskriisi ja Brexit eli Ison-Britannian ero EU:sta olivat koe-telleet niin jäsenmaiden sisäistä yhtenäisyyttä kuin niiden välistä solidaarisuuttakin. Saman vuosikymmenen aikana integraatio oli kuitenkin myös tiivistynyt sekä lainsäädännöllisesti että jäsenvaltioiden välisessä poliittisessa yhteistyössä. Myös kansalaisten tuki on vahvistunut: vaikka populististen liikkeiden kannatus on nous-sut, kyselyjen valossa kansalaisten selkeä enemmistö kannattaa

maidensa EU-jäsenyyttä. Kevään 2019 Euroopan parlamentin vaaleissa äänestysprosentti oli kohonnut reippaasti verrattuna vuosituhannen vaihteen jälkeisiin aikaisempiin vaaleihin.

Von der Leyenin puheessa huomio kohdistuu ihmisiin, heidän toiveisiinsa ja uskoonsa parempaan tulevaisuuteen. 2010-luku kuitenkin osoitti, että ihmisillä ja heitä edustavilla poliitikoilla on hyvinkin erilaisia toiveita. Tunnuslauseensa mukaan lähes 500 miljoonan kansalaisen EU on ”moninaisuudessaan yhtenäinen”.² Laajentuessaan unionista on tullut sisäisesti entistäkin moninaisempi, ja nykyisten jäsenvaltioiden välillä on merkittäviä eroja elintasossa, demokratian toimivuudessa, keskusjohtoisuudessa, elinkeinoelämän rakenteissa ja poliittisessa kulttuurissa. Samalla integraation syventyminen, liikkuvuuden lisääntyminen ja eurooppalaisten yhteiskuntien kansainvälistyminen sekä monikulttuuristuminen ovat osaltaan lisänneet erilaisten kansallismielisten puolueiden suosiota.

Unionin yhtenäisyys riippuu ennen kaikkea siitä, kuinka kykeneviä ja halukkaita jäsenmaat ja EU:n instituutiot (komissio, parlamentti, neuvosto ja neuvoa-antavat komiteat) ovat sopimaan yhteisestä politiikasta. Jäsenmaiden neuvottelukannat muokkautuvat ensisijaisesti kansallisten etujen ja sisäpoliittisten tilanteiden pohjalta, mutta samalla jokaisen jäsenvaltion hallitus joutuu pohtimaan omia tavoitteitaan suhteessa muiden jäsenmaiden ja unionin instituutioiden kantoihin. Siten EU:n päätöksenteon sujuvuus nojaa keskinäiseen luottamukseen ja eri neuvotteluosapuolten valmiuteen joustaa erityisvaatimuksistaan yhteisen linjan sekä pitkän aikavälin suuntaviivojen ja tavoitteiden hyväksi.

Tiedotusvälineissä tuntuu korostuvan unionin vaikeus rakentaa yhteisiä kantoja. Tällöin EU näyttäytyy usein jäsenvaltioiden valtapelinä, jossa kansalliset edut jyräävät ja neuvottelut pitkittyvät. Median arvioissa Brysselin neuvottelujen lopputulokseksi piirtyy usein laiha, suurten jäsenvaltioiden intresseistä nouseva kompromissi. Huomiota kiinnitetään myös enemmän niihin jäsenvaltioihin, joiden hallitukset aiheuttavat neuvotteluissa hankaluuksia. Siten eräät valtiot, etunenässä ns. Visegrad-maat eli Puola, Slovakia, Tšekki ja Unkari sekä unionista eronnut Iso-Britannia, saavat

huomattavasti enemmän medianäkyvyyttä kuin yhteiseen linjaan sitoutuvat jäsenmaat.

Samalla kansalaisille syntyy helposti mielikuvia ja jaotteluita jäsenvaltioiden kesken: yhtäältä on integraation vetureita ja vastuunkantajia, toisaalta epäluotettavia kumppaneita ja jopa vapaa-matkustajia, jotka vastaanottavat varat mutta pidättäytyvät sovittujen uudistusten toimeenpanosta. Saksan johtajuutta ja joustovalmiutta kiitellään usein, vaikka integraation historiassa on lukuisia esimerkkejä siitä, kuinka maa ajaa aggressiivisesti omia etujaan varsinkin sisämarkkinoita sekä talous- ja rahaliittoa koskevassa päätöksenteossa. Eteläiset ja useat uudemmat keski- ja itä-Euroopan jäsenvaltiot taas näyttäytyvät kurinalaisesti toimivien pohjoisempien jäsenvaltioiden eläteinä, joiden toimintaa ohjaa lähinnä omien taloudellisten etujen ja EU:n tukien turvaaminen. Unionin toimielimistä puolestaan komissio, parlamentti, tuomioistuin sekä rahapolitiikasta vastaava Euroopan keskuspankki (EKP) mielletään helposti kasvottomaksi ”liittovaltion” valtakoneistoksi, jonka päätökset eivät heijastele kansalaisten tunteja. Kuten tämän teoksen luvuissa havaitaan, on totuus kuitenkin huomattavasti näitä stereotypioita moniulotteisempi.

Teoksessamme analysoidaan Euroopan integraation muutosta vuosituhaten vaihteen jälkeen ja hahmotetaan EU:n keskeisiä tulevaisuuden haasteita. 2010-luvulla unioni kohtasi vaativia tilanteita euron kriisistä Brexitiin, ja tulevaisuus tuonee mukanaan omat kiperät kysymyksensä. Tarkastelumme lähtökohta tiivistyy unionin tunnuslauseessa ”moninaisuudessaan yhtenäinen”, jonka ytimessä on kysymys, pystyykö EU uudistumaan ja toteuttamaan yhtenäistä politiikkaa.

Seuraavaksi taustoitetaan kirjan myöhempiä lukuja. Ensin kuvataan integraation kehitystä toisen maailmansodan jälkeen siten, että tarkastelu painottuu Suomen EU-jäsenyysaikaan ja 2010-lukuun. Sen jälkeen pohditaan unionia arvoyhteisönä, jotta lukija voi punnita, miten EU:n toiminta eri politiikan aloilla suhteutuu sen omiin arvoihin ja tavoitteisiin. Luvun lopuksi esitellään kirjan rakenne ja teoksen kaikkia näkökulmia yhdistävät teemat.

Euroopan integraatio on yhdistelmä politiikkaa ja taloutta.³ Toisen maailmansodan jälkeen alkuperäisten kuuden jäsenmaan eli Alankomaiden, Belgian, Italian, Luxemburgin, Länsi-Saksan ja Ranskan tärkeimmät tavoitteet olivat pysyvä rauha ja jälleenrakennus. Ratkaisuna pysyvään rauhaan oli keskinäisriippuvuuden ja vuorovaikutuksen lisääminen tavalla, joka kytki teollisuudenalat toisiinsa ja poliitikot yhteisten tavoitteiden taakse. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY, perustettu 1951) sekä myöhemmin Euroopan talousyhteisön (ETY, 1957) ja Euroopan yhteisön (EY, 1965) instituutiot tarjosivat foorumin jäsenmaiden poliitikkojen ja virkamiesten säännölliselle vuoropuhelulle. EHTY käynnisti integraation yhdeltä politiikan sektorilta, mutta vuosikymmenten mittaan se levisi muille politiikan alueille niin kutsutun uusfunktionalistisen teorian leviämisvaikutuksen (*spillover*) kuvaamalla tavalla. Ylikansallisen päätöksenteon leviämistä alalta toiseen on edistänyt se, että yhteiskunnan eri politiikkalohkot ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa.⁴

Luottamuksen rakentamisessa olennaista olivat konkreettiset saavutukset eivät niinkään korkealentoiset juhlapuheet. Tätä painotti muistelmissaan myös ranskalainen virkamies ja integraation alkuvaiheiden keskeisin vaikuttaja Jean Monnet, joka toimi komission edeltäjän korkean viranomaisen ensimmäisenä puheenjohtajana: ”Tiesin, että tie Euroopan poliittiseen yhdentymiseen tulisi olemaan pitkä ja että se kulkisi pakostakin vain viitoitettujen välitavoitteiden kautta – toisin sanoen integraatio toteutuisi osittaiten, mutta konkreettisten saavutusten tietä.”⁵ Jokainen Euroopan yhteisöjen (sittemmin unionin) ”perustuslain” eli perussopimusten muutos on vahvistanut unionin toimivaltaa jäsenmaiden toimivaltuuksien kustannuksella. Kansallisen itsemääräämisoikeuden kaventaminen on kuitenkin ollut jäsenvaltioiden tietoinen valinta, sillä ne ovat jokaisella neuvottelukierroksella luovuttaneet toimivaltaa yhteisymmärryksessä, kompromissien kautta edeten.

Perussopimusten muuttaminen edellyttää ensin jäsenvaltioiden yksimielisyyttä hallitustenvälisessä konferenssissa (HVK) ja sitten

vielä jokaisen jäsenvaltion erillistä kansallista hyväksyntää joko kansallisessa parlamentissa tai kansanäänestyksessä. Jäsenmaiden poliittiset johdot ovat päätelleet, että tiiviimmästä integraatiosta koituvat hyödyt ovat suurempia kuin haitat. Tiukan paikan tullen yksittäiset jäsenvaltiot ovat saaneet neuvoteltua itselleen määräaikaista tai pysyviä poikkeuksia sopimuksiin tai lainsäädäntöön on rakennettu yksimielisyysvelvoitteita ja ”häätäjarrulausekkeita”. Näitä on Suomikin neuvotellut muun muassa työeläkkeisiin ja maatalouteen liittyen. Vuosikymmenten mittaan integraatio on myös laajentunut kattamaan uusia jäsenvaltioita: Irlanti, Iso-Britannia ja Tanska (1973), Kreikka (1981), Espanja ja Portugali (1986), Itävalta, Ruotsi ja Suomi (1995), Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro (2004), Bulgaria ja Romania (2007) sekä Kroatia (2013) ovat kukin tuoneet omat kansalliset erityispiirteensä unioniin.

Integraatio on syventynyt olennaisesti Suomen EU-jäsenyyden aikana. Unionin vaikutus näkyy käytännössä kaikilla politiikan sektoreilla. Samalla Eurooppa-politiikka on muuntunut ulkoministeriön yhdestä erikoisalasta valtioneuvostoa läpäiseväksi toiminnaksi. Suomessa jokainen ministeriö ja eduskunnan valiokunta käsittelee ainakin jonkin verran EU-kysymyksiä. Arviolta jopa hieman yli puolet kaikista eduskunnan valiokuntien esityslistojen asioista liittyy Euroopan unioniin.⁶ Unionilla on käytössään toimivaltaa kulttuurihankkeiden rahoittamisesta yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan asteittaiseen kehittymiseen. Toimivalta kuitenkin vaihtelee politiikkalohkoittain. Eräillä alueilla toimivalta on siirretty kokonaan unionille. Useimmilla osa-alueilla toimivalta on jaettu EU:n ja jäsenmaiden kesken siten, että molemmilla on oikeus säätää lakeja ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä.

Integraatio on muuttunut myös laadullisesti: markkina- ja talouspainotteinen yhdentyminen on saanut rinnalleen yhä enemmän muiden politiikan sektoreiden yhteistyötä. Suuri askel tässä suhteessa oli kaksi vuotta ennen Suomen EU-jäsenyyttä voimaan astunut Maastrichtin sopimus (1993), jonka myötä EY muuttui Euroopan unioniksi. Sopimus muutti päätöksentekoa ylikansalliseksi, kun se lisäsi komission ja Euroopan parlamentin

toimivaltaa ja laajensi määräenemmistöpäätösten soveltamisalaa unionin neuvostossa. Maastrichtin sopimukseen kirjatut määräykset unionin kansalaisuudesta, talous- ja rahaliitosta (EMU) ja yhteisestä valuutasta – euro otettiin käyttöön vuonna 2002 – sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittamisestä merkitsivät kuitenkin ennen kaikkea niin integraation huomattavaa syventymistä kuin siirtymää kohti poliittisempaa yhteisöä.

Vuonna 2009 voimaan tullut ja yhä voimassa oleva Lissabonin sopimus vaati syntyäkseen monipolvisen prosessin, joka osoittaa, kuinka vaikeaa on saada sopua aikaan yhä laajentuvassa unionissa. Sopimusluonnoksen valmisteli konventti eli valtuuskunta, joka koostui jäsenvaltioiden parlamenttien ja valtion- tai hallitusten johtajista sekä Euroopan parlamentin ja komission edustajista. Konventti julkisti esityksensä unionin perustuslaiksi kesällä 2003. Jäsenvaltioiden välinen HVK hyväksyi osin muokatun esityksen perustuslakisopimukseksi vuoden 2004 lopulla. Ranska ja Alankomaat kuitenkin torjuivat sen kansanäänestyksissä touko-kesäkuun vaihteessa 2005, minkä myötä jäsenvaltiot keskeyttivät prosessin kahdeksi vuodeksi.

Tuumaustauon jälkeen Eurooppa-neuvosto päätti kesäkuussa 2007, että uusi HVK ryhtyy valmistelevaan sopimusta. Jäsenmaat allekirjoittivat uuden sopimuksen saman vuoden joulukuussa Lissabonissa. Ne asettivat tavoitteeksi, että sopimus astuisi voimaan vuoden 2009 alusta. Näin ei kuitenkaan tapahtunut, sillä Irlanti järjesti sopimuksesta kansanäänestyksen, jossa niukka enemmistö torjui sopimuksen kesäkuussa 2008. Irlanti oli itse asiassa ainoa jäsenmaa, jossa kansa äänesti Lissabonin sopimuksesta, vaikka alun perin noin kymmenessä jäsenvaltiossa oli tarkoitus järjestää kansanäänestys vuonna 2004 hyväksytystä perustuslakisopimuksesta, joka oli sisällöltään käytännössä sama kuin Lissabonin sopimus. Lissabonin sopimuksen läpiviemiseksi EU turvautui jo Maastrichtin ja Nizzan (2003) sopimusten hyväksymisprosesseissa koeteltuun ratkaisuun: irlantilaiset pääsivät äänestämään uudestaan sen jälkeen, kun maalle oli ensin tehty erityisiä myönnytyksiä. Uudessa kansanäänestyksessä enemmistö asetti sopimuksen kannalle, ja näin Lissabonin sopimus astui voimaan joulukuussa 2009.

Lissabonin sopimus oli uusi harppaus kohti tiiviimpää unionia. Instituutioiden osalta sopimus kasvatti määränemmistöpäätösten soveltamisalaa valtioita edustavassa neuvostossa ja vahvisti kansalaisia edustavan parlamentin asemaa. Yhteispäätösmenettelystä – jossa komission aloitteen läpimeno edellyttää sekä neuvoston että parlamentin hyväksyntää – tuli uuden virallisen nimensä mukaisesti tavallinen lainsäätämisyjärjestys ja myös parlamentin budjettilta kasvoi. Perustettiin Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja EU:n ulkoministerin (virallisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja) virat ja unionista tuli oikeushenkilö, minkä myötä sillä on enemmän valtuuksia kansainvälisissä sopimuksissa. Lisäksi Lissabonin sopimukseen kirjattiin esimerkiksi jäsenvaltioiden keskinäinen avunantovelvoite sekä kansalaisaloite. Uudistusten mittakaava oli merkittävä, kun otetaan huomioon päätöksen yksimielisyysvaatimus, mikä osaltaan viesti jäsenvaltioiden tahtotilasta rakentaa unionia ja syventää yhteistyötä.⁷ Samalla on ymmärrettävää, että poliitikot kautta unionin puhuivat Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen ”perustuslakiväsymyksestä” ja kaipuusta politiikan normaaliin arkeen. Lisäksi ennakoitiin, että unioni voisi uudistua ainoastaan merkittävien ulkoisten tai sisäisten kriisien seurauksena. Vuosikymmenen kriiseistä ensimmäinen olikin aivan nurkan takana.

2010-LUKU: VUOSIKYMMEN TURBULENSSIA

Kreikka päätyi lähes konkurssitilaan alkuvuodesta 2010, ja siitä alkanut ”eurokriisi” johti integraation merkittävään kansalliseen politisoitumiseen ympäri Eurooppaa. Jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin suurtakin vaihtelua sen suhteen, miten integraatio on aiheuttanut puoluepoliittisia ristiriitoja tai laajempaa yhteiskunnallista keskustelua.⁸ 1990-luvun alku ja Maastrichtin sopimus olivat käännekohta. Siitä lähtien on tulkittu, että integraatio on siirtynyt niin sanotun passiivisen tai sallivan konsensuksen jälkeiseen aikaan. Sille on leimallista, että kansalaiset ja puolueet suhtautuvat yhdenytymisen tiivistämiseen aikaisempaa varauksellisemmin.⁹ Kriisien kasautuminen teki kuitenkin 2010-luvusta erityisen haastavan.

Euron kriisi, pakolaiskriisi ja Brexit sävyttivät vuoron perään unionin toimintaa vuosikymmenen alusta loppuun. Mielenkiintoista ja unionin kannalta ratkaisevaa kuitenkin oli, että nämä kolme kriisiä eivät jakaneet jäsenmaita ja kansalaisia samansuuntaisesti.

Eurokriisissä oli toki ennen kaikkea kyse yhteisvaluutta eurosta, mutta euroalueen vakauttamistoimet sekä tukipaketit Kreikalle ja muille taloudelliseen ahdinkoon ajautuneille eteläisen Euroopan jäsenvaltioille herättivät laajemminkin keskustelua EU:n yhtenäisyydestä, jäsenmaiden keskinäisestä solidaarisuudesta sekä integraation tulevaisuudesta. Euroalueen maiden hallitukset joutuivat puolustelemaan epäsuosittuja tukipaketteja, kun oppositio ja erityisesti EU-vastaiset puolueet kritisoivat ankarasti kalliita vakaus- ja elvytystoimia. Hieman yksinkertaistaen integraatioon myönteisesti suhtautuvat puolueet ja kansalaiset tukivat euroalueen vakauttamistoimia, kun taas EU-kriittiset asennoituivat niihin varauksellisemmin. Euron kriisi myötävaikuttikin radikaalioikeiston tai populististen puolueiden kannatuksen kasvuun niin kansallisten parlamenttien kuin Euroopan parlamentinkin vaaleissa. Kansallismieliset, maahanmuuttoa, monikulttuurisuutta ja valtaeliittiä vastustavat puolueet olivat tosin lisänneet suosiotaan perinteisten valtapuolueiden kustannuksella ympäri maanosaa jo ennen euron vaikeuksia ja vuonna 2008 alkanutta kansainvälistä finanssikriisiä sekä niihin liittyvää taloudellista epävarmuutta.¹⁰ Talousahdinkoon ajautuneissa maissa Kreikasta Espanjaan protestoitiin laajasti, mutta niissä osoitettiin mieltä yhtä lailla tai jopa enemmän oman valtion kansallista johtoa kuin unionin ”talouskuripolitiikkaa” vastaan.

Kreikalle myönnettiin kolmas tukipaketti kesällä 2015, ja euron kriisi alkoi vähitellen helpottaa. Samalla oli kuitenkin jo käynnistynyt vuosikymmenen toinen ”kriisi”, jonka ytimessä olivat jälleen unionin eteläiset jäsenmaat. Lähi-idän rauhattomuuden ja ennen kaikkea Syyrian sisällissodan vuoksi Eurooppaan oli alkanut varsinkin vuodesta 2014 alkaen saapua aikaisempaa runsaammin pakolaisia. Valtaosa heistä saapui Välimeren yli – monien matka tosin myös päättyi merellä, kuten traagiset uutiskuvat rantaan hukkuneena ajautuneista pakolaislapsista kertoivat. Vuosina 2015 ja 2016 noin

kaksi ja puoli miljoonaa henkilöä haki turvapaikkaa EU:n jäsenvaltioista. Turvapaikanhakijoiden paljous aiheutti suurta painetta unionin sisällä: erityisesti Kreikka ja Italia olivat pulassa suurten ihmismäärien kanssa, ja osa jäsenmaista Visegrad-nelikon johdolla oli haluttomampia ottamaan vastaan pakolaisia, kun taas Saksan liittokansleri Angela Merkelin johdolla enemmistö jäsenmaista oli valmiimpia kantamaan vastuunsa turvapaikanhakijoista.

Jakolinjat kulminoituivat 22.9.2015 pidetyssä unionin neuvoston sisäministereiden kokouksessa, jossa jäsenvaltiot päättivät sijoittaa uudelleen 120 000 turvapaikanhakijaa pahiten ruuhkautuneista maista, etupäässä Kreikasta ja Italiasta, muihin jäsenvaltioihin. Tšekki, Slovakia, Romania ja Unkari äänestivät vastaan, ja Suomi pidättäytyi ainoana jäsenmaana äänestämästä. Pakolaiskriisissä näkyi siis enemmänkin jako vanhoihin ja uudempiin jäsenmaihiin tai jako läntisempiin ja itäisempiin valtioihin. Samalla kansalaisten keskuudessa korostui sosiokulttuurinen jakolinja, kun arvoliberaalit suhtautuivat turvapaikanhakijoihin myönteisemmin ja arvokonservatiivit nihkeämmin.¹¹

Maahanmuuttokriittisyys kohdistui merkittävimmin Euroopan ulkopuolelta saapuneisiin turvapaikanhakijoihin, mutta myös EU:n sisäisen työvoiman liikkuvuus aiheutti tyytymättömyyttä. Vuosituhannen vaihteen jälkeen unioniin liittyi kahdessa aallossa keski- ja itä-Euroopan jäsenmaita, joista liikkui erityisen paljon työntekijöitä vanhempiin jäsenvaltioihin. Vuonna 2015 reilut 11 miljoonaa eli vajaat 4 % työikäisistä EU-kansalaisista asui muussa kuin kansalaisuusjäsenvaltiossaan. Näistä 11 miljoonasta noin 40 % työskenteli Saksassa ja Isossa-Britanniassa.¹² Puheet ”puolalaisista putkimiehistä” – Isossa-Britanniassa asui enimmillään yli miljoona puolalaista – ja laajemminkin ulkomaisen työvoiman hyödyntäminen herättivät huolta kansalaisissa. Lisäksi tietyt erityisryhmät, kuten Romaniasta ja Bulgariasta tulleet kerjäläiset, jakoivat voimakkaasti mielipiteitä jäsenvaltioissa.

Vuosikymmenen kolmas kriisi oli ”Brexit” eli Ison-Britannian ero Euroopan unionista vuosikymmenen lopussa: yksikään muu jäsenmaa ei ole toistaiseksi edes vakavasti harkinnut eroa unionista tai euroalueesta.¹³ Brexit-prosessin vaiheet on kuvattu tiivistetysti

oheisessa tietolaatikossa. Ison-Britannian poistuminen heikentää unionia taloudellisesti ja poliittisesti maailman areenoilla. Toisaalta Brexit mitä ilmeisimmin sujuvoittaa unionin päätöksentekoa. Neuvoston äänestystilastojen mukaan Iso-Britannia äänesti voittavaa enemmistöä vastaan selkeästi useammin kuin muut jäsenmaat. Euroopan parlamentissa puolestaan brittiedustajilla oli keskimääräistä suurempia vaikeuksia sopeutua ryhmiensä linjauksiin. Ison-Britannian toimintaa ohjasivat myös Brittiläiseen kansanyhteisöön ja Atlanttiseen yhteistyöhön liittyvät sitoumukset. Brexit tuleekin todennäköisesti helpottamaan päätöksentekoa niin neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa kuin Euroopan parlamentissaakin. Saksa–Ranska-akselin merkitys unionissa korostunee entisestään Espanjan, Italian ja Puolan hakiessa paikkaansa keskisuurina jäsenvaltioina. Brexitin myötä syntyy lisäksi mahdollisuus syventää integraatiota eri politiikan lohkoilla, kuten turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa sekä sosiaalisessa ulottuvuudessa, joissa britit ovat suhtautuneet varauksellisesti unionin roolin vahvistamiseen.

Brexit osoittaa, että Euroopan unioni on aidosti vapaaehtoinen valtioiden liitto, josta voi erota niin halutessaan. Ison-Britannian kansanäänestyksen jälkeen unionin instituutioissa ja eräissä jäsenvaltioissa pelättiin, että euroskeptiset puolueet saavat tuulta purjeisiinsa ja vaativat Ison-Britannian tapaan neuvotteluja maansa asemasta ja kansanäänestystä EU-jäsenyydestä. Näin ei kuitenkaan ole käynyt edes muutoin unionille niskuroivissa Puolassa ja Unkarissa, jotka tasapainoilevat integraation tuomien etujen ja valtiojohtoisen kansallismielisyyden välissä.

Kiintoisampia tulevat olemaan Brexitin seuraukset itse Isossa-Britanniassa. On ennakoitu, että Brexit johtaa uuteen kansanäänestykseen Skotlannin itsenäisyydestä, ja pitkään jatkuneista jännitteistä toipuvassa Pohjois-Irlannissa on huolestuttu alueen vakaudesta Irlannin kainalossa. Taloustieteilijöiden mukaan Brexitillä on selkeän kielteinen vaikutus Ison-Britannian talouteen. Paljon riippuu unionin ja brittien tulevasta suhteesta sekä luonnollisesti Ison-Britannian sisäpolitiikan kehityksestä koronapandemian jälkeen.¹⁴

BREXIT

Ison-Britannian ”erityissuhde” Eurooppaan on herättänyt vilkasta keskustelua koko toisen maailmansodan jälkeisen ajan. Maan molemmat pääpuolueet konservatiivit ja työväenpuolue ovat olleet sisäisesti hajanaisia integraation suhteen. Manner-Euroopassa on seurattu ajoittain erittäin turhautuneina brittien väittelyä, jossa tahdin ovat määrittäneet ensisijaisesti integraatioon kielteisemmin suhtautuvat tiedotusvälineet ja poliitikot. Brittien julkisessa keskustelussa Bryssel on näyttänyt turhan yksipuolisesti vallanhimoiselta, teknokraattiselta direktiivitehtaalta ja Eurooppa etäiseltä. Kun pääministeri David Cameron lupasi vuonna 2013 kansanäänestyksen EU-jäsenyydestä, kyseessä oli reaktio konservatiivipuolueen euroskeptisen siiven ja unionista eroamista ajaneen UKIP-puolueen kannatuksen vahvistumiselle. Cameron lupasi järjestää kansanäänestyksen, mikäli hänen johtamansa konservatiivipuolue saavuttaisi paikkaenemmistön vuoden 2015 parlamenttivaaleissa. Ennen kansanäänestystä Cameron neuvotteli EU:n kanssa, sillä hän pyrki määrittelemään uudestaan Ison-Britannian jäsenyysehdot. Cameron sai kuitenkin vain kosmeettisia myönnytyksiä.

Cameron halusi kansanäänestyksellä saada selvän ratkaisun jäsenyysskysymykseen – näin tapahtuikin, mutta ratkaisu ei ollut Cameronin toiveiden mukainen. Kesäkuun 2016 kansaäänestyksessä 51,9 % äänesti eron puolesta ja 48,1 % eroa vastaan. Äänestysprosentti oli 72,2. Eroa tukivat ennen kaikkea vanhemmat ikäluokat, vähemmän koulutetut ja arvokonservatiivisemmat äänestäjät, kun taas nuoremmat ja

maailmankatsomukseltaan liberaalit olivat jäsenyyden puolella. Jäsenyyden kannatus oli vahvaa Lontoossa ja Skotlannissa. Maahanmuutto ja rajojen valvonta nousivat tärkeimmiksi perusteiksi eroa ajaneiden keskuudessa, kun taas talouteen liittyvät tekijät korostuivat ”remain”-leirissä. Laajemmin kampanjoinnissa puhuttivat itsemääräämisoikeuden kaventuminen ja EU:n demokratiavaje.

Kansanäänestyksen jälkeen pääministeriksi valitulla Theresa Maylla oli edessään hankala tehtävä. Ison-Britannian parlamentti oli erittäin jakautunut: osa kansanedustajista vastusti eroa unionista, osa halusi erosta huolimatta maansa jäävän osaksi unionin sisämarkkinoita (ns. ”soft Brexit”), kun taas osa halusi brittien lähtevän unionista nopeasti, tarvittaessa vaikka ilman mitään erosopimusta (”hard Brexit”). Perussopimusten mukaan eroneuvottelut saavat kestää kaksi vuotta. Mayn hallitus jätti eroilmoituksen unionille maaliskuussa 2017. EU sai muodostettua oman neuvottelukantansa varsin helposti, mutta brittihallituksen solmujen takia erosopimuksen luonnos julkistettiin vasta loppuvuodesta 2018. Neuvotteluja varjosti Ison-Britannian vaikean sisäpoliittisen tilanteen lisäksi Brexit-kansanäänestyksen kampanjointi, jossa useat ”leave”-leirin johtavat poliitikot olivat esittäneet vähintään kyseenalaisia elleivät suorastaan valheellisia lupauksia ja väitteitä. Neuvotteluiden tärkeimpiä kysymyksiä olivat brittien tuleva suhde unioniin sekä Irlannin ja Ison-Britannian rajan tulevaisuus.

Kun kahden vuoden määräaika umpeutui keväällä 2019, EU myönsi neuvotteluille jatkoaikaa saman vuoden lokakuun loppuun. Umpikujaan ajautunut

May erosi alkukesästä, ja hänen tilalleen pääministeriksi tuli avoimen EU-vastainen Boris Johnson, joka oli ollut ”leave”-kampanjan keskeisiä johtohahmoja. Lokakuussa Eurooppa-neuvosto myönsi neuvotteluille jatkoaikaa vielä tammikuun 2020 loppuun, jolloin Ison-Britannian ero astui voimaan uusitun erosopimuksen pohjalta. Vuoden 2020 loppuun asti kestäneenä siirtymäaikana Iso-Britannia noudatti EU:n lainsäädäntöä ja kansainvälisten sopimusten velvoitteita mutta ei osallistunut enää EU-päätöksentekoon. Vuoden 2021 alusta Ison-Britannian EU-ero tuli voimaan täysimääräisenä. EU:n ja Ison-Britannian välisen kauppaja yhteistyösopimuksen myötä Iso-Britannia poistui sisämarkkinoilta ja tulliliunionista sekä kaikista muista EU:n politiikan aloista ja kansainvälisistä sopimuksista. Kansalaisten vapaa liikkuvuus päättyi eikä sopimus sisällä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Erityisjärjestelyillä vältettiin niin sanotun ”kovan rajan” syntyminen Irlannin ja Pohjois-Irlannin välille.

Kriisit 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 muodostaakseen yhtenäisen ja uudistumiskykyisen kokonaisuuden. Argumentaation mukaan Euroopan pitkän tähtäimen etu edellyttäisi EU:n integraation monikehäistämistä esimerkiksi jäsenvaltioiden taloudellisen menestyksen tai integraatiohalukkuuden perusteella. Tämä ei sinänsä olisi uutta. Yksittäiset jäsenvaltiot ovat aikaisemminkin jättäytyneet pois useista eri EU-sopimuksista: parhaimmat esimerkit ovat talous- ja rahaliitto EMU sekä ihmisten liikkuvuutta

helpottava Schengenin sopimus.¹⁵ Monikehäisyys kuitenkin multistaisi EU:n toimintaperiaatteet, jos se läpäisisi unionin toimintaa systemaattisesti. On myös väitetty, että unionin yhteenkuuluvuuden tunne on hatara eivätkä kansalaiset siksi ole pidemmällä tähtäimellä valmiita euroalueen tukipakettien tapaisiin merkittäviin jäsenvaltioiden välisiin tulonsiirtoihin tai yhteisvastuuseen turvapaikanhakijoiden sijoittamisessa.

Toisaalta on esitetty vaihtoehtoisia näkemyksiä, joiden mukaan euroalueen vaikeudet, maahanmuuttokriisi ja Brexit päinvastoin osoittivat kansalaisille ja jäsenvaltioille, että tarvitaan syvempää integraatiota. Jäsenmaiden budjettien, pankkien ja talouksien tiukempaa valvontaa pidettiin välttämättömänä, jotta vastaisuudessa osattaisiin paremmin ennakoida vaikeuksia, joita jäsenvaltioiden taloudet kohtaavat. Euron kriisin seurauksena unionin talouspoliittista toimivaltaa onkin voimistettu monin tavoin. Euroopan vakausmekanismi (EVM) on merkittävä tulonsiirtomekanismi, joka myöntää lainoja ongelmiin ajautuneille jäsenvaltioille, jotta euroalue pysyisi mahdollisimman vakaana. Unionin roolia ovat vankistaneet niin sopimus talous- ja rahaliiton vakauden, koordinoinnin ja talouden ohjauksesta (2013) kuin askeleet kohti pankkiunioniakin samoin kuin vuotuinen EU-ohjausjakso, jonka puitteissa lähinnä komissio ohjeistaa jäsenmaita talouden ja budjetin suhteen sekä hyväksyy etukäteen kansalliset budjetit ja talouden toimintasuunnitelmat. Yhteisvaluutta euron vetovoima ei sekään ole heikentynyt: Slovenia liittyi euroon vuonna 2007, Slovakia 2009, Viro 2011, Latvia 2014 ja Liettua 2015.¹⁶

Pakolaiskriisin kohdalla vaikein kysymys on ollut turvapaikkapolitiikka, jossa jäsenvaltiot eivät olleet valmiita luovuttamaan lisää toimivaltaa unionille. Vastauksena humanitaariseen kriisiin EU on panostanut ensisijaisesti ulkorajojensa valvontaan ja pakolaisuuteen kytkeytyvän rikollisuuden, kuten ihmissalakuljetuksen, ehkäisemiseen. Brexitin vastapainoksi puolestaan useat keskeiset eurooppalaiset poliitikot Saksan liittokansleri Angela Merkelistä Ranskan presidentti Emmanuel Macroniin ja komission puheenjohtajana vuosina 2014–2019 toimineeseen Jean-Claude Junckeriin tekivät aloitteita tai esittivät visioitaan integraation tiivistämiseksi.

Brexit-neuvottelujen aikana EU osoitti myös kykenevänsä yhtenäisyyteen: 27 muuta jäsenmaata saavuttivat varsin nopeasti yksimielisyyden neuvottelukannasta eivätkä jäsenvaltioiden rivit rakoilleet ainakaan julkisesti neuvotteluprosessin aikana.

EU:n näkökulmasta ehkä tärkeimpiä ovat kuitenkin von der Leyenin puheessa mainitut ihmisten toiveet. 2010-luvun kriisit ja todennäköisesti myös unionin ulkopuoliset tapahtumat – kuten Venäjän ja Turkin luisuminen autoritääriseen hallintoon sekä populististen johtajien valinnat Yhdysvalloissa ja muualla maailmassa – ovat osaltaan lisänneet integraation kannatusta. Erityisesti nuoremmat ikäluokat luottavat unioniin. Turbulentin vuosikymmenen päättyessä uskoa tulevaisuuteen antoivat myös toukokuussa 2019 pidetyt Euroopan parlamentin vaalit, joiden äänestysprosentti oli 50,7 %. Äänestäjiä oli liki kymmenen prosenttiyksikköä enemmän kuin vuoden 2014 vaaleissa. Eurooppaa kohdanneiden kriisien ja laajemminkin yhteiskuntien murroksen myötä perinteisten vasemmisto–oikeisto-ulottuvuuden kysymysten rinnalla ovat korostuneet erilaiset sosiokulttuurisen jakolinjan arvokysymykset kansainvälistymisestä monikulttuurisuuteen. Samalla kriisit ovat koetelleet unionin rakenteita: yhtäältä suuret jäsenmaat ja varsinkin Saksa Merkelin johdolla olivat ratkaisevassa roolissa kriisien hoidossa, mutta toisaalta kriisien seurauksena EU:n ylikansalliset instituutiot ovat saaneet uusia vastuita.¹⁷

EU ARVOYHTEISÖNÄ

Integraation syventyminen sekä unionia kohdanneet kriisit ovat herättäneet keskustelua EU:n luonteesta. Jäsenvaltioista poiketen unionin on jatkuvasti ansaittava oikeutus olemassaolonsa jäsenvaltioiden johdolta ja kansalaisilta. Mikäli yksittäinen jäsenmaa ajautuu pahoihin taloudellisiin tai poliittisiin vaikeuksiin, eivät sen kansalaiset yleensä vaadi valtion lakkauttamista.¹⁸ EU:n kohdalla on toisin: sen legitimitetti nojaa jäsenmaiden ja kansalaisten hyväksyntään. Koska eurooppalainen identiteetti ei ole voimakas, unionin hyväksyttävyys nojaa pitkälti politiikan tuotoksiin, kuten rauhaan, talouskasvuun tai vaikka tasokkaaseen ympäristönsuojeluun.

Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen todennäköisesti edistää hyväksyttävyyttä. Myös EU:n arvoilla voi olla vaikutusta.

EU:N ARVOT JA TAVOITTEET

EU:n arvot on kuvattu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) toisessa ja kolmannessa artiklassa:

2 artikla

Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.

3 artikla

1. Unionin päämääränä on edistää rauhaa, omia arvojaan ja kansojensa hyvinvointia.
2. Unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet.
3. Unioni toteuttaa sisämarkkinat. Se pyrkii Euroopan kestävään kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin

kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Se edistää tieteellistä ja teknistä kehitystä.

Unioni torjuu sosiaalista syrjäytymistä ja syrjintää sekä edistää yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja sosiaalista suojelua, naisten ja miesten tasa-arvoa, sukupolvien välistä yhteisvastuuta ja lapsen oikeuksien suojelua.

Unioni edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta.

Unioni kunnioittaa kulttuuriensa ja kielensä rikkautta ja monimuotoisuutta sekä huolehtii Euroopan kulttuuriperinnön vaalimisesta ja kehittämisestä.

4. Unioni perustaa talous- ja rahaliiton, jonka rahayksikkö on euro.
5. Unioni vaalii ja puolustaa arvojaan ja etujaan kansainvälisissä suhteissaan ja edistää osaltaan kansalaistensa suojelua. Se edistää osaltaan rauhaa, turvallisuutta, maapallon kestävä kehitystä, kansojen välistä yhteisvastuuta ja keskinäistä kunnioitusta, vapaata ja oikeudenmukaista kauppaa, köyhyyden poistamista ja ihmisoikeuksien, erityisesti lapsen oikeuksien suojelua, sekä kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä, etenkin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden kunnioittamista.
6. Unioni pyrkii tavoitteisiinsa asianmukaisin keinoin unionille perussopimuksissa annetun toimivallan mukaisesti.

Lissabonin sopimuksen myötä unionin arvot ja tavoitteet mainitaan heti perussopimusten alussa (ks. tietolaatikko). Arvojen julkisen kirjaamisen takana oli ensisijaisesti tarve määritellä unionin jäsenmaita yhdistävät asiat, etenkin koska laajentumiset ovat lisänneet EU:n sisäistä moniaineksisuutta.¹⁹ Arvoja voidaan helposti vähätellä niiden yleisluontoisuuden vuoksi, mutta viime vuosina niiden merkitys on konkretisoitunut Puolan ja Unkarin tapahtumien takia. Kun Suomi toimi EU:n neuvoston puheenjohtajamaana vuoden 2019 jälkipuoliskolla, maamme hallitus korosti unionin merkitystä ennen kaikkea arvojen yhteisönä.²⁰ Arvopainotus liittyi vahvasti juuri Puolan ja Unkarin tilanteisiin, sillä molemmissa valtioissa arvokonservatiiviset, kansallismieliset hallitukset ovat toteuttaneet uudistuksia, jotka ovat olleet ristiriidassa unionin arvojen kanssa. Tuomioistuinten ja median riippumattomuutta ei ole kunnioitettu, poliittisen opposition ja kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä on heikennetty, ja yleisemmin maiden johto on lausunnoissaan kyseenalaistanut EU:n arvoja ja varsinkin monikulttuurisuutta. Tilanne on huomattavasti pahempi Unkarissa, jossa pääministeri Viktor Orbánin johtama Fidesz-puolue on vankan parlamenttienemmistönsä turvin ollut tukevasti vallan kahvassa jo vuodesta 2010 lähtien.²¹ Oikeusvaltioon, ihmisoikeuksiin, korruptioon ja demokratiaan liittyviä ongelmia on esiintynyt myös useissa muissa uudemmissa jäsenvaltioissa, kuten Bulgariassa, Kroatiaassa, Romaniassa ja Slovakiaassa.²²

Unionia on arvosteltu pehmeystä Unkarin ja Puolan suhteen. Miten EU voi vaatia demokratiaa ja ihmisoikeuksia unionin ulkopuolisilta valtioilta, kun sen omat rivit eivät ole järjestyksessä? EU on kuitenkin itse sitoutunut oikeusvaltioperiaatteeseen, eli sen tulee noudattaa omia sääntöjään. Unionin toimielimet ovat käynnistäneet Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 7 artiklan mukaisen oikeusvaltiomekanismi-menettelyn Puolaa ja Unkaria kohtaan. Oikeusvaltiomekanismi perustuu kyseisen valtion ja EU:n vuoropuheluun, ja artikla valtuuttaa neuvoston viime kädessä pidättämään ”väliaikaisesti tietyt perussopimuksista johtuvat asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluvat oikeudet, mukaan lukien kyseisen jäsenvaltion hallituksen edustajan äänioikeuden neuvostossa”.

Sanktiot edellyttävät kuitenkin kaikkien muiden jäsenmaiden hyväksyntää, mikä mahdollistaa Puolan ja Unkarin tuen toisilleen. Perussopimuksissa ei myöskään ole menettelyä arvoja rikkovan jäsenvaltion erottamiseksi unionista. Siten EU luottaa enemmän vuoropuheluun ja sosiaaliseen paineeseen. Mielenkiintoista on, että niin puolalaiset kuin unkarilaiset tukevat vahvasti maidensa EU-jäsenyyttä.²³

Arvot ja tavoitteet voidaan lukea myös sisämarkkinoiden ja sosiaalisen ulottuvuuden kompromissina. Sisämarkkinoiden ytimessä ovat unionin neljä vapautta, joilla tarkoitetaan ihmisten, tavaroiden, pääomien ja palveluiden vapaata liikkuvuutta unionissa. Ja kuten edellä todettiin, unionin kansalaiset hyödyntävät varsin aktiivisesti mahdollisuutta työskennellä, opiskella ja asua toisissa jäsenvaltioissa.²⁴ Jo pakolaiskriisin yhteydessä muutama Schengen-alueen jäsenvaltio tosin palautti väliaikaisesti rajatarkastukset, ja koronaviruspandemian aikana lähes kaikki jäsenvaltiot toimivat samoin. Sisämarkkinoiden myötä EU:n toimivalta on 1990-luvulta alkaen laajentunut kattamaan yhä suuremman joukon politiikan kysymyksiä ympäristöpolitiikasta työvoimalainsäädäntöön ja Euroopan sosiaalisen mallin kehittämiseen. Samalla tasa-arvoon liittyvät kysymykset ovat nousseet vahvemmin unionin esityslistalle.²⁵ Kun keskustellaan Euroopan sosiaalisesta mallista, EU mielletään usein ”edistyksellisenä” verrattuna vaikka Yhdysvaltoihin tai Aasian valtioihin. Tällöin korostetaan yleensä mielellään unionin jäsenmaiden varsin kattavaa sosiaaliturvaa, säänneltyä työmarkkinoita, julkisen sektorin keskeistä roolia sekä ylipäättään pyrkimystä ”tasapainoiseen” yhteiskunnalliseen kehitykseen.

EU:n tulee edistää arvojaan myös kansainvälisissä suhteissa. Unionille myönnettiin Nobelin rauhanpalkinto vuonna 2012 eurokriisin ollessa pahimmillaan. Unionin laajentumiset voidaan siten nähdä osana rauhanhanketta, ovathan ne tuoneet rauhanomaisen rinnakkaiselon piiriin yhä suuremman joukon eurooppalaisia valtioita. Integraatio onkin eittämättä tuonut rauhan jäsenvaltioidensa keskuuteen. Unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on kehittynyt kovaa vauhtia Suomen EU-jäsenyyden aikana. Nykyään se kattaa sotilaallisen ulottuvuuden lisäksi aikaisempaa

kunnianhimoisemman tavoitteen koordinoida jäsenvaltioiden kantoja ja siten vahvistaa unionin painoarvoa maailmanpolitiikassa. Unionin toimivaltaan kuuluu myös kauppapolitiikka, ja kehitysyhteistyön saralla toimivalta on jaettu jäsenmaiden ja unionin kesken. EU on yksi kolmesta maailmankaupan suurimmasta toimijasta Yhdysvaltojen ja Kiinan ohella sekä maailman suurin kehitysavun myöntäjä. Lissabonin sopimuksen myötä EU sai oman ulkoministerin. Lissabonin sopimus sisältää myös avunantovelvoitteen, jonka mukaan jäsenvaltiot sitoutuvat auttamaan toisiaan aseellisen hyökkäyksen, terrorismin tai muun suuronnettomuuden kohdatessa.

Paljon keskustelua on herättänyt kysymys siitä, kuinka paljon EU:n arvot ja tavoitteet ohjaavat ulkosuhteita. Pakolaiskriisin hoidossa on keskusteltu turvapaikanhakijoiden vastaanottamisen lisäksi unionin ulkopuolisten pakolaisleirien olosuhteista. Kauppapolitiikka ja kehitysyhteistyö ovat politisoituneet aikaisempaa enemmän. Kauppapoliittisissa neuvotteluissa käsitellään nykyään yhä enemmän myös esimerkiksi palveluita, ympäristönsuojelua, ruoan puhtautta tai ihmisoikeuksia.²⁶ Kehitysyhteistyöhön on puolestaan varsinkin pakolaiskriisin seurauksena alkanut liittyä yhä vahvemmin kysymyksiä maahanmuutosta ja turvallisuudesta. Laajemmin kysymys on siitä, millainen toimija EU haluaa olla maailmanpolitiikassa. Tuleeko sen panostaa sotilaalliseen mahtiin ja ryhtyä kilpailemaan Yhdysvaltojen kanssa johtajuudesta? Onko tätä vaihtoehtoa edes olemassa, kun otetaan huomioon Yhdysvaltojen sotilaallinen voima ja Pohjois-Atlantin liiton eli Naton läsnäolo Euroopassa? Vai tuleeko unionin kehittää ulkopoliittista toimijuuttaan siviilivallan pohjalta niin, että toiminnassa korostuvat kansainvälinen oikeus sekä instituutiot, ihmisoikeudet ja kestävä kehitys?²⁷

KIRJAN RAKENNE

Teoksessa analysoidaan Euroopan unionin integraation muutosta vuosituhaten vaihteen jälkeen ja keskustellaan EU:n tulevaisuuden haasteista. Unionin tunnuslauseen ”moninaisuudessaan yhtenäinen” mukaisesti päähuomio kohdistuu EU:n edellytyksiin

saavuttaa yhteisymmärrystä ja toteuttaa yhtenäistä politiikkaa. Kirjassa tarkastellaan unionin ja jäsenvaltioiden politiikan kannalta tärkeimpiä yhteiskunnan sektoreita ja asiakysymyksiä. Omat lukunsa saavat talous- ja rahapolitiikka, ympäristöpolitiikka, maahanmuutto ja turvapaikkapolitiikka, maatalous, sosiaalinen ulottuvuus, tasa-arvo sekä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Lukuja ohjaavat seuraavat ydinkysymykset: Miten 2010-luvun kriisit vaikuttivat unionin toimintaan? Mikä on jäsenvaltioiden ja unionin instituutioiden rooli EU-päätöksenteossa? Mitkä ovat EU:n keskeiset haasteet 2020-luvulla?

Tarkastelun ytimessä on unionin kyky yhtenäiseen kannanmuodostukseen sekä jäsenvaltioiden kansallisten käytäntöjen ja politiikkojen erot: mitkä ovat jäsenvaltioiden keskeiset jakolinjat ja miten ne heijastuvat unionin päätöksentekoon. Luvuissa kartoitetaan yhtä lailla EU-instituutioiden ja jäsenmaiden valtasuhteita: mitkä instituutiot tai jäsenvaltiot ovat aloitteellisia ja johtavassa roolissa. Suomen kantoja ja toimintaa verrataan suhteessa muihin jäsenvaltioihin, mutta huomio on ensisijaisesti Euroopan tason päätöksenteossa ja linjauksissa sekä niiden toimeenpanossa. Kussakin luvussa kuvataan tiiviisti EU:n rooli kyseisellä politiikan sektorilla. Analyysien pääpaino on 2010-luvun ja 2020-luvun alun tapahtumissa. Lukujen johtopäätöksissä luodaan kokoava katsaus kunkin politiikan sektorin tulevaisuuden haasteisiin.

Lukuja yhdistää kysymys kestävästä kehityksestä, jolla tarkoitamme ”maailmanlaajuisesti, alueellisesti ja paikallisesti tapahtuvaa jatkuvaa ja ohjattua yhteiskunnallista muutosta, jonka päämääränä on turvata nykyisille ja tuleville sukupolville hyvät elämisen mahdollisuudet”.²⁸ Läpi lukujen jatkuvia teemoja ovat myös esimerkiksi tasa-arvon tai turvallisuuden eri ulottuvuudet sekä koronapandemian ja Brexitin vaikutukset integraatioon. Yleisemmin ottaen luvuissa korostuu politiikkasektorien entistä vahvempi linkittyminen toisiinsa.

2020-luvulla koronaviruspandemiasta toipuvan unionin ja sen jäsenvaltioiden esityslistalla tulevat korostumaan talouden tervehdyttämisen ohella ainakin ilmastonmuutos, sisämarkkinoiden syventyminen, digitalisaatio, disinformaation torjuminen,

monikulttuurisuus ja maahanmuutto. Lisäksi kansainvälisen toimintaympäristön muutokset ja unionin jäsenmaiden erilaiset yhteiskunnalliset rakenteet ja asenteet tuovat epävarmuutta unionin toimintaan. Samalla meidän on oltava realisteja tulevaisuuden ennustamisessa. Kriisit ovat kriisejä nimenomaan siksi, ettei niitä kyetä riittävästi ennakoimaan. Taloustieteilijät eivät nähneet ennalta vuonna 2008 alkaneen globaalin finanssikriisin tai kaksi vuotta myöhemmin puhjenneen eurokriisin alkua, ja vuonna 2015 runsas turvapaikanhakijoiden määrä yllätti Euroopan. Brexit käynnistyi varsinaisesti, kun Ison-Britannian pääministeri David Cameron antoi varomattoman lupauksensa kansanäänestyksestä, eikä 2020-luvun alussa osattu varautua koronaviruspandemiaan. Teoksen päättävässä luvussa suuntaamme tästä huolimatta katseen eteenpäin, ja pohdimme unionin ja laajemmin Euroopan ajankohdaisia ja tulevia tärkeimpiä kysymyksiä.

2

PÄÄTÖKSENTEKO JA DEMOKRATIA: TEHOKKUUDEN JA OSALLISTUMISEN VAIKEA YHTEENSOVITTAMINEN

TAPIO RAUNIO

Brexitin kannattajat Isossa-Britanniassa väittivät ”Brysselin” olevan kasvottomien teknokraattien koneisto, joka on vieraantunut tavallisesta kansasta. Euroopan unionin (EU) päätöksenteon demokraattisuus ja hyväksyttävyys ovatkin herättäneet paljon keskustelua. Eurokriisi, pakolaiskriisi, Brexit ja varsinkin koronaviruspandemia ovat edellyttäneet unionilta ja sen jäsenvaltioilta usein hyvinkin nopeita reaktioita. Poliittisen osallistumisen näkökulmasta tilanne on haastava: rajat ylittävien ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan eurooppalaista ja globaalia yhteistyötä, mutta samalla päätöksenteko karkaa yhä kauemmas tavallisesta äänestäjästä. Tässä yhteydessä on muistettava, että Suomi ja muut EU:n jäsenvaltiot ovat tietoisesti valinneet kansallisen suveriniteetin kaventumisen: jäsenmaat, tai ainakin niiden hallitukset ja parlamentit, ovat laskeneet, että tiiviimmästä integraatiosta koituu enemmän hyötyä kuin haittaa.

Komission teettämät Eurobarometrit ja suomalaiset kyselyt osoittavat kansalaisten kantavan huolta päätösvallan karkaamisesta.

Kansalaisten mielestä valtaa on siirtynyt tai siirretty liikaa monikansallisille yrityksille ja ”markkinavoimille”, pankeille – ja Brysseliin. Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) tuoreessa kyselyssä 40 % vastaajista yhtyi väitteeseen ”Suomi on mennyt liian pitkälle mukaan globalisaatioon, jatkossa maamme pitäisi palata kohti kansallisempaa taloutta ja politiikkaa”. Lähes saman verran eli 36 % oli väitteen kanssa eri mieltä, ja 24 % ei osannut sanoa kantaansa. Nuoremmat ikäluokat, korkeammin koulutetut ja isommissa asutuskeskuksissa asuvat suhtautuivat myönteisemmin kansainvälistymiseen. Puolueista Perussuomalaisten kannattajat erottautuivat globalisaation vastustajina.¹ Kansainvälistyminen, maahanmuutto, monikulttuurisuus sekä kansallisen poliittisen ja taloudellisen itsemääräämisoikeuden kaventuminen puhuttavat ja jakavat kansaa ympäri maailmaa. Jako on näkynyt voimakkaimmin Brexit-kansanäänestyksessä sekä Yhdysvalloissa, mutta se on heijastunut käytännössä kaikkien unionin jäsenmaiden politiikkaan, Suomi mukaan lukien.²

Tässä luvussa tarkastellaan EU:n poliittisen järjestelmän kehitystä, siihen kohdistuvia muutospaineita sekä demokratian ja julkisen keskustelun mahdollisuuksia yhdentyvässä Euroopassa. Analyysi keskittyy 2010-lukuun ja tulevien kehityspolkujen hahmottamiseen. Seuraavassa osiossa analysoidaan kriisiaikojen päätöksentekoa, jossa yhtäältä korostuu Eurooppa-neuvoston eli jäsenvaltioiden poliittisten johtajien asema mutta jonka myötä syntyneet ratkaisut toisaalta ovat tiivistäneet integraatiota ja vahvistaneet ylikansallista päätöksentekoa. Toinen osio havainnollistaa, miten EU ja kansainväliset teemat ovat alkaneet painottua niin kansallisissa kuin Euroopan parlamentinkin vaaleissa. Kolmannessa osiossa tarkastellaan EU:n demokratiavajeen luonnetta ja esitellään keskeiset argumentit sen puolesta ja sitä vastaan. Luvun päättävässä osiossa pohditaan vaihtoehtojen mahdollisuutta Eurooppa-politiikassa. EU on monitasoinen poliittinen järjestelmä, jossa sekä kansallinen ja eurooppalainen politiikka että yksittäiset politiikan sektorit kietoutuvat yhä vahvemmin toisiinsa.

KRIISIEN AIKANA: JÄSENVALTIOLÄHTÖISTÄ INTEGRAATION SYVENEMISTÄ

EU:n poliittisen järjestelmän rungon muodostavat yhä samat instituutiot, jotka perustettiin jo 1950-luvun alussa hiili- ja teräs-yhteisöä varten: komissio, neuvosto, parlamentti, tuomioistuin sekä talous- ja sosiaalikomitea. Ainoat merkittävät lisäykset ovat valtioiden ja hallitusten päämiesten huippukokousten vakinaistaminen Eurooppa-neuvostoksi vuonna 1975 sekä alueiden komitean perustaminen Maastrichtin sopimuksella 1993. Alueiden komitea sekä talous- ja sosiaalikomitea ovat neuvoa-antavia elimiä, joilla ei ole lainsäädännöllistä valtaa. Komissio vastaa lakialoitteista ja valvoo perussopimusten sekä säädösten toimeenpanoa. Lissabonin sopimuksen (2009) myötä valtaosa unionin laeista hyväksytään niin sanotulla yhteispäätösmenettelyllä (menettelyn virallinen nimi on tavallinen lainsäätämisyjärjestys), jossa komission aloitteen läpimeno edellyttää sekä parlamentin että neuvoston hyväksyntää. Ylintä poliittista valtaa käyttää jäsenvaltioiden poliittisista johtajista koostuva Eurooppa-neuvosto, joka unionin ”johtokuntana” vastaa tärkeimmistä ratkaisuista ja luo suuntaviivat tulevaisuuden politiikalle.

Integraation suurten ratkaisujen tai haasteiden aikoina painottuu Eurooppa-neuvoston merkitys, edellyttäväthän perussopimusten tarkistaminen ja muut isommat linjaukset kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyntää. Siten ei ole yllättävää, että eurokriisin alusta lähtien Eurooppa-neuvostolla on ollut tärkeä rooli unionin päätöksenteossa. Tämä on omiaan vahvistamaan kokouksiin osallistuvien pääministerien tai presidenttien asemaa myös kansallisessa politiikassa.³ Eurooppa-neuvoston jäseniä ovat 27 jäsenvaltion valtion- tai hallitusten johtajat, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja. Unionin ulkoministeri eli ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja osallistuu kokouksiin silloin, kun niiden esityslistalla on ulkopoliitiikan kysymyksiä.

EU:n kohtaamat kriisit ovat lisänneet huippukokouksia. Vuosina 1995–1999 kokouksia oli 14 eli hieman alle kolme vuodessa. Vuosina 2000–2009 Eurooppa-neuvosto kokoontui yhteensä 49

kertaa, noin viisi kokousta vuotta kohden. Vuosina 2010–2019 kokouksia oli jo 67 eli keskimäärin vajaa seitsemän kokousta vuodessa. Vuonna 2020 kokouksia oli yhteensä 13, joista kahdeksan oli videokonferensseja. Lisäksi on järjestetty erillisiä eurohuippukokouksia, joihin osallistuvat euroalueen maiden valtion- tai hallitusten päämiehet, eurohuippukokouksen puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja. Eurohuippukokous laatii strategisia linjauksia euroalueen talouspolitiikalle, ja kokoukset on yleensä pidetty Eurooppa-neuvoston kokousten yhteydessä. Varsinkin euron kriisi tukipaketteineen, Brexit ja korona ovat vaatineet ylimääräisiä kokouksia – ja usein vieläpä lyhyellä varoitusaikalla.

Pisimmät kokoukset ovat kestäneet 3–4 päivää. Pikkutunneille venyvät maratonneuvottelut eri käänteineen tarjoavat medialle paljon raportoitavaa, mutta samalla ne herättävät aiheellista huolta päätösten demokraattisesta hyväksyttävyydestä. Kansalliset parlamentit ovat integraation tiivistymisen myötä panostaneet enemmän voimavaroja Eurooppa-politiikkaan ja ennen kaikkea omien hallitustensa valvontaan EU-päätöksenteossa, mutta jäsenmaiden välillä on suurta vaihtelua sen suhteen, kuinka tarkasti kansanedustajat valvovat huippukokouksia.⁴ Suomessa pääministeri raportoi Eurooppa-neuvoston kokouksista suurelle valiokunnalle eli eduskunnan EU-valiokunnalle suullisesti ja kirjallisesti sekä ennen kokouksia että niiden jälkeen. Eurooppa-neuvoston kokouksissa käsiteltävistä ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksistä pääministeri puolestaan tiedottaa ulkoasiainvaliokuntaa. Eurooppa-neuvoston kokousten aikana pääministeri pitää lisäksi tarvittaessa yhteyttä eduskuntaan ja nimenomaan suureen valiokuntaan.⁵ On kuitenkin realismia, että eduskunta ja muut kansalliset parlamentit yleensä lähinnä asettavat pääministereilleen raamit neuvottelujen lopputuloksen suhteen. Eurooppa-neuvoston päätöksenteko nojaa yksimielisyyteen, joten jos jäsenmaat eivät olisi valmiita kompromisseihin, päätökset jäisivät tekemättä.

Eurokriisistä lähtien Eurooppa-neuvoston rooli on korostunut, ja jäsenmaiden johtajat Saksan liittokansleri Angela Merkelistä ja Ranskan presidentti Emmanuel Macronista Suomen pääministeri Sanna Mariniin ovat vieneet päähuomion. Samalla pimentoon

on jäänyt kaksi pidemmällä aikavälillä tärkeämpää ulottuvuutta. Ensinnäkin tehdyt päätökset ovat syventäneet integraatiota merkittävästi, kuten tämän teoksen luvut 3–9 selkeästi osoittavat. EU:n vaikutusvalta sekä jäsenmaiden ja unionin keskinäisriippuvuus ovat kasvaneet erityisesti talouspolitiikassa (Euroopan vakausmekanismi EVM, pankkiunioni, koronaelvytysrahasto jne.), mutta integraatiota on tiivistetty myös esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä yhteisen rajavalvonnan saralla.

Toiseksi on havaittavissa EU:n päätöksenteon ylikansallistumista. Unionin instituutiot ovat saaneet kriisien seurauksena uusia vastuita ja tehtäviä – ja toki ne ovat myös itse hyödyntäneet avautuneita tilaisuuksia.⁶ Komission, parlamentin ja Euroopan keskuspankin (EKP) roolit ovat vahvistuneet, ja lisäksi neuvostossa ollaan siirtymässä yhä enemmän määräenemmistöpäätöksiin. Näin kävi euron kriisin kohdalla: jäsenvaltiot sopivat toimenpiteistä, mutta päätösten toimeenpanon myötä ylikansalliset instituutiot ovat tulleet vahvasti mukaan kuvaan. Yksinkertaistaen kyse on tehokkuudesta: yhteinen EU-tason politiikka tarvitsee yhteistä valvontaa ja päätöksentekoa, jolloin komissio saa uusia tehtäviä, sillä se vastaa muutenkin aloitteista ja lakien toimeenpanon valvonnasta.⁷ Tämä on toteutunut myös jo itse kriisien syövereissä: komissio ja osin neuvoston sihteeristö kykenevät tarjoamaan Eurooppa-neuvostolle organisatorisia resursseja, joita se tarvitsee.⁸ Määräenemmistöpäätökset ovat neuvostossa välttämättömiä, sillä muutoin yksittäinen jäsenmaa voisi estää päätökset. Euroopan parlamentti puolestaan on EU:n ainoa toimielin, jonka kansa on suoraan valinnut, ja se onkin toistuvasti vedonnut onnistuneesti demokratiaan hamutesaan lisää valtaa.⁹

Mielenkiintoista on myös havaita, että kriisit eivät sanottavasti ole vaikuttaneet EU-instituutioiden toimintakulttuuriin. Lain-säädäntöprosessiin osallistuvilla komissiolla, neuvostolla ja parlamentilla on omat, vuosikymmenten saatossa muotoutuneet ja vakiintuneet käytäntönsä, joihin uusien jäsenvaltioiden poliitikot ovat nopeasti sopeutuneet. Neuvostossa jatkui 2010-luvulla ”konsensuksen kulttuuri”,¹⁰ jossa pääpaino on luottamuksellisissa neuvotteluissa ja äänestyksiä pyritään välttämään mahdollisuuksien

mukaan. Jäsenmaiden kansalliset puoluejärjestelmät ovat hajaantuneet, kun uusia puolueita on muodostunut ja vanhojen puolueiden kannatus on heikentynyt. Sama näkyy parlamentissa, jossa kahden suurimman puolue ryhmän – keskustaoikeistolaisen Euroopan kansanpuolueen (EPP) ja keskustavasemmistolaisen Sosialistien ja demokraattien ryhmän (S&D) – yhteenlaskettu paikkaosuus laski ensimmäistä kertaa alle 50 %:n vuoden 2019 vaaleissa. Tästä huolimatta selkeä enemmistö parlamentin päätöslauselmista hyväksyttiin suurimpien puolue ryhmien ympärille rakennetuilla laajoilla enemmistöillä.¹¹ Uuden EU-lainsäädännön määrä on kuitenkin laskenut vähitellen. Kehityksen taustalla on useita tekijöitä, kuten niin kutsuttu ”paremman sääntelyn agenda”,¹² 1990-luvulla toteutetun sisämarkkinaprojektin kaltaisten suurten uudistusten puuttuminen unionin esityslistalta sekä komission puheenjohtajan aktiivisempi rooli lakialoitteiden läpiviemisessä.¹³

VAALIEN MUUTTUVAT JAKOLINJAT

Kansalaiset voivat edustuksellisessa demokratiassa vaikuttaa EU:n päätöksentekoon ensisijaisesti kahta reittiä: he valitsevat edustajat Euroopan parlamenttiin sekä jäsenvaltioiden kansanedustuslaitoksiin, jotka valvovat hallitustensa toimintaa neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa. Molemmissa vaikutuskanavissa on kuitenkin selkeitä ongelmia. Kun tarkastellaan kansallisia parlamenttivaaleja, havaitaan, että Eurooppa-politiikka on aikaisemmin jäänyt valtaosin kotimaan politiikan teemojen jalkoihin. Integraation syventyminen ja 2010-luvun kriisit ovat kuitenkin nostaneet Eurooppa-politiikan ja kansainväliset kysymykset laajemminkin entistä näkyvämpään rooliin. Tämä ilmeni erityisen vahvasti eurokriisin ajan vaaleissa, mistä Suomen eduskuntavaalit keväällä 2011 olivat osuva esimerkki, kun euroalueen vakauttamistoimet ja ennen kaikkea tukipaketit nousivat vaalien selkeäksi pääteemaksi.¹⁴ Kansallisissa vaaleissa korostuvat yleisemmin ottaen yhä enemmän niin sanotut sosiokulttuurisen jakolinjan kysymykset, joissa vastakkain ovat liberaalimpi, moniarvoisuudelle ja kansainvälistymiselle avoin maailmankatso- mus sekä perinteisiin arvoihin ja kansalliseen identiteettiin nojaava

konservatiivisempi näkemys. Asetelma on suosinut uudempia puolueita, sillä perinteiset valtapuolueet eivät useinkaan ole sisäisesti yhtenäisiä kansainvälisissä kysymyksissä sekä integraation kehittämisessä.¹⁵ Kehitys on näkynyt myös Suomessa.¹⁶

Euroopan parlamentti on lisääntyneestä vallastaan huolimatta jäänyt kansalaisille varsin etäiseksi instituutioksi. Ensimmäisten, vuonna 1979 järjestettyjen eurovaalien kynnyksellä uskottiin, että ne tuovat kansalaiset mukaan ylikansalliseen päätöksentekoon ja siten vahvistavat integraation oikeutusta. Äänestysaktiivisuus on kuitenkin jäänyt selkeästi matalammaksi kuin kansallisissa parlamenttivaaleissa. Tämä pätee erityisesti vuosituhanen vaihteen jälkeen liittyneisiin entisen sosialistisen Itä-Euroopan maihin, joissa poliittinen osallistuminen on yleisesti ottaenkin alhaisempaa kuin ”läntisen” Euroopan jäsenmaissa. Pohjanoteeraus on vuoden 2014 vaaleista Slovakiasta: vain 13 % äänioikeutetuista äänesti. Vuoden 2019 vaaleissa äänestysprosentti oli alle 30 Kroatiassa, Slovakiassa, Sloveniassa ja Tšekissä. Äänestysvilkkaus vaihtelee myös yksittäisen valtion kohdalla vaalista toiseen riippuen vaalien kontekstista. Vaalien yhdistäminen on yleensä nostanut äänestysprosenttia. Näin kävi esimerkiksi vuonna 1996 Suomen ensimmäisissä eurovaaleissa, jotka järjestettiin samanaikaisesti kuntavaalien kanssa. Toinen esimerkki on Liettuasta, jossa vuoden 2019 vaalit järjestettiin samana päivänä kuin maan presidentinvaalit.

Matalaan äänestysintoon ovat vaikuttaneet useat tekijät, kuten kansalaisten niukka EU-tietämys ja yleisemmin kokemus unionin ”etäisyydestä”, eurooppalaisen identiteetin tai yhteenkuuluvuuden tunteen heikkous sekä epätietoisuus vaalien tai oman äänen merkityksestä. Vähemmän koulutetut, pienituloisemmat ja integraatioon kielteisemmin suhtautuvat jättävät äänestämättä todennäköisemmin kuin EU:n kannattajat. Eurovaalien alhaista äänestysprosenttia on käytetty argumenttina ylikansallista demokratiaa vastaan. Eurovaalit mielletäänkin yleisesti niin sanotuiksi toisen asteen vaaleiksi. Toisen asteen vaalit ovat vähemmän tärkeitä kuin ensimmäisen asteen vaalit, joilla lähinnä tarkoitetaan EU-maiden kansallisia parlamenttivaaleja. Toisen asteen vaalien teorian mukaan kansalaisten äänestyskäyttäytymistä ohjaa ennen kaikkea ensimmäisen asteen

vaalien asetelma eikä niinkään se, mistä vaaleissa itse asiassa on kyse.¹⁷

Europarlamenttivaalien kampanjoita ovat lisäksi hallinneet kansalliset teemat, eivätkä vaalit ole siten varsinaisesti kaventaneet kansalaisten ja unionin välistä kuilua. Integraation politisoituminen – jolla tässä tarkoitetaan Eurooppa-poliittisten konfliktien kasvavaa näkyvyyttä ja kärjistymistä – on kuitenkin muuttanut tilannetta. Vuoden 2014 vaaleissa näkyi selvästi euroalueen kriisin vaikutus. Euroalueen ongelmat korostuivat eri maiden vaalikeskusteluissa, mikä edisti euroskeptisten eli integraatioon kriittisesti suhtautuvien puolueiden menestystä.¹⁸ Toukokuun 2019 vaaleissa puolestaan ilmeni liberaalien ja arvokonservatiivien vahvistunut vastakkainasettelu. Vaaleissa näkyivät keskustelu ilmastonmuutoksesta, pakolaiskriisi, huoli turvallisuudesta, populismin kasvu sekä ihmisoikeuksien heikentyminen niin EU:n lähinaapureissa kuin Puolassa ja Unkarissakin.¹⁹

Viimeisimpien vaalien jälkeen toteutetun eurobarometrikyseilyn mukaan äänestyspäätökseen vaikuttivat eniten talous ja kasvu (44 %), ilmastonmuutoksen torjuminen ja ympäristönsuojelu (37 %), ihmisoikeuksien ja demokratian edistäminen (37 %), EU:n toimintatapa tulevaisuudessa (36 %), maahanmuutto (34 %), EU-kansalaisten sosiaaliturva (29 %), kamppailu terrorismia vastaan (26 %) sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (25 %). Suomalaisien vastauksissa teemojen järjestys oli hieman erilainen: ilmastonmuutoksen torjuminen ja ympäristönsuojelu (50 %), ihmisoikeuksien ja demokratian edistäminen (50 %), turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (39 %), talous ja kasvu (38 %), EU:n toimintatapa tulevaisuudessa (33 %), maahanmuutto (30 %), ulkorajojen turvaaminen (28 %) ja kamppailu terrorismia vastaan (25 %).²⁰ Politisoitumisen seurauksena äänestysaktiivisuus nousi liki kymmenen prosenttiyksikköä: äänestysprosentti oli 50,7 %, kun aikaisemmissa vuosituhaten vaihteen jälkeen käydyissä kolmissa vaaleissa 40–45 % EU-kansalaisista oli hyödyntänyt äänioikeuttaan.

Vuoden 2014 vaaleissa sovellettiin ensimmäistä kertaa niin sanottua kärkiehdokasmenettelyä. Europuolueet nimittivät omat kärkiehdokkaansa (*Spitzenkandidaten*) komission puheenjohtajaksi.

Taustalla oli tavoite lisätä EU-poliittista keskustelua, mutta toki europuolueet ja parlamentti tavoittelivat samalla oman asemansa vahvistamista. Suurimman puolue ryhmän EPP:n kärkiehdokas Jean-Claude Junckerista tulikin komission uusi puheenjohtaja. Euroskeptiset tahot arvostelivat kärkiehdokashanketta elitismistä, kun taas ylikansallisen demokratian kannattajat huomauttivat, että se tuo läpinäkyvyyttä niin itse vaaleihin kuin komission puheenjohtajan valintaan. Vuoden 2019 vaaleissa europuolueet asettivat jälleen kärkiehdokkaat, jotka kampanjoivatkin varsin näkyvästi eri jäsenmaissa. Eurooppa-neuvosto kuitenkin ohitti kärkiehdokkaat ja valitsi komission johtoon Ursula von der Leyenin. EU-kriitikot ovat yhtäältä syyttäneet parlamenttia ”vallan kaappaamisesta” ja jäsenmaiden ohittamisesta, mutta toisaalta kärkiehdokasmenettely on saanut aikaan ainakin jonkin verran tavoiteltua EU-keskustelua. Europuolueiden kansalliset jäsenpuolueet ovat tosin olleet varsin haluttomia nostamaan kärkiehdokkaita ja laajemmin eurooppalaisia viiteryhmiään esille vaalikampanjoissaan.²¹

Varsinkin Euroopan parlamentti ja komissio sekä myös tutkijat ovat esittäneet ylikansallisia vaalilistoja yhtenä vaihtoehtona vaalien ”eurooppalaisuuden” lisäämiseksi. Euroopan tasolla toimivat europuolueet tai niiden parlamenttiryhvät vastaisivat listojen kokoamisesta, ja tästä EU-tason ylikansallisesta vaalipiiristä valittaisiin pieni osa parlamentin jäsenistä.²² Valtaosa valittaisiin edelleen jäsenvaltioittain kuten nykyäänkin. Uudistus todennäköisesti edistäisi europuolueiden ja niiden kärkiehdokkaiden näkyvyyttä. Toisena vaihtoehtona on esitetty mahdollisuutta äänestää minkä tahansa jäsenvaltion puoluetta tai ehdokasta. Esimerkiksi suomalaiset voisivat äänestää vaikka virolaista tai portugalilaista puoluetta. Nämä uudistukset voisivat vähentää kansallisten teemojen merkitystä kampanjoissa, ja äänestäjien voisi olla helpompaa löytää heitä miellyttäviä ehdokkaita, varsinkin mikäli he eivät ole tyytyväisiä oman maansa puolueisiin. On kuitenkin hankalaa ennustaa, missä määrin eurooppalaiset äänestäjät olisivat valmiita antamaan äänensä toisen jäsenmaan puolueille.²³ On lisäksi epätodennäköistä, että kansalliset puolueet antaisivat europuolueille oikeuden vaikuttaa eurovaalien ehdokasvalintaan.

Lissabonin sopimuksella luotiin myös demokraattisia vaaleja suurempi tapa vaikuttaa EU:n toimintaan ja päätöksiin. Eurooppalainen kansalaisaloite mahdollistaa sen, että kansalaiset voivat ehdottaa itselleen tärkeitä asioita EU:n asialistalle. Kansalaisaloitteessa vähintään miljoona EU-kansalaista merkittävästä määrästä jäsenvaltioita (vähintään neljäjäsenosa) voi tehdä aloitteen, jossa komissiota kehoitetaan toimivaltuuksiensa rajoissa tekemään asianmukainen ehdotus asioista, joissa näiden kansalaisten mielestä tarvitaan unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi. Allekirjoitusten vähimmäismäärä tulee saada täyteen 12 kuukauden kuluessa aloitteen rekisteröinnistä vähintään seitsemässä jäsenvaltiossa. Allekirjoitusten vähimmäismäärät ovat valtiokohtaisia, ja ne on suhteutettu valtion kokoon. Kun aloite on luovutettu komissiolle, järjestetään Euroopan parlamentissa kolmen kuukauden kuluessa kuuleminen, jonka jälkeen komission tulee antaa vastauksensa aloitteeseen. Toistaiseksi seitsemän aloitetta on saavuttanut miljoonan allekirjoituksen rajapyykin. Vastaavat kansalaisaloitteet ovat yleistyneet myös jäsenvaltioissa, Suomi mukaan lukien.²⁴ EU-tasolla kansalaisaloitteen taustalla oli demokratiavaje ja huoli kansalaisten ja ”Brysselin” välisestä kuilusta. Kansalaisaloitteen suurin haaste lienee yhteisen eurooppalaisen julkisen tilan puute, sillä EU:ssa ei ole areenaa, jossa kansalaiset ja heidän edustajansa voisivat esittää vaihtoehtoisia näkemyksiä EU:n politiikasta ja maanosamme tulevaisuudesta. Siinä missä esimerkiksi Suomessa ainakin osa kansallisista aloitteista saa huomattavaakin näkyvyyttä, leviää sana EU-tason kansalaisaloitteista lähinnä erilaisten kansalaisjärjestöjen ja muiden aktiivien välityksellä. Pidemmällä aikavälillä se kuitenkin voi toimia tehokkaampana väylänä, joka nostaa uusia asioita EU-instituutioiden esityslistalle ja laajemmin eurooppalaiseen keskusteluun.²⁵

DEMOKRATIAVAJE?

Integraation politisoituminen on johtanut voimistuneeseen keskusteluun EU:n hyväksyttävyydestä ja demokraattisuudesta. Yleisesti on tulkittu, että unioni kärsii demokratiavajeesta, joka

laveasti ymmärrettynä viittaa kansalaisten heikkoihin mahdollisuuksiin vaikuttaa eurooppalaiseen politiikkaan. Demokratiavaje on kuitenkin kiistelty ja moniulotteinen käsite, jonka laajuudesta tai korjauskeinoista tutkijat tai poliitikot eivät ole yksimielisiä. Yhtenä haasteena on, että EU:n demokraattisuudesta keskustellaan ja sitä arvioidaan kansallisvaltioista tutuilla käsitteillä.²⁶ Ennen kaikkea esitykset demokratiavajeen ratkaisemiseksi tai kaventamiseksi heijastelevat kansalaisten ja poliitikkojen asennoitumista integraatioon. Hieman yksinkertaistaen tiiviimmän integraation kannattajat suosivat ylikansallista demokratiaa, kun taas EU:n vastustajat painottavat kansallisen päätöksenteon merkitystä. Kysymys on myös siitä, nojaako unionin legitimitetti ensisijaisesti tuotoksiin vai kansalaisten suurempaan mahdollisuuteen vaikuttaa politiikkaan. Koska EU:n kollektiivinen identiteetti on heikko, useat tutkijat ja poliitikot ovat argumentoineet, että integraation kannatus riippuu ennen kaikkea EU:n politiikan tuotoksista (*output*) eli unionin kyvystä toteuttaa kansalaisten etujen mukaista politiikkaa. Ylikansallisen demokratian puolustajat sen sijaan painottavat kansalaisten vaikutusvallan ja poliittisen osallistumisen (*input*) merkitystä.

Ensimmäisen koulukunnan ehkä tunnetuin edustaja on yhdysvaltalainen integraatiotutkija Andrew Moravcsik, jonka mukaan EU on jo varsin demokraattinen. Hän on jopa esittänyt, että integraatio on syventynyt nimenomaan demokratiavajeen ansiosta – eli demokratian vahvempi soveltaminen esimerkiksi kansanäänestysten muodossa olisi jarruttanut tai mahdollisesti jopa estänyt yhdenytymiskehitystä. Moravcsikin mukaan unionin demokraattisuutta puolestaan vahvistavat unionin toimielinten valtasapaino, jäsenvaltioiden hallitusten keskeinen rooli unionin päätöksenteossa sekä Euroopan parlamentin lisääntynyt valta. Moravcsik on myös painottanut, että vallan delegointi virkamiehille, itsenäisille keskuspankeille, tuomioistuimille ja erilaisille virastoille on arkipäivää myös unionin jäsenvaltioissa.

Huomionarvoista on, että Moravcsik perustaa näkemyksensä demokratiavajeen oikeutuksesta osin siihen, ettei unionin toimivaltaan lukeudu kansalaisten arjen kannalta tärkeimpiä asioita, kuten verotusta, hyvinvointivaltion tehtäviä, puolustuspolitiikkaa tai

koulutus- ja kulttuuripolitiikkaa. Siksi ylikansallisen demokratian lisääminen ei välttämättä vahvistaisi kansalaisten ja unionin sidettä, sillä EU-tasolla päätettävät asiat ovat kansalaisten jokapäiväisen elämän näkökulmasta vähempiarvoisia kuin jäsenvaltioissa päätettävät kysymykset. Kilpailupolitiikan valvonnan tai sisämarkkinoiden sääntelyn kaltaiset unionin toimivaltaan kuuluvat asiat ovat lisäksi osin luonteeltaan sellaisia, että ne sopivat paremmin muiden kuin vaaleilla valittujen instituutioiden päätettäväksi.²⁷

Samoin esimerkiksi kansalaisten poliittisiin asenteisiin erikoistunut vertailevan politiikan tutkija Matthew Gabel on varoittanut, että konsensushakuisesta päätöksenteosta luopumisessa olisi vaaransa. On tärkeää, että kaikki jäsenmaat ja niiden kansalaiset kokevat, että heidän etunsa otetaan huomioon EU:n politiikassa. Jäsenvaltioiden laajaan konsensukseen perustuva päätöksenteko on Gabelin mukaan tarpeen niin kauan kuin jäsenvaltioiden väliset jakolinjat ovat tärkeämpiä kuin ylikansalliset jakolinjat, jotta unioni säilyisi elinvoimaisena ja vakaana ja sen päätöksenteko olisi hyväksyttävää. Toisin sanoen institutionaalisten ratkaisujen on heijastettava unionin yhteisen identiteetin tilaa.²⁸

Vastakkaisen näkemyksen mukaan demokratiavaje johtuu nimenomaan siitä, että kansalaisilla ei ole riittävästi mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa EU:n politiikkaan. Demokratiassa päätöksentekijöiden on oltava vastuussa kansalaisille toimistaan. Tämä vastuunalaisuus toteutuu ensisijaisesti säännöllisissä ja vapaissa vaaleissa, joissa kansalaisilla on mahdollisuus valita edustajansa kilpailevista ehdokkaista ja puolueista. EU:n päätöksenteossa tämä ehto toteutuu kuitenkin vain osittain Euroopan parlamentin vaalien ja kansallisten parlamenttivaalien myötä. On myös esitetty, että kansalaismielipiteelle on annettava vankempi jalansija unionin politiikassa, koska EU:n toimivalta kattaa jo nyt erittäin tärkeitä politiikan osa-alueita. Lisäksi ylikansallisen demokratian puolustajat ovat argumentoineet, että EU-tason vaalit parantavat kansalaisten tietoisuutta integraatiosta ja edistävät mahdollisesti jopa eurooppalaisen identiteetin kehittymistä – aivan samoin kuin yksittäisissä valtioissa ja varsinkin liittovaltioissa demokraattiset instituutiot ovat vahvistaneet kansalaisten ja valtion välistä sidettä.²⁹

Institutionaalisista ratkaisuksista riippumatta Euroopan tason demokratia kohtaa valtavia haasteita. EU:n kaltaiset suuret yhteisöt eivät mitenkään voi olla yhtä läheisiä, ketteriä tai demokraattisia kuin pienemmät yksiköt, kuten kunnat, alueet tai valtiot.³⁰ Voidaan toki katsoa unionin muuttuneen institutionaalisesti demokraattisemmaksi ja avoimemmaksi, mutta on selvää, että demokratian toimivuutta lähes 30 valtion ja vajaan puolen miljardin kansalaisen yhteisössä tulee arvioida kriittisesti. Kuten edellä mainittiin, EU ei muodosta mielekästä yhteistä julkisen keskustelun tilaa. Euroopassa ei ole yhteistä kulttuuria, mediaa tai varsinaista puoluejärjestelmää. Kuvaavaa on, ettei ainakaan vielä ole vakavasti pohdittu yhteisen eurooppalaisen kielen omaksumista kansallisten kielten rinnalle – ehkä nimenomaan siksi, että yhteinen kieli on perusedellytys kansalaisten välisen poliittisen yhteisöllisyyden syntymiselle eivätkä jäsenvaltiot ole valmiita luopumaan omien virallisten kieltensä asemasta.³¹

Päätöksenteon läpinäkyvyyden kannalta unionin poliittinen järjestelmä onkin perin vaikeaselkoinen, kun valta ja vastuu jakaantuvat EU:n ja jäsenvaltioiden instituutioiden kesken. Yhtäältä konsensushakuisuus, vallan jakaantuminen ja monitasoisen hallinnan³² mukainen päätöksentekotasojen keskinäisriippuvuus voidaan nähdä myönteisinä ominaisuuksina, sillä ne tarjoavat useita vaihtoehtoisia kanavia vaikuttaa EU:n tai jäsenvaltioiden päätöksentekoon. Esimerkiksi suomalaiset kaupungit, alueet, etujärjestöt ja yritykset ovat kansallisen vaikuttamisen ohessa perustaneet toimistoja Brysseliin, jotta voivat vaikuttaa suoraan unionin instituutioihin. Erityisesti istuvan hallituksen politiikkaan tyytymättömät voivat pyrkiä edistämään vaihtoehtoisia tavoitteitaan EU:n tai muiden kansainvälisten kanavien kautta. Tämä asetelma tosin suosii väistämättä voimavaroiltaan vahvoja etujärjestöjä tai suuryrityksiä, joilla on tulkittu olevan paljon vaikutusvaltaa unionin lakeja valmisteltaessa. Kysymys on myös yksinkertaisesti numeroista: komission virkamiehet tai europarlamentaarikot kuuntelevat herkemmillä korvalla isoja toimijoita, kuten etujärjestöjä tai ammattiliittoja, jotka edustavat satoja tuhansia tai jopa miljoonia ihmisiä.³³

Toisaalta päätöksenteon seuraaminen ja eri instituutioiden vastualueiden tunnistaminen on kansalaisille, tiedotusvälineille ja jopa poliitikoille yhä hankalampaa.³⁴ Kuten tämän luvun alussa todettiin, Perussuomalaisten ja muiden kansallismielisten puolueiden nousun taustalla onkin osittain huoli siitä, että valta keskittyy ”etäiseen” Brysseliin, ja siitä, millaisia vaikutuksia rajojen avautumisella on. Kyselytutkimusten mukaan yhä useammat eurooppalaiset ovat sitä mieltä, että valta karkaa heidän ja kansallisten instituutioiden käsistä – joko EU:lle, itsenäisille keskuspankeille tai vaikka monikansallisille yrityksille ja markkinavoimille.³⁵ Tavallaan kyseessä on poliittisen järjestelmän kahden ominaisuuden ristiriita: jäsenvaltioiden ja EU:n vahva keskinäisriippuvuus todennäköisesti parantaa poliitikkojen kykyä ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia, mutta samalla päätöksenteon läpinäkyvyys ja avoimuus heikkenevät.

EU:n poliittinen järjestelmä saakin harvoin kiitosta. Toisten mielestä unioni on jo hyvinkin kansanvaltainen, kun taas toiset näkevät sen ylhäältä johdettuna eliittien hankkeena. Tiiviimmän integraation kannattajat, joita joskus myös ”federalisteiksi” kutsutaan, haukkuvat järjestelmää tehottomaksi ja vaativat enemmistö-päätöksenteon lisäämistä. Heidän mukaansa alati laajentuva unioni tarvitsee poliittista johtajuutta ja vahvoja ylikansallisia instituutioita. Integraation vastustajat taas korostavat, ettei ylikansallinen demokratia sovellu unioniin, joka rakentuu vahvojen kansallisten identiteettien varaan. Demokratia toimii siten paremmin tai luontevammin jäsenvaltioissa, eikä sitä tule soveltaa (ainakaan samassa laajuudessa) EU:n päätöksentekoon. Kansanäänestystä EU:sta ovat vaatineet nimenomaan integraatiota vastustavat puolueet – ja kuten Brexit kouriintuntuvasti osoitti, kansanäänestys todella siirtää valtaa johtajilta kansalle. Unioniin myönteisesti asennoituvat tahot eivät olekaan ymmärrettävästi lämmenneet kansanäänestysten laajemmalle soveltamiselle.³⁶ Samanaikaisesti jäsenvaltioiden parlamentit ovat parantaneet edellytyksiään valvoa hallituksiaan EU-politiikassa. Kehityksen taustalla on osittain huoli toimivallan ja päätöksenteon liiallisesta keskittymisestä Brysseliin.³⁷ EU-kriitikoiden mukaan Euroopan tason ylikansallinen demokratia

on siten keinotekoista ja eliittivetoista, enemmän ylhäältä päin pakotettua kuin kansalaisten tahtoon perustuvaa. Federalisteja ja EU-kriitikkoja yhdistää kuitenkin yksi asia: molemmat kaipaavat lisää keskustelua unionin politiikasta ja integraatiosta.

VAIHTOEHTOJEN VAI KESKUSTELUN PUUTETTA?

Integraatioon ja EU:n lainsäädäntöön liittyy aitoja jännitteitä, mutta tieto näitä koskevista ristiriitaisista tavoitteista tavoittaa kansalaiset heikosti. Esimerkiksi edesmennyt johtava puoluetutkija Peter Mair kirjoitti integraation ja politiikan epäpolitisoitumisen (*depoliticization*) yhteydestä ja poliittisen opposition puutteesta. Mairin mukaan puolueet ja kansalliset eliitit epäpolitisivat kansallista ja Euroopan tason politiikkaa vaikenemalla EU-asioista ja rajaamalla Eurooppa-kysymykset julkisen keskustelun ulkopuolelle.³⁸ Miten kansalaiset voivat vastustaa esimerkiksi unionin maatalouspolitiikkaa, joka vie lähes puolet unionin budjetista? Ennen kaikkea unionilla ei ole varsinaista hallitusta tai presidenttiä, vaan ylintä poliittista valtaa käyttää jäsenvaltioiden poliittisista johtajista koostuva Eurooppa-neuvosto, jonka päätöksenteko perustuu valtaosin yksimielisyyteen. Komissiolla on toki oma työohjelmansa, mutta jäsenvaltiot tekevät edelleen ensisijaisesti integraation keskeiset ratkaisut. Siten unionista puuttuu käytännössä kokonaan oppositio, joka tarjoaisi kilpailevia vaihtoehtoja ja elävöittäisi poliittista keskustelua.

Myös normaalia EU-lainsäädäntöprosessia voidaan luonnehtia konsensushakuiseksi, sillä unionin lait hyväksytään laajalla enemmistökoalitiolla: yhteispäätösmenettelyssä parlamentti hyväksyy komission aloitteen joko äänten tai jäsenten enemmistöllä ja neuvosto määräenemmistöllä (55 % jäsenmaista, joiden on edustettava 65 % unionin kansalaisista). Nykyään eriävät näkökannat kana-voituvat lähes yksinomaan kansallisten hallitusten ja puolueiden kautta, jolloin yksi jäsenmaa voi usein estää tai ainakin hidastaa unionin päätöksentekoa. Tätä taustaa vasten Brexit näyttäytyykin loogisena ratkaisuna: perussopimusten muuttaminen edellyttää

jäsenvaltioiden yksimielisyyttä, joten kansallisen itsemääräämisoikeuden voi palauttaa helpommin eroamalla unionista.

Toistaiseksi laajempaa yhteiskunnallista keskustelua on syntynyt lähinnä isommista kriiseistä ja tärkeimmistä kansallisista integraatoratkaisuista, kuten liittymisestä unioniin ja euroalueeseen. Tällöinkin keskustelu on alkanut enemmänkin kansalaisyhteiskunnasta kuin poliittisten johtajien aloitteesta. Puolueet eivät mielellään käy keskustelua kannattajakuntiaan jakavista aiheista. Taustalla vaikuttaa juuri integraation politisoituminen: puoluejohtajien niin Suomessa kuin muissa jäsenmaissa on kuunneltava herkällä korvalla äänestäjien ja kansanedustajien näkemyksiä. Hallituspuolueissa yhtälö on vaativampi, kun pitää samalla miettiä tulevia Eurooppa-neuvoston neuvotteluja.³⁹ Kovin yleinen strategia tuntuu olevan keskustelun viivästyttäminen: jäsenvaltioiden hallitukset sanovat, ettei keskustelua kannata käydä ennen kuin tiedetään esityksen tarkka sisältö. Ja kun esitys tulee, on se jo ehdittu hioa Brysselissä niin pitkälle, että kyse on enää sopeutumisesta eikä aidosta valintatilanteesta. Askeleet kohti tiiviimpää integraatiota esitetään epäpoliittisina, teknisluontoisina ratkaisuin.⁴⁰

Tästä huolimatta EU:sta ja integraatiosta keskustellaan entistä enemmän. Kuten vaalien jakolinjoja tarkasteltaessa kuvattiin, ovat erilaiset Eurooppa-poliittiset ja kansainväliset teemat nousseet vähitellen suurempaan rooliin niin kansallisissa kuin Euroopan parlamentinkin vaaleissa. Aikaisemmin ajateltiin, että populistit ja muut EU-vastaiset voimat hyötyvät julkisen EU-keskustelun lisääntymisestä,⁴¹ mutta viimeaikaiset vaalit ympäri Eurooppaa kielivät voimistuneesta vastakkainasettelusta. Kansallismieliset, arvokonservatiiviset puolueet horjuttavat perinteisiä puoluepoliittisia valtasuhteita, ja ne ovat nousseet hallitusvastuuseen useassa jäsenmaassa.⁴² Unkarin pääministerin Viktor Orbánin Fidesz-puolueen sekä Puolan Laki ja oikeus -puolueen lisäksi EU-kriittiset voimat ovat saavuttaneet merkittävää suosiota esimerkiksi Alankomaissa, Belgiassa, Espanjassa, Italiassa, Itävallassa, Ranskassa, Ruotsissa, Saksassa ja Suomessa. Muutos on pakottanut myös kansainvälistymiselle ja integraatiolle sekä laajemmin liberaaleille arvoille myönteisempiä kansalaiset ja puolueet puolustamaan näkyvämmiin

omia arvojaan ja tavoitteitaan.⁴³ Populistien menestys onkin jäänyt ennakoitua heikommaksi niin vuoden 2019 Euroopan parlamentin vaaleissa kuin useissa jäsenvaltioiden kansallisissa vaaleissa viime vuosina. Lisäksi on muistettava, että kansallismieliset ja EU-kriittiset puolueet eivät ole yhtenäinen joukko, vaan niiden painotukset ja tavoitteet vaihtelevat.⁴⁴

Integraatiota arvioidaan yhä enemmän myös asiakysymyksittäin. Kansalaiset voivat esimerkiksi arvostaa unionin toimintaa ilmastonmuutoksen ehkäisemissä tai taloudessa mutta näkevät EU:n lipsuvan arvojensa puolustamisessa. Toiset puolestaan korostavat integraatiota rauhanprojektina mutta kokevat unionin ulkopolitiikan epäonnistuneeksi. Markkinaliberaalit painottavat sisämarkkinoiden merkitystä, kun taas vasemmistolaisemmat alleviivaavat enemmän työpaikkojen, ympäristönsuojelun ja ihmis-oikeuksien roolia. Samalla on realismia tiedostaa, että selkeä enemmistö EU-kansalaisista tuntee heikosti unionin päätöksentekoa.

Keskusteluja ja kiivaita väittelyitä käydään kuitenkin ennen kaikkea niin kansallisissa hallituksissa ja parlamenteissa kuin Brysselissä EU-instituutioiden käytävillä ja kokoushuoneissa. Tämän kirjan luvuissa 3–9 nostetaan esiin linjavalintoja, jotka vaikuttavat merkittävästi sekä integraation että jäsenvaltioiden kehitykseen. Talous- ja rahaliiton tulevaisuus, unionin tulot ja menot, maahanmuutto, ilmastonmuutos ja EU:n rooli maailmanpolitiikassa ovat esimerkkejä asioista, jotka jakavat mielipiteitä ympäri Eurooppaa. Poliitiikan sektorit linkittyvät samalla entistä vahvemmin toisiinsa. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen ehkäiseminen kytkeytyy yhä suuremmin niin talouteen, maatalouteen kuin energiapolitiikkaankin. Myös jäsenvaltioiden ja EU:n keskinäisriippuvuus on lisääntynyt olennaisesti. EU:n kyky edistää tavoitteitaan riippuu jäsenmaiden yhteistyöhalusta, kun taas unionin instituutioiden päätökset ja esityslistat ohjaavat yhä vahvemmin kansallisen politiikan agenda ja liikkumatilaa. Seuraavissa luvuissa analysoidaan kunkin politiikan sektorin keskeisiä ratkaisuja ja tulevaisuuden haasteita sekä niihin liittyviä jännitteitä.

3

TALOUSPOLITIikka: TULLILIITOSTA TALOUSUNIONIksi

JAAKKO KIANDER

Euroopan unionin (EU) talouspoliittinen rooli on muuttunut ajan myötä. Eurooppalaisen talouspolitiikan välineet ovat kehittyneet ja monipuolistuneet runsaan 60 vuoden aikana, ja unionitason yhteinen päätöksenteko on laajentunut. Alkuvaiheessaan 1950- ja 1960-luvuilla Euroopan talousyhteisö (ETY/EEC) keskittyi kauppapolitiikkaan ja yhteiseen maatalouspolitiikkaan. ETY oli ja on edelleen tulliliitto. Yhteinen taloudellinen ulkoraja suuntasi jäsenvaltioiden talouksia integroitumaan keskenään. Samalla ETY:n kasvava painoarvo alkoi vetää läheisiä kauppakumppaneita puoleensa, ja talousyhteisön jäsenmäärä kasvoi 1970- ja 1980-lukujen aikana.

Yhteisön laajenemisen lisäksi yhteinen eurooppalainen talouspolitiikka on muuttunut merkittävimmin, kun sisämarkkinat perustettiin 1990-luvun alussa ja kun talous- ja rahaliitto (EMU) aloitti toimintansa 1990-luvun lopussa. EU:n perustaminen ja sisämarkkinoiden muodostaminen olivat suuri askel kohti talouden syvempää integraatiota: muutos mahdollisti tavaroiden, työvoiman ja pääoman vapaan liikkuvuuden unionin sisällä. Sisämarkkinoiden perustaminen vaikutti huomattavasti myös jäsenmaiden

talouspolitiikkaan. Vielä 1980-luvulla eurooppalaiset valtiot olivat pitkälti sekatalouksia, joissa julkinen valta sääтели taloutta merkittävästi. Kansainvälisiä pääomaliikkeitä säädeltiin, ja julkinen valta puuttui monin tavoin markkinoiden toimintaan. EU:n sisämarkkinalainsäädäntö muutti pelisääntöjä tässä suhteessa olennaisesti. Samalla kansallisen talouspolitiikan rooli ja välineet määriteltiin uudelleen.

1970-luvun talouskriisien jälkeen eurooppalaisen talouspolitiikan tavoitteiksi omaksuttiin hintavakaus, budjettitasapaino ja vakaiden puitteiden luominen markkinoiden toiminnalle. Tämä merkitsi sitä, että aiemmin suljetut tai säädellyt markkinat avattiin vapaalle kilpailulle ja kilpailulainsäädäntö uudistettiin vastaamaan EU:n sisämarkkinalainsäädännön vaatimuksia. 1990-luvulla EU-maissa omaksuttiin talouspolitiikka, joka pyrki välttämään säätelyä, interventioita ja aktiivista valtio-omistusta. Samalla luovuttiin vahvasta suhdanteita tasaavasta finanssipolitiikasta ja alettiin korostaa entistä enemmän julkisen velan hallintaa. Kansallisen kilpailukyvyn tukeminen raha- ja valuuttakurssipolitiikalla päättyi vuoden 1992 eurooppalaisen valuuttakriisiin, jonka jälkeen rahapolitiikan tavoitteiksi omaksuttiin valuuttakurssien vakaus ja inflaation torjunta. Samalla kun jäsenvaltioiden taloudelliset ohjauskeinot ovat supistuneet, ovat Eurooppa-tason talouspoliittiset ohjauskeinot lisääntyneet yhdentymisen myötä. Vuonna 1999 otettiin käyttöön yhteinen valuutta ja yhteinen rahapolitiikka, mikä oli integraation kannalta erityisen merkittävää.

2000-luvulla odottamattomat kriisit ovat aiheuttaneet monia muutoksia unionin talouspolitiikkaan. Vuonna 2008 puhjennut globaali finanssikriisi iski rajusti myös Eurooppaan, ja sen seurauksena Euroopan keskuspankin (EKP) rahapolitiikka joutui vastaamaan uusiin sopeutumispaineisiin. Hieman myöhemmin käynnistyi Euroopan valtionlainakriisi, joka johti jäsenmaiden finanssipolitiikan merkittävään yhdentymiseen. Viimeisin muutos on käynnissä tätä kirjoitettaessa. Koronaepidemian puhkeaminen ja siitä seurannut uusi talouskriisi vuonna 2020 käynnistivät EU:ssa uusien unionitason talouspoliittisten välineiden kehittämisen.

Tässä luvussa tarkastellaan Euroopan unionin taloudellisen yhdentymisen vaiheita ja arvioidaan niitä. Ensin kuvataan yhteisen talouspolitiikan muodostumista talous- ja rahaliiton myötä. Sitten pohditaan finanssi- ja eurokriisin syntyä ja etenemistä, minkä jälkeen tarkastellaan pankkiunionin muodostumista sekä taloudellisen integraation syvenemistä. Lopuksi arvioidaan unionin talouspolitiikan ja taloudellisen yhdentymisen tähänastista kehitystä ja sen vaikutusta tulevaisuudessa.

SISÄMARKKINOIDEN JA TALOUS- JA RAHALIITON PERUSTAMINEN

Euroopan talousyhteisö perustettiin vuonna 1957 kuuden keski-eurooppalaisen naapurimaan väliseksi tulliliitoksi. Yhteinen tulliraja ja toisaalta alueen sisäinen vapaakauppa merkitsivät sitä, että talousyhteisön jäsenet sitoutuivat yhteiseen kauppapolitiikkaan. Kauppapolitiikasta tulikin pitkäksi aikaa talousyhteisön merkittävintä talouspolitiikan aluetta. Sitä täydensi siirtyminen yhteiseen maatalouspolitiikkaan. ETY olikin pitkään kauppa- ja maatalousliitto, joka suojasi omaa tuotantoaan ja omia markkinoitaan suhteessa muuhun maailmaan.

Talousyhteisön tullimuurin ulkopuolelle jääneet eurooppalaiset naapurimaat joutuivat pian järjestämään omia kauppapoliittisia suhteitaan ETY-maihin turvatakseen markkinat omalle viennilleen. Tätä varten perustettiin EFTA, Euroopan vapaakauppa-alue, joka neuvotteli jäsenmailleen osittain vapaan pääsyn ETY-maiden markkinoille. Alkuperäisistä EFTA-maista Tanska, Irlanti ja Iso-Britannia liittyivät talousyhteisöön jo 1970-luvun alussa turvatakseen pääsyn sisämarkkinoille. Kreikka, Espanja ja Portugali liittyivät jäseniksi 1980-luvulla.

Talousyhteisössä ei ollut yhteistä keskuspankkia tai valuuttaa, mutta 1970-luvun alusta alkaen yhteisön jäsenmaat pyrkivät pitämään keskinäiset valuuttakurssinsa vakaina. Pyrkimystä kutsuttiin valuuttakäärmeeksi, kunnes 1980-luvulla muodostettiin eurooppalainen valuuttakurssimekanismi (ESM), joka asetti rajat jäsenmaiden valuuttakurssien muutoksille. Poliitiikka vakautti

eurooppalaisia valuuttakursseja ja käytännössä ohjasi kaikkia jäsenmaita vähitellen seuraamaan Saksan keskuspankin politiikkaa, koska Länsi-Saksan markasta muodostui eurooppalaisen valuuttakurssijärjestelmän ankkuri. Samalla tavoin alkoivat toimia myös jotkin talousyhteisön ulkopuoliset maat, kuten Itävalta, Suomi ja Ruotsi. Vakauteen pyrkivä valuuttakurssipolitiikka ajautui ajoittain kriiseihin, joissa jotkut ETY:n tai EFTA:n jäsenmaat joutuivat devalvoimaan valuuttansa arvon suhteessa Saksan markkaan. Näin kävi myös Suomelle ja Ruotsille vuonna 1992.

Euroopan talousyhteisö on kuitenkin perustamisestaan lähtien tavoitellut siirtymistä kohti yhä tiiviimpää unionia.¹ Tämän kehityksen merkittävimpiä askeleita on otettu, kun nykyinen EU perustettiin Maastrichtin sopimuksella (astui voimaan vuonna 1993) ja kun talous- ja rahaliitto aloitti toimintansa vuonna 1998, jolloin Euroopan Keskuspankki aloitti toimintansa. Sisämarkkinoiden luominen tarkoitti paitsi tavaroiden myös työvoiman ja pääoman vapaata liikkuvuutta unionin sisällä. Sisämarkkinoiden perustaminen loi 1990-luvun alussa paineen myös EFTA-maille joko liittyä unionin jäseniksi tai järjestää jotenkin muuten taloudelliset suhteensa sisämarkkina-alueen kanssa. Niinpä Suomi, Ruotsi ja Itävalta liittyivät unioniin, kun taas Sveitsi ja Norja päätyivät erillissopimuksiin.

Sisämarkkinat vahvistivat EU:n talouspoliittista roolia. Kauppapolitiikan lisäksi myös kilpailupolitiikka ja markkinoiden säätely siirtyivät unionin toimivaltaan, ja riitojen ylimmäksi ratkaisijaksi nousi EU:n tuomioistuin. Veropolitiikka ja sosiaalipolitiikka jäivät kuitenkin edelleen jäsenvaltioiden kansalliseen päätösvaltaan. Tuotannontekijöiden ja ennen kaikkea yritysten ja pääoman vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla aiheuttivat kuitenkin verokilpailua jäsenmaiden välillä, minkä seurauksena yritysten ja pääomatulojen verotus on keventynyt ja asteittain harmonisoitunut unionin jäsenmaissa. Tältä osin kansallisen politiikan liikkumatila on kaventunut. Sisämarkkinalainsäädäntö kieltää myös valtiontuet yrityksille, mikä rajaa jäsenmaiden mahdollisuuksia toimia elinkeinopolitiikassa.²

Merkittävin askel kohti jäsenmaiden yhteistä, unionitasolla määräytävää omaa talouspolitiikkaa otettiin, kun pitkään suunniteltu

EMU perustettiin. Talous- ja rahaliitolla tavoiteltiin taloudellista yhdentymistä ja eri valuutoista aiheutuvien vaihdantakustannusten poistumista. Sen arvioitiin kasvattavan tulotasoja sekä lisäävän jäsenmaiden välistä kauppaa ja tuotannontekijöiden liikkumista.³ Vanhoista jäsenmaista Iso-Britannia ja Tanska päättivät jäädä rahaliiton ulkopuolelle ja säilyttää oman rahansa. Uusista jäsenmaista samoin päätti Ruotsi, vaikka jäsenyyssopimus ja EU:n perustamisopimus velvoittavat maata liittymään rahaliiton jäseneksi. Muiden EU-maiden on perustamissopimuksen mukaan liityttävä EMU:n jäseniksi siinä vaiheessa, kun niiden talous täyttää jäsenyyden edellytyksenä olevat lähentymiskriteerit.

Rahaliitto merkitsi aluksi EMU-maiden keskinäisten valuuttakurssien lopullista kiinnittämistä vuonna 1998 ja vihdoin yhteisen rahan eli euron käyttöönottoa vuonna 2002. Kun kansalliset keskuspankit olivat aiemmin hoitaneet rahapolitiikan eli koroista ja valuuttakursseista päättämisen, EMU:n myötä tehtävä siirtyi uudelle toimijalle eli Frankfurtiin perustetulle EKP:lle. Muutos merkitsi sitä, että kansalliset valuutat poistuivat ja samalla poistuivat aiemmin merkittävät maiden väliset erot korkotasossa. Yhteinen rahapolitiikka merkitsi myös sitä, että EKP asettaa EMU-alueen korkotason ajatellen koko alueen yhteistä taloutta. Tämä poikkeaa kansallisesta rahapolitiikasta, jota tehdään valtion talouden lähtökohdista. USA:n dollarin tapaan Eurosta tuli myös lähtökohtaisesti kelluva valuutta, jonka arvo suhteessa muihin valuuttoihin määräytyy vapaasti markkinoilla. Keskuspankillä ei ole valuuttakurssitavoitetta. Sen sijaan EKP omaksui politiikkansa ohjenuoraksi inflaatiotavoitteen. Sen mukaan EKP tavoittelee euroalueella keskipitkällä aikavälillä noin kahden prosentin inflaatiota.

Rahaliiton käynnistymistä edelsi ajanjakso, jolloin tulevien jäsenmaiden odotettiin täyttävän niin kutsutut konvergenssi- eli lähentymiskriteerit. Nämä koskivat valuuttakurssien vakautta, korkotasoa ja julkisen talouden tasapainoa. Kriteerien mukaan EMU-valtioiden julkisen talouden alijäämä ei saisi olla enempää kuin 3 % ja julkinen bruttovelka 60 % suhteessa bruttokansantuotteeseen (bkt). Konvergenssikriteerit loivat jäsenmaille paineen rajoittaa julkista velkaantumista, ja siten voidaan katsoa,

että kriteerit ovat ohjanneet kansallisen tason finanssipolitiikkaa kireämmäksi. Konvergenssikriteerit omaksuttiin myöhemmin osaksi rahaliiton jäsenmaita sitovaa vakaus- ja kasvusopimusta, joten niistä tuli pysyviä kansallisen budjettipolitiikan reunaehtoja. Finanssipolitiikkaa koskevilla säännöillä haluttiin rajoittaa julkista velkaantumista rahaliitossa.⁴

Sisämarkkinaprojektin ja rahaliiton taustalla voi nähdä vahvan uskon siihen, että markkinoiden vapaa toiminta ilman julkisia interventioita tuottaa parhaan tuloksen. Jäsenvaltioiden aiemmin käyttämät yritystuet ja rajoitukset torjuttiin, koska niiden katsottiin luovan markkinavääristymiä. Tavoitteeksi tuli luoda mahdollisimman neutraali säätelykehikko, joka sallisi markkinoiden mahdollisimman vapaan toiminnan. Tätä tavoitetta tukemaan tuli EU:n kilpailupolitiikka ja sisämarkkinalainsäädäntö.⁵

EU:n talouspolitiikan voi katsoa perustuvan ajatteluun, jonka mukaan pitkällä aikavälillä saavutetaan korkein hyvinvoinnin taso, kun turvataan selkeät puitteet markkinoiden vapaalle toiminnalle. Sisämarkkinoiden luomiseen liittyy myös ajatus siitä, että suuret markkinat luovat mahdollisuuden kuluttajia hyödyttäviin mittakaavaetuihin.⁶ Unionin sisämarkkinat ovatkin Yhdysvaltain ja Kiinan ohella maailman suurin markkina-alue, jossa voidaan hyödyntää suuren koon tuomia mittakaavaetuja ja tehokkuushyötyjä. Eurooppalaisen talouspolitiikan doktriinin mukaan julkinen valta ei saa aktiivisesti puuttua markkinoiden toimintaan, vaan sen tulee lähinnä luoda puitteita yritysten toiminnalle. Poikkeuksen muodostaa tutkimus- ja kehitystoiminnan tuki, joka on sallittua. Kilpailupolitiikassa EU on toiminut aktiivisesti, ja ajoittain se on määrännyt yrityksille merkittäviä sakkoja määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Komissio voi estää myös sellaiset yritysten fuusiot, joiden se katsoo rajoittavan kilpailua sisämarkkinoilla.

EU on pyrkinyt edistämään unionimaiden taloudellista kasvua ohjelmilla, joissa painotetaan tutkimus- ja kehitysinvestointeja sekä rakenneuudistuksia. Tällaisia hankkeita olivat esimerkiksi 1990-luvulla käynnistynyt Agenda 2000 sekä Lissabonin strategia 2010. Lissabonin strategiassa tavoitteena oli EU:n nostaminen maailman kilpailukykyisimmäksi talousalueeksi vuoteen 2010

mennessä teknologiapanostusten avulla. Eräänä keinona oli tutkimus- ja kehityssijoitusten nostaminen vähintään kolmeen prosenttiin bruttokansantuotteesta.⁷ Tavoitetta ei saavutettu osin siksi, että jäsenmailla ei riittänyt rahaa tavoiteltuihin teknologia- ja koulutuspanostuksiin, koska samanaikaisesti useimmissa maissa pyrittiin myös julkisen talouden säästöihin.⁸ Strategian tavoiteaika- taulua siirrettiin vuoteen 2020, mutta uusikin ajoitus oli onneton, koska vuoden 2009 syvän taantuman ja euroalueen vuonna 2010 puhjenneen velkakriisin seurauksena tavoitteiden saavuttaminen kävi mahdottomaksi. Lissabonin strategiassa samoin kuin muissakin yhteisesti sovituihin talouspoliittisissa tavoitteissa varsinaiset kasvua edistävät toimenpiteet ovat jääneet jäsenmaiden vastuulle, koska EU:lla ei ole ollut käytössään tarvittavia välineitä tai resursseja.

EU-tason talouspolitiikka tavoittelee julkilausuttujen linjausten mukaan kasvua, korkeaa työllisyyttä, hyvää kilpailukykyä ja makrotaloudellista vakautta.⁹ Sisämarkkinoiden luominen ja siihen liittyvä kilpailupolitiikka sekä euroalueen yhteinen rahapolitiikka ovat olleet tässä EU:n keskeisiä välineitä. Ne ovat kuitenkin välineitä, joilla lähinnä luodaan puitteita yritystoiminnalle ja kaupalle. EU:n talouspolitiikassa ei sen sijaan ole pidetty tärkeänä aktiivista makrotalouspolitiikkaa tai kysynnänsäätelyä. Tähän on vaikuttanut olennaisesti valtavirtataloustiede, joka on komission taloudellisen ajattelun intellektuaalinen perusta. Se nojaa pitkälti uusliberalismiin ja niin kutsuttuun Washingtonin konsensukseen.¹⁰ Sen mukaan markkinat ovat tasapainohakuisia eikä politiikkainterventiota tarvita. Vuoden 2008 finanssikriisi kuitenkin kyseenalaisti ajatusmallin.

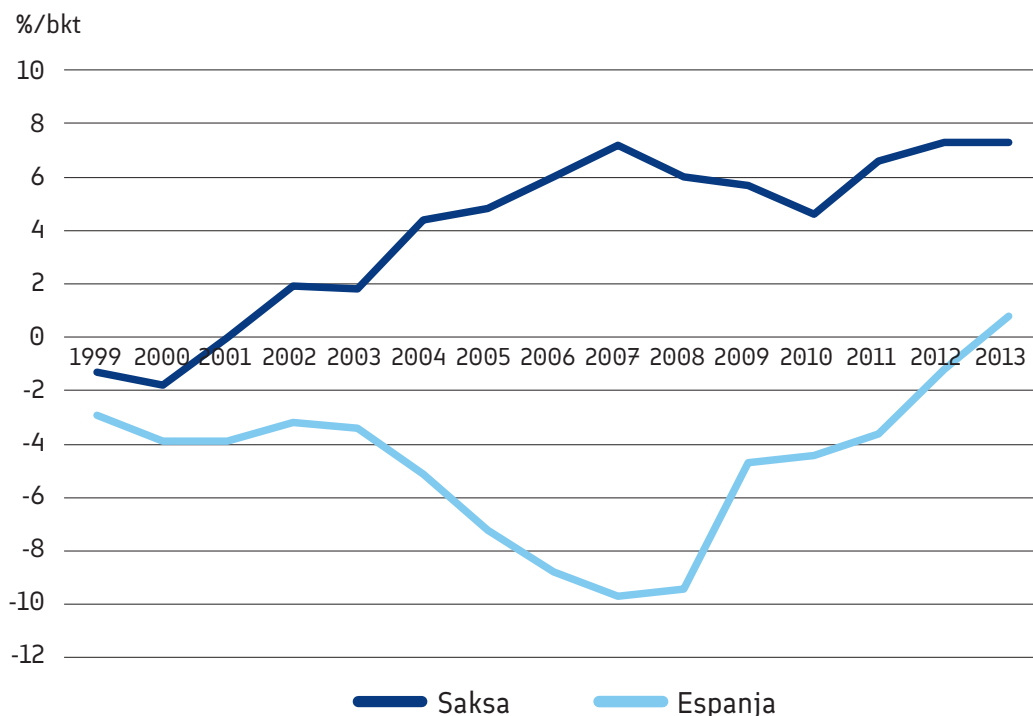
FINANSSIKRIISISTÄ EUROKRIISIIN

Yhteiseen rahaan siirtyminen avasi rahaliiton reunavaltioiden yrityksille ja kotitalouksille mahdollisuuden edulliseen ulkomaiseen lainanottoon. Koska Välimeren maissa ja Irlannissa oli kansalliseen valuuttaan liittyvä valuuttariski, ennen rahaliittoa korkotaso oli niissä selvästi korkeampi kuin rahaliiton ydinalueilla Saksassa ja sen

naapurimaissa. Korkea korko oli hillinnyt velanottoa. Rahaliiton myötä korkotasoa kuitenkin aleni koko euroalueella Saksan tasolle. Yritykset ja kotitaloudet (ja Kreikassa myös valtio) hyödynsivät pian pankkijärjestelmän tarjoamaa mahdollisuutta mataliin korkoihin ja kasvattivat lainanottoaan. Seurauksena oli talouskasvun nopeutuminen, kun kulutus ja investoinnit kasvoivat. Seurauksena oli kuitenkin myös eritahtinen inflaatio ja ulkoisten epätasapainojen kasvu. Nopea kasvu johti Välimeren ja Baltian maissa sekä Irlannissa nopeampaan inflaatioon kuin muissa euromaissa, mikä aiheutti näiden maiden hintakilpailukyvyyn heikentymisen. Lisääntynyt velkaantuminen perustui pankkijärjestelmän kanavoimaan ulkomaiseen rahoitukseen, jota virtasi pohjoisen Euroopan rahoitusylijäämäisistä maista rahoitukseltaan alijäämämäiseen Etelä-Eurooppaan.

Aluksi ilmiöön ei kiinnitetty juuri lainkaan huomiota: velkaantuvien maiden luottoluokitukset pysyivät hyvinä eikä tilannetta seuraava komissio esittänyt huolestuneita arvioita. Sen sijaan entisten matalan tulotason maiden talouskasvua pidettiin tervetulleena ilmiönä ja osana yhteisen talousalueen konvergenssia. Tämä oli osin perusteltua: talousteorian mukaan taloudellisen integraation pitäisi johtaa siihen, että pääoma virtaa rikkaammista maista köyhempiin maihin, minkä taas tulisi vähitellen kaventaa maiden välisiä tuottavuus- ja tuloeroja.

Käytäntö ei vastannut täysin 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 lisääviin tuotannollisiin investointeihin. Pääoman virtaus ei siten korjannut maiden välistä reaalisen kilpailukyvyyn epätasapainoa eli tuottavuuseroja vaan pikemminkin pahensi nimellisen kilpailukyvyyn ongelmia – eli eroja hintatasossa ja tuotantokustannuksissa. Seurauksena oli vaihtotasekehityksen erkaantuminen: heikoissa valtioissa vaihtotaseen vajeet kasvoivat ennätyksellisiin mittoihin samaan aikaan, kun Saksan ja pohjoisen Euroopan maiden vaihtotaseiden ylijäämät vahvistuivat. Varsin dramaattisena



KUVIO 1. Saksan ja Espanjan vaihtotasekehitys (prosenttia/bkt) vuosina 1999–2013.

tämä erkaantuva kehitys näyttäytyy, kun vertaillaan kahden suuren maan eli Saksan ja Espanjan ulkoisen tasapainon kehitystä finanssi-kriisiä edeltäneinä vuosina (ks. kuvio 1).¹¹

Patoutuneet epätasapainot kävivät ilmeisiksi vuonna 2008, kun Yhdysvaltain asuntolainamarkkinoilta levinnyt epävarmuus saattoi kansainväliset pääomamarkkinat vaikeaan luottamuskriisiin. Syyskuussa 2008 puhjennut globaali finanssikriisi ajoi pankkitoiminnan vakaviin vaikeuksiin. Epävarmuus velallisten maksukyvyistä levisi pian Yhdysvalloista Eurooppaan, ja uusien lainojen saaminen vaikeutui. Tämä ajoi mittavaan ulkomaiseen lainanottoon nojanneet euromaat nopeasti likviditeettikriisiin. Toisaalta lainansaannin vaikeutuminen johti nopeaan vaihtotasealijäämien supistumiseen.

Ulkomaiset pankit eivät enää halunneetkaan rahoittaa näiden maiden rakennusinvestointeja ja kulutusluottoja. Kun lainahanat sulkeutuivat, näiden maiden oli ryhdyttävä nopeasti supistamaan talouttaan ja sopeuttamaan hintatasoaan alaspäin. Seurauksena oli vakavia ongelmia asuntomarkkinoilla, konkurssesja rakennuslalla ja pankkikriisi Irlannissa, Espanjassa ja Portugalissa. Asuntojen hinnat kääntyivät laskuun, ja pankeille alkoi kertyä luottotappioita.

Investointien jyrkkä supistuminen johti nopeasti myös työttömyyden kasvuun. Baltian maissa jouduttiin jyrkkään säästö- ja deflaatiopolitiikkaan, jotta suuria vaihtotasevajeita voitiin tasapainottaa. Muissa kriisiin joutuneissa maissa sopeutustoimet käynnistyivät hitaammin, mutta laman seurauksena niiden julkiset taloudet kääntyivät alijäämäisiksi ja julkinen velka lähti nopeaan kasvuun. E erityisen paljon julkinen velka kasvoi Irlannissa, missä valtio joutui kattamaan suurten pankkien valtavia luottotappioita.¹²

Valtiot ja keskuspankit reagoivat päättäväisesti finanssikriisiin ja käynnistivät nopeasti voimakkaita elvytystoimia, joiden avulla rahamarkkinat vakautettiin vuoden 2009 aikana ja taloudet kääntyivät uudelleen kasvuun vuonna 2010. Osana näitä toimia EKP alensi euroalueen ohjauskorkoja, ja komissio kannusti jäsenmaita elvyttävään politiikkaan vuonna 2009. Finanssipoliittiset elvytystoimet yhdessä talouden taantuman kanssa johtivat suuriin budjettivajeisiin kaikissa teollisuusmaissa. Vuosien 2009 ja 2010 suuret alijäämät auttoivat Euroopan maita ohittamaan pahimman kriisivaiheen. Euroalueella alijäämät olivat pienempiä kuin Yhdysvalloissa, mutta ne alkoivat pian aiheuttaa vakavaa huolta. Eurooppalaiset huolestuivatkin tuota pikaa julkisen talouden epätasapainosta.

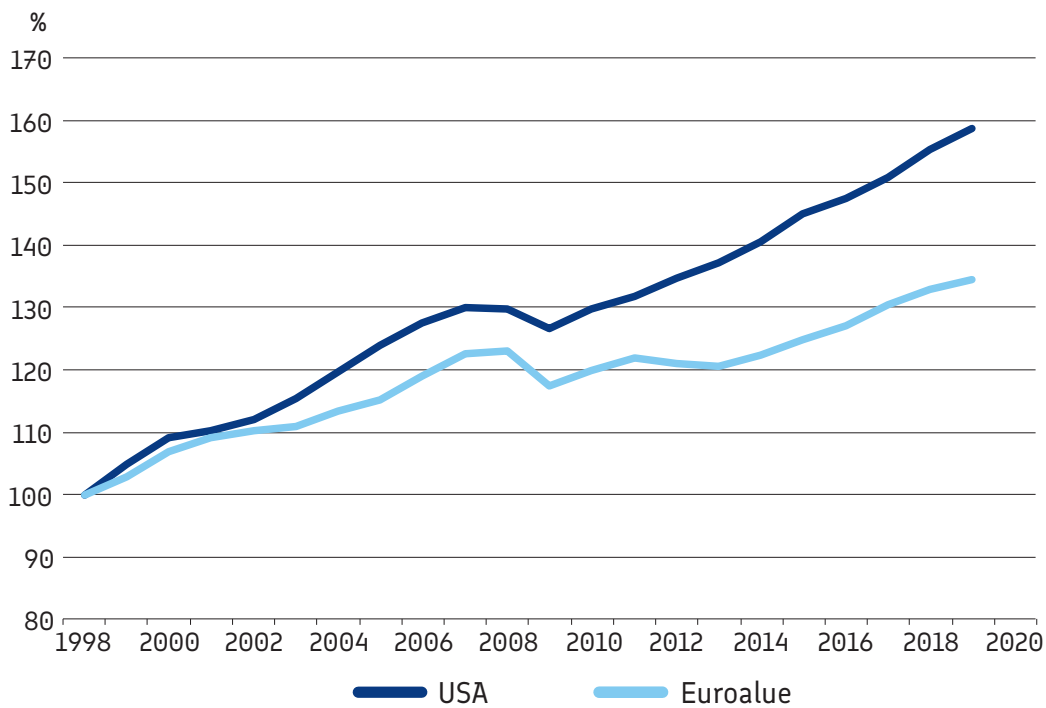
Finanssikriisin ja sen aiheuttaman syvän taantuman päättyminen vuonna 2010 ei merkinnyt sitä, että euroalueella ongelmat olisivat ratkenneet kokonaan. Yksityisen sektorin velka jäi monessa maassa edelleen korkealle tasolle, osa eurooppalaisista pankeista jäi kamppailemaan hoitamattomien luottojen kanssa ja monien euromaiden kilpailukykyongelmat olivat edelleen ratkaisematta. Tämän lisäksi nopeaan kasvuun lähtenyt julkinen velka alkoi herättää huolta. Ongelma kärjistyi ensimmäiseksi Kreikassa, missä valtion velkaan ja alijäämään liittyvät huolet realisoituivat akuutiksi rahoituskriisiksi alkuvuodesta 2010. Kreikan julkisen talouden tilanne osoittautui luultua vakavammaksi, mikä johti Kreikan valtion luottokelpoisuuden heikentymiseen ja lainakorkojen nousuun. Kreikan ongelmien taustalla oli myös tilastojen vääristely: Kreikan hallitus ilmoitti vuoden 2010 alussa, että maan julkisen talouden tila oli huonompi kuin aiemmin oli raportoitu, mikä murensi nopeasti sijoittajien luottamusta. Epäluottamus johti

Kreikan valtionlainojen korkojen nousuun, jolloin velan jälleensahoittaminen tuli aiempaa kalliimmaksi ja lopulta mahdottomaksi. Kreikan kriisi sai aikaan epäluottamusta myös Portugalia ja Irlantia kohtaan. Uhkakuvana oli vakava eurooppalainen valtionlainakriisi.

EU-maat ja EKP joutuivat nopeasti improvisoimaan tukitoimia ja luomaan uusia järjestelyjä, joilla estettiin vaikeuksiin joutuneiden valtioiden taloudellinen romahdus. Kreikan lainataakkaa kevennettiin velkajärjestelyllä ja pikaisesti perustetulla Euroopan vakausmekanismilla (EVM) sille kanavoitiin mittava tukilainapaketti, jonka takaajina toimivat muut euromaat. Tukilainojen vastineeksi Kreikka joutui alistumaan tuntuviin julkisen talouden säästötoimenpiteisiin, jotka ajoivat maan vaikeaan taantumaa.

Tukitoimien käynnistämisen ja uusien tukimekanismien luomisen lisäksi Kreikan kriisi muutti nopeasti eurooppalaista talouspolitiikan linjausta. Elvyttävästä finanssipolitiikasta siirryttiin säästöpolitiikkaan. Komissio ja johtavat EU-maat tulkitsivat Kreikan kriisiä siten, että finanssikriisin jälkeen euromaiden merkittävin ongelma ei ollutkaan talouden taantuma vaan valtioiden ylivelkaantuminen, jonka pelättiin uhkaavan euroalueen taloudellista vakautta.¹³ Arvion seurauksena euroalueen yhteisen talouspolitiikan tavoitteeksi otettiin julkisten talouksien alijäämien vähentäminen. Saksan johdolla linjausta lähdettiin tukemaan uusilla finanssipoliittisilla säädöksillä ja ohjausmekanismeilla, joiden hyväksymisestä euromaat päättivät yksimielisesti. Päätösten seurauksena komission valtuudet euroalueen jäsenvaltioiden kansallisen budjettipolitiikan valvomiseksi vahvistuivat merkittävästi. Vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä kiristettiin, ja tavoitteeksi asetettiin, ettei jäsenmaiden alijäämä ylittäisi yhtä prosenttia suhteessa bkt:seen. Lisäksi niille jäsenmaille, joiden velkasuhde ylitti 60 % bkt:sta, asetettiin vaatimukseksi velkasuhteen asteittainen alentaminen 60 %:n tasolle 20 vuoden kuluessa.

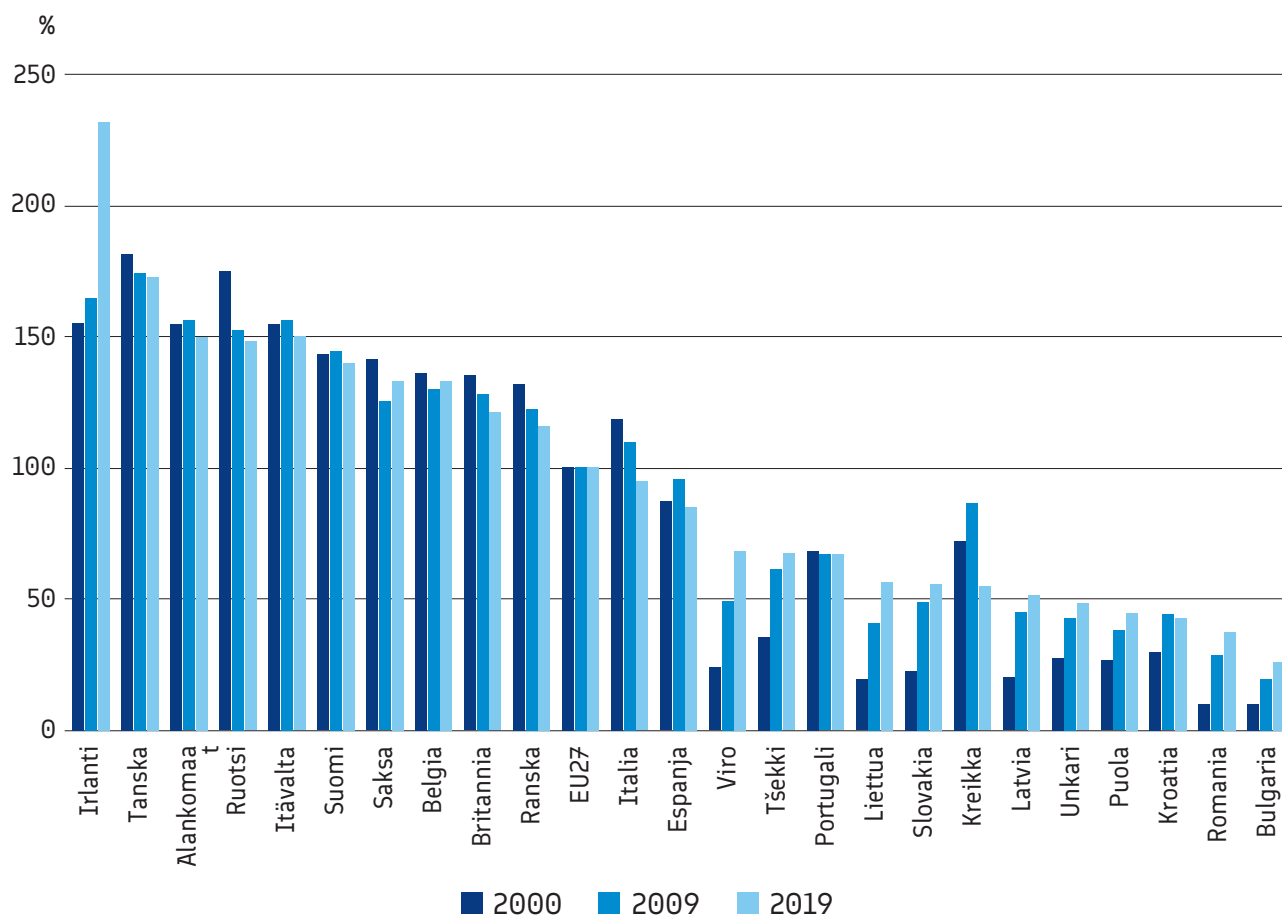
Kun talouksien elpyminen globaalista finanssikriisistä oli vielä varsin heikkoa, tällaisten tavoitteiden omaksuminen johti nopeasti euroalueen uuteen taantumaa. Säästötoimet leikkasivat erityisesti julkisia investointeja, mikä puolestaan supisti kokonaiskysyntää.¹⁴ Tilannetta ei auttanut se, että myös EKP pyrki kiristämään



KUVIO 2. Yhdysvaltojen ja euroalueen bkt:n kehitys (v. 1998=100).

rahopolitiikkaansa. 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 USA:ssa ja Ruotsissa, joissa vastaavaa jälkitaantumaa ei koettu. Talouspoliittisen eron vaikutus näkyy myös, kun verrataan euroalueen ja Yhdysvaltain talouksien kasvua 2010-luvulla: euroalueen finanssipolitiikan kiristystä seurasi talouden taantuma vuosina 2012–2014, kun taas Yhdysvaltain talous jatkoi tasaista kasvuaan (ks. kuvio 2). Todennäköisin selitys eriytyneeseen talouskehitykseen 2010-luvulla on erilainen finanssipolitiikka, sillä euroalue ohjasi uusilla koordinoituvälaineillään jäsenmaitaan kysyntää rajoittamaan kireään talouspolitiikkaan.

Kuviossa 3 on esitetty EU-maiden suhteellisen tulotason muutoksia 2000-luvulla. Vertailukohtina ovat vuosi 2000, finanssikriisin vuosi 2009 ja vuosi 2019. Vuonna 2009 kaikkia maita kohtasi globaalia finanssikriisiä seurannut syvä taantuma, jonka jälkeen maiden välillä on ollut eroja kriisistä toipumisessa. Kuvioista voidaan nähdä, että vanhemmista jäsenmaista Tanska, Alankomaat, Itävalta, Belgia, Suomi ja Portugali säilyttivät koko tarkasteluajanjaksolla



KUVIO 3. EU-maiden reaalinen bkt asukasta kohden suhteessa EU:n keskiarvoon vuosina 2000–2019.

melko vakaan aseman suhteessa EU-keskiarvoon. Sen sijaan Ranskan ja Italian suhteellinen asema on heikentynyt selvästi vuodesta 2000. Erityisen suuri pudotus on tapahtunut Italian kohdalla, joka vuonna 2000 oli selvästi keskitasoa vauraampi valtio mutta jonka tulotaso oli vuoteen 2019 mennessä pudonnut EU-maiden keskitason alapuolelle. Kreikka ja Espanja puolestaan kokivat merkittävän tulotason nousun vuosina 2000–2009 mutta menettivät suhteellista asemaansa finanssikriisin jälkeen. Kreikan kohdalla kriisi on ollut kaikkein syvin.

Kreikan lisäksi myös Portugali ja Irlanti ajautuivat talousvaikeuksiin, kun globaali finanssikriisi iski. Portugalin ja Irlannin valtionlainakriisiä ryhdyttiin aluksi ratkaisemaan muiden jäsenmaiden rahoittamilla tukipaketeilla ja kriisimaiden talouspolitiikan tiukalla ohjauksella samaan tapaan kuin Kreikan kriisiä. Ratkaisu ei ollut ongelmaton, koska katsottiin, että rahaliiton säännöt kieltävät

tällaiset velkahelpotukset. Euromaat päättivät kuitenkin perustaa yhteisen rahaston, joka ryhtyi jäsenmaiden takauksella myöntämään tukiluottoja kriisimaille. Tämän lisäksi Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) osallistui tukirahoitukseen.

Korkokriisiin joutuneiden maiden rahoittaminen olisi ollut mahdollista myös EKP:n tukilainoilla, mutta useimmat jäsenmaat ja erityisesti Saksa eivät pitäneet ratkaisua mahdollisena. EKP ei kriisin alkuvaiheessa myöskään ollut halukas tällaiseen ratkaisuun. Siksi Kreikan velkakriisin seurauksena perustettiin uusia rahastoja niiden jäsenvaltioiden tukemiseksi, jotka eivät saa lainaa rahoitusmarkkinoilta. Niiden pohjalta muodostui EVM. Se on euromaiden yhteisesti takaama pysyvä rahasto, jonka lainanantokapasiteetti on 500 miljardia euroa.

Kriisimaiden auttaminen tukilainoilla tarkoitti sitä, ettei EKP ottanut suoraan vastuuta niiden lainoittamisesta. Sitä ei pidetty mahdollisena, koska katsottiin, että rahaliiton säännöt kieltävät keskuspankkirahoituksen suuntaamisen suoraan jäsenvaltioille. Tilanne kuitenkin muuttui, kun markkinoilla kasvoi huoli valtionlainakriisin leviämisestä myös Espanjaan ja Italiaan. Vuosien 2011 ja 2012 aikana näiden maiden valtionlainojen korkojen nousu antoi aiheen pelätä kriisin laajenemista. Toisaalta Espanjan ja Italian valtioiden velat olivat niin mittavia, että niitä ei olisi voitu hoitaa EVM:n käyttämien muiden valtioiden takausten tai tukiluottojen avulla. Tämän vuoksi EKP joutui vähitellen joustamaan tiukasta linjastaan.

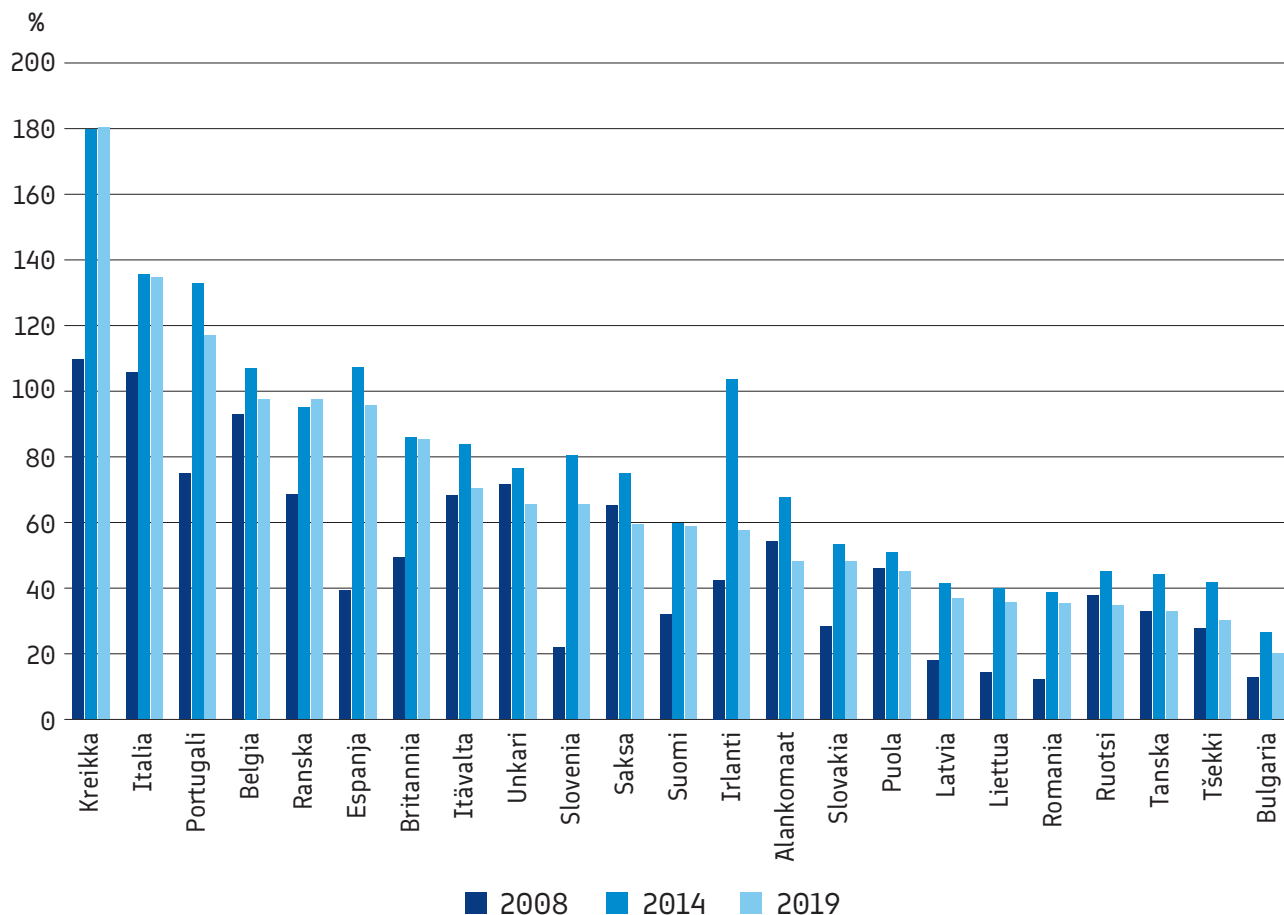
Euroalueen eheyttä turvattiin ja sen rakennetta lujitettiin merkittävästi vuosien 2011–2013 kriisin aikana ja välittömästi sen jälkeen. Tuolloin otettiin käyttöön uusia sääntöjä, joiden avulla pyrittiin paremmin koordinoimaan ja yhdenmukaistamaan jäsenmaiden finanssi- ja talouspolitiikkaa. Tätä varten luotiin vuotuinen päätöksentekosykli (ns. eurooppalainen lukukausi), talouspolitiikan EU-ohjausjakso, joka tiiviimmällä ohjauksella ja seurannalla määritteli jäsenvaltioiden ja EU:n painopisteet entistä johdonmukaisemmin. Niin kutsutussa vakaus- ja kasvusopimuksessa on vahvistettu EU:n finanssipoliittiset säännöt, joita täydennettiin hallitusten välisellä finanssipoliittisella sopimuksella niin sanotuilla six-pack- ja

two-pack-säädöksillä.¹⁵ Näiden sääntöjen avulla on tiukennettu jäsenvaltioiden talousarvioiden seurantaa, otettu käyttöön vakaamat ja samalla myös tiukemmat julkisen talouden kehykset sekä ryhdytty kiinnittämään enemmän huomiota julkisen velan määrään alijäämän lisäksi. Säännösten avulla otettiin käyttöön myös uusi makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely, jolla haitalliseksi arvioituja talouden kehityskulkuja pyritään havaitsemaan ja korjaamaan aiempaa nopeammin.

Euroalueen jäsenvaltiot ottivat uudet finanssipoliittiset säädökset osaksi omaa lainsäädäntöään. Sääntöjen noudattaminen johti finanssipolitiikan kiristämispaineisiin useimmissa euroalueen jäsenmaissa. Aiemman ”kolmen bkt-prosentin alijäämä säännön” lisäksi uusissa säännöksissä otettiin käyttöön uusi, rakenteellista alijäämää rajoittava säännöstö. Sen mukaan rakenteellinen alijäämä ei saisi olla suurempi kuin yksi prosentti suhteessa bkt:seen, ja lisäksi asetettiin vaatimus, jonka mukaan velkasuhdetta pitäisi alentaa nopeasti, mikäli se ylittää 60 % bkt:sta. Uuden säännön olennainen ongelma on rakenteellinen alijäämä, jonka mittaaminen ja arviointi on vaikeaa ja epätarkkaa. Samoin velkasuhteen alentaminen on vaikeaa silloin, kun nimellinen bkt kasvaa hitaasti. Näihin ilmeisiin ongelmiin ei kuitenkaan kiinnitetty juuri lainkaan huomiota sen paremmin julkisessa keskustelussa kuin poliittisessa päätöksenteossakaan.

Finanssipoliittisten sopimusten hyväksymisen jälkeen unionitason koordinaation perustana olevaa talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa on uudistettu siten, että jäsenvaltiot ja keskeiset sidosryhmät (jäsenvaltioiden parlamentit, työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunta) ovat saaneet lisää mahdollisuuksia keskustella asioista eri tasoilla. Samalla komissio on alkanut kiinnittää enemmän huomiota koko euroaluetta koskeviin haasteisiin ja antaa euroaluetta koskevia suosituksia. Osana talouspolitiikan ohjausta komissio pyrkii myös seuraamaan entistä tarkemmin talouspoliittisten päätösten heijastusvaikutuksia jäsenmaiden ja koko unionin talouden kehitykseen.

Euroalueen kriisipolitiikkaa voi hyvin luonnehtia varsin konservatiivisen talouspoliittisen ajattelun tulokseksi. Se heijasteli



KUVIO 4. Julkisen velan kehitys (bruttovelka/bkt, prosenttia) EU-maissa 2000-luvulla.

toisaalta Saksan ja sen talouspoliittisten liittolaisten (Alankomaiden, Itävallan, Suomen) kantoja ja toisaalta myös komission virkamiesten ja EKP:n vakiintuneita ajattelutapoja. Tiukka politiikka onnistui kuitenkin tavoitteessaan eli julkisen velan rajoittamisessa. Kuvio 4 voidaan nähdä, että finanssikriisi ja sitä seurannut syvä taantuma johtivat julkisen velan (ja velkasuhteen) voimakkaaseen kasvuun useimmissa jäsenmaissa vuoteen 2014 mennessä. Sen jälkeen useimmat jäsenmaat onnistuivat kuitenkin saamaan velkasuhteen laskuun finanssipoliittisten säädösten mukaisesti.

EKP:n pääjohtaja vaihtui vuonna 2011. Tiukkaa rahapolitiikkaa kannattaneen Jean-Claude Trichet'n seuraajaksi tuli Mario Draghi. Elokuussa 2012 Draghi piti puheen, jolla hän tosiasiallisesti muutti EKP:n siihenastista varsin tiukkaa rahapolitiikkaa kannattanutta linjaa. Draghi antoi lupauksen, jonka mukaan EKP on valmis tekemään mitä tahansa pitääkseen rahaliiton pystyssä. Tämä lupaus loi rahoitusmarkkinoille luottamusta siihen, että Espanjan ja Italian

rahoituksesta pidetään huolta, minkä seurauksena valtionlainojen korot kääntyivät laskuun.

Draghin johdolla EKP aloitti rahapolitiikassaan siirtymän lähemmäksi Yhdysvaltain keskuspankin ekspansiivista linjaa. EKP ryhtyi alentamaan ohjauskorkojaan kohti nollaa, ja samalla se aloitti niin kutsutun määrällisen keventämisen politiikan (*quantitative easing*, QE). Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että EKP ryhtyi ostamaan euromaiden valtioiden velkakirjoja, mikä johti valtionlainojen korkojen laskuun ja velkaantuneiden valtioiden rahoitustilanteen keventymiseen. Linjan muutos ei kuitenkaan ollut ongelmaton. Monet pitivät sitä EU:n perussopimusten vastaisena, ja se haastettiin Saksan perustuslakituomioistuimessa. Euroopan unionin tuomioistuin katsoi kuitenkin ratkaisussaan, että EKP:n politiikka oli perusteltua hintavakaustavoitteen saavuttamiseksi. Tukitoimia tarvittiin, koska inflaatio oli euroalueella liian hidasta EKP:n tavoittelemaan kahden prosentin pohjainflaatioon nähden.

Samaan aikaan kun EKP kevensi politiikkaansa ja pyrki luotonannon kasvattamiseen, komissio keskittyi edelleen tiivistämään euromaiden finanssipolitiikan ohjaamista tiukempaan suuntaan. Koska komissio ohjasi rahaliiton jäsenmaita kiristämään budjettipolitiikkaansa, jäsenmaat eivät voineet hyödyntää keskuspankin tarjoamaa edullista rahoitusta julkisiin investointeihin. Lisäksi komissio vanhaan tapaansa toivoi, että jäsenmaat parantaisivat kilpailukykyään palkkamaltin ja rakenneuudistusten avulla.

Komission talouspoliittisia linjauksia ei voi pitää kovin onnistuneina. Kokonaiskysyntää rajoittava politiikka johtaa helposti lyhyellä aikavälillä kokonaiskysynnän supistumiseen ja inflaation hidastumiseen. Näin kävi myös euroalueella, missä talous ajautui finanssikriisin jälkeen uuteen taantumaan vuosina 2012–2013 ja inflaatio hidastui selvästi alle EKP:n asettaman kahden prosentin inflaatiotavoitteen. Komissio yritti perustella linjaansa mm. viittaamalla varsin kiistanalaisiin taloustieteellisiin hypoteeseihin, joiden mukaan finanssipolitiikan kiristäminen voi joissain olosuhteissa vaikuttaa elvyttävästi.¹⁶ 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.

Euroalueen jäsenvaltioiden finanssipolitiikka, jota komissio uusien valtuuksiensa perusteella ohjasi, ei myöskään tukenut rahapolitiikan tavoitteita. Komission finanssipoliittiset suositukset julkisen talouden alijäämien pienentämisestä ohjasivat euromaita tiukkaan säästöpolitiikkaan samaan aikaan, kun EKP yritti tukea talouskasvua ja torjua deflaation riskiä keventämällä rahapolitiikkaansa ja lisäämällä erilaisten velkakirjojen ostoja. Keveän rahapolitiikan ja kireän finanssipolitiikan yhdistelmä ei kuitenkaan onnistunut käynnistämään investointeja. Sen sijaan politiikan lopputuloksena kansantalouksien kokonaissäästäminen lisääntyi, mikä näkyi selvimmin euroalueen yhteisen vaihtotaseen ylijäämän kasvuna. Ylijäämä nousi suurimmaksi Alankomaissa ja Saksassa, mutta myös aiemmin alijämaiset maat, kuten Espanja ja Italia, onnistuivat vähitellen kääntämään vaihtotaseensa ylijäämäisiksi.¹⁷

Kevyt rahapolitiikka – tai edes negatiiviset ohjauskorot – ei onnistunut elvyttämään Euroopan talouksia toivotulla tavalla. Pankkijärjestelmän parantunut likviditeetti ei kanavoitunut reaali-investointeihin vaan finanssimarkkinoille ja osin asuntomarkkinoille. Monilla suurilla yrityksillä oli kyllä runsaasti kassavaroja, mutta ne eivät halunneet investoida toimintojensa laajentamiseen, kun kysynnän kasvua ei ollut näköpiirissä. Kasvanut rahan tarjonta näkyi tämän vuoksi lähinnä varallisuushintojen nousuna. Yrityssektorin ohella myös julkinen sektori olisi voinut lisätä investointeja ja siten hyödyntää matalia korkoja julkisten investointien rahoituksessa. EU:n finanssipoliittinen ohjaus ja jäsenmaiden säästöpyrkimykset ajoivat kehitystä kuitenkin päinvastaiseen suuntaan eli julkisen säästämisen lisäämiseen. Alijäämätavoitteiden saavuttamiseksi euromaat pikemminkin supistivat investointejaan ja julkista kysyntää sen sijaan että olisivat hyödyntäneet poikkeuksellisen matalaa korkotasoa ja käynnistäneet uusia investointeja.

Tällaisessa tilanteessa toteutuu niin sanottu säästämisen paradoksi: talouden kaikki sektorit (valtio, yritykset ja kotitaloudet) haluaisivat samanaikaisesti säästää enemmän, mutta taloudessa kaikki eivät voi kuitenkaan lisätä säästämistä yhtä aikaa, koska

jonkun on otettava säästöt vastaan eli velkaannuttava. Euroalueen yleinen säästämispyrkimys johti vaihtotaseen ylijäämän kasvuun, kun säästöjä kanavoitiin ulkomaille. Talouskasvun edellyttämä kysynnän kasvu ei myöskään ole mahdollista, jos kaikki talouden toimijat haluavat samanaikaisesti lisätä nettosäästämistään; kysyntä voi kasvaa vain, jos jokin kotimainen tai ulkomainen toimija on valmis vähentämään säästämistään ja lisäämään joko kulutusta tai investointeja. Tätä makrotaloudellista lainalaisuutta ei kuitenkaan otettu riittävästi huomioon komission talouspoliittisissa suosituksissa. Sen sijaan tiukan finanssipolitiikan lisäksi ne hakivat kasvun eväitä rakenteellisista uudistuksista, jotka lisäisivät kilpailukykyä ja joustavuutta ja joita jäsenmaiden toivottiin toteuttavan.

PANKKIUNIONI

Finanssikriisi ja sitä seurannut eurokriisi aiheuttivat vakavia ongelmia useiden euromaiden pankkisektoreille. Lisäksi valtioiden velkaantuminen syveni voimakkaasti. Finanssikriisin taustasyynä alkoi nopeasti hahmottua useiden amerikkalaisten ja eurooppalaisten pankkien epäonnistuminen riskienhallinnassa ja valvonnassa. Poliittinen päätöksenteko reagoi ripeästi näihin ongelmiin sekä Yhdysvalloissa että Euroopassa, ja pankkien säätelyä ja valvontaa ryhdyttiin kiristämään. Kriisin myötä syntynyt epäluottamus rahoitussektorin itsesäätelyyn loi edellytyksiä alan tiukemmalle säätelylle.

EU:ssa tehtiin useita aloitteita, joilla sisämarkkinoiden rahoitusalaan ryhdyttiin suojaamaan uhkaavilta riskeiltä. Nämä aloitteet muodostivat niin sanotun yhteisen säännöstön, joka koskee kaikkia EU:n jäsenvaltioiden rahoitusalan toimijoita. Yhteinen säännöstö käsittää kriisinratkaisudirektiivin sekä yhteiset yhdenmukaistetut vakavaraisuussäännöt, joita kaikkien EU:ssa toimivien rahoituslaitosten on noudatettava. Yhteinen säännöstö muodosti myös perustan pankkiunionille. Finanssikriisin seurauksena EU perusti lisäksi uusia valvovia viranomaisia. Tärkeimpiä näistä ovat Euroopan pankkivirasto EBA (*European Banking Authority*) ja Euroopan vakuutusvalvontavirasto EIOPA (*European Insurance*

and Occupational Pensions Authority). Molemmat aloittivat toimintansa vuonna 2011. Vakavaraisuusvaatimuksia kiristettiin uusilla ylikansallisilla säätelykehikoilla. Pankkien vakavaraisuusvaatimuksia kiristi niin kutsuttu Basel III -säännöstö ja vakuutusyhtiöiden vaatimuksia puolestaan EU:n Solvenssi II -direktiivi.

Toistaiseksi merkittävin uudistus on ollut pankkiunionin perustaminen, joka siirsi euromaiden suurten pankkien valvonnan kansallisilta viranomaisilta suoraan EKP:lle. Pankkiunioniin sisältyy myös ajatus unionitason talletussuojajärjestelmästä, joka olisi toteutuessaan eurooppalaisten pankkien keskinäinen vakuutusjärjestelmä. Tämä on periaatteessa samansuuntainen askel kohti unionitason yhteisvastuuta kuin komission ja eräiden tutkijoiden aiemmat ehdotukset siitä, että siirryttäisiin kohti osittaista yhteisvastuuta julkisesta velasta. Yhteisvastuusuunnitelmat ovat kuitenkin herättäneet vastarintaa muun muassa Saksassa, Alankomaissa ja Suomessa. Euroalueen ulkopuolisena maana Ruotsi ei aio osallistua näihin järjestelyihin.

Pankkiunioniin kuuluvat lähtökohtaisesti euroalueen jäsenmaat ja niiden pankit, mutta siihen voivat halutessaan liittyä myös muut EU-maat. Tällä hetkellä Ruotsi on pankkiunionin ulkopuolella. Pankkiunionin perustaminen siirsi keskitetysti EU:n tasolle keskuspankin vastuulle pankkivalvonnan ja kriisinratkaisun, joka koskee suuria ja yli rajojen toimivia pankkeja. Tätä varten on perustettu yhteinen valvontamekanismi (YVM) ja yhteinen kriisinratkaisumekanismi (*Single Crisis Resolution Mechanism*).¹⁸ Jos pankit joutuvat vakavaraisuuskriisiin, kriisinratkaisumekanismiin mukaan apuun ei tulisi heti julkisen sektorin pankkituki vaan kriisipankkien ensisijaisina pääomittajina toimisivat sijoittajat eli pankkien osakkeenomistajat ja ne rahoitusmarkkinatoimijat, jotka ovat lainanneet pankille rahaa. Myös tallettajat voisivat menettää varojaan niiltä osin kuin ne ylittävät talletussuojan ylärajan. Näiden periaatteiden mukaan toimittiin ensimmäisen kerran jo Kyproksen pankkikriisissä vuonna 2013.

Talletussuojaa koskevat eurooppalaiset säännöt yhdenmukaistettiin kaikissa jäsenvaltioissa jo vuonna 2008 niin, että yksittäisillä talletuksilla on suoja 100 000 euroon asti. Toistaiseksi vastuu tästä

suojasta on jäsenvaltioilla. Osana pankkiunionin toteuttamista komissio on ehdottanut eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamista vaiheittain vuoteen 2025 mennessä. Se antaisi kaikille euroalueen tallettajille yhdenmukaisen suojan myös vakavien paikallisten häiriöiden varalta. Lisäksi komissio on laatinut esityksen kattavasta säädöspaketista, jonka tarkoituksena on vähentää riskejä edelleen ja vahvistaa EU:n rahoituslaitosten sekä erityisesti pankkisektorin kestävyyttä. Yhteiseen talletussuojajärjestelmään siirtymistä vaikeuttavat suuret erot pankkien tilanteessa eri maissa. Eteläisessä Euroopassa, erityisesti Italiassa, pankeilla on runsaasti järjestämättömiä luottoja. Vakavaraiset pankit ja niiden isäntävaltiot eivät halua osallistua nykyisten tappioiden kattamiseen.

Suunnitelmissa on muodostaa myös pääomamarkkinaunioni, jonka kanssa pankkiunioni laajenisi tulevaisuudessa eurooppalaiseksi rahoitusunioniksi. Edistyminen on kuitenkin hidasta, mikä johtuu osin siitä, että ennen tiiviimpää pankkiunionia tulisi ratkaista finanssikriisin jälkeen vaikeuksiin joutuneiden pankkien ongelmat. Toistaiseksi toteutetulla rahoitussektorin unionitason säätellyllä on ollut ristiriitaisia vaikutuksia. Toimet ovat saaneet pankit ja vakuutusyhtiöt parantamaan vakavaraisuuttaan ja kriisisietokykyään, mutta samalla niiden mahdollisuudet riskinottoon ovat heikentyneet, kun yritysluottoihin liittyviä vakavaraisuusvaatimuksia on kiristetty. Tämän seurauksena yrityksillä on entistä heikommat mahdollisuudet saada riskirahoitusta pankeilta.

KOHTI LAAJEMPAA YHTEISVASTUUTA JA SYVEMPÄÄ INTEGRAATIOTA

EU:n keskeisten johtajien aloitteet ovat hahmotelleet talous- ja rahaliitolle kehityspolkua kohti nykyistä tiiviimpää taloudellista liittoa ja syvempää poliittista unionia.¹⁹ Niiden pohjalta on käynnistetty runsaasti selvityksiä ja aloitteita, joilla tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Yhteistä niille on euroalueen hallinnan kehittäminen federalistisempaan suuntaan, jolloin alueen oma itsenäinen talouspolitiikka vahvistuisi ja saisi enemmän toimintamahdollisuuksia.

Komissio julkaisi vuonna 2017 ”Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi” esityksen, joka perustuu niin sanottujen viiden puheenjohtajan aiemmin esittämiin ajatuksiin rahaliiton tiivistämisestä.²⁰ Niiden perusteella komissio on laatinut suuntaviivoja, joilla tiivistetään talouspolitiikan EU-ohjausjaksoa ja koordinoidaan finanssipolitiikan painopisteitä sekä edistetään parhaiden käytäntöjen omaksumista lisäämällä vertaisarviointia. Esityksessä toivotaan myös tehokkaampaa puuttumista makrotaloudellisiin epätasapainoihin, kuten inflatioon, työttömyyteen tai maksutaseen liian suureen ali- tai ylijäämään. Käytännössä näihin puuttuminen on kuitenkin hyvin vaikeaa, koska useimmiten epätasapainot johtuvat yksityisen sektorin velkaantumisesta ja palkanmuodostuksesta eli toisin sanoen pääomamarkkinoiden ja työmarkkinoiden vapaasta toiminnasta, joka taas ei eurooppalaisen sisämarkkina-ajattelun mukaan ole valtioiden määrättävissä.

Talouden vakauden ja integraation edistämiseksi on haettu tukea myös asiantuntijoista. Uudeksi instituutioksi komissio – samoin kuin jo viisi puheenjohtajaa vuoden 2015 aloitteessaan – on ehdottanut asiantuntijoista muodostuvien kansallisten kilpailukykykomiteoiden järjestelmää. Sen avulla halutaan antaa poliitikasta riippumatonta tukea erilaisille rakenneuudistuksille, joita komissio on pitkään esittänyt maakohtaisissa suosituksissaan. Kilpailukykykomiteoiden tulisi pyrkiä vaikuttamaan myös palkanmuodostukseen. Vuonna 2016 komissio perusti viidestä asiantuntijasta muodostuvan Euroopan finanssipoliittisen lautakunnan (*Fiscal Policy Board*), joka osaltaan valvoo jäsenmaiden talouspolitiikkaa. Komissio on myös perustanut rakenneuudistusten tuki-palvelun, joka tuo yhteen asiantuntijoita eri puolilta Eurooppaa ja antaa tarvittaessa jäsenvaltioille teknistä tukea.

Ajatuksena näissä asiantuntijavaltaa vahvistavissa toimissa näyttää olevan, että tarkemmin määrittelemättömät mutta asiantuntijoiden välttämättöminä pitämät rakenneuudistukset (työmarkkina- ja sosiaaliturvareformit) eivät jäsenmaissa etene kyllin ripeästi ilman tällaista EU-tason asiantuntijaohjausta. Samalla pyritään ohittamaan se, että useimmat rakenneuudistukset ovat luonteeltaan varsin poliittisia. Koska esitetyt uudistukset kaventaisivat

jäsenvaltioiden talouspoliittista autonomiaa (toisin sanoen niihin liittyy entistä enemmän ”jaettua toimivaltaa”), on komissio esittänyt kuulemisia Euroopan parlamentissa, jotta voidaan turvata uusien toimintamallien demokraattinen oikeutus.

Toiveet talouspoliittisen koordinaation tiivistämisestä ja unionitason finanssipolitiikasta lähtevät pitkälle globaalin finanssikriisin kokemuksista vuosilta 2008–2010. Monen asiasta kirjoittaneen tutkijan mukaan EKP:n rahapolitiikka ei kaikissa oloissa tehoa eikä riitä talouden vakauttamiseen, vaan lisäksi tarvitaan myös aktiivista unionitason finanssipolitiikkaa. Tämä taas ei ole mahdollista, jos finanssipolitiikka on jäsenmaiden omissa käsissä ja omalla vastuulla. Tällöin voi erityisesti taantumatilanteissa käydä niin, että valmiiksi velkaantuneet jäsenmaat eivät uskottavasti kykene ottamaan lisää velkaa taloutta elvyttääkseen. Niinpä monet tutkijat ovat katsoneet, että joko euroalueelle tai koko EU:lle tarvitaan oma velkainstrumentti ja velanottomahdollisuus, jotta unionitason itsenäinen finanssipolitiikka olisi mahdollista ja velkauskottavuus ei vaarantuisi. Samalla jäsenmaiden liian korkeita velkoja pitäisi alentaa.²¹

Muun muassa talouspolitiikkaa ja kansainvälistä taloutta tutkinut taloustieteilijä Guido Tabellini ehdottaa finanssipoliittisen instituutin (*European Fiscal Institute*, EFI) perustamista.²² Instituutin tehtävänä olisi valmistella siirtymää finanssipoliittiseen unioniin, joka alkaisi toteuttaa aktiivista euroalueen yhteistä finanssipolitiikkaa. Tätä varten sillä olisi käytössään omia tulolähteitä ja oma velkainstrumentti (”vakausobligaatio”). Lisäksi finanssipoliittisella instituutilla pitäisi ehdotusten mukaan olla mahdollisuus vaikuttaa jäsenvaltioiden finanssipolitiikkaan. Tämän pitäisi ensi sijassa tapahtua budjettisääntöjen avulla, jotka esimerkiksi saksalaisten ja ranskalaisten ekonomistien yhteisen niin kutsutun 7+7-ryhmän mukaan voisivat perustua menokehysten asettamiseen. On esitetty, että finanssipoliittisella instituutilla pitäisi olla viime kädessä oikeus hyväksyä tai hylätä kansallinen budjettiesitys.²³

Edellä mainitun kaltaisia Eurooppalaisia vakausobligaatioita eli euromaiden yhteisellä takauksella liikkeeseen laskettuja velkainstrumentteja on esittänyt eurooppalainen akateemisten

taloustutkijoiden verkosto Centre for Economic Policy Research.²⁴ On myös ehdotettu, että finanssipoliittinen instituutti ja EKP:n yhdessä takaisivat euromaiden yhteiset velkakirjat, jolloin niiden luottokelpoisuus olisi korkea.²⁵ Yhteisellä velkainstrumentilla halutaan luoda rahoitusväline, jolla olisi parempi luottokelpoisuus ja kriisinsietokyky kuin useimmilla nykyisillä eurovaltioiden lainoilla. 7+7-ryhmä on myös ehdottanut euroalueen rajoitettua oikeutta laskea liikkeelle omia velkakirjojaan, jotka olisivat jäsenmaiden yhteisvastuulla.²⁶

Uuden eurooppalaisen velkainstrumentin luomiseen liittyy ajatus siitä, että osa nykyisistä jäsenmaiden liian korkeista veloista siirrettäisiin kaikkien jäsenmaiden yhteisvastuulle tai että niitä lyhennettäisiin yhteisestä lainanmaksurahastosta, jonne kerättäisiin rahaa euromaiden yhteisellä, tarkoitukseen korvamerkityllä verolla. Tästä seuraa väistämättä ajatus myös euroalueen yhteisestä budjetista ja siihen liittyvistä verotuloista. Tutkijoiden esityksissä onkin hahmoteltu myös finanssipoliittisen unionin yhteisiä tuloja ja menoja, jotka loisivat vakautta euroalueelle ja samalla kanavoisivat varoja taantumista kärsiville maille. 7+7-ryhmän paperi sisältää ehdotuksen eurooppalaisesta työttömyysvakuutuksen jälleenvakuutusjärjestelmästä, joka rajoittaisi työttömyysmenojen nousua yksittäisessä jäsenmaassa. Jälleenvakuutuksen lisäksi on ehdotettu myös yhteistä eurooppalaista työttömyysvakuutusjärjestelmää. Sellainen toimisi samanlaisena unionitason automaattisena vakauttajana kuin liittovaltion sosiaaliturvajärjestelmät Yhdysvalloissa. Käytännössä euromaiden väliset suuret palkkatasoerot muodostavat ongelman, kun kehitetään yhteistä työttömyysturvaa.

Komission ja tutkijaryhmien esitykset unionitason aktiivisen finanssipolitiikan luomisesta eivät saaneet yksimielistä tukea jäsenmailta. Euroalueen ulkopuoliset jäsenmaat eivät olleet halukkaita osallistumaan suurempaan yhteisvastuuseen, eivätkä myöskään perinteiset nettomaksajat, kuten Saksa ja Alankomaat, olleet tähän erityisen innokkaita. Sen sijaan velkaongelmista kärsineet eteläisen Euroopan maat, kuten Italia, Espanja ja Kreikka, tukivat voimakkaasti talousliiton tiivistämistä.

Koronaepidemian puhkeaminen vuoden 2020 alussa ja sitä seurannut talouden jyrkkä supistuminen EU-alueella sai komission esittämään merkittävää uutta talouspoliittista välinettä, jolla voitaisiin helpottaa ahdinkoon joutuneiden jäsenmaiden taloudellista tilannetta. Uusi tilanne loi myös uutta kannatusta toimille, jotka lisäävät yhteisvastuuta – myös niissä maissa, jotka aiemmin olivat suhtautuneet vastaaviin esityksiin vastahakoisesti. Komissio esitti keväällä 2020 massiivista unionitason elvytyspakettia, jonka Eurooppa-neuvosto hyväksyi saman vuoden heinäkuussa. Esityksen mukaan EU perustaisi uuden tukivälineen, jonka suuruudeksi on kaavailtu 750 miljardia euroa eli noin viisi prosenttia EU-maiden yhteenlasketusta bkt:sta. Varat käytettäisiin vuosina 2021–2023. Hieman yli puolet summasta on tarkoitus kanavoida elpymis- ja kestävyysrahastoon, jonka varoilla tuettaisiin suoraan jäsenmaita. Vajaa puolet varoista taas lainattaisiin jäsenmaille edullisin ehdoin. Rahoitusta on tarkoitus suunnata toimiin, jotka tukevat työllisyyttä ja kasvua sekä ilmasto- ja energiatavoitteita. Varojen myöntämisen edellytyksenä on, että komissio ja muut jäsenmaat hyväksyvät tukea saavan maan kansallisen elvytysuunnitelman. Varoja ei ole tarkoitus jakaa tasaisesti kaikille jäsenmaille, vaan eniten tukea saisivat ne maat, joille aiheutuu koronakriisistä suurimmat menetykset.

Uusi rahasto rahoitetaan siten, että nostetaan komission omien varojen kattoa kaksinkertaiseksi nykytasoon verrattuna eli kahteen prosenttiin EU-alueen bkt:n arvosta, mikä toimii vakuutena tarvittavan rahoituksen hankkimiselle rahoitusmarkkinoilta. EU tulee siten laskemaan liikkeelle omia velkakirjoja 750 miljardin euron edestä. Tällä hetkellä tämä olisi hyvin edullista, koska EU:n luotto-luokitus on paras mahdollinen, ja parhaassa luokituksessa jopa 30 vuoden lainojen markkinakorko on hyvin lähellä nollaa prosenttia. On kaavailtu, että uusien lainojen takaisin maksu alkaa vuonna 2027 ja velkaa maksetaan 30 vuotta tästä eteenpäin. Siten yhteisen velan hoitoon tarvittaisiin varoja noin 25 miljardia euroa vuodessa vuosien 2028–2058 aikana. Vuosittainen velanhoitokulu olisi suhteellisen vähäinen eli alle 0,2 % nykyisestä bkt:sta. Velan takaisinmaksu edellyttää vastaavaa EU:n tulojen kasvattamista, mitä varten komissio selvittää uusien rahoituslähteiden mahdollisuuksia.

Ensisijaisena rahoitusvälineenä on unionitason vero tai päästöoikeustulo.

Kyseessä on mittaluokaltaan historiallinen ja samalla merkittävä käänne verrattuna aiempaan politiikkaan, joka on korostanut budjettikuria ja tiukkaa finanssipolitiikkaa. Nyt on tarkoitus käyttää velkarahaa massiiviseen unionitason elvytykseen. Merkittävää on, että lainanottovaltuuden myötä syntyisi merkittävä uusi julkinen velka ja uusi lainanottaja markkinoille. Uusi rahoitusväline mahdollistaa jatkossa aktiivisen EU:n finanssipolitiikan, jolla voidaan tehostaa unionin talouspolitiikkaa. Aiemmin seitsemän vuoden mittaiset budjettikaudet samoin kuin vaatimus tulojen ja menojen tasapainottamisesta ovat sitoneet unionin taloudellista liikkumavaraa. Tämän vuoksi unionitason talouspolitiikka on nojannut EKP:n rahapolitiikkaan ja jäsenmaiden kansallisten toimien koordinointiin. On odotettavissa, että koronavirusta varten rakennetusta välineestä muodostuu vähitellen pysyvä unionitason talouspolitiikan väline, jonka avulla voidaan luoda unionitason oma finanssipolitiikka ja sen edellyttämä välineistö.

KEHITYKSEN ARVIOINTIA

Euroopan taloudellinen yhdentyminen on edennyt askel kerrallaan yli 60 vuoden ajan. Alkuperäisestä kuuden valtion tulliliitosta on asteittain edetty laajaan sisämarkkina-alueeseen ja poliittiseen unioniin. Merkittävä askel unionitason talouspolitiikassa oli EMU:n perustaminen 1990-luvulla sekä yhteisen rahan ja siten myös yhteisen rahapolitiikan käyttöönotto 2000-luvun alussa.

Jos rahaliiton toimintaa olisi tarkasteltu vuonna 2007, sitä olisi pidetty menestyksenä: euroalueen talouskasvu oli nopeaa, työttömyys aleni ja julkiset vajeet pienenivät.²⁷ Vuonna 2008 käynnistynyt kriisien sarja ja euroalueen suistuminen pitkäaikaiseen taantumaan on kuitenkin muuttanut arviota. 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 riittävästi koordinoitu. Rahaliiton toimintaan ja yhteiseen talouspolitiikkaan

ollaan myös tyytymättömiä. Euroalueen sisäistä yhteisvastuuta on pidetty riittämättömänä maissa, jotka ovat kärsineet kriiseistä eniten. Samaan aikaan esimerkiksi Saksassa ja Alankomaissa taas on kritisoitu EKP:n elvyttävää politiikkaa ja TARGET2-järjestelmään²⁸ kasvaneita sisäisiä epätasapainoja. Rahaliiton purkaminen tai siitä eroaminen on kuitenkin käytännössä mahdotonta. Sen vuoksi näyttää käyvän, kuten rahaliiton suunnittelijat ehkä alun perinkin ajattelivat: kriisit muokkaavat euroalueesta vähitellen optimaalisen valuutta-alueen, kun talouksien rakenteet hiljalleen sopeutuvat uusiin olosuhteisiin. Samalla kriisit, joita jäsenmaat eivät kykene ratkaisemaan omin voimin, pakottavat tiivistämään integraatiota, mikä mahdollistaa etenemisen kohti yhä tiiviimpää unionia.

Tällaista kehityskulkua ei voi perustella vain taloudellisilla hyödyillä, koska lyhyen ja keskipitkän ajan sopeutumisongelmat ja -kustannukset ovat suuria. Esimerkiksi 2010-luvun kriisien hintana on monessa rahaliiton jäsenmaassa ollut jopa kymmenen vuoden suurtyöttömyys sekä merkittävät tuotannonmenetykset ja hyvinvointitappiot. Emme voi tietää, olisiko näistä vaikeuksista selvitty paremmin ilman rahaliittoa. Kriisiin joutuneet maat olisivat luultavasti ajautuneet heikkenevän valuutan ja inflaation tielle, jolloin niiden ongelmat olisivat olleet erilaisia. Ruotsin ja Tanskan vertaaminen Suomeen taas osoittaa, että rahaliiton ulkopuolelle jäämisestä ei näytä olleen näille maille haittaa.

Euroalueen talouskriisi ja kriisin ratkaisun edellyttämät toimet näyttävät kuitenkin edistävän unionin pitkän aikavälin integraatitavoitteita eli EU:n pitkää taivalta kohti yhä tiiviimpää liittoa. Vanhan sanonnan mukaan ”hyvän kriisin ei saa antaa mennä hukkaan”. Komissio ja EU:n johtavat maat hyödynsivätkin finanssikriisin tarjoamaa tilaisuutta ja loivat 2010-luvun alussa nopeaan tahtiin useita aloitteita, joilla euroalueen integraatiota ja talouspolitiikan koordinaatiota ryhdyttiin tiivistämään. Toimenpiteiden ensisijainen tavoite oli parantaa ylivelkaantuneiden maiden talouspoliittista uskottavuutta ja rajoittaa julkisen velan kasvua. Tätä varten luotiin uusia säädöksiä, joiden nojalla EU saattoi valvoa rahaliiton jäsenmaiden kansallista finanssipolitiikkaa aiempaa tiukemmin.

Finanssikriisi loi tarpeen unionitason toimille, joilla tehostetaan myös finanssisektorin valvontaa. Niiden seurauksena alkoi rakentua pankkiunioni, ja odotettavissa on myös pääomamarkkinaunionin kehittyminen. Finanssikriisiä ja sitä seurannutta eurokriisiä unioni pyrki kuitenkin hoitamaan pitäytymällä vanhassa talouspoliittisessa doktriinissaan, joka korostaa vakautta ja julkisen talouden tasapainoa. Tästä seurasi finanssipolitiikan koordinoitu kiristäminen, joka kuitenkin aiheutti sen, että talous taantui ja jäi jälkeen suhteessa Yhdysvaltoihin.

Koronakriisin puhkeaminen vuonna 2020 näytti muuttavan talouspoliittista ajattelua syvällisemmin. Kriisin vuoksi luovuttiin julkisen talouden tasapainotavoitteista ja samalla hyväksyttiin runsaiden julkisten tukien maksaminen yrityksille. Kriisi teki lopulta mahdolliseksi myös monien asiantuntijoiden ja eteläisten jäsenvaltioiden pitkäaikaisen tavoitteen eli unionitason oman finanssipolitiikan ja sitä tukevien välineiden luomisen. Uusi EU-tason elvytysväline mahdollistaa sen, että jatkossa EU voi kerätä markkinoilta rahoitusta omilla velkakirjoillaan. Niiden kattamiseksi joudataan myös etenemään unionitason verotuksen kehittämisessä 2020-luvulla. Näiden tavoitteiden toteutuessa tullaan siirtymään EU-tason yhteiseen finanssipolitiikkaan, joka euroalueen yhteisen rahapolitiikan rinnalla tekee Euroopan unionista merkittävän talouspoliittisen toimijan.

4

YMPÄRISTÖPOLITIikka JA VIHREÄ KEHITYS

RAUNO SAIRINEN¹

Ympäristöpolitiikan rakentaminen Euroopan unionin (EU) poliittisiksi periaatteiksi, oikeudelliseksi mandaatiksi ja vaikuttaviksi instituutioiksi on ollut pitkälinen prosessi.² Ympäristökysymykset ovat nousseet vähitellen unionin politiikan ytimeen.³ Yhtäältä ympäristöpolitiikan näkökulmasta oli viimeistään 1970-luvun lopulta lähtien selvää, että laajentuneiden ympäristöongelmien, kuten happamien sateiden, ratkaiseminen edellyttää toimenpiteitä laajemmalti kuin yhden valtion sisällä. Toisaalta sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta on ollut tärkeää kehittää yhteistä ympäristösääntelyä ja tuotestandardeja. Kolmanneksi EU-maiden on ollut järkevää esiintyä kansainvälisessä politiikassa ja maailmantalouden pelisääntöjen rakentamisessa myös ympäristöasioissa yhtenäisenä rintamana.⁴ Neljänneksi ilmasto- ja kestävyyskriisi on osoittautunut vakavaksi uhkaksi koko Euroopalle ja maailmalle. Tässä luvussa keskitytään vahvemmin kahteen edelliseen eli EU:n sisäisiin toimiin, jotka ovat viime vuosina muotoutuneet laajaksi vihreän kehityksen ohjelmaksi. Kolmas perustelu eli ulkoiset toimet jäävät tässä luvussa vähemmälle huomiolle.

Yhteinen ympäristöpolitiikka sai alkunsa vuoden 1972 Pariisin kokouksessa, jossa Eurooppa-neuvosto totesi, että on tarpeen kehittää ympäristöpolitiikkaa taloudellisen laajentumisen rinnalla. Ympäristöpolitiikan kehittäminen on alusta asti perustunut vahvasti ympäristöohjelmiin, joita on tehty tähän mennessä seitsemän. Ympäristökysymykset eivät kuitenkaan olleet vielä millään tavoin tärkeässä asemassa, kun Euroopan yhdentymiselle alettiin luoda uusia kunnianhimoisia tavoitteita 1980-luvun alussa.⁵ Euroopan talous ei suosinut ympäristöasioita, kun maailmantalous oli ajautunut lamaan öljykriisin myötä. Kesti myös jonkin aikaa, että 1970-luvun lopulla syntyneiden vihreiden vaihtoehtoliikkeiden agenda alkoi saada vastakaikua virallisessa politiikassa. Asenneilmastoon vaikuttivat toki myös yksittäiset tapahtumat, suurimpina Seveso, Tšernobyl ja metsäkuolemat.⁶

Ympäristöpolitiikka voimistui selkeästi vuonna 1987 yhtenäisyysasiakirjan myötä.⁷ Siinä pyrittiin edistämään ennalta ehkäisyä, luonnonsuojelua, maatalouden päästöjen vähentämistä, taloudellisia ohjauskeinoja ja kansainvälistä ympäristöpolitiikkaa. 1990-luvulla EU:n ympäristöpolitiikka laajentui.⁸ Vuonna 1992 allekirjoitetulla Maastrichtin sopimuksella ympäristöpolitiikka tehtiin EU:n viralliseksi politiikan alaksi. Unionisopimus salli myös määräenemmistöpäätökset ympäristölainsäädännössä. EU:n ympäristösääntely kehittyi paitsi kattavammaksi myös ennakoivammaksi.⁹ Ympäristö haluttiin integroida muihin politiikan sektoreihin, kuten energia-, maatalous- ja liikennepolitiikkaan, ja tavoitetta edistivät esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointi sekä ekoauditointi. Integrointi alkoi laajoista ongelmista, kuten ruoan terveellisyydestä ja ilmastokysymyksistä sekä maatalouspolitiikan uudistamisesta (esim. tuesta ympäristöllisesti herkille alueille). Jäsenvaltioissa haluttiin katsoa tarkkaan, miten tiukentuva ympäristöohjaus sopii oman maan paikallisiin tilanteisiin.¹⁰ Ympäristöpolitiikassa onkin perinteisesti syntynyt jännitteitä, jos kokonaisuutta katsova suojelutarve on ristiriidassa alueiden tai valtioiden oman vaikutusvallan kanssa. Tällöin on jouduttu keskustelemaan päätöksenteon paikallisuutta korostavan EU:n *läheisyys-* eli *subsidiariteettiperiaatteen* soveltamisalasta.

EU:n viides ympäristöohjelma ”Towards Sustainability” ulottui vuoteen 2000, ja sen kaksi keskeistä periaatetta olivat kestävä kehitys ja jaettu vastuu.¹¹ Kestävä kehitys edusti kompromissia talouskasvun ja ympäristönsuojelun välillä. Talouskasvulle pohdittiin ekologisia reunaehdoja. Jaettu vastuu kehotti talouden toimijoita, yrityksiä, kuluttajia sekä paikallisia viranomaisia ottamaan vastuuta kestävästä kehityksestä. Ympäristösäätelylle haettiin vaihtoehtoja, joita kuvattiin käsitteellä *new environmental policy instruments* (NEPIs).¹² Perinteistä regulaatiota kritisoitiin jäykäksi ja tehottomaksi sekä toimijoiden kannalta epämotivoivaksi. Uusia ohjauskeinoja edustivat vapaaehtoiset ympäristösopimukset, sertifiointit ja ekomerkit sekä ympäristöverot ja taloudelliset kannustimet. Vuodesta 1999 lähtien kestävä kehitys on mainittu unionin vahvaksi tavoitteeksi, ja siitä alkaen moniin ympäristöpäätöksiin on riittänyt määräenemmistö.

Tässä luvussa tarkastellaan EU:n ympäristöpolitiikan kehitystä 2000-luvulla. Ensin analysoidaan politiikan muutoksia ja saavutuksia, Green Deal -politiikan syntyä sekä jäsenmaiden roolia. Tämän jälkeen perehdytään tarkemmin vihreän kehityksen ohjelmaan ja talouteen sekä siihen, miten unionissa on alettu suojella biodiversiteettiä.

EU:N YMPÄRISTÖPOLITIikka ILMASTOHERÄTYKSEN JA EUROKRIISIN RISTIPAINEESSA

2000-luvulle tultaessa EU:n ympäristöpolitiikan käytäntö oli jakautunut yhtäältä oikeudelliseen sääntelyyn ja toisaalta tavoitteellisiin poliittisiin prosesseihin.¹³ Toimintaohjelmat olivat edelleen tärkeitä välineitä yhteisen politiikan tekemiseen, vaikka niiden sitovuudessa olikin puutteita. Ympäristöpolitiikkaa muokkasivat useat rinnakkaiset kokonaisuudet: kuudes ympäristötoimintaohjelma (2001–2010) ja sen teemakohtaiset strategiat, Kioton ilmastopidatus,¹⁴ kestävän kulutuksen ja tuotannon puiteohjelma sekä kestävän kehityksen strategia. Lissabonin strategia vaikutti voimakkaasti ympäristöpolitiikan toimintaedellytyksiin. Vaikka EU oli

sitoutunut kestävän kehityksen ohjelmaan, ei talouteen keskittynyt Lissabonin strategia aluksi tunnistanut sitä.¹⁵

Ympäristötoimenpiteissä EU keskittyi 2000-luvun alussa lainsäädännön toimeenpanon parantamiseen, ympäristöintegrointiin, ohjauskeinojen moninaistamiseen, markkinamekanismin hyödyntämiseen ja eri toimijoiden osallistamiseen. Myös kestävä alue- ja maankäytön suunnittelu nousi agendalle, vaikka EU:n toimivalta siinä on ohut. Toiminnan tärkeimpiä teemoja olivat ilmastonmuutoksen torjunta (erityisesti Kioton sitoumukset), luonnon monimuotoisuus (Natura 2000 ja sen laajentaminen meriympäristöön), ympäristö ja terveys (mm. kemikaalien haitat ja terve kaupunkiympäristö) sekä luonnonvarojen kestävä käyttö ja jätehuolto. Ohjauskeinoissa valtaa saivat niin sanotut pehmeät menet, informaatio-ohjaus, vapaaehtoisuus ja vertailu. Yhtenä ajatuksena oli luoda vertaisarvioinnilla, hyvillä käytännöillä sekä ”häpeällistämällä” (*naming & shaming*) vertaispainetta jäsenmaiden ja alueiden välille.¹⁶ Yksi merkittävimmistä ympäristökysymyksistä oli kemikaalilainsäädännön uudistaminen eli REACH (*Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals*). Se tuli voimaan 1.6.2007 ja on yksi EU:n historian suurimmista lainsäädäntöhankkeista. Kemikaalivirasto (ECHA) on ainoa Suomessa sijaitseva EU:n virasto.

2010-luvulla EU:n ympäristöpolitiikan kehitystä muokkasivat eri suuntiin vetävät voimat: globaali ilmastoherätys, eurokriisi, itälaajentuminen ja vihreän talouden ideat. Kuudennen ympäristöohjelman agenda oli ollut laaja, minkä vastakohtana seitsemäs ympäristöohjelma (2013–2020) pyrki keskittymään olennaisiin kysymyksiin. Kolme päätavoitetta olivat luontopääoman suojele, resurssitehokas, kilpailukykyinen ja vähähiilinen talous sekä ympäristöterveys- ja hyvinvointiriskien torjuminen.¹⁷ Läpi ohjelman korostui kaksi näkökulmaa: kaupunkien kestävyys sekä EU:n rooli kansainvälisessä ympäristö- ja ilmastopolitiikassa. Jatkuva rajankäyntiä talouden ja ympäristön välillä aiheutti suhtautuminen *paremman* eli *järkevän sääntelyn* -periaatteisiin. Paremman sääntelyn yleisenä tavoitteena on saavuttaa EU:n toimien ja lakien tavoitteet mahdollisimman vähin kustannuksin ja hallinnollisin rasittein.

Tätä varten otettiin käyttöön lainsäädännön vaikutusten arviointi. Ympäristöpolitiikassa kiisteltiin siitä, pidetäänkö vaikutusten arvioinnissa keskeisempänä kilpailukykyä vai ympäristöarvoja ja kuinka paljon nojataan joustaviin mekanismeihin tai pakottavaan sääntelyyn.

Unionin ilmasto- ja energiapaketti on lainsäädäntökokonaisuus, joka on vuodesta 2009 lähtien sitonut jäsenmaita. Sen ytimessä ovat olleet päästökauppajärjestelmä, uusiutuvan energian lisäämisvelvoite sekä kansalliset päästövähennystavoitteet sektoreille, jotka eivät ole päästökaupan piirissä. Vuonna 2014 EU sitoutui vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä vuoteen 2030 mennessä vähintään 40 % vuoden 1990 tasosta.¹⁸ Tähän EU sitoutui myös Pariisin ilmastopimuksen päästövähennyksissä. Lisäksi EU:n tavoitteena on olla ensimmäinen ilmastoneutraali maanosa vuoteen 2050 mennessä. Ympäristö- ja energiapolitiikan integroituminen on ollut selkeä ja vahva trendi. Vuonna 2015 komissio julkaisi energiapoliittiselle toimenpideohjelmalle eli energiaunionille strategian, jossa hahmoteltiin painopisteitä sekä energiaturvallisuuden että ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi.¹⁹ Energia- ja ilmastopolitiikan integroinnin myötä on sen jälkeen uudistettu päästökauppadirektiivi, uusiutuvan energian direktiivi ja energiatehokkuusdirektiivi, luotu biomassan kestävyyspolitiikka sekä jaettu EU-maiden kesken päästövähennystaakka, joka syntyy päästökaupan ulkopuolisia sektoreita koskevista tavoitteista.

2010-luvun lopun ilmastoherätys nosti ympäristökriisitietouden aivan uudelle tasolle. Paitsi että ilmastotutkijat ottavat kantaa entistä voimakkaammin, ilmastomuutoksen vaikutukset näkyvät konkreettisemmin myös maailmalla. Erityisesti vuonna 2018 julkaistu hallitustenvälisen ilmastopaneelin IPCC:n raportti vaikutti poliittisesti monissa Euroopan maissa.²⁰ Vihreät arvot korostuivat vuoden 2019 Euroopan parlamentin vaaleissa sekä esimerkiksi Suomen eduskuntavaaleissa keväällä 2019 (ks. luku 2 tässä teoksessa).

Ursula von der Leyenin johtama komissio esitti joulukuussa 2019 vihreän kehityksen ohjelman (*European Green Deal*).²¹ Se sisältää kunnianhimoisen toiminta- ja rahoitus suunnitelman, jonka tavoitteena on nollata ilmastopäästöt vuoteen 2050 mennessä,

1972

Eurooppa-neuvosto toteaa ympäristöpolitiikan kehittämisen tarpeen

1987

Brundtlandin kestävän kehityksen raportti
Euroopan yhtenäisasiakirja mahdollistaa ympäristölakien säätämiseen

1996

Eurooppa-neuvosto päätti, että ilmaston lämpeneminen pyritään rajaamaan kahteen asteeseen

2000

Komissio käynnisti Euroopan ilmastonmuutosohjelman

2002

EU:n jäsenmaat ratifioivat Kioton ilmastopöytäkirjan. EU:n kokonaisvähennystavoitteeksi sovittiin -8 % velvoitekaudella 2008–2012.

2008

Ensimmäinen ilmasto- ja energiapaketti vuoteen 2020: ilmastopäästöjen vähennys 20 % verrattuna vuoteen 1990, uusiutuvan energian osuus 20 %, energiatehokkuuden parantaminen 20 %. (EU on edellä näitä tavoitteita.)
EU:n sisäisen päästökaupan toinen kausi alkaa: mukaan päästökauppaan tulevat myös muut kuin hiilidioksidipäästöt

2019

Eurooppa-neuvosto: EU ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä

1992

EU hyväksyy YK:n ilmastopöytäkirjassa (UNFCCC), että sen päästöt eivät ylitä vuoden 1990 tasoa vuonna 2000

1997

Kioto pöytäkirja: 1. kansainvälinen ilmastopöytäkirja. EU:lle sovitaan -8 %:n päästövähennysvelvoite

2001

Komissio julkaisee ehdotuksen päästökauppadirektiivistä

2005

EU:n sisäinen päästökauppa (ETS – Emission Trading System) käynnistyy

2014

Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet vuoteen 2030: ilmastopäästöjen vähennys 40 % verrattuna vuoteen 1990, uusiutuvan energian osuus 27 %, energiatehokkuuden parantaminen 27 %

2015

Pariisin ilmastopöytäkirja: tavoitteena rajoittaa ilmaston lämpeneminen alle 2 °C:n ja jatkaa toimia kohti 1,5 °C:ta

2020

Syksyn aikana neuvotellaan ehdotuksesta vuoden 2030 ilmastotavoitteeksi vähintään 55 %:n vähennystä suhteessa vuoteen 1990.

KUVIO 1. EU:n ilmastotavoitteiden kehitys.²²

erottaa talouskasvu resurssien käytöstä, siirtyä kiertotalouteen ja ennallistaa biologista monimuotoisuutta. Von der Leyen on kuvannut kunnianhimon tasoa lauseella ”*Its Europe’s man on the moon moment*”. Green Dealin esikuvana voidaan pitää Yhdysvalloissa 1930-luvulla toteutettua New Deal -ohjelmaa. Ohjelman on tarkoitus ohjata tuhat miljardia euroa ilmastonmuutoksen ehkäisemiseen tulevana kymmenenä vuotena. Lisäinvestointeihin tarvitaan sekä julkista että yksityistä sektoria. Mikäli vihreän kehityksen budjetti toteutuu, se nostaa EU:n rahoituksen vihreään talouteen historiallisesti aivan uudelle tasolle. Vuosina 2014–2020 EU:n 908 miljardin euron budjetista käytettiin ”vihreisiin” hankkeisiin 20 % eli noin 182 miljardia. Tuleva vuosien 2021–2027 budjetti on 1074 miljardia euroa ja korona-apupaketti 750 miljardia euroa. On suunniteltu, että tästä 25–30 % eli noin 550 miljardia euroa käytetään ilmaston ja vihreän kehityksen hankkeisiin.²³

POLKU VIHREÄSTÄ TALOUDESTA GREEN DEALIIN

Vihreän kehityksen ohjelma on selkeä paradigman muutos EU:n ajattelussa. Unionin talouden ja kehityksen ohjelma ottaa nyt aikaisempaa vahvemmin lähtökohdiksi ilmastotavoitteet, kestävyysmurroksen edistämisen ja biodiversiteetin suojelun. Se tunnustaa ilmastonmuutoksen ja luonnon köyhtymisen todetut tosiasiat ja näkee ne vakavana uhkana ihmisten hyvinvoinnille ja talouden tulevaisuudelle. Samalla puhe sääntelyn purkamisesta ympäristön kontekstissa vaikuttaa loppuneen. Green Deal on kuitenkin tulos pidemmän ajan kehityksestä, ja sen ymmärtämiseksi on tarpeen arvioida kehityksen aiempia vaihteita.

Vuonna 2000 omaksuttu Lissabonin strategia painotti vielä vahvasti taloudellista kilpailukykyä ja tehokkuutta ilman selkeää ympäristöintegrointia. Ekoinnovaatioita ja luonnonvarojen tehokasta käyttöä haluttiin edistää mutta ilman vahvaa sääntelyä. On arveltu, että Lissabonin strategia on jopa heikentänyt ympäristöpolitiikkaa ja viivästyttänyt ympäristölainsäädännön muutoksia.²⁴ Vuosina 2006–2007 Euroopassa heräsi vilkas keskustelu ilmastokysymyksestä. IPPC:n ilmastoraporttien lisäksi tähän vaikuttivat

voimakkaasti muun muassa brittiläisen ekonomistin Nicholas Sternin raportti ilmastonmuutoksen talousvaikutuksista sekä Yhdysvaltain entisen varapresidentin Al Goren dokumenttielokuva ”Epämiellyttävä totuus” ilmastonmuutoksesta.²⁵ Tämä ensimmäinen ilmastoherätys notkahti kuitenkin selvästi vuonna 2008 käynnistyneeseen talouskriisiin.

Talouskriisin myötä ympäristönsuojelutoimien taloudelliset vaikutukset nousivat vahvemmin esille. Hätä taloudesta muutti monien jäsenmaiden ympäristökantoja talous- ja teollisuusmyönteisemmiksi ja pienensi ympäristöpolitiikan suhteellista asemaa.²⁶ Komission Eurooppa 2020 -strategiassa näkyi selkeästi talouskriisin vaikutus ja sen ytimessä oli kilpailukyvyyn parantaminen, vaikkakin tavoitteina olivat myös vähähiilisyys ja talouskasvun irrottaminen resurssien käytöstä.²⁷ Talouskriisistä huolimatta ja osittain myös siitä syntyneen muutostarpeen ansiosta kasvun ja ympäristönsuojelun tavoitteita alettiin integroida toisiinsa. Tämä tapahtui vihreän talouden käsitteistöllä.²⁸ Samaan aikaan OECD:n piirissä kehitettiin vihreän kasvun strategiaa vastaukseksi sekä ympäristö- että talouskriisiin.²⁹ Vihreän talouden ajattelun kehittämisessä oli tärkeää, että ymmärrettiin talouskasvun ja ympäristönsuojelun tukevan toisiaan ja vihreiden teknologioiden ja innovaatioiden edistävän niitä. Vihreä talous oli selvästi talouspainotteisempi käsite kuin aikaisempi kestävä kehityksen käsite. Se ei kehystänyt ilmasto- ja ympäristötoimia taloudelliseksi rasitteeksi vaan liiketoimintamahdollisuudeksi, minkä myötä se on houkutellut mukaan myös yksityisen sektorin toimijoita.³⁰

Kun kestävyyssiirtymien ajatukset yhdistyivät talouspainotukseen, ne alkoivat myös itää eteenpäin. Vuonna 2011 julkaistun Resurssitehokas Eurooppa -strategian mukaan resurssitehokkuus ”edellyttää teknologisia parannuksia, merkittäviä rakenteellisia muutoksia, jotta energia-, teollisuus-, maatalous- ja liikennejärjestelmistä tulisi resurssitehokkaampia ja vähähiilisiä, ja muutoksia käyttäytymisessämme tuottajina ja kuluttajina”.³¹ Vihreän talouden ajattelu alkoi näkyä selkeästi tutkimus- ja kehitysrahojen budjeeteissa, joissa ympäristö- ja ilmastohankkeiden rahoitus kasvoi. Horisontti 2020-ohjelma kohdensi rahoitusta merkittävästi resurssi- ja

energiatehokkuuteen sekä puhtaisiin energiaratkaisuihin.³² Komissio alkoi kehittää myös bio- ja kiertotalouden strategioita.³³

EU:n ilmastopolitiikka sai huomattavaa vahvistusta historiallisesta Pariisin ilmastopöytäkirjasta vuonna 2015. Puhe päästöttömästä taloudesta vahvistui. EU:n ilmastopolitiikka muuttui, kun havahduttiin siihen, että välttämättömiä toimia tarvitaan kaikilla talouden sektoreilla, ei vain energia-alalla. Muutos teki myös ruoasta, metsistä ja maankäytöstä tärkeitä ilmastoasioita. Vuonna 2018 säädettiin asetus, joka koskee maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloussektoria (LULUCF). Siinä määritellään, miten maankäytöstä ja metsänhoidosta sekä maankäytön muutoksesta syntyvät hiilinielut ja päästöt otetaan laskennallisesti huomioon EU:n ilmastotavoitteissa vuosille 2021–2030.³⁴ Näin maankäyttösektorin toimet tulivat osaksi unionin ilmastopolitiikan kokonaisuutta. Metsäisessä Suomessa LULUCF-asetusuudistus sai paljon huomiota. Suomen biotaloussuunnitelmat nojasivat vahvasti bioenergiaan ja metsien käyttöön. LULUCF-asetus vaikutti metsätaloussektorin näkökulmista uhkalta. Vuonna 2019 Suomessa käytiin voimakas keskustelu metsänhakkuiden tulevista määristä ja niiden vaikutuksista nielutavoitteisiin sekä mahdollisista taloudellisista kustannuksista tai lisäpäästövähennyksistä muilla sektoreilla. Vähitellen on jouduttu hyväksymään maankäytön ja nielujen merkitys ilmastopolitiikassa samoin kuin se, että metsien käytössä joudutaan jatkossa ottamaan huomioon EU:n päästöjen ja nielujen laskentajärjestelmät.³⁵

YMPÄRISTÖPOLITIIKAN TULOKSET

Globaalisti vertailtuna EU on edistynyt hyvin ympäristöpolitiikassa.³⁶ Ilman ja vesien laatua on saatu puhtaammaksi, jätevesien käsittely on parantanut merkittävästi ja jätteiden kierrätys ja tuotteiden ympäristöturvallisuus ovat edistyneet hyvin. 1980-luvulle asti USA:ta pidettiin maailman ympäristöpolitiikan johtavana kehittäjänä.³⁷ Vuonna 2003 amerikkalainen politiikan tutkija David Vogel arvioi tunnetussa artikkelissaan, että 1990-luvulla Euroopan ”kilpikonna” saavutti amerikkalaisen ”jäniksen”, ja suunta

voimistui jatkossa.³⁸ Kansainvälisesti EU on 2000-luvulla edustanut ilmastopoliittista johtajuutta, ja unioni onkin edistänyt ympäristöstandardeja ja -malleja merkittävästi.³⁹ Lissabonin sopimus vuodelta 2009 myötävaikutti tähän, kun EU:sta tuli oikeushenkilö ja se sai valtuudet tehdä kansainvälisiä sopimuksia. Unioni on vaikuttanut olennaisesti myös siihen, että ympäristö-, luonnonvara- ja ilmastotavoitteet ovat nousseet tärkeiksi Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kestävän kehityksen Agenda 2030 -politiikassa. EU on halunnut paitsi ajaa näitä arvoja saada myös oman sääntelynsä sisältöjä globaaliin talouteen. Vuonna 2017 julkaistun laajan selvityksen mukaan EU on pystynyt ylläpitämään johtavaa asemaansa kansainvälisessä ilmastopolitiikassa aloitteellisena toimijana ja politiikan määrittelyssä. Sen sijaan resurssien käytön ja esimerkkinä toimimisen osalta se on heikentynyt suhteessa Kiinaan.⁴⁰

Ympäristöpolitiikan kehittyminen on ollut merkittävä osa sisämarkkinoiden vahvistamista.⁴¹ EU:n toimivalta on ympäristöasioissa varsin vahva ja nojaa unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 191 artiklaan, jonka perusteella unionilla on mahdollisuus laatia pakottavaa lainsäädäntöä. Jäsenvaltioilla tosin on toimivalta monissa ympäristösektoriin kytkeytyvissä asioissa, kuten maankäytössä, kaavoituksessa, kaivostoiminnassa ja metsäasioissa.

Rahoitusohjelmat ovat olleet EU:n ympäristöpolitiikassa merkittäviä. Ne ovat tarjonneet paitsi resursseja myös verkostoja, vaikutusvaltaa ja konkreettisia etenemisprosesseja kansallisesti. Ympäristönäkökulmien konkreettien integroiminen maatalouspolitiikkaan, aluekehitysohjelmiin, sekä tutkimus-, innovaatio- ja kehitysohjelmiin on ollut olennainen ohjausväline samoin kuin ympäristöön keskittyvät ohjelmat, kuten Life. EU:n ympäristöpoliittinen vaikutus ei ole rajautunut vain jäsenmaihin. Ulkosuhdeohjelmat ovat vahvistaneet EU:n vaikutusvaltaa niin lähialueilla kuin globaalisti-kin (esim. Pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuusrahasto 2000-luvun alussa). Laajentumisessa ympäristönäkökulma on ollut olennainen, jotta uudet jäsenmaat pääsevät toteuttamaan EU:n ympäristöpolitiikkaa.⁴²

EU:n ympäristöpolitiikan heikkoutena on pidetty puutteellista kansallisen tason toimeenpanoa, valvontaa ja seurantaa. Kun

eurooppalainen ympäristösääntely laajentui, keskustelu siirtyikin 2000-luvulla koskemaan kansallisen toimeenpanon onnistumista ja kehittämistä.⁴³ Toisaalta on havaittu, että EU:n liian yksityiskohtainen sääntely on ajoittain ongelmallista uusien ympäristötavoitteiden kannalta.⁴⁴ Unionitason sääntelyn jäykkyydet voivat vaikeuttaa optimaalisen ratkaisun löytämistä muun muassa jäte- ja kiertotalouspolitiikassa. On esimerkiksi huomattu, että EU:n jäte- ja tuotesääntelyn välillä on ristiriitoja, kun sääntely yhtäältä kannustaa jätteiden hyödyntämiseen ja toisaalta rajoittaa erilaisten mahdollisesti haitallisten materiaalien käyttämistä.⁴⁵ Vapaaehtoisin keinoin on kuitenkin liittynyt jatkuvasti tehokkuusongelmia ja taloudellisilta keinoilta taas on puuttunut poliittista hyväksyntää ja uskallusta.

Jäsenmaiden poliittiset syyt ovat hidastaneet taloudellisten ohjauskeinojen käyttöä. Ympäristöveroissa yksimielisyyden saavuttaminen on ollut käytännössä mahdotonta.⁴⁶ Yhdeksi ilmastopolitiikkansa ydinkeinoksi EU on kehittänyt energiantuottajien, energiantensiivisen teollisuuden ja lentoyhtiöiden päästöjä rajoittavan päästökauppajärjestelmän, joka on maailman kunnianhimoisin ja mittavin.⁴⁷ Sen on tarkoitus vähentää kasvihuonekaasupäästöjä kustannustehokkaasti. Päästökauppaa on käyty tähän mennessä kolmena kautena, joiden aikana on luotu päästökaupan vaatimat rakenteet ja pyritty asetettuihin tavoitteisiin, kuten YK:n ilmastosopimuksen Kioton pöytäkirjassa sovittuihin päästövähennyksiin. On kuitenkin havaittu, että päästöoikeuksien hinta on liian alhainen, eikä järjestelmä siksi ole ohjannut energiantuotantoa hiilettömäksi. Päästökauppaa onkin kritisoitu tehottomuudesta.⁴⁸ Käynnissä olevaan neljänteen kauppakauteen on pyritty ottamaan huomioon aiempina kausina havaittuja ongelmia, joihin ovat vaikuttaneet sekä taloudellinen lama että päällekkäiset ohjauskeinot.⁴⁹

Kokonaistulkinnat ympäristöpolitiikan asemasta 2010-luvun EU:ssa ovat kahtalaiset: yhtäältä ympäristöasioissa on havaittu yleisen kunnianhimon vähentymistä mutta toisaalta uusi ilmastohäätys on saanut aikaan suurten kestävyysmurrosten rakentamista.⁵⁰ Kunnianhimon vähentymisen argumentti nojaa siihen, että 2010-luvulla komissio ei ilmastopolitiikan lisäksi laatinut paljonkaan uusia ympäristönsuojelualoitteita. Tälle on esitetty kolme

selitystä. Ensinnäkin on sanottu, että EU:n ympäristösääntely on tullut jo hyvin ”valmiiksi” ja saavuttanut vahvan ja vaativan tason. Toiseksi uusilla jäsenmailla on ollut vaikeuksia integroida EU:n ympäristölainsäädäntöä kansalliselle tasolle ja toimeenpanna olemassa olevaa sääntelyä. Kolmanneksi finanssitalouden kriisi ja sitä vuonna 2010 seurannut eurotalouden kriisi nostivat taloudelliset kysymykset vahvemmin EU-agendalle ja ympäristövaatimukset koettiin taloudelle haitaksi. Talouskriisin negatiiviset vaikutukset ympäristöpolitiikkaan näyttävät olleen kuitenkin rajallisia ja lyhytaikaisia. Pidemmän ajan seurantatutkimuksessa ei kuitenkaan havaittu aktiivista ympäristöpolitiikan alasajoa tai purkamista. Kunnianhimon tason laskua oli kuitenkin havaittavissa, mikä on varmasti vaikuttanut rakenteellisten muutosten etenemiseen.⁵¹

EU:n ympäristöpolitiikan pitkäaikaiseksi menestykseksi voidaan laskea kansalaisten vahva tuki.⁵² Tosin jäsenvaltioiden poliittiset suhdanteet vaikuttavat vääjäämättä unionin ympäristöpolitiikkaan. Useissa maissa EU-kriittisille tahoille ympäristöasiat ovat olleet ongelmallisia. Ajoittain on pidetty yllättävänä, miten ilmasto- ja energiakysymyksissä on edetty 2010-luvulla yleisestä taloudellisesta tilanteesta, oikeistopopulismien noususta ja itälääjentyä huolimatta.⁵³ Eurooppalaisessa asennetutkimuksessa on arvioitu, että oikeistopopulismi liittyy aktiivisen ilmastopolitiikan vastustukseen erityisesti nationalististen arvojen vuoksi eikä kovin voimakkaasti ilmastokeskeisyyden takia.⁵⁴ Laajuudestaan huolimatta oikeistopopulismi on kuitenkin ollut rajattu ilmiö, joka ei ole pystynyt estämään ilmasto- ja ympäristöpolitiikan vahvistamista. Samansuuntaisia tuloksia on saatu, kun on vertailtu kuuden EU-maan kansallista politiikkaa.⁵⁵

Tutkimus Euroopan parlamentin ympäristöäänestyksistä vahvistaa käsitystä, että ainakin parlamentti on säilyttänyt proaktiivisen roolin unionin ympäristöpolitiikan kehittäjänä.⁵⁶ Ympäristö- ja sittemmin ilmastohuoli on saanut eurooppalaisessa asenneilmapiirissä jatkuvasti vahvaa kannatusta. Viime vuosien nuorten ilmastokampanjat muuttivat selvästi keskustelua ja lisäsivät ilmastopolitiikan suosiota, mikä on näkynyt myös vaaleissa.⁵⁷

Unionin ympäristöpolitiikan kehittämistä ovat hankaloittaneet maakohtaiset erot, joita laajentuminen on lisännyt. Kun Kreikasta, Espanjasta ja Portugalista tuli EU:n jäseniä, niiden ympäristöpolitiikka oli olematonta. Suomi, Ruotsi ja Itävalta puolestaan edustivat ympäristöpolitiikan edelläkävijöitä. Itälaajentuminen toi mukaan suuren määrän maita, joissa ympäristöpolitiikka oli monin tavoin kehittymätöntä. Ympäristöpolitiikan kehityksen pysyvä elementti onkin ollut tasapainon hakeminen edelläkävijöiden, passiivisten ja hidastelijoiden välillä.⁵⁸

Edelläkävijöiden intressinä on ollut laajentaa omat pitkälle vietyt norminsa EU:n yleisiksi normeiksi. Hidastelijat taas ovat tavoitelleet uusien normien käyttöönoton hidastamista tai estämistä. Komission politiikkaan ovat pystyneet usein parhaiten vaikuttamaan jäsenmaat, joilla on tieteellisesti ja kokemuksellisesti vahvin asiantuntijuus sekä hallinnollista kapasiteettia, uusia malleja ja taloudellista vahvuutta.⁵⁹ Jäsenmaiden ympäristöpoliittinen johtajuus on vaihdellut. 1980-luvulla se oli selkeästi Saksalla. Kun Suomi, Ruotsi ja Itävalta liittyivät unionin jäseniksi, ympäristöpioneerit Hollanti, Tanska ja Saksa pystyivät niiden tuella muodostamaan riittävän vähemmistön, joka kykeni estämään ympäristönormien lieventämispyrkimykset. Lisäksi komissio otti näiden maiden malleja aktiiviseen käyttöön.

Suomen ympäristöpoliittista roolia EU:ssa on luonnehdittu ensin 1990-luvulla edelläkävijöiden eli Hollannin, Tanskan ja Ruotsin ”passiiviseksi seuraajaksi” ja myöhemmin ”pragmaattiseksi realistiksi”.⁶⁰ Suomi on pyrkinyt ajoittain ajamaan omia kansallisia etujaan tavalla, joka on luonut mainetta myös ympäristöpolitiikan hidastajana.⁶¹ Suomen toimintaa on kritisoitu myös myöhäsyn-tyiseksi muun muassa laivaliikenteen rikkipäästöjen ja bioenergian kestävyyskriteerien osalta. Suomen ei ole ollut aina helppoa yhdistää omia tavoitteitaan ja yhteisen eurooppalaisen näkökulman kehittämistä. Marinin hallituksen ympäristöpolitiikka on vaikuttanut aktiivisemmalta kuin edeltäjiensä. Mielikuvaa ovat luoneet erityisesti hallitusohjelman tavoite hiilineutraaliudesta vuoteen 2035

mennessä sekä Suomen rooli EU-puheenjohtajana vuonna 2020. Todellinen arvio linjasta voidaan tehdä vasta myöhemmin.

Ympäristönsuojelu oli tärkeä teema itälaajentumisessa ja jäsen-neuvotteluissa. Monilla Itä-Euroopan mailla oli suuria ongelmia vesien- ja ilmansuojelussa sekä jätteenkäsittelyssä.⁶² Pelättiin, että laajentuminen hidastaa yhteisön ympäristöpolitiikkaa tai jopa peruuttaa jo saavutettua kehitystä.⁶³ Ei tosin ole yksiselitteistä, että uudet jäsenmaat olisivat olleet järjestään vanhoja jäljessä ympäristöasioissa. On arveltu, että muun muassa luonnonsuojelussa osa niistä oli jopa edellä EU-maita.⁶⁴ Lisäksi liikenteen ja maatalouden päästöjen osalta uusien jäsenmaiden ongelmat olivat pienempiä kuin muualla EU:ssa. Unionin on kuitenkin entistä vaikeampaa harmonisoida ympäristöpolitiikkaansa sekä tehdä ja toimeenpanna päätöksiä sen suhteen, kun mukana on yhä useampia ympäristöskeptisiä maita.⁶⁵ Neuvotteluja vaikeuttavat myös jäsenmaiden erilaiset hallintokulttuurit ja -rakenteet, luonnonolot ja toimeenpanokapasiteetit. Toisaalta samassa yhteydessä usein todetaan, että olemassa olevat instituutiot, kuten komissio, ovat vahvoja ja ovat pystyneet pitämään yllä kehityksen suuntaa ja kunnianhimoa.

Seuraavissa osioissa arvioidaan tarkemmin kahta ympäristöpolitiikan tulevaisuuden kannalta keskeistä kokonaisuutta: vihreää kehitystä sekä biodiversiteettipolitiikkaa.

TALOUS, ILMASTO JA VIHREÄ KEHITYS

Vihreän kehityksen eli Green Deal -ohjelman lähtökohtana on vakava ympäristöhuoli: ”ilmastonmuutos ja ympäristön pilaantuminen ovat perustavanlaatuinen uhka Euroopalle ja koko maailmalle”.⁶⁶ Komission mukaan EU tarvitsee uudenlaisen kasvustrategian, joka suuntaa talouden, sen rakenteet ja resurssit samoin kuin unionin toimintaidean ilmastopolitiikan ja kestävyysmurrosten edellyttämiin suuntiin. Tavoitteenasettelu on huomattavasti vahvempi kuin aiemmin. Nyt EU:n talouden ohjelma on sama kuin vihreän kehityksen ohjelma. Ohjelman toteutus edellyttää, että rahoitus mietitään uusiksi kaikkien talouden alojen, elinkeinoelämän,



KUVIO 2. Euroopan vihreän kehityksen ohjelma.⁶⁷

tuotannon ja kulutuksen, laajamittaisen infrastruktuurin, liikenteen, elintarvikkeiden ja maatalouden, rakentamisen, verotuksen ja sosiaalietuuksien osalta. Samalla komissio on ehdottanut eurooppalaista ilmastolakia, jolla ilmastotavoitteesta tehtäisiin oikeudellinen velvollisuus.⁶⁸

Vihreän siirtymän onnistuminen riippuu eri politiikan alueiden keskinäisestä koordinoinnista. Komissio onkin esittänyt vuosina 2020–2021 useita strategioita, jotka tukevat siirtymän toteutumista. Näitä ovat muun muassa EU:n strategia ilmastomuutokseen sopeutumiseksi, strategia poikkihallinnollisen kokonaisnäkemyksen kehittämiseksi, EU:n teollisuuspolitiikkastrategia, kiertotalouden toimintasuunnitelma ja akkuja koskeva strateginen toimintasuunnitelma, kestävä älykkään liikenteen strategia, Pelolta pöytään -strategia, biodiversiteettistrategia ja sitä täydentävä

toimenpidesuunnitelma sekä siihen pohjautuva erillinen met-sästrategia, vetystrategia, toimenpidesuunnitelma nollapäästöistä ilmaan, veteen ja maaperään, kestäväan kehitykseen tähtäävä kemi-kaalistrategia sekä kestävan rahoituksen toimintasuunnitelma.

Jäsenmaat ovat varsin yksimielisesti hyväksyneet vihreän kehi-tyksen ohjelmat. Aktiivisimmin asiaa ovat kehittäneet perinteiset ympäristöpolitiikan edelläkävijät Ruotsi, Tanska, Hollanti, Luxem-burg ja sittemmin myös Ranska, Belgia, Portugali ja Espanja sekä usein myös Suomi. Esimerkiksi vuonna 2019 mainitut maat toivat neuvoston kokoukseen aloitteen, jossa linjattiin EU:lle tiukempaa ilmastopolitiikkaa. Ympäristönmuutos on alkanut huolestuttaa myös Etelä-Euroopan maita. Erityisesti Ranska on presidentti Macronin aikana noussut selkeästi yhdeksi ilmastopolitiikan ja Green Dealin johtajaksi. Maa on sitoutunut vahvasti Pariisin sopimukseen. Jarruttelijoina ja epäilijöinä ovat olleet useimmiten Visegrad-maat eli Puola, Tšekki, Slovakia, Unkari ja joskus myös Romania. Kesällä 2019 valtaosa EU-maista oli valmis julistamaan unionin hiilineutraaliksi vuoteen 2050 mennessä, mutta Visegrad-maat vesittivät yhteisen linjauksen. Puolassa ja Unkarissa yhtenäi-nen ilmastopolitiikka kehystetään liittovaltion sääntelyksi. Maat vaativat myös rahallista tukea siirtymän aikaan saamiseksi.⁶⁹

Saksan rooli on vaihdellut mielenkiintoisesti. Aiemmin se johti ilmastopolitiikkaa mutta on viime vuosina ollut varovaisempi ja liit-toutunut ajoittain jarruttelijoihin. Vuonna 2020 neuvoteltuun EU:n ilmastotavoitteiden kiristämiseen Saksa sitoutui vasta liittokansleri Angela Merkelin vahvan roolin ansiosta. Saksan passiivisuuteen lie-nee monia syitä, joista yksi on pelko äänestäjien reaktioista. Sak-sassa on pelätty Ranskan keltaliivien tapaisen liikehdinnän nousua. Syksyn 2019 osavaltiovaaleissa oikeistopopulistinen Alternative für Deutschland (AfD) saikin suuren vaalivoiton suljettavien rusko-hiilikaivosten alueella. Kun Merkel julkisti ilmastopakettia, hän painotti voimakkaasti, että ilmastonsuojelun tulee olla ihmisille hyväksyttävää. On myös arveltu, että tämän hetken passiivisuu-dessa näkyvät Saksan pragmaattisuus, sen oman energiapolitiikan haasteet sekä autoteollisuuden intressit.

Vuosina 2019 ja 2020 päätetyt uudet strategiat ovat vasta avauksia. Konkreettinen politiikka muotoillaan ja sitova lainsäädäntö kehitetään lähivuosina. Tämä tarkoittaa, että myös poliittinen kamppailu jäsenmaiden, poliittisten ryhmien ja eri intressien välillä konkretisoituu selkeämmin vasta prosessin aikana. Jäsenmaiden ja Euroopan parlamentin rooli korostuu jatkossa, ja tässä Ranskan ja Saksan akseli lienee keskeinen. Myös eri politiikan sektoreiden keskinäisen koordinaation kannalta iso työ on vasta edessä. Strategioiden jatkovalmistelu, neuvottelut eri instituutioiden välillä sekä päätöksenteko tulevat määrittämään von der Leyenin komission loppukautta. Vihreän kehityksen ohjelma tarkoittaa uusia mahdollisuuksia mutta myös ongelmia vanhojen teknologioiden talouksille.

Yksi keskeinen kysymys on rahoitus. Komissio julkaisi jo vuonna 2018 kestävän kasvun rahoitusta koskevan toimintasuunnitelman. Tähän liittyen kesäkuussa 2020 hyväksyttiin niin kutsuttu taksonomia-asetus (EU 2020/852). Siinä vahvistetaan kriteerit sen määrittämiseksi, pidetäänkö jotakin taloudellista toimintaa ympäristön kannalta kestävänä, jotta voidaan määrittää sijoituksen ympäristökestävyyden aste. Taksonomia auttaa sijoittajia ja yrityksiä sekä jäsenvaltioita suunnittelemaan ja suuntaamaan rahoitusta vähähiilisyyteen, resurssitehokkuuteen ja resilienssin vahvistamiseen. Samalla sijoitustuotteet saadaan keskenään vertailukelpoiksi eri maissa. Asetuksen pohjalta komissio julkaisi huhtikuussa 2021 taksonomiaa koskevan toimenpidepaketin, joka etenee sitten lopulliseen päätöksentekoon.⁷⁰ Taksonomian tarkennukset ovat johtaneet jäsenmaiden ja eri intressiryhmien välisiin kiistoihin siitä, voidaanko esimerkiksi maakaasua tai ydinvoimaa rahoittaa Green Dealin kautta.⁷¹ Kun kestävän rahoituksen strategia päivittyy, täsmentyvät kestävien sijoitusten perusteet ja ilmasto- ja ympäristörisikit integroidaan osaksi rahoitusjärjestelmää. Myös jäsenvaltioiden vihreän budjetoinnin käytäntöjä ja valtiontukisääntöjä ympäristön ja energian osalta arvioidaan suhteessa vihreään kehitykseen.⁷² On hyvä todeta, että Euroopan keskuspankki (EKP) on myös aktiivisesti omilla toimillaan ja yhteistyössä komission kanssa ollut kehittämässä näitä kestävän rahoituksen periaatteita.

Toinen keskeinen strategioiden läpi kulkeva periaate koskee oikeudenmukaisuutta. On arveltu, että siirtymien sosiaalinen ja alueellinen oikeudenmukaisuus on yksi suurimmista koetinkivistä vihreän kehityksen politiikalle. Oikeudenmukaisuuden turvaamiseksi komissio on tehnyt esityksen ”oikeudenmukaisen siirtymän mekanismiksi”. Suunnitelmissa on Just Transition -rahasto, josta voidaan tukea energiasiirtymää alueilla, jotka eniten kärsivät fossiilisista polttoaineista luopumisesta (kuten Puola, Saksa ja Tšekki).⁷³

BIODIVERSITEETIN SUOJELU

EU on viime vuosina herännyt paitsi ilmastopolitiikan myös luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen haasteeseen aivan toisella vakavuudella kuin aiemmin. On ymmärretty, että lintujen, hyönteisten ja pölyttäjien dramaattinen vähentyminen uhkaa vakavasti myös omaa ravinnontuotantoamme ja hyvinvointiamme ylläpitäviä ekosysteemejä. Taustalla on paitsi Euroopan myös koko maapallon luonnontilan kehitys. Vuonna 2020 julkaistun Global Biodiversity Outlook 5 -raportin mukaan luonnon monimuotoisuus köyhtyy ympäri maailman edelleen kovaa vauhtia.⁷⁴ Euroopan ympäristöviraston State of the Nature -raportin mukaan EU:n alueella jopa 80 % elinympäristöistä voi huonosti.⁷⁵ EU ei ole saavuttanut tavoitteita, jotka se asetti itselleen edellisessä luonnon monimuotoisuutta koskevassa strategiassaan. Tilanteen pahentumiseen ovat vaikuttaneet maa- ja metsätalouden käytännöt, saastuminen ja kaupunkiseutujen laajentuminen. Joillakin suo- ja kosteikkoalueilla on EU-lainsäädännön ja ennallistamistoimien seurauksena tapahtunut lievää edistystä, ja aiemmin vakavasti uhanalaistuneet lintulajit voivat niillä hieman paremmin. Eritoten maatalousmaalla ja metsissä lajit voivat kuitenkin entistä huonommin.

Luonnonsuojelu on ollut tärkeä osa EU:n ympäristöpolitiikkaa. Tiettyjen lajien ja alueiden osalta politiikka on onnistunut, mutta kokonaiskehityksen suhteen tulokset ovat olleet heikkoja. EU:n yhteinen luonnonsuojelu alkoi kehittyä voimallisesti, kun Natura 2000 -verkosto perustettiin vuonna 1992 niin kutsutulla luontodirektiivillä. Se muodostaa nykyisin yhdessä lintudirektiivin kanssa

unionin luonnonsuojelupolitiikan perustan. Tarkoituksena oli suojella luonto- ja lintudirektiivissä lueteltujen lajien ja luontotyyppien ydinalueita. Natura 2000 -verkoston erityispiirre on, että se ei ole tiukka suojelualueiden järjestelmä vaan useilla näillä alueilla ihmisen toiminta on sallittu, jos se ei uhkaa suojeltuja arvoja.⁷⁶

Natura 2000 -ohjelmasta tuli aikoinaan yksi läheisyysperiaatteen koetuskivi. Ohjelma aiheutti monissa maissa konflikteja, kun maanomistajat ja maaseudun intressitahot kokivat sen uhkana. Suomessa EU-jäsenyyden vastustajat ottivat Natura-ohjelman symboliksi Brysselistä tuleville määräyksille, jotka eivät kunnioita alueiden omaa päätösvaltaa.⁷⁷ Sittemmin jännitteet ovat selvästi lauhuneet. Natura-verkoston, maaseudun ja maatalouden kehittäminen ovat monin tavoin onnistuneet myös keskinäisessä integroitumisessa. Monista Natura-alueista on tullut haluttuja kohteita virkistys- ja matkailuelinkeinoille. Nykyisin Euroopassa on yhteensä noin 2 000 lajia ja 230 luontotyyppiä, joille on ollut tarpeen osoittaa alueita Naturassa. Verkoston pinta-alasta noin 50 % on metsäekosysteemejä ja noin 40 % maatalousekosysteemejä.⁷⁸

Komissio julkaisi toukokuussa 2020 uuden biodiversiteettistrategian, joka tähtää luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämiseen vuoteen 2030 mennessä. Monet strategian aloitteista koskevat maa- ja metsätaloutta, kalastusta sekä vesitaloutta. Uusi strategia on kunnianhimoinen: sekä EU:n maa- että merialasta tulisi sen mukaan suojella 30 %. Tällä hetkellä suojelualueisiin kuuluu 26 % maa-alasta ja 11 % meristä, joten erityisesti merien osalta suojeltu ala kasvaisi merkittävästi. Toimenpiteet koskevat muun muassa elinympäristöjen ennallistamista ja kasvinsuojeluaineiden käytön rajoittamista.⁷⁹ Biodiversiteettipolitiikan vahvistaminen merkitsee suuria paineita maatalouteen ja sen käynnissä olevaan uudistamiseen. Tämä puolestaan kytkeytyy Pelloilta pöytään -strategiaan, joka tavoittelee unionin ruokajärjestelmän kestävyttä. EU hakee myös aivan uudentyyppistä rahoitusta luonnonsuojeluun. Tällä hetkellä parlamentti ja komissio neuvottelevat merkittävästä rahoituksesta (7,5–10 %) luonnonsuojeluun vuosille 2021–2027.

Herääminen ilmastokriisiin ja sittemmin myös luonnon moninaisuuden ehtymiseen muokkaa tällä hetkellä Euroopan taloutta ja sen tulevaisuutta kaikista merkittävimmin. Kymmenen vuotta sitten talouskriisin jälkeen komissio rakensi vihreän talouden politiikkaa kylläkin kokonaisvaltaisesti mutta vielä talouden ehdoilla. Von der Leyenin komission myötä näyttää tapahtuvan perustavaa laatua oleva muutos ja vihreän kehityksen resurssien moninkertaistuminen. Ilmastonmuutoksen konkreettinen kokeminen sekä tieteen moninainen todistelu ovat selvästi muuttaneet taloudellista ajattelua. On myös selvää, että Euroopassa poliittiset puolueet ja EU:n instituutiot kohtaavat aivan uudenlaisen ilmastopoliittisen paineen, kun erityisesti maanosan nuoret ovat viime vuosina kampanjoineet voimallisesti ilmaston puolesta. Tämä on tiivistynyt Greta Thunberg -ilmiössä. On syntynyt laajaa poliittista tahtotilaa, jonka myötä Eurooppa on nyt rakentamassa uudenlaista paradigmaa ja ohjausta talouden ja ympäristön suhteisiin. Tästä asenneilmastosta kumpuaa Green Deal, Euroopan uusi kasvustrategia. Mutta mikä on sen yhteiskunnallinen kestävyys jatkossa?

EU:n yhdeksi perustajaisäksi tituleerattu Robert Schuman piti 9. toukokuuta 1950 kuuluisan puheensa, jossa todetaan: ”Eurooppaa ei rakenneta hetkessä eikä millään kokonaisratkaisulla. Siihen tarvitaan käytännön toimenpiteitä, joilla luodaan ensin aito yhteisvastuullisuus”.⁸⁰ Puheessa ehdotettiin, että Ranskan ja Saksan hiili- ja terästuotanto asetettaisiin yhteisen korkean viranomaisen valvontaan, jotta Euroopassa taataan rauha. Integraatiota on takana yli 60 vuotta Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamisesta. Historian havinaa on siinä, että nämä integraation alkutaipaleen peruselementit vaativat nyt suurta ekologista remonttia. Hiilestä pitäisi päästä pikaisesti eroon ja terästehtaat tulisi muuttaa päästöttömiksi sähköllä ja vedyllä. Green Deal pyrkii muuttamaan talouden paradigmat ja käytännöt ekologisesti kestäviksi. Tiedämme jo nyt, että tällä tiellä on paljon mahdollisuuksia mutta paljon myös haasteita ja ongelmia, eikä teknologia ole niistä lainkaan vaikein. Yhteisesti sovittua vastuuta ja valvontaa tarvitaan jälleen kerran.

Green Dealin tarkoituksena on rakentaa monilla sektoreilla yhteiset kunnianhimoiset tavoitteet ja toimintaa ohjaavat sääntelyn kehykset. Vihreä kehitys tarvitsee vahvaa hintaohjausta, kuluttajien herättämistä ja tiedollista ohjausta, yritysten omaa vastuuta, rahoitusjärjestelmien kestävyyskriteerejä sekä eri tuotantojärjestelmien tavoitteellista suuntaamista. Energiasektorin lisäksi kohteena ovat mm. maatalous ja ruoka, metsät, liikenne, metallien tuotanto, kaupunkisuunnittelu ja kaikki kulutustuotteet. Talouden ja tuotannon järjestelmiä halutaan ohjata lineaaritaloudesta kiertotalouteen.

Alkukevällä 2020 maailma kohtasi koronaviruspandemian (covid-19), joka on vaikuttanut laajasti paitsi ihmisten terveyteen myös talouteen ja hyvinvointiin sekä yhteiskuntien mahdollisuuksiin tehdä uusia kehittämisinvestointeja. Seuraavia vuosia tulee hallitsemaan vähittäinen palautuminen poikkeustilasta sekä yhteiskunnallisten ja taloudellisten seurausten kohtaaminen.⁸¹ EU:n koronaelvytyspaketissa rahoitusvälineiden käyttö on tarkoitus kytkeä suoraan myös vihreän kehityksen ohjelmaan. Toisaalta pandemian aiheuttama talouskriisi on myös merkittävä uhka vihreän kehityksen toteutukselle.

EU:n ympäristöpolitiikan arvioijat ovat ajoittain kritisoineet 2010-luvun ympäristöpolitiikan kunnianhimon tasoa hyvinkin voimakkaasti. Talouskriisi sai komission kannattamaan vahvasti perinteistä kilpailukykyajattelua ja sääntelyn purkua. On kuitenkin hyvä nähdä kaksi rinnakkaista trendiä, kun tehdään kokonaistulkintaa EU:n ympäristöpolitiikasta. Eurooppalainen ympäristöpolitiikka on toki täydentynyt eli se vaikuttaa lähes kaikkialla missä ympäristöongelmia on havaittu. Samalla se on ajautunut myös ongelmiin ja talouden vastarintaan. Kolmanneksi ilmasto- ja luontokriisit ovat synnyttäneet tarpeen uudentasoiseen kokonaisvaltaisesti talouteen vaikuttavaan politiikkaan. Uuteen ympäristöpolitiikkaan kuuluvat olennaisesti uudet käsitteet. EU:n ympäristöpolitiikka onkin alkanut puhua talouden kielellä kiertotaloudesta, biotaloudesta ja ekotehokkuudesta. Lähtökohtana on ajatus, että kestävyysongelmia ei voida ratkaista, jos ei puututa niiden juurisyihin eli kestävämmään tuotantoon ja kulutukseen, ja tähän tarvitaan systemisiä muutoksia. Aivan viimeaikaisena käänteenä voidaan pitää

heräämistä siihen, miten vakavasti biodiversiteetti on köyhtynyt. Sen seurauksena kestävyysstransitiolta vaaditaan entistä enemmän. Yhä laajemmin on havahduttu siihen, että monimuotoisuuden draamaattinen vähentyminen uhkaa hyvin konkreettisesti myös ihmisen ravinnontuotantoa ja hyvinvointia. Tämä korostaa systeemistä toisinajattelua maankäytössä ja maataloudessa.

Muiden globaalien toimijoiden asenne vaikuttaa merkittävästi EU:n mahdollisuuksiin edistää kestävyysratkaisuja. Koska ongelmat ovat globaaleja ja kiihtyviä, ne vaativat oikeanlaisia tekoja ja ympäristöpoliittisten kumppanuuksien löytymistä myös kansainvälisellä tasolla talouskilpailusta huolimatta. Aggressiivisen geopolitiikan nousu ja sopimusperusteisen kansainvälisen politiikan heikentyminen uhkaavat heikentää globaalia ilmasto- ja ympäristöpolitiikkaa. Toisaalta suuret maat ovat vaikeiden vuosien jälkeen taas myös liikkumassa ilmastoratkaisujen suuntaan, mikä luo mahdollisuuksia myös EU:lle. Syksyllä 2020 Kiina ilmoitti aikovansa hiilineutraaliksi ennen vuotta 2060. Huhtikuussa 2021 Yhdysvallat ilmoitti vähentävänsä päästöjään 50 % vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Uudet linjaukset ovat erittäin merkittäviä, vaikka samalla on tärkeä muistaa, että kaikkien lupaukset ovat vielä liian alhaisia Pariisin ilmastopöytäkirjan 1,5 asteen tavoitteen saavuttamiseksi. Kun ilmastokriisi pahenee ja teknologiset mahdollisuudet etenevät, lupauksia tullaan todennäköisesti suurentamaan. Koliikon toinen puoli on, että uusien ”puhtaampien” infrastruktuurien rakentaminen tulee aiheuttamaan muita ympäristöongelmia ja sosiaalisia vaikutuksia, joihin tulee myös varautua tietoisesti.

EU:n ympäristöpolitiikan onnistuminen mitataan jatkossa myös sen sisäisessä vahvuudessa: siinä, miten jäsenmaat pystyvät yhteiseen muutospolitiikkaan, miten EU pystyy koordinoimaan omaa lokeroitunutta byrokratiaansa, kuinka muutoksien sosiaaliset ja taloudelliset ja myös kulttuuriset tekijät onnistutaan ratkomaan, sekä miten yhtenäisesti EU pystyy vaikuttamaan globaalisti vihreän kehityksen suuntaan. Mielenkiintoisella tavalla teknologinen muutos vaikuttaa haasteista pienimmältä. Eurooppalainen teollisuus on jo vahvasti mukana Green Deal -ajattelussa – tosin ehkä sillä

varauksella, että muutoksiin suhtautuvat nihkeimmin alat, jotka käyttävät paljon maapinta-alaa, resursseja ja energiaa.

Ympäristö- ja kestävyysshaasteiden ratkaisuihin päättäminen ja niiden toteuttaminen tulevat olemaan monimutkainen kokonaisuus, jossa on kyse eri jäsenmaiden intresseistä, vanhojen fossiilitalouteen kiinnittyvien teollisuuksien taantumisesta ja puhtaampien noususta, uusien teknologioiden ja innovaatioiden voimakkaasta tukemisesta sekä eri suuntiin vetävistä poliittisista jännitteistä. Asiat eivät tule etenemään suoraviivaisesti. Vihreän kehityksen haasteena on, miten tehdään taloudelle kannustavaa toimintaympäristöä samalla kun edistetään systemaattisesti ympäristöpolitiikan edellyttämiä muutoksia.

Globaalin talouden kehityksessä Green Deal on vahvistanut keskustelua hiilivuotojen estämisestä ja hiilitulleista.⁸² Komissio valmistelee hiilitullista jo lakiehdotusta, ja parlamentti antoi tulleille tukensa maaliskuussa 2021.⁸³ Hiilitullijärjestelmässä EU:n ulkorajalla maksettaisiin tullimaksuja päästöistä, joita tuotteen valmistus on aiheuttanut. Tiedetään, että joillekin aloille hiilitullit ovat ongelmallisia kun taas toisille ne luovat mahdollisuuksia. Pienetkin liikahdukset saattavat kuitenkin saada muut maat kehittämään ilmastosääntelyä. Raskaan teollisuuden muuttaminen vähäpäästöiseksi on vaikea globaali kysymys, mutta se on jo käynnissä. Tästä hyvä esimerkki on ruotsalaisyhtiö SSAB:n pyrkimys muuttaa Suomen ja Ruotsin terästuotanto kokonaan fossiilittomaksi. Jos tämä onnistuu, kyseessä on 7 % Suomen päästöistä.⁸⁴ Vielä suurempia haasteita saattaa olla edessä maatalouden ja siten maan- ja metsienkäytön kauppapolitiikassa. Kysymys on siitä, kuinka ilmasto- ja luontovaikutukset voidaan ottaa huomioon esimerkiksi soijan- ja lihantuotannon kaupassa.

Rahoitus on myös iso haaste, mutta vaikeaa ei niinkään ole lisärahan saaminen vaan vanhan rahan suuntaaminen uudella tavalla. Esimerkiksi maataloustukijärjestelmien muuttaminen ympäristöystävällisemmiksi ei ole aiemmin onnistunut helposti. Myös yksityinen raha pitää saada ohjattua Green Dealin suuntaan. Haluttu kehitys on toki jo käynnissä, mutta askelten kokoa ja nopeutta pitäisi pystyä kasvattamaan. Yksityisen rahan houkuttelussa

taloudellisen ohjauksen ja Euroopan investointipankin rooli tulee olemaan merkittävä.⁸⁵

Populistiset ideologiat ovat usein kyseenalaistaneet ympäristö- ja ilmastopolitiikan, ja ne haastavat sitä varmasti myös jatkossa. Muutoksista kärsivät tai niitä pelkäävät tulevat kuitenkin samalla nostaneeksi ympäristöpolitiikkaa julkiseen keskusteluun, kuten viimeaikaiset vaalit ympäri Eurooppaa osoittavat. Green Dealin poliittiset haasteet ovat suuria, ja fossiilisen energian intressit ovat merkittäviä monissa jäsenmaissa, mutta vaikuttaa siltä, että jäsenmaissa riittää ymmärrystä ja tahtoa muutoksiin. Muutoksessa nähdään myös mahdollisuuksia, mikä näkyy siinä, miten koronapandemian aiheuttamaa kriisiä on tulkittu polkuna kestävyysmurroksiin.

5

MAAHANMUUTTO: JÄSENVALTIOIDEN ERIMIELISYYS TURVAPAIKKAPOLITIIKASTA

ÖSTEN WAHLBECK

Maahanmuutto on Euroopan unionissa (EU) kiistelty politiikan osa-alue. Kun keskustellaan EU:n muuttopolitiikasta, on tärkeää erottaa toisistaan EU:n kansalaisten liikkuvuus unionin sisällä (*mobility*) ja muiden kansalaisten maahanmuutto (*migration/immigration*). Liikkuvuuspolitiikalla on EU:ssa pitkät perinteet, kun taas maahanmuuttopolitiikka on myöhempää perua. Turvapaikkapolitiikka kuuluu maahanmuuttopolitiikan piiriin.¹ EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa on sekä sisäinen että ulkoinen ulottuvuus.² Sisäinen ulottuvuus liittyy jäsenvaltioiden yhteistyöhön ja EU:n ylikansallisiin instituutioihin, kun taas ulkoinen ulottuvuus liittyy EU:n yhteistyöhön niin kutsuttujen kolmansien maiden kanssa (ei-jäsenvaltioita). Vaikka tuntuu ilmeiseltä, että EU tarvitsee yhtenäistä maahanmuuttopolitiikkaa, sen muodostamista ovat leimanneet ristiriidat niin yhteisten politiikkojen periaatteista kuin niiden laajuudestakin. Erityisesti yhteistä turvapaikkapolitiikkaa koskevat asiat ovat olleet viime vuosina tärkeitä poliittisia kysymyksiä, ja siksi tämä luku keskittyy turvapaikkapolitiikan kehitykseen sekä siihen liittyviin erimielisyyksiin.

Miksi juuri turvapaikkapolitiikasta on ollut erimielisyyksiä? Turvapaikkapolitiikassa on 2000-luvulla ollut vaikea löytää tasapainoa EU:n ja jäsenvaltioiden päätösvallan välillä. Valtioiden täysivaltaisuuden periaatteen mukaisesti valtiolla pitäisi olla päätösvalta asioissa, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten eli muiden kuin EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten maahantuloa. Valtioita kuitenkin sitovat myös kansainväliset sopimukset, esimerkiksi Geneven pakolaissopimus, joka yksiselitteisesti määrittelee turvapaikan tarjoamisen *valtioiden* velvollisuudeksi. EU:n jäsenvaltioiden on myös noudatettava maahanmuuttoon liittyviä unionin lakeja ja sopimuksia, joista tässä luvussa mainitaan muutamia keskeisiä. Lisäksi eräs tärkeä EU:n perusperiaate on jäsenvaltioiden välinen yhteisvastuullisuus perussopimusten – eli Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen – määrittämällä tavalla. Kuten tässä luvussa tulee ilmi, yhteisvastuullisuuden käytännöistä turvapaikkapolitiikassa on kuitenkin ollut vakavia erimielisyyksiä. On ilmennyt myös tarvetta yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden sääntöjä ja käytäntöjä, jotta voidaan varmistaa ihmisten tasaveroinen kohtelu ja tehokkaat hallinnolliset käytännöt. Kuvaava esimerkki on Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä, joka esitellään tässä luvussa.

EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten työhön liittyvä vapaa liikkuvuus on ollut EU:n perustamisesta lähtien yksi unionin perusperiaatteista. Sen sijaan kolmansien maiden kansalaisiin liittyvät maahanmuuttopolitiikat, mukaan lukien turvapaikka- ja kotouttamispolitiikat, eivät alun perin kuuluneet EU:n toimivaltaan.³ Ennen vuonna 1999 voimaan tullutta Amsterdamin sopimusta maahanmuuttoa ei pidetty EU-tason poliittisena asiana. Useat peräkkäiset sopimusten lisäykset ovat kuitenkin laajentaneet unionin toimivaltaa. Amsterdamin sopimus laajensi EU:n toimivaltaa rajoihin, maahanmuuttoon ja turvapaikkoihin liittyvissä asioissa, mukaan lukien viisumit ja palautukset. Kehitys kulminoitui vuonna 2009 voimaan astuneessa Lissabonin sopimuksessa, joka laajensi EU:n toimivaltaa kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen liittyvissä kysymyksissä ja antoi mahdollisuuden tehdä sitovia päätöksiä monissa muuttoliikkeisiin liittyvissä asioissa, myös määräenemmistöllä.

EU-maiden välille haluttiin saavuttaa jäsenvaltioiden kansalais-
ten vapaa liikkuvuus osana sisämarkkinoita, mikä johti Schengenin
sopimuksen solmimiseen kesäkuussa 1985. Schengenin sopimus
otettiin lopulta osaksi EU:n vuoden 1999 Amsterdamin sopimusta.
Vapaan liikkuvuuden alue ja toimivat sisämarkkinat edellyttivät
EU:lta erilaisia toimia muuttoliikkeen ja sen seurauksien sääntelyyn.
Osaksi työmarkkinoiden sääntelyä tuli myös EU:n kansalaisten
työperäisen liikkuvuuden ja sen seurauksien sääntely.⁴ Kun EU:n
jäsenvaltioiden kansalaisilla oli oikeus vapaaseen liikkuvuuteen
alueella, oli kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuttoa
säädeltyä aiempaa enemmän ja EU:n ulkorajoja valvottava tiu-
kemmin. Olennainen kysymys on, miten kansalliset maahantulo-
ja turvapaikkapolitiikat käytännössä yhdistetään liikkuvuuteen
jäsenvaltioiden välillä. Valtioiden mielestä oli esimerkiksi syytä
estää turvapaikanhakijoita hakemasta turvapaikkaa useasta maasta
samanaikaisesti tai siirtymästä itsenäisesti – tai tulemasta lähete-
tyksi pakolla – maasta toiseen turvapaikan saamiseksi.

Kansainväliseen lakiin on kirjattu niin kutsuttu ensimmäisen
saapumismaan vastuun periaate, jonka mukaan turvapaikanhaki-
jan turvapaikkaprosessista vastaa se maa, johon hän ensimmäisenä
saapuu. EU:n jäsenvaltiot halusivat selvittää, miten tätä periaa-
tetta pitäisi toteuttaa ja mitä poikkeuksia siitä voitaisiin soveltaa.
12 jäsenvaltiota allekirjoitti alkuperäisen Dublinin sopimuksen
Irlannin pääkaupungissa Dublinissa 15.6.1990. Sopimuksen tavoite
oli määritellä kunkin valtion velvollisuudet turvapaikkahakemuks-
ten käsittelyssä. Sopimus korvattiin myöhemmin ja otettiin osaksi
EU:n lainsäädäntöä Dublin-asetuksena. Nykyään ”Dublin III” ase-
tus (604/2013) määrittelee, mikä jäsenvaltio on vastuussa sellaisen
turvapaikkahakemuksen käsittelystä, joka on tehty EU:n sisällä ja
jolla haetaan kansainvälistä suojelua Geneven pakolaissopimuksen
ja EU:n määritelmädirektiivin nojalla. Dublin-asetuksen mukaan
vastuu määräytyy seuraavassa järjestyksessä: jäsenvaltio, jossa haki-
jalla on perheenjäseniä; jäsenvaltio, joka on myöntänyt hakijalle
oleskeluluvan tai viisumin; jäsenvaltio, johon hakija on ensimmäi-
seksi saapunut EU:n alueella; jäsenvaltio, josta hakija on aiemmin
hakenut turvapaikkaa. Dublin-järjestelmä ja sen toimintatapa (tai

toimimattomuus) aiheuttavat kuitenkin edelleen poliittisia erimielisyyksiä ja väittelyitä. On selvää, että ensimmäisen saapumisvaltion periaate asettaa eteläisille jäsenvaltioille suhteettoman suuren vastuun turvapaikanhakijoista, ja jäsenmaiden välisen yhteisvastuun lisäämisestä on käyty 2000-luvulla kiivaita poliittisia kiistoja.

Tässä luvussa perehdytään EU:n turvapaikkapolitiikkaan ja sen kehitykseen. Ensin hahmotellaan EU:n muuttoliikepolitiikan muutoksia suhteessa Euroopan yhteiseen turvapaikkajärjestelmään. Sen jälkeen käsitellään tarkemmin vuoden 2015 niin kutsutun pakolaiskriisin seurauksena syntyneitä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikkoja.

EUROOPAN YHTEISEN TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄN KEHITYS

On ilmennyt, että Dublin-asetuksen lisäksi jäsenvaltioiden turvapaikkapolitiikkoja on yhdenmukaistettava laajemminkin. Tavoitteena on luoda yhteiset vähimmäisvaatimukset EU-alueen kaikkien turvapaikanhakijoiden ja hakemusten käsittelylle, mistä on käytetty nimitystä Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä. Euroopan yhteiseen turvapaikkajärjestelmään tähtäävät viralliset neuvottelut alkoivat Eurooppa-neuvoston erityiskokouksessa Tampereella vuonna 1999.⁵ Käytäntöjen yhdenmukaistaminen ja Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toteuttaminen on ollut pitkä prosessi, joka on edelleen osittain kesken. Jäsenvaltioiden erilaiset sisäiset hallinnolliset järjestelmät ja lainkäytön perinteet aiheuttavat väistämättä jäsenmaiden välille eroja turvapaikkajärjestelmän toiminnan suhteen. Toisaalta monia käytäntöjä on jatkuvasti yhdenmukaistettu. Useat tarkkailijat ovat ilmaisseet huolensa siitä, että syntyy ”kilpajuoksu pohjalle”: valtiot pyrkivät välttämään sitä, että heidän järjestelmänsä olisi suotuisampi kuin muiden valtioiden ja siten ”houkuttelisi” turvapaikanhakijoita. Esimerkiksi pohjoiset jäsenmaat ovat ottaneet käyttöön rajoittavampia turvapaikkakäytäntöjä viitaten nimenomaisesti Euroopan yhteisessä turvapaikkajärjestelmässä määriteltyihin vähimmäisvaatimuksiin.⁶ Direktiivit ovat kuitenkin myös parantaneet turvapaikanhakijoiden

asemaa niissä jäsenvaltioissa, joissa ei aiemmin ole ollut vakiintuneita vastaanottokäytäntöjä.

EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa tutkinut Natascha Zaun analysoi yhteiseen turvapaikkajärjestelmään johtaneita poliittisia prosesseja yksityiskohtaisesti ja toteaa, että järjestelmän ensimmäisen vaiheen kehitykseen vaikuttivat voimakkaasti jäsenvaltiot, jotka hän määrittelee vahvan säätelyn valtioiksi. Niillä on tehokkaat virkakoneistot ja suuri määrä turvapaikanhakijoita. Zaunin mukaan erityisesti Saksa on vahvan säätelyn valtio, mutta myös Iso-Britannia, Hollanti, Ranska ja Ruotsi voidaan katsoa sellaisiksi. Itävallan, Belgian, Espanjan, Suomen ja Luxemburgin Zaun luokittelee keskivahvan säätelyn valtioiksi, sillä ne ovat vastaanottaneet vähemmän turvapaikkahakemuksia mutta niiden virkakoneisto on verrattain tehokas. Zaunin johtopäätös on, että lähinnä EU:n läntiset ja pohjoiset osat ovat käyttäneet vahvaa neuvotteluasemaansa EU:n turvapaikkapolitiikkojen määrätietoiseen muovaamiseen, mikä on antanut niille mahdollisuuden taivuttaa eteläiset ja itäiset jäsenvaltiot tahtoonsa. Näillä viimeksi mainituilla jäsenvaltioilla, jotka eivät juurikaan ole päässeet vaikuttamaan politiikkoihin, on myöhemmin ollut suuria vaikeuksia niiden toteuttamisessa.⁷

Lissabonin sopimus laajensi EU:n toimivaltaa turvapaikka-asioissa. Sen myötä EU ei enää vain vahvista vähimmäisvaatimuksia, vaan unioniin tuli yhteinen turvapaikkajärjestelmä, jonka puitteissa kaikki jäsenvaltiot menettelevät yhdenmukaisesti ja kaikilla turvapaikanhakijoilla on yhdenmukainen asema. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan mukaan yhteinen turvapaikka-asioita koskeva politiikka kehitetään tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. SEUT:n 80 artiklassa nimenomaisesti määrätään myös yhteisvastuun periaatteesta ja jäsenvaltioiden oikeudenmukaisesta vastuunjaosta, myös taloudellisen rasitteen osalta.⁸

Kun Lissabonin sopimus oli tullut voimaan, yhteisen turvapaikkajärjestelmän säädökset laadittiin uudelleen. Uusittu kansainvälistä suojelua hakevien aseman määrittelyä koskeva direktiivi (2011/95) tuli voimaan tammikuussa 2012, ja muut uudelleenlaaditut säädökset tulivat voimaan heinäkuussa 2013 (Eurodac-

asetus sormenjälkien keräämisestä (603/2013), Dublin -asetus (604/2013), vastaanotto-olosuhteista annettu direktiivi (2013/33) ja turvapaikkamenettelydirektiivi (2013/32)). Suomessa uudelleenlaadittu määritelmädirektiivi pantiin toimeen 1.7.2014 ja uudelleenlaadittu menettelydirektiivi 1.7.2015, jolloin ulkomaalaislain muutokset tulivat voimaan. Myös uudelleenlaadittua vastaanotto-direktiiviä koskevat lainmuutokset Suomen vastaanottolakiin tulivat voimaan 1.7.2015.⁹ Kirjoitushetkellä voimassa olevat asetukset ja direktiivit on esitetty oheisessa tietolaatikossa.

Suomi on yleisesti ottaen tukenut yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittämistä.¹⁰ Tuki EU:n yhteiselle turvapakkapolitiikalle on usein esitetty hallitusohjelmissa. Myös Rinteen ja Marinin hallitusten hallitusohjelmassa sitoudutaan erikseen tukemaan unionin turvapaikkapolitiikkaa, jonka sanotaan pohjautuvan ”EU-tason yhteisiin sääntöihin, yhteisesti sovittuun vastuunjakoon ja toimintaperiaatteisiin kuten korjattuun Dublin-järjestelmään sekä yhteistyöhön YK:n pakolaisjärjestön kanssa.”¹¹

EUROOPAN YHTEINEN TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄ¹²

1. DUBLIN-ASETUS (604/2013):

Määrittelee turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion. Dublin-asetuksen perusperiaate on, että päävastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä on se jäsenvaltio, jolla on ollut suurin rooli hakijan maahantulossa tai oleskelussa EU:n alueella. Vastuun määrittelyssä huomionarvoisia seikkoja (tärkeysjärjestyksessä) ovat perhesyyt, hiljattain saatu viisumi tai oleskelulupa jäsenvaltiossa ja se, onko hakija saapunut EU:hun laittomasti vai laillisesti.

2. TURVAPAIKKAMENETTELYJÄ KOSKEVA DIREKTIIVI (2013/32/EU):

Luo yhdenmukaisen järjestelmän sen varmistamiseksi, että turvapaikkapäätökset tehdään tehokkaammin ja oikeudenmukaisemmin ja että jäsenvaltiot tarkastelevat hakemuksia yhteisten tiukkojen vaatimusten perusteella.

3. VASTAANOTTO-OLOSUhteITA KOSKEVA DIREKTIIVI (2013/33/EU):

Varmistaa, että kaikilla hakijoilla on asunto, ruokaa ja mahdollisuus terveydenhuoltoon ja työntekoon sekä lääketieteelliseen ja psykologiseen hoitoon.

4. ASEMAN MÄÄRITTELYÄ KOSKEVA DIREKTIIVI (2011/95/EU):

Määrittelee perusteet kansainvälisen suojelun myöntämiselle. Siinä säädetään myös suojasta palauttamista vastaan, oleskeluluvista, matkustusasiakirjoista, työhön pääsystä, mahdollisuudesta koulutukseen, sosiaalihuollosta, terveydenhuollosta, majoituksesta ja kotouttamispalveluista.

5. EURODAC-ASETUS (603/2013):

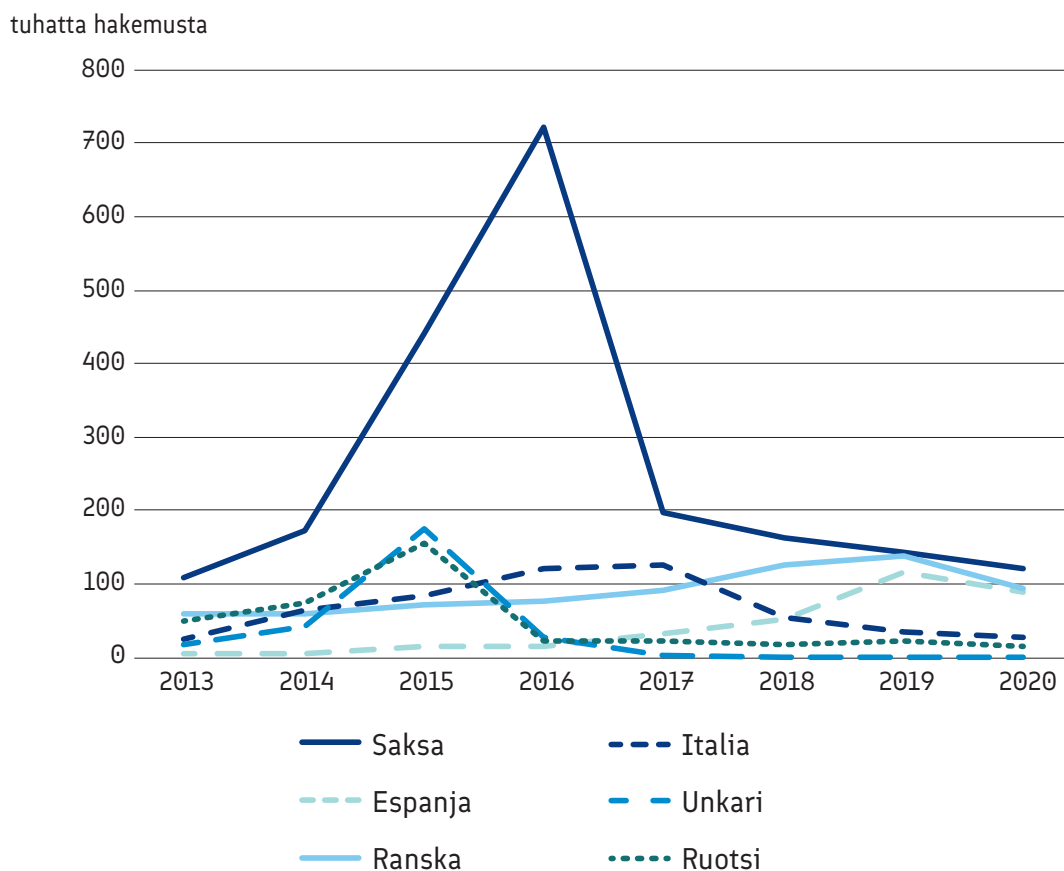
Määrittelee EU:n sormenjälkitietokannan perustamista. Kun henkilö hakee turvapaikkaa, hänen sormenjälkensä lähetetään Eurodacin keskusjärjestelmään riippumatta siitä, missä EU-maassa hän on.

Euroopan turvapaikkajärjestelmä joutui äärimmäiseen testiin vuoden 2015 pakolaiskriisissä, joka osoitti selkeästi järjestelmän heikoudet ja joiltakin osin jopa rikkoi koko järjestelmän. ”Kriisi” oli lähinnä poliittinen kriisi, jonka aiheutti EU:n epäonnistuminen yhteisen politiikan kehittämisessä.¹³ Turvapaikanhakijoiden määrä oli lisääntynyt EU:ssa jo jonkin aikaa ennen vuotta 2015 lähinnä vuoden 2011 arabikevään jälkeisten tapahtumien, Afganistanin, Irakin ja Syyrian pitkittyneiden sisällissotien sekä esimerkiksi Eritrean ihmisoikeusloukkausten takia. Suurin osa pakolaisista ei matkustanut kauas, mutta pieni osa heistä yritti päästä Eurooppaan hakemaan turvapaikkaa.¹⁴ EU:n alueelle he saapuivat lähinnä meritse Välimeren yli Kreikkaan ja Italiaan tai maitse Kaakkois-Euroopan läpi.

Kesällä 2015 tulijoiden määrä kasvoi dramaattisesti, jolloin maahantulo EU:n rajojen yli muuttui paikoin hallitsemattomaksi eivätkä kaikki siirtolaiset¹⁵ rekisteröityneet ensimmäisessä EU-maassa, johon he saapuivat. Lukumääräisesti eniten maahantulijoita saapui Kreikan saarille, missä Turkista tulevat siirtolaiset ja pakolaiset ylikansoittivat vastaanottokeskukset. Muuttoliikettä voi luonnehtia ”erilaisista ryhmistä koostuvaksi muuttovirraksi” (*mixed migration flow*),¹⁶ mutta suurin osa turvapaikanhakijoista oli Syyriasta ja Afganistanista. Muuttovirta jatkui, kunnes EU vuonna 2016 laati Turkin kanssa julkilausuman muuttoliikkeen estämisestä Turkista Kreikkaan. Tämän jälkeen tulijoiden määrä sen sijaan lisääntyi keskisellä Välimerellä. Kohdemaana oli lähinnä Italia, ja pääasiallisena kauttakulkumaana toimi ilman keskushallintoa jäänyt Libya. Merimatka on vaarallinen: Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM) arvioi, että vuonna 2016 Välimereen hukkui 5079 siirtolaista, kun tulijoiden kokonaismäärä oli 363 348.¹⁷

Vuonna 2015 EU:n jäsenvaltiot vastaanottivat yhteensä 1 256 580 uutta turvapaikkahakemusta, mikä oli yli kaksi kertaa niin paljon kuin edellisenä vuonna. Rekisteröintien määrä oli suurin Saksassa (441 805 hakijaa eli 35 % kaikkien EU-maiden turvapaikanhakijoista), minkä jälkeen eniten hakemuksia jätettiin Unkarissa (174 435, 14 %), Ruotsissa (156 115, 12 %), Itävallassa (85 505, 7 %) ja

Italiassa (82 790, 7 %). Suomessa rekisteröitiin 32 150 turvapaikanhakijaa vuonna 2015, eli määrä oli lähes kymmenkertainen edellisen vuoden määrään nähden. Väkilukuun suhteutettuna rekisteröintien määrä oli suurin Unkarissa (17,7 turvapaikanhakijaa tuhatta asukasta kohti), Ruotsissa (16), Itävallassa (10), Suomessa (5,9) ja Saksassa (5,4).¹⁸ Osassa kohdemaita oli jo suuri maahanmuuttajaväestö. Esimerkiksi vuonna 2015 muiden maiden kansalaiset muodostivat 5,5 % Saksan ja 4,6 % Ruotsin väkiluvusta. Unkari oli tässä suhteessa poikkeus, sillä sen asukkaista vain 0,7 % oli muiden maiden kansalaisia. Lisäksi turvapaikanhakijat pyrkivät maihin, joissa oli jo valmiiksi merkittäviä samasta maasta kotoisin olevien yhteisöjä. Esimerkiksi Suomessa suurin osa turvapaikanhakijoista oli irakilaisia, kun taas Ruotsissa huomattavasti suurempi osa oli syyrialaisia. Kuviossa 1 esitetään turvapaikkahakemusten määrät vuosina 2013–2020 niissä jäsenvaltioissa, joissa on tällä ajanjaksolla rekisteröity yli satatuhatta turvapaikkahakemusta vuodessa.



KUVIO 1. Ensimmäisen turvapaikkahakemuksen jättäneiden määrä kuudessa EU:n suurimmassa vastaanottomaassa vuosina 2013–2020.¹⁹

Vuoden 2015 tapahtumien seurauksena Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä ei toiminut aiotulla tavalla. Turvapaikanhakijoiden rekisteröinti ei toiminut Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevien direktiivien ja asetusten mukaisesti. Esimerkiksi Tornion järjestelykeskukseen syksyllä 2015 saapuneista turvapaikanhakijoista vain harva oli rekisteröitynyt toiseen maahan, vaikka he olivat kulkeneet usean jäsenvaltion läpi matkallaan Suomeen. Lisäksi vastaanotto-olosuhteet eivät kaikissa jäsenvaltioissa vastanneet vähimmäisvaatimuksia. Vastaanottokeskukset Kreikassa eivät olleet – eivätkä edelleenkaan ole – riittäviä maassa olevalle suurelle siirtolais- ja pakolaismäärälle. Kansalaisjärjestöjen ja EU:n virastojen on täytynyt tarjota apua Kreikan saarille ja luoda järjestelykeskuksia (*hotspot*), jotka ovat pääasiassa EU:n rahoittamia. Vastaanottojärjestelyjen haasteiden takia Dublin-asetuksen mukaiset turvapaikanhakijoiden siirrot Kreikkaan keskeytettiin jo vuonna 2011 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen päätösten jälkeen.²⁰ Vuonna 2015 ilmeni huolestuneisuutta Dublin-asetuksen mukaisista siirroista myös joihinkin muihin jäsenvaltioihin, esimerkiksi epäilyksiä turvapaikanhakijoiden ihmisoikeustilanteesta Unkarissa. Elokuussa 2015 Saksa ilmoitti yksipuolisesti, ettei se aio noudattaa Dublin-asetusta Syyriasta tulleisiin pakolaisiin. Liittokansleri Angela Merkel ilmoitti, että pakolaisista huolehtiminen Saksassa on kansallinen velvollisuus, ja lausui kuuluisat sanansa ”*Wir schaffen das*” tarkoittaen, että Saksa kykenee hoitamaan tilanteen. Pakolaiskriisi haastoi Dublin-järjestelmän koko perustan, ja sen jälkeen komissio ja jäsenvaltiot ovat käyneet poliittisia keskusteluja, joiden tavoitteena on Dublin-asetuksen täydellinen uudistaminen siten, että se toteuttaisi turvapaikanhakijoiden tasapuolisemman jakautumisen jäsenvaltioiden yhteisvastuun pohjalta.²¹

Vuoden 2015 pakolaiskriisi palautti myös rajavalvonnan monien Schengen-alueen valtioiden rajoille. Esimerkiksi turvapaikanhakijoiden tuloa Suomeen rajoitti käytännössä rajavalvonta, jonka Ruotsi otti käyttöön Tanskan rajalla 12. lokakuuta 2015. Tanska otti vastaavan rajavalvonnan käyttöön Saksan vastaisella rajallaan. Osa rajavalvonnasta säilyi käytössä useita vuosia, vaikka Schengenin

sopimus sallii rajavalvonnan vain lyhytaikaisena toimenpiteenä. Sen vuoksi monet politiikan tutkijat väittävätkin, että EU:ssa on itse asiassa ”Schengen-kriisi”, joka kyseenalaistaa koko vapaan liikkuvuuden jäsenvaltioiden välillä.²² Lisäksi kaikissa jäsenvaltiossa oli erilaisia kansallisia toimenpiteitä, joilla haluttiin rajoittaa turvapaikanhakijoiden määrää ja estää heidän pääsyä maahan. Kaikkiaan kyseessä ei ollut EU:n koordinoima eurooppalainen toiminta vaan pikemminkin yleinen muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikkojen ”jälleenkansallistaminen” kaikkialla Euroopassa.²³

Turvapaikanhakijoiden laajamittaisen tulon EU:n alueelle pysäytti lopulta niin kutsuttu julkilausuma, käytännössä sopimus, jonka unionin jäsenvaltiot solmivat Turkin kanssa 18. maaliskuuta 2016. Turkki sitoutui pysäyttämään ”säännösten vastaisen maastamuuton” (*irregular migration*²⁴) ja estämään pakolaisten poistumisen Turkista. EU puolestaan lupautui tukemaan Turkkia taloudellisesti maassa olevien kolmen miljoonan pääasiassa Syyriasta kotoisin olevan pakolaisen avustamisessa. Lisäksi sovittiin, että kutakin Kreikan saarilta Turkkiin palautettavaa Syyrian kansalaista kohti yksi syyrialainen pakolainen uudelleensijoitetaan Turkista EU:n alueelle. Juridisesti julkilausuman allekirjoittaja ei ollut EU vaan jäsenvaltioiden koalitio. Koska Turkin kanssa tehty sopimus ei ole virallisesti EU:n sopimus, ihmisoikeusjärjestöt eivät voineet riitauttaa sopimusta EU-tuomioistuimessa.

TURVAPAIKANHAKIJOITA KOSKEVA VASTUUNJAKO

Vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana komissio pyrki eri tavoin lievittämään tilannetta ja jakamaan vastuuta tasaisemmin jäsenvaltioille. Komissio esitti toukokuussa 2015 uuden muuttoliikeagendan, jolla se pyrki sekä vastaamaan pakolaiskriisistä johtuviin välittömiin haasteisiin että ottamaan käyttöön välineitä, joilla EU yleisesti saisi muuttoliikkeen paremmin hallintaansa.²⁵ On olemassa kaksi keskeistä tapaa hallita pakolaisliikkeitä: pakolaisten uudelleensijoittaminen ja turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot. Uudelleensijoittamisella (*resettlement*)²⁶ tarkoitetaan pakolaisten valintaa ja siirtämistä maasta, josta he ovat hakeneet suojelua,

kolmanteen maahan, joka on suostunut ottamaan heidät vastaan pysyvästi oleskelevina pakolaisina, esimerkiksi kiintiöpakolaisina. Uudelleensijoittamisessa jäsenvaltiot ovat usein toimineet suoraan yhteistyössä Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön UNHCR:n kanssa. Sisäisillä siirroilla (*relocation*)²⁷ tarkoitetaan sen sijaan tilanteita, joissa turvapaikanhakijoita siirretään EU:n jäsenvaltiosta toiseen käsittelyä varten. Juuri näistä sisäisistä siirroista sekä jäsenvaltioiden vastuunjaosta on EU:ssa oltu erimielisiä.

Keväällä 2015 komissio ehdotti myös, että SEUT-sopimuksen 78 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu hätätilannejärjestelmä pitäisi aktivoida. Tätä järjestelmää ei ollut koskaan aikaisemmin käytetty, mutta komissio totesi, että jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistui ”ennennäkemätön paine”. Erityisesti ”etulinjassa oleviin jäsenvaltioihin” oli komission mukaan niin paljon turvapaikanhakijoita, että näiden maiden resurssit tulijoiden vastaanottamiseksi ja hakemusten käsittelemiseksi oli ”venytetty äärimmilleen”. Hätätilannejärjestelmän soveltamiseen sisältyi kansainvälisen suojelun tarpeessa selvästi olevien henkilöiden sijoittamista koskeva *väliaikainen* järjestely, jonka avulla komissio halusi varmistaa kunkin jäsenvaltion osallistumisen oikeudenmukaisella ja tasapainoisella panoksella.²⁸

Toukokuun lopulla 2015 komissio julkisti ensimmäisen ehdotuksen neuvoston päätökseksi siirtää 40 000 turvapaikanhakijaa pois Kreikasta ja Italiasta. Samassa kuussa komissio ehdotti lisäksi EU:n uudelleensijoittamisohjelmaa, jolla sijoitettaisiin uudelleen 20 000 EU:n ulkopuolella olevaa pakolaista. Neuvosto hyväksyi ohjelman heinäkuussa 2015. Koska tilanne Kreikassa ja Italiassa vaikeutui kesällä 2015, syyskuussa 2015 EU:n sisäministerit hyväksyivät siirrettävien määrän kasvattamisen 120 000 turvapaikanhakijaan.²⁹ Päätös EU:n hätätilannejärjestelmästä syntyi neuvostossa äänestyksen jälkeen. Päätöksen puolesta äänesti 20 jäsenvaltiota, vastaan neljä (Tšekki, Unkari, Romania ja Slovakia). Suomi ainoana valtiona pidättyi äänestämästä. Päätös pidättyä äänestämästä heijasti epäilemättä sisäpoliittista tilannetta Sipilän hallituksen Suomessa. Hallituspuolue Perussuomalaiset vastusti pakolliseksi ”taakanjaoksi” kutsumaansa mekanismia, ja hallitusohjelmassa

sanottiin nimenomaan, että turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat jäsenvaltioiden vapaaehtoiseen osallistumiseen.³⁰ Monet käytännön esteet haittasivat näiden sisäisiä siirtoja hätätilanteessa koskevien väliaikaisten toimenpiteiden toteutumisesta, mutta suurin haaste oli se, että Visegrad-maat (Tšekki, Unkari, Puola ja Slovakia) vastustivat koko järjestelmää. Käytännössä Suomi ja Malta yhdessä unioniin kuulumattomien Liechtensteinin ja Norjan kanssa olivat ainoita maita, jotka nopeasti järjestivät oman osuutensa sisäisistä siirroista. Lopulta, kun järjestelmän voimassaolo virallisesti lakkasi lokakuussa 2017, vain 31 503 turvapaikanhakijaa oli siirretty.³¹

Vuonna 2015 väliaikaisen hätätilannejärjestelmän puitteissa sovituissa sisäisissä siirroissa turvapaikanhakijoiden määrällinen jako jäsenvaltioiden kesken seurasi komission ehdottamaa tilapäistä mallia, mutta myös *pysyvälle* mallille oli selkeä tarve. Sekä poliitikot että tutkijat ovat keskustelleet erilaisista ”jakoperusteista” (tai ”kiintiöistä”) turvapaikanhakijoiden pysyvään jakamiseen jäsenvaltioiden välillä. On kuitenkin ollut vaikeaa löytää poliittinen yksimielisyys jakoperusteista. Silti joissakin jäsenmaissa, erityisesti Saksassa, on jo käytössä valtion sisäiset jakoperusteet turvapaikanhakijoita varten. Vaihtoehtona ihmisten sisäisille siirroille on esitetty erilaisia jäsenvaltioiden välisiä niin sanottuja ”joustavan solidaarisuuden” (*flexible solidarity*) malleja, jotka ottavat huomioon paitsi turvapaikanhakijoiden määrän myös laajan kirjon muita yhteistyön malleja eri muuttoliikepolitiikkojen aloilta. Joustavan solidaarisuuden tavoitteena on tunnustaa se tosiasia, että jäsenvaltioiden poliittisissa näkemyksissä ja niiden kyvyssä osallistua erilaisiin politiikkoihin on eroja.³² Esimerkiksi Slovakian EU-puheenjohtajuuskaudella vuoden 2016 jälkipuoliskolla Visegrad-maat ajoivat ”joustavan” tai ”tehokkaan solidaarisuuden” käsitettä. Se sai kuitenkin vain hyvin vähän kannatusta muissa jäsenvaltioissa, jotka pitivät sitä lähinnä yrityksenä välttää vastuuta.

Komissio julkisti keväällä 2016 ehdotukset, joilla oli tarkoitus uudistaa Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää.³³ Ehdotuksiin kuului myös Dublin-järjestelmän uudistaminen. Perusperiaatteet oli tarkoitus säilyttää ennallaan, mutta järjestelmään kuuluisi

kuitenkin myös korjaava jakomekanismi, joka havaitsisi automaattisesti, jos jokin maa saisi käsiteltäväkseen suhteettoman paljon turvapaikkahakemuksia. Jos hakemusten määrä jossakin maassa ylittäisi sen koon ja vaurauden perusteella määritellyn viitearvon (yli 150 %:lla), uudet hakijat ohjattaisiin muualle EU:hun. Jäsenvaltio voisi väliaikaisesti jättäytyä pois näistä sisäisistä siirroista, mutta siinä tapauksessa sen olisi suoritettava 250 000 euron suuruinen solidaarisuusmaksu kustakin hakijasta, joka olisi kuulunut sen vastuulle. Summa maksettaisiin sille jäsenvaltiolle, joka ottaa hakijan vastaan. Oikeudenmukaisuusmekanismeissa olisi tarkoitus ottaa huomioon myös se, kuinka monta kansainvälisen suojelun tarpeessa olevaa hakijaa jäsenvaltio on uudelleensijoittanut suoraan kolmannesta maasta. Komissio korosti, että on tärkeää lisätä laillisia ja turvallisia reittejä Eurooppaan.³⁴

Euroopan parlamentti halusi mennä vielä pitemmälle kuin komission ehdotus. Parlamentti oli jo vuonna 2009 tukenut turvapaikanhakijoiden automaattisia ja välittömiä sisäisiä siirtoja.³⁵ Monet parlamentin jäsenet ovat myös tukeneet taloudellisia sanktioita jäsenvaltioille, jotka eivät hyväksy osuuttaan turvapaikanhakijoista.³⁶ Toukokuussa 2017 parlamentti antoi päätöslauselmansa sisäisistä siirroista. Parlamentti ilmoitti olevansa pettynyt siihen, etteivät jäsenvaltiot ole täyttäneet solidaarisuutta ja vastuunjakoja koskevia sitoumuksiaan. Parlamentti vaati jäsenvaltioita täyttämään velvoitteensa ja järjestelmällisesti siirtämään sisäisesti turvapaikanhakijat Kreikasta ja Italiasta. Parlamentti piti myönteisenä komission toteamusta, jonka mukaan se ei epäröi käyttää sille perussopimuksissa osoitettuja valtuuksia, jos jäsenvaltiot eivät pian lisää sisäisten siirtojen määriä; parlamentti myös oletti, että tämä pitäisi sisällään rikkomismenettelyjä.³⁷

Edellä mainitut komission ja parlamentin ehdotukset eivät kuitenkaan saaneet tukea jäsenvaltioilta. Monista yrityksistä huolimatta neuvosto ei pystynyt päättämään pysyvästä sisäisten siirtojen mekanismista. Sitä vastustivat voimakkaasti ja jatkuvasti jäsenvaltioiden Visegrad-ryhmä, joka sai ajoittain tukea muutamalta muulta jäsenvaltiolta.³⁸ Turvapaikanhakijoiden sisäisten siirtojen sijaan Visegrad-maat halusivat ”korostaa ulkorajojen tehokasta

turvaamista”. Tämä politiikka heijastaisi sitä, että ”suuri enemmistö erilaisista ryhmistä koostuvista muuttovirroista on taloudellisista syistä muuttavia henkilöitä”.³⁹ Koska Visegrad-ryhmä vastusti turvapaikanhakijoiden sisäisiä siirtoja systemaattisesti, oli mahdollonta löytää sellainen kompromissi, joka saisi riittävän tuen neuvostossa. Puola ja Unkari kieltäytyivät vastaanottamasta jo vuonna 2015 sovittuja kiintiöitään turvapaikanhakijoista, ja Tšekki ja Slovakia ottivat vastaan vain joitakin äitejä lapsineen. Viktor Orbánin johtama Unkarin hallitus jopa järjesti (ja voitti) kiintiöiden vastaisen kansanäänestyksen vuonna 2016.

Lopulta neuvosto ei päässyt sopimukseen pysyvästä sisäisten siirtojen mekanismista. Lisäksi useat eri tahot nostivat kanteita EU-tuomioistuimeen väliaikaista päätöstä koskevien erimielisyyksien takia. Slovakia ja Unkari, jotka syyskuussa 2015 Tšekin ja Romanian tavoin äänestivät neuvostossa sisäisiä siirtoja koskevan päätöksen hyväksymistä vastaan, pyysivät EU-tuomioistuinta kumoamaan päätöksen. Tuomioistuin ei päätöksessään 6. syyskuuta 2017 puoltanut päätöksen kumoamista. Lisäksi komissio päätti joulukuussa 2017 haastaa Tšekin, Unkarin ja Puolan tuomioistuimeen niiden sisäisiä siirtoja koskevien ”lakisääteisten velvoitteiden noudattamatta jättämisestä” (Slovakia ei joutunut oikeuteen, sillä se oli ottanut vastaan 16 henkilöä ja tarjonnut tilapäisen suojan suurelle määrälle turvapaikanhakijoita, jotka hakivat turvapaikkaa naapurimaasta Itävallasta). Huhtikuun 2. päivänä vuonna 2020 tuomioistuin päätti, että Puola, Unkari ja Tšekki eivät olleet noudattaneet EU:n lain mukaisia lakisääteisiä velvoitteitaan, kun ne olivat kieltäytyneet osallistumasta turvapaikanhakijoiden väliaikaisiin siirtoihin vuonna 2015. Tuomioistuin lausui päätöksessään, etteivät jäsenvaltiot voi välttää mitään velvoitettaan vetoamalla omaan yksipuoliseen arvioonsa poliittisen mekanismin tehokkuudesta. Kolmelle jäsenvaltiolle langetettu tuomio määräsi jäsenvaltiot maksamaan oikeudenkäynnin kustannukset.

MAAHANMUUTTOON LIITTYVIEN POLITIIKKOJEN KEHITYS EU:SSA VUODEN 2015 JÄLKEEN

Koska turvapaikanhakijoita koskevassa vastuunjaossa ei ole tapahtunut kehitystä, on EU keskittynyt kehittämään muita maahanmuuttoon liittyviä politiikkoja, joissa jäsenvaltiot ovat voineet päästä yhteisymmärrykseen. Tämä kehitys koskee pääasiassa politiikkoja ja käytäntöjä, joiden tavoitteena on muuttoliikkeiden hallinta, muuttoliikekysymysten yleinen ”turvallistaminen” (*securitisation*) ja EU:n maahanmuuttopolitiikkojen ulkoistaminen kolmansien maiden kanssa tehdyillä sopimuksilla.⁴⁰ Jäsenvaltiot ovat myös tukeneet komission ehdotuksia Euroopan raja- ja merivartioston (Frontex) sekä Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) toimivallan vahvistamisesta ja niiden rahoituksen lisäämisestä.

Jo vuonna 2015 hyväksyttiin komission ehdotus uudesta Euroopan raja- ja merivartiostosta, joka pohjautui vuonna 2004 perustettuun Frontexiin. Vaikka uusi ”Euroopan raja- ja merivartiovirasto” korvasi ”Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkoraja-yhteistyöstä huolehtivan viraston”, se tunnetaan edelleen samalla nimellä, Frontexina. Sen tehtävää kuitenkin laajennettiin muutto-liikkeen valvonnasta rajaturvallisuuden ylläpitämiseen ja samalla sen vastuuta lisättiin rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa. Frontex on operatiivinen virasto, joka voi lähettää jäsenvaltioista milloin tahansa yli 1 500 virkailijaa eri puolille EU:ta.⁴¹ Viraston yhteyteen perustettiin myös Euroopan tasolla toimiva palauttamistoimisto, jonka tehtävä on huolehtia niiden kolmansien maiden kansalaisten palauttamisesta kotimaihinsa, joilla ei ole oikeutta jäädä Euroopan unioniin. Komission vuonna 2016 hyväksytyllä ehdotuksella EASO muutettiin täysivaltaiseksi EU:n turvapaikkavirastoksi. Turvapaikkaviraston roolia ja tehtäviä laajennettiin operatiivisen ja teknisen avun osalta: sen toimintaan lisättiin muun muassa mahdollisuus lähettää jäsenvaltioiden avuksi turvapaikka-asioiden tukiryhmiä. Tarkoitus oli myös helpottaa EU:n sormenjälkitietokannan käyttöä turvapaikkajärjestelmän hallinnoinnissa ja säännösten vastaisen maahanmuuton torjunnassa.⁴²

Huomattavaa kehitystä on tapahtunut myös muuttoliikkeiden hallintaa koskevassa yhteistyössä kolmansien maiden kanssa. Käytännössä yhteistyön pääasiallinen tarkoitus on rajoittaa maahanmuuttajien mahdollisuuksia päästä unioniin ja vähentää maahanmuuton kannustimia. Tätä kehitystä on nimitetty EU:n muuttoliikkeiden hallinnan ”ulkoistamiseksi”. Voidaan katsoa, että EU:n muuttoliikepolitiikkojen ulkoinen ulottuvuus alkoi 1990-luvun lopulta ja Eurooppa-neuvoston Tampereen erityiskokouksesta.⁴³ Yleiseksi kehykseksi sitä varten komissio laati vuonna 2005 maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan (GAM), jonka pohjalta syntyi vuonna 2011 maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa (GAMM). Yleinen kehityskulku on ollut, että EU:n ulkoista muuttoliikepolitiikkaa on vähitellen vahvistettu ja se on kietoutunut yhteen unionin ulkopoliitiikan kanssa.⁴⁴ Turkin kanssa vuonna 2016 laadittu julkilausuma on siis vain yksi monista maahanmuuttoon liittyvistä sopimuksista, joita EU on naapurimaidensa kanssa tehnyt. EU on tehnyt muuttoliikkeiden hallintaa koskevia sopimuksia useimpien Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan maiden kanssa, joista maahanmuuttajia tulee EU:n alueelle. Lisäksi komissio onnistui vuonna 2017 uudistamaan pakolaisten uudelleensijoitusohjelman, joka on auttanut joitakin kolmansissa maissa olleita pakolaisia asettumaan unionin jäsenmaihiin.

Koska pysyvää mekanismia turvapaikanhakijoiden sisäisiä siirtoja varten ei ole, vapaaehtoisten jäsenmaiden kanssa on vuodesta 2017 alkaen tehty erilaisia sisäisten siirtojen ad hoc -järjestelyitä. Nämä siirrot ovat kuitenkin koskeneet vain pientä määrää Välimereltä pelastettuja henkilöitä. Esimerkiksi Suomen hallitus päätti helmikuussa 2020, että Suomi vastaanottaa Kreikan pakolaisleireiltä 175 haavoittuvassa asemassa olevaa turvapaikanhakijaa, joihin kuului yhteensä sata yksin saapunutta alaikäistä. Suomen EU-puheenjohtajakauden aikana syyskuussa 2019 Saksa, Ranska, Italia ja Malta pääsivät väliaikaiseen sopimukseen keskiseltä Välimereltä pelastettujen siirtolaisten maihinnoususta ja siirroista.⁴⁵ Tämän niin kutsutun Maltan sopimuksen tulevaisuus on kuitenkin epäselvä. Sopimus esiteltiin EU:n sisäministereille lokakuussa

2019 oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa, mutta siitä ei päästy sopuun.

Viimeaikaisesta maahanmuuttoa koskevasta kehityksestä voidaan todeta, että vaikka komission muuttoliikeagendan ulkoinen ulottuvuus on kehittynyt merkittävästi, sisäistä ulottuvuutta on kehitetty vain tietyin osin. Komissio on selvittänyt näitä kehityskulkuja kirjoittamassaan Euroopan muuttoliikeagendaa koskevassa edistyskertomuksessa. Kertomuksessa mainitaan muun muassa, että sääntöjenvastaiset rajanylitykset EU:n alueelle vähenivät 150 000:een vuonna 2018. Luku oli alhaisin viiteen vuoteen. Komission mukaan keskeinen syy vähenemiseen ovat ”innovatiiviset lähestymistavat kumppanuuksiin kolmansien maiden kanssa, esimerkiksi maaliskuussa 2016 annettu EU:n ja Turkin julkilausuma”. EU on myös tarjonnut tukea miljoonille pakolaisille kolmansissa maissa, erityisesti EU:n hankkeissa Turkissa ja Syyriassa. EU:n Afrikka-hätärahastosta sai rahoitusta 210 hanketta 26 maassa, ja Libyassa EU on tehnyt yhteistyötä Afrikan unionin, EU:n ja YK:n yhteisen työryhmän muodostaman ”innovatiivisen kumppanuiden puitteissa”. Komission mukaan toimet ihmissalakuljettajien verkostojen hajottamiseksi olivat johtaneet siihen, että etelästä saapui Libyaan huomattavasti aiempaa vähemmän siirtolaisia. Yli 20 lähtö- ja kauttakulkumaan kanssa on joko tehty takaisinottosopimus tai sovittu palauttamista ja takaisinottoa koskevista käytännön järjestelyistä. EU on antanut tukea palautusten täytäntöönpanon tehostamiseksi, mutta komissio mainitsee myös, että palautusten osalta järjestelmä vaatii vielä kehittämistä. Euroopan muuttoliikeagendan tärkeimpinä saavutuksina komissio mainitsee siis monta asiaa, jotka suoraan liittyvät ulkoiseen ulottuvuuteen. Sisäiseen ulottuvuuteen liittyen mainitaan, että muuttoliikkeeseen ja rajaturvallisuuteen liittyvä EU:n sisäinen rahoitus on yli kaksinkertaistunut kriisin alusta lukien ja vuonna 2019 se oli yli 10 miljardia euroa. Yhtenä tärkeimpänä saavutuksena komission mainitsee, että järjestelykeskuksista (hotspot) on tullut vakiintunut toimintamalli. Vuonna 2019 Kreikassa toimi viisi järjestelykeskusta ja Italiassa neljä.⁴⁶

JÄSENVALTIOIDEN ERIÄVÄT KANNAT JA EU:N MUUTTOLIIKEPOLITIIKAN TULEVAISUUS

Miksi EU:lle on ollut niin vaikea päästä yhteisymmärrykseen maahanmuuttopolitiikasta, erityisesti EU:n turvapaikanhakijoita koskevasta vastuunjaosta? Vaikuttaa siltä, että jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun periaate edellyttäisi Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää, mutta yksimielisyyteen pääseminen käytännön politiikoista on ollut vaikeaa. Vuoden 2015 pakolaiskriisi korosti jäsenvaltioiden välisen vastuunjaon tarvetta. Eteläiset jäsenvaltiot, joissa useimmat turvapaikanhakijat ovat, eivät pystyneet huolehtimaan kaikista turvapaikanhakijoista ja korostivat jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuvetoa. Pohjoiset jäsenvaltiot kuitenkin halusivat välttää suuria määriä turvapaikanhakijoita ja korostivat jäsenvaltioiden välisten sopimusten noudattamisen ja muuttoliikkeiden hallinnan merkitystä. Selkeä näkemysero Euroopan yhteisvastuusta vallitsi myös EU:n itäisten ja läntisten jäsenvaltioiden välillä. Visegrad-maat vastustivat tiukasti turvapaikanhakijoiden pakollisia sisäisiä siirtoja.

Myös EU:n toimielinten välillä oli jännitteitä. Komissio pyrki suosimaan ylikansallisia ratkaisuja ja sai siinä tukea parlamentilta, joka yleisesti ottaen halusi lisätä EU:n valtaa ja tuoda jäsenvaltiot mahdollisimman samalle viivalle maahanmuuttoasioissa. Neuvostossa jäsenmaat puolustivat oikeuttaan päättää itse maahanmuuttoon liittyvistä kysymyksistä. Lopulta neuvoston vastustus esti Dublin-asetuksen uudistamisen ja pysyvän vastuunjakomekanismin käyttöönoton. Siten jäsenvaltioiden hallitusten sisäiset jännitteet ovat merkittävä syy siihen, ettei turvapaikkapolitiikoista ole päästy yhteisymmärrykseen. Kansallinen politiikka tuntuu vaikuttavan voimakkaasti kunkin jäsenvaltion kantaan ja neuvoston äänestyspäätöksiin. Kansallisen tason dynamiikan huomioimista onkin pidetty välttämätöntä EU:n turvapaikkapolitiikan ymmärtämiseksi.⁴⁷

Sen lisäksi, että jäsenvaltioiden politiikoissa on selkeitä eroja maahanmuuttoa koskevissa käsityksissä, myös yleiset mielipiteet eri maissa eroavat toisistaan. Eurobarometrin ja European Social

Surveyyn (ESS) kaltaisissa yleistä mielipidettä koskevista mielipidekyselyissä ja tutkimuksissa jäsenvaltioiden välillä on havaittu suuria eroja siinä, mitä maahanmuutosta ja sen seurauksista ajatellaan ja miten ne käsitetään. Pääsääntöisesti maahanmuuttoon suhtaudutaan kielteisemmin itäisissä jäsenvaltioissa, joissa myös maahanmuuttajien määrä on vähäisin. Läntisissä jäsenmaissa, joissa maahanmuuttajia on paljon, maahanmuuttoon suhtaudutaan yleensä myönteisemmin. Toisaalta ESS:n uusimmat tulokset osoittavat myös, että mielipiteet ovat aiempaa polarisoituneempia myös valtioiden sisällä.⁴⁸ Nämä polarisoituneet mielipiteet ja maahanmuuton politisoituminen vaikuttavat maiden poliittisiin päättäjiin ja heidän mielipiteisiinsä EU:n politiikoista. Monissa maissa populistipoliitikot ovat onnistuneet politisoimaan maahanmuuttokysymykset ja hyödyntäneet sitä, ettei EU ole onnistunut löytämään kestävää ratkaisua maahanmuuton haasteisiin. Maahanmuuttokriittisyys ja euroskeptisyys ovat monen eurooppalaisen populistipuolueen poliittisen ohjelman avainkysymyksiä, mutta vastaavia mielipiteitä voi löytää myös muista poliittisista puolueista.⁴⁹ Maahanmuuttokysymykset ja EU:n sisäinen liikkuvuus olivat tärkeitä poliittisia kysymyksiä Ison-Britannian EU-erossa eli Brexitissä, mutta Ison-Britannian lähtö EU:sta ei kuitenkaan ratkaisevasti ole muuttanut EU:n sisäisiä jakolinjoja turvapaikapolitiikassa. Iso-Britannia oli jo jäsenenä neuvotellut itselleen poikkeuksia moniin päätöksiin, jotka liittyivät maahanmuuttoon ja turvapaikanhakijoihin, eikä maa ollut osa Schengen-aluetta. Brexitin myötä Dublin-asetuskaan ei enää päde Isossa-Britanniassa, ja kirjoitushetkellä on epäselvää, miten Iso-Britannia mahdollisesti tulevaisuudessa voi osallistua Dublin-järjestelmään.

On selvää, että jäsenvaltioiden välillä on merkittäviä eroja: jäsenmaissa on kovin eri määriä maahanmuuttajia ja mahdollisuudet valvoa valtion rajoja vaihtelevat olennaisesti. Tämä voi jossakin määrin selittää jäsenvaltioiden erilaisia kantoja turvapaikanhakijoiden sisäisiin siirtoihin.⁵⁰ EU:ssa on kuitenkin muitakin poliittisia kysymyksiä, joista jäsenvaltiot ovat perustavasti eri mieltä ja joihin silti on löydetty kompromissiratkaisu. Tutkimuksissa on kuvattu, kuinka muuttoliikepolitiikalle EU:n alueella oli jonkin

aikaa luonteenomaista turvautuminen Eurooppaan. Näkemyksen mukaan jäsenvaltiot pyrkivät tarkoituksellisesti lisäämään EU:n toimenpiteitä, jotta voisivat hallita maailmanlaajuisen muuttoliikkeen haasteita ja välttää oman maansa juridisia ja poliittisia rajoitteita muuttoliikepolitiikassa. Tähän sisältyy kuitenkin ristiiriitä: valtiot etsivät uusia tapoja hallita muuttoliikettä siirtämällä asioita EU-tasolle mutta samalla luovuttavat pois tämän hallinnan edellyttämän päätösvallan.⁵¹ Eurokriisin aikana poliittisten kysymysten päätösvalta onnistuttiin siirtämään ylikansallisille elimille, mutta vuoden 2015 pakolaiskriisissä se oli vaikeampaa. Maahanmuuttajien ja pakolaisten maahantulosta keskusteltiin tavalla, joka muutti identiteettipolitiikan luonteen, sillä euroskeptiset populistipuolueet leimasivat kriisin rajakysymykseksi ja halusivat luoda ”Eurooppa-linnakkeen”, joka sulkisi ulkopuoliset pois. On katsottu, että Euroopan yhteisten etujen uudistaminen pakolaiskriisissä on vaikeutunut, koska EU-asioiden politisoinnissa vallitsevat poissulkevat kannat.⁵² Onkin esitetty, että EU:n muuttoliikepolitiikasta tulisi kestävämpi, jos turvapaikkajärjestelmän päätösvalta siirretäisiin EU-instituutiolle.⁵³

Turvapaikanhakijoiden sisäisiä siirtoja koskeva erimielisyys ei kuitenkaan saisi viedä huomiota siltä tosiasialta, että jäsenvaltiot ovat pystyneet sopimaan monista muista muuttoliikkeeseen liittyvistä politiikoista, joista osa on ollut hyvin merkittäviä. Viime vuosina EU on ollut erityisen aktiivinen muuttoliikkeiden hallinnassa ja muuttoliikepolitiikan niin kutsutussa ulkoisessa ulottuvuudessa. Tähän liittyy laajoja muuttoliikkeiden hallintaa koskevia sopimuksia kolmansien maiden kanssa, mikä EU:n näkökulmasta on ollut tehokas tapa hallita ”säännösten vastaista maahanmuuttoa”.

Toisaalta unionin keskittyminen muuttoliikepolitiikan ulkoiseen ulottuvuuteen on myös estänyt turvapaikanhakijoita hakemasta turvapaikkaa EU:n alueelta. Turvapaikanhakijoiden määrä unionissa on vähentynyt huomattavasti vuoden 2016 jälkeen. EU:ssa on myös keskusteltu laillisten ja turvallisten maahantulokanavien luomisesta, mutta näissä asioissa tulokset eivät ole olleet yhtä merkittäviä kuin maahantulon estämisessä. Voidaan myös väittää, että EU:n muuttoliikepolitiikkaa on ohjannut turvallistamisen

logiikka, jonka myötä maahanmuutto ja maahanmuuttajat on alettu mieltää uhkina, joita on hallittava.⁵⁴ Lisäksi EASO:n ja Frontexin budjetit on suurennettu ja niiden toimivaltaa laajennettu. Nämä EU:n ylikansalliset virastot epäilemättä parantavat EU:n mahdollisuuksia toteuttaa politiikkaansa tulevaisuudessa.

On kuitenkin nähtävissä myös kehityskulkuja, jotka vahvistavat muuttoliikkeen hallinnassa pikemminkin kansallista päätöksentekoa kuin eurooppalaista yhteistyötä. Kun kansalliset viranomaiset määräisivät vuonna 2020 koronaviruspandemian seurauksena erilaisia matkustusrajoituksia, oli mahdollista kyseenalaistaa Schengen-alueen vapaa liikkuvuus. On huomionarvoista, että pandemian hoidossa EU:lla on ollut vain vähäinen rooli muuttoliikkeiden rajoituksissa. Jokainen jäsenvaltio on itsenäisesti tehnyt päätöksiä rajoituksista ja rajojen sulkemisesta.

Syyskuussa 2020 komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen esitteli EU:n uuden maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen.⁵⁵ Komission uuden ehdotuksen sisältönä olivat aiemman maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön korvaaminen, yhteistyökumppanimaiden kesken, nopeampien turvapaikka- ja karkotusprosessien käyttöönotto, tiukemmin jäsenvaltioita sitovat päätökset sekä (joustavan) yhteisvastuuperiaatteen käyttöönotto, nyt nimellä ”pakollinen solidaarisuusmekanismi”. Tähän uuteen yhteisvastuumekanismiin ei kuitenkaan kuuluisi pakollisia turvapaikanhakijakiintiöitä. Jo seuraavana päivänä Visegrad-maat ilmoittivat, etteivät ne hyväksy sopimusta. Unkarin hallitus toisti, että sen kanta maahanmuuttoon on selkeä ja muuttumaton, ja korosti EU:n ulkorajojen turvaamisen merkitystä. Tšekin, Puolan ja Slovakian hallitukset sen sijaan ilmoittivat, että sopimus oli askel oikeaan suuntaan, kun se hylkäsi pakolliset kiintiöt. Kiintiöiden hylkäämistä kannattivat myös Visegrad-maihin kuulumattomien Itävallan ja Viron hallitukset ensimmäisissä kommentissaan. Mihin tahansa jäsenmaat päätyvät neuvotteluissaan, odotettavissa on, että maahanmuutto tulee säilymään poliittisella agendalla vielä vuosia.

6

MAATALOUSPOLITIikka: KEHITYS, HAASTEET JA TULEVAISUUDEN NÄKYMÄT

JYRKI NIEMI & ILKKA P. LAURILA

Yhteinen maatalouspolitiikka (*Common Agricultural Policy, CAP*) määrittää monella tapaa Euroopan unionia (EU). Se on Euroopan ensimmäinen aidosti yhteinen politiikka, ja sen juuret ulottuvat aivan varhaisen Euroopan talousyhteisön (ETY) ensi askeliin asti 1950- ja 1960-luvuille. Unionin yhteinen maatalouspolitiikka on sittemmin muuttunut varsin paljon, mutta yhä nykyäänkin se on EU:hun syvimmin integroitunut politiikan lohko. CAP kattaa noin kolmanneksen EU:n kokonaisbudjetista. Osuus on melkoinen, kun otetaan huomioon, että maataloussektori muodostaa vain 1,5 % unionin bruttokansantuotteesta. Vaikka EU:hun kuuluu 27 jäsenvaltiota ja se ulottuu Atlantin rannikolta Venäjän rajoille ja Välimereltä napapiirille, jollakin tavoin CAP pystyy tarjoamaan yhtenäisen maatalous- ja maaseutupolitiikkakehyksen koko unionille. Se on onnistunut tässä paljolti siksi, että se siirtää monien toimenpiteiden toteutuksen kansalliselle – ja joissakin tapauksissa alueelliselle – tasolle. Kaikki tämä mahtuu kuitenkin yhteen eurooppalaiseen maatalouspoliittiseen viitekehykseen.

Yhteinen maatalouspolitiikka herättää voimakkaita tunteita niin kannattajissaan kuin arvostelijoissaankin. Arvostelijat ovat vuosien saatossa syyttäneet yhteistä maatalouspolitiikkaa monista epäonnistumisista. Kritiikki on vaihdellut väitteistä, joiden mukaan CAP vääristää elintarvikemarkkinoita ja vahingoittaa pientilallisten toimeentuloa kehitysmaissa, syytöksiin, että se alistaa eurooppalaiset maatalousyrittäjät toisinaan kohtuuttoman mutkikkaalle sääntelylle ja että se edistää Euroopan maaseudun ympäristön heikkenemistä. Toiset kuitenkin pitävät yhteistä maatalouspolitiikkaa ”eurooppalaisen maatalousmallin” välttämättömänä puolustajana, jolloin painotetaan, että ruuan turvallisuus ja terveellisyys ovat elintarvikehuollon perusta ja perhetilat Euroopan maatalouden kulmakivi. Jos CAP:n tarjoamat tuet poistuisivat, sadattuhannet tilat joutuisivat todennäköisesti lopettamaan toimintansa, ja pelätään, että sillä puolestaan olisi negatiivisia taloudellisia seurauksia monilla maaseutualueilla. Lisäksi vaikka usein kritisoidaan, että EU:n maatalousbudjetti on liian suuri, se on kuitenkin alle puoli prosenttia EU:n yhteisestä bruttokansantuotteesta. Yhteisen maatalouspolitiikan muoto ja koko ovat siten merkittäviä – eivät pelkästään viljelijöille vaan myös elintarviketeollisuudelle ja siihen liittyville toimialoille sekä kuluttajille, veronmaksajille ja jäsenvaltioiden hallituksille. Vastaavasti politiikkaan tehtävät muutokset ovat merkityksellisiä.

Tässä luvussa tarkastellaan unionin yhteisen maatalouspolitiikan pitkän aikavälin muutosta, siihen vaikuttaneita tekijöitä ja ajankohtaisia haasteita. Luvun alussa pohjustetaan yhteisen maatalouspolitiikan kehitystä 2000-luvulle asti, minkä jälkeen omissa osioissaan pohditaan maatalouspolitiikan lähtökohtia rahoituskaudelle 2021–2027 sekä maatalouden tulo- ja ympäristöpoliittisten tavoitteiden yhteensovittamisen vaikeutta. Lopuksi tarkastellaan eurooppalaisen maatalouden keskeisiä tulevaisuuden haasteita ja EU:n kykyä uudistaa maatalouspolitiikkaansa.

Taulukossa 1 kuvataan EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kehitys. Alkuperäisiä tavoitteita ovat vuonna 1957 allekirjoitetun Rooman sopimuksen mukaisesti maatalouden tuottavuuden parantaminen, maatalousyrittäjien kohtuullisen elintason varmistaminen,

TAULUKKO 1. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kehitys.¹

Tuottavuus 	<i>Varhaiset vaiheet</i>	Ruokaturva Tuottavuuden parantaminen Markkinoiden tasapaino Tuotantotuki
	<i>Kriisivuodet (1970–1980-luvut)</i>	Tavoitteena karanneiden kustannusten pienentäminen ja puuttuminen elintarvikkeiden ylituotantoon Maitokiintiöt: EU otti käyttöön vuonna 1984 Maatalouden rakennekehitystä edistävät toimenpiteet
Kilpailukyky 	<i>Uudistus 1992: MacSharry</i>	Tavoitteena ylituotannon leikkaaminen ja tulokehityksen turvaaminen Maataloustuotteiden hintoja alennettiin EU:n sisällä kohti maailmanmarkkinahintoja Hintojen alennukset kompensoitiin suorilla pinta-ala- ja eläinperusteisilla tuilla
	<i>Uudistus 1999: Agenda 2000</i>	Reformi jatkui Hintoja alennettiin edelleen ja vaikutuksia kompensoitiin suorilla tuilla Maatalouden kilpailukyvyn parantaminen Maaseudun kehittäminen
Kestävyys 	<i>Uudistus 2003: Välitarkastus</i>	Nimestään huolimatta perusteellinen uudistus Markkinasuuntautuneisuus: osa pinta-ala- ja eläinperusteisista tuista irrotettiin tuotannosta ja tuen saannille asetettiin ympäristöön, eläinten hyvinvointiin sekä elintarvike- ja työturvallisuuteen liittyviä ehtoja Maaseudun kehittäminen Politiikan yksinkertaistaminen
	<i>Uudistus 2008: Terveystarkastus</i>	Tukien irrotusta tuotannosta jatkettiin ja purettiin tuotannon rajoitteita Maitokiintiöistä päätettiin luopua vuonna 2015 (luovuttiin 1.4.2015) Hallinnollisen taakan keventämiseksi maatalouspolitiikan täytäntöönpanoon liittyviä menettelyjä yksinkertaistettiin
	<i>Uudistus 2013: Viherryttäminen</i>	Maataloustukien viherryttäminen: aiempaa tiukemmat ympäristönormit tukien ehdoksi Pyrkimys jakaa tukia aiempaa tasaisemmin jäsenmaiden kesken Suorien tukien rajattu uudelleen sitominen tuotantoon sallittiin Läheisyysperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioille annettiin enemmän sananvaltaa politiikan toteutukseen
	<i>Uudistus 2021: Vihreä kehitys</i>	EU:n vihreän kehityksen ohjelman toteuttaminen maataloudessa Aiempaa kunnianhimoisemmat ilmasto- ja ympäristötavoitteet Politiikan toimeenpanossa enemmän valtaa ja vastuuta jäsenmaille (kansalliset strategiasuunnitelmat) Uudet innovaatiot ja digitalisaatio

elintarvikemarkkinoiden tasapainottaminen, ruoan saatavuuden turvaaminen ja kohtuullisten kuluttajahintojen varmistaminen. Nämä tavoitteet ovat vuosien mittaan täydentyneet uusilla tavoitteilla, jotka liittyvät erityisesti ympäristöasioihin ja jotka heijastelevat viime vuosikymmenten aikana esiin nousseita yhteiskunnallisia vaatimuksia.

Yhteinen maatalouspolitiikka otettiin varsinaisesti käyttöön 1960-luvulla, ja se pysyi verrattain muuttumattomana 1990-luvun puoliväliin asti. Poliitiikka laadittiin alun perin ensisijaisesti tukemaan ja kiihdyttämään maataloustuotantoa ja siten vastaamaan sodan jälkeen vallinneeseen elintarvikepulaan, minkä lisäksi sillä pyrittiin lujittamaan Ranskan ja Saksan välistä yhteisymmärrystä. Tavoitteena oli varmistaa Euroopan elintarvikeomavaraisuus, mutta poliittisesti CAP nähtiin myös mekanismina, jolla Saksan teollisuuden sodanjälkeisen elpymisen synnyttämää vaurautta kyettiin jakamaan Ranskan ja Italian maataloussektoreille.

CAP perustui alussa pitkälti hintatukeen, jonka avulla EU:n markkinahintoja pidettiin keinotekoisesti maailmanmarkkinoiden hintatasoa korkeampina. Useimmilla maatalouden sektoreilla oli 1960-luvun alusta 1990-luvulle asti käytössä hallinnollisesti määritellyt interventiohinnot, ja EU:n viranomaiset ostivat ylijäämätuotannon interventiovarastoihin. Hallinnollisten hintojen nostot ja nopean teknisen kehityksen myötä tapahtunut tuotannon tehostuminen johtivat siihen, että ylituotannon hallinnasta tuli 1980-luvulla keskeinen ongelma. EU tuki liikatuotannon vientiä ulkomaille, ja siitä tuli unionille merkittäviä kustannuksia. Lisäksi tästä aiheutui maailmanmarkkinoiden vääristymiä, mikä synnytti kansainvälisiä kauppapoliittisia kiistoja. EU-viennin kanssa kilpailevat maat syytivät unionia markkinoiden valtaamisesta vientituen avulla.² Interventiojärjestelmän ongelmat tulivat räikeästi esille, kun esimerkiksi sika- ja siipikarjasektori syötti eläimiä ulkomailta tuoduilla halvoilla viljankorvikkeilla. Samaan aikaan EU:n veronmaksajat joutuivat ostamaan kotimaista vehnää ja ohraa selvästi maailmanmarkkinahintaa kalliimmalla sekä tukemaan niiden vientiä, kun niitä tuotettiin EU:ssa yli tarpeen.³ Lopulta budjettiongelmat kasvoivat niin

kriittisiin mittoihin, että komissio sai neuvoston hyväksymään radikaalin uudistuksen vuonna 1992.

Interventiohintojen laskeminen vuonna 1993 oli ensimmäinen askel pitkässä uudistussarjassa, joka johti hallinnollisen interventiojärjestelmän asteittaiseen purkuun ja vientitukien poistamiseen. Maatalousyrittäjille hinnanalennukset kompensoitiin suorilla tuilla, minkä seurauksena eläin- ja pinta-alaperusteisten tukien asema muodostui maatalouspolitiikassa erittäin keskeiseksi. Nämä hintojen alennusta korvaavat tuet muodostavat perustan nykyisille tukioikeuksille, jotka siirtyivät maatalousyrittäjille seuraavissa uudistuksissa. Monet viljelijät saavatkin yhä hyvitystä hallinnollisten hintojen leikkauksesta, joka tehtiin kohta kolme vuosikymmentä sitten. Nykyisen pinta-alatuen suuruus pohjautuu historiallisiin alueellisiin viitesatoihin. Tuen taso on siten korkein niissä vanhoissa jäsenmaissa, joissa saatiin korkeimmat viljan hehtaarisadot ennen politiikkauudistusten aloittamista vuonna 1992.

Vuoden 1999 uudistus jatkoi maataloustuotteiden interventiohintojen alentamista kohti maailmanmarkkinahintoja. Hintojen lisäleikkausten myötä eurooppalaisen viljan hinta laski käytännössä maailmanmarkkinoiden tasolle. Samalla EU laati vuonna 2000 voimaan tulleen ensimmäisen yhtenäisen maaseudun kehittämiss politiikan. Tähän CAP:n osaan viitataan nykyisin yleisesti ”kakkospilarina”, ja se perustuu ajatukseen, että maatalous tuottaa palveluita, yleishyödyllisiä asioita ja ulkoisvaikutuksia, joita on aihetta tukea. Niihin osoitetuilla avustuksilla kannustetaan monenlaisia toimia. Eniten rahaa ohjataan maatalouden ympäristötoimenpiteisiin sekä maatalouden tukemiseen luonnostaan epäsuotuisilla alueilla (esim. vuoristoisilla ja pohjoisilla alueilla).

KESKEISET TEEMAT 2000-LUVULLA

Vuonna 2003 poliittisten päättäjien mielessä päällimmäisinä olivat EU:n lähestyvä laajeneminen Keski- ja Itä-Euroopan maihin sekä se, millaisiin merkittäviin ulkoisiin sitoumuksiin Maailman kauppajärjestön WTO:n neuvotteluiden Dohan kierros johtaisi. Samana vuonna yhteiseen maatalouspolitiikkaan tehtiinkin uudistus, joka

on suurimpia sen yli 50-vuotisessa historiassa. Uudistuksen ydin-kohta oli tuen irrottaminen tuotannosta. Maataloustukia ei enää vuodesta 2005 lähtien maksettu tuotantomäärän mukaan. Sen sijaan kullekin maatilalle ryhdyttiin maksamaan vuosittain niin sanottua tilatukea, jonka suuruus perustuu vuosien 2000–2002 tukimääriin. Samalla tukeen liitettiin uusia, ympäristöön, elintarviketurvallisuuteen, eläinten hyvinvointiin ja työturvallisuuteen liittyviä ehtoja.

Terveystarkastukseksi kutsuttu vuoden 2008 maatalouspolitiikkauudistus oli jatkoa edellisille uudistuksille, ja se ohjasi maataloutta entistä markkinasuuntautuneemmaksi. Se lisäsi tuotannosta irrotettuja tukia ja purki entisestään tuotantorajoitteita. Terveystarkastuksessa esimerkiksi durumvehnän, riisin ja sianlihan interventiomahdollisuus poistettiin ja rehuviljojen interventiomäärä laskettiin nolleen. Nämä 2000-luvun alussa tehdyt uudistukset poistivatkin jokseenkin kaikki sidokset maatalousyrittäjille maksettujen tukien ja tuotannon väliltä.

Vuonna 2013 sovittu uudistus kuitenkin pysäytti 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä voimistuneen kehityksen kohti yhä markkinalähtöisempää maatalouspolitiikkaa, ja se ”käänsi kelloa” hieman taaksepäin. Uudistus nimittäin mahdollisti jälleen EU-tukien kytkemisen tiettyjen hyödykkeiden tuottamiseen. Samalla se säilytti kaikki yhteisen maatalouspolitiikan keskeiset perinteiset elementit ja jopa vahvisti niitä.⁴ Uutena politiikkakeinona otettiin käyttöön viherryttäminen, jolla tavoiteltiin maatalouden haitallisten ympäristövaikutusten vähentämistä. Sen pohjalta 30 % kunkin viljelijän vuosittaisesta tuesta tehtiin riippuvaiseksi tiettyjen ympäristökriteerien noudattamisesta. Viherryttämistoimenpiteisiin käytettiin unionissa kaudella 2014–2020 lähes 12 miljardia euroa vuodessa, mutta se ei alustavien tutkimusten mukaan ole tukenut ilmastolle ja ympäristölle suotuisia maatalouskäytäntöjä lainkaan niin hyvin kuin oli tarkoitus. Vuoden 2013 uudistuksessa sovittiin myös suorien tukien jakamisesta aiempaa tasaisemmin eri jäsenvaltioiden kesken. Lisäksi jäsenmaiden sisäisiä tukitulojen eroja alueiden ja tilojen välillä tasattiin vuosina 2014–2020. Vuoden 2013 uudistuksella pyrittiin parantamaan myös

tuottajien kaupallista edunvalvontaa sekä vahvistamaan tuottaja-organisaatioiden asemaa siten, että tuottajien neuvotteluvoima voisi kasvaa suhteessa ketjun loppupään toimijoihin.

Poliittisen tason päätöksentekoprosessi muuttui vuoden 2013 uudistuksen yhteydessä merkittävästi, sillä sopimus valmisteltiin täysin uudessa toimielinrakenteessa. Kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun Euroopan parlamentti pääsi päättämään lopputuloksesta lähtökohtaisesti tasavertaisena EU:n neuvoston kanssa. Aikaisemmin unionin varsinaisena päättävänä elimenä oli neuvosto, joka teki päätökset komission esitysten pohjalta.⁵ Uusi yhteispäätösmenetely ja vuosien 2010–2011 pitkä sidosryhmien kuulemisprosessi aiheuttivat sen, että sopimuksen aikaansaaminen viivästyi vuodella alun perin suunnitellusta. Siksi ohjelmakautta 2014–2020 koskeva uudistettu maatalouspolitiikka otettiin käyttöön vasta vuoden 2015 alusta.⁶

Komissio julkaisi kesäkuussa 2018 lainsäädäntöehdotukset vuoden 2020 jälkeiseksi yhteiseksi maatalouspolitiikaksi. Ne ovat viimeisimmät uudistusesitykset säännölliseksi muodostuneessa uudistusten sarjassa. Nyt halutaan viedä pidemmälle useita toimenpiteitä, jotka aloitettiin vuoden 2013 uudistuksessa. Tukia aiotaan kohdentaa entistä tarkemmin, ja jäsenmaille tarjotaan lisää mahdollisuuksia vaikuttaa politiikan kansalliseen toteuttamiseen. Lisäksi jäsenmaiden välisiä ja sisäisiä tukieroja halutaan edelleen pienentää.

Yhteisen maatalouspolitiikan rakenteellinen uudistaminen on kuitenkin osoittautunut erittäin vaikeaksi. Päätösvalta on kasautunut suurille jäsenmaille, ja monet niistä saavat merkittävän osan EU:lta saamastaan rahoituksesta maataloustukina. Suurten maiden lisäksi myös monet pienet jäsenmaat, Suomi mukaan lukien, haluavat jatkaa suorien tukien maksamista nykyisellään. Järjestelmän uudistaminen sisältää aina riskejä, eikä saavutetuista eduista haluta luopua. Siksi CAP on jäykkä eikä muutu helposti, ja erityisesti suorista tuista luopuminen on osoittautunut mahdottomaksi. Vaikka kauden 2021–2027 uudistukseen sisältyy jossain määrin uusiakin ideoita ja uudenlaista ajattelutapaa, esitetyt muutokset edustavat ennemmin asteittaista kehitystä kuin merkittävää mullistusta.

CAP:n perusrakenne säilyy entisellään: rahoitusta jatketaan kahden pilarin mallilla, joka koostuu maatalouden suorista tuista sekä maaseudun kehittämisestä.

VUOSIEN 2021–2027 MAATALOUSPOLITIIKAN LÄHTÖKOHDAT

CAP:n uudistetut tavoitteet kaudelle 2021–2027 voidaan jakaa kolmeen ryhmään: (i) taloudellisiin, (ii) ympäristöllisiin ja ilmastollisiin sekä (iii) sosiaalisiin tavoitteisiin. Yleistavoitteet on jaettu yhdeksään erityistavoitteeseen. Lisäksi läpäisevänä tavoitteena on maatalouden uudenaikaistaminen innovaatioilla ja digitaalisuuden lisääminen. Tavoitteena on myös lisätä joustavuutta ja yksinkertaistaa politiikkaa.⁷ Esitetyt yleis- ja erityistavoitteet ovat sen verran yleisluontoisia, etteivät toimijat juuri ole niistä erimielisiä. Eri tavoitteiden painotus käytännön maatalouspolitiikassa sitä vastoin jakaa mielipiteitä voimakkaasti.

Komission kesäkuussa 2018 julkistama lainsäädäntöehdotus pyrkii lisäämään kunnianhimoa erityisesti maatalouden ympäristö- ja ilmastoasioissa. Komissio on korostanut aiempaakin kunnianhimoisempia ilmasto- ja ympäristötavoitteita joulukuussa 2019 julkaistussa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa (European Green Deal) ja toukokuussa 2020 julkaistussa Pellolta pöytään-strategiassa. Vihreän kehityksen ohjelmalla EU tähtää ilmasto-neutraaliuteen vuoteen 2050 mennessä. Tavoitteena on vähentää päästöjä, investoida tutkimukseen ja innovaatioihin sekä säilyttää luonnonympäristö. Pellolta pöytään -strategia tähtää entistä kestävämpään, reilumpaan ja terveellisempään EU:n ruokajärjestelmään. Strategia kattaa koko elintarvikeketjun alkutuotannosta kulutukseen, ja tavoitteena on toimia myös kestävästä globaalista ruokajärjestelmästä mallina. Uudessa ”vihreässä arkkitehtuurissa” on ympäristötoimia, joista osa on jäsenvaltioille pakollisia ja osa vapaaehtoisia. Poliittisesti on kuitenkin haasteellista sekä saavuttaa strategioiden mukaiset ilmasto- ja ympäristötavoitteet että edistää maatalouden kilpailukykyä ja kohentaa maatalojen tuloja.

Toimijat ovat suhtautuneet vähintäänkin kahtalaisesti komission pyrkimykseen kasvattaa CAP:n ilmasto- ympäristökunnianhimoa.

Ympäristöjärjestöjen, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ja monien alan tutkijoiden mukaan esitetty ilmasto- ja ympäristötoimet eivät ole riittävän vaikuttavia, jotta ilmastopäästöjä saataisiin vähennettyä merkittävästi ja luonnon monimuotoisuus onnistutaisiin säilyttämään.⁸ Tuottajajärjestöt, monet viljelijät, Euroopan parlamentin Maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnan (AGRI) jäsenet sekä useat jäsenmaat ovat puolestaan sitä mieltä, että radikaalit ympäristö- ja ilmastotoimet heikentäisivät viljelijöiden toimeentuloa ja siten viljelijöiden taloudellista asemaa. Tuottajajärjestöjen mukaan komission esittämät uudet strategiat eivät ota riittävän hyvin huomioon ilmasto- ja ympäristötavoitteiden sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia.⁹

Komissiolla, neuvostolla ja parlamentilla oli siten erittäin haastavat neuvottelut, ennen kuin päätös CAP-uudistuksen sisällöstä saatiin aikaiseksi kesäkuussa 2021. Neuvotteluissa osapuolet joutuivat tasapainoilemaan ilmasto- ja ympäristötavoitteiden sekä maatalouden kilpailukykyyn ja viljelijöiden toimeentuloon liittyvien tavoitteiden välillä. EU:n maatalousministerit ja parlamentin AGRI-valiokunta eivät halunneet asettaa yhtä korkeita ilmasto- ja ympäristötavoitteita kuin komissio. Siksi komission asettamat ilmasto- ja ympäristötavoitteet pehmenivät, kun neuvosto ja parlamentti hakivat neuvottelusopua, eikä tavoitetaso toteudu sellaisena kuin komission alkuperäisessä ehdotuksessa. Jotta esimerkiksi Pellolta pöytään -strategian tavoitteet voitaisiin saavuttaa, maatalouspolitiikkaa olisi kuitenkin uudistettava hyvin perusteellisesti.¹⁰

Rahoituksen määrällä mitaten yhteisen maatalouspolitiikan ydin on edelleen ykköspilarin suorien tukien järjestelmä. Se kattaa noin kolme neljäsosaa koko CAP:n talousarviosta ja tarjoaa viljelijöille vuosittaista tukea, joka perustuu hehtaarikohtaisiin tukioikeuksiin. Monelle viljelijälle tämän järjestelmän tuet ovat ”selviytymisen ja konkurssin välinen erottava tekijä”, ja siksi EU:n jäsenmaat ja parlamentin maatalousvaliokunta eivät liiemmin halua muuttaa järjestelmää ja tuen ehtoja.

Eräs pieni mutta mahdollisesti kauaskantoinen muutos liittyy tapaan, jolla suorat tuet kuvataan uudistuksessa. Komission

lainsäädäntöesityksessä¹¹ todetaan, että ”jäsenvaltiot myöntävät perustulotukea vuotuisena tuotannosta irrotettuna tukena kuta-kin tukikelpoista hehtaaria kohden”. Tämä on ensimmäinen kerta tukimaksujen käyttöönoton jälkeen, kun lainsäädännössä niiden tarkoitukseksi kuvataan tulojen tukeminen. Tämä saattaa tuntua yllättävältä, sillä onhan tukien ilmeinen tehtävä ollut pönkittää tuloja. Silti vuosien 2014–2020 CAP:ssä ja kaikissa sen edeltäjissä niitä kutsuttiin vain ”perustuiksi” tai ”tilatukijärjestelmäksi” eikä niiden myöntämisen tarkoitukseen viitattu lainkaan. Perustelujen epätasällisyys antoi komissiolle luovaa liikkumavaraa. Tilanteesta riippuen komissio saattoi antaa ymmärtää, että tuet muodostavat osan jonkinlaista ”sanatonta sopimusta” maatalouden harjoittajien ja muun yhteiskunnan välillä tai että niiden epäsuora tarkoitus on pitää maanviljelijät tiloilla yhteisen omaisuuden hoitajina. Tällainen epämääräisyys ei kuitenkaan sovi komission uuteen strategia-keskeiseen lähestymistapaan, ja siten tukien tarkoitukseksi on nyt selvästi määritelty tulojen tukeminen. Vaikka tästä ei muodostu suurta poliittista kiistakysymystä, ajan mittaan saattaa tulla mahdolliseksi – ehkäpä ensimmäistä kertaa – arvioida järjestelmän tehokkuutta (tai tehottomuutta) suhteessa sen auki kirjoitettuihin tavoitteisiin.

Uudistuksen merkittävin rakenteellinen innovaatio on esitetty uusi toimeenpanomalli, joka siirtää enemmän valtaa ja vastuuta jäsenvaltioille ja edellyttää, että ne laativat omat kansalliset strategiasuunnitelmansa politiikan toteuttamiseksi. Tämä johtaa siihen, että koko CAP-budjettia hallinnoidaan jatkossa samaan tapaan kuin maaseudun kehittämisohjelmia tällä hetkellä eli kansallisesti 27 erilaisen strategian puitteissa. Toisin sanoen EU määrittelee jatkossa vain maatalouspolitiikan perustavoitteet, ja jäsenvaltioilla on nykyistä enemmän vastuuta siitä, miten sovitut tavoitteet saavutetaan. Tämä tarkoittaa, että tiukat ohjailevat ja normittavat elementit – kuten toimenpiteiden yksityiskohtia ja kelpoisuusehtoja koskevat säännöt – poistuvat EU-lainsäädännöstä. Jäsenvaltioilla on kuitenkin velvollisuus raportoida toimenpiteiden tuloksellisuudesta uskottavasti.

Uuden toimeenpanomallin tavoitteena on luoda järjestelmä, jossa jäsenvaltiot voivat valita, mitkä toimenpiteet parhaiten soveltuvat niiden paikallisiin olosuhteisiin ja edistävät EU:n tasolla asetettuja tavoitteita ympäristön suojelemiseksi ja ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Uuden mallin uskotaan pienentävän CAP-järjestelmään liittyvää byrokratiaa ja hallinnollista taakkaa. Tosi-asiassa hallinnollinen kuorma ei välttämättä vähene vaan kaatuu jäsenvaltioiden ja viljelijöiden kontolle. Uusi malli voi siitä huolimatta johtaa tehokkaampiin ja hyväksyttävämpiin toimenpiteisiin ruohonjuuritasolla. Poliitiikan läpinäkyvyys saattaa kuitenkin merkittävästi kärsiä, kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioiden soveltamat politiikat tulevat eroamaan toisistaan todennäköisesti vielä nykyistäkin voimakkaammin.

Maatalouspolitiikan uusi toimeenpanomalli on hyvin samantapainen kuin nykyistä energia- ja ilmastopolitiikkaa ohjaava hallintomalli. Siinä komissio asettaa korkean tason tavoitteet eli päästö- vähennystavoitteet päästökauppajärjestelmälle kokonaisuutena ja päästökauppajärjestelmän ulkopuolisille sektoreille jäsenvaltiotasolla sekä EU-tason tavoitteet uusiutuvan energian osuudelle ja energiatehokkuuden parantamiselle. Jäsenvaltioiden edellytetään puolestaan laativan suunnitelmat, kuinka ne aikovat edistää asetettuja tavoitteita, ja nämä suunnitelmat on toimitettava komission hyväksyttäväksi. Mikäli jäsenvaltio ei onnistu saavuttamaan tavoitteita yhdellä jaksolla, se voi rangaistuksena saada seuraavan jakson tavoitteisiin alijäämää vastaavan korotuksen.

Yksittäisen jäsenvaltion kannalta siirtyminen uuteen toimeenpanomalliin on hyvin suuri muutos. Kukin jäsenvaltio laatii ohjelman, jota komissio nimittää CAP:n strategiseksi suunnitelmaksi. Suunnitelmissa esitetään ne politiikan välineet, joita jäsenvaltiot tulevat alueellaan soveltamaan. Kukin jäsenvaltio siis määrittelee, mitä vaihtoehtoisista ohjauskeinoista se aikoo käyttää, ja perustelee, kuinka nämä ohjauskeinot auttavat CAP:n tavoitteiden saavuttamisessa. Ennen kuin strategiset suunnitelmat voidaan toteuttaa, niiden on läpäistävä komission arviointi suhteessa EU:n keskeisiin poliittisiin tavoitteisiin ja saatava komissiolta asianmukainen hyväksyntä.

Strategiasuunnitelmiin liittyy kuitenkin riski siitä, että jäsenvaltiot eivät aseta tarpeeksi selkeitä ja kunnianhimoisia tavoitteita esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiselle tai luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi. Lisäksi tavoitteisiin pääsemistä on vaikea mitata keinoilla, joita lainsäädäntöehdotukseen on kirjattu.¹² Parhaimmillaan uusi CAP antaa siis jäsenmaille mahdollisuuden toteuttaa kunnianhimoista ilmastopolitiikkaa, mutta pahimmillaan selkeiden vaatimusten ja arviointikriteerien puutteiden takia jäsenmaat voivat laistaa vaikuttavien ilmasto- ja ympäristötoimien toteuttamisesta.¹³ Jos ilmasto- ja ympäristötoimet jäävät jäsenmaissa vaatimattomiksi, se väistämättä jarruttaa vihreän kehityksen ohjelman toteutumista.¹⁴

MAATALOUDEN JA YMPÄRISTÖNSUOJELUN VAIKEA YHTÄLÖ

Yhteisellä maatalouspolitiikalla on merkittävä rooli EU:n vihreän kehityksen ohjelman toteuttamisessa eli päästöjen vähentämisessä, luonnon monimuotoisuuden suojelussa ja kestävämmän ruoantuotannon edistämässä. Paineet uudistaa politiikkaa kasvavat väistämättä, ja jatkossa CAP:ssä korostuu taloudellisen kestävyys rinnalla yhä vahvemmin ekologinen, sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys. Ruoantuotannon ohessa maatalous sekä tarjoaa virkistysmahdollisuuksia että ylläpitää maisemia ja luonnon monimuotoisuutta. Myönteisten vaikutustensa lisäksi maatalous aiheuttaa kuitenkin myös haitallisia ympäristövaikutuksia niin maaperään, vesistöihin kuin ilmakehäänkin.¹⁵

Maataloussektorilla eri strategiat ohjaavat toteuttamaan EU:n vihreän kehityksen ohjelmaa. Pellolta pöytään -strategiassa on hyvin konkreettisia tavoitteita esimerkiksi kasvinsuojeluaineiden ja lääkkeiden käytölle, luomutuotannon lisäämiselle sekä ravinnekuorman pienentämiselle maataloudessa. Nämä samat tavoitteet ovat myös luonnon monimuotoisuusstrategiassa. Maaperän, ilman ja veden saastumisen estämiseksi tavoitellaan kemiallisten torjunta-aineiden käytön ja niiden aiheuttaman riskin puolittamista nykyisestä. Myös ravinnehävikkiä on vuoteen 2030 mennessä tarkoitus vähentää puolella ja lannoitteiden käyttöä viidenneksellä.

Suurin ympäristöhuoli on ilmastomuutos. Vihreän kehityksen ohjelman tavoitteena on luoda Euroopasta vuoteen 2050 mennessä maailman ensimmäinen ilmastoneutraali maanosa. Kasvihuonekaasupäästöjä pyritään vähentämään kaikilla sektoreilla, mukaan lukien maatalous. Maataloudessa kasvihuonekaasupäästöjä voidaan vähentää erityisesti optimoimalla ravinteiden ja pellon käyttöä. Viljelysmaa voi toimia myös hiilinieluna, mutta se edellyttää hyvää maaperän hoitoa (esimerkiksi perusparannukset) ja tavanomaista suurempaa hiilisyötettä (esimerkiksi aluskasvi, maanparannusaineet). Nykyisin pellot tuottavat enemmän kasvihuonekaasupäästöjä kuin sitovat hiiltä.

Sen lisäksi, että maatalous vaikuttaa ilmastomuutokseen, ilmastomuutos vaikuttaa maatalouden toimintaedellytyksiin. Maataloussektori on muihin talouden sektoreihin verrattuna erityisen herkkä muutoksille, joita ilmastomuutos tuo mukanaan. Kun sään ääri-ilmiöt yleistyvät, toisia kasvukausia tulevat piinaamaan liialliset helteet ja kuivuudet, toisia taas rankkasateet ja tulvat. Ilmastomuutos asettaakin suuria haasteita Euroopan maataloudelle. Sopeutumiseen tähtäävät toimenpiteet muuttavat lajien ja lajikkeiden voimasuhteita sekä eri viljelykasvien ja -menetelmien suhteellista kannattavuutta.

Ilmastomuutoksen torjumisen lisäksi luonnon monimuotoisuuden edistäminen sekä vesien saastumisen, maaperän eroosion ja luonnonvarojen tuhlaamisen estäminen säilyvät tärkeinä maatalouspolitiikan asialistalla. Maatalousalueet ovat merkittäviä monille avoimilla alueilla viihtyvillä lintu-, nisäkäs- ja hyönteislajeille, jotka käyttävät ensisijaisena elinympäristönään, pesimäpaikkoina ja ravinnonhankintaan peltoja tai niiden reunoja sekä perinteisen maatalouden luomia peltojen ulkopuolisia laidunalueita ja niittyjä. Joillekin maatalousympäristöjen lajeille maatalouden tuotantomenetelmien muutoksen ja tehostumisen aiheuttamat elinympäristömuutokset ovat olleet niin suuria ja nopeita, etteivät ne ole pystyneet sopeutumaan niihin. Erityisesti metsälaitumista, niityistä ja kedoista riippuvainen perinnebiotooppien eliöstö on taantunut ja uhanalaistunut, koska karjanlaidunnus ja karjatilat ovat vähentyneet.¹⁶ Perinnebiotoopit, luonnonlaitumet ja muut

avoimet tai puoliavoimet niittymäiset maatalousympäristöt eivät enää kuulu tavanomaiseen tuotantotapaan, joten niiden suunnitelmallinen hoitaminen ja lajikirjon ylläpitäminen niiden avulla vaatii taloudellisia kannustimia.

Mikäli tukitoimet kohdistetaan oikein, yhteisellä maatalouspolitiikalla voidaan merkittävästi auttaa viljelijöitä tuottamaan ympäristöhyödykkeitä ja -palveluja. Poliitiikan suunnittelussa olisi hyvä painottaa niitä ekosysteemipalveluita, joita kansalaiset pitävät tärkeinä mutta joiden tuotannossa koetaan olevan parantamisen varaa.¹⁷

Maa- ja elintarviketalouden tavoitteisiin ja ohjaukseen vaikuttavat myös globaalit prosessit, kuten maailmankaupasta käytävät neuvottelut ja maailman ravintotilanne sekä kansainväliset toimet luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi, ilmastonmuutoksen hidastamiseksi ja kestävä kehityksen edistämiseksi. EU on sitoutunut Yhdistyneiden kansakuntien (YK) luonnon monimuotoisuutta turvaavaan sopimukseen sekä Pariisin ilmastopöimuksen tavoitteisiin eli olemaan hiilineutraali vuoteen 2050 mennessä. Vihreän kehityksen ohjelma on olennainen osa EU:n toimia, joilla se tähtää YK:n kestävä kehityksen tavoitteisiin. CAP:n odotetaan osaltaan edistävän kansainvälisten sopimusten täyttämistä.¹⁸

Maailman kauppajärjestö WTO on vaikuttanut merkittävästi aikaisemmissa EU:n uudistuksissa, mutta tällä kertaa se ei ohjaa maatalouden ja maatalouspolitiikan kehitystä. WTO on jo vuodesta 2001 asti tavoitellut maailmanlaajuisen monenkeskisen kauppasopimuksen solmimista tuolloin alkaneella Dohan kauppaneuvottelukierroksella. Neuvottelut eivät kuitenkaan ole tuottaneet tuloksia eivätkä siten uusia sitoumuksia EU:n maataloudelle. Strategiset kumppanuudet ovatkin nousseet jälleen tärkeäksi kauppasuhteiden välineeksi, kun kansainvälisen kaupan sääntelyssä ollaan palaamassa perinteisiin kahdenvälisiin sopimuksiin.¹⁹ Siten ne ohjaavat myös maa- ja elintarviketalouden kauppapoliittisia muutospaineita, joihin WTO-sopimuksilla ei enää ole entisenkaltaista vaikutusta. Kehitys on seurausta WTO:n ympärille rakentuneen monenvälisen neuvottelujärjestelmän ongelmista. EU on solminut kahdenvälisiä kauppasopimuksia muun muassa Britannian, Kanadan, Meksikon,

Etelä-Korean, Sveitsin, Japanin ja Singaporen kanssa. Parhaillaan EU neuvottelee kauppasopimuksista useiden kauppakumppanien, kuten Indonesian, Australian ja Uuden-Seelannin kanssa. Etelä-Amerikan Mercosur-maiden kanssa neuvottelut on saatu päätökseen, mutta sopimusta ei ole ratifioitu jäsenmaissa.

Myös kauppasopimusten ja kestäväen kehityksen suhde on nousut keskusteluun. Yksi vihreän kehityksen ohjelman puhutuimpia kauppapoliittisia esityksiä ovat hiilitullit. Hiilitullijärjestelmässä voitaisiin huomioida tuotteen valmistuksessa aiheutuvat hiilidioksidipäästöt, joista maksettaisiin tullimaksuja EU:n ulkorajalla. On ajateltu, että hiilitullien asettaminen tukisi EU:n ilmastopolitiikan tiukentamista, sillä ne voisivat vähentää huolta siitä, että tuotantoa siirtyisi EU:sta maihin, joissa päästöpolitiikka on selvästi löysemää. Hiilitullien toteuttaminen on kuitenkin käytännössä mutkikasta. EU:n tulisi erikseen määritellä, mitä tuotteita, päästöjä ja teknologioita sekä mitä maita tullimaksut koskisivat ja miten määriteltäisiin tullin kohteena olevien tuotteiden hiilisisältö. Lisäksi olisi ratkaistava, miten hiilitulli yhdistettäisiin päästökauppaan ja kansallisiin hiiliveroihin sekä miten hiilitulli sopisi yhteen WTO:n kauppasääntöjen kanssa. Yksi huolenaiheista liittyy myös kauppasodan riskiin, jota mikä tahansa uusi tullimaksu voisi kasvattaa.

TULEVAISUUDEN HAASTEET JA EU:N VALINNAT

Euroopan osuus maailman ruoantuotannosta on hiljalleen supistunut 2000-luvulla samalla kun Euroopan osuus maailman väestöstä on pienentynyt ja henkeä kohden laskettava kulutus on lakannut kasvamasta. Sen sijaan viennissä Euroopan osuus on kasvanut. Etenkin maidon ja maitojalosteiden tuotannossa EU on edelleen erittäin iso toimija. Tiedetään, että ruoan tarve maailmalla kasvaa nopeasti, koska väestö lisääntyy ja vaurastuu. Samalla ilmastonmuutos ja muut ympäristömuutokset sekä urbanisaatio rapauttavat globaalin tuotannon edellytyksiä. Laajoilla alueilla tuotantoa rajoittaa yhä vakavammin myös veden saanti, joka kytkeytyy ilmastonmuutokseen. Kun ruoan globaali kysyntä kasvaa etenkin

Kiinassa, Intiassa ja Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, EU:lla on vahvana viejänä mahdollisuus ottaa osa tästä kasvusta.²⁰

Kuluttajien ja yhteiskunnan ympäristövaatimukset, mukaan lukien taistelu ilmastomuutosta vastaan, asettavat uusia ehtoja tuotantotavoille. Ruuan tuottamisen resursseja, kuten peltoalaa, vettä ja ravinteita, on käytettävä nykyistä tehokkaammin ja ympäristöä vähemmän kuormittaen. Tämä liittyy yleisempään kehitykseen, jossa luonnonvarojen käytössä kestävyys ja kierrätettävyyys ovat entistä tärkeämpiä. Maatalous on siten vaikean ja ristiriitaisen haasteen edessä: on välttämätöntä lisätä ja tehostaa elintarvikkeiden tuotantoa sekä huolehtia ilmasto- ja ympäristötavoitteista samalla kun ilmastomuutos heikentää tuotanto-olosuhteita.

Tuotantoteknologia voi auttaa ratkaisemaan ongelman. Teknologian kehittyminen mahdollistaa nykyistä päästöttömämmän ruoantuotannon ja tuotantoprosessit, jotka parantavat tuottavuutta ja tehokkuutta. Ruoantuotannossa ja markkinoilla syntyvää dataa sekä luontoa ja ympäristöä monitoroivaa dataa kerätään ja analysoidaan entistä tarkemmin. Elektroniikka, automaatio, tietotekniikka ja tietoliikennetekniikka yhdistettynä maatalouskoneisiin voivatkin tulevana vuosikymmeninä nostaa systeemien tehokkuuden täysin uudelle tasolle. Esimerkiksi peltoviljelyn kehityksessä äärimmäistä visiota edustaa täysautomaattisuus, jossa autonomisista peltotyökoneista koostuva järjestelmä suunnittelee ja toteuttaa viljelytoimenpiteet.

Myös geenitekniikan menetelmiä voidaan soveltaa nykyisin jo monin tavoin elintarviketuotannon eri vaiheissa aina raaka-aineen muokkauksesta lopulliseen tuotteeseen. Geeninsiirtomenetelmillä tehostetaan jalostusta, kun perintötekijöitä voidaan siirtää yksilöstä tai jopa lajista toiseen. Näin voidaan parantaa viljelykasvien ominaisuuksia, kuten satoisuutta ja laatua, tai vaikkapa niiden kestävyyttä kuivuutta vastaan ja vähentää siten kasteluveden tarvetta. EU:ssa geeninsiirrot eivät kuitenkaan ole saaneet riittävää kansalaishyväksyntää, ja unionin säädökset ovat maailman tiukimmat. EU:n onkin ollut hyvin vaikea muodostaa kantaa uusiin kasvinjalostusmenetelmiin. Kasvinjalostuksen uuden aallon läpilyönti Euroopassa on sen vuoksi merkittävästi hidastunut.

Tulevaisuudessa monia ruoan raaka-aineita saatetaan pys-
tyä korvaamaan myös keinotekoisesti valmistetuilla tuotteilla ja
ainesosilla. Keinoliha on yksi esimerkki siitä, miten teknologia voi
mullistaa koko ruokateollisuuden. Kuluttajien toiveet ja käsitykset
tuotantotavan hyväksyttävyydestä tosin vaikuttavat teknologioiden
käyttöönottoon. Osa kuluttajista hyväksyy uudet tekniikat, osa taas
ei. Samalla kun ruoan teknologisoituminen arkipäiväistyy, markki-
noilla jää tilaa myös aidoista ja laadukkaista raaka-aineista tehdyille
”autenttiselle” ruoalle. Kasvavaa kysyntää on erityisesti luomu- tai
lähiruoalle, joilla tuotantoketjun kontrollointi ja siten kuluttajien
luottamuksen voittaminen on helpompaa kuin globaalimarkki-
noilla. Globaalien elintarvikemarkkinoiden odotetaan silti edelleen
kasvavan kansallisten markkinoiden kustannuksella.

Sään ääri-ilmiöiden yleistymisen puolestaan lisää todennäköi-
sesti ruokamarkkinoiden heilahteluja. Suuret hintavaihtelut ovat jo
tulleet osaksi maataloustuotemarkkinoiden jokapäiväistä toimin-
taa. Euroopassa maataloustuotteiden hintavaihtelut ovat lisään-
tyneet 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 maatalou-
dessa selvästi enemmän kuin aiemmin. Tämä tarkoittaa, että maa-
talousyrittäjät joutuvat kehittämään toimintojaan ja markkina- ja
hintariskeiltä on suojauduttava, jotta liiketoiminnan kannattavuus
ja jatkuvuus voidaan turvata. Ruokaketjun toimivuuden kannalta
on tärkeää, että uusien kauppatapojen ja markkinainstrumenttien
avulla saadaan aikaan tehokkaat markkinat itse tuotteiden lisäksi
myös hinta- ja tuottoriskeille.

Maatalouden tulee varautua entistä paremmin myös tautien
leviämiseen. Vaikka Covid-19-pandemia ei ole uhannut ruokahuol-
toa eikä suurestikaan vaikuttanut elintarvikkeiden ja tuotantopa-
nosten maailmankauppaan, on selvää, että eurooppalaista ruoka-
järjestelmää on tarve kehittää resilientimmäksi. Osana ruokaturvan
varmistamista tulisi keskeisiä tuotantopanoksia varastoida nykyistä
suunnitelmallisemmin ja maatalouden viljelyjärjestelmien sekä

tuotantoteknologioiden kriisitilannevalmiutta kehittää. Silti on muistettava, että globaalilla tasolla ruokaturvasta huolehtimisessa on EU:n kannalta olennaista myös sitoutuminen monenkeskisen kauppajärjestelmän periaatteisiin ja sen varmistaminen, että nämä sitoumukset säilyvät voimassa erilaisissa kriisitilanteissa.

Eläintaudit ovat vaikuttaneet elintarvikemarkkinoiden vakauksen voimakkaammin kuin ihmisestä ihmiseen leviävät taudit. Tästä on tuoreena esimerkkinä afrikkalainen sikarutto, joka on levinnyt viime vuosina useaan EU-maahan ja muualle Eurooppaan. Tautia esiintyy niin villisioilla kuin tuotantosioilla. Myös Aasiassa tautia esiintyy runsaasti, ja Kiinan tautitilanne on nostanut sianlihan hintaa maailmanmarkkinoilla. EU:ssa taudin esiintyminen on toisaalta laskenut hintatasoa, kun se on vaikeuttanut vientiä. Eläintautiriskiä kasvattaa nykymaailmalle ominainen kanssakäyminen, jossa eläimet, eläinainekset, elintarvikkeet, rehut ja ruokajätteet liikkuvat laajasti. Etenkin virusperäiset eläintaudit ovat hankalia torjuttavia, koska rokotteiden kehittäminen on haasteellista.

Ruoantuotantoa uhkaavat monimuotoiset ja ennakoimattomat tekijät, ja yhteiskunnan ruokaturva on hyvin monitahoinen asia. EU-maissa ruokaturvan peruselementit, ruoan saatavuus ja laatu, ovat yleisesti ottaen kunnossa. Ruoan turvallisuus ja kuluttajien valinnanvara eivät kuitenkaan ole itsestäänselvyyksiä. Markkinat eivät välttämättä pysty riittävässä määrin hallitsemaan ruokaturvaa uhkaavia systeemisiä riskejä, olivat ne sitten kansallista tai kansainvälistä perua. Eläintaudit, koronapandemia ja kansainvälisen kaupan pelisääntöihin vaikuttavat poliittiset riskit ovat korostaneet, miten tärkeitä ovat huoltovarmuus, poikkeusoloihin varautuminen ja jatkuvuudenhallinta. Ympäristönmuutos osaltaan kasvattaa riskejä. Kuluttajien korkeat odotukset ja kriittiset epäilyt ruoantuotantoa ylläpitäviä järjestelmiä kohtaan saattavat tehdä mahdollisten ruokakriisien poliittisista riskeistä inhimillisiä ja taloudellisia riskejä suurempia.

EU:N KYKY UUDISTUA JA TOTEUTTAA YHTENÄISTÄ POLITIIKKAA

Ympäristömuutoksen kaltaisten globaalien uhkien ja unionin sisäisten taloudellisten ja poliittisten jännitteiden ristivedossa Euroopan unionin maatalouspolitiikka joutuu väistämättä etsimään uusia toimintatapoja ja linjauksia. Aiemmat muutokset luovat pohjan nykykehitykselle. 1990-luvulta aina 2010-luvun alkuun asti unionin maatalouspolitiikka kehittyi tiettyä logiikkaa noudattaen kohti markkinasuuntautuneempia politiikkainstrumentteja. Ensin 1990-luvulla luovuttiin markkinahintojen tukemisesta, jolloin tuki sidottiin tuotantoon. Sitten 2000-luvulla tuki on irrotettu tuotannosta. Ohjelmakaudella 2014–2020 olisi ollut luontevaa jatkaa kehitystä ja siirtyä kohdennettuihin tukiihin, jotka maksettaisiin korvauksena julkishyödykkeiden tuotannosta. Näin ei kuitenkaan tehty, vaikka ympäristökysymykset tulivatkin entistä merkittävämiksi perusteiksi tuen myöntämiselle. Tuolloin tähdättiin myös tuen tasaisempaan jakautumiseen jäsenvaltioiden ja maatalousyrittäjien kesken.²¹ Linjaukseen vaikuttivat selvästi sekä Euroopan parlamentin mukaantulo EU:n maatalouspolitiikan päätöksentekoon että ulkoiset tekijät, etenkin korkeat ja epävakaat hinnat maailman ruokamarkkinoilla. Ne muuttivat keskustelua yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuudesta nostamalla ruokaturvan painoarvoa julkishyödyksenäkökulman kustannuksella.

Kun ohjelmakautta 2021–2027 valmisteltiin, paineet pienentää EU:n maatalouspolitiikan budjettirahoitusosuutta vahvistuivat jälleen. Suuret yhteiskunnalliset kysymykset, kuten ilmastonmuutoksen torjunta ja pakolaisvirrat, kiristivät kilpailua julkisesta rahasta EU:ssa. EU:n maatalousbudjetti supistui kuitenkin huomattavasti ennakoitua vähemmän rahoituspäätöksessä, jonka Eurooppa-neuvosto hyväksyi heinäkuussa 2020. Tähän vaikutti erityisesti koronapandemia, joka korosti jälleen kerran ruokaturvan ja oma-varaisuuden merkitystä, mikä puolestaan heijastui jäsenmaiden kantoihin EU:n rahoituskehysneuvotteluissa. Koronapandemian myötä jäsenmaissa alettiin kannattaa ajatusta, että EU tarvitsee

vahvan maataloustuen ja nykyistä enemmän varautumista vastaavan kaltaisiin katastrofeihin.

Kaudelle 2021–2027 esitetyt muutokset eivät ole siten erityisen radikaaleja. Ne, jotka toivoivat mullistavaa uutta tapaa kanavoida EU:n maataloustukea – esimerkiksi päättäväistä siirtymää kohti ympäristön- ja luonnonsuojelua tai uudenlaista ajattelua maanviljelijöiden ansioiden tukemisen perustaksi – joutuvat pettymään. Poliitiikan ”arkkitehtuuri” pysyy nykyisenkaltaisena. Toimenpiteet jaetaan edelleen kahteen CAP:n ”pilariin”: tulo- ja markkinatukien ykköspilariin sekä maaseudun kehittämis- ja ympäristöohjelmien kakkospilariin. Maatalousyrittäjät saavat jatkossakin viljelyalaaan perustuvaa suoraa tulotukea, joka on samankaltainen kuin vuoden 2003 uudistuksen seurauksena käyttöön tullut tilatuki. Tuen saadakseen viljelijöiden pitää täyttää tietyt tilanhoitoon liittyvät ympäristövaatimukset, joita ollaan toki jonkin verran kiristämässä CAP:n uuden vihreän arkkitehtuurin nimissä.

Uudistus ei esitetyssä muodossaan sisällä kovin vahvoja työkaluja, joilla voitaisiin esimerkiksi kääntää maatalouden ilmasto- päästöt merkittävään laskuun. Uudistuksen ilmasto- ja ympäristötavoitteita ei ensinnäkään ole määritelty selkeästi, eivätkä ne muunnu mitattaviksi tavoitteiksi. Jääkin epäselväksi, kuinka aiotaan konkreettisesti arvioida politiikkatoimenpiteiden vaikuttavuutta kussakin jäsenmaassa. Hyvin paljon jää sen varaan, että jäsenmaat asettavat riittävän kunniahimoiset tavoitteet kansallisissa strategia-suunnitelmissaan. Tämä vastaa toki läheisyysperiaattevaatimukseen, kun jäsenvaltioille tarjotaan enemmän sananvaltaa siinä, kuinka ne haluavat toteuttaa yhteistä maatalouspolitiikkaa. Tämä tehdään kuitenkin sillä riskillä, että ympäristö- ja ilmastokunniahimo jää toteutumatta ja yhteismarkkinoiden yhtenäisyys heikentyy entistään.

Euroopan maataloutta ympäröivä poliittinen ilmapiiri ei ole erityisen suotuisa perinpohjaisille politiikkamuutoksille varsinkaan nyt, kun Brexitin myötä yksi maatalouspolitiikan liberalisointia kannattava jäsenmaa ja samalla merkittävä EU:n nettomaksajamaa Britannia on jättänyt unionin. Lisäksi yhteispäätösmenettely on tavoitteiden mukaisesti lisännyt parlamentin ja vähentänyt

komission valtaa päätöksenteon valmistelussa. Vallan hajauttamisen riskinä kuitenkin on, että päätöksentekoprosessissa ajaudutaan aiempaa useammin umpikujaan. Prosessin sujuvuus riippuu yhä enemmän avainhenkilöiden vuorovaikutussuhteista ja poliittisista intresseistä.²² Vuoden 2009 jälkeen muuttunut institutionaalinen tilanne ja yhteispäätösmenettelyn käyttöönotto olivat tärkeitä tekijöitä, jotka selittävät, miksi esimerkiksi vuoden 2013 uudistusta ei pidetä erityisen onnistuneena. Kun neuvosto ja parlamentti ajavat molemmat omia muutoksiaan, ne saattavat muokata komission alkuperäisen lakiluonnoksen lähes tunnistamattomaksi. Komissio tekeekin nykyään jo lähtökohtaisesti varsin lieviä uudistusesityksiä, koska nykyisessä päätöksentekojärjestelmässä radikaalien esitysten läpimenomahdollisuudet ovat heikot.²³

Kuluttajien ja kansalaisten muuttuvat odotukset piiskaavat EU:n maatalouspolitiikkaa kuitenkin pitkällä aikavälillä väistämättä uudistumaan. Halutaan, että maatalous on kestävä osa yhteiskuntaa ja vastaa sen tarpeisiin. Odotukset maataloutta kohtaan eivät rajoitukaan pelkkään ravinnonsaantiin. Ruoan lisäksi tuotettavilla julkishyödykkeillä, kuten luonnon monimuotoisuudella, ilmastonmuutoksen torjunnalla, tuotantoeläinten hyvinvoinnilla, viihtyisällä ympäristöllä, kulttuurimaisemalla tai maaseudun elinvoimalla ei ole markkinahintaa, joten niiden arvo noteerataan lähinnä yhteiskunnan maataloudelle antamassa tuessa. Maataloudelle maksettavaa tukea perustellaan siten jatkossa yhä selkeämmin yleisillä argumenteilla maatalouden tuottamista julkishyödykkeistä ja palveluista. Viljelijöille maksetaan siitä, että he edistävät luonnon monimuotoisuutta, satsaavat eläinten hyvinvointiin, säilyttävät kulttuurimaisemaa ja torjuvat ilmastonmuutosta. Tulevaisuudessa tuottaja voi saada korvauksen esimerkiksi siitä, miten paljon viljelykset sitovat hiiltä. Taloudellisen kestävyys rinnalla maatalouspolitiikassa tulevat korostumaan yhä vahvemmin ekologisen, sosiaalisen ja kulttuurisen kestävyys näkökulmat. Maatalouspolitiikan haaste on löytää keinot, jotka oikealla tavalla kannustaisivat viljelijöitä julkishyödykkeiden tuottamiseen eivätkä johtaisi uusiin markkinahäiriöihin ja lisäksi kohtuuttomasti viljelijöiden kohtaamaa hallinnollista taakkaa.



MAHDOTTOMASTA MAHDOLLISEKSI: EU:N SOSIAALINEN ULOTTUVUUS

NOORA HEINONEN & JUHO SAARI

Euroopan unionin¹ (EU) perustajavaltiot päättivät ennen Rooman sopimuksen allekirjoittamista vuonna 1957, ettei jäsenvaltioiden sosiaaliturvaa harmonisoida. Harmonisoinnin sijasta liikkuvan työvoiman sosiaaliturvan koordinoiminen ja sukupuolten palkkatasa-arvon edistäminen olivat riittäviä ratkaisuja. Perustajavaltiot luopuivat näin vielä vuonna 1955 harkitusta vaihtoehtoisesta etenemistavasta, jossa jäsenvaltiot olisivat omaksuneet mahdollisimman samankaltaiset vakuutusperusteiset sosiaaliturvajärjestelmät. Harmonisointipolun hylkäämisen jälkeen Euroopan unionin asialistoille jäljelle jäänyt sosiaalipolitiikan yhteinen toimivalta oli kapea ja liittyi lähes ainoastaan valtion rajojen yli liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturvaan ja sukupuolten tasa-arvoon työmarkkinoilla.² Oikeus saada kertyneet sosiaaliturvaetuudet mukanaan maasta poistumistilanteessa oli ja on edelleen pääsääntö, josta voidaan poiketa vain erikseen säädetyistä syistä.

Terveyspolitiikassa ensimmäinen lääkkeitä koskenut direktiivi annettiin vuonna 1965, ja terveydenhuollon ammattihenkilöjen liikkuvuutta edistettiin lainsäädännöllä 1970-luvulta alkaen³. Sen jälkeen päätöksenteossa keskityttiin kansanterveyteen, minkä

myötä se otettiin osaksi EU:n toimivaltaa vuonna 1993 Maastrichtin sopimuksessa. Kansanterveyden edistäminen ja tartuntatautien torjunta muodostivat vuosikymmeniä tärkeimmän osan EU:n terveyspolitiikassa, ja linjauksia ovat tukeneet vuonna 1995 perustettu Euroopan lääkevirasto sekä vuonna 2005 perustettu Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus. Terveyspolitiikan muutoksen hitautta kuvaa, että vasta vuodesta 2002 alkaen terveysministerit ovat kokoontuneet virallisessa kokoonpanossa osana työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden (TSTK) neuvostoa.⁴

Kesäkuussa 1987 jäsenmaat hyväksyivät Euroopan yhtenäisasiakirjan (*European Single Act*), joka edisti neljää vapautta eli tavaroiden, palvelujen, ihmisten ja pääomien liikkuvuutta sisämarkkinoilla. Yhtenäisasiakirjasta alkanut prosessi on vaiheittain yhdistänyt sisämarkkinoiden toimintaperiaatteita ja jäsenvaltioiden hyvinvointivaltioita kaikkien neljän vapauden alueella 2020-luvun alkuun saakka. Esimerkkejä näiden periaatteiden yhteensovittamisesta ovat lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden, terveys- ja vakuutuspalvelujen, asumisen ja oleskelun sekä rahastoitujen eläkevarojen vakauden ja sijoittamisen sääntely. Maastrichtin sopimukseen liitettiin sosiaalipolitiikkaa koskeva pöytäkirja (*Social Chapter*), jonka sisältö koski erityisesti sosiaalipoliittisten aiheiden lainsäädäntöehdotusten ja päätöksenteon menettelyjä. Siinä Euroopan sosiaalisen mallin perustaksi kirjattiin sosiaalinen kestävyys ja tavoitteeksi vahvistaa hyvinvoinnin korkeaa tasoa ja työelämän laatua. Iso-Britannia pysyttäytyi yhteistyön ulkopuolella. Sosiaalipolitiikassa EU:n toimivaltaa ja yhteispäätösmenettelyn⁵ käyttöä lisättiin vuonna 1999 voimaan tulleella Amsterdamin sopimuksella.

Kokonaisuutena sosiaali- ja terveyspolitiikan ydinalueilla yhteisen lainsäädännön ja yhteisten politiikkojen kehitys oli varsin hidasta jäsenvaltioiden näkemyserojen takia, ja se eteni enemmän pontevina sanoina kuin konkreettina tekoina 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa. Samalla kuitenkin sosiaali- ja terveyspolitiikan agendat vahvistuivat sikäli, että komission pitkäaikainen tahtotila edistää yhteistyötä näissä politiikoissa muuntui agendaa asettaviksi asiakirjoiksi. Ne seurasivat toisiaan tasaiseen tahtiin yhä konkreettisempina ja visionäärisempinä. Komissio julkaisi vuonna 1993

keskustelua avaavan sosiaalipolitiikan vihreän kirjan ja vuonna 1994 toimenpidesuunnitelman sisältävän valkoisen kirjan. Näitä seurasi konsultaatioprosessi EU:n sosiaalisen suojelun uudistamisesta ja kehittamisestä johtopäätöksineen vuosina 1997–1999. Samanaikaisesti toimeenpantiin sosiaalialan toimintaohjelma.

Kaikissa asiakirjoissa korostui työllisyysnäkökulma, jota edistettiin painottamalla sukupuolten tasa-arvoa, työsuojelua ja työmarkkinajärjestöjen vuoropuhelua, kiinnittämällä huomiota kannustinten uudistamiseen puhumalla ”työn tekemisestä kannattavaksi” sekä tähdentämällä sosiaaliturvajärjestelmien uudistamista taloudellisesti kestävämmiksi, toiminnallisesti joustavammiksi ja kattavuuden suhteen tasa-arvoisemmiksi⁶. Voidaan katsoa, että näissä agenda-asettavissa linjauksissa komission huomio kohdistui ennen kaikkea Keski-Euroopan ja Välimeren alueen valtioiden sosiaaliturvajärjestelmiin. Pohjoismaiden sosiaali- ja terveystaloudellisiin järjestelmiin miellettiin muodostuneen ”valiokäytäntöjä”, joista saatuja kokemuksia komissio pyrki levittämään. Erityisesti komissiota kiinnosti tanskalainen työikäiselle väestölle suunniteltu joustoturma⁷, ruotsalainen aktiivinen sosiaalipolitiikka ja eläkkeiden rahoitusratkaisut sekä suomalainen ikääntymispolitiikka. Paradoksaalisesti Pohjoismaita yhdisti myös varauksellinen suhtautuminen Euroopan unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamiseen.

EU-tasolla tärkeää poliittisella asialistalla oli vaiheittainen siirtyminen kohti Euroopan talous- ja rahaliittoa (EMU), jota edistettiin koko 1990-luvun ajan. Kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien kannalta EMU:n valmisteluun liittyvät lähentymis- eli konvergenssiehdot olivat merkityksellisiä, koska ne asettivat rajat jäsenvaltioiden julkisen talouden alijäämille (3 % BKT:sta) ja julkiselle velalle (60 % BKT:sta eräin varauksin) sekä rajoittivat jäsenvaltioiden mahdollisuuksia rahoittaa käyttötalouden menoja lainoilla.⁸ Myöhemmin EMU-sääntelyn ehdot ovat rajanneet mahdollisuuksia rahoittaa sosiaali- ja terveystaloudellista rajaamalla julkisen talouden alijäämää. Alijäämän kasvu on kuitenkin sallittu, mikäli siihen on liittynyt toimenpiteitä, jotka lisäävät julkisen talouden kestävyttä pitkällä aikavälillä, kuten työeläkkeiden rahastointia, ammatillisten työeläkkeiden käyttöönottoa sekä terveys- ja hoivapalvelujen taloudellista

kestävyyttä lisääviä rakenteellisia uudistuksia. 2000-luvulla keskustelu Euroopan sosiaalipoliittisista tavoitteista integroitui yhtäältä osaksi eurooppalaista talous- ja työllisyyspolitiikkaa ja toisaalta osaksi sisämarkkinoiden ja hyvinvointivaltioiden yhteensovittamista.⁹ 2010-luvun lopulta alkaen sosiaali- ja terveystaloutta on EU-tasolla kytketty osaksi siirtymää kohti niin kutsuttua vihreämpää yhteiskuntaa sekä uusimpana vaiheena osaksi terveysturvallisuutta ja koronapandemian hillintää.

Tässä luvussa tarkastellaan EU-tason sosiaali- ja terveystaloutta tahdonmuodostusta ja päätöksentekoa. Aluksi tarkastellaan EU:n sisämarkkinakehityksen sosiaali- ja terveystaloutta koskeneita vaikutuksia ja sen jälkeen taloustalouttisen ohjauksen vaikutuksia. Luvun lopussa tarkastellaan 2020-luvun politiikkatavoitteita. Sosiaalinen ulottuvuus ymmärretään EU-tason päätöksistä johtuvana sääntelynä, koordinaationa, yhteensovituksena ja uudelleenjakona, jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden sosiaali- ja terveystaloutta koskevaan päätöksentekoon ja sosiaaliturvajärjestelmien toimintaan¹⁰. Tarkastelun ulkopuolelle jätetään EU:n sosiaalirahastot. Luvussa ei myöskään käsitellä työllisyyspolitiikkaa, työelämän sääntelyä, työsuojelua ja -turvallisuutta eikä sukupuolten tasa-arvoa. Syvälistä tarkastelua ei tehdä sosiaali- tai terveystalouttikan eri aloista, kuten alkoholi- tai tupakkapolitiikasta, rahapelaamisen sääntelystä tai lääkkeistä. Tarkastelun ulkopuolelle jää useita ja laajoja aiheita, mikä osaltaan kertoo tarkasteltavana olevan kokonaisuuden kompleksisuudesta.

MURROKSEN AIKA – SOSIAALINEN EUROOPPA 2000-LUVUN ALUSSA

Vuosituhanne vaihteessa EU-tasolla virittyi puhe uudesta Euroopan sosiaalisesta mallista (*European Social Model*), jossa muiden tavoitteiden ohella korostui aktivointi ja osallisuuden edistäminen sosiaaliturvajärjestelmiä modernisoimalla. Yhtäältä globaali kilpailu kiristyi ja elinkeinorakenne muuttui, mikä aiheutti painetta uudistaa sosiaali- ja terveystalouttikan rahoitusta, ja toisaalta väestön ikääntyminen ja teknologiakehitys kasvattivat jatkuvasti sosiaali- ja

terveysmenoja. Nämä kehityskulut loivat poliittista tilaa vuonna 2000 vahvistetulle Lissabonin strategiaksi kutsutulle EU-politiikalle. Sen ytimessä olivat laajempi työelämän, terveydenhuollon ja vanhuspalvelujen sekä eläke-, työttömyysturva- ja muiden sosiaaliturvajärjestelmien uudistaminen. Keinoiksi valikoituivat ohjausmuodot, jotka perustuvat koordinaatioon, yhteistyöhön, tietojen vaihtoon ja vertailuun, sillä sitovaa lainsäädäntöä tai ylikansallisia institutionaalisia rakenteita ei pidetty mahdollisina jäsenvaltioiden näkemyserojen takia. Poliittikkaa läpäisevänä periaatteena oli lujittaa sosiaalipolitiikkaa kasvua ja työllisyyttä edistävänä tuotannon tekijänä. Tämän ohella analysoitiin kansallisten politiikkamallien uudistuskyyä tai -kyvyttömyyttä sekä arvioitiin, millaisia yhteiskunnallisia kustannuksia sosiaalipolitiikan harjoittamatta jättämisellä olisi.¹¹

Lissabonin strategia toimeenpantiin siten, että parannettiin olemassa olleita prosesseja ja otettiin käyttöön uusi avoimen koordinaation menetelmä (*Open method of coordination*). Sen keskiössä oli vertailtavissa olevien tietojen kokoaminen ja parhaiden käytänteiden jakaminen myös muilta kuin EU:n toimivaltaan kuuluvilta politiikka-aloilta. Toimeenpanoa varten ministerineuvoston alaisuuteen perustettiin sosiaalisen suojelun komitea. Vuosina 2000–2005 menetelmällä tarkasteltiin hallinnollisesti raskaissa prosesseissa ja lukuisissa asiakirjoissa osallisuutta, eläkkeitä ja eläkejärjestelmien kestävyyttä, terveyspalvelujen ja pitkäaikaishoidon laatua ja saatavuutta sekä köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä. Raportoinnit ja linjaukset vahvistivat eurooppalaista tietovarantoa, mutta niiden vaikuttavuus jäsenvaltioiden politiikkaan jäi vähäiseksi. Lissabonin strategian välitarkastelussa vuonna 2005 sen hallintotapaa yksinkertaistettiin yhdistämällä makrotalouspolitiikkaa, työllisyyttä ja rakenneuudistuksia koskevat suuntaviivat sekä velvoittamalla valtiot raporttoimaan näistä yhtenäisessä kansallisessa raportissa.¹²

Lissabonin strategialla sosiaalipolitiikka nostettiin EU-tasolla käsitteellisesti samalle tasolle talous- ja työllisyyspolitiikan kanssa oikeudellisista toimivaltaeroista huolimatta. Poliittiseksi viestiksi vahvistui sosiaalipolitiikan merkitys sosiaalisena ja inhimillisenä investointina ja taloudellisten investointien mahdollistajana.

Samalla politiikkaviestinä painotettiin, etteivät sosiaalipoliittiset toimet ole ainoastaan julkisen talouden kuluerä tai työttömien ja työvoiman ulkopuolelta tulevien henkilöiden, kuten opiskelijoiden, työllistymistä hidastava kannustinongelmien aiheuttaja. Sosiaalipolitiikkaa korostettiin talouden vahvistajana ja työllisyyden edistäjänä, mutta käytännön päätöksenteossa sen sisältö jäi edelleen alisteiseksi muiden politiikkojen tavoitteille ja keinoille.¹³

Vuonna 2009 voimaantullut Lissabonin sopimus vahvisti sosiaalipolitiikan ja soveltuvien osin terveystalouden ja työllisyyden talous- ja työllisyyspolitiikkojen tavoitteissa sekä EU:n talouspolitiikan, työllisyyspolitiikan ja sosiaalisen suojelun komiteoiden ja keskeisimpien EU-instituutioiden käsittelyprosesseissa. Sosiaali- ja terveystalouden painoarvoa lisäsi EU:n perusoikeuskirjan vahvistaminen unionia oikeudellisesti sitovaksi asiakirjaksi, EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja valtionpäämiesten muodostaman Eurooppa-neuvoston institutionaalisen aseman vahvistaminen. Jäsenvaltioiden mahdollisuutta käyttää määränemmistöä päätöksissä sosiaaliturvaa koskevien lainsäädäntöehdotusten käsittelyssä laajennettiin. Jännitteisyys sosiaalipoliittisten sekä talouspolitiikan ja sisämarkkinoiden tavoitteiden yhteensovittamisessa säilyi, sillä sopimuksessa vahvistettiin yhteensovittamista koskeva velvoite.¹⁴

LAAJENTUMISEN AIKA – HUOLI SOSIAALISESTA POLKUMYNNISTÄ JA INTRESSIEN ERIYTYMINEN

Jälkiteollisten ja varakkaiden eurooppalaisten länsivaltioiden unioniin liittyi 2000-luvun alussa Itä-Euroopan valtioita, joiden yhteiskuntarakenteet olivat uudehkoja ja työmarkkinat murroksessa. Sosiaali- ja terveystaloudellisesti valtiot olivat erilaisia ja erosivat myös EU:n jäsenvaltioista. Joissakin valtioissa oli palkkatyöhön tiiviisti kytkettyjä sosiaalivakuutusjärjestelmiä tai työpaikkaan kytkettyjä sosiaaliturvan muotoja, toisissa hyvin valtiokeskeisiä ja enimmäkseen verorahoitettuja järjestelmiä. Myös maiden sukupuolijärjestelmät vaihtelivat merkittävästi.¹⁵

EU-jäsenvaltioiden määrän lisääntymiseen valmistauduttiin ehdokasmaiden kanssa toimeenpannuilla sosiaalisen suojelun prosesseilla, joissa jaettiin tietoa, tuotettiin vertailuja ja opittiin toisilta avoimen koordinaation menetelmää hyödyntäen. Vappuna 2004 unionin jäseniksi liittyi kymmenen valtiota, vuoden 2007 alusta Romania ja Bulgaria sekä vuonna 2013 Kroatia. Vuonna 2005 käynnistetyt viralliset keskustelut Turkin EU-jäsenyydestä ovat yhä kesken. Euroopan sosiaaliseen malliin ja EU:n laajentumiseen liittyvää poliittista retoriikkaa kohdennettiin kuvaamaan, että laajentuvan unionin integraation tavoitteena oli valtioiden lisäksi tuoda ”ihmiset yhteen”.¹⁶

Vuonna 2000 jäsenvaltiot neuvottelivat hallitustenvälisessä konferenssissa uuden perussopimuksen: 1.2.2003 voimaantulleen Nizzan sopimuksen. Jo ennen sopimuksen voimaantuloa tulevaisuuskonventti alkoi vuonna 2002 valmistella uutta perustuslaillista sopimusta. Se olisi muun muassa lisännyt neuvostossa määränemistöpäätöksentekoa sosiaalipoliittisissa asioissa ja vakiinnuttanut avoimen koordinaation menetelmän käytön tilanteisiin, joissa sovelletaan sosiaalipolitiikan ja kansanterveyden artikloja. Sosiaali- ja terveystoiminnasta näkökulmasta kiivaimmin kamppailtiin EU:n roolin vahvistamisesta kauppapolitiikassa, joka olisi ulottanut unionin toimivallan kaikkiin palveluihin ja suoriin ulkomaisiin investointeihin. Voimakkaita näkemyseroja jäsenvaltioiden sisällä ja välillä liittyi myös siihen, miten terveystoiminnan järjestämistä, rahoitusta ja tarjontaa koskeva kansallinen toimivalta ja palvelujen vapaa liikkuvuus sovitettaisiin yhteen.¹⁷

Jäsenvaltioissa virisi 2000-luvun alussa epäilyksiä, että sisämarkkinat heikentäisivät työehtosopimuksia ja sosiaaliturvaoikeuksia. Nämä epäilyt niin kutsutun sosiaalisen polkumyynnin (*social dumping*) mahdollisuudesta saivat vahvistusta EU-tuomioistuimen oikeustapauksista¹⁸, joissa tarkasteltiin yleissitovia työehtosopimuksia ja sisämarkkinasääntelyn turvaamia liikkumisvapauksia. EU-tuomioistuin linjasi ensin mainitun rajoittavan yritystoiminnan osalta jälkimmäistä. Vastaavasti vuosituhaten vaihteessa heräsi huoli ”sosiaaliturismista”, jossa ihmisten arvioitiin käyttävän oikeuttaan liikkua EU-alueella parhaiden sosiaalietuuksien saamiseksi

joko itselleen tai toisessa valtiossa asuville perheenjäsenilleen. Negatiivissävyyiset uutisoinnit ”puolalaisista putkimiehistä” halpa-työvoiman ilmentymänä välittyivät myös poliittiseen keskusteluun. Tutkimukset eivät vahvista, että rajat ylittävään liikkuvuuteen liit-tyisi yksittäistapauksia merkittävämpää sosiaaliturvaetuuksien väärinkäyttöä, mutta uhkakuva on ollut EU-keskusteluissa esillä toistuvasti 2000-luvulla.¹⁹

Samaan teemaan liittyen on keskusteltu myös työelämän ulko-puolella olevien henkilöiden oikeudesta liikkua ja saada oleskelu-valtiossa sosiaaliturvaetuuksia²⁰. Oleskeluoikeus säilyy, jos henkilö ei ”muodosta kohtuutonta rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle”, mutta ”kohtuuttoman” käsite oli epä-selvä. Näissä poliittisesti nopeasti polarisoituneissa keskusteluissa olivat vastakkain yhtäältä maahanmuuttajia vastaanottaneiden jäsenvaltioiden pyrkimys säilyttää päätös- ja sääntelyvaltansa ja toi-saalta komission pyrkimys taata oikeus liikkua vapaasti EU-alueella perusoikeutena, joka ei kytkeydy unionikansalaisen taloudelliseen aktiivisuuteen. Uusien jäsenvaltioiden näkemykset olivat ristiriitai-sia, kun eräät korostivat ihmisten oikeutta vaurastumiseen ja toiset taas olivat huolissaan väestön vähentymisestä.

Hallitustenvälinen konferenssi uuden perustuslaillisen sopi-muksen toteuttamiseksi käynnistettiin loppuvuonna 2003, ja sen seurauksena valtioiden ja hallitusten päämiehet allekirjoittivat ehdotuksen Euroopan perustuslaista lokakuussa 2004. Ehdotus kaatui kuitenkin Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestyksessä alkukesällä 2005. Hylkäämisen puolesta äänestettiin laajasti sosi-aalipoliittisin perustein, sillä äänestäjät vierastivat sosiaali- ja ter-veyspalvelujen vapaata tarjontaa sekä työvoiman – tarkoittaen myös työttömiä työtä hakevia henkilöjä – vapaata liikkuvuutta. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen laajentumisprosessista seurasi myös Ison-Britannian ero EU:sta vuoden 2020 alussa. Eroa ajaneet ryhmät kiinnittivät huomionsa maahanmuuttajien sosi-aaliturvaetuuksiin ja etuusoikeuksiin, joiden perusteella nousivat esiin kokemukset epäoikeudenmukaisuudesta. Sääntelystä nähtiin aiheutuvan perustavanlaatuinen suvereniteetin rajoite.²¹

SISÄMARKKINOIDEN AIKA – KOHTI PALVELUJEN MARKKINOITA

Palvelujen, ihmisten, pääomien ja tavaroiden vapaan, mutta säädellyn, liikkuvuuden eli sisämarkkinoiden toteuttaminen on yksi EU:n ydintavoitteista. Yhteismarkkinoiden luomiseen sitouduttiin Euroopan yhtenäisasiakirjassa jo 1980-luvun lopulla. Sisämarkkinat kuitenkin kehittyivät epätasaisesti eri maissa ja sektoreilla. Vuosituhannen vaihteessa todettiin, ettei palveluissa ollut juurikaan tapahtunut yhdentymistä. Tämän vuoksi komissio antoi vuonna 2005 ehdotuksen direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla (palveludirektiiviehdotus), jossa sosiaali- ja terveyspalveluja ei eroteltu muista palveluista.²²

Kyseessä oli puitedirektiiviehdotus, jossa ei pyritty laatimaan yksityiskohtaisia tai valtioiden kaikkea palvelutoimintaa yhdenmukaistavia sääntöjä. Tavoitteena oli poistaa palveluntarjoajien sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden esteitä sekä lisätä näitä koskevaa oikeusvarmuutta. Toinen tärkeä lähtökohta direktiiviehdotuksessa oli alkuperämaaperiaate, jonka mukaan yhteen valtioon sijoittautunutta ja siellä hyväksyttyä palvelua olisi voinut tarjota tilapäisesti myös toisissa EU-valtioissa. Palvelutuotannossa valtioiden välillä oli eroja, ja sovellettavan lainsäädännön ja valvonnan valinnalla olisi ollut suuri merkitys.

Ehdotusta vastustettiin laajalti erityisesti terveys- ja sosiaalipalvelujen osalta. Kriittisiä olivat niin hyvinvointivaltion alasajoa epäilleet puolueet ja osa jäsenvaltioiden hallituksista kuin monet kansalaisyhteiskunnan edustajatkin. Terveyspalvelujen sisällyttäminen direktiiviehdotuksen soveltamisalaan sai erityisen vastahakoisen vastaanoton Suomen ja Iso-Britannian kaltaisilta mailta, jotka tuottivat terveyspalvelut enimmäkseen julkisena palveluna, sekä Saksan kaltaisilta palvelujen tuottamista voimakkaasti säännelleiltä mailta.

Komissio antoi keväällä 2006 poliittisena kompromissina muutetun direktiiviehdotuksen, jonka soveltamisalasta terveyspalvelut oli jätetty pois ja jossa sosiaalipalveluja koskevaa soveltamisalaa oli rajattu. Ehdotetun mukaiset sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat

muutokset hyväksyttiin. Samoin direktiivistä poistettiin alkuperämaaperiaate, jonka sijaan valtiot velvoitettiin varmistamaan, että niiden alueella voi aloittaa ja harjoittaa vapaasti palvelutoimintaa. Direktiivi hyväksyttiin lopulta marraskuussa 2006, ja jäsenvaltiot saattoivat sen osaksi kansallista lainsäädäntöään vuoteen 2010 mennessä. Poliittiseen sopimukseen kuului, että terveyspalveluista annetaan oma sääntelyehdotus.

Kun terveydenhuoltojärjestelmien tarkastelu erityisesti palvelujen laadun, yhdenvertaisen saatavuuden, kustannustehokkuuden ja julkistalousvaikutusten näkökulmista edistyi 2000-luvun alkuvuosina, virisi EU-tasolla poliittista agendaa asettava keskustelu myös potilaiden liikkuvuudesta. EU-sääntelyn lähtökohtana oli, että terveydenhuollon järjestäminen, rahoittaminen ja hallinnointi pidetään kansallisessa päätöksenteossa ja tämä oli kirjattu myös perussopimukseen. Toisaalta ristiriitaisinkin kannanotoin tunnistettiin, että valtioiden erilaiset terveydenhuoltojärjestelmät ovat monin tavoin osa sisämarkkinoita. Säädökset koskivat muun muassa lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita ja terveysteknologiaa (*tavarat*), terveydenhuollon palvelutarjontaa yhdenvertaisella kohtelulla myös ulkomailta tuleville henkilöille (*palvelut*) ja terveydenhuollon ammattihenkilöjen työntekoa eri valtioissa (*ihmiset*).²³

Vuosituhanen vaihteessa EU-tuomioistuin vahvisti, että ihmisillä on oikeus käyttää terveyspalveluja toisessa jäsenvaltiossa ilman viranomaisen antamaa ennakkolupaa ja saada palvelujen käytöstä jälkikäteen lakisääteisiä korvauksia²⁴. Siten korvauksen maksamiseksi voitiin edellyttää ennakkolupaa vain poikkeuksena potilaan vapaan liikkuvuuden pääsääntöön. Tuomioilla vahvistettiin lisäksi, että korvausvelvollisuus koskee myös luontoisetuuksiin perustuvia sosiaaliturvajärjestelmiä. Oikeustapaukset käynnistivät vuosituhanen vaihteessa jäsenvaltioissa ja tiedeyhteisössä laajan keskustelun terveyspalveluista sisämarkkinoiden ja hyvinvointivaltioiden rajapinnassa.

Sittenmin EU-tuomioistuin on toistuvasti tarkastellut terveyspalvelujen käyttämistä toisessa jäsenvaltiossa ja aiheutuneiden kustannusten korvaamista erityisesti sisämarkkinoiden vapaata liikkuvuutta turvaavien artiklojen perusteella. Yhtäältä tuomioistuin on

ottanut huomioon perussopimuksen kansanterveyttä koskevan artiklan, jolla turvataan valtioiden oman vastuun toteutuminen terveyspalvelujen ja sairaanhoidon järjestämisessä. Toisaalta tuomioistuimien on todennut, että valtiot voivat palvelujen vapaan tarjonnan perusteella olla velvollisia mukauttamaan kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiään EU-lainsäädännön mukaisiksi. Tuomioistuimien on vaikuttanut olennaisesti terveyspalveluja koskevan unionilainsäädännön tulkintaan ja kehittämiseen. Oikeuskäytäntö on siten ohjannut EU-valtioita sovittamaan kansallisia terveyspalvelujaan yhä paremmin liikkuvuuden periaatteisiin.²⁵

Terveydenhuoltoa koskeva EU-oikeusperusta on vuosien aikana laventunut suppeista oikeuksista saada kiireellistä sairaanhoitoa toisessa valtiossa kohti laveaa potilaan oikeutta käyttää terveyspalveluja muuallakin kuin asuinvaltiossaan. Potilaiden halukkuus hakeutua toiseen valtioon varta vasten käyttämään terveyspalveluja ja saamaan sairaanhoitoa on kuitenkin ollut edelleen vähäistä, joskin se on vuosien aikana yleisesti Euroopassa hieman lisääntynyt. Kansallisiin potilasmääriin ja hoidontarpeeseen nähden toiseen valtioon hoitoon hakeutuvien potilaiden määrä on kuitenkin pysynyt vuosien ajan varsin vaatimattomana.

EU:n terveyspolitiikka on siten vahvistanut liikkuvuutta koskevien perusvapauksien toteutumista ja sisämarkkinakehitystä. Toisesta jäsenvaltiosta ostetuilla terveyspalveluilla ei ole kuitenkaan missään valtiossa ollut huomattavaa vaikutusta lakisääteisten palvelujen tarjonnan suunnitteluun tai julkiseen talouteen. Vuonna 2011 annettu potilasdirektiivi²⁶ ei tuonut potilaille merkittäviä uusia oikeuksia, mutta aikaisempaa oikeuskäytäntöä kokoavana lainsäädäntönä se oli merkittävä uusi EU-oikeuden instrumentti terveydenhuollon alalla. Potilasdirektiivi toi lisävarmuutta niihin tilanteisiin, kun potilas hakeutuu vapaasta tahdostaan ulkomaille saamaan sairaanhoitoa.²⁷

Kilpailupolitiikan ja -lainsäädännön suhde yleishyödyllisiin palveluihin on aiheuttanut epäselvyyksiä, kun jäsenvaltiot ovat määritelleet yleishyödyllisyyttä ja säädelleet sitä eri tavoin samalla kun yleishyödyllisten palvelujen tuottajat pyrkivät säilyttämään asemansa markkinoilla. Esimerkiksi Saksassa sosiaalipalveluiden

määrittelemisen yleishyödyllisiksi on tavanomaista, koska määritelmän mukaisiin palveluihin kohdistetaan verotukia. Yleisemmin yleishyödyllisyydellä on perusteltu kilpailun rajoituksia ja turvattu muiden kuin voittoa tavoittelevien tuotantomuotojen asemaa. Esimerkiksi säätiöt, yhdistykset ja uskontokunnat toimivat yleishyödyllisyyden nimissä muun muassa päivähoidossa ja varhaiskasvatuksessa, vammais- ja vanhuspalveluissa sekä työllisyyspalveluissa sisältäen myös niin kutsutut sosiaaliset yritykset. Yleensä kysymys on kilpailusääntöjen soveltamisesta yhteisön tai yrityksen toimintaan sekä mahdollisen valtiontukisääntelyn soveltamisesta.

Perussopimuksessa on säädetty ainoastaan yleistä taloudellista etua koskevista palveluista (*services of general economic interest, SGEI*). Yleisesti ymmärretään, että niillä tarkoitetaan yleishyödyllisiä, julkisen palvelun velvoitteita sisältäviä palveluja, kuten sähkö, vesi ja posti, joiden pääsääntöisesti tulee olla saatavilla kaikkialla valtion väestötiheydestä tai ostovoimasta riippumatta. Valtion kilpailua rajoittaviin toimiin voidaan puuttua, jos ne koskevat julkisia yrityksiä tai yrityksiä, jotka ovat saaneet valtiolta yksin- tai erityisoikeuksia. Sosiaaliturvan on katsottu olevan markkinoiden ulkopuolella sosiaaliturvajärjestelmien koordinaatioasetuksia lukuun ottamatta. Nämä palvelut voidaan tuottaa myös taloudellisena toimintana, jolloin niihin sovelletaan myös EU:n sisämarkkina- ja kilpailulainsäädäntöä.²⁸

Selkeyden lisäämiseksi komissio antoi vuonna 2003 vihreän kirjan yleishyödyllisistä palveluista (*services of general interest, SGI*). Sen mukaan yleishyödylliset palvelut ”on laajempi termi kuin ’yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut’ ja kattaa sekä voittoa tavoittelevat että voittoa tavoittelemattomat palvelut, jotka julkiset viranomaiset luokittelevat yleisen edun mukaisiksi ja julkisen palvelun velvoitteita sisältäviksi”²⁹. Tällaisiksi palveluiksi määriteltiin muun muassa koulutus, sosiaalipalvelut ja terveydenhuolto. Komission valkoisessa kirjassa³⁰ keväällä 2004 vahvistettiin, että jäsenvaltiot ovat vastuussa yleishyödyllisten palvelujen määrittelemistä, järjestämisestä ja rahoittamisesta. Samalla komissio kuitenkin korosti, että markkinamekanismien ja julkisen palvelun tehtävien välillä on oltava harmoninen suhde. Tiedonannoista

virisi laaja keskustelu sosiaali- ja terveystalvelujen erityisyydestä, ja siihen osallistuivat aktiivisesti niin jäsenmaat, viranomaiset kuin kansalaisjärjestötkin. Monet jäsenvaltiot korostivat oikeuttaan määrittää sosiaali- ja terveystalvelujen yleishyödyllisyys kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Näihin maihin lukeutuivat muun muassa Saksa, Itävalta ja Ranska sekä Suomi, jossa on sektoraalinen yleishyödyllisyysmääritelmä^{31, 32}

Komissio tunnusti yleishyödyllisten sosiaali- ja terveystalvelujen laajan merkityksen monien valtioiden sosiaaliturvajärjestelmille, minkä seurauksena se julkaisi keväällä 2006 erillisen yleishyödyllisiä sosiaalitalveluja koskevan tiedonannon³³. Siinä komissio määritteli sekä sosiaalitalveluja EU:ssa että taloudellisesti ja ei-taloudellisesti yleishyödyllisiä sosiaalitalveluja. Yleishyödyllisten sosiaalitalvelujen tunnusmerkeiksi komissio määritteli muun muassa yhteisvastuuperiaatteen, voittoa tavoittelemattoman toiminnan ja vapaaehtoistyöntekijöiden osallistumisen. Sosiaalitalvelujen osalta todettiin jäsenvaltioiden valta määrittellä yleishyödylliset talvelut ja talvelutuotannon järjestäminen. Lähtökohtana oli, että sosiaalitalvelut edistävät sosiaalista koheesiota olennaisesti. Tärkeänä pidettiin myös, ettei talvelujen vapauttaminen johtaisi eurooppalaisten sosiaaliturvajärjestelmien ongelmiin. Yleishyödyllisyys on 2000-luvulla eräs kiistellyimmistä sosiaali- ja terveystalvelitiikan kysymyksistä, jossa tuomioistuimen oikeuskäytännöllä³⁴ on merkittävä rooli. Pienetkin muutokset määrittelyissä voivat aiheuttaa merkittäviä muutoksia sosiaali- ja terveystalvelitiikan organisoinnissa.

EU:n kilpailuoikeus muodostaa suoraan jäsenvaltioita velvoittavaa lainsäädäntöä, ja yksi sen osa-alue on valtiontukisääntely, jolla pyritään luomaan tasavertaiset kilpailuolosuhteet unionin alueelle. Valtiontukisääntelyä sovelletaan vain taloudelliseen toimintaan, jonka osalta valtioiden sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmät eroavat toisistaan. Toiminnan luokittelu taloudelliseksi tai ei-taloudelliseksi toiminnaksi riippuu kansallisen järjestelmän rakenteesta ja muista erityispiirteistä, ja jäsenvaltioilla on määrittelyssä laaja harkintavalta. Solidaarisuusperiaatteeseen nojautuvat

sosiaali- ja terveystaloustietojärjestelmät, kuten Suomessa, on usein katsottu luonteeltaan ei-taloudellisiksi.³⁵

SOSIAALI- JA TERVEYSPOLITIIKKA FINANSSIKRIISISSÄ

EU ei saavuttanut Lissabonin strategian kasvun ja työllisyyden tavoitteita 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä ja samoin jäivät saavuttamatta tavoitteet sosiaali- ja terveystalouden uudistamiseksi. Kevättalvella 2010 komissio esitteli EU:lle uudet päämäärät Eurooppa 2020 -strategiassa, jonka viidestä päätavoitteesta kolme liittyi sosiaali- ja terveystalouteen: (i) köyhyyden vähentäminen, (ii) 20–64-vuotiaiden työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin ja (iii) koulunkäynnin keskeyttäneiden osuuden pienentäminen alle 10 prosenttiin. Strategiassa korostettiin, että julkista taloutta oli tarve vakauttaa ja sen pitkän aikavälin kestävyyttä vahvistaa toteuttamalla eläke-, terveydenhuolto-, sosiaaliturva- ja koulutusjärjestelmien rakenteellisia uudistuksia. Tarkoitus oli tuoda unionin sosiaalista ulottuvuutta esiin aiempaa vahvemmin ja rakentaa visio unionista 2000-luvun kilpailukykyisenä sosiaalisena markkinataloutena. Eurooppa-neuvoston poliittista ohjausvaltaa lisättiin, ja sille annettiin mandaatti vahvistaa maakohtaisia suosituksia ja kansallisia tavoitteita. Euroopan komissio ilmaisi tavoitteeseen vahvistaa erityisesti talouspoliittisia ohjausvälineitä ja sisämarkkinoita strategiassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.³⁶

Eurooppa 2020 -strategiaa toimeenpannaan vuosittaisella EU-ohjausjaksolla (*European Semester*), jonka aikana käsitellään ja sovitetaan yhteen unionin talous- ja budjettipoliittisia painopisteitä sekä valvotaan aiempaa tiukemmin valtioiden finanssipoliittikkoja osana vakaus- ja kasvusopimuksen toteutusta. Ohjausjaksolla sovitetaan yhteen jäsenvaltioiden budjetti-, makrotalous- ja rakennepoliittikkoja, jotta jäsenvaltiot voivat ottaa unionin näkökohdat huomioon aikaisessa vaiheessa kansallisessa budjettinettelyssä ja myös muussa talouspoliittisessa päätöksenteossa. Ohjausjaksolle luotiin lisäksi uusia tapoja puuttua makrotalouden epätasapainoon ja uusia välineitä, joilla voidaan käsitellä taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden jäsenvaltioiden tilannetta. Noin

puolivuotisen ohjausjakson tuloksena komissio antaa ehdotuksen maakohtaisiksi suosituksiksi, jotka neuvosto lähes sellaisenaan on toistaiseksi hyväksynyt.³⁷

Koko maailmantaloutta ravistellut vuosien 2008 ja 2009 finanssikriisi oli murros kaikille EU-valtioille ja erityisesti euroalueen maille, joiden kyky noudattaa vakaus- ja kasvusopimuksen ehtoja oli koetuksella. Talous- ja finanssikriisin seurauksena EU-tason talouden ohjausjärjestelmää vahvistettiin hyväksymällä talouspolitiikan ohjauspaketti (*six-pack*) ja budjettikuripaketti (*two-pack*) sekä täydentämällä sopimusta talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta (*fiscal compact*)³⁸. 2010-luvulla sosiaali-, työllisyys- ja talouspolitiikan tarkastelua yhtenäistettiin integroiduiksi suuntaviivoiksi. Sosiaalisen suojelun raportointi lisättiin neuvostossa osaksi prosessia vuonna 2011.³⁹

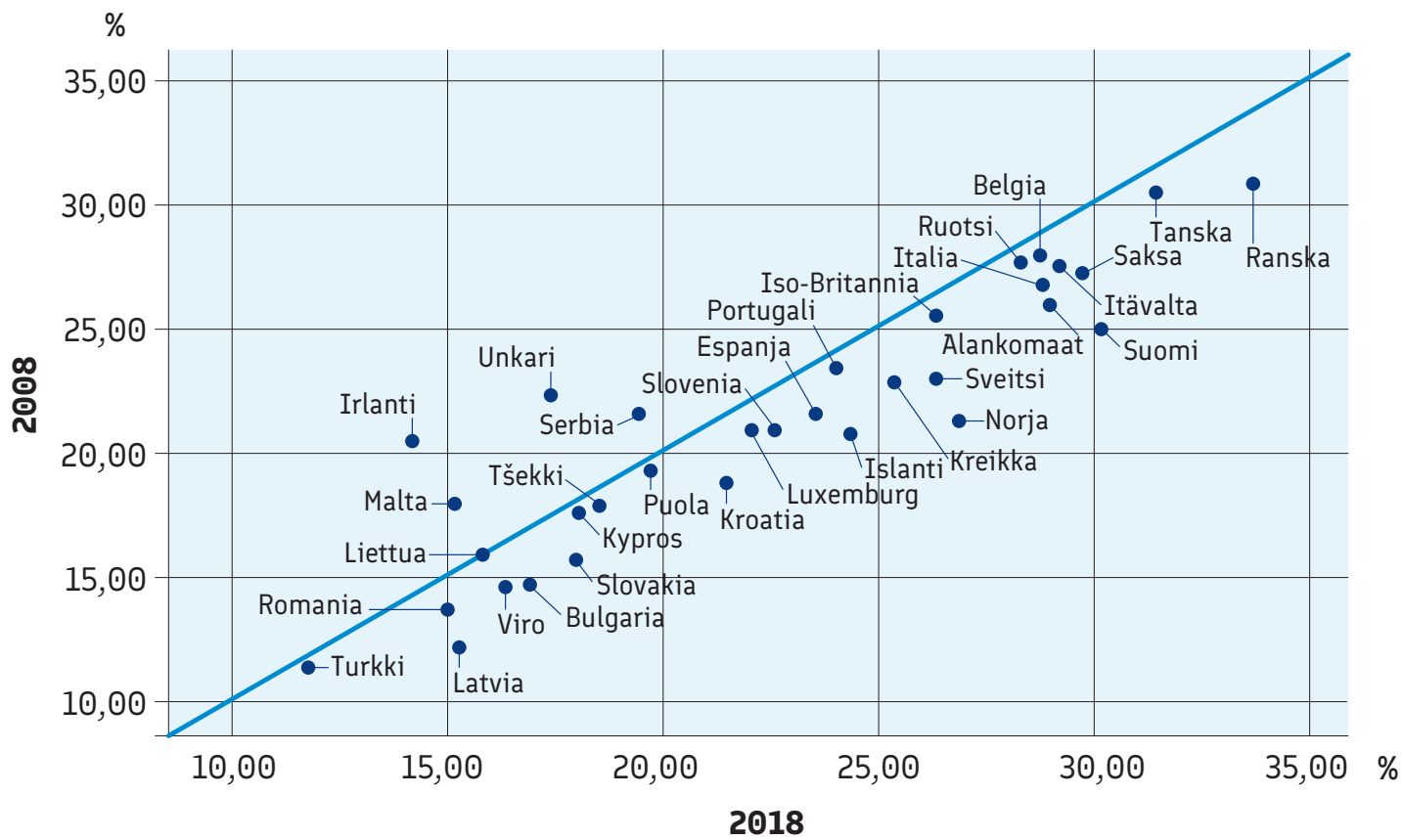
Nykyinen talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso vuosittaisine maakohtaisine arvioineen ja suosituksineen koskee EU-valtioiden julkista taloutta ja sen kehitystä. Suomessa valmistellaan keväisin julkisen talouden suunnitelma, johon sisältyvä Suomen vakaushjelma on osa EU:n talouspolitiikan ohjausjaksoa. Ohjausjaksolla annetut maakohtaiset suositukset ja raportit ovat monissa tapauksissa koskeneet pohjoismaisen hyvinvointivaltion näkökulmasta perinteisiä sosiaalipoliittisia kysymyksiä, kuten eläkejärjestelmiä, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmien kustannustehokkuutta sekä pitkäaikaistyöttömien aktivointia. Vuosina 2013 ja 2014 Suomi vastaanotti ensimmäiset maakohtaiset EU:n neuvoston suositukset, jotka koskivat kuntarakennetta ja siten myös terveystalouden järjestämistä. Vuoden 2015 neljästä suosituksesta kaksi oli sosiaalipoliittisia ja koski vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistämistä, eläkeuudistusta sekä sosiaali- ja terveystaloudellisia uudistusten toteuttamista. Myös vuosien 2016–2018 suositukset peräänkuuluttivat edelleen kansallista sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Vuonna 2019 suosituksissa kaivattiin muun muassa sosiaali- ja terveystalouden kustannustehokkuuden ja yhdenvertaisen saatavuuden parantamista sekä työllisyyttä lisääviä toimia. Vuosia 2020–2021 koskevia

suosituksia hallitsi koronapandemia, mutta myös terveydenhuollon henkilöstöpulaan ja sosiaali- ja terveystalouden saatavuuteen on kiinnitetty huomiota. Siten EU osaltaan vaikuttaa jäsenvaltion sosiaali- ja terveystalouteen talouspolitiikan kehityksessä.⁴⁰

Vuonna 2015 eurooppalaista ohjausjaksoa uudistettiin tavoitteena saattaa valmiiksi talous- ja rahaunioni sekä integroida eri politiikkaprosessit ja niiden raportointi vuotuisiksi kasvuselvitykseksi EU-tason yhteistä vuorovaikutteista tarkastelua varten. Tavoitteena oli lisätä prosessin poliittista omistajuutta, vastuuvastavuutta ja hyväksyntää sekä vahvistaa euroalueen makrotalouden seuranta ja ohjausjakson sosiaalisten vaikutusten arviointia unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamiseksi. Seurauksena maakohtaisten suositusten määrä väheni, mutta sosiaalipoliittisia teemoja nostettiin edelleen käsittelyyn runsaasti. Aiempien aiheiden lisäksi vuonna 2016 suosituksia varten esiteltiin terveydenhuollon laadun ja saatavuuden arviointimittarit ja euroryhmän keskustelut laajenivat koskemaan eläkejärjestelmien uudistustarpeita. Jäsenvaltioiden tahtotila käsitellä saamiaan suosituksia vaihtelee. Useimmat niistä ovat toimeenpanneet saamiaan suosituksia heikosti.⁴¹

Eurooppalaisen ohjausjakson sosiaalipoliittinen kritiikki on ollut kolmijakoista. On väitetty, että sosiaalipoliittiset tavoitteet muodostuvat ohjausjaksolla alisteisiksi taloudellisille kilpailukykyä korostaville tavoitteille, jolloin ne typistyvät työvoimakustannusten alentamisen ja tiukkojen fiskaalitavoitteiden noudattamisen tarkasteluksi. Toiseksi ohjausjakson on katsottu hallinnollisesti vahvistavan niitä EU:n rakenteita, joilla toimivalta on vahvaa, kuten talous- ja rahoitusasioiden neuvostoa (ECOFIN). On arvioitu, että tässä hallintamallissa sosiaalipolitiikasta ja terveydestä vastaava neuvosto (EPSCO) jää painoarvoltaan alisteiseen asemaan. Kritiikin kolmas kärki kohdentuu ohjausjaksoon hallintamallina, joka sanktiopelotteiden voimalla puuttuu, seuraa ja valvoo kansalliseen päätösvaltaan kuuluvien, jäsenvaltioiden hyvinvointijärjestelmiä koskevien rakenteellisten uudistusten toteutusta.⁴²

Edelleenkin jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja sosiaali- ja terveystalouden institutionaalisissa rakenteissa ja sosiaalimenojen tasossa. Institutionaalisissa rakenteissa näkyvät jäsenvaltioiden



Pikemminkin tilanne on ollut päinvastainen, kun väestörakenteen muutos on lisännyt sosiaalimenoja rakenteellisesti erityisesti eläkkeissä ja terveydenhuollossa ja työttömyyden kasvu on lisännyt menoja suhdannesidonnaisesti. Kuviossa olevat muutamat poikkeukset (esim. Irlanti ja Unkari) aiheutuvat enemmänkin sosiaalimenojen uudelleenluokitteluista kuin varsinaisista leikkauksista: aikaisemmin sosiaalimenoihin luokiteltuja menoeriä on siirretty sosiaalimenokäsitteen ulkopuolelle. Reaalisesti menot ovat edelleen kasvaneet lähes kaikkialla.

Talouskuripolitiikka on kuitenkin hidastanut sosiaalimenojen reaalisen määrän kasvua menosopeuttamisen ja rakenteellisten uudistusten avulla. Suurin osa näistä muutoksista kytkeytyy kansalliseen poliittiseen päätöksentekoon eikä niinkään julkista taloutta ohjaaviin eurooppalaisiin yhteisiin suuntaviivoihin. Näin myös Suomessa. Erillisen tutkimuksen aihe on, missä määrin julkisen velan hoitokustannusten kasvu syrjäyttää sosiaalimenoja julkisen talouden sisällä. Lähes kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen pyritään pitämään vakaana. Kun merkittävä osa julkisista menoista rahoitetaan velalla, menoihin sisällytettävät julkisen velan hoitokustannukset vähentävät muihin kohteisiin käytössä olevia voimavaroja. Siten korkotasojen noustessa ja velanhoitomenojen kasvaessa jäsenvaltioissa joudutaan väistämättä tekemään valintoja sosiaalimenojen ja muiden menojen (kuten koulutuksen, tutkimuksen, puolustuksen ja infrastruktuurimenojen) välillä julkisen talouden sisällä. Tämä julkisten menojen sisäinen kohdentaminen on sosiaali- ja terveystalouden rahoituksen kannalta selkeästi keskeisempi dilemma kuin julkinen velka tai alijäämä sinänsä. Julkisen talouden vakauteen tähtäävät eurooppalaiset sopimukset ja poliittiset linjaukset asettavat valinnoille reunaehdoja, mutta valinnat eri kohteiden välillä ovat pitkälti kansallisia.

Talouspoliittisen ohjauksen vahvistuminen EU-tasolla on vaikuttanut poliittisen agendan asettamiseen, keskusteluun ja päätöksentekoon myös sosiaali- ja terveystalouden kaltaisilla politiikkaaloilla, joiden toimivalta on unionin perussopimuksissa ja integraation aiemmissa historiallisissa kehitysvaiheissa haluttu pitää

jäsenvaltioilla. Euroopan integraation ja kansainvälisen yhteistyön haasteista merkittävimpiä onkin talouspoliittisen toimivallan ”yli-valuminen” sosiaalipolitiikan alueelle, joka pääsääntöisesti kuuluu kansallisen päätösvallan piiriin.⁴⁴

KOHTI 2020-LUKUA – SOSIAALINEN PILARI JA VIHREÄ SOPIMUS

Finanssikriisin jälkeen 2010-luvulla sosiaalipoliittisten näkemysten painoarvo kasvoi EU-tasolla. Syyskuussa 2015 komissio nosti poliittiseen keskusteluun Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin (*The European Pillar of Social Rights*, jatkossa pilari) osana laajempaa keskustelua Euroopan tulevaisuudesta. Sen tarkoituksena oli tukea todellisten eurooppalaisten työmarkkinoiden muodostamista ja jäsenvaltioita niiden sosioekonomisessa kehityksessä Euroopan vakauden ja EMU:n toimivuuden lisäämiseksi. Pilari vahvistettiin vuonna 2017 EU:n toimielinten välisenä julistuksena, ja jäsenvaltiot allekirjoittivat sen Göteborgin sosiaalihuippukokouksessa marraskuussa 2017.⁴⁵

Pilari on oikeudellisesti suositus, joka sisältää kolmen kategorian mukaisesti 20 periaatetta (i) yhtäläisistä mahdollisuuksista ja pääsystä työmarkkinoille, (ii) oikeudenmukaisista työoloista sekä (iii) sosiaalisesta suojelusta ja osallisuudesta. Sen täytäntöönpano noudattaa perussopimusten toimivallan jakoja ja edellyttää toimia useilla politiikka-aloilla. Komissio katsoi, että suurin osa pilarin toimeenpanon vastuusta ja valtuuksista on paikallis-, alue- ja keskusviranomaisilla, työmarkkinaosapuolilla sekä kansalaisyhteiskunnalla. Periaatteiden toteuttamiseksi voidaan muun muassa päivittää ja täydentää lainsäädäntöä, parantaa valvontaa ja lisätä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua. Pilarin täytäntöönpanoa on tarkasteltu osana eurooppalaista ohjausjaksoa vuodesta 2018 alkaen, mutta tarkastelun tuloksia voidaan pitää vaatimattomina.⁴⁶

Osana pilarin toimeenpanoa komissio julkaisi maaliskuussa 2018 sosiaalisen oikeudenmukaisuuden paketin (*Social Fairness Package*), johon sisältyivät tiedonanto sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanon seurannasta sekä ehdotus neuvoston

suositukseksi kaikkien työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien pääsystä sosiaalisen suojelun piiriin. Paketissa komissio kiinnitti laajasti huomiota työelämän sääntelyn toimivuuteen ja antoi ehdotuksen uudesta Euroopan työviranomaisesta, jonka tarkoituksena olisi edistää työvoiman vapaata liikkuvuutta ja tiedonvälityksen avulla tukea sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista. Siihen sisältyi myös ajatus luoda yhteiseurooppalainen sosiaaliturvatunnus.⁴⁷

Alun perin ajateltiin, että pilari kattaisi vain euroalueen, mutta se vahvisti koko EU:n sosiaalista ulottuvuutta kohti 2020-lukua. Koska pilari toteutettiin itsenäisenä toimielinten välisenä sopimuksena, se on yhtäältä vahvistanut koko unionin poliittista sitoutumista asetettuihin sosiaalisiin tavoitteisiin. Toisaalta pilari on saanut ja saavuttanut näkyvyyttä EU:lle yhteisönä, joka talous- ja markkina-yhteisönä huomioi myös ihmisten arkielämää koskettavia sosiaali- ja terveystaloudellisia näkökulmia. Samalla pilarissa voidaan nähdä vahva yhteys EU:n pysyväisluonteiseen tavoitteeseen toteuttaa ”parempaa sääntelyä”. Sen sijaan että sääntelyä lisättäisiin tai vähennettäisiin, tavoitellaan tietoon perustuvaa päätöksentekoa, lainsäädäntöprosessin avoimuuden ja osallisuuden lisäämistä, sääntelyn laadun parantamista sekä huomion kiinnittämistä sääntelyn täytäntöönpanoon ja vaikutuksiin. 2010-luvun alkuvuosina paremman sääntelyn agenda tosin näkyi neuvostossa sosiaaliasioiden osalta lainsäädäntöaloitteiden vähäisyytenä.⁴⁸

Pilarin toimeenpanon lähtökohtana ovat unionin ja jäsenvaltioiden nykyiset toimivallan jaot. Pilarin avulla voidaan tunnistaa ja osoittaa sääntelyn ja sosiaaliturvajärjestelmien nykyiset ongelmakohdat ja puutteet. Sen hallintamalli mahdollistaa kulloiseenkin tarpeeseen sopivan kovan tai pehmeän ohjauskeinon, joka voi vaihdella lainsäädäntöaloitteista vertaisarviointiin. EU:n pehmeät ohjauskeinot (*soft-law*) ovat toimineet poliittisen agendan asettamisessa, mutta komission aloitteellisuus osoittaa, että ilman lainsäädäntöehdotuksia (*hard-law*) pilarin uhkana voisi olla Lissabonin strategian tavoin tavoitteiden saavuttamatta jääminen. Olisi kuitenkin liioiteltua väittää, että pilari olisi nostanut sosiaalipolitiikkaa

EU:n toiminnassa oikeudellisesti tai asiallisesti samalle tasolle unionin toimivaltaan kuuluvien politiikka-alojen kanssa.⁴⁹

Keväällä 2019 komissio julkaisi tiedonannon⁵⁰ sosiaalipoliittikaan liittyvän päätöksenteon tehostamiseksi, jonka keinona se esitti määräenemmistöpäätöksenteon lisäämistä neuvostossa. Suomi suhtautui myönteisesti siihen, että syrjimättömyysasioissa siirrytään määräenemmistöpäätöksentekoon, muttei puoltanut sitä työntekijöiden sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun alalla⁵¹. Tämän luvun kirjoitushetkellä asian käsittely ei ole EU-tasolla edennyt vuoden 2019 jälkeen, vaikka käsittelyä ei ole virallisesti myöskään päätetty.

Viime vuosina Euroopan sosiaalinen ulottuvuus on kytketty kestäväen kehityksen, EU:n ilmastopolitiikan, YK:n Agenda 2030-toimintaohjelman ja Pariisin ilmastopöimöksen toimeenpanon edistämiseen. Käynnissä olevan vuosikymmenen haasteiksi on tunnistettu ympäristön tilan heikkeneminen ja ilmastönmuutos, väestörakenteen muutos, muuttoliike, eriarvoisuus ja julkiseen talouteen kohdistuvat paineet. Haasteisiin vastaamiseksi on toteutettava muutoksia useilla politiikan aloilla ja myös talousjärjestelmässä. EU:n strategiavalmistelun sosiaalipoliittiseksi tavoitteeksi on asetettu sosiaalisesti oikeudenmukaisen siirtymän varmistaminen. Se tarkoittaa, että politiikka- ja järjestelmämuutosten kohteeksi joutuvat yksilöt ja yhteisöt pyritään tunnistamaan ja huomioimaan jo valmisteluvaiheessa. Lisäksi muutoksista aiheutuvaa tarvetta kompensatioille kohdennetaan tämän mukaisesti.⁵²

Joulukuussa 2019 työnsä aloittanut uusi komissio esitteli strategiseksi ja komission työtä ohjaavaksi toimintasuunnitelmaksi Euroopan vihreän kehityksen ohjelman (*Green Deal*). Sen tueksi komissio antoi tammikuussa 2020 tiedonannon vahvasta sosiaalisesta Euroopasta oikeudenmukaisen siirtymien toteuttamiseksi. Tiedonannossa sosiaalipoliittika esitetään yhtenä keinona vastata ilmastotavoitteista, väestörakenteesta ja digitalisaatiosta johtuviin haasteisiin ja tavoitteisiin. Tiedonannossa esitellään useita komission vuonna 2020 suunnittelemia lainsäädäntö- ja muita politiikka-aloitteita. Eurooppalainen ohjausjakso toimisi edelleen sosiaalisten oikeuksien pilarin toimeenpanon seurantavälineenä.

Tiedonannolla komissio käynnisti julkisen konsultaation pilarin toimintasuunnitelman laatimiseksi ja lupasi julkaista sen alkuvuonna 2021.⁵³

Alkuvuonna 2020 komissio esitti myös EU:n talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelua ja käynnisti sitä koskevan tulevaisuuskeskustelun⁵⁴. Komissio arvioi tiedonannossaan julkisen talouden tervehtymisen edistyneen osin finanssipolitiikan sääntöjen ansiosta. Samanaikaisesti parannettavaa tunnistettiin korkean julkisen velan, myötäsyklisen talouspolitiikan ja julkisen kulutuksen rakenteen takia. Ohjausjärjestelmää komissio piti monimutkaisena, ja jäsenvaltioiden omistajuutta ja ennakoitavuutta prosessissa tulisi parantaa. Tiedonannossa esitettiin pohdittavaksi ohjausjärjestelmän muuttamista siten, että se tukisi myös niitä talous-, ympäristö- ja sosiaalipoliittisia tarpeita, jotka liittyvät Euroopan siirtymiseen kohti ilmastoneutraalia, resurssitehokasta ja digitaalista taloutta.

Lisäksi alkuvuonna 2020 komissio julkaisi työohjelmansa, jonka päivitys tuli ajankohtaiseksi jo samana keväänä koronaviruspandemiaan vastaamiseksi ja siitä toipumiseksi. Päivitetyt työohjelman osana komissio antoi toukokuun lopulla 2020 ehdotuksen neuvoston asetukseksi EU:n elpymisvälineen perustamiseksi. Sen tarkoituksena oli tarjota taloudellista tukea jäsenvaltioille koronaviruspandemian aiheuttamaan taloustaantumaa.⁵⁵ Samana ajankohdana esiteltiin uusi EU4Health-ohjelma, jonka budjetti osana EU:n monivuotista rahoituskehystä vuosille 2021–2027 on historiallisen suuri, noin 5,1 miljardia euroa⁵⁶.

LOPUKSI – INTEGROITUVA SOSIAALINEN ULOTTUVUUS?

Kansallisten hyvinvointivaltiomallien ja yhteisten eurooppalaisten politiikkojen välinen jännite on edelleen osa Euroopan sosiaalisen mallin uudistamista. Yhtenäiset EU-tasolla vahvistetut tavoitteet sisämarkkinoiden toiminnasta, kilpailupolitiikasta tai vapaasta liikkuvuudesta eivät automaattisesti kumuloidu vastaamaan niitä sosiaali- ja terveystaloudellisia tavoitteita, joita jäsenvaltiot kansallisesti määrittelevät ja suosivat. Kansallisella päätöksenteolla voidaan

vaikuttaa siihen, etteivät tavoitteet tai niiden toteuttaminen asetu automaattisesti myöskään vastakkain.⁵⁷

Euroopan yhteinen haaste on ikääntyvän väestön kasvavien palvelutarpeiden, varhaisen eläköitymisen ja alhaisen syntyvyyden aiheuttaman heikentyvän huoltosuhteen aikaansaama julkistalouden menopaine, jonka ratkaiseminen edellyttää EU:lta kykyä uusia talouden ja sosiaalisen tasapainoa. Tulevaisuus ei tuo talouden ja sosiaaliturvajärjestelmien kantokyvyille suojaa ulkoisilta shokeilta, joita esimerkiksi ilmastokriisi, hallitsematon muuttoliike ja terveys-turvallisuusuhat voivat aiheuttaa. Työelämän murros saa aikaan paineita muuttaa talouden rakenteita, jotka vaikuttavat niin sosiaaliturvajärjestelmien toimivuuteen, tasoon ja kattavuuteen kuin rahoituspohjaankin. Hyvinvointivalttioiden järjestelmät vastaavat haasteisiin varsin itsenäisesti, mutta integroituneiden talousjärjestelmien ja yhtenäisten sisämarkkinoiden alueella EU-tason yhteistä päätöksentekoa ei voi ohittaa. Lisääntyneen euroskeptisyyden ilmapiirissä finanssipoliittisiin sopeutustoimiin, julkisen talouden alijäämän korjaamiseen ja rakenneuudistusten toteutukseen olisi sallittava riittävästi aikaa ja arvioitava ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia aiempaa laajemmin niin etu- kuin jälkikäteenkin.

EU:n vakaus- ja kasvusopimus on 1990-luvulta alkaen sisältänyt selkeät julkisen talouden velkasuhdetta ja alijäämää koskevat kriteerit, joiden rikkomisesta Euroopan unionin neuvosto voi määrätä sanktioita. Kun koronaviruspandemia vaikuttaa merkittävästi kaikkien EU-valtioiden talouteen, on näköpiirissä lisääntyvää tarvetta uudelleen arvioida EU-tasolla näiden kriteerien tarkoituksenmukaisuutta ja mahdollisuuksia joustomekanismeille. Pandemia on ollut hyvä osoitus Euroopan keskinäisriippuvuuksista erityisesti lääkkeiden ja lääkinnällisten tarvikkeiden, kuten kasvomaskien, osalta. Samalla se on osoittanut surullisesti sisämarkkina-alueen tavaratuotanto-, varastointi- ja jakelujärjestelmien haavoittuvuuden ja kehittymättömyyden.

Talousjärjestelmien yhteensovitus, jäsenvaltioiden väliset siirtomenot sekä talouskasvun edistämisen ja hyvinvointivaltioiden uudelleenjakotavoitteiden eriävyys voivat saada aikaan poliittisia jännitteitä ja vaikeastikin yhteen sovitettavia näkemyseroja

jäsenmaiden, EU-instituutioiden ja kansalaisten keskuudessa. EU:n terveyspolitiikka on muuttunut talouspolitiikan avainalueeksi. Pandemiakriisin talttumisen jälkeen on mielenkiintoista nähdä, seuraako keskustelua EU:n tarkoituksesta ja missä laajuudessa debattia syntyy. On kiistatonta, että talous ja terveys kytkeytyvät toisiinsa poliittisella agendalla, kansantaloudessa, yhteiskunnan rakenteina ja ihmisten hyvinvoinnissa. Yhtenäisen eurooppalaisen talousalueen luomista on pidetty vuosikymmenten ajan perusteltuna. Ihmisten yhdenvertaisuus ja osallisuus on jo omaksuttu EU-yhteistyön tavoitteiksi. Tulevat vuosikymmenet osoittavat, onko EU:n tie ihmisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä osa taloudellisten tavoitteiden saavuttamista tai nousevatko ne itseisarvoisiksi päämääriksi unionin toiminnassa ja ihmisten kanssakäymisessä.

8

TASA-ARVOPOLITIikka: EPÄTASAISTA KEHITYSTÄ, POLIITTISIA SUUNNANMUUTOKSIA JA POLARISAATIOTA

ANNA ELOMÄKI & JOHANNA KANTOLA¹

Tässä luvussa käsitellään EU:n tasa-arvopolitiikkaa, jolla vakiintuneesti tarkoitetaan sukupuolten tasa-arvoon tähtääviä toimia. Sukupuolten tasa-arvon edistäminen on mainittu Euroopan unionin (EU) perussopimuksissa alusta alkaen. Vuonna 1957 Rooman sopimukseen kirjattiin maininta tasa-arvosta, joka kattoi kapeasti ymmärretyyn naisten ja miesten samapalkkaisuuden. 2020-luvun alussa tasa-arvo kuuluu unionin perusarvoihin, ja EU on sitoutunut edistämään sukupuolten tasa-arvoa palkkakysymyksiä laajemmin. Oikeusperusta eli unionin sopimusten perusteella määräytyvä toimivalta tasa-arvon edistämiseen on olemassa syrjinnän poistamiseksi työelämässä, sosiaaliturvassa sekä tavaroiden ja palvelujen tarjonnassa. Syrjinnän vastaisten toimien lisäksi tasa-arvopolitiikka voidaan perussopimusten mukaan toteuttaa positiivisilla erityistoimilla sekä valtavirtaistamalla sukupuolinäkökulmaa. 1950-luvun periaate, että samasta työstä saa samaa palkkaa, on laajentunut kattamaan saman palkan *samanarvoisesta* työstä.

Euroopan unionin tasa-arvopolitiikassa on 2000-luvulla nous-
sut tärkeäksi toimia ihmiskauppaa ja erityisesti nais- ja lapsikaup-
paa vastaan. Myös sukupuolittuneen väkivallan vähentämiseen
tähtäävää työtä on pyritty rahoittamaan merkittävästi. Kun Lis-
sabonin sopimus hyväksyttiin hallitustenvälisessä konferenssissa
(HVK) vuonna 2007, sen päätösasiakirjaan liitettiin julistus nro
19, jossa unioni ja jäsenvaltiot sitoutuivat torjumaan kaikenlaista
perheväkivaltaa, estämään tällaiset rikokset ja rankaisemaan niistä
sekä tukemaan ja suojelemaan niiden uhreja. Oikeushenkilönä EU
on allekirjoittanut Euroopan neuvoston Istanbulin sopimuksen,
joka on yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi.
Sukupuolten tasa-arvoon liittyviä kysymyksiä voidaan siis pitää laa-
joina ja moniulotteisina jo pelkästään unionin perussopimuksien
näkökulmasta.

Tutkimuksessa unionin tasa-arvopolitiikkaa on arvioitu eri
tavoin. Tyypillisimmin tasa-arvopolitiikkaa tarkastellaan seuraa-
vista näkökulmista: (i) syrjinnän vastainen lainsäädäntö ja siinä
turvatut positiiviset erityistoimet, (ii) sukupuolinäkökulman
valtavirtaistaminen, (iii) tasa-arvo-ohjelmat, sekä (iv) tasa-arvon
rahoitusohjelmat.² Koska jäsenmaissa on erilaisia yhteiskunnalli-
sia tilanteita sekä poliittisia ja kulttuurisia eroja, eri toimenpiteet
ovat osoittautuneet tehokkaiksi eri puolilla unionia. Esimerkiksi
pohjoismaissa syrjinnän käsitteen ymmärtäminen ja syrjinnän
vastainen lainsäädäntö on perinteisesti ollut heikkoa, ja EU on
vahvistanut sitä lainsäädännöllään.³ Etelä-Euroopan maissa, kuten
Kreikassa ja Espanjassa, rahoitusinstrumenteilla on puolestaan
onnistuttu edistämään sukupuolten tasa-arvoa.

EU:n tasa-arvopolitiikka oli vahvaa 2000-luvun taitteessa, ja
sitä on kuvattu esimerkiksi termillä ”ammattimaistunut” tasa-arvo-
politiikka.⁴ Tasa-arvopolitiikan toimijat EU:n toimielimissä, kuten
komissiossa ja Euroopan parlamentissa, työskentelivät yhdessä
kansalaisyhteiskunnan järjestöjen (kuten European Women’s
Lobby, EWL) ja tutkijoiden kanssa tasa-arvopoliittisten tavoittei-
den muotoilemiseksi ja saavuttamiseksi.⁵ Vuonna 2010 Vilnaan
perustettiin Euroopan tasa-arvoinstituutti EIGE, joka täydensi uni-
onin tasa-arvopolitiikan toimijoita Parlamentin naisten oikeuksien

ja sukupuolten tasa-arvon valiokuntaa (FEMM), komission tasa-arvoyksikköä, jäsenmaiden edustajista ja sidosryhmistä koostuvia asiantuntijaverkostoja sekä neuvoston tasa-arvoministerien epävirallista verkostoa. Positiivisiin kehityskulkuihin kuului myös tasa-arvon käsitteen laajeneminen sukupuolten tasa-arvosta yhdenvertaisuuden kysymyksiin, eli rotuun ja etnisyyteen, uskontoon ja vakaumukseen, seksuaaliseen suuntautumiseen, ikään ja vammaisuuteen, sekä näihin liittyvien direktiivien toimeenpano. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen laajensi tasa-arvon edistämisen näkökulmaa ja velvoitetta perinteisten työelämän kysymysten ulkopuolelle, esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.⁶ Keskitymme tässä luvussa kuitenkin ensisijaisesti EU:n sisäpolitiikkaan.

EU:n tasa-arvopolitiikan kesto-ongelmat olivat selkeästi nähtävissä jo 2000-luvun alussa: direktiivien toimeenpano jäsenmaissa vaihteli suuresti eikä aina edistänyt sukupuolten tasa-arvoa tarkoitettulla tavalla.⁷ Siirtymä kohti pehmeää hallintaa muutti selkeät lainsäädännölliset kriteerit pehmeiksi suosituiksi ja parhaiksi käytännöiksi ja siten heikensi tasa-arvopolitiikkaa.⁸ Myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toimeenpanossa oli ongelmia paitsi jäsenmaissa myös EU:n omissa toimielimissä, ja tulokset tasa-arvon saavuttamisessa jäivät laihoiksi.⁹ Integraation historiassa talous ja talouskasvu ovat useimmiten ajaneet tasa-arvotavoitteiden edelle, ja tasa-arvon merkitys on onnistuttu perustelemaan parhaiten, kun on turvauduttu argumentteihin sen taloudellisista hyödyistä.¹⁰

2010-luku oli tuulista aikaa EU:n tasa-arvopolitiikassa, ja suunnanmuutoksen huonompaan saattoi nähdä selkeästi. EU:n tasa-arvopolitiikan muutoksia tutkinut Sophie Jacquot on osoittanut tutkimuksessaan, kuinka EU:n tasa-arvopolitiikan pilarit heikentyivät. Taustalla vaikutti vuonna 2008 alkanut talouskriisi.¹¹ Korkean tason poliittisen sitoutumisen puute heikensi tasa-arvopolitiikan asemaa entisestään. Samalla konservatiivisuuden, nationalismin ja oikeistopopulismien nousu on tehnyt tasa-arvon edistämisestä poliittisesti tulenarkaa. Sen myötä on kyseenalaistettu niin naisten ja seksuaalivähemmistöjen oikeudet ihmisoikeuksina kuin ”gender”-käsitekin, jolla viitataan sukupuoleen liitettyjen normien sosiaaliseen rakentumiseen ja sukupuolen moninaisuuteen.¹²

2020-luvun alkaessa sukupuolten tasa-arvoon on sitouduttu jälleen hieman vahvemmin. Jean-Claude Junckerin komissio (2014–2019) kehitti niin kutsutun sosiaalisten oikeuksien pilarin, jossa sukupuolten tasa-arvolla on keskeinen asema. Ursula von der Leyenin valinta ensimmäiseksi naiseksi komission puheenjohtajana vuonna 2019, historian tasa-arvoisin komissio (12 naista ja 15 miestä) ja ensimmäinen tasa-arvoasioista vastaava komissaari Helena Dalli ovat nostaneet sukupuolten tasa-arvon profiilia EU:n toiminnassa.¹³ Sukupuolten tasa-arvoa on myös pyritty edistämään EU:n ulkosuhteissa, mistä on muodostunut oma tutkimusteemansa sukupuolen ja politiikan tutkimuksessa.¹⁴

Tämä luku lähestyy sukupuolten tasa-arvoa kamppailujen kohteena ja pohtii, mitä mahdollisuuksia ja haasteita EU tarjoaa sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Kuvaamme ensin unionin tasa-arvopolitiikan työkaluja ja niiden muutoksia sekä tarkastelemme sukupuolten tasa-arvon tilaa EU:ssa ja jäsenmaiden välisiä eroja. Tämän jälkeen pohdimme tasa-arvopoliittisen kannanmuodostuksen haasteita ja jäsenmaiden sekä muiden EU:n tasa-arvopolitiikan keskeisten toimijoiden välisiä (ja sisäisiä) näkemyseroja. Lopuksi tarkastelemme kahta EU:n tasa-arvopolitiikan tulevaisuutta määrittävää kohtalonkysymystä: talouspolitiikkaa ja oikeistopopulismien nousua.

EU:N TASA-ARVOPOLITIIKAN TYÖKALUPAKKI JA SEN MUUTOKSET

EU:n tasa-arvopolitiikka rakentuu vahvalle syrjinnän vastaiselle lainsäädännölle, ja sukupuolten tasa-arvoon liittyviä direktiivejä on useita. Yhdenvertaisuuteen liittyvät direktiivit puolestaan kieltävät syrjinnän rodun ja etnisen alkuperän, iän, uskonnon, vammaisuuden tai seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Tietolaatikossa 1 on lueteltu ne sukupuolten tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyvät direktiivit, jotka sitovat jäsenmaita tällä hetkellä. Sukupuolten tasa-arvon osalta direktiivit kattavat keskeisiä työelämään liittyviä syrjinnän muotoja, kuten esimerkiksi raskaus- ja palkkasyrjinnän sekä seksuaalisen häirinnän. Sukupuoleen perustuva syrjintä on

kielletty myös tavaroiden ja palveluiden saatavuuden suhteen. Samoin rotua ja etnisyyttä suojellaan tiukasti, mutta ikään, uskontoon, vammaisuuteen tai seksuaaliseen suuntautumiseen liittyvä syrjintä on kiellettyä vain työelämässä (ks. oheinen tietolaatikko).¹⁵

EUROOPAN UNIONIN TASA-ARVO- JA YHDENVERTAISUUSDIREKTIIVIT¹⁶

- Neuvoston direktiivi 79/7/ETY miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä
- Neuvoston direktiivi 92/85/ETY toimenpiteistä raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden tai imettävien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen kannustamiseksi työssä
- Neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (”rotusyrjintädirektiivi”)
- Neuvoston direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (”työsyrjintädirektiivi”)
- Neuvoston direktiivi 2004/113/EY miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palveluiden saatavuuden tarjonnan alalla
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (uudelleenlaadittu toisinto)

- Neuvoston direktiivi 2010/18/EU Businesseuropen, UEAPME:n, CEEP:n ja EAY:n tekemän vanhempainvapaata koskevan tarkistetun puitesopimuksen täytäntöönpanosta ja direktiivin 96/34/EY kumoamisesta
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/41/EU miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin sekä neuvoston direktiivin 86/613/ETY kumoamisesta
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1158 vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta ja neuvoston direktiivin 2010/18/EU kumoamisesta.

EU:n tasa-arvopolitiikka on kuitenkin paljon lainsäädäntöä laajempaa. EU on sitoutunut sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen, mikä tarkoittaa tasa-arvonäkökulmien sisällyttämistä kaikille politiikka-alueille. Amsterdamin sopimuksen mukaan kaikissa EU:n toiminnoissa on poistettava eriarvoisuutta ja edistettävä tasa-arvoa miesten ja naisten välillä. Sopimus velvoittaa tasa-arvon valtavirtaistamiseen sekä EU:n omien toimielinten että jäsenvaltioiden toimissa silloin, kun kyse on EU:n toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Ongelmaksi sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa on muodostunut sen heikko toimeenpano. Tavoitteiden noudattamista ei useinkaan seurata eikä noudattamatta jättämistä sanktioida.¹⁷ Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on ollut erityisen vaikeaa suhteessa talouspolitiikkaan, jota käsittelemme tarkemmin jäljempänä.

EU:n tasa-arvopolitiikan työkalupakkiin ovat lisäksi kuuluneet komission tasa-arvo-ohjelmat. Näitä monivuotisia ohjelmia on laadittu 1980-luvun alusta lähtien. Ohjelmat eivät ole oikeudellisesti

sitovia, mutta niissä tiivistyvät EU:n tasa-arvopolitiikan keskeiset teemat, tavoitteet ja toimenpiteet. Parhaimmillaan ohjelmat ovat tarjonneet resursseja sukupuolten tasa-arvon edistämiseen ja asettaneet velvoitteita eri toimijoille.¹⁸ Kun tasa-arvoa edistävien hankkeiden rahoitus poistettiin vuonna 2005, tasa-arvo-ohjelmat muutuivat julistusmaisemmiksi. Merkittävä heikennys oli myös se, että ohjelmia alettiin julkaista komission tiedonantona, toisin sanoen asiakirjana, joka ei vaadi muiden instituutioiden, kuten parlamentin, hyväksyntää. Vuonna 2015 koettiin vielä suurempi takaisku, kun tasa-arvo-ohjelmat poistettiin kokonaan EU:n pehmeän sääntelyn piiristä: vuosien 2016–2019 tasa-arvo-ohjelma julkistettiin pelkkänä komission yksiköiden valmisteluasiakirjana. Myös ohjelmien sisällölliset muutokset kertovat tasa-arvopolitiikan heikkenemisestä. Esimerkiksi vuosien 2006–2010 ohjelma oli ensimmäinen, johon ei sisältynyt uutta lainsäädäntöä.¹⁹ Tutkimuksissa tämän kehityksen syinä on pidetty pyrkimystä tehokkuuteen ja hallinnon yksinkertaistamiseen, tasa-arvopolitiikan ”normalisoitumista” ja poliittisen sitoutumisen puutetta.²⁰

EU:n tasa-arvopolitiikkaa on 1970-luvulta lähtien tehty myös rahoitusohjelmien avulla. Yhtäältä EU on rahoittanut tasa-arvon edistämistä erillisillä rahoitusohjelmilla tai budjettimomenteilla. Euroopan sosiaalirahasto (ESR) on edistänyt tasa-arvoa merkittävämmällä rahoituksella kuin yksikään toinen rahoitusohjelma. Toisaalta EU on pyrkinyt sisällyttämään tasa-arvon muihin rahoitusohjelmiin horisontaalisena tavoitteena. Erilliset sukupuolten tasa-arvon edistämisen rahoitusohjelmat ja sitä myötä tasa-arvon edistämiseen korvamerkitty rahoitus ovat kuitenkin 2000-luvulla kadonneet, ja tasa-arvo ei esimerkiksi ESR:n tavoitteissa ole enää ollut yhtä tärkeää kuin aiemmin. Tämä on heijastunut tasa-arvon edistämisen määrärahoihin.²¹ Vuosina 1997–1999 lähes yksi prosentti EU:n budjetista käytettiin tasa-arvon edistämiseen, mutta 2000-luvulle tultaessa rahoituksen osuus tipahti noin 0,4 prosenttiin ja vuosina 2007–2013 alle 0,2 prosenttiin.²²

EU-tasolla voidaan siten nähdä selkeä käänne kohti heikompaa tasa-arvopolitiikkaa 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälin jälkeen. Yksi syy suunnanmuutokseen on ollut tapa, jolla

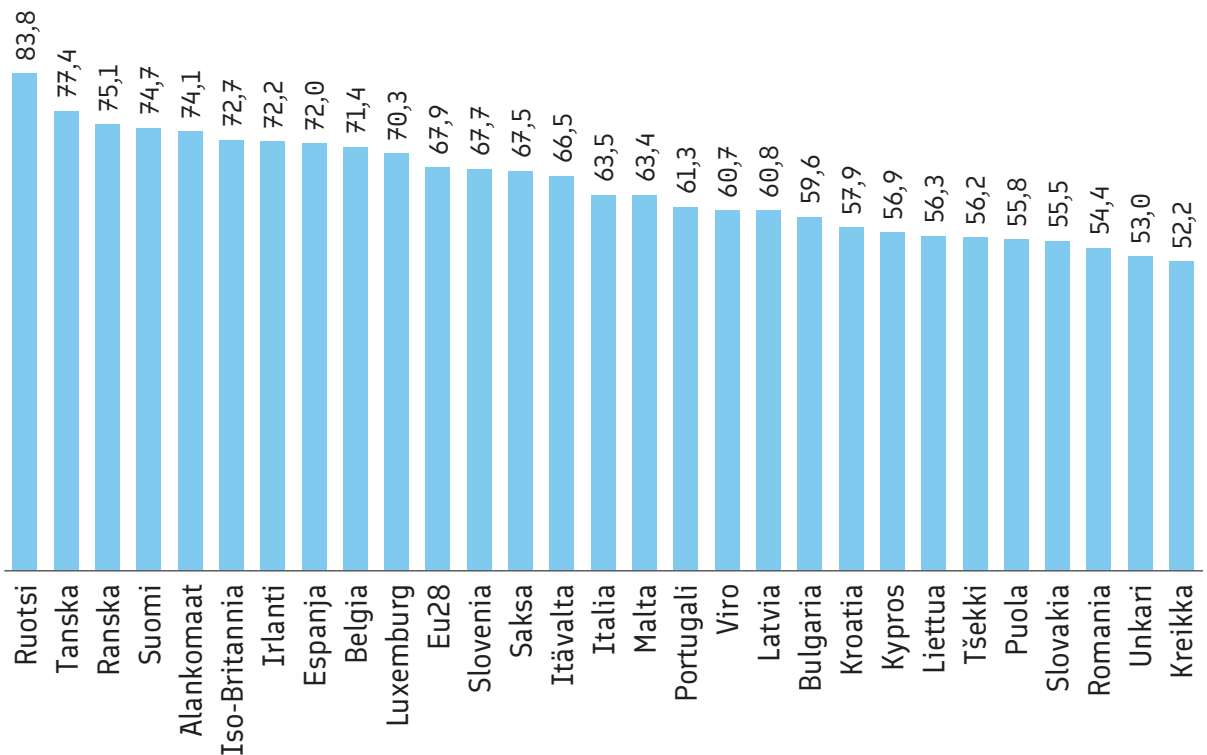
talouteen liittyvät tavoitteet ovat alkaneet määrittää EU:n poliittista agenda, ja sosiaalipolitiikkaan – mukaan lukien sukupuolten tasa-arvoon – liittyvät päämäärät on alistettu talouskasvulle ja kilpailukyvyille.²³ Heikentyminen liittyy myös hallinnan käytäntöjen muutoksiin. Junckerin komissio pyrki vähentämään direktiivien määrää, mikä on vaikuttanut tasa-arvolainsäädäntöön, ja rahoitusohjelmien katoaminen liittyy pyrkimykseen virtaviivaistaa EU:n budjettia.²⁴

2020-luku näyttää kuitenkin palauttavan tasa-arvopolitiikan unionin agendalle. Vuonna 2019 aloittanut Ursula von der Leyenin komissio on erityisen kiinnostava sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Maaliskuussa 2020 julkistettu EU:n tasa-arvostrategia vuosille 2020–2025 toi tasa-arvopolitiikan takaisin unionin pehmeän sääntelyn piiriin. Se tarjoaa uusia avauksia nostamalla EU:n tasa-arvopolitiikkaa läpäiseväksi periaatteeksi intersektionaalisuuden eli sukupuolen kanssa risteävien erojen, kuten rodun, etnisyyden, luokan ja vammaisuuden, huomioimisen – vaikkakaan tasa-arvostrategian toimenpiteet eivät erikseen huomioi eri vähemmistöihin kuuluvia naisia eikä rotuun ja etnisyyteen liittyvä eriarvoisuus näy strategiassa. Komissio on kuitenkin julkaissut rasismin torjunnan toimintasuunnitelman (2020–2025), vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan strategian (2021–2030) ja historiansa ensimmäisen HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvon edistämisen strategian (2020–2025), jotka kaikki vahvistavat EU:ta tasa-arvoisena toimijana, ”tasa-arvon unionina”, kuten strategioiden nimissä todetaan.

Von der Leyenin komissio on vahvistanut myös lainsäädännön asemaa tasa-arvopolitiikan työkalupakissa. Komissio on tehnyt esityksen palkka-avoimuuden edistämiseksi sekä ilmoittanut puuttuvansa sukupuolittuneeseen väkivaltaan lainsäädännöllisin keinoin.²⁵ Lisäksi von der Leyenin komissio on luonut uusia institutionaalisia rakenteita, joilla pyritään ratkaisemaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen ongelmia. Nähtäväksi jää, onnistuuko tasa-arvokomissaari Helena Dallin johtama Task-Force for Equality tuomaan sukupuoli- ja yhdenvertaisuusnäkökulmat mukaan tasa-arvon kannalta keskeisiin kysymyksiin. Näihin lukeutuvat ilmastokysymykset, EU-politiikan kova ydin eli talouspolitiikka (ks. jäljempänä) sekä covid-19-pandemiaan liittyvät toimet.

SUKUPUOLTEN TASA-ARVON TILA EU:SSA

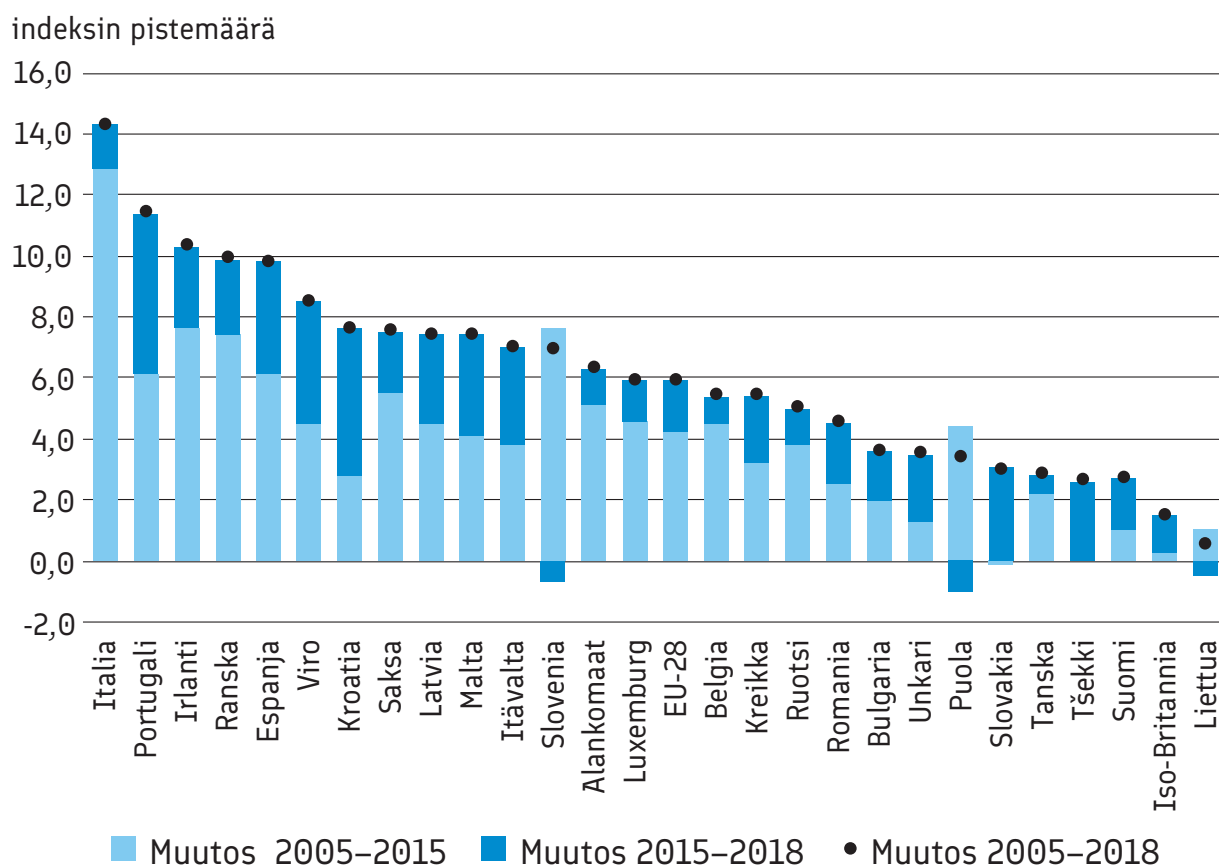
Sukupuolten tasa-arvon tilaa voi tarkastella eri indikaattoreilla. EIGEn tasa-arvoindeksi kuvaa tasa-arvon kehitystä jäsenmaissa vuodesta 2005 alkaen kuudella tasa-arvon alueella: työ, raha, tieto, terveys, valta ja aika. Indeksien alueista työ mittaa naisten ja miesten osallistumista työmarkkinoille, raha taloudellista tilannetta, tieto koulutusta ja terveys hyvinvointia. Vallan alue mittaa tasa-arvoa päätöksenteossa ja aika-alue hoivan ja kotitöiden jakautumista. Indeksillä annetaan pisteitä yhdestä (täysi epätasa-arvo) sataan (täysi tasa-arvo) jokaisella alueella sekä koko EU:n alueella että kussakin jäsenmaassa. On todettu, että tasa-arvo etenee etanan vauhdilla – niin hidasta kehitys on ollut.²⁶ Valta on alueista epätasa-arvoisin, vaikka siinä myös kehitys ollut nopeinta erityisesti, koska merkittävä määrä naisia on noussut pörssiyhtiöiden hallituksiin.²⁷ Aika on puolestaan esimerkki alueesta, jossa sukupuolten tasa-arvo on taantunut.²⁸



KUVIO 1. Sukupuolten tasa-arvo EU-maissa vuonna 2018 EIGEn tasa-arvoindeksin mukaan (täysi tasa-arvo=100; täysi epätasa-arvo=1).²⁹

Uusimmassa, vuoden 2018 tietoihin perustuvassa EIGEn tasa-arvoindeksissä Ruotsi (83,8 pistettä sadasta), Tanska (77,4) ja Ranska (75,1) saivat korkeimmat pisteet, kuten kuviosta 1 havaitaan. Koko EU:n keskiarvo oli 67,9 pistettä sadasta. Jakauman toisessa päässä olivat Kreikka, Unkari ja Romania. Suomi on indeksissä neljännellä sijalla 74,7 pisteellä.³⁰

Kehitys on ollut epätasaista paitsi tasa-arvon osa-alueiden myös jäsenmaiden kesken. EU-tasolla indeksin pisteluku on vuoden 2005 jälkeen noussut vain 5,9 pistettä, toisin sanoen vajaat 0,5 pistettä vuodessa. Eniten ovat edistyneet Italia, Portugali ja Kypros (kuvio 2). Puolassa, Sloveniassa ja Liettussa positiivinen kehitys on kääntynyt ja tasa-arvo on ottanut vuoden 2015 jälkeen askeleita taaksepäin. Vaikka Suomi sijoittuu indeksissä korkealle, edistys on ollut EU-maiden hitaimpia: parannusta vuodesta 2005 on vain 2,7 pistettä ja ajankäytön tasa-arvossa Suomi on mennyt taaksepäin.³¹



KUVIO 2. Jäsenmaiden kehitys EIGEn tasa-arvoindeksissä (indeksin pisteinä) vuosina 2005–2015 ja 2015–2018 sekä kumulatiivinen kehitys koko aikana.³²

Kaikkiaan jäsenvaltioiden väliset erot ovat jossain määrin tasoittuneet, sillä monet heikomman lähtötilanteen maat ovat parantaneet suoritustaan suhteessa keskiarvoon ja kehitys on ollut hitaampaa maissa, jotka ovat alun perin olleet keskiarvoa tasa-arvoisempia. Joissain heikon tasa-arvon maissa välimatka EU:n keskiarvoon on kuitenkin entisestään kasvanut (esimerkiksi Bulgariassa, Kroatiassa, Tšekissä, Kreikassa, Unkarissa ja Liettuassa).³³

Tasa-arvon tila kytkeytyy kansallisiin tasa-arvon edistämisen institutionaalisiin mekanismeihin, kuten tasa-arvoviranomaisiin, tasa-arvopolitiikkaan ja tasa-arvo-ohjelmiin sekä niiden seurantaan. Jäsenmaat eroavatkin merkittävästi siinä, kuinka niiden hallitukset edistävät tasa-arvoa. EIGEn mukaan vuonna 2018 institutionaalisten mekanismien näkökulmasta heikoimmin pärjäsivät Malta, Unkari ja Kroatia. Kaikkiaan hallitukset ovat 2010-luvulla ottaneet jonkin verran vähenevässä määrin vastuuta tasa-arvon edistämisestä: vuosien 2012 ja 2018 välillä 14 maassa tapahtui pieniä heikennyksiä, esimerkiksi kansallisen tasa-arvoviranomaisen asemassa valtionhallinnossa.³⁴

Jäsenmaiden välillä on siten valtavia eroja sukupuolten tasa-arvossa. Tutkimuksessa esimerkiksi erilaisilla perhemalleilla ja ”gender regime” -käsitteellä on kuvattu muutoksia tasa-arvon eri osa-alueilla sekä sitä, kuinka nämä erot juurtuvat maiden poliittisiin ja yhteiskunnallisiin järjestyksiin. Sukupuolten tasa-arvoa yleisen sosiaalteorian näkökulmasta tutkineen sosiologin Sylvia Walbyn käsite ”gender regime” kattaa neljä ulottuvuutta: talous, päätöksenteko (*polity*), kansalaisyhteiskunta ja väkivalta.³⁵ Walby erottaa toisistaan ensinnäkin yksityiset ja julkiset regiimit, joista jälkimmäisissä hoiva ja kotitaloustyö tuodaan ainakin jossain määrin julkisen piiriin, naisten edustus päätöksenteossa kasvaa ja valtio puuttuu perheväkivaltaan. Lisäksi hän erottaa toisistaan sosiaalidemokraattiset ja uusliberaalit julkiset regiimit. Näistä jälkimmäistä luonnehtii tasa-arvon heikkeneminen muun muassa julkisen hoidon heikentämisen, demokraattisen tilan kaventumisen ja väkivallan vahvistumisen myötä.

Kaikilla EU-mailla on omat tasa-arvoon liittyvät erityispiirteensä. Siinä missä monissa muissa EU-maissa naisten

työssäkäyntiaste on alhainen (esimerkiksi Italia, Kreikka ja Malta) tai naiset tekevät paljon osa-aikatyötä (Alankomaat, Ruotsi), Suomessa naiset osallistuvat työmarkkinoille kokopäiväisesti.³⁶ Tätä on tukenut subjektiivinen päivähoido-oikeus, jota on pidetty naisystävällisen hyvinvointivaltion kulmakivenä. Kotihoidontuki kuitenkin laskee pienten lasten äitien osallistumista työmarkkinoille ja tekee Suomen mallista familialistisen verrattuna muihin pohjoismaihin.³⁷ Suomessa on myös sukupuolen mukaan voimakkaasti eriytyneet työmarkkinat: vain noin 10 prosenttia kaikista työntekijöistä työskentelee tasa-ammateissa, loput nais- tai miesvaltaisilla aloilla. Sukupuolten välinen eriarvoisuus näkyy palkkaeroissa ja naisten työhön juurtuneessa aliarvostuksessa.³⁸ Suomi on myös sukupuolittuneen väkivallan kärkimaita, ja sen poistamisen politiikka on laahannut pahasti muiden EU-maiden jäljessä.³⁹ Translain pykälä lisääntymiskyvyttömyydestä on vakava ihmisoikeusloukkaus. Suomi oli lisäksi Euroopan perusoikeuksien viraston selvityksen mukaan sekä häirinnän että syrjinnän suhteen erityisen rasistinen maa.⁴⁰

TASA-ARVOPOLITIIKAN KANNANMUODOSTUS – HAASTEET JA MAHDOLLISUUDET

Tasa-arvokysymyksissä hyvin erilaisten jäsenmaiden on ollut vaikeaa muodostaa EU:lle yhteistä kantaa. Päätöksentekoa vaikeuttavat myös konfliktit neuvoston ja Lissabonin sopimuksen (2009) myötä lainsäädäntövaltaansa kasvattaneen parlamentin välillä sekä tasa-arvokysymyksiin liittyvä polarisaatio parlamentissa. Myös EU-tason työmarkkinaosapuolet vaikuttavat olennaisesti tasa-arvopoliittisten kantojen muodostumiseen.

Tietyt jäsenmaat eivät ole halunneet hyväksyä tasa-arvodirektiivejä, koska ne ovat pitäneet direktiivien toimeenpanoa liian kalliina. Tasa-arvolainsäädäntö alkoikin törmätä neuvostossa jäsenmaiden vastustukseen jo 1970-luvulla.⁴¹ Myös monet viimeaikaisista tasa-arvodirektiiveistä ovat kaatuneet neuvostossa. Esimerkiksi Ison-Britannian ja Saksan johtama 11 maan koalitio, johon kuuluivat myös Tšekki, Tanska, Viro, Irlanti, Alankomaat, Malta,

Ruotsi, Slovenia ja Slovakia, jädäytti neuvottelut äitiysvapaadirektiivistä, jota komissio esitti vuonna 2008.⁴² Etenkin Iso-Britannia, Saksa ja Malta kokivat, että komission ja parlamentin ehdottama pidempi palkallinen äitiysvapaa uhkasi yrityksiä ja työllisyyttä sekä kansallisia tapoja järjestää sosiaaliturvaan liittyvät kysymykset.⁴³ Myöskään komission vuonna 2012 esittämä direktiivi sukupuolikiintiöistä pörssiyhtiöiden hallituksiin ei edennyt neuvostossa, kun Iso-Britannia, Saksa, Tanska, Viro, Kroatia, Unkari, Slovakia ja Alankomaat vastustivat esitystä. Tällä kertaa syynä eivät olleet kustannukset vaan haluttomuus säädellä yritysmaailmaa.

Iso-Britannia on perinteisesti korostanut yritysmaailman ja talouden intressejä, ja se jarrutti pitkään tasa-arvopoliittista sääntelyä neuvostossa.⁴⁴ On liian aikaista arvioida, kuinka Ison-Britannian EU-ero vaikuttaa tasa-arvopoliittiseen kannanmuodostukseen. Merkkejä tulevasta kuitenkin antaa se, että neuvosto hyväksyi vuonna 2019 Työelämän tasapaino -direktiivin, jossa säädetään isyysvapaasta, vanhempainvapaasta, omaishoitovapaasta ja joustavista työjärjestelyistä. Jäsenmaat kuitenkin heikensivät komission ehdotusta muun muassa jättämällä vanhempainvapaa-ajalta maksettavan korvauksen jäsenmaiden päätettäväksi. Heikennetystä sisällöstä huolimatta direktiiviä vastustivat Tanska, Unkari, Alankomaat ja Slovenia, ja Itävalta ja Puola äänestivät tyhjää.

Euroopan parlamentilla on maine komissiota ja neuvostoa aktiivisempänä tasa-arvotoimijana, joka ottaa tasa-arvodirektiiveihin muita EU-instituutioita vahvemman kannan ja nostaa uusia teemoja tasa-arvopolitiikan agendalle.⁴⁵ Parlamentin lisääntynyt lainsäädäntövalta ei kuitenkaan ole johtanut EU:n tasa-arvopolitiikan vahvistumiseen, mikä näkyy hyvin äitiysvapaadirektiivin ja pörssiyhtiöiden sukupuolikiintiöiden tapauksessa. Parlamentti hyväksyi molemmista direktiiveistä komission esitystä pidemmälle menevän kannan, mutta neuvoston jarrutuksen takia kumpikaan direktiivi ei edennyt instituutioiden välisiin neuvotteluihin. Tämä kertoo EU-instituutioiden keskinäisistä valtasuhteista – ja äitiysvapaadirektiivin tapauksessa myös siitä, että parlamentin ja etenkin FEMM-valiokunnan kunnianhimoisuus ja joustamattomuus tasa-arvokysymyksissä vaikeuttavat yhteisen kannan löytämistä.⁴⁶

Kun parlamentin merkitys unionin päätöksenteossa on vahvistunut, parlamentin sisäinen dynamiikka vaikuttaa entistä enemmän myös EU:n tasa-arvopolitiikkaan. Tasa-arvokysymykset ovat enenevässä määrin politisoituneet ja polarisoituneet parlamentissa, ja ne tuovat esiin puoluaryhmien välisiä ja sisäisiä jakolinjoja.⁴⁷ Yksisyys polarisaatioon on oikeistopopulismin nousu. Oikeistopopulistiset ryhmät, eli kaudella 2014–2019 Euroopan konservatiivit ja reformistit (ECR), Vapauden ja suoran demokratian Eurooppa (EFDD) sekä Kansakuntien ja vapauden Eurooppa (ENF) ja kaudella 2019–2024 ECR sekä Identiteetti ja demokratia (ID), äänestävät tasa-arvopoliittisia mietintöjä vastaan sekä hyödyntävät erilaisia tasa-arvon vastustamisen strategioita (ks. seuraava osio).⁴⁸ Tasa-arvopolitiikka aiheuttaa ristiriitoja myös puoluaryhmien sisällä. Äänestyskäyttäytymisen perusteella tasa-arvokysymykset ovat jakaneet kristillisdemokraatteja eli Euroopan kansallispuolueen ryhmää (EPP) ja liberaaleja eli nykyistä Renew Europe -ryhmää ja entistä Euroopan liberaalidemokraattien liittoa ALDE:a enemmän kuin poliittiset kysymykset keskimäärin.⁴⁹ Parlamentin suurin puoluaryhmä EPP on jakautunut etenkin seksuaali- ja lisääntymisterveyteen, LGBTI-oikeuksiin sekä talouteen liittyvissä tasa-arvokysymyksissä, mutta tasa-arvopolitiikkaa vastustavia vähemmistöjä löytyy myös sosialidemokraattien (Euroopan parlamentin sosialistien ja demokraattien ryhmä, S&D) ja liberaalien joukosta.⁵⁰ Parlamentin enemmistö on kuitenkin tukenut tasa-arvopoliittisia aloitteita muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta.

Myös EU-tason työmarkkinaosapuolet muokkaavat tasa-arvopolitiikkaa. Vuonna 1992 hyväksytyn Maastrichtin sopimuksen myötä komission on kuultava työmarkkinaosapuolia ennen sosiaalipoliittisten toimien toteuttamista. Työmarkkinaosapuolet ovat neuvotelleet myös tasa-arvopolitiikkaan liittyvästä lainsäädännöstä: vuoden 1996 vanhempainvapaadirektiivi ja sen vuonna 2009 päivitetty versio (jonka Työelämän tasapaino -direktiivi korvasi) perustuivat työmarkkinaosapuolten sopimukseen.⁵¹ Työmarkkinaosapuolten näkemykset EU:n tasa-arvopolitiikan sisällöstä ja välineistä eroavat selvästi toisistaan: palkansaajajärjestöt ovat perinteisesti tukeneet vahvempaa sääntelyä kun taas työnantajajärjestöt

ovat vaatineet keskittymistä olemassa olevan lainsäädännön toimeenpanoon ja tiedotuskampanjoihin. Tämä dynamiikka näkyi myös Työelämän tasapaino -direktiivin tapauksessa. Komission direktiiviehdotusta edeltäneissä kuulemisissa palkansaajat olivat valmiit neuvottelemaan äitiys- ja vanhempainvapaadirektiivien vahvistamisesta ja uudesta isyys- ja hoivavapaata koskevasta lainsäädännöstä. Yksityiset työnantajat sen sijaan vastustivat parannuksia ja uutta lainsäädäntöä ja kieltäytyivät neuvotteluista. Työnantajien vastustukseen turhautuneet palkansaajat rohkaisivat komissiota tekemään oman esityksen ja saivat lopulta keskeiset vaatimuksensa mukaan komission direktiiviehdotukseen.⁵²

Työmarkkinaosapuolten oikeus neuvotella sosiaalipoliittisista toimista on tasa-arvopolitiikalle kaksiteräinen miekka. Yhtäältä se on tarjonnut mahdollisuuden kiertää jäsenmaiden vastustus, kuten vuoden 1996 vanhempainvapaadirektiivin tapauksessa.⁵³ Toisaalta se on tarjonnut työnantajille mahdollisuuden vesittää tasa-arvopolitiikkaa paitsi jäsenmaiden hallituksia lobbaamalla myös suoraan EU-lainsäädännöstä neuvottelemalla.⁵⁴ Työmarkkinajärjestöjen merkitys EU:n tasa-arvopolitiikassa on kasvanut samalla kun talouspolitiikan ensisijaisuus on tutkimusten mukaan marginalisoinut tasa-arvoinstituutioiden ja naisjärjestöjen kaltaisia perinteisiä tasa-arvotoimijoita EU:n päätöksenteossa.

Suomen roolia EU:n tasa-arvopolitiikan päätöksenteossa ei toistaiseksi ole tarkemmin tutkittu. Vaikka Suomessakin tasa-arvossa riittää vielä edistettävää, kuten edellä osoitettiin, Suomi tukee usein tasa-arvon edistämistä EU:ssa. Suomi on esimerkiksi tukenut äitiysvapaata, pörssiyhtiöiden sukupuolikiintiöitä ja työelämän tasapainoa käsitteleviä direktiivejä neuvostossa.⁵⁵ Suomi on vaatinut myös muiden tasa-arvopolitiikan työkalujen vahvistamista. Esimerkiksi Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa todettiin, että ”EU:ssa laaditaan tasa-arvostrategia” ja että ”EU:n talousarvio edistää sukupuolten tasa-arvoa”.⁵⁶ Suomi on edistänyt sukupuolten tasa-arvoa myös toimiessaan Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajana. Vuoden 2019 arvoperustaiseksi luonnehditulla puheenjohtajuuskaudella pyrittiin vaikuttamaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen ja nostettiin esiin tasa-arvonäkökulmasta keskeinen

talouden ja tasa-arvon välinen suhde (ks. seuraava osio). Suomi edisti sukupuolitietoista budjetointia, vahvisti talous- ja tasa-arvo-toimijoiden välisiä suhteita sekä nosti tasa-arvokysymyksiä esiin osana hyvinvointitaloutta.⁵⁷

Tasa-arvonäkökuilmista on tullut tärkeä osa Suomen EU-politiikkaa. Tästä kertoo se, että vuonna 2021 hyväksytty Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta – toisin kuin edeltäjänsä – huomioi sukupuolten tasa-arvon ja sen edistämisen useassa keskeisessä kohdassa.⁵⁸ Euroopan unionin yhteisiä arvoja käsittelevässä osiossa todetaan, että yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon edistäminen on Suomelle keskeinen prioriteetti. Selonteossa todetaan myös, että EU:n toimia rasismin ja syrjinnän torjumiseksi tulee tehostaa. Siten Suomi sitoutuu aktiivisesti edistämään sukupuolten tasa-arvoa EU:ssa aikana, jolloin tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja demokratia on kyseenalaistettu joissakin jäsenmaissa.

TALOUSPOLITIikka JA OIKEISTOPOPULISMI EU:N TASA-ARVOPOLITIIKAN KOHTALON KYSYMYKSINÄ

Edellisten kymmenen vuoden aikana tasa-arvopolitiikka EU:ssa on joutunut taistelemaan elintilastaan, sillä kiristynyt talouspolitiikka ja oikeistopopulististen liikkeiden nousu ovat uhanneet ajaa sen sivuosaan päätöksenteossa. Kun EU:n talouspolitiikka on painottunut talouskuriin ja rakennepoliittisiin uudistuksiin ja talouspoliittisen ohjauksen säännöt ja prosessit ovat tiukentuneet talous- ja eurokriisin myötä, ne vaikuttavat merkittävästi sekä EU:n tasa-arvopolitiikan suuntaan että sukupuolten tasa-arvoon jäsenmaissa. Ensinnäkin talouspolitiikka on vaikuttanut tasa-arvopolitiikan asemaan EU:n agendalla. Mitä enemmän talouskasvun ja budjettikurin kaltaiset taloudelliset tavoitteet ovat määrittäneet unionin agendaa, sitä marginaalisempi asema on jäänyt tasa-arvopolitiikalle. Tasa-arvopoliittiset tavoitteet katosivat vähitellen EU:n pitkän tähtäimen strategioista 2000-luvulla, kun EU alkoi keskittyä talouskasvuun ja työpaikkoihin sosiaalisten tavoitteiden kustannuksella. Talous- ja eurokriisin korostuminen EU:n agendalla 2010-luvulla onkin nähty yhtenä syynä siihen, että unionin tasa-arvopolitiikka on heikentynyt.⁵⁹

Toiseksi EU:n talouspoliittiset tavoitteet vaikuttavat tasa-arvopolitiikan sisältöön, koska ne rajoittavat sen kriittistä muutosvoimaa. Ensimmäisistä samapalkkaisuuteen liittyvistä toimenpiteistä lähtien EU:n tasa-arvopolitiikka on liittynyt taloudellisten tavoitteiden edistämiseen. Tasa-arvopolitiikka on keskittynyt naisten työllisyyden ja työn ja perheen yhteensovittamisen kaltaisiin teemoihin, jotka tukevat EU:n taloudellisia tavoitteita.⁶⁰ Vastaavasti sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on ollut hankalaa talouspolitiikan kaltaisilla politiikka-aloilla, joilla tasa-arvonäkökulmat kyseenalaistavat vallitsevat tavoitteet ja käsitykset. Lisäksi EU:n tasa-arvopoliittiset asiakirjat ovat enenevässä määrin esittäneet tasa-arvon välineenä, jolla tavoitellaan työllisyyttä, talouskasvua, kilpailukykyä ja yritysten taloudellista voittoa. Tämän takia EU:n tasa-arvopolitiikka perustuu kapealle ymmärrykselle tasa-arvosta, jossa korostuu ajatus naisista hukkaan heitettynä työvoimana ja inhimillisenä pääomana. Lisäksi taloudellistunut tasa-arvopuhe oikeuttaa sellaisten talouteen liittyvien päämäärien tavoittelemisen, jotka ovat tasa-arvonäkökulmasta ongelmallisia.⁶¹

Samaan aikaan on arvioitu, että EU:n talouspolitiikka heikentää sukupuolten tasa-arvoa jäsenmaissa. Talous- ja eurokriisin aikaan EU:n kriisimailta vaadittiin lainojen vastineeksi merkittäviä julkisten palveluiden ja sosiaaliturvan leikkauksia. EU-instituutiot ovat suositelleet myös muille jäsenmaille tiukkaa budjettikuria, leikkauksia julkisiin menoihin sekä työmarkkinauudistuksia. Talouskuripolitiikan vaikutuksia eri jäsenvaltioissa käsittelevä kattava tutkimuskirjallisuus osoittaa, että naiset ja vähemmistöt – etniset vähemmistöt, maahanmuuttajat, pienituloiset – ovat joutuneet talouspolitiikan kärsijöiksi. Sukupuolten taloudellinen eriarvoisuus on kasvanut, naiset ovat menettäneet julkisen sektorin työpaikkoja ja työolot ovat huonontuneet. Julkisten palveluiden heikennykset ovat myös siirtäneet vastuuta hoivasta kotitalouksien ja naisten harteille.⁶²

Talous- ja eurokriisien myötä vahvistetut EU:n finanssipoliittiset säännöt ja talouspoliittisen ohjauksen mekanismit ovat tehneet sukupuolittuneesta talouskurista ainakin toistaiseksi keskeisen osan jäsenmaiden politiikkaa.⁶³ On myös arvioitu, että EU:n entistä

vahvempi talouspoliittinen ohjaus on alistanut sosiaalipoliittiset ja siten myös tasa-arvopoliittiset päämäärät taloudellisille päämäärille, mikä entisestään kaventaa tasa-arvopolitiikan tilaa EU-tasolla. Tämä näkyy muun muassa siinä, miten markkinaorientoituneesti sosiaalipoliitikasta puhutaan.⁶⁴ EU:n talouspoliittisen ohjauksen toimijat, säännöt ja prosessit eivät pääosin ota kantaa sukupuoleen ja tasa-arvoon liittyviin kysymyksiin. Sukupuolinäkökulmat sivuutettiin täysin talouskriisin hallitsemiseksi tehdyissä toimissa ja jäsenmailta vaadituissa uudistuksissa.⁶⁵ Neuvosto ja komissio ovat sittemmin sitoutuneet sisällyttämään sukupuolinäkökulman EU:n talouspoliittisen ohjauksen prosesseihin, mutta satunnaiset ja pinnalliset viittaukset tasa-arvoon ovat keskittyneet lähinnä naisten työllisyyteen. Hiljaisuus oikeuttaa sukupuolivaikutuksiltaan vinoa talouspolitiikkaa ja marginalisoi sukupuolten tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyviä kysymyksiä talouspolitiikan prosesseissa.⁶⁶

Oikeistopopulismin nousu Euroopassa – kuten muuallakin maailmalla – näkyy tasa-arvon vastustamisen yleistymisenä. Tämä vaikuttaa myös siihen kontekstiin, jossa EU:n tasa-arvopolitiikkaa tehdään. Sekä von der Leyenin komissio että parlamentti pyrkivät edistämään sukupuolten tasa-arvoa ja seksuaalivähemmistöjen oikeuksia ilmapiirissä, joka on aiempaa vihamielisempi tasa-arvolle. Jäsenmaissa tämä on näkynyt niin Ranskassa (esimerkiksi La Manif pour Tous’n tasa-arvoista avioliittoa vastustavissa mielenosoituksissa), Puolassa, Unkarissa kuin Romaniassakin.⁶⁷ Unkarin pääministeri Viktor Orbán on kaventanut lehdistön vapautta ja kansalaisyhteiskunnan ja poliittisen opposition mahdollisuuksia toimia sekä hyökännyt yliopistoja ja tiedettä vastaan. Koronapandemian aikaan Unkari sääti lain, jonka mukaan ihmisellä voi olla vain syntymässä määrätty sukupuoli, mikä vaikeuttaa entisestään transihmisten asemaa maassa. Puolassa Laki ja oikeus -puolue taas on pyrkinyt kaventamaan aborttioikeutta ja perustanut maahan ”HLBTQI-vapaita alueita”, jotka rikkovat vakavasti sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen ihmisoikeuksia.

Näiden viimeaikaisten esimerkkien taustalla on vuosia jatkunut pyrkimys esittää sukupuolten tasa-arvon edistäminen eliittien ”sukupuoli-ideologiana” (*gender ideology*). Esimerkiksi Euroopan

parlamentin istunnoissa oikeistopopulistit vetoavat usein ”sukupuoli-ideologian” torjumiseen. Populistisessa retoriikassa EU esitetään tasa-arvoa edistävän eliitin projektina, vedotaan ”luonnollisiin” naisten ja miesten, tyttöjen ja poikien rooleihin sekä korostetaan heteroseksuaalisen ydinperheen merkitystä. Näin pyritään estämään niiden sukupuoliroolien purkaminen, jotka rajoittavat yksilön vapauksia ja valinnan mahdollisuuksia esimerkiksi koulutuksessa ja työelämässä ja joiden kumoamiseen tasa-arvopolitiikka taas on pyrkinyt jo pitkään. Sukupuolten tasa-arvon vastustaminen EU:ssa oli pitkään epäsuoraa, koska tavoitetta pidettiin niin oikeutettuna. Nyt suorat vastustamisen tavat ovat lisääntyneet erityisesti polarisoituneessa parlamentissa.⁶⁸ Oikeistopopulistien tasa-arvon vastustamisen strategioihin kuuluu myös esimerkiksi syrjivä seksistinen ja rasistinen kielenkäyttö. Radikaalit oikeistopopulistit käyttävät myös uhriutumisen strategiaa, jos heitä kritisoidaan seksismistä tai rasismista, ja esittävät itsensä ”todellisina uhreina”.

Parlamentissa oikeistopopulistien vaikutus näkyy erityisesti istuntosalissa pidetyissä puheenvuoroissa, koska he eivät useinkaan osallistu varsinaiseen lainsäädäntötyöhön.⁶⁹ Oikeistopopulistien retoriikalla on kuitenkin seurauksia tasa-arvon edistämiseksi. Esimerkiksi Istanbulin sopimus on muuttunut laajalti hyväksytystä kansainvälisestä sukupuolittuneen väkivallan vastaisesta sopimuksesta kiistakappaleeksi, jonka toimeenpanoa oikeistopopulistit pyrkivät estämään myös EU:n tasolla.⁷⁰ Tasa-arvon suora vastustaminen asettaa kamppailun sukupuolten tasa-arvosta politiikan teon ytimeen ja johtaa siten politiikan ja puoluekentän polarisoitumiseen. Puolue ryhmät jakaantuvat sukupuolten tasa-arvoa voimakkaasti kannattaviin ja sitä vastustaviin. ID vastustaa tasa-arvoa yhtenäisenä ryhmänä, kun taas Vihreät ja Euroopan parlamentin vasemmistoryhmä (GUE/NGL) sitoutuvat siihen yhtä tiukasti.⁷¹ Jakolinjat parlamentissa kulkevat myös ryhmien sisällä. Siinä missä monet suomalaiset kokoomuksen ”mepit” kannattavat tasa-arvoa, heidän puolue ryhmässään konservatiivisessa EPP:ssä on tasa-arvoa vastustavia puolueita ja edustajia kuten myös edellä on kuvattu.

Tasa-arvoa on tärkeää edistää, jotta voidaan poistaa eriarvoisuutta tuottavia yhteiskunnallisia rakenteita ja taata ihmisten mahdollisuudet toimia yhteiskunnassa. EU:n jäsenmaissa sukupuolten tasa-arvo on kuitenkin edistynyt hitaasti ja eritahtisesti. 2000-luvulle tultaessa tasa-arvosta tuli unionin yhteinen jaettu arvo, jota edistettiin monesta pilarista koostuvalla tasa-arvopolitiikalla. Jäsenmaat ja puolueet ovat kuitenkin olleet erimielisiä tasa-arvoon liittyvistä ohjelmista ja lainsäädännöstä. Talouden ensisijaisuus on ajanut usein sukupuolten tasa-arvon edelle, ja erityisesti vuonna 2008 alkanut talouskriisi pysäytti tasa-arvopolitiikan edistymisen EU:ssa. 2020-luvulla kamppailut tasa-arvon ja tasa-arvopolitiikan ympärillä ovat kärjistyneet, kun oikeistopopulismi on kerännyt kannatusta. Sukupuolten tasa-arvo ei ole kaikille unionin jäsenmaille, kuten Puolalle ja Unkarille, perusoikeus ja arvo. Vaikka tasa-arvo on von der Leyenin komission myötä palannut EU:n agendalle, EU:n tasa-arvopolitiikan tulevaisuus riippuu siitä, kuinka se pystyy vastaamaan talouden ensisijaisuuden ja oikeistopopulismin nousun kaltaisiin kysymyksiin.

Covid-19-pandemia asettaa EU:n tasa-arvopolitiikalle uusia pitkän ja lyhyen aikavälin haasteita. Kuten monet yhteiskunnalliset, poliittiset ja taloudelliset kriisit, covid-19-pandemia voi pahentaa yhteiskuntien eriarvoisuutta. Pandemian terveydelliset, taloudelliset ja sosiaaliset seuraukset ovat kohdistuneet useammin ja vakavammin niihin, jotka ovat jo valmiiksi haavoittuvimmassa asemassa. Pandemia on myös heikentänyt sukupuolten tasa-arvon tilaa EU:ssa. Monissa jäsenvaltioissa tehdyt lomautukset ja irtisanomiset keskittyivät naisvaltaisille aloille. Koulujen ja päiväkotien sulkeminen siirsi hoivavastuuta julkiselta sektorilta kotitalouksille ja lisäsi etenkin naisten työtaakkaa sekä vaikeutti heidän osallistumistaan palkkatyöhön, vaikkakin myös miehet käyttivät enemmän aikaa lastenhoitoon ja kotityöhön. Naisiin kohdistuva väkivalta on sulkutoimien myötä lisääntynyt.⁷² Vuoden 2008 talouskriisi työnsi tasa-arvopolitiikan sivuun poliittiselta agendalta ja heikensi tasa-arvopolitiikan instituutioita,⁷³ ja on mahdollista, että vastaava

kehitys toistuu koronaviruksen aiheuttaman talouskriisin myötä – myös EU-tasolla. EU:n tasa-arvopolitiikan olisi kuitenkin päinvastoin vahvistuttava entisestään vastatakseen näihin uusiin ongelmiin.

Lyhyellä tähtäimellä on olennaista sisällyttää sukupuoli- ja yhdenvertaisuusnäkökulma EU:n koronatoimiin, joista tasa-arvonäkökulmat puuttuivat aluksi täysin. Elpymisrahasto ei esimerkiksi huomionnut naisvaltaisen hoivan haasteita ja tuki ensisijaisesti miesvaltaisia aloja, kuten teknologia-, energia-, rakennus- ja kuljetusaloja sekä maataloutta, huolimatta siitä, että covid-19-kriisistä kärsivät pahimmin ainakin aluksi naisvaltaiset alat.⁷⁴ Parlamentti kuitenkin paransi komission esitystä elpymisrahastosta ja sisällytti siihen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyviä velvoitteita. Tämä luo positiivisemmän kuvan sukupuolten tasa-arvon merkityksestä Euroopan unionissa.

9

ULKO-, TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLITIikka: EU VALTIOIDEN MAAILMASSA

HANNA OJANEN¹

Euroopan unionin (EU) yhteinen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on tärkeä osa EU:n kansainvälistä roolia. Siihen kohdistuu monenlaisia odotuksia, ja unionin kansalaiset suhtautuvat siihen varsin myönteisesti. Samalla se on politiikan ala, jolla jäsenvaltioiden tavoitteet ovat erityisen ristiriitaisia. Vaikka ne yhtäältä pitävät yhteistä politiikkaa omien etujensa mukaisena, ne toisaalta haluavat säilyttää mahdollisuuden harjoittaa myös omaa kansallista politiikkaa.

Periaatteessa yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka kattaa kaikki ulkopoliitiikan osa-alueet ja kaikki unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset, mutta käytännössä se kattaa vain sen, mistä on erikseen päästy sopimukseen. Jäsenmaat ovat sitoutuneet siihen, että niiden kansallinen ulkopoliitiikka on linjassa sen kanssa, mitä EU:ssa on sovittu. Aina näin ei kuitenkaan ole, eikä unionissa ole yhteistä linjaa kaikkiin ulkopoliitiikan kysymyksiin. Kuten EU:n ulkosuhteita tutkinut professori Karen E. Smith on todennut, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeinen ongelma on, että

jäsenmailla on kyllä velvollisuus tukea EU:n ulkopolitiikkaa mutta ei velvoitetta ensin sopia sellaisesta.²

Jäsenvaltiot pitävät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa keskeisenä osana valtion suvereeniutta. Siksi ne myös korostavat yksimielisyyden vaatimusta unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa. Ulkopolitiikkaa ei kuitenkaan aina ole helppoa erottaa unionin muista ulkosuhteista, joista osa kuuluu unionin omaan toimivaltaan. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka on tiiviisti yhteydessä moniin muihin unionin politiikanlohkoihin, ennen muuta kauppaa-, kehitys- ja naapuruuspolitiikkaan. Myös ympäristö- ja maahanmuuttopolitiikka ovat osa EU:n kansainvälistä toimintaa. Unionin rooli on kaikilla näillä aloilla erilainen. Ulkosuhteiden eri osa-alueet ovat usein keskenään ristiriidassa, ja EU:n toiminta on hajanaista.

EU:sta on kehittynyt jäsenmaidensa rinnalle omaperäinen kansainvälinen toimija, eräänlainen hybridi.³ Jos EU olisi liittovaltio, juuri ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka olisi tyypillisesti sille yhteistä. Jäsenvaltioilla on kuitenkin edelleen oma politiikkansa. Jos EU taas olisi kansainvälinen järjestö, sen toimintaan ei kuuluisi yhteinen ulkopolitiikka. Nyt se on kansainvälisissä suhteissa hieman molempia. Eurobarometrien mielipidemittaukset näyttävät, että yhteisellä ulko- ja turvallisuuspolitiikalla on varsin vahva ja tasainen kannatus.⁴ Unionin kansalaiset kannattavat myös sitä, että unioni vahvistaa rooliaan tällä alalla.⁵ Kannatuksen taustalla voi olla se, ettei ulkopolitiikalla juuri ole ollut suoraa vaikutusta kansalaisten omaan elämään. Toisaalta EU:sta on luotu kuvaa eräänlaisena hyvän äänenä, rauhanomaisena siviilivaltana maailmassa.

EU:n ulkopolitiikka on arvo- ja sääntöperustaista. Sen keskeisiä tavoitteita ovat rauha ja turvallisuus ja keskeisiä teemoja ilmastonmuutoksen torjunta, kehitysapu ja kumppanuus sekä rooli lähi-alueilla. Myös kriisinhallinta ja kansalaisten sekä unionin turvallisuus ovat asialistan kärjessä. EU:ta on pidetty ”epätavallisena” kansainvälisenä toimijana. Se korostaa normeja ja monenkeskisyttä enemmän kuin monet muut, ja järjestöksi sillä on käytössään

poikkeuksellisen laaja politiikan keinovalikoima, kun taas valtioihin verrattuna sotilaallisten keinojen osuus on varsin vähäinen.

”Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka” käsitteenä muodostaa kokonaisuuden, jonka osia ei aina ole helppoa tai tarkoituksenmukaista erottaa toisistaan. EU:ssa puhutaan yhtäältä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta ja toisaalta turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta. Turvallisuus oli osa integraation perusajatusta, ja ajatus yhteisestä puolustuksesta oli keskeinen läntisen Euroopan yhtenymissuunnitelmissa 1950-luvulla. Euroopan puolustusunioni ei kuitenkaan tuolloin toteutunut, vaan puolustus jäi pitkäksi aikaa muiden toimijoiden, erityisesti Naton, tehtäväksi. EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehitys painottuukin viimeisimpiin 10–15 vuoteen.

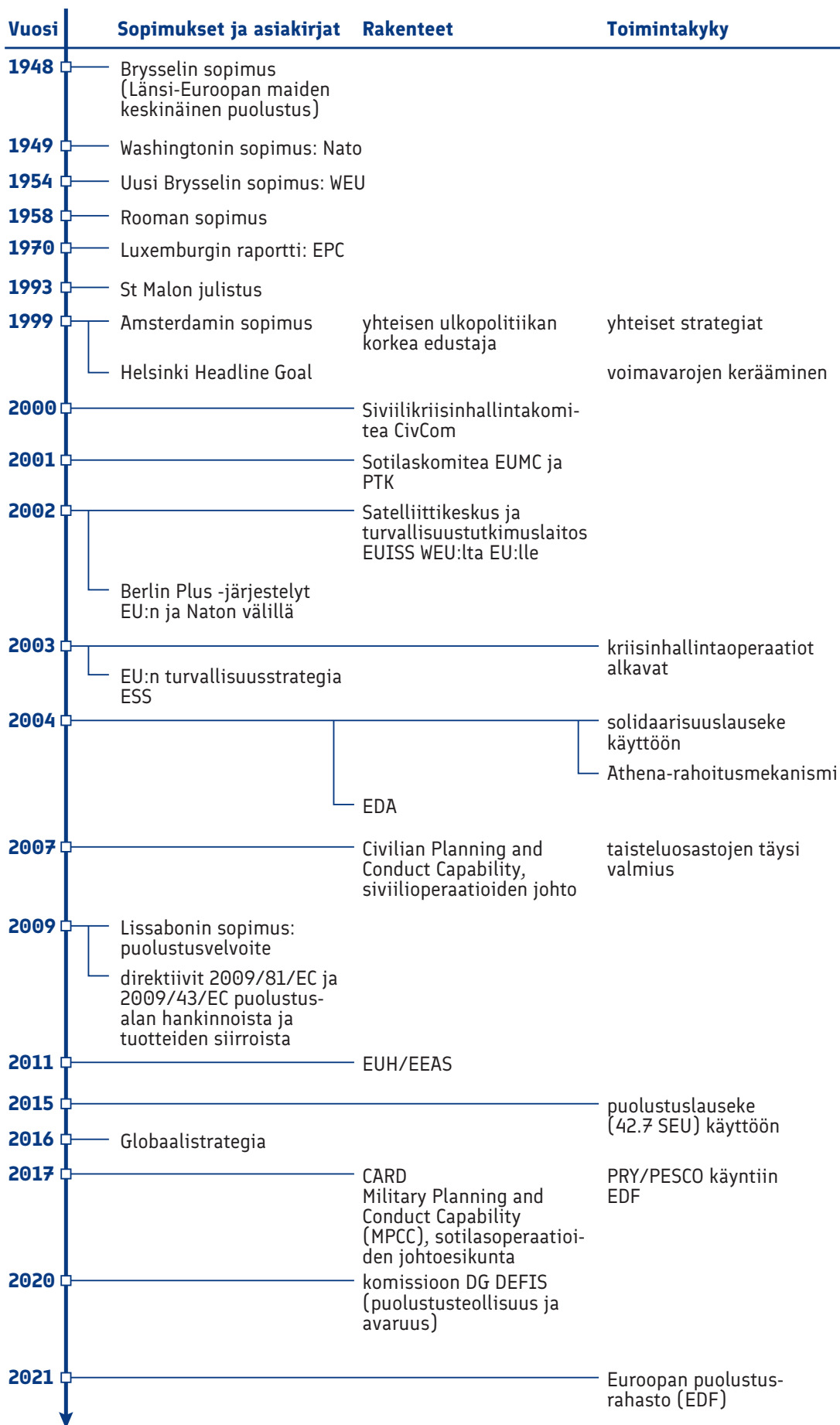
Politiikan kehitystä voidaan tarkastella yhteisten tavoitteiden, institutionaalisen kyvyn ja materiaalisen kyvyn näkökulmista,⁶ toisin sanoen selvittämällä yhteisestä politiikasta sopimista ja sen toteuttamista. Kun selitetään ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehitystä, olennaista on hahmottaa jäsenvaltioiden edut ja näkemykset. Jäsenmaiden välillä voidaan nähdä joitakin olennaisia jakolinjoja. Yksi niistä on kysymys siitä, pitäisikö Euroopan turvallisuus järjestää puhtaasti eurooppalaisen vai transatlanttisen yhteistyön varaan, ja toinen on kysymys siitä, missä määrin EU:n pitäisi käyttää sotilaallisia keinoja. Kolmas jakolinja koskee päätöksenteon luonnetta eli sitä, onko se hallitustenvälistä vai myös ylikansallista.⁷ Jäsenvaltioiden kantojen lisäksi on tärkeää ymmärtää, miten unionin instituutiot toimivat ja mitkä ulkoiset tekijät politiikkaan vaikuttavat.⁸ Ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehityksen ulkoisia syitä ovat paitsi erilaiset kriisit, joihin EU reagoi, myös muut valtioiden ja järjestöjen kaltaiset kansainväliset toimijat, jotka pyrkivät vaikuttamaan unioniin.

EU:n ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sisältö on vähitellen kehittynyt yhteisten kantojen muotoilusta yhteiseen toimintaan. Kuviossa 1 tiivistetään alan vaiheet kolmella keskeisellä osa-alueella: sopimusten ja asiakirjojen, rakenteiden sekä toimintakyvyn kehitys. Kehitystä on ohjannut hyödyn periaate, sillä jäsenmaat hyötyvät kansainvälisissä suhteissa siitä, että ne voivat

toimia yhdessä, puhua yhdellä äänellä ja tukeutua toistensa voimavaroihin. Poliitiikan alkuvaiheiden keskeistä sisältöä olivat yhteisen kannan muodostaminen mahdollisuuksien mukaan Yhdistyneissä kansakunnissa (YK) ja osallistuminen yhdessä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssiin (ETYK). Yhteisiä linjauksia haettiin 1970–1980-luvuilla esimerkiksi sellaisissa kysymyksissä kuin Lähi-idän tilanne, öljykriisi ja Afganistanin miehitys, solidaarisuusliikkeen kieltäminen ja sotatilan julistus Puolassa sekä Falklandin saarten valtaus.⁹ Kesti jonkin aikaa, ennen kuin yhteinen politiikka alkoi näkyä käytännössä. Sitä varten täytyi paitsi päättää unionin toimintatavoista myös rakentaa unionille tosiasiallista toimintakykyä: mahdollisuutta esimerkiksi käyttää taloudellisia pakotteita ulkopoliitiikan keinona tai koota unionille erityisiä sotilaallisia voimavaroja. Tähän päästiin 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa, jolloin taustalla vaikuttivat myös tarve järjestää Länsi-Euroopan unionin (WEU) tulevaisuus ja EU:n suhteet Natoon.

Vuonna 1993 voimaan astuneen Maastrichtin sopimuksen myötä ulkopoliitiikan lisäksi myös turvallisuuspolitiikasta tuli osa unionin toimintaa. Siihen kuuluivat Euroopan unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset, mukaan lukien asteittain määriteltävä yhteinen puolustuspolitiikka. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteeksi tuli turvata EU:n yhteiset arvot, perusedut ja riippumattomuus, lujittaa unionin ja sen jäsenmaiden turvallisuutta, säilyttää rauha ja kansainvälinen turvallisuus YK:n periaatteita noudattaen, edistää kansainvälistä yhteistyötä sekä kehittää ja tukea demokratiaa ja oikeusvaltiota sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista.

Amsterdamin sopimus (1999) lisäsi EU:lle niin sanotut Petersbergin¹⁰ tehtävät eli kriisinhallintatehtävät. Yhtenäisyyttä kasvatettiin perustamalla yhteisen ulkopoliitiikan korkean edustajan toimi, ja ensimmäiset yhteiset strategiat laadittiin Venäjää, Ukrainaa ja Välimeren varten. Saint-Malon julistus vuonna 1998 Ison-Britannian ja Ranskan välillä linjasi politiikkaa merkittävästi: EU:n tuli kyetä toimimaan ja vastaamaan kansainvälisiin kriiseihin myös itse, autonomisesti ja sotilaallista voimaa käyttämällä. Helsingin Eurooppa-neuvoston huippukokouksessa vuonna 1999 sovittiin



KUVIO 1. Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kronologia.

tavoitteeksi, että EU:n pitäisi pystyä 60 päivässä lähettämään 60 000 hengen suuruiset joukot kriisinhallintaoperaatioihin vuoden ajaksi (*Helsinki Headline Goal*). Samana vuonna sovittiin myös uusista rakenteista: poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteasta (PTK) sekä sotilaskomiteasta (EUMC) ja sotilasesikunnasta (EUMS). Vuotta myöhemmin jäsenvaltiot asettivat siviilikriisinhallinnan ensimmäiseksi määrälliseksi tavoitteeksi pystyä kokoamaan 5 000 poliisia 30 päivässä. EU aloitti ensimmäiset kriisinhallintaoperaationsa vuonna 2003, ja niistä muodostui pian yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeinen sisältö. EU:lle muodostettiin myös nopeaan toimintaan kykenevät taisteluosastot.

Lissabonin sopimus (2009) vahvisti politiikan toimeenpanoa ja ulkoista edustamista. Unioni sai oikeushenkilön aseman, ja korkea edustaja, nyt kaksoishatutettuna myös komission varapuheenjohtajaksi, sai johdettavakseen oman ulkoasiainhallinnon (EUH) ja puolustusviraston (EDA) sekä rajaturvallisuusvirasto Frontexin. Kriisinhallintatehtäviä laajennettiin. Sopimukseen sisällytettiin myös niin sanotut puolustus- ja solidaarisuuslausekkeet eli jäsenmaiden keskinäinen velvoite auttaa ja puolustaa toisiaan.

2010-luvun heikentynyt turvallisuustilanne ja talouskriisi syvensivät turvallisuus- ja puolustuspoliittista integraatiota. Eri-tyinen puolustuspolitiikkaan keskittynyt huippukokous järjestettiin joulukuussa 2013, ja sen uudet aloitteet koskivat operaatioiden johtokykyä (MPCC) ja rahoitusta (EDF). Alettiin myös puhua puolustusunionista.¹¹ Ukrainan sotaa seuranneet Venäjän vastaiset pakotteet osoittivat yhteistyökykyä käytännössä. Viime vuosien uusia haasteita ovat olleet turvallisuussuhkien moninaistuminen sekä perinteisen liittolaisen, Yhdysvaltain, ailahteleva suhtautuminen yhteistyöhön. Se on vauhdittanut pyrkimyksiä lisätä eurooppalaisten vastuuta omasta turvallisuudestaan.

Seuraava alaluku syventyy kysymykseen päätöksenteosta ja jäsenmaiden roolista, minkä jälkeen kuvataan EU:lle ominaisia toimintalinjoja naapuruston ja monenkeskisyyden osalta. Sen jälkeen tarkastellaan monia kysymyksiä herättävän puolustuspolitiikan kehitystä. Lopuksi punnitaan EU:n saavutuksia alalla: niiden arviointi ei aina ole helppoa.

Kun Euroopan yhteisöjä perustettiin, ajatus yhteisestä ulkopoliitikasta oli kuudelle jäsenmaalle kaukainen. Ulkopoliitikkaa ei mainittu Rooman sopimuksessa ollenkaan. Ulkopoliittisen yhteistyön tarve kuitenkin kasvoi muun muassa, kun kauppapoliittinen yhteistyö tiivistyi, ja sitä alettiin rakentaa 1960- ja 1970-lukujen taitteesta alkaen. Maat käynnistivät säännöllisen ulkopoliittisen yhteydenpidon, jota varovaisesti ei edes kutsuttu ulkopoliitikaksi vaan eurooppalaiseksi poliittiseksi yhteistyöksi (*European Political Cooperation*, EPC). Se ei myöskään tapahtunut yhteisön instituutio-naalisissa rakenteissa, vaan jäsenmaiden edustajat tapasivat toisensa epämuodollisissa ja luottamuksellisissa keskusteluissa, aluksi myös harvakseltaan – ulkoministerit kahdesti vuodessa. Pyrittiin saavuttamaan parempi ymmärrys siitä, millaista maiden ulkopoliittinen ajattelu oli ja mitkä olivat sellaisia kysymyksiä, joissa ne voisivat tehdä kaikkia hyödyttävää yhteistyötä. Ajatus ei siis ollut kaiken ulkopoliitikan yhtenäistäminen vaan yhteisten etujen paikantaminen. Tavoitteena oli koordinaatio ja ehkä myöhemmässä vaiheessa kasvava keskinäinen solidaarisuus sekä politiikan harmonisointi.¹² Säännöllisen yhteydenpidon onkin nähty johtavan eräänlaisen koordinaatiorefleksin kehittymiseen.¹³

Politiikan kehittäminen oli aluksi selkeästi jäsenmaavetoista, ja eri jäsenmaat pyrkivät vuorollaan johtamaan politiikkaa halumaansa suuntaan. Ranska on ajanut ulkoista näkyvyyttä ja yhteistä edustusta sekä eurooppalaista puolustusta, mutta se on halunnut säilyttää hallitustenvälisen päätöksenteon. Iso-Britannia oli jäsenyytensä aikana monin tavoin varauksellinen ja ajoi transatlanttisuutta vahvasti, mutta se vaikutti myös hyvin tärkeällä tavalla 1990-luvun loppupuolen merkittäviin edistysaskeleisiin. Tuolloin sen motiivina oli maan suhteellisen aseman parantaminen unionissa. Iso-Britannia katsoi pääsevänsä luontevasti johtorooliin edistämällä EU:ssa sellaista politiikkaa, jossa sillä itsellään oli erityisen paljon annettavaa muille: kansainvälistä sotilaallista kriisinhallintaa. Saksa taas on luonnehtinut ulko- ja erityisesti turvallisuuspoliittinen varovaisuus, liennytysajattelu ja siviilikeinojen painottaminen.

EU:n neuvoston kiertävä puheenjohtajuus antoi myös pienemmille maille vuoron perään roolin yhteisön ulkopolitiikan edustajana maailmalla, mikä sai ne myös ajamaan tärkeänä pitämiään painotuksia, jotka usein keskittyivät niiden lähialueille. Tässä ne onnistuivat liiankin hyvin, sillä politiikan jatkuvuus kärsi. Puheenjohtajuusjärjestelmää muokattiinkin useaan otteeseen ensin maiden järjestystä vaihtamalla, sitten lisäämällä komissio mukaan ja kytkemällä peräkkäiset puheenjohtajuudet troikaksi. Lopulta Eurooppa-neuvosto sai pysyvän puheenjohtajan Lissabonin sopimuksessa.

Tyypillistä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehitykselle on ollut institutionalisoitumisen hitaus. Komission ja Euroopan parlamentin rooli oli aluksi lähes olematon. Maastrichtin sopimus loi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, mutta se myös eriytti toimivallan eri politiikan aloilla kolmeen niin sanottuun pilariin eli kolmeen unionin toimivaltaa jäsentävään lohkoon. Tämä mahdollisti ulkopolitiikan säilymisen hallitustenvälisenä. Samalla ulkosuhteiden hoito jakautui: ensimmäiseen, yhteisölliseen pilariin sisällytettiin kauppa, kehityspolitiikka ja taloudelliset pakotteet, kun ulko- ja turvallisuuspolitiikka tulivat toiseen pilariin.

Hallitustenvälisyys ja yksimielisyys painottuvat yhä unionin ulkopoliittisessa päätöksenteossa. Yleiset linjat päätetään Eurooppa-neuvostossa yksimielisesti. Sen roolina on strateginen johto, mutta ulkopolitiikka jää siellä helposti muiden aiheiden jalkoihin. EU:n ulkoisesta toiminnasta vastaa ulkoasiainneuvosto, johon osallistuvat käsiteltävien asioiden mukaan ulkoministereiden lisäksi myös puolustus-, kauppa- ja kehitysministerit. Sitä johtaa EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, jota joskus kutsutaan myös ulkoministeriksi. Aloiteoikeus on jäsenmailla ja korkealla edustajalla, osin komission kanssa. Tärkeässä roolissa ovat valmistelevat komiteat (PTK, EUMC ja siviilikriisinhallintakomitea CivCom), jotka koostuvat kaikkien jäsenmaiden edustajista ja toimivat Brysselissä.

Kun kiertävä puheenjohtaja korvattiin korkealla edustajalla ja tämän tueksi rakennettiin EU:n ulkoasiainhallinto sekä sen 140 edustustoa, haluttiin selkeyttää unionin yhteistä ääntä, rakentaa

siltaa EU:n eri toimielinten välille ja tuoda kaikki ulkosuhteet yhteiseen organisaatioon.¹⁴ Korkean edustajan tehtävään ei aina kuitenkaan ole valittu kovin tunnettuja tai edes ulkopoliittisesti kokeneita henkilöitä. Javier Solana (1999–2009) oli aiemmin toiminut Naton pääsihteerinä, mutta Catherine Ashtonilla (2009–2014) ei ollut erityistä ulkopoliittista kokemusta. Federica Mogherini (2014–2019) oli vasta jonkin aikaa toiminut Italian ulkoministerinä. Josep Borrell Fontelles (2019–) taas on ollut sekä Espanjan ulkoministeri että Euroopan parlamentin puhemies. Ulkoasiainhallinnosta ei myöskään tullut niin vahva kuin useat pienemmät maat toivoivat.¹⁵ Yhtenä ongelmana on pysynyt se, että monet politiikan instrumentit ovat muiden toimielinten hallussa: kauppa, kehitysapu, naapurusto ja laajentuminen sekä esimerkiksi sanktiopolitiikka kuuluvat komission toimivaltaan.¹⁶

Päätöksenteon hallitustenvälisyys heijastaa sitä, että jäsenmaissakin ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksenteko keskittyy hallituksille, ja parlamenttien rooli on vähäisempi.¹⁷ Komission rooli näkyy erityisesti sanktioiden käytössä ja sisämarkkinakysymyksissä. Se vaikuttaa olennaisesti ulkosuhteiden muilla osa-alueilla ja neuvottelee sopimukset kolmansien maiden ja järjestöjen kanssa sekä laatii budjettiluonnoksen ja toimeenpanee budjetin. Euroopan parlamentilla on neuvoa-antavan roolin lisäksi budjettivaltaa, jota se käytti esimerkiksi ulkoasiainhallintoa rakennettaessa. Se on aktiivinen kansainvälisissä kysymyksissä, erityisesti ihmisoikeus- ja demokratiakeskustelussa, ja sillä on omat suhteensa esimerkiksi muihin parlamentteihin.¹⁸

Maastrichtin sopimus avasi rajatun mahdollisuuden määräenemmistöpäätösten käyttöön silloin, kun päätetään, miten käytännössä sovelletaan aiemmin yksimielisesti tehtyä päätöstä. Määräenemmistöpäätöstä on kuitenkin käytetty vain kerran, kun Sahelin erityisedustaja valittiin vuonna 2015. Jäsenvaltio voi turvautua myös rakentavaan pidättäytymiseen. Silloin se ei estä päätöksentekoa ja voi halutessaan ilmoittaa, ettei noudata päätöstä itse. Ainut esimerkki tästä on Kypros, joka käytti vuonna 2008 rakentavaa pidättäytymistä EULEX-operaatiosta Kosovossa, jota se ei tunnusta. Molempien merkitystä vähentää se, ettei niitä sovelleta

sotilaallisiin tai puolustuskysymyksiin eikä silloin, kun maa vetoaa kansallisiin etuihin.¹⁹ Poliitiikan kehittymistä on pyritty edistämään myös joustavalla yhdentymisellä, jota tällä alalla kutsutaan nimellä pysyvä rakenteellinen yhteistyö (PRY tai PESCO, SEU 42 (6) ja 46).

MONENKESKISYYS JA NAAPURUUSSUHTEET TOIMINTALINJOINA

Olennaista EU:n ulkopoliittisessa toimijuudessa on ollut halu ja tarve erottautua muista: yhtäältä erillisyyys omista jäsenvaltioista, toisaalta oman kansainvälisen profiilin luominen sekä sisäisen ja ulkoisen legitimitetin haku kansainvälisenä toimijana.²⁰ Tärkeä osa toimijuuden rakentamista ovat toimintaa ohjaavat periaatteet, arvot, intressit ja strategiat.

Strategista ajattelua vauhdittivat vuoden 2001 terrori-iskut ja niitä seuranneet Yhdysvaltain toimet Afganistanissa ja Irakissa. Aluksi EU:n rivit hajosivat: Saksa ja Ranska vastustivat Yhdysvaltain hyökkäystä Irakiin, mutta Iso-Britannia, Espanja, Italia, Portugali, Alankomaat ja Tanska liittyivät Yhdysvaltain liittoumaan, samoin kuin itäisen Euroopan ehdokasmaat.²¹ Yhteinen linja piti selventää. EU:n ensimmäinen turvallisuusstrategia (ESS) vuodelta 2003 loi merkittävällä tavalla unionin identiteettiä kansainvälisenä toimijana. Strategiassa määriteltiin EU-maiden yhteiset uhat, joita olivat terrorismi, joukkotuhoojaseiden leviäminen, alueelliset konfliktit, toimintakyvyttömät valtiot ja järjestäytynyt rikollisuus. Tärkeää strategiasta piirtyvässä identiteetissä ovat EU:lle ominaiset tavat vastata näihin uhkiin. EU:n ensisijaisiksi toimintamalleiksi määriteltiin turvallisen naapuruston rakentaminen ja tehokas monenkeskisyys. EU asemoitiin selväsanaisesti monenkeskisyyden ja YK:n tukijaksi, mikä myös erotti sitä Yhdysvaltain tavasta toimia.²²

Kesti aikansa, ennen kuin turvallisuusstrategia saatiin uudistettua. Uusi globaalistrategia valmistui vuonna 2016 jo varsin erilaisissa oloissa. Venäjän toimet Ukrainassa ja Krimin valtaus olivat heikentäneet Euroopan turvallisuustilannetta olennaisesti, ja strategian sävy oli nyt pessimistisempi. Yhteisten uhkien sijaan strategiassa

puhutaan yhteisistä prioriteeteista, ja niissä korostuu unionin ja sen kansalaisten turvallisuus. Olennaisia ovat uudenlaiset turvallisuushaasteet, kuten hybridiuhat, maahanmuutto ja rajaturvallisuus, ilmasto ja energiaturvallisuus. Arvojen sijaan korostuvat entistä enemmän intressit.²³

Monenkeskisyys ja naapuruussuhteet ovat EU:n toimintalinjoista huomattavimmat ja samalla omintakeisimmat. EU:n keskeisiä toimintakeinoja ovat turvallisuuden lisääminen naapurialueilla ja tehokkaaseen monenvälisyyteen perustuva kansainvälinen järjestys. Siinä missä EU painottaa monenkeskisyyttä enemmän kuin monet sen jäsenmaat, ja enemmän kuin suurvallat, se painottaa naapuruston merkitystä eri lailla kuin mikään järjestö: se on maantieteellinen, geopoliittinenkin toimija.

Olennainen osa monenkeskisyyttä on YK-järjestelmän ja kansainvälisen oikeuden tukeminen. EU on YK:n merkittävä taloudellinen tukija ja joidenkin erityisjärjestöjen jäsen. YK on puolestaan tukenut EU:n turvallisuuspolitiikan konkretisoitumista tarjoamalla EU:lle roolia kriisinhallinnassa Afrikassa. Viime aikoina strategisuus on entisestään korostunut myös monenkeskisyydessä. Sääntöihin pohjautuva ja toimiva kansainvälinen järjestelmä on EU:n etu. Unioni hyötyy järjestelmästä konkreettisesti, ja EU pyrkii vaikuttamaan sen lujittamiseksi entisestään esimerkiksi osallistumalla Maailman terveysjärjestö WHO:n ja Maailman kauppajärjestö WTO:n uudistamiseen.²⁴

Suhteet naapurustoon ovat oma lukunsa EU:n ulkopoliittisessa ajattelussa. Siinä missä kaikilla jäsenmailla on oma naapurustonsa (joka joillekin koostuu ainoastaan muista EU-jäsenmaista), on EU pyrkinyt luomaan kokonaisvaltaisen naapuruuspolitiikan. EU:n varsinainen naapuruuspolitiikka (ENP) on esimerkki ulkosuhteista, jotka eivät oikeastaan kuulu ulkopoliittikkaan. Naapuruston tilanne vaikuttaa kuitenkin olennaisesti EU:n turvallisuuteen, ja naapuruussuhteet ovat siksi tärkeä osa turvallisuuspolitiikkaa.

Naapurusto on muovautunut myös osana EU:n laajentumista ja saanut eri muotoja esimerkiksi Suomen ajaman pohjoisen ulottuvuuden (1997), Ruotsin ja Puolan kehittämän itäisen kumppanuuden (2009)²⁵ ja Välimeren unioniksi (2008) kehittyneen

Välimeren-politiikan myötä. Ajatuksena on ollut rakentaa yhtenäistä politiikkaa suhteessa kaikkiin naapureihin, mikä ei välttämättä ole toiminut hyvin, koska naapurit ovat keskenään kovin erilaisia. Naapuruuspolitiikkaan ei myöskään ole sisältynyt kovin tehokkaita vaikutuskeinoja. Venäjä on erottautunut EU:n naapureista monella tavoin. Se kieltäytyi ehdotuksesta, että sitä käsiteltäisiin samassa kategoriassa muiden naapureiden kanssa, ja se on myös lietsonut kilpailuasetelmaa EU:n ja Venäjän välillä niiden yhteisestä naapurustosta.²⁶

EU:n Afrikka-politiikka on sekin osin naapuruuspolitiikkaa siinä mielessä, että unionin maantieteellisen naapuruston katsotaan ulottuvan Keski-Afrikkaan.²⁷ Globaalistrategian myötä EU:n naapuruussuhteissa korostetaan valtioiden ja yhteiskuntien selviytymiskykyä sekä käytännönläheisyyttä, mikä eroaa aiemmasta tavasta korostaa EU:n roolia ja mallia.²⁸ Suhteissa Afrikkaan näkyvät EU:n ulkopoliitiikan painopisteet: naapuruston resilienssi tai kriisisietokyky, monenvälisen järjestelmän tuki ja niin sanottu yhdenmisen lähentymistavan soveltaminen konflikteihin ja kriiseihin, millä tarkoitetaan kaikkien EU:n käytettävissä olevien politiikkojen ja keinojen hyödyntämistä. Globaalistrategian mukaan keskeistä Afrikassa on alueellisten järjestelmien tukeminen, terrorismin torjunta sekä Afrikan rauha ja vauraus.

EU:n Afrikka-politiikka on samalla myös monialaista maanosapolitiikkaa. Afrikan unionin ja EU:n yhteinen Afrikka–EU-strategia laadittiin ensimmäistä kertaa vuonna 2007. Uutta, vuonna 2021 mahdollisesti hyväksyttävää yhteistä strategiaa varten komission lähtökohtana on joukko kumppanuuksia: vihreää siirtymää ja energiansaantia koskeva kumppanuus, digitaalista siirtymää koskeva kumppanuus, kestävä kasvua ja työpaikkoja koskeva kumppanuus, rauhaa ja hallintotapaa koskeva kumppanuus sekä muuttoliikettä ja liikkuvuutta koskeva kumppanuus.²⁹ Neuvosto on korostanut avointa ja osallistavaa vuoropuhelua.³⁰

Erityisen mielenkiintoista EU:n Afrikka-politiikassa on ollut tapa, jolla unioni on pyrkinyt viemään integraatiomalliaan tukemalla Afrikan unionia ja pyrkimyksiä vapaaseen liikkuvuuteen. Tasaveroiseen kumppanuuteen on kuitenkin matkaa. Sitä

vaikeuttaa sekin, että EU:n jäsenmaiden omat suhteet Afrikan maihin eroavat toisistaan. Osalla niistä on pitkä siirtomaahistoria, ja ne ovat eri tavoin läsnä eri Afrikan maissa.³¹ Ranskalla on ollut keskeinen rooli Afrikan kriisinhallinnassa, mihin se on myös toivonut tukea muilta EU-mailta. Suomikin on laatinut oman Afrikkastrategiansa vuonna 2021. Kumppanuutta voi vaikeuttaa myös se, että EU painottaa entistä selkeämmin omaa ja omien kansalaistensa turvallisuutta. Afrikankin turvallisuuskysymykset saatetaan nähdä entistä enemmän EU:n omista intresseistä käsin, ja niihin kuuluvat myös muuttoliikeasiat.

Onko laajentuminen sitten ulkopolitiikkaa? Sitä pidetään toisinaan ulkopolitiikan keinona, vaikka se onkin oma, komission johtama neuvotteluprosessinsa.³² Jäsenyysneuvottelut ovat EU:n tehokkaimpia keinoja vaikuttaa ulkopuolisiin, jäseneksi pyrkiviin maihin. Laajentuminen voi myös selittää ulko- ja turvallisuuspolitiikan edistysaskeleita. Itse eurooppalaisen poliittisen yhteistyön käynnistyminenkin voi osin olla heijastumaa siitä, että yhteisöön oli hakeutumassa Iso-Britannia. Sen erityissuhde Yhdysvaltoihin poikkesi huomattavasti Ranskan ja Saksan ulkopolitiikasta. Toisaalta puolueeton Irlanti erosi kaikista muista maista. Ulkopoliittinen yhteisymmärrys saavutettiin vaivalla, ja sitä on erityisesti haluttu varjella.³³ Yhteisistä tavoitteista ja toimintatavoista sopiminen ennen unionin laajentumista voi varmistaa, etteivät uudet ja ulkopolitiikaltaan erilaiset jäsenmaat vie kehitystä taaksepäin. Maastrichtin sopimuksen yhteydessä oltiin tilanteessa, jossa kolme entistä puolueetonta maata Itävalta, Ruotsi ja Suomi olivat hakeutumassa jäseniksi. Niiden piti allekirjoittaa erikseen niille räätälöity vakuutus siitä, että ne eivät aiheuttaisi haittaa yhteisen turvallisuuspolitiikan kehittymiselle.³⁴

KOHTI PUOLUSTUSPOLITIikkaA

Usein ajatellaan, että puolustuksessa ja puolustuspolitiikassa yhteistyön tiivistyminen on kaikkein vaikeinta – tai että niissä jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus on vaikeinta saavuttaa. Puolustusyhteistyö valtioiden välillä on kuitenkin tavallista. Länsi-Euroopan

maiden puolustusyhteistyö on pitkään perustunut Natoon ja siten yhteistyöhön Yhdysvaltain kanssa. Samoihin aikoihin Naton kanssa perustettiin eurooppalaisten keskinäinen puolustusliitto WEU, mutta sen merkitys käytännössä jäi vähäiseksi. Sen olennainen sisältö, mukaan lukien sopimus toisten jäsenmaiden puolustamisesta, siirtyikin vähitellen EU:lle, ja WEU lakkautettiin vuonna 2011.

Perinteisesti puolustusyhteistyön motiivina on ollut yhteinen vihollinen. EU:ssa puolustusyhteistyön dynamiikka on erilainen. Yhtäältä kehitystä on vienyt eteenpäin kasvava oman toimintakyvyn tarve, jota on osaltaan lisännyt epävarmuus perinteisen liittolaisen, Yhdysvaltojen, kannoista. Toisaalta puolustusyhteistyötä on edistänyt integraation oma logiikka: eri politiikan alojen kiinteät yhteydet ovat lisänneet EU:n ylikansallisten toimielinten roolia myös turvallisuuspolitiikassa. Talouskriisi ja sitä seuranneet puolustusmenojen vähentämiset ovat lisänneet yhteistyön kiinnostavuutta. Vaikka useimmat EU-maat ovat myös Naton jäseniä³⁵, ei niiden käsitys puolustusalan kysymyksistä kuitenkaan ole samanlainen. Ranska on ydinasevalta, muut eivät. Kun Suomen puolustuspolitiikka lähtee oman alueen puolustamisesta, on niin Ranskan kuin aiemmin Ison-Britanniankin puolustus pikemminkin voiman heijastamista ulospäin. Yhteiseen strategiseen kulttuuriin on matkaa.

Yhteinen puolustuspolitiikka herättää myös kysymyksen EU:n omaleimaisuudesta toimijana. Niin EU:n itsensä kuin tutkijoidenkin piirissä nähtiin pitkään, että sen omaleimaisuus ja ehkä sen vaikutusvaltakin perustui siviilipainotteiseen ja pehmeään valtaan. Tätä pidettiin arvona sinänsä, ja EU:n 1990-luvun kehitystä kohti sotilaallista toimikykä pidettiin huolestuttavana.³⁶ EU:ssa tärkeää on ollut pitää sotilaallisten ja siviilikeinojen käyttö toisistaan erillään niin päätöksenteossa kuin rahoituksessakin. Kun yhteinen ulkopoliitiikka rahoitetaan budjetista, sotilaallisen toiminnan rahoitus kerätään jäsenmailta erikseen Athena-mekanismin kautta. Rahoitusongelmat ovat yksi syy siihen, ettei EU:n taisteluosastoja ole käytetty ollenkaan. Ero voi kuitenkin olla häviämässä. Vuodesta 2021 alkaen myös EU:n budjettivaroja voidaan käyttää puolustusalan, erityisesti teollisuuden, kehittämiseen Euroopan puolustusrahaston (EDF) kautta. Huomattavaa on, kuinka rahoituksen

muuttuminen tuo parlamentin mukaan puolustusyhteistyöhön. Komission rooli taas on kasvanut puolustusteollisuuden ja sisämarkkinoiden kautta. Euroopan rauhanrahasto (*European Peace Facility*, EPF) on uusi, budjetin ulkopuolinen tapa rahoittaa entistä joustavammin ja laajemmin EU:n toimintaa sotilaallisella ja puolustuksen alalla, myös tappavan voiman käyttöä.

EU:n puolustusulottuvuus on kehittynyt vaihteittain. Kehityksessä tärkeitä ovat olleet EU:n omat, vuonna 2003 alkaneet kriisinhallintaoperaatiot, joita sillä on ollut 34 kappaletta kaikkiaan 21 maassa. Vuonna 2004 perustettiin puolustusvirasto EDA, joka käynnisti jäsenmaiden yhteistyön puolustusvoimavarojen kehittämisessä. Olennaista on ollut myös yhteistyö Naton kanssa ensin sotilaallisten rakenteiden kehittämisessä ja sitten erilaisissa käytännön hankkeissa.³⁷ Kehityksen myötä yhteinen puolustus on liitetty perussopimukseen ja on aloitettu puolustuksen suorituskykyä kehittävä syventävä yhteistyö.

Lissabonin sopimuksen puolustuslauseke, artikla 42.7, teki EU:sta periaatteessa puolustusliiton. 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. Suomi on kiinnittänyt lausekkeeseen erityistä huomiota. Vaikka se on jäsenyytensä alusta saakka toivonut jäsenmaiden keskinäistä solidaarisuutta ja tukea omalle turvallisuudelleen, puolustuslauseke meni kuitenkin Suomen mielestä liian pitkälle, kun sitä ehdotettiin perustuslailliseen sopimukseen vuonna 2003. Silloin Suomi pyrki yhdessä muiden entisten puolueettomien maiden kanssa vähentämään artiklan velvoittavuutta, ja siihen lisättiin kompromissina lause ”Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspoliittikan erityisluonteeseen”, jonka katsotaan viittaavan juuri liittoutumattomuuteen. Toisaalta kun puolustuslausekkeeseen ensimmäistä, ja toistaiseksi ainoaa, kertaa vedottiin, oli Suomi tarjoamassa apuaan. Pariisin terrori-iskut vuonna 2015 saivat Ranskan vetoamaan puolustuslausekkeeseen, ja Suomi auttoi sitä lisäämällä omaa läsnäoloaan YK:n operaatiossa Libanonissa, mikä vapautti ranskalaisjoukkoja sisäisen turvallisuuden tehtäviin. On

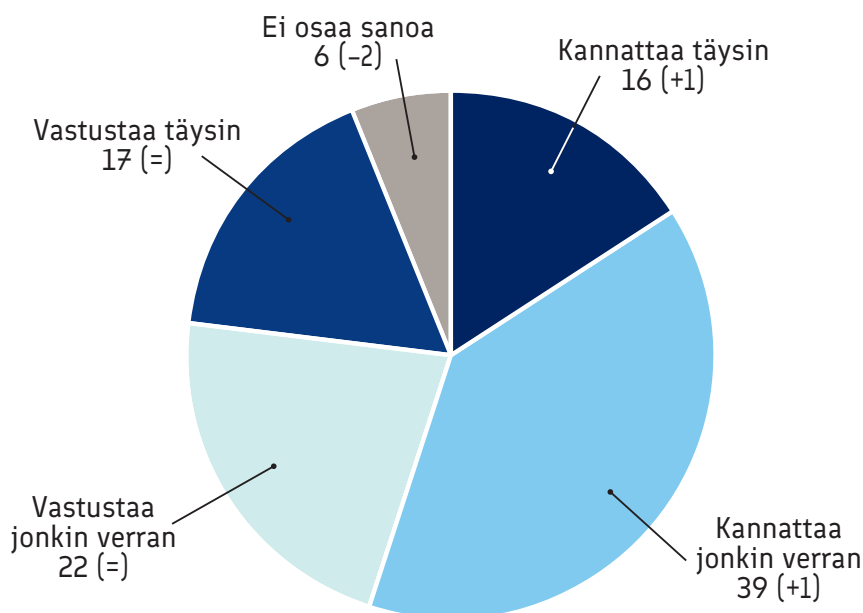
merkillä pantavaa, että jäsenvaltioiden vastaukset Ranskalle olivat kahdenvälisiä. Puolustuslauseke on muotoilultaan WEU:n perua toisen maailmansodan jälkeiseltä ajalta ennen ylikansallisuutta ja yhteisiä toimintamahdollisuuksia. Lissabonin sopimuksen solidaarisuuslauseke (SEUT 222), joka käsittelee avun antamista esimerkiksi luonnonkatastrofin tai terrori-iskun kohteeksi joutuneelle jäsenvaltiolle, kattaa myös EU:n oman toiminnan.³⁸

Jotkin maat, erityisesti Ranska ja Saksa, ovat toivoneet nopeampaa kehitystä, ja ne ovat ajaneet pienemmissä maaryhmissä tapahtuvaa tiiviimpää yhteistyötä. Pysyvä rakenteellinen yhteistyö on tällainen hanke. Siinä ajatuksena oli alun perin, että vain tietyt kriteerit täyttävät maat pääsevät mukaan, ja ne voivat keskenään sopia esimerkiksi kehittävänsä yhdessä sotilaallisia suorituskykyjään, kuten kyberpuolustuskykyä tai vaikkapa ilmatankkausta. Suomi kuului niihin, jotka halusivat kriteereistä riittävän väljiä, jotta se itse voisi olla mukana. Suomelle mahdollinen ulosjääminen on aina ollut riski, koska ulkopuolisena sen mahdollisuudet saada tietoa ja vaikuttaa kehitykseen olisivat olemattomat. Kun yhteistyö vuonna 2017 käynnistyi, kaikki jäsenmaat Tanskaa, Isoa-Britanniaa ja Maltaa lukuun ottamatta tulivat mukaan ainakin osaan 47 hankkeesta. Vuoden 2020 lopulla Suomi osallistuu viiteen PRY-hankkeeseen.³⁹

Iso-Britannia, Saksa ja Ranska ovat myös muodostaneet omia johtovaltioryhmittymiään, joilla ne pyrkivät lisäämään sotilaallista yhteistyötä siten, että se hyödyttää myös Natoa. Eurooppalainen interventioaloite (EI2) on Ranskan johtama yhteistyömuoto, jossa keskeistä on pyrkimys eurooppalaisen strategisen kulttuurin kehittämiseen. Samalla se parantaa osallistujien kykyä tukea Ranskan sotilaallista toimintaa esimerkiksi Afrikassa.⁴⁰ Ryhmittymät ovat osin keskenään päällekkäisiä, unionin instituutioiden rooli niissä on epäselvä ja kysymyksiä herää siitäkin, missä määrin yhteistyö on rajattu EU:n jäsenvaltioihin ja missä määrin sitä avataan muille. Esimerkiksi Norja on pitkään ollut mukana EU:n kriisinhallinnassa. Maiden eriytyminen ryhmiin voi lisätä yhteisen toiminnan epäselvyyttä: milloin on kysymys EU:n toiminnasta, milloin ei? Tämä vaikuttaa siihen, miten EU nähdään kansainvälisissä suhteissa. Toisaalta pienet ryhmät voivat toimia joustavammin.⁴¹

Unionin puolustuspoliitikassa uutta on suorituskykyjen ja puolustusmateriaalin, kuten taistelupanssarivaunujen kehittäminen, ja uuden rahoituspohjan luominen erityisesti puolustusteolliselle yhteistyölle sekä jäsenvaltioiden puolustuksen koordinoitu vuosittainen tarkastelu (CARD).⁴² Puolustuspoliitikassa on myös entistä selvemmin kyse jäsenmaiden oman alueen puolustamisesta. On keskusteltu, voisivatko EU:n yhteiset joukot toimia myös unionin sisällä.⁴³ Neuvosto on sopinut, että yhteisellä turvallisuuspolitiikalla voi olla rooli kriittisen infrastruktuurin suojelussa, rajaturvallisuudessa, pääsyssä globaalihyödykkeisiin, hybridiuhkiin vastaisessa sekä terrorismin ja radikalisaation vastaisessa toiminnassa mutta myös puolustus- ja solidaarisuuslausekkeiden toteuttamisessa.⁴⁴ Yksi pysyvän rakenteellisen yhteistyön keskeisistä hankkeista puolestaan pyrkii helpottamaan sotilaallista liikkuvuutta eli kaluston ja joukkojen maasta toiseen siirtymistä.

Julkisessa keskustelussa tulee usein esiin myös ajatus yhteisestä eurooppalaisesta armeijasta. Vaikka se ei ole EU:n tavoite,⁴⁵ näkyy yleisen mielipiteen puolustusmyönteisyys myös tässä. Kuviossa 2



KUVIO 2. Vastausten jakauma (prosentteina, suluissa muutos edellisestä mittauksesta) Eurobarometrin kysymykseen ”Kun ajatellaan EU:n tulevaisuutta, kertoisitteko, kannatatteko vai vastustatteko seuraavaa: EU-armeijan luominen.”⁴⁶

nähdään, kuinka vuoden 2017 Eurobarometrissä 55 % eurooppalaisista kannatti EU:n yhteistä armeijaa.⁴⁷

Yhteistä puolustuspolitiikkaa vievät eteenpäin useat eri tekijät. Turvallisuustilanteen heikkeneminen on niistä yksi, mutta tärkeitä ovat myös yleinen integraation tiivistyminen, eri politiikanlohkojen keskinäiset suhteet ja unionin omien toimielinten vahvistuminen. Aivan viime vuosiin asti puolustusala rajattiin sisämarkkinoiden ja teollisuuspolitiikan ulkopuolelle. Puolustusteollisuutta ja hankintoja varten on ollut erityinen pykälä, joka on mahdollistanut sen, ettei yhteisiä sääntöjä ole sovellettu niihin. Alan erityisyys on kuitenkin vähenemässä. Sisämarkkinoiden ulottaminen direktiivillä puolustustarvikkeisiin käänsi jäsenmaat melkein huomaamatta hyväksymään sen, että puolustuspolitiikassakin on ylikansallisia piirteitä.⁴⁸ Komissiossa on nyt ensimmäistä kertaa myös puolustusteollisuuden ja avaruuden pääosasto (DG Defis) ja komissaari. Ylikansallista päätöksentekoa ja yhteisen budjetin käyttöä EU:n kriisinhallinnassa edistää lisäksi sisäasiain kasvava ulkoinen ulottuvuus.⁴⁹

SUURVALLAKSI SUURVALTOJEN JOUKKOON?

EU on varta vasten kehitetty kansainväliseksi toimijaksi. Toimijuuden edellytyksenä on pidetty tunnustusta muilta, auktoriteettia, autonomiaa tai erillisyyttä muista ja sisäistä koheesiota.⁵⁰ Tutkijat ovat tarkastelleet, miten toimijuuden ehdot täyttyvät EU:n kohdalla. Unioni on oikeushenkilö, joidenkin kansainvälisten järjestöjen jäsen ja YK:n yleiskokouksessa tarkkailija erityisstatuksella, mutta se ei ole valtio valtioiden joukossa.⁵¹ Tutkimuksessa korostuu EU:n toimijuuden omanlaisuus tai *sui generis* -luonne.⁵² Oikeudellisen aseman lisäksi siihen kuuluu oma ulko- ja turvallisuuspoliittinen identiteetti. EU korostaa yhteistä sääntöpohjaa ja kansainvälistä oikeutta ja pyrkii aktiivisesti itse luomaan normeja ja sääntöjä. Sitä pidetään normatiivisena toimijana ja normatiivisen vallan käyttäjänä.⁵³

EU:lta puuttuu suurvaltojen nopeus ja proaktiivisuus. Se on usein heikko ja hidas, koska päätöksenteolta odotetaan yksi-

mielisyyttä ja jäsenmaiden näkemykset ovat kovin erilaiset. Unioni on hidas neuvottelija, koska sisäisen yhteisymmärryksen haku vie aikaa. Esimerkiksi Unkari esti vuonna 2018 EU:n neuvotteluman-daatin keskusteluissa uudesta sopimuksesta Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (ACP) maiden kanssa, kunnes sai siihen enemmän maahanmuuton vastaista sisältöä. EU:n on vaikeaa olla strateginen tai pystyä pidemmän aikavälin suunnitteluun.⁵⁴ Globaalin roolin tavoittelussa on todellisuus usein jäänyt kauas odotuksista.⁵⁵ EU:n ulkoinen merkittävyys painottuu enemmän talouteen, kauppa- ja ilmastopolitiikkaan kuin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.

EU:n saama vastaanotto maailmalla on vaihdellut ihailusta vastustukseen.⁵⁶ Se voidaan myös tarkoituksellisesti pyrkiä sivuuttamaan. Erityisesti suurvallat näyttävät toimivan mieluummin jäsen-valtioiden kuin unionin kanssa, mikä on niille itselleen edullista mutta heikentää unionia.⁵⁷ Näin on toiminut myös Yhdysvallat, vaikka se on historiallisesti ajateltuna tukenut Euroopan yhden-tymistä olennaisesti. Se on kuitenkin vastustanut yhteistä ääntä ja erityisesti eurooppalaisen puolustuksen kehittymistä irrallaan Natosta.⁵⁸ Kiina ja Venäjä ovat suhtautuneet EU:n yhdentymiseen ja ulkopoliittiseen yhteistyöhön vaihtelevasti eri aikoina. Viime aikoina ne ovat pyrkineet myös aktiivisesti hajottamaan unionia eri leireihin esimerkiksi tukemalla EU-vastaisuutta.

Unionin jäsenvaltiot ovat samalla mieluiten halunneet hoi-taa suhdettaan suurvaltoihin kukin itse, omalla tavallaan, eivätkä yhteisellä politiikalla Iso-Britannia halusi vaalia erityissuhdettaan Yhdysvaltoihin EU-jäsenyytensä aikanakin. Saksan, Italian ja Rans-kan suhteet Venäjään ovat poikenneet esimerkiksi Baltian maiden suhteista. Suhde Kiinaan on uusi jakava tekijä. Kiina on yrittänyt kehittää suhteita erityisesti Keski- ja Itä-Euroopan valtioiden kanssa (ns. 17+1-ryhmä), mutta myös Italia ja Kreikka ovat taloudellisista syistä sille myötämielisempiä kuin esimerkiksi Ranska ja Saksa.

Suomelle on ollut tärkeää, että se on voinut hoitaa suhteita Venäjään myös kahdenvälisesti, kansallisen ulkopoliitiikan osana. Suomen oma pohjoisen ulottuvuuden aloite EU:ssa pyrki saamaan Suomen painotuksia EU:n Venäjä-politiikkaan. EU solmi Venäjän kanssa kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen vuonna 1994, mutta

kun sopimusta yritettiin uudistaa vuonna 2008, hanke hyytyi. Venäjän suhtautumisessa korostuivat kilpailu jaetusta naapurustosta ja uuden suurvaltastatuksen haku. Kun Venäjä liitti Krimin itseensä vuonna 2014 ja tuki sotatoimia itäisessä Ukrainassa, EU asetti sille asteittain kovenivia sanktioita. Venäjä taas käyttää kahdenvälisiä suhteita hyväkseen horjuttaakseen EU:n yhtenäisyyttä ja uskottavuutta. Vuoden 2016 globaalistrategia toteaa, että Venäjä haastaa unionin turvallisuuden ja toimii tavalla, jota EU ei voi hyväksyä. Toisaalta siinä myös mainitaan molemminpuolinen riippuvuus.⁵⁹ Venäjän-sanktiot ovat olleet selkeä ulkopoliitiikan menestys: jäsenmaat ovat pysyneet samalla linjalla huolimatta eroista esimerkiksi sen suhteen, millaisia taloudellisia haittoja niille itselleen on aiheutunut.⁶⁰

Kiinan kanssa EU solmi strategisen kumppanuuden vuonna 2003, mutta Kiinan vallan ja vaikutusvallan kasvu unionin sisällä ovat lisänneet epäluottamusta. Kiinan ihmisoikeus- ja demokratia-tilanne herättää yhä enemmän huolta. Kiina on myös kipuamassa kilpailijaksi kansainvälisissä järjestöissä, missä sen nähdään käyttävän rakenteellista valtaa.⁶¹ Kumppanista on tullut järjestelmäkilpailija.⁶² Käytännössä EU-maiden suhteet suurvaltoihin voivat estää EU:n yhteisen kannanmuodostuksen tai jarruttaa sitä. Esimerkiksi kesäkuussa 2017 Kreikka esti EU:n kannan YK:n ihmisoikeusneuvostossa, koska siinä olisi tuomittu Kiina; maaliskuussa 2019 Romania taas ilmoitti siirtävänsä suurlähetystönsä Jerusalemiin ja seurasi näin USA:n, ei EU:n linjaa.⁶³

Yhä useammin EU myös joutuu kilpailutilanteeseen suurvaltojen kanssa. Tämä näkyy esimerkiksi Afrikassa, missä on läsnä useita sellaisia toimijoita, jotka toimivat eri tavoin kuin EU. Kiinan, Yhdysvaltain, Venäjän, Intian ja Turkin sotilaallinen läsnäolo voi vaikeuttaa EU:n tavoitteita poliittisesti tai taloudellisesti. Ne kilpailevat infrastruktuurihankkeista mutta voivat myös tukea autoritaarista hallintoa tai mustamaalata EU:ta ja länsimaita yhteistyökumppanina.⁶⁴ Esimerkiksi kriisinhallinnassa nähdään, että operaatioympäristöt ovat muuttumassa vähemmän vieraanvaraisiksi, jopa EU:lle vihamielisiksi.⁶⁵

EU:n ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliitiikan saavutusten arviointi on vaikeaa. Jäsenmaat ottavat mahdolliset tulokset helposti omiin nimiinsä. Saavutukset voivat sekoittua kysymykseen näkyvyydestä. Sen ovat usein vieneet suuret EU-maat, kuten Iso-Britannia, Ranska ja Saksa silloin, kun neuvoteltiin Minskin sopimuksista Itä-Ukrainan sodan lopettamiseksi, tai yksittäiset EU-maiden johtajat, erityisesti poikkeuksellisen aktiivinen Ranskan presidentti Emmanuel Macron. Joissakin kysymyksissä EU on saanut tunnustusta, kuten Serbian ja Kosovon neuvotteluissa tai neuvotteluissa Iranin ydinsopimuksesta.⁶⁶

Arviointia vaikeuttaa myös se, että politiikan tavoitteista on erilaisia näkemyksiä. Monille ulkopoliitiikan tärkein tavoite on ollut EU:n sisäinen kehittäminen. EU sai Nobelin rauhanpalkinnonkin vuonna 2012 tavallaan omasta kehityksestään, hyvin hoidetusta Euroopan kahtiajakautumisen päättämisestä itälaajentumisen myötä. Viimeaikaista sisäistä kehitystä on erityisesti se, että integraatio on laajentunut puolustuspoliitiikkaan, joka näkyy sekä EU:n ylikansallisissa toimielimissä että budjetissa.

Politiikan tavoitteet ovat muuttuneet, kun turvallisuustilanne on muuttunut ja käsitys turvallisuudesta laajentunut. Nyt tavoitteisiin kuuluu ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin vastaaminen sekä kumppaneiden voimavarojen ja kyvykkyyksien vahvistaminen mutta myös EU:n ja sen kansalaisten suojeleminen.⁶⁷ Uusien tavoitteiden asettaminen edellyttäisi myös uusia voimavaroja. Esimerkiksi puolustusyhteistyössä on nähty, että talouskriisi ja menoleikkaukset ovat voineet päin vastoin vähentää niitä.⁶⁸

Myös EU:lle tärkeän kriisinhallinnan arviointia vaikeuttaa se, että toiminta on muuttanut muotoaan. Vuoden 2015 jälkeen kriisinhallinnassa on korostunut yhteys rajavalvontaan ja maahanmuuton rajoittamiseen ja siten unionin ja sen kansalaisten suojeleluun.⁶⁹ Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka kasvattaa samalla oikeus- ja sisäasiain roolia ulkopoliitikassa. Esimerkiksi Euroopan poliisivirasto Europol toimii aktiivisesti ulkomailla.⁷⁰ Tämän myötä

kriisinhallinnassa voi agendan ohella muuttua myös päätöksentekotapa ja rahoitus osin ylikansallisempaan suuntaan.

Yhteistä ulkopoliittikkaa voidaan arvioida myös tarkastelemalla jäsenmaissa tapahtuneita muutoksia. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan eurooppalaistuminen on tutkimussuunta, joka tarkastelee sitä, miten eri jäsenmaiden kannat ja näkemykset tai niiden identiteetti vähitellen muuttuvat yhteisen politiikan seurauksena.⁷¹ Yksi olennainen huomio on, että käsitys kansallisesta edusta muuttuu.⁷² Kun maat ovat jatkuvassa yhteistyössä, ymmärtävät toisiaan entistä paremmin ja jakavat tietoa keskenään, ne alkavat vähitellen reagoida asioihin yhtenevämmiin. Esimerkiksi Suomelle eurooppalaistuminen on ollut kansallisen politiikan sopeuttamista yhteiseen, kun ulkopoliittikka on maantieteellisesti laajentunut Välimerelle ja sen aihepiiri laajentunut ihmisoikeuksiin ja oikeusvaltioon.

Eurooppalaistumisen seuraava testi voi olla yhteisymmärryksen saavuttaminen siitä, mikä turvallisuutta nyt uhkaa. Tässä Suomi erosi pitkään monista muista EU-maista, koska se korosti muita maita enemmän perinteisiä sotilaallisia uhkia ja alueellista koskemattomuutta.⁷³ Nyt sotilaallinen uhka on konkreettisempi myös muiden maiden ajattelussa. Yhteistä uhka-analyysia tarvitaan, kun koordinoidaan EU:n toimintakykyjen ja kansallisten suorituskykyjen kehittämistä. Myös yhteistä tilannekuvaa tarvitaan ja yhteistä suunnittelua sen pohjalta. Yhteisen puolustuksen kehittyessä kantaa pitää ottaa paitsi perinteisiin kysymyksiin, kuten ydinaseisiin ja ydinpelotteeseen,⁷⁴ myös uusiin uhkiin.

Yhteisten uhkien ja erilaisien kriisien on monesti nähty vievän integraatiota eteenpäin. Erityisesti Brexit eli Britannian EU-ero ja covid-19-pandemia ovat vaikuttaneet myös ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehitykseen. Britannian eron myötä unionin painoarvon sekä turvallisuus- ja puolustuspoliittisen toimintakyvyn arvioidaan vähenevän. Toisaalta päätöksenteon nähdään helpottuvan, koska Britannia ei jäsenmaana kehittänyt yhteistä politiikkaa erityisen innokkaasti.⁷⁵ Ison-Britannian tuki EU-turvallisuuspolitiikalle alkoi vähetä jo vuonna 2014, ja se vastusti esimerkiksi pysyvää esikuntaa. Nyt Brexit on tavallaan kehityksen katalysaattori.⁷⁶

Koronapandemia taas vaikuttaa esimerkiksi kriisinhallintatoimintaan sekä suoraan että rahoituksen kautta. Se myös muuttaa turvallisuusajattelua ja voi lisätä huoltovarmuuden sekä autonomisen toimintakyvyn merkitystä tai kokonaisturvallisuusajattelua.⁷⁷ Se voi myös vaikuttaa suurvaltasuhteisiin. Sekä Venäjä että Kiina ovat pandemian aikana levittäneet disinformaatiota, jonka tarkoituksena on ollut vähätellä EU:n toimia, lisätä sekaannusta koronapandemian alkuperästä ja terveysvaikutuksista sekä antaa kuva siitä, että ne itse ovat toimineet tehokkaammin kuin EU.⁷⁸

Myös entistä kilpailullisemmat suurvaltasuhteet haastavat EU:n. Pystyykö se vastaamaan Venäjän ja Kiinan haasteisiin? Paine johdonmukaisempaan⁷⁹ ja tehokkaampaan toimintaan kasvaa, minkä vuoksi EU:lle on esitetty sekä uusia instituutioita että tehokkaampaa päätöksentekoa. Ranska ja Saksa ovat esittäneet eräänlaista uutta turvallisuusneuvostoa (*European Security Council*). Sellainen voisi kuitenkin sumentaa EU:n toimielinten ja instituutioiden roolia, erityisesti jos sen jäsenistö ei rajoittuisi EU-maihin. Toinen tehostamiskeino voisi olla määräenemmistöpäätösten lisääminen, jota monet jäsenmaat kannattavat. Nyt yksimielisyysääntöön on muutama poikkeus.⁸⁰ Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti päättää myös uusista poikkeuksista. Komissio on ehdottanut, että määräenemmistöpäätös otettaisiin käyttöön kolmessa tapauksessa: päätettäessä EU:n kannoista ihmisoikeuskysymyksissä YK:ssa, EU:n sanktioista ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan siviilioperaatioista.⁸¹ Suomi on kannattanut sekä määräenemmistöpäätöksiä että vahvistettua yhteistyötä sillä perusteella, että vahva EU on sille hyvä tuki.⁸²

Tässä tulee esiin yksi ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämisen kompastuskivi. Vahvempi ja nopeampi EU voi olla ulkosuhteissaan entistä uskottavampi. Sen ulkoinen legitimitetti voi kuitenkin kärsiä, jos siitä samalla tulee ”tavallisempi” omia etujaan ja omaa turvallisuuttaan ajava kansainvälinen toimija. Onkin arvioitu, että sotilaallisen voiman käytön lisääntyminen voi muuttaa kansalaisten mielipidettä kielteisemmäksi.⁸³ Sisäiseen legitimitettiin vaikuttaa myös se, että EU:n rooli suhteessa jäsenvaltioihin kasvaa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehityksen myötä. On tärkeää

huomata, että ulkopolitiikalle myönteinen kansalaismielipide ei toistaiseksi juuri ole kanavoitunut tämän politiikan kehittämiseen, koska ulko- ja turvallisuuspolitiikka eivät yleensä ole kansallisesti sellaisia teemoja, joihin esimerkiksi vaaleissa otettaisiin kantaa. Yleisesti EU:n vallan kasvua vastustava mielipide voi kuitenkin heijastua myös yhteisen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen.

10

YHTENÄISYYDESSÄÄN MONINAINEN

TAPIO RAUNIO & JUHO SAARI

Eurooppaa halkovat satojen vuosien aikana rakentuneet jakolinjat. Maanosaa määrittävät geopoliittiset, kulttuuriset ja taloudelliset sekä nationalistiset jaottelut. Pitkään tieteellisissä ja poliittisissa yhteisöissä ajateltiin, että ne ovat niin syviä ja juurtuneet paikalleen niin monella tapaa, ettei niiden ylitse ole mahdollista rakentaa yhdistäviä siltoja – puhumattakaan, että ne pystyttäisiin peittämään ja osin jopa poliittisesti ja arjessa unohtamaan. Euroopan yhdentyminen oli harvojen ajattelijoiden visio pikemminkin kuin poliittista todellisuutta. Kuitenkin integraatio on tehnyt mahdolltomasta mahdollisen ja kuvitteellisesta arkipäiväisen. Samalla kun integraatio on laajentunut, se on myös askel askeleelta luonut institutionaalisia rakenteita, jotka pyrkivät löytämään ja vahvistamaan yhtenäisyyttä moninaisuudessa. Integraatio on ulottunut yhä uusille alueille, myös niille, joille sen ei alun perin ajateltu ulottuvan.¹

Euroopan integraatio on syventynyt merkittävästi 1950-luvun alusta lähtien. Hiili- ja teräsyhteisöstä käynnistynyt yhteisö on muuttunut Euroopan unioniksi (EU), jonka toimivalta ulottuu ainakin jossakin muodossa käytännössä kaikille politiikan

sektoreille – ja politiikan sektorien vahvat yhteydet toisiinsa ovat omiaan kasvattamaan unionin toimivaltaa. Alun perin unioni oli ensisijaisesti rauhan liitto, jonka tehtävänä oli vähentää jännitteitä ja tunnistaa yhteisiä etuja ja siten lisätä jäsenvaltioiden välistä vuorovaikutusta. Sittemmin integraation ytimessä ovat olleet taloudelliset kysymykset. Euroalueen maat ovat luopuneet omista kansallisista valuutoistaan ja rahapolitiikasta vastaa Euroopan keskuspankki (EKP). Talouspolitiikassa unionin rooli on korostunut ennen kaikkea eurokriisin ja koronapandemian seurauksena. Sisämarkkinat eivät tarkoita vain ihmisten, palveluiden, tavarain ja pääoman vapaata mutta säänneltyä liikkuvuutta unionissa. Sisämarkkinalainsäädännön puitteissa käsitellään aikaisempaa enemmän myös digitalisaatioon, informaation jakamiseen ja tietosuojaan liittyviä kysymyksiä, jotka teknologinen kehitys ja yritysten monikansallistuminen sekä verosuunnittelu ovat nostaneet korkeammalle politiikan asialistoilla. Ulko- ja turvallisuuspolitiikassa jäsenvaltiot ovat korostaneet omia ratkaisujaan, mutta EU:sta on silti kehkeytynyt vähitellen monipuolinen ja uudenlainen toimija kansainvälisissä suhteissa. Myös merkittävä osa EU:n ympäristöpoliittisesta lainsäädännöstä on lähtöisin ”Brysselistä”.

Reilun kuudenkymmenen vuoden aikana integraatio on laajentunut kattamaan yhä suuremman osan maanosamme valtioista. Tuskin kukaan 1950-luvun lopulla näki Euroopassa unionia, joka tulisi ulottumaan Atlantilta Venäjän ja Turkin rajoille. Norja on toistaiseksi jättäytynyt vapaaehtoisesti EU:n ulkopuolelle, mutta senkin elinkeinoelämä on varsin tiiviisti integroitu unioniin erilaisilla sopimuksilla. Norjan liikkumavaraa on lisännyt elinkeinoelämän poikkeuksellinen rakenne, varallisuus ja maantieteellinen sijainti. Toinen samankaltainen maa on Sveitsi, jolla on omat, syvälle juurtuneet elinkeinoelämän ja kansalaisten arvostamat erityispiirteensä, jotka liittyvät muun muassa sitoutumattomuuteen ja demokratian muotoihin. Kuuden alkuperäisjäsenen yhteisö kattaa nykyään 27 maata, joiden yhteenlaskettu asukasluku oli vuoden 2020 alussa 448 miljoonaa. Suurimmassa jäsenvaltiossa Saksassa asui 83 miljoonaa ihmistä eli lähes viidennes unionin väestöstä. Laajentumisten myötä väkimäärältään pienten jäsenmaiden osuus on

kasvanut. Vuonna 2020 kahdeksassa jäsenmaassa asui kussakin alle 1 % EU:n väestöstä. Malta oli vähäväkisin (494 tuhatta asukasta), mutta myös Luxemburgissa ja Kyproksella asukkaita on alle miljoona. Ennen Brexitiä EU:n asukasluku oli yli puoli miljardia.² Kaikkineen EU on väestöpohjaltaan merkittävä globaali toimija.

Laajentumiset ovat luonnollisesti johtaneet unionin sisäisen moninaisuuden lisääntymiseen. Kullakin jäsenmaalla on omat erityispiirteensä alkaen elinkeinoelämän rakenteista (suhteellisen edun sektoreista ja yritysten koosta), hyvinvointivaltioiden ja työmarkkinoiden institutionaalisista rakenteista sekä poliittisten järjestelmien ominaisuuksista päättyen geopolittisesta asemasta kumpuaviin turvallisuushaasteisiin ja erilaisiin kulttuurisiin perintöihin.³ Jäsenvaltioiden määrän kasvu onkin osaltaan selittänyt tarvetta vahvistaa ylikansallisten instituutioiden eli komission ja Euroopan parlamentin roolia sekä lisätä määräenemmistöjen soveltamista neuvoston päätöksenteossa. Jäsenmaiden yksimielisyyttä edellytetään kuitenkin isoimpiin ratkaisuihin, kuten perussopimusten muutoksiin, monivuotiseen rahoituskehukseen eli unionin seitsenvuotiseen budjettiin sekä erilaisiin poikkeuksellisiin ratkaisuihin, esimerkiksi vuonna 2020 sovittuun koronaelvytyspakettiin. Näin pienimmällä Maltalla on ainakin lähtökohtaisesti yhtä paljon päätösvaltaa kuin suurimmalla jäsenmaalla Saksalla.

1990-luvun alussa kahdentoista jäsenmaan neuvottelema Maastrichtin sopimus astui voimaan vasta Tanskan toisen kansanäänestyksen jälkeen, kun maalle oli myönnetty oikeus jättäytyä tiettyjen sopimusvelvoitteiden, kuten talous- ja rahaliiton, ulkopuolelle. Tuoreinta isoa perussopimusten remonttia eli loppuvuodesta 2009 voimaanastunutta Lissabonin sopimusta edelsi noin seitsemän vuoden värikäs ja monivaiheinen prosessi, jonka aikana sopimusluonnos torjuttiin kansanäänestyksissä Ranskassa, Alankomaissa ja Irlannissa. Näissä kansanäänestyksissä korostuivat talouspolitiikan ohella sisämarkkinoiden ja hyvinvointivaltioiden yhteensovittamisen haasteet sekä kansalliseen identiteettiin ja itsemääräämisoikeuteen liittyvät arvokysymykset – eli pitkälti samat teemat kuin vuoden 2016 Brexit-kansanäänestyksessä.

2010-luvun turbulenssissa EU kuitenkin osoitti kykenevänsä nopeaan päätöksentekoon yksimielisyysvaatimuksesta huolimatta. Eurokriisin keskeiset ratkaisut tukipaketeista Euroopan vakausmekanismiin (EVM) ja pankkiunioniin aiheuttivat toki merkittäviä jännitteitä, mutta huoli euroalueen tulevaisuudesta sai jäsenmaat toimimaan ripeästi ja löytämään yhteisymmärryksen. Vuosien 2015–2016 pakolaiskriisin aikana jäsenmaat olivat riittävän samanmielisiä selvitäkseen yli pahimpien ongelmien, jotka olisivat kärjistyessään voineet kyseenalaistaa unionin vakiintuneita toimintaperiaatteita. Seuraavan kerran unionin yhtenäisyyttä koeteltiin Brexit-neuvotteluissa. Niissä 27 unioniin jäävää jäsenmaata yhdistivät rivinsä tiiviiksi rintamaksi. Yhtenäisyys oli merkittävää myös sen takia, että Isolla-Britannialla ja unioniin jääneillä jäsenvaltioilla on monenlaisia kahdenkeskisiä intressejä ja kiistanaiheita, mukaan lukien rajavalvonta tai vesi- ja kalastusalueiden hallinta. Vuonna 2020 koronaelvytyspaketin yksityiskohdista neuvoteltiin kiivaasti, mutta sopu velkarahalla katettavasta paketista saavutettiin lopulta yllättävän kivuttomasti. Suurempi haaste tulee olemaan paketin kohdentaminen maiden sisällä erilaisten säilyttävien ja uudistavien kohteiden välillä.

VAKAAT INSTITUUTIT, VAIHTUVIA KOALITIOITA

EU:n kykyä päätöksentekoon epäillään toistuvasti. Tämän kirjan luvuissa on runsaasti esimerkkejä niin suorista epäonnistumisista kuin varsinkin päätöksistä, joissa komission tai jonkin muun tahon ylenmääräisen kunnianhimoiset aloitteet ovat neuvottelu- ja päätöksentekoprosessissa vesittyneet laihoiksi kompromisseiksi. Tosin komissio on, yleensä parlamentin tukemana, monesti tarkoituksella asettanut tavoitteet korkealle tietoisena siitä, että jäsenmaat neuvostossa eivät ole valmiita niin pitkälle meneviin uudistuksiin. Näin se pyrkii myös ohjaamaan julkista keskustelua ja siten vaikuttamaan neuvoston päätöksentekoon.

Usein unionin linjausten ongelmat liittyvät ensisijaisesti politiikan sektoreihin, joissa toimivalta on jaettu EU:n ja jäsenmaiden kesken, tai kysymyksiin, joissa toimivalta on nimenomaisesti

jäsenvaltioilla. Tällöin unioni ei voi pakottaa kansallisia hallituksia noudattamaan linjauksia, vaan lopputulos riippuu ennen kaikkea jäsenmaiden poliittisesta tahtotilasta ja siitä, missä määrin jäsenvaltioilla on samankaltaisia ongelmia. Esimerkiksi talouspolitiikan alueella on toimeenpantu paljon enemmän uudistuksia ja linjauksia kuin sosiaali- ja terveystaloudessa tai tasa-arvokysymyksissä. Taloudessa jäsenvaltiot ovat toisaalta rikkoneet vakaus- ja kasvusopimuksen kriteereitä ilman, että niitä olisi siitä rangaistu. Ympäristöjärjestöt kokevat EU:n tärkeänä ilmastonmuutoksen torjumisessa ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä, mutta monesti jäsenvaltiot ovat vastustaneet komission asettamia tavoitteita. Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa on menty vähitellen kohti tiiviimpää yhteistyötä ja politiikan koordinaatiota, mutta suuremman kokoluokan valinnoissa, kuten vuoden 2003 Irakin sodassa, jäsenmaat eivät ole saavuttaneet konsensusta. Maahanmuutossa jäsenvaltiot ovat tunnistaneet yhteisten linjausten tarpeen, mutta erityisesti turvapaikkapolitiikassa jäsenmaat pitävät kiinni itsemääräämisoikeudestaan.

EU:n päätöksenteko on väkisin ”lehmänkauppaa” ja kompromisseja, mikä toisaalta pätee lähes kaikkeen politiikkaan demokraattisissa maissa, Suomen laajojen hallituskoalititioiden päätökset mukaan lukien. Tämän kirjan luvut kuitenkin korostavat kahta tekijää, jotka ovat vahvasti edistäneet yhteisten päätösten syntyä. Ensinnäkin unionin instituutioiden ja erityisesti komission roolit ja toimintatavat ovat muotoutuneet ja vakiintuneet vuosikymmenten saatossa. Neuvostossa ja myös Eurooppa-neuvostossa on niin kutsuttu ”konsensuksen kulttuuri”, joka säilyi vahvana myös 2010-luvun kriisivuosina.⁴ Jäsenmaat pyrkivät välttämään äänestyksiä ja luottamuksellisia neuvotteluita pitkitetään tarvittaessa mahdollisimman laajan sovun rakentamiseksi. Neuvoston sihteeristö sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja unionin ulkoministeri (eli virallisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja) ovat myös tärkeissä rooleissa yhteisymmärryksen muokkaajina.

Integraation politisoitumisesta ja populismin noususta huolimatta Euroopan parlamentin toimintakulttuuri on pysynyt ennallaan ja selkeä enemmistö parlamentin päätöslauselmista nojaa

suurempien puolue ryhmien yhteistyöhön. Komissio on lakialoitteista vastaava EU:n moottori, joka myös valvoo perussopimusten, budjetin ja lainsäädännön toteutumista. Komissiossa työskentelee reilut 30 000 henkilöä, joten sen eri tehtävien hoitaminen edellyttää monipuolisia yhteistyöverkostoja ja säännöllistä yhteistyötä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa. Kun komissio laatii aloitteita, se kuulee laajasti jäsenvaltioita, Euroopan parlamenttia ja erilaisia etujärjestöjä, ja 2010-luvunkin aikana parlamentti ja neuvosto muuttivat komission lakialoitteita keskimäärin varsin vähän.⁵

Toiseksi tämän kirjan luvut osoittavat, kuinka EU:n päätöksenteossa voittavat koalitiot vaihtelevat. Tämä koskee sekä jäsenmaita että eri poliittisia puolueperheitä. Koalitioiden vaihtelu merkitsee sitä, ettei EU:n päätöksenteossa ole juuri syntynyt pysyvämpiä blokkeja. Näin yksittäinen jäsenmaa tai tietyt jäsenvaltiot eivät ole systemaattisesti häviävänä osapuolena, kun taas saman valtion toistuvat tappiot voisivat synnyttää kyseissä maassa tai ainakin sen poliittisessa johdossa vastustusta unionia kohtaan. Jokainen jäsenmaa joutuu joskus taipumaan, ja jäsenmaat yleisesti hyväksyvät tämän periaatteen. Onkin huomionarvoista, että neuvoston äänestyksissä vuosina 2009–2015 – eli Brexit-kansaaäänestystä edeltäneinä vuosina – ylivoimaisesti eniten muita vastaan äänesti Iso-Britannia.⁶ Tämä antaa ymmärtää, että Isolla-Britannialla oli selkeästi suurempia vaikeuksia sopeutua EU:n päätöksiin kuin muilla jäsenvaltioilla.

Liian helposti mediassa toimittajat lokeroivat jäsenmaita blokkeihin tai ryhmiin yksipuolisesti, vaikka niiden tavoitteet ja toiminta saattavat vaihdella suurestikin riippuen politiikan sektorista (osin jopa saman sektorin sisällä) ja kulloisestakin hallituskokoonpanosta. Perinteisessä mediassa korostetaan usein johtavien henkilöiden, kuten Saksan liittokanslerin, merkitystä tai sitten ratkaisuille haetaan selitystä jäsenmaiden erityistarpeiden huomioimisesta ja taloudellisista hyödyistä. Samaten perinteinen media usein ryhmittelee jäsenmaita yksinkertaistavien vastakkainasettelujen valossa. Toisaalta merkittävä osa mediakeskustelusta on siirtynyt ilman portinvartijoita toimiville sosiaalisen median alustoille, joissa näkemykset usein polarisoituvat ja linjaukset kärjistyvät. Sosiaaliselle

medialle tavanomaista on myös kuplautuminen ja samanmielisyyden edistäminen – ja nämä näkyvät myös verkon EU-keskusteluissa.

Silti näissä lokeroinneissa ja ryhmittelyissä on perää: jäsenmaiden yhteiskunnalliset rakenteet heijastuvat selvästi Brysselin päätöksentekoon. Pohjoisemmat jäsenmaat Alankomaista Suomeen löytävät toisensa keskimäärin helpommin esimerkiksi talouteen, ympäristöpolitiikkaan tai sosiaaliseen ulottuvuuteen liittyvissä kysymyksissä. Kaikissa näissä ne yhtäältä pyrkivät toimimaan esikuvina muille jäsenvaltioille mutta toisaalta suhtautuvat yleensä varsin nuivasti EU:n toimivallan lisäämiseen ja yhteisvastuun kasvattamiseen. Ryhmän jäsenmaat myös tiedostavat, ettei niiden vaikutusvalta riitä määrittämään EU:n politiikan suuntaa. Useilla sektoreilla on korostunut Saksan johtava tai ainakin keskeinen rooli ja Saksa–Ranska-akselin merkitys. Pienemmät jäsenvaltiot tuntuvat monesti lähinnä odottelevan Saksan, Ranskan tai komission aloitteita.

Mielenkiintoista on havaita, että tämän kirjan luvuissa korostuvat nimenomaan kuuden alkuperäisjäsenen sekä Ison-Britannian kannat. Eteläisemmät jäsenvaltiot näyttäytyvät siten vähemmän aloitteellisina tai näkyvinä toimijoina. Espanjassa, Kreikassa ja Portugalissa EU-jäsenyys on tukenut yhteiskunnan yleistä kehitystä ja demokratian vankistumista, ja maat ovat johdonmukaisesti tukenet tiiviimpää integraatiota – osin koska ne ovat pystyneet neuvottelemaan itselleen alue- ja rakennepoliittisia tukia integraation syventymisen ehtona.

Uudemmat, vuosituhanen vaihteen jälkeen unioniin liittyneet valtiot puolestaan ovat varsin kirjava joukko maita, joilla on erilaisia historioita ja joiden suhde EU:hun vaihtelee. Esimerkiksi entiseen itäblokkiin kuuluneet maat eivät ole muodostaneet omaa maaryhmäänsä unionissa – kuten eivät muodostaneet ennen toista maailmansotaakaan. Valtaosa näistä itäisemmistä jäsenvaltioista on sitoutunut turvallisuuspoliittisesti vahvasti länteen ja Natoon, ja tämän kirjan lukujen sekä yleisemmin vertailevan EU-tutkimuksen perusteella ne ovat harvemmin tehneet isompia ulostuloja tai aloitteita muilla politiikan sektoreilla. Eteläisten jäsenmaiden tavoin jäsenyyden ja sisämarkkinoiden tuomat taloudelliset hyödyt

selittänevät ainakin osin tätä verraten sopeutuvaista linjaa. Säännön vahvistavan poikkeuksen muodostaa kuitenkin Visegrad-nelikko, joka on erottautunut kansallismielisyydellään vastustaen esimerkiksi unionin puuttumista jäsenvaltioiden turvapaikkapolitiikkaan.⁷ Lisäksi useiden muiden uudempien jäsenvaltioiden, kuten Bulgarian, Kroatian tai Romanian, sisäpoliittinen kehitys, korruptio ja julkisen hallinnon laatuun liittyvät haasteet ovat aiheuttaneet huolta ja ilmiselvästi hillinneet unionin laajentumisintoa.

Luvuissa on tarkasteltu myös Brexitin vaikutusta. On tulkittu, että Ison-Britannian ero helpottaa unionin päätöksentekoa monin tavoin. Kuten edellä mainittiin, oli brittihallituksilla vaikeuksia löytää yhteistä säveltä muiden jäsenmaiden tai EU-instituutioiden kanssa. Toki Iso-Britannia oli valtaosin rakentava ja joustava jäsenmaa, mutta sovun löytyminen todennäköisesti helpottuu jatkossa Eurooppa-neuvostossa ja neuvostossa. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa Iso-Britannia vaali Yhdysvaltojen suhteitaan, ja sen ero on jo näkynyt lukuisissa aloitteissa puolustuspoliittisen yhteistyön tiivistämiseksi. Iso-Britannia arvosti vapaita sisämarkkinoita mutta kyseenalaisti unionin rahanjaon perusteita ja erityisesti maatalouspolitiikkaa. Sosiaali- ja terveystieteellisesti se yhtäältä jakoi muun muassa Suomen kanssa yhteisen näkemyksen julkisen palvelutuoannon merkityksestä, mutta toisaalta se systemaattisesti jarrutti eurooppalaisen lainsäädännön kehittämistä tällä sille sisäpoliittisesti ja kulttuurisesti herkällä politiikan sektorilla. Mitään suurempaa muutosta EU:n päätöksentekoon Brexit tuskin tuo, mutta yhden ison jäsenvaltion ero on toki merkittävä taloudellinen, turvallisuuspoliittinen sekä symbolinen takaisku integraatiolle.

VAHVISTUNUT JA SYVENTYNYT EU

EU on kohdannut 2010-luvun alusta lähtien useita kriisejä: eurokriisi, pakolaiskriisi (vaikka varsinainen kriisi toki oli ensisijaisesti unionin ulkopuolisissa valtioissa), Brexit sekä tuoreimpana koronapandemia ovat kukin osaltaan koetelleet unionin yhtenäisyyttä. Kriisien pyörteissä jäsenmaiden poliittiset johtajat ovat vieneet päähuomion. Eurooppa-neuvoston kokousten määrä on kasvanut,

kun suuren kokoluokan kysymykset ovat edellyttäneet korkeimman poliittisen tason koordinaatiota ja hyväksyntää. Tulevaisuuden kannalta tärkeämpää on kuitenkin hahmottaa jäsenvaltioiden tekemien päätösten lyhyen ja pidemmän aikavälin seuraukset.

Kirjamme luvuista välittyy kaksi kehityspolkua, jotka tulevat näkymään vahvasti EU:n ja jäsenmaiden politiikassa lähivuosina. Ensimmäinen on unionin instituutioiden vahvistunut rooli ja toinen politiikkasektoreiden linkittyminen toisiinsa entistä tiiviimmin. Jokainen sopimus 1950-luvulta lähtien on vahvistanut Euroopan tason instituutioiden toimivaltaa ja mahdollisuuksia rakentaa Euroopasta yhtenäinen alue sisämarkkinoiden toiminnan ja julkisen talouden periaatteiden sekä perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Samaten EU on vaihteittain muuttunut merkittävämmäksi globaaliksi toimijaksi, joka enenevässä määrin edustaa jäsenvaltiotaan yhä useammilla kansainvälisillä foorumeilla – näin tapahtuu käytännössä myös niillä alueilla, joissa toimivalta on jaettu unionin ja jäsenvaltioiden välillä.

Lissabonin sopimus lisäsi EU:n toimivaltaa useilla politiikka-alueilla ja teki Euroopan parlamentista käytännössä tasavertaisen lainsäätäjän neuvoston kanssa. Parlamentti onkin tarttunut hana-kasti uusiin valtaoikeuksiinsa. Esimerkiksi ympäristöpolitiikassa, sukupuolten tasa-arvoon liittyvissä kysymyksissä ja laajemmin ihmisoikeuksissa sekä unionin ulkosuhteissa parlamentti on omaksumut rohkeita, usein ”edistyksellisempiä” kannanottoja kuin neuvosto. Parlamentti on myös totutun kaavan mukaisesti pyrkinyt edelleen vahvistamaan asemaansa unionin päätöksenteossa omaksumalla erilaisia epävirallisia käytäntöjä, kuten EKP:n kuulemiset, kärkiehdokasmenettely eurovaaleissa tai epäsuora osallistuminen komission käymiin kansainvälisiin kauppasopimusneuvotteluihin.⁸ Parlamentin lisääntynyt valta näkyy myös komission, neuvoston ja parlamentin välisten neuvottelujen eli epävirallisten ”trilogien” yleistymisenä, joissa nämä EU-instituutiot pyrkivät sopimaan lakialoitteista. Muutenkin ne koordinoivat aikaisempaa enemmän kantojaan.⁹

Komission aseman vahvistuminen selittyy pitkälti sen tehtävillä, organisatorisilla resursseilla ja kokemuksella. EU:n yhteisen

edun valvojana komissio on luontainen valinta instituutioksi, joka ottaa vastuulleen uusia tehtäviä. Komissio on hyödyntänyt aktiivisesti aloitteentekijän valtaansa ja osoittanut kriisien keskellä sekä kekseliäisyyttä että rohkeutta tehdä uusia avauksia. Ympäristöpolitiikka tarjoaa tästä lukuisia esimerkkejä. Samalla on muistettava, että komissiolla on nimenomainen velvollisuus edistää perussopimusten tavoitteita ja usein komission aloitteiden taustalla on Eurooppa-neuvoston tai jäsenvaltioiden toive uusista toimenpiteistä. Eurokriisin seurauksena komission ohjeistava ja valvova rooli talouspolitiikassa vahvistui, ja samaa kehityskulkua on havaittavissa korona-elvytyspaketin kohdalla. EU on saamassa uusia rahoitusmuotoja, ja niihin liittyvien aloitteiden tekeminen sekä tulevaisuudessa tulojen ja menojen hallinnointi kasvattavat väistämättä komission roolia unionin budjetti- ja talouspolitiikoissa. Komission asema on vahvistunut myös unionin ulkopolitiikassa, jossa EU:n ulkoministeri on samalla yksi komission varapuheenjohtajista. Komissiolla on runsaasti kokemusta kansainvälisistä kauppasopimuksista, ja se sai Brexit-prosessissa kiitosta johtajuudestaan ja neuvottelutaidoistaan.¹⁰

EKP tarkisti eurokriisin syövereissä tiukkaa rahapolitiittista linjaansa ja omaksui merkittävästi aktiivisemmän otteen yhteisen valuutan puolustamiseksi. Keskuspankilla on myös tärkeä rooli pankkiunionissa eurooppalaisten pankkien valvojana.¹¹ Lisäksi useiden EU:n erillisvirastojen resursseja ja tehtäviä on lisätty. Pakolaiskriisi johti Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) ja ennen kaikkea Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontexin budjettien ja toimenkuvien vahvistamiseen.¹² Frontexin käyttöön on perustettu operatiivinen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvä joukko, joka tukee jäsenvaltioita ulkorajavalvonnessa ja EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten palauttamisessa. Tavoitteena on, että vuonna 2027 pysyvä joukko on 10 000 henkilön suuruinen.

Frontexin vahvistaminen tarjoaa samalla hyvän esimerkin toisesta merkittävästä kehityspolusta eli politiikan sektorien entistä vahvemmista siteistä toisiinsa. Yhteisen rajavalvonnan tehostaminen linkittyy suoraan maahanmuuttopolitiikkaan ja erilaisten

uhkien torjuntaan. Kirjan luvut ovat täynnä esimerkkejä näistä keskinäisriippuvuuksista. Ehkä kaikkein merkittävin kytkentä liittyy ympäristöpolitiikan ja talouden yhteensovittamiseen, jolla on potentiaalisesti kauaskantoisia seurauksia sisämarkkinoihin, maatalouspolitiikkaan sekä unionin tuloihin ja menoihin. EU:n toimivalta ikään kuin valuu yli sektorilta toiselle muodostaen lopulta vahvemman toimivaltakokonaisuuden kuin miltä ensisilmäyksellä näyttää. Esimerkiksi talouspolitiikan toimivaltaa on käytetty myös sosiaali- ja terveystaloudessa mutta ei juurikaan tasa-arvopolitiikassa lukuun ottamatta siihen ohjattuja taloudellisia voimavaroja. Välittävinä tekijöinä ovat olleet julkisen talouden kestävyys ja talouspolitiikan ohjausrakenteiden sosiaali- ja terveystaloudellistuminen, jolloin talouspolitiikan kehityksessä tarkastellaan esimerkiksi terveyspalvelujen organisointia ja eläkkeiden rahoitusta.

On lisäksi syytä muistaa, että EU:n päätöksenteko on jatkumoa, jossa aikaisemmat päätökset muodostavat uudempien päätösten perustan. Vuosikymmenten kuluessa hyväksytyt lait, julistukset ja tavoitteet ehdollistavat ja ohjaavat tulevia ratkaisuja. Uusien päätösten osuus kaikista päätöksistä on siten laskeva, ja suurin osa päätöksistä lähinnä täsmentää aikaisempia päätöksiä. Näin tapahtuu useimmilla alueilla, joissa perussopimuksien antama oikeusperusta on ollut jo pitkään vakaa. Jäsenvaltiot joutuvat aina huomioimaan nämä rajoitteet EU-neuvotteluissa. Seuraavaksi suuntaamme katseemme vielä tulevaisuuteen ja arvioimme lyhyesti, mihin suuntaan EU on kehittymässä.

YHTENÄISYYS KOETUKSELLA

2020-luvun alussa EU on jälleen ottanut harppauksen kohti tiiviimpää integraatiota. 750 miljardin euron koronaelvytyspaketti rahoitetaan velkarahalla, ja se merkitsee unionille uusia tulolähteitä, mahdollisesti myös veroja. Pakettia on luonnehdittu kertaluontoiseksi poikkeusjärjestelyksi, mutta lienee realistisempaa nähdä se merkittävänä taitekohtana EU:n talouspoliittisen toimivallan vahvistumisessa. EU on ollut jo pidempään tulonsiirtounioni, mutta nyt se on sitä entistä näkyvämmän ja voimallisemmin.

Koronapandemia herättää myös laajempia kysymyksiä unionin ja jäsenmaiden välisestä toimivallan jaosta: tuleeko Euroopan tason yhteistyötä monipuolistaa ja tiivistää EU:n neljän vapauden turvaamiseksi vastaavissa poikkeusoloissa. Kriisit ovat aikaisemminkin tiivistäneet integraatiota, ja perussopimusten solidaarisuuslausekkeiden lisäksi jäsenmaiden jakamat taloudelliset ja turvallisuuspoliittiset edut saattavat ne yhteisiin pöytiin pohtimaan unionin roolia kriisitilanteissa.¹³ Näitä keskusteluja tullaan takuuvarmasti käymään EU-instituutioissa koronapandemian rauhoituttua.¹⁴ Jää nähtäväksi, missä määrin Suomessa ja muissa jäsenmaissa käydään keskusteluja yhteiseurooppalaisesta näkökulmasta erillisten kansallisten tulokulmien asemesta.¹⁵

Ilmastonmuutoksen torjumiseen liittyy suuria jännitteitä ja taloudellisia sekä kulttuurisia intohimoja. Komission viitoittamana EU on lähtenyt julkisesti markkinoimaan itseään ilmastonmuutoksen vastaisen taistelun veturina, mutta korkeista tavoitteista on pitkä matka onnistuneeseen toimeenpanoon. Ilmastonmuutoksen torjunnassa haasteeksi muodostuu jo aikaisemmin tässä luvussa esille nostettu toimivaltajako. EU:n asettamien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää jäsenvaltioilta uudistusmielisyyttä ensisijaisesti niiden toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä, kuten energia- tai liikennepolitiikassa. Lisäksi maatalouteen kohdistuu isoja sopeutuspaineita. Samalla tämä on jälleen erinomainen esimerkki siitä, kuinka unionin vaikutusvalta ulottuu myös jäsenmaiden toimivaltaan kuuluviin kysymyksiin.

Keskeinen haaste yhtenäisyydelle on historian ehdollistamien budjettirakenteiden uudistaminen. Kuten vuosien 2021–2027 budjettineuvottelut osoittivat, ovat jäsenvaltiot – Suomi mukaan luettuna – kovin haluttomia luopumaan saavutetuista eduistaan. Budjettiväännöt näyttävät puhtaasti jäsenvaltioiden valtapeliltä, jossa lasketaan pintapuolisesti neuvotteluiden voittajat ja häviäjät. Unionin budjetissa korostuvat edelleen perinteiset menoerät, kuten maatalouspolitiikka ja rakennepolitiikka (kattaen aluekehitys- ja sosiaalirahastot). Kumpikaan näistä menoeristä ei kohdistu kasvun, työllisyyden ja ympäristön kestävyyskannalta tärkeisiin teemoihin. Toki niitä on pyritty uudistamaan näiden tavoitteiden

mukaisesti, mutta muutos on ollut kovin vähittäistä ja se on tapahtunut enemmänkin kehystämällä aikaisempia toimintamalleja uusilla, innovaatioita ja kestävyyttä korostavilla käsitteillä. Jäsenmaiden hallitusten ja etujärjestöjen vastustus on ollut hyvin organisoitua. EU:n uudistaminen kuitenkin edellyttäisi voimavarojen huomattavaa uudelleen suuntaamista. Covid-19-pandemiasta toipuminen vaikeuttaa uudistamista merkittävästi.

EU nauttii varsin vakaata kannatusta kansalaisten keskuudessa. Erityisesti nuoremmat ikäluokat luottavat unioniin ja kohdistavat siihen suuriakin odotuksia. Niin EU:n ulkopuolelta kuin sisältäkin kuitenkin haastetaan integraation peruselementtejä, kuten vapaata liikkuvuutta, demokratiaa, oikeusvaltiota ja ihmisoikeuksia. Unkari ja Puola ovat saaneet paljon huomiota kansallismielisistä ja korostetun arvokonservatiivisista linjauksistaan, mutta unioni on niiden kanssa hankalassa välikädessä. Molemmissa valtioissa kansalaiset ovat vahvasti EU-jäsenyyden kannalla. Siten erilaiset sanktiot, varsinkin taloudelliset, voisivat entisestään vankistaa Unkarin ja Puolan poliittisten johtajien asemaa ja kääntää kansalaisia EU-vastaisiksi. Unioni on kuitenkin vahvasti korostanut arvojen merkitystä, joten ratkaisujen pitkittäminen ja kulisseissa sovitut kompromissit eivät paranna sen imagoa. Arvoyhteisön on puolustettava arvojaan.

Unkarin, Puolan ja muiden jäsenmaiden vaikutusvalta nojaa pitkälti yksimielisyysvaatimukseen, jonka perusteella yksikin jäsenvaltio voi estää päätöksenteon keskeisissä integraatoratkaisuissa, kuten perussopimusten muutoksissa tai monivuotisesta rahoituskehyksestä sovittaessa – tai ainakin jarruttaa sitä, kunnes sille on myönnetty erityisoikeuksia. Lisäksi jäsenmaissa käydään kansallisia parlamenttivaaleja noin neljän vuoden välein tai jopa tiheämmin, jolloin muuttuvat kansalliset puoluepoliittiset voimasuhteet luovat epävarmuutta Brysselin neuvotteluihin.¹⁶ Tämän kirjan luvut ovat kuitenkin osoittaneet, kuinka EU:n vakiintuneet toimintatavat ja jäsenmaiden joustavuus ovat mahdollistaneet yhteiset linjaukset myös vaikeissa asioissa. Populistisetkin hallitukset yleensä joustavat mutta vähemmän niille tärkeissä tavoitteissa, kuten turvapaikkapolitiikassa ja muissa kansallisiin identiteetteihin vahvemmin linkittyvissä arvokysymyksissä.

EU on vahvistunut merkittävästi Suomen unionijäsenyyden aikana. Niin kävi 2010-luvun kriisien seurauksena – ja samoin tulee todennäköisesti käymään 2020-luvulla. Suurelta osin integraatio on edennyt pienin askelin, poliittisia suhdanteita hyödyntäen ja ajan-kohtaisiin haasteisiin vastaten. Liian usein askeleet kohti syvempää integraatiota esitetäänkin epäpoliittisina, teknisluontoisina tai kertaluontoisina ratkaisuin.¹⁷ Varsinkin integraation vastustajat peräänkuuluttavat keskustelua EU:n tulevaisuudesta ja syyttävät valtapuolueita vaikenemisesta. Tämän kirjan luvuista kuitenkin ilmenee, kuinka keskustelua käydään ainakin Suomesta katsoen turhan paljon kaksilla raiteilla: EU-instituutioissa käydään kiivas-takin väittelyä unionin suunnasta kun taas kotimainen huomio keskittyy hallituksemme pärjäämiseen EU-neuvotteluissa. Komission, parlamentin ja vanhempien jäsenmaiden, kuten Saksan ja Ranskan, aloitteista osa ei johda mihinkään ja osa vesittyy laihoiksi kompromisseiksi, mutta merkittävä osa niistä johtaa integraation syvenemiseen. Mikään ei kuitenkaan estä suomalaisia osallistumasta aktiivisemmin tähän maanosamme kehityksen kannalta tärkeään keskusteluun.

VIITTEET

1. JOHDANTO: INTEGRAATION KEHITYS JA TULEVAT HAASTEET

1. von der Leyen 2019.
2. Tunnuslausetta alettiin käyttää vuonna 2000. EU:n kotisivujen mukaan ”tunnuslause kiteyttää sen, miten eurooppalaiset tekevät EU:ssa yhdessä työtä rauhan ja hyvinvoinnin puolesta ja miten Euroopan eri kulttuurit, perinteet ja kielet rikastuttavat heidän elämäänsä.” Ks. Euroopan unioni 2021.
3. Clerc & Elo 2014.
4. Tiilikainen & Palosaari 2007; Wiener ym. 2019.
5. Monnet 1997, 512.
6. Raunio 2021.
7. Finke ym. 2012.
8. Hutter ym. 2016.
9. Hooghe & Marks 2009.
10. Paloheimo 2014; De Vries & Hobolt 2020.
11. Pakolaiskriisistä sekä laajemmin EU:n turvapaikkapolitiikasta, ks. Hiltunen 2019.
12. Euroopan tilintarkastustuomioistuimien 2018.
13. Tanskalle kuuluva Grönlanti tosin irtautui silloisesta Euroopan yhteisöstä vuonna 1985.
14. Brexitistä on runsaasti tutkimusta. Ks. esimerkiksi Clarke ym. 2017; Evans & Menon 2017; Wincott ym. 2017; Bulmer & Quaglia 2018; Kantola 2019; Richardson & Rittberger 2020; UK in a Changing Europe 2021.
15. Leuffen ym. 2013; Schimmelfennig & Winzen 2020.
16. Caporaso & Rhodes 2016; Cramme & Hobolt 2015; Laffan 2016.
17. 2010-luvun kriiseistä ks. esimerkiksi Hooghe ym. 2018; Hooghe & Marks 2019; Ronkainen & Mykkänen 2019; Webber 2019; Zeitlin & Nicoli 2019.
18. Toki yksittäisissä EU:n jäsenvaltioissa on merkittäviä vähemmistöjä, jotka vaativat alueilleen itsenäisyyttä. Ajankohtainen esimerkki on Katalonia.
19. Raunio & Saari 2013.
20. Tuominen 2020.
21. Nyyssönen 2017.
22. Cianetti ym. 2018; Miklóssy & Nikula 2018; Gora & de Wilde 2020.
23. Kelemen & Blauberger 2017; Kelemen 2020; Holesch & Kyriazi 2021.
24. Schmidt ym. 2018; Geddes ym. 2020.
25. Kantola 2010.
26. De Bièvre ym. 2020.
27. Arvoista ulkosuhteissa, ks. esimerkiksi Manners 2002; Whitman

- 2011; Keukeleire & Delreux 2014; Wagner 2017.
28. Ympäristöministeriö 2021.
- 2. PÄÄTÖKSENTEKO JA DEMOKRATIA: TEHOKKUUDEN JA OSALLISTUMISEN VAIKEA YHTEENSOVITTAMINEN**
1. Haavisto 2020.
 2. Norris & Inglehart 2019; Borg ym. 2020.
 3. Johansson & Tallberg 2010.
 4. Wessels ym. 2013; Euroopan parlamentti 2018.
 5. Esimerkiksi kun Eurooppa-neuvosto neuvotteli unionin koronaelytyspaketista heinäkuussa 2020, Perussuomalaiset syyttivät pääministeri Sanna Marinia eduskunnan mandaatin ylittämisestä ja siitä, että Marin ei pitänyt suurta valiokuntaa asianmukaisesti informoituna. ”Tosiasissa olin neuvottelujen aikana useita kertoja yhteydessä suuren valiokunnan puheenjohtajaan Satu Hassiin”, vastasi Marin. Ks. Lindholm 2020.
 6. Bressanelli ym. 2020. EU:n ja jäsenvaltioiden hallitusten on katsottu turvautuneen paikoin myös juridisesti kyseenalaisiin menettelyihin, koska perussopimusten muuttaminen on osin niin vaikeaa. Tuore esimerkki on vuonna 2020 sovittu mittava koronaelytyspaketti, jonka on arvioitu olevan ainakin osittain ristiriidassa perussopimusten kanssa ja vahvistavan EU:n finanssipoliittista valtaa ilman perussopimusten tarkistamista. Ks. esim. Leino-Sandberg & Vihriälä 2020.
 7. Pollack 2003.
 8. Rhinard 2019; Beach & Smeets 2020; Smeets & Beach 2020.
 9. Rittberger 2005; Bressanelli & Chelotti 2019.
 10. Heisenberg 2005.
 11. Bowler & McElroy 2015.
 12. Euroopan komissio 2021. Ks. Garben 2020.
 13. Novak ym. 2021.
 14. Borg 2012.
 15. Hooghe & Marks 2018; Hobolt & Rodon 2020.
 16. Borg ym. 2020.
 17. Reif & Schmitt 1980; Wass 2011; Brug & Vreese 2016.
 18. Rorschneider & Schmitt 2016; Nielsen & Franklin 2017.
 19. De Sio ym. 2019; Treib 2021.
 20. Ks. tarkemmin Euroopan parlamentti 2019.
 21. Braun & Schwartzbözl 2019; Hamřík & Kaniok 2019.
 22. Lissabonin sopimuksen mukaan ”Euroopan tason poliittiset puolueet myötävaikuttavat eurooppalaisen poliittisen tietoisuuden muodostumiseen ja unionin kansalaisten tahdon ilmaisemiseen”. Vuodesta 2004 alkaen europuolueet ovat saaneet puoluetukea EU:n budjetista, mikä on johtanut myös uusien, pienempien europuolueiden syntyyn. Vuonna 2007 myös europuolueisiin yhteydessä olevat Euroopan tason poliittiset säätiöt oikeutettiin saamaan puoluetukea.
 23. Bol ym. 2016; Bright ym. 2016.
 24. Setälä & Schiller 2012.
 25. Greenwood 2019.
 26. Jakonen & Korvela 2011.
 27. Moravcsik 2002; ks. myös Majone 2005.
 28. Gabel 1998.
 29. Follesdal & Hix 2006; Hix 2008.
 30. Dahl & Tufte 1973.
 31. Johansson & Pyykkö 2005.
 32. Englanniksi monitasoisesta hallintajärjestelmästä käytetään termiä *multi-level governance* (MLG). Ks. Hooghe & Marks 2001.
 33. Greenwood 2017.
 34. Hobolt & Tilley 2014.
 35. Vries 2018.
 36. Rose 2020.

37. Heffttler ym. 2015; Jančić 2017; Winzen 2017.
38. Mair 2007; ks. myös Schmidt 2006.
39. Hooghe & Marks 2009.
40. Ikäheimo 2021.
41. Szczerbiak & Taggart 2008.
42. Vries & Hobolt 2020; Sus & Hadeed 2021.
43. Carrieri 2021.
44. Pirro ym. 2018; Fagerholm 2019.

3. TALOUSPOLITIikka: TULLILIITOSTA TALOUSUNIONIksi

1. Tämä tavoite mainitaan Rooman sopimuksessa, jolla ETY perustettiin.
2. EU-jäsenyyden ja mahdollisen valuuttaunionin seurauksia Suomelle arvioivat aikanaan esimerkiksi Alho & Widgrén 1994.
3. Ks. Euroopan unioni 1990.
4. Suomalaisia arvioita rahaliittojäsenyyden kansallisista vaikutuksista ovat mm. Hetemäki 1993; Alho 1997 ja Valtioneuvosto 1997.
5. Ks. esim. Buch-Hansen & Wigger 2010.
6. Sisämarkkinaprojektin vaikutuksia taloudelliseen kasvuun arvioivat mm. Cecchini ym. 1988 sekä Smith & Venable 1988 tutkimuksissa, joissa mittakaavaedut saivat suuren huomion.
7. Kok 2004.
8. Pisani-Ferry & Sapir 2006 tarjoavat kriittisen arvion Lissabonin strategian ongelmista.
9. Eurooppalaisesta työllisyyspolitiikasta kirjoittaa esim. Goetschy 1999 ja EU:n strategisten tavoitteiden päättämisessä käytetystä avoimen koordinaation menetelmästä Zeitlin ym. 2005.
10. Budjettitasapainoa ja hintavaukautta korostavan eurooppalaisen talouspolitiikan taustalla on monesti nähty myös saksalaisen

- nk. ordoliberalistisen koulukunnan vaikutusta; ks. esim. Quinn 2018.
11. Kiander 2008; erityisen huolissaan euromaiden välisistä epätasapainoista on myöhemmin ollut mm. Sinn 2014.
12. Globaalista finanssikriisistä ja eurokriisistä on kirjoitettu paljon kirjoja, esim. Krugman 2012. Suomalalaisten kriittisten kirjoittajien teoksia ovat mm. Harakka 2014 ja Patomäki 2013.
13. Kasvanut huoli julkisesta velasta sai tukea myös tunnetuilta ekonomisteilta, ks. Reinhart & Rogoff 2010. Tukea tiukalle politiikalle antoi myös Giavazzin ja Paganon vanha ja kiistanalainen tutkimus vuodelta 1990. Myöhemmin osoitettiin, että Reinhartin ja Rogoffin tutkimuksessa oli virheitä, ks. Herndon ym. 2013.
14. Bofinger 2020.
15. Komission pyrkimyksistä rahaliiton tiivistämiseksi kirjoittaa Kajaste 2012.
16. Tässä yhteydessä suomalainen talouskomissaari Olli Rehn joutui talousnobelisti Paul Krugmanin ankaran kritiikin kohteeksi, ks. Krugman 2013. Komission linjaa kritisoivat myös monet muut taloustieteilijät, kuten De Grauwe & Ji 2013 sekä Sandbu 2015.
17. Oksanen 2018.
18. Kriisiratkaisusta tarkemmin, ks. Löyttyniemi 2018.
19. Vuoden 2012 raportti (Euroopan unioni 2012) julkaistiin neljän ”presidentin” nimissä (komissio, neuvosto, parlamentti ja EKP), vuoden 2015 raportti (Euroopan unioni 2015) viiden presidentin (edellisten lisäksi myös euroryhmän puheenjohtaja).
20. Ks. Euroopan unioni 2015 ja Euroopan unioni 2017.

21. Pisani-Ferry 2018 tarjoaa yleiskatsauksen ajankohtaiseen keskusteluun euroalueen kehittämisestä.
 22. Tabellini 2015.
 23. Sapir & Wolff 2015.
 24. CEPR 2015.
 25. Corsetti ym. 2016.
 26. Benassy-Quere ym. 2018.
 27. Myönteisiä suomalaisarvioita tämän vaiheen kehityksestä esittivät mm. Kiander & Romppainen 2005 ja Raunio & Saari 2006.
 28. TARGET2 on Euroopan keskuspankkijärjestelmään kuuluvien keskuspankkien välinen maksujen selvitysjärjestelmä. TARGET-järjestelmässä kansallisilla keskuspankeilla voi olla joko saatavia tai velkoja EKP:lle. Finanssikriisin jälkeen järjestelmässä on kumuloitunut suuria saatavia Saksalle ja suuria velkoja Italialle.
- 4. YMPÄRISTÖPOLITIikka JA VIHREÄ KEHITYS**
1. Artikkelia varten on käyty keskusteluja europarlamentaarikko Ville Niinistön (ympäristöministeri 2011–2014), Suomen Pankin pääjohtaja Olli Rehnin (EU:n komissaari 2004–2014; elinkeinoministeri 2015–2016) sekä EU-erityisasiantuntija Johanna Kentala-Lehtosen (valtionneuvoston kanslia) kanssa. Lisäksi artikkelia ovat kommentoineet vanhempi neuvonantaja Timo Mäkelä Sitrasta sekä yliopistonlehtori Seita Romppanen ja tutkija Kaisa Huhta Itä-Suomen yliopistosta.
 2. Jordan & Adelle 2013; Sairinen & Teräväinen 2017.
 3. Sairinen & Lindholm 2006.
 4. Kelemen 2010.
 5. Raumolin 1991, 349.
 6. Kelemen 2010.
 7. Raumolin 1991, 360; Grant ym. 2000, 10–11.
 8. Weale 1996.
 9. Grant ym. 2000, 11.
 10. Sairinen ym. 1999.
 11. Euroopan komissio 1992; Kronsell 1997.
 12. Sairinen 2000; Grant ym. 2000, 10–11.
 13. Sairinen ym. 1999.
 14. Vuonna 1997 allekirjoitettu Kioton pöytäkirja oli ensimmäinen kansainvälinen ilmastositopimus, joka oli laillisesti sitova ja sisälsi määrälliset päästövähennystavoitteet.
 15. Sairinen ym. 2005.
 16. Schout & Jordan 2005, 5; Sairinen ym. 2005.
 17. Euroopan komissio 2013.
 18. Euroopan komissio 2014.
 19. Euroopan komissio 2015.
 20. IPCC 2018.
 21. Euroopan komissio 2019.
 22. Eurooppa-neuvosto 2021.
 23. Trypsteen 2020.
 24. McGlade 2005.
 25. Sairinen 2007.
 26. Hanschmann 2015; Burns & Tobin 2016; Gravey & Jordan 2019.
 27. Euroopan komissio 2010a.
 28. Euroopan komissio 2010a; European Environment Agency 2013.
 29. OECD 2009.
 30. Teräväinen-Litardo 2015.
 31. Euroopan komissio 2011.
 32. Euroopan komissio 2010b.
 33. Euroopan komissio 2012.
 34. Euroopan komissio 2018.
 35. Romppanen 2020.
 36. Sairinen & Teräväinen 2017.
 37. Gravey & Jordan 2019.
 38. Vogel 2003; 2013.
 39. Gravey & Jordan 2019; Selin & VanDeveer 2015; Burns ym. 2020; Kelemen 2010.
 40. Wurzel ym. 2017.
 41. Burns ym. 2020.
 42. Mäkelä 2016.
 43. Sairinen & Teräväinen 2017, 128.
 44. Sairinen ym. 2005.
 45. Turunen 2017.

46. Lindholm 2014.
47. Ollikainen 2014; Sairinen & Teräväinen 2017, 129.
48. Jevnaker & Wettstad 2017.
49. Aatola 2013.
50. Burns ym. 2020; Sairinen & Teräväinen 2017, 135–136; Mäkelä 2016.
51. Burns ym. 2020.
52. Vrt. Eurobarometer 2020.
53. Lindholm 2014.
54. Kulin ym. 2021.
55. Ćetković & Hagemann 2020.
56. Burns 2019.
57. Han & Ahn 2020.
58. Jordan & Liefferink 2004, 11; Grant ym. 2000, 15.
59. Börzel 2002.
60. Passiivisen seuraajan roolista ks. Andersen & Liefferink 1997; pragmaattisen realistin roolista Sairinen & Lindholm 2004.
61. Mäkelä 2016.
62. Sairinen & Teräväinen 2017, 127.
63. Mäkelä 2001.
64. Selin & Van Deveer 2015; Burns ym. 2012; Sairinen & Teräväinen 2017.
65. Burns ym. 2020.
66. Euroopan komissio 2019.
67. Euroopan komissio 2019.
68. Euroopan komissio 2020a.
69. Mervaala 2019.
70. Lankinen 2020; Euroopan komissio 2021.
71. Yle 2021.
72. Eduskunta 2020.
73. Euroopan komissio 2020c; Karismo 2020.
74. Global Biodiversity Outlook 5 2020.
75. European Environment Agency 2020.
76. Euroopan komissio 2009.
77. Sairinen 2000, 134.
78. Euroopan komissio 2009; 2020d.
79. Valtioneuvosto 2020.
80. Euroopan komissio 2020b.
81. Eduskunta 2020; IMF 2020.
82. Laakso 2020.
83. Euroopan parlamentti 2021.

84. Sipola 2019.
85. Vrt. Trypsteen 2020.

5. MAAHANMUUTTO: JÄSENVALTIOIDEN ERIMIELISYYS TURVAPAIKKAPOLITIIKASTA

1. Boswell & Geddes 2011.
2. Boswell 2003.
3. Luedtke 2019.
4. Geddes & Scholten 2016, 150–167.
5. Hiltunen 2019, 119–150.
6. Ks. esim. Wahlbeck 2019.
7. Zaun 2017.
8. Euroopan parlamentti 2020.
9. Euroopan muuttoliikeverkosto 2015; 2016.
10. Hiltunen 2019; Wahlbeck 2019; 2020; Tuominen & Välimäki 2021.
11. Valtioneuvosto 2019, 69.
12. Euroopan komissio 2014.
13. Vrt. Lavenex 2018; Scipioni 2018; Wolf & Ossewaarde 2018.
14. Vrt. Koikkalainen ym. 2020.
15. Siirtolainen on yleiskäsite kuvaaamaan henkilöä, joka muuttaa pysyvässä tarkoituksessa toiseen maahan, eikä se viittaa henkilön juridiseen statukseen tai hallinnolliseen kategoriaan.
16. Euroopan muuttoliikeverkosto 2019, 39.
17. Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö 2017.
18. Eurostat 2020.
19. Eurostat 2020.
20. Geddes & Scholten 2016, 158.
21. Karageorgiou 2016; Wagner ym. 2018.
22. Vrt. Börzel & Risse 2018.
23. Vrt. Brekke & Staver 2018.
24. Euroopan muuttoliikeverkosto 2019, 331
25. Euroopan komissio 2015a.
26. Euroopan muuttoliikeverkosto 2019, 383
27. Euroopan muuttoliikeverkosto 2019, 308
28. Euroopan komissio 2015b, 1–3.

29. Euroopan neuvosto 2015.
30. Vrt. Wahlbeck 2019.
31. Euroopan komissio 2017.
32. Vrt. MEDAM 2018.
33. Euroopan komissio 2016a; 2016b.
34. Euroopan komissio 2016a.
35. Euroopan parlamentti 2016.
36. Vrt. Hiltunen 2019, 241–242.
37. Euroopan parlamentti 2017.
38. Koß & Séville 2020.
39. Visegrad 2017.
40. Turvallistamisesta ks. Karamanidou 2015.
41. Frontex 2021
42. Euroopan komissio 2016b.
43. Boswell 2003.
44. Carrera ym. 2019.
45. Joint Declaration of Intent 2019.
46. Euroopan komissio 2019, 1–2.
47. Zaun 2018.
48. Vrt. Koikkalainen ym. 2021.
49. Downes ym. 2021
50. Zaun 2018.
51. Geddes & Scholten 2016, 147–149.
52. Börzel & Risse 2018.
53. Nikolić & Pevcin 2021
54. Karamanidou 2015; Völkel 2017; Tuominen & Hiltunen 2019.
55. Euroopan komissio 2020.

6. MAATALOUSPOLITIikka: KEHITYS, HAASTEET JA TULEVAISUUDEN NÄKYMÄT

1. Laurila & Niemi 2017, 153 (uudistettu).
2. Ackrill ym. 2008; Bureau & Mahé 2008.
3. Bureau 2012.
4. Niemi ym. 2014.
5. Crombez ym. 2012.
6. Erjavec & Lovec 2015.
7. Huuskonen ym. 2020.
8. Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2019; Pe'er ym. 2019; Pe'er ym. 2020.
9. Copa-Cogeca 2020.
10. Huuskonen ym. 2020.
11. Euroopan komissio 2018.
12. Huuskonen 2020.

13. Mottershead ym. 2018.
14. Huuskonen 2020.
15. Koikkalainen & Miettinen 2019.
16. Koikkalainen & Miettinen 2019.
17. Tienhaara ym. 2020.
18. Mottershead ym. 2018.
19. Laurila & Niemi 2017, 168
20. OECD/FAO 2020; FAO 2018.
21. Laurila & Niemi 2017.
22. Swinnen 2015; Toikkanen & Aro-vuori 2017.
23. Erjavec & Lovec 2015.

7. MAHDOTTOMASTA MAHDOLLISEKSI: EU:N SOSIAALINEN ULOTTUVUUS

1. EU oikeushenkilönä muodostettiin Lissabonin sopimuksella 1.12.2009, sitä edelsivät Euroopan yhteisö (EY) ja aiemmin Euroopan talousyhteisö (ETY). Tässä luvussa näihin oikeushenkilöihin viitataan yksinkertaisuuden vuoksi termillä EU.
2. Neuvoston asetukset 3/58 ja 4/58 siirtotyöläisten sosiaaliturvasta, jotka 1970-luvulla uudistettiin asetuksiksi 1408/71 ja 574/72. Kirjoittamisen aikaan vuonna 2021 voimassa ovat uusimmat EU-asetukset 883/2004 ja 987/2009, joita kutsutaan sosiaaliturvajärjestelmien koordinaatioasetuksiksi.
3. Neuvoston direktiivi (65/65/ETY) lääkevalmisteita koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä nykyinen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2005/36/EY) ammattipätevyyden tunnustamisesta.
4. Merkel 2015, 77–78; Stein 2015, 4, 6; Greer 2013, 907–908, Mäkinen 2007, 24–27; ks. KOM(95) 357; COM(93) 559.
5. Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä vuonna 2009 yhteispäätösmenettely sai nimekseen tavallinen lainsäätämisjär-

- jestys, ja siitä tuli tärkein EU:n lainsäädännön hyväksymisessä käytettävä menettely.
6. COM(93) 551; COM(94) 333; KOM(98) 259.
 7. Joustoturvan (*flexicurity*) ydin sisällön muodostivat joustavat työsuhteet, aktiivinen työvoimapolitiikka, elinikäinen koulutus ja kannustava etuusjärjestelmä, ks. KOM(2007) 359.
 8. Ks. talouspolitiikkaa käsittelevä luku 3 tässä teoksessa.
 9. de la Porte & Heins 2015, 8–28.
 10. Martinsen & Vollaard 2014, 679–680.
 11. Polomarkakis 2020, 184; Palola 2004, 569; KOM(2000) 379, 5; KOM(1999) 347.
 12. Grohs 2019, 24; Dawson 2018, 191, 194; Hacker 2018, 263; Väänänen 2017, 346–347; COM(2007) 581; KOM(2007) 803; KOM(2007) 804; KOM(2005) 24; KOM(2005) 525; KOM(2005) 645; KOM(2005) 706; KOM(2003) 261.
 13. Grohs 2019, 23; Lammers ym. 2018, 308–309; Palola 2010, 27–29, 50–52; ks. KOM(2008) 412; KOM(2008) 418; KOM(2007) 726; KOM(2006) 211.
 14. Grohs 2019, 25; Lammers ym. 2018, 309–310; Goetschy 2014, 126–128, 132–134; Martinsen & Vollaard 2014, 679–680; Palola 2010, 30, 50–51.
 15. Ks. tasa-arvopolitiikkaa käsittelevä luku 8 tässä teoksessa.
 16. Palola 2004, 574; Kari 2002, 80; KOM(98) 259, 14.
 17. Greer 2009, 4–5; Hämäläinen ym. 2004, 47–52; Valtioneuvosto 2003.
 18. Nk. *Laval Quartet* -oikeuspaukset: C-438/05; C-341/05; C-346/06; C-319/06.
 19. Garben 2019, 122–124; Hartlapp 2019, 72; Van Aerschot 2017, 247–256; Martinsen & Vollaard 2014, 677–678; ks. Euroopan parlamen-
 - tin ja neuvoston päätöslauselma 14.9.2016 sosiaalisesta polkumyynnistä Euroopan unionissa, EUVL 2018 C 204.
 20. C-333/13; C-140/12 ks. COM(2013) 837.
 21. Ishkanian 2018; Bulmer & Quaglia 2018; ks. Väänänen 2017.
 22. Greer 2009, 38–41; KOM(2002) 441; KOM(2004) 2; KOM(2006) 160.
 23. Koivusalo 2017, 137–142; Koivusalo 2015, 384, 394–395; Stein 2015, 6–7; Greer 2013, 907.
 24. Ks. EUT-tuomiot C-120/95; C-158/96; C-157/99; C-385/99; C-173/09; C-268/13; C-372/04; C-255/09.
 25. Garben 2019, 124–126; Hervey & Vanhercke 2010, 92–101.
 26. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/24/EU potilaiden oikeuksien soveltamisesta rajat ylittävässä terveydenhuollossa.
 27. Lehtonen 2017, 175–179; Riedel 2016, 222–223; Ledigo-Quigley ym. 2012, 27.
 28. Ks. Koivusalo 2015, 379–380; EUT-tuomiot C-159/91 ja C-160/91.
 29. KOM(2003) 270.
 30. KOM(2004) 374; ks. Koivusalo 2015.
 31. Suomessa yhteisön yleishyödyllisyys määritellään tuloverolain (1535/1992) 22 §:ssä. EU-käsittein ilmaistuna Suomen määritelmä on ns. sektoraalinen yleishyödyllisyyden määritelmä, kun muualla Euroopassa käytetään yleensä funktionaalista l. tehtävään liittyvää määrittelytapaa.
 32. European Commission 2011.
 33. KOM(2006) 177.
 34. Ks. EUT-tuomiot C-280/00; C-67/96 C-219/97.
 35. Suomen sosiaali- ja terveystalvelujen uudistaminen sai talvella 2019 aikaan keskustelun järjes-

- telmästä EU:n kilpailuoikeuden kannalta. Silloinen hallitus katsoi, että uudistuksen jälkeenkin järjestelmä säilyy ei-taloudellisena ja perustuu solidaarisuuteen, eikä nähnyt oikeudellisia perusteita tehdä EU:n kilpailuoikeuden mukaista valtiontuki-ilmoitusta Euroopan komissiolle. Raitio 2018, 750–753, 756.
36. Zeitlin & Vanhercke 2018, 155–156; de la Porte & Heins 2015, 11–12, 19–20; KOM(2010) 2020.
 37. Grohs 2019, 28; Copeland & Daly 2018; Verdun & Zeitlin 2018, 137–138; Henriksson & Leino-Sandberg 2014, 542; KOM(2011) 11, 3–4; KOM(2010) 2020, 5–6, 26–29.
 38. *Six-pack*: asetukset (EU) N:o 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, direktiivi 2011/85/EU. *Two-pack*: asetukset (EU) N:o 472/2013, 473/2013. *Fiscal compact*: Vakaus- ja kasvusopimuksen finanssipoliittista osaa kutsutaan myös ”finanssipoliittiseksi sopimukseksi”.
 39. Zeitlin & Vanhercke 2018, 157, 160–161; Maricut & Puetter 2018, 204–209; de la Porte & Heins 2015, 13–19; COM(2015) 600; COM(2013) 690, 74–119.
 40. Neuvoston suositukset C-217/2013, C-247/2014, C-272/2015, C-299/2016, C-261/2017, C-320/2018, C-301/2019 ja C-282/2020.
 41. Grohs 2019, 25–32; Zeitlin & Vanhercke 2018, 162–166; Copeland & Daly 2018, 1002–1008; Väänänen 2017, 345; de la Porte & Heins 2015, 20; COM(2016) 725; COM(2014) 902.
 42. Zeitlin & Vanhercke 2018, 150–152; Maricut & Puetter 2018, 196–204; ks. Verdun & Zeitlin 2018, 140–141, 145.
 43. Eurostat 2021.
 44. Zeitlin & Vanhercke 2018, 150–151; Väänänen 2017, 347; Azzopardi-Muscat ym. 2015, 376, 380; de la Porte & Heins 2015, 15–17; Greer 2014, 20–22; Stein 2015, 15–17.
 45. Garben 2019, 125; Vesan & Corti 2019, 977–978, 989; ks. COM(2016) 127; COM(2017) 2025; COM(2017) 206; COM(2017) 291; COM(2017) 358.
 46. Grohs 2019, 26–32; Garben 2019, 108; Hacker 2018, 265–269.
 47. Polomarkakis 2020, 193; Garben 2019, 125; KOM(2018) 130; KOM(2018) 131; KOM(2018) 132.
 48. Maricut & Puetter 2018, 203–204; COM(2015) 215.
 49. Polomarkakis 2020, 193–196; Garben 2019, 104–105, 109–110, 116–119; ks. Dawson 2018, 195–196, 208–209.
 50. COM(2019) 186.
 51. Valtioneuvoston kanslia 2019; Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2019.
 52. COM(2019) 22.
 53. COM(2020) 14; COM(2019) 640.
 54. COM(2020) 55.
 55. COM(2020) 440; COM(2020) 37; COM(2020) 441.
 56. COM(2020) 442.
 57. Stein 2015, 12, 18–19; Hervey & Vanhercke 2010, 87–88; Greer 2009, 53–54, 159–161.

8. TASA-ARVOPOLITIIKKA: EPÄTASAISTA KEHITYSTÄ, POLIITTISIA SUUNNANMUUTOKSIA JA POLARISAATIOTA

1. Tämä julkaisu on saanut rahoitusta Euroopan unionin Euroopan tiedeneuvoston (European Research Council, ERC) Horizon 2020 -ohjelmasta.
2. Ks. Elomäki & Kantola 2020a; Jacquot 2015; Kantola 2010; Kantola & Nousiainen 2012.
3. Anttila 2013; Kantola & Nousiainen 2012; Nousiainen 2012.

4. Jacquot 2015.
5. Woodward 2004.
6. Esim. Guerrina ym. 2018; Haastруп ym. 2019.
7. Ks. Kantola 2010; Liebert 2003.
8. Beveridge & Velluti 2008.
9. Hafner-Burton & Pollack 2009.
10. Elomäki 2015.
11. Jacquot 2015; 2017; Kantola & Lombardo 2017.
12. Kantola & Lombardo 2020; Kuhar & Paternotte 2017; Verloo 2018.
13. Abels & Mushaben 2020.
14. Guerrina & Wright 2016; Guerrina ym. 2018; Haastруп ym. 2019.
15. Kantola & Nousiainen 2012.
16. Tasa-arvovaltuutetun toimisto 2021; Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto 2021.
17. Hafner-Burton & Pollack 2009, 123–124.
18. Ks. Ahrens 2018; Elomäki & Kantola 2020a.
19. Ahrens 2018; Elomäki & Kantola 2020a.
20. Ahrens 2018; Jacquot 2017.
21. Jacquot 2015; Elomäki & Kantola 2020a.
22. Jacquot 2015, 152.
23. Villa & Smith 2014.
24. Elomäki & Kantola 2020a.
25. Abels & Mushaben 2020.
26. EIGE 2019a.
27. EIGE 2020.
28. EIGE 2019a.
29. Kuvion tiedot lähteestä EIGE 2020.
30. EIGE 2020.
31. EIGE 2020, 22; EIGE 2019a, 19–21.
32. Kuvion tiedot yhdistetty lähteistä EIGE 2020 ja EIGE 2019a.
33. EIGE 2019a, 23–36.
34. EIGE 2019b, 105–109.
35. Walby 2020.
36. EIGE 2019a.
37. Elomäki ym. 2020; Julkunen 2010; Kantola ym. 2020; Kantola ym. 2012.
38. Koskinen Sandberg 2018; Saari 2016.
39. Nousiainen & Pentikäinen 2017.
40. Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2019.
41. van der Vleuten 2007.
42. Kluger Diogini 2017, 122.
43. Guerrina & Masselot 2018; Kluger Diogini 2017, 121.
44. van der Vleuten 2007; Guerrina & Masselot 2018.
45. van der Vleuten 2019.
46. Ahrens & Abels 2017.
47. Kantola & Rolandsen Agustin 2016; Warasin ym. 2019.
48. Kantola & Lombardo 2020.
49. Warasin ym. 2019, 148–149.
50. Elomäki 2021; Kantola & Rolandsen Agustin 2016; Warasin ym. 2019.
51. Guerrina 2005.
52. Elomäki & Kantola 2020b.
53. Fusulier 2011.
54. Elomäki & Kantola 2020b.
55. Ks. esimerkiksi Oikeusministeriö 2012; Työ- ja elinkeinoministeriö 2017.
56. Valtioneuvoston kanslia 2019.
57. Tuominen 2020.
58. Valtioneuvosto 2021.
59. Jacquot 2015; Villa & Smith 2014.
60. Kantola 2010; Weiner & McRae 2017.
61. Elomäki 2015; Hoskyns 2008.
62. Bruff & Wöhl 2016; Emejulu & Bassel 2017; Kantola & Lombardo 2017; Karamessini & Rubery 2014.
63. Bruff & Wöhl 2016; Elomäki 2019.
64. Cavaghan & O'Dwyer 2018; Copeland 2020.
65. Elomäki 2021; Kantola & Lombardo 2017; O'Dwyer 2018.
66. Elomäki 2021; O'Dwyer 2018.
67. Kuhar & Paternotte 2017.
68. Kantola & Lombardo 2020.
69. Ks. Brack 2018.
70. Kantola & Lombardo 2020.
71. Kantola & Rolandsen Agustin 2019.
72. Ks. esimerkiksi Klatzer & Rinaldi 2020.

73. Karamessini & Rubery 2014; Kantola & Lombardo 2017.
74. Klatzer & Rinaldi 2020.

9. ULKO-, TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLITIikka: EU VALTIOIDEN MAAILMASSA

1. Kiitokset Kristi Raikille erin-omaisista kommenteista luvun varhaiseen versioon.
2. Smith, K.E. 2020.
3. Vrt. Tiilikainen 2011.
4. Ks. myös Smith M.E. 2004.
5. Esimerkiksi Eurobarometrin kyselyssä vuodelta 2017 vastaajista 65 % kannatti yhteistä ulkopoliittikkaa ja 75 % yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa, Eurobarometri 2017. Laajemmin ks. Iso-Markku ym. 2018.
6. Tonra & Christiansen 2018, 2.
7. Vrt. Keukeleire & Delreux 2014, 19–25.
8. Vrt. Smith, M.E. 2004, 241.
9. Poliittikan alkuvaiheista ks. Nuttall 1992; 2000; Regelsberger ym. 1997.
10. Petersberg on Bonnin lähistöllä sijaitseva linna, jossa WEU alun perin päätti kriisinhallinnasta.
11. Duke 2018; Howorth 2018.
12. Smith, M.E. 2004.
13. Øhrgaard 2018, 30.
14. Chappel & Galbreath 2019, 92–93.
15. Ojanen & Raik 2017, 185–186.
16. Esim. Vanhoonacker & Pomorska 2013; Helwig ym. 2020; Balfour & Raik 2013.
17. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan parlamentarisoitumisesta ks. Raunio 2018; Raunio & Wagner 2017; Rosén & Raube 2018.
18. Keukeleire & Delreux 2014, 72–77, 85–88.
19. Keukeleire & Delreux 2014, 101–104.
20. Ks. esim. Stoddard 2015; Sjursen 2018.
21. Ks. esim. Stahl ym. 2004.
22. Euroopan unionin neuvosto 2003.
23. Euroopan unioni 2016; Biscop 2016.
24. Euroopan komissio ja korkea edustaja 2021.
25. Ks. Ojanen & Raik 2017, 183.
26. Ks. esim. Korosteleva 2017.
27. Euroopan unioni 2016.
28. Chappel & Galbreath 2019, 95; Juncos 2017.
29. Euroopan komissio 2020.
30. Euroopan unionin neuvosto 2020.
31. Faleg & Palleschi 2020.
32. Grabbe 2006; 2014; Schimmelfennig & Scholtz 2008.
33. Ks. myös van der Veen 2014.
34. Vrt. Ojanen 2000.
35. EU-maista Natoon eivät kuulu Irlanti, Itävalta, Kypros, Malta, Ruotsi ja Suomi.
36. Smith K.E. 2000; Deighton 2002.
37. Nato on tarjonnut mallin EU:n sotilaallisille rakenteille, antanut sille tavallaan perinnöksi joitakin omia operaatioitaan ja tarjonnut myös operaatioiden suunnitteluapua. EU:sta on tullut Natollekin tärkeä kumppani, jopa ”välttämätön”. Järjestöjen välisissä suhteissa on kuitenkin myös kilpailullisuutta ja jännitteisyyttä. Ks. Ojanen 2018.
38. Duke 2018, 68; Ojanen & Raik 2017, 189–190.
39. Euroopan unionin neuvosto 2021a; 2021b.
40. Biscop 2020.
41. Major & Mölling 2020, 47.
42. Duke 2018, 74, 77; Biscop 2020.
43. Parkes 2020, 100–101.
44. Fiott 2020, 120.
45. Ks. esim. Euroopan unioni 2017.
46. Eurobarometri 2017.
47. Eurobarometri 2017.
48. Strikwerda 2018.
49. Parkes 2020, 102–104.
50. Jupille & Caporaso 1998.
51. Ks. Sjöstedt 1977; Rhinard & Sjöstedt 2019.
52. Øhrgaard 2018.

53. Manners 2002; Sjursen 2006; Manners 2013; Nicolaidis & Whitman 2013.
54. Smith, K.E. 2020.
55. Vrt. odotusten ja toimintakyvyn välinen kuilu, Hill 1993.
56. Ks. tutkimuksesta siitä, miten EU nähdään sen ulkopuolella, esim. Lucarelli & Fioramonti 2009.
57. Keukeleire & Delreux 2014, 60.
58. Gegout 2010.
59. Ojanen & Raik 2017, 176–191; laajemmin EU:n ja Venäjän suhteista Forsberg & Haukkala 2016.
60. Smith K.E. 2020; tarkemmin Portela ym. 2020.
61. Keukeleire & Delreux 2014, 287–289; Raube & Burnay 2018.
62. Small 2020; von der Burchard 2019.
63. Smith K.E. 2020.
64. Faleg & Palleschi 2020.
65. Fiott 2020, 112–115.
66. Keukeleire & Delreux 2014, 104.
67. Fiott 2020, 118.
68. Major & Mölling 2020.
69. Juncos 2020, 77–81; Tammikko & Ruohomäki 2019.
70. Parkes 2020.
71. Tonra & Christensen 2018, 8; Tonra 2001; Pomorska 2007; Wong & Hill 2011; Hill & Wong 2011.
72. Øhrgaard 2018, 35.
73. Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa 2004 näkyi jo selvästi EU:n turvallisuusstrategian vaikutus. Ojanen & Raik 2017, 179–180.
74. Duke 2018, 78.
75. Duke 2018, 72; Smith, K.E. 2020.
76. Chappel & Galbreath 2019, 93–96.
77. Ojanen 2020.
78. EUvsDisinfo 2020.
79. Keukeleire & Delreux 2014, 113–115; Spence 2016.
80. Neuvosto voi käyttää määränemistöpäätöksiä, kun se valitsee EU:n erityisedustajia tai toimeenpanee aiempaa, yksimielistä päätöstä tai Eurooppa-neuvoston strategisen prioriteetin päätöstä, sekä silloin kun päätetään ehdotuksesta, jonka korkea edustaja on erityisesti neuvoston pyynnöstä tehnyt.
81. Smith, K.E. 2020; Bendiek ym. 2018.
82. Ojanen & Raik 2017, 176. Ulkoministeri Pekka Haavisto totesi TV-uutisissa 21.9.2020, että Suomi kannattaa määränemistöpäätöstä, kun päätetään sanktioista Valko-Venäjää kohtaan.
83. Smith, M.E. 2004, 252, 261.

10. YHTENÄISYYDESSÄÄN MONINAINEN

1. Tästä monipolvisesta historiasta ks. esimerkiksi Bartolini 2005; Clerc & Elo 2014; Ferrera 2019.
2. Eurostat 2020.
3. Raunio & Saari 2013.
4. Novak ym. 2021.
5. Laloux & Delreux 2020.
6. Raunio & Mattila 2017, 64–65.
7. Visegrad-maiden yhteistyöstä, ks. Braun 2021.
8. Héritier ym. 2019.
9. Brandsma ym. 2021.
10. Schuette 2021.
11. Heldt & Mueller 2021.
12. Fernández-Rojo 2021.
13. Solidaarisuuden merkityksestä EU:ssa, ks. esimerkiksi Ciornei & Ross 2021 ja Ferrera ym. 2021.
14. Wolff & Ladi 2020.
15. Tiilikainen 2020.
16. Schneider 2018.
17. Ikäheimo 2021.

KIRJALLISUUS JA LÄHTEET

1. JOHDANTO: INTEGRAATION KEHITYS JA TULEVAT HAASTEET

- Bièvre, Dirk de, Oriol Costa, Patricia Garcia-Duran & Leif Johan Eliasson (toim.) (2020). Politicization of EU Trade Policy across Time and Space. *Politics and Governance* 8:1.
- Bulmer, Simon & Lucia Quaglia (toim.) (2018). The Politics and Economics of Brexit. *Journal of European Public Policy* 25:8.
- Caporaso, James A. & Martin Rhodes (toim.) (2016). *Political and Economic Dynamics of the Eurozone Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Cianetti, Licia, James Dawson & Seán Hanley (toim.) (2018). Rethinking 'Democratic Backsliding' in Central and Eastern Europe. *East European Politics* 34:3.
- Clarke, Harold D., Matthew Goodwin & Paul Whiteley (2017). *Brexit: Why Britain Voted to Leave the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cramme, Olaf & Sara B. Hobolt (toim.) (2015). *Democratic Politics in a European Union under Stress*. Oxford: Oxford University Press.
- Clerc, Louis & Kimmo Elo (2014). *Aatteesta instituutioksi – Euroopan unionin historia ja rakenteet*. Helsinki: Avain.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuim (2018). Työntekijöiden vapaa liikkuvuus – perusvapaus on varmistettu, mutta EU varojen parempi kohdentaminen helpottaisi työvoiman liikkuvuutta. Erityiskertomus 6/2018, Luxemburg.
- Euroopan unioni (2021). EU:n tunnuslause. https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto_fi. Katsottu 2.6.2021.
- Evans, Geoffrey & Anand Menon (2017). *Brexit and British Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Finke, Daniel, Thomas König, Sven-Oliver Proksch & George Tsebelis (2012). *Reforming the European Union: Realizing the Impossible*. Princeton: Princeton University Press.
- Geddes, Andrew, Leila Hadj-Abdou & Leiza Brumat (2020). *Migration and Mobility in the European Union*. 2nd edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gora, Anna & Pieter de Wilde (2020). The essence of democratic backsliding in the European Union: deliberation and rule of law. *Journal of European Public Policy*. DOI: 10.1080/13501763.2020.1855465.

- Hiltunen, Anna-Kaisa (2019). *Euroopan porteilla: turvapaikkapolitiikan vaikeat vaiheet*. Helsinki: Gaudeamus.
- Holesch, Adam & Anna Kyriazi (2021). Democratic backsliding in the European Union: the role of the Hungarian-Polish coalition. *East European Politics*, DOI: 10.1080/21599165.2020.1865319.
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2009). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39:1, 1–23.
- (toim.) (2019). Re-engaging Grand Theory: European integration in the twenty-first Century. *Journal of European Public Policy* 26:8.
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks & Brigid Laffan (toim.) (2018). Theory Meets Crisis. *Journal of European Public Policy* 25:1.
- Hutter, Swen, Edgar Grande & Hanspeter Kriesi (toim.) (2016). *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kantola, Johanna (2010). *Gender and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kantola, Markus (2019). *Blairista Brexitiin – Britannian tie Euroopan laidalle*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kelemen, R. Daniel (2020). The European Union's authoritarian equilibrium. *Journal of European Public Policy* 27:3, 481–499.
- Kelemen, R. Daniel & Michael Blauberger (toim.) (2017). European Union safeguards against member states' democratic backsliding. *Journal of European Public Policy* 24:3.
- Keukeleire, Stephan & Tom Delreux (2014). *The Foreign Policy of the European Union*. 2nd edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Laffan, Brigid (toim.) (2016). Europe's Union in Crisis: Tested and Contested. *West European Politics* 39:5.
- Leuffen, Dirk, Berthold Rittberger & Frank Schimmelfennig (2013). *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Leyen, Ursula von der (2019). Puhe Euroopan parlamentin täysistunnossa, 27.11.2019. <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/press-room/20191121IPR67111/euroopan-parlamentti-hyvaksyi-von-der-leyenin-komission>. Katsottu 2.6.2021.
- Manners, Ian (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies* 40:2, 235–258.
- Miklóssy, Katalin & Jouko Nikula (toim.) (2018). *Demokratian karikot. Itäinen Eurooppa suuntaa etsimässä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Monnet, Jean (1997/1978). *Muistelmät*. Helsinki: Edita.
- Nyyssönen, Heino (2017). *Tasavallan loppu? Unkarin demokratian romahdus*. Jyväskylä: Atena.
- Paloheimo, Heikki (2014). Poliitiikan pitkät syklit ja poliittisen kentän uusjako. *Politiikka* 56:1, 15–28.
- Raunio, Tapio (2021). Kansallista vai eurooppalaista politiikkaa? EU ja Suomen poliittisen järjestelmän muutos. Teoksessa Kimmo Elo (toim.): *Suomi 25 vuotta Euroopan unionissa*. Turku: Sigillum, 77–102.
- Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.) (2013). *Euroopan paras maa? Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa*. Helsinki: Gaudeamus.

- Richardson, Jeremy & Berthold Rittberger (toim.) (2020). The Brexit Policy Fiasco. *Journal of European Public Policy* 27:5.
- Ronkainen, Antti & Juri Mykkänen (toim.) (2019). *Vapiseva Eurooppa – Mitä seuraa eurooppalaisen politiikan kaaoksesta?* Tampere: Vastapaino.
- Schimmelfennig, Frank & Thomas Winzen (2020). *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Susanne K., Michael Blauburger & Dorte Sindbjerg Martinsen (toim.) (2018). Free movement and non-discrimination in an unequal Union. *Journal of European Public Policy* 25:10.
- Tiilikainen, Teija & Teemu Palosaari (toim.) (2007). *Integraation teoria*. Helsinki: Gaudeamus.
- Tuominen, Hanna (2020). Suomen arvopohjainen Euroopan unionin puheenjohtajuus 2019. *Politiikka* 62:4, 379–405.
- UK in a Changing Europe (2021). *Brexit and Beyond*. <https://ukandeu.ac.uk/research-papers/brexit-and-beyond/>. Katsottu 2.6.2021.
- Vries, Catherine E. de & Sara B. Hobolt (2020). *Political Entrepreneurs: The Rise of Challenger Parties in Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wagner, Wolfgang (2017). *Liberal Power Europe*. *Journal of Common Market Studies* 55:6, 1398–1414.
- Webber, Douglas (2019). *European Disintegration? The Politics of Crisis in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Whitman, Richard G. (toim.) (2011). *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wiener, Antje, Tanja A. Börzel & Thomas Risse (toim.) (2019). *European Integration Theory*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.
- Wincott, Daniel, John Peterson & Alan Convery (toim.) (2017). Brexit's Causes and Consequences. *The British Journal of Politics and International Relations* 19, 3–4.
- Ympäristöministeriö (2021). Mitä on kestävä kehitys? <https://ym.fi/mita-on-kestava-kehitys>. Katsottu 2.6.2021.
- Zeitlin, Jonathan & Francesco Nicoli (toim.) (2019). The European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages. *Journal of European Public Policy* 26:7.

2. PÄÄTÖKSENTEKO JA DEMOKRATIA: TEHOKKUUDEN JA OSALLISTUMISEN VAIKEA YHTEENSOVITTAMINEN

- Beach, Derek & Sandrino Smets (2020). New Institutional Leadership – How the new European Council-dominated crisis governance paradoxically strengthened the role of EU institutions. *Journal of European Integration* 42:6, 837–854.
- Bol, Damien, Philipp Harfst, André Blais, Sona N. Golder, Jean-François Laslier, Laura B. Stephenson & Karine Van Der Straeten (2016). Addressing Europe's democratic deficit: An experimental evaluation of the pan-European district proposal. *European Union Politics* 17:4, 525–545.
- Borg, Sami (toim.) (2012). *Muutosvaalit 2011*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 16/2012. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Borg, Sami, Elina Kestilä-Kekkonen & Hanna Wass (toim.) (2020). *Politiikan ilmastomuutos: eduskuntavaalitutkimus 2019*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2020:5. Helsinki: Oikeusministeriö.

- Bowler, Shaun & Gail McElroy (2015). Political Group Cohesion and 'Hurrah' Voting in the European Parliament. *Journal of European Public Policy* 22:9, 1355–1365.
- Braun, Daniela & Tobias Schwartzbözl (2019). Put in the spotlight or largely ignored? Emphasis on the *Spitzenkandidaten* by political parties in their online campaigns for European elections. *Journal of European Public Policy* 26:3, 428–445.
- Bressanelli, Edoardo & Nicola Chelotti (toim.) (2019). Power Without Influence? Explaining the Impact of the European Parliament Post-Lisbon. *Journal of European Integration* 41:3.
- Bressanelli, Edoardo, Christel Koop & Christine Reh (toim.) (2020). EU Actors Under Pressure: Politicisation and Depoliticisation as Strategic Responses. *Journal of European Public Policy* 27:3.
- Bright, Jonathan, Diego Garzia, Joseph Lacey & Alexander Trechsel (2016). Europe's voting space and the problem of second-order elections: A transnational proposal. *European Union Politics* 17:1, 184–198.
- Brug, Wouter van der & Claes H. de Vreese (toim.) (2016). *(Un)intended Consequences of European Parliamentary Elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Carrieri, Luca (2021). *The Impact of European Integration on West European Politics: Committed Pro-Europeans Strike Back*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- De Sio, Lorenzo, Mark Franklin & Luana Russo (toim.) (2019). *The European Parliament Elections of 2019*. Rome: Luiss University Press.
- Euroopan komissio (2021). Parempaa sääntelyä: miksi ja miten. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_fi. Katsottu 2.6.2021.
- Euroopan parlamentti (2018). The role of National Parliaments in the European Council. *Spotlight on Parliaments in Europe* N° 23 - November 2018.
- (2019). The 2019 post-electoral survey: Have European elections entered a new dimension? Eurobarometer Survey 91.5 of the European Parliament, Directorate-General for Communication, Public Opinion Monitoring Unit, September 2019 - PE 640.156. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fi/be-heard/eurobarometer/2019-european-elections-entered-a-new-dimension>. Katsottu 2.6.2021.
- Fagerholm, Andreas (2019). United in diversity: examining the diverging attitudes towards the European Union on the ideological fringes. *Acta Politica* 54:2, 177–195.
- Follesdal, Andreas & Simon Hix (2006). Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies* 44:3, 533–562.
- Gabel, Matthew J. (1998). The Endurance of Supranational Governance: A Consociational Interpretation of the European Union. *Comparative Politics* 30:4, 463–475.
- Garben, Sacha (2020). A taste of its own medicine: Assessing the impact of the EU Better Regulation Agenda. *European Law Journal* 26:1–2, 83–103.
- Greenwood, Justin (2017). *Interest Representation in the European Union*. 4th edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- (2019). The European Citizens' Initiative: bringing the EU closer to its citizens? *Comparative European Politics* 17:6, 940–956.
- Haavisto, Ilkka (2020). Kansainvälisyyden kahtiajako: Suhtautuminen ulkomaailmaan repii suomalaisia erilleen. *EVA Analyysi* 85.
- Hamřík, Lukáš & Petr Kaniok (2019). Is it all about European Democracy? The Motives behind the Institutionalisation of the Spitzenkandidaten. *Journal of Contemporary European Research* 15:4, 354–377.
- 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.
- Hix, Simon (2008). *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press.
- Hobolt, Sara B. & Toni Rodon (toim.) (2020). Domestic Contestation of the European Union. *Journal of European Public Policy* 27:2.
- Hobolt, Sara B & James Tilley (2014). *Blaming Europe? Responsibility without Accountability in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- (2009). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39:1, 1–23.
- (2018). Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage. *Journal of European Public Policy* 25:1, 109–135.
- Ikäheimo, Hannu-Pekka (2021). *Politiikkaa ilman vaihtoehtoja? Suomalainen sanomalehtijournalismi EU-keskustelun ja demokratian näyttämönä 1995–2018*. Tampereen yliopiston väitöskirjat 417. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Jakonen, Mikko & Paul-Erik Korvela (2011). Demokratia ilman kansaa: EU:n legitimitetin lähteistä. *Politiikka* 53:2, 95–105.
- Jančić, Davor (toim.) (2017). *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?* Oxford: Oxford University Press.
- Johansson, Karl Magnus & Jonas Tallberg (2010). Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change. *West European Politics* 33:2, 208–236.
- Johansson, Marjut & Riitta Pyykkö (toim.) (2005). *Monikielinen Eurooppa: Kielipolitiikkaa ja käytäntöä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Leino-Sandberg, Päivi & Vesa Vihriälä (2020). Elpymisrahastoratkaisusta EU:n tulevaisuuteen. <https://www.vesavihriala.fi/2020/09/elpymisrahastoratkaisusta-eun-tulevaisuuteen/>. Katsottu 2.6.2021.
- Lindholm, Petteri (2020). Marin vastasi tiukasti perussuomalaisille syytöksistä perustuslain rikkomisesta: ”Näin vakavissa syytöksissä villoja vihjausten sijaan”. *Kaleva* 23.7.2020.
- Mair, Peter (2007). Political Opposition and the European Union. *Government and Opposition* 42:1, 1–17.
- Majone, Giandomenico (2005). *Dilemmas of Integration: The Ambiguities & Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.

- Moravcsik, Andrew (2002). In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 40:4, 603–624.
- Nielsen, Julie Hassing & Mark N. Franklin (toim.) (2017). *The Eurosceptic 2014 European Parliament Elections: Second Order or Second Rate?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Norris, Pippa & Ronald Inglehart (2019). *Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Novak, Stéphanie, Olivier Rozenberg & Selma Bendjaballah (2021). Enduring consensus: why the EU legislative process stays the same. *Journal of European Integration* 43:4, 475–493.
- Pirro, Andrea L.P., Paul Taggart & Stijn van Kessel (toim.) (2018). The Populist Politics of Euroscepticism in Times of Crisis. *Politics* 38:3.
- Pollack, Mark A. (2003). *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Reif, Karlheinz & Hermann Schmitt (1980). Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. *European Journal of Political Research* 8:1, 3–44.
- Rhinard, Mark (2019). The Crisisification of Policy-making in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 57:3, 616–633.
- Rittberger, Berthold (2005). *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation-State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rorschneider, Robert & Hermann Schmitt (toim.) (2016). Special Symposium on the 2014 European Elections. *Electoral Studies* 44, 429–551.
- Rose, Richard (2020). *How Referendums Challenge European Democracy: Brexit and Beyond*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schmidt, Vivien A. (2006). *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Setälä, Maija & Theo Schiller (toim.) (2012). *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Smeets, Sandrino & Derek Beach (2020). Intergovernmentalism and its implications – new institutional leadership in major EU reforms. *Journal of European Public Policy* 27:8, 1137–1156.
- Sus, Monika & Marcel Hadeed (2021). The transformation of political elites in the European Union after 2008. What is next after the constraining dissensus? *Journal of European Integration* 43:4, 421–437.
- Szczerbiak, Aleks & Paul Taggart (toim.) (2008). *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism: Volumes I & II*. Oxford: Oxford University Press.
- Treib, Oliver (2021). Euroscepticism is here to stay: what cleavage theory can teach us about the 2019 European Parliament elections. *Journal of European Public Policy* 28:2, 174–189.
- Vries, Catherine E. de (2018). *Euroscepticism and the Future of European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Vries, Catherine E. de & Sara B. Hobolt (2020). *Political Entrepreneurs: The Rise of Challenger Parties in Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wass, Hanna (2011). Euroopan parlamentin vaalien äänestysaktiivisuuteen vaikuttavat tekijät. *Politiikka* 53:1, 30–46.

- Wessels, Wolfgang, Olivier Rozenberg, Mirte Van Den Berge, Claudia Hefftl, Valentin Kreilinger & Laura Ventura (2013). *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs.
- Winzen, Thomas (2017). *Constitutional preferences and parliamentary reform: Explaining national parliaments' adaptation to European integration*. Oxford: Oxford University Press.

3. TALOUSPOLITIikka: TULLILIITOSTA TALOUSUNIONIksi

- Alho, Kari (1997). Vakaussopimus ja finanssipolitiikka EMUssa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 93:2, 408–416.
- Alho, Kari & Mika Widgrén (1994). *Suomen EU-valinta*. Helsinki: ETLA B 94.
- Bénassy-Quéré, Agnès ym. (2018). Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform. CEPR Policy Insight No. 91.
- Bofinger, Peter (2020). Easing the EU fiscal straightjacket. Social Europe 14.12.2020, <https://www.socialeurope.eu/easing-the-eu-fiscal-straitjacket>. Katsottu 8.7.2021.
- Buch-Hansen, Hubert & Angela Wigger (2010). Revisiting 50 years of market-making: The neoliberal transformation of European competition policy. *Review of International Political Economy* 17:1, 20–44.
- Cecchini, Paolo, Alexis Jacquemin, John Robinson & Michel Catinat (1988). *The European Challenge 1992. The Benefits of a Single Market*. Aldershot: Wildwood House.
- CEPR (2015). A New Start for the Eurozone: Dealing with Debt. Monitoring the Eurozone 1. Centre for Economic Policy Research.
- Corsetti, Giancarlo, Luca Dedola, Marek Jarociński, Bartosz Maćkowiak & Sebastian Schmid (2016). Macroeconomic stabilization, monetary-fiscal interactions, and Europe's monetary union. ECB Discussion Paper No. 1988.
- De Grauwe, Paul & Yuemei Ji (2013). Panic-driven austerity in the eurozone and its implications. VOX – CEPR Policy Portal. <https://voxeu.org/article/panic-driven-austerity-eurozone-and-its-implications>. Katsottu 8.7.2021.
- Euroopan unioni (1990). One market, one money. An evaluation of potential benefits and costs of forming an economic and monetary union. *European Economy* 44.
- (2012). Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Report by Herman van Rompuy, Jose Manuel Barroso, Mario Draghi & Jean-Claude Juncker to the European Council.
- (2015). Completing Europe's Economic and Monetary Union. Report by Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jerome Dijsselbloem, Mario Draghi & Martin Schulz. European Commission. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/5-presidents-report_en.pdf. Katsottu 8.7.2021.
- (2017). Further steps towards completing Europe's Economic and Monetary union. Suomenkielinen käännös: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/further-steps-completing-emu_fi.pdf. Katsottu 8.7.2021.

- Giavazzi, Francesco & Marco Pagano (1990). Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. *NBER Macroeconomics Annual* 5, 75–111.
- Goetschy, Janine (1999). The European Employment Strategy: Genesis and Development. *European Journal of Industrial Relations* 5:2, 117–137.
- Harakka, Timo (2014). *Suuri kiristys – tie ulos eurokriisistä*. Helsinki: Schildts & Söderströms.
- Herndon, Thomas, Michael Ash & Robert Pollin (2013). Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff. Political Economy Research Institute Working Paper No 322, University of Massachusetts.
- Hetemäki, Martti (1993). Suomi ja EMU. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 89:3, 337–347.
- Kajaste, Ilkka (2012). Six pack, two pack, fiscal compact – tiivistyykö euroalueen ohjaus? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 108:2, 175–186.
- Kiander, Jaakko (2008). Miten rahaliitto selviää ensimmäisestä kriisistään? *Talous ja yhteiskunta* 2008:4, 20–25.
- Kiander, Jaakko & Antti Romppanen (toim.) (2005). *Suomi 10 vuotta Euroopan unionissa – Taloudelliset vaikutukset*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kok, Wim (2004). Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report for a High-Level Group. European Commission.
- Krugman, Paul (2012). *Lopettakaa tämä lama nyt!* Helsinki: HS-kirjat.
- (2013). Cockroaches at the European Commission. *The New York Times* 4.3.2013. <https://krugman.blogs.nytimes.com/2013/03/04/cockroaches-at-the-european-commission/>.
- Löyttyniemi, Timo (2018). Euroopan unionin uusi kriisinratkaisumekanismi ja finanssikriisi. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 114:4, 574–581.
- Oksanen, Heikki (2018). New output gap estimates for assessing fiscal policy with lessons for euro area reform. CESifo Working Paper No. 7287.
- Patomäki, Heikki (2013). *Eurokriisin anatomia*. Helsinki: Into.
- Pisani-Ferry, Jean (2018). Euro area reform: an anatomy of the debate. CEPR Policy Insight No. 95.
- Pisani-Ferry, Jean & Andre Sapir (2006). Last Exit to Lisbon. Bruegel Policy Brief 2006:02.
- Quinn, Slobodan (2018). *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.) (2006). *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.
- Reinhart, Carmen & Kenneth Rogoff (2010). Growth in a time of debt. *American Economic Review: Papers & Proceedings* 100, 573–578.
- Sandbu, Martin (2015). *Europe's Orphan: The Future of the Euro and the Politics of Debt*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sapir, Andre & Guntram Wolff (2015). Euro Area Governance: what to reform and how to do it. Bruegel Policy Briefs.
- Sinn, Hans-Werner (2014). *The Euro Trap. On Bursting Bubbles, Budgets and Beliefs*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Adam & Anthony J. Venables (1988). Completing the internal market in the EC: some industry simulations. *European Economic Review* 32:7, 1501–1525.

- Tabellini, Guido (2015). The Main Lessons to be Drawn from the European Financial Crisis. Teoksessa Richard Baldwin & Francesco Giavazzi (toim.): *The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*. Vox – CEPR Policy Portal. <https://voxeu.org/article/main-lessons-be-drawn-european-financial-crisis>. Katsottu 8.7.2021.
- Valtioneuvosto (1997). Talous- ja rahaliitto. Suomen vaihtoehdot ja kansallinen päätöksenteko. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 20.5.1997.
- Zeitlin, Jonathan, Philippe Pochet & Lars Magnusson (2005). *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bryssel: Peter Lang.

4. YMPÄRISTÖPOLITIIKKA JA VIHREÄ KEHITYS

- 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.
- 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. The Pioneers*. Manchester: Manchester University Press, 1–39.
- Burns, Charlotte (2019). In the eye of the storm? The European Parliament, the environment and the EU's crises. *Journal of European Integration* 41:3, 311–327.
- 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, Peter Eckersley & Paul Tobin (2020). EU environmental policy in times of crisis. *Journal of European Public Policy* 27:1, 1–19.
- 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.
- Börzel, Tanja (2002). Pace-setting, foot-dragging, and fence-sitting: Member State response to Europeanization. *Journal of Common Market Studies* 40:2, 193–214.
- Ćetković, Stefan, & Christian Hagemann (2020). Changing climate for populists? Examining the influence of radical-right political parties on low-carbon energy transitions in Western Europe. *Energy Research & Social Science* 66, 101571.
- Eduskunta (2020). Tulevaisuusvaliokunnan lausunto TuVL 1/2020 vp, Valtioneuvoston selvitys: EU:n komission tiedonanto vihreän kehityksen ohjelmasta (Green deal) 11.12.2019. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/TuVL_1+2020.aspx. Katsottu 8.7.2021.
- Eurobarometer (2020). The Standard Eurobarometer. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/index.cfm#>. Katsottu 8.7.2021.
- Euroopan komissio (1992). Towards Sustainability. A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development. <https://ec.europa.eu/environment/archives/action-programme/env-acts/pdf/seap.pdf>. Katsottu 8.7.2021.

- (2009). Natura 2000 Suojelua yhteistyössä. Uudistettu painos. <https://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/conservation/fi.pdf>. Katsottu 8.7.2021.
- (2010a). Eurooppa 2020: Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia. COM (2010) 2020 final.
- (2010b). Horizon 2020 Programme. <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/h2020-sections>. Katsottu 8.7.2021.
- (2011). Etenemissuunnitelma – siirtyminen kilpailukykyiseen vähähiiliseen talouteen vuonna 2050. KOM (2011) 112 lopullinen. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0021&from=EN>. Katsottu 8.7.2021.
- (2012). A sustainable bioeconomy for Europe. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/edace3e3-e189-11e8-b690-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-149755478>. Katsottu 8.7.2021.
- (2013). Vuoteen 2020 ulottuva seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma – Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN>. Katsottu 8.7.2021.
- (2014). 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.
- (2015). Energiaunionipaketti. Joustavaa energiaunionia ja tulevaisuuteen suuntautuvaa ilmastomuutospolitiikkaa koskeva puitestrategia. COM (2015) 80 final.
- (2018). Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Asetus (EU) 2018/841, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin. http://publications.europa.eu/resource/cellar/f4bb0d04-737f-11e8-9483-01aa75ed71a1.0008.01/DOC_1. Katsottu 8.7.2021.
- (2019). Euroopan vihreän kehityksen ohjelma. Komission tiedonanto Euroopan Parlamentille, Eurooppaneuvostolle, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle 11.12.2019. COM(2019) 640 final. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/FI/COM-2019-640-FI-FI-MAIN-PART-1.PDF>. Katsottu 8.7.2021.
- (2020a). Komissio ehdottaa sitovaa ilmastolakia ja käynnistää kuulemiskierroksen laajasta ilmastopimuksesta. https://ec.europa.eu/finland/news/komissio-ehdottaa-sitovaa-ilmastolakia-ja-kaynnistaa-kuulemiskierroksen-laajasta_fi. Katsottu 8.7.2021.
- (2020b). Robert Schuman: Euroopan yhdentymishankkeen arkkitehti. https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/robert_schuman_fi.pdf. Katsottu 8.7.2021.
- (2020c). Financing the green transition: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism. Press Release 14.1.2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_17. Katsottu 8.7.2021.
- (2020d). Nature and biodiversity. https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq_fi.htm. Katsottu 8.7.2021.

- (2021). Kestävä rahoitus ja EU:n luokitusjärjestelmä: komissio kanavoi varoja kestävään toimintaan. https://ec.europa.eu/finland/news/taxation_210421_fi. Katsottu 8.7.2021.
- Euroopan parlamentti (2021). Hiilivuodot: miten EU voi estää yrityksiä välttelemästä päästörajoituksia? <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/priorities/ilmastonmuutos/20210303STO99110/hiilivuodot-miten-eu-voi-estaa-yrityksia-valttelema-paastorajoituksia>. Katsottu 8.7.2021.
- Eurooppa-neuvosto (2021). Ilmastonmuutos: mitä EU tekee? <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/climate-change>. Katsottu 8.7.2021.
- European Environment Agency (2013). Towards a Green Economy in Europe – EU environmental policy targets and objectives 2010–2050. EEA Report 8. <https://www.eea.europa.eu/publications/towards-a-green-economy-in-europe>. Katsottu 8.7.2021.
- (2020). State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013–2018. EEA Report 10. <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>. Katsottu 8.7.2021.
- Global Biodiversity Outlook 5 (2020). Convention on Biological Diversity (CBD). <https://www.cbd.int/gbo5>. Katsottu 8.7.2021.
- Grant, Wyn, Duncan Matthews & Peter Newell (2000). *The Effectiveness of European Union Environmental Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gravey, Viviane & Andrew Jordan (2019). Policy dismantling at EU level: Reaching the limits of "an ever-closer ecological union"? *Public Administration* 98:2, 349–362.
- Han, Heejin & Sang Wuk Ahn (2020). Youth Mobilization to Stop Global Climate Change: Narratives and Impact. *Sustainability* 12:10, 4127.
- Hanschmann, Raffael (2015). The crisis-induced Polarization of EU environmental policy-making. International Conference on Public Policy, Milan, 1.–4.7.2015. <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1433951080.pdf>. Katsottu 8.7.2021.
- IMF (International Monetary Fund) (2020). World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent. [https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020#Full Report and Executive Summary](https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020#Full%20Report%20and%20Executive%20Summary). Katsottu 8.7.2021.
- IPCC (2018). Global warming of 1.5°C. Intergovernmental Panel on Climate Change. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15_SPM_version_stand_alone_LR.pdf. Katsottu 8.7.2021.
- Jevnaker, Torbjørn & Jørgen Wettestad (2017). Ratcheting Up Carbon Trade: The Politics of Reforming EU Emissions Trading. *Global Environmental Politics* 17:2, 105–124.
- Jordan, Andrew & Camilla Adelle (2013). *Environmental policy in the EU actors, institutions and processes*. 3rd ed. London: Routledge.
- Jordan, Andrew & Duncan Liefferink (2004). The Europeanization of national environmental policy. Teoksessa Andrew Jordan & Duncan Liefferink (toim.): *Environmental Policy in Europe. The Europeanization of national environmental policy*. London: Routledge, 1–14.
- Karismo, Anna (2020). EU-komissio julkisti jättimäisen ilmastopaketin – Yli tuhat miljardia euroa hiilestä luopumiseen ja ympäristöteknologiaan lähivuosina. Yle Uutiset 14.1.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11156695>. Katsottu 8.7.2021.

- (2021). Ydinvoima ja kaasutulosivat EU:n vihreiden sijoitusten listalta – Komissio esitteli maailman ensimmäisen pääomakohteiden ekoluokittelun. Yle Uutiset 21.4.2021. <https://yle.fi/uutiset/3-11894496>. Katsottu 8.7.2021.
- Kelemen, Daniel (2010). Globalizing European Union environmental policy. *Journal of European Public Policy* 17:3, 335–349.
- Kronsell, Annica (1997). Policy Innovation in the Garbage Can: The EU's Fifth Environmental Action Programme. Teoksessa Duncan Liefferink & Mikael Skou Andersen (toim.): *The Innovation of EU Environmental Policy*. Copenhagen: Scandinavian University Press, 111–132.
- Kulin, Joakim, Ingemar Johansson Sevä & Riley E. Dunlap (2021). Nationalist ideology, rightwing populism, and public views about climate change in Europe. *Environmental Politics*, <https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1898879>. Katsottu 8.7.2021.
- Laakso, Sami (2020). Hiilitulli – yksinkertaisesti monimutkaista. *Kauppapolitiikka* 23.9.2020. <https://kauppapolitiikka.fi/hiilitulli-yksinkertaisesti-monimutkaista/>. Katsottu 8.7.2021.
- Lankinen, Venla (2020). EU:n kestävä rahoituksen luokittelujärjestelmä. <https://bios.fi/eun-kestavan-rahoituksen-luokittelujarjestelma/>. Katsottu 8.7.2021.
- Lindholm, Arto (2014). EU ja ympäristöpolitiikka ja Suomi. Teoksessa Juri Mykkänen & Kari Paakkunainen (toim.): *Johdatus Euroopan unionin politiikkaan*. Helsinki: Helsingin yliopisto, Poliittikan ja talouden tutkimuksen laitos, 305–315.
- McGlade, Jacqueline (2005). Green Ways to Growth. <https://www.ecologic.eu/1344>. Katsottu 8.7.2021.
- Mervala, Erkki (2019). Kolumni: EU:n ilmastopu ei voi olla avoin shekki kiukuttelijoille. *Kaleva* 29.9.2019. <https://www.kaleva.fi/kolumni-eun-ilmastopu-ei-voi-olla-avoin-shekki-k/1681596>. Katsottu 8.7.2021.
- Mäkelä, Timo (2001). EU:n ympäristöohjelma korostaa kuluttajan vastuuta. *Helsingin Sanomat* 23.4.2001.
- (2016). Säilyykö Euroopan Unioni ympäristöpolitiikan edelläkävijänä. Teoksessa Jouko Kajanoja & Eero Yrjö-Koskinen (toim.): *Hajoaako unioni? Kirjoituksia EU:n kohtalonkysymyksistä*. Helsinki: Into-Kustannus, 138–161.
- OECD (2009). Green Growth: Overcoming the Crisis and Beyond. <http://www.oecd.org/env/43176103.pdf>. Katsottu 8.7.2021.
- Ollikainen, Markku (2014). Euroopan Unionin ympäristöpolitiikka ja Suomi. *Talous ja Yhteiskunta* 42:2, 42–47.
- Raumolin, Jussi (1991). Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikka. Teoksessa Ilmo Massa & Rauno Sairinen (toim.): *Ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnalle*. Helsinki: Gaudeamus, 349–389.
- Romppanen, Seita (2020). The LULUCF Regulation: the new role of land and forests in the EU climate and policy framework. *Journal of Energy & Natural Resources Law* 38:3, 261–287.
- Sairinen, Rauno (2000). *Regulatory Reform of the Finnish Environmental Policy*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus. Serie A 27. Espoo: Helsinki University of Technology.
- (2007). Ilmastomuutos myllertää myös yhteiskuntaa. *Helsingin Sanomat*, Sunnuntaidebatti 21.10.2007.
- Sairinen, Rauno, Mikael Hilden, Arto Lindholm, Jukka-Pekka Jäppinen, Petrus Kautto & Jukka Similä (2005). Taustaselvitys EU:n

- epävirallista ympäristöministerikokousta varten 18.9.2005. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- 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: Routledge, 64–80.
- (2006). Ympäristöpolitiikka: pragmaattinen ja passiivinen edelläkävijä. Teoksessa Tapio Raunio & Juho Saari (toim.): *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus, 81–105.
- Sairinen, Rauno & Tuula Teräväinen (2017). Naturasta biotalouteen: Suomi eurooppalaisen ympäristöpolitiikan tekijänä. Teoksessa Tapio Raunio & Juho Saari (toim.): *Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus*. Helsinki: Gaudeamus, 124–148.
- Sairinen, Rauno, Tytti Viinikainen, Vesa Kanninen & Arto Lindholm (1999). *Suomen ympäristöpolitiikan tulevaisuuskuvat*. Helsinki: Gaudeamus.
- Schout, Adriaan & Andrew Jordan (2005). Coordinated European Governance: Self organising or centrally steered? CSERGE Working Paper EDM 03–14.
- 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.
- Sipola, Timo (2019). Ruotsissa testataan ratkaisua, joka mullistaisi yhteiskunnan ja romauttaisi päästöt – ja idea voi tulla käyttöön ensimmäisenä Suomessa. Yle Uutiset 8.9.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-10942131>. Katsottu 8.7.2021.
- 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.
- Trypsteen, Steven (2020). How Green is the EU budget and recovery deal? *Think: The Economic and Financial Analysis* 28.7.2020. <https://think.ing.com/articles/how-green-is-the-eu-budget-and-recovery-deal>. Katsottu 8.7.2021.
- Turunen, Topi (2017). Deconstructing the Bottlenecks Caused by Waste Legislation: The End-of-Waste Regulation. *Journal for European Environmental and Planning Law* 14:2, 202–206.
- Valtioneuvosto (2020). EU:n biodiversiteettistrategia asettaa kunnianhimoiset tavoitteet – keinoissa huomioitava kokonaiskestävyys ja jäsenmaiden erilaiset olosuhteet. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410837/eu-n-biodiversiteettistrategia-asettaa-kunnianhimoiset-tavoitteet-keinoissa-huomioitava-kokonaiskestavyys-ja-jasenmaiden-erilaiset-olosuhteet>. Katsottu 8.7.2021.
- Vogel, David (2003). The Hare and the Tortoise Revisited: The New Politics of Consumer and Environmental Regulation in Europe. *British Journal of Political Science* 33:4, 557–580.
- (2013). A more sophisticated understanding of the politics of precaution. *European Journal of Risk Regulation* 4:2, 321–324.
- Weale, Albert (1996). Environmental rules and rule-making in the European Union. *Journal of European Public Policy* 3:4, 594–611.

Wurzel, Rudiger, James Connelly & Duncan Liefferink (toim.) (2017). *The European Union in International Climate Change Politics: Still Taking a Lead?* London: Routledge.

5. MAAHANMUUTTO: JÄSENVALTIOIDEN ERIKESKÄÄN TURVAPAIKKAPOLITIIKASTA

- Boswell, Christina (2003). The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy. *International Affairs* 79:3, 619–638.
- Boswell, Christina & Andrew Geddes (2011). *Migration and Mobility in the European Union*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Brekke, Jan-Paul & Anne Staver (2018). The renationalisation of migration policies in times of crisis: the case of Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44:13, 2163–2181.
- Börzel, Tanja A. & Thomas Risse (2018). From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics. *Journal of European Public Policy* 25:1, 83–108.
- Carrera, Sergio, Juan Santos Vara & Tineke Strik (toim.) (2019). *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Downes, James Floyd, Matthew Loveless & Andrew Lam (2021). The Looming Refugee Crisis in the EU: Right-Wing Party Competition and Strategic Positioning. *Journal of Common Market Studies*, <https://doi.org/10.1111/jcms.13167>. Katsottu 8.7.2021.
- Euroopan komissio (2014). *Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä*. [factsheet]. Migration and Home Affairs https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_fi.pdf. Katsottu 8.7.2021.
- (2015a). Euroopan muuttoliikeagenda (COM(2015) 240 final).
- (2015b). Ehdotus: Neuvoston päätös: Italian, Kreikan ja Unkarin hyväksi toteuttavien kansainvälisten suojelua koskevien väliaikaisten toimenpiteiden käyttöön ottamisesta (COM(2015) 451 final).
- (2016a). Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen ja laillisten maahanpääsyväylien kehittäminen (COM(2016) 197 final).
- (2016b). Kohti kestävää ja oikeudenmukaista Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää (Euroopan komissio - lehdistötiedote IP/16/1620).
- (2017). Relocation: EU Solidarity between Member States: November 2017 [factsheet]. Migration and Home Affairs. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_relocation_eu_solidarity_between_member_states_en.pdf. Katsottu 8.7.2021.
- (2019). Euroopan muuttoliikeagenda koskeva edistymiskertomus (COM(2019) 481 final).
- (2020). Uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_fi. Katsottu 8.7.2021.
- Euroopan muuttoliikeverkosto (2015). *Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskeva raportti: Suomi 2014*. Helsinki: European Migration Network.

- (2016). *Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskeva raportti: Suomi 2015*. Helsinki: European Migration Network.
- (2019). *Maahanmuutto- ja turvapaikkasanasto 6.0 – kohti parempaa vertailukelpoisuutta*. Helsinki: European Migration Network.
- Euroopan neuvosto (2015). Neuvoston päätös (EU) 2015/1601, annettu 22 päivänä syyskuuta 2015, Italian ja Kreikan hyväksi toteutettavien kansainvälistä suojelua koskevien väliaikaisten toimenpiteiden käyttöön ottamisesta [Muutettu: Neuvoston päätös (EU) 2016/1754, annettu 29 päivänä syyskuuta 2016].
- Euroopan parlamentti (2016). Euroopan parlamentin päätöslauselma 12. huhtikuuta 2016 Välimeren tilanteesta ja tarpeesta kokonaisvaltaiselle EU:n lähestymistavalle muuttoliikkeeseen (2015/2095(INI)).
- (2017). Euroopan parlamentin päätöslauselma 18. toukokuuta 2017 aiheesta ”sisäiset siirrot: tuumasta toimeen” (2017/2685(RSP)).
- (2020). Turvapaikkapolitiikka. *Faktatietoja Euroopan unionista*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/151/turvapaikkapolitiikka>. Katsottu 8.7.2021.
- Eurostat (2020). Eurostat: Database. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. Katsottu 8.7.2021.
- Frontex (2021) Mikä Frontex on? <https://frontex.europa.eu/language/fi/>. Katsottu 8.7.2021.
- Geddes, Andrew & Peter Scholten (2016). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. 2nd edition. London: Sage.
- Hiltunen, Anna-Kaisa (2019). *Euroopan porteilla: Turvapaikkapolitiikan vaikeat vaiheet*. Helsinki: Gaudeamus.
- The Joint Declaration of Intent on a Controlled Emergency Procedure [nk. Maltan sopimus] (2019). <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/sep/eu-temporary-voluntary-relocation-mechanism-declaration.pdf>. Katsottu 8.7.2021.
- Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (2017). Mediterranean Migrant Arrivals Top 363,348 in 2016; Deaths at Sea: 5,079 [press release]. <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-top-363348-2016-deaths-sea-5079>. Katsottu 8.7.2021.
- Karageorgiou, Eleni (2016). Solidarity and Sharing in the Common European Asylum System: The Case of Syrian Refugees. *European Politics and Society* 17:2, 196–214.
- Karamanidou, Lena (2015). The Securitisation of European Migration Policies: Perceptions of Threat and Management of Risk. Teoksessa Gabriella Lazaridis & Khursheed Wadia (toim.): *The Securitisation of Migration in the EU*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 37–61.
- Koikkalainen, Saara, David Kyle & Tapio Nykänen (2020). Imagination, Hope and the Migrant Journey: Iraqi Asylum Seekers Looking for a Future in Europe. *International Migration* 58:4, 54–68.
- Koikkalainen, Saara, Niko Pyrhönen & Östen Wahlbeck (2021). Public Opinion on Migration and the Role of the Media in the Context of the ”European Refugee Crisis”. Teoksessa Jochen Franzke & José M. Ruano de la Fuente (toim.): *Local Integration of Migrants Policy: European Experiences and Challenges*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 285–309.

- Koß, Michael & Astrid Séville (2020). Politicized Transnationalism: The Visegrád Countries in the Refugee Crisis. *Politics and Governance* 8:1, 95–106.
- Lavenex, Sandra (2018). 'Failing Forward' Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System. *Journal of Common Market Studies* 56:5, 1195–1212.
- Luedtke, Adam (2019). Migration governance in Europe: A historical perspective. Teoksessa Agnieszka Weiner, Saskia Bonjour, & Lyubov Zhyznomirska (toim.): *Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*. London: Routledge, 15–26.
- MEDAM (2018). *2018 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe*. Kiel: Kiel Institute for the World Economy. <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/document/flexible-solidarity-comprehensive-strategy-asylum-and-immigration-eu>. Katsottu 8.7.2021.
- Nikolić, Bruno & Primož Pevcin (2021). How to improve sustainability of the Schengen agreement on open borders? *International Migration*, <https://doi.org/10.1111/imig.12850>. Katsottu 8.7.2021.
- Scipioni, Marco (2018). Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis. *Journal of European Public Policy* 25:9, 1357–1375.
- Tuominen, Hanna & Anna-Kaisa Hiltunen (2019). Arvojen vaali vai turvallisuuden takaaja? Kaksi näkökulmaa Euroopan unionin toimijuuteen turvapaikkapolitiikassa. *Kosmopolis* 49:2, 7–22.
- Tuominen, Hanna & Matti Välimäki (2021). Suomi ja muuttoliikepolitiikan eurooppalaistuminen (1954–2020). Teoksessa Kimmo Elo (toim.): *Suomi 25 vuotta Euroopan unionissa*. Turku: Sigillum, 205–250.
- Valtioneuvosto (2019). Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisu 2019:31.
- Visegrad (2017). V4 Letter to the Prime Minister of Italy. Budapest, July 19, 2017. <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements>. Katsottu 8.7.2021.
- Völkel, Jan Claudius (2017). When Interior Ministers play diplomats. Fatal ambiguities in Europe's securitized migration policy. Teoksessa Annette Jünemann, Nicolas Fromm & Nikolas Scherer (toim.): *Fortress Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies*. Wiesbaden: Springer, 83–103.
- Wagner, Martin, Albert Kraler & Paul Baumgartner (2018). Solidarity – an integral and basic concept of the Common European Asylum System. *CEASEVAL Research on the Common European Asylum System* (05). <http://ceaseval.eu/publications>. Katsottu 8.7.2021.
- Wahlbeck, Östen (2019). To Share or Not to Share Responsibility? Finnish Refugee Policy and the Hesitant Support for a Common European Asylum System. *Journal of Immigrant and Refugee Studies* 17:3, 299–316.
- (2020). Suomen EU-puheenjohtajuus ja EU:n yhteinen turvapaikkajärjestelmä. *Liikkeessä yli rajojen -blogi* 23.1.2020. <https://liikkeessaylirajojen.fi/suomen-eu-puheenjohtajuus-ja-eun-yhteinen-turvapaikkajarjestelma/>. Katsottu 8.7.2021.

- Wolf, Marie & Marinus Ossewaarde (2018). The political vision of Europe during the 'refugee crisis': Missing common ground for integration. *Journal of European Integration* 40:1, 33–50.
- Zaun, Natascha (2017). *EU Asylum Policies: The Power of Strong Regulating States*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- (2018). States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System. *Journal of Common Market Studies* 56:1, 44–62.

6. MAATALOUSPOLITIikka: KEHITYS, HAASTEET JA TULEVAISUUDEN NÄKYMÄT

- Ackrill, Robert, Adrian Kay & Wyn Morgan (2008). The Common Agricultural Policy and Its Reform: The Problem of Reconciling Budget and Trade Concerns. *Canadian Journal of Agricultural Economics* 56:4, 393–411.
- Bureau, Jean-Cristophe (2012). Where Is the Common Agricultural Policy Heading? *Intereconomics* 47:6, 316–321.
- Bureau, Jean-Cristophe & Louis-Pascal Mahé (2008). CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view. Paris: Notre Europe, Jacques Delors Institute. <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/capreformbeyond2013-bureauahe-ne-deco8.pdf>. Katsottu 19.7.2021.
- Copa-Cogeca (2020). Press Release 20/05/2020. European farmers and agri-cooperatives warn against endangering strategic EU interests in food security, agricultural competitiveness and farming income. <https://copa-cogeca.eu/Archive/Download?id=3777762&fmt=pdf>. Katsottu 19.7.2021.
- Crombez, Cristophe, Louise Knops & Johan Swinnen (2012). Reform of the Common Agricultural Policy Under the Co-decision Procedure. *Intereconomics* 47:6, 336–341.
- Erjavec, Emil & Marko Lovec (2015). The Co-decision Trap: How the Co-decision Procedure Hindered CAP Reform. *Intereconomics* 50:1, 52–58.
- Euroopan komissio (2018). Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta sekä asetuksen (EU) N:o 1306/2013 kumoamisesta, COM/2018/393 final - 2018/0217 (COD). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52018PC0393>. Katsottu 19.7.2021.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuim (2019). Lausunto NRo 7/2018 (annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla) komission ehdotuksista asetuksiksi, jotka liittyvät vuoden 2020 jälkeisen ajan yhteiseen maatalouspolitiikkaan (COM(2018) 392, COM(2018) 393 ja COM(2018) 394 final). *Euroopan unionin virallinen lehti*. 1.2.2019 https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/op18_07/op18_07_fi.pdf. Katsottu 19.7.2021.
- FAO (2018). *The future of food and agriculture – Alternative pathways to 2050*. Rome: FAO.
- Huuskonen, Heli (2020). *Green deal ja Pellolta pöytään -strategia Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksessa*. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 82/2020. Helsinki: Luonnonvarakeskus.
- Huuskonen, Heli, Jyrki Niemi, Heini Lehtosalo & Tapani Yrjölä (2020). *Yhteinen maatalouspolitiikka vuoden 2020 jälkeen ja Suomen*

- maatalous*. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 84/2020. Helsinki: Luonnonvarakeskus.
- Koikkalainen, Kauko & Antti Miettinen (2019). Maatalous ja ympäristö. Teoksessa Jyrki Niemi & Minna Väre (toim.): *Suomen maa- ja elintarviketalous 2019*. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 36/2019. Helsinki: Luonnonvarakeskus, 76–89.
- Laurila, Ilkka P. & Jyrki Niemi (2017). Kansallista konsensusta: Suomen maatalouden selviytyminen EU-aikana. Teoksessa Tapio Raunio & Juho Saari (toim.): *Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus*. Helsinki: Gaudeamus, 149–169.
- Mottershead, David, Kaley Hart, Anne Maréchal, Stephen Meredith, Anna Lorant, Faustine Bas-Defossez, David Baldock, Jean-Cristophe Bureau & Alan Matthews (2018). Research for AGRI Committee – Towards the CAP post 2020 - Appraisal of the EC Communication on 'The Future of Food and Farming' of 29 November 2017, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- 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. Helsinki: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.
- OECD/FAO (2020). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2020–2029*. Rooma: FAO, Pariisi: OECD Publishing.
- Pe'er, Guy, Yves Zinngrebe, Francisco Moreira, Clélia Sirami, Stefan Schindler, Robert Müller, Vasileios Bontzorlos, Dagmar Clough, Peter Bezák, Aletta Bonn, Bernd Hansjürgens, Angela Lomba, Stefan Möckel, Gioele Passoni, Christian Schleyer, Jenny Schmidt & Sebastian Lakner (2019). A greener path for the EU Common Agricultural Policy. *Science* 365: 6452, 449–451.
- Pe'er, Guy, Aletta Bonn, Helge Bruelheide, Petra Dieker, Nico Eisenhauer, Peter H. Feindt, Gregor Hagedorn, Bernd Hansjürgens, Irina Herzon, Ângela Lomba, Elisabeth Marquard, Francisco Moreira, Heike Nitsch, Rainer Oppermann, Andrea Perino, Norbert Röder, Christian Schleyer, Stefan Schindler, Christine Wolf, Yves Zinngrebe & Sebastian Lakner (2020). Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges. *People and Nature* 2:2, 305–316.
- Swinnen, Johan (2015). *Political Economy of the 2014–2020 CAP: An imperfect storm*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Tienhaara, Annika, Emmi Haltia, Eija Pouta, Kyösti Arovuori, Ioanna Grammatikopoulou, Antti Miettinen, Kauko Koikkalainen, Heini Ahtiainen & Janne Artell (2020). Demand and supply of agricultural ES: towards benefit-based policy. *European Review of Agricultural Economics* 47:3, 1223–1249.
- Toikkanen, Heini & Kyösti Arovuori (2017). *Vuoden 2014 CAP-uudistus maatalouspolitiikan pitkän aikavälin kehityksen valossa*. PTT Työpapereita 183. Helsinki: Pellervon taloustutkimus.

- Azzopardi-Muscat, Natasha, Timo Clemens, Deborah Stoner & Helmut Brand (2015). EU Country Specific Recommendations for Health systems in the European Semester Process: Trends, Discourse and Predictors. *Health Policy* 119, 375–383.
- Bulmer, Simon & Lucia Quaglia toim. (2018). The Politics and Economics of Brexit. *Journal of European Public Policy* 25:8.
- Copeland, Paul & Mary Daly (2018). The European Semester and EU Social Policy. *Journal of Common Market Studies* 56:5, 1001–1018.
- Dawson, Mark (2018) New governance and the displacement of Social Europe: the case of the European Semester. *European Constitutional Law Review* 14:1, 191–209.
- de la Porte, Caroline & Heins, Elke (2015). A new era of European Integration? Governance of Labour market and social policy since the Sovereign debt crisis. *Comparative European Politics* 13:1, 8–28.
- European Commission (2011). Study on Social Services of General Interest, Final Report. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7688&langId=en>. Katsottu 11.5.2021.
- Eurostat (2021). Social Protection database. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database>. Katsottu 19.7.2021.
- Garben, Sacha (2019). The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 21, 101–127.
- Goetschy, Janine (2014). EU Social Policy Content and Governance: A Complex Relationship with EU Economic Integration Over Time. Teoksessa Maria João Rodrigues & Eleni Xiarchogiannopoulou (toim.): *The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance: Internal and External Implications*. Lontoo: Routledge, 123–135.
- Greer, Scott L. (2009). *The politics of European Union health policies*. State of Health. Open University Press: Berkshire, England.
- Greer, Scott L. (2013). Glass half empty: The Eurozone and internal market overshadow the health effects of Maastricht. *European Journal of Public Health* 23:6, 907–908.
- Greer, Scott L. (2014). The Three Faces of European Union Health Policy: Policy, Markets, and Austerity. *Policy and Society* 33:1, 13–24.
- Grohs, Stephan (2019). New perspectives for a Social Europe: The ”Social Pillar” and the European Semester as triggers for a new paradigm of social rights? *Revista catalana de dret public* 59:1, 21–35.
- Hacker, Björn (2018). Die Europäische Säule sozialer Rechte: Nutzung und Nutzen. *Integration* 41:4, 259–272.
- Hartlapp, Miriam (2019). Revisiting Patterns in EU Regulatory Social Policy: (Still) Supporting the Market or Social Goals in Their Own Right? *Zeitschrift für Sozialreform* 65:1, 59–82.
- Henriksson, Marketta & Päivi Leino-Sandberg (2014). Lohduton labyrinthi vai tie talouspoliittiseen täyttymykseen? Talouspolitiikan koordinaatio EU:ssa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 110:4, 521–548.
- Hervey, Tamara & Bart Vanhercke (2010). Health Care and the EU: the law and policy patchwork. Teoksessa Elias Mossialos, Govin Permanand, Rita Baeten & Tamara Hervey (toim.): *Health Systems Governance in Europe*. The

- Role of European Union Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 84–133.
- Hämäläinen, Riitta-Maija, Meri Koivusalo & Eeva Ollila (2004). EU Policies and Health. Themes from Finland. Stakes, sarjanumero 1/2004. Helsinki: National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES).
- Ishkanian, Armine (2018). Social Movements, Brexit and Social Policy. *Social Policy and Society* 18:1, 147–159.
- Kari, Matti (2002). EU:n sosiaalisen suojelun prosessi etenee. *Yhteiskuntapolitiikka* 67:1, 78–81.
- Koivusalo, Meri (2015). Health Systems and Policy Space for Health in the Context of European Union Trade Policies. Teoksessa Markus Krajewski (toim.): *Services of General Interest Beyond the Single Market: External and International Law Dimensions*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 371–396.
- Koivusalo, Meri (2017). Markkinaehtoisuus ja terveystalouden rajat. Teoksessa Sakari Hänninen & Paula Saikkonen (toim.): *Hyvinvointivaltio ylittää jälkensä*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos Teema 27. Helsinki: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, 129–145.
- Lammers, Imke, Minna van Gerven-Haanpää & Oliver Treib (2018). Efficiency or compensation? The global economic crisis and the development of the European Union's social policy. *Global Social Policy* 18:3, 304–322.
- Ledigo-Quigley, Helena, Irene A Glinos, Rita Baeten, Martin McKee & Reinhard Busse (2012). Analysing arrangements for cross-border mobility of patients in the European Union: A proposal for a framework. *Health Policy* 108, 27–36.
- Lehtonen, Lasse (2017). Potilasdirektiivin vaikutukset Suomen terveydenhuoltojärjestelmässä. Teoksessa Laura Kallioma-Puha & Anna-Kaisa Tuovinen (toim.): *Sosiaaliturvan rajoilla. Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaali-oikeudesta*. Helsinki: Kela, 172–194.
- Maricut, Adina & Uwe Puetter (2018). Deciding on the European Semester: the European Council, the Council and the enduring asymmetry between economic and social policy issues. *Journal of European Public Policy* 25:2, 193–211.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg & Hans Vollaard (2014). Implementing Social Europe in Times of Crises: Re-established Boundaries of Welfare? *West European Politics* 37:4, 677–692.
- Merkel, Bernard (2015). A growing competence: The unfinished story of the European Union Health policy, Commentary. *South Eastern European Journal of Public Health* 2015:IV, 76–80.
- Mäkinen, Mia (2007). *Delivery of European cross-border healthcare and the relevance and effects of EU regulations and judicial processes with reference to delivery of drugs and blood donor information material*. Turun yliopiston julkaisuja, sarja D, osa 790, medica. Turku: Turun yliopisto.
- Palola, Elina (2004). Euroopan sosiaalinen malli. *Yhteiskuntapolitiikka* 69:6, 569–582.
- Palola, Elina (2010). Sosiaalipolitiikka Lissabonin strategiassa. Teoksessa Sakari Hänninen, Elina Palola & Maija Kaivonurmi (toim.): *Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa*. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 27–52.

- Polomarkakis, Konstantinos Alexandris (2020). The European Pillar of Social Rights and the Quest for EU Social Sustainability. *Social & Legal Studies* 29:2, 183–200.
- Raitio, Juha (2018). Valtiontukien notifiointivelvoite SOTE-uudistuksessa. *Defensor Legis* 5/2018, 745–756.
- Riedel, Rafal (2016). European patient's cross-border mobility directive. *Public Health* 139, 222–223.
- Sosiaali- ja terveysvaliokunta (2019). Sosiaali- ja terveysvaliokunta, 24.9.2019, Pöytäkirja StVP 10/2019 vp.
- Stein, Hans (2015). The Maastricht Treaty 1992: Taking stock of the past and looking at future perspectives. *South Eastern European Journal of Public Health* 2015:III, 1–21.
- Valtioneuvosto (2003). Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin. Valtioneuvoston selonteko 2.9.2003.
- Valtioneuvoston kanslia (2019). EU:n kehittäminen; institutionaaliset kysymykset; Sosiaalipolitiikkaan liittyvän päätöksenteon tehostaminen; määräenemmistöpäätösten lisääminen. Valtioneuvoston kanslia, perusmuistio, 5.6.2019, VNEUS2019-00386.
- Van Aerschot, Paul (2017). Maahanmuuttajien ja muiden ulkomaalaisten oikeus toimeentulotukeen Suomessa. Teoksessa Laura Kalliomaa-Puha & Anna-Kaisa Tuovinen (toim.): *Sosiaaliturvan rajoilla. Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaali oikeudesta*. Helsinki: Kela, 236–260.
- Verdun, Amy & Jonathan Zeitlin (2018). Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice. *Journal of European Public Policy* 25:2, 137–148.
- Vesan, Patrik & Franceco Corti (2019). New Tensions over Social Europe? The European Pillar of Social Rights and the Debate within the European Parliament. *Journal of Common Market Studies* 57:5, 977–994.
- Väänänen, Niko (2017). EU ja sosiaalipolitiikka – käynnissä rinnakkaisia prosesseja. *Janus* 25:4, 342–349.
- Zeitlin, Jonathan & Bart Vanhercke (2018). Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond. *Journal of European Public Policy* 25:2, 149–174.

Liite: Euroopan komission valmisteluasiakirjat

- COM(93) 551 final (1993) Green Paper, European Social Policy, Options for the Union. Commission of the European Communities 17.11.1993.
- COM(93) 559 final (1993) Commission communication on the framework for action in the field of public health. Commission of the European Communities 24.11.1993.
- COM(94) 333 final (1994) European Social Policy – A way forward for the Union, A White Paper. Commission of the European Communities 27.7.1994.
- COM(2007) 581 final (2007) The European Interest: Succeeding in the age of globalisation Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government. Commission of the European Communities 3.10.2007.

COM(2013) 690 final (2013) Talous- ja rahaliitolle vahvempi sosiaalinen ulottuvuus. Euroopan komissio 2.10.2013.

COM(2013) 837 final (2013) EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaa liikkuvuus: viisi merkityksellistä toimenpidettä. Euroopan komissio 25.11.2013.

COM(2014) 902 final (2014) Vuotuinen kasvuselvitys 2015. Euroopan komissio 28.11.2014.

COM(2015) 215 final (2015) EU-agenda: paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin. Euroopan komissio 19.5.2015.

COM(2015) 600 final (2015) Tiedonanto toimista Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi. Euroopan komissio 21.10.2015.

COM(2016) 127 final (2016) Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan kuulemisen käynnistäminen. Euroopan komissio 8.3.2016.

COM(2016) 725 final (2016) Vuotuinen kasvuselvitys 2017. Euroopan komissio 16.11.2016.

COM(2017) 2025 final (2017) Valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta, Pohdintaa ja skenaarioita: EU27 vuoteen 2025 mennessä. Euroopan komissio 1.3.2017.

COM(2017) 206 final (2017) Pohdinta-asiakirja Euroopan sosiaalisesta ulottuvuudesta. Euroopan komissio 26.4.2017.

COM(2017) 291 final (2017) Pohdinta-asiakirja talous- ja rahaliiton syventämisestä. Euroopan komissio 31.5.2017.

COM(2017) 358 final (2017) Pohdinta-asiakirja EU:n rahoituksen tulevaisuudesta. Euroopan komissio 28.6.2017.

COM(2019) 22 final (2019) Pohdinta-asiakirja Kohti kestävä Eurooppaa vuoteen 2030 mennessä. Euroopan komissio 30.1.2019.

COM(2019) 186 final (2019) Tehokkaampaa päätöksentekoa sosiaalipolitiikan alalla: uusien alojen yksilöiminen määränemistöpäätöksiin siirtymistä varten. Euroopan komissio 16.4.2019.

COM(2019) 640 final (2019) Euroopan vihreän kehityksen ohjelma. Euroopan komissio 11.12.2019.

COM(2020) 14 final (2020) Vahva sosiaalinen Eurooppa oikeudenmukaisten siirtymien toteuttamiseksi. Euroopan komissio 14.1.2020.

COM(2020) 37 final (2020) Komission työohjelma 2020 Kunnianhimoisempi unioni. Euroopan komissio 29.1.2020.

COM(2020) 55 final (2020) Talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelu, Kertomus asetusten (EU) N:o 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 ja 473/2013 soveltamisesta ja neuvoston direktiivin 2011/85/EU asianmukaisuudesta. Euroopan komissio 5.2.2020.

COM(2020) 440 final (2020) Mukautettu komission työohjelma 2020. Euroopan komissio 27.5.2020.

COM(2020) 441 final (2020) Ehdotus NEUVOSTON ASETUS Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-pandemian jälkeisen elpymisen tukemiseksi. Euroopan komissio 28.5.2020.

COM(2020) 442 final/2 (2020) EU:n talousarvio Euroopan elpymissuunnitelman moottorina. Euroopan komissio 18.6.2020.

KOM(95) 357 lopull. (1995) Komission kertomus terveydentilasta Euroopan yhteisössä. Euroopan yhteisöjen komissio 19.7.1995.

KOM(98) 259 lopullinen (1998) Sosiaalialan toimintaohjelma vuosiksi 1998–2000. Euroopan yhteisöjen komissio 29.4.1998.

- KOM(1999) 347 lopullinen (1999). Yhteinen strategia sosiaalisen suojelun uudistamiseksi. Euroopan yhteisöjen komissio 14.7.1999.
- KOM(2000) 379 lopullinen (2000). Sosiaalipoliittinen ohjelma. Euroopan yhteisöjen komissio 28.6.2000.
- KOM(2002) 441 (2002) Palvelujen sisämarkkinatilanne, Palvelujen sisämarkkinastrategian ensimmäisessä vaiheessa esitetty kertomus. Euroopan komissio, kertomus, 30.7.2002.
- KOM(2003) 270 lopullinen (2003) Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista. Euroopan komissio 21.5.2003.
- KOM(2003) 261 lopullinen (2003) Lissabonin strategian sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen: avoimen koordinoinnin selkeyttäminen sosiaalisen suojelun alalla. Euroopan komissio, tiedonanto, 27.5.2003.
- KOM(2004) 2 lopullinen/2 (2004) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla. Euroopan yhteisöjen komissio 25.2.2004.
- KOM(2004) 374 lopullinen (2004) Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista. Euroopan yhteisöjen komissio 12.5.2004.
- KOM(2005) 24 lopullinen (2005) Kasvua ja työtä Euroopan tulevaisuuden hyväksi Uusi alkua Lissabonin strategialle Puheenjohtaja Barroson yhteisymmärryksessä varapuheenjohtaja Verheugenin kanssa antama tiedonanto. Euroopan yhteisöjen komissio 2.2.2005.
- KOM(2005) 525 lopullinen (2005) Eurooppalaiset arvot globaalistuvassa maailmassa. Komission panos valtioiden ja hallitusten päämiesten lokakuiseen tapaamiseen. Euroopan yhteisöjen komissio 20.10.2005.
- KOM(2005) 706 lopullinen (2005) Yhteistyöllä parempiin tuloksiin: uudet puitteet sosiaalista suojelua ja osallisuutta koskevan politiikan avointa koordinoitua varten Euroopan unionissa. Euroopan yhteisöjen komissio 22.12.2005.
- KOM(2005) 645 lopullinen (2005) Valtion- ja hallitusten päämiesten Hampton Courtin epävirallisen kokouksen jatkotoimia koskeva välikertomus. Euroopan yhteisöjen komissio 7.12.2005.
- KOM(2006) 160 lopullinen (2006) Muutettu ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi palveluista sisämarkkinoilla. Euroopan yhteisöjen komissio 4.4.2006.
- KOM(2006) 177 lopullinen (2006) Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano: Yleishyödylliset sosiaalipalvelut Euroopan unionissa. Euroopan yhteisöjen komissio 26.4.2006.
- KOM(2006) 211 lopullinen (2006) Euroopan kansalaisten toimintasuunnitelma, EU:n tuloksenteke. Euroopan komissio 10.5.2006.
- KOM(2007) 359 lopullinen (2007). Päämääränä yhteiset joustoturvaperiaatteet: Uusia ja parempia työpaikkoja jouston ja turvan avulla. Euroopan yhteisöjen komissio 27.6.2007.
- KOM(2007) 726 lopullinen (2007) Mahdollisuudet, väylät ja yhteisvastuu: 2000-luvun Euroopan uusi sosiaalinen visio. Euroopan yhteisöjen komissio 20.11.2007.
- KOM(2007) 803 lopullinen I OSA (2007) Strategiaraportti uudistetusta Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategiasta: uuden kauden (2008–2010) käynnistäminen. Uudistamista jatkettava. Euroopan yhteisöjen komissio 11.12.2007.

- KOM(2007) 804 lopullinen (2007) Ehdotus yhteisön Lissabon-ohjelmaksi 2008–2010. Euroopan yhteisöjen komissio 11.12.2007.
- KOM(2008) 412 lopullinen (2008) Uudistettu sosiaalinen toimintaohjelma: mahdollisuudet, väylät ja yhteisvastuu 2000-luvun Euroopassa. Euroopan yhteisöjen komissio 2.7.2008.
- KOM(2008) 418 lopullinen (2008) ”Uudistettu sitoumus sosiaaliseen Eurooppaan: sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskevan avoimen koordinoitimenetelmän vahvistaminen. Euroopan yhteisöjen komissio 2.7.2008.
- KOM(2010) 2020 lopullinen (2010) EUROOPPA 2020 Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia. Euroopan komissio 3.3.2010.
- KOM(2011) 11 lopullinen (2011) Vuotuinen kasvuselvytys: EU:lle kattava ratkaisu kriisiin. Euroopan komissio 12.1.2011.
- KOM(2018) 130 final (2018) Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanon seuranta. Euroopan komissio 13.3.2018.
- KOM(2018) 131 final (2018) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan työvoimaviranomaisen perustamisesta. Euroopan komissio 13.3.2018.
- KOM(2018) 132 final (2018) Ehdotus NEUVOSTON SUOSITUS sosiaalisen suojelun saatavuudesta työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien kannalta. Euroopan komissio 13.3.2018.

8. TASA-ARVOPOLITIIKKA: EPÄTASAISTA KEHITYSTÄ, POLIITTISIA SUUNNANMUUTOKSIA JA POLARISAATIOTA

- Abels, Gabriele & Joyce Mushaben (2020). Great Expectations, Structural Limitations: Ursula von der Leyen and the Commission’s New Equality Agenda. *Journal of Common Market Studies*. Online First. DOI: 10.1111/jcms.13102.
- Ahrens, Petra (2018). *Actors, Institutions and the Making of EU Gender Equality Programmes*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ahrens, Petra & Gabriele Abels (2017). Die Macht zu gestalten - die Mutterschutzrichtlinie im legislativen Bermuda-Dreieck der Europäischen Union. *Femina Politica - Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft* 26:1, 39–54.
- Anttila, Outi (2013). *Kohti tosiasiallista tasa-arvoa? Sukupuolisyrjinnän kiellot oikeudellisen pluralismin aikana*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Beveridge, Fiona & Samantha Velluti (toim.) (2008). *Gender and the Open Method of Coordination: Perspectives on Law, Governance and Equality in the EU*. Aldershot: Ashgate.
- Brack, Nathalie (2018). *Opposing Europe in the European Parliament: Rebels and Radicals in the Chamber*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bruff, Ian & Stefanie Wöhl (2016). Constitutionalizing Austerity, Disciplining the Household – Masculine Norms of Competitiveness and the Crisis of Social Reproduction in the Eurozone. Teoksessa Aida A. Hozic & Jacqui True (toim.): *Scandalous Economics. Gender and the Politics of Financial Crisis*. New York: Oxford University Press, 92–108.
- Cavaghan, Rosalind & Muireann O’Dwyer (2018). European Economic Governance in 2017: A Recovery for Whom? *Journal of Common Market Studies* 56(Annual Review), 96–108.

- Copeland, Paul (2020). *Governance and the European Social Dimension. Politics, Power and the Social Deficit in a Post-2020 EU*. Lontoo: Routledge.
- EIGE (Euroopan tasa-arvoinstituutti) (2019a). *Gender Equality Index 2019. Work-Life Balance*. Luxemburg: Publications Office of the EU.
- (2019b). *Beijing + 25: The Fifth Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States*. Luxemburg: Publications Office of the EU.
- (2020). *Gender Equality Index 2019. Digitalisation and the Future of Work*. Luxemburg: Publications Office of the EU.
- Elomäki, Anna (2015). The Economic Case for Gender Equality in the European Union. Selling Gender Equality to Decision-Makers and Neoliberalism to Women's Organizations? *European Journal of Women's Studies* 22:3, 288–302.
- (2019). Governing Austerity: Governance Reforms as Facilitators of Gendered Austerity in Finland. *Australian Feminist Studies* 34:100, 182–197.
- (2021). "It's a Total No-No." Strategic Silence about Gender in the European Parliament's Economic Governance Policies. *International Political Science Review*. Online First.
- Elomäki, Anna & Johanna Kantola (2020a). Tasa-arvopolitiikan suunnanmuutos Euroopan unionissa. Teoksessa Johanna Kantola, Paula Koskinen Sandberg & Hanna Ylöstalo (toim.): *Tasa-arvopolitiikan suunnanmuutoksia: Talouskriiseistä tasa-arvon kriiseihin*. Helsinki: Gaudeamus, 33–47.
- (2020b). European Social Partners as Gender Equality Actors in EU Social and Economic Governance. *Journal of Common Market Studies* 58:4, 999–1015.
- Elomäki, Anna, Armi Mustosmäki & Paula Koskinen Sandberg (2020). The Side-lining of Gender Equality in a Corporatist and Knowledge-Oriented Regime: The Case of Failed Family Leave Reform in Finland'. *Critical Social Policy*. Online First.
- Emejulu, Akwugo & Leah Bassel (2017). Whose Crisis Counts? Minority Women, Austerity and Activism in France and Britain. Teoksessa Johanna Kantola & Emanuela Lombardo (toim.): *Gender and the Economic Crisis in Europe: Politics, Institutions and Intersectionality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 231–256.
- Euroopan unionin perusoikeusvirasto (2019). *Being Black in the EU Second European Union Minorities and Discrimination Survey*. Luxemburg: Publications Office of the EU.
- Fusulier, Bernard (2011). The European Directive: Making Supra-national Parental Leave Policy. Teoksessa Sheila Kamerman & Peter Moss (toim.): *The Politics of Parental Leave Policies. Children, Parenting and Gender and the Labour Market*. Bristol: Policy Press, 243–258.
- Guerrina, Roberta (2005). *Mothering the Union: Gender Politics in the EU*. Manchester: Manchester University Press.
- Guerrina, Roberta, Laura Chappell & Katharina Wright (2018). Transforming CSDP? Feminist Triangles and Gender Regimes. *Journal of Common Market Studies* 56:5, 1036–1052.
- Guerrina, Roberta & Annick Masselot (2018). Walking into the Footprint of EU Law: Unpacking the Gendered Consequences of Brexit. *Social Policy & Society*, 17:2, 319–330.

- Guerrina, Roberta & Katharina Wright (2016). Gendering normative power Europe: lessons of the Women, Peace and Security agenda. *International Affairs* 92:2, 293–312.
- Haastrup, Toni, Katharina Wright & Roberta Guerrina (2019). Bringing Gender in? EU Foreign and Security Policy after Brexit. *Politics and Governance* 7:3, 62–71.
- Hafner-Burton, Emilie & Mark Pollack (2009). Mainstreaming Gender in the European Union: Getting the Incentives Right. *Comparative European Politics* 7:1, 114–138.
- Hoskyns, Catherine (2008). Governing the EU: Gender and Macroeconomics. Teoksessa Shirin Rai & Georgina Waylen (toim.): *Global Governance: Feminist Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 107–128.
- Jacquot, Sophie (2015). *Transformations in EU Gender Equality: From Emergence to Dismantling*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- (2017). A Policy in Crisis. The Dismantling of the EU Gender Equality Policy. Teoksessa Johanna Kantola & Emanuela Lombardo (toim.): *Gender and the Economic Crisis in Europe: Politics, Institutions and intersectionality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 27–48.
- Julkunen, Raija (2010). *Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit*. Tampere: Vastapaino.
- Kantola, Johanna (2010). *Gender and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kantola, Johanna, Paula Koskinen Sandberg & Hanna Ylöstalo (toim.) (2020). *Tasa-arvopolitiikan suunnanmuutoksia: Talouskriisistä tasa-arvon kriiseihin*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kantola, Johanna & Emanuela Lombardo (toim.) (2017). *Gender and the Economic Crisis in Europe: Politics, Institutions and Intersectionality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- (2020). Opposition Strategies of Right Populists against Gender Equality in a Polarized European Parliament. *International Political Science Review*. Online first.
- Kantola, Johanna & Kevät Nousiainen (2012). Euroopan unionin tasa-arvopolitiikka. Teoksessa Johanna Kantola, Kevät Nousiainen & Milja Saari (toim.): *Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen*. Helsinki: Gaudeamus, 124–142.
- Kantola, Johanna, Kevät Nousiainen & Milja Saari (toim.) (2012): *Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kantola, Johanna & Lise Rolandsen Agustin (2016). Gendering Transnational Party Politics: The Case of European Union. *Party Politics* 22:5, 641–651.
- (2019). Gendering the Representative Work of the European Parliament: A Political Analysis of Women MEP's Perceptions of Gender Equality in Party Groups. *Journal of Common Market Studies* 57:4, 768–786.
- Karamessini, Maria & Jill Rubery (toim.) (2014). *Women and Austerity. The Economic Crisis and the Future of Gender Equality*. Lontoo: Routledge.
- Klatzer, Elisabeth & Azzurra Rinaldi (2020). #NextGenerationEU Leaves Women Behind. Gender Impact Assessment of the European Commission Proposals for the EU Recovery Plan. Study Commissioned by the Greens/EFA Group of the European Parliament. <https://alexandrageese.com>.

- eu/wp-content/uploads/2020/07/Gender-Impact-Assessment-NextGenerationEU_Klatzer_Rinaldi_2020.pdf. Katsottu 8.7.2021.
- Kluger Diogini, Maja (2017). *Lobbying in the European Parliament. The Battle for Influence*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Koskinen Sandberg, Paula (2018). The Corporatist Regime, Welfare State Employment, and Gender Pay Inequity. *NORA-Nordic Journal of Feminist and Gender Research* 26:1, 36–52.
- Kuhar, Roman & David Paternotte (toim.) (2017). *Anti-Gender Campaigns in Europe: Mobilizing against Equality*. Lanham MD: Rowman & Littlefield.
- Liebert, Ulrike (toim.) (2003). *Gendering Europeanisation*. Bryssel: Presses Interuniversitaires Européennes.
- Nousiainen, Kevät (2012). Suomen syrjinnänvastainen lainsäädäntö. Teoksessa Johanna Kantola, Kevät Nousiainen & Milja Saari (toim.): *Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen*. Helsinki: Gaudeamus, 143–174.
- Nousiainen, Kevät & Merja Pentikäinen (2017). Naisiin kohdistuva väkivalta ihmisoikeuskysymyksenä. Teoksessa Johanna Niemi, Heini Kainulainen & Päivi Honkatukia (toim.): *Sukupuolistunut väkivalta. Oikeudellinen ja sosiaalinen ongelma*. Tampere: Vastapaino, 51–67.
- O'Dwyer, Muireann (2018). Making Sense of Austerity: The Gendered Ideas of European Economic Policy. *Comparative European Politics* 16, 745–761.
- Oikeusministeriö (2012). Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston määräaikaiseksi direktiiviksi julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä (*Listayhtiöiden hallitusten sukupuoli-kiintiö -direktiivi*). U 81/2012 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/u_81+2012.pdf. Katsottu 8.7.2021.
- Saari, Milja (2016). *Samapalkkaisuus – neuvoteltu oikeus: Naisten ja miesten palkkaeriarvoisuus poliittisena ja oikeudellisena kysymyksenä korporatistisessa Suomessa*. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 25/2016. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Tasa-arvovaltuutetun toimisto (2021). EU-lainsäädäntö. <https://tasa-arvo.fi/eu-lainsaadanto>.
- Tuominen, Hanna (2020). Suomen arvopohjainen Euroopan unionin puheenjohtajuus 2019. *Politiikka* 62:4, 379–405.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2017): Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta ja neuvoston direktiivin 2010/18/EU kumoamisesta (työelämän tasapainodirektiivi). U 36/2017 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/U_36+2017.pdf. Katsottu 8.7.2021.
- Valtioneuvosto (2019). Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.
- (2021). Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta. Vahva ja yhtenäinen EU – kohti kestävämpää Euroopan unionia. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:4. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162702/VN_2021_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Katsottu 8.7.2021.

- Verloo, Mieke (toim.) (2018). *Varieties of Opposition to Gender Equality in Europe*. Lontoo: Routledge.
- Villa, Paola & Mark Smith (2014). Policy in the Time of Crisis: Employment Policy and Gender Equality in Europe. Teoksessa Maria Karamessini & Jill Rubery (toim.): *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*. Lontoo: Routledge, 273–294.
- Vleuten, Anna van der (2007). *The Price of Gender Equality: Member States and Governance in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- (2019). The European Parliament as a Constant Promoter of Gender Equality: Another European Myth? Teoksessa Petra Ahrens & Lise Rolandsen Agustin (toim.): *Gendering the European Parliament: Structures, Policies and Practices*. Landham, MD: Rowman and Littlefield, 141–158.
- Walby, Sylvia (2020). Varieties of Gender Regimes. *Social Politics* 27:3, 414–431.
- Warasin, Markus, Johanna Kantola, Lise Rolandsen Agustin & Ciara Coughlan (2019). Politicisation of Gender Equality in the European Parliament: Cohesion and Inter-Group Coalitions in Plenary and Committees. Teoksessa Petra Ahrens & Lise Rolandsen Agustin (toim.): *Gendering the European Parliament: Structures, Policies and Practices*. Landham, MD: Rowman and Littlefield, 141–158.
- Weiner, Elaine & Heather McRae (2017). Opportunity and Setback? Gender Equality, Change and Crisis in the EU. Teoksessa Johanna Kantola & Emanuela Lombardo (toim.): *Gender and the Economic Crisis in Europe: Politics, Institutions and Intersectionality*. Lontoo: Palgrave Macmillan, 73–94.
- Woodward, Allison (2004). Building Velvet Triangles: Gender and Informal Governance. Teoksessa Simona Piattoni & Thomas Christiansen (toim.): *Informal Governance and the European Union*. Lontoo: Edward Elgar, 76–93.
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto (2021). Kotisivu. <https://syrjinta.fi>. Katsottu 8.7.2021.

9. ULKO-, TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLITIikka: EU VALTIOIDEN MAAILMASSA

- Balfour, Rosa & Kristi Raik (2013). *Equipping the European Union for the 21st century: National diplomacies, the European External Action Service and the making of EU foreign policy*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs.
- Bendiek, Annegret, Ronja Kempin & Nicolai von Ondarza (2018). *Qualified Majority Voting and Flexible Integration for a More Effective CFSP? A Critical Examination of the EU's Options*. SWP Comment NO.25 June 2018 https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2018C25_bdk_kmp_orz.pdf. Katsottu 15.7.2021.
- Biscop, Sven (2016). *The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics*. Egmont Security Policy Brief 75, June 2016. <https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/06/SPB75.pdf?type=pdf>. Katsottu 15.7.2021.
- (2020). Battalions to Brigades: The Future of European Defence. *Survival* 62:5, 105–118.
- Burchard, Hans von der (2019). EU slams China as 'systemic rival' as trade tensions rises. *Politico* 12.3.2019. <https://www.politico.eu/article/eu-slams-china-as-systemic-rival-as-trade-tension-rises/>. Katsottu 15.7.2021.

- Chappel, Laura & David J. Galbreath (2019). European Union. Teoksessa David J. Galbreath, Jocelyn Mawdsley & Laura Chappel (toim.): *Contemporary European Security*. London: Routledge, 84–100.
- Deighton, Anne (2002). The European Security and Defence Policy. *Journal of Common Market Studies* 40:4, 719–741.
- Duke, Simon (2018). The Enigmatic Role of Defence in the EU: From EDC to EDU? *European Foreign Affairs Review* 23:1, 63–80.
- Eurobarometri (2017). *Special Eurobarometer 461, April 2017. Annex: Security and defence*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2173>. Katsottu 15.7.2021.
- Euroopan komissio (2020). Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Tavoitteena kokonaisvaltainen EU–Afrikka-strategia. (JOIN/2020/4 final) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52020JC0004>. Katsottu 15.7.2021.
- Euroopan komissio ja korkea edustaja (2021). *Joint communication to the European Parliament and the Council on strengthening the EU's contribution to rules-based multilateralism*. 17.2.2021. JOIN(2021) 3 final. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/93292/joint-communication-european-parliament-and-council-strengthening-eu>. Katsottu 15.7.2021.
- Euroopan unioni (2007). Sopimus Euroopan unionista (SEU). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:4301855>. Katsottu 15.7.2021.
- (2016). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2016/11/14/conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>. Katsottu 2.8.2021.
- (2017). Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelma. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/LSU/?uri=CELEX:52016DC0950>. Katsottu 15.7.2021.
- Euroopan unionin neuvosto (2003). A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>. Katsottu 15.7.2021.
- (2020). ”Matkalla Euroopan ja Afrikan toiveita vastaavaan syvempään ja vahvempaan kumppanuuteen”: neuvoston päätelmät Afrikasta. Lehdistötiedote 30.6.2020. <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2020/06/30/on-the-path-to-a-deeper-and-stronger-partnership-living-up-to-the-european-and-african-aspirations-council-adopts-conclusions-on-africa/>. Katsottu 15.7.2021.
- (2021a). EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyö. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/defence-security/>. Katsottu 15.7.2021.
- (2021b). Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s projects – Overview. <https://www.consilium.europa.eu/media/46846/pesco-projects-20-nov-2020.pdf>. Katsottu 15.7.2021.
- EUvsDisinfo (2020). EEAS Special Report Update: Short Assessment of Narratives and Disinformation around the COVID-19/Coronavirus Pandemic (Updated 2–22 April). 24.4.2020. <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-2-22-april/?highlight=covid19>. Katsottu 16.7.2021.
- Faleg, Giovanni & Carlo Palleschi (2020). *African strategies. European and global approaches towards sub-Saharan Africa*. Chaillot Paper 158, June 2020. Paris:

- EUISS. <https://www.iss.europa.eu/content/african-strategies>. Katsottu 15.7.2021.
- Fiott, Daniel (2020). As you were? The EU as an evolving military actor. Teoksessa Daniel Fiott (toim.): *The CSDP in 2020. The EU's legacy and ambition in security and defence*. Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), 110–123.
- Forsberg, Tuomas & Hiski Haukkala (2016). *The European Union and Russia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gegout, Catherine (2010). *European Foreign and Security Policy: States, Power, Institutions, and American Hegemony*. Toronto: University of Toronto Press.
- Grabbe, Heather (2006). *The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- (2014). Six Lessons of Enlargement Ten Years On: The EU's Transformative Power in Retrospect and Prospect. *Journal of Common Market Studies* 52:S1, 40–56.
- Helwig, Niklas, Juha Jokela & Clara Portela (2020). *Sharpening EU sanctions policy for a geopolitical era*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:31. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2020/05/vnteas_report_sharpening-eu-sanctions-policy-for-a-geopolitical-era.pdf. Katsottu 15.7.2021.
- Hill, Christopher (1993). The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies* 31:3, 305–328.
- Hill, Christopher & Reuben Wong (2011). Many actors, one path? The meaning of Europeanization in the context of foreign policy. Teoksessa Reuben Wong & Christopher Hill (toim.): *National and European Foreign Policies. Towards Europeanization*. London: Routledge, 210–232.
- Howorth, Jolyon (2018). Strategic autonomy and EU-NATO cooperation: threat or opportunity for transatlantic relations? *Journal of European Integration* 40:5, 523–537.
- Iso-Markku, Tuomas, Matti Pesu & Juha Jokela (2018). Euroopan unioni turvallisuusyhteisönä: kansalaismielipide, asenne- ja arvoympäristö. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 68/2018.
- Juncos, Ana E. (2017). Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn? *European Security* 26:1, 1–18.
- (2020). Beyond civilian power? Civilian CSDP two decades on. Teoksessa Daniel Fiott (toim.): *The CSDP in 2020. The EU's legacy and ambition in security and defence*. Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), 74–85.
- Jupille, Joseph & James A. Caporaso (1998). States, Agency and Rules: the European Union in Global Environmental Politics. Teoksessa Carolyn Rhodes (toim.): *The European Union in the World Community*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 213–229.
- Keukeleire, Stephan & Tom Delreux (2014). *The Foreign Policy of the European Union*. Toinen painos. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Korosteleva, Elena (2017). Putting the EU Global Security Strategy to test: 'cooperative orders' and othering in EU–Russia relations. *International Politics* 56:3, 304–320.
- Lucarelli, Sonia & Lorenzo Fioramonti (toim.) (2009). *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*. London: Routledge.

- Major, Claudia & Christian Mölling (2020). The EU's military legacy. Over-institutionalised, under-equipped and strategically divided. Teoksessa Daniel Fiott (toim.): *The CSDP in 2020. The EU's legacy and ambition in security and defence*. Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), 38–49.
- Manners, Ian (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies* 40:2, 235–258.
- (2013). Assessing the decennial, reassessing the global: Understanding European Union normative power in global politics. *Cooperation and Conflict* 48:2, 304–329.
- Nicolaïdis, Kalypso & Richard Whitman (toim.) (2013). Special Issue on Normative Power Europe. *Cooperation and Conflict* 48:2.
- Nuttall, Simon J. (1992). *European Political Co-operation*. Oxford: Clarendon Press.
- (2000). *European Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Ojanen, Hanna (2000). *Participation and influence: Finland, Sweden and the post-Amsterdam development of the CFSP*. Occasional Paper 11, WEU Institute for Security Studies, Paris, January 2000. <https://www.iss.europa.eu/content/participation-and-influence-finland-sweden-and-post-amsterdam-development-cfsp>. Katsottu 15.7.2021.
- (2018). *The EU's Power in Inter-Organisational Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- (2020). Koronapandemia, EU:n rooli ja tehtävät: tutkimuksen empiirisiä ja teoreettisia lähtökohtia. *Kosmopolis* 50:2, 128–144.
- Ojanen, Hanna & Kristi Raik (2017). Ulko- ja turvallisuuspolitiikka: pinnallista jatkuvuutta ja pyörteisiä pohjavirtauksia. Teoksessa Tapio Raunio & Juho Saari (toim.): *Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus*. Helsinki: Gaudeamus, 170–195.
- Parkes, Roderick (2020). Reading the runes. The future of CSDP and AFSJ. Teoksessa Daniel Fiott (toim.): *The CSDP in 2020. The EU's legacy and ambition in security and defence*. Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), 97–109.
- Pomorska, Karolina (2007). The impact of enlargement: Europeanisation of Polish Foreign Policy? Tracking adaptation and change in Polish Ministry of Foreign Affairs. *The Hague Journal of Diplomacy* 2:1, 25–51.
- Portela, Clara, Paulina Pospieszna, Joanna Skrzypczyńska & Dawid Walentek (2020). Consensus against all odds: explaining the persistence of EU sanctions on Russia. *Journal of European Integration*. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1803854>. Katsottu 15.7.2021.
- Raube, Kolja & Matthieu Burnay (2018). Coherence, strategy and legitimacy – variations of a theme in the case of EU–China relations. *Global Affairs* 4:2–3, 291–304.
- Raunio, Tapio (2018). Parliament as an arena for politicisation: The Finnish Eduskunta and crisis management operations. *The British Journal of Politics and International Relations* 20:1, 158–174.
- Raunio, Tapio & Wolfgang Wagner (2017). Towards parliamentarisation of foreign and security policy? *West European Politics* 40:1, 1–19.
- Regelsberger, Elfriede, Philippe de Schoutheete & Wolfgang Wessels (toim.) (1997). *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

- Rhinard, Mark & Gunnar Sjöstedt (2019). *The EU as a Global Actor: A New Conceptualisation Four Decades after "Actorness"*. UI Paper, Stockholm: Swedish Institute of International Affairs. June 2019. <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2019/ui-paper-no.-6-2019.pdf>. Katsottu 15.7.2021.
- Rosén, Guri & Kolja Raube (2018). Influence beyond formal powers: The parliamentarisation of European Union security policy. *The British Journal of Politics and International Relations* 20:1, 1–15.
- Schimmelfennig, Frank & Hanno Scholtz (2008). EU democracy promotion in the European neighbourhood: political conditionality, economic development and transnational exchange. *European Union Politics* 9:2, 187–215.
- Sjursen, Helene (2006). The EU as "normative" Power: How can this be? *Journal of European Public Policy* 13:2, 235–251.
- (2018). The Legitimacy of European Union Foreign Policy. *Global Affairs* 4:2–3, 253–264.
- Sjöstedt, Gunnar (1977). *The External Role of the European Community*. Westmead: Saxon House.
- Small, Andrew (2020). *The meaning of systemic rivalry: Europe and China beyond the pandemic*. Policy Brief 13 May 2020. European Council on Foreign Relations. https://ecfr.eu/publication/the_meaning_of_systemic_rivalry_europe_and_china_beyond_the_pandemic/. Katsottu 15.7.2021.
- Smith, Karen E. (2000). The end of civilian power EU: A welcome demise or cause for concern? *The International Spectator* 35:2, 11–28.
- (2020). The European Union's Post-Lisbon Foreign Policy Ten Years On. Teoksessa Martin Westlake (toim.): *The European Union's New Foreign Policy. The European Union in International Affairs*. Lontoo: Palgrave Macmillan, 237–251.
- Smith, Michael E. (2004). *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spence, David (2016). The European Commission's External Service. Teoksessa Michael Smith, Stephan Keukeleire & Sophie Vanhoonacker (toim.): *The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges*. Lontoo: Routledge, 29–45.
- Stahl, Bernhard, Henning Boekle, Jörg Nadoll & Anna Jóhannesdóttir (2004). Understanding the Atlanticist-Europeanist Divide in the CFSP: Comparing Denmark, France, Germany and the Netherlands. *European Foreign Affairs Review* 9:3, 417–441.
- Stoddard, Edward (2015). Between a Rock and a Hard Place? Internal–External Legitimacy Tensions and EU Foreign Policy in the European Periphery. *Journal of European Integration* 37:5, 553–570.
- Strikwerda, Johanna (2018). Unexpected compliance? The implementation of the Defence and Security Procurement Directive. *Journal of European Integration* 40:7, 889–904.
- Tammikko, Teemu & Jyrki Ruohomäki (2019). *The future of EU civilian crisis management: Finding a niche*. FIIA Briefing Paper 262. Helsinki: FIIA. https://www.fia.fi/wp-content/uploads/2019/05/bp262_future_of_eu_civilian_crisis_management.pdf. Katsottu 15.7.2021.
- Tiilikainen, Teija (2011). The EU in Its Own Eyes: The EU's Power in Its Self-Understanding. *European Foreign Affairs Review* 16:2, 187–205.

- Tonra, Ben (2001). *The Europeanisation of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Tonra, Ben & Thomas Christiansen (2018). The study of EU foreign policy: between international relations and European studies. Teoksessa Ben Tonra & Thomas Christiansen (toim.): *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester: Manchester University Press, 1–9.
- Vanhoonacker, Sophie & Karolina Pomorska (2013). The European External Action Service and agenda-setting in European foreign policy. *Journal of European Public Policy* 20:9, 1316–1331.
- Veen, A. Maurits van der (2014). Enlargement and the anticipatory deepening of European integration. *Journal of European Public Policy* 21:5, 761–775.
- Wong, Reuben & Christopher Hill (toim.) (2011). *National and European Foreign Policies: Towards Europeanization*. Abingdon: Routledge.
- Øhrgaard, Jakob C. (2018). International relations or European integration: is the CFSP sui generis? Teoksessa Ben Tonra & Thomas Christiansen (toim.): *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester: Manchester University Press, 26–44.

10. YHTENÄISYDESSÄÄN MONINAINEN

- Bartolini, Stefano (2005). *Restructuring Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Brandsma, Gijs Jan, Justin Greenwood, Ariadna Ripoll Servent & Christilla Roederer-Rynning (toim.) (2021). Inside the 'Black Box' of EU Legislative Trilogues. *Journal of European Public Policy* 28:1.
- Braun, Mats (2021). *The Politics of Regional Cooperation and the Impact on the European Union: A Study of Nordic Cooperation and the Visegrad Group*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ciornei, Irina & Malcolm G. Ross (toim.) (2021). *Solidarity in the European Union*. *Acta Politica* 56:2.
- Clerc, Louis & Kimmo Elo (2014). *Aatteesta instituutioksi – Euroopan unionin historia ja rakenteet*. Helsinki: Avain.
- Eurostat (2020). EU population in 2020: almost 448 million. News release, 111/2020–10 July 2020.
- Fernández-Rojo, David (2021). *EU Migration Agencies: The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ferrera, Maurizio (2019). Disproved or vindicated? Stein Rokkan's 'Impossibility Theorem' on welfare democracy and European integration. *Journal of European Social Policy* 29:1, 3–12.
- Ferrera, Maurizio, Joan Miró & Stefano Ronchi (2021). Walking the road together? EU polity maintenance during the COVID-19 crisis. *West European Politics* 44:5–6, 1329–1352.
- Heldt, Eugénia C. & Tony Mueller (2021). The (self-)empowerment of the European Central Bank during the sovereign debt crisis. *Journal of European Integration* 43:1, 83–98.
- Héritier, Adrienne, Katharina L. Meissner, Catherine Moury & Magnus G. Schoeller (2019). *European Parliament Ascendant: Parliamentary Strategies of Self-Empowerment in the EU*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Ikäheimo, Hannu-Pekka (2021). *Politiikkaa ilman vaihtoehtoja? Suomalainen sanomalehtijournalismi EU-keskustelun ja demokratian näyttämönä 1995–2018*. Tampere: Tampereen yliopiston väitöskirjat 417.
- Laloux, Thomas & Tom Delreux (2020). The origins of EU legislation: agenda-setting, intra-institutional decision-making or interinstitutional negotiations? *West European Politics*. <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1836861>. Katsottu 19.7.2021.
- Novak, Stéphanie, Olivier Rozenberg & Selma Bendjaballah (2021). Enduring consensus: why the EU legislative process stays the same. *Journal of European Integration* 43:4, 475–493.
- Raunio, Tapio & Mikko Mattila (2017). Kun yksituumaisuus murenee: EU-politiikan kansallinen valmistelu ja päätöksenteko. Teoksessa Tapio Raunio ja Juho Saari (toim.): *Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus*. Helsinki: Gaudeamus, 52–70.
- Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.) (2013). *Euroopan paras maa? Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Schneider, Christina J. (2018). *The Responsive Union: National Elections and European Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schuette, Leonard August (2021). Forging Unity: European Commission Leadership in the Brexit Negotiations. *Journal of Common Market Studies*. <https://doi.org/10.1111/jcms.13171>. Katsottu 19.7.2021.
- Tiilikainen, Teija (2020). EU:n yhteisvastuun ongelmat pandemiakriisissä. *Kosmopolis* 50:2, 145–153.
- Wolff, Sarah & Stella Ladi (toim.) (2020). Pandemic Politics and European Union Responses. *Journal of European Integration* 42:8.

KIRJOITTAJAT

Anna Elomäki, FT, yliopistotutkija, Tampereen yliopisto

Noora Heinonen, HTM, väitöskirjatutkija, Tampereen yliopisto

Johanna Kantola, PhD, sukupuolentutkimuksen professori, Tampereen yliopisto

Jaakko Kiander, VTT, johtaja, Eläketurvakeskus

Ilkka P. Laurila, MMT, hallintojohtaja, Luonnonvarakeskus

Jyrki Niemi, MMT, tutkimusprofessori, Luonnonvarakeskus

Hanna Ojanen, VTT, tutkimusjohtaja, Tampereen yliopisto

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

Juho Saari, VTT, sosiaali- ja terveystieteiden professori, Tampereen yliopisto

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

Östen Wahlbeck, PhD, sosiologian professori, Helsingin yliopisto

EUROOPAN UNIONI on tunnuslauseensa mukaan ”moninaisuudessaan yhtenäinen”.

2010-luvulla kriisi toisensa jälkeen kuitenkin koetteli unionia ja sen yhtenäisyyttä. Millaisia vaikutuksia eurokriisillä, pakolaiskriisillä, Brexitillä ja koronapandemialla on ollut? Entä kuinka unioni pystyy vastaamaan tuleviin haasteisiin ilmastonmuutoksesta oikeistopopulismiin nousuun?

Moninaisuudessaan yhtenäinen? kartoittaa EU:n politiikan muodostumista ja muutoksia sekä pohtii unionin tulevia ratkaisuja. Tarkastelun ytimessä on kysymys, pystyykö EU uudistumaan ja toteuttamaan sen tavoittelemaa yhtenäistä politiikkaa.

Teos esittelee laajasti EU:n viimeaikaista kehitystä ja avaa politiikan sektoreiden entistä tiiviimpiä yhteyksiä. Näin se luo kattavan kuvan unionin nykytilasta ja soveltuu myös oppimateriaaliksi yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin.



eurooppatiedotus.fi
Ulkoministeriö



KL 32.51 / ISBN 978-952-345-147-6