



KALEVI SORSA SÄÄTIÖ  
FONDEN • FOUNDATION

# *Impulsseja*

## *Toukokuu 2018*

*Hanna Ojanen*

### *Suomen EU-puheenjohtajuus: mitä kolmas kerta sanoo?*

- EU:n puheenjohtajuus on menettänyt merkitystään, eikä puheenjohtajavaltiolla enää ole samanlaista roolia esimerkiksi ulkosuhteissa kuin Suomen ensimmäisillä kausilla vuosina 1999 ja 2006. Puheenjohtajuuskauteen kohdistuu kuitenkin edelleen monenlaisia odotuksia, jotka todennäköisesti vain kasvavat kauden lähestyessä.
- Puheenjohtajamailla on yleensä ollut jokin erityinen teema, jota ne ovat halunneet pitää kaudellaan esillä. Profiloituminen ei ole Suomelle nyt yhtä tärkeää kuin aiemmilla kausilla, mutta Suomenkin voi odottaa hakevan teemaa tai aihealuetta, joka olisi koko unionin laajuisesti kiinnostava ja jolla se voisi erottua edukseen. Viro valitsi teemakseen digitaalisen Euroopan ja sai paljon myönteistä huomiota.
- Vaikeinta kaudella voi olla unionin sisäinen hajautuminen sekä sen vaikutus päätöksiin instituutioista ja budjetista. Unionin jakautuminen on aina ollut Suomelle vaikea kysymys. Uusia jakolinjoja on viime aikoina alkanut muodostua myös demokratian ja oikeusvaltiokehityksen suhteen. Puheenjohtajuuskaudella voi olla suuri houkutus jättää suuret kysymykset sivuun, varsinkin jos puheenjohtajamaan hallitus on EU-linjoissaan sisäisesti erimielinen.

## Sisältö

1. Odotusten ongelma	3
2. Vuosien 1999 ja 2006 puheenjohtajuudet: kaksi eri maailmaa	5
3. Mikä pysyy, mikä muuttuu?	11
4. Ensi vuoden näkymistä	16

# 1. Odotusten ongelma

Heinäkuussa 2019 alkava EU-puheenjohtajuus on Suomelle jo kolmas. Puheenjohtajuuskaudet on helppoa nähdä eräänlaisena kehityskertomuksena ja arvata edellisten kertojen perusteella, että ensi vuoden kausi on odotuksiltaan ja tavoitteeltaan realistinen ja että se hoidetaan tottuneesti ja pikemminkin rutiininomaisesti kuin erityisen innostuksen vallassa. Näin todennäköisesti onkin. Valmistelut ovat vähitellen käynnistyneet, ja niistä tiedetään, että kulut aiotaan pitää kurissa ja kokoukset järjestetään maltillisesti vain Helsingissä ja Brysselissä.

Puheenjohtajuuskausien vertailu paljastaa kuitenkin muutakin kuin vähenevän innostuksen ja kasvavan rutiinin. On mielenkiintoista nähdä, että kolmelle eri vuosikymmenelle sijoittuvissa kausissa on myös paljon yhteistä: on joitakin kantavia teemoja, joita Suomi on jokaisella kerralla pitänyt yllä. Samalla kausien vertailu tuo esiin sen, miten EU, Eurooppa ja maailma ovat muuttuneet. Myös itse puheenjohtajuus on EU:ssa muuttunut suuresti, ja eri aikakausien vertailu antaa mahdollisuuden pohtia sitä, mitä jäsenmaiden roolin muuttuminen merkitsee unionin tulevaisuudelle ja sen kyvyille uudistua ja vastata kansalaisten tarpeisiin.

Puheenjohtajuuden käytännön merkitys on sopimusmuutosten myötä vähentynyt, eikä se tuo samanlaista kansainvälistä näkyvyyttä kuin 1990-luvulla. Silti jo nyt voidaan havaita, että keskustelu jälleen viriää, näkemuseroja alkaa tulla esiin ja odotuksia ja toiveita aletaan esittää. Eikö olisikin hyvä, että kauden kokouksia pidettäisiin myös muualla Suomessa, eikö niukalla linjalla menetetä mahdollisuuksia näyttää maata ja sen osaamista muille? Eikö Suomen pitäisi profiloitua, tuoda esiin osaamistaan? Mitä kysymyksiä pitäisi erityisesti nostaa esiin, keneltä pitäisi hakea mallia puheenjohtajuuden hoitamisessa – vai pitäisikö mallia näyttää muille? Poliittisten puolueidenkin kesken eripura näytti nousevan esiin heti, kun pääministeri aloitti kauden parlamentaarisen valmistelun maaliskuun puolivälissä.

Ei kaikki ole muuttunut, eikä kaikesta ole tullut rutiinia. Edelliskerroilta tuttu kuvio on toistumassa: nyt alkaa aika, jolloin odotukset kasvavat ja jolloin poliitikoilta vaaditaan tavoitteiden määrittelyä – ja samalla alkaa puhe siitä, että odotuksia pitäisi hillitä ja tavoitteet asettaa niin, että ne pysyvät yleisellä tasolla ja realistisina. Jos kuusi kuukautta ei ole ennenkään riittänyt asioihin vaikuttamiseen tai jos puheenjohtajan rooli ei ennenkään ole ollut unionia varsinaisesti johtava, miten tällaista voisi nyt odottaa?

Odotuksissa ei ole muuta pelättävää kuin se, etteivät ne toteudu, eikä sitäkään oikeastaan tarvitse pelätä. Odotukset ovat tärkeä osa tulevaa puheenjohtajuuskautta, silloinkin kun niitä voidaan pitää epärealistisina. Ne ovat yksi Eurooppa-keskustelun tärkeä muoto. Ja keskustelu – se oli jo 1990-luvulla asia,

jota puheenjohtajuuskaudelta toivottiin: keskustelun toivottiin osaltaan vahvistavan kansalaisten tietopohjaa siitä, miten EU toimii ja mitä Euroopassa tapahtuu. On hyvä, että keskustelu taas viriää. Aiempiin puheenjohtajuuksiin verrattuna EU-asiat ovat nyt yleisesti ottaen enemmän esillä, mutta keskustelu voi kaivata sitä vahvaa pohjaa, joka puheenjohtajuuden hoitaminen tuo: sen myötä on välttämätöntä perehtyä siihen, miten eri asiat EU:ssa todella ovat etenemässä ja mitä mieltä muut niistä ovat. Keskustelu voi johtaa myös uusiin ideoihin, joita voi toteuttaa puheenjohtajuudesta riippumatta. Vaikuttamismahdollisuus ei suinkaan ole EU:ssa puheenjohtajan roolista kiinni.

Sekin jo tiedetään, että puheenjohtajuuksiin liittyy aina paljon arvaamattomuutta. Erityisen mielenkiintoista on nähdä, miten integraation kasvava poliittisuus Suomessa vaikuttaa siihen, mikä linja maalle ensi vuoden kesään mennessä vaalien jälkeen muotoutuu. Pysytäänkö teknisen neutraalissa roolissa vai vaaditaanko vahvaa vaikuttamista? Mihin suuntaan halutaan vaikuttaa unionissa, jossa jäsenmaat ovat keskenään eri linjoilla? Entä miten puheenjohtajuus voisi näkyä kautta edeltävien vaalien keskusteluissa ja kampanjoinnissa?

## 2. Vuosien 1999 ja 2006 puheenjohtajuudet: kaksi eri maailmaa

Vuonna 1999 Suomesta tuli puheenjohtaja suhteellisen uutena jäsenmaana ja samalla maana, joka oli profiloitunut ensimmäisinä jäsenyy vuosinaan vahvasti unionin ytimeen pyrkivänä ja integraatiota edistävänä. Puheenjohtajuus oli vakava paikka, jota valmisteltiin pitkään. Se oli uuvuttava työponnistus siihen osallistuneille – mutta lopulta kuitenkin ilmeisen onnistunut sekä Suomelle että unionille.

Puheenjohtajuuksien yllätyksellisyys oli ilmeinen jo kesäkuussa 1999. Pääministeri Paavo Lipponen totesi eduskunnassa, että kun vielä muutamaa kuukautta aikaisemmin suurimpana haasteena olivat näyttäneet olevan Agenda 2000 -hanke, unionin tulevien seitsemän vuoden rahoitus, rakennerahastot ja maatalo-

*Puheenjohtajuus oli 1990-luvulla tärkeä asia siksi, että puheenjohtajamaa johti unionin ulkosuhteita ja sen edustajat olivat unionin edustajia maailmalla.*

uskysymykset, kävi lopulta toisin. Näistä kysymyksistä päästiin yhteisymmärrykseen jo ennen Suomen kauden alkua. Haasteet olivatkin sitten muualla: komission yllättävä ero ja Kosovon kriisi Naton pommituksineen veivät unionin aivan uuteen tilanteeseen.

Valmistautumista siivitti käsitys siitä, että jäseneksi liittyneestä maasta tulee käytännössä täysimääräinen jäsen

vasta sitten, kun se on hoitanut EU:n puheenjohtajuutta. Puheenjohtajuus tutustutti maan hallinnon entistä konkreettisemmin eri kysymysten hoitoon unionissa, ja toisaalta se tutustutti muut maat puheenjohtajamaan edustajiin, poliitikkoihin ja virkamiehiin, ehkä itse maahankin – saattoivathan kokoukset eri puolilla Suomea olla monille ensimmäinen kerta yleensä edes käydä täällä.

Puheenjohtajuus oli vielä 1990-luvulla varsin tärkeä asia erityisesti siksi, että tuolloin puheenjohtajamaa johti myös unionin ulkosuhteita ja sen edustajat olivat samalla unionin edustajia maailmalla erilaisissa järjestöissä, neuvotteluissa ja tapaamisissa. Tätä pidettiin haasteellisena pienelle maalle. Toisaalta unionissa oli kokemusta siitä, että juuri pienet maat olivat puheenjohtajina erityisen hyviä. Katsottiin, että ne olivat tasapuolisia – vaikka niillä olisi omia intressejä ollutkin, ne eivät olisi olleet erityisen vahvoja niitä ajamaan. Vaikutti myös siltä, että pienet maat pystyivät toimimaan tehokkaasti esimerkiksi siksi, että tiedonkulku

hallinnonalojen välillä oli niissä mutkattomampaa. Ne osasivat myös suuria maita paremmin turvautua EU:n instituutioihin, joilta ne saivat käytännön apua.

Unioni oli 1990-luvun lopulla sekä talous- ja rahaliiton EMU:n että ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistamisen vaiheessa. Suomi oli päättänyt osallistua euroalueeseen heti sen alusta alkaen. EMU:n kolmas vaihe alkoi vuoden 1999 alussa: euroalueeseen kuuluvat maat kiinnittivät valuuttakurssinsa lopullisesti uuteen valuuttaan eli euroon, joka tuli käyttöön tilivaluuttana. Amsterdamin sopimus tuli voimaan toukokuussa 1999 ja sen myötä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tehtiin konkreettisemmaksi erityisesti uusien kriisinhallintatehtävien ja uusien instrumenttien avulla. Instrumentteihin kuuluivat esimerkiksi yhteiset strategiat, ja ensimmäisten joukossa oli juuri ennen Suomen puheenjohtajuuden alkua hyväksytty unionin Venäjä-strategia. Unionille oli myös juuri valittu ensimmäinen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ja uusista rakenteista päätettiin. Niihin kuuluivat poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea, sotilaskomitea ja sotilasesikunta. Ison-Britannian ja Ranskan huippukokouksessa St. Malossa vuonna 1998 oli myös pohjustettu ajatusta EU:n autonomisen sotilaallisen toimintakyvyn tarpeesta, mikä saavutti nopeasti laajaa kannatusta.

Vuoden 1999 puheenjohtajuus olikin näytön paikka erityisesti entiselle puolueettomalle maalle. EU:n turvallisuuspolitiikassa edettiin nopeasti, ehkä puheenjohtajasta huolimatta pikemminkin kuin puheenjohtajan takia. Ainakaan Suomessa ei ilmeisesti kovin hyvin osattu ennakoida, että eteneminen voisi olla niin nopeaa.

Joulukuun 1999 Helsingin-huippukokouksessa EU:lle asetettiin sotilaallisten kykyjen tavoite, Helsinki Headline Goal -nimellä tunnetuksi tullut joukkopooli. Tavoite oli, että jäsenmailla on vuonna 2003 valmius koota 60 päivässä 60 000 hengen vahvuiset joukot, joita voidaan ylläpitää kriisinhallintaoperaatioissa vuoden ajan. Vieläkin enemmän oli ilmassa: esillä oli ajatuksia siitä, että turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa lähdetäisiin viemään eteenpäin hieman EMU-logiikan tavoin niin, että tietyt konvergenssi- tai lähentymiskriteerit täyttävät maat voisivat osallistua tiiviimpään yhteistyöhön pienemmässä ryhmässä.

Suomessa taidettiin kiinnittää huomio erityisesti unionissa vallitseviin näkemyseroihin. Suurimmat EU-maat olivat etenemisen kannalla, mutta liittoutumattomat olivat epäluuloisia ja osa Nato-maista pelkäsi transatlanttisten suhteiden puolesta. Ulkoministeri Tarja Halonen totesi vielä marraskuussa, ettei konkreettista päätöstä joukoista tehtäisi vielä Helsingissä. Kun se kuitenkin tehtiin, Suomi ja Ruotsi kiirehtivät mukaan mainintaa siitä, ettei kyse ole eurooppalaisen armeijan perustamisesta. Ne olivat myös nopeita toimimaan itse, kun päätös kerran oli tehty. Suomessakin todettiin, että kyseessä oli ellei aivan suomalaisten aloite niin ainakin jatke suomalais-ruotsalaiselle hankkeelle kriisinhallintatehtävien, niin sanottujen Petersbergin tehtävien, liittämisestä osaksi EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Uudet joukkotavoitteet olivat Suomelle mainio tapa edistää tällaista kriisinhallinnan kehittämistä, eikä Suomella itsellään ollut mitään vaikeuksia täyttää tavoitteita, olihan sillä jo tarvittavat joukot valmiina.

Monien mielestä erityisen merkillepantavaa Helsingin joulukuuisessa huippukokouksessa oli se, että Turkille myönnettiin siellä hakijamaan asema. Turkin pääministeri Bülent Ecevit lennätettiin varta vasten paikalle perhekuvaan. Suomi oli asettumassa kaikkein vahvimmin Turkin EU-jäsenyyttä kannattavien maiden joukkoon, mutta sen kannan taustalla vaikutti muiden maiden, erityisesti Yhdysvaltain aktiivinen tapa edistää asiaa.

Entä Suomen omat intressit? EU:n ja Venäjän suhteiden kehittäminen oli Suomelle keskeinen kysymys. Puheenjohtajuuskausi ei niiden suhteen ollut helppo. Tilanne oli Suomen kannalta melkein pä huonoin mahdollinen: EU:n ja Venäjän suhteet joutuivat koetukselle, kun Venäjän ja Tšetšenian sota puhkesi toistamiseen. Venäjän toimia käsiteltiin varsin tiukkasanaisesti puheenjohtajan päätelmissä, ja Suomessa oltiin tyytyväisiä siihen, ettei vakavia säröjä Suomen ja Venäjän suhteisiin kuitenkaan tullut.

Puheenjohtajuuskauden huolellinen valmistelu ja Suomen profiilin ajatteleminen näkyi erityisesti pohjoisen ulottuvuuden aloitteessa. Suomi katsoi, että EU:n politiikkaan tarvittiin pohjoinen ulottuvuus, toisin sanoen jatkuvaa huomiota pohjoisiin asioihin, koska eteläinen tai välimerellinen ulottuvuus oli vahvasti rakenteilla ja itäisen laajentumisen arveltiin toteutuvan piankin. Aloite vastaisi myös odotuksiin siitä, että Suomi toisi EU:hun Venäjän-tuntemusta. Pohjoisen ulottuvuuden perusajatus oli luoda foorumi, jolla EU ja Venäjä voisivat tasa-arvoisina kumppaneina käsitellä konkreettisia käytännön yhteistyökysymyksiä.

Mielenkiintoista oli, että Suomi toi aloitteen unioniin jo joulukuussa 1997 niin, ettei sillä tarvinnut häiritä puheenjohtajuuden kulkua tai vaarantaa puheenjohtajan mainetta puolueettomana yhteisten asioiden ajajana. Aloite esitettiin taitavasti: Suomi ei moittinut muita eikä vaatinut lisää rahaa, vaan korosti yhteistä etua ja hankkeen lisäarvoa unionin muulle toiminnalle.

Aloite jäikin elämään unionin politiikkana, mutta se ei toteutunut aivan alkuperäisessä muodossa. Kompromisseja piti tehdä, sillä aloitteen piti sopia yhteen EU:n muiden politiikkojen kanssa eikä uusia rakenteita tullut luoda. Ennen muuta ajatus EU:n ulkopuolisten maiden osallistumisesta kumppaneina vesittyi. Se olisikin ollut aloitteen merkittävin poliittinen innovaatio. Ulkopuolisten osallistuminen päätöksentekoon ei, ymmärrettävää kyllä, sopinut komissiolle. Venäjää ei rahasta ja vaikutusvallasta riisuttu malli taas välttämättä kiinnostanut, ja muut pohjoismaiset EU-maat Ruotsi ja Tanska olivat aluksi tyytymättömiä siihen, ettei Suomi ollut ottanut niitä mukaan jo aloitteen valmisteluvaiheessa. Pohjoista ulottuvuutta

uudistettiin Suomen toisen puheenjohtajuuskauden aikana. Se on nyt EU:n, Venäjän, Islannin ja Norjan yhteinen hanke, johon kuuluva ympäristö- ja muuta käytännön yhteistyötä rahoitetaan eri kansainvälisistä lähteistä. Samalla siitä on tullut pysyvä osa EU:ta, kun se aiemmin oli perustunut kolmivuotisiin toimintaohjelmiin.

Vuoden 2006 puheenjohtajuus oli ensimmäiseen kauteen verrattuna jo rutiininomaisempi, mutta yllätyksiä ja tiukkoja tilanteita ei siitäkään puuttunut. Itse unioni oli tällä välin muuttunut huomattavasti: 15 jäsenen unioni oli vastikään kasvanut 25 maan unioniksi, ja jäsenmaiden uusi keskinäinen erilaisuus oli vasta hahmottumassa.

Ulkoministeri Erkki Tuomiojan yhteenveto vuoden 2006 puheenjohtajuuskaudesta oli, että siinä oli 65 prosenttia odottamatonta ja 35 prosenttia odotettua, ja että Suomi oli yleisesti ottaen menestyksekkäämpi odottamattomassa osassa.

Odotukset eivät lähtökohtaisesti olleet erityisen korkealla. Suomen kausi nähtiin EU:ssa jonkinlaisena välikausipuheenjohtajuutena, koska Saksan puheenjohtajuus oli pian tulossa. Suomi ei myöskään ollut erityisen vahvasti muiden maiden mentaalilla kartalla, vaikka Suomen ensimmäistä puheenjohtajuuskautta oli pidetty menestyksenä.<sup>1</sup> Odotuksia vähensi sekin, että EU oli kokonaisuudessaan suuntaa vailla: Ranskassa ja Alankomaissa oli juuri äänestetty 'ei' pitkään valmistellulle perustuslailliselle sopimukselle (2005).

Venäjä-suhteet olivat kuitenkin keskeiset Suomelle. Vuoden 2006 Suomen puheenjohtajuuskauden yhtenä keskeisenä tavoitteena oli käynnistää neuvottelut uudesta laajasta EU-Venäjä-sopimuksesta, joka korvaisi vanhentuneen, vuonna 1994 solmitun EU:n ja Venäjän kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen (PCA). Itälaajentuminen oli muuttanut EU:ta suhteessa Venäjään. Venäjän-suhteet olivat entistäkin tärkeämmät, mutta erilaisia näkemyksiä niiden hoidosta oli entistä enemmän.

Marraskuussa järjestetyssä EU-Venäjä-huippukokouksessa puhuttiinkin uuden sopimuksen periaatteista ja neuvottelumandaatin sisällöstä ja rakenteesta. Mandaattia ei kuitenkaan virallisesti hyväksytty, koska Puola uhkasi estää neuvottelut veto-oikeudella ellei Venäjä lopettaisi rajoituksia, jotka se oli asettanut puolalaisen lihan tuonnille Venäjälle. Suomessa oltiin pettyneitä, erityisesti sen takia, että epävirallinen EU:n ja Venäjän huippukokous Lahdessa 20.10. oli ollut hyvä: presidentti Putin oli ollut paikalla, ja pääministeri Vanhanen oli vielä illallisella varsin selvästi esittänyt hänelle EU:n huolet Venäjän ihmisoikeustilanteesta. Tästä media piti. Vaikutti myös siltä, että Putin haluaisi saada joukon kansainvälisiä sopimuksia aikaan ennen toisen kautensa päättymistä vuonna 2008. EU-sopimuksen

<sup>1</sup>UM:n sivuilla on mielenkiintoinen, pitkä kooste eri maissa esitetyistä Suomen puheenjohtajuuskauden arvioista, <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=85143&culture=fi-FI>.



lisäksi niiden joukossa oli WTO-jäsenyys, ja toiveikkautta lisäsi se, että Yhdysvallat oli ilmoittanut, ettei se enää vastustanut Venäjän WTO-jäsenyyttä.

EU:n laajentuminen oli edelleen keskeinen asia, mutta siihen suhtauduttiin nyt kielteisemmin. Suomessa yleinen mielipide oli kriittinen, mutta poliittinen johto oli edelleen selvästi Turkin EU-jäsenyyden kannalla. Turkin EU-jäsenyysneuvottelut olivat alkaneet lokakuussa 2005. Suomen puheenjohtajuuskaudella kritiikki alkoi kasvaa, koska Turkki ei pannut toimeen sopimukseen liittyvää Kyprokseen liittyvää lisäpöytäkirjaa. Suomi yritti ratkaista ongelmaa siinä kuitenkin onnistumatta. Pääministeri Vanhanen oli kannoissaan samoilla linjoilla kuin suomalainen laajentumisasioista vastaava komission jäsen Olli Rehn: unionin ei pitäisi asettaa uusia jäsenyyssehtoja (kuten unionin kyky ottaa uusia jäseniä, niin

*Ulkoministeri Erkki Tuomiojan yhteenveto vuoden 2006 puheenjohtajuuskaudesta oli, että siinä oli 65 prosenttia odottamatonta ja 35 prosenttia odotettua, ja että Suomi oli yleisesti ottaen menestyksekkäämpi odottamattomassa osassa.*

sanottu absorptiokyky), ja lisäksi oli tärkeää, että olemassa olevista sopimuksista pidetään kiinni, että kaikkia ehdokkaita kohdellaan tasaveroisesti ja että edistys neuvotteluissa riippuu niiden omista ansioista. Suomen mielestä Turkin tulevaisuus oli EU:ssa. Toisaalta jäsenyys ehdot tuli täyttää. Joulukuun huippukokouksessa kuitenkin oltiin hieman vähemmän optimistisia. EU ei halunnut sitoutua mihinkään, mutta vahvasti olemassa olevat päätökset Turkin ja Länsi-Balkanin suhteen. Käytännössä päätettiin jädäyttää kahdeksan laajentumisneuvottelujen lukua siihen asti, kunnes edistystä tapahtuisi.

Todellisena puheenjohtajuuden testinä pidettiin Israelin ja Hizbollahin välisen konfliktin yllättävää ja nopeaa eskaloitumista täysimittaiseksi sodaksi. EU pystyi nopeasti luomaan yhteisen kannan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1701 mukaisesti ja mobilisoimaan joukot, joilla vahvistettiin YK:n UNIFIL-operaatiota. EU:n johtoa, johon Suomi puheenjohtajana nyt kuului, pidettiin tässä ensisijaisen tärkeänä, samalla kun näiden neuvottelujen katsottiin olleen yksi puheenjohtajuuden vaativimmista tehtävistä.

EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa tehtiin päätös taisteluosastojen täydestä operationaalisesta kyvystä tammikuusta 2007 alkaen sekä siviilikriisinhallinnan joukkojen (Civilian Response Teams) alustavasta toimintakyvystä vuoden 2006 lopulta alkaen. Lisäksi Suomi otti kunniaa palveludirektiivistä ja kemikaalilainsäädännöstä (REACH), vaikka pääosa työstä olikin tehty jo aiempien puheenjohtajien aikana. Oikeus- ja sisäasioissa Suomi pyrki päätöksenteon yksinkertaistamiseen passarelle-käytännöllä (mikä tarkoittaa artikla 42:n antamaa mahdollisuutta yksimielisellä päätöksellä siirtyä määräenemmistöpäätökseen), mutta oikeus- ja sisäasiainministerit eivät päässeet tästä sopimukseen.

Oli myös odotettu, että perustuslaillinen sopimus astuisi voimaan Suomen puheenjohtajuuden aikana marraskuussa 2006. Silloin Suomen tehtäväksi olisi tullut sopimuksen mukanaan tuomien muutosten toimeenpanon aloittaminen, myös unionin ulkopolitiikan johtamisessa. Eurooppa-neuvosto oli kesäkuussa 2006 kuitenkin päättänyt jatkaa tuumaustaukoa, joka oli seurannut ei-kannan voittoon päätyneitä kansanäänestyksiä Ranskassa ja Alankomaissa. Suomi oli halukas jatkamaan tunnusteluja jäsenmaiden kannoista sopimusasiaan. Tähän ei välttämättä suhtauduttu myönteisesti, koska seuraava Saksan puheenjohtajuuskausi nähtiin otollisempänä tähän. Eurooppa-ministeri Paula Lehtomäki konsultoi kuitenkin muita jäsenmaita ja lopulta tuloksena oli raportti, jota arvostettiin hyödyllisenä matalan profiilin ketään vihastuttamattomana taustaselvityksenä.

### 3. Mikä pysyy, mikä muuttuu?

Jotkut asiat näyttävät toistuvan puheenjohtajuuskaudesta toiseen aivan siitä riippumatta, mikä maa puheenjohtajuutta hoitaa. Aloittavalta puheenjohtajalta kuuluaan säännönmukaisesti samansisältöinen lausuma: elämme unionin kannalta poikkeuksellisen haasteellista aikaa, ja edessämme on vielä tavallistakin suurempia ongelmia ja avoimia kysymyksiä – aivan kuin haluttaisiin varmuuden vuoksi jo etukäteen selitellä sitä, ettei suuria ihmeitä kaudella saavuteta.

Puheenjohtajalla on aina myös ohjelma tai prioriteettilista. Listoilla on yleensä myös yhteinen ongelma: ne eivät ole tarpeeksi lyhyitä erottaakseen todella tärkeät asiat vähemmän tärkeistä, eivätkä riittävän konkreettisia, jotta tavoitteiden toteutumista voitaisiin arvioida. Mutta juuri tällaisena puheenjohtajuuden ohjelma on poliittisesti tarkoituksenmukainen: jos tuloksissa ei ole suoranaisesti hurraamista, ei jälkeen päin myöskään voida sanoa, ettei tavoitteita saavutettu. Sitä paitsi aina löytyy ulkopuolisia, puheenjohtajasta riippumattomia seikkoja, yllättäviä käänteitä ja odottamattomia tapahtumia, joilla voi perustella, miksei tavoitteita saavutettu. Lisäksi unionin sisäiset uudistusprosessit ovat monesti hyvin pitkiä ja etenevät omissa aikatauluissaan yli monen eri puheenjohtajuuskauden.

Puheenjohtajuuden arviointi on vaikeaa myös siksi, että vaikutusvallan, menestyksen ja tehokkuuden käsitteet menevät usein sekaisin. Vaikutusvalta ei välttämättä näy asioiden valmistumisena tai etenemisenä, vaan voi olla myös etenemisen hidastamista. Menestystä ja tehoa voidaan arvioida myös kahdesta eri näkökulmasta: siitä, miten maa on onnistunut viemään eteenpäin omia asioitaan, ja siitä, miten se on edistänyt integraatiota yleensä.

Puheenjohtajuuden suhteellinen etu ja ydin on siinä, että puheenjohtajalla on yleensä enemmän tietoa kuin muilla. Puheenjohtaja vaikuttaa siihen, kuka puhuu ja milloin; se saa apua neuvoston sihteeristöltä kansallisten kantojen ja liikkumavaran ymmärtämisessä ja keskustelelee muiden jäsenmaiden kanssa myös kahdenvälisesti. Hyvä maine on puheenjohtajalle tärkeä; EU-myönteisyys ja puolueettomuus ovat yleensä olleet sille eduksi.

Puheenjohtajuuden tuloksellisuuteen vaikuttaa moni asia, kuten päätöksentekomuodot (se, tehdäänkö päätös yksimielisesti vai määränemmistöllä) ja lainsäädäntöprosessin vaihe. Tutkimuksessa on nähty, että keskeisiä menestystä edistäviä tekijöitä ovat hyvä valmistautuminen sekä tietty ”brysseliläisyys” eli maan pysyvän edustuston toimintavapaus ja neuvoston sihteeristöön ja yleisesti unionin yhteisiin toimieliimiin tukeutuminen. Toisaalta eri puheenjohtajuuksien vertailu on tuottanut myös ristiriitaisia tuloksia. Puheenjohtajan läheinen yhteistyö neuvoston sihteeristön kanssa voi olla eduksi, mutta voi myös rajoittaa

toimintamahdollisuuksia. Pienten maiden katsotaan usein olevan suuria parempia, mutta vaikka hyvä kansallinen yhteistyö ja kommunikaatio edistää puheenjohtajuuden hoitamista joissakin pienissä maissa, näin ei välttämättä ole kaikissa pienissä maissa. Pienillä jäsenmailla on kuitenkin ollut huomattavaa vaikutusta unionin kehitykseen siinä missä suurillakin. Esimerkiksi Ruotsi edisti vuonna 2001 läpinäkyvyyttä, Belgia laajensi konventin agendaa perustuslaillisen sopimuksen laadinnassa (2001) ja Tanska oli keskeinen vaikuttaja laajentumisneuvotteluissa vuonna 2002.<sup>2</sup>

Myös alueellinen painotus on usein selvä niin pienillä kuin suuremmillakin mailla. Siinä missä Malta vuonna 2017 piti esillä siirtolaisuutta ja Välimerta, oli Liettualla (2013) ja Latvialla (2015) esillä erityisesti EU:n itäinen kumppanuus. Yllätyksellisyys tuli tässäkin kuitenkin esiin: Liettuan tavoitteena oli, että sen järjestämässä itäisen kumppanuuden huippukokouksessa allekirjoitettaisiin EU:n ja Ukrainan sopimus. Ukraina kuitenkin perääntyi Venäjän painostuksen takia, ja Ukrainan kriisi alkoi.<sup>3</sup>

Puheenjohtajuuteen sisältyykin monenlaisia paradokseja. Uskotaan, että puheenjohtaja voi vaikuttaa, mutta aika ei tähän riitä. Vaikka asialistasta sanotaan usein 90 prosentin olevan ennalta annettua, puheenjohtaja voi tuoda mukaan tärkeänä pitämiään asioita; toisaalta sen ei kuitenkaan pitäisi avoimesti ajaa omaa agendaansa. Jos tavoitteet ovat selkeät, on suurempi vaara, että myös epäonnistumiset tulevat ilmeisemmiksi. Jos taas tavoitteita ei ole, puheenjohtaja antaa itsestään sellaisen kuvan, ettei se ole asiasta kiinnostunut tai ei ehkä edes tiedä, missä mennään. Ja lopulta jos kaudella saavutetaan jotain erityisen merkittävää, on kunnialle yleensä monta ottajaa – syystäkin, ovathan hankkeet todennäköisesti alkaneet jo paljon aikaisemmin ja muutkin ovat niitä ajaneet.

Suomen puheenjohtajuustyyliä voi nähdä pysyviä piirteitä. Yleisesti ottaen Suomea kuvastaa puheenjohtajana kaksi asiaa: maantieteellisen sijainnin huomattava rooli asioiden tärkeysjärjestyksen luomisessa ja ajattelutavassa, ja toisaalta pragmaattisuus pikemminkin kuin visionäärisuus tai innovatiivisuus.

Kahden ensimmäisen puheenjohtajuuskauden teemat olivat myös suurelta osin samat. Suomen yleisinä tavoitteina on ollut globaalisti aktiivinen ja vaikutusvaltainen unioni, EU:n laajentuminen, läpinäkyvyys ja tehokkuus unionin toiminnassa, kilpailukyky, työpaikkojen luominen, informaatioyhteiskunta sekä yhteiskunnallinen ja ekologinen vastuullisuus. Yhteisen turvallisuuspolitiikan kehittäminen, EU:n Venäjä-suhteet ja Turkin jäsenyysneuvottelut ovat myös seuranneet mukana koko ajan. Maahanmuutto ja turvapaikkakäytöksetkin olivat keskeisesti esillä jo vuonna 1999, kun Tampereella järjestettiin tästä aiheesta ylimääräinen

---

<sup>2</sup> Tallberg 2004, Vandecasteele ja Bossuyt (2014).

<sup>3</sup> Kristi Raik, haastattelu 5.4.2018.

Eurooppa-neuvoston kokous. Tuolloin aihe oli erityisen ajankohtainen Kosovon tapahtumien vuoksi.

Mutta muutostakin on nähtävissä. Vuoteen 1999 verrattuna puheenjohtajuuskaudella 2006 oli näkyvissä vähemmän Eurooppa-myönteisyyttä, ja kansallinen etu tuli selvemmin esille. Pääministeri Matti Vanhanen (kesk.) oli linjoiltaan vähemmän eurooppalainen kuin vuoden 1999 Paavo Lipposen (sd.) hallitus. Vanhanen asettui eri linjoille kuin Lipponen: hänestä Suomen ei tarvinnut olla kaikissa ytimissä, eikä ytimessä olo ollut tavoite sinänsä. Vanhanen totesi heti pääministerikautensa alussa, että EU:lla oli hänelle vain instrumentaalista arvoa. Yleisesti ottaen sekä poliittisen eliitin että suuren yleisön puheenjohtajuusinnostus oli entistä laimeampaa. Poliitikot olivat varovaisia eurooppalaisuuden näyttämässä siksikin, että eduskuntavaalit olivat tulossa vuonna 2007. Varsinaista Suomen puheenjohtajuusohjelmaa ei edes ollut, ainoastaan yhdessä Itävallan kanssa laadittu ohjelma ja 26. toukokuuta annettu alustava ohjelma, joka oli rutiininomainen eikä sisältänyt uusia suunnitelmia tai tarkkoja päämääriä.

*Laajentuminen oli suurin muutos EU:ssa Suomen kahden puheenjohtajuuskauden välillä, mutta merkitystä oli myös sillä, että itse puheenjohtajuusjärjestelmä muuttui.*

sisältänyt uusia suunnitelmia tai tarkkoja päämääriä.

Eroa oli nyt siinäkin, että unionille oli perustettu uudenlainen tiimipuheenjohtajuus. Yhdessä Itävallan kanssa luotu ohjelma oli julkaistu joulukuussa 2005. Tiimipuheenjohtajuudella oli tarkoitus lisätä johdonmukaisuutta, mutta käytännössä huomattiin, että ainakin laajentumiskysymyksissä Itävallalla ja Suomella oli

kovin erilaiset näkemykset.

Laajentuminen oli suurin muutos EU:ssa Suomen kahden puheenjohtajuuskauden välillä, mutta merkitystä oli myös sillä, että itse puheenjohtajuusjärjestelmä muuttui. Järjestelmää on toki kehitetty jo Euroopan yhteisöjen ajoista alkaen eri tavoin. Alkuaikoina puheenjohtajuus kiersi jäsenmaiden kesken aakkosjärjestyksessä, myöhemmin taas etsittiin perustellumpaa järjestystä. Yhtäältä tavoiteltiin toimivampaa puheenjohtajuutta, jatkuvuutta ja tehokkuutta: kovin montaa syystä tai toisesta heikkoa maata ei pitäisi asettaa peräkkäin. Toisaalta saatettiin pelätä myös puheenjohtajien liiallista vaikutusta: ei ollut hyvä, jos vaikkapa useita liittoutumattomia maita oli puheenjohtajana peräkkäin, koska ne voisivat yhdessä saada kammettua unionia omille raiteilleen. Jatkuvuutta tuotiin myös puheenjohtajuustrioilla sekä vahvistamalla yhteistyötä puheenjohtajan ja komission välillä.

Merkittävä muutos oli lopulta se, että sekä Eurooppa-neuvoston että ulkoasiain johtaminen siirrettiin pysyväälle puheenjohtajalle, pois jäsenvaltioilta. Tällä pyrittiin EU:n ulkoisen edustuksen selkeyttämiseen. Katsottiin, että jatkuvasti vaihtuvat edustajat tekivät unionista epäselvän ja vaikean ymmärtää. Ulkovaltojen edustajat eivät koskaan ehtineet tutustua unionin ulkopoliittikan johtajiin henkilökohtaisesti. Se, mitä yhtenäisemmässä johdossa voitettiin, saatettiin kuitenkin osin menettää siinä, että juuri ulkoasiain johtaminen oli monelle jäsenmaalle erityisen tärkeä asia, sillä se sitoutti unioniin ja antoi maalle huomattavaa näkyvyyttä. Ulkoasiain johtoasemaa saattoi käyttää myös EU:n sisäisessä keskustelussa, koska maan merkitys ja sananvalta unionissa näkyi tällaisen tehtävän kautta ehkä konkreettisemmin kuin muissa kysymyksissä.

Myös Eurooppa-neuvostoa ja euroryhmää johtaa nykyään valittu puheenjohtaja, ei enää puheenjohtajavaltio. Talouskriisin vuosista lähtien jäsenmaiden päämiehet ovat tavanneet entistä useammin, jopa kuukausittain, ja myös pääkaupunkien välinen valmistelu on lisääntynyt. Unionin toiminnan suunnitelmallisuus on jossain mielessä lisääntynyt edellisiin vuosikymmeniin verrattuna päämiesten hyväksymän viisivuotisen strategisen ohjelman myötä.

Puheenjohtajamaan rooli on kuitenkin edelleen tärkeä unionin neuvoston toiminnassa. Puheenjohtaja johtaa kokouksia neuvoston eri kokoonpanoissa eli ministerineuvostoissa (paitsi ulkoasiainneuvostossa, jota unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ja ulkosuhdehallinto johtavat) sekä valmisteluelimissä, käytännössä kaikilla tasoilla työryhmistä ministerikokouksiin. Puheenjohtajamaa edustaa neuvostoa suhteessa muihin EU:n toimielimiin. Vaikka ulkosuhdeasiat hoidetaan pysyvissä elimissä, voi puheenjohtajavaltiolla olla tehtäviä jäsenvaltioiden kantojen yhteensovittamisessa esimerkiksi kansainvälisissä järjestöissä. Se voi myös avustaa korkeaa edustajaa tämän tehtävissä.<sup>4</sup> Suomen toisen puheenjohtajuuden jälkeen EU:ta on pitkään ravistellut talous- ja finanssikriisi ja kasvava EU-kriittisyys, viime vuosina erityisesti myös maahanmuuttokysymykset ja Venäjän toimien aiheuttama epävarmuus sekä se, että jotkut jäsenmaat, erityisesti Puola ja Unkari, toimivat selvästi unionin peruseriaatteiden vastaisesti. Näkyvissä on uudenlaisia jakolinjoja unionin sisällä, sekä pohjois-etelä- että itä-länsi-suunnassa. Perinteisesti ajatus EU-maiden jakautumisesta leireihin on tuottanut Suomelle huolta: se ei haluaisi valita puolta, mutta ei oikein tiedä, millä perusteella puolensa valita. Integraatiossa on oikeastaan uudenlainen vaihe, jossa ennen vallinnut ”salliva konsensus” murenee. Sen tilalle nähdään tulevan eripuraa, joka osin on myös normaalina pidettävää politisoitumista: EU-asiat nousevat esiin kansallisessa politiikassa, vaaleissa ja kansanäänestyksissä eri tavoin kuin ennen.

---

<sup>4</sup> Puolan katsottiin toimineen näin kaudellaan 2011. Puolan puheenjohtajuutta myös odotettiin ennalta, sillä maa oli tuolloin varsin EU-myönteinen (ks. Lehtonen 2011).

Nämä muutokset näkyvät myös Suomessa. 1990-luvun mallioppilaasta tuli 2000-luvun hiljaisen vaiheen jälkeen vahva talouskurin puolestapuhuja. EU-kriittisyys lisääntyi. Vuoden 2011 eduskuntavaalit toivat suuren, 15 prosenttiyksikön kannatuksen lisäyksen Perussuomalaisille. EU:n kriisimaiden taloudellinen tukeminen, maahanmuutto ja EU-asiat yleisesti näkyivät vaalikampanjoissa selvästi. Kansalliseen etuun vedottiin entistä useammin. Perussuomalaisista tuli hallituspuolue vuonna 2015 ja se sai hallituksessa sekä ulko- että puolustusministerin salkut.

Kansallisten etujen korostaminen on entistä selvempää myös turvallisuuspolitiikassa. EU:n puolustuspolitiikan kehitys on saanut uutta vauhtia, ja Suomi suhtautuu kehitykseen edelleen myönteisesti, mutta ei toisaalta ole mukana kuin kolmessa uuden pysyvän rakenteellisen yhteistyön käytännön projektissa. Lissabonin sopimuksessa luotu pysyvä rakenteellinen yhteistyö konkretisoi ajatukset pienemmän maaryhmän keskinäisestä syvenevästä yhteistyöstä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa – samat ajatukset, joita esitettiin jo Suomen ensimmäisen puheenjohtajuuskauden aikoihin. Suomelle on ollut tärkeää, että kaikki jäsenmaat pääsisivät tähän yhteistyöhön mukaan, toisin sanoen ettei osallistumisen kriteereitä asetettaisi niin tiukiksi, ettei Suomi pystyisi olemaan mukana, ja että yhteistyö pysyisi avoimena myös niille, jotka haluavat mukaan myöhemmin. Tämä on linjassa sen kanssa, että Suomi on yleisemminkin varonut jakolinjojen syntymistä jäsenmaiden välille. Tämän vuoden maaliskuussa alkaneista käytännön hankkeista Suomi osallistuu sotilaallisen liikkuvuuden – tai kaluston rajaesteiden purkamisen – hankkeeseen, kyberyhteistyöhön ja ohjelmistoradiohankkeeseen. Puolustusministeri Jussi Niinistö on jo viitannut mahdollisuuteen ottaa puheenjohtajuuskaudella esiin erityisesti johtamisjärjestelmien harmonisointi.<sup>5</sup>

Talouspolitiikassa Suomi on ollut kokoamassa kahdeksan jäsenmaan ryhmää, joka on ottanut kantaa talouskurin puolesta. Maat korostavat jäsenmaiden vastuuta omasta taloudestaan ja EMU:n syventämistä vain sellaisin toimin, jotka tuovat todellista lisäarvoa, ei esimerkiksi euroalueen yhteisen valtiovarainministerin kautta tai siirtämällä toimivaltaa Euroopan tasolle.<sup>6</sup> Mielenkiintoista on Saksan asemoituminen ja se, missä määrin Suomi katsoo voivansa edelleen seurata Saksan kantoja.

<sup>5</sup> Hanna Vesala: "Katainen: Suomen kannattaisi kytkeä EU:n turvatakuut konkretiaan – 'Missä apu laukeaa heti, kun jäsenmaa sitä pyytää'", Ilta-Sanomat 27.3.2018. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000005619224.html>. Teknologia- ja hybridiosaaminen voisivat myös nousta esiin yhteisen puolustuksen hankkeissa.

<sup>6</sup> Valtiovarainministerien yhteiskannanotto Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämisestä 6.3.2018, [http://vm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/valtiovarainministerien-yhteiskannanotto-euroopan-talous-ja-rahaliiton-kehittamisesta](http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/valtiovarainministerien-yhteiskannanotto-euroopan-talous-ja-rahaliiton-kehittamisesta)

## 4. Ensi vuoden näkymistä

Ennen kuin Suomen kolmas puheenjohtajuus alkaa, edessä ovat sekä Euroopan parlamentin vaalit että eduskuntavaalit ja siten uuden hallituksen muodostaminen. Tilanne oli sama myös vuonna 1999. Silloin eduskuntavaalit olivat huhtikuussa, ja Euroopan parlamentin vaalit järjestettiin kesäkuussa. Tuolloin uutta oli se, että Euroopan parlamentin vaalit järjestettiin ensimmäistä kertaa yhtä aikaa kaikissa silloisissa 15 jäsenmaassa. Suomessa harmiteltiin alhaista äänestysprosenttia (31,4) ja katsottiin, että Euroopan parlamentin vaalit ja uuden komission nimittäminen vievät aikaa tehokkaalta toiminnalta puheenjohtajuuskauden aikana.

Lähestyvä puheenjohtajuus näkyy vaalikampanjoissa varmasti, ja se, millainen hallitus vaalien jälkeen muodostetaan, vaikuttaa puheenjohtajuuteen. Sen myös annetaan vaikuttaa entistä enemmän. Aiemmin kansallisiin vaaleihin puheenjohtajuuskauden aikana tai sitä ennen saatettiin suhtautua ongelmana ja asiana, jonka vaikutusta pyrittiin hillitsemään: puheenjohtajuuden hyvä hoitaminen oli unionin kokonaisuuden kannalta tärkeää, ja vaalit olivat eräänlainen mahdollinen häiriötekijä. Nyt vaikuttaa siltä, että tärkeysjärjestys on toinen. EU-kannat ja toiminta jäävät odottamaan vaalien tulosta. Aiemman kaltaista konsensusta EU-asioista ei välttämättä ole.

Näkyvissä voi myös olla entistä suurempia kiistoja puheenjohtajuuden hoidosta. Tämä on osa integraation politisoitumista ja tervetullut merkki siitä, että EU-asiat todella ovat osa kansallista politiikkaa.

Puheenjohtajuuden parlamentaarista valmistelua ollaan nyt runsas vuosi ennen kauden alkua vasta hiljalleen aloittelemassa. Oppositio on pitänyt hallituksen EU-asennetta laimeana ja vaatinut, että ohjelmaa on laadittava yhteistyössä kaikkien eduskuntapuolueiden kesken ja että valmistelulle tulee varata riittävästi aikaa. Mitä siis mahtaa olla tulossa? Esitetäänkö parlamentaarisen valmistelun jälkeen kenties pitkä lista mahdollisia tai toivottuja puheenjohtajakauden aiheita ja tavoitteita, josta maan uusi hallitus sitten poimii sopivat kohdat?

On mielenkiintoista, että heti ensi alkuun valmistautumisesta näytti nousevan jonkinlainen ”haloo ja huuto”. Pääministeri Juha Sipilä (kesk.) kutsui eduskuntapuolueiden edustajia ensimmäisiin pyöreän pöydän keskusteluihin Kesärantaan 14.3. Tiedotusvälineiden mukaan pääministeri esitti kokouksessa 12–15 asiaa, jotka hänestä ovat Suomelle tärkeitä. Niiden joukossa olivat ilmasto, sisämarkkinat, kauppapolitiikka, pohjoinen ulottuvuus, ihmisoikeudet ja oikeusvaltioperiaatteet. Sipilän oman listan neljän kärki oli kiertotalous, biotalous, sisämarkkinat ja kauppapolitiikka. Oppositioapuolueet pitivät alustavaa listaa hyvänä lähtökohtana. Perussuomalaisten edustaja ilmoitti kuitenkin kokouksen jälkeisessä



tiedotustilaisuudessa olevansa eri mieltä lähestymistavasta, joka hänen mukaansa oli ollut se, että lähtökohtana on integraation syventäminen. Perussuomalaisten mielestä tavoitetta ei tulisi asettaa valmiiksi. ”Tästä alkoi melkoinen haloo ja huuhto”, kertoi YLE. Vasemmistoliiton edustaja hermostui ja kertoi perussuomalaisten kyllä sanoneen, että EU:n legitimitettä ja kansalaisten luottamusta EU:hun tulee lisätä.<sup>7</sup>

Virkamiesvalmistelussa esille nousseita Suomen kauden mahdollisia teemoja ovat olleet sisämarkkinoiden ja kauppapolitiikan kehittäminen, biotalous ja kiertotalous. Digitaalinen kehitys ja tekoäly ovat myös olleet esillä. Komissio on jo Suomen aloitteesta pohtimassa, miten EU voisi parhaiten edetä tekoälyn hyödyntämisessä. Myös Euroopan talous- ja rahaliitto EMU:n kehittämisprosessi lienee ensi vuonna täydessä vauhdissa.<sup>8</sup>

*Suomen kauden mahdollisia teemoja ovat sisämarkkinoiden ja kauppapolitiikan kehittäminen, biotalous ja kiertotalous. Digitaalinen kehitys ja tekoäly ovat myös olleet esillä.*

Puheenjohtajuuden käytännön valmisteluista EU-ministerivaliokunta on linjannut, että Suomessa järjestetään puheenjohtajakaudella kuusi epävirallista ministerikokousta: ulkoministerien ja puolustusministerien, valtiovarainministerien ja euroryhmän, maatalous- ja kalastusministerien, oikeus- ja sisäministerien, ympäristöministerien sekä kilpailukykyministerien kokoukset. Ministerikokousten

lisäksi järjestään noin 80 virkamieskokousta. Kokoukset keskitetään Helsinkiin.<sup>9</sup> Keskittämällä pyritään pitämään kustannukset kohtuullisina, mutta taustalla ovat myös turvallisuusnäkökohdat. Puheenjohtajakaudelle mahdollisesti osuvat epäviralliset EU-päämieskokoukset ja päämiestason niin kutsutut kolmas maa-kokoukset järjestetään Brysselissä.

Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2018 (marraskuulta 2017) linjaa alustavasti puheenjohtajuuden luonnetta ja valmisteluja. Siinä todetaan, että Suomen tehtävänä EU:n neuvoston puheenjohtajana on ”viedä eteenpäin EU:n yhteistä

<sup>7</sup> Susanna Turunen: Puolueiden yhteinen tiedotustilaisuus EU-puheenjohtajuudesta äityi riidaksi: ”Et voi tulla ulos kokouksesta ja väittää toisten sanoneen sellaista”. YLE 14.3.2018.

<sup>8</sup> Päivi Lakka: Suomella edessä ”hikinen urakka” EU-puheenjohtajana – valmistelut vasta alussa. Ilta-Sanomat 13.3.2018.

<sup>9</sup> Jatkuvuutta on siinä, että EU-puheenjohtajuussihteeristön päällikkönä toimii Anja Laisi, joka hoiti samaa tehtävää myös vuonna 2006.

agenda neuvostossa rehellen ja puolueettoman välittäjän tavoin”. Strategian mukaan kauden ohjelma muotoutuu niin, että valtioneuvosto toimittaa eduskunnalle joulukuussa 2018 hyväksyttävän kolmen peräkkäisen puheenjohtajamaan ohjelman linjaukset sekä oman puheenjohtajakautensa painopisteet. Puheenjohtajamaat tekevät ohjelmayhteistyötä kolmen maan ryhmissä eli trioissa. Suomi on keskimmäisenä jäsenenä Romanian ja Kroatian kanssa muodostettavassa triossa 1.1.2019–.

30.6.2020. Triomaiden ja korkean edustajan yhteinen neuvoston 18 kuukauden työohjelma (trion ohjelma, käytännössä neuvoston sihteeristön maiden yhteisten prioriteettien perustella muotoilema) hyväksytään joulukuussa 2018 yleisten asioiden neuvostossa. Neuvottelut trion ohjelmasta ajoittuvat keväästä syksyyn 2018.<sup>10</sup>

Trion ohjelma rakentuu Eurooppa-neuvoston strategisen agendan 2014–2019 varaan, mikä tekee siitä jo lähtökohtaisesti hieman vanhentuneen. Eurooppa-neuvosto linjaa kesällä 2019 unionille uuden strategisen ohjelman ja painopisteet tulevien viiden vuoden (2019–2024) ajalle. Tämä uusi strateginen agenda hyväksytään juuri ennen Suomen kauden alkamista, kesäkuussa 2019. Vaikuttamisstrategiassa katsotaan, että tulevana puheenjohtajana Suomella on hyvät mahdollisuudet vaikuttaa näihin painopisteisiin, minkä lisäksi Suomella on puheenjohtajana mahdollisuus vaikuttaa toimintatapoihin neuvostossa. Merkittävin vaikutusmahdollisuus olisi siis ennen kauden alkamista.

Vaikuttamisstrategiassa todetaan, että ”mahdollisen Suomen oman puheenjohtajaohjelman, -julistuksen, -suuntaviivapaperin tms. laatiminen tulee harkittavaksi lähempänä puheenjohtajakautta”. Huomio kiinnittyy tässä väistämättä sanaan ”mahdollinen” – olisiko käytännössä mahdollista, ettei ohjelmaa ollenkaan olisi? Tuskinpa: vaikka Suomella ei välttämättä ole erityisiä ”suorituspaineita”, voi paine jonkinlaiseen profiloitumiseen olla suuri.

Kauden kulkuun vaikuttaa se, että unionin toimielimet vaihtuvat Euroopan parlamentti järjesty vaalien jälkeen kesä-heinäkuussa. Uuden komission puheenjohtajaehdokas esittelee heinäkuussa parlamentin täysistunnossa poliittiset suuntaviivansa, joiden varaan komission viisivuotiskauden ohjelma rakentuu. Tavoitteista ja painopisteistä keskustellaan syksyn aikana, ja uusi komissio aloittaa työnsä marraskuussa 2019. Komission myötä vaihtuu myös ulkoasiain ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja. Tämän lisäksi myöhemmin syksyllä vaihtuu Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja, kun Donald Tuskin toinen 2,5 vuoden kausi tulee päätökseen. Eurooppa-neuvosto valitsee puheenjohtajan määränemmistöllä, ja puheenjohtajamaa koordinoi valintaprosessia.

---

<sup>10</sup> Toinen kysymys on, onko trioilla todellisuudessa merkitystä. Kristi Raikin mukaan Virolle ei trio yhdessä Maltan ja Bulgarian kanssa merkinnyt käytännössä paljoakaan.

Vaikuttamisstrategian mukaan vaikuttamisen painopiste puheenjohtajakauden edellä ja sen aikana on unionin uusissa prioriteeteissa, tulevassa rahoituskehityksessä sekä tulevan komission toiminnassa ja ohjelmassa. Brexitin suhteen ollaan tuolloin ilmeisesti uuden siirtymäkauden alussa, kun Iso-Britannia on lähtenyt unionista 29.3.2019.

Tähän mennessä esiin tuoduissa mahdollisissa painotuksissa ei ole mitään erityisen yllättävää. Avoimia kysymyksiä ovat esimerkiksi se, miten Suomi nyt näkee EU:n instituutioiden roolin puheenjohtajuuden tukena, ja miksei myös se, miten Suomen yhteistyö Romanian ja Kroatian, ensikertalaisten, kanssa sujuu. On mielenkiintoista nähdä, asettuvatko poliitikot johtamaan kautta, vai ovatko virkamiehet vahvoilla. Keskitytäänkö pieniin ja Suomea lähellä oleviin kysymyksiin, vai pyritäänkö tarttumaan suuriin pitkän ajan kehityslinjoihin? Ollaanko tavoitteellisia vai näkemyksellisiä? Miten kansainväliset suhteet kehittyvät ja miten ne näkyvät puheenjohtajuudessa? Entä Suomen sijainti – kuinka Venäjä, Itämeri tai arktiset alueet painottuvat?

Äskettäinen Viron EU-puheenjohtajuus tarjoaa mielenkiintoisen vertailukohtaan. Viro toi selkeästi ja varsin onnistuneesti esiin omaa osaamistaan, mutta puheenjohtajuuteen liittyi myös syvällisempiä imagokysymyksiä.

Kristi Raik kirjoitti kauden kynnyksellä, että Viron puheenjohtajuuskaudessa korostuu taito käyttää hyväksi mahdollisuutta kohottaa maan mainetta. Käytännössä digitalisaatio oli puheenjohtajuusagendan kärjessä. Tavoitteena ovat EU:n digitaaliset yhteismarkkinat, joilla data liikkuu vapaasti siinä missä tavarat, pääoma, palvelut ja työvoimakin. Virolla on jo hyvä maine informaatioteknologian mallimaana ja edelläkävijänä e-hallinnon kehittämässä, mutta myös vahva asiantuntemus kyberturvallisuudessa. Kuinka sitten kävi? Käytännössä Viro hyödynsi mahdollisuuksia taitavasti ja järjesti epävirallisen huippukokouksen, jonka kautta digitaalinen Eurooppa nousi suuren (tai ainakin osin uuden) yleisön tietoisuuteen. Sinänsä agendan ajaminen on pitkäjänteistä, eikä yksi puheenjohtajuuskausi merkitse paljoakaan sen etenemisessä.

Raik tuo esiin, että maineessa on kyse kuitenkin myös jostain huomattavasti tärkeämmästä ja laajemmasta: jäsenmaan ominaislaadusta ja siitä, mihin joukkoon se tulee yhdistetyksi. Viron puheenjohtajuudella oli iskulausekin, ”tasapainon kautta yhtenäisyyteen”. Eurooppalaisessa keskustelussa on puhuttu laajalti ”uusien itäisten jäsenmaiden” aiheuttamista ongelmista. Viro on tehnyt vuosia töitä päästäkseen eroon tällaisesta leimasta ja todistaakseen olevansa EU-myönteinen ja rakentava jäsenvaltio. Varsinainen pulma Raikin mukaan syntyykin, kun Viro on hiljaa siitä, mitä EU:n tulisi tehdä oikeusvaltion murenemista vastaan Puolassa ja Unkarissa. Raik selittää tätä osittain alueellisen turvallisuustilanteen epävakaudella. Puola on ollut Virolle tärkeä liittolainen, jonka kanssa se on pyrkinyt

turvaamaan lännen vastatoimet Venäjän aggressiiviselle toiminnalle Ukrainassa ja Itämeren alueella. EU:n yhtenäisyys on Viron ulkopoliittikan tärkein väline, pääministeri Jüri Ratas on sanonut. Kun EU:n agendalla on kysymys siitä, miten EU voi painostaa Puolaa ja Unkaria kunnioittamaan oikeusvaltion periaatetta, on Viron vaikea väistellä ilman, että se tulisi samalla vahvistaneeksi itäistä imagoaan.<sup>11</sup>

Käytännössä Viro sai onnistuneen brändäyksen lisäksi paljon kiitosta hyvästä ”suorituksesta”, puheenjohtajuuden käytännön järjestelyistä. Poliittisesti vaikeamman kysymyksen se taisi onnistuneesti välttää: kun esimerkiksi maahanmuuttopolitiikkaa käsiteltiin, oli Viron turvallista todeta, että prosessi on komissiovetoinen, ja välttää kysymyksiä, joista olisi pitänyt äänestää. Viro ei myöskään halunnut tarttua suuriin kysymyksiin unionin tulevaisuudesta, vaikka juuri käydyt Ranskan presidentinvaalit ja Macronin valinta olisivat voineet antaa aiheutta uuteen tarmokkuuteen tässä suhteessa. Toinen syy sille, etteivät tavoitteet olleet erityisen kunnianhimoisia, oli Viron uusi, EU- ja ulkopoliittisesti melko kokematon hallitus. Puheenjohtaja voi halutessaan myös välttää hankaliksi kokemansa tilanteet, Raik toteaa.<sup>12</sup> Saattaakin olla helpotus, ettei puheenjohtajan tarvitse, tai edes pitää, olla erityisesti millään kannalla unionin agendalla olevien asioiden suhteen, varsinkin jos puheenjohtajamaan sisällä ilmenee erimielisyyksiä.

Suomen asemitumissa unionin sisällä on mielenkiintoisia piirteitä. Mikä mahtaisi nykyään olla Suomen viiteryhmä, jos sillä sellaista on? Saksan linjoilla pysyminen erityisesti talouspolitiikassa voi käydä vaikeammaksi, jos Saksa on valmis höllentämään talouskuria. Tästä saatiin viitteitä Suomen yhdessä seitsemän muun maan kanssa laatimassa kannanotossa. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa vaikuttaa tuleviin linjauksiin paljon sekin, millaiseksi yhteistyö Ison-Britannian ja EU:n välillä muotoutuu Brexitin jälkeen. Jo nyt Suomen turvallisuuspolitiikassa kahdenväliset suhteet näyttävät korostuvan entistä enemmän, myös Ison-Britannian kanssa. EU-kriittisyys taas näyttää vetävän Suomea ajoittain lähemmäksi Puolaa ja Unkaria, tai ainakin ymmärtämään sellaista ajatuksenkulkua, ettei unionin liiaksi pitäisi puuttua jäsenmaiden sisäisiin asioihin. Turkin kehitys yhä autoritaarisemmaksi ja Venäjän arvaamaton kansainvälinen toiminta samoin kuin Yhdysvaltain suhtautuminen yhtäältä vapaakauppaan ja toisaalta kansainvälisiin järjestöihin ovat kysymyksiä, joihin EU:n tulisi voida vastata yhdessä, mutta jotka myös jakavat jäsenmaita.

Suomi voi tuki tuoda kaudellaan menestyksellisesti esiin vaikkapa kiertotaloutta – tai yhtä hyvin esimerkiksi oppimista ja koulutusta. Koulutus sopisi kärjeksi hyvin, sillä se on ala, jolla Suomi on jo laajasti tunnettu<sup>13</sup>, ja se on helppoa liittää

<sup>11</sup> Raik 2017.

<sup>12</sup> Kristi Raikin haastattelu 5.4.2018.

<sup>13</sup> Ulkoministeriön lehdistötiedote 5.4.2018: ”Suomen edustustojen katsaus: Suomi 100 -juhlavuosi kasvatti Suomen näkyvyyttä maailman mediassa vuonna 2017”. Tämän Suomi100-näkyvyyttä tarkastelevan katsauksen mukaan koulutusosaaminen oli selkeästi merkittävin yksittäinen teema, josta Suomeen liittyen keskusteltiin kansainvälisessä mediassa.

esimerkiksi yhteiskunnalliseen kehitykseen sekä Euroopassa että sen ulkopuolella, tai yhtä hyvin syrjäytymiseen, rauhanprosesseihin tai vaikkapa maahanmuuttoon. Jos Suomi haluaa profiloitua, kuten se varmaankin haluaa, se voisi vaikkapa järjestää epävirallisen huippukokouksen. Aiheen olisi hyvä olla uskottava muttei silti liian monimutkainen tai kiistanalainen, jotta se pysyy hallussa. Hybridiuhkien torjuminen voisi olla toinen aihepiiri, jolla Suomi on nyt Eurooppalaisen hybridi-osaamiskeskuksen käynnistyttyä Helsingissä (2017) profiloitumassa entistä uskottavampana toimijana tai fasilitoijana. Toisaalta Suomen profiilin voisi olla hyvä liittyä johonkin unionin yleisen tulevien viiden vuoden strategisen ohjelman kohtaan ja olla luonteeltaan sellainen, että sillä on selvää käytännön merkitystä unionille.

Haasteena on kyetä nivomaan yhteen kansalliset ja eurooppalaiset tavoitteet, mutta myös lyhyen tähtäimen poliittiset tavoitteet ja pitkän tähtäimen tarpeet. Ensi vuonnakin tarvitaan toimia demokratian oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi: uudistamista kaipaavat esimerkiksi rahoituskehys, budjetti ja maahanmuuttopolitiikka.

*Kolmas puheenjohtajuuskausi voi hyvin olla tähänastisista kiistellyin. Mielipiteitä on nyt enemmän, ja ne voivat olla myös entistä vahvempia.*

Näissä kysymyksissä eri jäsenmaat, Suomikin, voivat haluta itselleen lyhyen tähtäimen voittoja. Samalla pitää kuitenkin käsitellä kysymyksiä unionin kehityksen suurista linjoista. Miten instituutioiden rooli yleisemmin ottaen nähdään? Pienehköiltä näyttävät käytännön kysymyksetkin ovat usein osa tärkeää keskustelua unionin tulevaisuu-

desta. Millaisia henkilöitä valitaan unionin johtotehtäviin ja esimerkiksi korkeaksi edustajaksi? Millaista kansainvälistä roolia unionille halutaan, ja millä keinoin siihen pyritään? Pyritäänkö vahvistamaan hallitustenvälisyyttä vai vahvistetaanko ylikansallisia toimielimiä? Näkemysten kirjo näyttää näistä vain laajenevan, niin EU:ssa kuin Suomessakin. Kolmas puheenjohtajuuskausi voi hyvin olla tähänastisista kaikkein kiistellyin. Mielipiteitä on nyt enemmän, ja ne voivat olla myös entistä vahvempia.

## Lähteet

(ne, jotka eivät alaviitteissä)

Tiia Lehtonen (2011) "Pro-European Presidency: Poland on the way to the club of heavyweight EU members". Briefing Paper 87, 21.9.2011, Ulkopoliittinen instituutti.

Hanna Ojanen (2000) "Participation and influence: Finland, Sweden and the post-Amsterdam development of the CFSP". Occasional Paper 11, Institute for Security Studies, Western European Union, 1 January 2000. <https://www.iss.europa.eu/content/participation-and-influence-finland-sweden-and-post-amsterdam-development-cfsp>

Hanna Ojanen ja Eero Vuohula (2007) "The Finnish Presidency: Efficiency Before Eloquence?" The JCMS Annual Review of the European Union 2006, edited by Ulrich Sedelmeier and Alasdair R. Young. Journal of Common Market Studies 2007, vol. 45 (Annual Review) 17–24.

Kristi Raik (2017) "Viro pyrkii eroon Itä-Euroopan leimasta: Tuleva puheenjohtajamaa tavoittelee yhtenäisyyttä pirstaloituvassa unionissa". FIIA Comment 14, 29.6.2017, Ulkopoliittinen instituutti.

Jonas Tallberg (2004) "The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations", Journal of Common Market Studies, vol. 42 (5) 999–1022.

Bruno Vandecasteele ja Fabienne Bossuyt (2014) "Assessing EU council presidencies: (Conditions for) success and influence" (review article), Comparative European Politics, vol. 12 (2) 233–247.

Valtiosihteeri Pertti Torstilan avaussanat Ulkoministeriön kutsuvierasseminaarissa "Helsinki 99 – Lissabon 09 – Mihin menet EU?" <http://213214149010.edelkey.net/public/default.aspx?contentid=185799&nodeid=37762&contentlan=1&culture=fi-FI> 26.1.2009, Pikkuparlamentti, Helsinki.

Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2018 (marraskuu 2017) <http://vnk.fi/documents/10600/5781461/Valtioneuvoston+EU-vaikuttamisstrategia+2018/562582d0-8411-4f70-9c68-e733194cbdd1?version=1.2>

Pääministerin ilmoitus eduskunnalle Suomen EU-puheenjohtajuusohjelmasta (pääministeri Paavo Lipponen), Valtioneuvoston viestintäosasto 16.6.1999. [http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/statsministerns-upplysning-till-riksdagen-om-finlands-program-under-ordforandeperioden-i-eu](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/statsministerns-upplysning-till-riksdagen-om-finlands-program-under-ordforandeperioden-i-eu).

Pääministerin ilmoitus Suomen EU-puheenjohtajuuskauden tavoitteista (pääministeri Matti Vanhanen), Täysistunnon pöytäkirja 76/2006 vp, Pääministerin ilmoitus 21.6.2006, PI 2/2006 vp <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pi+2/2006>

## Kiitokset

Tätä kirjoitusta varten on haastateltu Viron ulkopoliittisen instituutin johtajaa Kristi Raikia (Helsingissä 5.4.2018) sekä EU-asioiden valtiosihteeri Kare Halosta ja EU-asioiden alivaltiosihteeri Jori Arvosta (Helsingissä 6.4.2018). Lämmin kiitos heille!

## Kirjoittaja

*HANNA OJANEN on eurooppalaiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan erikoistunut kansainvälisen politiikan dosentti.*

## Impulsseja-sarjan uusimpia julkaisuja

ELOMÄKI, Anna: 'Feministisempää talouspolitiikkaa. Seitsemän askelta kohti tasa-arvoa edistävää ja syrjimätöntä talouspolitiikkaa' Maaliskuu 2018 (39 s.)

SAPP, Will: 'Onko Justin Trudeau edistyksellisten arvojen globaali valopilkku?' Maaliskuu 2018 (11 s.)

HOLMGREN, Markus: 'Tietön taival. Mikä on Kiinan Uusi silkkitie, mitä sillä tavoitellaan ja mitä sen toteutuminen edellyttää?' Helmikuu 2018 (37 s.)

MATTILA, Maija: 'Alustatalouden haasteet työntekijälle' Tammikuu 2018 (35 s.)

HUUPPONEN, Mari: 'Ruotsin feministinen ulkopolitiikka' Joulukuu 2017 (12 s.)

HONKANEN, Petri: 'Lohkoketjuteknologia – Luottamuksen koodi hajautuneessa yhteiskunnassa' Lokakuu 2017 (31 s.)

MEYER, Henning: 'Poliittisia vastauksia digitaalisen vallankumouksen haasteisiin' Syyskuu 2017 (12 s.)

MUSTOSMÄKI, Armi: 'Pohjoismainen työmarkkinamalli digipaniikin aikakaudella' Kesäkuu 2017 (27 s.)

WINGBORG, Mats: 'Ruotsin terveydenhuollon uudistukset ja niiden vaikutukset' Maaliskuu 2017 (14 s.)

BLÅFIELD, Ville: 'Uusi työ – uudet duunarit. Keskusteluja työn muutoksesta' Helmikuu 2017 (52 s.)

Kalevi Sorsa -säätiö on sosiaalidemokraattinen ajatushautomo, joka ylläpitää yhteiskunnallista, tasa-arvoa ja demokratiaa edistävää keskustelua.

*[www.sorsafoundation.fi](http://www.sorsafoundation.fi)*