

Kansallista vai eurooppalaista politiikkaa? EU ja Suomen poliittisen järjestelmän muutos

Julkaistu kirjassa: Suomi 25 vuotta Euroopan unionissa. Toim. Kimmo Elo. Sigillum, 2021. ISBN 978-952-7220-18-4.

Tapio Raunio

Johdanto

Brexit eli Ison-Britannian ero Euroopan unionista (EU) on herättänyt kysymyksen maan kansalaisten ja poliittisen johdon sitoutumisesta integraatioon. Yli 40 vuoden jäsenyydestä huolimatta äänestäneiden enemmistö ja vaikutusvaltainen vähemmistö maan kansanedustajista halusi maansa irtautuvan unionin kahleista. Brexit-äänestyksen tuloksen yksi tulkinta olikin, ettei jäsenyyttä missään vaiheessa saatu ankkuroitua kansan eikä edes johtavien poliitikkojen keskuuteen, vaan EU näyttäytyi koko ajan jollain tapaa vieraana ja kiistanalaisena kysymyksenä. Pohdittiin, olisiko laajapohjaisempi kansallisen Eurooppa-politiikan valmistelu ja päätöksenteko voinut vähentää kansanedustajien ja puolueaktiivien EU-vastaisuutta. Lisäksi mietittiin median ja koululaitoksen roolia: olivatko kansalaiset saaneet riittävästi tietoa EU:sta?

Kysymys EU:n asemasta jäsenvaltioiden kansallisessa politiikassa on erittäin tärkeä poliittisen päätöksenteon sekä demokratiaan olennaisesti kuuluvan julkisen keskustelun ja harkinnan näkökulmasta. Mikäli päättäjät pitävät integraatiota keskeisenä ja se saa paljon näkyvyyttä tiedotusvälineissä ja koulujen opetusohjelmissa, voidaan sen olettaa lisäävän niin poliittisten päättäjien kuin kansalaisten Eurooppa-tietämystä. Tietämys vaikuttaa kykyyn puntaroida sekä EU:n että kansallisen Eurooppa-politiikan heikkouksia ja vahvuuksia. Samalla on huomattava, että EU-jäsenyys ja laajemmin politiikan kansainvälistyminen ovat merkinneet politiikan vaikutuskanavien sekä urapolkujen monipuolistumista. Ei ole yhtä kansallista etua, vaan politiikan toimijat yksittäisistä kansalaisista yrityksiin ja etujärjestöihin edistävät tavoitteitaan yhä enenevässä määrin suoraan 'Brysselissä'.

EU-jäsenyys asettaa yhtäältä rajoitteita jäsenvaltioiden päätöksenteolle, mutta toisaalta se tarjoaa kansalaisille, etujärjestöille, puolueille ja poliittisille instituutioille uuden kanavan vaikuttaa politiikkaan. Tässä artikkelissa analysoidaan, miten Suomen poliittinen järjestelmä ja kulttuuri ovat muuttuneet EU-jäsenyyden seurauksena. Ensin tarkastellaan kansalaismielipidettä ja puolueiden kantoja integraatiosta.

Sen jälkeen analysoidaan keskeisten valtioelintemme valtasuhteiden muutosta sekä eduskunnan ja hallituksen toimintakulttuuria EU-politiikassa. Tarkasteltava ajanjakso kattaa koko Suomen EU-jäsenyyden. Tekstissä kiinnitetään erityistä huomiota siihen, miten kansallinen ja eurooppalainen politiikka vaikuttavat toisiinsa. Voidaan pohtia, onko yhä tiiviimmin integroituvassa Euroopassa edes mahdollista erottaa kansallista ja EU-politiikkaa toisistaan. Lopuksi pohditaan laajemmin EU-jäsenyyden ja rajojen avautumisen tuomaa suurta poliittisen kulttuurin muutosta, joka saattaa vaikuttaa niin arkselta, että se on jäänyt julkisessa keskustelussa lähes täysin pimentoon.

Kansalaismielipide ja puolueet

EU-jäsenyyden alusta lähtien aina eurokriisin alkuun asti Suomessa vallitsi verrattain laaja puoluepoliittinen konsensus Euroopan integraatiosta. Paavo Lipposen viiden puolueen sateenkaarihallituksen (1995–2003) muovaama integraatiomyönteinen linja nautti eduskuntapuolueiden tukea. Ainoastaan **u**erussuomalaiset erottuivat EU-kriittisyydellään. Ennen kaikkea Suomi painotti rakentavaa osallistumista unionin päätöksentekoon ja vahvojen ylikansallisten instituutioiden merkitystä.¹ Kuitenkin tiedettiin, etteivät kansalaiset asennoituneet yhtä myönteisesti integraatioon kuin puolueet ja poliittinen johtomme.² Näin ollen integraation politisoituminen eurokriisin ja nimenomaan euroalueen maille myönnettyjen tukipakettien myötä ei ollut yllättävää. Tukipaketit ja Suomen vastuu eurokriisin hoidossa hallitsivat vuoden 2011 eduskuntavaaleja, joissa **u**erussuomalaiset saavuttivat ”jytkynsä” osin tai jopa pitkälti nimenomaan EU:n kansallisen politisoitumisen ansiosta. Eurokriisi muodostikin eräänlaisen käännekohdan Suomen Eurooppa-politiikassa; aiempaan laajaan konsensukseen ei todennäköisesti ole paluuta.

Samalla muutoksen laajuutta ja vaikutuksia ei pidä liioitella. Eurobarometrit sekä esimerkiksi Elinkeinoelämän valtuuskunnan (Eva) kyselyt osoittavat, etteivät suomalaiset ole kääntäneet selkäänsä unionille, pikemminkin päinvastoin. Suomalaisten luottamus unioniin on korkeampaa kuin aikaisemmin, ja myös EU-jäsenyyden ja euron kannatus on voimistunut. Sama kannatuksen nousu on havaittavissa ympäri unionia: kansalaisten luottamus integraatioon notkahti finanssikriisin ja eurokriisin seurauksena, mutta sen jälkeen tuki integraatiolle on vahvistunut tai palautunut sa-

1 Ojanen ja Raunio 2018.

2 Mattila ja Raunio 2005.

malle tasolle kuin ennen taluskriisejä.³ Viime vuosikymmenen tapahtumat – kuten Brexit, Trumpin valinta Yhdysvaltojen presidentiksi, populismin nousu sekä Venäjän ja Turkin luisuminen autoritääriseen hallintoon – ovat saattaneet osaltaan vahvistaa ihmisten uskoa unioniin ja sen arvoihin. Lisäksi vuoden 2019 Euroopan parlamentin vaalit kielivät kansalaisten uskosta unioniin ilmastonmuutoksen ja muiden poikkikansallisten haasteiden torjunnassa.⁴ Vaikka tietämys EU:sta on edelleen varsin heikkoa, on kansalaisten asennoituminen unioniin muuttunut hienojakoisemmaksi.⁵ Jotkut saattavat arvostaa yhteisvaluutta euroa ja sisämarkkinoita mutta asennoituvat kriittisesti esimerkiksi unionin maatalouspolitiikkaan. Samaa EU-näkemyksen monipuolistumista on nähtävissä yhteiskunnallisessa keskustelussa: varsinkin nuoremille ikäluokille unioni on yhä luonnollisempi osa arkea, ja unionin päätöksiä kannatetaan tai vastustetaan asiakysymyksestä riippuen.

Vertailevien tutkimusten mukaan vasemmisto–oikeisto-ulottuvuudella keskustaan sijoittuvat puolueet ovat harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta integraatiomyönteisiä. Keskusta-oikeistolaiset kristillisdemokraattiset ja osin myös konservatiiviset puolueet ovat olleet keskeisessä asemassa integraation historiassa, ja ylipäätään ne tukevat yhdessä liberaalien kanssa 'vahvaa' ja kilpailukykyistä Eurooppaa, jonka ytimen muodostavat talous- ja rahaliitto EMU ja yhteinen valuutta.

Integraatiokannatuksen lisääntyminen vasemmiston keskuudessa on puolestaan loogista, sillä varsinkin EMU:n myötä vasemmiston perinteisten painopistealueiden, kuten työllisyyden, ympäristöpolitiikan ja sosiaalipolitiikan ajaminen vaatii yhä enemmän eurooppalaista yhteistyötä. EU-vastaisuus rajoittuu siten ensisijaisesti ideologisesti radikaaleihin tai populistisiin puolueisiin. Valtaosa EU-kielteisistä puolueista on joko populistisia maahanmuuttovastaisia oikeistopuolueita tai integraation markkinavetoisuutta vastustavia vasemmistolaisia puolueita. Lisäksi kansallisen identiteetin merkitys selittää puolueiden kantoja. Sosiokulttuurisella jakolinjalla arvokonservatiiviset puolueet suhtautuvat integraatioon varauksellisesti, kun taas liberaalit tukevat sitä.⁶ Euron kriisi ja pakolaiskriisi myötävaikuttivat radikaalioikeiston tai populististen puolueiden kannatuksen kasvuun. Tosin erilaiset kansallismieliset, maahanmuuttoa, monikulttuurisuutta ja valtaeliittiä vastustavat puolueet olivat liisänneet suositaan perinteisten valtapuolueiden kustannuksella ympäri maanosaa

3 Bäck 2017; Karv ja Raunio 2019.

4 De Sio et al. 2019.

5 Karv 2019.

6 Englanniksi kirjoittajat käyttävät tästä ulottuvuudesta termiä GAL (*Green/alternative/libertarian*)-TAN (*traditional/authoritarian/nationalist*). Ks. Hix 1999; Marks ja Wilson 2000; Hooghe et al. 2002; Marks et al. 2006; Almeida 2012; Prosser 2016; Hooghe ja Marks 2018.

jo ennen euron vaikeuksia ja vuonna 2008 alkanutta kansainvälistä finanssikriisiä ja näihin liittyvää taloudellista epävarmuutta.⁷

Nämä vertailevien tutkimusten havainnot pätevät myös Suomeen. Puolueidemme Eurooppa-linjaukset eivät käytännössä ole muuttuneet vuodesta 1995 lähtien.⁸ Toki puolueet ovat joutuneet omaksumaankantoja eri EU-tason päätöksiin yhteisvaluutta euroon siirtymisestä vuoden 2020 koronaelvytyspakettiin, mutta niiden yleisemmät integraatiotavoitteet ovat pysyneet samoina. Kokoomus ja SDP ovat koko Suomen EU-jäsenyyden ajan kannattaneet vahvaa unionia, tosin hieman eri asioita painottaen. Molemmat puolueet ovat sisäisesti verraten yhtenäisiä EU:n kehittämisen suhteen. Myös Ruotsalainen kansanpuolue on pysynyt johdonmukaisesti tiiviin integraation kannalla.

Keskusta oli pääministeripuolueena avainasemassa Suomen liittyessä unioniin. Keskusta omaksui EU-jäsenyyttä puoltaneen kannan vasta pääministeri Esko Ahon uhottua eroavansa, mikäli puolue asettuisi vastustamaan jäsenyyttä. Kaksi kolmannelta puolueen kannattajista äänesti jäsenyyttä vastaan. Vaikka Keskusta on sittemmin omaksunut selkeän EU-myönteisen linjan ja on pitkäaikaisena pääministeripuolueena ollut viemässä Suomea kohti aiempaa tiiviimpää unionia, on puolueessa ollut hankalaa aistia mitään varsinaista innostusta kansainvälistymistä kohtaan. Maatalouden kohtalo vaikuttaa edelleen taustalla, ja puolueen kannatoissa tasapainoillaan EU-jäsenyyden taloudellisten hyötyjen ja syvemmän integraation vastustamisen välillä. Keskustan linjaa kuvaa hyvin pääministerin Juha Sipilän ”prosessikaavio”, jossa hän keväällä 2017 määritteli Suomen kulkevan unionissa ”keskitietä”.

EU-kriittisten tai ns. ’euroskeptisten’ puolueiden heikkoa menestystä voidaan pitää yllättävänä huomioitaessa lokakuun 1994 jäsenyykskansanäänestys, jossa vain 57 % äänestäneistä puolsi unioniin liittymistä. Perussuomalaiset on ainoa eduskuntapuolue, joka on yrittänyt mobilisoida äänestäjiä Eurooppa-teemoilla. Perussuomalaiset on myös ainoana koko Suomen EU-jäsenyyden ajan suhtautunut yksiselitteisen kielteisesti integraatioon. Samalla on huomattava, ettei puolue ole missään vaiheessa suoraan vaatinut Suomen eroa unionista tai euroalueesta. Perussuomalaiset on muiden eurooppalaisten kansallismielisten puolueiden tavoin lähinnä tyytynyt arvostelemaan unionia ja vaatimaan päätösvalan palauttamista jäsenvaltioille. Lisäksi puheenjohtajavaihdos näkyy: Timo Soinin EU-vastaisuus on vaihtunut Jussi Halla-ahon maahanmuuttokritiikkiin. Perussuomalaisten kevään 2019 eduskuntavaaliohjelmassa EU-politiikka ei esiintynyt käytännössä lainkaan. Toisen EU-jä-

7 Paloheimo 2014; De Vries ja Hobolt 2020.

8 Raunio ja Mattila 2017.

senyyttä vastustaneen puolueen eli Kristillisdemokraattien euroskeptisyyden aste on vaihdellut tilanteen mukaan.

Vasemmistoliiton ja Vihreän liiton meno hallitukseen vuonna 1995 ja sitoutuminen Lipposen hallituksen EU-ohjelmaan olivat merkittäviä ratkaisuja kummankin puolueen Eurooppa-linjausten kannalta. Käytännössä molemmat puolueet joutuivat vain muutama kuukausi rivejään jakaneen EU-jäsenyykskansanäänestyksen jälkeen määrittelemään itsensä integraatiomyönteisiksi puolueiksi. Vasemmistoliiton sisäinen vastustus integraatiota kohtaan on vaimentunut. Vihreät puolestaan ovat menestyneet vahvasti Euroopan parlamentin vaaleissa ja poikenneet muista puolueistamme osin liittovaltiohenkisillä linjanvedoillaan.

Entä ovatko puolueet kyenneet ylläpitämään julkista keskustelua integraatiosta? Eurokriisi ja sitä seurannut 'pakolaiskriisi' johtivat integraation merkittävään politisoitumiseen lähes kaikissa jäsenvaltioissa. Mutta vaikka Eurooppa-politiikasta on käyty Suomessa selkeästi enemmän julkista väittelyä kuin aiemmin, on keskustelu rajautunut ensisijaisesti isoihin kriiseihin eli euroalueen ongelmiin, pakolaiskriisiin, Brexitiin ja viimeisimpänä koronaelvityspakettiin. Samalla periaatteellisempi keskustelu suurista linjoista on jäänyt valtaosin kriisien jalkoihin. Heikentyneen konsensusuksen ja integraation politisoitumisen takia puoluejohtajien niin Suomessa kuin muissa jäsenmaissa on kuunneltava tarkasti kannattajien ja parlamenttiryhmiä näkemyksiä. Hallituspuolueissa yhtälö on muita monimutkaisempi, koska samalla niiden on mietittävä EU-tason kompromisseja.⁹ Kireässä ilmapiirissä puoluejohtajat tuntuvat turhan usein valitsevan vaikenemisen strategian. On turvallisempaa olla hiljaa ja keskittyä puolueen ydinteemoihin kuin tehdä rohkeita EU-avauksia. Toinen strategia on keskustelun viivästyttäminen: sanotaan, ettei keskustelua kannata käydä, ennen kuin tiedetään esityksen tarkka sisältö. Ja kun esitys tulee, on se jo ehditty hioa Brysselissä niin pitkälle, että kyse on enää sopeutumisesta eikä aidosta valintatilanteesta.

Toisaalta ei tule sortua harhaiseen nostalgiaan. Varsinkin Lipponen ja Matti Vanhanen tunnetaan Eurooppa-osaamisestaan ja molemmat pitivät pääministerikautensa aktiivisesti merkittäviä puheenvuoroja integraatiosta, mutta EU-kysymykset jäivät kuitenkin kevään 2011 eduskuntavaaleihin asti taka-alalle kotimaisessa poliittisessa keskustelussa. Eurooppa-politiikasta on kyllä keskusteltu, joskus kiivaastikin, mutta nämä keskustelut käydään ensisijaisesti suljettujen ovien takana hallituksessa ja eduskunnan suuressa valiokunnassa.

9 Hooghe ja Marks 2009.

Instituutiot sopeutuvat jäsenyyteen

Euroopan integraation tiivistyessä yhä useammat tutkijat ovat analysoineet EU:n vaikutusta kansalliseen politiikkaan. Näiden tutkimusten mukaan integraatio vahvistaa hallituksia ja pääministereitä sekä heikentää hallitusten parlamentaarista valvontaa. Kansainvälistyminen on korostanut myös virkamiesten roolia: byrokraattien keskeinen asema EU-päätöksenteossa yhdistettynä politiikan esityslistan yksityiskohtaistumiseen ja käsiteltävien asioiden lisääntymiseen ovat väistämättä kasvattaneet virkamiesten tosiasiallista vaikutusvaltaa.¹⁰

Vertailevien tutkimusten havaintojen voidaan olettaa pätevän myös Suomeen, kohtaavathan valtiot samanlaisia sopeutumispaineita suhteessa EU-tason päätöksentekoon. Itse asiassa jo Suomen perustuslain uudistaminen linkittyi vahvasti kansainvälisen toimintaympäristön muutokseen. Kahdenkeskiset suhteet Neuvostoliittoon olivat nojanneet pitkälti presidenttiin, joten sosialistisen blokin romahdus vähensi tarvetta presidentin ulkopoliittiselle johtajuudelle. Vähintään yhtä suuri merkitys oli EU-jäsenyydellä, sillä ilman perustuslain muutosta presidentti olisi edustanut Suomea unionissa. Kysymys oli tärkeä myös eduskunnan kannalta: Eurooppa-politiikan kuuluminen hallituksen toimivaltaan mahdollistaisi normaalin parlamentaarisen valvonnan EU-asioissa. Perustuslain muutos johtikin ulkosuhteiden merkittävään parlamentarisointiin. Presidentti johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa hallituksen kanssa, kun taas EU-politiikka lukeutuu hallituksen toimivaltaan.

Eduskunta asettaa raamit hallituksen EU-politiikalle

EU-jäsenyyteen valmistauduttaessa eduskunnassa oltiin hyvin tietoisia integraation vaikutuksista kansallisten parlamenttien asemaan. Brysselissä ahkerasti kokoustavat virkamiehet ja ministerit ovat tavallaan aina yhden askeleen edellä kansallisten parlamenttien jäseniä. Puolueilla ja kansanedustajilla on toki monipuoliset kansainväliset yhteydet, mutta hallitukset edustavat jäsenvaltioita EU:ssa. Tämä rakenteellinen asetelma johtaa väistämättä merkittävään informatiiovajeeseen: kansanedustajilla on tuskin koskaan yhtä paljon tietoa Brysselissä käsiteltävänä olevista asioista kuin hallituksen edustajilla.¹¹

10 Ks. esimerkiksi Moravcsik 1994; Raunio ja Saari 2006; Ladrech 2010; Bulmer ja Lequesne 2020.

11 Raunio ja Hix 2000.

Eduskunnan tavoitteena oli varmistaa vaikutusmahdollisuutensa tilanteessa, jossa se oli pitkän presidenttivetoisen jakson jälkeen viimein saanut vahvemman jalansijan kotimaan politiikassa. Eduskunnan EU-asioiden käsittelyjärjestelmän esikuvana toimi Tanskan parlamentti *Folketinget*, jonka vastaava järjestelmä oli saanut laajalti tunnustusta. Tanskan järjestelmä rakentui ministerikuulemisten varaan: ministeri kävi parlamentin EU-valiokunnan kuultavana ennen EU:n neuvoston kokousta, ja hänen piti saada hallituksen neuvottelukannalle valiokunnan hyväksyntä. *Folketingetin* järjestelmän heikkoutena oli kuitenkin erikoisvaliokuntien rajallinen rooli EU-asioissa. Lisäksi parlamentaarinen valvonta keskittyi Tanskassa lähes yksinomaan päätöksentekoprosessin loppuvaiheisiin eli ministerin kuulemiseen ratkaisevan neuvoston kokouksen kynnyksellä. Eduskunta ratkaisi nämä ongelmat korostamalla kahta asiaa: kansanedustajien tietotaidon mahdollisimman laajaa hyödyntämistä sekä EU-asioiden etukäteistä käsittelyä.

Eduskuntaan luotiin suuren valiokunnan ja sille lausuntoja antavien erikoisvaliokuntien varaan rakentuva EU-asioiden käsittelyjärjestelmä, joka noudatti polku-riippuvuuden logiikkaa. Toisin sanoen päätettiin soveltaa kansanedustajille tuttuja menettelyjä eli ”käsittelyjärjestelmä luotiin niin, että se muistuttaisi mahdollisimman paljon kansallista lainsäädäntömenettelyä”.¹² Eurooppa-politiikkaa ei myöskään haluttu eriyttää kansallisesta politiikasta, vaan molemmat haluttiin pikemminkin nähdä yhtenä kokonaisuutena. Eduskunnan roolia ohjasi parlamentaarisen vastuunalaisuuden periaate: hallituksen on kaikissa toimissaan, EU-politiikka mukaan lukien, nautittava eduskunnan luottamusta. Tämän lähtökohdan mukaisesti eduskunnan kannanotot ovat poliittisesti sitovia suhteessa hallitukseen.

Eduskunnan EU-asioiden käsittelyjärjestelmä on säilynyt käytännössä samanlaisena unionijäsenyyden alusta lähtien.¹³ Kaikkien unionin jäsenmaiden parlamenteissa on Eurooppa-valiokunta, joka koordinoi parlamentin toimintaa EU-asioissa. Eduskunnan EU-valiokuntana toimii suuri valiokunta, jossa on 25 varsinaista jäsentä ja 13 varajäsentä. Lisäksi Ahvenanmaan vaalipiirin kansanedustajalla on aina oikeus osallistua suuren valiokunnan kokouksiin. Suuri valiokunta on yksi eduskunnan vaikutusvaltaisimmista valiokunnista. Tilannetta kuvastaa hyvin se, että EU-jäsenyyden aikana suureen valiokuntaan on aina kuulunut puolueyhmiin ja erikoisvaliokuntien puheenjohtajistoa. Suuri valiokunta ilmaisee eduskunnan kannan EU-asioihin. Poikkeuksena on unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikka, jonka alaisuuteen kuuluvissa kysymyksissä eduskunnan kannan ilmaisee ulkoasiainvaliokunta. Myös erikoisva-

12 Eduskunta 2010, 14.

13 Käsittelyjärjestelmästä tarkemmin ks. Jääskinen 2000; Eduskunta 2010; Raunio 2007; 2015.

liokunnat osallistuvat vahvasti eduskunnan kantojen muotoilemiseen, joten kaikki kansanedustajat ovat ainakin jossain määrin tekemisissä EU-asioiden kanssa.

Suuren valiokunnan kanta perustuu ensisijaisesti hallituksen esitykseen Suomen kannasta ja erikoisvaliokunnan lausuntoon. Erikoisvaliokuntien aktiivisuus tai kuormitus riippuvat ensisijaisesti siitä, kuinka EU:n ja sen jäsenvaltioiden toimivaltuudet jakautuvat: mitä vahvempi unionin rooli on jollakin politiikan sektorilla, sitä suurempi osa tämän sektorin valiokunnan ajasta kuluu EU-asioiden käsittelyyn ja sitä enemmän valiokunta tuottaa lausuntoja suurelle valiokunnalle. Esimerkiksi ympäristövaliokunta, talousvaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta sekä ulkoasiainvaliokunta käsittelevät runsaasti EU-asioita. Mielenkiintoista on havaita, että valiokuntien tuottamien lausuntojen määrä on nelinkertaistunut EU-jäsenyyden seurauksena. Valiokuntien asiamäärä on kaksinkertaistunut unionijäsenyyden seurauksena, ja noin puolet kaikista valiokuntien käsittelemistä asioista on EU-kysymyksiä.

Yleensä suuren valiokunnan kannaksi omaksutaan hallituksen kanta, sillä erikoisvaliokunnat tavallisesti yhtyvät hallituksen kantaan ja suuri valiokunta puolestaan erikoisvaliokuntien kantaan. Suuren valiokunnan kannanotto on tavallisesti valiokunnan puheenjohtajan suullinen johtopäätös käydyistä keskusteluista. Suuri valiokunta voi ilmaista kantansa myös kirjallisena lausuntona. Tätä vaihtoehtoa sovelletaan tärkeimmissä EU-kysymyksissä sekä silloin, kun suuri valiokunta haluaa tarkennuksia hallituksen kantaan. Jotta eduskunta voi tosiasiallisesti ohjata hallituksen toimintaa EU:n neuvostossa, pyrkii suuri valiokunta ilmaisemaan kantansa ennen kuin asian käsitteleminen neuvoston työryhmissä on ehditty aloittaa.

Ennen EU:n neuvoston kokousta siihen osallistuva ministeri selvittää suurelle valiokunnalle kokouksen asialistaa ja Suomen tavoitteita. Ulko- ja turvallisuuspoliittisten asioiden kuulemiset järjestetään muista EU-asioista poiketen ulkoasiainvaliokunnassa. Suuri valiokunta saa neuvoston kokouksesta myös aina jälkikäteisselvityksen. Asianomainen ministeriö laatii kokouksesta kirjallisen selvityksen, ja lisäksi kokoukseen osallistunut ministeri raportoi kokouksesta, kun hän seuraavan kerran vierailee suuressa valiokunnassa. Mikäli ministeri ei ole voinut noudattaa eduskunnan kantaa esimerkiksi neuvoston kokouksessa ilmenneiden uusien käänteiden takia, hänen on välittömästi ilmoitettava suurelle valiokunnalle menettelynsä perusteet. Hallituksen on myös raportoitava suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle neuvottelujen edistymisestä unionin toimielimissä.

Ministerikuulemiset edistävät hallituksen sisäistä koordinaatiota ja ministerien asiantuntemusta. Kuulemiset ovat pakottaneet ministerit perehtymään syvällisemmin EU-asioihin, ja samalla poliittinen ohjaus näissä asioissa on parantunut. Poliittista ohjausta tehostaa se, että suurella valiokunnalla on kuulemisissa myös mahdol-

lisuus ohjeistaa ministeriä. Nämä ohjeet eivät yleensä voi olla kovin tiukkoja, koska silloin Suomen edustajilla ei olisi mahdollisuuksia toimia yllättäen muuttuvissa tilanteissa. Täten suuri valiokunta yleensä kuuntelee ministerin selvityksen ja pyytää tarvittaessa tarkennusta tai esittää huomautuksia hallituksen kantaan. Vain pieni osa valiokunnan antamista toimintaohjeista koskee äänestämistä. Tärkeämpää on asettaa raamit, joiden mukaisesti ministeri neuvottelee Brysselissä. Myös hallitus voi hyötyä ministerikuulemisista, sillä näin se saa toimilleen parlamentaarisen tuen. Lisäksi hallitus voi tarvittaessa käyttää parlamentaarista valvontaa neuvottelukorttina Brysselissä. Suomen ministeri voi koettaa edistää hallituksen neuvottelutavoitteiden toteutumista raportoimalla neuvostossa kollegoilleen, mitkä lopputulokset kelpaavat eduskunnalle. Tällainen strategia tosin toimii lähinnä niissä kysymyksissä, joissa neuvoston tai Eurooppa-neuvoston päätöksenteko edellyttää jäsenmaiden yksimielisyyttä.

Pääministeri raportoi Eurooppa-neuvoston kokouksista suurelle valiokunnalle suullisesti ja vuodesta 2006 lähtien myös kirjallisesti sekä ennen kokouksia että niiden jälkeen. Eurooppa-neuvoston kokouksissa käsiteltävistä ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksistä pääministeri puolestaan informoi ulkoasiainvaliokuntaa. Pääministerillä on samoin velvollisuus antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle selvitys ennen unionin perussopimusten muuttamiseksi järjestettävän hallitustenvälisen konferenssin (HVK) alkamista ja sen etenemisestä. Hallitus ja erityisesti pääministeri pitävät lisäksi tarvittaessa yhteyttä eduskuntaan ja nimenomaan suureen valiokuntaan Eurooppa-neuvoston kokousten aikana.¹⁴

Eduskunnan osallistumista EU-politiikkaan ja erityisesti suuren valiokunnan toimintaa ovat ohjanneet luottamuksellisuus ja konsensushakuisuus – piirteet, jotka liitetään enemmän ulkosuhteiden hoitoon kuin sisäpolitiikkaan, jossa puoluepoliittiset ristiriidat ja julkinen keskustelu nähdään hyveinä. Suuri valiokunta kokoontuu muiden eduskunnan valiokuntien tavoin suljetuin ovin, yleensä kahdesti viikossa,

14 Esimerkiksi joulukuussa 2000 Nizzan sopimuksesta neuvoteltaessa pääministeri Lipponen oli viikonlopun aikana useaan otteeseen yhteydessä suureen valiokuntaan. Ks. Jaakko Hautamäki: 'Lipponen oli yhteydessä eduskuntaan', *Helsingin Sanomat* 10.12.2000. Samoin joulukuussa 2005 unionin rahoitukseen keskittyneen Eurooppa-neuvoston kokouksen aikana pääministeri Vanhanen soitti suureen valiokuntaan toistakymmentä kertaa, joista viimeisen kerran kello kahdelta yöllä. Ks. 'Vilén toivoo Vanhaselta rohkeaa EU-politiikkaa', *Helsingin Sanomat* 14.5.2006. Heinäkuussa 2020 Perussuomalaiset syytti pääministeri Sanna Marinia eduskunnan mandaatin ylittämisestä Eurooppa-neuvoston neuvotellessa unionin koronaeväytyspaketista ja katsoi, ettei Marin pitänyt suurta valiokuntaa asianmukaisesti informoituna. "Tosiasiaa olin neuvottelujen aikana useita kertoja yhteydessä suuren valiokunnan puheenjohtajaan Satu Hassiin", vastasi Marin. Ks. Petteri Lindholm, 'Marin vastasi tiukasti perussuomalaisille syytöksistä perustuslain rikkomisesta: "Näin vakavissa syytöksissä villoja vihjausten sijaan"', *Kaleva* 23.7.2020.

keskiviikkoisin ja perjantaisin. Kokoontuminen suljettujen ovien takana mahdollistaa luottamuksellisen tietojenvaihdon hallituksen ja eduskunnan kesken. Ministerit voivat kertoa muiden jäsenmaiden kannoista tai omista tavoitteistaan ja neuvottelutaktiikastaan tavallista vapaammin, koska tiedotusvälineiden edustajilla ei ole pääsyä kokouksiin eikä kokouksissa käytyjä keskusteluja julkaista jälkikäteen. Demokratian näkökulmasta ratkaisu on ongelmallinen, sillä tiedotusvälineillä ja kansalaisilla on erittäin heikot mahdollisuudet seurata EU-asioiden käsittelyä eduskunnassa.

Samoin parlamentaarisen yksimielisyyden rakentamisella on hyvät ja huonot puolensa. Hyväksi puoleksi voidaan lukea jatkuvuus, koska hallitus–oppositio-asetelman häivyttäminen sitouttaa eri puolueita kansalliseen linjaan. Toiseksi se helpottaa hallituksen työskentelyä, koska sen ei tarvitse pelätä eduskunnan muuttavan mieltään sillä aikaa, kun asia on käsiteltävänä unionin instituutioissa. Ristiriitojen häivyttäminen on kuitenkin huono asia demokratiaan olennaisesti liittyvän keskustelun ja julkisen harkinnan näkökulmasta. Eduskunnan ja suuren valiokunnan toimintakulttuuri samankaltaistaa puolueiden kantoja Euroopan integraatioon, jolloin niiden on hankalampaa esittää aitoja vaihtoehtoja vakiintuneelle EU-poliittiselle linjalle. Tosin integraation politisoituminen keväällä 2010 alkaneiden euroalueen ongelmien myötä toi ainakin vaalikaudeksi 2011–2015 osittaisen muutoksen valiokunnan toimintakulttuuriin. Oppositio ja erityisesti Perussuomalaiset arvostelivat hallituksen toimia euroalueen kriisin hoidossa, ja äänestykset sekä eriävät mielipiteet olivat suuressa valiokunnassa varsin yleisiä.¹⁵

Kun vertaillaan kansallisten parlamenttien kykyä valvoa hallituksiaan EU-asioissa, sijoittuu eduskunta poikkeuksetta kärkiryhmään – tai jopa kärkeen.¹⁶ Eduskunnan toimintatavan vahvoja puolia ovat sen ankkurointi perustuslakiin (ennen kaikkea perustuslain 96§ ja 97§), EU:n lainsäädäntöehdotusten etupainotteinen käsittely, erikoisvaliokuntien järjestelmällinen osallistuminen EU-asioiden käsittelyyn, eduskunnan laaja tietojensaantioikeus sekä ministerikuulemisiin perustuva Eurooppa-neuvoston ja neuvoston kokousten systemaattinen ennakkokäsittely ja jälkikäteisraportointi. Erityisen merkittävää on erikoisvaliokuntien aktiivinen osallistaminen, sillä se mahdollistaa kansanedustajien eri aloja koskevan tietotaidon hyödyntämisen hallituksen valvonnassa. Lisäksi erikoisvaliokuntien aktiivinen rooli ehkäisee Eurooppa-politiikan jäämistä pienen parlamentaarisen vähemmistön tai eliitin asiaksi.

Vaikka eduskunnan järjestelmä on saanut tunnustusta, mahdollistaako sekään hallituksen EU-politiikan tosiasiallisen valvonnan tai ohjaamisen? On muistettava

15 Raunio 2016b.

16 Ks. Karlas 2012; Auel ja Christiansen 2015; Heffler et al. 2015; Winzen 2017.

kansallisen EU-asioiden valmistelun ja yleisemmin politiikan hallitusvetoisuus – eli eduskunta lähinnä reagoi hallituksen esityksiin. Eduskunta on EU-asioissa pääsääntöisesti yhtynyt hallituksen kantaan. Valtaosa unionia koskevista kysymyksistä ei herätä eduskunnassa mielenkiintoa tai keskustelua. Mittaluokaltaan suuremmissa kysymyksissä, kuten perussopimusten muuttamisessa tai isompien kriisien hoidossa, keskustelua on syntynyt enemmän, ja eduskunta on kyennyt vahvemmin vaikuttamaan hallituksen toimiin. Se on esimerkiksi vaatinut ajoittain lisäselvityksiä tai tarkennuksia hallituksen neuvottelukantoihin. Hallituksen linjan myötäileminen ei ole yllättävää, koska Suomessa on ollut koko EU-jäsenyyden ajan vahvoja enemmistöhallituksia. Onkin perusteltua arvioida, että eduskunta pikemmin raamittaa kuin aidosti ohjaa hallituksen EU-politiikkaa.

Parlamentaarinen käsittely tähtää ennen kaikkea hallituksen EU-politiikkaan ja sitä kautta unionin päätöksentekoon vaikuttamiseen. Ei täten liene yllättävää, että eduskunta on suhtautunut varauksellisesti erilaiseen parlamenttien väliseen yhteistyöhön. EU-jäsenyys on toki lisännyt olennaisesti eduskunnan omia kansainvälisiä suhteita, joista tärkein foorumi on unionin jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien EU-valiokuntien ja Euroopan parlamentin koordinaatioelin COSAC.¹⁷ Lissabonin sopimuksessa perustettiin ennakkovaroitusjärjestelmä, jossa kansalliset parlamentit voivat valvoa toissijaisuusperiaatteen noudattamista komission lainsäädäntöehdotuksissa. Lisäksi jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit sekä Euroopan parlamentti harjoittavat aikaisempaa tiiviimpää yhteistyötä varsinkin talous- ja finanssipolitiikan sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan saralla. Näiden yhteistyömuotojen painoarvon on arvioitu kasvavan lähitulevaisuudessa.¹⁸ Eduskunta on painottanut osallistuvansa EU-politiikkaan ensisijaisesti hallituksen valvonnan kautta, ei olemalla suoraan yhteydessä unionin instituutioihin.¹⁹ Eduskunnan asenne voi muodostua ongelmalliseksi varsinkin, mikäli enemmistö jäsenvaltioiden parlamenteista suhtautuu myönteisemmin parlamenttien väliseen yhteistyöhön ja toissijaisuusperiaatteen valvontaan.

Lopuksi on syytä muistaa, että hallituksen valvonta ei ole parlamenttien ainoa tehtävä. Parlamentti voi toimia merkittävänä keskusteluareenana ja tarjota siten kansalaisille tietoa kansanedustajien ja puolueiden kannoista. Eduskunta ei kuitenkaan ole asettanut toimintansa ohjenuoraksi esimerkiksi EU-asioita koskevan

17 Seppinen 2007; Eduskunta 2010, 42-49.

18 Ks. esimerkiksi Crum ja Fossum 2013; Lupo ja Fasone 2016; Jančić 2017; Granat 2018.

19 Kuten eduskunta itse on todennut: 'Kansallisessa EU-asioiden käsittelyjärjestelmässä eduskunta ei toimi suoraan EU-tason vaikuttajana ajaen eduskunnan kantaa eri EU:n toimielimissä. — EU-tasolla edustettuna on eduskunnan hyväksymä Suomen kanta – erillistä eduskunnan tai valtioneuvoston kantaa ei ole.' Eduskunta 2010, 24.

julkisen keskustelun käymistä tai kansalaisten EU-poliittisten näkemysten roolin kasvattamista omassa työssään. Unionia koskevat kysymykset käsitellään valtaosin valiokuntien suljettujen ovien takana. Täysistuntojen vähäinen rooli selittynee ensisijaisesti kahdella tekijällä. Ensinnäkin eduskunnan kannan Eurooppa-asioissa ilmaisee suuri valiokunta ja osin ulkoasiainvaliokunta, ei täysistunto. Kotimaan asioissa erikoisvaliokunnat raportoivat täysistunnolle, joka keskustelee ja äänestää kulloisestakin kysymyksestä. EU-asioiden vieminen täysistuntoon edellyttää puolestaan poikkeamista normaalista käytännöstä. Toinen tekijä on edellisessä osiossa mainittu puolueiden haluttomuus käydä julkista Eurooppa-keskustelua. EU-asioiden tuominen täysistuntoihin nostaisi kuitenkin puoluepolitiikan näkyvämpään rooliin EU-politiikassa. Tämä edistäisi kilpailevien vaihtoehtojen esittämistä, mikä puolestaan selkeyttäisi kansalaisille välittyvää kuvaa puolueiden ja hallituksen EU-kannosta. Lisäksi EU-asioiden näkyvyys täysistunnoissa arkipäiväistäisi integraatiota, jolloin Eurooppa-kysymykset kävisivät tutummiksi kansalaisille.²⁰

Pääministerin suuri vastuu, presidentin rajattu tontti

Suomen EU-asioiden kansallista yhteensovittamisjärjestelmää on luonnehdittu vakiintuneeksi sekä selkeisiin sääntöihin ja rakenteisiin nojaavaksi.²¹ EU-asioissa ministeriöiden välinen yhteistyö on selvästi tiiviimpää kuin kansallisissa asioissa. Valtioneuvoston kanslian EU-sihteeristön²² keskeinen tehtävä on huolehtia EU-asioiden valmistelukoneiston toiminnasta. EU-valmistelujärjestelmän alimman tason muodostavat ministeriöiden alaisuudessa toimivat jaostot (35 vuonna 2020), joiden kunkin puheenjohtajana toimii asianomaisen ministeriön edustaja. Useimmat jaostot voivat kokoontua joko suppeassa virkamieskokoontumisessa tai laajas- sa kokouksessa, jolloin mukana on myös sidosryhmien edustajia. On tyypillistä, että Suomen neuvottelukanta EU-asioissa lyödään lukkoon jo jaostotasolla. Jaostojen yläpuolella on EU-asioiden komitea, joka edustaa ylintä virkamiestason valmistelua, mutta komitean rooli on ollut varsin vaatimaton, ja se on keskittynyt lähinnä hallinnollisiin kysymyksiin.

Hallituksen tärkein EU-asioiden koordinaatioelin on EU-ministerivaliokunta, joka määrittelee Suomen tavoitteet kaikissa tärkeissä unionia koskevissa asioissa.

20 Auel ja Raunio 2014.

21 Lampinen et al. 1998; Hyvärinen 2009; 2015; Hämynen 2011; Hyvärinen ja Raunio 2014; 2016; Hyvärinen ja Virolainen 2016.

22 Vuodesta 2013 lähtien EU-sihteeristön virallinen nimi on ollut valtioneuvoston EU-asioiden osasto.

Lisäksi EU-ministerivaliokunta vahvistaa ennen neuvoston ja Eurooppa-neuvoston kokouksia Suomen kannan esityslistalla oleviin asioihin. EU-ministerivaliokunnan puheenjohtaja on pääministeri, ja se kokoontuu viikoittain perjantaiamuisin. Kokouksissa keskustellaan, koordinoidaan eri puolueiden kantoja ja sovitaan Suomen EU-politiikan linjoista. Oikeudellisesti katsoen EU-ministerivaliokunta ei ole päätöksentekuelin, mutta sen tosiasiallinen merkitys Suomen EU-politiikan määrittelijänä on kiistaton. Ministerivaliokunta on muodostunut keskeiseksi yhteensovittamiselimeksi yhtäältä hallitusten laajapohjaisuuden ja toisaalta kansallisen EU-valmistelu-järjestelmän verraten hajautetun luonteen vuoksi.

Heti Suomen EU-jäsenyyden alussa vakiintui käytäntö, jossa jokainen neuvoston kokous koordinoidaan EU-ministerivaliokunnassa. Taustalla on ajatus, että kukin ministeri ja ministeriö saa tietää muiden ministeriöiden käsittelemistä EU-asioista ja voi vaikuttaa siihen, millaisia kantoja hallitus Brysselissä esittää. Käytäntö pakottaa ministerin perehtymään neuvoston kokouksen listalla oleviin asioihin, kun hänen tehtävänä on esitellä asialistan pääkohdat ministerikollegoille ja sen jälkeen vielä eduskunnalle. Lisäksi raha-asiaivaliokunnassa ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa voidaan käsitellä unionin talous- ja rahoituspolitiikkaa. Ulkosuhteissa ongelmaksi voi muodostua saman kysymyksen käsittely sekä EU-ministerivaliokunnassa että presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteiskokouksissa (TP-UTVA), varsinkin, jos näissä kahdessa elimessä päädytään hieman erilaisiin linjauksiin.

Koko jäsenyysajan Suomen hallitusten toiminta Brysselissä on ollut valtaosin rakentavaa ja pragmaattista. Hallituksemme eivät ole hakeutuneet pysyvämpiin blokkeihin, vaan kumppanit neuvoston ja Eurooppa-neuvoston päätöksenteossa ovat muodostuneet tapauskohtaisesti. On täysin ymmärrettävää, että Suomella on unionissa eniten yhteistä niiden maiden kanssa, joiden yhteiskunnalliset rakenteet ovat samankaltaisia kuin Suomessa. Täten Suomen kumppaneina ovat enimmäkseen olleet Ruotsi ja Tanska sekä muut pohjoisemmat "läntiset" jäsenmaat kuten Alankomaat ja Saksa. Vastaavasti vähiten yhteistä Suomella on ollut eteläisempien ja vuosituhannen vaihteen jälkeen unioniin liittyneiden maiden kanssa. Hallituksemme äänestävät myös harvoin voittavaa enemmistöä vastaan neuvostossa. Tutkimusten mukaan Suomen asiapitoinen ja joustava linja näyttäisi tuottaneen tulosta. Suomen on arvioitu onnistuneen käyttämään pienille jäsenvaltioille tarjolla olevia neuvotte-lukeinoja eli aktiivisuutta, asiapohjaista argumentointia ja koalitionmuodostusta.²³

Tosin ajoittain kotimaan politiikan erimielisyydet ovat heijastuneet hallituksen toimintaan. Vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeen muodostettu pääministeri Jyr-

23 Panke 2012, 155. Ks. tarkemmin Raunio ja Saari 2017.

ki Kataisen hallitus vaati ainoana jäsenmaana kahdenkeskisiä vakuuksia euromaille annettaville lainoille, vastusti yksin enemmistöpäätöksentekoa (85 %) Euroopan vakausmekanismin (EVM) päätöksenteossa ja torjui yhdessä Alankomaiden kanssa Bulgarian ja Romanian liittymisen Schengenin sopimukseen. Juha Sipilän hallitus puolestaan hyväksyi pitkän hampain elokuussa 2015 Kreikan kolmannen tukipaketin, ja kuukautta myöhemmin Suomi äänesti neuvostossa tyhjää, kun siellä sovittiin turvapaikanhakijoiden kiintiöistä jäsenmaiden kesken. Nämä tapaukset ovat kuitenkin poikkeuksia – yleisesti ottaen Suomi on pyrkinyt pikemminkin hakemaan kuin estämään ratkaisuja.

Pääministeri ei ainoastaan johda kotimaista EU-politiikan valmistelua, vaan hän on myös Suomen edustaja Eurooppa-neuvostossa. Presidentti Martti Ahtisaari ei vuonna 1994 yhtynyt perustuslakivaliokunnan kantaan, jonka mukaan hallitus määrää Suomen edustajista Eurooppa-neuvostossa. Ahtisaaren presidenttikauden aikana muodostuikin käytäntö, jossa presidentti ilmoitti hallitukselle osallistumisestaan Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Presidentti Tarja Halonen jatkoi Ahtisaaren linjalla ja osallistui pääministerin ohella valtaosaan Eurooppa-neuvoston kokouksista.²⁴ Edustuskysymys aiheutti närää varsinkin eduskunnassa, sillä presidenttien katsottiin toimineen vastoin perustuslain henkeä. Ennen kaikkea eduskunnassa katsottiin, että pääministerin osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokouksiin mahdollistaa normaalin parlamentaarisen valvonnan harjoittamisen.

Lissabonin sopimus (2009) tarjosi ulkoisen ratkaisun 'kahden lautasen' ongelmaan. Sopimuksen ja Eurooppa-neuvoston työjärjestyksen mukaan kutakin jäsenvaltiota edustaa Eurooppa-neuvostossa vain yksi varsinainen edustaja, joko pääministeri tai presidentti. Hallitus ja eduskunta päättivätkin presidentti Halosen vastusteluista huolimatta, että jatkossa Suomea edustaa Eurooppa-neuvostossa pääministeri.²⁵ Muutos kirjattiin vuonna 2012 perustuslakiin (66 §): "Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä." Täten pääministeri edustaa Suomea myös esimerkiksi jäsenmaiden johtajien epävirallisissa tapaamisissa sekä EU-maiden ja unionin ulkopuolisten valtioiden välisissä huippukokouksis-

²⁴ Niskanen 2009, 175-186.

²⁵ Valtioneuvoston selvitys eduskunnalle valtioneuvoston kannanotoista Lissabonin sopimuksen aiheuttamiin Eurooppa-neuvostoa koskeviin muutoksiin, 3.12.2009. Presidentti Halonen ei yhtynyt tähän näkemykseen. Halosen mukaan "jos tulee ulko- ja turvallisuuspolitiikasta kyse, niin silloin minusta pitää olla presidentti mukana". Ks. Jouni Mölsä, 'Kaksi lautasta kuohuttaa pääministerin ja presidentin välejä edelleen: Halonen tarraa yhä lautaseensa', *Helsingin Sanomat* 3.12.2009.

sa. Eurooppa-neuvoston rooli on korostunut unionin päätöksenteossa eurokriisin alusta lähtien, ja tämä on omiaan vahvistamaan pääministerin asemaa niin Eurooppa-politiikassa kuin ulkosuhteiden hoidossa.²⁶

Kysymys siitä, kuka matkustaa Eurooppa-neuvoston huippukokouksiin havainnollistaa ulkosuhteiden johtamiseen liittyvää haastetta, eli EU-politiikan ja ulkopoliitiikan välisen rajanvedon vaikeutta.²⁷ Jo 1990-luvulla linjattiin, että unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikassa (UTP) hallituksen on toimittava ”läheisessä” tai ”kiinteässä” yhteistyössä presidentin kanssa.²⁸ Eurooppa-neuvoston kokouksissa käsitellään säännöllisesti kysymyksiä, jotka voidaan lukea kuuluvaksi presidentin toimivaltaan ulkopoliitiikan yhteisjohtajuuden kautta. Myös presidentti Sauli Niinistö on puuttunut samaan ongelmaan: ”En näe suurempia ongelmia muuta kuin EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Eikä sekään ongelma ole hallituksen ja presidentin välinen, vaan se on EU:n uuden huippukokousmekanismin ja Suomen perustuslain välinen ongelma.” Niinistön mukaan esimerkiksi huippukokousten illallisilla voi syntyä unionin ulkopoliittikkaa koskevia lausumia: ”Silloin meidän valtiosääntömme on hiukan ongelmallinen, koska emme voi tähän tilanteeseen millään tavalla valmistautua.”²⁹

Toisaalta Suomen ulkopoliittikka on kokonaisuudessaan yhä vahvemmin sidoksissa EU-päätöksentekoon. Tämä todettiin yksiselitteisesti esimerkiksi vuonna 2010 perustuslain tarkistamiskomitean mietinnössä: ”Käytännössä ulkopoliitiikan johtamisessa ei ole juuri enää sellaisia lohkoja, joissa Suomen kannat muodostettaisiin arvioimatta niiden suhdetta unionijäsenyyteen. Esimerkiksi Suomen YK-politiikassa, Venäjä-suhteiden hoidossa sekä kehitys- ja kauppapolitiikassa Euroopan unionin vaikutus näkyy aikaisempaa vahvemmin. Rajanveto valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan kuuluvien EU-asioiden ja perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisen ulkopoliitiikan välillä voi muodostua pitemmällä aikavälillä yhä vaikeammaksi.”³⁰ Kuten presidentti Halonen asian tiivistä: ”Ei sellaista mahdollisuutta ole, että joku käsittelisi ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa olematta millään tavalla yhteydessä Euroopan unioniin. EU tulee kaikesta läpi. Suomi on kaikessa osa EU:ta.”³¹

26 Johansson ja Tallberg 2010.

27 Raunio ja Sedelius 2020.

28 PeVM 10/1994; HE 1/1998.

29 Teemu Luukka, 'Presidentti Sauli Niinistö: Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikassa presidentin ja hallituksen valtaoikeudet ovat ongelmalliset', *Helsingin Sanomat* 12.7.2020.

30 Oikeusministeriö 2010, 56.

31 Arto Astikainen, 'Presidentti ei voi olla reservissä', *Helsingin Sanomat* 24.12.2003.

Hyvä esimerkki on Venäjä-suhteet. Oikeudellisesta näkökulmasta kahdenkeskiset valtioiden väliset suhteet tai päätökset Suomen toiminnasta kansainvälisissä järjestöissä lukeutuvat useimmiten yhteisjohtajuuden piiriin ja täten presidentin toimivaltaan. Suomen Venäjä-politiikka on kuitenkin nykyisin erittäin pitkälle sidoksissa EU:n Venäjä-politiikkaan, varsinkin kun kauppapolitiikka lukeutuu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Presidentti Halosen aktiivisuus Venäjä-suhteissa ei aina ollut hallituksen mieleen. Myös presidentti Niinistö on omaksunut erittäin näkyvän roolin Venäjä-suhteissa. Tätä presidentin roolia korostetaan erityisesti mediassa, mutta käytännössä Suomen Venäjä-suhteet kytkeytyvät yhä enemmän EU:n yhteisiin kantoihin. Ulkopoliitikassa vaikuttaa syntyneen työnjako, jossa hallitus ja pääministeri ovat vastuussa EU:n kautta hoidettavista asioista, ja presidentti keskittyy kahdenvälisiin suhteisiin varsinkin unionin ulkopuolisten maiden ja niiden presidenttien kanssa.

Lisäksi on syytä huomioida ulkopoliitikan erityisluonteen muutos. Hallituksen ja presidentin ulkopoliittinen yhteisjohtajuus ja EU-asioiden kuuluminen hallituksen toimivaltaan ovat tuoneet eduskunnan vahvasti mukaan Suomen ulkosuhteisiin.³² Ulkoasiainvaliokunnalla on perustuslain nojalla käytännössä rajaton tiedonsaantioikeus ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Lisäksi valiokunnalla on EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa samanlainen tietojensaantioikeus ja puhevalta eduskunnan nimissä kuin suurella valiokunnalla on muissa EU-asioissa. Hallituksen selvitykset, valiokunnan omat selvityspyynnöt ja lausunnot sekä asiantuntijoiden kuulemiset ovat pitkälti johtaneet siihen, että eduskunta harjoittaa ulkopoliitikassa pitkälti samanlaista parlamentaarista valvontaa kuin muillakin politiikan lohkoilla.³³ Ulkopoliitikkaa tuodaan myös ajoittain täysistuntoihin. Vaikka ulkopoliittista päätöksentekoa leimaakin edelleen ymmärrettävä varovaisuus ja konsensushakuisuus, on ulkosuhteiden parlamentarisointi yhdessä kylmän sodan päättymisen kanssa elävöittänyt suomalaista ulkopoliittista keskustelua.

Tässä alaluvussa kuvatut kehityskulut alleviivaavat pääministerin poliittista johtajuutta. Pääministeri vastaa Suomen EU-politiikasta, UTP mukaan lukien, jolloin presidentin tontti on aikaisempaa rajatumpi. Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa, jonka merkitys unionin päätöksenteossa on korostunut olennaisesti 2010-luvun alusta lähtien. EU:n kohdatessa yhä kasvavia haasteita

32 Raunio 2016a.

33 Presidentit ovat tavanneet varsinkin eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Ennen valintaansa presidentiksi Niinistö lupasi parantaa presidentin suhteita eduskuntaan, ja Niinistö onkin tavannut säännöllisesti varsinkin ulkoasiainvaliokuntaa mutta myös esimerkiksi puolueyhymien puheenjohtajia. Raunio ja Sedelius 2020, 9–99.

on pääministerillä suuri vastuu hallituksen tavoitteiden edistämisestä Brysselissä. Pääministerillä on suuri vastuu myös kotimaassa, jossa eduskunta on aktiivisesti muistuttanut hallitusta ajantasaisen tiedonkulun tärkeydestä. Mutta kuten luvun päättävässä osiossa todetaan, ehkä kaikkein suurin vastuu liittyy julkiseen keskusteluun ja Eurooppa-osaamisen tasoon – ja näiden osalta vastuu ei suinkaan lankea ainoastaan pääministerin harteille.

Johtopäätökset

EU-jäsenyys ja integraation tiivistyminen ovat muuttaneet olennaisesti suomalaisten poliittisten instituutioiden arkea. Poliitiikan painopiste on siirtynyt yhä enemmän Euroopan tasolle, ja unionin vaikutus ulottuu nykyään kaikille politiikan sektoreille. Tästä hyvänä esimerkkinä on se, että Suomessa kaikki ministeriöt ja eduskunnan valiokunnat käsittelevät ainakin jossain määrin EU-asioita.

EU-jäsenyys on vahvistanut hallituksen ja pääministerin asemaa maamme poliittisessa johdossa. Presidentin liikkumatila ulkopoliitikassa kapenee unionin ulkosuhteiden ja turvallisuuspolitiikan kehittyessä. Valtiovarainministerin rooli on korostunut jäsenvaltioiden kohtaamien taloudellisten haasteiden sekä erityisesti euroalueen ongelmien seurauksena, kun taas ulkoministerin salkun painoarvo on laskenut muiden politiikan sektoreiden kansainvälistyessä. Virkamiesten tosiasiallinen vaikutusvalta kasvaa väkisin, sillä heillä on keskeinen rooli niin EU-asioiden kansallisessa valmistelussa kuin Suomen kantojen esittämisessä komission ja neuvoston työryhmissä. Eduskunta on kuitenkin onnistunut hillitsemään niin byrokraatisoitumista kuin hallituksen vallan kasvua verrattain aktiivisella parlamentaarisella valvonnallaan. Erityismaininnan ansaitsee eduskunnan erikoisvaliokuntien aktiivinen rooli, jonka myötä kaikki kansanedustajat osallistuvat EU-asioiden käsittelyyn.

Kansainvälistyminen vaikuttaa myös monin muin tavoin Suomen politiikkaan. Ennen kaikkea se asettaa merkittäviä sisällöllisiä ja oikeudellisia rajoitteita kotimaan lainsäädännölle. Lakeja valmisteltaessa hallituksen on huomioitava aikaisempaa tarkemmin EU:n säädösten ja kansainvälisten sopimusten vaikutus. Kotimaan politiikan esityslista määrittyy myös yhä enemmän maamme rajojen ulkopuolelta käsin. Osallistuminen unionin päätöksentekoon ja kansainväliseen politiikkaan on yhtäältä huolellista ja systemaattista, mutta toisaalta lähes yksinomaan reaktiivista. Kansallisen EU-valmistelun ja osin myös ulkosuhteiden asialista pohjautuu unionin toimielinten kokousten esityslistoihin. Toisin sanoen lähes kaikki hallituksen ja eduskunnan käsittelemät EU-asiat ovat Euroopan tasolta saatuja syötteitä. Lisäksi

on syytä painottaa, että niin hallituksessa kuin eduskunnassa suurin osa EU-asioista ei herätä varsinaista keskustelua.

Hallituksen ja eduskunnan esityslistat ovat myös yhä ruuhkaisempia. Vaikka unioniin liittyvän kansallisen lakituotannon osuus on huomattavasti usein luultua alhaisempi,³⁴ muodostavat EU-kysymykset noin puolet kaikista eduskunnan käsittelemistä asioista. Mielenkiintoista on, että niin hallituksessa kuin eduskunnassa kokousrutiinit ovat säilyneet käytännössä ennallaan vuodesta 1995 lähtien. EU-ministerivaliokunta ja eduskunnan valiokunnat eivät ole lisänneet kokousaikojaan ruuhkautuneista esityslistoista huolimatta. Tämä puolestaan pakottaa väkisinkin laittamaan asioita tärkeysjärjestykseen: esimerkiksi eurokriisin aikana muut Eurooppa-poliittiset kysymykset jäivät vähemmälle huomiolle. Valikoivampi EU-asioiden käsittely ei ole ongelma, mikäli tärkeysjärjestys perustuu systemaattiseen arviointiin ja poliittiseen ohjaukseen. On syytä pohtia, mahdollistavatko nykyiset toimintakäytännöt riittävän laaja-alaisen poliittisen tason keskustelun Suomen EU-politiikasta ja ulkosuhteista.³⁵

Kansainvälistyminen näkyy myös kansanedustajien, ministerien ja virkamiesten arjessa. Kotimaan politiikan rytimiä on jouduttu sopeuttamaan EU:n toimielinten kokousaikatauluihin. Unionin instituutioiden kesäloman ajoittuminen elokuulle on merkinnyt muutosta poliittiseen vuosikalenteriimme Eurooppa-asioiden työllistäessä hallitusta ja eduskuntaa kesäkuukausina. Erilainen kansainvälinen ja erityisesti eurooppalainen vuorovaikutus on johtanut työtehtävien merkittävään kansainvälistymiseen ja poikkikansallisten verkostojen syntyyn. Suomalaisten virkamiesten tai poliitikkojen ensisijainen viiteryhmä saattaa muodostua toisten jäsenmaiden ja EU:n instituutioiden kollegoista, joiden kanssa työskennellään komission ja neuvoston työryhmissä tai Euroopan parlamentin puolueryhmissä ja valiokunnissa. Samalla kielitaitovaatimukset ovat kasvaneet. Muutos aikaan ennen EU-jäsenyyttä on huomattava: ura kotimaassa ei ole enää ainoa vaihtoehto. Yhä useampi suomalainen poliitikko tai virkamies työskentelee uransa aikana ulkomailla tai luo puhtaasti kansainvälistä uraa unionin instituutioissa tai eri kansainvälisissä organisaatioissa.

Entä käydäänkö Suomessa riittävästi julkista Eurooppa-keskustelua? EU-asioiden valmistelujärjestelmän toimintalogiikka ei palvele kansalaisten osallistamista: järjestelmä painottaa korostetusti lopputulosta (*output*) yhteiskunnallisen keskustelun ja kansalaisten tai sidosryhmien laajemman osallistamisen (*input*) kustannuksella. EU-linjausten valmistelu tähtää hallituksen ja eduskunnan hyväksymän Suomen kannan muodostamiseen ja sen menestyksekkääseen edistämiseen EU:n institu-

34 Brouard et al. 2012.

35 Hyvärinen ja Raunio 2016.

tioissa. Eurooppa-politiikassa on painotettu hallituksen ja eduskunnan aktiivista vuoropuhelua ja kansallista konsensusta tai ainakin laajaa poliittista tukea hallituksen EU-linjauksille. Kotimainen päätöksentekokulttuuri EU-asioissa nojaa ensisijaisesti ulkopolitiikasta tuttuihin perinteisiin. Suuren valiokunnan kokouksia leimaa korostettu luottamuksellisuus, eikä hallitus tai eduskunta ole osoittanut halukkuutta tuoda kansalaisia vahvemmin mukaan politiikan muodostamiseen. Poliittisen johdon näkökulmasta nämä valinnat voi ymmärtää, mutta yhteiskunnallista EU-keskustelua ne eivät palvele. Menettelytapoja voitaisiin muuttaa vähemmän salaileviksi ilman, että se vaarantaisi hallituksen neuvotteluasemaa Brysselissä. Esimerkiksi Saksan Bundestagissa EU-asioita käsitellään säännöllisesti parlamentin täysistunnoissa, jolloin kansalaisten ja tiedotusvälineiden on helpompaa seurata Eurooppa-politiikkaa ja puolueiden kantoja käsiteltäviin kysymyksiin.

Välillä tuntuu siltä, että Euroopan tason keskustelu ja kotimainen keskustelu kulkevat omia polkujaan. Kansallisen näkökulman korostuminen on toki ymmärrettävää, mutta se ei saisi tapahtua kokonaiskuvan hahmottamisen kustannuksella. Hyvä esimerkki on vuonna 2020 sovittu 750 miljardin koronaelvytyspaketti. Suomessa kiinnitettiin huomiota lähinnä pääministeri Sanna Marinin toimintaan ratkaisevassa Eurooppa-neuvoston kokouksessa, eivätkä puolueet tai media juurikaan analysoineet unionin instituutioiden tai muiden jäsenvaltioiden tavoitteita ja perusteluja. Kotimainen keskustelu oli myös kovin jälkijättöistä, vaikka EU-politiikassakin tärkein vaikuttaminen tehdään asioiden valmisteluvaiheessa.

Integraation politisoituminen on heijastunut kotimaiseen keskusteluun, mutta väittelyt ovat rajoittuneet lähinnä vain isomman kokoluokan kysymyksiin – euroalueen vakauttamistoimiin, maahanmuuttoon sekä koronaelvytysrahastoon. Muuten puolueiden EU-kannat, eduskunnan ja hallituksen toimintakulttuuri sekä Suomen toiminta unionin instituutioissa eivät näyttäisi olennaisesti muuttuneen. Perussuomalaisien ja muiden kansallismielisten puolueiden nousun taustalla on osittain huoli vallan keskittymisestä Brysseliin ja rajojen avautumisen vaikutuksista. Kyse lytutkimusten 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.³⁶ Poliittisen osallistumisen näkökulmasta tilanne näyttää haastavana: kansainvälistä yhteistyötä tarvitaan rajat ylittävien ongelmien ratkaisemiseksi, mutta samalla päätöksenteko karkaa yhä kauemmas tavallisesta äänestäjästä. Liian usein askeleet kohti tiiviimpää integraatiota esitetään lähinnä epäpoliittisina, teknisluontoisina ratkai-

36 De Vries 2018.

suina. EU-päätösten kansalliseen julkiseen perusteluun on panostettava enemmän kuin suurelle valiokunnalle raportointiin.

Katseet kohdistuvat erityisesti pääministeriin, jonka tulee johtaa Suomen Eurooppa-politiikkaa. Maamme johdossa on yhä enemmän nuoremman polven poliitikkoja, jotka ovat aikuistuneet EU-Suomessa. Heidän sukupolvelleen euro, vapaa liikkuvuus ja kansainvälistyminen ovat osa normaalia elämää ja jopa identiteettiä. Mutta piilekö tässä tavallaan myös ongelma? Onko EU niin tavallinen osa yritysten toimintaa, taloutta, hallintoa ja politiikkaa ja ylipäättään ihmisten arkea, ettei sitä siksi puolusteta? Puolueissa EU-asiat ovat varmemmin esillä, jos puheenjohtajat ja eduskuntaryhmien keskeiset vaikuttajat tuntevat harrastuneisuutta Eurooppa-politiikkaa kohtaan. Erityisen tärkeässä roolissa vaikuttamisen kannalta ovat ministerit ja ministeriöiden ylin virkamiesjohto, sillä ilman heidän aktiivista osallistumistaan EU-asiat voivat jäädä valtionhallinnossa sivurooliin.³⁷ Selvää on, että myös medialla on peiliin katsomisen paikka – varsinkin unionin instituutioiden arkinen toiminta jää edelleen pimentoon.

Lopuksi on syytä nostaa esiin kaksi merkittävää kehityspolkuja, joiden voi olettaa voimistuvan tulevaisuudessa. Ensinnäkin kansainvälistyminen ja rajojen avautuminen ovat tuoneet poliittiseen kenttäämme uuden jakolinjan – tai ainakin vahvistaneet sitä sosiokulttuurista jakolinjaa, jossa vastakkain ovat liberaali, moniarvoisuudelle ja kansainvälistymiselle avoin maailmankatsomus sekä perinteisiin arvoihin ja kansalliseen identiteettiin nojaava konservatiivisempi näkemys. EU ja erityisesti euroalueen vakauttamistoimet tukipaketteineen nousivat kevään 2011 eduskuntavaalien selkeäksi ykkösteemaksi, kun taas vuoden 2019 eduskuntavaaleissa kärkiaiheeksi nousi ilmastonmuutos.³⁸ Perussuomalaisten nousun taustalla voidaan nähdä huolet vallan keskittymisestä EU:lle ja liian sallivasta maahanmuutosta. Kansainvälistymiseen liittyvät kysymykset ovat lisäksi aiheuttaneet vakavia ristiriitoja puolueissa ja vaikuttaneet hallitusneuvotteluihin.

Toiseksi eurooppalainen ja globaali monitasoinen hallintajärjestelmä häivyttää kansallisten hallitusten merkitystä politiikan portinvartijoina ja kansallisen edun määrittelijöinä. Varsinkin erilaisten digitaalisten kanavien kautta yksittäiset kansalaiset, erilaiset etujärjestöt, yritykset, kunnat ja kaupungit, alueet sekä puolueet voivat olla aktiivisesti yhteydessä 'Brysseliin' ja kansainvälisiin toimijoihin. Erityisesti istuvan hallituksen politiikkaan tyytymättömät voivat pyrkiä EU:n kautta edistämään vaihtoehtoisia tavoitteitaan. Eurooppaa leimaa siis yhä vahvistuva eri päätöksentekotasojen keskinäisriippuvuus, mutta samalla se tarjoaa useita vaihtoehtoisia kana-

37 Hyvärinen ja Virolainen 2016.

38 Borg 2012; Borg et al. 2020.

via ja paikkoja poliittiseen osallistumiseen. Suomalaiset poliittiset toimijat ovatkin 1990-luvulta lähtien kansainvälistyneet verkostoitumalla aktiivisesti ulkomaisten yhteistyökumppanien kanssa. Pitkällä aikavälillä nämä laajemmat kehityspolut voivat olla maamme poliittisen järjestelmän kannalta huomattavasti merkittävämpiä muutoksia kuin tässä luvussa analysoidut eduskunnan, hallituksen ja presidentin valtasuhteet.

Lähteet

Sanomalehdet

Helsingin Sanomat
Kaleva

Kirjallisuus ja artikkelit

- Almeida, Dimitri. *The Impact of European Integration on Political Parties: Beyond the Permissive Consensus*. Lontoo: Routledge, 2012.
- Auel, Katrin ja Thomas Christiansen toim. After Lisbon: National Parliaments in the European Union. *West European Politics*, 2/2015 (erikoisnumero).
- Auel, Katrin ja Tapio Raunio toim. Connecting with the Electorate? Parliamentary Communication in EU Affairs. *Journal of Legislative Studies* 1/2014 (erikoisnumero).
- Bäck, Maria. "Kriittiset mutta uskolliset suomalaiset: kansalaisten EU-asenteet jäsenyyden aikana". *Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus*, toim. Tapio Raunio ja Juho Saari. Helsinki: Gaudeamus, 2017.
- Borg, Sami toim. *Muutosvaalit 2011*. Helsinki: Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 16/2012.
- Borg, Sami, Elina Kestilä-Kekkonen ja Hanna Wass toim. *Politiikan ilmastonmuutos – Eduskuntavaalitutkimus 2019*. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:5.
- Brouard, Sylvain, Olivier Costa ja Thomas König toim. *The Europeanization of Domestic Legislatures: The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*. New York: Springer, 2012.
- Bulmer, Simon ja Christian Lequesne toim. *The Member States of the European Union*. 3rd edition, Oxford: Oxford University Press, 2020.
- Crum, Ben ja John Erik Fossum toim. *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics: The European Union and beyond*. Colchester: ECPR Press, 2013.
- De Sio, Lorenzo, Mark Franklin ja Luana Russo toim. *The European Parliament Elections of 2019*. Rooma: Luiss University Press, 2019.
- De Vries, Catherine E. *Euroscepticism and the Future of European Integration*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

- De Vries, Catherine E. ja Sara B. Hobolt. *Political Entrepreneurs: The Rise of Challenger Parties in Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2020.
- Eduskunta. *EU-asioiden käsittelyn kehittäminen Eduskunnassa: EU-asioiden käsittelyn kehittämistyöryhmän mietintö*. Helsinki: Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2010.
- Granat, Katarzyna. *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order: The Role of National Parliaments in the Early Warning System*. Oxford: Hart Publishing, 2018.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp).
- Heffttler, Claudia, Christine Neuhold, Olivier Rozenberg ja Julie Smith toim. *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.
- Hix, Simon. "Dimensions and alignments in European Union politics: Cognitive constraints and partisan responses". *European Journal of Political Research*, 1/1999. <https://doi.org/10.1023/A:1006970312510>
- Hooghe, Liesbet ja Gary Marks. "A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus". *British Journal of Political Science*, 1/2009. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- Hooghe, Liesbet ja Gary Marks. "Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage". *Journal of European Public Policy*, 1/2018. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310279>
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks ja Carole J. Wilson. "Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?" *Comparative Political Studies*, 8/2002. <https://doi.org/10.1177/001041402236310>
- Hyvärinen, Anna. *Suomen mahdollisuudet vaikuttaa valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 241, 2009.
- Hyvärinen, Anna. *Suomen mahdollisuudet vaikuttaa Euroopan unionin lainsäädäntömenettelyyn*. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Julkisoikeuden sarja A 40, 2015.
- Hyvärinen, Anna ja Tapio Raunio. "Mistä EU-asioista hallitus keskustelee ja kenen aloitteesta? Suomen hallituksen Eurooppa-politiikan koordinaatio vuosina 1995–2012". *Politiikka*, 2/2014.
- Hyvärinen, Anna ja Tapio Raunio. "Suomi 20 vuotta EU:ssa: kriittinen tarkastelu unioniasioiden kansallisesta valmistelusta". *Oikeus*, 4/2016.
- Hyvärinen, Anna ja Meri Virolainen. *EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa*. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 2/2016.

- Hämynen, Laura. *Suomen vaikuttaminen Euroopan unionin lainvalmisteluun ja direktiivien kansallinen täytäntöönpano*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 108, 2011.
- Jančić, Davor toim. *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?* Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Johansson, Karl Magnus ja Jonas Tallberg. "Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change". *West European Politics*, 2/2010. <https://doi.org/10.1080/01402380903538815>.
- Jääskinen, Niilo. "Eduskunta: Aktiivinen sopeutuja". *EU ja Suomi: Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*, toim. Tapio Raunio ja Matti Wiberg. Helsinki: Edita, 2000.
- Karlas, Jan. "National Parliamentary Control of EU Affairs: Institutional Design after Enlargement". *West European Politics*, 5/2012. <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.706412>
- Karv, Thomas. *Public Attitudes Towards the European Union: A study explaining the variations in public support towards the European Union within and between countries over time*. Åbo: Åbo Akademi University Press, 2019.
- Karv, Thomas ja Tapio Raunio. "Luottamus Euroopan unioniin". *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus: Polut, trendit ja kuilut*, toim. Maria Bäck ja Elina Kestilä-Kekkonen. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisu 2019:31.
- Ladrech, Robert. *Europeanization and National Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- Lampinen, Risto, Olli Rehn ja Petri Uusikylä toim. *EU-asioiden valmistelu Suomessa*. Helsinki: Eduskunnan kanslian julkaisu 7/1998.
- Lupo, Nicola ja Cristina Fasone toim. *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*. Oxford: Hart Publishing, 2016.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe, Moira Nelson ja Erika Edwards. "Party Competition and European Integration in East and West: Different Structure, Same Causality". *Comparative Political Studies*, 2/2006. <https://doi.org/10.1177/0010414005281932>
- Marks, Gary ja Carole J. Wilson. "The Past in the Present: A Cleavage Theory of Party Response to European Integration". *British Journal of Political Science*, 3/2000. <https://doi.org/10.1017/S0007123400000181>
- Mattila, Mikko ja Tapio Raunio. "Kuka edustaa EU:n vastustajia? Euroopan parlamentin vaalit 2004". *Politiikka*, 1/2005.

- Moravcsik, Andrew. "Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation". *Harvard: Centre for European Studies Working Paper no. 52, 1994.*
- Niskanen, Maarit. *Tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätösvalta Suomen valtiosäännössä*. Rovaniemi: Acta Universitatis Lapponiensis 170, Lapland University Press, 2009.
- Oikeusministeriö. *Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö*. Helsinki: Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 9/2010.
- Ojanen, Hanna ja Tapio Raunio. "Re-Assessing Finland's Integration Policy: The End of Domestic Consensus?" *Nordic States and European Integration: Awkward Partners in the North?*, toim. Malin Stegmann McCallion ja Alex Brianson. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018.
- Paloheimo, Heikki. "Politiikan pitkät syklit ja poliittisen kentän uusjako". *Politiikka*, 1/2014.
- Panke, Diana. "Negotiation effectiveness: Why some states are better than others in making their voices count in EU negotiations". *Comparative European Politics*, 1/2012. <https://doi.org/10.1057/cep.2011.3>
- Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin (PeVM 10/1994 vp – HE 318/1994 vp).
- Prosser, Christopher. "Dimensionality, ideology and party positions towards European integration". *West European Politics*, 4/2016. <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1116199>
- Raunio, Tapio. "Euroopan unionin vaikutus eduskunnan työhön". *Kansainvälinen eduskunta. Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 11*. Helsinki: Edita, 2007.
- Raunio, Tapio. "The Finnish Eduskunta and EU: the strengths and weaknesses of a mandating system". *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, toim. Claudia Heffler, Christine Neuhold, Olivier Rozenberg ja Julie Smith. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.
- Raunio, Tapio (Raunio 2016a). "Refusing to be Sidelined: The Engagement of the Finnish Eduskunta in Foreign Affairs". *Scandinavian Political Studies*, 4/2016. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12071>
- Raunio, Tapio (Raunio 2016b). "The politicization of EU affairs in the Finnish Eduskunta: conflicting logics of appropriateness, party strategy, or sheer frustration?" *Comparative European Politics*, 2/2016. <https://doi.org/10.1057/cep.2015.41>

- Raunio, Tapio ja Simon Hix. "Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government". *West European Politics*, 4/2000. <https://doi.org/10.1080/01402380008425404>
- Raunio, Tapio ja Mikko Mattila. "Kun yksituumaisuus murenee: EU-politiikan kansallinen valmistelu ja päätöksenteko". *Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus*, toim. Tapio Raunio ja Juho Saari. Helsinki: Gaudeamus, 2017.
- Raunio, Tapio ja Juho Saari toim. *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus, 2006.
- Raunio, Tapio ja Juho Saari toim. *Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus*. Helsinki: Gaudeamus, 2017.
- Raunio, Tapio ja Thomas Sedelius. *Semi-Presidential Policy-Making in Europe: Executive Coordination and Political Leadership*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2020.
- Seppinen, Ilkka. "Eduskunnan ulkosuhteet". *Kansainvälinen eduskunta. Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 11*. Helsinki: Edita, 2007.
- Winzen, Thomas. *Constitutional preferences and parliamentary reform: Explaining national parliaments' adaptation to European integration*. Oxford: Oxford University Press, 2017.