

# **MONINAISUUDESSAAN YHTENÄINEN?**

Euroopan unionin suunta

*Toimittaneet Tapio Raunio & Juho Saari*



Gaudeamus



eurooppatiedotus.fi  
Ulkoministeriö

## Julkaistu yhteistyössä ulkoministeriön Eurooppatiedotuksen kanssa



VERTAISARVIOITU  
KOLLEGIALT GRANSKAD  
PEER-REVIEWED  
[www.tsv.fi/tunnus](http://www.tsv.fi/tunnus)

Copyright © 2021 tekijät, Gaudeamus  
ja ulkoministeriön Eurooppatiedotus

Gaudeamus Oy  
[www.gaudeamus.fi](http://www.gaudeamus.fi)

Kansi: Tuomo Parikka  
Kannen kuva: iStock

KL 32.51 • UDK 327

ISBN

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

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

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

Painopaikka: Grano Oy, Helsinki 2021

## 2

# PÄÄTÖKSENTEKO JA DEMOKRATIA: TEHOKKUUDEN JA OSALLISTUMISEN VAIKEA YHTEENSOVITTAMINEN

TAPIO RAUNIO

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

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

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

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

## KRIISIEN AIKANA: JÄSENVALTIOLÄHTÖISTÄ INTEGRAATION SYVENEMISTÄ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **VAALIEN MUUTTUVAT JAKOLINJAT**

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



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

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

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

vaalien asetelma eikä niinkään se, mistä vaaleissa itse asiassa on kyse.<sup>17</sup>

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

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

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

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

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

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

## DEMOKRATIAVAJE?

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

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

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

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



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

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

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

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

Päätöksenteon läpinäkyvyyden kannalta unionin poliittinen järjestelmä onkin perin vaikeaselkoinen, kun valta ja vastuu jakaantuvat EU:n ja jäsenvaltioiden instituutioiden kesken. Yhtäältä konsensushakuisuus, vallan jakaantuminen ja monitasoisen hallinnan<sup>32</sup> mukainen päätöksentekotasojen keskinäisriippuvuus voidaan nähdä myönteisinä ominaisuuksina, sillä ne tarjoavat useita vaihtoehtoisia kanavia vaikuttaa EU:n tai jäsenvaltioiden päätöksentekoon. Esimerkiksi suomalaiset kaupungit, alueet, etujärjestöt ja yritykset ovat kansallisen vaikuttamisen ohessa perustaneet toimistoja Brysseliin, jotta voivat vaikuttaa suoraan unionin instituutioihin. Erityisesti istuvan hallituksen politiikkaan tyytymättömät voivat pyrkiä edistämään vaihtoehtoisia tavoitteitaan EU:n tai muiden kansainvälisten kanavien kautta. Tämä asetelma tosin suosii väistämättä voimavaroiltaan vahvoja etujärjestöjä tai suuryrityksiä, joilla on tulkittu olevan paljon vaikutusvaltaa unionin lakeja valmisteltaessa. Kysymys on myös yksinkertaisesti numeroista: komission virkamiehet tai europarlamentaarikot kuuntelevat herkemmillä korvalla isoja toimijoita, kuten etujärjestöjä tai ammattiliittoja, jotka edustavat satoja tuhansia tai jopa miljoonia ihmisiä.<sup>33</sup>

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

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



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

### **VAIHTOEHTOJEN VAI KESKUSTELUN PUUTETTA?**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. TALOUSPOLITIikka: TULLILIITOSTA TALOUSUNIONIksi

1. Tämä tavoite mainitaan Rooman sopimuksessa, jolla ETY perustettiin.
2. EU-jäsenyyden ja mahdollisen valuuttaunionin seurauksia Suomelle arvioivat aikanaan esimerkiksi Alho & Widgrén 1994.
3. Ks. Euroopan unioni 1990.
4. Suomalaisia arvioita rahaliittojäsenyyden kansallisista vaikutuksista ovat mm. Hetemäki 1993; Alho 1997 ja Valtioneuvosto 1997.
5. Ks. esim. Buch-Hansen & Wigger 2010.
6. Sisämarkkinaprojektin vaikutuksia taloudelliseen kasvuun arvioivat mm. Cecchini ym. 1988 sekä Smith & Venables 1988 tutkimuksissa, joissa mittakaavaedut saivat suuren huomion.
7. Kok 2004.
8. Pisani-Ferry & Sapir 2006 tarjoavat kriittisen arvion Lissabonin strategian ongelmista.
9. Eurooppalaisesta työllisyyspolitiikasta kirjoittaa esim. Goetschy 1999 ja EU:n strategisten tavoitteiden päättämisessä käytetystä avoimen koordinaation menetelmästä Zeitlin ym. 2005.
10. Budjettitasapainoa ja hintavakautta korostavan eurooppalaisen talouspolitiikan taustalla on monesti nähty myös saksalaisen nk. ordoliberalistisen koulukunnan vaikutusta; ks. esim. Quinn 2018.
11. Kiander 2008; erityisen huolissaan euromaiden välisistä epätasapainoista on myöhemmin ollut mm. Sinn 2014.
12. Globaalista finanssikriisistä ja eurokriisistä on kirjoitettu paljon kirjoja, esim. Krugman 2012. Suomalalaisten kriittisten kirjoittajien teoksia ovat mm. Harakka 2014 ja Patomäki 2013.
13. Kasvanut huoli julkisesta velasta sai tukea myös tunnetuilta ekonomisteilta, ks. Reinhart & Rogoff 2010. Tukea tiukalle politiikalle antoi myös Giavazzin ja Paganon vanha ja kiistanalainen tutkimus vuodelta 1990. Myöhemmin osoitettiin, että Reinhartin ja Rogoffin tutkimuksessa oli virheitä, ks. Herndon ym. 2013.
14. Bofinger 2020.
15. Komission pyrkimyksistä rahaliiton tiivistämiseksi kirjoittaa Kajaste 2012.
16. Tässä yhteydessä suomalainen talouskomissaari Olli Rehn joutui talousnobelisti Paul Krugmanin ankaran kritiikin kohteeksi, ks. Krugman 2013. Komission linjaa kritisoivat myös monet muut taloustieteilijät, kuten De Grauwe & Ji 2013 sekä Sandbu 2015.
17. Oksanen 2018.
18. Kriisiratkaisusta tarkemmin, ks. Löyttyniemi 2018.
19. Vuoden 2012 raportti (Euroopan unioni 2012) julkaistiin neljän ”presidentin” nimissä (komissio, neuvosto, parlamentti ja EKP), vuoden 2015 raportti (Euroopan unioni 2015) viiden presidentin (edellisten lisäksi myös euroryhmän puheenjohtaja).
20. Ks. Euroopan unioni 2015 ja Euroopan unioni 2017.



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

## 2. PÄÄTÖKSENTEKO JA DEMOKRATIA: TEHOKKUUDEN JA OSALLISTUMISEN VAIKEA YHTEENSOVITTAMINEN

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

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

- (2019). The European Citizens' Initiative: bringing the EU closer to its citizens? *Comparative European Politics* 17:6, 940–956.
- Haavisto, Ilkka (2020). Kansainvälisyyden kahtiajako: Suhtautuminen ulkomaailmaan repii suomalaisia erilleen. *EVA Analyysi* 85.
- Hamřík, Lukáš & Petr Kaniok (2019). Is it all about European Democracy? The Motives behind the Institutionalisation of the Spitzenkandidaten. *Journal of Contemporary European Research* 15:4, 354–377.
- Heffler, Claudia, Christine Neuhold, Olivier Rozenberg & Julie Smith (toim.) (2015). *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Heisenberg, Dorothee (2005). The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council. *European Journal of Political Research* 44:1, 65–90.
- Hix, Simon (2008). *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press.
- Hobolt, Sara B. & Toni Rodon (toim.) (2020). Domestic Contestation of the European Union. *Journal of European Public Policy* 27:2.
- Hobolt, Sara B & James Tilley (2014). *Blaming Europe? Responsibility without Accountability in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- (2009). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39:1, 1–23.
- (2018). Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage. *Journal of European Public Policy* 25:1, 109–135.
- Ikäheimo, Hannu-Pekka (2021). *Politiikkaa ilman vaihtoehtoja? Suomalainen sanomalehtijournalismi EU-keskustelun ja demokratian näyttämönä 1995–2018*. Tampereen yliopiston väitöskirjat 417. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Jakonen, Mikko & Paul-Erik Korvela (2011). Demokratia ilman kansaa: EU:n legitimiteetin lähteistä. *Politiikka* 53:2, 95–105.
- Jančić, Davor (toim.) (2017). *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?* Oxford: Oxford University Press.
- Johansson, Karl Magnus & Jonas Tallberg (2010). Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change. *West European Politics* 33:2, 208–236.
- Johansson, Marjut & Riitta Pyykkö (toim.) (2005). *Monikielinen Eurooppa: Kielipolitiikkaa ja käytäntöä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Leino-Sandberg, Päivi & Vesa Vihriälä (2020). Elpymisrahastoratkaisusta EU:n tulevaisuuteen. <https://www.vesavihrialala.fi/2020/09/elpymisrahastoratkaisusta-eun-tulevaisuuteen/>. Katsottu 2.6.2021.
- Lindholm, Petteri (2020). Marin vastasi tiukasti perussuomalaisille syytöksistä perustuslain rikkomisesta: ”Näin vakavissa syytöksissä villoja vihjausten sijaan”. *Kaleva* 23.7.2020.
- Mair, Peter (2007). Political Opposition and the European Union. *Government and Opposition* 42:1, 1–17.
- Majone, Giandomenico (2005). *Dilemmas of Integration: The Ambiguities & Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.



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

Wessels, Wolfgang, Olivier Rozenberg, Mirte Van Den Berge, Claudia Heffler, Valentin Kreilinger & Laura Ventura (2013). *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs.

Winzen, Thomas (2017). *Constitutional preferences and parliamentary reform: Explaining national parliaments' adaptation to European integration*. Oxford: Oxford University Press.

### 3. TALOUSPOLITIIKKA: TULLILIITOSTA TALOUSUNIONIKSI

Alho, Kari (1997). Vakaussopimus ja finanssipolitiikka EMUssa.

*Kansantaloudellinen aikakauskirja* 93:2, 408–416.

Alho, Kari & Mika Widgrén (1994). *Suomen EU-valinta*. Helsinki: ETLA B 94.

Bénassy-Quéré, Agnès ym. (2018). Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform. CEPR Policy Insight No. 91.

Bofinger, Peter (2020). Easing the EU fiscal straightjacket. Social Europe 14.12.2020, <https://www.socialeurope.eu/easing-the-eu-fiscal-straitjacket>. Katsottu 8.7.2021.

Buch-Hansen, Hubert & Angela Wigger (2010). Revisiting 50 years of market-making: The neoliberal transformation of European competition policy. *Review of International Political Economy* 17:1, 20–44.

Cecchini, Paolo, Alexis Jacquemin, John Robinson & Michel Catinat (1988). *The European Challenge 1992. The Benefits of a Single Market*. Aldershot: Wildwood House.

CEPR (2015). A New Start for the Eurozone: Dealing with Debt. Monitoring the Eurozone 1. Centre for Economic Policy Research.

Corsetti, Giancarlo, Luca Dedola, Marek Jarociński, Bartosz Maćkowiak & Sebastian Schmid (2016). Macroeconomic stabilization, monetary-fiscal interactions, and Europe's monetary union. ECB Discussion Paper No. 1988.

De Grauwe, Paul & Yuemei Ji (2013). Panic-driven austerity in the eurozone and its implications. VOX – CEPR Policy Portal. <https://voxeu.org/article/panic-driven-austerity-eurozone-and-its-implications>. Katsottu 8.7.2021.

Euroopan unioni (1990). One market, one money. An evaluation of potential benefits and costs of forming an economic and monetary union. *European Economy* 44.

— (2012). Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Report by Herman van Rompuy, Jose Manuel Barroso, Mario Draghi & Jean-Claude Juncker to the European Council.

— (2015). Completing Europe's Economic and Monetary Union. Report by Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jerome Dijsselbloem, Mario Draghi & Martin Schulz. European Commission. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/5-presidents-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/5-presidents-report_en.pdf). Katsottu 8.7.2021.

— (2017). Further steps towards completing Europe's Economic and Monetary union. Suomenkielinen käännös: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/further-steps-completing-emu\\_fi.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/further-steps-completing-emu_fi.pdf). Katsottu 8.7.2021.