Pragmaattista liberalismia ja globalisaation hallintaa

Suomen monenkeskisen kauppapolitiikan strategiat 1995–2006

Poliittisen historian
pro gradu -tutkielma

Laatija:
Julia Lintunen

Ohjaaja:
Professori Vesa Vares

10.5.2024
Turku

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Poliittinen historia
Tekijä: Julia Lintunen
Otsikko: Pragmaattista liberalismia ja globalisaation hallintaa : Suomen monenkeskisen kauppapolitiikan strategiat 1995–2006
Ohjaaja: professori Vesa Vares
Sivumäärä: 84
Päivämäärä: 10.5.2024

Tutkielman pyrkimyksenä on selvittää Suomen kauppapoliittinen linja, sen muutos ja siihen vaikuttaneet tekijät vuosina 1995–2006. Tarkastelu keskittyy erityisesti monenkeskiseen kauppapolitiikkaan Euroopan unionissa ja Maailman kauppajärjestö WTO:ssa. Toimijoista kiinnostus kohdistuu erityisesti ulkoasiainhallinnon kauppapoliittiseen valmisteluun. Tutkimus on luonteeltaan perinteistä poliittisen historian tutkimusta, ja tutkimusaineistona hyödynnetään ulkoministeriön ja eduskunnan arkistojen asiakirjoja, Helsingin Sanomien ja Kauppalehden artikkeleja sekä tutkimushaastattelua.

Vuosina 1995–1996 Suomi sopeutui EU-jäsenyyden ja WTO:n perustamisen mukanaan tuomiin kauppapoliittisiin muutoksiin. Aiemmin Suomi toimi epävirallisessa pohjoismaisessa maaryhmässä, mutta nyt kansallisen kauppapolitiikan pääpaino siirtyi EU:n sisäisiin valmisteluihin. Pienenä ja liberaalina maana Suomi tuki pääosin komission peruslinjaa ja panosti niihin asioihin, jotka nähtiin kansallisesti tärkeiksi ja joilla nähtiin edistymismahdollisuuksia WTO:ssa. Erityisesti ITA-sopimukseen vaikuttaminen oli esimerkki onnistuneesta kansallisesta vaikuttamisesta.

Vuosina 1998–2001 kauppapolitiikassa keskityttiin valmistelemaan WTO:n uutta neuvottelukierrosta. Samaan aikaan myös globalisaation hallintaan liittyvä aktivismi voimistui, mikä kasvatti myös julkista mielenkiintoa kauppapolitiikkaa kohtaan. Valmistelujen kannalta merkittävin oli vuosi 1999, jolloin Suomi valmistautui uuteen neuvottelukierrokseen ensimmäistä kertaa EU:n jäsenmaana, ja pääsi myös vastaamaan jäsenmaiden kantojen yhteensovittamisesta EU:n neuvoston puheenjohtajamaana.

2000-luvun alussa Suomen globaalipolitiikkaa painottava ulkopolitiikan suuntaus oli voimakkaimmillaan, mikä näkyi kauppapolitiikassa kehitysnäkökulmien vahvempana korostamisena. Tähän vaikutti myös WTO:n neuvottelutilanne, jossa kehittyvät maat voimistivat asemaansa. Vuosia 2003–2006 leimasi kasvava pessimismi WTO-neuvotteluja kohtaan. Lopulta WTO-neuvottelujen katkeaminen kesällä 2006 johti EU:n kauppapolitiikan uudelleenorientoitumiseen.

Suomen kauppapoliittista toimintaa vuosina 1995–2005 voi kuvata pragmaattisena liberalismina. Suomi kuului EU-jäsenyytensä alusta asti liberaaliin maaryhmään, mutta kansalliset herkkyydet maatalouden ja tiettyjen palvelukaupan sektoreiden osalta ovat pitäneet Suomen maltillisempana kuin liberaaleimmat jäsenmaat. Toisaalta tutkimusajanjakson aikana myös globaalipolitiikan painotus vahvistui Suomen kauppapolitiikassa. Suomi on tyypillisesti tukenut kauppapolitiikassa komission peruslinjaa ja on profiloitunut pikemminkin kompromissin hakijana kuin kansallisten erityisintressiensä ajajana.

Avainsanat: kauppapolitiikka, WTO, globalisaatio

Sisällys

1 Johdanto 5

1.1 Tutkimuksen tausta 5

1.2 Tutkimuksen aihe ja rajaus 8

1.3 Aineisto 9

1.4 Tutkimusperinne ja -menetelmä 10

1.5 Tutkimuksen peruskäsitteet 12

2 Uusi kauppapoliittinen toimintaympäristö 1995–1996 14

2.1 Idänkauppa, länsi-integraatio ja maailmantalous muutoksessa 14

2.2 EU-vaikuttamista opettelemassa 17

2.2.1 Pohjoismaisesta yhteistyöstä 113-valmisteluun 17

2.2.2 EU-vaikuttamisen haasteita ja mahdollisuuksia 19

2.3 Singaporen ministerikokous EU-vaikuttamisen tulikokeena 23

2.3.1 Singaporen ministerikokouksen ennakkoasetelmat 23

2.3.2 ITA-sopimus offensiivisena intressinä 26

2.3.3 Kauppa ja ympäristö ”populaarin mielenkiinnon” kohteena 30

3 Kohti uutta neuvottelukierrosta 1998–2001 35

3.1 Globalisaation hallinta Suomen ulkopolitiikassa 35

3.2 Valmistautuminen Millennium-kierrokseen 37

3.2.1 EU uuden neuvottelukierroksen ajurina 37

3.2.2 Kansalaisyhteiskunta kiinnostuu kauppapolitiikasta 40

3.2.3 Maatalous defensiivisenä intressinä 44

3.3 Suomi EU:n puheenjohtajana 46

3.3.1 EU:n sisäinen kannanmuodostus 46

3.3.2 Sekasortoa Seattlessa 50

3.4 Uusi neuvottelukierros käynnistyy Dohassa 53

4 Vastatuulta ja uudelleenarviointia 2003–2006 57

4.1 Kehityskysymysten esiinmarssi 57

4.1.1 Globaalipolitiikka valtavirtaistuu 57

4.1.2 Vastatuulta Cancúnissa 59

4.2 Kauppapolitiikan uudelleenarviointia 61

4.2.1 ”Viekö Gats juomavedenkin kehitysmaiden lasten suusta?” 61

4.2.2 Jaettua pessimismiä Hongkongin jälkeen 64

4.3 Kauppapolitiikan kurssinmuutos 68

4.3.1 WTO-neuvottelut kariutuvat 68

4.3.2 Globaali Eurooppa ja paluu kaupallisiin intresseihin 69

4.3.3 Dohan kierroksen ikuinen kujanjuoksu 72

5 Johtopäätökset 75

Lähteet 78

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Vuodet 1990-luvulta aina vuoden 2008 finanssikriisiin olivat nopean globalisaation aikaa. Neuvostoliitto oli hajonnut, Kiina avautui ja markkinatalousuudistuksia tehtiin ympäri maailman. Yritykset kansainvälistyivät, ja erityisesti Aasiaan syntyi kasvava joukko kehittyviä talouksia, jotka hyötyivät arvoketjujen globalisaatiosta ja vientivetoisesta kasvumallista. Aikakautta leimasivat taloudellinen optimismi ja usko markkinatalouden voittokulkuun.[1] Myös talouden globaalit säännöt vahvistuivat, kun Tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen (GATT) Uruguayn-neuvottelukierros saatiin päätökseen. Tämän seurauksena syntyi Maailman kauppajärjestö WTO, joka kattoi GATT-sopimusta laajemman kirjon maailmankaupan aiheita ja jolla oli aiempaa sitovampi riitojenratkaisujärjestelmä, jossa jäsenten välisiä kauppakiistoja voitiin ratkoa. Myös uuden järjestön jäsenkunta oli aiempaa kattavampi. Aloittaessaan WTO:lla oli 128 jäsentä, ja mukaan pyrkivät myös markkinatalousuudistuksia tekevät nousevat taloudet Venäjä ja Kiina.[2]

Monenkeskisen kauppapolitiikan lakipiste koettiin 2000-luvun taitteessa, jolloin usko WTO-järjestelmään oli vahvimmillaan. Erityisesti EU alkoi ajaa WTO:ssa uutta laajaa neuvottelukierrosta, jonka asialistalla olisi myös uusia kauppaan liittyviä aiheita. Tämä Dohan kehityskierrokseksi nimetty neuvottelukierros saatiin käynnistettyä syksyllä 2001. Globalisaation hyötyjen epätasainen jakautuminen ja teollisuusmaiden pyrkimys uudenlaiseen globalisaation hallintaan herättivät kuitenkin voimakasta kritiikkiä sekä kehitysmaissa että länsimaiden kansalaisyhteiskunnassa. Samalla kehittyvät maat ja uusi nousevien talouksien joukko kasvattivat painoarvoaan monenkeskisessä kauppapolitiikassa. Vaikeuksiin ajautuneet neuvottelut keskeytettiin tuloksettomina kesällä 2006, ja lopullinen romahdus koettiin finanssikriisin kynnyksellä vuonna 2008.[3]

Suomen kauppapolitiikan painopiste siirtyi vuonna 1995 kertarysäyksellä kansalliselta ja kahdenväliseltä tasolta ylikansalliselle ja monenkeskiselle tasolle. Aiemmin kahdenvälisyyteen perustuva idänkauppa oli tyrehtynyt Neuvostoliiton hajottua, ja Suomi pystyi integroitumaan

---

[1] Tapio 2018, 22–31.
[2] WTO: The GATT years: from Havanna to Marrakesh, <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm>, haettu 16.8.2023. – WTO: The 128 countries that had signed GATT by 1994. <https://www.wto.org/english/thewto_e/Gattmem_e.htm>, haettu 16.8.2023.
[3] Tapio 2018, 35; 142–150.

aiempaa vahvemmin Länsi-Eurooppaan. Vuoden 1995 alussa Suomesta tuli Euroopan unionin jäsen, minkä myötä pääosa kauppapolitiikan toimivallasta siirtyi kansalliselta tasolta EU:n komissiolle, joka vastasi koko yhteisön kauppapolitiikasta jäsenmaiden puolesta. GATTin jäsen Suomi oli ollut jo vuodesta 1950, mutta jatkossa WTO:n neuvottelupöydissä Suomea edusti kauppapolitiikan supervalta EU. Samalla, kun Suomi sopeutui uuteen ylikansalliseen päätöksentekoon, jatkoi myös muu maailma liikettään. Kauppapolitiikan oli reagoitava ulkoisen toimintaympäristön muutoksiin sekä syvenevään ja laajenevaan EU-integraatioon.

Poliittisen historian professori Juhana Aunesluoma on tutkinut Suomen kauppapolitiikkaa EU-jäsenyyden alkuun saakka teoksessaan *Vapaakaupan tiellä: Suomen kauppa- ja integraatiopolitiikka maailmansodista EU-aikaan*.[4] Suomen EU-politiikkaa jäsenyyden alkuvuosina on käsitelty esimerkiksi Alexander Stubbin toimittamassa teoksessa *Marginaalista ytimeen: Suomi Euroopan unionissa 1989–2003* virkamiesten näkökulmasta sekä tutkijoiden Tapio Raunion ja Juho Saaren toimittamassa vertaisarvioidussa artikkelikokoelmassa *Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus.*[5] Näissä teoksissa EU:n ulkosuhteita on analysoitu pääosin ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta.[6] EU-ajan kauppapolitiikka vaikuttaa jääneen tarkasteluissa sisä- ja ulkopolitiikkojen väliseen katveeseen. Vaikka ulkoinen kauppapolitiikka onkin komission toimivallassa, osallistuvat EU-jäsenmaat kauppapolitiikan muotoiluun EU:n sisäisessä valmistelussa. Siksi onkin mielenkiintoista tarkastella, miten uusi päätöksentekotaso muutti kansallista kauppapolitiikkaa. Tämän lisäksi 2000-luvun taite oli kauppapolitiikassa jännittävää aikaa, sillä WTO:n laaja neuvottelukierros herätti Suomessakin uudenlaista populaaria mielenkiintoa. Suomessa globalisaation hallintaa on tutkittu aiemmin esimerkiksi eduskunnan, median ja globalisaatiokriittisten liikkeiden näkökulmasta.[7] Globalisaation hallinnan tematiikkaa Suomen kauppapolitiikassa ei tiettävästi ole tutkittu.

EU:n toimintaa WTO:n Dohan neuvottelukierroksen aikana sen sijaan on tutkittu varsin paljon erityisesti kansainvälisen politiikan tutkimuksen piirissä.[8] Tutkimuksissa EU:n kauppapolitiikan linjaa on selitetty pitkälti EU:n sisäisillä syillä, kuten jäsenmaiden ja eri intressiryhmien toiminnalla, sisä- ja ulkomarkkinoiden välisellä dynamiikalla tai komission ja jäsenmaiden välisellä dynamiikalla. Werner Razan mukaan eri toimijat valitsevat strategisesti sen, mitkä aiheet

[4] Aunesluoma 2011.
[5] Stubb (toim.) 2006; Raunio ja Saari (toim.) 2017.
[6] Ks. Luoto ja Pesonen 2006; Ojanen ja Raik 2017.
[7] Ks. esim. Alvoittu 2002; Lounasmeri 2018; Ylä-Anttila 2010.
[8] Ks. Ahnlid ja Elgström 2014; Meunier 2007; Perišin 2013; Poletti 2012; Poletti ja Sicurelli 2012; Raza 2007; Sbgragia 2010; Young 2007.

halutaan tuoda kauppapolitiikan piiriin eli ylikansalliselle tasolle.[9] Alasdair R. Young ja Arlo Poletti selittävät EU:n suhtautumista kauppapolitiikan eri asiakysymyksiin näiden kysymysten erilaisella luonteella.[10] Tamara Perišin sekä Arlo Poletti ja Daniela Sicurelli selittävät EU:n aktiivisuutta elintarviketurvallisuuden saralla EU:n sisämarkkinasääntelyn spillover-vaikutuksella.[11] Sophie Meunier puolestaan korostaa komission roolia jäsenmaiden ”intressien paketoijana”.[12] Osa tutkimuksesta puolestaan selittää Dohan neuvottelukierroksen aikaista EU:n toimintaa ulkoisilla tekijöillä, kuten nousevien talouksien kasvaneella vaikutusvallalla tai Yhdysvaltojen kauppapolitiikan muutoksilla.[13]

Yksittäisen jäsenmaan tarkastelu tarkentaa kuvaa siitä, mitkä sisäiset tekijät vaikuttavat EU:n kauppapolitiikkaan. Suomen toimintaa tutkimalla voidaan arvioida, kuinka kansallisesti tärkeät kauppapolitiikan aiheet muotoutuvat ja kuinka Suomen kaltainen pieni jäsenmaa toimii EU:n sisäisessä valmistelussa, jotta sen näkemykset tulisivat huomioiduksi unionin yhteisessä kauppapolitiikassa. Toisaalta kiinnostavaa on, miten jäsenmaissa WTO:n muuttuviin neuvottelutilanteisiin suhtauduttiin ja miten se vaikutti kauppapoliittiseen tilannearvioon.

Juhana Aunesluoman mukaan Suomi on ollut kauppapolitiikassa perinteisesti maltillinen toimija, joka ei ole kuulunut protektionistiseen leiriin, muttei toisaalta innokkaimpiin vapaakaupan kannattajiinkaan. Suomi on reagoinut kauppapoliittisen toimintaympäristönsä muutoksiin melko verkkaisesti, mutta pitänyt huolen siitä, ettei jää liiaksi jälkeen omasta viiteryhmästään.[14] Aunesluoman johtopäätökset vastaavat pitkälti myös tämän tutkimuksen tuloksia. EU-jäsenyytensä aikana Suomen kauppapoliittista linjaa on kuvannut pragmaattinen liberalismi. Suomelle tärkeää on ollut erityisesti teollisuustuotteiden kaupan vapauttaminen, mutta toisaalta kansalliset herkkyydet maataloudessa ja tietyillä palvelukaupan sektoreilla ovat erottaneet Suomen kaikkein liberaaleimmista EU:n jäsenmaista. Toisaalta myös globaalipolitiikan teemat vahvistuivat tutkimusajanjakson kauppapolitiikassa, mikä näkyi alkuvuosina kauppa ja ympäristö -aiheen korostamisena ja myöhemmin siinä, että Suomi oli valmis joustamaan ja tekemään myönnytyksiä kehittyville maille WTO-neuvotteluja edistääkseen. Suomi on tyypillisesti tukenut komission peruslinjaa ja on profiloitunut pikemminkin maltillisena kompromissin hakijana kuin kansallisten erityisintressiensä ajajana.

---

[9] Raza 2007.
[10] Young 2007; Poletti 2012.
[11] Perišin 2013; Poletti ja Sicurelli 2012.
[12] Meunier 2007.
[13] Ahnlid ja Elgström 2014; Sbragia 2010; Woolcock 2014.
[14] Aunesluoma 2011, 10–11.

1.2 Tutkimuksen aihe ja rajaus

Tämä tutkielma pyrkii selvittämään, *millaista on ollut Suomen monenkeskinen kauppapolitiikka vuosina 1995–2006, miten kauppapoliittinen linja muuttui tarkastelujakson aikana ja mitkä tekijät siihen vaikuttivat*. Tutkielman päähuomio kohdistuu erityisesti ulkoministeriöön, jonka vastuulla monenkeskinen kauppapolitiikka oli tutkimusajanjakson aikana.

Aikarajaus vuosiin 1995–2006 on tehty kauppapolitiikan kannalta merkittävien tapahtumien mukaan. Vuosi 1995 toimii luontevana alkupisteenä, koska silloin tapahtuivat merkittävimmät muutokset Suomen kauppapoliittisessa toimintaympäristössä, kun Suomi liittyi osaksi EU:ta ja WTO aloitti toimintansa. Alkuvuosien osalta kiinnostavaa on erityisesti se, miten muutokset vaikuttivat Suomen kauppapolitiikan linjaan ja toimintatapoihin. Vuosituhannen vaihdetta puolestaan leimasi voimakas globalisaation hallinnan aika, mikä näkyi kauppapolitiikassa erityisesti uuden WTO:n neuvottelukierroksen valmisteluissa. Valmistelut huipentuivat vuonna 1999, jolloin Suomi toimi myös ensimmäistä kertaa EU-puheenjohtajana. Neuvottelukierros käynnistyi vuonna 2001 Dohassa. Vuonna 2003 Dohan neuvottelukierros ajautui ensimmäistä kertaa vaikeuksiin, mitä seurasi pessimismin ja kauppapolitiikan uudelleenorientoitumisen vaihe. Tutkielman päätepisteenä toimii vuosi 2006, jolloin Dohan neuvottelukierros keskeytettiin ensimmäisen kerran, ja jolloin EU muutti kauppapolitiikan linjaansa Suomen toisen EU-puheenjohtajuuskauden aikana.

Tutkielma on ryhmitelty edellä mainittujen tapahtumien perusteella kolmeen kronologisesti etenevään lukuun. Myös Suomen eduskuntavaali- ja hallituksenvaihtumisvuodet 1995, 1999 ja 2003 rytmittyvät näiden kauppapoliittisten kausien taitekohtiin, joskaan niillä ei ole ollut merkittävää vaikutusta kauppapolitiikan sisältöön ja linjauksiin.

Tutkielma keskittyy monenkeskiseen kauppapolitiikkaan, mutta kauppapolitiikkaa ei voi eristää täysin muusta maailmasta ja muilla politiikan aloilla tapahtuvista muutoksista. Tutkielmassa tarkastellaan muuta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja EU:n sisäistä integraatiota siltä osin kuin niillä on ollut vaikutusta kauppapolitiikkaan. Monenkeskisen kauppapolitiikan osalta päähuomio on erityisesti WTO:n neuvottelukierroksessa ja sen EU-valmisteluissa, ei esimerkiksi WTO:n puitteissa tapahtuvassa riitojenratkaisussa tai WTO:n jäsenyysneuvotteluissa.

1.3 Aineisto

Tutkimuksessa on pyritty mahdollisimman kattavaan lähdeaineistoon, jotta kuva Suomen kauppapolitiikasta ja erityisesti ulkoministeriön kauppapoliittisesta toiminnasta olisi mahdollisimman todenmukainen.[15] Lähdeaineistona on käytetty valtioneuvoston asiakirjoja, eduskunnan valiokuntien mietintöjä, uutisartikkeleita ja haastattelua.

Tutkimuksen ensisijainen lähdeaineisto koostuu ulkoministeriön asiakirjoista, jotka on saatu ulkoministeriön ja eduskunnan arkistoista. Ulkoministeriön arkistosta käytössä olivat Geneven WTO-raportit sekä EU-kauppapolitiikkaa käsittelevät asiakirjat vuosilta 1995–1999.[16] Tätä uudemmat asiakirjat eivät olleet saatavilla ulkoministeriön 25 vuoden salassapitoajan vuoksi. Nämä raportit on laadittu ulkoministeriön ja muun valtioneuvoston sisäiseen käyttöön ja ne kertovat melko laajasti myös EU:n sisäisestä kauppapolitiikan valmistelusta.

Eduskunnan arkistosta käytössä olivat WTO-neuvotteluja käsittelevien E-asioiden E 15/1999 vp ja E 121/2001 vp materiaalit, jotka sisältävät pääosin ulkoministeriön laatimia eduskuntakirjelmiä ja EU-kokousmateriaaleja sekä valiokuntakäsittelyihin liittyviä asiakirjoja.[17] Eduskuntakirjelmissä on tiedotettu eduskuntaa WTO-neuvottelujen tilanteesta ja Suomen kannoista. Osa muistioista on ollut laatimishetkellä ei-julkisia, mutta tiettävästi tutkimuksessa käytössä ovat olleet kaikki eduskunnalle jaetut muistiot.

Tämän lisäksi tutkielman tukena käytetään eduskunnan verkkosivuilla saatavilla olevia aineistoja, kuten hallituksen vuosittaisia toimenpidekertomuksia, muita E-asioita sekä eduskuntakeskusteluja. Koska tutkielma keskittyy Suomen kauppapoliittiseen toimintaan EU:ssa ja WTO:ssa, jossa ulkoministeriö on keskeisin toimija, ei tutkimuksessa analysoida syvällisesti eduskunnan kauppapoliittista toimintaa, kuten täysistuntokeskusteluja tai valiokuntatyöskentelyä. Kauppapolitiikasta on tarkasteluajanjakson aikana keskusteltu eduskunnan täysistunnoissa ylipäänsä varsin vähän, ja WTO-neuvotteluja on käsitelty lähinnä valiokunnissa ulkoministeriön E-kirjelmien pohjalta. Tämän lisäksi Katja Alvoittu on jo tutkinut eduskunnan valiokuntien WTO-aiheisia mietintöjä vuosilta 1995–2001 valtio-opin pro gradussaan.[18]

---

[15] Vrt. Renvall 1965, 137; Alasuutari 2011, 83–89.
[16] Geneve, R-sarja, 1995–1999; 38.10 WTO, EU:n toiminta ja politiikka 1995–1999; 38.10 WTO, Suomen politiikka 1995–1998. Ulkoministeriön arkisto (UMA).
[17] E 15/1999 vp; E 121/2001 vp. Eduskunnan arkisto (EA).
[18] Alvoittu 2002.

Tutkielmaa varten on haastateltu suurlähettiläs Vesa Himasta, joka työskenteli ulkoasiainhallinnossa kauppapolitiikan parissa koko tutkimusajanjakson ajan. Himasen kokemukset EU-jäsenyyden aiheuttamista muutoksista ja WTO-työskentelystä täydentävät arkistoaineistosta syntyvää kuvaa – suurlähettiläs Pertti Torstilan sanoin diplomaattimuistelija voi parhaimmillaan tuoda ”teoriaan elävää elämää ja maukkaita yksityiskohtia” ja ”henkilöllistää poliittista historiaa”. Muistelmat vaativat kuitenkin tuekseen historiallista lähdekritiikkiä, sillä muistinvaraisuus ja subjektiivisuus rajoittavat muistitiedon käyttöä historiallisena tutkimusmateriaalina.[19] Himanen on lisäksi tuottanut suuren osan tutkimuksessa käytettävästä arkistomateriaalista erityisesti vuosilta 1995–1999, sillä Genevessä kauppapolitiikkaa hoidettiin kahden virkamiehen voimin, ja Himanen toimi WTO-tiimin vetäjänä. Henkilökohtaisia näkemyksiä voi siis olla vaikeaa erottaa ulkoministeriön tai Suomen yleisestä linjasta, mutta tähän pyritään monipuolisella lähteiden käytöllä.

Asiakirjojen ja haastattelun ohella tutkielman aineistona käytetään lehdistöaineistoa, joka koostuu Helsingin Sanomien ja Kauppalehden artikkeleista koko tutkimusajanjakson ajalta. Lehtien artikkeleissa on käsitelty WTO:n ja EU:n kauppapolitiikan valmisteluja, minkä yhteydessä on haastateltu suomalaisia ministereitä ja kauppapolitiikan virkamiehiä. Tämä aineisto auttaa tutkimaan Suomen kauppapolitiikkaa erityisesti siltä ajalta, jolta ulkoministeriön arkiston aineistot eivät ole käytettävissä, minkä lisäksi sen avulla voi tutkia kauppapolitiikan merkitystä tutkimusajanjakson yhteiskunnassa. Uutisoinnin ohella Helsingin Sanomissa käytiin erityisesti vuosina 1999–2003 vilkasta kauppapoliittista keskustelua virkamiesten, ministerien ja kansalaisyhteiskunnan kesken.

Historiallisen kokonaiskuvan ymmärtämiseksi tutkielmassa hyödynnetään myös muuta Suomen ulkopolitiikkaa käsittelevää aineistoa vuosilta 1995–2006, kuten ulkoasiainhallinnon ministerien ja virkamiesten puheita, hallitusohjelmia ja toimenpidekertomuksia. Tutkielmassa hyödynnetään myös ajanjaksoa käsittelevää tutkimus- ja aikalaiskirjallisuutta, joka suurelta osin esiteltiin luvussa 1.1.

1.4 Tutkimusperinne ja -menetelmä

Suomen ulkopolitiikkaa on tyypillisesti tutkittu sekä historian että politiikan tutkimuksen piirissä. Politiikan tutkimus tarkastelee tyypillisesti politiikkaa erilaisten teorioiden kautta – esimerkiksi Suomen ulkopolitiikan vaihtelevia painotuksia on selitetty erilaisilla ulkopoliittisilla

[19] Torstila 2022, 111–113.

koulukunnilla, joita ovat idänsuhteita korostava pienvaltiorealismi, liberalistinen euroatlantismi ja maailmanpoliittisia pehmeämpiä arvoja esille tuova globalismi.[20] Poliittinen historia puolestaan nojaa vahvasti historiantutkimuksen perinteeseen ja tarkastelee ilmiöitä ja aineistoa ensisijaisesti historiallisessa kontekstissaan. Teorioita voidaan käyttää tulkinnan apuvälineinä, mutta ne eivät ohjaa aineiston analyysia.[21]

Tutkielma on luonteeltaan perinteistä poliittisen historian tutkimusta, jota voi luonnehtia myös rankelaiseksi tai rekonstruktiiviseksi historiantutkimukseksi. Tässä tutkimussuuntauksessa tutkimuskohteena on usein kansallisvaltio, tässä tapauksessa Suomi ja sen kauppapoliittinen toiminta EU:ssa ja WTO:ssa. Tutkielman tutkimusmenetelmä nojautuu Pentti Renvallin määritelmään historiantutkimuksesta. Renvallin mukaan historiantutkimus ei ”ensi sijassa ole varmojen tietojen etsimistä menneisyydestä --- vaan sen päätehtävänä on saada luoduksi menneisyydestä niin yhtenäinen ja kaikin puolin ymmärrettävä kuva, kuin käytettävissä olevan tietoaineksen perusteella on mahdollista”.[22]

Lähdeaineistoa tarkastellaan historiantutkimukselle tyypillisen lähdekritiikin avulla. Lähteet eivät itsessään kuvaa todellisuutta sellaisenaan kuin se on ollut, vaan lähteen laatijan motiivit, alkuperäinen yleisö ja tieto mahdollisesta myöhemmästä julkisuudesta vaikuttavat siihen, mitä asiakirjaan kirjoitetaan.[23] Siksi historiantutkijan on itse pääteltävä todellisuutta koskevat seikat ja suhteet lähdekritiikkiä apunaan käyttäen. Lähdekritiikissä aineisto sijoitetaan historialliseen kontekstiinsa ja arvioidaan, mitä lähde todistaa todellisuudesta. Toisaalta myös historiantutkija itse tulkitsee menneisyyden lähteitä nykyisyydestä käsin ja tulkitsee lähteitä. Vaikka tutkimus pyrkiikin objektiivisuuteen, ei se siis käytännössä ole mahdollista.

Historiallisen kokonaiskuvan muodostaminen edellyttää sitä, että aineistossa olevat havainnot yhdistetään osaksi suurempaa kokonaisuutta, ja siten pyritään sanomaan jotain yleistä tutkimuksen aiheesta.[24] Aineiston havainnot, ryhmittely ja yleistäminen tehdään aineistosta käsin: esimerkiksi EU:n kauppapolitiikasta tai Suomen ulkopolitiikasta laaditut aiemmat teoriat eivät ohjaa tutkimusprosessia, mutta näitä teorioita käytetään tulkinnan apuvälineinä.[25] Käytännössä prosessi muistuttaa aineistolähtöistä laadullista sisällön analyysia. Erona on kuitenkin se, että

[20] Ks. Haukkala ja Vaahtoranta 2016; Forsberg 2023.
[21] Gaddis 2002, 62.
[22] Renvall 1965, 233.
[23] Renvall 1965, 165–217.
[24] Gaddis 2002, 63.
[25] Vrt. Gaddis 2002, 62.

historiallisen analyysin lopputuloksena pyritään muodostamaan kokonaiskuva menneisyydestä, sisällön analyysi sen sijaan tutkii tekstin sisäisiä merkityksiä.[26]

1.5 Tutkimuksen peruskäsitteet

Kauppapolitiikalla tarkoitetaan sääntöjä ja sopimuksia, joita valtiot noudattavat keskinäisessä ulkomaankaupassaan. Kauppapolitiikka on käsitteenä kapeampi kuin taloudelliset ulkosuhteet, joka kattaa esimerkiksi vienninedistämisen ja vientivalvonnan. *Monenkeskinen kauppapolitiikka* (engl. *multilateral*) tarkoittaa kauppapolitiikkaa, jota hoidetaan kansainvälisessä yhteistyössä kaikkien Maailman kauppajärjestö WTO:n jäsenten kesken. Kauppapolitiikan säännöistä sovitaan tällöin yhteisissä neuvotteluissa, ja säännöt ovat voimassa kaikkien osapuolten välillä.

Monenkeskinen kauppajärjestelmä pohjautuu vuonna 1948 solmittuun Tullitariffeja ja kauppaa koskevaan yleissopimukseen (GATT), jonka sääntöjen noudattamista jäsenmaat valvoivat ja jota päivitettiin vuosikymmenten aikana useilla neuvottelukierroksilla. Vuosina 1986–1994 käyty Uruguayn-neuvottelukierros oli näistä kaikista laajin. GATT-sopimuksen päivittämisen ohella kierros toi mukanaan myös muita monenkeskisiä sopimuksia, joita olivat esimerkiksi palvelukauppaa sääntelevä GATS, immateriaalioikeuksiin keskittyvä TRIPS ja terveyden- ja kasviensuojeluun perustuvia kaupan rajoituksia sääntelevä SPS-sopimus. Näitä hallinnoimaan perustettiin uusi *Maailman kauppajärjestö WTO,* joka aloitti toimintansa vuonna 1995. WTO:n perustaminen vahvisti myös monenkeskistä riitojenratkaisujärjestelmää, jossa tutkitaan, ovatko osapuolten väliset kaupan rajoitukset sopimusten mukaisia. WTO:n ylimpänä päättävänä elimenä on *ministerikokous,* joka kokoontuu noin joka toinen vuosi. Ministerikokoukset ovat tärkeitä järjestön työn rytmittäjiä. Niissä esitellään järjestön työn tuloksia, edistetään käynnissä olevia neuvotteluja ja sovitaan tärkeimmistä asioista.

Monenkeskisen kauppapolitiikan ohella WTO:n puitteissa voi neuvotella kaupan säännöistä myös *useanvälisesti* (engl. *plurilateral*) eli halukkaiden jäsenmaiden kesken. Tällainen oli esimerkiksi vuonna 1996 neuvoteltu ITA-sopimus, jolla osa WTO:n jäsenmaista laski informaatioteknologiatuotteiden tulleja.

Kahdenvälinen kauppapolitiikka (engl. *bilateral*) tarkoittaa keskinäisen kaupan ehdoista sopimista kahden tai useamman maan välillä. Käytännössä tämä tarkoittaa erilaisia *alueellisia järjestelyjä,* joiden syvyys ja kattavuus voi vaihdella paljonkin. Syvintä integraatiota edustaa EU,

[26] Tuomi ja Sarajärvi 2018, 117–118.

jossa jäsenmaiden välinen kauppa on vapautettu kokonaan ja jossa koko unioni noudattaa yhteistä kauppapolitiikkaa suhteessa ulkopuolisiin eli kolmansiin maihin. Tyypillisempiä ovat erilaiset vapaakauppasopimukset, joissa sovitaan esimerkiksi tullien poistamisesta ja laskemisesta ja muista kauppamenettelyistä.

EU:n yhteinen kauppapolitiikka määrittelee kauppapolitiikan toimivallan EU:n komission ja jäsenvaltioiden välillä. Sekä EU että sen jäsenmaat ovat WTO:n jäseniä. Yhteisen kauppapolitiikan mukaisesti komissio edustaa jäsenmaita kansainvälisissä kauppaneuvotteluissa. Komissio tarvitsee mandaatin uusien neuvottelujen avaamiselle jäsenmailta eli Euroopan unionin neuvostolta. Jäsenmaat osallistuvat kauppapolitiikan valmisteluun neuvoston komiteassa, jota kutsuttiin tutkimusajanjakson aikana ensin 113-komiteaksi ja sittemmin 133-komiteaksi. Virallinen komitea kokoustaa Brysselissä, mutta tämän lisäksi EU:n monenkeskistä kauppapolitiikkaa valmisteltiin tutkimusajanjakson aikana paljon myös Genevessä, jossa WTO:n päämaja sijaitsee. Se, mitä aiheita yhteisen kauppapolitiikan alaisuuteen kuuluu ja kuinka jäsenmaat tekevät päätöksensä, määritetään EU:n perussopimuksissa. Näitä sääntöjä muutettiin tutkimusajanjakson aikana Amsterdamin ja Nizzan sopimuksilla sekä EU:n perustuslakisopimuksella, joista jälkimmäistä tosin ei saatu ratifioitua. Se toimi kuitenkin pohjana vuonna 2009 voimaan tulleelle Lissabonin sopimukselle, johon nykyinen kauppapolitiikan toimivalta perustuu.

Tutkielmassa viitataan erilaisiin maaryhmittymiin, joista pyritään käyttämään johdonmukaisesti samoja nimityksiä. On kuitenkin syytä todeta, että kauppapolitiikka EU:n sisällä tai WTO:ssa ei perustu vakiintuneisiin maaryhmiin, vaan jäsenmaiden kannat ja ryhmittymät määrittyvät niiden omien kansallisten intressien mukaisesti kulloisestakin asiakysymyksestä riippuen. Tällainen intressiryhmä oli esimerkiksi suurten maatalousviejämaiden Cairns-ryhmä. Poikkeuksena on EU, jossa komissio edustaa koko unionia WTO-neuvotteluissa, eivätkä yksittäiset jäsenmaat käytä puheenvuoroja. Tutkielmassa Euroopan unionista ja sen yhdestä pilarista, Euroopan yhteisöistä, käytetään yksinkertaisuuden vuoksi samaa nimitystä EU. *Teollisuusmailla* viitataan EU:n, Yhdysvaltojen, Japanin ja Kanadan kaltaisiin kehittyneisiin maihin, jotka olivat teollistuneet jo aiemmin ja joilla oli vahva asema GATTissa ja WTO:ssa. *Kehittyvät maat* tai kehitysmaat puolestaan olivat WTO:ssa laaja ja moninainen maajoukko. WTO:ssa kehitysmaastatus perustuu itsemäärittelylle, ja tämän statuksen myötä maat saavat joitakin helpotuksia WTO:n säännöissä. Joukossa oli niin vastikään teollistuneita ja nopeasti kasvavia *nousevia talouksia,* kuten Brasilia, Intia ja Kiina, kuin myös maatalousvaltaisia ”perinteisiä” kehitysmaita ja kaikkein köyhimpiä maita.

2 Uusi kauppapoliittinen toimintaympäristö 1995–1996

2.1 Idänkauppa, länsi-integraatio ja maailmantalous muutoksessa

Suomen 1990-luvun kauppapoliittiseen toimintaympäristöön vaikutti kolme suurta kehityskulkua: kahdenvälisen idänkaupan päättyminen, sitä seurannut Suomen taloudellinen ja poliittinen integraatio läntiseen Eurooppaan sekä maailmantalouden kiihtyvä vapautuminen ja kasvu. Merkittävimmät institutionaaliset muutokset koettiin vuonna 1995, jolloin Suomesta tuli EU:n jäsen ja jolloin uusi Maailman kauppajärjestö WTO aloitti toimintansa.

Kauppapolitiikka oli ollut tärkeä osa Suomen ulkopolitiikkaa jo sotienjälkeisestä ajasta asti. Suomi oli joutunut tiivistämään taloudellisia suhteitaan Neuvostoliittoon, mutta pyrki samalla säilyttämään kauppapoliittisen liikkumavaransa Länsi-Eurooppaan, jonne Suomen ulkomaankauppa pääasiassa suuntautui.[27] Idänsuhteiden vuoksi kaupalliset ja poliittiset ulkosuhteet pyrittiin pitämään tiukasti erillään, ja kauppapolitiikassa Suomella olikin hieman enemmän liikkumavaraa kuin muutoin ulkopolitiikassa. GATTin jäseneksi Suomi oli liittynyt jo vuonna 1950 ilman sen suurempaa julkista huomiota, ja 1960-luvulta lähtien Suomi osallistui Euroopan tiivistyvään taloudelliseen integraatioon, joskin Neuvostoliiton sallimissa rajoissa.[28] Kauppapolitiikka tarkoitti käytännössä vapaakauppaa länsimarkkinoilla, kun taas idänkauppaa hoidettiin clearing-kauppana eli kahdenvälisesti keskuspankkien hallinnoimien selvitystilien kautta, suojassa kansainväliseltä kilpailulta.[29] Asetelma alkoi kuitenkin murentua 1980-luvun ja 1990-luvun alun aikana, kun clearing-kauppa päättyi Neuvostoliiton talousvaikeuksiin, Suomen talous avautui maailmantalouden kehityksen ja rakenteellisten ongelmien seurauksena ja Euroopan integraatio tiivistyi.[30] Lopulta Neuvostoliiton hajoaminen vuoden 1991 lopussa toi Suomelle liikkumatilan täysimittaiseen länsi-integraatioon, joka huipentui EU-jäsenyyteen vuonna 1995.

Neuvostoliiton hajoaminen ja Suomen EU-jäsenyys olivat merkittävimpiä Suomen ulkopolitiikkaan vaikuttaneista muutoksia 1990-luvulla. Tutkijat ovat painaneet tätä siirtymää ”Moskovasta Brysseliin” pääosin turvallisuuspoliittisia näkökulmia painottaen.[31] Tämä kuvaa myös

[27] Aunesluoma 2011, 88–91.
[28] Ibid, 134–135; 189–213; 272–276.
[29] Ibid, 82; 350.
[30] Aunesluoma 2011, 370–376; Michelsen 2017, 293–297.
[31] Ks. Forsberg ja Vogt 2008; Haukkala ja Vaahtoranta 2016; Ojanen ja Raik 2017.

Suomen ulkopoliittisessa ajattelussa tapahtunutta murrosta, joka näkyy jo hallitusohjelmia vertaamalla. Pääministeri Esko Ahon (kesk.) hallitusohjelman ulko- ja turvallisuuspoliittisessa osuudessa huhtikuussa 1991 korostettiin vielä vahvasti Suomen puolueettomuutta, Pohjolan vakauden merkitystä sekä YYA-sopimuksen varaan rakentuvaa hyvää naapuruussuhdetta Neuvostoliittoon.[32] Paavo Lipposen (sd.) hallitusohjelmassa keväällä 1995 sen sijaan Suomi paalutettiin vahvasti osaksi EU:ta ja länttä: tavoitteena oli, että vuosituhannen vaihteeseen mennessä ”kansallinen hyöty toteutuu ja kansalaisten hyvinvointi turvataan Euroopan unionin jäsenyydessä ja unionin kehittämisessä, johon Suomi antaa oman vahvan panoksensa”.[33] Ulkopolitiikan raamit alkoivat EU-jäsenyyden myötä laajentua, kun aiemmin kansalliseen toimivaltaan kuuluneita asioita käsiteltiin nyt myös ylikansallisella tasolla. Tämän vuoksi perinteinen työnjako ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja kauppapolitiikkaan alkoi käydä yhä vaikeammaksi.[34]

EU-jäsenyys oli Suomen kauppapoliittisen toiminnan kannalta kaikkein merkittävin muutos. Suomen viennistä kaksi kolmannesta suuntautui EU-alueelle, jolla tavarat ja palvelut liikkuivat vapaasti. ”Suomen elinkeinoelämä sekä pääsi sisämarkkinoille että joutui sen myötä entistä kovempaan kilpailuun”, on Paavo Lipponen luonnehtinut EU-jäsenyyden vaikutusta.[35] Aiemmin juuri EU-maat olivat olleet Suomen kauppapolitiikan keskeisin kohdemarkkina, mutta nyt kauppapolitiikkaa hoidettiinkin suhteessa EU:n ulkopuolisiin eli ns. kolmansiin maihin. Niistä Suomelle läheisimpiä olivat Baltian maat ja Venäjä.[36] EU-jäsenyyden myötä Suomi joutui luopumaan kahdenvälisistä sopimuksistaan Baltian maiden kanssa ja ns. KEVSOS-sopimuksistaan itäblokin maiden kanssa. Sopimukset korvautuivat EU:n vastaavilla järjestelyillä. EU:lla ei ollut vielä voimassa olevaa vapaakauppasopimusta Baltian maiden kanssa, mutta unioni sitoutui uusien jäsenmaiden liittymissopimuksessa siihen, että Suomen ja Ruotsin kauppa voisi jatkua tästä huolimatta keskeytyksettä myös EU-jäsenyyden aikana.[37] Baltian maista Suomelle läheisin oli Viro, jonka talous oli kasvanut nopeasti itsenäisyyden ja markkinatalouteen siirtymisen jälkeen.

---

[32] Valtioneuvosto 1991: Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991.
[33] Valtioneuvosto 1995: Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995.
[34] Ks. esim. KL 7.5.1996: WTO kompuroi alkutaipaleellaan; UM/Geneve 5.12.1995: R – Vuosi WTOssa EUn jäsenenä. GEN 1853. 38.10 WTO, UMA.
[35] Lipponen 2006, 12.
[36] Ks. esim. Valtioneuvosto 1991: Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991; Valtioneuvosto 1995: Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995; VNS 3/1994 vp.
[37] K 5/1996 vp, Hallituksen toimenpidekertomus 1995, 90; 725. Eduskunta; Suomen, Ruotsin ja Itävallan EU-liittymissopimus, artiklat 104–105, 130–131. EU:n virallinen lehti 29.8.1994, EUR-Lex.

Myös Venäjä säilytti erityisasemansa Suomen ulkopolitiikassa. Idänsuhteita hoidettiin nyt lähialueyhteistyönä, josta tuli 1990-luvun lopulla myös osa EU-politiikkaa Suomen pohjoisen ulottuvuuden aloitteen myötä.[38] Myös kaupalliset suhteet Venäjään säilyivät tiiviinä. Kauppapoliittisesti Venäjästä oli kuitenkin tullut kolmasmaa, eikä se ollut edes WTO:n jäsen. ”Suomella ja Venäjällä on naapurimaina kaupallinen erityissuhde. Sitä vastoin kauppapoliittista erityissuhdetta niillä ei ole”, totesi ulkoministeriön kauppapoliittinen alivaltiosihteeri Antti Hynninen Kauppalehdelle EU-jäsenyyden jälkeen.[39] Kauppalehden mukaan muutoksen ”sulattaminen ei ollut helppoa Venäjällekään”. Haastatteluissaan Hynninen korosti toisaalta sitä, että EU ei sanele Suomen Venäjän-suhteita ja toisaalta toi esiin sen, että EU-jäsenyyden myötä myös Suomen asema oli muuttunut: EU:n tasolla naapuruuspolitiikka kattoi maantieteellisesti laajemman alueen, ja EU:lla oli myös Suomea enemmän neuvotteluvoimaa.[40] Tämä kuvastaa toisaalta Venäjän-suhteiden jatkuvuutta ja toisaalta myös Suomen muuttunutta kansainvälispoliittista asemaa. Tutkijat Ojanen ja Raik toteavatkin, että jatkuvuuden korostaminen, etenkin Venäjä-suhteissa, on ollut Suomen ulkopolitiikassa tärkeää erityisesti silloin, kun muutos on ollut kaikkein voimakkainta.[41]

EU-jäsenyyden ja idänkaupan marginalisoitumisen ohella 1990-luvun kauppapolitiikkaan vaikutti vahvasti myös maailmantalouden muutos. Länsimaiden yritykset olivat siirtäneet 1980-luvulla tuotantoaan ulkomaille, minkä seurauksena erityisesti Aasian nousevat taloudet – Malesia, Singapore, Taiwan, Etelä-Korea ja hieman myöhemmin myös Kiina – kasvattivat osuuttaan Suomenkin ulkomaankaupassa.[42] Monimutkaistunut maailmankauppa vaati rinnalleen myös uudenlaista sääntelyä, ja vuosina 1986–1994 käyty GATTin Uruguayn-neuvottelukierros toikin perinteisten tavarakaupan tullien rinnalle uusia sitoumuksia liittyen esimerkiksi palvelukauppaan ja immateriaalioikeuksiin. Samalla kaupan hallinto vahvistui, kun vanha GATT korvautui täysverisellä kansainvälisellä järjestöllä: uuden WTO:n eroja olivat vahvistunut riitojenratkaisujärjestelmä sekä aiempaa laajempi jäsenistö. [43] Jäseniksi pyrki myös aiemmin GATTin ulkopuolella olleita maita, joista Suomen kannalta merkittävimpiä olivat Venäjä, Baltian maat

[38] Kuusisto ja Kohvakka 2023, 62.
[39] KL 12.7.1995: ”Virkakoneisto tunnistaa idänkaupan muutokset”.
[40] KL 7.5.1996: WTO kompuroi alkutaipaleellaan; KL 12.7.1995: ”Virkakoneisto tunnistaa idänkaupan muutokset”.
[41] Ojanen ja Raik 2017, 171.
[42] Aunesluoma 2011, 339–340.
[43] UM/Geneve 5.10.1995: R – Maailman kauppajärjestö (WTO); alku aina hankalaa. GEN 1517. 38.10 WTO, UMA; WTO: The GATT years: from Havanna to Marrakesh, <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm>, haettu 16.8.2023.

ja Kiina.[44] Suomen kaikki merkittävät kauppakumppanit siis olivat jo WTO:n jäseniä tai pyrkivät jäseniksi, mikä lisäsi järjestön merkitystä. ”WTO-asioita ei siis enää voi täysin erottaa EU-asioista tai esimerkiksi Venäjän asioista, vaan ne ovat osa kokonaisuutta”, raportoi Geneven WTO-lähettiläs Vesa Himanen järjestön kasvaneesta merkityksestä, jota ei hänen mukaansa Helsingissä vielä riittävästi ymmärretty.[45]

Suurimmat myllerrykset Suomen kauppapoliittisessa toimintaympäristössä tapahtuivat siis vuoteen 1995 mennessä. Sitä seuranneet vuodet kuluivat opetellessa EU:n kauppapoliittisia toimintatapoja ja sisäistä koordinaatioprosessia. Myös toiminta WTO:ssa käynnistyi ja pääsi toden teolla vauhtiin vuonna 1996, jolloin pidettiin järjestön ensimmäinen ministerikokous.

2.2 EU-vaikuttamista opettelemassa

2.2.1 Pohjoismaisesta yhteistyöstä 113-valmisteluun

EU-jäsenyys ei muuttanut suuresti Suomen kauppapoliittista peruslinjaa, mutta sopeutuminen uudenlaisiin prosesseihin ja kokonaan uuteen hallinnon tasoon vei aikaa.[46] Vuonna 1995 kauppapolitiikkaa EU:ssa hoidettiin Rooman sopimuksen artiklan 113 perusteella, jonka mukaan komissio käytti toimeenpanovaltaa kauppapolitiikassa, mutta tarvitsi jäsenmailta mandaatin kauppaneuvottelujen käymiseksi ja kävi neuvotteluja neuvoston nimeämän erityiskomitean kanssa. Tämä 113-komiteaksi kutsuttu komitea kokoontui Brysselissä, jossa sijaistason virkamiesedustajat kokoontuivat vähintään kerran viikossa ja korkeamman virkamiestason varsinaiset jäsenet vähintään kerran kuukaudessa. Lisäksi kauppapolitiikan valmistelua tehtiin Genevessä päivittäisissä 113-koordinaatiokokouksissa ennen WTO-kokouksia.[47]

Ennen EU-jäsenyyttä Suomi oli koordinoinut kauppapolitiikkaa GATTissa epävirallisessa pohjoismaisessa yhteistyössä, joka oli alkanut jo Kennedyn neuvottelukierroksen aikaan 1960-luvulla.[48] Henkilökohtaisesti muutoksen koki suurlähettiläs Vesa Himanen, joka toimi vuosina 1994–2000 Geneven-edustustossa WTO-yksikön vetäjänä. Nykyisin eläkkeellä oleva suurlähettiläs Vesa Himanen kertoo, että pohjoismainen yhteistyö oli EU:n 113-koordinaatiota laaja-

[44] Ks. esim. K 4/1997 vp: Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1996, 725; Ministeri Norrback WTO:n 1. ministerikokouksessa Singaporessa 9.12.1996. WTO 1996.
[45] UM/Geneve 5.12.1995: R – Vuosi WTOssa EUn jäsenenä. GEN 1853. 38.10 WTO, UMA.
[46] UM/Geneve 5.10.1995: R – Maailman kauppajärjestö (WTO); Alku aina hankalaa. GEN 1517. 38.10 WTO, UMA.
[47] UM/Geneve 29.3.1995: WTO/Osallistuminen komiteoiden kokouksiin. GEN 0575. 38.10 WTO, UMA. Nizzan sopimuksen jälkeen vuosina 1999–2009 komitean nimi oli 133-komitea.
[48] Ekblom 2004, 61.

alaisempaa ja GATTissa hyvin poikkeuksellista – yhteistyö ei perustunut virallisiin sopimuksiin, vaan yhteisymmärrykseen siitä, että mailla oli pitkälti yhteneväiset intressit, joita voitaisiin yhdessä edistää tehokkaammin kuin kukin tahollaan.[49] Järjestelmää voi kuvailla ”pohjoismaisena työnjakona”, jossa kukin maa vastasi tietyistä neuvotteluaiheista: esimerkiksi Suomen vastuulla oli maatalous, Ruotsilla palvelukauppa ja Norjalla teollis- ja tekijänoikeudet. Yhteistyö oli hyvin laaja-alaista. Pohjoismaat koordinoivat yhteiset kannat neuvotteluaiheisiin päivittäisissä kokouksissa ja pitivät kaikki puheenvuorot GATTissa koko pohjoismaisen maaryhmän puolesta samaan tapaan kuin EU toimii. WTO:ssa kokoontui monenlaisia epävirallisia pienempiä maaryhmiä eri aihealueiden tiimoilta, mutta pohjoismaisen ryhmän erotti se, että koordinaatio oli kokonaisvaltaista ja kattoi kaikki neuvottelualueet. Tanska oli ollut EU:n jäsen jo vuodesta 1973 eikä siten ollut enää sen jälkeen pohjoismaisen ryhmän jäsen, mutta toimi senkin jälkeen siltana EU:n ja pohjoismaiden välillä. Himasen mukaan tämä tarkoitti sitä, että Tanska jakoi Kööpenhaminassa EU:n sisäiset 113-raportit Suomelle ja Norjalle ja odotti vastaavasti niiden luottamuksellista käsittelyä. Myös Saksalla ja Itävallalla tiettävästi oli vastaavantyyppinen järjestely ennen kuin Itävalta liittyi EU:n jäseneksi samaan aikaan Suomen ja Ruotsin kanssa.[50]

Ennen omaa EU-jäsenyyttään Suomi pääsi osallistumaan 113-kokouksiin tarkkailijana puolen vuoden ajan.[51] Siirtymä ”suhteellisen yksinkertaisesta ja pragmaattisesta pohjoismaisesta yhteistyöstä” 15 EU-jäsenmaan kantojen yhteensovittamiseen osoittautui käytännössä melko suureksi muutokseksi, mikä käy ilmi sekä Himasen aikalaisraportoinnista että tutkimushaastattelusta.[52] Suurin muutos tapahtui Suomen ulkoisessa edustamisessa. Himasen mukaan pohjoismainen maaryhmä oli saavuttanut GATTissa merkittävän aseman ja toimi usein tasapainottavana voimana EU:n, Yhdysvaltojen ja muiden suurten toimijoiden välillä. Joku pohjoismaista oli yleensä aina mukana epävirallisissa 5–10 maan ryhmissä, joita GATTissa kokoontui usein ja joissa eri ryhmittymien välisiä näkemyseroja soviteltiin yhteen. EU-jäsenyyden myötä tällaisiin ryhmiin pääsy loppui, minkä myös komission edustajat tekivät selväksi. ”Se oli suoraan sanonen aika järkyttävää”, kuvailee Himanen muutoksen aikaisia tuntemuksiaan Genevessä.[53]

---

[49] Suurlähettiläs Vesa Himanen, puhelinhaastattelu 29.8.2023; suurlähettiläs Vesa Himanen, sähköposti 25.4.2024.
[50] Himanen, haastattelu 29.8.2023; sähköposti 25.4.2024.
[51] UM/Geneve 5.12.1995: R – Vuosi WTOssa EUn jäsenenä. GEN1853. 38.10 WTO, UMA.
[52] UM/Geneve 5.10.1995: R – Maailman kauppajärjestö (WTO); Alku aina hankalaa. GEN 1517. 38.10 WTO, UMA; UM/Geneve 5.12.1995: R – Vuosi WTOssa EUn jäsenenä. GEN1853. 38.10 WTO, UMA.
[53] Himanen, haastattelu 29.8.2023.

Myös raportissaan vuonna 1995 Himanen harmitteli, että ”Suomen perinteisen, ulospäin aktiivisen ja rakentavan roolin ylläpitäminen” oli EU-jäsenenä vaikeampaa, sillä ulospäin Suomi oli nyt osa ”hiljaista mutta suurta joukkoa, joka pääasiassa esiintyy komission välityksellä”.[54] ”Pohjoismaiden yhteistä puheenvuoroa kuuntelivat kaikki. Sen jälkeen, kun meistä tuli EU:n jäseniä, Yhdysvallat ja moni muu sanoi, että oli sääli, että pohjoismainen ryhmä poistui. Se oli tasapainoinen ja maltillinen tekijä neuvotteluissa”, Himanen kuvailee haastattelussa. Suomen kansallinen ulkoinen vaikutusvalta ja -mahdollisuudet WTO:ssa vähenivät merkittävästi. Himasen mukaan myös EU:n ulkopuolelle jättäytyneen Norjan vaikutusvalta kutistui paljon yhteispohjoismaista aikaa pienemmäksi, vaikkakin Norjalla on ”pohjoismaista perua” ollut sittemmin kokoaan enemmän WTO-puheenjohtajuuksia ja muuta valtaa.[55]

Toisaalta Himanenkin totesi raportissaan, että ”WTO on ennen kaikkea väline etujemme ajamisessa eikä esiintymisfoorumi”.[56] Suomesta tuli osa kauppamahti EU:ta, joka oli Yhdysvaltojen ohella WTO:n vaikutusvaltaisimpia toimijoita. Jos Suomi saisi omat prioriteettinsa mukaan EU:n kantoihin, olisi sillä merkittävästi suurempi voima takanaan. Kääntöpuolena EU oli myös ”tavalla tai osallisena lähes kaikissa WTO:n alkuvaiheen hankaluuksissa” ja syytettyjen penkillä erilaisissa kauppariidoissa, joihin Suomikin joutui nyt osalliseksi. Himanen arvioi aikalaisraportissaan, että Suomen tulisi jatkossa keskittyä niihin paikkoihin, joissa se voi toimia ja ajaa etujaan aktiivisesti. Vaikuttaminen tapahtui nyt pitkälti EU:n sisällä, jossa tavanomaisen valmistelun lisäksi EU-puheenjohtajuus tarjosi erityisen paikan vaikuttaa. Myös WTO:ssa Suomi pystyi edelleen toimimaan toimielinten luottamustehtävissä ja olla vuorovaikutuksessa muiden WTO-jäsenten kanssa, vaikka pienryhmiin ei enää ollutkaan asiaa.[57]

2.2.2 EU-vaikuttamisen haasteita ja mahdollisuuksia

EU:n sisäisen valmistelun mukanaan tuomia haasteita on kuvattu sekä Geneven-edustuston WTO-raporteissa että Suomen kauppapoliittisessa ohjelmassa, joka julkaistiin vuonna 2005. Näiden perusteella kuvaus haasteista on varsin yhtenäinen: EU:n sisäisen prosessin haasteita

[54] UM/Geneve 5.10.1995: R – Maailman kauppajärjestö (WTO); Alku aina hankalaa. GEN 1517. 38.10 WTO, UMA.
[55] Himanen, haastattelu 29.8.2023.
[56] UM/Geneve 5.10.1995: R – Maailman kauppajärjestö (WTO); Alku aina hankalaa. GEN 1517. 38.10 WTO, UMA.
[57] Ibid.

Suomelle olivat toimivallan jako jäsenmaiden ja komission välillä, laajan kauppapolitiikan asialistan hallitseminen, kansallisen valmistelun tiukat aikataulut ja toimijoiden suuri määrä sekä jäsenmaiden kantojen yhteensovittaminen.[58]

Kauppapolitiikka oli EU:n politiikan aloista se, jossa komissiolla oli eniten toimivaltaa suhteessa jäsenmaihin. Jakolinja oli kuitenkin häilyvä, ja kiistaa toimivallasta oli syntynyt erityisesti WTO:n Uruguayn-kierroksen aikana, jolloin kauppapolitiikan asialista oli laajentunut tavarakaupan ulkopuolelle, minkä lisäksi Ranska oli katsonut komission ylittäneen neuvotteluvaltuutensa maatalousaiheissa.[59] Toimivaltakysymyksen epäselvyyttä osoittaa myös se, että komissiolle ja Suomelle oli epäselvää, mistä kaikista monenvälisistä sopimuksista Suomen tuli vetäytyä EU-jäsenyyden myötä.[60] EU:n päätöksenteko toimi konsensusperiaatteella, mikä tutkija Sophie Meunierin mukaan johti siihen, että maatalouden kaltaisissa konservatiivisissa aiheissa EU:n neuvotteluvara määräytyi pienimmän yhteisen nimittäjän mukaan.[61] EU:n laajeneminen erityisesti tulossa oleva itälaajeneminen lisäsivät painetta komission toimivallan kasvattamiselle, mitä tehtiinkin useampaan otteeseen Suomen EU-jäsenyyden alkuaikoina Amsterdamin ja Nizzan hallitustenvälisissä konferensseissa ja lopulta Lissabonin sopimuksessa, joka määrittää nykyisen kauppapoliittisen toimivallan.[62]

Suomelle suurimpana haasteena oli kauppapoliittisen asialistan laajeneminen, sillä EU-jäsenyys laajensi kauppapolitiikan intressejä ja maantieteellistä kattavuutta.[63] ”EU:n ulkopuolella jokainen jäsenmaa koetaan paitsi itsensä myös koko EU:n edustajaksi, ja jokaisen jäsenmaan onkin kyettävä puolustamaan ja selittämään EU:n kaikkia tavoitteita, myös sellaisia, jotka ovat --- kansalliselta kannalta kaukaisia”, kuvataan haastetta Suomen kauppapoliittisessa ohjelmassa.[64] Kun tämän yhdisti tiukkoihin aikatauluihin, vaati se kansalliselta valmistelulta aiempaa suurempaa perusvalmiutta, jos asioihin haluttiin vaikuttaa.[65] Samaan aikaan kansallinen toimivalta kauppapolitiikassa oli kuitenkin vähentynyt, ja eri viranomaistahot olivat aiempaa

---

[58] UTP 37/2005: Suomen kauppapoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 8.9.2005, Eduskunta; UM/Geneve 5.10.1995: R – Maailman kauppajärjestö (WTO); Alku aina hankalaa. GEN 1517. 38.10 WTO, UMA; UM/Geneve 5.12.1995: R – Vuosi WTOssa EUn jäsenenä. GEN1853. 38.10 WTO, UMA.
[59] Meunier 2005, 112–114.
[60] UM/KPO 26.4.1995: EU-jäsenyys; Irtisanoutuminen monenvälisistä sopimuksista. 38.10 WTO; Suomen politiikka, UMA.
[61] Meunier 2005, 124. – Ks. myös UM/EUE 10.6.1998: Uruguayn kierros ja yhteisön sisäinen päätöksenteko sekä huomioita tulevaisuudesta. EUEC037-80. 38.10 WTO; EU:n toiminta ja politiikka, UMA.
[62] Kaila ja Kosonen, 102–104.
[63] UM/Geneve 5.12.1995, 38.10 UMA; UTP 37/2005 vp, Eduskunta.
[64] UTP 37/2005 vp, Eduskunta.
[65] UM/Geneve 5.12.1995: R – Vuosi WTOssa EUn jäsenenä. GEN1853. 38.10 WTO, UMA; UTP 37/2005 vp, Eduskunta.

vähemmän tekemisissä kauppapolitiikan kanssa. Virkakunnan passivoituminen ja ajautuminen ”kyllä komissio hoitaa” -mentaliteettiin tunnistettiinkin riskiksi EU-jäsenyyden alkuaikana.[66] Suomen oli kuitenkin itse huolehdittava siitä, että kansalliset tavoitteet otettaisiin mukaan EU:n kauppapolitiikkaan – ”Sitä ei kukaan muu hoida Suomen puolesta, ja asiat hoidettaisiin ilmankin että Suomi niihin panostaa, mutta Suomen tavoitteet eivät silloin enää vaikuttaisi siihen, miten niitä hoidetaan”, Suomen kauppapoliittisessa ohjelmassa todetaan.[67]

Suomessa EU-jäsenyyden tuomiin muutoksiin vastattiin perustamalla kansallinen valmistelukoneisto, jossa kantoja valmisteltiin ja sovitettiin yhteen. Eri viranomaistahot ja talouden intressiryhmät ottivat aktiivisesti osaa kauppapolitiikan valmisteluun, ja ulkoasiainhallinnossa työtä tehtiin tiiviissä Brysselin, Geneven ja Helsingin välisessä yhteistyössä. Vaikka kansallisten toimijoiden määrä, lyhyt reaktioaika ja jatkuvuuden puute vaivasivatkin alkuun, alkoi kansallinen prosessi sujua ensimmäisen vuoden kuluessa.[68]

EU:n sisäinen vaikuttamisprosessi tapahtui 15 jäsenmaan ja komission kesken. Suomen kauppapoliittisen ohjelman mukaan tämä yhteisten kantojen muodostaminen oli ”ehkä maailman monimutkaisin ja laajin jatkuvasti käynnissä oleva valtioiden välinen neuvotteluprosessi”.[69] Vaikuttaminen tapahtui pääasiassa virallisissa EU:n 113-kokouksissa. Tässäkin Suomi tosin oppi nopeasti, että omien intressien ajaminen ei onnistu, jos tyytyy vain laatimaan kirjelmiä komissiolle, vaan asioille tuli saada myös keskeisten jäsenmaiden tuki.[70] Jäsenmaiden kannat riippuivat aina kulloisestakin asiakysymyksestä, mutta monissa kysymyksissä maat voitiin jakaa ”pohjoisiin” maihin, jotka painottivat kauppapolitiikassaan offensiivisia intressejä eli vientiteollisuutensa etuja, sekä ”eteläisiin” maihin, jotka puolestaan painottivat defensiivisiä intressejä eli kotimaisten elinkeinojensa, kuten maatalouden ja tekstiiliteollisuuden, suojelua. Intressien ohella EU-maita erotti niiden koko. Mukana oli sekä Saksan että Ranskan kaltaisia suuria maita että Luxemburgin ja Irlannin kaltaisia pienempiä maita.

Vesa Himasen mukaan intressien yhteensovittaminen ei aiheuttanut ristiriitoja EU:n sisällä. ”Ranskalla oli suuret intressit maataloudessa ja Saksalla teollisuudessa, eivätkä ne koskaan

---

[66] UM/Geneve 5.12.1995: R – Vuosi WTOssa EUn jäsenenä. GEN1853. 38.10 WTO, UMA.
[67] UTP 37/2005 vp, 16. Eduskunta.
[68] UM/Geneve 5.10.1995: R – Maailman kauppajärjestö (WTO); Alku aina hankalaa. GEN 1517. 38.10 WTO, UMA; UM/Geneve 5.12.1995: R – Vuosi WTOssa EUn jäsenenä. GEN1853. 38.10 WTO, UMA.
[69] Ibid.
[70] Himanen, haastattelu 29.8.2023.

asettuneet toisiaan vastaan. Ja kannattaa ajatella niin, että jos jokin asia on Ranskalle, Espanjalle, Italialle, Saksalle ja muille isoille maille tärkeä, niin se on kyllä meillekin."[71] Suomikin oli painottanut itsenäisessä kauppapolitiikassaan paitsi offensiivisia vientiteollisuuden intressejä, myös defensiivisiä maatalousintressejä, ja maatalous oli ollut Suomelle vaikeimpia neuvotteluaiheita sekä EU-jäsenyyden että Uruguayn neuvottelujen yhteydessä. EU:ssa erityisesti Ranska toimi kiivaana eurooppalaisen maatalouden edunvalvojana, mikä helpotti Suomen asemaa. Maatalouskysymykset eivät enää painottuneet Suomen kauppapolitiikan valmistelussa yhtä vahvasti kuin aiemmin, mutta aihe säilyi kansallisesti tärkeänä (ks. luku 3.2.3.).

Suomessa teollisuuden offensiiviset intressit ovat määrittäneet Suomen kauppapolitiikkaa maatalouden defensiivisyyden ohessa. Vientiteollisuuden merkitys Suomen valtiontaloudelle oli merkittävä, ja Vesa Himasen mukaan valtion ja teollisuuden intressit olivat pitkälti yhteneväisiä.[72] Suomi asettuikin Ruotsin tavoin EU:n offensiivisia intressejä painottavaan maaryhmään. Tällä maaryhmällä oli myös löyhää epävirallisia samanmielisten (engl. *like-minded*) maiden toimintaa. Himanen tosin muistelee, että toiminta ei ollut kovinkaan tavoitteellista: "Kerran tulin myöhässä *like-minded*-kokoukseen, jonka aiheena taisi olla WTO:n pääsihteerin valinta. Kysyin, oliko aiheesta jo keskusteltu. Joku totesi, että kun aiheesta ollaan erimielisiä, niin sovittiin ei puhuta asiasta ollenkaan."[73]

Suomen intressit olivat nyt aiempaa offensiivisemmat, mutta Suomi jatkoi pohjoismaisen yhteistyön aikaisella maltillisella linjallaan. Tämä näkyi sekä EU:n sisäisissä toimivaltakeskusteluissa että WTO-neuvotteluissa. WTO-neuvotteluissa Suomi korosti usein tavoitteiden realistisuutta ja katsoi usein edustavansa pragmaattista linjaa. Toimivaltakysymyksen osalta Brysselin EU-edustustossa arveltiin, että Suomen olisi "ehkä liian rohkeaa uutena jäsenmaana yhtyä arkkifederalistien komissiota tukevaan linjaan", mutta toisaalta myöskään kansallista toimivaltaa ja suvereniteettia tiukasti puolustavat maat eivät edustaneet Suomen linjaa.[74] Suomi omaksui niin toimivaltakysymyksessä kuin usein muulloinkin komissiota tukevan, maltillisen linjan, ja katsoi, että EU:n etuna on näyttäytyä yhtenäisenä ulospäin – vaikka se toisinaan tarkoittaisikin sitä, että Suomi jäisi näkemyksineen vähemmistöön.[75]

---

[71] Ibid.
[72] Ibid.
[73] Himanen, haastattelu 29.8.2023.
[74] UM/EUE 25.7.1995: EU/WTO:ssa noudatettava käyttäytymissääntö; keskustelu 25.7. 38.10 WTO, UMA.
[75] UM/Geneve 22.9.1996: Lausunto: HVK-valmistelut; kommentteja. 38.10 WTO, UMA.

Pienelle jäsenmaalle myös EU-puheenjohtajuus toi merkittävää vaikutusvaltaa, sillä puheenjohtajamaalla oli 1990-luvulla suuri rooli EU:n kauppapolitiikassa komission ohella. Tähän alettiin valmistautua heti EU-jäsenyyden alussa, ja esimerkkiä haettiin erityisesti muista pienistä jäsenmaista. Tällöinkin ihanteena olivat pragmaattiset ja tehokkaat maat, jotka sovittelivat muiden jäsenmaiden näkemyksiä yhteen ennemmin kuin ajoivat omaa agendaansa.[76] ”Keskittyminen oleelliseen ja maltillinen, johdonmukainen esiintyminen tekee mahdolliseksi joustavan ja yhteistyöhaluisen politiikan, jolla voidaan hankkia kannatusta niitä tilanteita varten, joissa tarvitaan tukea omien tavoitteiden läpisaamiseen”, tiivistää Suomen kauppapoliittinen ohjelma EU-vaikuttamisen ihanteet.[77]

2.3 Singaporen ministerikokous EU-vaikuttamisen tulikokeena

2.3.1 Singaporen ministerikokouksen ennakkoasetelmat

Vuosi 1995 kului Suomelta pitkälti uuteen kauppapoliittiseen päätöksentekoon totutellessa. Tositoimiin päästiin jo seuraavana vuonna, kun Brysselissä ja Genevessä alettiin valmistella WTO:n ensimmäistä ministerikokousta, joka oli sovittu pidettäväksi Singaporessa joulukuussa 1996. Vaikka kyseessä oli sinänsä sääntömääräinen tapahtuma, latautui ensimmäiseen huippukokoukseen paljon odotuksia sekä uuden järjestön että Suomen EU-jäsenyyden kannalta, kuten Vesa Himanen Geneven-raportissaan kuvasi:

> ”Kokouksen tuloksista voidaan vetää johtopäätöksiä siitä, miten järjestön toiminta on lähtenyt käyntiin ja miten se kykenee vastaamaan ympäristön moniin haasteisiin. Suomen kannalta uutta tässä tilanteessa on se, että valmistaudumme tähän kokoukseen uutena EU:n jäsenenä. Tulokset tulevat osaltaan osoittamaan myös sitä, miten olemme kyenneet huolehtimaan intresseistämme EU:n sisäisissä valmisteluissa.”[78]

Singaporen ministerikokouksen asialista muotoutui sekä vanhojen että uusien kauppapolitiikan aiheiden ympärille. Edeltävä GATTin Uruguayn-neuvottelukierros, jonka tuloksena WTO oli syntynyt, oli ollut poikkeuksellisen laaja, monimutkainen ja pitkäkestoinen prosessi. Kierros oli viety päätökseen ”puolipakolla”, minkä vuoksi osa neuvottelukysymyksistä oli jätetty myöhemmin ratkaistavaksi.[79] Näiden neuvottelujen aikarajat oli määritelty WTO-sopimuksissa,

---

[76] UM/Geneve 5.12.1995: R – Vuosi WTOssa EUn jäsenenä. GEN1853. 38.10 WTO, UMA; UM/Geneve 10.7.1997: WTO/EU; Geneven EU-koordinaatio kauppakysymyksissä Hollannin pj-kaudella. GENC002-62; UM/Geneve 3.12.1997: WTO/Ensiarvioita Luxemburgin pj-kaudesta Genevessä. GENC002-93. 38.10 WTO, UMA.
[77] UTP 37/2005 vp, 16. Eduskunta.
[78] UM/Geneve 20.3.1996: R – WTO:n ensimmäinen ministerikokous. GEN 0454. Geneve R-sarja, UMA.
[79] Himanen, sähköposti 25.4.2024.

minkä vuoksi näitä aiheita kutsuttiin WTO:n sisäänrakennetuksi agendaksi (engl. *built-in-agenda*). Kaikkiaan sisäänrakennetun agendan aiheita oli yli 30, ja ne olivat pääasiassa uusia aiheita, jotka olivat tulleet mukaan kauppapolitiikan sääntelyn piiriin vasta Uruguayn-kierroksen myötä.[80] Uusi ja hankala aihe oli esimerkiksi palveluiden kauppa: GATT-sopimus oli sisältänyt vain tavaroiden kauppaan liittyvää sääntelyä.[81] Palvelukauppaan liittyvien erityissektorien – perusteleviestintäpalveluiden, rahoituspalveluiden ja merikuljetuspalveluiden – neuvottelut oli tarkoitus päättää ensimmäisten joukossa vuosien 1996 ja 1997 aikana.[82]

Sisäänrakennettuun agendaan kuuluivat myös tekstiili- ja maataloustuotteiden kauppa, jotka olivat Uruguayn-kierroksella tulleet vahvemmin kauppapolitiikan sääntelyn piiriin. Suuret maatalous- ja tekstiilituotteiden viejämaat, joista suuri osa oli kehittyviä maita, kokivat, ettei näiden sektorien kauppaa ollut vapautettu riittävästi Uruguayn kierroksen aikana EU:n ja muiden teollisuusmaiden vastustuksen vuoksi. Siksi nämä maat halusivat neuvotella näiden aiheiden markkinoillepääsykysymyksistä Singaporessa.

Lisäksi Uruguayn kierroksella esiin oli noussut uusia aiheita, joihin kauppapolitiikan säännöt eivät vielä ulottuneet. Näiden aiheiden osalta ei ollut vielä yhteisymmärrystä siitä, tulisiko aiheista ylipäätään pyrkiä laatimaan kauppapolitiikan sääntöjä. Uusista aiheista pisimmälle oli ehtinyt kauppa ja ympäristö, jota oli tarkasteltu vuodesta 1994 saakka omassa työryhmässään. Singaporen ministerikokouksessa tarkoitus oli esitellä työryhmän työn tuloksia ja pohtia sen jatkotavoitteita. Kokonaan uusia aiheita olivat kauppa ja työelämän standardit, kauppa ja investoinnit sekä kauppa ja kilpailu. Yhdysvallat ajoi voimakkaasti työelämän standardien käsittelyä WTO:n piiriin, EU:ta puolestaan kiinnostivat investointi- ja kilpailukysymykset. Kehittyvät maat sen sijaan suhtautuivat kriittisesti uusien aiheiden mukaantuloon, sillä näiden aiheiden sääntelyn katsottiin palvelevan länsimaiden etuja.[83] Kehittyneissäkin maissa kysymyksiä herätti se, mikä olisi kauppapolitiikan sääntöjen suhde muuhun globaaliin hallintaan – kaupan ja ympäristön suhdetta käsiteltiin jo monenkeskisissä ympäristösopimuksissa ja työelämän oikeuksia puolestaan Maailman työjärjestö ILOssa.

WTO:ssa EU oli Yhdysvaltojen ohella suurimpia yksittäisiä toimijoita. EU oli kasvattanut vaikutusvaltaansa Uruguayn neuvottelukierroksen aikana, ja sen ja Yhdysvaltojen välinen sopu

---

[80] WTO: The Uruguay Round. <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm>, haettu 17.8.2023.
[81] Kauppalehti 27.6.1996.
[82] WTO: The Uruguay Round.
[83] UM/Geneve 20.3.1996: R – WTO:n ensimmäinen ministerikokous. GEN 0454. Geneve R-sarja, UMA.

maatalouskysymyksistä oli ollut ratkaiseva neuvottelukierroksen päättämisen kannalta.[84] EU:n aktiivisuus jatkui myös WTO:n perustamisen jälkeen. EU puhui WTO:ssa yhdellä äänellä, mutta tämä edellytti pitkällistä valmisteluprosessia ja jäsenmaiden kantojen yhteensovittamista. Suomen näkökulmasta raskas valmistelukoneisto hidasti EU:n osallistumista Singaporen kokousvalmisteluihin WTO:ssa.[85] Samalla EU:n sisäiset valmistelut olivat kuitenkin yksittäiselle jäsenmaalle tärkein mahdollisuus vaikuttaa tulevaan ministerikokoukseen: jos kansallisesti tärkeät asiat saataisiin EU:n kantoihin, olisi sillä WTO:ssa suuri merkitys.

Kun EU:n kantoja alettiin sovittaa yhteen keväällä 1996, erosivat jäsenmaiden näkemykset erityisesti siinä, missä suhteessa ne painottivat vapaakaupan edistämistä ja miten ne suhtautuivat uusiin aiheisiin. Suomi kannatti kaupan vapauttamista, mutta omaksui sovittelevan roolin, jota ulkoministeriön omissa raporteissa kuvattiin useimmiten sanalla ”pragmaattinen”. Esimerkiksi Iso-Britannia vastusti työelämän normien tuomista WTO:n käsittelyyn ja kannatti vahvimmin pitäytymistä ”perinteisissä kauppa-aiheissa”, kun taas Ranska asettui vahvimmin tukemaan aiheen käsittelyä. [86] Suomi kyseenalaisti sen, kuinka paljon EU on valmis maksamaan pelkästään siitä, että työntekijän oikeudet saadaan mukaan WTO:n agendalle.[87] Singaporen ministerikokoukseen mentäessä Suomi tuki pyrkimyksiä aloittaa uusien aiheiden käsittely WTO:ssa, mutta katsoi, ettei sillä saisi vaarantaa koko kokouksen onnistumista.[88] Suomi piti kuitenkin ILOa tärkeimpänä työelämän normeihin vaikuttavana elimenä.[89]

Pienen jäsenmaan ei kuitenkaan kannattanut pyrkiä vaikuttamaan koko kauppapolitiikan asialistaan, ainakaan työelämän normien kaltaisessa aiheessa, jossa EU:n sisäisetkin kannat erosivat suuresti. Toisaalta suurimpia ponnisteluja ei tarvitsisi laittaa niihin aiheisiin, joista EU:ssa vallitsi laaja yhteisymmärrys ja jotka jo olivat prioriteettilistalla. Singaporen ministerikokouksen EU-valmisteluissa Suomen vaikuttaminen keskitettiinkin sellaisiin kysymyksiin, jotka katsottiin kansallisesti tärkeiksi, joissa nähtiin edistymismahdollisuuksia ja joiden toivottiin näkyvän vahvemmin komission kannanotoissa. Aineiston perusteella Suomen prioriteetit Singaporen

[84] Ks. esim. Ahnlid ja Elgström 2014, 80.
[85] UM/Geneve 15.5.1996: RT – WTO/EU/Singaporen ministerikokouksen valmistelut. GEN 0843. Geneve R-sarja, UMA.
[86] UM/Geneve 17.4.1996: RT – WTO/Singaporen ministerikokouksen valmistelut. GEN 0635. Geneve R-sarja, UMA; UM/Geneve 20.3.1996: R – WTO:n ensimmäinen ministerikokous. GEN 0454. Geneve R-sarja, UMA.
[87] Ibid.
[88] KL 9.12.1996: Suomi painottaa ITA:a ja ympäristöä; K 5/1997 vp: Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1997, 726.
[89] HS 13.12.1996.

ministerikokousta varten olivat varsin selkeät – Suomea kiinnostivat erityisesti televiestintäpalvelujen vapauttaminen ja informaatioteknologiasopimus (ITA) sekä kauppa ja ympäristö.[90] Näistä kaksi edellä mainittua liittyi Suomen offensiivisiin intresseihin, kauppa ja ympäristö puolestaan edusti arvopohjaisempaa lähestymistapaa. Singaporen-ministerikokouksen valmistelut tarjoavat kiinnostavan kurkistusikkunan siihen, kuinka Suomi toimi EU:n sisäisessä kauppapoliittisessa valmistelussa ja monenkeskisellä areenalla.

2.3.2 ITA-sopimus offensiivisena intressinä

Suomen EU-vaikuttamista Singaporen ministerikokouksen alla ohjasivat erityisesti offensiiviset intressit. Suomi kannatti muiden pohjoisten jäsenmaiden, kuten Ruotsin, Tanskan, Saksan ja Irlannin, kanssa pyrkimyksiä siitä, että WTO:ssa jatkettaisiin kaupan liberalisointia ja tullien alennuksia.[91] Singaporen ministerikokouksessa pyrkimykset kohdistuivat erityisesti informaatioteknologian tuotteisiin, joihin liittyvä ITA-sopimus pyrittiin saamaan valmiiksi Singaporen ministerikokouksessa. Kyseessä oli WTO:n sisäänrakennetun agendan ulkopuolinen aihe, sillä ITA oli useanvälinen aloite, johon osallistuivat vain ne WTO:n jäsenet, jotka halusivat.

ITA-sopimuksen valmistelu on hyvä osoitus siitä, miten pienikin jäsenmaa pystyi suotuisten olosuhteiden vallitessa ja tehokkaan kansallisen valmistelun avulla edistämään kansallista intressiään EU:n sisällä. WTO-lähettiläs Vesa Himanen huomioi jo keväällä 1996 EU:n kantoja valmistellessa, että ITA-sopimusta tulisi pyrkiä edistämään mahdollisimman aktiivisesti EU:n sisällä, jos siinä haluttiin saada tuloksia:

> 113-työssä olisi tärkeätä valita muutama alue, joihin voimat keskitetään. Yksi aihe on informaatioteknologia. Jo nyt käyty keskustelu osoittaa, ettei intresseistämme huolehtiminen tässä asiassa ole helppoa EU:n sisällä. ”Vanhat” jäsenmaat ovat tottuneet voimakkaasti vastustamaan hankkeita joihin liittyy niiden kannalta pieniäkin riskejä. Ylivoimakas vastustus saa helposti suhteettoman aseman EU:n linjauksissa ellei tähän kyetä vastaamaan suhteellisesti yhtä voimakkaalla asenteella.[92]

”Pohjoisten” EU-maiden intressissä oli alentaa EU:n tullitasoa informaatioteknologiatuotteiden valmistamisessa käytettäville tavaroille, koska matalammat kustannukset parantaisivat eurooppalaisen valmistavan teollisuuden kilpailukykyä. Sen sijaan Ranska ja ”muut eteläiset maat”

---

[90] Ks. esim. UM/Geneve 3.5.1996: WTO/Avs. Hynnisen tapaaminen pj. Ruggieron kanssa. GEN 0776. 38.10 WTO; Suomen politiikka, UMA; UM/Geneve 6.5.1996: WTO: Avs. Hynnisen tapaaminen Intian sl:n kanssa Genevessä. GEN 0791.38.10 WTO; Suomen politiikka, UMA; K 5/1995 vp, 726.

[91] UM/Geneve 20.3.1996: R – WTO:n ensimmäinen ministerikokous. GEN 0454. Geneve R-sarja, UMA; UM/Geneve 17.4.1996: RT – WTO/Singaporen ministerikokouksen valmistelut. GEN 0635. Geneve R-sarja, UMA.

[92] UM/Geneve 20.3.1996: R – WTO:n ensimmäinen ministerikokous. GEN 0454. Geneve R-sarja, UMA.

suhtautuivat asiaan varauksellisesti, eikä asia kuulunut niiden prioriteetteihin.[93] Himanen arvioi syyn olevan joko se, että näillä mailla oli omaa komponenttiteollisuutta, joka voisi kärsiä lisääntyneestä kilpailusta, tai koska muut WTO-jäsenet saattaisivat vaatia vastapainoksi tullinalennuksia myös sellaisille tuotteille, kuten tekstiileille, joiden suhteen EU ei ollut valmis tekemään myönnytyksiä Uruguayn kierroksella.[94] Kokousvalmistelujen edetessä myös Himanen oli huolissaan siitä, että eri kauppapoliittisia aiheita ”paketoitiin” eli niillä tehtiin keskenään vaihtokauppaa, minkä vuoksi ITA-sopimuksen aikaansaaminen ”mahdollisimman nopeasti ja mahdollisimman irrallisena kokonaispaketista” oli entistäkin tärkeämpää.[95]

Pohjoisista maista ITA-sopimuksen aikaansaamista korostivat erityisesti Suomi ja Ruotsi, ja monet muut maat tukivat sitä ”lievemmin äänenpainoin”.[96] Suomi kannatti EU:n informaatioteknologiatuotteiden tullien poistamista mahdollisimman nopeasti ja ilman ehdollistamista, kun taas osa jäsenmaista odotti vastavuoroisuutta esimerkiksi Yhdysvalloilta ja Japanilta.[97] Ulkoministeriön kauppapoliittisen osaston päällikkö Leif Fagernäs selitti eroa sillä, että muut jäsenmaat – mukaan lukien liberaalia linjaa edustavat Iso-Britannia, Alankomaat ja Saksa – ajattelivat asiaa ”perinteisen kauppapoliittisen tasapainon” kannalta, kun taas Suomen argumentti ”ei ole kauppapoliittinen vaan pikemminkin teollisuuspoliittinen”.[98] Suomelle kauppapolitiikkaan kuuluvat vaihtokaupat ja vastavuoroisuus eivät siis olleet kynnyskysymys, vaan tärkeämpää oli se, että EU:n omat tullit saataisiin poistettua. Suomen ja Ruotsin intressejä selittävät erityisesti niiden suuryritykset Nokia ja Ericsson, jotka olivat 1980-luvulta alkaen panostaneet matkapuhelinten tuotantoon. Vesa Himasen mukaan Nokia oli myös itse erittäin aktiivinen ITAn suhteen, ja nimitti jopa edustajan Brysseliin edistämään asiaa.[99]

Samaan aihepiiriin kytkeytyivät myös perustelepalvelut, joissa EU-maiden välillä oli nähtävillä samanlaiset jakolinjat. Palveluneuvotteluja käytiin tarjousten pohjalta eli kukin neuvotteluosapuoli esitti muille tarjoukset siitä, millä ehdoilla ja millä aloilla ulkomaiset toimijat voisivat tarjota palveluitaan. Perusteleneuvottelujen oli ollut tarkoitus päättyä jo huhtikuussa 1996,

---

[93] UM/Geneve 20.3.1996: R – WTO:n ensimmäinen ministerikokous. GEN 0454. Geneve R-sarja, UMA; UM/Geneve 17.4.1996: RT – WTO/Singaporen ministerikokouksen valmistelut. GEN 0635. Geneve R-sarja, UMA.
[94] UM/Geneve 20.3.1996: R – WTO:n ensimmäinen ministerikokous. GEN 0454. Geneve R-sarja, UMA.
[95] UM/Geneve 11.7.1996: R-WTO/Singaporen ministerikokouksen valmistelutilanne. GEN 1164. Geneve R-sarja, UMA.
[96] UM/Geneve 20.9.1996: EU/WTO/Epävirallinen kauppaministerikokous Dublinissa 18.–19.9.1996. GENC002-5. Geneve R-sarja, UMA; KL 23.9.1996; KL 28.10.1996.
[97] KL 23.9.1996; KL 28.10.1996.
[98] KL 23.9.1996.
[99] Himanen, haastattelu 29.8.2023.

mutta neuvottelujen päätös siirtyi helmikuuhun 1997, koska Yhdysvallat ei ollut tyytyväinen muiden osapuolten tekemiin tarjouksiin. EU pyrki parantamaan omaa tarjoustaan Singaporen kokousta varten, mikä käytännössä tarkoitti Espanjan, Belgian ja Portugalin tarjousten parantamista. Suomi tuki komission tavoitetta EU:n sisäisessä valmistelussa.[100] Vaikka EU oli sopinut vapauttavansa telepalvelujen sisämarkkinat vuoteen 1998 mennessä, olivat telepalvelujen monopolit tavallisia unionin sisälläkin. Suomelle telepalvelujen vapautus sen sijaan ei ollut ongelma, sillä Suomella oli Geneven-edustuston ulkoasiainsihteeri Maija-Liisa Virtasen mukaan ”kansainvälisessä vertailussa ennätykselliset yli 60 teleoperaattoria”.[101] Suomi kannattikin myös telemarkkinoiden vapauttamista ”taloudellisista ja kaupallisista syistä”[102], koska sisäisten monopolien purkaminen voisi avata suomalaistoimijoille ulkomaiden markkinoita sekä telepalvelujen että mahdollisesti verkkoihin sopivien laitteiden myynnille.[103]

ITA-sopimuksen syntyminen Singaporessa oli Suomen neuvottelijoiden tärkein tavoite, ja toisaalta yksi harvoja asioita, joista voitiin odottaa tulosta Singaporessa.[104] Singaporen kokouksessa Suomi nosti EU-maista vahvimmin ITA- ja televiestintäneuvottelut omiksi prioriteeteikseen. Ministeri Ole Norrback (r.) toivoi ITA-sopimuksen päättämistä ministerikokouksen aikana ja kehotti muita WTO:n jäseniä sitoutumaan siihen, että myös telepalveluneuvottelut saataisiin päätökseen sovitussa aikataulussa.[105] Vastaavanlaisia kommentteja esittivät myös mm. Ruotsi, Iso-Britannia ja Saksa. Sen sijaan esimerkiksi Alankomaat ja Kreikka peräänkuuluttivat ”tasapainoista” ITA-sopimusta, mikä siis käytännössä tarkoitti vähemmän kunnianhimoista sopimusta.[106] Sopimuksen aikaansaamisesta heräsi epäilyksiä ennen kokousta, kun esimerkiksi Kanada ja Japani olivat katsoneet, että EU:n tasapainovaatimukset olisivat sovun esteenä.[107]

Epäilyksistä huolimatta ITA-sopimuksesta päästiin sopuun Singaporen ministerikokouksen aikana. Geneven-kokousraportissa arvioitiin kompromissin syntyneen siksi, koska pääneuvottelijoilla oli vahva intressi saada sopimus aikaiseksi. Suurin merkitys oli erityisesti Yhdysvalloilla, joka oli lopulta valmis tekemään myönnytyksiä neuvottelujen aikana. Myös kokousisäntä Singapore halusi saada aikaan konkreettisia tuloksia ministerikokouksen aikana, mikä selitti

[100] UM/Geneve 20.9.1996.
[101] KL 22.9.1995.
[102] KPO:n osastopäällikkö Leif Fagernäs, KL 23.9.1996.
[103] KL 22.9.1995; KL 14.2.1997.
[104] Kauppapoliittinen alivaltiosihteeri Antti Hynninen, HS 3.12.1996; ministerineuvos Vesa Himanen, KL 9.12.1996; osastopäällikkö Leif Fagernäs, KL 16.12.1996.
[105] Ole Norrback WTO:n ministerikokouksessa 9.12.1996. WT/MIN(96)/ST/29. WTO 1996.
[106] WTO 1996, Singaporen ministerikokouksen puheenvuorot.
[107] UM/Geneve 18.12.1996. WTO/Arvio Singaporen ministerikokouksesta sekä monenkeskisen kauppapolitiikan näkymistä. Genc002-43. Geneve R-sarja, UMA.

onnistumista.[108] Takana oli Suomen näkemyksen mukaan myös komission sitoutuminen sopimuksen aikaansaamiseen ja taitava neuvottelu jäsenmaiden kesken: ”Tuotekatteeseen liittyvien EU-maiden lisävaatimusten (mm. Ranska: äänitteet pois katteesta) taitava huomioiminen neuvottelujen loppuvaiheessa vei pohjaa pois sopimukseen penseämmin suhtautuvien EU-maiden vastustukselta ja niille ei lopulta jäänyt muuta mahdollisuutta kuin onnitella [EU:n kauppakomissaari] Brittania taitavasti hoidetuista neuvotteluista.”[109]

Kun ITA-sopimus Singaporessa saatiin aikaiseksi, kertoi kokoukseen osallistunut osastopäällikkö Leif Fagernäs Kauppalehdelle suorastaan hämmästyneensä sitä: ”Suomen päätavoite oli sopimus informaatioteknologiatuotteiden tullipoistoista ja siihen päästiinkin yllättäen. Itse en uskonut vielä pari päivää aiemmin, että näin tapahtuu.”[110] Joka tapauksessa sopimuksen syntyminen oli Suomelle iloinen ja taloudellisesti merkittävä uutinen. EU-edustuston lähetystöneuvos Kare Halonen luonnehti Kauppalehdelle sopimuksen olevan ”Suomen kannalta tärkein kauppapoliittinen sopimus koko EU-jäsenyytemme aikana”.[111] ”Joku Nokian edustajakin sanoi meille mukana olleille virkamiehille, että olette ansainneet palkanne pitkäksi aikaa. Tullien laskulla oli hirveän suuri merkitys kilpailukykyyn”, Vesa Himanenkin muistelee sopimuksen merkitystä.[112]

Taloudellisen merkityksen ohella ITA oli Suomen EU:n sisäisen kauppapoliittisen vaikuttamisen taidonnäyte. Himasen aikalaisarvion mukaan avainasemassa olivat prioriteettien asettaminen, toimiva kansallinen koordinaatio sekä aktiivinen vaikuttaminen komissioon:

> ”ITA-prosessi osoitti – ja antoi meille uutta oppia – sen, mikä merkitys vahvalla komissiolla (ja komissaarilla) on EU:n intressien ajamisessa. Jos komissio saadaan vakuuttuneeksi asian oikeutuksesta – vaikeissakin kysymyksissä voidaan päästä tuloksiin EU-jäsenmaiden mielipiteiden hajanaisuudesta huolimatta. Tämä on syytä huomioida entistä paremmin tulevaisuuden kansallisissa valmisteluissa. Prosessista voidaan myös oppia se, että EU-jäsenyys ei suinkaan ole vähentänyt viranomaistahojen ja intressitahojen yhteistyön merkitystä. Voimien yhdistäminen ja tehokas koordinaatio on olennaisen tärkeätä EU-jäsenyydenkin oloissa.”[113]

---

[108] Ibid.
[109] Ibid.
[110] KL 16.12.1996: Kehitysmaat saivat selvät puumerkkinsä loppuasiakirjaan – WTO:n Singaporen kokous näytti globalisaation rajat.
[111] Kauppalehti 13.12.1996.
[112] Himanen, haastattelu 29.8.2023.
[113] UM/Geneve 18.12.1996. WTO/Arvio Singaporen ministerikokouksesta sekä monenkeskisen kauppapolitiikan näkymistä. Genc002-43. Geneve R-sarja, UMA.

Himanen nostaa ITA-sopimuksen esimerkiksi onnistuneesta EU-vaikuttamisesta myös tutkimushaastattelussa. Hänen mukaansa komissio onnistuttiin vakuuttamaan sopimuksen merkittävyydestä, jolloin pienikin jäsenmaa pystyi vaikuttamaan paljon. Suuret jäsenmaat, kuten Saksa ja Ranska, eivät olleet kysymyksestä kovin kiinnostuneita, mutta eivät toisaalta vastustaneetkaan, mikä edesauttoi myös onnistumista. Himasen mukaan vastaavaa tilaisuutta ei ole sittemmin kauppapolitiikassa tullut enää vastaan.[114] Sopimuksen onnistumisen taustalla olikin myös suotuisa pelitilanne WTO:ssa, johon Suomi ei omalla kansallisella vaikuttamisellaan voinut vaikuttaa.

2.3.3 Kauppa ja ympäristö ”populaarin mielenkiinnon” kohteena

ITA-sopimuksen ohella Suomen prioriteettina Singaporen ministerikokouksessa oli kauppa ja ympäristö. Kansainvälinen keskustelu kauppa- ja ympäristöpolitiikan yhteensovittamisesta oli alkanut 1990-luvun alkupuolella, kun vuonna 1992 Rio de Janeirossa pidetyssä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa hyväksyttiin periaatteet, joiden mukaan kauppa- ja ympäristöpolitiikka tulisi sovittaa yhteen niin, että se tukee kestävää kehitystä. Samoihin aikoihin voimaan astui useita monenkeskisiä ympäristösopimuksia, jotka sisälsivät kauppaa rajoittavia toimenpiteitä. Nämä kaupan rajoitukset puolestaan päätyivät GATTin ja WTO:n riitojenratkaisuelimen käsiteltäviksi, mikä synnytti kysymyksen kauppa- ja ympäristösääntelyn välisestä hierarkiasta.[115] Tämän vuoksi Marrakeshin ministerikokouksen yhteydessä huhtikuussa 1994 WTO:hon päätettiin perustaa kauppa- ja ympäristökomitea. Komitea sai melko lavean mandaatin, jonka pohjalta sen oli tarkoitus selvittää monenkeskisen kauppajärjestelmän ja monenkeskisten ympäristösopimusten välistä suhdetta. Työn tuloksia oli tarkoitus esitellä WTO:n ensimmäisessä ministerikokouksessa.[116]

Suomi oli yhdessä pohjoismaiden ja Efta-maiden kanssa esittänyt kaupan ja ympäristön mukaanottoa jo Uruguayn kierrokselle.[117] Vesa Himanen muistelee, että aihe liittyi ympäristöasioiden yleistymiseen ja suomalaisdiplomaatti Björn Ekblomin aktiivisuuteen. Ekblom toimi Ge-

---

[114] Himanen, haastattelu 29.8.2023.
[115] Poletti 2012, 89–93.
[116] WTO 1994: Decision on Trade and Environment. <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/56-dtenv_e.htm>, haettu 28.8.2023; WTO: Items on CTE’s Work Programme. <https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/cte00_e.htm>, haettu 28.8.2023.; UaVM 11/1994 vp, Eduskunta.
[117] Ministeri Salolainen, puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa. HE 296, ptk 130/1994 ja ptk 152/1994. Eduskunta.

nevessä YK:n ympäristöohjelma UNEPissa vuosina 1985–1989, tämän jälkeen kauppapoliittisissa tehtävissä Helsingissä ja Geneven-edustuston päällikkönä vuosina 1995–1998.[118] Uruguayn-kierroksen aikana ”suuret kauppamahdit” eivät kuitenkaan olleet olleet innostuneita ympäristösääntelystä, ja ministeri Salolaisen (kok.) mukaan Yhdysvallat oli uhannut jopa irrottautua koko WTO:sta, jos säännöt johtaisivat maan kannalta kielteisiin paneeliratkaisuihin.[119]

Tutkimusaineiston perusteella 1990-luvulla kauppa ja ympäristö oli yksi Suomen poliitikkoja eniten kiinnostavista kauppapolitiikan teemoista. Kun eduskunnassa keskusteltiin WTO:n liittymissopimuksen hyväksymisestä, korostivat sekä ministeri että oppositiopoliitikot ympäristöasioita. Asiaa esitellessään kauppa- ja teollisuusministeriön ministeri Pertti Salolainen kertoi, että asia on tärkeä sekä hänelle henkilökohtaisesti että myös Suomen virallisen politiikan mukaisesti.[120] Vihreiden kansanedustajat puolestaan tiedustelivat ministeriltä WTO:n konkreettisia toimia kaupan ja ympäristön saralla, ja erityisesti Heidi Hautala (vihr.) esitti huolensa siitä, että WTO:n riitojenratkaisupaneelit – jotka hänen mukaansa olivat ”näennäistieteellisiä orgaaneja, jotka todennäköisesti --- tulevat edustamaan lähinnä suuryritysten asemaa” – voisivat vesittää Rion ympäristökonferenssissa sovitut ympäristösitoumukset.[121] Myös ulkoasiainvaliokunta kiinnitti mietinnössään huomiota siihen, ettei ympäristönsuojelulle annettu uudessa GATT-sopimuksessa riittävästi painoarvoa. Valiokunta edellyttikin mietinnössään, että Suomen tulisi WTO:ssa edistää ympäristönsuojelua ”kaikessa päätöksenteossa” ja että GATT-sopimusta täydennettäisiin tulevaisuudessa periaatteella, ”jonka mukaan ympäristönsuojelun ja vapaakaupan ollessa ristiriidassa ympäristönsuojelu asetetaan aina etusijalle”.[122] Muita ponsia ei WTO-liittymissopimuksen hyväksymisen yhteydessä jätetty.

Erityisesti vihreiden kiinnostus kaupan ja ympäristön teemaan on helppo selittää puolueen ydinteemoilla, ja se on linjassa myös muun Euroopan kehityksen kanssa. Vihreä liike oli noussut Euroopan parlamentteihin 1980-luvulta alkaen ensin Saksassa ja sittemmin muiden muassa Suomessa, Ruotsissa, Ranskassa ja Belgiassa. Tutkija R. Daniel Kelemenin mukaan tämä toi ympäristöteemat vahvemmin osaksi kansallista politiikkaa eri EU-maissa. Suomen, Ruotsin ja

---

[118] HS/Pekka Huhtaniemi 7.3.2013: Björn Ekblomin muistokirjoitus. <https://www.hs.fi/muistot/art-2000002630341.html>, haettu 10.9.2023; Ulkoministeriö: Geneven-edustuston historia. <https://finlandabroad.fi/web/geneve/historia>, haettu 10.9.2023.
[119] Ministeri Salolainen, vastauspuheenvuoro eduskunnan täysistunnossa. HE 296, ptk 152/1994. Eduskunta.
[120] Ministeri Salolainen, puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa, HE 296, ptk 130/1994. Eduskunta.
[121] Heidi Hautala, puheenvuoro ja vastauspuheenvuoro eduskunnan täysistunnossa. HE 296, ptk 152/1994. Eduskunta.
[122] UaVM 11/1994 vp. Eduskunta.

Itävallan EU-jäsenyyden myötä ympäristömyönteisten maiden osuus EU:ssa vahvistui.[123] Suomessa vihreät olivat ensimmäistä kertaa hallituksessa Paavo Lipposen hallituksen aloittaessa keväällä 1995, mikä näkyi myös hallituksen ulkopolitiikan painotuksissa: sana ”ympäristö” mainittiin nykymittapuulla varsin suppeassa hallitusohjelmassa 37 kertaa, ja ulkopolitiikassa ympäristönsuojelu liitettiin niin kehitysyhteistyöhön, EU-politiikkaan kuin lähialueyhteistyöhönkin.[124]

Kauppapolitiikkaa hoitavassa virkamieskunnassa kaupan ja ympäristön teemaan suhtauduttiin pragmaattisemmin kuin poliittisella tasolla. Toukokuussa 1994 Suomen Geneven-suurlähettiläs Antti Hynninen totesi Kauppalehdelle toukokuussa 1994, että GATTilta odotettiin ympäristöasioissa kohtuuttomia, ja toppuutteli järjestöä kohtaan asetettuja tavoitteita, sillä hänen mukaansa GATT ei itse luo ympäristöstandardeja. Vaikka aihe olikin tuotu Suomen kauppapolitiikkaan virkamieskunnan kautta, ei se Vesa Himasen mukaan perustunut syvälliseen kaupalliseen analyysiin, vaan lähinnä ”populaariin mielenkiintoon” ja poliittisiin tarkoitusperiin.[125] Eduskunnassa käydyn WTO-liittymiskeskustelun perusteella vaikuttaa siltä, että kauppa ja ympäristö -aiheella on pyritty vastaamaan erityisesti vihreiden esittämään kritiikkiin WTO:ta kohtaan. Tuolloin oppositiossa olleet vihreät kyseenalaistivat tosin itsekin sen, mitä konkreettista kaupan ja ympäristön työryhmässä saadaan aikaan.

Kauppa ja ympäristö -aihetta perusteltiin kuitenkin myös argumenteilla, jotka olivat lähempänä Suomen kauppapoliittista yleislinjaa. Sitä leimasivat sääntöpohjaisuuden ja vientiteollisuuden intressien korostaminen. Ministeri Salolainen ja ulkoministeriön vs. apulaisosastopäällikkö Mikko Heikinheimo perustelivat ympäristöasioiden ajamista pienen maan edulla: ”Me pienenä maana emme saa läpi meidän asetuksia Yhdysvalloissa, mutta heidän sääntönsä kyllä ajautuvat aina meille. Pienten maiden etuna on saada *law and order* aikaan, sillä isot osaavat yksinkin hoitaa asiansa.”[126] Vastaavaa ajattelua liittyi myös EU:n ympäristösääntelyä kohtaan erityisesti ennen EU-jäsenyyttä. 1990-luvun alussa tästä esimerkkinä olivat Saksassa ja muualla EU-maissa lisääntyneet pyrkimykset kierrätyskuidusta tuotetun paperin suosimiseen. Tämä koettiin

[123] Kelemen 2010, 339–341.
[124] Valtioneuvosto 1995: Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995.
[125] Himanen, haastattelu 29.8.2023.
[126] HS 13.12.1994: Suomi jättää tänään Eftalle eroilmoituksen.

Suomessa perusteettomana kaupanesteenä suomalaiselle, kestävään metsänhoitoon perustuvalle paperiteollisuudelle, joka hyödynsi ensikuitua.[127] Siksi Suomi kannatti kansainvälisiä ympäristömerkintöjä kansallisten sijasta.[128] Toisaalta Suomen ja muiden teollisuusmaiden huolena oli ekodumppaus eli se, että kehittyvät maat voisivat saada epäreilua kilpailuetua heikomman ympäristösääntelyn vuoksi – mitä kehittyvät maat puolestaan pitivät teollisuusmaiden vihreänä protektionismina.[129]

Tutkija Arlo Polettin mukaan EU ei vielä vuosien 1995–1999 aikana ajanut erityisen proaktiivisesti kauppa ja ympäristö -aiheen mukaan ottoa WTO:n sääntelyyn. Hänen mukaansa EU kannatti aiheen käsittelyä, mutta kyse oli enemminkin korulauseista – ”lip service” –, joilla pyrittiin reagoimaan kansalaisjärjestöjen kasvaneeseen kritiikkiin kansainvälistä kauppajärjestelmää kohtaan.[130] Tuolloin tosin kansalaisjärjestötkin vastustivat ympäristöasioiden käsittelyä WTO:ssa, sillä järjestön vahvan riitojenratkaisuelimen pelättiin ”runttaavan” kansainväliset ympäristösopimukset silloin, kun nämä ovat ristiriidassa kauppapolitiikan sääntöjen kanssa.[131]

Singaporen kokouksen alla Suomi ja Ruotsi olivat eniten kauppaa ja ympäristöä painottavia maita. Erityisesti medialähteissä kauppa ja ympäristö mainittiin usein, mutta sen sijaan Geneven-edustuston raporteissa muut Suomelle tärkeät aiheet, kuten ITA, televiestintä ja Venäjän ja Baltian maiden WTO-liittyminen korostuivat kauppaa ja ympäristöä enemmän. Tämä johtunee siitä, että virkamiestasolla tiedostettiin aiheen herkkyys muuhun WTO-kontekstiin nähden. Kauppa ja ympäristö -aihetta pidettiin WTO:ssa jo valmiiksi ”pohjoisten maiden” aiheena, ja vaikka Suomi olisi voinut ajaa asiassa ITAn tavoin EU:n yleislinjaa aktiivisempaa linjaa, ei se olosuhteisiin nähden olisi ollut kannattavaa. Tästä esimerkkinä on ministerikokouksen valmisteluvaihe, jossa EU-maat pitivät Yhdysvaltojen ehdottamaa kaupan ja ympäristön julkilausumatekstiä liian vaatimattomana. Ruotsi aikoi esittää EU:n sisäisissä valmisteluissa tekstin vahvistamista, mihin Himanen suhtautui hieman varauksellisesti:

> ”Voinemme periaatteessa antaa tukemme Ruotsin pyrkimyksille myös kauppa- ja ympäristöasiassa. Samalla tulisi kuitenkin varoittaa siitä, että asiasta ei tulisi kehittää suurta lisäongelmaa. Esityksistä on nyt neuvoteltu useita kuukausia ja vaikka laiha tulos osittain johtuu komitean puheenjohtajan toimista ja asenteesta, taustalla

[127] UaVM 6/1992 vp, 96. Eduskunta; KL 31.5.1994: Gattilta odotetaan liikaa ympäristönsuojelussa: Suurlähettiläs Antti Hynninen muistuttaa, ettei järjestö luo sääntöjä.
[128] KL 31.5.1994: Gattilta odotetaan liikaa ympäristönsuojelussa: Suurlähettiläs Antti Hynninen muistuttaa, ettei järjestö luo sääntöjä.
[129] UaVM 11/1994 vp.
[130] Poletti 2012, 95–97.
[131] HS 12.12.1996: Ympäristö jäämässä vapaakaupan jalkoihin – Järjestöt: Ympäristöasiat WTO:lle vain kaupan este.

> ovat kuitenkin suuret substanssierimielisyydet, joiden ratkaiseminen ei liene realistista Singaporeen mennessä eikä kokouksen aikanakaan."[132]

Poliittisella tasolla kauppapoliittista taktikointia ei kenties tarvinnut miettiä samassa laajuudessa. Kaupan ja ympäristöasioiden työryhmän raportti jäi Singaporessa varsin latteaksi, ja Suomi ja Ruotsi ilmaisivat olevansa hyvin pettyneitä aiheen käsittelyyn. EU:n komission ja neuvoston puheenvuoroissa pettymys ilmaistiin lievemmin äänenpainoin. Suomen ministeri Ole Norrback (r.) ei säästellyt sanojaan purkaessaan harmitustaan HS:lle ja kotiyleisölle: "Tarkoitus oli, että työryhmä tuo valmiita ehdotuksia tänne, mutta se ei ole tuonut yhtään mitään. Se on istunut kaksi vuotta, mutta ei ole saanut mitään aikaan. Ei näin voi jatkua."[133]

Kaupan ja ympäristön aiheessa Suomi oli aikaansa edellä. Vaikka aihe oli kansallisesti tärkeä ainakin poliittisella tasolla, ei EU:n tai WTO:n tasolla ollut riittävästi samanmielisiä maita, jotta asiaa olisi saanut konkreettisesti edistettyä. Tutkija Arlo Polettin mukaan aihe nousi EU:ssa mielenkiinnon kohteeksi vasta vuosituhannen lopussa sen jälkeen, kun Yhdysvallat haastoi EU:n oman elintarviketurvallisuus- ja ympäristösääntelyn WTO:ssa. Tuolloin WTO:n riitojenratkaisuelin totesi EU:n hormonilihan tuontikiellon olevan WTO:n sääntöjen vastainen, ja pelkona oli, että myös EU:n geenimuunneltujen elintarvikkeiden sääntely kokisi saman kohtalon. Tämän myötä EU:n kansalaisjärjestöt ja luomuviljelijät kääntyivät sen kannalle, että tulevalla neuvottelukierroksella taattaisiin se, ettei kauppapolitiikka olisi ristiriidassa kestävän kehityksen kanssa. Tämä paine oli Polettin mukaan tärkein tekijä siinä, että EU kääntyi kaupan ja ympäristön mukaanottoon Dohan kierroksella.[134] Tässä vaiheessa Suomi ei korostanut aihetta enää kansallisessa kauppapolitiikassaan, mutta toisaalta "globalisaation hallintaan" liittyvät teemat nousivat muutoin vahvempaan asemaan kauppapolitiikassa, kuten luvussa 3 nähdään.

---

[132] UM/Geneve 12.11.1996: WTO/Singaporen ministerikokouksen valmistelut; tilanne 12.11. Genc003-34. Geneve R-sarja, UMA.
[133] HS 12.12.1996: Ympäristö jäämässä vapaakaupan jalkoihin – Järjestöt: Ympäristöasiat WTO:lle vain kaupan este.
[134] Poletti 2012, 89–107.

3 Kohti uutta neuvottelukierrosta 1998–2001

3.1 Globalisaation hallinta Suomen ulkopolitiikassa

Globalisaatio ja sen hallinta nousivat 1990-luvun lopussa politiikan polttavaksi puheenaiheeksi. Vuosikymmenen alussa globalisaatiolla oli kuvattu lähinnä yksittäisten yritysten liiketoiminta-päätöksiä, mutta vuosikymmenen puolessavälissä se alettiin nähdä myös poliittisena ilmiönä.[135] Globalisaatio miellettiin kuitenkin edelleen pääasiassa talouden ilmiönä, jota käsiteltiin WTO:ssa, OECD:ssa ja muilla taloudellisilla foorumeilla.[136] Vuosituhannen lopussa keskustelu globalisaatiosta sai uusia sävyjä ja laajeni myös muille monenkeskisen järjestelmän areenoille ja muualle yhteiskuntaan. Vedenjakajana diskurssin muutokselle toimi Aasian finanssikriisi vuosina 1997–1998.[137] Kriisi alkoi Thaimaan finanssimarkkinoilta ja levisi muualle Kaakkois- ja Itä-Aasiaan aiheuttaen vakavan ja laajavaikutteisen talouskriisin, mikä sai maailman havahtumaan globalisaation synnyttämän keskinäisriippuvuuden tuomiin riskeihin – vaikkakaan sanaa ”keskinäisriippuvuus” ei vielä tuolloin juurikaan käytetty. Globalisaatio alettiin nähdä aiempaa monisyisempänä ilmiönä, joka oli tarpeen määritellä ja jota tuli pyritä hallitsemaan, jotta sen hyödyt pystyttäisiin maksimoimaan ja haitat minimoimaan. Kriisi voimisti myös globalisaatiota kohtaan esitettyä kritiikkiä. Suomessa käynnistettiin useita selvityshankkeita globalisaatioon liittyen: uusi hallitus laati ulkoasiainvaliokunnan pyynnöstä selvityksen globalisaation hallinnasta Suomen kannalta, Suomi ja Tansania käynnistivät oikeudenmukaista globalisaatiota selvittävän Helsinki-prosessin ja Sitrassa aihetta pohdittiin professori Raimo Väyrysen johdolla.[138]

Globalisaation hallinta heijastui myös keväällä 1999 aloittaneen Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelmaan. Hallitus perustui samaan SDP:n, kokoomuksen, vasemmistoliiton ja vihrei-

---

[135] Esim. Kauppalehdessä hakusanalla ”globalisaatio” löytyy vuosilta 1990–1995 vain kaksi artikkelia, joissa globalisaatio on mainittu Whirlpoolin ja Nokian yhteydessä. Ks. KL 30.8.1991: Whirlpool keskittää Euroopan toimintojaan; KL 19.6.1995: Tulos voi kasvaa liikevaihtoa nopeammin. – Globalisaatiosta poliittisena ilmiönä, ks. esim. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko, VNS 3/1996 vp, Eduskunta.

[136] Eduskunnan valtiopäiväkirjojen perusteella sana “globalisaatio” liitettiin aluksi erityisesti OECD:n parissa tehtyyn työhön (ks. esim. K 4/1997 vp, 719). Myös valtioneuvoston tulevaisuusselonteko näki globalisaation ja sen hallinnan taloudellisten järjestöjen, kuten OECD:n, IMF:n ja WTO:n, parissa tapahtuvana toimintana (VNS 3/1996 vp).

[137] Väyrynen 1998, 90. – Ks. myös hallitusohjelman kirjaus pääomaliikkeistä, Valtioneuvosto 1999: Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999.

[138] Globalisaation hallinta ja Suomi – Ulkoasiainministeriön eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selvitys Suomen poliittisista linjauksista globalisaation hallintaan liittyvissä kysymyksissä (UTP 12/2001 vp). Alkuperäinen selvitys ei ole julkisesti saatavilla. – Ks. Väyrynen 1998, 1999, 2001.

den koalitioon ja jatkoi integraatiomyönteisellä linjallaan. Ohjelma sisälsi uudenlaisen kappaleen, jossa puhuttiin tarpeesta tiivistää kansainvälistä yhteistyötä kansainvälisen talouden vakauden turvaamiseksi. Varsinkin viimeinen virke vaikuttaa viittaavan varsin suoraan finanssikriisin syihin: ”Kansainvälisten yhteistyöjärjestöjen avoimuutta on lisättävä ja niiden kykyä vastata vapaiden pääomaliikkeiden synnyttämään epävakauteen ja globalisaation haasteisiin on vahvistettava. Tässä tarkoituksessa on selvitettävä esimerkiksi lyhyiden, spekulatiivisten pääomaliikkeiden aiheuttamien häiriöiden torjuntaan tähtäävien --- järjestelmien käyttöön ottoa.”[139]

Jo Lipposen I hallitusohjelmassa vuodelta 1995 ihmisoikeuksia ja kehitysyhteistyötä oli painotettu ulkopolitiikassa edeltäjiään enemmän. Painotus voimistui vuoden 1999 hallitusohjelmassa. Politiikan tutkijat ovatkin katsoneet, että 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alku olivat Suomen vahvinta globaalipolitiikan aikaa, jolloin ulkopolitiikassa huomiota kiinnitettiin aiempaa enemmän globaaleihin ongelmiin ja niiden ratkaisuihin.[140] Tutkijat Haukkala ja Vaahtoranta kuvaavat tätä ”globalistista” koulukuntaa avoimen normatiiviseksi, mikä poikkesi Suomen ulkopolitiikan aiemmista virtauksista, joita olivat leimanneet pienvaltiorealismi ja liberalistinen ”euroatlantismi”. Näkyvimpinä globalismin arkkitehteina Haukkala ja Vaahtoranta pitävät 2000-luvun alussa ulkopolitiikan kärkipaikoilla toimineita ulkoministeri Erkki Tuomiojaa (sd.) ja presidentti Tarja Halosta (sd.).[141]

Näkemykset globalisaation luonteesta ja hallinnasta jakautuivat kuitenkin myös Lipposen II hallituksen sisällä. Tämä käy osuvasti ilmi Helsingin Sanomien artikkelista, jossa haastateltiin ”kolmen globalisaatioministerin” näkemyksiä hallituksen globalisaatioselvityksen valmisteluista. Ulkomaankauppaministeri Kimmo Sasi (kok.) näki globalisaation ennen kaikkea taloudellisena ilmiönä ja katsoi, että globalisaatioselvitykseen riittäisi vallitsevan asiantilan kirjaus ja kansalaisjärjestöjen kannanotot. Ulkoministeri Tuomiojan (sd.) mukaan globalisaatio oli ”laaja prosessi, joka vaikuttaa monin tavoin ihmisten elämään” ja painotti kylmän sodan jälkeistä muutosta turvallisuusympäristössä. Ympäristöministeri Satu Hassi (vihr.) näki Tuomiojan tavoin globalisaation laaja-alaisena ilmiönä, mutta piti tärkeänä, että selvityksessä käsitellään sitä, miten globalisaatio vaikuttaa rikkaiden ja köyhien maiden välisiin eroihin.[142]

---

[139] Valtioneuvosto 1999: Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999.
[140] Forsberg ja Vogt 2008; Haukkala ja Vaahtoranta 2016, 63; Raik ja Ojanen, 175.
[141] Haukkala ja Vaahtoranta 2016, 59, 64.
[142] HS 18.5.2001: Ministerit: Ei eripuraa, globalisaatioselvitys etenee hyvää vauhtia.

Suomen ulkopolitiikan globaalistumisen taustalla oli myös EU-jäsenyys, joka tiivisti ja laajensi Suomen kolmasmaasuhteita. Ulkoasiainhallinnon oli hallittava aiempaa laajempi maantieteellinen alue, ja samalla kun kehitysyhteistyö, kaupalliset suhteet ja muut ulkosuhteet tiivistyivät EU:n myötä, oli näitä politiikan aloja vaikeampi käsitellä toisistaan irrallaan. Tähän muutokseen vastattiin elokuussa 1998 perustamalla ulkoministeriöön uudet aluelinjat, joilla maantieteellisiä alueita voitiin tarkasteltiin kokonaisuuksina ilman jakoa ulkopolitiikan eri sektoreihin.[143]

Globalisaation hallinta ja siitä käytävä keskustelu toivat kauppapolitiikan uudella tavalla päivänpolitiikkaan. Yhdysvallat, EU ja muut teollisuusmaat pyrkivät tuomaan WTO:n piiriin uusia aiheita, mikä herätti vastustusta sekä kehittyvissä maissa että kehittyneiden maiden kansalaisyhteiskunnassa. Keskustelu voimistui vuosituhannen loppua kohden, kun järjestössä alettiin valmistautua mahdolliseen uuteen laajaan neuvottelukierrokseen. Mahdollisesta uudesta neuvottelukierroksesta oli määrä päättää WTO:n kolmannessa ministerikokouksessa Yhdysvaltain Seattlessa vuoden 1999 lopussa, mutta lopulta päätös tehtiin vasta seuraavassa ministerikokouksessa Dohassa joulukuussa 2001. Suomen kannalta erityisesti Seattlen kokous on kiinnostava, koska Suomi toimi vuoden 1999 jälkipuoliskolla EU-puheenjohtajamaana ja pääsi siksi tiiviisti mukaan Seattlen kokousvalmisteluihin ja -neuvotteluihin.

3.2 Valmistautuminen Millennium-kierrokseen

3.2.1 EU uuden neuvottelukierroksen ajurina

Singaporen ministerikokouksen jälkeen WTO:ssa alettiin jo varautua seuraaviin kauppaneuvotteluihin. Uruguayn kierroksella sovitun eli sisäänrakennetun agendan mukaisesti uudet neuvottelut maataloudesta ja palveluista oli määrä aloittaa vuonna 2000, ja päätös neuvottelujen aloittamisesta puolestaan oli tarkoitus tehdä vuoden 1999 loppupuolen kolmannessa ministerikokouksessa. Jo neuvotteluagendasta sopiminen edellytti laajoja neuvotteluja – agenda oli ”konsensuksella hyväksytty kokonaisuus, joka ennakoi lopputulosta ja jonka täytyy siksi sisältää jokaiselle jotakin”.[144] Eri mailla oli erilaiset kauppapoliittiset intressit, jotka tuli siis huomioida jo valmisteluvaiheessa, sillä agendalle ei voisi myöhemmin tuoda enää uusia aiheita. Esimer-

[143] K 3/1999 vp, Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 1998, 11. Aluelinjoja oli neljä: Eurooppa; itä; Aasia, Amerikka ja Oseania; Afrikka ja Lähi-itä. – K 2/2000 vp: Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 1999, 14.
[144] UM/Geneve 12.11.1998: WTO-neuvottelut ja maatalous; Mitä tapahtuu Suomen PJ-kaudella? GENC002-65. Geneve R-sarja, UMA.

kiksi ne maat, jotka halusivat suojella maataloutta, tuskin tekisivät myönnytyksiä maatalousneuvotteluissa, ellei niille tarjottaisi jotain vastineeksi vaikkapa parempaa teollisuustuotteiden markkinoillepääsyä. Siksi valmistelut neuvotteluja varten aloitettiin jo hyvissä ajoin vuoden 1998 alussa, ja valmistelujen välietappina toimi toukokuussa 1998 pidetty WTO:n toinen ministerikokous. Kyseessä oli edellistä ministerikokousta rutiininomaisempi tilaisuus, josta toivottiin kokouksesta ”momentumia” uusien neuvottelujen valmisteluun.[145]

EU asettui WTO:n jäsenistä kannattamaan kaikkein voimakkaimmin laajaa neuvottelukierrosta, jossa pöydällä olisi jo sovittujen maatalous- ja palveluneuvottelujen ohella myös muita aiheita. Tämä vastasi edellisellä Uruguayn-kierroksella omaksuttua *single undertaking* -mallia, jossa ”mistään ei ole sovittu ennen kuin kaikesta on sovittu”. Käytännössä neuvottelutyyli mahdollistaisi sen, että eri neuvotteluaiheilla voitaisiin käydä keskinäistä vaihtokauppaa. Muiksi aiheiksi EU kaavaili uusia aiheita eli ympäristöä, kilpailua ja investointeja koskevaa sääntelyä ja mahdollisesti myös työelämän normeja. EU:n maksimalistista strategiaa selittivät ennen kaikkea maatalousneuvottelut, joiden tiedettiin olevan tulevien WTO-neuvottelujen keskiössä.[146] Suuret maataloustuotteiden viejät eli ns. Cairns-maat halusivat saada maatalouttaan suojelevia teollisuusmaita avaamaan markkinoitaan, ja vaatimukset kohdistuivat erityisesti EU:hun. Tuomalla uusia aiheita mukaan neuvotteluihin EU voisi vähentää maatalousneuvotteluihin kohdistuvia paineita. EU:n strategia oli yleisesti tiedossa, vaikka EU:n tai Suomen edustajat eivät sitä julkisesti ääneen lausuneetkaan. Myös Cairns-maat tukivat laaja-alaisia neuvotteluja, luultavasti siksi, koska tiesivät, ettei maataloudessa saataisi muutoin tuloksia.[147]

Sen sijaan muut WTO:n keskeiset jäsenet suhtautuivat laajaan kierrokseen EU:ta nuivemmin. Yhdysvallat kannatti sektorikohtaisia neuvotteluja, mutta tiedosti, että myös muita aiheita saattaisi olla tarpeen ottaa myös käsittelyyn.[148] Nämä yksittäiset sektorineuvottelut voitaisiin päättää kunkin aiheen valmistuessa (ns. *early harvest*). Suurista toimijoista voimakkaimmin laajaa kierrosta vastusti Intia, joka edusti WTO:n kasvanutta kehittyvien maiden joukkoa. Intian mukaan kehittyvillä mailla oli vaikeuksia jo aikaisemmin sovittujen velvoitteiden täyttämisessä,

---

[145] UM/Geneve 2.12.1997: WTO/Ministerikokous ja GATT:n 50-vuotisjuhla toukokuussa 1998. GENC002-92. Geneve R-sarja, UMA.
[146] UM/Geneve 11.5.1999: WTO-neuvottelujen näkymistä Suomen pj-kautta ajatellen. GENC002-22. 38.10 WTO; EU, UMA.
[147] UM/Geneve 24.2.1998: WTO / Tuleva neuvottelukierros ja muuta ajankohtaista. Genc002-18. Geneve R-sarja, UMA.
[148] Ibid; UM/KPO 15.3.1999: Taustamuistio – Ministeri Ole Norrbackin ja sir Leon Brittanin tapaaminen Brysselissä 17.3.1999; WTO:hon liittyvät asiat. HELD571-19. 38.10 WTO; EU, UMA.

eikä niitä siksi kiinnostanut neuvotella uusista aiheista.[149] Erityisesti työelämän normit oli osoittautunut jo Singaporen ministerikokouksen yhteydessä hankalaksi kysymykseksi, jonka mukaanotto saattaisi vaarantaa koko laajan kierroksen.[150]

Myös EU:n sisällä oli aluksi jonkin verran näkemyseroja ”globalisaatiokierroksen” ja sektorineuvottelujen välillä. Alkuvuonna 1998 maat punnitsivat sitä, mikä olisi niiden omien intressien kannalta paras strategia: offensiivisia intressejä teollisuustuotteissa ja palveluissa ei voi saavuttaa tekemättä myönnytyksiä maataloudessa, ja toisaalta mitä enemmän aiheita mukana olisi, sitä vähemmän myönnytyksiä tarvittaisiin maataloudessa. ”Ongelma on siis se, miten voitaisiin saada maksimimyönnytykset muilta offensiivisilla alueilla tarvitsematta itse antaa myönnytyksiä defensiivisillä sektoreilla”, Himanen tiivisti jäsenmaiden dilemman raportissaan.[151] Jäsenmaiden pohdinnat olivat vielä kesken, kun taas komission sisällä keskustelua käytiin alkuvuodesta 1998 jo vilkkaasti, ja erityisesti kauppakomissaari Brittan näytti ”ottavan kantaakin aika rohkeasti”. Himanen kommentoi havainneensa jäsenmaiden keskuudessa ”tiettyä hermostuneisuutta” aktiivisen komission vuoksi.[152] Suomi ei ottanut aiheeseen vahvasti kantaa, vaan mukaili EU:n yleistä linjaa. Suomessa tiedostettiin, että EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistus Agenda 2000 määrittelisi vahvasti EU:n liikkumavaran maatalousneuvotteluissa, ja Suomi peräänkuulutti realistisuutta EU:n neuvottelutavoitteissa.[153] Varsinainen kannanmuodostus alkoi kansallisesti ja EU:ssa vasta vuoden 1999 aikana ennen kolmatta ministerikokousta.

WTO:n toinen ministerikokous Genevessä 18.–20.5.1998 ei ollut asiasisällöltään merkittävä, mutta siitä kehkeytyi ”odotettua merkittävämpi julkisuustapahtuma”. Osin se johtui kokouksen yhteydessä pidetystä GATTin 50-vuotisjuhlasta nimekkäine osallistujakaarteineen: valtionpäämiehistä paikalla olivat mm. Bill Clinton, Fidel Castro, Nelson Mandela ja Tony Blair.[154] Positiivinen mediahuomio olikin yksi juhlan alkuperäisistä tavoitteista, sillä WTO oli saanut osakseen kriittistäkin julkisuutta varsinkin sen jälkeen, kun riitojenratkaisupaneeli oli pitänyt EU:n

[149] UM/Geneve 24.2.1998: WTO / Tuleva neuvottelukierros ja muuta ajankohtaista. Genc002-18. Geneve R-sarja, UMA.
[150] UM/Geneve 11.5.1999: WTO-neuvottelujen näkymistä Suomen pj-kautta ajatellen. GENC002-22. 38.10 WTO; EU, UMA.
[151] UM/Geneve 24.2.1998: WTO / Tuleva neuvottelukierros ja muuta ajankohtaista. Genc002-18. Geneve R-sarja, UMA.
[152] Ibid.
[153] UM/EUE 21.12.1997: EU/Neuvosto/113-sijaiset: ns. like-minded -maiden kokous Dublinissa 2.12.1997. EUEC102-7. WTO; EU, UMA; UM/KPO 5.5.1998: WTO:n ministerikokous; transatlanttiset suhteet ym. EU-kokousraportti HELD571-10. UMA.
[154] UM/Geneve 21.5.1998: Kohti Clinton-kierrosta? Arvioita WTO:n ministerikokouksesta. GENC002-35. Geneve R-sarja, UMA.

hormoninlihan tuontikieltoa WTO-sääntöjen vastaisena.[155] Kritiikiltä ei silti vältytty Genevessäkään. Yhdysvalloissa WTO:n vastaista liikehdintää oli esiintynyt jo perustamissopimuksen hyväksymisen aikana, ja se oli kerännyt taakseen ympäristönsuojelijoita, ammattiyhdistysliikettä yli oikeisto- ja vasemmistorajojen.[156] Nyt vastaava liikehdintä näkyi myös Euroopassa kansalaisjärjestöjen suurina mielenosoituksina, joista tuli tavanomainen näky sekä WTO:n että muiden taloudellisten foorumien huippukokouksissa seuraavina vuosina. ”Laajat ja väkivaltaisetkin mielenosoitukset ovat merkki siitä, että järjestön toimialaan liittyvät kysymykset koskettavat entistä enemmän myös suuren yleisön tunteita. Kyse ei enää ole pelkästään tulleista ja tuotteiden hinnoista vaan myös laajemmista periaatteellisista kysymyksistä – kuten talouden globalisoitumisesta, ympäristöstä, terveyskysymyksistä ja uuden teknologian vaikutuksista – ja ihmisten vaikutusmahdollisuuksista tähän kehitykseen”, raportoi Himanen kokouksen jälkeen.[157]

Genevessä sovittiin, että seuraava ministerikokous pidettäisiin Yhdysvalloissa vuoden 1999 lopussa, jolloin päätettäisiin myös uuden neuvottelukierroksen aloittamisesta. Himanen arvioi tämän heijastelevan Yhdysvaltojen muuttunutta asemaa WTO:ssa, sillä aiemmin Yhdysvallat oli ollut passiivinen WTO-asioissa. ”Se merkitsee myös tasapainoilua omien intressien ja muiden jäsenmaiden etujen välillä. Kokous ei saa epäonnistua mutta samalla on saatava aikaan omalle maalle ja sen äänestäjille tärkeitä päätöksiä.”[158] Suomen kannalta olennaista oli se, että tulevan ministerikokouksen tärkeimmät valmistelut ajoittuisivat sen EU-puheenjohtajuuskauteen vuoden 1999 jälkipuoliskolla.

3.2.2 Kansalaisyhteiskunta kiinnostuu kauppapolitiikasta

WTO:ssa uutta ministerikokousta ja kauppaneuvotteluja alettiin valmistella heti syksyllä 1998. Samaan aikaan käynnistyi myös EU:n sisäinen valmisteluprosessi. EU:n jäsenmaat, Suomi mukaan lukien, olivat suuresta linjasta varsin yksimielisiä: kaikki tutkivat tavoitetta laajasta, mutta lyhytkestoisesta neuvottelukierroksesta, halusivat huomioida myös kehittyvien maiden intressit

[155] UM/Geneve 2.12.1997: WTO/Ministerikokous ja GATT:n 50-vuotisjuhla toukokuussa 1998. GENC002-92. Geneve R-sasrja, UMA.
[156] HS 2.8.1994: Epäpyhä liitto käy vapaakauppaa vastaan – USA:n oikeisto ja vasemmisto liittoutuneet vastustamaan uutta Gatt-sopimusta.
[157] UM/Geneve 21.5.1998: Kohti Clinton-kierrosta? Arvioita WTO:n ministerikokouksesta. GENC002-35. Geneve R-sarja, UMA.
[158] Ibid.

ja toivoivat EU:n saavan vahvan aseman neuvotteluissa.[159] Prioriteettien ja tarkempien neuvottelutavoitteiden asettaminen vaati kuitenkin pitkälle menevää valmistelutyötä ennen seuraavaa ministerikokousta.

Suomelle kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun uusiin kauppaneuvotteluihin valmistauduttiin EU:n jäsenmaana. Tämän vuoksi kannat oli koordinoitava ensin kansallisella tasolla, minkä jälkeen vuorossa oli kantojen yhteensovittaminen EU:n jäsenmaiden kesken. Tämän lisäksi Suomessakin huomattiin Geneven ministerikokouksen mielenosoitusten myötä, että tuleva Millennium-kierros kiinnosti suuresti myös laajempaa yleisöä enemmän kuin aikaisemmat neuvottelukierrokset.[160] EU:n elintarvikesääntelyyn liittyvien WTO-riitojen vuoksi kansalaisjärjestöt katsoivat, että WTO:n periaatteet ovat ristiriidassa tavallisten kansalaisten ja EU:n oman sääntelyn kanssa, minkä lisäksi WTO:ta syytettiin avoimuuden puutteesta. Suomessa globalisaatiokriittinen liike oli myös voimistumassa ja politisoitumassa erityisesti OECD:n parissa neuvoteltavan monenkeskisen investointisopimus MAIn osakseen saaman kritiikin myötä.[161]

Kehitysasioiden palvelukeskuksen eli Kepan toiminnanjohtaja Folke Sundmanin mukaan globalisaatiokriittinen keskustelu Suomessa seurasi samanlaista kehitystä kuin muualla maailmassa: se alkoi kansalaisjärjestöistä, levisi valtamediaan ja siirtyi sieltä hiljalleen puoluepolitiikkaan ja ”valtakoneistoon”.[162] MAI-neuvottelujen kariuduttua vuoden 1998 loppupuolella kansalaisjärjestöt aktivoituivat myös WTO:n suhteen. Ennen Seattlen ministerikokousta vuonna 1999 perustettiin Kansalaisjärjestöjen WTO-kampanja, jonka keskeisimpiä toimijoita oli aktivisti Ville-Veikko Hirvelä. WTO-rintamalla järjestöistä näkyvimpiä olivat Hirvelän edustama Maan ystävät ry sekä Kepa, joka oli suomalaisten kansalaisjärjestöjen kattojärjestö. Folke Sundmanin mukaan Maan ystävät edusti enemmän globalisaatiovastaisuutta, Kepa puolestaan globalisaatiokriittisyyttä.[163]

Avoimuuden lisäämistä oli pohdittu WTO:n piirissä järjestön alusta alkaen. Ulkoasiainhallinto oli suhtautunut WTO:n piirissä tapahtuviin avoimuuspyrkimyksiin melko varautuneesti, sillä uusien toimielinten katsottiin kuormittavan järjestöä entisestään. Sen sijaan Suomen mielestä sidosryhmien kanssa toimiminen oli ensisijaisesti kansallisten viranomaisten tehtävä. Suomi oli

---

[159] UM/Geneve 22.9.1998: WTO:n tulevan ministerikokouksen ja kauppaneuvottelujen valmistelusta 113-päälliköiden keskustelujen valossa. GENC002-49. Geneve R-sarja, UMA.
[160] UM/Geneve 22.9.1998: WTO:n tulevan ministerikokouksen ja kauppaneuvottelujen valmistelusta 113-päälliköiden keskustelujen valossa. GENC002-49. Geneve R-sarja, UMA; UM/KPO 18.6.1998: Monenkeskisen kaupan tiedotusstrategia. HELD571-13. 38.10 WTO; Suomen toiminta ja politiikka, UMA.
[161] Sundman 2001, 222.
[162] Ibid.
[163] Ibid, 228–229.

jopa pohjoismaidenkin piirissä poikkeuksellisen avoin, ja neuvottelukierroksilla valmisteluihin osallistui laajasti eri etujärjestöjen edustajia.[164] Geneven mielenosoitusten ja MAI-neuvottelujen kariutumisen jälkeen ulkoministeriössäkin kuitenkin katsottiin, että avoimuutta ja yhteydenpitoa erityisesti kansalaisiin ja kansalaisjärjestöihin oli tarpeen laajentaa entisestään tulevan neuvottelukierroksen alla. Ministeriö laatikin tiedotusstrategian, jonka mukaan eri etujärjestöt voisivat osallistua entistä tiiviimmin kauppapoliittiseen valmisteluun, minkä lisäksi tarpeen oli tiivistää myös yhteistyötä eduskunnan ja tiedotusvälineiden kanssa.[165]

Kansalaisjärjestöt olivat varsin aktiivisesti mukana Suomen kansallisessa kannanmuodostuksessa erityisesti eduskunnan kautta. Kun eduskunta ryhtyi toukokuussa 1999 valmistelemaan lausuntojaan tulevaa WTO:n neuvottelukierrosta varten, kävivät erityisesti WTO-kampanjan Hirvelä sekä Kepan edustajat ahkerasti valiokuntien kuultavana.[166] Peräti kuusi eduskunnan erityisvaliokuntaa antoi lausunnon tulevaa neuvottelukierrosta varten, ja niistä lähes kaikki korostivat kansallisen valmistelun avoimuuden tärkeyttä. Valiokuntien mielestä sekä kansalaisjärjestöt että eduskunta tulisi osallistaa kansalliseen valmisteluun. Tätä korostivat erityisesti talousvaliokunta ja ympäristövaliokunta.[167] Parlamenttien ja kansalaisyhteiskunnan aktivoituminen noudatteli samaa kehitystä kuin muualla Euroopassa ja Yhdysvalloissa. Aiemmin Suomessa kauppapolitiikkaa oli hoidettu pääosin virkakunnan, talouden etujärjestöjen ja liike-elämän kesken, mutta nyt uudet aiheet toivat kauppapolitiikan lähelle tavallista kuluttajaa, jota kiinnosti vaikkapa elintarviketurvallisuus, eläinten oikeudet tai oman kulttuurin suojelu.[168] EU-jäsenyyden myötä eduskunnalle oli turvattu tiedonsaanti EU-asioissa, mikä vahvisti eduskunnan asemaa kauppapolitiikan valmistelussa verrattuna vuotta 1995 edeltäneeseen aikaan.

Kansalaisjärjestöjen esiinmarssi näkyi myös mediassa. Singaporen ministerikokouksen aikaan Helsingin Sanomat ja Kauppalehti olivat pääasiassa raportoineet EU:n ja WTO:n kokouksista Suomen ja EU:n näkökulmasta, ja haastateltavina olivat olleet kauppapolitiikkaa hoitavat virkamiehet ja ministeri Norrback. Seattlen ministerikokouksen alla kansalaisjärjestöjen ja kehit-

---

[164] UM/Geneve 17.2.1998: WTO ja avoimmuus; 113-päälliköt 13.2.1998. GENC002-15. UMA; Himanen, haastattelu 29.8.2023.
[165] UM/KPO 18.6.1998: Monenkeskisen kaupan tiedotusstrategia. HELD571-13. 38.10 WTO; Suomen toiminta ja politiikka, UMA.
[166] Ks. TaVL 9/1999 vp, MmVL 9/1999 vp, TyVL 4/1999 vp, UaVL 9/1999 vp, YmVL 5/1999 vp. E15/1999 vp, EA.
[167] TaVL 6/1999 vp; YmVL 5/1999 vp. E 15/1999 vp, EA.
[168] Vrt. UM/Geneve 7.6.1999: WTO/Eettiset ja muut vastaavat kysymykset tulevissa kauppaneuvotteluissa. GENC002-26. Geneve R-sarja, UMA.

tyvien maiden WTO-kriittisyys alkoi vallata Helsingin Sanomien palstatilaa. Aktivistit osallistuivat itse suoraan keskusteluun mielipidekirjoitusten välityksellä, minkä lisäksi myös Helsingin Sanomien näkökulma WTO:hon muuttui: nyt WTO kuvattiin ”popliinitakkisten kauppapoliitikkojen ja -diplomaattien palapelinä”, jossa ”kivilinnassa Genevenjärven rannalla” päätettiin siitä, milloin kehittyvien maiden tulisi avata taloutensa.[169]

Kauppapolitiikan nousu yleisen mielenkiinnon kohteeksi näkyy etenkin eduskunnan valiokuntien lausunnoissa.[170] WTO-perustamissopimuksen hyväksymisen yhteydessä vuonna 1995 valiokunnat olivat vielä korostaneet virkamieskunnan tavoin WTO:n taloudellisia hyötyjä erityisesti vientiteollisuuden näkökulmasta. Jo tuolloin kauppa ja ympäristö oli kuitenkin korostunut arvopohjaisempana näkökulmana. Vuoden 1999 ministerikokoukseen valmistauduttaessa perinteiset kansalliset intressit saivat tehdä tilaa kansalaisjärjestöjenkin peräänkuuluttamille taloudellisille, sosiaalisille ja ekologisille näkökulmille.[171] Kaupan vapauttaminen suhteutettiin nyt ”sitä painavampina pidettäviin yleisiin ulko- ja yhteiskuntapoliittisiin intresseihin”, jollaisia olivat esimerkiksi ympäristönsuojelu, terveyden suojelu, sosiaalinen vastuu, työelämän normit ja ”oikeudenmukaisuuden toteuttaminen kansainvälisessä taloudessa”.[172] Valiokuntien lausunnoissa vedottiin kuluttajien kasvaneeseen kiinnostukseen tuotteiden alkuperää ja tuotantotapoja kohtaan, mikä tuki ympäristöasioiden ja työelämän oikeuksien mukaanottoa WTO-neuvotteluissa.[173] Lisäksi ympäristövaliokunta ja suuri valiokunta painottivat kehitysmaiden intressien huomioimista tulevalla neuvottelukierroksella.[174]

Tutkija Arlo Poletti katsoo kansalaisyhteiskunnan painostuksen vaikuttaneen EU:ssa erityisesti siihen, että kauppa ja ympäristö otettiin mukaan EU:n neuvottelutavoitteisiin. Aiemmin asian käsittelyä WTO:ssa vastustaneet kansalaisjärjestöt alkoivat vaatia sitä mukaan agendalle sen jälkeen, kun EU:n ruokaturvallisuus- ja ympäristösääntely oli haastettu WTO:n riitojenratkaisukoneistossa.[175] Suomessa paineet kansalaismielipiteen huomioimiselle eivät vaikuta olleen erityisen suuria verrattuna muihin EU-maihin, joissa vastaavaa liikehdintää myös esiintyi. Osasyynsä saattoi olla siinä, että Suomessa valmistelu oli jo varsin avointa. Virkamiesvalmistelussa kehittyvien maiden intresseihin ja elintarvikesääntelyyn kiinnitettiin huomiota, mutta lähinnä

[169] HS 11.4.1999: Vuosituhannen rutistus.
[170] Ks. myös Alvoittu 2002.
[171] Alvoittu 2002, 82–83.
[172] SuVL 1/1999 vp, 4. E 15/1999 vp, EA; Vrt. Alvoittu 2002, 82–83.
[173] YmVL 5/1999 vp; TyVL 4/1999 vp. E 15/1999 vp, EA.
[174] YmVL 5/1999 vp; SuVL 1/1999 vp. E 15/1999 vp, EA.
[175] Poletti 2012, 101–107.

siksi, että ne vaikuttivat WTO:n neuvotteluasetelmiin. Osin tämä saattoi johtua siitäkin, että Suomi valmistautui EU-puheenjohtajuuteen ja sen mukanaan tuomiin velvoitteisiin.

3.2.3 Maatalous defensiivisenä intressinä

EU-jäsenyyden myötä maatalouspolitiikan painotus yleisesti vähentyi Suomen kauppapolitiikassa. Tämä oli jatkumoa pidemmälle trendille, jossa maataloustuotteiden kauppaa oli vapautettu sekä GATT-neuvotteluissa että EU:hun liityttäessä.[176] Vesa Himanen muistelee, että Uruguayn kierroksella maatalous oli Suomelle vaikein aihe. Samaan ajanjaksoon osui kuitenkin myös EU-jäsenyysneuvottelut, joissa niissäkin maatalous oli tärkeimpiä kysymyksiä. ”Meillä ei koskaan yritettykään selvittää, mikä liittyy mihinkin”, Himanen kuvailee asioiden suhdetta toisiinsa. EU-jäsenyyden myötä edunvalvonta ei ollut enää kansallisella vastuulla, ja Ranskan kaltaiset suuret maat olivat vahvoja EU:n maatalouden puolustajia WTO:ssa. Maatalous säilyi edelleen Suomelle defensiivisenä intressinä, mutta nyt keskeisempää oli vaikuttaa EU:n sisäiseen maatalouspolitiikkaan, jotta Suomen maantieteelliset olot tulisivat huomioiduiksi EU:n maataloustukia jaettaessa. Himanen arvioikin, että sittemmin maatalouden edunvalvonta on siirtynyt Brysselissä suoraan maa- ja metsätalousministeriön ja MTK:n harteille sen sijaan, että maatalousasioita edistettäisiin kauppapolitiikan kautta.[177]

Defensiiviset maatalousintressit näkyivät kuitenkin vahvasti myös kansallisissa linjauksissa Millennium-kierrokselle valmistauduttaessa. Maatalouden herkkyys näkyi myös eduskunnan lausunnoissa, mihin myös Katja Alvoittu on pro gradussaan kiinnittänyt huomiota. Hänen mukaansa protektionismia perusteltiin erityisesti varovaisuusperiaatteella eli ihmisten , eläinten ja kasvien terveyden suojelulla.[178] Siinä missä muut painottavat globaalipolitiikan aiheita, maatalousvaliokunnan lausunnossa annettiin varsin tarkat rajat sille, mihin EU:n ei tulisi neuvottelukierroksella sitoutua. Tukiratkaisujen tulisi mahdollistaa maatalouden harjoittaminen Suomen kaltaisissa maissa, EU:n ei tulisi myöntyä maatalouden markkinoillepääsyn avaamiseen, eikä hormoneilla kasvatetun lihan tuontia EU-alueelle tulisi sallia. Valiokunta kiinnitti huomionsa erityisesti terveys- ja kasviensuojelutoimiin (SPS), joissa Suomen tulisi ”kaikin keinoin estää

[176] Aunesluoma 2011, 307–309.
[177] Himanen, haastattelu 29.8.2023.
[178] Alvoittu 2002, 85.

sellainen sopimuksen mahdollinen tarkastaminen, joka johtaa markkinoilla olevien elintarvikkeiden laadun heikkenemiseen tai laatua koskevien varovaisuustoimenpiteiden heikentämiseen".[179] Myös ympäristövaliokunta asettui tukemaan varovaisuusperiaatetta.[180]

Eduskunnan lausuntojen defensiivisyys ja "ei-kaupallisten" näkökohtien korostaminen kuvastavat Suomen ja koko EU:n suhtautumista maatalouskysymyksiin. Maatalous oli EU:lle tulevien neuvottelukierrosten vaikein asia ja joka tapauksessa tulossa neuvoteltavaksi vuonna 2000. Rauhanlauseke, jonka mukaan maatalousriitoja ei voinut viedä WTO:n riitojenratkaisuun, oli päättymässä vuoden 2003 lopussa. EU:n elintarvikepolitiikka oli jo haastettu SPS-sopimuksen perusteella riitojenratkaisussa, ja vaarana oli, että rauhanlausekkeen päättymisen myötä myös EU:n maataloustuet joutuisivat WTO:n riitojenratkaisun hampaisiin. Tutkija Arlo Polettin mukaan pelko riitojenratkaisuun joutumisesta oli suurin syy sille, miksi myös EU:n maataloustuottajat kääntyivät kannattamaan uutta laajaa neuvottelukierrosta: neuvotteluissa voisi käydä poliittista vaihtokauppaa monilla eri aiheilla, kun taas riitojenratkaisu oli luonteeltaan sitovampi ja EU:n vaikutusmahdollisuudet lopputulokseen olisivat rajalliset. [181] EU:n liikkumavara maatalouden markkinoillepääsyssä oli käytännössä jo määritelty EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) uudistamisen eli Agenda 2000 -prosessin yhteydessä.[182] Ei-kaupallisten näkökohtien, kuten eläinten hyvinvoinnin, maatalouden laajemman yhteiskunnallisen merkityksen eli "multifunktionaalisuuden" sekä varovaisuusperiaatteen korostaminen olikin Polettin mukaan EU:lta strateginen valinta.

Tutkimusaineiston perusteella Suomi ei kauppapoliittisissa yhteyksissä korostanut maatalouden defensiivisyyttä mitenkään erityisen paljon. Tähän vaikutti osaltaan se, että Suomi toimi EU-puheenjohtajamaana vuoden 1999 jälkimmäisen puoliskon, jolloin valmisteluissa keskityttiin laatimaan kompromissiesitys EU:n yhteiseksi neuvottelumandaatiksi, ei ajamaan omia kansallisia intressejä. Komissiolle Suomi totesi olevansa "'helppo' puheenjohtaja siinä suhteessa, ettei meillä ole vaikeita kansallisia aiheita ehkä hormonilihakysymystä lukuunottamatta".[183] Puheenjohtajana Suomen oli lisäksi huomioitava myös se, millainen mahdollisuus EU:n aja-

[179] MmVL 9/1999 vp, 5. E 15/1999 vp, EA.
[180] YmVL 5/1999 vp. E 15/1999 vp, EA; Alvoittu 2002, 85–88.
[181] Poletti 2012, 38–42.
[182] Ks. esim. MMM 21.9.1999: Maatalous ja WTO:n uusi neuvottelukierros. E 15/1999 vp; EA.
[183] UM/KPO 14.5.1999: EU/WTO: Komission pääjohtaja H. Beselerin vierailu Suomessa 7.5.1999; keskustelut avs L. Fagernäsin kanssa. HELD576-69. 38.10 WTO; EU, UMA.

milla näkemyksillä oli menestyä WTO:ssa – tulosten saamiseen tarvittiin kaikkien WTO:n jäsenten yksimielisyys.[184] Kauppapoliittinen osasto katsoi ennen ministerikokousta, että EU:n olisi vaikea saada tavoitetta laajasta neuvottelukierroksesta läpi, ellei se ole valmis joustamaan lisää maatalouden suhteen.[185]

Maatalousministeri Kalevi Hemilä (sit.) otti sen sijaan varsin suorasanaisesti kantaa tuleviin WTO:n maatalousneuvotteluihin myös EU-puheenjohtajuuskauden aikana.[186] Maatalousministerinä Hemilän ei tarvinnut huomioida kauppapolitiikan strategisia näkökulmia samalla tavalla kuin kauppapoliitikkojen tai kauppaministerin, ja toisaalta Hemilä suuntasi puheensa nimenomaan kotiyleisölle. Hemilä oli sitoutumaton ammattiministeri, mutta hänen taustansa oli vahvasti maatalouspolitiikassa, mikä selittänee myös intoa kommentoida aihetta. Eduskunnan valiokuntien lausunnoissa ja kauppapoliittisissa yhteyksissä välteltiin linkittämästä maatalouden ei-kaupallisia näkökulmia ja EU:n defensiivistä maatalouskantaa. Hemilä sen sijaan totesi jopa kärjistäen maataloustoimittajien tilaisuudessa, että EU:n tavoitteena oli yhä rajoittaa esimerkiksi sokerin tuontia. ”Me iskemme vastaan multifunktionaalisuudella: ympäristöllisillä ja eettisillä asioilla sekä kuluttajien näkemysten huomioon ottamisella. Me nostamme esiin eläinsuojelun, hormonit sekä antibioottien käytön muuhun kuin sairauden hoitoon”, Hemilä kuvaili Kauppalehden mukaan.[187]

3.3 Suomi EU:n puheenjohtajana

3.3.1 EU:n sisäinen kannanmuodostus

Kansallisten valmistelujen ohella Suomi valmistautui tulevaan WTO:n kolmanteen ministerikokoukseen myös toisessa roolissa. Suomi toimi ensimmäistä kertaa EU:n neuvoston puheenjohtajamaana vuoden 1999 jälkimmäisellä puoliskolla, jolloin sen tehtävänä oli johtaa EU:n sisäisiä valmisteluja tulevaa ministerikokousta ja neuvottelukierrosta varten. Tämän lisäksi Suomella oli tärkeä rooli myös itse Seattlen ministerikokouksessa, jossa käytiin EU:n sisäisiä neuvotteluja tarpeen mukaan, ja jossa puheenjohtajamaa osallistui komission rinnalla WTO:n

---

[184] UM/KPO 27.9.1999: Valmistautuminen WTO:n ministerikokoukseen 30.11.-3.12.1999; Vastaus eduskunnan suuren valiokunnan lisäselvityspyyntöön. HELD571-58. E 15/1999 vp, EA.
[185] UM/KPO 23.11.1999: Maailman kauppajärjestön (WTO) ministerikokouksen valmistelut. HED576-121. E 15/1999 vp, EA.
[186] KL 13.9.1999: Maatalousministeri Kalevi Hemilä: Tuontirajoituksia puolustamme ja eettisillä asioilla hyökkäämme; KL 8.11.1999: Kalevi Hemilän viesti Pellervon seminaarissa: EU puolustaa tiukasti maataloutensa etua WTO-kierroksella.
[187] KL 13.9.1999: Maatalousministeri Kalevi Hemilä: Tuontirajoituksia puolustamme ja eettisillä asioilla hyökkäämme.

pienryhmäneuvotteluihin (ns. *Green Room*). Vesa Himasen mukaan puheenjohtajamaan vahva rooli johtui tuolloisista instituutioista: neuvostolla oli suuri sihteeristö, jonka myötä neuvosto puheenjohtajineen pystyi toimimaan kolmantena voimana komission ja jäsenmaiden välillä.[188] Suomen toimintaa EU-puheenjohtajuuskaudella tutkineen Teija Tiilikaisen mukaan puheenjohtajan rooli korostui etenkin ulkosuhteissa, joissa konsensusta oli muita politiikka-aloja vähemmän.[189]

Puheenjohtajuus tarjosikin pienelle maalle tilaisuuden hankkia poliittista arvovaltaa unionin sisällä. Suomi suhtautui ensimmäiseen puheenjohtajuuteensa vakavasti ja aloitti valmistelut hyvissä ajoin.[190] Puheenjohtajuuden kannalta Suomen sisäpoliittinen tilanne oli otollinen: eduskuntavaalit oli käyty keväällä 1999 ja Lipposen hallitus jatkoi vanhalla koalitiolla. Uusi WTO-neuvottelukierros oli kauppapolitiikan tärkein asiakysymys, mutta enimmäkseen puheenjohtajuuskautta hallitsivat unionin laajentuminen ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittäminen.[191] Jo pitkään tiedossa oli ollut, että tuleva WTO:n ministerikokous ja uuden neuvottelukierroksen aloitus ajoittuisivat Suomen puheenjohtajuuskaudelle. Kauppapolitiikassa puheenjohtajuuskauden ihanteena oli lunastaa odotukset ”uutena, pragmaattisena ja tehokkaana maana, jolla on myös vaikutusvaltaa”.[192] Puheenjohtajuuskauteen valmistauduttaessa erityisesti kauppapoliittinen alivaltiosihteeri Leif Fagernäs tapasi tiiviisti komission, EU-maiden ja myös Yhdysvaltain edustajia, minkä lisäksi Suomi panosti henkilösuhteisiin kutsumalla keskeisiä henkilöitä Suomen-vierailuille.[193]

Seattlen ministerikokoukseen valmistautuminen oli edennyt jo varsin pitkälle ennen Suomen puheenjohtajuuskautta. Saksan puheenjohtajuuskaudella vuoden 1999 alkupuolella oli saatu valmiiksi Agenda 2000 -uudistus, joka määritti pitkälti unionin joustovaran tulevissa maatalousneuvotteluissa, sekä päästiin periaatetason yksimielisyyteen tulevan neuvottelukierroksen tavoitteista. Suomen tehtäväksi jäi ohjata yksityiskohtaisempien kantojen muodostamista eli

[188] Himanen, haastattelu 29.8.2023.
[189] Tiilikainen 2000, 163.
[190] Käytännön valmisteluista, ks. Simula 2000; Aalto ja Store 2006.
[191] Ks. esim. Eurooppa-neuvosto 10.–11.12.1999: Puheenjohtajavaltion päätelmät. Euroopan parlamentti. <https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_fi.htm>, haettu 3.11.2023.
[192] UM/Geneve 3.12.1997: WTO/Ensiarvioita Luxemburgin pj-kaudesta Genevessä. Genc002-93. Geneve R-sarja, UMA.
[193] Ks. WTO; EU:n toiminta ja politiikka 1999. 38.10 WTO, UMA.

käytännössä laatia neuvoston päätelmät, jotka toimisivat EU:n neuvotteluohjeina Seattlen ministerikokouksessa.[194] Tässä toimessaan Suomi ei voinut ensisijaisesti ajaa kansallisia intressejään, vaan puheenjohtajan tehtävänä oli muodostaa kompromissi, johon kaikki jäsenmaat olisivat tyytyväisiä. Ulkoministeriön arvioiden mukaan Suomen edut ja kansallisissa valmisteluissa eduskunnan esille tuomat näkökohdat oli huomioitu EU:n tavoitteissa ”keskimäärin kohtuullisesti”, eikä Suomella ollut ”sen enempää defensiivisiä kuin offensiivisiakaan erityistavoitteita, jotka eivät olisi sovitettavissa EU:n yhteisen kannan puitteisiin”. [195] Neuvoston päätelmäluonnoksessa, joiden valmistelua Suomi johti, korostuivat ne näkökulmat, joita myös Suuri valiokunta oli pitänyt tärkeinä – EU:n tavoitteina oli edistää kauppa ja ympäristö -aihetta, elintarviketurvallisuutta ja työelämän normeja, minkä lisäksi maatalouskanta oli sopivan defensiivinen – tai kuten ulkoministeriö asian muotoili, se heijasti ”niitä erityisvaatimuksia, joita Suomen kaltaisella maalla on mm. tarvittavien tukiratkaisujen osalta”.[196] Myös MTK ilmaisi tyytyväisyytensä EU:n maatalouskantaan, joka pitäytyi tiukasti Agenda 2000:n raameissa.[197]

Jäsenmaiden kantojen yhteensovittaminen toi esiin EU:n kauppapolitiikkaan kohdistuvat ristipaineet. Eri jäsenmaiden intressit oli pääosin huomioitu jo keväällä 1999 käydyissä keskusteluissa, joiden perusteella jäsenmaat ja komissio olivat päässeet periaatetason yksimielisyyteen. Neuvoston päätelmäluonnosta valmisteltaessa korostuivat Ranskan vaatimukset yksityiskohtaisesta neuvottelumandaatin kirjauksesta, mikä liittyi luultavasti maan tapaan korostaa kansallista suvereniteettia. Julkisuudessa Ranska vaati presidentti Jacques Chiracin johdolla neuvottelumandaattiin vahvoja kirjauksia siitä, että EU puolustaisi WTO-neuvotteluissa kulttuurin moniarvoisuutta. Ranska oli saanut Uruguayn neuvottelukierroksella GATT-sopimukseen poikkeuksen, joka mahdollisti esimerkiksi tukien jakamisen kansallisille tv- ja elokuvatuotannoille syrjivin perustein. Taustalla oli pelko siitä, että ilman kulttuurin suojelua Yhdysvaltain viihdeteollisuus valtaisi markkinat. Tämä kysymys jarrutti koko EU:n neuvottelumandaatin hyväksymistä syksyllä 1999.[198]

---

[194] Tiilikainen 2000, 175. – Teoksessa: Tiilikainen, Martikainen (toim) *Suomi EU:n johdossa: Tutkimus Suomen puheenjohtajuudesta 1999.* – UM 12.07.1999: WTO:n tuleva neuvottelukierros: Komission tiedonanto. HELD 571-415. E 15/1999 vp.

[195] UM/KPO 27.9.1999: Valmistautuminen WTO:n ministerikokoukseen 30.11.–3.12.1999; Vastaus eduskunnan suuren valiokunnan lisäselvityspyyntöön. HELD571-58. E 15/1999 vp, EA.

[196] Ibid.

[197] HS 5.10.1999: MTK antaa tukensa Sasin linjauksille.

[198] HS 14.10.1999: Ranska ei hyväksy kulttuurin alistamista kauppatavaraksi; HS 15.10.1999: Ranska ajaa kulttuurituotteiden erikoisasemaa Tampereella; HS 22.10.1999: Sasi uskoo yhä EU:n yhteiseen kantaan WTO-neuvotteluissa; HS 23.10.1999: EU sopuun kauppaneuvottelujen valmisteluista.

Tämän ohella osa maista pyrki loppumetreillä saamaan neuvottelumandaattiin myös vahvempia kirjauksia työelämän oikeuksista. Aihe jakoi EU:n jäsenmaita, ja viimeisimpänä työelämän oikeuksia kannattamaan liittyi myös Saksa.[199] Saksa ei kuitenkaan vaikuttanut pitävän asiaa esillä samalla tavalla julkisuudessa kuin Ranska. Se, että Ranska toi omat huolensa julkisesti esiin korkeimmalla poliittisella tasolla voi olla toisaalta sisäpoliittista viestintää, mutta toisaalta viitata myös siihen, ettei Ranska välttämättä luottanut siihen, että Suomi puheenjohtajana muutoin huomioisi Ranskan herkkyyden kulttuurikysymyksissä. Suomi edusti EU:n liberaalimpaa linjaa, ja erityisesti ulkomaankauppaministeri Kimmo Sasi (kok.), jonka oli määrä edustaa jäsenmaita WTO:n ministerikokouksessa, tunnettiin suorastaan ”puhtaaksiviljeltynä liberalistina”.[200]

Suomen toimintaa EU-puheenjohtajana tutkinut Teija Tiilikainen toteaakin, että WTO-kannanmuodostus oli ”haasteellinen esimerkki tapauksesta, jossa pienen puheenjohtajamaan on otettava oma paikkansa komission rinnalla ja saavutettava unionin ulkoiseen edustamiseen tarvittava luottamus muiden jäsenmaiden silmissä”.[201] Lopullisessa mandaatissa, joka laadittiin lokakuun lopussa 1999, huomioitiin kuitenkin sekä Ranskan että Saksan toiveet: kulttuuria ei suljettu kokonaan pois WTO-neuvotteluista, mutta kulttuuriteollisuuden suojelu sallittaisiin edelleen, ja työelämän oikeuksia vahvistettiin ehdotuksella, jonka mukaan WTO ja Maailman työjärjestö ILO voisivat perustaa yhteisen foorumin, joka keskittyisi työntekijöiden oikeuksiin.[202]

Sopu EU:n kesken ei kuitenkaan taannut vielä sitä, että EU:n tavoitteet menisivät läpi WTO:ssa. ”EU-ministerit ovat tyytyväisiä, kun oman maan näkemykset menevät läpi EU:ssa, ikään kuin se tarkoittaisi, että ne menevät läpi neuvotteluissakin. EU elää omassa kuplassaan. Neuvotteluista tulee EU:lle erittäin hankalat", arvioi anonyymi EU-kauppadiplomaatti Helsingin Sanomille.[203]

---

[199] UM/KPO 25.9.1999: WTO; Seattlen ministerikokouksen valmistelut; Neuvoston päätelmäluonnos. HELD571-57. 38.10 WTO; EU, UMA. – HS 22.10.1999: Sasi uskoo yhä EU:n yhteiseen kantaan WTO-neuvotteluissa.
[200] HS 5.10.1999: MTK antaa tukensa Sasin linjauksille; HS 3.10.1999: Vapaakaupan ritari peloton.
[201] Tiilikainen 2000, 175–176.
[202] HS 23.10.1999: EU sopuun kauppaneuvottelujen valmisteluista.
[203] HS 3.10.1999: EU vastaan maailma.

3.3.2 Sekasortoa Seattlessa

”Seattleen lähtijät pakkailevat tavaroitaan epävarmoin tuntein”, raportoi WTO-lähettiläs Himanen Geneven tunnelmia viikkoa ennen ministerikokousta.[204] WTO:ssa oli työstetty loppusyksyllä päätösluonnosta, jonka puitteissa kokousneuvotteluja käytäisiin, mutta substanssiongelmia ei saatu ratkaistua. Päätösluonnosta ei saatu valmiiksi kokoukseen mennessä, vaan sen sijaan se paisui 30-sivuiseksi täynnä sulkumerkkejä eli muotoiluja, joista ei oltu päästy vielä yhteisymmärrykseen.[205] EU oli yhä laajan neuvottelukierroksen kannalla, kun taas Yhdysvallat suhtautui ajatukseen vastahakoisesti ja kehittyvät maat halusivat edelleen keskittyä jo olemassa olevien sopimusten toimeenpanoon, minkä lisäksi WTO:ta vaivasi johtajuuden puute.[206] Geneven-valmistelujen poljettua paikallaan komissiossa ja Suomen Geneven-edustustossa alettiin jo varautua siihen, että koko ministerikokous saattaa epäonnistua.[207] Marraskuun lopussa, kun kokoukseen oli enää reilu viikko aikaa, ministeri Sasi ja EU:n kauppakomissaari Pascal Lamy ilmaisivat myös julkisesti huolensa kokouksen epäonnistumisesta.[208]

Jos toivoa vielä oli siitä, että kokoustilanteen poliittinen paine saisi WTO:n ryhmittymät liikkumaan kannoissaan, mureni sekin jo heti Seattleen saavuttaessa. Kokoukseen osallistunut Vesa Himanen katsoo sekä tutkimushaastattelussa että aikalaisraporteissaan, että kokousisäntä Yhdysvaltojen joustamattomuus oli suurena tekijänä kokouksen epäonnistumisen taustalla. Heti kokouksen alkaessa Yhdysvallat halusi käsitellä kaikkia aiheita kaikille avoimissa työryhmissä, minkä vuoksi edistystä ei saatu aikaiseksi. Yhdysvallat vaikutti lisäksi käyttävän kokousta enemmänkin sisäpoliittisten intressien ajamiseen, ja neuvotteluissa kävi ilmi, ettei maalla olisi halua neuvottelujen vaatimiin joustoihin maatalouskysymyksissä.[209]

Näkemyserojen lisäksi paineita kokoukselle asetti poikkeuksellisen laaja julkinen mielenkiinto. Seattleen oli saapunut kokouksen avajaispäivänä tiistaina 30.11. noin 30 000 globalisaation

---

[204] UM/Geneve 23.11.1999: WTO/Tältä pohjalta Seattlen ministerikokoukseen. GENC036-17. Geneve R-sarja, UMA.
[205] UM/Geneve 7.12.1999: WTO:n ministerikokous; Miksi mistään ei tullut mitään? GENC036-18. E 15/1999 vp, EA.
[206] UM/Geneve 4.11.1999: WTO/Synkät pilvet Seattle-valmistelujen yllä. GENC036-15. UMA. – UM/Geneve 23.11.1999: WTO/Tältä pohjalta Seattlen ministerikokoukseen. GENC036-17. Geneve R-sarja, UMA. – UM/Geneve 7.12.1999: WTO:n ministerikokous; Miksi mistään ei tullut mitään? GENC036-18. E 15/1999 vp, EA.
[207] UM/Geneve 4.11.1999. Geneve R-sarja, UMA.
[208] HS 20.11.1999: Maailmankaupan neuvottelut uhkaavat hyytyä jo lähtöviivoille; HS 23.11.1999: EU:n kauppakomissaari pelkää WTO-kokouksen epäonnistumista.
[209] UM/Geneve 7.12.1999: WTO:n ministerikokous; Miksi mistään ei tullut mitään? GENC036-18. E 15/1999 vp, EA.

vastaista mielenosoittajaa.[210] Vaikka paikalla oli mielenosoittajia ympäri maailman – myös Maan ystävien Ville-Veikko Hirvelä – kuvaavat paikalla olleet Helsingin Sanomat sekä Kepan toiminnanjohtaja Folke Sundman mielenosoituksia ennen kaikkea amerikkalaisten kansanliikkeiden tapahtumaksi.[211] Suurin osa mielenosoittajista oli rauhallisia, siitä huolimatta tilanne oli nopeasti karata käsistä: Helsingin Sanomat raportoi ääriryhmien rikkoneen ikkunoita, ryöstelleen kauppoja ja sytyttävän roskalaatikoita tuleen, osa kokousvieraista joutui mielenosoittajien solvausten ja tönimisten kohteeksi ja mielenosoitusten taltuttamiseksi käytetty kyynelkaasu levisi ilmastoinnin kautta myös osaan kokoustiloista. Ministerikokouksen avajaistilaisuus jouduttiin perumaan ja ministeri Sasi luonnehti kokousta sekä sisäisesti että ulkonaisesti sekasortoiseksi.[212] Seattleen julistettiin tiistai-iltana poikkeustila ja ulkonaliikkumiskielto, minkä seurauksena mielenosoitukset rauhoittuivat. Neuvottelujen substanssiongelmia sillä ei kuitenkaan saatu poistettua.

Neuvottelujen kuluessa EU laati viiden muun maan kanssa pohjapaperin, joka edisti keskustelua jonkin verran ja lisäsi hetkellisesti myös Suomen ministerien, Kimmo Sasin ja Kalevi Hemilän, toiveikkuutta. Keskeisten neuvotteluosapuolten väliset erot eivät kuitenkaan hälvenneet: EU ja Yhdysvallat eivät päässeet sopuun keskenään, ja kehittyvät maat puolestaan syyttivät neuvotteluja avoimuuden puutteesta.[213] Lopulta kokous päättyi perjantaina 3.12. tuloksettomana. Himasen kokouksen jälkeen kirjoittamassa raportissa korostettiin erityisesti Yhdysvaltojen roolia kokouksen kaatumisen kannalta. Pääsyyksi nähtiin kuitenkin se, etteivät WTO-maat yksinkertaisesti olleet vielä riittävän samanmielisiä uuden kierroksen avaamiseen. Aiemmista neuvottelukierroksista poiketen asioita mutkisti yhteiskunnan kasvanut kiinnostus kauppapolitiikkaa kohtaan, mikä Himasen arvion mukaan johtui siitä, että WTO oli ylipäätään ainoa järjestö, joka käsitteli jollakin tapaa globalisaatiota. ”Kyse ei ole poliittisista julkilausumista vaan operatiivisista päätöksistä, jotka tuntuvat konkreettisesti lähes jokaisen ihmisen elämässä”, Himanen luonnehti raportissaan. WTO-kriitikoiden piirissä uuden neuvottelukierroksen kaatumista pidettiin voittona, mutta samalla harmiteltiin sitä, että kehitysmaidenkin tekemät aloitteet kaatuivat kokouksen mukana.[214]

---

[210] HS 2.12.1999: Rajut WTO-mellakat johtivat poikkeustoimiin.
[211] Sundman 2001, 243–244; HS 2.12.1999: Vapaakaupan pelko on suuri yhdistäjä.
[212] HS 2.12.1999: Rajut WTO-mellakat johtivat poikkeustoimiin.
[213] HS 3.12.1999: WTO:lta uhkaa loppua aika kesken Seattlen ministerikokouksessa.
[214] HS/Thomas Wallgren 15.12.1999: Mihin suuntaan Seattlesta?; HS 17.12.1999: Seattlen WTO-fiasko sekoittaa edelleen koko kauppajärjestön toimintaa.

Kokouksessa EU säilyi yhtenäisenä, mutta tämä johtui puheenjohtajamaa Suomen näkökulmasta katsottuna lähinnä siitä, ettei päätöksiä ei saatu aikaiseksi. Käytännössä neuvottelutulos olisi vaatinut sitä, että EU joustaisi omista tavoitteistaan. Jäsenmaissa myönnytykset otettiin vastaan kuitenkin kriittisesti – Helsingin Sanomat luonnehti, että neuvottelujen kuluessa ”EU tuli vastaan jopa niin paljon, että eräitä jäsenmaita, kuten Ranskaa, alkoi hirvittää”.[215] EU:n maataloustoimijat kritisoivat voimakkaasti komission valmiutta vientitukien poistamiseen, kansalaisyhteiskunta puolestaan sitä, että komissio myöntyi perustamaan työryhmän, jossa tutkittaisiin biotekniikalla muunneltujen maataloustuotteiden kauppaa, joka oli Yhdysvalloille tärkeä aihe.[216] Jälkimmäistä vastusti ministerineuvoston puheenjohtaja Sasin mukaan myös suurin osa jäsenmaista. Puheenjohtajamaan tehtävä oli kuitenkin Sasin mukaan tukea neuvottelevaa osapuolta eli komissiota. ”Minua huolettaa se, että neuvostossa vain torjutaan kaikkia mahdollisia ajatuksia, mutta ei esitetä mitään rakentavaa tilalle”, Sasi kommentoi Helsingin Sanomille.[217] Kokouksen edetessä Sasi esitti useaan otteeseen huolestuneita kommentteja EU:n yhtenäisyyden säilymisestä, ja Himanen puolestaan arvioi raportissaan, että osa jäsenmaista olisi voinut olla valmis jopa kaatamaan koko neuvottelupaketin, jos maatalouden vientitukien poistaminen olisi tullut pakettiin mukaan.[218] EU:n yhtenäisyyttä ei kuitenkaan tarvinnut testata, sillä Yhdysvallat ei joustanut lainkaan omissa kannoissaan ja sopu neuvottelupaketista jäi siten syntymättä.[219]

Seattlen ministerikokouksen lopputulokseen Suomi ei voinut juuri vaikuttaa. Puheenjohtajuuskauden loppuraportissaan Himanen arvioi, että substanssierimielisyydet ”paradoksaalista kyllä” helpottivat puheenjohtajamaan asemaa, sillä EU:lle vaikeisiin kysymyksiin ei tarvinnut ottaa lopullista kantaa. [220] Panostus henkilösuhteiden kehittämiseen, huolellinen valmistautuminen ja riittävä resursointi vaikuttivat tuottaneen tulosta, ja kuva Suomesta pragmaattisena ja tehokkaana uutena jäsenmaana vahvistui kokemuksen myötä. ”Fakta oli, että [alivaltiosihteeri] Leif Fagernäs oli pj-kauden jälkeen ehkä EU:n arvostetuin virkamieskauppapoliitikko. Meidän

[215] HS 5.12.1999: Seattlen kokous epäonnistui.
[216] HS 4.12.1999: WTO-kokous tukevasti kivillä.
[217] Ibid.
[218] UM/Geneve 7.12.1999: WTO:n ministerikokous; miksi mistään ei tullut mitään? GENC036-18. E 15/1999 vp, EA.
[219] HS 5.12.1999: Seattlen kokous epäonnistui.
[220] UM/Geneve 10.12.1999: Geneve, kauppapolitiikka ja EU-puheenjohtajuus; mitä se oli? GENC036-19. 38.10 WTO; EU, UMA.

vaikutusmahdollisuudet olivat silloin aika huipussaan", Himanen muistelee haastattelussa puheenjohtajuuskauden jälkeisiä tunnelmia.[221]

3.4 Uusi neuvottelukierros käynnistyy Dohassa

Seattlen ministerikokousta seuranneen lamaannuksen ja sekaannuksen jälkeen neuvottelut alkoivat jälleen virota. Joulukuussa 1999 EU ja Yhdysvallat pääsivät "perustavaan yksimielisyyteen" uudesta neuvottelukierroksesta, jonka käynnistämistä tosin jouduttaisiin odottamaan seuraavaan ministerikokoukseen.[222] Palvelu- ja maatalousneuvottelujen aloittamisesta päästiin WTO:ssa sopuun helmikuussa 2000. Palveluneuvottelut aloitettiin jo samassa kuussa, ja maatalousneuvottelut puolestaan käynnistyivät maaliskuussa 2001.[223] Erityisesti maatalousneuvotteluissa eteneminen oli kuitenkin vaikeaa ennen kuin koko neuvottelupaketista päästäisiin sopuun. WTO:n neljäs ministerikokous oli sovittu pidettäväksi Dohassa 9.–13.11.2001, ja valmistelut aloitettiin saman vuoden alussa.[224]

EU:n peruslinjaukset säilyivät entisellään eli se kannatti laajaa neuvottelukierrosta. Jäsenmaat, Suomi mukaan lukien, olivat kuitenkin aiempaa valmiimpia joustamaan neuvottelutavoitteistaan kehittyvien maiden hyväksi, jotta kierros saataisiin käyntiin.[225] Suomen päätavoitteena oli käynnistää neuvottelukierros, jotta WTO pystyisi vastaamaan ajankohtaisiin kaupan haasteisiin. Uhkakuvana oli, että muutoin kauppajärjestelmä kehittyisi vain riitojenratkaisun varassa.[226] Nyt asiaa perusteltiin myös kehitysmaiden edulla: jos neuvotteluja ei saataisi käyntiin, voisi se hidastaa kehittyvien maiden taloudellista kehitystä.[227]

Kehittyvien maiden edut korostuivat Suomen näkemyksissä muutoinkin aiempaa vahvemmin.[228] Tähän vaikuttivat kenties osaltaan Seattlen epäonnistuminen sekä sen jälkeen voimistunut kansalaisjärjestöjen ja eduskunnan aktiivisuus asian tiimoilta. Eduskunnan Suuren valiokunnan WTO-jaosto perehtyi huolellisesti WTO-neuvottelujen eri asiakysymyksiin kuulemalla

---

[221] Himanen, haastattelu 29.8.2023.
[222] HS 18.12.1999: Euroopan unioni ja Yhdysvallat pyrkivät ensi vuonna uusiin WTO-neuvotteluihin.
[223] HS 26.2.2000: Maailman kauppajärjestö aloitti neuvottelut palvelujen vapauttamisesta; HS 31.3.2000: WTO:n maatalousneuvottelut käyntiin ensi vuonna.
[224] UM/KPO 14.3.2001: Maailman kauppajärjestö (WTO) – Yleistilanne (Kohti Dohan ministerikokousta I). HELD2345-14. E 15/1999 vp, EA.
[225] UM/KPO 29.8.2001: Maailman kauppajärjestö (WTO); 4. ministerikokouksen valmistelut ja neuvottelutilanne ("Kohti Dohaa II"). HELD2345-57. E 15/1999 vp, EA.
[226] UM/KPO 29.8.2001: "Kohti Dohaa II". EA.
[227] UM/KPO 22.10.2001: WTO:n 4. ministerikokous. EU-ohje, YAN 29.10.2001. HELD2262-20. E 15/1999 vp, EA.
[228] Ks. esim. UM/KPO 26.10.2001: Yleisten asiain neuvosto 29.10.2001: WTO:n neljäs ministerikokous. HELD2345-71. E 15/1999 vp, EA.

asiantuntijoita ja Geneven eri globaalijärjestöjen edustajia. Jaosto päätyi johtopäätöksissään samoille linjoille kuin WTO:n pääjohtaja Mike Moore: vapaan kaupan (*free trade*) lisäksi WTO:n tulisi käsitellä myös reilua kauppaa (*fair trade*) eli ottaa aiempaa paremmin huomioon myös kehitys-, ympäristö- ja työelämän näkökulmat.[229] Tämä heijastui vahvasti myös Suuren valiokunnan lausuntoon, jonka se antoi Dohan ministerikokouksen edellä.[230] Toisaalta sekä eduskunta että valtioneuvosto tukivat edelleen EU:n varaumia maatalouden suhteen. Suuri valiokunta tiedosti lausunnossaan itsekin, että kehitys- ja maatalouspoliittiset tavoitteet olivat keskenään ristiriidassa.[231]

Kansalaisaktivistien kritiikki oli edelleen äänekästä, ja ulkoministeriön mielestä osin myös harhaanjohtavaa. Ministeriö osallistui siksi itsekin aktiivisesti keskusteluun: ministeri Sasi ja aktivistit kävivät vuoropuhelua Helsingin Sanomien mielipidepalstalla, ja ulkoministeriö oikoi eduskuntakirjelmissään WTO:ta kohtaan esitettyä kritiikkiä.[232] Sekä eduskunta että valtioneuvosto katsoivat kuitenkin, että WTO:n uudistamisessa tulisi myös pystyä vastaamaan järjestöä kohtaan esitettyyn kritiikkiin.[233] Vastaavaa vuoropuhelua käytiin samoihin aikoihin myös EU:n kauppapoliittisen päätöksenteon uudistamiseen liittyen. Ministeri Kimmo Sasi kannatti valtioneuvoston tavoin komission toimivallan laajentamista pitäen sitä pienen jäsenmaan etuna, kun taas kansalaisaktivistien mielestä komission toimivallan laajentaminen immateriaalioikeuksiin antaisi valtuudet ”elämän patentoinnin kaupan esteiden poistamiseksi”.[234] Kritiikistä huolimatta komission kauppapoliittista toimivaltaa saatiin laajennettua, mikä vahvisti sen ulkoista neuvotteluasemaa.

EU oli siis aiempaa joustovalmiimpi ja toimintakykyisempi, mutta muutoin uuden WTO-neuvottelukierroksen aloittaminen oli pitkälti kiinni muista osapuolista. Yhdysvallat lähentyi EU:ta kannoissaan kesän 2001 kuluessa, ja osapuolet antoivat kesäkuussa yhteisen julkilausuman, jonka mukaan ne olivat sitoutuneita aloittamaan kunnianhimoisen neuvottelukierroksen.[235] Tähän vaikutti osaltaan myös EU:n kauppakomissaari Pascal Lamyn ja Yhdysvaltain

---

[229] Suuri valiokunta, WTO-jaosto 4.5.2001: WTO-jaoston väliraportti: Vapaakaupasta reiluun kauppaan – from free trade to fair trade. E 15/1999 vp, EA.
[230] SuVL 1/2001 vp, E 15/1999 vp, EA; ks. myös Alvoittu 2002, 105.
[231] SuVL 1/2001 vp, 6. E 15/1999 vp, EA.
[232] UM/KPO 29.8.2001: Maailman kauppajärjestö (WTO); 4. ministerikokouksen valmistelut ja neuvottelutilanne (”Kohti Dohaa II”). HELD2345-57. E 15/1999 vp, EA.
[233] Suuri valiokunta, WTO-jaosto 4.5.2001. – UM/KPO 29.10.2001: Yleisten asiain neuvosto, WTO:n neljäs ministerikokous. HELD2345-71. E 15/1999 vp, EA.
[234]HS/Kimmo Sasi 10.10.2002: EU:n kauppapolitiikka antiikkia. – HS/Ville-Veikko Hirvelä ja Thomas Wallgren 21.12.2000: Elämä patentoitiin Nizzassa.
[235] UM, Yleisten asioiden neuvosto 29.10.2001: WTO:n neljäs ministerikokous. HELD2345-71. Eduskunnan arkisto, E 15/1999.

kauppaministeri Zoellickin hyvät keskinäiset välit. EU ja Yhdysvallat olivat erimielisiä maatalouden vientituista, mutta olivat samoilla linjoilla työelämän oikeuksista ja ympäristöstä, joita kehittyvät maat puolestaan pitivät verhottuna protektionismina.

Tunnelma muuttui vain kaksi kuukautta ennen ministerikokouksen alkua, kun terrori-iskut Yhdysvalloissa 11. syyskuuta 2001 käänsivät koko maailmanpolitiikan kurssia ja vaikuttivat myös kauppapolitiikkaan. WTO:n kokousta suunniteltiin hetken ajaksi siirrettäväksi Geneveen, koska Qatarin Dohaa ei pidetty turvallisena, mutta lopulta kokouksen järjestäminen maltillisessa arabimaassa nähtiin kuitenkin tärkeänä symbolisena eleenä. Ministeri Sasi ei tosin pitänyt ihanteellisena sitä, että kokous järjestettiin suljetussa maassa, jossa mahdollisuudet mielenosoittamiseen ja ilmaisunvapauteen olivat rajoitetut.[236] Terrori-iskujen myötä jäsenten kompromissihalukkuus kasvoi, ja myös Suomi katsoi, että positiivinen tulos olisi erityisen tärkeä järkyttävien terrori-iskujen jälkeen.

Vesa Himasen mukaan Dohassakin tulosten aikaansaaminen oli vaikeaa, ja neuvotteluissa ehdittiin siirtyä jo jatkoajalle. Lopulta päätös neuvottelukierroksen aloittamisesta ratkesi poliittisen tason tekijöiden vuoksi sen sijaan, että WTO:n jäsenmaat olisivat päässeet kauppapoliittiseen yhteisymmärrykseen. ”Yhdysvalloissa tehtiin päätös, että Dohassa oli saatava tulos, jotta saadaan joku positiivinen signaali tulevaisuudesta”, Himanen katsoo. Hänen mukaansa jatketun kokouksen aikana Yhdysvaltain kauppadelegaatio meni neuvottelemaan erikseen niiden maiden kanssa, jotka vastustivat eniten uuden neuvottelukierroksen aloittamista, ja osapuolet palasivat takaisin yksimielisinä. ”Jotain poliittista siinä oli taustalla. Kehitysmaille oli luvattu jotain, ja tämän jälkeen asia nimettiin ’Dohan kehityskierrokseksi’”, Himanen muistelee.[237]

Dohassa sovittiin siis uudesta neuvottelukierroksesta, jonka oli määrä päättyä jo kolmen vuoden kuluttua, 1.1.2005. Ulkoministeriö arvioi, että kokouksen tuloksena oli tasapainoinen kompromissi eri näkemysten välillä. Tyytyväisiä voivat olla sekä laajaa että suppeaa asialistaa kannattaneet: julkilausuma mahdollisti laaja-alaisten neuvottelujen käynnistämisen, mutta toisaalta asialistan laajentaminen vaatisi erillisen päätöksen. Uusien eli ns. Singaporen aiheiden (investoinnit, kilpailu, kaupan helpottaminen, julkiset hankinnat) mukaanotosta neuvotteluihin oli tarkoitus päättää viidennessä ministerikokouksessa loppuvuonna 2003. Ulkoministeriön analyysin

[236] HS 6.10.2001: WTO-kokous saattaa siirtyä Dohasta Geneveen. – HS 12.11.2001: Sasi: Todellinen vääntö WTO:ssa alkaa maanantaina.
[237] Himanen, haastattelu 29.8.2023.

mukaan myös kehittyvät maat voisivat olla tyytyväisiä siihen, että julistuksessa otettiin huomioon niiden huolet kapasiteetin riittämättömyydestä ja teknisen avun tarpeesta, ja lisäksi niiden huolet lääkkeiden saamisen turvaamisesta huomioitiin erillisessä kansanterveyttä koskevassa julistuksessa.[238]

Suomen ja EU:n maataloustuottajat olivat myös tyytyväisiä Dohassa syntyneeseen kompromissiin. Ranska, joka vastusti vientitukien poistamista kaikkein voimakkaimmin, sai lopulta mukaan lausekkeen siitä, ettei neuvottelujen lopputulosta määrätä etukäteen. Lisäksi päätöslauselmassa huomioitiin maatalouden ”ei-kaupalliset” näkökohdat, mikä tarkoitti myönnytystä EU:n omalle ruokaturvallisuusääntelylle. EU:n maataloustuottajien etujärjestö Copan pääsihteeri Risto Volanen ja Suomen MTK:n Esa Härmälä arvioivat, että vientitukien leikkaamisella olisi raju vaikutus erityisesti EU:n ja Suomen maitotilallisiin.[239] Sikäli kyseessä oli siis pikemminkin torjuntavoitto. Toisaalta maatalouspolitiikan uudistaminen ja tukimekanismien vähentäminen kauppapolitiikan vuoksi oli alkanut jo Uruguayn neuvottelukierroksen aikana, joten muutos oli jatkumoa jo aiemmin tapahtuneeseen.

Aikalaisaineistossa vähemmälle huomiolle jäi se seikka, että Kiina hyväksyttiin kokouksessa WTO:n jäseneksi.[240] Pitkällä aikavälillä Kiinan WTO-jäsenyys on ollut yksi eniten maailmantaloutta ja kansainvälisen kauppajärjestelmän toimintaa mullistaneista tapahtumista, joka on vaikuttanut myös Dohan kierroksen mutkistumiseen ja sittemmin myös Yhdysvaltain WTO-kriittisyyteen, joka on heikentänyt WTO:n asemaa. EU ja Kiina olivat sopineet WTO-jäsenyyden ehdoista jo keväällä 2000, jolloin Suomea kiinnosti erityisesti Kiinan televiestintäsektorin avautuminen.[241]

---

[238] UM 26.11.2001: Maailman kauppajärjestön 4. ministerikokous Dohassa: kokouksen tulokset (analyysi). HELD2253-75. E 121/2001 vp, EA.
[239] HS 16.11.2001: WTO-sopu voitto EU:n maataloudelle.
[240] Ks. esim. HS 11.11.2001: WTO:n kokous kiisteli Qatarissa maatalouden tuesta.
[241] HS 20.5.2000: Kiina ja EU pääsivät kauppasopuun.

4 Vastatuulta ja uudelleenarviointia 2003–2006

4.1 Kehityskysymysten esiinmarssi

4.1.1 Globaalipolitiikka valtavirtaistuu

Suomessa käytiin eduskuntavaalit keväällä 2003, minkä seurauksena valtaan astui keskustan, SDP:n ja RKP:n muodostama punamultahallitus. Vuosituhannen vaihteessa voimistunut globaalipolitiikka näkyi vahvasti uuden hallituksen ohjelmassa, jossa ihmisoikeudet ja kehityspolitiikka olivat aiempaa vahvemmin osana ulko- ja turvallisuuspoliittisia kirjauksia. Ohjelmassa määriteltiin myös Suomen kanta WTO-neuvotteluihin, joka oli Suomen perinteisen linjan mukainen: ”Ulkomaankaupasta riippuvaiselle Suomelle on tärkeää, että Maailman kauppajärjestö WTO:n puitteissa käytävissä neuvotteluissa maailmankaupan edelleen vapauttamisessa onnistutaan.” Uutta sen sijaan oli tämän jälkeinen virke: ”Ratkaisussa on huomioitava nykyistä paremmin myös kehitysmaiden edut.”[242]

Tutkijoiden mukaan ihmisoikeudet ja globaali vastuunkanto korostuivat Suomen ulkopolitiikassa kaikkein vahvimmin juuri 2000-luvun alussa.[243] Voikin sanoa, että tässä vaiheessa 1990-luvulla voimistunut globaalipolitiikka valtavirtaistui, mikä näkyy myös hallitusohjelmassa. Kauppa- ja kehityspolitiikka nähtiin nyt aiempaa selvemmin toisiinsa kytkeytyvinä kokonaisuuksina, joita oli tarkasteltava kokonaisvaltaisesti. Kauppapolitiikalla voitaisiin esimerkiksi edistää kaikkein köyhimpien maiden kehitystä ja YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttamista.[244] Tästä osoituksena oli myös ministerien uusi salkkujako: hallituksessa aloitti ensimmäistä kertaa ministeri, jonka vastuulla oli sekä ulkomaankauppa että kehityspolitiikka. Suurlähettiläs Pekka Huhtaniemi kuvaili tätä ”selväksi signaaliksi” siitä, hallitus panosti ulkopolitiikassaan globalisaation hallintaan.[245]

Myös ulkoministeriön organisaatiomuutoksilla pyrittiin vastaamaan globalisaatio hallinnan vaatimuksiin. Ulkoministeriöön perustettiin vuoden 2003 alussa uusi globaaliasioiden linja,

---

[242] VNK: Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelma 17.4.2003, 4; Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Valtioneuvoston julkaisuarkisto.
[243] Ojanen ja Raik 2017, 182; Haukkala ja Vaahtoranta 2016, 63; Forsberg ja Vogt 2008.
[244] VNK: Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelma 17.4.2003: ”Hallitus toimii YK:n vuosituhatjulistuksen tavoitteiden mukaisesti myös kansainvälisen kauppapolitiikan keinoin kestävän kehityksen edistämiseksi ja äärimmäisestä köyhyydestä sekä nälänhädästä kärsivien määrän puolittamiseksi vuoteen 2015 mennessä.”
[245] Suurlähettiläs Pekka Huhtaniemen puhe 9.5.2003: Taloudelle globaalit pelisäännöt – fakta vai fiktio? Ulkoministeriön verkkosivut.

joka pian muuttui osastoksi. Samaan aikaan myös kauppapolitiikka keskitettiin kokonaisuudessaan ulkoministeriön alaisuuteen, kun kauppa- ja teollisuusministeriön ulkomaankaupparyhmän virkamiehet ja tehtävät siirtyivät kauppapoliittisen osaston alle.[246] Keskeisimpänä tavoitteena oli se, että kehityspoliittinen, kauppapoliittinen ja poliittinen osasto ajaisivat yhdenmukaista politiikkaa – ”ei niin kuin joskus ennen olemme toimineet, ikään kuin meillä olisi kolme erillistä ministeriötä”, luonnehti valtiosihteeri Antti Satuli Helsingin Sanomille.[247]

Kaupan ja kehityksen tiiviimpi yhteys toisiinsa oli seurausta pääosin kansainvälisen toimintaympäristön murroksesta. Suomen kehityspolitiikkaa EU-aikana tutkineen Mari Luomen mukaan Suomen kehityspolitiikassa tapahtui eurooppalaistumista, kun se 1990-luvulla integroitui osaksi EU:n rakenteita.[248] Toisaalta Suomi muovasi myös EU:n kehityspolitiikkaa. EU:n aiemmat kauppasuhteet kehittyviin maihin olivat perustuneet siirtomaahistorialle, ja entiset siirtomaat nauttivat kaupankäynnissä etuuskohtelusta Youandén, Lomén ja Cotonoun sopimusten nojalla.[249] Nämä sopimukset todettiin kuitenkin GATTin riitojenratkaisussa vuonna 1994 kehittyviä maita syrjiviksi, sillä etuuskohtelua ei sovellettu kaikkiin saman kehitystason maihin. EU:n perinteinen kauppaetuuksiin perustuva kehityspolitiikka oli siis murroksessa jo Suomen liittyessä EU:n jäseneksi. Tutkijoiden Alasdair R. Youngin ja John Petersonin mukaan Suomi ja muut uudet jäsenmaat painottivat kehityspolitiikassaan monenkeskisiä rakenteita sekä vähiten kehittyneiden maiden asemaa, mikä voimisti EU:n kehityspolitiikan muutospaineita.[250]

Uudenlaiselle kauppa- ja kehityspolitiikalle oli myös globaalia tilausta, minkä osoittivat YK:n vuosituhattavoitteiden sekä WTO:n Dohan kehityskierroksen kaltaiset aloitteet. Samalla, kun Kiina, Intia ja Brasilia olivat nousemassa maailmantalouden voimatekijöiksi, kannettiin länsimaissa yhä laajemmin huolta niistä kehittyvistä maista, jotka eivät päässeet globalisaation kasvusta osalliseksi.[251] WTO:n jäsenkunnan laajentuessa kehittyvien maiden ja nousevien talouksien suhteellinen osuus painottui, ja näiden maiden intressit oli huomioitava kauppapolitiikassa entistä paremmin. Kehitysmaiden intressit saivatkin jalansijaa EU:n kauppapolitiikassa Dohan kierroksella, mikä näkyy myös Suomen linjauksissa kyseisenä ajanjaksona. Suomen kauppapoliittisessa ohjelmassa vuonna 2005 kehitysmaakysymykset nostettiin toiseksi kauppapolitiikan perustehtäväksi kilpailukyvyn rinnalle. ”Kansallinen etu määrittyy yhä enemmän EU- ja

[246] K 1/2004 vp: Hallituksen toimenpidekertomus 2003, 18. Eduskunta.
[247] HS 15.4.2003: UM rohkaisee virkamiehiään esiintymään julkisuudessa.
[248] Luomi 2006.
[249] Young & Peterson 2013.
[250] Young & Peterson 2013.
[251] Tapio 2018, 48–49; UTP 37/2005 vp, Eduskunta.

globaalikontekstissa. Kauppapolitiikkaan enenevässä määrin vaikuttava asia on kehityskysymysten entistä voimakkaampi esiinmarssi", ohjelmassa todetaan.[252] Erityisesti WTO:n ministerikokous Cancúnissa osoitti sen, ettei kehityskysymyksiä tai kehittyviä maita voinut enää sivuuttaa kauppapolitiikassa.

4.1.2 Vastatuulta Cancúnissa

WTO:n viides ministerikokous pidettiin Meksikon Cancúnissa 10.–14.9.2003. Tämän oli tarkoitus olla neuvottelukierroksen välitarkastelu, jonka jälkeen neuvottelut lähtisivät kunnolla käyntiin. Samalla oli tarkoitus päättää siitä, aloitetaanko neuvottelut myös Singaporen aiheista, joita erityisesti EU oli ajanut neuvotteluagendalle. Ennen Cancúnia WTO:ssa oli tarkoitus sopia palvelu- ja maatalousneuvottelujen sekä teollisuustuotteiden markkinoillepääsyn neuvotteluehdoista eli modaliteeteista. Neuvottelut eivät kuitenkaan edenneet halutussa aikataulussa, vaan keväällä 2003 ohitettiin useampi neuvotteluille asetettu aikaraja. Ulkoministeriössä ei oltu kuitenkaan tästä huolissaan: määräaikojen ylittäminen oli neuvotteluissa tavallista, ja tuloksia syntyi yleensä vasta neuvottelujen loppuvaiheessa. Dohan kierroksen laaja agenda ja tiukka aikataulu kuitenkinkin tarkoittivat, ettei aikaa ollut myöskään hukattavaksi. Jos monenkeskiset neuvottelut viivästyisivät, nähtiin riskinä se, että erilaiset alueelliset ja kahdenväliset vapaakauppajärjestelyt lisääntyisivät.[253]

EU:n ja Yhdysvaltojen keskinäinen sopu oli ollut aiemmin keskeistä kauppaneuvottelujen onnistumisen kannalta, ja sitä pidettiin nytkin tärkeänä. Syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeinen poliittinen yhtenäisyys, joka EU:n ja Yhdysvaltojen välillä löytynyt ennen edellistä ministerikokousta, oli kuitenkin alkanut rakoilla jo pian neuvottelujen käynnistyttyä. Yhdysvaltojen laajeneva sota terrorismia vastaan ja erityisesti keväällä 2003 käynnistynyt hyökkäys Irakiin jakoi Eurooppaa. Ulkoministeriön arvion mukaan tämä ei kuitenkaan heijastunut suoraan WTO-neuvotteluihin.[254] EU:n ja Yhdysvaltojen välisiä kauppasuhteita rasittivat kuitenkin osapuolten väliset kauppakiistat. Yhdysvallat oli toisena osapuolena joka toisessa EU:n WTO-riidassa, joista suurin osa oli EU:n käynnistämiä riitoja Yhdysvaltoja vastaan.[255] Yksi merkittävimmistä riidoista koski teräksen suojatoimia, joilla Yhdysvallat rajoitti teräksen tuontia hel-

[252] UTP 37/2005 vp, Eduskunta.
[253] UM/KPO 30.4.2003: WTO:n neuvottelukierros ja muut ajankohtaiset WTO-kysymykset. HELD0596-38. E 121/2001 vp, EA.
[254] Ibid.
[255] Ibid.

mikuussa 2002. Suomesta katsoen Yhdysvaltojen toiminta teki selvemmäksi sen, että Yhdysvaltojen ja EU:n välillä on selkeitä intressi- ja näkemyseroja, mutta siitä huolimatta kauppapoliitikot toppuuttelivat pelkoja kauppasodasta tai WTO-neuvottelukriisistä.[256] Kauppariitoihin Suomi suhtautui ylipäätään varovasti: Suomi lähtökohtaisesti vastusti WTO-sääntöjä rikkovalle osapuolelle asetettavia vastatoimia, koska tullien korottamisen katsottiin heikentävän Suomen omaa teollisuutta, joka hyödynsi paljon muualta tuotuja välituotteita.

Tällä kertaa ministerikokouksen tulos ei kuitenkaan ratkennut EU:n ja Yhdysvaltojen välillä. Aiemmin varsin hajanaisena ryhmänä toimineet kehittyvät maat muodostivat Cancúnin kokouksen alla uuden G20-liittouman, jonka johdossa olivat Intia ja Brasilia.[257] Ryhmä edusti ministerikokouksessa kovaa linjaa vaatien kehittyneiden maiden maatalouskaupan vapauttamista ja vastustaen Singaporen aiheiden ottamista käsittelyyn. G20:n vaatimat maataloustukien poistot olivat suurempia kuin mihin EU ja Yhdysvallat olivat aiemmin myöntyneet, minkä vuoksi niitä ei pidetty hyväksyttävinä. Kun yhteisymmärrykseen ei ministerikokouksen aikana päästy, kokouksen puheenjohtaja, Meksikon ulkoministeri Derbez, päätti kokouksen tuloksettomana.[258] Kokouksen lopputulos oli osoitus siitä, että kehittyvien maiden painoarvo WTO:ssa oli kasvanut: enää päätöksiä ei voitu tehdä vain teollisuusmaiden välisellä konsensuksella, jos se koskaan aiemminkaan oli ollut mahdollista. Tutkijat Ahnlid ja Elgström luonnehtivat kehittyviä maita veto-vallankäyttäjiksi: ne saattoivat halutessaan estää itselleen epämieluisat päätökset, mutta eivät voineet yksinään saada aikaan itselleen mieluisia päätöksiä.[259]

WTO:n ministerikokous päättyi siis epäonnistumiseen tärkeällä hetkellä jo toista kertaa neljän vuoden aikana. Tämä lamaannutti WTO-neuvottelut useiksi kuukausiksi ja käynnisti EU:ssa sisäisen keskustelun neuvottelustrategian päivittämisestä. Kuten ulkoministeriö oli jo aiemmin aavistellut, käynnisti epäonnistunut ministerikokous keskustelun alueellisten kauppasopimusten solmimisesta. EU oli Dohan kierroksen käynnistymisen jälkeen pidättäytynyt alueellisten sopimusten solmimisesta ja panostanut monenkeskisiin neuvotteluihin, mutta Cancúnin ministerikokouksen jälkeen EU:n tärkeät kauppakumppanit, erityisesti Yhdysvallat, vaikuttivat panostavan kahdenvälisyyteen. EU:n sisällä kahdenvälisyys jakoi jäsenmaita: osa ”eteläisistä” jä-

---

[256] Ibid; Suurlähettiläs Pekka Huhtaniemen puhe 9.5.2003: Taloudelle globaalit pelisäännöt – fakta vai fiktio? UM. <https://um.fi/puheet/-/asset_publisher/up7ecZeXFRAS/content/suurlahettilas-pekka-huhtaniemi-taloudelle-globaalit-pelisaannot-fakta-vai-fiktio->, haettu 29.11.2020.
[257] Ryhmän nimi tuli jäsenten lukumäärästä. UM käytti ryhmästä myös nimitystä G-21 jäsenmäärän mukaisesti.
[258] UM/KPO 13.10.2003: Dohan neuvottelukierroksen jatkonäkymät Maailman kauppajärjestön Cancúnissa 10.-14.10.2003 pidetyn ministerikokouksen jälkeen. UM2003-00226, E 121/2001 vp, EA.
[259] Ahnlid ja Elgström 2014, 80.

senmaista kannatti kahdenvälisyyttä, kun taas Suomi ja muut ”pohjoiset” jäsenmaat pitivät monenvälisyyttä prioriteettina ja kannustivat komissiota aktiivisuuteen WTO-neuvottelujen uudelleenkäynnistämiseksi.[260]

EU:n sisäinen keskustelu ei johtanut vielä tässä vaiheessa merkittäviin suunnanmuutoksiin. Dohan kierros ja EU:n neuvottelutavoitteet nähtiin edelleen relevantteina, mutta EU:n tulisi aika ajoin voida tarkastella myös tarvetta kahdenvälisiin sopimuksiin. Kokouksen epäonnistuminen kertoi EU:n mukaan siitä, että WTO:n käytännöt eivät vastanneet kasvaneen jäsenistön tarpeita, minkä vuoksi erityisesti ministerikokouksen johtamista tulisi sujuvoittaa. Suomi tuki komission peruslinjaa.[261]

Sopu kauppaneuvottelukierroksen jatkumisesta saatiin WTO:ssa aikaan vasta elokuussa 2004. Neuvottelujen kunnianhimoa jouduttiin laskemaan, kun esimerkiksi Singaporen aiheet pudotettiin lopullisesti pois agendalta muun kuin kaupan menettelyjen osalta. Tämä oli Suomen kannalta realistinen, vaikkakin harmillinen lopputulos. Ulkoministeriö arvioi, että neuvottelujen jatkosta sopiminen oli hyvin tärkeää, vaikka varsinaiset päätökset jätettiinkin myöhemmin tehtäviksi. Avoimeksi jäi myös neuvottelujen aikaraja, jota päätettiin lykätä vuoden 2004 lopusta tulevaisuuteen.[262]

4.2 Kauppapolitiikan uudelleenarviointia

4.2.1 ”Viekö Gats juomavedenkin kehitysmaiden lasten suusta?”

Vuoden 2003 aikana palvelukauppa nousi Suomessa poliittiseksi keskustelunaiheeksi. EU:n uudistamista valmistellut konventti jätti ehdotuksensa uudesta EU-perustuslaista 2003, jossa kauppapoliittinen toimivalta siirtyisi jälleen astetta enemmän komission toimivaltaan. Vuonna 2004 tulossa olevan itälaajenemisen myötä unionin sisäiset erot kasvaisivat, ja yksimielisyysvaatimuksen ennakoitiin vaikeuttavan unionin neuvotteluasemaa WTO:ssa.[263] Samasta syystä komission kauppapoliittista toimivaltaa oli kasvatettu jo edellisissä hallitustenvälisissä konferensseissa Amsterdamissa 1996 ja Nizzassa 2000.

---

[260] UM/KPO 13.10.2003: Dohan neuvottelukierroksen jatkonäkymät Maailman kauppajärjestön (WTO) Cancúnissa 10.-14.10.2003 pidetyn ministerikokouksen jälkeen. UM2003-00226, E 121/2001 vp, EA.
[261] UM/KPO 27.11.2003: EU:n epävirallinen kauppaministerikokous Brysselissä 2.12.2003. UM2003-00653, E 121/2001 vp, EA.
[262] UM/KPO 10.8.2004: WTO:n neuvottelukierroksen jatkoa koskeva päätös. UM2004-02237, E 121/2001 vp, EA.
[263] STM 2002: Sosiaali- ja terveysministeriön EU/133-jaoston työtä valmistelevan työryhmän toiminta vuonna 2001, 40. Valtioneuvosto.

Suomen kansallinen kanta palvelukaupan vapauttamiseen oli muotoiltu jo Uruguyan-kierroksen aikana, jolloin palvelut olivat ensimmäistä kertaa kauppapolitiikan neuvotteluaiheena. Tämä kanta säilyi varsin muuttumattomana seuraavalle neuvottelukierrokselle valmistauduttaessa. Suomelle offensiivisia interessejä olivat televiestintä-, ympäristö-, energia- ja rakennuspalvelut sekä erilaiset liike-elämän konsulttipalvelut.[264] Koulutuspalvelut ja pakolliset eläke- ja sosiaaliturvavakuutukset sekä palveluiden neljäs toimitusmuoto eli henkilöiden liikkuvuus sen sijaan olivat selkeästi defensiivisiä intressejä. Julkiset palvelut eivät valtioneuvoston näkemyksen mukaisesti olleet yksiselitteisesti defensiivisiä.[265] Eduskunnan Suuren valiokunnan kanta vuonna 1999 oli tästä hieman jyrkempi. Valiokunta katsoi, että myös ”sosiaaliset, terveydelliset, sivistykselliset ja kulttuuriset peruspalvelut” tuli suojella kaupan vapauttamiselta, minkä lisäksi valiokunta kannatti mahdollisuutta oman kulttuurin ja kielen perusteella tapahtuviin valtiontukiin – aihe, jota erityisesti Ranska oli pitänyt esillä mm. Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella.[266] WTO-neuvotteluissa eduskunnankin päähuomio kohdistui kuitenkin pääosin maatalouteen ja kehityskysymyksiin, eivätkä palvelut nousseet tuolloin erityisesti esille.

Vuonna 2003 palvelukaupasta sen sijaan puhuttiin erityisen paljon, sillä WTO:n GATS-neuvottelut etenivät tarjousvaiheeseen, jossa neuvottelujen osapuolet esittivät toisilleen markkinoillepääsypyyntöjä. Sen lisäksi aihe nousi esiin EU-perustuslakiluonnoksen yhteydessä. Globalisaatiokriittinen liikehdintä jatkui yhä voimakkaana, ja nyt aktivistien huomio kohdistui palveluiden kauppaan.[267] Aktivistien, kuten Attac-järjestön Mikael Böökin ja Maan ystävien Ville-Veikko Hirvelän, mukaan palveluiden kaupan vapauttaminen voisi johtaa peruspalvelujen kaupan yksityistämiseen, eikä heitä tyynnyttänyt se, että julkiset palvelut oli suljettu GATS-sopimuksessa katteen ulkopuolelle.[268] ”Viekö Gats juomavedenkin kehitysmaiden lasten suusta?”, otsikoi Helsingin Sanomat eduskunnan GATS-kuulemistilaisuudesta kertovan artikkelin, jossa vastakkain aseteltiin peruspalveluista huolestuneet kansalaisjärjestöt ja GATSin kehitysmaahyötyjä korostava ”optimistinen virallinen linja”.[269]

---

[264] STM 2002, 23; UM/KPO 10.10.2002: Maailman kauppajärjestön palvelukauppaneuvottelujen ajankohtainen tilanne. HELD2270-47. E 121/2001 vp, EA.
[265] STM 2002, 23.
[266] STM 2002, 23; SuVL 1/1999 vp. E 15/1999 vp, EA; Ks. myös Alvoittu 2002, 85–86.
[267] HS 12.3.2003: Viekö Gats juomavedenkin kehitysmaiden lasten suusta?; HS/Mikael Böök 29.3.2003: Gats-sopimus on syytä pikaisesti romuttaa; HS/Ville-Veikko Hirvelä 18.4.2003: Gats-sopimus ei toteuta demokratiaa; HS 25.3.2004: Kansalaisjärjestöt vaativat muutoksia EU:n perustuslakiluonnokseen.
[268] HS 12.3.2003: Viekö Gats juomavedenkin kehitysmaiden lasten suusta?; HS/Mikael Böök 29.3.2003: Gats-sopimus on syytä pikaisesti romuttaa.
[269] HS 12.3.2003: Viekö Gats juomavedenkin kehitysmaiden lasten suusta?

Keskustelu voimistui EU:n perustuslakiluonnoksen myötä. Palvelukauppa oli siirtynyt komission toimivaltaan jo edellisen hallitustenvälisen konferenssin aikana, jolloin kulttuuri- ja audiovisuaalipalvelut jätettiin jaettuun toimivaltaan Ranskan vaatimuksesta ja koulutus- ja terveyspalvelut puolestaan pohjoismaiden vaatimuksesta. Uudessa perustuslakiluonnoksessa jälkimmäistä kirjausta ei kuitenkaan ollut. Tämä herätti kritiikkiä ja huolia vasemmistoliiton ja vihreiden oppositiokansanedustajissa sekä kansalaisaktivisteissa.[270] Hallituksen edustajat eivät kuitenkaan olleet huolissaan tästä. Suomen hallitus oli johdonmukaisesti pyrkinyt tehostamaan unionin kauppapoliittista päätöksentekoa jo edellisissä konferensseissa, mutta oli samaan aikaan pitänyt kiinni kansallisista varaumistaan. Ulkoministeri Erkki Tuomioja (sd.) katsoi, ettei Suomen linja ollut muuttunut, ja ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paula Lehtomäki (kesk.) totesi, että Suomi voisi yhä vaikuttaa neuvotteluihin ja niiden lopputulokseen osana EU:ta.[271] Lisäksi Lehtomäki totesi, että Suomessa oli jo nykyisin yksityisiä terveydenhuoltopalveluja, eikä ulkomaisten yritysten markkinoillepääsy siis merkittävästi muuttaisi tilannetta.[272]

Sekä GATSista että perustuslakisopimuksesta käyty keskustelu toi esiin samanlaiset globaalipolitiikan aikaiset jakolinjat. Hallitus ja virkamiehet katsoivat, että Suomen herkkyydet voitaisiin turvata neuvottelujen aikana ja olemassa olevin järjestelyin, kun taas oppositio ja kansalaisaktivistit olisivat mieluummin sulkeneet herkät aiheet yksiselitteisesti pois neuvotteluista. Erot näkemyksissä eivät siis välttämättä olleet erityisen suuria. Aktivistit kuitenkin pelkäsivät, että viime kädessä ”EU:n kauppapoliitikot” voisivat määräenemmistöllä päättää ”hyvinvointipalvelujen kaupallistamisesta suuryhtiöiden ja sijoittajien tarpeisiin”, minkä lisäksi myös WTO:n riitojenratkaisujärjestelmä saattaisi tulkita sopimuksia eri tavalla ja siten ajaa yli kansallisesta tulkinnasta.[273] Vasemmistoliiton puheenjohtaja Suvi-Anne Siimes puolestaan katsoi, ettei EU-politiikassaan maltillinen keskilinjan kulkija Suomi todellisuudessa käyttäisi veto-oikeuttaan EU:n neuvottelemien kauppasopimusten kaatamiseksi, sillä ”99,9 prosentissa tapauksista, joissa Suomi uhkaa jäädä EU:n sisällä yksin, Suomi yhtyy yhteiseen kantaan”.[274]

---

[270] HS 19.7.2003: Siimes: Kauppapolitiikka EU-neuvottelujen ykköstavoitteeksi; HS/Ville-Veikko Hirvelä ja Thomas Wallgren 6.8.2003: Hyvinvointipalvelut uhattuna EU:ssa; HS 8.8.2003: EU:n perustuslaki saattaa panna julkisen terveydenhuollon ahtaalle; KK 92/2003 vp: Julkisten palvelujen suojalausekkeet EU:n uudessa perustuslaillisessa sopimuksessa. Eduskunta.
[271] UMI Tuomiojan vastaus, KK 92/2003 vp; HS 8.8.2003: EU:n perustuslaki saattaa panna julkisen terveydenhuollon ahtaalle.
[272] HS 8.8.2003: EU:n perustuslaki saattaa panna julkisen terveydenhuollon ahtaalle.
[273] HS/Ville-Veikko Hirvelä ja Thomas Wallgren 6.8.2003: Hyvinvointipalvelut uhattuna EU:ssa.
[274] HS 8.8.2003: EU:n perustuslaki saattaa panna julkisen terveydenhuollon ahtaalle.

Suomen kansalliset herkkyydet huomioitiin lopulta EU:n perustuslakisopimuksessa, jonka Eurooppa-neuvosto allekirjoitti lokakuussa 2004.[275] Suomessa sopimusta ei ehditty ratifioimaan kansallisesti, sillä Eurooppa-neuvosto asetti hankkeelle ”pohdintatauon” sen jälkeen, kun sopimus torjuttiin Alankomaiden ja Ranskan kansanäänestyksissä touko- ja kesäkuussa 2005. Perustuslakisopimuksen kaatuminen oli merkki EU:n sisäisestä murroksesta. Tutkijoiden Kimmo Elon ja Louis Clercin mukaan kansanäänestykset heijastelivat kansalaisten väsymystä jatkuvasti syvenevään integraatioon, taloudellista epävarmuutta ja erityisesti edellisen hallitustenvälisen konferenssin päättäneen Nizzan kokouksen jättämää eripuraa jäsenmaiden välillä.[276] Nämä EU:n sisäiset erot korostuivat entisestään EU:n itälaajentumisen myötä. Perustuslakisopimus saatiin kuitenkin hieman uudistettuna Lissabonin sopimuksena voimaan joulukuussa 2009. Lissabonin sopimuksessa, johon nykyinen kauppapolitiikan toimivalta perustuu, neuvostolta edellytetään yksimielisyyttä kulttuuri- ja audiovisuaalisten palveluiden sekä sosiaali-, koulutus- ja terveyspalveluiden kaupassa, eli toimivalta säilyi tältä osin ennallaan.[277]

4.2.2 Jaettua pessimismiä Hongkongin jälkeen

Tutkijat Ojanen ja Raik ovat pitäneet vuoden 2003 hallitustenvaihdosta käännekohtana Suomen EU-politiikassa, kun pääministeri Paavo Lipposeen henkilöitynyt pyrkimys EU:n ytimeen heikkeni. Ojanen ja Raik luonnehtivat tätä seurannutta ajanjaksoa EU-jäsenyyden vakiintumisen ja tasaantumisen aikakautena. Suomi oli EU-politiikassa aiempaa passiivisempi, vaikka samalla EU:n rooli Suomen ulkopolitiikassa kasvoikin.[278] Hallitustenväliset konferenssit, EU-puheenjohtajuusneuvottelut ja Agenda 2000 -neuvottelut olivat koulineet Suomesta ”vanhan jäsenmaan”, mikä korostui erityisesti sen jälkeen, kun unioniin liittyi kymmenen uutta jäsenmaata vuonna 2004.

Uusien jäsenmaiden mukaantulo vaikutti myös EU:n kauppapolitiikan voimasuhteisiin. Politiikan tutkija Manfred Elsigin mukaan suurin osa uusista jäsenmaista oli maatalousvaltaisia, mikä painottui myös niiden kauppapolitiikassa ja kasvatti protektionismiin taipuvaisemman maaryhmän osuutta EU:n sisällä. Liberaalimpaa linjaa puolestaan edustivat Viro, Tšekki ja jossain määrin myös Latvia.[279] Uusien maiden myötä myös unionin ulkosuhteet monitahoistuivat, sillä nämä maat painottivat erityisesti itäisen naapuruston, kuten Venäjän ja Ukrainan, merkitystä

---

[275] K 4/2006 vp: Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2005, 125. Eduskunta.
[276] Clerc & Elo 2014, 167–168.
[277] Lissabonin sopimus, 2007/C 306/01, 188 c (4). Euroopan unionin virallinen lehti 17.12.2007. Eur-Lex.
[278] Ojanen ja Raik 2017.
[279] Elsig 2010; ks. myös Tapio 2018, 98.

kauppakumppaneina. Toisaalta monilla mailla oli läheiset kauppa- ja ulkopoliittiset suhteet myös Yhdysvaltoihin. Siirtomaahistoriaan perustuneet ulkosuhteet sen sijaan menettivät painoarvoaan, mikä oli jatkumoa aiemman laajentumiskierroksen kehitykselle.[280] Elsigin mukaan uudet jäsenmaat eivät myöskään nähneet kehityskysymyksiin ja monenkeskisyyteen painottuvaa kauppapolitiikkaa itseisarvona, vaan painottivat enemmänkin kahdenvälisiä kauppaneuvotteluja ja taloudellisia intressejä.[281]

Vuonna 2005 EU:ssa monenkeskiset WTO-neuvottelut olivat kuitenkin edelleen kauppapolitiikan prioriteetti. Järjestön viides ministerikokous pidettiin Hongkongissa joulukuussa 2005, ja Cancúnin ministerikokouksen jälkeen paineet kokouksen onnistumiselle kasvoivat. ”Jos Hongkong epäonnistuisi, se olisi jo toinen suuri epäonnistuminen peräjälkeen. Silloin voitaisiin helposti vetää johtopäätöksiä, että järjestelmä on laajemmassa kriisissä”, ulkoministeriön kaupallinen neuvos Tuomas Tapio arvioi kokouksen merkitystä Helsingin Sanomille.[282]

Myös tämän kokouksen alla voimistui muiden toimijoiden, kuten Yhdysvaltain ja Brasilian, kritiikki EU:n maataloustukien purkamiseksi. EU taas katsoi, että oli osoittanut jo valmiutta merkittäviin joustoihin kaikissa maatalousasioissa ja oli lisäksi luopunut tavoitteistaan myös Singaporen aiheissa, mutta vastavuoroisuutta ei muilta neuvottelukumppaneilta löytynyt.[283] EU:n neuvottelutaktiikka herätti ainakin jossain määrin ärtymystä jäsenmaissa. Puheenjohtajamaana toiminut Iso-Britannia olisi ollut valmis joustamaan EU:n maatalouskannassa vielä enemmänkin, kun taas Ranska piti kiinni siitä, että myönnytykset vastaavat EU:n yhteisen maatalouspolitiikan reformissa sovittua.[284] Myös Suomessa EU:n valmius lisämyönnytyksiin herätti huolta.[285] Koska asia oli EU:lle sisäisesti vaikea ja EU:n oma liikkumavara oli kapea, tulisi myönnytykset säästää vasta neuvottelujen loppuvaiheeseen, kun myös muut kysymykset olisi ratkaistu. Komission mukaan taktiikalla pyrittiin lisäämään painetta Yhdysvaltoja kohtaan – Yhdysvalloissa maatalouspolitiikan uudistus oli vasta alkamassa.[286]

---

[280] Elsig 2010.
[281] Elsig 2010, 787.
[282] HS 12.11.2005: Brysselissä valmistaudutaan ärtyneesti tärkeään WTO-kokoukseen Hongkongissa.
[283] KL 3.8.2005: Ulkoministeriö arvostelee EU:n taktiikkaa WTO-neuvotteluissa; HS 12.11.2005.
[284] KL 13.12.2005: Jarru päällä WTO:ssa. Pääkirjoitus.
[285] KL 3.8.2005; MMM 5.6.2006: Katsaus WTO:n maatalousneuvotteluihin. E 121/2001 vp, EA.
[286] MMM 5.6.2006: Katsaus WTO:n maatalousneuvotteluihin. E 121/2001 vp, EA.

Huoli WTO-neuvottelujen epäonnistumisesta voimisti keskustelua alueellisista vapaakauppasopimuksista. EU oli vuodesta 1999 saakka pitäytynyt aloittamasta uusia kahdenvälisiä sopimusneuvotteluja ja osoitti siten panostavansa monenkeskisiin neuvotteluihin.[287] Sen sijaan Yhdysvallat oli alkanut neuvotella kiivaasti uusia vapaakauppasopimuksia sen jälkeen, kun presidentti George W. Bush sai vuonna 2001 kongressin republikaaniedustajat myöntämään itselleen ”ohituskaistan” eli oikeuden neuvotella kauppasopimuksia konsultoimatta kongressia.[288] EU:n ja Suomen näkökulmasta laajemmat neuvotteluvaltuudet olivat hyvä asia, sillä ne paransivat Yhdysvaltain toiminnan ennustettavuutta WTO-neuvotteluissa – edellinen presidentti Clinton ei ollut saanut valtuuksia koko presidenttikautensa aikana, mikä oli osaltaan selittänyt Yhdysvaltain heikkoa asemaa Seattlen ministerikokouksessa vuonna 1999.[289] WTO-neuvottelujen vaikeutuessa kahdenvälisistä neuvotteluista tuli kuitenkin yhä keskeisempi osa Yhdysvaltojen kauppapolitiikkaa, vaikka virallisesti Dohan neuvottelujen päättäminen oli yhä senkin prioriteetti. Toukokuuhun 2005 mennessä Bushin hallinto oli neuvotellut jo 14 vapaakauppasopimusta ja kävi neuvotteluja noin kymmenen muun maan kanssa.[290]

Suomessa alueellisiin järjestelyihin suhtauduttiin varauksellisesti. Ulkoministeriön syyskuussa 2005 julkaisemassa Suomen kauppapoliittisessa ohjelmassa alueellisia järjestelyjä pidettiin varavaihtoehtona WTO-neuvottelujen epäonnistuessa. Alueellisia järjestelyjä luonnehdittiin ohjelmassa useampaan otteeseen ”kansainvälistä kauppajärjestelmää rapauttaviksi”, koska niiden katsottiin syrjivän markkinoillepääsyä ja markkinoilla toimimista verrattuna monenkeskisiin sääntöihin.[291] Samoilla linjoilla olivat myös suomalaiset sidosryhmät. Kehitysjärjestöjä edustava Kepa katsoi, että vaikka WTO-neuvotteluissakin kehityskysymykset jäivät jalkoihin, niin alueellisissa järjestelyissä köyhimmät maat ”jyrätään vielä pahemmin”. Kepan mukaan elinkeinoelämä oli ”valmiina lähtökuopissa kahdenvälisiin kauppasopimuksiin, jos sitä miellyttäviä tuloksia ei synny nopeasti”.[292] Elinkeinoelämää edustava EK oli kuitenkin myös sitä mieltä, että WTO-järjestelmä oli ensisijainen paikka sopia kaupan säännöistä. Alueelliset järjestelyt nähtiin lähinnä tätä täydentävinä, ja WTO-neuvottelujen epäonnistuminen voisi johtaa myös protektionismiin.[293]

---

[287] Woolcock 2014, 719–720.
[288] HS 8.12.2001: Presidentti Bush sai lisää valtaa kauppaneuvotteluihin. – HS 3.8.2002: Bush saa laajat kauppavaltuudet.
[289] Ibid.
[290] HS 19.5.2006: Kahdenväliset kauppasopimukset uhkaavat yhteistä vapaakauppaa.
[291] UTP 27/2005 vp, Eduskunta.
[292] HS/Kepan kehityspoliittinen sihteeri Matti Hautsalo 7.12.2005: WTO-neuvotteluissa pitääkin edetä hitaasti.
[293] HS/EK:n johtava asiantuntija Päivi Luostarinen 6.12.2005: Yritysten kannattaa toivoa tuloksia WTO:lta.

Hongkongin ministerikokouksessa joulukuussa 2005 vältyttiin neuvottelukierroksen epäonnistumiselta, kun viime hetkillä päästiin sopuun maatalouden vientitukien poistamisesta. Tukien poistaminen oli myönnytys EU:lta, ja esimerkiksi Suomessa se tarkoitti maitotuotteiden vientitukien vähentämistä.[294] Tutkija Stephen Woolcockin mukaan Hongkongin ministerikokous vahvisti EU:ssa käsitystä siitä, että se oli Dohan kierroksella ainoa osapuoli, joka oli valmis joustamaan tavoitteistaan. Nousevat taloudet Intia ja Brasilia olivat G20-maaryhmänsä kanssa lisänneet vaikutusvaltaansa ja vaativat teollisuusmailta uusia myönnytyksiä maataloudessa, Yhdysvallat puolestaan keskittyi yhä enemmän kahdenvälisiin sopimuksiinsa. EU sen sijaan oli tehnyt myönnytyksiä itselleen defensiivisessä maataloudessa, mutta sen offensiiviset intressit teollisuustuotteiden ja palvelukaupan neuvotteluissa eivät edistyneet, ja kilpailu- ja investointikysymykset oli pudotettu kokonaan asialistalta.[295] Tämä oli tilannekuva myös ulkoministeriössä keväällä 2006: Brasilia ja Yhdysvallat eivät vaikuttaneet olevan valmiita joustamaan tavoitteistaan ja kehittyvät maat olivat huolissaan siitä, pärjäisivätkö kilpailussa Kiinan teollisuutta vastaan, jos teollisuustuotteiden kauppaa vapautettaisiin. Offensiivisia intressejä ei oltu siis saavuttamassa, joten kysymys oli enemmänkin siitä, tulisiko EU:n maataloustarjousta laskea vastaavalle tasolle.[296]

Neuvottelukierroksen viivästyessä poliittinen paine päätösten aikaansaamiseksi väheni. Uruguayn neuvottelukierroksella Suomenkin elinkeinoelämältä tullut paine kaupan vapauttamiseksi oli lisännyt myönnytysvalmiutta.[297] Suomen elinkeinoelämä tuki yhä neuvotteluja, mutta tulokset riippuivat pitkälti muista WTO:n toimijoista, ja Cancúnin jälkeen neuvottelut ottivat lähinnä takapakkia. Dohan neuvottelukierroksella painetta tuli kansalaisjärjestöiltä ja kehitysmailta, ja ne saivatkin äänensä aiempaa paremmin kuuluviin neuvotteluissa. Samalla kansalaisaktivismi myös vakiintui ja rauhoittui.[298] Vaikka ulkoministeriö tiedotti yhä eduskuntaa WTO-neuvottelujen vaiheista ja Helsingin Sanomatkin uutisoi Hongkongin kokouksesta monipuolisesti, vaikuttaa poliittinen mielenkiinto Suomessa laimenneen vuoden 2003 jälkeen. Kansanedustajat eivät itse nostaneet kauppapolitiikkaa keskustelunaiheeksi, eikä aiheesta käyty enää vilkasta debattia Helsingin Sanomien mielipidepalstalla. Helsingin Sanomien globalisaatiokeskustelua väitöskirjassaan tutkineen Lotta Lounasmeren mukaan globalisaatiokeskustelu keskittyikin vuoden 2003 jälkeen entistä enemmän globalisaation sisäpoliittisiin vaikutuksiin, kuten

[294] HS 19.12.2005: WTO pääsi sopuun kuilun partaalta.
[295] Woolcock 2014, 720–721.
[296] UM/KPO 13.3.2006: YAUN 20.3.2006, tavoitemuistio. E 121/2001 vp, EA.
[297] KL 21.3.2005: WTO-neuvottelut polkevat yhä paikallaan.
[298] HS 17.12.2005: Globalisaation arvostelijat lobbaavat entistä taitavammin.

kilpailukykyyn ja työllisyyspolitiikkaan.[299] Globalisaation kielteisistä sisäpoliittisista vaikutuksista oli keskusteltu samoihin aikoihin myös EU:n sisämarkkinapolitiikassa. Vuonna 2006 vastaava kurssinmuutos näkyi myös kauppapolitiikassa.

4.3 Kauppapolitiikan kurssinmuutos

4.3.1 WTO-neuvottelut kariutuvat

Paineet WTO-neuvottelujen ratkaisemiseksi kasvoivat Suomen heinäkuussa 2006 alkaneen EU-puheenjohtajuuskauden alla. Hongkongin ministerikokouksessa asetettiin tavoitteeksi sopia teollisuustuotteiden markkinoillepääsyn ja maatalousneuvottelujen modaliteeteista, mutta aikaraja ylitettiin – mikä ei ulkoministeriön mukaan enää ”varsinaisesti yllättänyt ketään”.[300] Seuraava aikaraja oli heinäkuun lopussa 2006, jolloin EU-ministerien oli tarkoitus kokoontua Genevessä ennen kesätaukoa. Tulosten saaminen heinäkuussa oli ratkaisevaa, mikäli kierros haluttaisiin saada lähivuosina valmiiksi, sillä presidentti Bushin kauppaneuvotteluvaltuus oli päättymässä kesällä 2007, minkä jälkeen Yhdysvaltain presidentinvaalit lamauttaisivat tilanteen useammaksi vuodeksi.[301] Myös monessa muussa WTO-jäsenmaassa oli tulossa vaalit, joten tulosten venyessä myös poliittinen momentum uhkaisi loppua kesken. Viimeiseksi oljenkorreksi vaikuttikin jäävän neuvottelujen ajaminen kriisin partaalle ennen kesätaukoa, mikä voisi lisätä kompromissihalukkuutta.[302]

Suomen toisen EU-puheenjohtajuuskauden kauppapoliittisena prioriteettina olikin WTO-neuvottelujen päättäminen, vaikka siinä puheenjohtajalla ei ollut kuin ”hyvän haltijan rooli”. ”Mikäli Dohan-kierros saadaan päätökseen Suomen kaudella, merkitsee se eräällä lailla ympyrän sulkeutumista. Neuvottelumandaatista tälle kierrokselle päätettiin nimittäin Suomen edellisellä puheenjohtajuudella vuonna 1999”, ulkoministeriön kauppapoliittisen osaston päällikkö Jorma Korhonen totesi Kauppalehdelle.[303] Suomi aloitti puheenjohtajuuskautensa liikkuvasta junasta ja hyppäsi johtamaan EU-ministeriryhmää kesken Geneven epävirallisen ministerikokouksen.[304]

---

[299] Lounasmeri 2010, 89.
[300] UM/KPO 3.5.2006: WTO:n neuvottelukierros: tilanne huhtikuun lopussa 2006. UM2006-01142. E 121/2001 vp, EA.
[301] UM/KPO 13.3.2006: YAUN 20.3.2006, tavoitemuistio. E 121/2001 vp, EA.
[302] UM/KPO 25.6.2006: WTO:n neuvottelukierros tilanteesta ennen kesäkuun lopun neuvotteluvaihetta. UM2006-01702. E 121/2001 vp, EA.
[303] KL 16.6.2006: Suomi taistelee protektionismia vastaan EU-puheenjohtajana.
[304] HS 1.7.2006: WTO-neuvottelut jämähtivät paikalleen.

Kokous Genevessä päättyi kuitenkin tuloksettomana, eikä ratkaisuja löydetty myöskään heinäkuun loppuun mennessä edes teollisuusmaiden G6-ryhmittymän kesken. WTO:n pääjohtaja Pascal Lamy ilmoitti 24.7.2006 WTO:n jäsenistölle, että Dohan neuvottelut olisi keskeytettävä toistaiseksi.[305] Eniten syyttelyä epäonnistumisesta käytiin EU:n ja Yhdysvaltojen välillä: EU:n kauppakomissaari Mandelsonin mukaan Yhdysvallat ei ollut joustanut lainkaan maatalouden kotimaisen tuen kysymyksessä, kun taas EU oli valmis tekemään myönnytyksiä maatalouden markkinoillepääsyssä. Samoilla linjoilla olivat myös muut G6-maat. Ulkoministeriö arvioi, että Yhdysvaltojen joustamattomuuden syynä oli voimakas sisäpoliittinen paine maatalouden suhteen sekä tulevat presidentinvaalit. EU:n neuvottelutaktiikkaa ulkoministeriö piti jälkikäteen onnistuneena, vaikka oli sitä vuotta aiemmin kritisoinutkin: EU oli yleisesti osoittanut joustovalmiutta ja toiminut neuvotteluissa rakentavasti. ”Eri asia on, miten EU:n sisällä tositilanteessa olisi pystytty tekemään vaikeita päätöksiä”, ulkoministeriön muistiossa tosin huomautettiin jälleen.[306]

Dohan kierroksen loppuun viemisen sijaan Suomi keskittyi puheenjohtajuuskaudellaan tukemaan neuvottelujen uudelleen käynnistämistä. Edistystä WTO:n piirissä tosin ei ollut odotettavissa ennen Yhdysvaltain välivaaleja marraskuussa 2006, mutta EU:n sisäisen yhtenäisyyden säilyttäminen nähtiin tärkeäksi.[307] Osa EU-maista oli nimittäin sitä mieltä, että komissio oli mennyt liian pitkälle luvatessaan joustoja WTO-neuvottelujen kuluessa.[308]

4.3.2 Globaali Eurooppa ja paluu kaupallisiin intresseihin

Syksyn 2006 kuluessa EU:n kauppapolitiikan kurssi kääntyi kohti uutta suuntaa. Ulkoministeriö arvioi WTO-neuvottelujen epäonnistuttua tuoreeltaan heinäkuussa 2006, että jo aiemmin EU:ssa virinnyt keskustelu alueellisista järjestelyistä voimistuisi jatkossa. Keskustelu oli alkanut jo neuvottelutuloksista riippumatta, mutta kierroksen keskeytyminen toi ”kysymyksen aivan eri tavalla esille”.[309] EU:n sisäinen kauppapolitiikan uudelleenarviointi konkretisoitui komission Globaali Eurooppa -tiedonantoon, jonka se antoi lokakuussa 2006.[310] Puheenjohtajana Suomen vastuulla oli ohjata keskustelua ja laatia sen pohjalta neuvoston päätelmät aiheesta.

---

[305] UM/KPO 27.7.2006: WTO-neuvottelujen kariutuminen. UM2006-02063. E 121/2001 vp, EA.
[306] Ibid.
[307] UM/KPO 3.10.2006: WTO:n neuvottelukierros. Tavoitemuistio, EU:n kauppaministeri-illallinen 15.10.2005. UM2006-02532. E 121/2001 vp, EA. – K 4/2007 vp: Hallituksen toimenpidekertomus 2006, 102.
[308] UM/KPO 3.10.2006: WTO:n neuvottelukierros. Tavoitemuistio, EU:n kauppaministeri-illallinen 15.10.2005. UM2006-02532. E 121/2001 vp, EA.
[309] UM/KPO 27.7.2006: WTO-neuvottelujen kariutuminen. UM2006-02063. E 121/2001 vp, EA.
[310] Euroopan komissio 4.10.2006: Global Europe: Competing in the world. COM(2006) 567 final.

Tiedonannossa ehdotettiin uusia, kilpailukykyyn keskittyviä vapaakauppasopimuksia keskeisten kasvavien markkinoiden kanssa, mikä parantaisi EU:n yritysten markkinoillepääsyä. Vapaakauppasopimukset menisivät pidemmälle kuin WTO:n sääntely: niissä käsiteltäisiin esimerkiksi myös palvelujen ja investointien vapauttamista ja vahvistettaisiin teollis- ja tekijänoikeuksien suojaa. Komission mukaan sopimuksia voisi neuvotella sellaisten maiden kanssa, joiden markkinat olivat suuret, mutta muutoin vaikeapääsyiset. Keskeisiksi kumppaneiksi tiedonannossa mainittiin Kaakkois-Aasian Asean-maat, Etelä-Korea sekä Etelä-Amerikan Mercosur-maat, joiden kanssa EU:n ”kilpailijat” jo neuvottelivat sopimuksia. Tämän lisäksi Intia, Venäjä ja Persianlahden GCC-maat nähtiin potentiaalisina kumppaneina. [311]

Globaali Eurooppa -tiedonantoa on pidetty merkittävänä muutoksena tätä edeltäneeseen linjaan. Vuodesta 1999 alkaen globaali hallinta ja monenkeskiset WTO-neuvottelut olivat olleet EU:n kauppapolitiikan päätavoitteita, mutta uusi ohjelma sen sijaan painotti vahvasti kauppapolitiikan roolia unionin kilpailukyvyn edistäjänä. Oikeastaan kyseessä olikin paluu perinteiseen kauppapolitiikkaan, jota hallitsivat unionin omat taloudelliset intressit.[312] Tiedonannon taustalla on nähty ennen kaikkea EU:n ulkoiset tekijät, eivät niinkään muutokset EU:n sisäisissä kauppapolitiikan preferensseissä. Woolcockin mukaan näitä tekijöitä olivat Dohan kierroksen vaikeuksien ja Yhdysvaltain kauppapolitiikan ohella se, että markkinat kasvoivat Aasiassa, jossa EU:lla ei vielä ollut vapaakauppasopimuksia.[313] Alberta Sbragia on korostanut erityisesti EU:n ja Yhdysvaltain välisen geotaloudellisen kilpailun merkitystä.[314] Myös päätelmiä neuvottelemassa ollut Tuomas Tapio kallistuu tälle kannalle. ”Vaikka asiaa ei papereihin auki kirjoitettukaan, linjanmuutoksen taustalla oli tärkeänä syynä nimenomaan se, että muut maat näyttivät tekevän sopimuksia niin hanakasti, että Euroopan pelättiin jäävän jälkeen”, Tapio kirjoittaa kirjassaan.[315] Tähän viittaa myös ulkoministeriön raportin ilmaisu siitä, että keskustelu oli käynnistynyt jo Dohan kierroksen tuloksista riippumatta.[316] Tarkkaa kuvaa siitä, milloin EU:n sisäinen keskustelu alkoi ja millaisia jäsenmaiden väliset jakolinjat ovat, ei tutkimusaineistosta kuitenkaan saa, sillä ulkoministeriön omat arkistot eivät olleet käytettävissä 2000-luvun osalta.

Globaali Eurooppa -tiedonanto oli merkittävästi EU:n kauppapolitiikkaa muuttava asiakirja, ja kauppapolitiikasta oli uutisoitu Dohan kierroksen aikana varsin paljon. Siihen nähden onkin

---

[311] Euroopan komissio 4.10.2006: Global Europe: Competing in the world. COM(2006) 567 final.
[312] Woolcock 2014; Meunier 2007, 917.
[313] Woolcock 2014, 720–722.
[314] Sbragia 2010.
[315] Tapio 2018, 154.
[316] UM/KPO 27.7.2006: WTO-neuvottelujen kariutuminen. UM2006-02063. E 121/2001 vp, EA.

erikoista, ettei tiedonanto vaikuta herättäneen Suomessa minkäänlaisia reaktioita ulkoministeriön ulkopuolella ainakaan käytettävissä olevan lähdeaineiston perusteella. Vaikka aiemmin sekä ulkoministeriö, elinkeinoelämä että kehitysjärjestöt olivat pitäneet monenkeskisyyttä alueellisia järjestelyjä parempana ratkaisuna, ei asia vaikuta tässä vaiheessa herättäneen ristiriitoja. Suomi kannatti vahvasti uusia vapaakauppasopimusneuvotteluja – useimmat neuvottelukumppanit olivat Suomen ulkomaankaupalle tärkeitä.[317]

Neuvoston päätelmät tiedonannosta laadittiin Suomen johdolla, ja ne vastasivat hyvin Suomen tavoitteita, jotka oli linjattu jo vuotta aiemmin julkaistussa kauppapoliittisessa ohjelmassa.[318] Suomen EU-puheenjohtajuuskauden päämääränä oli torjua protektionismia, ja päätelmissä korostettiinkin EU:n viennin ja tuonnin avoimuuden merkitystä unionin kilpailukyvylle.[319] Tiedonanto sisälsi myös defensiivisiä elementtejä, kuten julkisten hankintojen markkinoillepääsyn vastavuoroisuuden ja tuontisuojalainsäädännön uudistamisen. Näillä toimilla vastattaisiin muiden maiden, erityisesti Kiinan kaltaisten nousevien talouksien, epäreiluihin kauppakäytäntöihin. Defensiivisiin elementteihin Suomi ei erityisemmin ottanut kantaa, mutta painotti vahvasti myös tuontipolitiikan avoimuuden merkitystä suomalaisyritysten ja kehittyvien maiden kannalta.[320]

Tutkijoiden Youngin ja Petersonin mukaan EU:n siirtymä monenkeskisyydestä vapaakauppasopimuksiin marginalisoi kehitysnäkökulman unionin kauppapolitiikassa.[321] Myös Suomen Globaalia Eurooppaa koskevissa linjauksissa kilpailukyky ja taloudelliset näkökulmat hallitsivat selvästi. Kehittyvien maiden etua painottavat linjaukset näkyivät kuitenkin edelleen Suomen kauppapolitiikassa, joskin jatkossa eri raiteilla. Globaali Eurooppa -tiedonannon ohella Suomen puheenjohtajuuskaudella valmisteltiin Suomen aloitteesta Aid for Trade -päätelmät, joilla vahvistettiin EU:n sitoutumista kehitysmaiden kaupankäyntiä edistävään aloitteeseen.[322] Kehitysmaakysymyksiä korostettiin erityisesti Suomen tuontipoliittisissa linjauksissa.[323]

---

[317] UM/KPO 7.2.2007: EU:n epävirallinen kauppaministerikokous 11.2.2007. Taustamuistio. E 121/2001 vp, EA.
[318] K 4/2007 vp, 23. – HS/Jorma Korhonen 1.3.2007: Suomalaisyritykset hyötyvät myös tuonnin edistämisestä.
[319] KL 16.6.2006; Hallituksen toimenpidekertomus 2006, 103.
[320] K 4/2007 vp, 102–104. – HS/Korhonen 1.3.2007.
[321] Young & Peterson 2013.
[322] UM 2009: Suomen tuontipoliittiset tavoitteet, 18–19.
[323] Ibid.

Uuden kauppapoliittisen strategian toteutus alkoi nopeasti. Jo reilun viikon kuluttua tiedonannon julkaisusta EU ja Intia ilmoittivat aloittavansa neuvottelut vapaakauppa- ja investointisuojasopimuksista.[324] Mercosurin ja Persianlahden GCC-maiden kanssa neuvottelut oli käynnistetty jo aiemmin, ja pian ilmoitettiin myös neuvottelujen aloittamisesta Asean-maiden, Etelä-Korean sekä muiden kauppakumppanien kanssa.[325] Samaan aikaan WTO-neuvottelut jatkuivat vuodesta toiseen tuloksettomina.

4.3.3 Dohan kierroksen ikuinen kujanjuoksu

Neuvottelujen keskeytyessä ensimmäistä kertaa kesällä 2006 ulkoministeriö arvioi, että vaikka Dohan kierros kariutuisi, ei WTO itsessään katoaisi minnekään. Vaikka järjestö itsessään oli nuori, oli sen perusta vahvalla pohjalla useiden vuosikymmenten GATT-neuvottelukierrosten myötä.[326] WTO:n riitojenratkaisu ja muut elimet toimivat normaaliin tapaan neuvottelukierroksen vaikeuksista huolimatta. Kierroksen ongelmia pidettiin kuitenkin varsin pysyvänä ilmiönä, joka ei poistuisi lähivuosina. ”Mikäli kierros nyt kariutuisi kokonaan, seuraava mahdollisuus uuteen kierrokseen ja sitä kautta WTO:n sääntöjärjestelmänkin kehittämiseen tarjoutunee vasta monien vuosien päästä”, ulkoministeriön raportin päätteeksi arvioitiin. ”Ja voihan olla, ettei tällaisia kierroksia enää aloiteta vaan että DDA jää viimeiseksi laajaksi neuvottelukierrokseksi – riippumatta siitä, saadaanko se päätökseen vai ei.”[327]

Viimeinen vakava yritys Dohan kierroksen loppuun saattamiseksi käytiin vuonna 2008 ennen Yhdysvaltain presidentinvaaleja.[328] Neuvottelut päättyivät kuitenkin jälleen tuloksettomina ennen kesätaukoa, kun Yhdysvallat ja Intia eivät päässeet yhteisymmärrykseen maatalouden suojalausekemekanismista, jolla kehittyvät maat olisivat voineet nostaa maataloustuotteiden tulleja, jos tuonti kasvaisi äkillisesti. Tämän myötä WTO-neuvottelujen ratkaisu lipui yhä kauemmas tulevaisuuteen Yhdysvaltain, Intian ja EU:n tulevien vaalien hidastaessa aikataulua, mikä puolestaan heikensi entisestään monenkeskisille neuvotteluille ladattuja odotuksia.[329] Merkittävä käänne neuvotteluissa oli se, että Intia sai vaatimustensa tueksi Kiinan, joka oli aiemmin esiintynyt WTO:ssa passiivisena.[330]

---

[324] HS 14.10.2006: Intia ja EU aloittavat uudet vapaakauppaneuvottelut.
[325] Woolcock 2014, 720–722. – U 42/2010 vp, Eduskunta.
[326] UM/KPO 27.7.2006: WTO-neuvottelujen kariutuminen. UM2006-02063. E 121/2001 vp, EA.
[327] Ibid.
[328] UM/KPO 15.2.2008; 17.6.2008. E 121/2001 vp, EA.
[329] UM/KPO 4.8.2008: Dohan kauppaneuvottelut; tilanne elokuussa 2008. E 121/2008 vp, EA.
[330] Tapio 2018, 122.

Dohan kierroksen esteeksi tuli syksyllä 2008 myös globaali finanssikriisi, joka muutti pysyvästi kauppapoliittista toimintaympäristöä. Vuonna 2007 alkaneet Yhdysvaltain rahoitusmarkkinoiden ongelmat laajenivat syksyn 2008 kuluessa globaaliksi finanssikriisiksi, joka levisi myös Euroopan pankkisektoriin. EU:ssakin katse kääntyi vuosiksi ensin finanssikriisin ja siitä seuranneen taantuman ja hieman myöhemmin myös puhjenneen euroalueen velkakriisin taltuttamiseen. Globaalia finanssikriisiä pidetään vedenjakajana, joka päätti 1980-luvulta jatkuneen nopean globalisaation ja optimismin aikakauden. Kun Dohan kierroksen aikana huolta oli kannettu globalisaation epätasaisista vaikutuksista rikkaiden ja köyhien maiden välillä, kääntyi Tuomas Tapion mukaan katse nyt entistä enemmän siihen, kuinka globalisaatio vaikuttaa länsimaiden työpaikkoihin ja tulonjakoon. Huolta aiheuttivat erityisesti Kiinan kaltaiset nousevat taloudet, jotka olivat hyötyneet globalisaatiosta ja kasvattivat nyt vaikutusvaltaansa WTO:ssakin.[331] Symbolisesti muutosta kuvasivat myös elokuussa 2008 Venäjän aloittama Georgian sota sekä Kiinan isännöimät Pekingin olympialaiset, joissa nousevat maailmanpolitiikan pelaajat näyttivät voimansa.

Dohan kierros ei palannut enää raiteilleen vuoden 2008 romahduksen jälkeen. Vuoden 2009 WTO-ministerikokous keräsi huomattavan paljon vähemmän mediahuomiota kuin edeltävät kokoukset, eikä kokouksessa edes yritetty Dohan kierroksen elvyttämistä.[332] Poliittisen kiinnostuksen hiipuessa myös paine kompromissien tekemiselle laantui entisestään. Joitakin positiivisia ratkaisuja Dohan kierroksen agendaan on saatu esimerkiksi Balilla vuonna 2013 ja Nairobissa 2015, mutta käytännössä neuvottelut haudattiin Buenos Airesin ministerikokouksessa 2017. Tuomas Tapion mukaan syitä kierroksen epäonnistumiseen ovat paitsi WTO:ssa muuttuneet valtasuhteet ja johtajuuden puute, myös kauppapoliittisen agendan laajuus ja WTO:n vanhanaikaiset toimintatavat. Kaupan arvoketjujen monimutkaistuessa kauppapolitiikka laajeni kattamaan yhä enemmän myös valtioiden sisäisiin asioihin puuttuvia aiheita, mikä monimutkaisti neuvotteluja. Toisaalta Uruguayn kierrokselta periytynyt tavoite laajaan neuvottelukierrokseen, jossa eri aiheista käydään vaihtokauppaa keskenään, vaatimukset sitovien sääntöjen neuvotteluista ja konsensusmenettely johtivat myös siihen, ettei WTO:ssa saatu sopua sellaisistakaan asioista, joista kaikki osapuolet olisivat voineet hyötyä.[333]

---

[331] Tapio 2018, 48–49.
[332] Scott ja Wilkinson 2010.
[333] Tapio 2018, 144–148.

”Dohan kierroksen nimeäminen kehityskierrokseksi johti hyvin vaikeisiin ongelmiin ja siihen, ettei kierrosta voitu koskaan päättää. Nyt keräillään rippeitä ja pidetään niitä suurina saavutuksina”, Vesa Himanen toteaa haastattelussa.[334] Sopu Dohan kierroksen aloittamisesta syntyi vuoden 2001 terrori-iskujen jälkimainingeissa, ja silloinkin vain vaivoin. Jos yhteisymmärrystä kauppapolitiikan tavoitteista koskaan olikaan, murentui siltä pohja kauppa- ja ulkopoliittisten myllerrysten pyörteissä. Ne uhkakuvat, joita vuosituhannen vaihteessa kaikkivoipaisesta kauppajärjestöstä maalailtiin, eivät ole lopulta toteutuneet, eikä WTO ole saanut ensimmäistäkään neuvottelukierrosta valmiiksi. WTO:n riitojenratkaisu ja muut toiminnot toimivat kuitenkin hyvin tämän jälkeenkin, ja kaupan vapauttaminen eteni WTO:n useanvälisten aloitteiden ja kahdenvälisten vapaakauppasopimusten kautta. Viime vuosina nämäkin vapaan kaupan instituutiot ovat olleet vastatuulessa samalla, kun kauppapolitiikkaan on ilmaantunut uusia haasteita ja aiheita. Dohan kierrosta ei ole virallisesti päätetty, mutta neuvotteluja ei myöskään aktiivisesti käydä. Ulkoministeriön arvio heinäkuussa 2006 näyttää osuneen oikeaan – ei ole nähtävissä, että uutta laajaa neuvottelukierrosta enää saadaan WTO:ssa aikaiseksi.

[334] Himanen, haastattelu 29.8.2023.

5 Johtopäätökset

> ”Suomen maatalouspolitiikan erityispiirteet pitävät meidät hieman erillään EU:n liberaaleimmista jäsenmaista, mutta Suomen kauppapolitiikan lähtökohdat ovat selvät: markkinoiden tulisi olla avoimet niin viennissä kuin tuonnissakin – tästä poiketaan vain painavista syistä.”[335]

Suomen kauppapolitiikkaa vuosina 1995–2006 voisi kuvailla pragmaattisena liberalismina. EU-ajan kauppapolitiikassa painottuivat offensiiviset intressit, kuten informaatioteknologiatuotteiden ja tiettyjen palvelusektorien vapauttaminen, ja Suomi on kuulunut EU:n sisällä koko jäsenyytensä ajan offensiivisia intressejä painottavaan pohjoiseen maaryhmään. Toisaalta defensiivisiä intressejä ovat olleet maatalous ja tietyt palvelusektorit, jotka ovat erottaneet Suomen kaikkein liberaaleimmista maista.

Aiemmin GATTissa pohjoismaisessa maaryhmässä aktiivisesti vaikuttanut Suomi sopeutui melko nopeasti EU:n sisäiseen päätöksentekojärjestelmään. EU:n sisällä Suomi tyypillisesti tuki komission peruslinjaa ja profiloitui pikemminkin kompromissin hakijana kuin kansallisten erityisintressiensä ajajana. Offensiivisten intressien ohella Suomen asema pienenä jäsenmaana on vaikuttanut vahvasti Suomen toimintaan. Suomi kannatti kaikissa EU-perussopimusneuvotteluissa komission toimivallan kasvattamista, mutta varoi toisaalta profiloitumasta innokkaimpien federalistien joukkoon. Suomi ei tyypillisesti asettunut WTO-neuvotteluissa vastustamaan komission esityksiä, vaan on usein tukenut komission peruslinjaa. EU:n sisällä Suomi valikoi tarkemmin ne aiheet, joissa kansalliset ponnistelut nähtiin tärkeimmiksi, ja joilla nähtiin etenemismahdollisuuksia niin EU:n sisällä kuin WTO:ssakin. Parhaiten tässä onnistuttiin ITA-neuvotteluissa Singaporen ministerikokouksessa vuonna 1996.

Offensiiviset intressit olivat monenkeskisessä kauppapolitiikassa voimakkaimmillaan tutkimusajanjakson alussa vuosina 1995–1996. Tästä osoituksena olivat erityisesti ITA-sopimus ja telepalveluneuvottelut, joita Suomi edisti aktiivisesti EU:n kautta. Pragmaattisesta suhtautumisesta kertoo se, että Suomi kannatti EU:n tullien alentamista huolimatta siitä, tekisivätkö muut WTO:n jäsenet samoin, vaikka moni muu EU-maa vaatikin vastavuoroisia tullinalennuksia. Lisäksi Suomi vastusti usein WTO:n riitojenratkaisun sallimien vastatullien asettamista EU:n voittamissa kauppakiistoissa, sillä se olisi nostanut tuonnin hintaa EU-alueelle. Kaupallisia in-

[335] KPO:n osastopäällikkö Jorma Korhonen: Suomalaisyritykset hyötyvät myös tuonnin edistämisestä. HS 1.3.2007.

tressejä selittänee Suomen elinkeinorakenne, joka painottui teollisuuteen ja hyödynsi EU:n ulkopuolelta tuotavia välituotteita. Uudelleen kaupalliset intressit voimistuivat vuonna 2006 Globaali Eurooppa -tiedonannon ja sitä seuranneen EU-kauppapolitiikan kurssinmuutoksen myötä.

WTO:n uudelle kierrokselle valmistauduttaessa Suomen kannoissa painottuivat erityisesti defensiiviset intressit maataloudessa. Tämä johtui WTO:n neuvottelutilanteesta, jossa sekä kehittyvät maat että suuret maatalousviejät asettuivat vaatimaan EU:lta maataloussektorin avaamista. Kauppapolitiikan asialistan laajentuessa herkkyyksinä korostuivat myös tietyt palvelusektorit, kuten peruspalvelut, koulutus sekä luonnollisten henkilöiden liikkuvuus.

Uusi neuvottelukierros herätti poikkeuksellisen laajaa julkista mielenkiintoa, mikä heijasteli kehitystä muualla Euroopassa. Globalisaatiokriittinen aktivismi ja eduskunta osallistuivat kansalliseen kannanmuodostukseen ja haastoivat myös Suomen aiemman kaupallisiin intresseihin perustuneen kauppapolitiikan linjan. Suomen kauppapolitiikassa ”populaarit aiheet” näkyivät 1990-luvun puolessavälissä erityisesti kauppa ja ympäristö -aiheen korostamisena, ja 2000-luvulle tultaessa tematiikka laajeni myös muihin kansalaisten ja kuluttajien tärkeiksi kokemiin aiheisiin. Myös kehitysmaiden, erityisesti vähiten kehittyneiden maiden, aseman edistäminen korostui Suomen kauppapoliittisissa linjoissa yhä vahvemmin. Ulkoasiainhallinnossa panostettiin tämän myötä kauppapolitiikan valmistelun avoimuuteen ja huomioitiin eduskunnan esiintuomat herkkyydet. Toisaalta kansalaisyhteiskunnan WTO:ta kohtaan esittämää kritiikkiä pidettiin usein perusteettomana. Virkamiestasolla poliittisia päättäjiä kiinnostavia aiheita, kuten kauppaa ja ympäristöä sekä työelämän oikeuksia, tarkasteltiin varsin pragmaattisesti sen mukaan, millä katsottiin olevan etenemismahdollisuuksia WTO:ssa.

Dohan kierroksen vaikeutuessa Suomessa otettiin entistä vähemmän kantaa yksittäisiin neuvottelutavoitteisiin. Sen sijaan kannat olivat systeemisempiä: pääosin kommentoitiin EU:n neuvotteluasemaa suhteessa muihin WTO:n jäseniin. Tästä poikkeuksena oli maatalous, mikä heijasteli myös WTO-neuvottelujen keskittymistä maatalousaiheisiin. Suomessa oltiin valmiita joustamaan kehitysmaiden suuntaan, koska monenkeskinen neuvottelukierros nähtiin tärkeäksi. Vuoden 2003 Cancúnin ministerikokouksen ja erityisesti vuoden 2005 Hongkongin ministerikokouksen jälkeen näkemykset WTO-neuvottelujen tilanteesta alkoivat kuitenkin synkistyä, ja samalla julkinen mielenkiinto neuvotteluja kohtaan väheni. Vaikka Suomelle monenkeskiset WTO-neuvottelut olivatkin prioriteetti, oli Suomi valmis tukemaan EU:n kauppapolitiikan suunnanmuutosta kohti kahdenvälisiä neuvotteluja.

Tutkimusajanjakson aikana kauppapolitiikka läheni muuta ulkopolitiikkaa. Suomen kannalta tähän vaikutti erityisesti EU-jäsenyys, joka siirsi kauppapolitiikan ja muiden politiikan alojen valmistelua ylikansalliselle tasolle. Yleisemmin siihen vaikuttivat myös WTO:n perustaminen ja sen jäsenkunnan ja asialistan laajeneminen, jotka vahvistivat WTO:n roolia globaalipolitiikassa. 2000-luvun alussa korostui erityisesti tarve tarkastella kauppa- ja kehityspolitiikkaa yhtenä kokonaisuutena. Kauppapolitiikan painoarvo Suomen ulkopolitiikassa oli vahvimmillaan silloin, kun valmistauduttiin uuteen neuvottelukierrokseen ja kun neuvotteluja käytiin aktiivisesti.

Tässä tutkielmassa on tutkittu Suomen monenkeskistä kauppapolitiikkaa vuosina 1995–2006 poliittisen historian menetelmin. Pyrkimyksenä oli muodostaa historiallinen kokonaiskuva siitä, millaista Suomen kauppapolitiikka on ollut ja mitkä tekijät siihen ovat vaikuttaneet. Tutkimuksessa käytettävissä eivät olleet ulkoministeriön arkiston aineistot vuosilta 2000–2006, joten tätä aineistoa tutkimalla voisi tarkentaa kuvaa Suomen kauppapoliittisesta valmistelusta ja EU:n sisäisestä toiminnasta kyseisenä ajanjaksona. Mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita voisivat olla myös tarkempi tutkimus yksittäisistä kauppapoliittisista kysymyksistä, vertaileva tutkimus Suomen ja muiden EU-maiden välillä tai Suomen toiminnan tarkastelu kansainvälisen politiikan teoriaorientoituneen tutkimuksen menetelmin.

Lähteet

I Arkistolähteet

Ulkoministeriön arkisto (UMA), Helsinki

Signum 38.10 WTO

WTO; Suomen toiminta ja politiikka, 1995–1998.

WTO; EU:n toiminta ja politiikka, 1995–1999.

Geneve, R-sarja, 1995–1999.

Eduskunnan arkisto (EA), Helsinki

E 15/1999 vp

E 121/2001 vp

II Haastattelut

Suurlähettiläs Vesa Himanen, puhelinhaastattelu 29.8.2023. Muistiinpanot tekijän hallussa.
Suurlähettiläs Vesa Himanen, sähköposti 25.4.2024. Tekijän hallussa.

III Internet-lähteet

Www-sivut

Eurooppatiedotus: Suomen tie jäsenyyteen. <https://eurooppatiedotus.fi/suomi-ja-eu/suomen-tie-jasenyyteen/>, haettu 13.9.2022.

Eurooppa-neuvosto 10.–11.12.1999: Puheenjohtajavaltion päätelmät. Euroopan parlamentti. <https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_fi.htm>, haettu 3.11.2023.

WTO 1994. Decision on Trade and Environment. <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/56-dtenv_e.htm>, haettu 28.8.2023.

WTO 1996. Statements and speeches delivered during the WTO Ministerial Conference in Singapore, 9–13 December 1996. <https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/sing_state_e.htm>, haettu 21.8.2023.

WTO. Items on CTE's Work Programme. Www-sivut. <https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/cte00_e.htm>, haettu 28.8.2023.

WTO. The GATT years: from Havanna to Marrakesh. Www-sivut. <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm>, haettu 16.8.2023.

WTO. The 128 countries that had signed GATT by 1994. Www-sivut. <https://www.wto.org/english/thewto_e/Gattmem_e.htm>, haettu 16.8.2023.

Ulkoministeriö: Geneven-edustuston historia. <https://finlandabroad.fi/web/geneve/historia>, haettu 10.9.2023.

Ulkoministeriö: Puheet. <https://um.fi/puheet>.

Suurlähettiläs Pekka Huhtaniemin puhe 9.5.2003: Taloudelle globaalit pelisäännöt – fakta vai fiktio? <https://um.fi/puheet/-/asset_publisher/up7ecZeXFRAS/content/suurlahettilas-pekka-huhtaniemi-taloudelle-globaalit-pelisaannot-fakta-vai-fiktio->, haettu 29.11.2020.

Verkkolehdet

Helsingin Sanomat 1994–2006. Aineisto haettu Sanoma-arkistosta 17.5.2021 ja Helsingin Sanomien verkkosivuilta 29.10.2023–29.2.2024.

Kauppalehti 1994–2006. Aineisto haettu Kauppalehden verkkosivuilta 13.9.2022.

Maailma.net 17.12.2003. Helsinki-prosessilla on kunnianhimoiset tavoitteet. Teppo Eskelinen. <https://www.maailma.net/nakokulmat/helsinki-prosessilla-on-kunnianhimoiset-tavoitteet>, haettu 1.1.2024.

Helsingin Sanomat, Pekka Huhtaniemi 7.3.2013: Björn Ekblomin muistokirjoitus. <https://www.hs.fi/muistot/art-2000002630341.html>, haettu 10.9.2023.

Digitoidut asiakirjat

Eilen-arkisto. Suomen ulkopolitiikan asiakirja-arkisto ja kronologia. Ulkopoliittinen instituutti. <https://www.eilen.fi/>, haettu 26.3.2021.

Eduskunnan verkkosivut.

HE 296/1994 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen ja sen liitesopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä. <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiat&docid=he+296/1994>, haettu 17.8.2023.

K 5/1996 vp: Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1995.

K 5/1997 vp: Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1997.

K 3/1999 vp: Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 1998.

K 2/2000 vp: Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 1999.

K 1/2004 vp: Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2003.

UTP 37/2005 vp: Suomen kauppapoliittinen ohjelma.

K 4/2007 vp: Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2006.

U 42/2010 vp: Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Singaporen välisen vapaakauppasopimuksen neuvottelemisesta. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/U_42+2010.aspx>, haettu 7.3.2024.

EUR-Lex.

29.4.1992: Sopimus Euroopan unionista. Official Journal of the European Union 191, 1–112. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:224:FULL&from=EN>, haettu 17.9.2022.

29.8.1994: Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymissopimus. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti, C:1994:241:TOC. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=OJ:C:1994:241:TOC>, haettu 24.3.2024.

4.10.2006: Global Europe: Competing in the world. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(567) final. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/global-europe-competing-in-the-world.html>, haettu 28.2.2024.

Ulkoministeriö 2009. Suomen tuontipoliittiset tavoitteet.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2002. Sosiaali- ja terveysministeriön EU/133-jaoston työtä valmistelevan työryhmän toiminta vuonna 2001. Valtioneuvoston julkaisuarkisto. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504225788>, haettu 6.4.2024.

Valtioneuvosto 1991. Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991. <https://valtioneuvosto.fi/-/65-paaministeri-esko-ahon-hallituksen-ohjelma>, haettu 30.8.2023.

Valtioneuvosto 1995. Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995. <https://valtioneuvosto.fi/-/66-paaministeri-paavo-lipposen-hallituksen-ohjelma>, haettu 25.6.2023.

Valtioneuvoston kanslia 2003. Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelma 17.4.2003. Valtioneuvoston julkaisuarkisto. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023031331320>, haettu 29.2.2024.

Valtioneuvoston kanslia 2003. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Valtioneuvoston julkaisuarkisto. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023031331319>, haettu 29.2.2024.

IV Kirjallisuus

Aalto, Alec ja Jan Store. 2006. Suomen kypsyyskoe– EU-puheenjohtajuus 1999. – Teoksessa: Stubb Alexander ja Aalto Alec (toim.), *Marginaalista ytimeen – Suomi Euroopan unionissa 1989–2003*, 171–198. Tammi, Helsinki 2006.

Ahnlid, Anders ja Ole Elgström. 2014. Challenging the European Union: the rising powers and the USA in the Doha Round. *Contemporary Politics* 20:1, 77–89.

Alvoittu, Katja. 2002. Valiokunnat talouden globalisaatiosta – vapaata kauppaa, perusteltua protektionismia ja re-regulaatiota. Valtio-opin pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, Tampere.

Alasuutari, Pertti. 2011. Laadullinen tutkimus 2.0. Vastapaino, Tampere.

Aunesluoma, Juhana. 2011. *Vapaakaupan tiellä. Suomen kauppa- ja integraatiopolitiikka maailmansodista EU-aikaan*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.

Ekblom, Björn. 2004. *Illusioner och realiteter. Diplomatminnen – från Helsingfors via Genève till Åland.* Söderströms.

Elsig, Manfred 2010. European Union trade policy after enlargement: larger crowds, shifting priorities and informal decision-making. *Journal of European Public Policy* 17:6, 781–798.

Forsberg, Tuomas – Vogt, Henri. 2008. Suomen ulkopolitiikan eurooppalaistuminen. – Teoksessa: Saukkonen, Pasi (toim.) *Suomen poliittinen järjestelmä -verkkokirja.* – Saatavilla osoitteessa: <https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/ulkopolitiikka/suomen-ulkopolitiikan-eurooppalaistuminen/>, haettu 30.8.2023.

Forsberg, Tuomas. 2023. Suomen ulkopolitiikan tutkimus uudessa murroksessa. *Politiikka* 65(1), 89–100.

Gaddis, John Lewis. 2002. *The Lanscape of History: How Historians Map the Past.* Oxford: Oxford University Press.

Haukkala, Hiski – Vaahtoranta, Tapani. 2016. Suomen turvallisuuspolitiikan linjat ja koulukunnat. – Teoksessa: Blombergs, Fred (toim.): *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia,* 55–76. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2016.

Kangasharju, Aki – Pekkala, Sari – Vaittinen, Risto. 2005. Suomen EU-jäsenyyden vaikutuksista ulkomaankauppaan sekä tuotanto- ja aluerakenteeseen. – Teoksessa: Kiander, Jaakko – Romppanen, Antti (toim.) (2005) *Suomi 10 vuotta Euroopan unionissa: Taloudelliset vaikutukset*, 197–222. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Kelemen, R. Daniel. 2010. Globalizing European Union environmental policy. *Journal of European Public Policy* 17:3, 335–349.

Kuusisto, Alina – Kohvakka, Mikko. 2023. Alueellista ulkopolitiikkaa avautuvassa Euroopassa – Suomi ja 1990-luvun lähialueyhteistyö. *Lähihistoria* 2(2), 41–71.

Lipponen, Paavo. 2006. Esipuhe. – Teoksessa: Stubb, Alexander – Aalto, Alec (toim.) 2006, *Marginaalista ytimeen – Suomi Euroopan unionissa 1989–2003*. Tammi, Helsinki.

Lounasmeri, Lotta. 2010. *Kansallisen konsensuskulttuurin jäljillä: Globalisaatioajan Suomi Helsingin Sanomissa.* Viestinnän väitöskirja. Helsingin yliopisto, Sosiaalitieteiden laitos. Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja 2010:6. Yliopistopaino, Helsinki.

Luomi, Mari. 2006. Suomen ja Portugalin kehitysyhteistyön eurooppalaistuminen. Vertaileva tutkimus Euroopan unionin vaikutuksista kahden jäsenmaan julkiseen kehitysyhteistyöhön ja -politiikkaan. Yleisen valtio-opin kansainvälisen politiikan linjan pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta.

Meunier Sophie. 2005. *Trading voices : The European Union in International Commercial Negotiations.* Princeton University Press, Princeton.

Meunier, Sophie. 2007. Managing Globalization? The EU in International Trade Negotiations. *Journal of Common Market Studies* 45(4), 905–926.

Michelsen, Karl-Erik. 2017. *Vapaakaupan vartija.* Kauppakamari.

Mortensen Jens Ladefoged, The World Trade Organization and the European Union. – Teoksessa: Jørgensen, toim. *The European Union and International Organizations*, 80–100. Routledge: London.

Ojanen, Hanna – Raik, Kristi. 2017. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka: Pinnallista jatkuvuutta ja pyörteisiä pohjavirtauksia. – Teoksessa: Raunio, Tapio – Saari, Juho (toim.) *Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus*, s. 170–195. Gaudeamus, Helsinki 2017.

Perišin, Tamara. 2013. EU identity from the perspective of the WTO. – Teoksessa: de Waele, Henri – Kuipers, Jan-Jaap (toim.) (2013) *The European Union's Emerging International Identity: Views from the Global Arena*, 73–100. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Poletti Arlo. 2012. The European Union and multilateral trade governance. The politics of the Doha Round. Routledge, London 2012.

Poletti Arlo ja Daniella Sicurelli. 2012. The EU as Promoter of Environmental Norms in the Doha Round. *West European Politics* 35(4), 911–932.

Raunio, Tapio ja Juho Saari, Johdanto: Onko konsensuksen aika ohi? – Teoksessa: Raunio, Tapio – Saari, Juho (toim.) *Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus.* Gaudeamus, Helsinki 2017.

Raza, Werner. 2007. European Union Trade Politics: Pursuit of Neo-Mercantilism in Different Era? – Teoksessa: Joachim Becker ja Wolfgang Baas (toim.) 2007, *Strategic Arena Switching in International Trade Negotiations.* Taylor & Francis.

Renvall, Pentti. 1965. *Nykyajan historiantutkimus.* Toinen painos. WSOY, Porvoo 1983.

Rolland, Sonia E. 2012. *Development at the World Trade Organization.* Oxford University Press, 2012.

Scott, James – Wilkinson, Rorden. 2010. What Happened to Doha in Geneva? Re-engineering the WTO's Image While Missing Key Opportunities. *European Journal of Development Research* 22(2), 141–153.

Simula, Anu Eerika. 2000. Suomen EU-puheenjohtajuus hallinnollisten järjestelyjen näkökulmasta. – Teoksessa: Tiilikainen, Teija – Martikainen, Tuomo (toim.) 2000: *Suomi EU:n johdossa: Tutkimus Suomen puheenjohtajuudesta 1999,* 21–50. Helsingin yliopisto.

Sbragia, Alberta. 2010. The EU, the US, and trade policy: competitive interdependence in the management of globalization. *Journal of European Public Policy* 17:3, 368–382.

Scott, James – Wilkinson, Rorden. 2010. What Happened to Doha in Geneva? Re-engineering the WTO's Image While Missing Key Opportunities. *European Journal of Development Research* 22:2, 141–153.

Tapio, Tuomas. 2018. *Geotalouden paluu: Kiristyvä maailmantalous ja Suomen vaihtoehdot.* Teos, Helsinki.

Tiilikainen, Teija. 2000. Suomi johtajana EU:n ulkosuhteissa. – Teoksessa: Tiilikainen, Teija – Martikainen, Tuomo (toim.) 2000: *Suomi EU:n johdossa: Tutkimus Suomen puheenjohtajuudesta 1999,* 163–185. Helsingin yliopisto.

Torstila, Pertti. 2022. Diplomaatti lähihistorian tutkijana. *Lähihistoria 1(1),* 110–120.

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Tammi, Helsinki 2018.

Väyrynen, Raimo. 1998. *Globalisaatio: Uhka vai mahdollisuus?* Sitran julkaisusarja 183. Atena kustannus.

Väyrynen, Raimo (toim.) 1999. *Suomi avoimessa maailmassa. Globalisaatio ja sen vaikutukset.* Sitran julkaisusarja 223. Helsinki.

Väyrynen, Raimo. 2001. *Globalisaatiokritiikki ja kansalaisliikkeet.* Sitran julkaisusarja 239. Gaudeamus, Helsinki.

Woolcock, Stephen. 2014. EU Policy on Preferential Trade Agreements in the 2000s: A Reorientation towards Commercial Aims. *European Law Journal* 20(6), 718–732.

Ylä-Anttila, Tuomas. 2010. *Politiikan paluu: Globalisaatioliike ja julkisuus.* Vastapaino, Tampere.

Young, Alasdair R. 2007. Trade Politics Ain't What It Used to Be: The European Union in the Doha Round. *Journal of Common Market Studies* 45(4), 789–811.

Young, Alasdair R. – Peterson, John. 2013. 'We care about you, but…': the politics of EU trade policy and development. *Cambridge Review of International Affairs* 26(3), 497–518.