

Mari Männistö

**EU-TASON SOSIAALINEN VUOROPUHELU
KORPORATISTISENA POLITIIKKAYHTEISÖNÄ**

*Suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen osallistuminen
määräaikaisia työsuhteita koskevan direktiivin ja etätyön
puitesopimuksen syntyprosessiin*

Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen laitos
Valtio-oppi
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2006

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen laitos

MÄNNISTÖ, MARI: EU-tason sosiaalinen vuoropuhelu korporatistisena politiikkayhteisönä. Suomalaisen työmarkkinakeskusjärjestöjen osallistuminen määräaikaista työsuhteita koskevan direktiivin ja etätöiden puitesopimuksen syntyprosessiin

Pro gradu -tutkielma, 137 s., 15 liites.

Valtio-oppi

Huhtikuu 2006

Tarkastelen pro gradu -tutkielmassani EU:ssa harjoitettavan sosiaalisen vuoropuhelun verkostorakenteita sekä suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen osallistumista sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa toteutuviin sopimusprosesseihin. Sosiaalisen vuoropuhelun yhteydessä käytävien kaksikantaisten neuvottelujen kautta on tähän mennessä syntynyt viisi sopimusta, joista kolme on pantu täytäntöön neuvoston direktiivillä, kaksi etupäässä työmarkkinaosapuolten omin voimin kansallisella tasolla. Päähuomioni kohdistuu kahteen täytäntöönpanoltaan toisistaan poikkeavaan päätöksentekoprosessiin: Määräaikaista työtä koskeva sopimus saatiin aikaan vuonna 1999 ja on pantu täytäntöön direktiivillä. Ei-lainsäädännöllinen puitesopimus tietotekniikka-avusteisesta etätöistä puolestaan syntyi vuonna 2002.

Lähestyn sosiaalista vuoropuhelua yhtenä suomalaisten työmarkkinatoimijoiden EU-edunvalvonnan ja eurooppalaistumisen muotona. Tapaustutkimuksen avulla olen etsinyt vastauksia esimerkiksi kysymyksiin, mitä EY:n perustamissopimuksen artiklojen 138 ja 139 mukainen sosiaalinen vuoropuhelu on ja täyttääkö se Gerda Falknerin (1998) teoksessaan *EU Social Policy in the 1990s. Towards a corporatist policy community* määrittelemän korporatistisen politiikkayhteisön kriteerit. Lisäksi selvitän, millä tavoin suomalaiset työmarkkinakeskusjärjestöt osallistuvat EU:n sosiaaliseen vuoropuheluun ja eroavatko palkansaaja- ja työnantajapuolen lähtökohdat toisistaan, kun puhutaan eurooppalaistumisesta yleisemminkin. Laadullisen tutkielmani empiirinen aineisto koostuu lähinnä suomalaisia työmarkkinakeskusjärjestöjä Eurooppa-tason neuvotteluissa edustaneiden henkilöiden haastatteluista. Olen käyttänyt sen järjestämisessä muun muassa Frans van Waardenin (1992) poli-

tiikkaverkostotypologiaa. Van Waarden on esittänyt typologiansa artikkelissaan *Dimensions and types of policy networks*.

EU:n sosiaalisen vuoropuhelun toimijoiden, toiminnan luonteen ja vuorovaikutussuhteiden tarkastelu suomalaisnäkökulmasta osoittaa, että järjestelmä täyttää korporatistisen politiikkayhteisön kriteerit. Politiikkayhteisönä verkosto on suljettu ja vakaa. Korporatistisen vivahteen sille antaa muun muassa se, että Euroopan komissiolla, joka korporatistimin näkökulmasta on tulkittavissa niin sanottuasti valtiovallan edustajaksi EU-tasolla, on jo perustamissopimuksen nojalla vahva rooli sosiaalisessa vuoropuhelussa. Tämän lisäksi sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa aikaansaatuisten sopimusten täytäntöönpano voidaan delegoida työmarkkinaosapuolten toteutettavaksi kansallisella tasolla. Näin on ensimmäistä kertaa menetelty etätyön puitesopimuksen kohdalla.

Eurooppa-tason kattojärjestöjen ja EU:n toimielinten, lähinnä komission, ohella sosiaalisen vuoropuhelun ympärille muodostuva politiikkayhteisö kattaa kansalliset, tässä tapauksessa suomalaiset työmarkkinakeskusjärjestöt, jotka ovat olleet tiiviisti mukana määräaikaista ja etätyötä koskevien puitesopimusten neuvotteluprosesseissa. Eurooppa-tason järjestöjen puitteissa harjoitetun edunvalvonnan ohella yhteistyötä on tehty niin suomalaisjärjestöjen välillä kuin valtionhallinnonkin kanssa neuvottelujen aikana ja sopimusten täytäntöönpanovaiheessa. Osallistuminen sosiaaliseen vuoropuheluun on suomalaisjärjestöissä osa arkea. On kuitenkin huomattava, että lähtökohtaisesti palkansaaja- ja työnantajapuoli osallistuvat EU-edunvalvontaan erilaisin tavoittein. Palkansaajien kohdalla intressi kumpuaa lähinnä työntekijöiden työolojen ja -ehtojen parantamisesta, työnantajapuolella sen sijaan elinkeinoelämän kilpailukyvyyn varmistamisesta.

Koska nykyisen kaltainen oikeudellinen perusta EU:n sosiaaliselle vuoropuhelulle syntyi vasta Maastrichtin sopimuksen yhteydessä ja koska valtaosa sosiaalisen vuoropuhelun ja sen tutkimukseen soveltuvista käsitteistä on alun perin muokattu kansallisen tason ilmiöitä silmälläpitäen, sekä käsitteiden että teoreettisen viitekehyksen saralla on vielä tehtävää. Tutkimusmenetelmien kehittämisen osalta yksi mahdollinen suunta on rakenteellisen politiikkaverkostolähestymistavan soveltaminen. Käytännön näkökulmasta olennaista on esimerkiksi sosiaalisen vuoropuhelun kehityksen tai sen puitteissa syntyneiden sopimusten kansallisen täytäntöönpanon tarkastelu. Tulevaisuus näyttää, tullaanko eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten neuvottelemia sopimuksia panemaan täytäntöön ensisijaisesti palkansaajien toiveiden mukaan direktiiveillä vai tulevatko työnantajapuolen suosimat ei-lainsäädännölliset sopimukset yleistymään. Esimerkiksi aiheet, joista EU-tasolla on viime vuosina neuvoteltu, antavat viitteitä lähinnä jälkimmäisen vaihtoehdon tueksi.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
1.1. LÄHTÖKOHDAT SUOMALAISTOIMIJOIDEN EU-EDUNVALVONNAN TARKASTELULLE	2
1.1.1. Euroopan unioni edunvalvonnan kohteena	2
1.1.2. Euroopan unionin sosiaalipolitiikka ja sen tutkimus.....	3
1.2. TUTKIELMAN KÄSITTEISTÖSTÄ	4
1.3. TUTKIELMAN RAKENNE.....	6
2. TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....	9
2.1. KORPORATISMI.....	10
2.1.1. Korporatistien ja pluralistien määritelmät.....	11
2.1.2. Korporatistien eri tasot ja muodot.....	12
2.2. POLITIIKKAVERKOSTOMALLI	14
2.2.1. Poliittikkaverkostokäsitteet ja -luokittelut	15
2.2.2. Poliittikkaverkostojen käytännön vaikutukset ja muutokset.....	18
2.3. KORPORATISMI JA POLITIIKKAVERKOSTOMALLI EU-TUTKIMUKSESSA	20
2.3.1. EU-tason korporatistiset piirteet	20
2.3.2. Poliittikkaverkostomalli EU-tutkimuksessa	23
2.3.3. Frans van Waardenin typologia	24
2.3.4. Gerda Falkner ja poliittikkaverkoston ideaalityypit.....	29
2.3.5. EY:n sosiaalipoliittikkaverkoston kehitys	30
3. TUTKIMUSASETELMA.....	32
3.1. TUTKIMUSKYSYMYKSET JA HYPOTEESEIT	33
3.2. EMPIIRINEN AINEISTO JA SEN KERUUMENETELMÄT	37
3.2.1. Kirjallinen aineisto	37
3.2.2. Haastattelut.....	38
3.3. POLITIIKKAVERKOSTOMALLI – TEORIA VAI TUTKIMUSMENETELMÄ.....	40
4. EU-TASON TYÖMARKKINATOIMINTA JA SOSIAALINEN VUOROPUHELU	42
4.1. EUROOPPA-TASON TYÖMARKKINAKESKUSJÄRJESTÖT.....	42
4.1.1. Palkansaajien järjestäytyminen Eurooppa-tasolla.....	42
4.1.2. Työntekijöiden järjestäytyminen Eurooppa-tasolla.....	44
4.1.3. Suomalaiset työmarkkinakeskusjärjestöt Eurooppa-tasolla.....	46
4.2. SOSIAALINEN VUOROPUHELU EU:SSA	48
4.2.1. Sosiaalisen vuoropuhelun tausta	50
4.2.2. Sosiaalinen vuoropuhelu EY:n perustamissopimuksessa	53
4.2.3. Sosiaalisen vuoropuhelun vaiheet ja juridinen sitovuus.....	54
4.2.4. Toimijoiden roolit sosiaalisessa vuoropuhelussa	56
4.3. SOSIAALISEN VUOROPUHELUN AIKAANSAANNOKSET	57
4.3.1. Määräaikainen ja etätö epätyypillisen työn muotoina.....	58
4.3.2. Tie määräaikaista työtä koskevan direktiivin syntyyn	59
4.3.3. Tie etätöön puitesopimuksen syntyyn.....	61

5. SOSIAALISEN VUOROPUHELUN EMPIIRINEN TARKASTELU.....	63
5.1. TYÖMARKKINATOIMINNAN EUROOPPALAISTUMINEN.....	63
5.1.1. Eurooppalaistuminen ja sen vaikutukset	63
5.1.2. Työmarkkinatoimijoiden suhtautuminen EU-tason sosiaaliseen vuoropuheluun.....	65
5.2. TYÖMARKKINAOSAPUOLTEN EDUNVALVONTARESURSSIT	67
5.2.1. Työmarkkinaosapuolten status ja edustavuus.....	68
5.2.2. Taloudellinen voima ja asiantuntijuus.....	71
5.2.3. Työmarkkinaosapuolten sisäiset rakenteet resurssina.....	72
5.2.4. Työmarkkinaosapuolten päivittäisen edunvalvonnan resurssit	76
5.3. PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSIEN VAIHEET JA ERITYISPIIRTEET	77
5.3.1. Neuvottelijaosapuolet ja niiden järjestäytyminen.....	77
5.3.2. Neuvottelut ja niihin valmistautuminen	80
5.3.3. Täytäntöönpano	82
5.4. TOIMIJOIDEN NÄKEMYKSET SOPIMUSTEN SISÄLLÖSTÄ JA LOPPUTULOKSESTA	84
5.4.1. Määräaikatyöneuvottelujen ja -sopimuksen sisältökysymykset	84
5.4.2. Etätyöneuvottelujen ja -sopimuksen sisältökysymykset	88
5.5. EU-EDUNVALVONNAN VÄYLÄT SOSIAALISESSA VUOROPUHELUSSA	89
5.5.1. Kansallinen väylä – EU-edunvalvonnan kohteet Suomessa.....	91
5.5.2. Kansallinen väylä – Eurooppa-tason toimijat	94
5.5.3. Eurooppa-väylä – komissio yhteistyökumppanina.....	96
5.5.4. Eurooppa-väylä – muiden EU-instituutioiden rooli	99
5.6. SOSIAALINEN VUOROPUHELU JA SUOMALAINEN TYÖMARKKINATOIMINTA	101
5.6.1. Kansallisen ja EU-tason työmarkkinatoiminnan suhde.....	101
5.6.2. Kollektiivisten neuvottelujen aihepiirit	103
5.7. SOSIAALISEN VUOROPUHELUN KEHITYSNÄKYMÄT	104
5.7.1. Euroopan unionin laajentuminen	104
5.7.2. Sosiaalisen vuoropuhelun kehittyminen.....	105
6. YHTEENVETO JA PÄÄTELMÄT.....	108
6.1. SUOMALAISTEN TYÖMARKKINAKESKUSJÄRJESTÖJEN EUROOPPALAISTUMINEN	108
6.2. VAN WAARDENIN TYPOLOGIA SOSIAALISEN VUOROPUHELUN ANALYYSIVÄLINEENÄ	111
6.2.1. Sosiaalisen vuoropuhelun toimijat ja niiden välinen vuorovaikutus	113
6.2.2. Korporatistisen politiikkayhteisön päätehtävät ja niiden toteuttaminen sosiaalisessa vuoropuhelussa.....	117
6.2.3. Vallan tasapaino sosiaalisessa vuoropuhelussa.....	119
6.3. SOSIAALINEN VUOROPUHELU KORPORATISTISENA POLITIIKKAYHTEISÖNÄ.....	121
6.3.1. Korporatistinen politiikkayhteisö suhteessa muihin politiikkaverkostomuotoihin	122
6.3.2. Korporatistisen politiikkayhteisön toiminta käytännössä.....	124
6.4. TUTKIELMAN ANTI, ONGELMAT JA POHJA JATKOTUTKIMUKSELLE.....	125
LÄHTEET.....	129
LIITTEET	138

GRAAFISET ESITYKSET

KUVIO 1. Poliittikayhteisöjen ja asiaverkostojen ominaispiirteet.....	17
KUVIO 2. Poliittikaverkoston ideaalityypit ja EY:n sosiaalipoliittikaverkoston kehitys.	31
KUVIO 3. EU-tason korporatistinen poliittikayhteisö Frans van Waardenin poliittikaverkostoja koskevan erittelyn näkökulmasta – esimerkkinä sosiaalinen vuoropuhelu suomalaistoimijoiden näkökulmasta. 112	
KUVIO 4. Määräaikaista työtä ja etätyötä koskevien sosiaalisen vuoropuhelun prosessien vaiheet.....	115

LYHENTEET

AKAVA	Korkeakoulutettujen palkansaajakeskusjärjestö
CEC	Confédération Européenne des Cadres
CEEP	European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest / Julkisten yritysten Euroopan keskus / Julkisen sektorin, valtion ja paikallishallintojen työnantajaorganisaatioiden Eurooppa-tason etujärjestö
COPA	Committee of Agricultural Organizations in the EU / Maataloustuottajain Euroopan keskusjärjestö
EFM	European Federation of Metal Workers / Euroopan metalli
EFTA	European Free Trade Association / Euroopan vapaakauppajärjestö
EIFs	European Industry Federations / Ammattisihteeristöt
EK	Elinkeinoelämän keskusliitto
EKP	Euroopan keskuspankki
EKPJ	Euroopan keskuspankkijärjestelmä
ETA	Euroopan talousalue
ETSK	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea
ETUC / EAY	European Trade Union Confederation / Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö
EU	Euroopan unioni
EUROCADRES	Council of European Professional and Managerial Staff / Euroopan koulutettujen ryhmien ja ylempien toimihenkilöiden neuvottelukunta
EWC	European Works Council / eurooppalainen yritysneuvosto
FEBIs	Fédérations européennes par branche d'industrie / Alakohtaiset työnantajajärjestöt
ERO-ICFTU	VAKL:n läntisen Euroopan aluejärjestö
GIR	Government-industry relations
IGR	General-local government
ILO	International Labour Organisation / Kansainvälinen työjärjestö
KEY-Finland	Keskusjärjestöjen Eurooppa-yhteistyö / SAK:n, STTK:n ja AKAVA:n yhteinen Brysselin-toimisto
KiSV	Kirkon työmarkkinalaitos
KT	Kunnallinen työmarkkinalaitos
LTY	Liikenne- ja Erityisalojen Työnantajat ry
PSKJ	Palkansaajakeskusjärjestöt (SAK, STTK, AKAVA)
PT	Palvelutyönantajat (1995 lähtien)
SAK	Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö
SAP	Social Action Programme / Sosiaalinen toimintaohjelma
STK	Suomen työnantajain keskusliitto ¹
STTK	Toimihenkilökeskusjärjestö
TT	Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto
UEAPME	L'Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises / Euroopan pieniä ja keskisuuria yrityksiä edustava järjestö
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe / Euroopan elinkeinoelämän ja työnantajain keskusjärjestö
VAKL/ICFTU	Vapaiden ammattiyhdistysten kansainvälinen liitto / International Confederation of Free Trade Unions
VTML	Valtion työmarkkinalaitos

¹ 1990-luvun alussa työnantajapuolen keskusjärjestöt STK ja TKL (Teollisuuden keskusliitto) yhdistyivät. Yhdistyminen synnytti Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton, TT, joka aloitti toimintansa vuoden 1993 alussa. (Komulainen 1996, 73.)

1. JOHDANTO

Tutkielmani käsittelee suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen edunvalvontaa Euroopan unionissa. *Ensinnäkin tavoitteenani on kuvata ja analysoida EU:n sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa tapahtuvan päätöksenteon verkostorakennetta.* Tässä yhteydessä selvitän muun muassa sosiaalisen vuoropuhelun rakennetta, taustaa ja oikeudellista perustaa. Lisäksi tarkastelen siihen osallistuvia toimijoita, niiden ominaisuuksia ja rooleja. *Toiseksi tavoitteenani on eritellä kahta päätöksentekoprosessia, jotka ovat edenneet sosiaalista vuoropuhelua koskevien Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artiklojen 138 ja 139 mukaisesti.* Toteutan tämän keräämäni empiirisen aineiston avulla. Suomalaisnäkökulma huomioon ottaen kysymykseni kuuluu, millä tavalla EU:n sosiaalinen vuoropuhelu ja sen puitteissa muodostuva korporatistinen politiikkayhteisö näkyy kansallisen tason toimijoiden arjessa ja miten ne prosessiin suhtautuvat. Kiinnitän huomioni yhtäältä kansallisten työmarkkinakeskusjärjestöjen Eurooppa-tason yhteyksiin ja toisaalta niiden keskinäisiin ja kansallisen tason valtionhallintoon suuntautuviin vuorovaikutussuhteisiin.

Suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen ja niiden Eurooppa-tason katto-organisaatioiden ohella keskeisiä elementtejä tutkielmassani ovat EY:n perustamissopimukseen perustuva Eurooppa-tason sosiaalinen vuoropuhelu sekä sen puitteissa aikaansaatuun määräämäänsä työtä koskevan puitesopimuksen ja direktiivin sekä etätyön puitesopimuksen syntyprosessit, joita tarkastelen suomalais-toimijoiden näkökulmasta. Yleisellä tasolla tutkielmani politiikantutkimuksellinen näkökulma ja analyttinen viitekehys kumpuavat työmarkkinapoliittisen päätöksenteon muotoja kuvaavista korporatismiin ja pluralismiin käsitteistä. Päästäkseni tarkemmin käsiksi sosiaalisen vuoropuhelun nimissä tapahtuvan päätöksenteon rakenteisiin hyödynnän erityisesti Gerda Falknerin (1998) EU:n sosiaalipolitiikan tarkastelemiseen muotoilemaa teoreettista viitekehystä, joka on saanut vaikutteita muun muassa korporatismi–pluralismi–erottelua ja politiikkaverkostolähestymistä käsittelevästä tutkimuskirjallisuudesta. Poliitiikkaverkostomalli toimii tutkielmassani paitsi osana teoreettista viitekehystä, myös analyttisen tarkastelun välineenä. Päätöksentekoprosessien ja niiden verkostorakenteiden laadullisessa tarkastelussa hyödynnän etenkin Frans van Waardenin (1992) typologiaa.

Tutkielmani rajausten osalta keskeistä on ensinnäkin se, että käsittelen eritoten institutionaalista EU-edunvalvontaa. Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että sosiaalinen vuoropuhelu on vain yksi suomalaisten työmarkkinaosapuolten EU-toiminnan muodoista. Ajallisesti tutkielmani pääpaino sijoittuu 1990-lukuun ja sen jälkeiseen aikaan. Oikeudellisesta näkökulmavinkkelistä katsoen kyse on ajasta, jolloin EU:n sosiaalinen vuoropuhelu on ollut nyky muodossaan. Käytännön neuvottelutoiminnan näkökulmasta kyse on sosiaalisen vuoropuhelun konkreettisten aikaansaannosten ajankaudesta, jolle myös määräämäänsä työtä koskeva puitesopimus ja direktiivi sekä etätyön puitesopi-

mus ajoittuvat. Ajallisella rajauksella ja edellä mainittuihin kahteen ajallisesti rajoittuneeseen päätöksentekoprosessiin keskittymisellä on varsin suuri merkitys esimerkiksi teoreettiseen viitekehykseen ja tutkimusmenetelmiin liittyvien valintojeni kannalta. Suomalaisnäkökulman osalta olennaista on, että rajaan tarkasteluni keskusjärjestötasolle, koska juuri kansalliset keskusjärjestöt ja niiden eurooppalaiset kattojärjestöt näyttelevät pääroolia EU:n alat ylittävässä sosiaalisessa vuoropuhelussa, jonka tuloksia molemmat esimerkkitapaukseni ovat.

1.1. Lähtökohdat suomalaistoimijoiden EU-edunvalvonnan tarkastelulle

1.1.1. Euroopan unioni edunvalvonnan kohteena

Euroopan unioni ei ole vain kansainvälinen järjestö, koska sillä on toimivaltaa tehdä jäsenvaltioita suoraan sitovaa lainsäädäntöä, eivätkä EU:ssa tehdyt jäsenvaltioita sitovat sopimukset tarvitse kansallisten parlamenttien erillistä hyväksymistä saadakseen lain voiman kansallisella tasolla (Kari & Saari 2005, 14). Vaikka EU ei kuitenkaan täytä kaikkia perinteisen kansallisvaltionkaan kriteereitä, on sillä joitakin valtiovallalle tyypillisiä ominaisuuksia ja mahdollisuus vaikuttaa eturyhmien toimintaan (Grant 1998, 27). Jon Erik Dolvik katsoo unionin monitasoisen hallinnon järjestelmän olevan kehittymässä kohti jonkinlaista ylikansallista federalistista valtiomuodostelmaa. Siitä huolimatta, että tällä kehitysprosessilla on yhtäläisyyksiä aiemmin koetun kansallisvaltion syntyprosessin kanssa, Dolvik uskoo kansallisvaltioiden tulevaisuudessakin säilyttävän asemansa poliittisen toiminnan ja kollektiivisten intressien muodostumisen paikkoina. (Dolvik 1997a, 66.) Kaiken kaikkiaan EU:n toimivalta ja luonteenpiirteet tekevät siihen kohdistuvasta edunvalvonnasta mielenkiintoisen ja haastavan tutkimuskohteen.

EU-edunvalvontaa tarkasteltaessa on huomattava, että kyse on erittäin laajasta ja monia osasia sisältävästä käsitteestä. Koska esimerkiksi eri instituutioiden valta ja niissä sovellettavat päätöksentekomenettelyt vaihtelevat merkittävästi EY/EU-politiikan eri osa-alueilla ja päätöksenteon eri vaiheissa, myös edunvalvonnan muotoja on monia. (Emt., 91.) EU:n päätöksentekoprosessit eroavat kansallisvaltioiden päätöksentekoprosesseista, ja monesti ne koetaan kansalliseen tasoon nähden monimutkaisempina. Sekä jäsenvaltioiden lukumäärän että lukemattomien muiden toimijaryhmien lisäämä monimutkaisuus avaa kuitenkin myös uusia vaikuttamisen mahdollisuuksia. (Bern 1994, 15 ja 29.) Thomas Bernin kirja *Lobbying i EU* (1994) voinee kutsua eräänlaiseksi perusoppaaksi EU-edunvalvonnasta kiinnostuneelle lukijalle. Bernin ohella varsin monipuolisen ja käytännöllisen lähestymistävän EU-edunvalvonnan tarkastelemiseen tarjoaa Justin Greenwood teoksessaan *Representing Interests in the European Union* (1997) ja sen päivitettyssä versiossa *Interest Representation in the European Union* (2003).

Suomi liittyi Euroopan unioniin 1. tammikuuta 1995. Olli Rehnin mukaan ”[s]uomalaisen integraatiotutkimuksen kannalta Suomen EU-jäsenyys on korostanut painopisteen tarkistamisen tarvetta, koska jäsenyyden myötä tutkimuksen tarkastelunäkökulma ei voi enää olla vain Suomen suhde Euroopan unioniin, vaan se, kuinka suomalaiset toimijat osallistuvat ja vaikuttavat EU:n päätöksenteossa *unionin sisältä käsin*.” (Rehn 1997, 137.) Rehnin näkemys tähdentää ensinnäkin päätöksentekoon keskittyvän tutkimuksen tarvetta sen sijaan, että tutkimuskohteena olisivat vain Euroopan integraatio ja sen rakenteet. Toiseksi sen voidaan tulkita kuvaavan Suomen EU-jäsenyyttä jonkinlaisena merkkipaaluna, joka on muuttanut suomalaistoimijoiden toimintamalleja EU:n päätöksentekoon nähden. Molemmat huomiot ovat keskeisiä tutkielmani teoreettisen viitekehyksen ja tekemieni ajallisten rajausten kannalta.

1.1.2. Euroopan unionin sosiaalipolitiikka ja sen tutkimus

Sosiaali- ja työmarkkinapolitiikkaa koskevan ylikansallisen päätöksenteon ja sääntelyn lisäämiseen johtava tie on ollut varsin mutkainen. Erityisesti Eurooppa-tason työmarkkinasääntelyn kehittämistä on esitetty hyvin vastakkaisia, yhtäältä kollektivismia ja toisaalta liberaalia ajattelumallia korostavia näkemyksiä. Näiden filosofisten erojen myötä ja niiden ohella EU:n sosiaalipoliittisen sääntelyn kehittämiseen on vaikuttanut kansallisten työmarkkinajärjestelmien moninaisuus, mikä on tehnyt niin poliittisten päätösten tekemisestä kuin niiden toimeenpanostakin ongelmallista. (Ks. esim. Rhodes 1995, 83–84 ja 87.) Martin Rhodes (1995) on Stephan Leibfriedin ja Paul Piersonin (1995) tavoin tuonut oman lisänsä keskusteluun EU:n sosiaalisesta ulottuvuudesta, sen kehityksestä ja siihen liittyvästä problematiikasta teoksessa *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*.

Tutkielmani aihepiirin ja käsitteistön kannalta on tärkeä huomata, että sosiaalipolitiikan käsite on jo Suomen tasolla monimerkityksinen, mutta tuskin mikään Suomessa käytetyistä merkityksistä vastaa sitä, mitä sosiaalipolitiikalla tarkoitetaan EU:n tasolla. ”Yleisesti voidaan sanoa, että EU:n sosiaalipolitiikka on Suomen sosiaalipolitiikkaa laajempi käsite työelämän sääntelyn suuntaan, mutta suppeampi kattamansa henkilöpiirin osalta.” (Kari 1997, 14–15.) Matti Kari (1997; myös 2005) on perehtynyt EU:n sosiaalipolitiikkaan suomalaisesta näkövinkkelistä teoksessaan *Sosiaalinen Eurooppa ja Suomi. EU:n sosiaalipolitiikka Suomen näkökulmasta*. Muita aihetta käsitelleitä suomalaistutkijoita ovat muun muassa Johannes Pakaslahti (2001) ja Juho Saari (2002, 2003 ja 2005).

Tutkielmani päähuomion kohteena oleva eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu kuuluu siis Eurooppa-tasolla sosiaalipolitiikan alaan. Palkansaajapuolta edustavan Jorma Skipparin

mukaan jo pelkästään termi ”sosiaalinen vuoropuhelu” (tai ”sosiaalidialogi”) viestii eroista liittyen käsitykseen sosiaalipolitiikan kattamista asia-alueista. Manner-Euroopassa ja EU:ssa sosiaalipolitiikan käsite kattaa niin työmarkkinaneuvottelut, työlainsäädännön, työterveyden ja -suojelun kuin yleiset sosiaali- ja terveysasiat sekä tasa-arvokysymyksetkin. (Skippari 2005, haastattelun oheismateriaali.) Paitsi että sosiaalisen vuoropuhelun käsite on vieras suomalaisille, kaipaa se täsmennystä myös muualla Euroopassa (Löhman 2002, 6). Viitaten edellä esitettyihin huomioihin, koska kyse on EU-tason päätöksentekojärjestelmää tarkastelevasta tutkielmasta, käytän sosiaalipolitiikan käsitettä jatkossa ensisijaisesti sen niin sanotussa eurooppalaisessa merkityksessä. Tarkastelen muutamia tutkielmani kannalta olennaisia käsitteitä vielä lähemmin luvussa 1.2.

Muun muassa juuri käsitteellisistä syistä EU:n sosiaalipolitiikkaa koskevalle tutkimukselle on olemassa käytännön tarve. Karin mukaan ”EU:n sosiaalipolitiikan selvittäminen Suomen näkökulmasta on tarpeen, jotta Suomi voisi omalta osaltaan toimia mahdollisimman tehokkaasti ja järkevästi sellaisen sosiaalipolitiikan aikaansaamiseksi EU-tasolla, jota Suomi haluaa ja joka olisi myös EU:lle parasta.” (Kari 1997, 16.) EU:n sosiaalipoliittisen toimintakentän ja erilaisten toimintamallien hahmottaminen on nähdäkseni tärkeää paitsi Suomen valtiovallan niin myös suomalaisten työmarkkina-toimijoiden kannalta. Karin sanoja soveltaen voidaan esittää, että EU:n sosiaalisen vuoropuhelun tutkimusta tarvitaan, jotta suomalaiset työmarkkinatoimijat ja valtiovallan edustajat voisivat omalta osaltaan toimia tehokkaasti Eurooppa-tason työelämään liittyvissä kysymyksissä.

1.2. Tutkielman käsitteistöä

Politiikantutkimuksellisesta näkökulmasta on hyvä huomata, että Eurooppa-tason edunvalvontaa on usein lähestytty alun perin kansallisten työmarkkinasuhteiden tarkasteluun kehitettyjen käsitteiden avulla. Koska edelleen muotoaan hakeva Eurooppa-tason poliittinen järjestelmä eroaa monin tavoin kansallisen tason edeltäjistään, on niitä varten luotujen käsitteiden soveltaminen ylikansallisten työmarkkinoiden ja niitä sääntelevien instituutioiden jäsentämiseen pulmallista. Monitasoisen eurooppalaisen työmarkkinasääntelyn järjestelmän kehittyminen luokin tarpeen uusien analyyttisten näkökulmien ja käsitteiden etsimiselle. (Dolvik 1997a, 14.) Tätä ilmentää myös Frans van Waardenin huomio, jonka mukaan erilaisia valtiovallan ja järjestäytyneiden eturyhmien välisiä suhteita kuvaavia nimikkeitä on sovellettu määrittelemättä tai operationalisoimatta niitä riittävällä tavalla. Tuloksena on, että yhtäältä eri kirjoittajat ovat käyttäneet samoja nimikkeitä kuvatessaan eri ilmiöitä. Toisaalta eri nimikkeitä on myös käytetty kuvattaessa yhtä ja samaa ilmiötä. Erimielisyydet käsitteistä kumpuavatkin monesti yksinkertaisesti määrittelyn eroista. (Van Waarden 1992, 49.)

Tutkimuksen ohella käsitteistön selkeydellä on merkitystä käytännön politiikassa. Muun muassa Euroopan komissio on kiinnittänyt huomiota Euroopan unionin ja erityisesti eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten asiakirjoissa käytetyn käsitteistön puutteisiin tiedonannossaan, jossa todetaan, että

Euroopan työmarkkinaosapuolten asiakirjojen merkitys ja asema eivät ole aina helposti ymmärrettäviä niiden kannalta, jotka eivät ole suoraan mukana vuoropuhelussa. Tämä johtuu osittain asiakirjoissa käytetyistä vaihtelevista nimityksistä ja malleista sekä epätarkasta terminologiasta. Epätarkka terminologia sekä se, ettei neuvotteluissa selkeytetä asiakirjan seurantaan liittyviä näkökohtia, voivat johtaa vaikeuksiin asiakirjojen käytännön toimeenpanossa. (KOM(2004) 557 lopullinen.)

EU:n sosiaalipolitiikkaa ja sosiaalista vuoropuhelua käsittelevän englannin- ja erityisesti suomenkielisen käsitteistön vakiintumattomuus (ks. esim. Kari 1997, 16) on tullut omankin tutkielmaprosessini varrella esiin useasti. Johdonmukaisuuden ja selkeyden varmistamiseksi olen tehnyt joitakin linjanvetoja keskeisten käsitteiden osalta. Esimerkiksi käsitettä ”eurooppalaistuminen” hyödynnän tutkielmassani ensisijaisesti eräänlaisena sateenvarjokäsitteenä, jolla viitataan työmarkkinajärjestöjen ja niiden harjoittaman edunvalvonnan sekä Euroopan integraation välisiin suhteisiin ja niissä viimeisimpien vuosikymmenien, etenkin 1990-luvun aikana tapahtuneisiin muutoksiin. Tutkielmani kannalta ajallisesti osuvan määritelmän ovat esittäneet muun muassa Svein S. Andersen ja Kjell A. Eliassen (1991), jotka yhdistävät eurooppalaistumisen etupäässä Euroopan yhtenäisasiakirjan eli vuoden 1987 jälkeiseen aikaan. Andersen ja Eliassen esittävät, että ennen vuotta 1987 ja lobbauksen räjähdysmäistä kasvua vaikuttaminen tapahtui lähinnä kansallisten edustajien kautta ministerineuvostossa. Sittenkin esimerkiksi Euroopan komissio ja parlamentti ovat kehittäneet moninaisen ja kansalliset rajat ylittävän yhteyksien verkoston, ja näin ollen myös lobbaajien on laajennettava yhteistyötään ja omaksuttava niin sanotusti eurooppalaisempi näkökulma. (Andersen & Eliassen 1991, 173–174 ja 176.) Käsitteiden eri toimijoiden rooleja yksityiskohtaisemmin tuonnempana.

Tutkielmani keskeisin käsite on ”sosiaalinen vuoropuhelu” (*social dialogue*), johon etenkin puhekielessä viitataan monesti suoralla suomennoksella ”sosiaalidialogi”. Yleisellä tasolla valotin käsitteeseen liittyvää problematiikkaa jo edellisessä alaluvussa. Tässä yhteydessä on kuitenkin hyvä tarkentaa, että tarkoitan sosiaalisella vuoropuhelulla Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artiklojen 138 ja 139 mukaista, alat ylittävää menettelyä. Kyseisissä artikloissa menettelystä käytetään nimitystä ”työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu”. Poiketen virallisten asiakirjojen sanamuodoista olen päättänyt käyttämään sanaa ”sosiaalinen”, jotta lukijan on helpompi liittää sosiaalinen vuoropuhelu juuri kyseisten artiklojen tarkoittamaan EU-tason työmarkkinatoimintaan muiden vuoropuhelun muotojen sijaan. Muun muassa haastatteluja tehdessäni havaitsin, että käsitettä ”työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu” käytetään varsin joustavasti puhuttaessa työmarkkinaosapuolten Eu-

rooppa-tasolla harjoittamasta yhteistyöstä ja vuoropuhelusta. Syyt käsitevalintaani ovat siis hyvin käytännöllisiä.

Kuten sanottu, sosiaalinen vuoropuhelu pohjautuu EY:n perustamissopimuksen artikloihin. Viitataan vuoropuhelun puitteissa aikaansaatuihin sopimuksiin ja niiden syntyprosesseihin usein kuitenkin EU- tai Eurooppa-tason sopimuksina, koska ne kattavat kaikki EU-jäsenvaltiot. Termejä ”Eurooppa-tason työmarkkinaosapuolet” ja ”eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet” käytän lähinnä erotuksena kansallisiin työmarkkinaosapuoliin. Olennaista on myös, että tarkoitan työmarkkinaosapuolilla pääsääntöisesti keskusjärjestötason toimijoita, koska keskityn tutkielmassani kahden alakohtaiset rajat ylittävän eli keskusjärjestötason sopimusprosessin tarkasteluun. Tutkielmani kannalta ja yleensäkin merkittävimpiä Eurooppa-tason työmarkkinakeskusjärjestöjä ovat palkansaajapuolella EAY ja työnantajapuolella UNICE, jotka esittelen tarkemmin myöhemmässä vaiheessa. Viitataan tutkielmani kannalta olennaisiin järjestöihin nimillä ja lyhenteillä, joita ne ovat esimerkiksi omilla verkkosivuiltaan itsestään käyttäneet. Koska osalla nimistä on vakiintunut suomennos mutta osalta sellainen puuttuu, nimien ja niiden lyhenteiden käytössä saattaa esiintyä jonkin verran tietynlaista epäjohdonmukaisuutta. Virheellisten suomennosten välttämiseksi olen tästä huolimatta päätenyt toteamaan nimistä ainoastaan kieliversiot, jotka olen onnistunut saamaan käsiini. Monessa tapauksessa kyse on englannin- tai ranskankielisistä lyhenteistä.

Toinen sopimusprosesseista, jota tarkastelen tutkielmassani esimerkkitapauksena, koskee tietotekniikka-avusteista etätyötä. Kyse on laatuun ensimmäisestä puitesopimuksesta, jonka täytäntöönpano on työmarkkinaosapuolten vastuulla. Juuri tämän erityispiirteen takia etätyön puitesopimusta on eri yhteyksissä kutsuttu muun muassa ”vapaaehtoiseksi”, ”autonomiseksi”, ”itsenäiseksi” ja ”eilainsäädännölliseksi” sopimukseksi. Paneudun määräämällisen ja etätyön puitesopimuksen sekä erityisesti niiden täytäntöönpanomenettelyjen problematiikkaan ja niiden eroihin syvemmin tuonnempana.

1.3. Tutkielman rakenne

Tutkielmani jakautuu rakenteeltaan kolmeen osaan: teoreettiseen, taustoittavaan ja empiiriseen. Raja etenkin taustoittavan ja empiirisen osion välillä ei kuitenkaan ole kovin tiukka. Teoreettista viitekehystä käsittelevän luvun alkupuolella tarkastelen korporatismiin ja pluralismin käsitteitä. Toisessa alaluvussa paneudun puolestaan politiikkaverkostolähestymistavan sekä siihen liittyvien käsitteiden ja luokittelujen erittelyyn. Niin korporatismi–pluralismi-erottelua kuin politiikkaverkostomalliakin on hyödynnetty EU-edunvalvonnan ja poliittisen päätöksenteon tutkimuksessa. Tutkielmani teoreettista viitekehystä valottavan luvun kolmas ja keskeisin alaluku voidaankin tavallaan

nähdä yhteenvedona tai yhdistelmänä kahdesta sitä edeltävästä alaluvusta. Frans van Waardenin (1992) typologian ja Gerda Falknerin (1998) mallin esittelyn kautta se myös summaa empiirisen analyysini kannalta olennaisimmat elementit.

Kolmannen luvun alussa erittelen tutkimuskysymyksiäni ja hypoteesejani, jotka olen muotoillut sekä tutkimuskirjallisuuden että valitsemani teoreettisen viitekehysten pohjalta. Luvun jälkipuoliskolla eli menetelmäosiossa perustelen, miksi olen valinnut juuri määräaikaista työtä koskevan direktiivin ja etätyön puitesopimuksen syntyprosessit tutkimustapauksikseni, esittelen tutkielmani empiirisen aineiston ja esitän, millä perusteella olen valinnut haastateltavani. Lisäksi käsittelen problematiikkaa liittyen menetelmään, jolla analysoin valitsemaani aineistoa.

Luku neljä muodostaa tutkielmani taustoittavan osion. Esittelen sen puitteissa ensinnäkin Eurooppatason sosiaaliseen vuoropuheluun osallistuvat sekä EU- että kansallisen tason työmarkkinatoimijat. Lisäksi täsmennän sosiaalisen vuoropuhelun käsitettä sekä kartoitan sen taustaa ja institutionaalista viitekehystä. Luvun loppupuolella tarkastelen sosiaalisen vuoropuhelun aikaansaannoksia, etenkin määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen ja direktiivin sekä etätyön puitesopimuksen yhteistä taustaa ja niiden syntyprosessien perustietoja. Keräämäni empiirinen aineisto astuu kuvaan jo taustoittavassa osiossa. Tämä sen vuoksi, että haastateltavani ovat toimineet paitsi eri osapuolten näkemiksiä valottavina toimijoina, myös alansa asiantuntijoina ja tätä kautta merkittävinä tiedonlähteinä.

Taustoittava, sosiaalista vuoropuhelua koskeva luku on johdantoa tutkielmani viidennelle eli empiirisen tarkastelun osiolle. Selvitän viidennessä luvussa ensinnäkin, mitä edunvalvonnan eurooppalaistuminen pitää sisällään ja mitä se on merkinnyt palkansaaja- ja työnantajatoimijoille. Lisäksi hahmotan, millä tavalla työmarkkinaosapuolet ovat suhtautuneet sosiaaliseen vuoropuheluun yleisellä tasolla. Tämä luo lähtökohdan yksittäisten päätöksentekoprosessien tarkastelulle. Toiseksi erittelen, millaisilla resursseilla työmarkkinatoimijat Eurooppa-tason työmarkkinatoimintaan osallistuvat. Keskeisimpien resurssien tunnistamisessa olen käyttänyt apunani erityisesti Justin Greenwoodin (1997) edunvalvonnan kaupantekovälineitä koskevaa luokittelua.

Tutkielmani viidennen luvun kolmannessa alaluvussa käsittelen määräaikaista työtä koskevan direktiivin ja etätyön puitesopimuksen syntyprosesseja konkreettisella tasolla tarkastellen muun muassa neuvotteluryhmien koostumusta, itse neuvotteluja ja niihin valmistautumista sekä aikaansaatu- jen sopimusten täytäntöönpanoa. Neljännessä alaluvussa erittelen molempien sopimusprosessien sisältökysymyksiä, viidennessä sen sijaan sitä, mitä edunvalvonnan väyliä työmarkkinaosapuolet

ovat hyödyntäneet määräaikaista työtä koskevan direktiivin ja etätyön puitesopimuksen syntyprosessissa kansallisella ja Eurooppa-tasolla. Tässä yhteydessä olen käyttänyt analyyttisen tarkastelun apuna etenkin Robert J. Bennettin (1997) edunvalvonnan väyliä koskevaa jaottelua. Jotta sosiaalinen vuoropuhelu olisi helpompi asettaa oikeisiin mittasuhteisiin, tarkastelen luvun lopulla sosiaalisen vuoropuhelun suhdetta kansallisen tason työmarkkinatoimintaan ja luon haastatteluissa esille tulleiden ajatusten pohjalta katsauksen tulevaisuuteen. Rakenteen kannalta on keskeistä, että käsittelem määrääikatyon ja etätyön puitesopimusten päätöksentekoprosesseja pitkälti rinnakkain. Yhtäältä syynä tähän on se, että prosessit muistuttavat monilta osin toisiaan. Toisaalta rinnakkainen käsittely helpottaa eroavaisuuksien esiin nostamista.

Viimeisessä, yhteenveto- ja päätelmäluvussa summaan tutkimuskirjallisuuden ja empiirisen aineiston perusteella tekemäni havainnot suhteuttaen niitä tutkimuskysymyksiini ja hypoteeseihini. Rakenteen ja analyyttisen viitekehyksen tarkasteluosiolle muodostaa pitkälti Frans van Waardenin typologia, joka tarjoaa kehikon empiiristen havaintojen erittelylle. Lopuksi esitän arvion tutkielmani tuottamista mahdollisista uusista havainnoista ja tutkimuksellisesta annista. Lisäksi tuon esiin tutkielmaproessin aikana esiin nousseita ongelmia ja jatkotutkimukseen kannustavia haasteita.

2. TOOREETTINEN VIITEKEHYS

Euroopan unionia, edunvalvontaa ja työmarkkinajärjestelmiä sekä päätöksentekoa voi tarkastella useista eri näkökulmista. Tutkielmani keskeisimpiä tutkimuksellisia käsitteitä ovat yhtäältä korporatismi ja toisaalta politiikkaverkostot, ja teoreettinen viitekehys onkin monien osasten summa. Ratkaisevan kimmokkeen juuri korporatismikeskusteluun ja politiikkaverkostomalliin keskittymiselle on antanut Gerda Falknerin (1998) tutkimus *EU Social Policy in the 1990s. Towards a corporatist policy community*, joka tarkastelee EU:n sosiaalipoliittista päätöksentekoa kolmen 1990-luvulla sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa toteutuneen sopimusprosessin kautta. Olen päätenyt hyödyntämään Falknerin tutkimuksellista lähestymistapaa muun muassa siksi, että hän on tietojeni ja havaintojeni mukaan ainoa tutkija, joka on soveltanut korporatismiin, pluralismiin ja politiikkaverkostomallin yhdistävää ajatusmallia EU-tasolle ja sosiaalipolitiikan alalle. Tämän ohella etenkin Falknerin käsite ”korporatistinen politiikkayhteisö” soveltuu hyvin EU:n vuosituhaten vaihteen sosiaalipolitiikassa vallitsevien valtiiovallan ja eturyhmien välisten suhteiden kuvaamiseen ja analysoimiseen.

Falknerin tutkimuksessa teoreettinen viitekehys rakentuu yhtäältä EU:n integraatioprosessia hahmottavien ja toisaalta järjestäytyneiden eturyhmien roolia käsittelevien mallien pohjalta. Luodakseen mahdollisimman kattavan pohjan EU:n 1990-luvun sosiaalipolitiikan tarkastelulle Falkner on kuljettanut eturyhmien rooleja erittelevien politiikkaverkostolähestymistavan ja korporatismikeskustelun rinnalla integraatioteoreettista ja kommunikatiivista näkökulmaa. Integraatioteorioiden tarkoituksena on ollut vaihtoehtoisesti joko yhdentymistä eteenpäin vievän dynamiikan tai hallitustenvälisyyden korostumiseen vaikuttavien elementtien kartoittaminen. Kyse on ajallisen ulottuvuuden huomioimisesta. Kommunikatiivisen tutkimusotteen avulla Falkner on sen sijaan pyrkinyt ulottamaan tarkastelunsa puhtaasti rationaalisen, valtataisteluja ja taloudellisia hyötyjä painottavan lähestymistavan yli ja ottamaan näin ollen huomioon myös ideoiden ja intressien muotoutumisen Euroopan tasolla. (Falkner 1998, 52.) Koska keskityn tutkielmassani erityisesti sosiaalisen vuoropuhelun muodostaman päätöksentekoverkoston rakenteiden sekä ajallisesti rajoittuneiden päätöksentekoprosessien ja suomalaisnäkökulman tarkasteluun, olen ainakin tässä vaiheessa päätenyt rajamaan integraatioteoriat ja kommunikatiivisen tutkimusotteen työni ulkopuolelle.

Ensisijaisesti päätöksentekorakenteisiin ja niiden dynamiikkaan keskittyvää lähestymistapaa tukee Olli Rehnin (1997) näkemys, jonka mukaan politologisessa tutkimuksessa on meneillään siirtymä suurista integraatioteorioista eurooppalaisen päätöksenteon ja politiikkaverkostojen tutkimukseen. Perinteisen integraatiotutkimuksen pääsuuntaukset, uusfunktionalismi ja hallitustenvälisyys, keskittyvät integraatioprosessin tarkasteluun etsien integraation etenemiseen vaikuttavia syitä ja tekijöitä. Päätöksenteon ja politiikkaverkostojen tutkimus puolestaan tarkastelee EU:ta poliittisena järjestel-

mänä kohdistuen huomionsa päätöksentekoon, instituutioihin ja verkostoihin sekä EU-lainsäädännön ja -ohjelmien toimeenpanoon. (Rehn 1997, 136.) Nämä viimeksi mainitut elementit ovat erittäin keskeisessä roolissa tutkielmassani, vaikka puhtaan institutionaalisen näkökulman sijasta tarkastelenkin aihetta lähinnä edunvalvonnan rakenteiden ja prosessien näkökulmasta.

Yhteenvedona tutkielmani teoreettisen viitekehyksen rajauksesta todettakoon, että pitäydyn välittömästi yksityisten intressien ja valtiovallan suhdetta erittelevissä ajatusmalleissa, koska tarkastelen poliittista päätöksentekoprosessia etupäässä yksityisten, en niinkään julkisten intressien näkökulmasta ja koska mielenkiintoni kohdistuu suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen osallistumiseen EU-tason sosiaalipolitiikan verkostoihin. Rajaukseni perusteluna on myös se, että olen valinnut tutkimuskohteikseni kaksi ajallisesti rajoitettua poliittisen päätöksenteon prosessia, eikä tarkoitukseni ole pureutua kovinkaan syvällisesti EU:n sosiaalipolitiikan tai sosiaalisen vuoropuhelun yleisen tason kehitykseen tai instituutioiden välisiä suhteita koskevaan problematiikkaan. Molemmilla on kuitenkin olennainen rooli taustoittavina elementteinä tutkielmassani. Kaiken kaikkiaan tarkoitukseni on teoreettisen viitekehyksen käsittelyn yhteydessä luoda kuva tutkielmani keskeisimmistä käsitteistä ja niiden välisistä suhteista.

2.1. Korporatismi

Korporatismiin käsitteellä on aina keskiajalle ulottuva historiansa, ja siihen on usein liittynyt kielteisiä miellejohdot. Niiden taustalla on ollut ensinnäkin käsitteen arvolutauksellisuus. Muodostihan korporatismi osan Mussolinin Italian hallitsemisjärjestelmästä. Tämän ohella korporatismiin käyttöä tieteellisenä käsitteenä on rajoittanut sen monimerkisyys, -käyttöisyys ja -selitteisyys. Varsinkin 1970-luvulla korporatismiin liitettiin useita konnotaatioita, painotuksia ja tulkintoja. (Helander 1977, 1–2.)

Toisin kuin monet muut ismit korporatismi ei missään vaiheessa ole muodostunut sofistikoituneeksi ja kiinteärakenteiseksi yhteiskuntafilosofiaksi tai yhteiskunnallisia suhteita koskevaksi normatiiviseksi teoriaksi. Se on koostunut pikemminkin joukosta enemmän tai vähemmän löyhästi toisiinsa liittyviä periaatteita yhteiskunnallisten suhteiden järjestämiseen. Tämä lähtökohtien moninaisuus on puolestaan johtanut siihen, että korporatiivisia ajatuskonstruktioita on yksityiskohdissaan painotettu toisistaan selvästi poikkeavalla tavalla. (Emt., 13.)

Siihen, miten korporatiivisuus on tulkittu, ovat Helanderin mukaan vaikuttaneet merkittävästi niin ajalliset ja yhteydelliset kuin poliittiseen kulttuuri-ilmastoonkin liittyvät tekijät (emt., 45). Moninaisuudesta huolimatta Helander ei koe tarkoituksenmukaiseksi korporatismiin hylkäämistä, vaan pitää sen käyttöä tieteellisen tutkimuksen välineenä mielekkäänä. Tämä edellyttää kuitenkin, että käsitteen sisältöä ja yhteyksiä tarkennetaan. (Emt., 111–113.) Lähestymistapani näkökulmasta on miele-

kästä tuoda esiin myös Philippe C. Schmitterin (1979) ajatus, jonka mukaan korporatismia voidaan pitää yleisenä edunvalvonnan järjestelmänä, joka soveltuu esimerkiksi puoluejärjestelmiltään ja ideologioiltaan, poliittisen osallistumisen asteeltaan sekä julkishallinnon muodoltaan eriävien poliittisten järjestelmien tarkastelemiseen. (Schmitter 1979, 12; ks. myös Schmitter 1985, 33 ja 35.)

Korporatistien monikasvoisuuden tiedostaminen on yksi tutkielmani keskeisistä lähtökohdista. Sekä Helanderin että Schmitterin näkemysten perusteella korporatistien käsite on hyvin sovellettavissa nykypäivän järjestelmien ja EU-tason tarkasteluun. Vaikka erittelen Eurooppa-tason korporatistisia järjestelyjä ja Suomen keskitettyä työmarkkinajärjestelmää ajoittain rinta rintaan, tarkoitukseni ei ole analysoida niiden eroja vaan käyttää vertailua pääasiassa hyväkseni EU-tason korporatististen järjestelyjen ominaispiirteiden esiin tuomiseksi.

2.1.1. Korporatistien ja pluralistien määritelmät

Korporatistien ei Voitto Helanderin mukaan ole osoitettavissa varsinaista ”isää” eikä myöskään itseoikeutettua teoreettikkoa (Helander 1977, 14). Varmasti käytetyimmän korporatistien määritelmän on kuitenkin esittänyt Philippe C. Schmitter alun perin tammikuussa 1974 julkaisemassaan paperissa *Still the Century of Corporatism?* Gerda Falknerin mukaan kyse oli uuden innovatiivisen edunvalvonnan ideaalityypin luomisesta Schmitterin aikaisemmin esittämän pluralistien käsitteensä rinnalle. (Falkner 1998, 33.) Schmitterin mukaan

[c]orporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports. (Schmitter 1979, 13.)

Tämän määritelmän mukaan korporatistisessa järjestelmässä toimii siis rajattu määrä intressiryhmiä, jotka edustavat yhteiskunnan niin sanottuja pääryhmittymiä, lähinnä pääomaa ja työntekijöitä. Muita Schmitterin korporatistien käsitteiden ominaispiirteitä ovat eturyhmien sisäisen rakenteen hierarkisuus sekä tiiviiden yhteyksien eli eräänlaisen peruskonsensuksen olemassaolo eturyhmien ja valtiovallan välillä. Valtion rooli on korporatistisissa yleisesti ottaen hyvin aktiivinen. (Rhodes & Marsh 1992a, 3.) Omat korporatistien määrittelynsä ovat esittäneet myös Wyn Grant (1985) teoksessa *The Political Economy of Corporatism* ja Alan Cawson (1986) teoksessa *Corporatism and Political Theory*. Schmitteriin nähden Grantin ja Cawsonin määritelmät painottavat vahvemmin intressiryhmien roolia poliittisten päätösten täytäntöönpanossa. Valtiovallan ja intressiryhmien välinen yhteistyö täytäntöönpanossa on mahdollista, koska Grantin korporatistien käsite olettaa intressiryhmien olevan halukkaita ja kykeneviä varmistamaan jäsenistönsä suostumus päätösten suhteen. (Grant

1985, 3–4.) Cawson puolestaan on samaan ilmiöön liittyen esittänyt, että toimiessaan osana julkista päätöksentekoa ja sitovien sopimusten muotoilua korporatististen ryhmien johtajiston on kyettävä kontrolloimaan jäsenkuntaansa (Cawson 1986, 12; ks. myös Cawson 1986, 38). Olennaista on, että Grantin ja Cawsonin käsitykset luovat siteen yhtäältä Philippe C. Schmitterin ja toisaalta Gerhard Lehbruchin² varhaisten korporatismikäsitysten välille. Schmitterin määritelmässä paino on intressien edustamisessa, jälkimmäisessä tapauksessa itse politiikantekoon osallistumisessa ja sen täytäntöönpanossa. (Grant 1985, 22.) Tutkielmani ja Gerda Falknerin luoman käsitteistön näkökulmasta juuri korporatismiin liittyvä täytäntöönpanoulottuvuus on hyvin keskeinen.

Korporatismi on siis kehittynyt pitkälti pluralismiin³ kohdistuneen kritiikin kautta. Cawsonin mukaan merkittävimmät korporatistien ja pluralistien erot kumpuavat eturyhmien luonteesta, niiden välillä vallitsevasta kilpailullisuudesta sekä eturyhmien ja valtiovallan välillä vallitsevasta suhteesta. (Cawson 1986, 27.) Pluralistisessa järjestelmässä yhteistyösuhteet ovat yksisuuntaisia, jolloin vaikuttaminen ja painostustoimet suuntautuvat eturyhmistä valtioon. Tällöin myös päätösten täytäntöönpano jää valtiovallan vastuulle. Korporatistisissa vaikutus on sen sijaan kaksisuuntaista, ja eturyhmillä on keskeinen, ei vain kuultavan rooli hallinnossa. (Emt., 37.) Korporatismi–pluralismierottelu on tutkielmassani keskeinen muun muassa Falknerin politiikkaverkoston ideaalityyppien ja niiden dynamiikan ymmärtämisen kannalta. Se auttaa hahmottamaan, mitä edunvalvonnan ideaalityyppejä EU-tason sosiaalinen vuoropuhelu muistuttaa (ks. emt., 31).

2.1.2. Korporatistien eri tasot ja muodot

Sen lisäksi, että korporatismikeskustelu on keskittynyt kansalliselle tasolle, käsitteellä on viitattu etupäässä makrotasolle eli valtiovallan, pääoman ja työntekijäpuolen kolmikantaisiin neuvottelujärjestelmiin. Philippe C. Schmitterin ja Gerhard Lehbruchin määritelmät ovat esimerkkejä tästä. Muun muassa Wyn Grant on kuitenkin omaksunut laajemman näkemyksen, jonka mukaan korporatismia voi makrotason ohella esiintyä meso- tai teollisuuden toimialatasolla tai jopa mikro- eli yri- tystasolla. Hän katsoo myös, ettei meso- tai mikrotason korporatismi edellytä makrotason korporatistien olemassaoloa. (Grant 1985, 4.) Tutkielmani kannalta korporatistien tasojen pohtimisen tekee relevantiksi muun muassa Cawsonin näkemys, jonka mukaan yhteiskunnan eri tasoilla ilmenevien korporatististen järjestelyjen paikantaminen luo pohjaa vertaileville tutkimuksille. Makrokorporatismi, jonka Cawson liittää keskusjärjestöjen neuvotteluihin (Cawson 1986, 72), mahdollistaa järjes-

² Lehbruch on Schmitterin tavoin yksi kirjallisuudessa useimmin esiin nostetuista 1970-luvun korporatismiteoreetikoista.

³ Schmitterin mukaan "[p]luralism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organised into an unspecified number of multiple, voluntary, competitive, nonhierarchically ordered and self-determined (as to type or scope of interest) categories which are not specially licensed, recognized, subsidized, created or otherwise controlled in leadership selection or interest articulation by the state and which do not exercise a monopoly or representational activity within their respective categories." (Schmitter 1979, 15.)

telmätason vertailun kapitalististen demokratioiden ja niissä esiintyvien erilaisten valtiiovallan ja etujärjestöjen välisten suhteiden välillä. Mesokorporatismi puolestaan keskittyy valtiiovallan edustajien ja eturyhmien välisiin suhteisiin tietyillä politiikan osa-alueilla ja mahdollistaa täten erilaisten poliittisten päätöksentekojärjestelmien vertailevan tutkimuksen⁴. (Emt., 20–21.) Vaikka sosiaalinen vuoropuhelu kuuluu EU-tasolla sosiaalipolitiikan alaan, se on tulkittavissa myös makrotason järjestelmäksi. Tällöin tarkastelun kohteena on eurooppalaisten keskusjärjestöjen neuvottelutoiminta.

Yksi korporatismiin yleisesti liitetty piirre on kolmikantaisuus. Wyn Grant suhtautuu siihen kuitenkin varsin skeptisesti. Hän pitää valtion, pääoman ja työvoiman harjoittamia makrotason talouspoliittisia keskusteluja heikkona (liberaalin) korporatismiin muotona, sillä niiden tuloksena saadaan aikaan vain yleisiä poliittisia linjauksia, jotka eivät muodosta neuvotteluissa mukana olleita sitovia, täytöntöönpanoa koskevia velvollisuuksia eivätkä ota riittävällä tavalla huomioon meso- ja mikrota- salla tapahtuvaa toimintaa. Grantin mukaan kolmikantaisuuden ongelmana on se, että kyse on usein valtion taholta johdetusta prosessista sen sijaan, että korporatististen järjestelyjen rakentaminen aloitettaisiin pääoman ja työvoiman välille kehittyneiden suhteiden pohjalta. (Grant 1985, 9.)⁵

Cawson puolestaan katsoo, ettei korporatististen järjestelyjen tarvitse välttämättä olla kolmikantaisia. Kaksikantaisesta korporatismista puhutaan esimerkiksi silloin, kun neuvotellut päätökset pannaan byrokraattisten menettelyjen tai lainsäädännön sijaan täytöntöön eturyhmien vapaaehtoisen toiminnan kautta. Siltä varalta, että eturyhmät epäonnistuvat toimissaan, valtion taholta toimeenpan- tavan sääntelyn mahdollisuus on kuitenkin olemassa. Kolmikantaisten järjestelyjen tavoin myös kaksikantaiset järjestelyt edellyttävät Cawsonin mukaan edustuksellista monopolia. Se voi olla ole- massa jo valmiiksi, mutta valtio voi myös edesauttaa sen syntymistä. (Cawson 1986, 76.)⁶ Kaksi- ja kolmikantaisten järjestelyjen suhde sekä edustuksellisen monopolin olemassaolo ovat tärkeitä ele- menttejä Eurooppa-tason sosiaalista vuoropuhelua tarkasteltaessa.

⁴ Mesokorporatismiin osalta on huomattava, että siihen on asiayhteydestä riippuen liitetty eri merkityksiä. Termillä on viitattu joko johonkin taloudelliseen sektoriin, kuten maitotalouteen, alat ylittäviin politiikan osa-alueisiin, kuten ympäristöpolitiikkaan, tai alueel- liselle tai paikalliselle tasolle (Falkner 1998, 36). Joissain tapauksissa mesokorporatismiin käsite on liitetty myös valtiiovallan ja jon- kin yksittäisen intressiryhmän välillä tapahtuvaan toimintaan. Grant Jordanin ja Klaus Schubertin (1992) mukaan tämän kaltainen käsitteen käyttö jättää huomiotta yhden korporatismiin keskeisimmistä piirteistä. Kyse on siitä, että korporatismia on perinteisesti pidetty eräänlaisena konfliktienratkaisumekanismina yhteiskunnan merkittävimpien intressien – lähinnä pääoman ja työvoiman – sekä valtiiovallan välillä. (Jordan & Schubert 1992, 22.)

⁵ Grantin näkemys viittaa Schmitterin alun perin yhteiskunta- ja valtiokorporatismiin (*societal and state corporatism*) välillä teke- mään erotteluun. Näistä tutkielmani kannalta olennaisempaan eli yhteiskuntakorporatismiin voidaan liittää ajatus eräänlaisesta os- moottisesta prosessista, joka synnyttää symbioottisen suhteen valtiiovallan ja eturyhmien välille. Tämä tarkoittaa sitä, että valtion legitimitetti tulee ainakin osittain riippuvaiseksi tunnustetussa asemassa olevien eturyhmien hyväksynnästä. (Grant 1985, 10.) Sym- bioottisen suhteen taustalla on myös valtion kasvava tarve hyödyntää eturyhmien tarjoamia resursseja kuten asiantuntijuutta ja kykyä luoda myönteistä mielipideilmapiiriä ja pohjaa päätöksenteolle (Schmitter 1979, 27).

⁶ Valmiiksi olemassa oleva, tiettyä funktionaalisten intressien kategorioita koskeva edustuksellinen monopoli on niin kutsutun sosiaali- sen poissulkemisen (*social closure*) tulosta ja luo valtasuhteiden epätasapainoa intressien välillä (Cawson 1986, 14).

2.2. Poliittikkaverkostomalli

Korporatismiin käsittelyn yhteydessä esitin, että korporatistinen malli on kehitetty pitkälti kritiikkinä pluralismille. Korporatismi ei kuitenkaan ole ollut ainoa pluralismikritiikin edustaja. Samalla asialla on ollut yhdysvaltalainen hallinnon alatasoihin (*sub-government*) keskittynyt tutkimussuuntaus, jota voidaan pitää poliittikkaverkostolähestymistavan edeltäjänä. Kiinnostus poliittikkaverkostoja kohtaan juontaakin juurensa korporatistisista ja pluralistisista malleista ja niiden puutteista. Kriittisen näkökulman mukaan kumpikaan näistä malleista ei ole esittänyt riittävän realistista kuvaa valtiovallan ja eturyhmien välisistä suhteista. R.A.W. Rhodesin ja David Marshin (1992) mukaan syynä tähän on ollut se, että korporatismiin ja pluralismin tavoitteena on ollut luoda yleinen valtiovallan ja eturyhmien välisiä suhteita kuvaava malli, vaikka suhteet vaihtelevat huomattavasti politiikan eri osa-alueilla. (Rhodes & Marsh 1992a, 3; ks. myös Kenis & Schneider 1991, 28.) Toisin kuin monet esimerkiksi pluralistiset ja korporatistiset mallit, poliittikkaverkostomalli olettaa ryhmien ja valtionhallinnon edustajien vuorovaikutussuhteiden voivan vaihdella eri politiikan osa-alueiden välillä (Peterson 1995, 398).⁷

Verkostosta on viime vuosien merkittävien yhteiskunnallisten muutosten, kuten globalisaation, politiikan ja hallinnon rakenteiden hajauttamisen, julkisen ja yksityisen hämärtyamisen sekä tietoverkkojen räjähdysmäisen kasvun myötä tullut yksi yhteiskuntatieteiden muotitermeistä (Mattila & Uusikylä 1999, 7). Monilla poliittikkaverkostoja käsittelevillä tutkimuksilla on omanlainen näkemyksensä aiheesta, ja täten termi ”verkosto” on eri yhteyksissä pitänyt sisällään hyvin erilaisia elementtejä ja merkityksiä (Kenis & Schneider 1991, 32). Monessa tapauksessa verkostolähestymistavan tuoma lisäarvo onkin Mikko Mattilan ja Petri Uusikylän (1999) mukaan vesittynyt juuri käytettyjen käsitteiden vaikeaselkoisuuden, väljän määrittelyn sekä epäanalyttisyyden vuoksi. Tämä on ollut vaarana erityisesti silloin, kun verkostoja on hyödynnetty metaforisesti. Metaforisen verkostonäkökulman rinnalla on vaikuttanut myös analyttisempi tutkimusperinne, joka on tunnettu rakenteellisena verkostanalyysinä. Sen tavoitteena on ollut tuoda esiin systemaattisella tavalla eri ilmiöiden välisiä suhteita. (Mattila & Uusikylä 1999, 7.)⁸ Pалаan metaforisesta ja rakenteellisesta verkostonäkökulmasta käytyyn keskusteluun tarkemmin tutkielmani menetelmää koskevassa luvussa.

⁷ Vaikka poliittikkaverkostomalli on kehitetty vaihtoehdoksi pluralismille ja korporatismille, kaikkia kolmea yhdistää Hussein Kassimin (1994) mukaan muun muassa se, että niin korporatismi, pluralismi kuin poliittikkaverkostokin ovat mesotason käsitteitä. (Kassim 1994, 17.) Kassim tarkoittaa mesotasolla tällä kohtaa tulkintani perusteella sitä, ettei kyse ole valtioeteorian tavoin makrotason käsitteestä. Kuten jo korporatismikeskustelun yhteydessä tuli esille, korporatismia voidaan silti ainakin siinä mielessä pitää makrotason käsitteenä, että monissa tapauksissa se on keskittynyt makrotasolla esiintyvien valtiovallan, pääoman ja työvoiman kolmikantaisten neuvottelujärjestelmien tarkasteluun.

⁸ Gerda Falkner sijoittaa poliittikkaverkostolähestymistavan ”mallien”, ei niinkään ”teorioiden” kategoriaan. Mallit esittävät yksinkertaistetun kuvan todellisuudesta tunnistamalla järjestelmän olennaiset piirteet puuttumatta kuitenkaan muuttujien välillä vallitseviin suhteisiin. (Falkner 1998, 51–52; ks. myös Marin & Mayntz 1991, 11.)

Käsittelen politiikkaverkostolähestymistapaa tässä yhteydessä, koska se luo viitekehyksen Falknerin EU:n sosiaalipolitiikan tarkasteluun kehittämille käsitteille. Tutkielmani lähestymistavan kannalta on olennaista, että hyödynnän politiikkaverkostokäsitettä muun muassa Keith Dowdingin (1995), R.A.W. Rhodesin ja David Marshin (1992) sekä Frans van Waardenin (1992) tavoin sateenvarjokäsitteenä, jolloin se soveltuu erityyppisten verkstorakenteiden tarkasteluun⁹. Samanaikaisesti politiikkaverkostomallilla ja erityisesti Van Waardenin typologialla on kuitenkin rooli myös tutkielmani menetelmällisenä työkaluna. Paneudun politiikkaverkostolähestymistavan kaksoisrooliin ja siihen liittyvään problematiikkaan tutkimusmenetelmää valottavassa luvussa.

2.2.1. Poliittikkaverkostokäsitteet ja -luokittelut

Nykykäsityksen mukaan verkostot viittaavat yksityishenkilöiden verkostoitumisen sijaan järjestäytyneiden, korporatiivisten toimijoiden kollektiiviseen toimintaan sekä julkiseen päätöksentekoon osallistuvien organisaatioiden välisiin suhteisiin (Marin & Mayntz 1991, 14). John Petersonin (1997) politiikkaverkostomääritelmä sisältää nähdäkseni varsin kattavasti politiikkaverkostoihin yleisesti liittyvät piirteet.

A ‘policy network’ may be defined as a (more or less) structured cluster of public and private actors who are stakeholders in a specific sector of policy and possess resources which allow them to affect policy outcomes. Policy networks facilitate bargaining and mediation between actors who are mutually dependent and must share resources in order to achieve their goals. Policy networks arise, in particular, where hierarchies are weak, formal institutions are inadequate to facilitate meaningful bargaining, and a range of effective actors must be ‘brought on board’ for policies to have their intended impact. Policy network analysis does not assume structural determinism, but holds that the structure of a policy network is an important indicator of how much collective action is likely in a specific policy domain. (Peterson 1997, 7.)

Petersonin tavoin Patric Kenis ja Volker Schneider (1991) korostavat politiikkaverkostojen olevan päätöksentekojärjestelmiä, rakenteita. Verkostojen muodostumisen taustalla on esimerkiksi järjestäytyneiden intressien osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon, osallistumisen niin sanottu ylikuormittuminen, valtion pirstoutuminen sekä julkisen ja yksityisen välisen rajan hämärtyminen. Täten niitä voidaan pitää uudenaikaisena poliittisen hallinnan muotona. Yksi politiikkaverkostoihin liittyvä ominaisuus on se, että ne painivat yleensä sellaisten poliittisten kysymysten kanssa, jotka vaativat muun muassa huomattavasti teknistä ja muuta asiantuntijaosaamista. Olennaista on, että politiikkaverkostojen jäsenistö koostuu joukosta yksityisiä ja julkisia intressejä edustavia toimijoita, ja ne ovat pitkälti osanottajiensa näköisiä. Poliittikkaverkostojen rajat muotoutuvat keskinäisen tun-

⁹ Kun eri valtioita aikaisemmin verrattiin toisiinsa korporatismiin asteen perusteella, teollisuuden ja valtiovallan suhteet pyrittiin pakottamaan korporatismiin käsitteelliseen muotoon jopa sellaisten maiden osalta, joissa korporatismista ei ollut merkkiäkään. Toimivampi tapa vertailujen tekemiseen on Van Waardenin mukaan hyödyntää yleisempää ja neutraalimpaa politiikkaverkoston käsitettä sateenvarjokäsitteenä ja sijoittaa korporatismi yhdeksi sen alle kuuluvaksi eturyhmien ja valtiovallan suhdetta kuvaavaksi järjestelmäksi. (Van Waarden 1992, 30.) Tarkastelen Van Waardenin tarkemmin tuonnempana.

nustamisen kautta sen sijaan, että viralliset instituutiot olisivat niiden luomisessa ensisijaisessa roolissa. Verkoston toimijoiden väliset yhteydet toimivat viestinnän ja resurssien, kuten informaation, asiantuntijuuden, luottamuksen ja muiden poliittisten resurssien välittämisen kanavina. (Kenis & Schneider 1991, 41–42.)

Verkostoanalyysiperinteelle on ollut politiikan tutkimuksessa ominaista erilaisten luokittelujen tekeminen (Mattila 1999, 107). Tätä ilmentävät niin Frans van Waardenin typologia kuin Gerda Falknerin politiikkaverkostotyypittelykin, joita erittelen myöhemmässä vaiheessa¹⁰. Eniten erilaisista politiikkaverkostoluokitteluista on Petersonin mukaan käytetty niin kutsuttua Rhodesin mallia, joka edustaa brittiläistä IGR (*central-local government*) -suuntausta (Peterson 1995, 390). R.A.W. Rhodes on esittänyt mallinsa ensimmäistä kertaa vuonna 1981 kirjassaan *Control and Power in Central-Local Relations* (Rhodes & Marsh 1992a, 10).¹¹ Teoksessaan *The National World of Local Government* (1986) Rhodes on sijoittanut viisi verkostotyyppiä ulottuvuudelle, jonka ääripäinä ovat yhtäällä tiiviisti integroituneet politiikkayhteisöt (*policy community*) ja toisaalla löyhästi integroituneet asiaverkostot (*issue network*) (emt., 12). Politiikkayhteisöjen ja asiaverkostojen välimaastoon sijoittuvat ammatillinen (*professional network*), hallitustenvälinen (*intergovernmental network*) sekä tuottajaverkosto (*producer network*) (Rhodes & Marsh 1992b, 183). Rhodesin jaottelun keskiössä ovat rakenteelliset riippuvuudet, jotka tuovat esiin erilaisten politiikkaverkostojen luonteenpiirteet ja erottelevat ne sen perusteella, mitkä intressit dominoivat päätöksentekoa missäkin verkostossa (Peterson 1992, 228). Politiikkaverkosto toimii Rhodesin mallissa siis erilaisten verkostotyyppien sateenvarjokäsitteenä, mikä on hyvä huomata myös oman lähestymistapani kannalta.

Rhodesin mallin esittäminen graafisesti tekee eri elementtien huomioimisesta helpompaa. Tässä yhteydessä oleellisin on mallin ääripäiden ominaispiirteisiin keskittyvä taulukko, sillä politiikkayhteisön ja asiaverkoston käsitteet muodostavat korporatismi–pluralismi-erottelun ohella perustan Gerda Falknerin luomalle verkostotyypittelylle¹², jolla on tärkeä rooli tutkielmani teoreettisena viitekehysenä. Rhodes ja Marsh (1992) ovat esitelleet taulukon artikkelissaan *New Directions in the Study of Policy Networks*. Artikkelin taustalla ovat niin Rhodesin malli kuin Rhodesin ja Marshin

¹⁰ On huomattava, että politiikkaverkostoluokittelujen tekeminen on saanut myös kritiikkiä. Esimerkiksi Keith Dowding (1995) esittää, että erilaisille verkostoille annetut nimikkeet eivät riitä selittämään niiden välillä vallitsevia eroja, vaan selitys piilee toimijoiden luonteenpiirteissä (Dowding 1995, 142). Dowdingin kritiikin taustalla on pyrkimys kehittää politiikkaverkostomallia algebran menetelmien avulla suuntaan, mikä mahdollistaisi muun muassa kausaalisten suhteiden erittelemisen. Tutkielmani puitteissa tämä ei nähdäkseen ole tarpeen eikä välttämättä mahdollistakaan. Dowdingin lähestymistavan esille tuominen on kuitenkin tärkeää, koska se kuvaa verkostoista käytävän keskustelun monimuotoisuutta.

¹¹ Rhodesin mallin ja IGR:n ohella brittiläisessä kirjallisuudessa on esiintynyt GIR (*government-industry relations*) -suuntaus, jota edustavat Wilks ja Wright. Yksi ja tutkielmani kannalta keskeinen mallien välinen ero on se, että malli painottaa rakenteellisten suhteiden sijaan henkilöiden välisiä suhteita. (Rhodes & Marsh 1992a, 15.)

¹² Yksi perustelu rajaukselleni on typologiaa kohtaan esitetty kritiikki. Se on kohdistunut muun muassa siihen, että verkostotyypit on esitetty jatkumona, eivätkä ne ole toisiaan poissulkevia vaan voivat esiintyä yhtäaikaaisesti samalla politiikan osa-alueella (ks. Rhodes & Marsh 1992b, 183–184; ja Marsh & Rhodes 1992, 255).

toimittamassa teoksessa *Policy Networks in British Government* (1992) esiteltyt, brittiläisessä kontekstissa toteutetut tapaustutkimukset. (Rhodes & Marsh 1992b, 186.) Sekä politiikkayhteisön että asiaverkoston käsitteiden juuret ulottuvat 1970-luvulle (ks. esim. Hecló 1980, 102 tai Kenis & Schneider 1991, 29).

KUVIO 1. Poliittikkayhteisöjen ja asiaverkoston ominaispiirteet.

Ulottuvuus	Politiikkayhteisö	Asiaverkosto
Jäsenyys a) Osallistujien määrä b) Intressityyppi	a) Erittäin rajoitettu määrä, jotkut ryhmät tietoisesti suljettu ulkopuolelle. b) Etupäässä taloudellisia ja/tai ammatillisia intressejä.	a) Suuri. b) Kattaa aiheeseen liittyviä intressejä (<i>range of affected interests</i>).
Integraatio a) Vuorovaikutuksen säännöllisyys b) Jatkuvuus c) Konsensus	a) Toistuva, korkealaatuinen, vuorovaikutusta kaikkien ryhmien välillä kaikista aihealueeseen liittyvistä asioista. b) Jäsenyys, arvot ja toiminnan tulokset pysyviä. c) Jäsenet jakavat perusarvot ja hyväksyvät tuloksen legitimitetin.	a) Kontaktit vaihtelevat toistuvuuden ja intensiteetin suhteen. b) Sisäänpääsymahdollisuus vaihtelee merkittävästi. c) Tietyntasoinen yhteisymmärrys vallitsee.
Resurssit a) Resurssien jakautuminen (verkoston sisällä) b) Resurssien jakautuminen (verkostoon osallistuvien organisaatioiden välillä)	a) Kaikilla osallistujilla on resursseja. Vuorovaikutukseen perustuva suhde tyypillinen. b) Hierarkkinen, johtajat kontrolloivat jäseniään.	a) Joillakin osallistujilla saattaa olla rajoitettu määrä resursseja. Kuuleminen pääasiallinen suhteen muoto. b) Vaihteleva ja monimuotoinen jakautuminen sekä kyky kontrolloida jäsenistöä.
Valta	Jäsenten välillä vallitsee valtasuhteiden tasapaino. Vaikka yksi ryhmä saattaa olla johtavassa asemassa, kaikkien on hyödyttävä, jotta yhteisö jatkaa olemassaoloaan.	Valtasuhteiden epätasapaino, heijastelee resurssien epätasapainoa ja epätasapainoa sisäänpääsymahdollisuuksien suhteen. Kyseessä nollasummapeleli.

Lähde: Rhodes & Marsh 1992b, 187. Suom. MM.

Rhodesin taulukon mukaisesti politiikkayhteisöjä ja asiaverkostoja erottavia piirteitä ovat jäsenten määrä ja intressien laatu; integraatio viitaten vuorovaikutuksen yleisyyteen, jatkuvuuteen ja yhtenäisyyteen; resurssien jakautuminen; sekä valta ja sen tasapaino (emt., 187). Poliittikkayhteisöjen jäsenkunta on hyvin rajoitettua ja siihen liittyy poissulkevuuden elementti. Kanssakäyminen yhteisön sisällä on jatkuvaa koskien kaikkia kyseessä olevaan politiikanalaan liittyviä kysymyksiä. Poliittikkayhteisön arvot, jäsenyys ja politiikan tulokset pysyvät vakaina pitkällä aikavälillä, ja sen jäsenten välillä vallitsee konsensus ideologiasta, arvoista ja laajoista poliittisista tavoitteista. Kaikilla politiikkayhteisön jäsenillä on resursseja, joista ne käyvät kauppaa toistensa kanssa. Vallanjaon osalta politiikkayhteisössä vallitsee tietynlainen tasapaino, joka ei välttämättä tarkoita vallan tasapuolista jakautumista kaikkien yhteisön jäsenten välillä. Kaikki yhteisön jäsenet hyötyvät kuitenkin

osallistumisestaan. (Emt., 186; ks. myös Peterson 1995, 391 ja Dowding 1995, 138.) On hyvä huomata, että politiikkayhteisöt muistuttavat monilta osin korporatistisia järjestelyjä. Asiaverkostoilla sen sijaan on monia yhtäläisyyksiä pluralismin kanssa. Niitä leimaavat jäsenkunnan vaihtelevuuden ja verkostojen avoimuuden ohella päätöksenteon epävarmuus ja alttius aiheesta riippuen tapahtuville äkillisille muutoksille. (Peterson 1995, 391.) Muita asiaverkostoihin liittyviä ominaisuuksia ovat erilaisia intressejä edustavien toimijoiden välinen kilpailu, konsensuksen puute ja konfliktin läsnäolo, toimijoiden ja niiden vuorovaikutus- ja puheillepääsymahdollisuuksien erot sekä valtasuhteiden epätasapaino, joka liittyy eroihin toimijoiden resursseissa. Yksi asiaverkostoihin liittyvä piirre on se, että osallistuminen tapahtuu lähinnä kuulemisten kautta. (Rhodes & Marsh 1992b, 186–187.)

Bernd Marinin ja Renate Mayntzin (1991) mukaan politiikkaverkostotyypit voivat erottua toisistaan muun muassa sen perusteella, mille alueelliselle tasolle ne syntyvät. Vaikka empiirinen tutkimus on tähän mennessä keskittynyt lähinnä kansallisen tason politiikkaverkostojen tarkasteluun, politiikkaverkostot voivat toimia joko kansainvälisellä, kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Tämän lisäksi politiikkaverkostojen toiminnan painopiste voi olla joko makropolitiiikan tasolla tai ne voivat muodostua kapea-alaisempien, esimerkiksi alakohtaisten tai jopa yksittäisten kysymysten ympärille. (Marin & Mayntz 1991, 18.) Politiikkaverkostojen alakohtaisuus korostuu esimerkiksi John Petersonin ajattelussa. Eri politiikanaloihin viitaten se on keskeinen ilmiö myös EU:n politiikkaverkostojen kannalta, vaikka kyse voikin samanaikaisesti olla keskusjärjestötason neuvottelu- ja päätöksentekoverkostoista. Olennaista on, että keskustelu politiikkaverkostojen ilmenemisestä eri konteksteissa muistuttaa vastaavaa korporatismikeskustelua. Käsitteiden käytön yhtäläisyydet helpottavat tutkielmani teoreettisen viitekehyksen rakentamista niiden molempien pohjalta.

2.2.2. Politiikkaverkostojen käytännön vaikutukset ja muutokset

Hussein Kassimin (1994) mukaan politiikkaverkostomallin oletuksena on, että valtionhallinnon ja eturyhmien edustajat liittyvät yhteen muodostaakseen valtariippuvuussuhteen resurssien vaihtamiseksi. Vastapalveluksena tuottamalleen informaatiolle ja valtionhallinnolle antamalleen tuelle eturyhmät saavat mahdollisuuden vaikuttaa politiikan sisältöön, vaikka julkinen valta edelleen kontrolloikin sekä poliittista asialistaa että osallistumismahdollisuuksia. (Kassim 1994, 17.) Koska valtionhallinnon ja tiettyjen eturyhmien välille kehittyneet yhteiset intressit ja politiikka suosivat verkoston sisäisiä toimijoita ulkopuolisiin toimijoihin nähden, eri toimijoiden välillä vallitsee selvä rakenteellinen epätasa-arvo sen suhteen, kuinka hyvin ne saavat äänensä kuuluville ja pääsevät vaikuttamaan päätöksentekoon (Marsh & Rhodes 1992, 263; ks. myös Rhodes & Marsh 1992b, 199). Näin ollen politiikkaverkostot muodostavat ongelman sekä parlamentaarisen ja funktionaalisen edustuksen että poliittisen vastuullisuuden ja yksityisten eturyhmien huolehtimien hallinnollisten toimien välille

(Marsh & Rhodes 1992, 266; ks. myös Hecló 1980, 118). Ajatus tämänkaltaisen demokratiaepäkohdan olemassaolosta pätee myös korporatismiin, jossa esimerkiksi valtion ja tiettyjen eturyhmien välillä vallitsevat tiiviit vuorovaikutus- ja yhteistyösuhteet.

Politiikkaverkostoisiin kuulumisen on intressiryhmien kannalta edullista, koska pysyvän luottamuksen ja resurssiriippuvuussuhteiden vallitessa niiden ei tarvitse käyttää resurssejaan saadakseen ääntään kuuluville ja luodakseen uusia vaikutuskanavia. Hallinnon näkökulmasta politiikkaverkostojen olemassaolo vähentää informaation keräämisestä sekä avun hankkimisesta ja yhteistyön luomisesta koituvia kuluja. (Van Waarden 1992, 31.) Politiikkaverkostoissa onkin kyse niin sanotusti positiivisten summien peleistä (*positive sum games*), jolloin etenkin paljon resursseja hallussaan pitävien toimijoiden mukaan ottaminen mahdollistaa tavoiteltujen poliittisten päämäärien saavuttamisen. (Peterson 1995, 403.) On huomattava, että poliittisten päätösten muotoiluvaiheessa politiikkaverkostot aiheuttavat perinteisiä vaihtoehtoja enemmän kustannuksia moninaisen toimijajoukon koordinoimisen ja kontrolloimisen takia. Verkostojen suoranaiset hyödyt tulevatkin esille erityisesti päätösten täytäntöönpanovaiheessa lähinnä valvontakulujen säästymisen kautta. Kenisin ja Schneiderin mukaan politiikkaverkostot ovat hierarkkisia järjestelyjä tehokkaampi vaihtoehto etenkin tilanteissa, joissa käsittelyssä olevaan poliittiseen kysymykseen liittyy vahvoja riippuvuussuhteita ja resurssit ovat hajaantuneet laajalle alalle. (Kenis & Schneider 1991, 43.)

Politiikkaverkostoissa ilmenevät muutokset ovat runsaasti esillä aihetta koskevissa kirjoituksissa. Useimmiten muutoksia selitetään politiikkaverkostojen ympäristössä tapahtuneilla muutoksilla. Nämä eksogeeniset muutokset voidaan Marshin ja Rhodesin havaintojen mukaan jakaa neljään kategoriaan: taloudelliset tai markkinoihin liittyvät, ideologiset, tiedolliset tai tekniset sekä institutionaaliset muutokset. (Marsh & Rhodes 1992, 257.) Institutionaalisilla muutoksilla Marsh ja Rhodes viittaavat esimerkiksi Euroopan yhteisön, nykyisen unionin instituutioihin, jotka ovat merkittäviä toimijoita ja muutostenaiheuttajia monilla politiikan osa-alueilla (Rhodes & Marsh 1992b, 194). Koska Rhodesin ja Marshin toimittamassa teoksessa tutkimuksen kohteina ovat kansallisen tason politiikkaverkostot, Eurooppa-tason instituutiot nähdään ulkoisina muutoksia aiheuttavina tekijöinä. Tutkielmassani näkökulma on hieman erilainen, koska tarkastelun painopiste on EU-tasolla. Eurooppa-tason instituutioilla on joka tapauksessa suuri merkitys, sillä esimerkiksi Maastrichtin sopimus toi mukanaan merkittäviä institutionaalisia muutoksia, jotka vaikuttivat EU:n sosiaalipolitiikan alalla toimivien työmarkkinatoimijoiden muodostaman politiikkaverkoston asemaan ja toimintamahdollisuuksiin. Käsitelen EU-tason institutionaalisia muutoksia tarkemmin jäljempänä.

Muutokset voivat olla luonteeltaan myös endogeenisiä. Ne voivat siis tapahtua politiikkaverkoston sisällä, sillä politiikkaverkoston sisällä vallitseva konsensus ei ole tulosta vain yksistä neuvotteluista, vaan niitä käydään jatkuvasti. (Emt., 196.) Sisäisten muutosten huomioiminen ei tulkintani mukaan ole ristiriidassa sen oletuksen kanssa, että erityisesti politiikkayhteisöjä leimaa vuorovaikutussuhteiden ja yhteistyön jatkuvuus. Näin siksi, että endogeenisten muutosten kohdalla kyse on nähdäkseni rakenteissa tapahtuvista vähittäisistä muutoksista ja kehityksestä, ei niinkään verkoston perusrakenteiden muuttumisesta. Tämä lähestymistapa oikeuttaa oletuksen, että verkoston rakenne on saattanut muuttua esimerkkitapausteni välillä ilman, että sosiaalisen vuoropuhelun perusrakenteissa on havaittavissa muutoksia.

2.3. Korporatismi ja politiikkaverkostomalli EU-tutkimuksessa

2.3.1. EU-tason korporatistiset piirteet

Korporatismia ja politiikkaverkostomallia on sovellettu EU-tason edunvalvonnan ja poliittisen päätöksenteon tutkimukseen niin yhdessä kuin erikseenkin. EU:n korporatistisista ilmentymistä ovat kirjoittaneet esimerkiksi Jane Sargent (1985), Wolfgang Streeck ja Philippe C. Schmitter (1991), Juha Eskelinen (1992), R.A.W. Rhodes (1995), Jon Erik Dolvik (1997) sekä Gerda Falkner (1998), joka on kehittänyt käsitettä entistä paremmin EU-tason sosiaalipolitiikkaan sopivaksi. Tutkijat ovat yleisesti suhtautuneet varsin epäilevästi Eurooppa-tason korporatistien olemassaoloon sekä sen kehitysnäkymiin. Kirjoittajien näkemyksiä tarkasteltaessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota niiden esittämisen ajankohtaan sekä tuolloin vallinneeseen Euroopan integraation vaiheeseen. Ensimmäiset sosiaaliseen vuoropuheluun liittyvät keskeiset uudistukset ajoittuvat 1980-luvun puoliväliin, merkittävimmät puolestaan Maastrichtin sopimuksen syntymiseen 1990-luvun alussa. Olennaista on myös, että Maastrichtin sopimuksen mukanaan tuomien institutionaalisten muutosten satoa on päästy korjaamaan pitkälti vasta 1990-luvun loppupuolella. Täten mainitsemistani tutkijoista ainoastaan Dolvikilla – joka on keskittynyt pääasiassa palkansaajapuolen eurooppalaistumisen tarkasteluun – ja Falknerilla on ollut mahdollisuus sisällyttää eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten Eurooppa-tason vuoropuhelu ja sen tulokset tutkimuksiinsa. Sargentin sekä käytännössä myös Streeckin ja Schmitterin kirjoitukset sijoittuvat sen sijaan aikaan, jolloin työmarkkinaosapuolilla ei ollut institutionaalista roolia EU:ssa.

Tarttumalla Euroopan yhteisön tason korporatistien tutkimukseen 1980-luvun puolivälissä Jane Sargentin pyrkimyksenä oli täyttää aukkoa aihetta koskevassa tutkimuskirjallisuudessa. Taustalla oli huomio, jonka mukaan Euroopan komissio on kannustanut Eurooppa-tason järjestäytymistä ja edistänyt yhteistyötä etenkin eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten kanssa. Koska esimerkiksi

yhteisötason päätösten täytäntöönpanoa koskevissa järjestelyissä mukana olleilta Eurooppa-tason tai kansallisilta organisaatioilta ei kuitenkaan ole vaadittu kykyä tehdä päätöksistä jäsenistöään sitovia, kyse ei Sargentin mukaan ole ollut Eurooppa-tason korporatismista. Lisäksi huomionarvoista on muun muassa se, että korporatismiin viittaavia yhteistyöjärjestelyjä on esiintynyt lähinnä komission ja pääomaa edustavien organisaatioiden välillä ja että yhteistyötä on tehty pääasiassa kauppaa- ja teollisuuspolitiikassa, ei niinkään työllisyyden ja sosiaalipolitiikan alalla. Kaikesta huolimatta Sargent on ennustanut intressiryhmien osallistamisen päätöksentekoon ja täytäntöönpanoon sosiaali-, työllisyys- ja teollisuuspolitiikan aloilla muodostuvan tärkeäksi osaksi yhteisöpolitiikan tulevaisuuden kehitystä. (Sargent 1985, 229 ja 242–245.)

1990-luvun alussa Eurooppa-tason korporatismista kirjoittaneet Wolfgang Streeck ja Philippe C. Schmitter ovat verranneet eurooppalaista edunvalvontaa 1970-luvulla kansallisvaltioille tyypilliseen uus korporatismiin, jolla on viitattu vahvasti institutionalisoituneiden, funktionaalisten ja alakohtaisien intressejä edustavien osapuolten keskitettyihin neuvotteluihin. Vaikka myös EY-tasolla oli jo tuolloin havaittavissa joitakin uus korporatistisia piirteitä, kansallisen tason järjestelmiin verrattuna yhteisötasolla vallitsi huomattavasti pluralistisempi järjestelmä, jota leimasivat organisatorinen hajaantuneisuus, hierarkkisen integroitumisen puuttuminen, sisäinen kilpailullisuus sekä keskusjärjestöjen heikko kyky kontrolloida jäsenjärjestöjään. (Streeck & Schmitter 1991, 136.) Useiden muun muassa muuttuneisiin yhteiskunnan ja markkinoiden rakenteisiin sekä etujärjestöjen rooleihin liittyvien piirteiden vuoksi, Schmitter ja Streeck pitivät uus korporatististen rakenteiden syntymistä myös pidemmällä aikavälillä epätodennäköisenä (ks. emt. 146–148).¹³

Hieman toiveikkaamman näkemyksen on esittänyt 1990-luvun alussa Juha Eskelinen, joka kuitenkin ainakin vielä tuolloin piti epäselvänä, syntykö Eurooppa-tasolle korporatismia. Vuodelta 1992 peräisin olevassa artikkelissaan Eskelinen toteaa, että ”[s]amassa mielessä kuin kansallisessa politiikassa ei korporatiivista päätöksentekoa vielä ole”. (Eskelinen 1992, 235.) On muistettava, että Sargentin sekä Streeckin ja Schmitterin tavoin Eskelisen näkemys on ajalta, jolloin eurooppalaisilla työmarkkinaosapuolilla ei ollut institutionalisoitua roolia EU-tason päätöksenteossa sosiaalisen vuoropuhelun kautta (vrt. myös Rhodes 1995, 106).

¹³ Yhdessä Eurooppa-tason korporatismiin ongelmaksi Streeck ja Schmitter ovat nimenneet keskusvallan rajallisuuden. Historiallisesti kolmikantaiselle korporatistiselle neuvottelutoiminnalle on ollut ominaista, että hallitus on fiskaalisten politiikkainstrumenttien ohella käyttänyt monetaarisia eli keskuspankin valtaan kuuluvia instrumentteja. Se, että Eurooppa-tasolta keskuspankki pitkään puuttui, vähensi Streeckin ja Schmitterin mukaan taloudellisia intressejä edustavien toimijoiden järjestäytymishaluja. (Streeck & Schmitter, 157.) Sittenmin vuonna 1999 eli EU:n talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa Euroopan keskuspankkijärjestelmä (EKPJ) ja Euroopan keskuspankki (EKP) ovat kuitenkin aloittaneet toimintansa tehtävään yhteisen rahapolitiikan laatiminen ja täytäntöönpano sekä hintojen vakauden säilyttäminen.

Vaikka etenkin Maastrichtin sopimuksen myötä kehitystä työmarkkinaosapuolten osallistumismahdollisuuksien osalta on tapahtunut, Eurooppa-tasolle ei Jon Erik Dolvikin mukaan ole kehittymässä itsenäistä kollektiivisen sopimisen järjestelmää vaan uudenlainen kvasikorporatistinen yhteissääntelyn muoto, jonka lähtökohtina ovat yhtäältä EU:n sosiaalipoliittinen toimivalta ja toisaalta jäsenvaltioiden poliittinen tahto (Dolvik 1997b, 42)¹⁴. Olennaista Dolvikin ajattelussa on oletus, että kehityksessä olevat Eurooppa-tason työmarkkinasääntely ja sosiaalinen vuoropuhelu pysyvät jatkossakin laadullisesti toisenlaisina kuin niiden kansallisen tason edeltäjät. Syynä tähän ovat yhtäältä jo olemassa olevat kansalliset järjestelmät ja toisaalta Eurooppa-tason järjestelmän rooli lähinnä kansallisten järjestelmien täydentäjänä ja säilyttäjänä sen sijaan, että tavoitteena olisi niiden korvaaminen. Dolvikin mukaan käsitettä ”eurooppalainen työelämän suhteiden järjestelmä” voidaan käyttää ainoastaan, mikäli Eurooppa-tason ja kansallisen tason sääntely nähdään yhtenä kokonaisuutena niiden toisistaan eriäviä tehtäviä ja monimutkaista vuorovaikutusta korostaen. Näin ollen kiinnostavinta ei ole niinkään se, syntykö Eurooppa-tasolla työelämän suhteiden järjestelmä, vaan se, millä tavalla eurooppalaistuminen tapahtuu. (Emt., 66; myös Dolvik 1997a, 462.)

Eurooppalaisen niin sanotusti kaksinapaisen työelämän suhteiden järjestelmän kehittyminen on Dolvikin mukaan varsin realistinen tulevaisuudenkuva, mutta siinä on löydettävä keino yhdistää yhteisten eurooppalaisten vähimmäisvaatimusten asettaminen sekä kansallisen tason institutionaalisten järjestelyjen moninaisuus. Kaksinapaiselle järjestelmälle on ominaista, että työelämän suhteiden ydinkysymykset ja toimijat säilyvät kansallisella tasolla. Lisäksi Eurooppa-tason järjestelmän on annettava kansallisille organisaatioille mahdollisuus osallistua aktiivisesti niin eurooppalaisten standardien valmisteluun, täytäntöönpanoon kuin valvontaankin kansallisiin tapoihinsa sopivalla tavalla. (Dolvik 1997a, 462.)

Gerda Falkner katsoo, että Eurooppa-tason sosiaalipoliittinen edunvalvontakenttä näyttäytyi aina 1990-luvulle asti varsin pluralistisena (Falkner 1998, 75). Sitten uusien intressiryhmien osallis-

¹⁴ Jon Erik Dolvikin mukaan Maastrichtin sopimus, jonka mukanaan tuomat institutionaaliset muutokset ovat vaikuttaneet merkittävästi EU:n sosiaalipolitiikkaan ja sosiaaliseen vuoropuheluun ja tarjonneet keskeisimmille Eurooppa-tason työmarkkinatoimijoille uudenlaisen roolin EU:n työmarkkinasääntelyssä, antoi korporatistisen mausteen EU-tason järjestelmään. Muutoksesta kertovat muun muassa eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten keskenään tekemät sopimukset, joista ensimmäinen oli puitesopimus vanhempainlomasta vuodelta 1996. (Dolvik 1997b, 66.) Kehityksestä huolimatta EU-tason järjestelmään liittyy korporatistmin näkökulmasta joitakin olennaisia puutteita. Ottaen huomioon yhteisön kapean toimivallan sosiaalipolitiikassa ja työllisyysasioissa sekä neuvoston hallitustenvälisen luonteen Eurooppa-tason julkisella vallalla – eli niin sanotusti kolmannella osapuolella, jolla viitataan lähinnä komissioon – on hyvin rajoitettu mahdollisuus kehittää entistä kattavampaa sitovaa poliittisen vuorovaikutuksen järjestelmää. Lisäksi EAY:n, CEEP:n ja UNICE:n niin sanottu monopoli EU-lainsäädännöstä neuvoteltaessa on rajattu EU:n sääntelymahdollisuuksien näkökulmasta kapealle sosiaalipolitiikan alalle. Ulkopuolelle jää muun muassa teollisuus-, talous- ja hyvinvointipolitiikan ydinalueita. Tämän ohella kuulemisprosessiin osallistuu monia instituutioita, järjestäytyneitä toimijoita, asiantuntijoita ja jäsenvaltioita. Valta sosiaalisessa vuoropuhelussa ei näin ollen Dolvikin mukaan perustukaan toimijoiden kykyyn järjestäytyä tai tehdä sitovia päätöksiä palkkojen ja työrauhan kaltaisista aiheista vaan neuvostossa vallitsevaan poliittiseen valtatasapainoon. Tämä johtaa epäsymmetrisiin valtasuhteisiin ja antaa neuvostossa toimiville jäsenvaltioille suurimmat mahdollisuudet päättää pelin säännöistä. (Dolvik 1997a, 453–454.)

tumismahdollisuuksia on rajoitettu ainakin joillakin aloilla. Tämän kaltaiset viitteet korporatismista kyseenalaistavat väitteen, että kyse olisi täysin pluralistisesta makrotason järjestelmästä. Falknerin näkemys on, että järjestelmää, joka sisältää monia toisistaan eroavia alajärjestelmiä, tulisi kutsua sekoittuneeksi järjestelmäksi. (Emt., 40.) Falknerin ajattelulle on keskeistä, että nykypäivän päätöksenteon korporatistiset piirteet eivät voi olla identtisiä 1970-luvun makrokorporatismille tyypillisten ominaisuuksien kanssa. Tämän päivän tilanteessa ei voi olla kyse siitä, että palkansaajien, teollisuuden ja julkisen vallan edustajat ohjailisivat makrotalouden toimintaa rajat ylittävien toimiensa avulla. Syitä tähän voidaan etsiä taloudellisista muutoksista, vallalla olevista taloudellisista ajattelumalleista sekä yhteiskunnassa ja politiikassa tapahtuneesta toiminnallisesta eriytymisestä. Falknerin tutkimukset ovat osoittaneet, että nykypäivän korporatismiin versio on toiminnallisesti suhteellisen rajoittunutta ja sijoittuu lähinnä ala- tai aluekohtaiselle tasolle. (Emt., 187–188.)

Yhteenvedona todettakoon, että Eurooppa-tason työmarkkinajärjestelmää korporatismi–pluralismierottelun näkökulmasta tarkastelleiden tutkijoiden näkemykset ovat yhteneviä ainakin sen suhteen, ettei kyse ole täysin pluralistisesta järjestelmästä vaan järjestelyistä, joilla on tietyt korporatistiset piirteensä. Koska niin yhteiskunnallinen, poliittinen kuin taloudellinenkin toimintaympäristö ovat muuttuneet merkittävästi sitten 1970-luvun ja koska kyse on ylikansallisesta toiminnasta, esimerkiksi Eskelinen, Dolvik ja Falkner ovat tähdentäneet, etteivät Eurooppa-tasolle syntyvät korporatistiset järjestelyt ole verrattavissa kansalliselle tasolle tyypillisiin makrotason keskitettyihin kollektiivisten neuvottelujen järjestelmiin. Tutkielmani lähestymistavan kannalta erityinen painoarvo on Dolvikin näkemyksellä, jonka mukaan kansalliset työelämän suhteiden sääntelyjärjestelmät ja kansalliset toimijat tulevat säilyttämään roolinsa tulevaisuudessakin. Niin sanotun kaksinapaisuuden ohella EU-tason korporatismia leimaa muun muassa niiden rajoittuminen tietyille aloille. Tämä on keskeistä etenkin tutkittaessa, millaisia kysymyksiä korporatististen järjestelyjen puitteissa käsitellään.

2.3.2. Poliitiikkaverkostomalli EU-tutkimuksessa

Euroopan unionista on tullut merkittävä toimija, ja näin ollen EU:n poliitiikkaverkostoista on tullut yhä tärkeämpi linkki valtioiden ja yhteiskuntien välille (Peterson 1997, 17). Tämän ohella poliitiikkaverkostomallin kehittäminen on John Petersonin mukaan tullut tarpeelliseksi siksi, että huomio on siirtynyt valtiotasolta politiikan eri osa-alueille. Läntisessä Euroopassa alakohtaisen tutkimuksen vahvistumisen taustalla ovat olleet sisämarkkinoiden toteuttaminen, EY:n lisääntyvä rooli teollisuuden tukijana ja sääntelijänä sekä kansalliset rajat ylittävien yritysten syntyminen. (Peterson 1992, 228.) Petersonin mukaan poliitiikkaverkostomalli soveltuu EU-politiikan tutkimukseen, koska EU:ssa poliittiset päätökset muotoutuvat pitkälti epävirallisessa vuorovaikutuksessa ja monien eri-

laisten toimijoiden käymien neuvottelujen kautta. Yksi merkittävä politiikkaverkostomallin EU-tutkimukseen soveltuvaksi tekevä ominaisuus on verkostojen sopeutuminen muuttuvaan instituutio-naaliseen ympäristöön. EU:n päätöksenteolle on luonteenomaista myös se, että EU:n asialistan muotoutuminen tapahtuu varsin avoimesti. (Peterson 1995, 400–401.) Justin Greenwoodin mukaan Eurooppa-tasolta on löydettävissä kaikkia politiikkaverkostojen muotoja politiikkayhteisöistä asia-verkostoihin (Greenwood 1997, 15). Petersonin mukaan tiiviisti integroituneet politiikkayhteisöt lisäävät sekä komission että sen yksityisiä intressejä edustavien keskustelukumppanien valtaa kansallisen tason toimeenpaneuvien elinten kustannuksella. Löyhien asiaverkostojen tapauksessa kansallisten poliittisten instituutioiden rooli on sen sijaan suurempi intressiryhmien ollessa kyvyttömiä muodostamaan yhtenäisiä poliittisia päätöksiä. (Peterson 1997, 10.)

Toisin kuin Peterson, Hussein Kassim on tarjonnut skeptisen näkökulman politiikkaverkostomallin tarkasteluun ja sen käyttökelpoisuuteen EU:n päätöksentekoprosessien tutkimuksen apuvälineenä. Hänen näkemyksensä mukaan EU-prosessien häilyvyys (*elusive fluidity*) tekee päätöksentekoprosessien vangitsemisen politiikkaverkostomallin avulla vaikeaksi. Toisena mallin heikkoutena Kassim pitää sen herkkyyttä EU:n institutionaaliseen monimutkaisuudelle, jolloin malli ei kykene huomioimaan instituutioiden merkittävyyttä. Kolmanneksi politiikkaverkostolähestymistapa väheksyy EU:hun liittyvien verkostojen rajaamisen ongelmallisuutta (*boundary problem*). Verkostojen rajojen määrittämisen ongelman taustalla on EU:n institutionaalisen monimutkaisuuden ohella päätöksentekoprosessien moninaisuus niiden monikansallista luonnetta unohtamatta. Lisäksi on muistettava, ettei EU ole ainoa toimivaltainen kansainvälinen organisaatio. (Kassim 1994, 15–16.) Mielienkiintoista on, että John Peterson – joka on kirjoittanut vastauksen Kassimin kriittiselle näkemykselle – pitää kaikkia Kassimin EU:n rakenteisiin ja päätöksentekojärjestelmiin liittyviä kritiikin osasia juuri sellaisina, jotka tekevät politiikkaverkostolähestymistavasta erityisen soveltuvan EU-tutkimukseen (Peterson 1995, 395). Oma näkemykseni on, että politiikkaverkostomalli tarjoaa käyttökelpoisen viitekehysten EU:n päätöksentekoprosessien tutkimukselle. Näin etenkin silloin, kun politiikkaverkosto ymmärretään eräänlaisena sateenvarjokäsitteenä ja hyväksytään sen sisällä tapahtuvat vaihtelut. Kysymystä, tuleeko politiikkaverkostomalliin suhtautua teoriana vai pikemminkin tutkimusmenetelmänä, käsitellen tarkemmin tutkielmani aineistoa ja menetelmää koskevassa luvussa.

2.3.3. Frans van Waardenin typologia

Korporatistien, pluralistien ja politiikkaverkostomallin ohella Falknerin malli on omaksunut monia piirteitä Frans van Waardenin (1992) artikkelissaan *Dimensions and types of policy networks* esit-

tämästä politiikkaverkostotypologiasta.¹⁵ Se tarjoaa varsin yleispätevän analyttisen kehikon politiikkaverkostojen tarkastelemiselle eri konteksteissa. Typologia mahdollistaa politiikkaverkostomallin ja korporatismiin käsittelyn yhden yhteisen viitekehyksen puitteissa, mikä osaltaan lisää sen tutkimuksellista joustavuutta ja soveltuvuutta erityisesti EU-tason edunvalvonnan tutkimukseen. Tutkielmani kannalta Falknerin ja Van Waardenin viitekehysten hyödyntäminen rinnakkain on edullista muun muassa siksi, että niiden tutkimuksellinen lähestymistapa eroaa toisistaan yhdellä varsin merkittävällä tavalla: Falknerin kehikossa olennaisessa roolissa on ajallinen ulottuvuus, kun Van Waarden puolestaan korostaa kulloisenkin politiikkaverkoston piirteitä ajasta tai paikasta riippumatta. Koska paneudun tutkielmassani eritoten kahden ajallisesti rajatun tapauksen tarkasteluun, on Van Waardenin typologialla erityisen merkittävä rooli sekä Gerda Falknerin ajattelun perustana että tutkielmani empiirisen osion analyttisenä viitekehyksenä.

Typologian lähtökohtana on, että valtiovallan ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden väliset suhteet vaihtelevat niin maittain, politiikanaloittain kuin taloudellisten alojenkin mukaan. Se erittelee politiikkaverkoston seitsemän ulottuvuutta: toimijoiden määrä ja luonne; verkostojen tehtävä (*function*); rakenne; institutionalisoituminen; toimintaa ohjaavat säännöt (*rules of conduct*); valtasuhteet; sekä toimijoiden strategiat. Van Waarden on käyttänyt ulottuvuuksia yhdentoista kirjallisuudessa esiintyvän poliittisen päätöksenteon mallin analysoimiseen. Tarkastelun kohteina ovat olleet statismi (*pantouflage*), kaapattu statismi, klientela-suhde, painostuspluralismi, sektoraalinen korporatismi, makrokorporatismi, valtiokorporatismi, sponsoroitu pluralismi, parentela-suhde, rautakolmio, asiaverkosto. (Van Waarden 1992, 39–41.)

Tutkielmani päätelmäosiota silmällä pitäen on hyvä eritellä hieman yksityiskohtaisemmin, mitä Van Waarden ulottuvuuksillaan tarkoittaa. Niistä ensimmäinen koskee verkoston toimijoita ja niiden ominaisuuksia. Loppujen lopuksi verkoston toimijat ovat yksittäisiä henkilöitä, mutta useimmiten he edustavat jotakin organisaatiota, ja täten myös organisaatioita voidaan pitää verkoston toimijoina. Organisaatiokategoriaan kuuluvista jäsenistä verkostoihin kuuluu valtiovallan edustajia, joko poliittisia tai hallinnollisia toimijoita, sekä kansalaisyhteiskuntaa edustavia organisaatioita. Toimijoihin liittyviä ominaisuuksia, jotka toimivat selittävinä muuttujina politiikkaverkostoja tarkasteltaessa ovat toimijoiden tarpeet ja intressit, jotka luovat perustan riippuvuussuhteille ja näin ollen

¹⁵ Van Waardenin tavoin politiikkaverkoston käsitteen käsittelyä samassa yhteydessä korporatismiin ja pluralismiin käsitteiden kanssa ovat pohtineet muun muassa Patric Kenis ja Volker Schneider. Heidän mukaansa politiikkaverkosto voidaan nähdä erityyppisiä poliittisen järjestäytymisen muotoja yhdistävänä järjestelmänä. Tällöin politiikkaverkoston sisältä voidaan samalla kertaa löytää niin valtiovallan kanssa kauppaa käyviä korporatistisia ja pluralistisia järjestelyjä kuin itsesääntelyllekin perustuvia lohkoja. (Kenis & Schneider 1991, 42.) Grant Jordanin ja Klaus Schubertin (1992) tavoitteena puolestaan on Van Waardenin tapaan ollut hylätä perinteiset pluralismiin ja korporatismiin käsitteet ja kehittää typologia, jossa politiikkaverkosto toimii yleiskäsitteenä kattaen erilaiset valtiovallan ja intressiryhmien välillä vallitsevat suhteet. Verkoston alatyypin määrittelyn tarkoituksena on ollut kuvata erilaisia päätöksenteon muotoja. (Jordan & Schubert 1992, 10–11.)

myös verkoston rakenteen syntymiselle; toimijoiden organisatoriset ominaisuudet, toimintakyky ja resurssit; sekä niiden mandaatti. (Emt., 33.)

Typologian toinen ulottuvuus koskee politiikkaverkostojen tehtäviä. Poliitiikkaverkostot ovat Van Waardenin mukaan viestinnän kanavia, jotka suorittavat useita tehtäviä. Nämä tehtävät riippuvat verkoston toimintaan osallistuvien tarpeista, resursseista ja strategioista. Hänen mukaansa politiikkaverkostojen yleisimpiä tehtäviä ovat osallistumismahdollisuuksien parantaminen päätöksentekoprosesseihin nähden; kuulemiseen osallistuminen; informaation vaihto; ja neuvottelu. Neuvotteluilla Van Waarden viittaa resurssien vaihdon ohella muun muassa poliittisessa päätöksenteossa, täytännönpanossa ja legitimoinnissa tapahtuvaan yhteistyöhön. Tehtäväytyppi ja toimijoiden välillä vallitsevien suhteiden laatu riippuvat toisistaan. (Emt., 33–34.)

Kolmas ulottuvuus eli politiikkaverkostojen rakenne viittaa siihen, millaisia suhteita toimijoiden välillä vallitsee. Tärkeitä muuttujia ovat tällöin esimerkiksi toimijoiden määrä; rajojen avoimuus tai sulkeutuneisuus; toimijoiden välisten suhteiden kaoottisuus tai järjestelmällisyys; vuorovaikutuksen säännöllisyys; suhteiden symmetrisyys; verkoston jakautuminen alaverkostoihin; niin sanotun keskusyksikön olemassaolo tai puuttuminen; toimivallan delegointi kyseiselle keskusyksikölle ja siihen kohdistuva kontrolli; sekä verkostosuhteissa ilmenevät konfliktit, kilpailullisuus tai yhteistyö. On toki huomattava, että monet mainituista muuttujista kulkevat käsi kädessä. Neljäs Van Waardenin typologian ulottuvuus on institutionalisoituminen, joka viittaa verkoston rakenteen virallisuuteen ja sen vakauteen. (Emt., 35.)

Viidenneksi politiikkaverkostoulottuvuudeksi Van Waarden nimeää pelisäännöt, jotka ohjaavat verkoston sisällä tapahtuvaa vuorovaikutusta. Pelisäännöt kumpuavat verkostotoimijoiden rooleista, asenteista, sosiaalisesta ja koulutuksellisesta taustasta. Toisaalta pelisäännöt myös vaikuttavat edellä lueteltuihin tekijöihin. Epäsuoria vaikutuksia pelisääntöihin tuovat yleisempi poliittinen ja hallinnollinen kulttuuri. (Emt., 35–36.) Kuudentena ulottuvuutena Van Waarden listaa valtasuhteet, jotka ovat suurelta osin riippuvaisia toimijoiden resursseista, tarpeista sekä niiden organisatorisista rakenteista. Valtion ja elinkeinoelämän välisiin suhteisiin vaikuttavia tekijöitä ovat organisaatioiden koko, niiden keskittyneisyys, hajautuneisuus tai edustuksellinen monopoli. Suhteessa eturyhmiin valtiovalta voi olla joko itsenäinen tai niiden välillä saattaa vallita jonkinlainen symbioosi tai suhteellinen vallan tasapaino, jolloin kyse on joka tapauksessa intensiivisestä suhteesta. Valtasuhteisiin liittyen on hyvä huomata, että valtiovalta voi osallistua päätöksentekoon ja toimeenpanoon joko virallisesti tai epävirallisesti. Lisäksi valtiovalta voi lisätä yhteistyön määrää luovuttamalla eturyhmille osittaista itsemääräämisvaltaa niille ominaisilla toimialueilla. (Emt., 36 ja 38.)

Seitsemäs politiikkaverkostoihin liittyvä ominaisuus koskee toimijoiden strategioita. Toimijoilla on strategioita sekä suhteessa muihin politiikkaverkostoihin että oman verkostonsa sisällä. Strategioita luodaan ja/tai käytetään tarpeiden, intressien ja tavoitteiden toteuttamiseksi sekä vuorovaikutussuhteiden hallitsemiseksi. Strategiat liittyvät monesti rakenteisiin. Ne voivat koskea esimerkiksi verkostoon kuuluvien toimijoiden valikoimista, suhteiden rakentamista tai tiettyjen tapojen luomista ja ylläpitämistä. Toimijoiden valinta voi tapahtua joko passiivisesti tai aktiivisesti esimerkiksi tiettyjen organisoituneiden eturyhmien tunnustamisen kautta ja antamalla niille etuoikeutettu asema. Tiettyjä toimijoita voidaan suosia myös antamalla niille mahdollisuus erilaisiin poikkeusjärjestelyihin tai tukemalla niiden toimintaa. (Emt., 37.)

Useat Van Waardenin määrittämistä politiikkaverkostouloottuvuuksista ovat tavalla tai toisella läheisesti yhteydessä toisiinsa, ja hän onkin tyypistänyt listansa kolmeen eroja parhaiten kuvaavaan ulottuvuuteen. Ensimmäinen ulottuvuuksista koskee verkostossa mukana olevien yhteiskunnallisten toimijoiden määrää ja ominaispiirteitä, toinen puolestaan niiden päätehtäviä. Kolmas ulottuvuuksista liittyy vallan tasapainoon. Tarkoituksena on siis tarkastella sitä, kuka dominoi suhdetta. (Emt., 49.) Käytännössä Van Waardenin tyypistetyn listan ensimmäinen ulottuvuus kattaa kokonaan yksityiskohtaisemman typologian ensimmäisen ja neljännen sekä osaksi sen kolmannen ulottuvuuden. Päätehtävien ulottuvuus voidaan liittää ensisijaisesti laajemman typologian toiseen ja seitsemänteen ulottuvuuteen, valtasuhteet puolestaan lähinnä viidenteen ja kuudenteen ulottuvuuteen. Jako on keskeinen tutkielmani yhteenveto- ja päätelmäosion rakenteen kannalta.

Gerda Falkner pitää Van Waardenin typologiaa tähänastisista luokitteluista yksityiskohtaisimpana. Kyse oli typologian julkaisemisen aikaan vasta alustavasta mallista. Falkner katsookin, että se jättää muun muassa huomiotta muuttujan, joka ilmaisee, onko verkostoon osallistuvilla eturyhmillä edustuksellinen monopoli, vaikka korporatismia koskevissa määritelmässä tämä on yksi merkittävimmistä elementeistä. Typologiaa on moitittu myös siitä, että se luo varsin rajallisesti lisäarvoa ennestään tunnettujen nimikkeiden tulevalle käytölle. Kritiikistä huolimatta parempaa, tulevaa tutkimusta helpottavaa vaihtoehtoa ei kuitenkaan ole esitetty, ja Falkner pitääkin Van Waardenin viitoittamaa tietä seuraamisen arvoisena. (Falkner 1998, 44–45.) Kritiikkinä Falknerin kritiikkiä kohtaan todettakoon, että edustuksellisen monopolin mahdollinen olemassaolo huomioidaan Van Waardenin kuudennes- ja valtasuhteita erittelevässä ulottuvuudessa.

Ilkka Ruostetsaari (1998) on soveltanut Van Waardenin typologiaa teoksessaan *Energiapolitiikka käännekohdassa. Järjestöt ja yritykset vaikuttajina vapautuvilla energiamarkkinoilla*. Hän on hyö-

dyntänyt laadulliseen verkostanalyysiin perustuvia politiikkaverkostotyyppäjä jäsentääkseen ja tulkitakseen energiasektorin toimijoiden asemissa tapahtuneita muutoksia (ks. Ruostetsaari 1998, 19). Tarkasteltaessa verkostotyyppäjä löyhästä tiiviin valtio–eturyhmä-suhteen suuntaan Ruostetsaari nimeää keskeisimmiksi verkostotyyppäiksi asiaverkoston, etatismiin tai statismiin, kaapatun statismiin, painostuspluralismiin, asiakas- tai sponsoroidun pluralismiin, klientela-suhteen, parentela-suhteen, rautakolmion, sektoraalisen korporatismiin ja valtiokorporatismiin (emt., 208).

Asiaverkoston sekä korporatismiin ja pluralismiin käsitteitä olen tarkastellut jo tutkielmani teoreettista viitekehystä koskevan luvun alkupuolella. Jäljempänä esittelemäni Gerda Falknerin viitekehysten elementteinä niillä on Van Waardenin esittelemistä vaihtoehdoista keskeisin rooli tutkielmassani. Painostuspluralismi ja asiakas- tai sponsoroitu pluralismi eroavat toisistaan valtion antaman tuen suhteen. Asiakas- tai sponsoroidussa pluralismissa valtiovalta tukee harvojen ja valittujen eturyhmiin sijaan monia eturyhmiä. Yhtäältä tarkoituksena on estää yksittäistä ryhmää saamasta edustuksellista monopolia. Toisaalta kyse on valtion riippumattomuudesta suhteessa yksittäisiin intressiryhmiin. (Van Waarden 1992, 48–49.) Etatismille ja statismille on ominaista, että valtionhallinnon ja eturyhmien väliset yhteydet ovat heikkoja. Tämän lisäksi kyse on yleensä antagonistisesta suhteesta, jolloin valtiovallan pyrkimyksenä on pitää eturyhmät erossa poliittisesta päätöksenteosta ja politiikkaverkostoista. Riippuen etatismiin luonteesta valtion taloudellinen rooli voi olla joko hyvin vähäinen tai erittäin merkittävä. Jälkimmäisessä tapauksessa valtion rooli saattaa vahvistua entisestään, mikäli valtion virkamiehet siirtyvät elinkeinoelämän johtopaikoille. Ranskassa tästä on käytetty nimitystä *pantouflage*. Kaapatun statismiin vallitessa tilanne on päinvastainen. Valtion virastoja johtavat täten virkamiesten sijaan entiset liikemiehet. (Emt., 42–43.)

Klientela-suhteesta puhutaan silloin, kun edunvalvontaa jollakin tietyllä alalla dominoi yksi järjestö, jolla on edustuksellinen monopoli. Koska valtionhallinnolla ei tällaisessa tilanteessa ole mahdollisuutta kilpailuttaa eturyhmiä toistensa kanssa esimerkiksi informaation suhteen, se tulee varsin riippuvaiseksi dominoivasta järjestöstä. (Emt., 43.) Parentela-suhteelle on luonteenomaista, että politiikkaverkoston toimintaan osallistuu dominoivassa asemassa oleva poliittinen puolue. Parentela-suhde muistuttaa joiltain osin valtiokorporatismia, mutta eroaa siitä siinä, että valtiokorporatismissa poliittisten päätösten täytäntöönpano voidaan antaa järjestäytyneiden intressien tehtäväksi. Rautakolmioverkostojen toimintaan osallistuu parentela-suhteiden tavoin puoluepoliitikkoja, jotka toimivat eräänlaisina välittäjinä tai kumppaneina edunvalvontasuhteissa valtionhallinnon ja sen niin sanotun asiakaskunnan kanssa. Puoluepolitiikka ei kuitenkaan ole rautakolmiossa yhtä keskeisessä asemassa kuin parentela-suhteissa. Koska rautakolmioverkostoilla on yhteisiä luonteenpiirteitä myös klientela-suhteiden kanssa, voidaan niitä pitää klientela-suhteiden jatkeena poliittisilla aree-

noilla. (Emt., 45–46.) Tämän ohella rautakolmioita on hyvä tarkastella rinnan asiaverkoston käsitteen kanssa. Päinvastoin kuin asiaverkostojen tapauksessa rautakolmioiden toimijakunta on hyvin rajattu. Lisäksi toimijat ovat varsin itsenäisiä. (Hecló 1980, 102.)

Ruostetsaaren lista sisältää makrokorporatismiin käsitettä lukuun ottamatta kaikki Van Waardenin artikkelinsa yhteydessä analysoimat politiikkaverkostotyypit. Koska itse tarkastelen juuri makrotason eli alat ylittävän keskusjärjestötason EU-edunvalvontaa, on makrokorporatismiin käsite tutkielmani näkökulmasta sektoraalisen korporatismiin käsitettä relevantimpi. Verrattaessa makrokorporatismia muihin korporatismiin muotoihin, sille on leimaa-antavaa useamman kuin yhden merkittävän intressiryhmän olemassaolo. Ne pyrkivät esimerkiksi neuvottelujen kautta etsimään konsensusta ja kompromissia yhteiskuntarauhan ylläpitämiseksi (Van Waarden 1992, 47–48). Tutkielmassani kyse on Eurooppa-tason palkansaaja- ja työnantajakeskusjärjestöistä.

2.3.4. Gerda Falkner ja politiikkaverkoston ideaalityypit

Frans van Waardenin tavoin Gerda Falkner mieltää korporatismiin ja pluralismin omanlaisiksi verkostoikseen monien muiden verkostomuotojen joukossa. Kyseisen ajattelumallin mukaan 1970-luvun makrokorporatismi edustaisi alojen välistä valtiotason verkostoa. Koska politiikkaverkostomalli on tyypillisesti lähtenyt oletuksesta, että on olemassa eriytyneitä poliittisen päätöksenteon alajärjestelmiä, myös korporatismia voidaan nykytutkimuksessa Falknerin näkemyksen mukaisesti lähteä etsimään sektoritasolta tai yksittäiseltä politiikanalalta. (Falkner 1998, 43.) EU:n sosiaalipolitiikka on esimerkki alasta, jolla esiintyviä politiikkaverkostoja on tarkoituksenmukaista tarkastella Falknerin mallin avulla. Falkner esittääkin, että ainoastaan korporatismiin ja politiikkaverkostomallin yhdistelmä tarjoaa sopivan analyttisen apuvälineen Maastrichtin sosiaalipolitiikasta tehdyn sopimuksen puitteissa tapahtuneen kehityksen tarkastelemiseksi (emt., 31).

Falknerin pyrkimyksenä on ollut luoda aiempia typologioita yksinkertaisempi kuvaus erilaisista politiikkaverkostojen ideaalityypeistä. Falknerin malli sisältääkin ainoastaan aiheesta nykyään käytävässä keskustelussa useimmin esiintyvät nimikkeet: asiaverkosto, politiikkayhteisö ja korporatismi. (Ks. kuvio 2, s. 31.) Koska monet perinteisesti käytetyistä nimikkeistä muistuttavat ominaisuuksiltaan hyvin läheisesti toisiaan, Falkner ei näe politiikkaverkostotyyppien lukumäärän rajoittamista ongelmallisena. Hän katsoo käsitteiden vertailun osoittavan esimerkiksi, että yhtäältä pluralismilla ja asiaverkostokäsitteellä ja toisaalta korporatismilla ja politiikkayhteisökäsitteellä on hyvin paljon yhteisiä piirteitä. Muun muassa politiikkayhteisöihin liitetyt piirteet, kuten niissä vallitseva tietynlainen konsensus, toimijoiden rajattu määrä sekä niiden kyky hallita ja valvoa jäsenistöään, ovat

yhteneviä Philippe C. Schmitterin rakenteelliseen korporatismiin kytkeytyvien ominaisuuksien kanssa. (Emt., 46–47.)

Tietyiltä osin korporatismi menee kuitenkin politiikkayhteisökäsitettä pidemmälle. Yksi korporatistimin erityispiirre on Falknerin mukaan hyvin vahva käsitys valtion roolista edunvalvonnan rakenteiden määrittelijänä, mitä voi ilmentää esimerkiksi tiettyjen eturyhmien tunnustaminen ja niihin kohdistuva valvonta. Lisäksi korporatismiin kuuluu olennaisena osana valtion määräysvallan delegointi sekä ajatus tiettyjen eturyhmien etuoikeutetusta asemasta ja niille valtion taholta luovutetusta edustuksellisesta monopolista. Falknerin ajattelumallin mukaisesti ero politiikkayhteisö- ja korporatistinen politiikkayhteisö -kategorioiden välillä on näin ollen se, että termin ”politiikkayhteisö” alle sijoittuvalta politiikkaverkostotyypiltä ei vaadita edellä mainittujen tekijöiden täyttämistä. Nimikkeen ”korporatistinen politiikkayhteisö” saamiseksi ne sen sijaan vaaditaan sen lisäksi, että politiikkayhteisön on oltava suljettu ja vakaa. Korporatistiselta politiikkayhteisöltä vaaditaan toisin sanoen, että tietyille yksityisiä intressejä edustaville eturyhmille on delegoitu valtaa julkisessa päätöksenteossa; että valtiovalta on ollut ainakin jollakin tavalla mukana kyseisten eturyhmien aseman ja sisäisten asioiden hoidossa niiden neuvottelukyvyn osalta; ja että kyseisten eturyhmien asema sulkee pois muiden eturyhmien mahdollisuuksia. (Emt., 46–47.) Tutkielmani empiirisessä osiossa selvitän, missä määrin kyseiset ominaisuudet tulevat esiin määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen ja direktiivin sekä etätyön puitesopimuksen syntyprosesseissa.

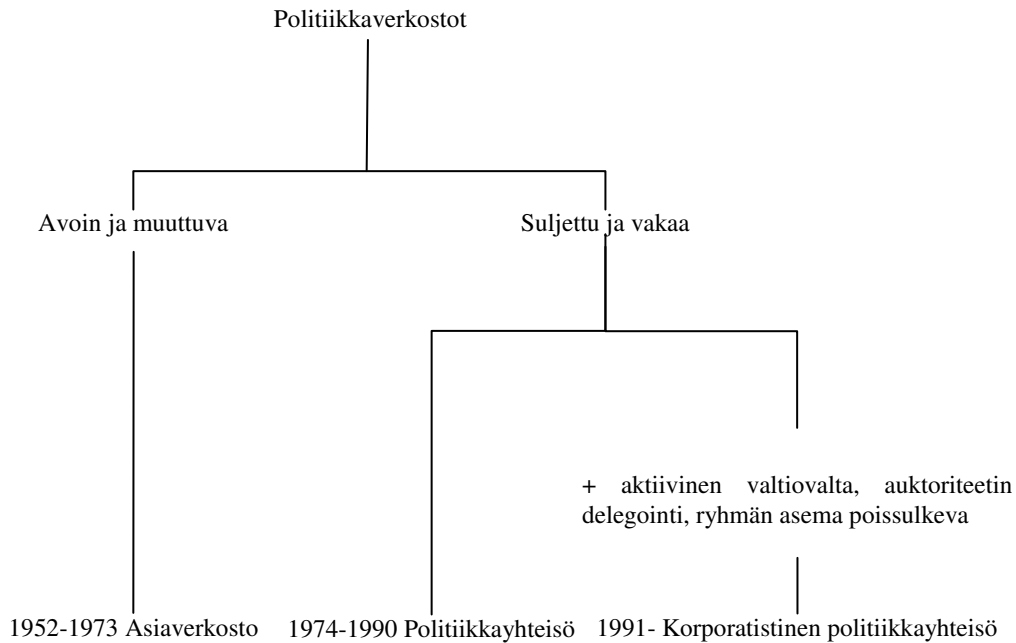
2.3.5. EY:n sosiaalipolitiikkaverkoston kehitys

Tutkielmani kannalta Gerda Falknerin mallin olennaisin käsite on ”korporatistinen politiikkayhteisö”, joka viittaa eurooppalaisen korporatistimin neljänteen sukupolveen. Eurooppalaisen korporatistimin sukupuu juontaa juurensa keskiajalle ”perinteiseen korporatismiin”, ja ajallisella ulottuvuudella on ylipäättään keskeinen merkitys Falknerin mallissa. Toista sukupolvea Falkner kutsuu ”autoritaariseksi korporatismiksi” viitaten 1920- ja 1930-lukujen korporatismi-ilmentymiin. Kolmas korporatistimin sukupolvi puolestaan sijoittuu toisen maailmansodan jälkeiseen mutta Eurooppa-tason sisämarkkinoita edeltäneeseen aikaan. Neljännen, korporatistisen politiikkayhteisön sukupolvi on Falknerin määritelmän mukaan alkanut vuodesta 1992, ja sen tunnuspiirteisiin kuuluvat poliittisen järjestelmän pirstoutuneisuus ja monitasoisuus, markkinoiden kansainvälistyminen sekä talouspoliittisen järjestelmän toiminta uusliberalismin kilpailullisuutta korostavien oppien mukaisesti. (Falkner 1998, 38.)

Kuvio 2 esittää kaikki Falknerin omaksumat politiikkaverkostojen ideaalityypit ja kuvaa samalla Euroopan yhteisön sosiaalipolitiikkaverkoston kehitystä. Kuvio on siis eräänlainen yhdistelmä edel-

lisessä alaluvussa selittämistäni Falknerin politiikkaverkostoihin liittämistä avainkäsitteistä ja toisaalta EY:n sosiaalipolitiikan historiallisesta kehityksestä.

KUVIO 2. Poliitiikkaverkoston ideaalityypit ja EY:n sosiaalipolitiikkaverkoston kehitys.



Lähde: Falkner 1998, 193. Suom. M.M.

Falknerin mukaan kaksi merkkipaalua Eurooppa-tason sosiaalipolitiikkaverkoston kehityksessä ovat olleet Eurooppa-tason palkansaajakeskusjärjestö EAY:n perustaminen vuonna 1973 sekä vuonna 1991 tehty sopimus, joka koski Eurooppa-tason työmarkkinaosapuolten osallistumista EU:n sosiaalipolitiikkaan ja otettiin huomioon Maastrichtin sopimusta valmistelleessa hallitustenvälisessä konferenssissa. Falknerin mukaan EAY:n perustaminen merkitsi julkisen ja yksityisen välillä tapahtuvan vuorovaikutuksen muuttumista varsin pluralistisesta asiaverkostosta poliitiikkayhteisöksi. Samalla komissiolle aukesi mahdollisuus kuulla säännöllisesti niin Eurooppa-tason palkansaaja- kuin työnantajapuoltakin. (Emt., 193.) Yleisemmällä tasolla vuosi 1973 ja Euroopan yhteisön laajentuminen lisäsivät taloudellisen hyvinvoinnin eroja yhteisön sisällä ja nostivat täten sosiaalipolitiikan vahvemmin osaksi poliittista asialistaa. Seurauksena oli Euroopan sosiaalirahaston perustaminen vuonna 1974 ja ensimmäisen nelivuotisen sosiaalisen toimintaohjelman (*Social Action Programme, SAP*) käynnistäminen. (McCormick 2002, 157.) Tutkielmassani huomio kiinnittyy lähes yksinomaan vuoden 1991 Maastrichtin sopimuksen jälkeiseen aikakauteen, jota käsittelen tarkemmin sosiaalista vuoropuhelua koskevassa luvussa.

3. TUTKIMUSASETELMA

Tutkielmani tavoitteena on kuvata kahta Euroopan unionin tasolla toteutunutta päätöksentekoprosessia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Tutkimuksellinen lähestymistapani on *laadullinen*. (Ks. Hirsjärvi et al. 2000, 161.) Laadulliselle tutkimusotteelle ominaiseen tapaan tarkoitukseni ei ole tehdä tilastollisia yleistyksiä vaan antaa teoreettisesti mielekäs tulkinta tarkastelemilleni ilmiöille (ks. Tuomi & Sarajärvi 2002, 87). Laadullisen tutkimuksen eri lajeista tutkielmani edustaa lähinnä *tapaustutkimusta*. Tyypillisen tapaustutkimuksen tavoin tutkielmani tuottaa yksityiskohtaista tietoa pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia. (Ks. Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 159.) Toisaalta tarkastelemani määräaikaista työtä koskevan direktiivin ja etätyön puitesopimuksen syntyprosessit luovat kuvaa laajemmasta kokonaisuudesta eli eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten harjoittamasta sosiaalisesta vuoropuhelusta ja sen eri muodoista.

Stephan Pierson ja Paul Leibfried (1995) ovat esittäneet, että EU:lla on monia piirteitä, jotka muistuttavat väljästi muita poliittisia järjestelmiä. Tämä luo perustaa vertailevalle tutkimusotteelle. (Pierson & Leibfried 1995, 4.) On kuitenkin hyvä huomioida John Petersonin (1997) argumentti, jonka mukaan Euroopan integraation ja EU:ssa tapahtuvan päätöksenteon tarkastelu vaativat omanlaisensa tutkimusotteen. Euroopan integraation tutkimuksessa voidaan käyttää esimerkiksi kansainvälisten suhteiden teorioita. EU:n päätöksenteon analysointiin tarvitaan sen sijaan vertailevan politiikan tutkimuksen (*comparative politics*) ja päätöksenteon analyysin (*policy analysis*) malleja. (Peterson 1997, 3.) EU-tason sosiaalisen vuoropuhelun ja kansallisella tasolla harjoitettavan kolmikan-tayhteistyön vertailu ei lukeudu ensisijaisiin tavoitteisiini. Vertailevan lähestymistavan hyödyntäminen on kuitenkin mielekäästä muun muassa sen vuoksi, että tarkasteluni kohdistuu EU:ssa tapahtuvaan poliittiseen päätöksentekoon ja jokapäiväiseen lainsäädäntötoimintaan sen sijaan, että huomio kiinnittyisi etupäässä integraatioprosessin etenemiseen.

Vertaileva lähestymistapa esittäytyy tutkielmassani useammallakin ulottuvuudella. Ensinnäkin se tulee esille kahden erittelemäni tapauksen, määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen ja direktiivin sekä etätyösopimuksen syntyprosessien tarkastelun yhteydessä. Toiseksi vertailu kohdistuu prosesseihin osallistuvien yksityisten intressien eli palkansaaja- ja työnantajatoimijoiden, niin kansallisten kuin Eurooppa-tasonkin järjestöjen, resurssien ja toimintatapojen tarkasteluun Eurooppa-tason edunvalvonnan ja eritoten sosiaalisen vuoropuhelun kontekstissa. Tutkielmani empiirisen osan pääpaino on edunvalvonnan rakenteiden ja prosessien tarkastelussa. Sopimusten sisältöihin paneudun siinä määrin kuin on oleellista sopimusten muodon, tavoitteiden, kattavuuden, mahdollisten erityispiirteiden sekä täytäntöönpanoon liittyvien menettelyjen ja aikataulun vertailun kannalta. (Ks. Falkner 1998, 138.)

3.1. Tutkimuskysymykset ja hypoteesit

Tutkielmani rakentuu kahden päätutkimusongelman ympärille. Ensimmäkin tavoitteenani on löytää analyyttisiä vastauksia kysymykseen, *mitä on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artiklojen 138 ja 139 mukainen sosiaalinen vuoropuhelu*. Selvitän tässä yhteydessä muun muassa sosiaalisen vuoropuhelun institutionaalista rakennetta, kehitystä sekä siihen osallistuvien toimijoiden ominaisuuksia ja rooleja. Toiseksi, erittelemällä kahden sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa toteutuneen päätöksentekoprosessin vaiheita, piirteitä ja tuloksia tavoitteenani on vastata kysymyksiin, *millä tavoin suomalaiset työmarkkinakeskusjärjestöt osallistuvat EU:n sosiaaliseen vuoropuheluun, millainen rooli niillä on sen puitteissa käytävissä neuvotteluissa ja miten palkansaaja- ja työnantajakeskusjärjestöjen suhtautuminen sosiaaliseen vuoropuheluun mahdollisesti eroaa toisistaan*. Tähän liittyen tutkielmani valottaa myös sitä, *mitä suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen eurooppalaistuminen pitää sisällään ja miksi EU-edunvalvontaan osallistutaan*. Eurooppalaistumista pohdittaessa on toki hyvä muistaa, että sosiaalinen vuoropuhelu on vain yksi Eurooppa-tason edunvalvonnan muodoista. Esittämäni tutkimuskysymykset tarkentuvat niihin liittyvien hypoteesien ja alahypoteesien myötä. Sekä tutkimuskysymykseni että hypoteesini kumpuavat tutkielmani teoreettisesta viitekehystä.

Yksi tutkielmani keskeisimmistä lähtökohdista on hypoteesi, jonka mukaan *EU:n sosiaalinen vuoropuhelu täyttää Gerda Falknerin (1992) määrittelemän korporatistisen politiikkayhteisön kriteerit*. Vertailukohtana ovat etenkin muut Frans van Waardenin typologiansa yhteydessä erittelemät politiikkaverkostomuodot. Olen käsitellyt sekä Falknerin mallia että sen taustalla vaikuttavia korporatismia ja politiikkaverkostomallia tutkielmani teoriaosuudessa. Eri verkostokategorioita eritellessäni ja vertailllessani kiinnitän huomioni tiettyihin toimijoihin, niiden vuorovaikutukseen, resurssien jakautumiseen ja valtasuhteisiin liittyviin ominaispiirteisiin (ks. Rhodes & Marsh 1992b, 187). Kuluakseen asiaverkostokategorian sijaan *politiikkayhteisökategoriaan verkoston on oltava suljettu ja vakaa*. Korporatistisen elementin verkostoon puolestaan tuovat tiiviit yhteydet valtiovaltaan, mikä on yleisemminkin ominaista korporatismille. Koska korporatismiin käsite on kehitetty alun perin kansallisvaltiotason ilmiöiden esittämiseen ja koska Euroopan unionia ei voi rinnastaa perinteiseen valtioon, viittaaan valtiovallalla tässä yhteydessä lähinnä EU:n toimielimiin, etenkin Euroopan komissioon. Tiiviillä yhteyksillä tarkoitetaan käytännössä sitä, että verkoston toimijoille on delegoitu valtaa julkisessa päätöksenteossa, valtiovalta on ainakin jollakin tasolla mukana verkoston aseman ja sisäisten asioiden hoidossa ja verkostoon osallistuvien eturyhmien asema sulkee pois muiden eturyhmien vaikuttamismahdollisuuksia (ks. Falkner 1998, 46–47). Perustelut hypoteesilleni juontavat juurensa EY:n perustamissopimuksesta, jonka artiklojen 138 ja 139 mukaan eurooppalaisilla

työmarkkinaosapuolilla on merkittävä rooli käsiteltäessä sosiaalipoliittisia kysymyksiä EU-tasolla. Lisäksi tutkimuskirjallisuus antaa viitteitä siitä, että etenkin komissio on pyrkinyt edistämään yleensäkin eturyhmien ja erityisesti työmarkkinaosapuolten osallistumista EU-tason toimintaan.

Vietäessä edellä esittämäni EU:n sosiaalisen vuoropuhelun käsitteellistämistä koskevaa hypoteesia kohti käytännön tasoa, voidaan esittää, että *päätöksentekoprosessit, joihin suomalaiset työmarkkina-toimijat ovat osallistuneet EU-tason määräaikaista työtä koskevan direktiivin ja etätyön puitesopimuksen puitteissa, ovat pääpiirteiltään yhteneviä*. Kahden yksittäisen tapauksen vertailu on yksi tutkielmani peruselementeistä. Paitsi että prosessien pilkkominen eri vaiheisiin ja niiden tarkasteleminen yhtenäisten kriteerien ja viitekehyksen kautta auttaa nostamaan esiin niiden yhtäläisyyksiä ja eroja, se auttaa myös luomaan kokonaiskuvan sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa toteutuvien päätöksentekoprosessien etenemisestä yleensä. Perusteena tälle eräänlaiselle alahypoteesille on ensinnäkin sopimusprosessien ajallinen läheisyys. Toinen ja ensisijainen peruste on prosessien oikeudellinen perusta, vaikka EY:n perustamissopimuksen artikkelit 138 ja 139 eivät sääntelekään itse neuvottelujen kulkua eivätkä työmarkkinaosapuolten sisäisiä tai niiden välisiä neuvottelu- ja sopimisjärjestelyjä. Koska neuvotteluihin osallistuneet järjestöt ovat kuitenkin varsin mittavia Eurooppa-tason organisaatioita, joilla on omat vakiintuneet rakenteensa ja toimintatapansa, on todennäköistä, että sosiaaliseen vuoropuheluun liittyvät neuvotteluprosessit noudattelevat jotakuinkin yhtenäistä kaavaa. Nämä organisatoriset rakenteet luovat puitteet myös suomalaisten toimijoiden osallistumiselle EU-tason sosiaaliseen vuoropuheluun. Määräaikaista työtä ja etätyötä koskevat puitesopimukset eroavat lähinnä täytäntöönpanonsa suhteen, mikä näkyy muun muassa toimijoiden rooleissa päätöksentekoprosessien loppupuolella.

Tutkimuskysymykselläni, joka koskee suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen eurooppalaistumista ja EU-edunvalvontaan osallistumisen syitä, viitataan lähinnä siihen, millä tavalla 1990-luku ja EU:n sosiaalipoliittikan kehitys ovat vaikuttaneet suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen edunvalvontaan. Tarkastelin edellä sosiaalisen vuoropuhelun käsitteeseen liittyvää tutkimuskysymystäni yhtäältä teoreettisesta ja toisaalta käytännön näkökulmasta. Samantapainen lähestymistapa sopii myös eurooppalaistumisen käsitteeseen. Pitkälti käsitteen määrittelystä kumpuava *hypoteesini on, että suomalaiset palkansaajien intressejä edustavat keskusjärjestöt mieltävät eurooppalaistumisen ja eurooppalaisen edunvalvonnan eri tavoin kuin työnantajapuoli*. Hieman yksinkertaistettuna hypoteesin perusajatuksena on, että palkansaajapuoli suhtautuu eurooppalaistumiseen periaatteessa varauksellisemmin kuin työnantajapuoli mutta näkee edunvalvonnan eurooppalaistumisen ja eritoten EU-tason sosiaalisen vuoropuhelun työnantajapuoleen nähden myönteisempänä ja tuettavampana asiana. Tähän ajatukseen liittyvä käytännön tason *alahypoteesini on, että työnantajapuolen yh-*

teydet ja järjestäytyminen Eurooppa-tasolla ovat palkansaajapuolta epävirallisempia ja löyhempää. Perustan hypoteesini tutkimuskirjallisuudessa esiintyville argumenteille.

Edelleen eurooppalaistumisen käytännön vaikutuksiin liittyvä kiinnostuksen kohde ovat resurssit, joita joko haastatteleman henkilön edustamalla ja/tai sitä Eurooppa-tasolla edustavalla organisaatiolla on hallussaan EU-edunvalvontaan ja erityisesti sosiaaliseen vuoropuheluun osallistuessaan. Niin tutkielmani teoreettinen kuin sen menetelmällinenkin viitekehys edellyttävät työmarkkinaosa-
puolten resurssien tarkastelua. Justin Greenwoodin (1997) edunvalvonnan kaupantekovälineitä koskeva jaottelu sopii resurssien tarkastelun apuvälineeksi, koska kokonaisuutta korostavan näkökulman sijaan Greenwoodin jaottelu lähestyy aihetta toimijoiden näkökulmasta. Kiinnittäessään huomion siihen, millaisia resursseja suomalaisilla ja niitä Eurooppa-tasolla edustavilla työmarkkinatoimijoilla on toisiinsa nähden ja koko verkoston toimintaa ajatellen, jaottelu viittaa varsinkin Van Waardenin typologian ensimmäiseen ulottuvuuteen, jonka keskiössä ovat verkoston toimijat ja niiden ominaisuudet. Greenwoodin jaottelusta kumpuava *hypoteesini on, että sekä palkansaaja- että työnantajapuolen toimijoilla, niin kansallisen tason kuin Eurooppa-tasonkin järjestöillä, on hallussaan edunvalvonnan kaupantekovälineitä, joiden avulla ne kykenevät vaikuttamaan EU:n päätöksentekoon sosiaalipoliittisissa kysymyksissä.* Tutkimuskirjallisuus luo kuitenkin perustaa ajatukselle, jonka mukaan *palkansaaja- ja työnantajakeskusjärjestöjen toiminta pohjautuu joiltain osin erilaisille resursseille.* Lähtökohtana on, että suomalaisilla palkansaajakeskusjärjestöillä on yhdessä Eurooppa-tason katto-organisaationsa kanssa EU:n toimielinten kannalta arvokkaan informaation ja asiantuntijuuden lisäksi työnantajatoimijoihin verrattuna enemmän organisatorisia resursseja liittyen erityisesti eurooppalaisten palkansaajakeskusjärjestöjen järjestäytymiseen Eurooppa-tason kattojärjestönsä EAY:hyn sekä kyseisen järjestön organisatorisiin rakenteisiin ja kykyyn vaikuttaa jäseniinsä. Saman logiikan mukaisesti työnantajilla sen sijaan on palkansaajapuoleen nähden esimerkiksi vahvempi taloudellinen asema mutta heikompi Eurooppa-tason organisaatio ainakin mitä tulee yhtenäiseen edustamiseen ja päätöksentekoon. Nämä palkansaaja- ja työnantajapuolen eroja korostavat argumentit liittyvät vahvasti tutkimuskysymykseeni, jonka keskiössä ovat suomalaistoimijoiden roolit EU-tason sosiaalisessa vuoropuhelussa ja niiden suhtautuminen siihen. Tämän ja osittain myös ylipäättään sosiaalisen vuoropuhelun ominaispiirteitä sivuavan tutkimuskysymyksen ympärillä pyörii lisäksi keskustelu vuorovaikutussuhteiden laadusta.

Yhtäältä korporatismista ja toisaalta politiikkaverkostomallista nouseva toimijoiden resursseihin liittyvä kysymys on, voidaanko Eurooppa-tason sosiaalisen vuoropuhelun yhteydessä EU-instituutioiden ja intressiryhmien välillä tapahtuvaa resurssienvaihtoa luonnehtia symbioottiseksi vuorovaikutussuhteeksi. Resurssikeskusteluun liittyvä *alahypoteesini on, että työmarkkinaosa-*

ten ja eritoten komission väliset vuorovaikutussuhteet ovat tiiviit sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa. Tämä argumentti on vahvasti yhteydessä hypoteesiini korporatistisen politiikkayhteisön olemassaolosta ja näin ollen myös sen perustelut juontavat viime kädessä juurensa sosiaalisen vuoropuhelun oikeudellisesta perustasta. On oletettavaa, että kukin toimijaryhmä panostaa vuorovaikutussuhteiden säilyttämiseen ja parantamiseen kokiessaan hyötyvänsä EU-tason sosiaalisen vuoropuhelun yhteydessä tapahtuvasta resurssienvaihdosta. Mikäli sosiaalinen vuoropuhelu mielletään korporatistiseksi järjestelyksi, voidaan muun muassa Wyn Grantin (1985, 25) mukaan edellyttää, että vaakakuppi toimijoiden valtasuhteita tarkastellessa ei välttämättä ole kallellaan työnantajapuolen hyväksi, vaan prosessi voi osoittautua kaikkia osapuolia hyödyttäväksi positiivisen summan peliksi. Kahden esimerkkitapauksen kulun erittely luo kuvan Eurooppa-tasolla toimivien työmarkkinaosapuolten valtasuhteista ja esimerkiksi niiden asenteista kumpuavista jännitteistä. Valtasuhteiden tarkastelu liittyy Van Waardenin typologian kuudenteen ulottuvuuteen.

Edelleen toimijoiden rooliin liittyvään keskusteluun viitaten on hyvä pitää mielessä, että varsinkin EU-tason instituutioiden rooli määrittyy pitkälti EY:n perustamissopimuksen pohjalta. Kansallisten esimerkiksi ministeriötason toimijoiden merkitys työmarkkinaosapuolten vaikuttamiskohteina ja yhteistyökumppaneina sen sijaan muotoutuu etupäässä kansallisten järjestelmien rakenteiden perusteella. Yksi muun muassa suomalaistoimijoiden rooleja koskevasta tutkimuskysymyksestä kumpuava *alahypoteesini onkin, että yhteistyö suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen ja kansallisten valtiovaltaa edustavien toimijoiden välillä on varsin tiivistä EU:n sosiaaliseen vuoropuheluun liittyvissä kysymyksissä.* Tämä edellyttää, että suomalaisten työmarkkinaosapuolten välillä vallitsee yhteisymmärrys monista kysymyksistä, vaikka ne Eurooppa-tason järjestöihin kuulumisensa perusteella edustavat varsin vastakkaisia tavoitteita. Perustan tämän hypoteesini etupäässä yleisesti suomalaista työmarkkinajärjestelmää koskeviin näkemyksiin ja kirjoituksiin. EU-tasolle ulottuvaa toimintaa tarkasteltaessa on hyvä pitää mielessä kansalliset perinteet ja toimintatavat ja huomioida, millä tavalla ne heijastuvat suomalaisten työmarkkinaosapuolten EU-edunvalvontaan siitä huolimatta, että palkansaajat ja työnantajat toimivat sosiaaliseen vuoropuheluun osallistuessaan Eurooppa-tason katto-organisaatioidensa puitteissa.

Etenkin työmarkkinaosapuolten EU-tasolla aikaansaamien sopimusten täytäntöönpano on koettu ongelmallisena sosiaalisesta vuoropuhelusta käydyssä keskustelussa. Niin korporatismiin kuin politiikkayhteisöihin (ks. esim. Cawson 1986, 12; Rhodes & Marsh 1992b, 187) yhdistetty kyky vaikuttaa ja kontrolloida jäsenistöä päätösten täytäntöönpanossa voidaan lukea yhdeksi intressiryhmien olennaisimmista resursseista. Kontrollointikyvyn merkitys korostuu varsinkin silloin, kun eturyhmien kaksikantaisten neuvottelujen tulokset pannaan lainsäädännön sijaan täytäntöön eturyhmi-

en omaehtoisten toimien kautta eli valtiovalta on delegoinut niille julkisen päätösvalan lisäksi myös toimeenpanovaltaa. Näin on tapahtunut muun muassa etätyösopimuksen kohdalla. Van Waardenin typologiassa täytäntöönpanoproblematiikka voidaan liittää useampaankin ulottuvuuteen: toimijoihin ja niiden rakenteellisiin ominaisuuksiin, verkoston rakenteeseen ja rajoihin, rakenteiden institutio-
nalisoitumiseen, pelisääntöihin, valtasuhteisiin ja toimijoiden strategioihin. Eri ulottuvuudet ovat toki muutenkin monella tavalla sidoksissa toisiinsa. Sosiaalista vuoropuhelua ja tässä tapauksessa sen tulevaisuutta koskevaan tutkimuskysymykseen liittyvä *alahypoteesini on, että työmarkkinaosa-
puolet ovat halukkaita lisäämään osallistumistaan Eurooppa-tason päätöksentekoon, kehittämään
sosiaalista vuoropuhelua ja ottamaan lisää vastuuta esimerkiksi juuri sopimusten täytäntöönpanon
myötä*. Perusteita tälle ovat paitsi tutkimuskirjallisuuden antamat viitteet ja ajatus eturyhmille jota-
kuinkin luonnollisesta pyrkimyksestä lisätä vaikutusvaltaansa, myös empiiriset havainnot liittyen
Maastrichtin sopimuksen jälkeen syntyneisiin EU-tason sopimuksiin.

3.2. Empiirinen aineisto ja sen keruumenetelmät

3.2.1. Kirjallinen aineisto

Olen valinnut EU-tason sosiaalisen vuoropuhelun esimerkkitapauksiksi määräaikaista työtä koske-
van puitesopimuksen ja direktiivin sekä etätyön puitesopimuksen syntyprosessit etenkin siksi, että
niistä ensimmäinen edustaa sosiaalisen vuoropuhelun aikaansaannoksista lainsäädännöllistä, jäl-
kimmäinen puolestaan itsenäistä, ei-lainsäädännöllistä sopimusta. Kyse on siis kahdesta eurooppa-
laisten työmarkkinaosapuolten neuvottelemien puitesopimusten toisiinsa nähden vaihtoehtoisesta
täytäntöönpanotavasta. Lisäksi valintaani vaikuttivat käytännölliset, lähinnä aineiston saatavuuteen
liittyvät seikat.

Tutkielmani aineisto koostuu varsin monipuolisesta kirjallisesta ja haastattelumateriaalista. EU-
tason edunvalvontaa, sosiaalipolitiikkaa ja työmarkkinajärjestelmää käsittelevän tutkimuskirjalli-
suuden ohella kirjallinen aineistoni sisältää sekä virallisia asiakirjoja että suomalaisilta työmarkki-
naosapuolilta saatuja laajemmin julkaisemattomia neuvottelupapereita ja eri medioissa esillä olleita
tiedotteita ja artikkeleita. Määräaikaista työtä koskevasta eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten
puitesopimuksesta ja siitä tehdystä direktiivistä on julkaistu ainakin kaksi kokoelmateosta, joita
ovat Christophe Vigneanu'n, Kerstin Ahlbergin, Brian Bercussonin ja Niklas Bruunin (1999) toimit-
tama *Fixed-term work in the EU. A European agreement against discrimination and abuse* sekä
Soren Kaj Andersenin (2003) toimittama *EU og det nordiske spil om lov og aftale. De nordiske
lande og de europaeiske aftaler/direktiver om deltid og tidsbegrænsede ansættelse*. Suomea koske-

van osuuden ovat jälkimmäiseen kokoelmateokseen kirjoittaneet Niklas Bruun ja Aslög Rask. Etätyötä on sen sijaan käsitellyt yksi haastatelluistani, Minna Helle (2004), kirjassaan *Etätyö*.

Euroopan komissiolta saamani asiakirjat eli ensimmäistä ja toista kuulemista koskevat paperit liittyvät määräaikaisesta työstä ja etätyöstä tehtyihin puitesopimuksiin ja niitä edeltäneiden neuvotteluprosessien alkuvaiheeseen. Määräaikatyösopimuksen osalta käytössäni on myös komission neuvostolle osoittama direktiiviehdotus. Näiden asiakirjojen lisäksi tutkielmani kirjalliseen aineistoon kuuluvat olennaisesti neuvotteluprosessien lopputulokset. Määräaikaisen työn kohdalla kyse on neuvoston direktiivistä, jonka liitteenä on Eurooppa-tason työmarkkinaosapuolten aikaansaama puitesopimus, etätyön kohdalla puolestaan työmarkkinaosapuolten aikaansaamasta puitesopimusasiakirjasta. (Ks. liitteet.)

Viralliset asiakirjat kuvaavat päätöksentekoprosessien muodollista puolta esittäen ensisijaisesti eri vaiheissa tapahtuneen poliittisen toiminnan lopputuloksen, joka on muodostunut eri toimijoiden tekemien kompromissien tuloksena. Itse prosessista ne eivät täten kerro paljoakaan. Tätä aukkoa täydentää haastattelujen ohella työmarkkinaosapuolilta saamani kirjallinen aineisto, joka valottaa kaksikantaisten neuvottelujen kulkua ja niissä esiintyneitä ongelmakohtia EU- ja kansallisen tason neuvottelupöydissä. Kyseessä on järjestöjen sisäinen, pääosin julkaisematon aineisto, joten eri osapuolilta saamani materiaali ei ole kovinkaan yhtenäistä. Koska tarkasteluni painopiste on lähinnä prosessien kulussa, ei niinkään niiden sisällössä, ja koska saamani asiakirjat tuovat esiin molempien neuvotteluosapuolten näkemyksiä, en koe tutkielmani kannalta ongelmallisena sitä, että aineisto on suurelta osin peräisin suomalaisilta ja Eurooppa-tason palkansaajakeskusjärjestöiltä. Merkittävimmät esimerkiksi sisältöä koskevat painotukset ovat nähdäkseni tulleet hyvin esille myös tekemieni haastattelujen kautta, mikä helpottaa objektiivista tarkastelua.

3.2.2. Haastattelut

Tutkielmani laadullisesta otteesta kertoo muun muassa metodi, jolla olen hankkinut empiirisen aineiston. Kirjallisen aineiston ohella se perustuu pitkälti haastatteluille, jotka ovat yksi verkostoaineiston keräämisen tavoista (ks. esim. Mattila & Uusikylä 1999, 17). Laadullisuuteen viittaa myös tapani käsitellä määräaikatyödirektiivin ja etätyösopimuksen syntyprosesseja ainutlaatuisina tapauksina. Lisäksi teemahaastatteluista koostuva aineistoni tuo esiin haastateltavien erilaiset näkökulmat. (Ks. Hirsjärvi et al. 2000, 165.) Aineistonkeruumenetelmäni voi kuvata termillä ”lumipallo-otanta”. Valitsin haastateltavani kuitenkin tarkoituksenmukaisesti, en satunnaisotannalla. Alkutilanteessa tiedossani oli vain muutama Eurooppa-tason sosiaalisessa vuoropuhelussa mukana ollut avainhenkilö. Heidän avullaan sain tiedon muista mahdollisista tiedonantajista eli haastateltavista.

Jo laadullisen tutkimusotteeni vuoksi on keskeistä, että henkilöt, joilta tietoja keräsin, tuntevat EU-tason sosiaalisen vuoropuhelun varsin syvällisesti ja heillä on kokemusta tarkastelun kohteena olevista tapauksista. (Ks. Tuomi & Sarajärvi 2002, 87–88.) Haastateltavani edustavat suomalaisia toimijoita, jotka ovat olleet tavalla tai toisella mukana Eurooppa-tason työmarkkinatoiminnassa sekä määräaikaista työtä ja etätyötä koskevien sopimusten syntyprosessissa.

Tekemistäni yhdeksästä haastattelusta yksi toteutettiin käytännön syistä puhelimitse, toinen puolestaan sähköpostitse. Haastattelut ajoittuivat pääasiassa alkuvuoteen 2005, mutta tiedonvaihtoa on tapahtunut tutkielmaprosessin edetessä myöhemminkin. Olen haastatellut viittä suomalaisten palkansaajakeskusjärjestöjen edustajaa, joista yksi edustaa tai on ainakin sopimusneuvottelujen aikaan edustanut Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:ta, kaksi Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:ta ja kaksi korkeakoulutettujen palkansaajakeskusjärjestö AKAVA:a. Työnantajakeskusjärjestöpuolelta olen haastatellut kahta Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n edustajaa, jotka määräaikaista työtä ja etätyötä koskevien puitesopimusneuvottelujen aikaan edustivat vuoden 2005 alussa perustetun EK:n sijaan erillisiä työnantajakeskusjärjestöjä, toinen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliittoa, TT:tä, ja toinen Palvelutyönantajia, PT:tä. Sosiaalisen vuoropuhelun neuvotte- luosapuolten näkemysten ohella olen pyrkinyt saamaan tutkielmaani ripauksen institutionaalista näkökulmaa haastatteleamalla Suomen päässä EU:n ja työelämän kysymysten kanssa työskenteleviä valtiovallan edustajia. Olen haastatellut kahta työministeriön virkamiestä, joista toinen on työskennellyt myös Suomen pysyvässä edustustossa Brysselissä sekä Euroopan komissiossa.¹⁶ Ensisijaisesti haastattelut ovat toimineet suomalaisen näkökulman kartoittamisen välineenä. Olen kuitenkin saanut niiden kautta runsaasti myös hyvin tärkeää perus- ja taustatietoa liittyen työmarkkinatoimi- joiden Eurooppa-tason edunvalvontaan ja sosiaaliseen vuoropuheluun.

Vaikka eduskunnallakin on roolinsa EU-asioiden käsittelyssä ja direktiivien valmistelussa, en ole pyytänyt haastatteluja siltä suunnalta. Syynä tähän on lähinnä se, ettei eduskunnalla ole kovinkaan merkittävää roolia sosiaalisessa vuoropuhelussa. Neuvottelut käydään yksinomaan Eurooppa-tason työmarkkinakeskusjärjestöjen välillä. Silloinkaan, kun komissio on tehnyt työmarkkinaosapuolten aikaansaaman puitesopimuksen perusteella neuvostolle ehdotuksen direktiiviksi, ei eduskunta ole päässyt vaikuttamaan direktiivin sisältöön tai muotoon, sillä työmarkkinaosapuolten tekemä sopi- mus on ainakin tähän mennessä hyväksytty sellaisenaan. Myös Euroopan parlamentin rooli sosiaali- sessa vuoropuhelussa on varsin vähäinen sosiaalisessa vuoropuhelussa. Erittelen eri toimijoiden rooleja tarkemmin sosiaalista vuoropuhelua käsittelevässä luvussa.

¹⁶ Lista haastatelluista henkilöistä löytyy tutkielman lähdeosiosta.

Teemahaastattelulle eli puolistrukturoidulle haastattelulle tyypilliseen tapaan haastattelut etenivät etukäteen valitsemieni teemojen ja niihin liittyvien tarkentavien kysymysten mukaisesti. Muotoilin haastattelukysymykset tutkimusongelman ja -kirjallisuudesta esiin nousseiden argumenttien pohjalta, mutta tutkielmaproessin edetessä vuorovaikutusta on tapahtunut myös päinvastaiseen suuntaan. Yleisesti ottaen haastattelujen rakenne muotoutui kahden kysymyssarjan pohjalta. Niistä ensimmäisessä keskityin tarkastelemaan suomalaisten harjoittamaa EU-tason työmarkkinatoimintaa kokonaisuutena. Jälkimmäisessä osiossa painopiste oli sen sijaan kulloisenkin haastateltavani taustan mukaisesti joko määräaikaista työtä tai etätyötä koskevien sopimusten ja/tai direktiivin syntyprosessissa. (Ks. liitteet 1 ja 2.) Kysymysten muoto ja järjestys vaihtelivat hieman tilanteen ja haastateltavien mukaan. (Ks. Tuomi & Sarajärvi 2002, 77–78; Eskola & Vastamäki 2001, 26–27.) Menettelin näin muun muassa siksi, että osa haastateltavistani on yleisellä tasolla EU:n sosiaalipolitiikan, edunvalvonnan ja sosiaalisen vuoropuhelun asiantuntijoita, osalla asiantuntijuus puolestaan kumpuaa tutkielmani näkökulmasta erityisesti siitä, että he ovat olleet mukana joko määräaikaista työtä koskevan direktiivin tai etätyösopimuksen syntyprosessissa.

3.3. Poliittikkaverkostomalli – teoria vai tutkimusmenetelmä

Hyödynnän tutkimusaineistoni analyttisessä erittelyssä Frans van Waardenin typologiaa, joka perustuu poliittikkaverkostomallille. Olen käynyt sen lähtökohdat ja ulottuvuudet läpi jo teoreettista viitekehystä koskevassa luvussa. Se, että Van Waardenin typologia esiintyy sekä teoreettisen viitekehysten että menetelmäosion yhteydessä, viestii siitä, ettei poliittikkaverkostolähestymistapa ole aivan yksiselitteinen tutkimuksellinen lähestymistapa. Kuten olen esittänyt, verkoston käsitettä on käytetty sekä metaforana että rakenteellisessa verkostanalyysissä. Mikko Mattilan ja Petri Uusikylän mukaan ero näiden välillä piilee siinä, että verkostanalyysissä kyse on verkostolähestymistavan hyödyntämisestä empiirisenä tutkimusmenetelmänä, kun verkoston metaforinen käyttö sen sijaan tarjoaa vain vähän analyttisiä välineitä verkoston rakenteen tarkastelulle. Heidän mukaansa verkostanalyysi menetelmällisenä valintana tarkoittaa, että ”analyysin keskeisenä kohteena eivät ole ainoastaan havaintoyksikköjen ominaisuudet, vaan myös ja erityisesti havaintoyksikköjen väliset yhteydet”. Niiden tarkastelu paljastaa verkoston perustan sekä sosiaalisen todellisuuden monimutkaisuuden, sillä suhteet toisiin toimijoihin voivat toimia yhtäältä toimijoiden valintoja rajoittavina tekijöinä ja toisaalta taas toimijoiden resursseina, joita voidaan hyödyntää asetettuihin tavoitteisiin pyrittäessä. (Mattila & Uusikylä 1999, 9–11.)

Mattilan ja Uusikylän tavoin myös Keith Dowding on esittänyt kritiikkiä kuvailevan tutkimuksellisen lähestymistavan hyödyntämää verkostokäsitteen metaforista käyttöä kohtaan. Ongelmat nouse-

vat hänen mukaansa esiin siinä vaiheessa, kun metaforista kehitellään erilaisia kategorioita, joita käytetään selittävinä malleina. Dowding katsoo, että tähän tarkoitukseen tarvitaan metaforien sijaan formatiivista mallia. (Dowding 1995, 150.)¹⁷ Dowdingin pääasiallinen viesti on, että muovataksaan alun perin metaforaksi ajatellusta politiikkaverkostoanalyysistä teorian politiikan tutkimuksen olisi hyödynnettävä sosiologisen perinteen antia lainaamalla ja soveltamalla sen tarjoamia algebraan perustuvia menetelmiä. (Emt., 136–137.) Vaikka Dowdingin ajattelu on varsin pitkälle yhtenevä Mattilan ja Uusikylän esittämien näkemysten kanssa, olennaista on, että Dowding puhuu verkostoanalyysistä mahdollisena teoriana Mattilan ja Uusikylän suhtautuessa politiikkaverkostoihin lähinnä tutkimusmenetelmänä. Tutkielmani kannalta Dowdingin kritiikki ei nähdäkseni tuota ongelmia siinä mielessä, että tarkoitukseni ei niinkään ole *luoda* politiikkaverkostoteoriaa vaan *soveltaa* politiikkaverkostoja käsittelevän kirjallisuuden ja luokittelujen tarjoamia välineitä suomalaisten työmarkkina-toimijoiden toiminnan tarkasteluun Eurooppa-tason sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa. Patric Kenisin ja Volker Schneiderin mukaan verkostoanalyysia voidaan luonteensa vuoksi kutsua lähinnä eräänlaiseksi työkalulaatikoksi, joka sisältää apuvälineitä erilaisten suhteiden kuvaamiseen ja mitaamiseen sekä niiden rakenteellisten ominaisuuksien ilmentämiseen (Kenis & Schneider 1991, 44). Tämä on ollut keskeinen lähtökohta tutkielmassani.

Yhteenvetona todettakoon, että Van Waardenin typologian hyödyntäminen empiirisen aineistoni järjestämisessä ja luokittelussa hämärtää eroa tutkielmani teoreettisen viitekehyksen ja menetelmällisen lähestymistavan välillä, ja politiikkaverkostolähestymistavalla onkin tutkielmassani kaksinaisen rooli. Yhtäältä se toimii korporatismiteorian kanssa tarkastelun teoreettisena viitekehyksenä. Toisaalta se tarjoaa menetelmällisiä työkaluja tutkimuskysymysteni käsittelyyn helpottaessaan aineiston systemaattista käsittelyä ja analyysia. Van Waardenin typologian hyödyntämiselle on laadullisen lähestymistavan näkökulmasta selkeät perusteet, sillä teemoittelu eli aineiston jäsentäminen ja pelkistäminen teemojen mukaisesti sekä tyypittely eli tyyppikuvausten konstruointi ovat yleisiä teemahaastatteluaineiston analyysimenetelmiä (Eskola & Vastamäki 2001, 41). Käytännöllisestä näkökulmasta katsoen typologia auttaa ymmärtämään määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen ja direktiivin sekä etätöiden puitesopimuksen syntyprosesseja osana EU-tason sosiaalisen vuoropuhelun luomaa kokonaisuutta, sillä typologia pelkistää ja summaa havaintoni ja auttaa niiden analysoinnissa. Suurin osa Van Waardenin typologian ulottuvuuksista on tulkintani mukaan myös sellaisia, joiden empiiriseen tarkasteluun ei välttämättä vaadita määrällisen analyysin menetelmiä.

¹⁷ Yleisestikin politiikkaverkostojen metaforiseen käyttöön liittyvä kritiikki koskee pitkälti erilaisten tyypittelyjen yleistettävyyden ongelmaa, jonka määrälliset menetelmät pyrkivät ratkaisemaan. Ensimmäiset politiikkaverkostotutkimuksen piirissä esitetyt kvantitatiiviset menetelmät ovat peräisin 1970-luvun puolivälistä (ks. Kenis & Schneider, 31).

4. EU-TASON TYÖMARKKINATOIMINTA JA SOSIAALINEN VUOROPUHELU

4.1. Eurooppa-tason työmarkkinakeskusjärjestöt

Intressien ylikansallisen järjestäytymisen historia Euroopassa on suhteellisen lyhyt. Eurooppa-tason keskusjärjestöjen muotoutuminen alkoi lähinnä Euroopan talousyhteisön perustamisen jälkeen 1958 erityisesti teollisuuden, liike-elämän ja maatalouden aloilla. Työntekijöitä ja kuluttajia edustavien keskusjärjestöjen rakentuminen on sen sijaan vienyt huomattavasti kauemmin. Euroopan komissio on tarkoituksellisesti pyrkinyt kannustamaan etujärjestöjen kehittymistä¹⁸. (Streeck & Schmitter 1991, 136–137.)

Tutkielmassani Eurooppa-tason työmarkkinakeskusjärjestöistä keskeisimmässä roolissa ovat palkansaajapuolelta Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö, EAY (*ETUC*), työnantajapuolelta puolestaan Euroopan elinkeinoelämää ja työnantajia edustava UNICE. Esittelen lyhyesti myös Eurooppa-tason sopimusneuvotteluihin näiden kahden suurimman Eurooppa-tason kattojärjestön ohella osallistuneet järjestöt, Euroadresin, CEC:n, CEEP:n ja UEAPME:n. AKAVA:n kansainvälisten asioiden päällikkö Markus Penttinen lukee EAY:n ja UNICE:n maataloustuottajain Euroopan keskusjärjestön, COPA:n ohella vaikutusvaltaisimpien EU-tasolla toimivien etujärjestöjen joukkoon. Tämän Brysselin edunvalvontajärjestöjen niin sanotun kärkitroikan vaikutusvallasta kertovat Penttisen mukaan muun muassa niiden suorat yhteydet komissioon ja Euroopan parlamentin jäseniin. Kansallisella tasolla esimerkiksi EAY on hyvin tuntematon, mutta Penttinen katsookin tärkeimmäksi, että EAY näkyy Brysselissä, suomalaiset palkansaajajärjestöt puolestaan Suomessa. Kaiken kaikkiaan on huomioitava, että suomalaisessa yhteiskunnassa työmarkkinajärjestöillä on suhteellisesti selvästi enemmän vaikutusvaltaa kuin työmarkkinajärjestöillä Brysselissä. (Penttinen 2004.) Nämä huomiot luovat taustaa Eurooppa-tason toimijoiden esittelylle.

4.1.1. Palkansaajien järjestäytyminen Eurooppa-tasolla

Euroopan unioni on viime vuosikymmeninä kehittynyt merkittävästi niin poliittisesti kuin taloudellisesti. Toimivallan siirtyminen Eurooppa-tasolle on luonut paineita perinteiselle ammattiyhdis-

¹⁸ Komission aktiivinen rooli EU-tason eturyhmien toimintaympäristön kehittämisessä on tullut esiin ensinnäkin siinä, että komission tarve kerätä ympärilleen intressiryhmiä on johtanut monien eturyhmien syntyyn. Toiseksi komissio on jakanut merkittävän paljon voimavaroja niin ryhmien perustamiseen kuin niiden toiminnan ylläpitämiseenkin. Kolmanneksi komissio on edistänyt eturyhmien toimintaa antamalla niille kvasivirallisen roolin esimerkiksi tiedon tuottajina. Neljänneksi komissio on pyrkinyt tekemään itsestään eturyhmien näkökulmasta helposti lähestyttävän muun muassa tiedonsaantia helpottamalla ja erilaisia tiedonvaihtotilaisuuksia järjestämällä. Komissio on myös vastustanut eturyhmien osallistumisen rajoittamista kehittämällä niitä parantamaan itsesääntelyään ja edustuksellisuuttaan. Viidenneksi komissio on suosinut vuoropuhelun käymistä Eurooppa-tason ryhmien kanssa. Tavoitteena on ollut kannustaa kansallisia ryhmiä järjestäytymään Eurooppa-tasolla. Käytännössä tämä ei Justin Greenwoodin mukaan kuitenkaan ole osoittautunut toimivaksi, sillä niin kutsutut euroryhmät ovat olleet varsin sekalaisia ja edustuksellisuudeltaan heikkoja. Näin ollen niillä on ollut vain vähäinen merkitys jäsenistölleen. (Greenwood 2003, 14–15.)

tystoiminnalle ja lisännyt samalla palkansaajajärjestöjen riippuvuutta EU-tasolla toimivista kattojärjestöistä, joista Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö, EAY (*European Trade Union Confederation*), on merkittävin. (Abbott 1997, 465.) EAY:n juuret ulottuvat vuoteen 1950, jolloin palkansaajajärjestöt lähtivät kehittämään organisatorista yhteistyötään perustamalla ERO-ICFTU:n, Vapaiden ammattiyhdistysten kansainvälisen liiton, VAKL:n, Euroopan aluejärjestön. ERO-ICFTU lakkautettiin vuonna 1959 ja korvattiin kahdella järjestöllä, joista toinen perustettiin Euroopan talousyhteisön, toinen EFTA-alueen järjestöjen yhteiselimeksi. (Huttunen & Janérus 2002, 196–197.) Itse EAY perustettiin vuonna 1973 ammattiyhdistysliikkeen vastauksena Euroopan taloudelliselle integraatiolle. Sen tavoitteena on ollut muodostaa yhtenäinen palkansaajien etuja ajava ja kollektiivisesti toimiva järjestö Eurooppa-tasolle. EAY:hyn kuuluu tällä hetkellä 79 kansallista keskusjärjestöä 35:stä Länsi-, Keski- ja Itä-Euroopan maasta. Lisäksi järjestöön kuuluu 11 eurooppalaista ammattisihteeristöä (*EIFs*), jotka edustavat työntekijöitä yksittäisillä aloilla¹⁹. Kaiken kaikkiaan EAY:llä on noin 60 miljoonaa henkilöjäsentä. (EAY:n verkkosivut.) Vuosien saatossa EAY:n jäsenkunta on laajentunut sekä alueellisesti että ideologisesti, ja näin ollen EAY:stä on tullut maailman kattavin alueellinen palkansaajajärjestö (Dolvik 1997a, 127). Wyn Grantin (1998) näkemyksen mukaan EAY:n pyrkimys toimia eurooppalaisena, ei ainoastaan EU-jäsenmaat kattavana ja EU-asioihin keskittyvänä järjestönä, on kuitenkin tavallaan myös vähentänyt sen vaikutusvaltaa (Grant 1998, 41).

Kansalliset keskusjärjestöt ovat EAY:n vaikutusvaltaisimpia jäseniä. Ne huolehtivat suuresta osasta järjestön taloudellisia, teknisiä ja henkilökuntaresursseja. Kansalliset keskusjärjestöt kykenevät Keith Abbottin (1997) mukaan hankkimaan laajaa kannatusta EAY:n päämäärille kansallisella tasolla, koska niihin kuuluu niin teollisia kuin ammatillisiakin järjestöjä. Lisäksi ne ovat kaikkein tehokkaimpia kanavia pyrittäessä vaikuttamaan kansallisiin hallituksiin. Näin on erityisesti korkean järjestäytymisasteen ja keskitetyn työmarkkinatoiminnan maissa. (Abbott 1997, 467.)

Sen lisäksi, että EAY:n jäsenkuntaan kuuluu EU:n ulkopuolisten maiden järjestöjä, yksi EAY:n jäsenyyssrakennetta leimaava piirre on niin sanottu kaksoisjäsenyys. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi suomalaiset ammattiliitot kuuluvat monesti eurooppalaiseen kattojärjestönsä kahta kautta. Ensinnäkin ne voivat kuulua siihen kansallisen keskusjärjestönsä välityksellä. Toinen mahdollisuus on osallistua edellä mainitsemieni eurooppalaisten tietyn alan ammattisihteeristöjen toimintaan. Ammattisihteeristöt ovat mukana EAY:n päätöksenteossa. (Skippari 2005.) Kaksoisjäsenyys on Justin Greenwoodin mukaan aiheuttanut konflikteja etenkin silloin, kun kansallisilla kes-

¹⁹ Ammattisihteeristöt osallistuvat Eurooppa-tason alakohdattaiseen sosiaaliseen vuoropuheluun (EAY:n verkkosivut).

kusjärjestöillä ja Eurooppa-tason ammattisihteeristöillä on ollut erilainen näkemys asioista. Antamalla ammattisihteeristöille roolin sisäisessä päätöksenteossaan EAY on kuitenkin estänyt niitä muodostamasta EAY:lle rinnakkaisia, kilpailevia rakenteita. Ammattisihteeristöt toimivatkin lähinnä EAY:n täydentäjinä. (Greenwood 2003, 165.)²⁰ Vaikka kaksoisjäsenyys siis luo ainakin muodollisesti mahdollisuuden kahdenlaisten päätösten syntymiselle, ja jopa sen purkaminen on palkansaajapuolta edustavan Jorma Skipparin (2005) mukaan ollut esillä, ei sitä empiiristen havaintojeni perusteella ole koettu suomalaisissa keskusjärjestöissä ongelmallisena (esim. Helle 2004 ja Leppälä 2005).²¹

EAY:n ohella eurooppalaisten palkansaajien osalta Eurooppa-tason kaksikantaisten neuvottelujen kautta syntyneissä sopimusteksteissä mainitaan myös Eurocadres ja CEC, samoin kuin työnantajapuolella UNICE:n rinnalla neuvotteluihin osallistuva UEAPME (Helle 2004). Eurocadres (*Council of European Professional and Managerial Staff*) on perustettu vuonna 1993 ja toimii EAY:n liitännäisjäsenenä. Eurocadres edustaa yli 5 miljoonaa etenkin teollisuus- ja palvelualoilla sekä julkisella sektorilla työskentelevää koulutettua työntekijää ja ylempää toimihenkilöä. (Greenwood 2003, 128 ja 132; Eurocadresin verkkosivut.) CEC (*Confédération Européenne des Cadres*) puolestaan edustaa noin 1,5 miljoonaa palkkatyössä olevaa yksityisen sektorin johtajaa ja toimihenkilöä, jotka ovat järjestäytyneet eurooppalaisiin sektori- tai kansallisiin järjestöihin (CEC:n verkkosivut). Justin Greenwood katsoo CEC:llä olevan enemmän yhteyksiä elinkeinoelämän järjestöihin kuin EAY:hyn (Greenwood 2003, 135).

4.1.2. Työnantajien järjestäytyminen Eurooppa-tasolla

EU:n sosiaaliseen vuoropuheluun osallistuvista työnantajapuolen järjestöistä Euroopan elinkeinoelämän ja työnantajain keskusjärjestö, UNICE (*Union of Industrial and the Employers' Confederation of Europe*), perustettiin vuonna 1958. Sillä on 39 jäsenjärjestöä 33 eri maasta. (UNICE:n verkkosivut.) Euroopan integraation alkuvaiheessa UNICE:n rinnalle perustettiin lukuisia elinkeinoelämää edustavia kattojärjestöjä. Nykyisistä alat ylittävistä keskusjärjestöistä kuitenkin vain UNICE:n ja vuonna 1961 perustetun Julkisten yritysten Euroopan keskuksen, CEEP:n (*European*

²⁰ Ammattisihteeristöjen rooli Eurooppa-tason neuvotteluprosesseissa on herättänyt keskustelua esimerkiksi niiden kattavuuden vuoksi. Muun muassa STTK:n puheenjohtajana toimineen Esa Swanljungin mukaan ainakin Eurooppa-tason neuvotteluissa ammattisihteeristöjä suurempi painoarvo on annettu alat ylittävälle organisaatioille, joita edustaa esimerkiksi Eurocadres. (Swanljung 2005.)

²¹ Yksi ammattiliittojen kaksikanavaisen EU-edunvalvontaan liittyvä piirre on eurooppalaisten ammattisihteeristöjen mahdollisuus neuvotella Eurooppa-tason keskusjärjestöjen sopimuksia täydentäviä alakohtaisia sopimuksia. Esimerkkinä Jorma Rusanen mainitsee työaikadirektiivin, johon liittyen ammattisihteeristöt ovat myöhemmässä vaiheessa neuvottelleet alakohtaisia direktiivejä tai vaikuttaneet itse työaikadirektiivin alaisiin pykäliin. Näin ollen ammattisihteeristöt voivat siis päästä neuvottelemaan muutoksia komission alun perin valmistelemiin sopimuksiin. (Rusanen 2005.) Myös etätyöstä on olemassa ammattisihteeristöjen alakohtaisesti neuvottelemia sopimuksia. Osa kyseisistä neuvottelutuloksista on niin sanottuja suuntaviivasopimuksia, jotka eivät ole juridisesti sitovia eli kyse on lähinnä suosituksista. Lisäksi on huomattava, että alakohtaiset ammattisihteeristöjen väliset neuvottelut eivät perustu palkansaaja- ja työnantajapuolen eurooppalaisten kattojärjestöjen välisten neuvottelujen tavoin EY:n perustamissopimukseen. Näin ollen niillä on aivan erilainen status kuin keskusjärjestöjen neuvottelemilla yleisillä puitesopimuksilla. (Helle 2004.)

Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest) voidaan nähdä edustavan kansallisia työnantajajärjestöjä. Muut organisaatiot ajavat tiettyjen teollisuusalojen tai tiettyjen yritysten intressejä. (Dolvik 1997a, 177; CEEP:n verkkosivut.) Verrattuna kilpaileviin organisaatioihin UNICE:n rooli työnantajapuolen pääedustajana Eurooppa-tason kollektiivisissa neuvotteluissa on ollut sille eduksi. Edustuksellinen monopoli on luonut kansallisen tason keskusjärjestöille vahvemman kannustimen liittyä UNICE:en ja panostaa sen toimintaan. (Falkner 1998, 183.)

UNICE:n tavoitteena on puolustaa elinkeinoelämän ja työnantajien etuja kokonaisuutena. (Blom 1999, 202.) Viime vuosina se on pyrkinyt toimimaan erityisesti kilpailukyvyn sekä työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi. Myös työelämään liittyvillä kysymyksillä on tärkeä sija UNICE:ssa. (Saralehto 2000, 72–73.) Toisin kuin Euroopan ammatillisella yhteisjärjestöllä työnantajien UNICE:lla ei heterogeenisuutensa ja vähäisen sisäisen koordinoimattomuutensa vuoksi ole virallisia yhteyksiä alakohtaisiin työnantajajärjestöihin (*FEBIs*). Työnantajien sosiaalipolitiikkaa koskevia tavoitteita on pyritty koordinoimaan lähinnä vapaaehtoisten verkostojen kautta. (Dolvik 1997a, 177.)

Palkansaajapuolen tavoin myös työnantajapuolella voidaan kuitenkin puhua kaksoisjäsenyydestä siinä mielessä, että kansallisen tason työnantajaliitot ovat usein yhtäältä kansallisen keskusjärjestönsä kautta UNICE:n ja toisaalta Eurooppa-tason alakohtaisen järjestönsä jäseniä. Ainakaan Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliittoa sekä määräaikaista työtä että etätyötä koskevissa neuvotteluissa edustanut Mikko Nyssölä ei koe kaksoisjäsenyyden vaikuttaneen merkittävästi EU-tason edunvalvontaan. Esimerkiksi sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa käytävissä neuvotteluissa olennaisinta on, että toimijoina ovat yhtäältä palkansaajien ja toisaalta työnantajien rintama. (Nyssölä 2005.)

UNICE:n ohella työnantajia edustaa Eurooppa-tason kaksikantaisissa sopimusneuvotteluissa julkisen sektorin, valtion ja paikallishallintojen työnantajaorganisaatioiden Eurooppa-tason etujärjestö, Julkisten yritysten Euroopan keskus, CEEP, joka on perustettu vuonna 1961. CEEP:n rooli sosiaalisessa vuoropuhelussa on kuitenkin aina ollut vähäisempi kuin UNICE:n. Jon Erik Dolvikin mukaan tämä heijastelee CEEP:n kapeaa, julkisiin yrityksiin rajoittunutta jäsenrakennetta. CEEP:n jäsenistöstä ovat aivan näihin päiviin asti puuttuneet niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin kansalliset työnantajakeskusjärjestöt, ja jotkut sen jäsenjärjestöistä ovatkin oman kansallisen keskusjärjestönsä kautta olleet epäsuorasti UNICE:n jäseniä. (Dolvik 1997a, 178.) Gerda Falknerin mukaan CEEP:n Eurooppa-tason edunvalvontaa hankaloittavat sekä siihen kuuluvien järjestöjen sisäisten rakenteiden erot että niiden toisistaan eriävät intressit. CEEP:n jäsenet saattavat olla jopa toistensa kilpaili-

joita. (Falkner 1998, 159.) Huolimatta jäsenistönsä moninaisuudesta CEEP on suhtautunut myönteisesti EU:n sosiaalipolitiikkaan. Osallistuminen sosiaaliseen vuoropuheluun on ollut tärkeä väline pyrittäessä lisäämään järjestön uskottavuutta. (Dolvik 1997a, 179.)

Euroopan pieniä ja keskisuuria yrityksiä edustava UEAPME (*Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises*) on perustettu vuonna 1979, mutta sen toiminta on Falknerin tutkimusten mukaan aktivoitunut vasta vuonna 1991. Vaikka UEAPME:n toiminta on rajoittunut pk-yritysten etujen ajamiseen, se on vaatinut yhtäläistä asemaa UNICE:n, CEEP:n ja EAY:n kanssa ja kyseenalaistanut näiden kolmen yleisiä, toimialakohtaiset rajat ylittäviä intressejä edustavan keskusjärjestön edustavuuden. (Falkner 1998, 160.) Ennen 1990-luvun loppupuolella UNICE:n ja UEAPME:n välillä tehtyä eräänlaista rauhansopimusta UEAPME pyrkiikin korostamaan, ettei UNICE edusta kaikkia eurooppalaisia työnantajia. Sopimuksen myötä UEAPME on päässyt UNICE:n kyltin alla osallistumaan esimerkiksi sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa käytäviin neuvotteluihin. Vastapainona UEAPME:n on ollut tunnustettava UNICE:n asema kaikkien Euroopan työnantajien edustajana. (Nyyssölä 2005.) Palaan UNICE:n ja UEAPME:n välisiin jännitteisiin eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten edustavuutta koskevassa luvussa.

4.1.3. Suomalaiset työmarkkinakeskusjärjestöt Eurooppa-tasolla

Suomalaiset työmarkkinajärjestöt – keskusjärjestöt, liitot ja toimialajärjestöt mukaan lukien – ovat osallistuneet kansainväliseen yhteistyöhön jo vuosikymmenien ajan. Euroopan unionia koskevissa asioissa ne ovat olleet tiiviisti aina 1970-luvun alusta lähtien. (Boldt 2000, 82.) Suomalaista EU-yhteistyötä leimaa lojaali ja myönteinen suhtautuminen, joka heijastuu Niklas Bruunin ja Aslög Raskin (2003) mukaan suomalaisten sekä palkansaaja- että työnantajajärjestöjen toiminnassa suhteessa eurooppalaisiin yhteistyöjärjestöihinsä. Olennaista on, että Eurooppa-tason kolmikantayhteistyö on suhteellisen helposti yhdistettävissä kansalliseen pragmaattiseen kolmikantayhteistyöhön, jota on harjoitettu tulopolitiikassa 1960-luvun lopulta lähtien. Bruun ja Rask painottavat, että EU-yhteistyö on antanut kansallisille keskusjärjestöille uuden ja tärkeän työmarkkinapoliittisen roolin tilanteessa, jossa yksittäiset järjestöt ovat yhä enenevässä määrin halunneet huolehtia sopimuspolitiikasta ilman keskusjärjestöjä. (Bruun & Rask 2003, 78.)

Suomalaisista palkansaajien keskusjärjestöistä SAK on liittynyt EAY:hyn vuonna 1974. Muista suomalaisista palkansaajakeskusjärjestöistä, AKAVA:sta ja STTK:sta, on tullut EAY:n jäseniä

1990-luvulla. (SAK:n kansainvälinen osasto 2001, 33.)²² AKAVA:n ja STTK:n järjestäytyminen Eurooppa-tason kattojärjestönsä tapahtui samaan aikaan muun muassa saksalaisten ja tanskalaisten niin sanottujen valkokaulustyöntekijöitä edustavien järjestöjen kanssa. EAY:n jäsenmäärä oli kasvanut vähitellen koko 1980-luvun ajan. 1990-luvulla kyse oli jäsenmäärän kasvun niin sanotusta toisesta aallosta. (Dolvik 1997a, 156.) EAY:n ohella AKAVA ja STTK kuuluvat myös Eurodacreisiin.²³

Työnantajapuolella Elinkeinoelämän keskusliitto, EK, on Eurooppa-tason työnantajien kattojärjestön, UNICE:n, jäsen²⁴. EK on muodostunut kahden yksityisen sektorin työnantajien keskusjärjestön, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton (TT) sekä Palvelutyönantajien (PT), yhdistyessä vuoden 2005 alussa. TT:n edeltäjä (STK) liittyi UNICE:n jäseneksi vuonna 1974, PT puolestaan vuonna 1995. (Grahm 2005.) Suomen Yrittäjät kuuluvat pieniä ja keskisuuria yrityksiä edustavaan UEAPME:en. Liikenne- ja Erityisalojen Työnantajat ry (LTY), Kunnallinen työmarkkinalaitos (KT), Valtion työmarkkinalaitos (VTML) ja Kirkon työmarkkinalaitos (KiSV) ovat puolestaan jäseninä julkisen sektorin yrityksiä edustavassa CEEP:ssä (CEEP:n verkkosivut).

Eurooppa-tason kattojärjestöjensä lisäksi suomalaiset työmarkkinakeskusjärjestöt ovat myös muulla tavoin konkreettisesti läsnä Brysselissä. Palkansaajia on vuodesta 1995 lähtien edustanut Brysselissä KEY-Finland. KEY eli Keskusjärjestöjen Eurooppa-yhteistyö sai alkunsa vuonna 1993. EU-jäsenyyden alkamiseen saakka KEY oli lähinnä ammattiyhdistysliikkeen koordinoinnin, koulutuksen ja tiedonlevittämisen väline. Nykyään KEY-Finlandia voidaan kuvata palkansaajakeskusjärjestöjen ”tuntosarveksi ja tiedon välittäjäksi” Brysselissä. (Boldt 2000, 83.) Brysselin-toimisto välittää tietoa niin ammattiliitoille kuin keskusjärjestöillekin (Rusanen 2005). KEY-Finland voi parhaimmillaan olla tärkeä voimavara suomalaisille neuvottelijoille tiedonlähteenä ja tukijana, vaikka muodollisesti sillä ei olekaan roolia työmarkkinaosapuolten EU-tason neuvotteluissa. Tietoa kulkee

²² Palkansaajakeskusjärjestöistä suurin on SAK, jolla on 21 jäsenliittoa. Se edustaa yli miljoonaa teollisuudessa, yksityisissä palveluissa, kunnissa ja valtiolla työskentelevää palkansaajaa. Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:lla on noin 640 000 jäsentä ja 20 jäsenliittoa, AKAVA:lla puolestaan 461 000 jäsentä ja 31 jäsenliittoa. (SAK:n, STTK:n ja AKAVA:n verkkosivut.)

²³ EAY:n ohella vuonna 1973 perustettiin Pohjolan ammatillinen yhteisjärjestö PAY, vaikka pohjoismaista yhteistyötä oli toki tehty aikaisemminkin (Boldt 2000, 82). PAY on hyvä mainita suomalaisten palkansaajien EU-edunvalvonnan yhteydessä, koska pohjoismaiset ammattiyhdistykset tekevät sen kautta yhteistyötä myös EAY:n suuntaan. Pohjoismaita yhdistäviä tekijöitä ovat sekä järjestelmien että tavoitteiden samankaltaisuus ja muihin maihin verrattuna vahva ammattiyhdistysliikkeen asema. (Rusanen 2005.) Niin Esa Swanljung kuin Matti Leppäläkin katsovat PAY:n roolin kuitenkin vähentyneen viime vuosina. Aikaisemmin, kun Eurooppa-asioita tarkasteltiin ensisijaisesti pohjoismaisesta näkökulmasta, myös sosiaalisen vuoropuhelun kaksikantaisiin neuvotteluihin liittyi Pohjoismaiden edustajien kesken pidettyjä kokouksia, joissa sovittiin yhteistuumiin ajettavista asioista. Kyse on siis ollut lähinnä tietynlaisesta koordinoinnista ja alustavista tai valmistelevista keskusteluista liittyen tuleviin neuvotteluihin. PAY:ssä on yleisestikin seurattu Eurooppa-asioita, vaikka itse Eurooppa-tason neuvotteluissa ainakin Leppälän mukaan yhteistyötä on tehty Pohjoismaiden sijaan vahvemmin esimerkiksi Itävallan ja Saksan edustajien kanssa. (Swanljung 2005; Leppälä 2005.)

²⁴ Kattavasti suomalaista elinkeinoelämää edustavalla EK:lla on 43 toimialaliittoa. Niillä on jäseninään yhteensä noin 16 000 yritystä, joissa on noin 900 000 työntekijää. (EK:n verkkosivut.)

myös toiseen suuntaan eli sosiaalisen vuoropuhelun neuvotteluilta KEY-Finlandille. (Leppälä 2005.)

Myös suomalaistyönantajilla on toimistonsa Brysselissä. Nykyisen EK:n Brysselin-toimisto perustettiin EEC-vapaakauppasopimuksen voimaantulon jälkeen vuonna 1974 Suomen teollisuusliiton, Suomen työnantajain keskusliiton (STK) ja Metsäteollisuuden keskusliiton Brysselin-tukikohdaksi. Toimiston ensisijainen tehtävä oli tiedon kerääminen. Ajan kuluessa EU:n kehityksen seuraamisesta ja yhteyksien solmimisesta UNICE:en on tullut yhä tärkeämpää. (Saralehto 2000, 68.) Integraation edetessä ja teollisuuden edunvalvonnan lisääntyessä työnantajien Brysselin-toimiston toimenkuva on laajentunut suoranaisempaan Suomen etujen valvomiseen. Palvelutyönantajien tulo Brysseliin vuonna 1997 teki siitä TT:n ja PT:n Brysselin-toimiston. (Prima 2004, 10.) Työnantajakeskusjärjestöjen yhdistymisen myötä toimisto on sen sijaan kulkenut nimellä EK Bryssel. Palkansaajapuolen tavoin keskusjärjestötason EU-yhteistyötä on siis tehty myös työnantajaleirissä jo ennen järjestöjen yhdistymistä. Olennaista on lisäksi, että EK Bryssel -toimiston ja KEY-Finlandin välillä vallitsevat hyvät ja säännölliset keskusteluyhteydet. (Esim. Grahn 2005.)

Yksi suomalaisten työmarkkinajärjestöjen EU-edunvalvontaa leimaava piirre on yleisestikin tiivis yhteistyö palkansaaja- ja työnantajatoimijoiden välillä. Moniin esimerkiksi Keski-Euroopan maihin ja niiden työmarkkinatoimijoihin nähden suomalaisilla työmarkkinatoimijoilla on hyvin vahvat keskinäiset suhteet. Toimijat tuntevat toisensa henkilökohtaisella tasolla, ja huolimatta tietyistä erimielisyyksistään suomalaisjärjestöillä on monissa asioissa paljon yhteistä. Vaikka yksityiskohtia oman Eurooppa-tason ryhmän toiminnasta ei toki voida kertoa, esimerkiksi Eurooppa-tason neuvottelujen vireillä ollessa suomalaistoimijat pyrkivät keskustelemaan ja vaihtamaan ajatuksia. (Nyssölä 2005.) Myös suomalaisia palkansaajakeskusjärjestöjä määrääkaikaista työtä koskevissa neuvotteluissa edustanut Matti Leppälä kuvaa suomalaisten neuvottelijoiden henkilökohtaisia ja työmarkkinasuhteita todella hyviksi ja katsoo niiden helpottaneen suomalaisten toimintaa. Tämä on ilmennyt muun muassa siten, että suomalaiset palkansaajat ja työnantajat ovat pyrkineet tahoillaan ajamaan niitä asioita, joista yksimielisyys on ollut olemassa. Lisäksi yhteistyötä on tehty muiden maiden työnantajajärjestöjen kanssa. (Leppälä 2005.)

4.2. Sosiaalinen vuoropuhelu EU:ssa

Kuten todettu, Eurooppa-tason työelämän suhteiden käsitteistö on vielä vakiintumatonta. Myös eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet ovat kokeneet tämän ongelmaksi. Sosiaaliasioiden huippukokouksessa käsitellyssä ja Laekenin Eurooppa-neuvostolle vuonna 2001 esittämässään julkilausumassa EAY, UNICE ja CEEP pyrkivätkin luomaan selkeyttä käsitteisiin jakamalla työmarkkinatoiminta

kolmeen kategoriaan: kolmikantainen yhteistyö; työmarkkinajärjestöjen kuuleminen; sekä sosiaalinen dialogi (tai vuoropuhelu). (Skippari 2005, haastattelun oheismateriaali.) Tutkielmani kannalta tärkeimpiä ovat työmarkkinajärjestöjen kuuleminen sekä kaksikantainen sosiaalinen vuoropuhelu. Näistä jälkimmäinen on monessa tapauksessa seurausta edellisestä.

Kolmikantayhteistyöllä tarkoitetaan työmarkkinajärjestöjen, jäsenvaltioiden sekä komission välillä tapahtuvaa kanssakäymistä, joka tarjoaa työmarkkinajärjestöille virallisen kanavan vaikuttaa neuvostossa käsiteltäviin asioihin. Kolmikantayhteistyön foorumeina toimivat esimerkiksi makrotaloudellinen vuoropuhelu; työllisyyskomitean ja sosiaaliturvan komitean puheenjohtajiston ja työmarkkinakeskusjärjestöjen tapaamiset; sekä kasvua ja työllisyyttä käsittelevät kolmikantaiset sosiaalihuippukokoukset. (Skippari 2005, haastattelun oheismateriaali; ks. myös KOM(2004) 557 lopullinen ja KOM(2004) 341 lopullinen.)

Kuulemisella viitataan kahdenlaiseen toimintaan. Työmarkkinajärjestöjen kuulemisen kanavia ovat ensinnäkin neuvoo-antavat komiteat²⁵, jotka koostuvat komission, jäsenvaltioiden ja työmarkkinakeskusjärjestöjen edustajista. Niiden tehtävänä on tukea komissiota sen valmistelussa ja päätösten täytäntöönpanossa lausunnoillaan. Toinen kuulemisen muoto on Amsterdamin sopimuksen EY 138 artiklan mukainen menettely koskien työelämän sääntelyn valmistelua. (Skippari 2005, haastattelun oheismateriaali.) Palaan kuulemismuodoista jälkimmäiseen yksityiskohtaisemmin tuonnempana, koska se on tutkielmani kannalta erittäin keskeinen. Kolmas työmarkkinatoiminnan kategoria eli kaksikantainen sosiaalinen vuoropuhelu liitetään rajat ylittävän sosiaalisen vuoropuhelun komitean sekä 30 alakohtaisen sosiaalisen vuoropuhelun komitean toimintaan²⁶. Niissä käydään keskustelua lähinnä työmarkkinaosapuolten tekemien työohjelmien pohjalta. (KOM(2004) 557 lopullinen.) Painopiste tutkielmassani sijoittuu alat ylittävän komitean toimintaan. Kyse on kaksikantaisesta elimestä, jonka eurooppalaiset, toimialaltaan yleiset keskusjärjestöt, EAY, UNICE ja CEEP, muodostivat Maastrichtin sosiaalipöytäkirjan ja siihen liittyvän sosiaalipolitiikkaa koskevan sopimuksen toteuttamiseksi vuonna 1992. Martti Huttusen ja Mirja Janéruksen mukaan sosiaalidialogikomitea on olennainen osa eurooppalaista työmarkkinamallia. Komissio tarjoaa sille puheenjohtaja- ja sihteeri-palvelut ja voi esittää toivomuksia käsittelyyn nostettavista asioista ja näkemyksiään toivottavista lopputuloksista. Komitea päättää kuitenkin itse niin neuvottelemistaan asioista kuin aikataulustaan-kin, ja sen työn tuloksia ovat yhteiset kannanotot ja ehdotukset. (Huttunen & Janérus 2002, 205–206.) Koska kaksikantainen sosiaalinen vuoropuhelu on eurooppalaisen työmarkkinatoiminnan

²⁵ Työelämäkysymyksiä käsitteleviä neuvoo-antavia komiteoita on kuusi: naisten ja miesten tasa-arvoa; työturvallisuutta; ammatillista koulutusta; työvoiman liikkuvuutta; sosiaalirahastoja; sekä liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturvaa käsittelevä komitea.

²⁶ Alakohtaiset komiteat ovat lähtökohtaisesti itsenäisiä alat ylittävään sosiaalisen vuoropuhelun komiteaan nähden ja voivat päätyä jopa aivan päinvastaisiin ratkaisuihin (Huttunen & Janérus 2002, 206).

muodoista tutkielmani kannalta merkittävin, erittelen sitä vielä tarkemmin myöhemmässä vaiheessa.

Tässä yhteydessä on kuitenkin todettava, että EU-tasolla harjoitettavan sosiaalisen vuoropuhelun on ajateltu tarjoavan sekä eurooppalaisille työmarkkinaosapuolille että EU:n instituutioille käyttökelpoisen välineen vastata yhteisiin työelämän haasteisiin, joita ovat muun muassa työn organisointiin ja työvoiman koostumukseen liittyvät muutokset. Lisäksi sosiaalisen vuoropuhelun voidaan ajatella helpottavan sopeutumista muuttuviin taloudellisiin olosuhteisiin työntekijöiden etuja unohtamatta. (Kirton-Darling & Clauwaert 2003, 248.) Kyse on siis pyrkimyksestä luoda Eurooppa-tason väline muuttuvien työelämän kysymysten ratkaisemiseen niin elinkeinoelämän kuin työntekijöidenkin tarpeet huomioon ottaen. Viittaa kuulemiseen ja kaksikantaiseen vuoropuheluun jatkossa sosiaalisen vuoropuheluna, sillä, kuten todettu, ne kulkevat monesti käsi kädessä.

4.2.1. Sosiaalisen vuoropuhelun tausta

Sosiaalisen vuoropuhelun juuret ulottuvat Euroopan unionin institutionaalisen kehityskaaren alkuun saakka. Sosiaalisen kumppanuuden käsite (*social partnership*) on ollut esillä jo Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (1951) perustamisen yhteydessä²⁷. Alun perin työmarkkinaosapuolten osallistuminen tapahtui Euroopan komission asiantuntija- ja *ad hoc* -komiteoissa epävirallisen kuulemisen ja yhteistyön kautta. Pysyvän työllisyyskomitean perustaminen vuonna 1974 merkitsi virallista alkua Eurooppa-tason prosessille. (Kirton-Darling & Clauwaert 2003, 249.) Varsinaisen sosiaalisen vuoropuhelun alkuunpanijana pidetään komission entistä puheenjohtajaa Jacques Delors'ia, joka aloitti keskustelut Eurooppa-tason palkansaajia ja työnantajia edustavien EAY:n ja UNICE:n sekä julkisen sektorin työnantajajärjestön CEEP:n kanssa (Kari 1997, 44). Vuonna 1985 komission aloitteesta ja sen tukemana käynnistetty vuoropuhelu tunnetaan myös Val Duchesse -vuoropuheluna. Markus Penttinen, joka on jakanut sosiaalisen vuoropuhelun erillisiin kausiin, katsoo ajanjakson Val Duchesse -prosessin alkamisesta 1990-luvun alkuun muodostavan sosiaalisen vuoropuhelun ensimmäisen kauden. Kyse oli niin sanotusti maaperän muokkaamisesta tulevaa varten eli lähinnä tapaamisista ja keskusteluista. (Penttinen 2004.) Oikeudellisen perustan Val Duchesse -vuoropuhelulle loi vuonna 1986 hyväksytty ja 1987 voimaan tullut Euroopan yhtenäisasiakirja, joka Gerda Falknerin mukaan merkitsi ensimmäistä todellista uudistusta sitten talousyhteisön perustami-

²⁷ Jo ennen tätä kansainvälisen sosiaaliturvan kysymyksiä käsiteltiin Kansainvälisessä työjärjestössä (ILO) sekä Euroopan neuvostossa (Kari 1997, 40). ILO:n piirissä on tehty kansainvälisiä sopimuksia ja suosituksia vuodesta 1919 lähtien. Jorma Rusasen mukaan EU:n kaksikantaisen vuoropuhelun rakenne on saanut vaikutteita ILO:n kolmikantaisesta järjestelmästä. Tämän ohella vastaavuutta on käsiteltävissä aiheissa, sillä ILO:n asialistalla on 1970- ja 1980-luvuilta lähtien ollut epätyypillisissä työsuhteissa olevien aseman parantaminen. (Rusanen 2005.) Stina Modeenin mukaan, kun puhutaan EU-asioihin vaikuttamisesta ja niiden valmistelusta yleensä, kansallisen tason työmarkkinaosapuolet osallistuvat siihen lähinnä ministeriöiden jaostojen kautta. ILO:ssa työmarkkinaosapuolet pääsevät sen sijaan itse osallistumaan neuvotteluihin, koska kaikki tehdään siellä kolmikantaisesti. (Modeen 2005.)

sen. Sosiaalipolitiikalla oli siis roolinsa yhtenäisasiakirjassa, vaikka jäsenvaltiot olivatkin vastahakoisia antamaan yhteisölle lisää toimivaltaa kyseisellä politiikanalalla. Merkittävimmät sosiaalipolitiikkaa koskevat uudistukset olivat komissiolle annettu tehtävä edistää työnantajien ja työntekijöiden vuoropuhelua sekä työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden alalla tapahtuvan yhtenäistämisen mahdollistaminen vähimmäistason²⁸ mukaiseksi (artiklat EY 118a ja 118b). Tämä tarkoitti myös määräenemmistö päätöksenteon käyttöönottoa neuvostossa ensimmäistä kertaa yhteisön sosiaalipolitiikassa. (Falkner 1998, 59.) Huolimatta siitä, että yhtenäisasiakirjan sosiaalipolitiikan alalle tuomat uudistukset olivat sisällöllisesti varsin rajallisia, se merkitsi niin kutsutun sosiaalisen ulottuvuuden ja siihen liittyvien puutteiden politisoitumista rinnakkain sisämarkkinoiden täytäntöönpanon kanssa. (Emt., 73.)

Yksi edelleen 1980-luvulle ajoittunut merkittävä symbolinen askel EU:n sosiaalipolitiikan kehityksessä oli sosiaalisen (tai sosiaalisten oikeuksien) peruskirjan hyväksyminen vuonna 1989. Kyse oli työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen, työoloihin ja sosiaaliturvaan liittyvien perusoikeuksien julistuksesta. Poliittisessa mielessä peruskirjaa voidaan pitää Eurooppa-tason sosiaalipolitiikan käännekohtana. (Falkner 1998, 66 ja 74.) Oikeudellisesti sosiaalinen peruskirja ei vaikuttanut työmarkkinaosapuolten asemaan.

Eurooppa-tason sosiaalisen vuoropuhelun näkökulmasta tärkeimpänä merkkipaaluna pidetään Maastrichtin sopimusta, joka tuli voimaan 1. marraskuuta 1993. Taustalla oli etenkin työmarkkinaosapuolten vuonna 1991 neuvottelema niin sanottu lokakuun 31. päivän sopimus²⁹, jossa ne esittivät uudistuksia yhteisön perustamissopimuksen sosiaalipolitiikkaa koskeviin säädöksiin. Ehdotukset kirjattiin jotakuinkin sanatarkasti Maastrichtin sopimukseen liitettyyn sosiaalipöytäkirjaan, jonka hyväksyi 11 silloisista 12 EU:n jäsenvaltiosta. Ainoana sosiaalipolitiikasta tehdyn sopimuksen sosiaalipoliittisten menettelyjen ulkopuolelle jättyä Yhdistynyt kuningaskunta. (Falkner 1998, 186.) Tämän *opt-outin* vuoksi EU:lla oli Maastrichtin sopimuksen voimaantulon jälkeen kaksi oikeudellista perustaa sosiaalipoliittisia toimia varten. Käytännössä tämä merkitsi sitä, että EY:n perustamissopimuksen sosiaaliset säädökset velvoittivat kaikkia EU:n jäsenvaltioita mahdollistaen Euroopan yhtenäisasiakirjasta tutulla tavalla sekä vähimmäisharmonisoinnin että määräenemmistö päätökset työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden alalla. Sosiaalipolitiikasta tehdyn sopimuksen innovatiiv-

²⁸ Vähimmäistasoinen sääntely ei estä jäsenvaltioita ylläpitämästä korkeampaa sääntelyn tasoa. Vastahakoisempien jäsenvaltioiden kohdalla vähimmäistason määrittäminen tarkoittaa kuitenkin sitä, että niiden on taivuttava jäsenvaltioiden enemmistön vaatimuksiin ja nostettava sääntelynsä tasoa. (Falkner 1998, 59.)

²⁹ Lokakuun 31. päivän sopimuksesta puhuttaessa on Jon Erik Dolvikin mukaan muistettava Euroopan komission pitkäaikaiset pyrkimykset institutionalisoida työmarkkinaosapuolten suhteet Eurooppa-tasolla. UNICE:n ja EAY:n osallistaminen aina 1980-luvun puolivälistä lähtien oli luonut pohjan yhteisten intressien ja ymmärryksen kehittymiselle. (Dolvik 1997a, 215.)

viset sosiaalipoliittiset säädökset sen sijaan koskivat vain 11 allekirjoittajavaltiota. (Falkner 1998, 81.)³⁰

Kaksitasoinen oikeudellinen perusta säilyi aina Amsterdamiin sopimukseen asti, jolloin sosiaalipöytäkirja liitettiin osaksi perustamissopimusta. Amsterdamin sopimus tuli voimaan 1. toukokuuta 1999, ja sen yhteydessä muuttuivat myös sosiaalista vuoropuhelua säätelevien artiklojen numerot. Yhtenäisasiakirjasta peräisin oleva artikla 118a muuttui artiklaksi 138, 118b puolestaan artiklaksi 139. Muutoksen taustalla oli työväenpuolueen nousu Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen johtoon vuonna 1997 ja sen myötä tapahtunut *opt-out*ista luopuminen. Komission kannalta tämä merkitsi Falknerin mukaan sitä, ettei sillä ollut enää mahdollisuutta hyödyntää ei-korporatistista menettelyä eli olla kuulematta työmarkkinaosapuolia edes sellaisissa kysymyksissä, jotka kansallisellakin tasolla vain harvoin ratkaistaan kollektiivisilla sopimuksilla. (Emt., 154–155.) Sisällöllisesti Amsterdamin sopimus ei tuonut merkittäviä muutoksia (emt., 79). Myöskään Nizzan sopimus, joka tuli voimaan 1. helmikuuta 2003, ei Juho Saaren mukaan tuonut merkittäviä muutoksia sosiaalipoliittisiin artikloihin. Muutokset koskivat lähinnä artiklojen aikaisempaa selkeämpää ryhmittelyä. (Saari 2003, 111.)

Penttinen kuvaa aikaa Maastrichtin sopimuksesta vuosituhannen vaihteeseen työmarkkinajärjestöjen vuoropuhelun kultakaudeksi, sillä artikkelit EY 138 ja 139 johtivat kyseisellä aikavälillä useisiin sitoviin sopimuksiin. 2000-luvun käytännön saavutuksista Penttinen mainitsee tärkeimpinä sosiaalisen vuoropuhelun työohjelmat, joista ensimmäinen syntyi vuonna 2002 ja kattoi vuodet 2003–2005³¹. Työohjelman laatiminen oli periaatteellisesti tärkeää, koska se oli työmarkkinaosapuolten ensimmäinen pyrkimys luoda yhteistä pidemmän aikavälin linjapolitiikkaa. Toinen 2000-luvun tullessaan tuoma merkittävä edistysaskel ovat työmarkkinaosapuolten itsenäiset sopimukset. (Penttinen 2004.) Nämä ei-lainsäädännölliset sopimukset lukeutuvat niin sanottujen uuden sukupolven tekstien joukkoon, jotka ovat antaneet työmarkkinaosapuolille yhä suuremman roolin sekä päätösten täytäntöönpanossa että niiden tarkkailussa. Kaikesta huolimatta Penttinen katsoo, että viime vuosina Eurooppa-tason sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa ei ole kyetty luomaan niin sanotusti

³⁰ Mahdollistaessaan komission aloitteet EU:n sosiaalipoliittinen toimivalta oli Juho Saaren mukaan Maastrichtin sopimuksen jälkeen riittävä. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan olleet valmiita hyödyntämään sosiaalipoliittikan oikeudellista perustaa, koska erimielisyyttä ilmeni erityisesti siitä, millä tavalla toimivalta tulisi ottaa käyttöön. (Saari 2003, 10–11.) Falknerin mukaan vastahankaisuus kohdistuen sosiaalipoliitikasta tehdyn sopimuksen käyttämiseen toimien lainsäädännöllisenä perustana ei tullut yllätyksenä ottaen huomioon, että Yhdistyneen kuningaskunnan jääminen sopimuksen ulkopuolelle merkitsi niin sanotun kaksiluokkaisen (*two-class*) Euroopan luomista. Sosiaalipoliitikasta tehdyn sopimuksen puitteissa tehdyt sopimukset ja niistä EU:n instituutioille koituneet rahalliset seuraukset hallinnollisia kustannuksia lukuun ottamatta eivät koskeneet Yhdistynyttä kuningaskuntaa. Tässä tilanteessa muut unionin jäsenvaltiot eivät olleet halukkaita jatkamaan sosiaalipoliittikan kehittämistä. (Falkner 1998, 146.)

³¹ Euroopan komissio hyväksyi eurooppalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen Laekenin Eurooppa-neuvostolle tekemän kannanoton pohjalta, että itsenäistä kaksikantaista sosiaalista vuoropuhelua tulee kehittää työmarkkinaosapuolten laatimien sekä alat ylittävien että alakohtaisten työohjelmien pohjalta (Kirton-Darling & Clauwaert 2003, 259). Se luonnehti työohjelmaa EU-tason sosiaalisen vuoropuhelun ”kvanttihyppyksi” (Euroopan komission lehdistötiedote 27.11.2002).

kovaa ydintä sisältäviä hankkeita, jotka osoittaisivat vuoropuhelun kultakauden jatkuneen vuosittain vaihteen yli. Hänen näkemyksensä on, ettei työohjelmalla tai aikaansaaduilla itsenäisillä sopimuksilla loppujen lopuksi ole kovinkaan suurta vaikutusta työmarkkinoilla tai yksittäisen työn tekijän arjessa. (Penttinen 2004.)

4.2.2. Sosiaalinen vuoropuhelu EY:n perustamissopimuksessa

Eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten osallistuminen EU-tason sosiaalipoliittiseen päätöksentekoon perustuu siis EY:n perustamissopimukseen eli kyse on työ- ja sosiaalioikeuden kysymyksiin vaikuttavista EU:n jäsenvaltioiden laatimista EY-säännöksistä. Mikäli EU:n perustuslakisopimus hyväksytään, voidaan muodollisestikin alkaa puhua EU-säännöksistä. Artiklat 136–145 viestivät kansallisen ja EU-tason työnjaosta sosiaalipolitiikan alalla. Tutkielmani kannalta olennaisimpia ovat artikkelit 138 ja 139, joista edellisen mukaan

1. Komission tehtävänä on edistää työmarkkinaosapuolten kuulemista yhteisön tasolla ja toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet näiden osapuolten vuoropuhelun helpottamiseksi varmistamalla molemmille osapuolille tasapuolinen tuki.
2. Tätä varten komissio kuulee työmarkkinaosapuolia yhteisön toiminnan mahdollisista suuntaviivoista, ennen kuin se tekee ehdotuksia sosiaalipolitiikan alalla.
3. Jos komissio kuultuaan työmarkkinaosapuolia pitää yhteisön toimintaa tarkoituksenmukaisena, se kuulee työmarkkinaosapuolia suunnitellun ehdotuksen sisällöstä. Työmarkkinaosapuolet antavat komissiolle lausunnon ehdotuksesta tai tarvittaessa sitä koskevan suosituksen.
4. Tällaisen kuulemisen yhteydessä työmarkkinaosapuolet voivat ilmoittaa komissiolle halustaan aloittaa 139 artiklassa tarkoitettu menettely. Menettely ei saa kestää pitempään kuin yhdeksän kuukautta, jollei pidentämisestä sovita yhteisesti kyseisten työmarkkinaosapuolten ja komission kanssa. (Euroopan yhteisön perustamissopimus; ks. myös liite 3.)

Sen jälkeen, kun komissio on kuullut Eurooppa-tason työmarkkinaosapuolia ja neuvottelut on päätetty aloittaa, niiden eteneminen on työmarkkinaosapuolten päätösten varassa. Palkansaajien ja työnantajien edustajat päättävät, lähtevätkö ne mukaan neuvotteluihin, kenen kanssa ja millä tavalla. Lisäksi EAY:n, UNICE:n ja CEEP:n on ennen neuvottelujen aloittamista päätettävä niiden kulusta. Päätös tehdään sosiaalisen vuoropuhelun komiteassa. (Ahlberg 1999, 16.) Sosiaalisen vuoropuhelun prosessin loppuvaiheessa olennaiseksi nousee artikla 139, jonka mukaan

1. Työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu yhteisön tasolla voi johtaa osapuolten niin halutessa sopimussuhteisiin, mukaan lukien sopimusten tekeminen.
2. Yhteisön tasolla tehdyt sopimukset pannaan täytäntöön joko työmarkkinaosapuolten ja jäsenvaltioiden omien menettelyjen ja käytäntöjen mukaisesti tai, 137 artiklassa tarkoitettujen kysymysten osalta allekirjoittajaosapuolten yhteisestä pyynnöstä, neuvoston komission ehdotuksesta tekemällä päätöksellä.
Neuvosto tekee ratkaisunsa määränemmistöllä, paitsi silloin kun kyseisessä sopimuksessa on yksi tai useampi sellaista alaa koskeva määräys, jolla 137 artiklan 2 kohdan mukaan edellytetään yksimielisyyttä. Tällöin neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti. (Euroopan yhteisön perustamissopimus; ks. myös liite 3.)

EU-tason sosiaalinen vuoropuhelu muodostaa poikkeuksen muun muassa siksi, että yleisesti eturyhmien toiminta tapahtuu EU-tasolla epävirallisissa puitteissa. Annalisa Reale näkeekin sosiaalipolitiikan edustavan merkittävää kokeilukenttää etsittäessä uudenlaisia sääntelymalleja. (Reale 2003, 3.)³² Innovatiivisuudestaan huolimatta sosiaalinen vuoropuhelu on herättänyt myös kriittisiä näkemyksiä. Gerda Falkner muistuttaa, että mikäli säännöistä halutaan toimivia, tarvitaan niiden rinnalle kehittynyt neuvottelukulttuuri. Keskeistä on, että kansallisella tasolla säänneltyjä korporatistisia politiikkaverkostoja on edeltänyt neuvottelukulttuuria muovaava epävirallinen käytäntö. EU-tasolla Maastrichtin sopimus sen sijaan loi lainsäädännöllisen viitekehyksen EU-tason työmarkkinatoiminnalle sekä korporatistisen politiikkayhteisön kehittymiselle ilman taustalla olevaa käytäntöä. (Falkner 1998, 16; ks. myös emt., 178.)

Vaikka EY:n perustamissopimuksen artiklat 138 ja 139 mahdollistavat kansalaisyhteiskuntaa edustavien eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten institutionalisoidun osallistumisen Eurooppa-tason päätöksentekoon, Reale nostaa esiin epäilyksen, vahvistaako tämän kaltainen osallistumismahdollisuuksien lisääminen lopulta kuitenkin päätöksentekoprosessin demokraattista legitimitettä. Hänen mukaansa sosiaaliseen vuoropuheluun osallistuvien työmarkkinaosapuolten edustavuudessa esiintyvät puutteet sekä EU-toimielinten rajoitettu rooli sosiaalisessa vuoropuhelussa saattavat heikentää prosessin tulosten kattavuutta. Tämä puolestaan johtaa paradoksaaliseen tilanteeseen, jossa Eurooppa-tason demokratiavaje ei tavoitteiden mukaisesti vähene vaan päinvastoin kasvaa. (Reale 2003, 2.) Palaan edustavuusongelmaan työmarkkinaosapuolten edunvalvontaresursseja käsittelevässä luvussa.

4.2.3. Sosiaalisen vuoropuhelun vaiheet ja juridinen sitovuus

Maastrichtin sopimuksen mukanaan tuoma konsultaatio- eli kuulemismenettely on Juho Saaren mukaan Eurooppa-tason työmarkkinajärjestelmän kulmakivi, sillä se edellyttää komission kuulevan työmarkkinaosapuolia kahdessa vaiheessa ennen sosiaalialaan kuuluvan lainsäädäntöaloitteen antamista (Saari 2003, 123; myös Huttunen & Janérus 2002, 200)³³. Kuulemismenettely vahvistui edelleen Amsterdamissa 1997. Kuulemisen ensimmäisessä vaiheessa komissio lähettää konsultatioasiakirjan noin 40 sekä alakohtaiselle että toimialaltaan yleiselle Eurooppa-tason työmarkkinajärjestölle. Ensimmäisessä vaiheessa komissio esittelee ongelman, mahdollisia lähestymistapoja ja omia asiaan liittyviä näkemyksiään. Järjestöiltä puolestaan pyydetään kommentteja ja näkemyksiä,

³² Vaikka esimerkiksi EU:n maatalouspolitiikka on muita politiikanaloja säännellympää ylikansallista päätöksentekoa, tapahtuvat edunvalvonta ja osallistuminen päätöksentekoon tällä alalla pääsääntöisesti epävirallisista teistä pitkin (Andersen & Eliassen 1997, 14).

³³ Rusanen korostaa, että jo ennen komission ensimmäistä kuulemistä komissiossa tehdään paljon tutkimuksia ja selvityksiä, erilaista taustatyötä, johon esimerkiksi palkansaajapuoli on saattanut osallistua. Joissakin tapauksissa sysäys työlle on saanut virikkeen EY-tuomioistuimen päätöksestä. (Rusanen 2005.)

jotka toimivat pohjana toisen vaiheen kuulemisasiakirjalle. Siinä komission on tarkoitus tuoda esiin näkemyksiään tarvittavista toimenpiteistä ja niiden suuntaviivoista entistä yksityiskohtaisemmin. Samalla se voi kehottaa työmarkkinaosapuolia käynnistämään neuvottelut aiheesta.³⁴ Työmarkkinaosapuolten todetessa yhteisesti olevansa valmiita aloittamaan neuvottelut komissio keskeyttää asiaa koskevan jatkovalmistelunsa yhdeksän kuukauden ajaksi. Tämän jälkeen, mikäli työmarkkinaosapuolet eivät ole päässeet ratkaisuun, komissiolla on juridinen oikeus jatkaa valmisteluaan tai antaa direktiiviehdotus asiasta. Käytännössä komissio on kuitenkin antanut neuvotteluille lisääaikaa, jos työmarkkinaosapuolet ovat sitä pyytäneet ja kokeneet sopimukseen pääsemisen mahdolliseksi. (Huttunen & Janérus 2002, 200.)

Eurooppa-tason työmarkkinaosapuolten sopimuksella ei ole juridista sitovuutta EU-jäsenmaissa ennen kuin se vahvistetaan neuvoston direktiivillä (emt., 201). Vielä vuoden 1991 lokakuun 31. päivän sopimukseen oli kirjattu mahdollisuus tehdä muutoksia työmarkkinaosapuolten aikaansaamaan sopimukseen. Maininta jätettiin kuitenkin pois Maastrichtin sopimukseen liitetystä sosiaalipoliittikasta tehdystä sopimuksesta, eikä se edelleenkaan sisälly EY:n perustamissopimukseen. (Reale 2003, 21.) Tähän mennessä kaikkien neuvoston direktiiviksi hyväksymien, sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa syntyneiden sopimusten kohdalla on menetelty siten, että sopimus on liitetty sellaiseen osaksi direktiiviä³⁵. Kerstin Ahlbergin mukaan tällä on pyritty korostamaan sitä, ettei neuvoston tule tehdä muutoksia sopimuksen sisältöön. (Ahlberg 1999, 33.)³⁶ Työministeriön hallitusneuvos Liisa Heinonen näkee asian siten, että tällä halutaan viestiä lähinnä sitoutumista työmarkkinaosapuolten aikaansaamaan sopimukseen (Heinonen 2005). Mikko Nyyssölän mukaan on vaikea kuvitella, että komissio edes haluaisi lähteä muuttamaan Eurooppa-tason työmarkkinaosapuolten neuvotteleman sopimuksen sisältöä. Tämä tarkoittaisi hänen mukaansa automaattisesti sitä, että työmarkkinajärjestöt menettäisivät kiinnostuksensa neuvottelemiseen ja näin ollen koko prosessi voitaisiin unohtaa. (Nyyssölä 2005.)³⁷ Annalisa Realen kriittisen näkemyksen mukaan niin kutsuttu ota-tai-jätä-sopiminen sen sijaan estää todellisen vuorovaikutuksen etujärjestöjen ja julkisten insti-

³⁴ Muodollisteknisesti eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten väliset sopimusneuvottelut käynnistyvät siis komission kuulemisasiakirjojen seurauksena. Hans Grahnin mukaan järjestöt ovat kuitenkin yhä enenevässä määrin halunneet itse määrittää aiheet, joita ne lähtevät käsittelemään EU-tason sosiaalisessa vuoropuhelussa. Pyrkimyksestä viestii muun muassa järjestöjen itse itselleen laatima pidemmän aikavälin sosiaalisen vuoropuhelun työohjelma vuosille 2003–2005, ”jolla ne ikään kuin ovat ottaneet kentän haltuunsa”. (Grahn 2005.)

³⁵ Sopimusliitteen lisäksi direktiivien alussa on ollut pitkäkökö esipuheisuus. Oikeudellisesta näkökulmasta esipuhe toimii direktiivin tulkinnallisen viitekehysten määrittäjänä. Esipuhe on komission laatima. (Bercusson & Bruun 1999, 59–60).

³⁶ Huolimatta siitä, että komissio kunnioittaa näin työmarkkinaosapuolten itsenäisyyttä, se julkaisee työmarkkinaosapuolten itsenäiset sopimukset ja tiedottaa niistä sekä Euroopan parlamentille että ministerineuvostolle. (KOM(2004) 557 lopullinen.)

³⁷ Matti Leppälän mukaan sopimuksen liittämällä sellaisenaan osaksi direktiiviä on merkitystä lähinnä tulkinnan kannalta. Esillä on ollut muun muassa kielikysymys. Yleisesti EU-säännösten lähtökohtana on, että kaikki kieliversiot ovat samalla tavalla todistusvoimaisia jo senkin vuoksi, että ainakin periaatteessa normaaleista komission lainsäädäntöhankkeista on nykyään versiot kaikilla kielillä. Määräaikaista työsuhteita koskevat neuvottelut sen sijaan käytiin englannin kielellä. Näin ollen direktiiviä ei voida lähteä tulkitsemaan esimerkiksi suomenkielisen version perusteella, koska siitä tai sen todistusvoimasta ei ole missään vaiheessa käyty neuvottelua. (Leppälä 2005.)

tuutioiden välillä, eikä täten mahdollista erilaisten intressien laajaa huomioon ottamista. (Reale 2003, 16.)

Mikäli työmarkkinaosapuolet sopivat panevansa sopimuksen täytäntöön omien menettelyjensä avulla, juridista sitovuutta ei ole ja näin ollen puhutaankin ei-lainsäädännöllisestä sopimuksesta. Direktiiveillä täytäntöön pantujen sopimusten tavoin ei-lainsäädännölliset sopimukset ovat herättäneet paljon kysymyksiä ja keskustelua. Koska puitesopimus etätyöstä on ensimmäinen eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten kaksikantaisesti neuvottelema ei-lainsäädännöllinen sopimus, käsittelen sen täytäntöönpano-ongelmia tarkemmin prosessin empiirisen tarkastelun yhteydessä.

4.2.4. Toimijoiden roolit sosiaalisessa vuoropuhelussa

Maastrichtin sopimuksen ja työmarkkinaosapuolten kaksikantaisen sopimisen mahdollistumisen myötä työmarkkinaosapuolista on tullut merkittäviä sosiaalipoliittisia toimijoita. Työmarkkinaosapuolten toimijuuden virallistaminen osana EU-tason sosiaalipoliittista päätöksentekoa merkitsee sitä, että EU:n lainsäädännölliset instituutiot ovat menettäneet monopoliasemansa. Vain mikäli työmarkkinaosapuolten sopimus pannaan täytäntöön sitovalla EY-lainsäädännöllä, komissio ja neuvosto saavat roolin, koska niitä tarvitaan vahvistamaan työmarkkinaosapuolten sopimus. (Falkner 1998, 83.) Tarkastelen komission ja neuvoston rooleja yksityiskohtaisemmin tutkielmani empiirisessä osiossa.

Euroopan parlamentilla ei ole artiklojen 138 ja 139 mukaisessa sosiaalisessa vuoropuhelussa minikäänlaista roolia. Parlamentti onkin kokenut asemansa ongelmalliseksi etenkin työmarkkinaosapuolten kaksikantaisesti neuvottelemaan sopimukseen perustuvan direktiiviesityksen hyväksymisen menettelyssä, joka ei anna parlamentille mahdollisuutta muuttaa sopimuksen sisältöä. Martti Huttusen ja Mirja Janéruksen mukaan Euroopan parlamentin sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa aikaansaatuja sopimuksia kohtaan esittämä kritiikki viestii siitä, että sen on vaikea hyväksyä työmarkkinaosapuolten itsenäistä roolia ja vaikutusvaltaa. (Huttunen & Janérus 2002, 201.) Kerstin Ahlberg puolestaan kirjoittaa, että kritisoidessaan sosiaalipoliitikasta tehdyn sopimuksen ja artiklojen 138 ja 139 puitteissa tehtyjä työmarkkinaosapuolten sopimuksia, joista neuvoston päätöksellä tulee myös jäsenmaita sitovia, parlamentti on kiinnittänyt huomiota paitsi siihen, että prosessi rajoittaa parlamentin valtaa, myös prosessin hitauteen ja monimutkaisuuteen. Parlamentin näkemyksen mukaisesti perinteistä lainsäädäntöprosessia ei pitäisi ainakaan systemaattisesti alkaa korvata työmarkkinaosapuolten kaksikantaisilla sopimuksilla. Parlamentti ei myöskään ole tyytyväinen siihen, että sosiaalipöytäkirja hyväksyttiin muutoksitta osaksi Amsterdamin sopimusta. (Ahlberg 1999, 35.)

Suomen valtionhallinnon näkökulmasta Eurooppa-tasolla aikaansaadut sopimukset ovat Liisa Heinosen mukaan olleet varsin ongelmattomia, koska niiden sisältöihin ei kansallisella tasolla puututa. Direktiivien täytäntöönpano on toki oma lukunsa, koska niiden osalta kansallisella tasolla on harkittava, millaisia lainsäädäntömuutoksia tehdään. Olennaista on joka tapauksessa, että Suomessa työmarkkinajärjestöt ovat aina mukana työlainsäädännön valmistelussa. (Heinonen 2005.) Palaan määräaikaista ja etätyötä koskevien puitesopimusten täytäntöönpanoproblematiikkaan tarkemmin tuonempana.

4.3. Sosiaalisen vuoropuhelun aikaansaannokset

Tähän mennessä Eurooppa-tason palkansaajien ja työnantajien kattojärjestöt ovat neuvotelleet viisi puitesopimusta EY:n perustamissopimuksen artiklojen 138 ja 139 mukaisten menettelyjen puitteisissa. Ensimmäinen niistä koski vanhempainlomia (1995), toinen osa-aikatyötä (1997), kolmas määräaikaista työsuhteita (1999), neljäs tietotekniikka-avusteista etätyötä (2002) ja viimeisin puolestaan työperäistä stressiä (2004). Neuvottelut työvoiman vuokrauksesta päättyivät tuloksettomina, ja näin ollen komissio ryhtyi valmistelemaan aiheesta direktiiviesitystä (Huttunen & Janérus 2002, 201). Vanhempainlomia, osa-aikatyötä ja määräaikaista työsuhteita koskevat sopimukset on saatettu direktiiveiksi. Tietotekniikka-avusteista etätyötä ja työperäistä stressiä koskevien sopimusten täytäntöönpanosta vastaavat sen sijaan sopimukset allekirjoittaneiden järjestöjen alaiset kansalliset ja alueelliset järjestöt. Eri alojen välisten sopimusten lisäksi EU-tasolla on aikaansaatu joitakin alakohtaisia sopimuksia (Kirton-Darling & Clauwaert 2003, 249).

SAK:n edunvalvontaosaston päälakimies Jorma Rusasen mukaan kaikissa tähän mennessä aikaansaaduissa direktiiveissä ja vapaamuotoisemmin täytäntöön pannuissa puitesopimuksissa on havaittavissa tietynlaista ontumista. Esimerkiksi etätyösopimuksen ja työstressisopimuksen kohdalla on jouduttu näkemään paljon vaivaa, jotta edes jonkinlaista kansallisen tason täytäntöönpanotarvetta on löydetty. Syitä siihen, että synnytytetyt kompromissisopimukset eivät välttämättä ole onnistuneet täyttämään niille asetettuja tavoitteita, voi Rusasen mukaan lähteä etsimään esimerkiksi järjestöjen päätöksentekokoneiston toiminnasta. Huomio tulisi ensinnäkin kohdistaa siihen, millä tavalla järjestöt tekevät päätöksen neuvotteluihin lähtemisestä ja miten ne muodostavat mandaattinsa. Toinen olennainen kysymys on, millä tavalla järjestöt tekevät päätöksensä siinä vaiheessa, kun sopimus on jo neuvoteltu. Kolmanneksi, organisatoristen ja päätöksentekomenettelyihin liittyvien tekijöiden lisäksi neuvottelujen lopputuloksessa saattaa samaan tapaan kuin ILO-sopimusten tapauksessa näkyä se, että sopimus vaikuttaa joihinkin sopimusosapuoliin vahvemmin kuin toisiin. (Rusanen 2005.) Justin Greenwoodin näkemyksen mukaan sopimukset ovat olleet merkitykseltään varsin vähäisiä muun muassa juuri siksi, että useissa jäsenmaissa työntekijöiden turvallisuudesta on huoleh-

dittu varsin hyvin kansallisilla laeilla (Greenwood 2003, 68). Siitä huolimatta, että monissa asioissa Suomen kansallisen lainsäädännön taso on ollut EU-tason direktiivien vaatimuksia korkeampi, suurin osa niistä on Liisa Heinosen mukaan aiheuttanut ainakin jonkinlaisia muutoksia suomalaiseen lainsäädäntöön. (Heinonen 2005.)

Etätyöneuvotteluissa Palvelutyönantajia edustaneen Hans Grahnin mukaan ”[t]yöelämän osapuolet ovat parhaita tahoja löytämään itseään koskevia toimivia ratkaisuja”, ja työmarkkinaosapuolet ovat ainakin tähän mennessä onnistuneet sopimustoiminnassaan vähintään kohtuullisesti. Sen ohella, että työnantajapuolella toivotaan tulevaisuudessa siirryttävän perinteisestä lainsäädäntöajattelusta käytännönläheisempään työelämän kehittämiseen, kaikessa EU-toiminnassa tulisi Grahnin mukaan pitää mielessä kilpailukyvyn turvaaminen suhteessa muuhun maailmaan nähden. Kilpailukyky on keskeisessä roolissa muun muassa Lissabonin strategiassa. (Grahn 2005.) Grahnin tavoin työnantajapuolta edustavan Mikko Nyysölän mukaan sosiaalisen vuoropuhelun yhteydessä on parempi puhua aikaansaannoksista, ei niinkään saavutuksista, sillä kyse on arvoväritteisistä näkemyksistä. Hän pitää Eurooppa-tasolla aikaansaatuja sopimuksia jonkinlaisena yllätyksenä. Se, että sopimukseen on päästy, on Nyysölän mukaan osoittanut osapuolilta vilpittöntä halua saattaa neuvottelut päätökseen prosessin vaikeudesta sekä erilaisista taustoista ja tavoitteista huolimatta. Kaiken kaikkiaan aikaansaadut Eurooppa-tason sopimukset eivät kuitenkaan ole herättäneet suurempia intohimoja suomalaistoimijoissa. Nyysölä muistuttaa, että sopimusten lopputulokset ovat aina kompromisseja, joihin kukaan ei välttämättä ole täysin tyytyväinen mutta joiden kanssa on ainakin tähän mennessä kyetty elämään. Hän katsoo, että sopimukset ovat liikkuneet varsin varovaisella linjalla, ja näin ollen direktiivit ovat olleet hyvin yleisiä. Esimerkiksi kariutuneissa vuokratyöneuvotteluissa ongelmana oli se, että niissä yritettiin mennä liian pitkälle. (Nyyssölä 2005.)

4.3.1. Määräaikainen ja etätyö epätyypillisen työn muotoina

Keskityn tutkielmassani sosiaalisen vuoropuhelun tähänastisista tuloksista lähinnä määräaikaista työtä ja tietotekniikka-avusteista etätyötä koskevien Eurooppa-tason alat ylittävien puitesopimusten syntyprosessien tarkasteluun. Sekä määräaikainen työ että etätyö ovat esimerkkejä niin kutsutun epätyypillisen työn³⁸ muodoista. Kysymys epätyypillisestä työstä osuu ajankohtaisten säännöstelyn purkamista koskevien keskustelujen ytimeen. Epätyypillisen työn nostaminen asialistalle viestii Gerda Falknerin mukaan työmarkkinaosapuolten vastuullisuuden tunnosta ja oivalluksesta, jonka

³⁸ Hans Grahn pitää termivalintaa ”epätyypillinen” (*atypical*) hieman epäonnistuneena, koska se luo mielikuvaa, jonka mukaan kaikki muu kuin maanantaista perjantaihin klo 8-16 tehtävä työ olisi epätyypillistä ja täten jollakin tavalla epätavallista. Esimerkiksi määräaikaista ja osa-aikaisia työsopimuksia on ollut Suomessa jo kauan, ja vuokratyötäkin on Grahnin mukaan esiintynyt ainakin 1960-luvulta saakka. Hän kritisoikin myös sitä, että aihetta on tästä huolimatta pidetty hyvin ajankohtaisena ja korostettu näiden niin sanottujen uusien työnteon muotojen yleistyneen voimakkaasti. (Grahn 2005.) Myöskään Jorma Rusanen ei ole tyytyväinen termiin (Rusanen 2005).

mukaan taloudellisen ja sosiaalisen integraation välillä vallitsevalla epätasapainolla saattaa olla tuhoisia vaikutuksia. Kyse on myös työehtojen ja työvoiman käytön joustavuuden ja työntekijöiden perusturvan välisestä suhteesta. (Falkner 1998, 129.) Jorma Rusasen mukaan epätyypillisten työsuhteiden parantaminen on ollut tietynlainen missio niin EU-tasolla kuin Suomessakin. Lisäksi EU-tason kehitystä voidaan tarkastella ILO:n piirissä tapahtuneen kehityksen rinnalla. EY:n perustamis-sopimuksen nojalla toteutettu työ- ja sosiaalioikeuden sääntely voidaankin lukea osaksi maailmanlaajuisia pyrkimyksiä. (Rusanen 2005; joustavuuden ja vähimmäisturvan suhteesta myös Heinonen 2005.)

Epätyypilliset työsuhteet kuuluivat komission asialistalle jo 1980-luvun alussa. Tuolloin komission yleinen näkemys oli, että epätyypillistä työtä tulisi rajoittaa niin pitkälle kuin mahdollista ja suojella sen kaltaisissa olosuhteissa työskenteleviä. 1990-luvulle tultaessa komissio piti edelleen kiinni pyrkimyksistään rajoittaa työoikeuden alalla tapahtuvaa harmonisointia. Enää se ei kuitenkaan halunnut rajoittaa epätyypillistä työtä vaan piti siihen liittyvää lainsäädäntöä tarpeellisena. (Falkner 1998, 129–130.) Näin ollen komissio yrittikin kehittää epätyypillisiä työsuhteita koskevaa direktiivipakettia jo 1990-luvun alussa. Hanke ei kuitenkaan edennyt, ja täten aiheet on vuosien kuluessa nostettu yksi kerrallaan sosiaaliseen vuoropuheluun. Neuvottelut aloitettiin niin sanotusti helpoimmasta päästä eli osa-aikatyöstä. (Grahm 2005.) Osa-aikatyötä koskevan sopimuksen syntyessä kesäkuussa 1997 eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet ilmoittivat kartoittavansa tarpeen neuvotella samankaltaisia sopimuksia myös muista joustavan työn muodoista (Ahlberg 1999, 15). Toisin kuin ensimmäisten Eurooppa-tason kollektiivisten neuvottelujen aikaansaannosten kohdalla, epätyypillisiä työn muotoja koskevissa neuvotteluissa kyse ei ollut enää ainoastaan työmarkkinaosapuolten tarpeesta vahvistaa asemaansa osana yhteisön lainsäädäntöprosessia (Dolvik 1997b, 23–24; myös Falkner 1998, 123). Täten neuvotteluissa voitiin entistä aidommin keskittyä asiakysymyksiin valtasuhteiden ja menetelmällisten seikkojen sijaan.

4.3.2. Tie määräaikaista työtä koskevan direktiivin syntyyn

Sopimus määräaikaisestä työstä on siis kolmas Eurooppa-tason alat ylittävän sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa aikaansaatu puitesopimus. Ensimmäisen määräaikaista työtä koskevan ehdotuksensa komissio teki jo vuonna 1982. Seuraavan kerran asia nousi esille 1990-luvun alussa. (Falkner 1998, 150.) Tuolloin aihetta käsiteltiin määräaikaissa työsuhteissa olevien terveyttä ja turvallisuutta koskevassa direktiivissä, joka on peräisin vuodelta 1991. Määräaikatyösopimuksen täytäntöön paneva direktiivi onkin täten toinen erityisesti määräaikaiseen työhön keskittynyt direktiivi. Olennaista on myös, että suhde määräaikaisen ja vuokratyön välillä on erittäin läheinen. Vuoden 1991 direktiivi

kattoi molemmat. (Bercusson & Bruun 1999, 51–52.) Sittemmin aiheita on käsitelty erikseen, ja vuokratyön osalta lopputulos on vielä saavuttamatta.

Vuokratyön tavoin myös osa-aikatyö on kulkenut määräaikaista työstä käydyn keskustelun rinnalla. Komission sosiaalipolitiikkaa koskevan sopimuksen mukaisesti laatima, työajan joustavuutta sekä työntekijöiden turvaa käsittelevä ensimmäisen vaiheen kuulemisasiakirja saatiin aikaan syyskuussa vuonna 1995. Komissio esitti kuulemisasiakirjassaan muun muassa aikeensa tehdä ehdotus erilaisten joustavien työn muotojen lainsäädännöllisestä sääntelystä. (Liedekerke 1999, 45.) Tarkoituksena oli tiedustella työmarkkinaosapuolilta, pitivätkö ne esimerkiksi osa-aikatyön ja määräaikaisten työn EU-tason sääntelyä tarpeellisena (Falkner 1998, 132). Määräaikaistyöhön liittyvä toinen kuuleminen käynnistyi huhtikuun puolivälissä 1996. Toisessa kuulemisasiakirjassa komission 1990-luvun myötä epätyypillistä työtä kohtaan myönteisemmäksi muuttunut näkemys ilmeni muun muassa siinä, että termin ”epätyypillinen työ” sijaan komissio puhui ”joustavasta työstä”, jolla tähdättiin uusien työpaikkojen luomiseen ja jo olemassa olevien työpaikkojen jakamiseen. Neuvottelut osa-aikatyöstä alkoivat lokakuussa 1996 ja päättyivät kesäkuussa 1997 sopimuksen syntymiseen. Täytäntöönpano tapahtui neuvoston direktiivillä noin puoli vuotta myöhemmin. (Emt., 134 ja 150.)

Määräaikaista työtä koskevat Eurooppa-tason sopimusneuvottelut käynnistyivät puolestaan 23. maaliskuuta 1998. Neuvottelut olivat katkeamispisteessä kahdesti (Clauwaert 1999, 39). Siinä vaiheessa, kun osapuolten välillä vallitsi yhteisymmärrys mahdollisuudesta saada sopimus aikaan, neuvotteluja jatkettiin kolmella kuukaudella (Rusanen 2005). Matti Leppälä pitää jatkoajan tarvetta tavallaan hieman yllättävänä, koska ainakin palkansaajapuolen näkökulmasta suurimmat kynnyksyykset oli jo saatu pääosin ratkaistuksi. Jatkoajalla käsiteltiin hänen mukaansa enää kokonaisuuden kannalta vähämerkityksellisempiä asioita. (Leppälä 2005.) Kaiken kaikkiaan määräaikaistyöneuvotteluja käytiin hieman alle kymmenen kuukautta. Neuvottelujen lopputulos syntyi 14. tammikuuta 1999 ja puitesopimus allekirjoitettiin virallisesti 18. maaliskuuta 1999. Sekä UNICE:ssä että CEEP:ssä sopimus hyväksyttiin yksimielisesti. EAY:ssä päätös syntyi laajalla enemmistöllä. (Ahlberg 1999, 29.) Eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet pyysivät komissiota esittelemään puitesopimuksen neuvostolle, jonka direktiivillä sopimus toivottiin pantavan täytäntöön jäsenvaltioitasolla. Tämä tapahtui sosiaalipolitiikasta tehdyn sopimuksen artiklan 4(2) mukaisesti. (EIROnline 1999.)³⁹ Komission direktiiviehdotus koskien UNICE:n, CEEP:n ja EAY:n puitesopimusta syntyi lopulta 28. huhtikuuta 1999 ja tuli voimaan samana päivänä Amsterdamin sopimuksen kanssa eli 1. toukokuuta

³⁹ Ennen kuin komissio teki ehdotuksensa direktiiviksi, sen oikeudellinen yksikkö tarkisti ensinnäkin, että sopimuksen tehneet osapuolet olivat edustavia suhteessa sopimuksen sisältöön. Lisäksi se tutki, onko sopimus yhteensopiva EU-lainsäädännön kanssa. Tämän pohjalta oikeudellinen yksikkö teki joitakin muutosehdotuksia, jotka työmarkkinaosapuolet hyväksyivät. (Ahlberg 1999, 33.)

1999 (KOM(1999) 203 lopullinen; Ahlberg 1999, 33). Työllisyyden, sosiaalipolitiikan, terveyden ja kuluttaja-asioiden neuvoston direktiivi (1999/70/EY) annettiin 28. kesäkuuta 1999 kuuden viikon kansallisella tasolla tapahtuneen yhteisön lainsäädännön tarkastelun jälkeen⁴⁰. (EIROnline 1999.) Direktiivi julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 10. heinäkuuta 1999. (EYVL nro 175, 10.7.1999, 43.) Suomessa määräaikaista työtä koskeva direktiivi pantiin täytäntöön työsopimuslakiuudistuksen yhteydessä. Palaan tähän vielä tutkielmani empiirisessä osiossa.

4.3.3. Tie etätyön puitesopimuksen syntyyn

Etätyötä koskevat neuvottelut merkitsivät uutta avautusta, koska osapuolten tavoitteena oli sopimus, joka ei ole juridisesti sitova. Martti Huttunen ja Mirja Janérus summaavat etätyösopimukseen liittyvät uutuudet ja niiden synnyttämät kysymykset todetessaan, että

[v]arsinaisen materiaalsen sisällön ohella sopimuksen toimeenpanoa koskevat keskustelut ovatkin tulevaisuudelle suuntaa antavia. Vaikka sopimus ei siis ole juridisesti sitova, osapuolten pyrkimys luonnollisesti on, että sillä voitaisiin, joskin direktiiviä joustavammin ja väljemmin, ohjailta kansallista kehitystä. Koska aikaisempaa kokemusta tämän tyyppisestä instrumentista ei Euroopan unionin piirissä ole, on sopivan ja molemmille osapuolille hyväksyttävän toimeenpanotavan ja sen toteutumisen seurantatavan löytäminen työlästä. Jos tässä onnistutaan, se avaa uusia mahdollisuuksia työmarkkinaosapuolille Eurooppa-tason pelisääntöjen rakentamiseen. Kynnys neuvottelujen aloittamiseen olennaisesti madaltuu, jos tuloksena voi olla instrumentti, jonka toimeenpano voisi olla joustavaa ja kansalliset tarpeet ja lähtökohdat huomioon ottavaa. (Huttunen & Janérus 2002, 202.)

Myös suomalaisia työnantajia edustava Hans Grahn pitää puitesopimusta etätyöstä merkittävänä päänavauksena, koska kyse on ensimmäisestä uudentyyppisestä ei-lainsäädännöllisestä sopimuksesta (Grahn 2005). Suomalaisia palkansaajia etätyöneuvotteluissa edustaneen Minna Helteen mukaan etätyösopimuksen onnistumisessa oli uudenlaisen täytäntöönpanotapansa vuoksi osaksi kyse Eurooppa-tason kaksikantaisen neuvottelujärjestelmän tulevaisuudesta ja osaksi työmarkkinaosapuolten uskottavuudesta itsenäisinä sopimuskumppaneina ja sosiaalipolitiikan kehittäjinä. Taustalla oli myös edellisten, vuokratyötä koskeneiden neuvottelujen kariutuminen, mikä lisäsi neuvottelupaineita. (Helle 2004, haastattelun oheismateriaali.)

Etätyösopimusprosessi käynnistyi ensimmäisestä kuulemisasiakirjasta, jonka Euroopan komissio antoi 29. elokuuta 2000 pyytäen Eurooppa-tason työmarkkinaosapuolilta niiden näkemyksiä yhteisötason tulevia toimenpiteitä silmällä pitäen (Helle 2004, haastattelun oheismateriaali). Ensimmäisen vaiheen kuuleminen ei koskenut pelkästään etätyötä vaan yleisemmin työsuhteiden uudistamista ja parantamista (*modernising and improving employment relationships*). Etätyön ohella mukana oli

⁴⁰ Amsterdamin sopimus toi mukanaan säännön, jonka mukaan neuvosto voi antaa direktiiville virallisen hyväksynnän vasta, kun kansallisille parlamenteille on annettu kuusi viikkoa aikaa tarkastella yhteisön lainsäädäntöehdotusta (Ahlberg 1999, 35).

muun muassa kysymys työsuhteen ja yrittäjyyden harmaalla vyöhykkeellä toimivista toimeksiantajastaan taloudellisesti riippuvista työntekijöistä (*economically dependent workers*), jotka muodollis-juridisesti lasketaan yrittäjiksi. Ainakin haastattelujen aikaan kyseinen aihe oli vielä konkreettisten esitysten sijaan selvitysten asteella. (Helle 2004.) Komission toisen kuulemisen pohjalta Eurooppa-tason työmarkkinaosapuolet ilmoittivat 20. syyskuuta 2001 aloittavansa neuvottelut etätyötä koskevasta ei-lainsäädännöllisestä puitesopimuksesta. (EIROnline 2002.) Etätyöneuvottelut alkoivat 12. lokakuuta 2001 (Nyyssölä 2005).

Sopimusneuvottelut etätyöstä kestivät noin kahdeksan kuukautta. Puitesopimus saatiin aikaan 23. toukokuuta 2002 ja allekirjoitettiin virallisesti 16. heinäkuuta 2002. Täytäntöönpanon määräajaksi asetettiin kolme vuotta sopimuksen allekirjoittamisesta (10. heinäkuuta 2005). Täytäntöönpanosta on tiedotettu allekirjoittaneiden osapuolten asettamalle *ad hoc* -ryhmälle, joka toimii sosiaalisesta vuoropuhelusta vastaavan komitean alaisuudessa ja laatii raportin täytäntöönpanosta neljän vuoden kuluessa sopimuksen allekirjoittamisesta. Puitesopimusta voidaan tarkastella uudelleen viiden vuoden kuluttua, mikäli joku allekirjoittaneista osapuolista sitä vaatii. (EIROnline 2002.) Suomalaiset yksityisen ja julkisen sektorin työntekijöitä ja työnantajia edustavat keskusjärjestöt saivat toukokuun lopulla 2005 aikaan sopimuksen etätyösopimuksen voimaansaattamiseen liittyvistä toimista. Lisäksi ne ovat laatineet listan asioista, jotka on huomioitava, kun etätyöstä sovitaan yksittäisissä työsopimuksissa. Keskusjärjestöjen suositusten mukaan etätyötä koskevat työntekijöiden ja työnantajien väliset sopimukset tulee jatkossa tehdä etätyön eurooppalaisen puitesopimuksen periaatteiden mukaisesti. (Helle 2005.)

Ennen eurooppalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen laatimaa puitesopimusta etätyöstä oli olemassa Eurooppa-tason alakohtaisia suuntaviivoja, jotka oli neuvoteltu vuotta ennen alat ylittävää etätyön puitesopimusta eli vuonna 2001. (EIROnline 2002.) Myös kansallisella tasolla etätyöstä on lainsäädännön sijasta ollut olemassa vain suosituksia toisin kuin esimerkiksi osa-aikatyöstä (Leppälä 2005). Hans Grahnin näkemys on, että esimerkiksi pankki- ja vakuutusala sekä atk-palveluyrityksiä jo pidemmän aikaa koskeneet suositukset ovat toimineet käytännössä hyvin, eikä aihe näin ollen ole aiheuttanut ongelmia tai uudistustarpeita kansallisella tasolla. Yleisesti ottaen hän katsoo, että etätyöhön liittyy lähinnä käytännön kysymyksiä, joihin vastaamiseksi tarvitaan lainsäädännön sijaan käytännönläheisiä instrumentteja. Tästä näkökulmasta Eurooppa-tason aikaansaatu puitesopimus etätyöstä ”tarjoaa hyvän käytännönläheisen työkalun työpaikkatasolla käytettäväksi”. (Grahn 2005.) Tämä Grahnin näkemys heijastelee yleisemminkin työnantajapuolen suhtautumista ja pyrkimystä pitäytyä niin sanotusti pehmeämmissä instrumenteissa sen sijaan, että laaditaisiin oikeudellisesti sitovia normeja.

5. Sosiaalisen vuoropuhelun empiirinen tarkastelu

5.1. Työmarkkinatoiminnan eurooppalaistuminen

Kuten jo johdannossa esitin, eurooppalaistumisen käsite toimii tutkielmassani ensinnäkin taustoittajana kuvastaen sitä, millä tavalla työmarkkinajärjestöjen toimintaympäristö on muuttunut vuosien kuluessa. Etenkin työnantajapuolen näkökulmasta ”eurooppalaistuminen” on tavallaan hieman liian suppea käsite. EK:n Mikko Nyssölän mukaan se, että vaikutetaan Suomen asemaan Euroopassa, ei riitä, vaan olennainen kysymys on, miten Suomi ja Eurooppa pärjäävät maailmantaloudessa. (Nyssölä 2005.) Tätä ajatusmallia myötäillen myös palkansaajapuolen näkökulmaa edustanut Jorma Skippari käyttää ”eurooppalaistumisen” ja ”kansainvälistymisen” käsitteitä pitkälti toistensa synonyymeina (Skippari 2005).

Teoreettisen viitekehyksen valossa eurooppalaistumisen tarkastelu tuo vastauksia muun muassa kysymykseen, millä tavalla suomalaiset työmarkkinatoimijat ovat kokeneet Gerda Falknerin kuvaaman Eurooppa-tason politiikkaverkostokehityksen. Keskityn tutkielmani rajausten vuoksi lähinnä 1990-lukuun ja siihen, miten EU:n sosiaalipolitiikan kehitys on vaikuttanut suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen edunvalvontaan. Tähän on sisäänrakennettuna oletus, jonka mukaan työmarkkinatoiminta on muuttunut Suomen EU-jäsenyyden myötä.

5.1.1. Eurooppalaistuminen ja sen vaikutukset

Suomalaistoimijoiden edunvalvonnan eurooppalaistumista on tutkinut muun muassa Jorma Löhman (2002), joka on perehtynyt aiheeseen erityisesti palkansaajanäkökulmasta. Löhmanin tekemien haastattelujen perusteella viime vuosien keskeisimpiin kehityspiirteisiin kuuluvat ensinnäkin talouspoliittiset muutokset, globalisaatio ja maailmankaupan vapauttaminen. Rahamarkkinoiden, yritysstrategioiden, taloudellisten ja sosiaalisten järjestelmien muutokset sekä uuden informaatioteknologia-alan syntyminen ovat muuttaneet työmarkkinaosapuolten toimintaympäristöä ja lisänneet erityisesti palkansaajapuolen sopeutumispaineita. Eurooppalaisessa kontekstissa tärkeimpiä taloudellisia muutoksia ovat olleet sisämarkkinat, rahaliitto ja yhteisvaluutta euro. (Löhman 2002, 11–12.)

Talouspoliittisten muutosten ohella EU-edunvalvontaan ovat Löhmanin mukaan vaikuttaneet poliittiset muutokset. Tutkielmani kannalta olennainen Euroopan integraatiota kuvaava piirre on poliittisen ja sosiaalisen kehityksen jälkeensä jääneisyys suhteessa taloudelliseen integraatioon. (Ks. esim. emt., 12.) Esimerkiksi sisämarkkina- ja rahaliittoprosessit vahvistivat entisestään Euroopan poliittisen ja taloudellisen integraation välillä vallitsevaa epätasapainoa. Jon Erik Dolvik (1997) viittaa integraatioprosessin epäsymmetrisyydellä etenkin siihen, että poliittisen vallan ylikansallistuminen

keskittyy lähinnä taloudellisiin kysymyksiin, sosiaali- ja työmarkkinapolitiikan jäädessä taka-alalle. Toinen EU:n sosiaalipolitiikan ja edunvalvonnan kehittämiseen vaikuttava ja niiden analyttisessä tarkastelussa huomioon otettava seikka on perinteisen valtion kaltaisen yhtenäisen poliittis-institutionaalisen auktoriteetin puuttuminen Eurooppa-tasolta. (Dolvik 1997a, 66.) Dolvik on paneutunut erityisesti ammattiyhdistysliikkeen eurooppalaistumiseen ja julkaissut aiheesta useita kirjoituksia. Yhtenä niistä mainittakoon Dolvikin väitöskirja *Redrawing boundaries of solidarity? ETUC, social dialogue and the Europeanisation of trade unions in the 1990s* vuodelta 1997.

Edelleen edunvalvonnan eurooppalaistumisen lähtökohtia pohdittaessa etenkin palkansaajapuoleen yhdistetty kehityspiirre on järjestäytymisasteen alentuminen kansallisella tasolla. Muita kansallisen tason kehityspiirteitä ovat Löhmanin havaintojen mukaan poliittisuuden vähentyminen ja ammattiliittofuusiot. Eurooppa-tason koordinaatio ja yli rajojen ulottuva yhteistyö ovat sen sijaan lisääntyneet niin palkansaaja- ja työnantajaleirien sisällä kuin niiden välilläkin muun muassa sosiaalisen vuoropuhelun myötä. Lisäksi viimeaikaista kehitystä leimaa liitto- ja yritystason kansainvälisen toiminnan lisääntyminen keskusjärjestötason toiminnan rinnalla. (Löhman 2002, 13–14.) Löhmanin kuvaamaa trendiä unohtamatta on todettava, että suomalaisten palkansaajien ja työnantajien järjestäytymisasteet ovat kuitenkin varsin korkeita. Noin 2,6 miljoonasta palkansaajasta yli 70 prosenttia kuuluu ammattiliittoon ja tätä kautta myös yhteen kolmesta palkansaajakeskusjärjestöstä. Palkansaajien tavoin suurin osa työnantajista kuuluu oman alansa työnantajaliittoon. (Työmarkkina-avain 2005.)

Yleisten taloudellisten ja poliittisten muutosten huomioimisen ohella voidaan kysyä, miten Suomen EU-jäsenyys on vaikuttanut suomalaisten työmarkkinatoimijoiden edunvalvontaan. Koska suomalaiset työmarkkinajärjestöt olivat toimineet Eurooppa-tason elimissä jo ennen EU-jäsenyyttä, ei se työnantajapuolta edustavan Nyssölän mukaan näyttäytynyt kovin tiukkana vedenjakajana (Nyssölä 2005). Myöskään palkansaajien välittömään edunvalvontaan EU-jäsenyys ei tuonut suuria mullistuksia, sillä muun muassa työvoiman vapaa liikkuvuus oli toteutunut Pohjoismaiden välillä jo vuonna 1955. Lisäksi työelämään välittömästi liittyvät kysymykset kuten työvoiman ja palvelujen vapaa liikkuvuus, sosiaaliturvan siirtymäsääntöjen harmonisointi, työoikeus, tasa-arvo ja työsuojelu, oli ratkaistu Euroopan talousalueesta neuvoteltaessa. Samalla tavoin EU-oikeuden transponoinnin eli sääntöihin kirjaamisen sekä implementoinnin eli käytännön noudattamisen ja valvonnan ongelmat olivat tulleet esille jo tuolloin. ”ETA-ratkaisun jälkeen EU-jäsenyyteen liittyi ennen kaikkea poliittisia – helposti tunteita herättäviä – itsenäisyyteen, itsemääräämisoikeuteen ja liittoutumiseen kytkeytyviä kysymyksiä.” (Boldt 2000, 78.)

Elinkeinoelämälle EU-jäsenyys on tarjonnut aktiivisen pääsyn unionin päätöksentekoon ja taannut ehdottoman syrjimättömyyden sisämarkkinoilla toimittaessa (Saralehto 2000, 70). Hieman toisesta näkökulmasta EU:n moninaisia vaikutuksia työnantajapuolen ja yksittäisten yritysten toimintaan kuvaa Hans Grahn, joka muistuttaa, että

[y]hä suurempi osa yritysten jokapäiväiseen toimintaan vaikuttavasta normistosta on tavalla tai toisella peräisin EU:sta. Lainsäädännön lisäksi EU-tasolla tuotetaan myös niin sanottuja pehmeämpiä instrumentteja, kuten suuntaviivoja (*guidelines*) ja käytännesääntöjä (*code of conduct*). Lisäksi EU-tasolla kootaan ja levitetään hyviä käytäntöjä (*good/best practices*) sekä harjoitetaan niin sanottua avointa koordinaatiota (esim. EU:n työllisyysprosessi tai eläkejärjestelmien kestävyys). (Grahn 2005; kursivoinnit lisätty).

Grahnin tavoin työnantajapuolta edustava Nyysölä katsoo eurooppalaistumisprosessin ylipäättään olleen ”ilman muuta iso muutos”. Organisatorisesta näkökulmasta on mielenkiintoista, että esimerkiksi vielä 1980-luvulla edunvalvonnan eurooppalainen ja kansainvälinen näkökulma ilmenivät silloisessa Suomen Työnantajain Keskusliitossa (STK) EU- ja ILO-kysymysten kaltaisten asioiden jättämisenä erityisen kansainvälisten asioiden osaston huoleksi. Varsinkin EU-jäsenyys on sittemmin vahvistanut ajattelumallia, jossa kansainväliset asiat ovat osa päivittäistä työtä sen sijaan, että ne luettaisiin omaksi erityiseksi aihealueekseen. Tämä on merkinnyt myös kansainvälisten asioiden osaston lakkauttamista. Henkilöstön kannalta kehitys on puolestaan merkinnyt sitä, että asiantuntijoiden kosketus EU-edunvalvontaan on vahvistunut, ja täten siitä on tullut luonnollinen osa suomalaisten työnantajajärjestöjen edunvalvontaa. (Nyysölä 2005.) Palkansaajapuolella, esimerkiksi SAK:ssa, EU-jäsenyys on muun muassa lisännyt Eurooppa-tason keskusjärjestön EAY:n kanssa tehtävää yhteistyötä. Yksi suomalaisten palkansaajakeskusjärjestöjen Eurooppa-tason toimintaan liittyvä piirre on se, että edunvalvonta tapahtuu osin niiden yhteistyönä. Yhteistyö on mahdollista ja järkevää, koska järjestöjen näkemykset ovat yhteisiä lähestulkoon kaikissa asioissa. (Rusanen 2005.) Kaiken kaikkiaan eurooppalaistuminen näyttää heijastuvan suomalaistoimijoiden arkeen varsin yhtenevällä tavalla, arkisena aherruksena EU-asioiden parissa.

5.1.2. Työmarkkinatoimijoiden suhtautuminen EU-tason sosiaaliseen vuoropuheluun

Yleisesti suomalaisten työmarkkinatoimijoiden EU-tason toiminnan tavoitteena on vaikuttaminen unionissa tapahtuvaan päätöksentekoon. Erot tavoitteissa tulevat esiin yksityiskohtaisemmalla tasolla. Palkansaajapuolen edustaja Jorma Rusanen mukaan kysymys on siitä, että ollaan mukana vaikuttamassa Eurooppa-tasolla työntekijöiden työehtoihin ja työoloihin, parantamassa palkansaajien sosiaaliturvaa. Vaikuttaminen on tärkeää muun muassa pääoman, tavaroiden, palvelujen ja työnteki-

jöiden vapaan liikkuvuuden vuoksi. Tavoitteena on paitsi sosiaalisen polkumyynnin (*social dumping*) estäminen, myös työnantajien kilpailuaseman turvaaminen. (Rusanen 2005.)

Elinkeinoelämän yleisenä tavoitteena on Sampsa Saralehdon mukaan ollut kilpailukykyisen aseman varmistaminen dynaamisilla Euroopan markkinoilla integraation avulla (Saralehto 2000, 69). Wolfgang Streeck ja Philippe C. Schmitter puolestaan toteavat, että elinkeinoelämän edustajat ovat alusta lähtien vastustaneet sosiaalipoliittisten kysymysten siirtämistä kansalliselta tasolta Eurooppa-tason kolmikantaisiin poliittisiin neuvotteluihin. EU-tason virallisiin ja epävirallisiin kuulemisiin yritykset ja niitä edustavat järjestöt ovat aina olleet valmiita osallistumaan, mutta sitovien päätösten tekemiseen on suhtauduttu kielteisesti jäsenvaltioiden erilaisiin olosuhteisiin ja taloudelliseen joustavuustarpeeseen vedoten. Streeck ja Schmitter korostavat, ettei ylikansallistumisen ja kolmikantaisuuden vahvistumisen estäminen ole vaatinut pääoman edustajilta muuta kuin sitovien päätösten tekemiseen tarvittavan toimivallan epäämistä Eurooppa-tason työnantajakeskusjärjestöiltä. Tällä tavalla työnantajapuoli on kyennyt säilyttämään muun muassa sosiaalisen vuoropuhelun kaltaisen instituution ei-sitovan kuulemisen asemassa. (Streeck & Schmitter 1991, 141; ks. myös Falkner 1998, 76; ja Dolvik 1997a, 183.) Määräenemmistöpäätösten ulottuessa sosiaalipoliittisen päätöksenteon alueelle yritysten ja UNICE:n on kuitenkin ollut pakko muuttaa strategioitaan. Neuvotteluihin palkansaajapuolen kanssa on siis suostuttu niin sanotusti direktiiviuhkan varjossa. Gerda Falknerin mukaan CEEP on suhtautunut UNICE:a myönteisemmin sitovien Eurooppa-tason päätösten tekemiseen palkansaajapuolen kanssa. (Falkner 1998, 158–159.)

Empiiriset havaintoni myötäilevät tutkijoiden näkemyksiä. Esimerkiksi palkansaajapuolta edustavan Minna Helteen mukaan peruslähtökohta on yleensä sellainen, että palkansaajat haluaisivat direktiivejä ja sitovia ehtoja, kun taas työnantajat kannattavat esimerkiksi suosituksia ja muita sen kaltaisia toimenpiteitä. Helteen mukaan direktiivit ovat työnantajan näkökulmasta yleensä ”se viimeinen keino, jolla asioihin puututaan”. (Helle 2004; myös Nyyssölä 2005.) Työnantajapuolen näkemystä Eurooppa-tason sopimustoiminnan tavoitteista kuvaa muun muassa Hans Grahnin toive, että tulevaisuudessa siirryttäisiin perinteisestä lainsäädäntöajattelusta käytännönläheisempään työelämän kehittämistoimintaan, niin sanottuihin pehmeisiin instrumentteihin. Grahn näkee ensimmäisten eilainsäädännöllisten sopimusten eli etätyötä ja työperäistä stressiä koskevien sopimusten osoittaneen,

että EU-tasolla on lainsäädännön ohella olemassa muitakin vaihtoehtoja. (Grahn 2005; myös Nyys-sölä 2005.)⁴¹

5.2. Työmarkkinaosapuolten edunvalvontaresurssit

Etenkin palkansaajien ylikansallisen toiminnan ja eurooppalaistumisen edellytysten tarkasteluun on tarjolla useita analyyttisiä viitekehyksiä. Edunvalvonnan ylikansallistumista ovat tutkineet muun muassa Gary Marks ja Doug McAdam (1996), jotka lähtevät ajatuksesta, että niin kansalaisyhteis-kunta kuin demokraattinen valtio ja poliittinen järjestelmäkin ovat tulosta pitkän aikavälin vuoro-vaikutuksesta ja poliittisen uudelleenrakentamisen prosessista. (Marks & McAdam 1996, 96–99.) Yksittäisen ryhmän asemaan EU:ssa vaikuttaa Marksien ja McAdamin mukaan yhtäältä ryhmän ul-koinen ympäristö eli EU-tason mahdollisuudet, joihin lukeutuvat sekä ryhmän rakenteelliset yhtey-det EU-instituutioihin että unionin instituutioiden, erityisesti komission vastaanottavaisuus ryhmän intressien suhteen. Toisaalta se, kuinka menestyksekkäästi ryhmä sopeutuu ja toimii vuorovaikutuk-sessa ympäristönsä kanssa, riippuu sen sisäisistä ominaisuuksista. (Emt., 103.) Ammattiyhdistys-liikkeen mahdollisuuksia vastata EU:n asettamiin haasteisiin ovat Marksien ja McAdamin mukaan hankaloittaneet muun muassa sen kansalliselle tasolle juurtunut organisaatio ja lakkojen historialli-nen rooli työntekijöiden viimekätisenä aseena. EU-tasollahan lakkoase ei ainakaan vielä ole käytet-tävissä. (Emt., 115.)

Jon Erik Dolvik, joka on tutkinut erityisesti ammattiyhdistysliikkeen edunvalvonnan kansainvälis-tymistä, katsoo, että ylikansallinen edunvalvonta edellyttää muun muassa riittävät rakenteelliset puitteet kaikilla järjestäytymisen tasoilla. Olennaista on myös, koetaanko eri tasoilla toimivat edun-valvontajärjestöt kilpailevina vai toisiaan täydentävinä organisaatioina. Kyse on siis pitkälti eri taso-jen välillä vallitsevasta työnjaosta. Samanaikaisesti ruohonjuuritason eli jäsenistön mobilisoinnin kanssa ammattiyhdistysliikkeen on Dolvikin näkemyksen mukaan vahvistettava koordinaatiota ja yhtenäisyyttä myös niin sanotusti ylhäältä käsin eli esimerkiksi järjestöjen päätöksentekorakentei-den kehittämisen avulla kaikilla edunvalvonnan tasoilla. (Dolvik 2001, 9.)

Justin Greenwood on EU:ta ja sen edunvalvontaa koskevan tutkimuksensa yhteydessä esittänyt lis-tan niin sanotuista edunvalvonnan kaupantekovälineistä. Greenwoodin kaupantekovälineajattelun taustalla on Marksien ja McAdamin mallia myötäilevä ajatus, jonka mukaan eturyhmän pääsy osaksi

⁴¹ Työnantajapuolen näkökulmasta normien tuottaminen ei näyttäyty itseisarvona, sillä normit rajoittavat yritysten toimintamahdolli-suuksia erityisesti EU:n ulkopuolisiin maihin nähden. Lisäksi UNICE on korostanut kanssakäymisen vapaamuotoisuutta, jolla ei viitata ainoastaan sopimuksiin, jotka pannaan täytäntöön työmarkkinaosapuolten omin voimin, vaan vieläkin vapaamuotoisempaan kahdenväliseen vuoropuheluun esimerkiksi erilaisten seminaarien puitteissa. Paneutuminen käytännön ongelmiin, niiden analysoimi-nen ja uusien menettelytapojen etsiminen niiden ratkaisemiseksi olisi Mikko Nyys-sölään näkemyksen mukaan hyvä tapa lähestyä aihetta direktiivien ja työmarkkinaosapuolten neuvottelemien keskinäisten sopimusten sijaan. (Nyys-sölä 2005.)

politiikkayhteisön toimintaa riippuu siitä, kuinka välttämätön kyseinen ryhmä kykenee osoittamaan olevansa poliittisten päätöksentekijöiden ja toimeenpanosta huolehtivien toimijoiden silmissä. Saa-
vuttaakseen tällaisen aseman ryhmän on osoitettava, että omien intressiensä ajamisen lisäksi se tuot-
taa myös laajemmin yhteiskunnallisia palveluja. (Greenwood 1997, 16.) Edunvalvonnan kaupante-
kovälineitä, joiden avulla yksityisiä intressejä edustavat ryhmät voivat päästä Eurooppa-tason julki-
sen päätöksenteon areenoille, ovat Greenwoodin mukaan informaatio ja asiantuntijuus; eturyhmän
vahva taloudellinen asema; eturyhmän status; ja täytöntöönpanovalta; tiettyjä intressejä edustavien
yhtenäinen organisoituminen; yhtenäinen organisaatorakenne, johon sisältyvät edustuksesta hu-
lehtivat toimielimet ja joka on nopea päätöksenteossään; kyky auttaa ylikuormittunutta komissiota
suoriutumaan tehtävistään; sekä kyky vaikuttaa omiin jäseniinsä. (Emt., 18–20.) Käytännöllisesti
katsoen Greenwoodin tekemä jaottelu summaa niin korporatismiin kuin politiikkaverkostomallinkin
tarkastelun yhteydessä esiin nousseet eturyhmien vaikutusvaltaan ja toimintakykyyn liittyvät piir-
teet menen vielä hieman yksityiskohtaisemmalle tasolle.

Olennaista on, että niin Marksinkin ja McAdamin, Dolvikin kuin Greenwoodinkin tutkimuksissa kes-
keisinä ammattiyhdistysliikkeen valtaresursseihin ja yleensäkin eturyhmien vaikutusmahdollisuuk-
siin vaikuttavina tekijöinä esille nousevat niiden organisatoriset rakenteet. Ne painottuvat myös
Frans van Waardenin typologiassa, erityisesti sen ensimmäisessä ulottuvuudessa, joka koskee poli-
tiikkaverkoston toimijoita ja niiden ominaisuuksia. Ikään kuin taustaksi päätöksentekoprosessien
tarkastelulle onkin perusteltua luoda katsaus siihen, millaiset lähtökohdat työmarkkinaosapuolilla
on osallistua Eurooppa-tason sosiaaliseen vuoropuheluun. Empiirinen aineistoni tarjoaa mahdolli-
suuden eritellä työmarkkinaosapuolten voimavaroja sekä kansallisella että Eurooppa-tasolla. Olen-
naista on kuitenkin, että analyysi perustuu kutakin osapuolta edustavien toimijoiden subjektiivisille
näkemyksille, joita en ole pyrkinyt määrällistämään. Siitä huolimatta, että analyysiin on täten suh-
tauduttava erityisen kriittisesti, luo se nähdäkseni tutkielmani tarpeita ajatellen riittävän kuvan tilan-
teesta.

5.2.1. Työmarkkinaosapuolten status ja edustavuus

Vaikka eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten kuuleminen ja mahdollisuus kaksikantaisiin neu-
votteluihin ja sopimukseen on kirjattu EY:n perustamissopimukseen, olennaista on, ettei EU:n lain-
säädäntöön sisälly tarkkaa määritelmää siitä, mitä ryhmiä tarkoitetaan termillä ”sosiaalinen kump-
pani” (työmarkkinaosapuoli; *social partner*). (Reale 2003, 9.) Kriteerit sosiaalipolitiikasta tehdyn
sopimuksen mukaisesti komission kuulemisiin osallistuvien Eurooppa-tason järjestöjen edustavuu-
delle on kuitenkin vahvistettu komission tiedonannoissa KOM(1993) 600 lopullinen ja KOM(1996)
448 lopullinen. Komission konsulttina edustavuutta koskevissa kysymyksissä toimii Louvainin työ-

elämänsuhteiden laitos. (Skippari 2005, haastattelun oheismateriaali.) Lisäksi komissio on työstänyt listan järjestöistä, jotka täyttävät annetut kriteerit. Listan kärjessä ovat kolme yleistä, alat ylittävää järjestöä, EAY, UNICE ja CEEP. (Falkner 1998, 165.) Gerda Falkner on kuvannut niiden asemaa kvasijulkiseksi (emt., 169). Myös empiiristen havaintojeni perusteella EAY:n, UNICE:n ja CEEP:n asema on jo pitkään ollut täysin vakiintunut. Työministeriön edustajan Liisa Heinosen mukaan ongelma liittyen Eurooppa-tason työmarkkinaosapuolten epäviralliseen asemaan on kyllä noussut esille, mutta ainakaan Suomen valtionhallinnossa kyseisten toimijoiden kykyä tehdä EU-tason sopimuksia ei ole sen vuoksi kyseenalaistettu (Heinonen 2005).

Edustavuuskriteerien suhteen on keskeistä, että niitä sovelletaan ainoastaan kuulemismenettelyyn. Siinä tapauksessa, että työmarkkinaosapuolet päättävät aloittaa neuvottelut sopimuksen aikaansaamiseksi, sovellettavaksi tulee keskinäisen tunnustamisen periaate. (Reale 2003, 12.) Vaikka työmarkkinaosapuolet saavat itse päättää, mitkä järjestöt osallistuvat sopimusneuvotteluihin, komissio on varannut itselleen mahdollisuuden tarkistaa neuvotteluosapuolten edustavuuden. Komissio voi ensinnäkin päättää, ettei lainsäädäntöprosessia keskeytetä, vaikka jotkut eturyhmät sitä pyytäisivät. Toiseksi komissio voi rankaista sopimuksen allekirjoittajaosapuolia mahdollisesta ei-edustavuudesta jättämällä eturyhmien aikaansaaman kollektiivisen sopimuksen antamatta neuvoston käsiteltäväksi. (Falkner 1998, 166.) Käytännössä komissio on Falknerin mukaan suosinut kollektiivisten neuvottelujen käynnistämistä pienen mutta toimivan Eurooppa-tason ryhmän kanssa. Hän katsoo komission ajatuksena olleen, että osallistujien määrää on rajoitettava, mikäli Maastrichtin sopimuksen sosiaalipolitiikan alalle tuomien menetelmien halutaan toimivan. (Emt., 167.)

Edustavuuteen liittyen on todettava, että viime vuosien Eurooppa-tason alat ylittävän sosiaalisen vuoropuhelun kehitys ja institutionalisoituminen ovat nostaneet esiin ristiriitoja koskien esimerkiksi EU:n sosiaalipolitiikan korporatistisen sääntelyn demokraattista legitimitettä (Dolvik 1997a, 353). Perinteisten Eurooppa-tason neuvottelijaosapuolten etuoikeutettu asema onkin Jon Erik Dolvikin mukaan joutunut kasvavien paineiden alaiseksi. Hän pitää edustuksellisuutta erityisesti työnantaja-puolen ongelmana. UNICE:n ja CEEP:n on ensinnäkin nähty kattavan puutteellisesti pienet ja keskisuuret yritykset. Tällä perusteella osallistumismahdollisuutta on vaadittu erityisesti UEAPME:lle. (Emt., 355.) Kysymystä käsiteltiin EY:n tuomioistuimessa (Tapaus T-135/96 UEAPME v. neuvosto) vanhempainlomia koskevan direktiivin yhteydessä, mikä johti UNICE:n ja UEAPME:n väliseen sopimukseen, joka muutti työnantajien edustuksen rakennetta neuvottelupöydissä taaten vahvemman roolin pienille ja keskisuurille yrityksille. (Kirton-Darling & Clauwaert 2003, 251.) Toinen Dolvikin esille tuoma ongelma liittyy alat ylittävien ja alakohtaisten järjestöjen suhteeseen. Toisin kuin EAY:llä, työnantajien eurooppalaisella keskusjärjestöllä UNICE:lla ei ole virallisia suhteita

alakohtaisiin työnantajajärjestöihin, mikä vaikeuttaa koordinaatiota ja luo jatkuvaa kilpailullisuutta ja jännitettä. 1990-luvun alkupuolen yrityksistä huolimatta UNICE ei Dolvikin mukaan ole onnistunut poistamaan tätä työnantajapuolen sisäistä ongelmaa. (Dolvik 1997a, 355.)

Vaikka edustuksellisuuden ketjun pituus ja monitasoisuus on Justin Greenwoodinkin mukaan yksi kansallisista keskusjärjestöistä koostuvien Eurooppa-tason eturyhmien ongelmista (Greenwood 1997, 63), suomalaisia työnantajia edustava Hans Grahn ei koe tätä ongelmallisena. Hänen näemyksensä mukaan UNICE:n kannan takana on kansalliselle tasolle ulottuva edustuksellisuuden ketju. UNICE:n kanta on sama kuin sen jäsenjärjestöjen kanta, mikä tekee kansallisten keskusjärjestöjen roolista keskeisen. Niiden jäsenliitot puolestaan vaikuttavat oman kansallisen keskusjärjestönsä kantaan. (Grahn 2005.)

Kansalliselle tasolle ulottuvaa edustavuuskysymystä käsittelee myös Annalisa Realen argumentti, jonka mukaan se, kuinka hyvin Eurooppa-tason järjestöt edustavat kansallisen tason jäsenjärjestöjään ja edelleen yksittäisiä työntekijöitä ja työnantajia, on varsin kyseenalaista muun muassa siksi, ettei niillä ole todellista mandaattia neuvotella kansallisten järjestöjen saati yksittäisten työntekijöiden tai työnantajien puolesta. Mandaatin puuttuminen liittyy monessa tapauksessa kansallisella tasolla niin palkansaaja- kuin työnantajapuolellakin vallitsevaan matalaan järjestäytymisasteeseen. Vaikka Eurooppa-tason työmarkkinaosapuolten allekirjoittamasta sopimuksesta tulee kaikkia EU-kansalaisia sitova, vain pieni osa näistä ihmisistä on loppujen lopuksi edustettuna prosessissa. Näin ollen koko järjestelmän hyväksyttävyyys voi olla vaakalaudalla. (Reale 2003, 10–11.) Myös työministeriön Liisa Heinonen liittää edustavuusongelman kansallisen tason järjestäytymiseen. Hän katsoo, ettei työmarkkinajärjestöjen toiminnassa kansallisella tai Eurooppa-tasolla ole tullut esille merkkejä siitä, etteivät järjestöjen organisaatiot tai toimintatavat Suomen valtionhallinnon näkökulmasta olisi toimivia, mutta ongelmana on se, että monilta Eurooppa-tason järjestöiltä puuttuu edustava järjestökenttä. Korkean järjestäytymisasteen vuoksi suomalaisten järjestöjen vahvuus on se, että ne voivat sanoa ”oikeasti edustavansa jotakuta siellä”. Alhaisen järjestäytymisasteen maissa näin ei ole. (Heinonen 2005.)

Edustavuusongelman ratkaisemiseksi Reale esittää ensinnäkin, että EU-tasolla tarvittaisiin lainsäädäntöä, joka määrittää kriteerit päätöksentekijöille ja niiden tilivelvollisuudelle. Lisäksi lainsäädäntöprosessiin tällä hetkellä osallistuvien järjestöjen tulisi kehittää muun muassa sisäisiä rakenteitaan edustavuutensa, neuvotteluprosessin läpinäkyvyyden ja kansalliselle tasolle ulottuvan koordinaation varmistamiseksi. Toiseksi Reale peräänkuuluttaa tasapainoisempaa osallistumista ja koordinaatiota

julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä lainsäädäntöprosessissa. (Reale 2003, 6.) Tarkastelen sisäisiä rakenteita luvussa 5.2.3.

5.2.2. Taloudellinen voima ja asiantuntijuus

Yksityisiä intressejä edustavien ryhmien institutionalisoituminen osaksi julkista päätöksentekoa on Justin Greenwoodin havaintojen mukaan yleistä erityisesti silloin, kun eturyhmän merkitys julkisen päätöksenteon kannalta pohjautuu sen taloudelliselle voimalle. Koska elinkeinoelämä vaikuttaa esimerkiksi työllisyyden, liiketoiminnan ja hyvinvoinnin tasapainoon, julkinen päätöksenteko on monin tavoin riippuvaista sen toiminnasta. Lisäksi elinkeinoelämällä on tärkeä asema julkisten instituutioiden sekä johtavien poliittisten puolueiden kannatuksen kannalta. (Greenwood 1997, 18.) Yksittäiset yritykset ovat siis varsin merkittäviä edunvalvojia Brysselissä.

Eurooppa-tason työnantajajärjestöjen – kuten toki myös palkansaajajärjestöjen – osalta on kuitenkin huomattava, että niiden taloudellinen voima perustuu jäsenjärjestöiltä saatuun rahoitukseen (Grant 1998, 31). UNICE ei myöskään ole EAY:n tavoin saanut rahoitusta yhteisön instituutioilta. Osittain tämä on johtunut oletuksesta, että elinkeinoelämän järjestönä UNICE olisi varsin hyvävarainen, ja osittain järjestön halusta varmistaa riippumattomuutensa rahoituksesta kieltäytymällä. UNICE toimiikin loppujen lopuksi hyvin niukalla budjetilla ottaen huomioon kaikki tehtävät, joista elinkeinoelämä olettaa sen huolehtivan. Tästä syystä sillä on vain vähän mahdollisuuksia panostaa esimerkiksi tutkimukseen, mikä olisi Euroopan komission ja parlamentin kannalta tärkeää. (Collie 1998, 223.) Mahdollisesta eurooppalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen taloudellisten voimavarojen suhteellisesta niukkuudesta huolimatta niiden asema ja vaikutusvalta tulevat esille jo siinä, että työmarkkinaosapuolten sosiaalinen vuoropuhelu on kirjattu Euroopan yhteisön perustamissopimukseen. Onkin oletettavaa, että niillä on erityinen asema ja taloudellinen merkitys sekä EU:ssa että sen jäsenvaltioissa. Tämä kaikki ei toki sulje pois eurooppalaisiksi työmarkkinaosapuoliksi lukeutuvien järjestöjen välisten status- ja taloudelliseen voimaan liittyvien erojen olemassaoloa.

Asiantuntijuus on olennainen elementti niin korporatismissa, pluralismissa kuin politiikkaverkostoajattelussakin (ks. esim. Schmitter 1979, 27; Kenis & Schneider 1991, 41–42). Svein S. Andersenin ja Kjell A. Eliassenin mukaan asiantuntijuudella on EU:n poliittisessa päätöksenteossa suurempi

merkitys kuin kansallisella tasolla unionin jäsenvaltioissa⁴². Tämä ei kuitenkaan johda suoraan osallistumistapojen institutionalisoitumiseen, vaan periaatteessa kaikilla toimijoilla, joilla on hallussaan relevanttia asiantuntijuutta tai varaa hankkia sellaista, on myös osallistumismahdollisuus. Näin ollen EU-tason politiikkaverkostot eivät Andersenin ja Eliassenin mukaan ole kattavia eivätkä poissulkevia. Lisäksi niillä on taipumus olla tietyssä määrin sidottuja kansallisen tason organisaatioihin. (Andersen & Eliassen 1997, 6.) Tämä Andersenin ja Eliassenin pluralismiin viittaava näkemys on yhtäältä erittäinkin osuva, toisaalta varsin suppea. Se sulkee muun muassa pois mahdollisuuden, että EU:n sosiaalipolitiikan alalla, erityisesti sosiaalisen vuoropuhelun yhteydessä voitaisiin puhua jäsenkunnaltaan suljetumman korporatistisen politiikkayhteisön olemassaolosta.

Empiirisessä aineistossani työmarkkinajärjestöjen ja niiden edustajien asiantuntijuuden merkitys tuli esille muun muassa kansallisen tason kolmikantaisesta EU-asioiden valmistelusta keskusteltaessa. Järjestöillä on hallussaan sellaista asiantuntemusta, jota muilla toimijoilla ei ole. Kolmikantaisuus niin komiteoiden, työryhmien kuin muidenkin vastaavien elinten kokoonpanossa varmistaa siis sekä eri osapuolten – niin työmarkkinaosapuolten, virkamiesten kuin yliopisto-osapuolenkin – osallistumismahdollisuuden että erilaisen asiantuntemuksen kulkeutumisen ministeriöön.⁴³ Kansallisella tasolla tapahtuvaan EU-asioiden käsittelyyn liittyen on olennaista myös, että resurssit tämän tason toimintaan ovat ylipäätään paremmat kuin EU-tasolla. Kansallisen ja EU-tason välimaastoon sijoittuvaan asiantuntemuksella vaikuttamiseen puolestaan lukeutuu muun muassa keskustelutilaisuuksien järjestäminen suomalaisten Euroopan parlamentin jäsenten kanssa sekä heidän informointinsa siitä, mistä on kyse ja mitä asioita on tärkeä ottaa huomioon. (Rusanen 2005.) Kaiken kaikkiaan empiiriset havaintoni osoittavat, että asiantuntijuudella on varsin suuri merkitys kaikilla EU-edunvalvonnan tasoilla.

5.2.3. Työmarkkinaosapuolten sisäiset rakenteet resurssina

Justin Greenwoodin nimeämiin kaupantekovälineisiin kuuluvat myös yhtenäinen ja tehokas järjestäytyminen. Yhtenäisellä järjestäytymisellä Greenwood viittaa siihen, että samoja intressejä edustavat toimijat sijoittautuvat ja järjestäytyvät yhden mallin mukaisesti Brysseliin sen sijaan, että ne

⁴² Euroopan komissio on yksityisten intressien näkökulmasta luonnollinen edunvalvonnan kohde, koska sillä on muun muassa sekä aloite- että toimeenpanovaltaa niin sääntelyssä kuin rahoittamisessakin. Riippuvuussuhde komission ja eturyhmien välille syntyy, kun poliittiseen päätöksentekoon osallistuvat toimijat vaihtavat riittävän määrän voimavaroja. Täten tiettyjen komission pääosastojen ja samankaltaisia intressejä ajavien eturyhmien välille saattaa muodostua symbioottinen riippuvuussuhde, joka vaikuttaa niin poliittisten päätösten tekoon kuin niiden täytäntöönpanoonkin. (Greenwood 1997, 20–21.) Palaan komission rooliin edunvalvonnan kohteena tuonnempana.

⁴³ Työministeriön edustaja Liisa Heinosen mukaan työmarkkinajärjestöjen kannat ja asiantuntijuus pääsevät työministeriön tietoisuuteen paitsi EU-jaostotyöskentelyn myös lausuntojen välityksellä, joita ministeriön taholta pyydetään tapauskohtaisesti. Lisäksi järjestöt saattavat vaikeissa asioissa tehdä kirjallisia kannanottoja ministeriölle, mikäli ne eivät ole kokeneet saaneensa näkemystään riittävän selkeästi esille jaostoissa. Kaiken kaikkiaan työmarkkinajärjestöjen näkemykset, kannat ja asiantuntemus ovat tärkeitä sekä ministerille että ministeriölle. Järjestöjen kanta on Heinosen mukaan huomioitava myös siksi, että eduskunta kuuntelee erittäin tarkasti järjestöjä ja niiden kantoja ja antaa ministeriölle moitteita, mikäli se ei ole tehnyt samoin. (Heinonen 2005.)

asettuivat kilpailevaan asemaan toistensa kanssa. Komissio on pyrkinyt tukemaan yhtenäistä järjestäytymistä muun muassa taloudellisesti. Tehokas järjestäytyminen puolestaan tarkoittaa esimerkiksi organisatorista yhtenäisyyttä ja sitä, että eturyhmä kykenee delegoimaan valtaa sihteeristölle, joka puolestaan voi toimia tiettyyn rajaan asti itsenäisesti koko ryhmän edustajana ja tehdä joitakin päätöksiä ilman jäsenistön etukäteissuostumusta. Tämä on tärkeää päätöksenteon nopeuden ja selkeyden kannalta. Kaiken kaikkiaan tehokas kollektiivinen toiminta on edellytys tehokkaalle edunvalvonnalle, joka luo kannustimen kyseisen organisaation jäseneksi liittymiselle. Yhtenäisesti ja tehokkaasti järjestäytyneet eturyhmät kykenevät myös helpottamaan ylikuormitetun komission työtä. (Greenwood 1997, 19.) Muun muassa tämä osoittaa, että ainakin osa Greenwoodin luettelemissa edunvalvonnan kaupantekovälineistä kulkee käsi kädessä.

Elinkeinoelämän järjestäytyminen ja edustajien määrä Eurooppa-tasolla eroavat ammattiyhdistysliikkeen vastaavista. Ensinnäkin sillä on lukumääräisesti enemmän edustajia Eurooppa-tasolla kuin palkansaajilla. Toiseksi elinkeinoelämän järjestäytyminen on palkansaajia monimutkaisempaa ja pirstoutuneempaa. Lisäksi Eurooppa-tason työnantajapuolen järjestäytymistä leimaa vähäinen hierarkia. (Sargent 1985, 232.) Vaikka eurooppalaisen ammattiyhdistysliikkeen edellytykset kollektiivisen toiminnan organisoimiseksi ovat kansalliseen tasoon nähden varsin heikot, ovat ne yritysmaailmaan ja sen järjestäytymiseen verrattuna kuitenkin paremmat. Palkansaajajärjestöjen etuna on mahdollisuus keskittää edunvalvontansa kapeammalle alalle suhteessa työnantajapuolen järjestöihin, joilla on ajettavanaan etuja niin työ- kuin tavaramarkkinoillakin. (Greenwood 2003, 160.)

Työnantajien pirstoutuneemman Eurooppa-tason järjestäytymisen taustalla on Jon Erik Dolvikin mukaan strategisia syitä. Eurooppa-tason työnantajakeskusjärjestö UNICE on pitäytynyt heikosti organisoituneena ja pyrkinyt säilyttämään vallan kansallisella tasolla, sillä yksimielisyyttä vaativat päätökset ovat järjestön kannalta edullisempia. Paitsi että tämä strategia on saattanut tuottaa työnantajapuolelle etua Eurooppa-tason instituutioihin kohdistuvassa lobbauksessa, se on myös hidastanut suhteiden vakiintumista työntekijäpuolen kanssa. (Dolvik 1997a, 178.) UNICE:n pitäminen heikkona on siis antanut pääoman edustajille mahdollisuuden pitäytyä korporatistisen päätöksenteon ulkopuolella. Erityisesti Maastrichtin sopimuksen luoma sosiaalinen vuoropuhelu on kuitenkin R.A.W. Rhodesin mukaan luonut elinkeinoelämälle paineita rationalisoida lobbauksrakenteitaan ja vaatinut sitä antamaan enemmän painoarvoa UNICE:lle. (Rhodes 1995, 20.) Esimerkkinä tästä ovat Eurooppa-tason työmarkkinaosapuolten osa-aikatyötä koskeneet neuvottelut vuosina 1996–1997, jotka osoittivat, ettei organisatorinen heikkous enää toiminut entiseen tapaan elinkeinoelämän eduksi vaan muuttui heikkoudeksi vaarantaen koko sopimuksen. Näin ollen kollektiivinen sopimus näyttäytyi loppujen lopuksi UNICE:n näkökulmasta tavoiteltavana tai ainakin neuvoston direktiiviä pa-

rempana vaihtoehtona. Gerda Falknerin mukaan jäsenjärjestöjen UNICE:lle antama Eurooppa-tason neuvottelumandaatti oli olennainen joustavuutta osoittava merkki niin muille poliittisille toimijoille kuin yleisöllekin. (Falkner 1998, 143–144.) Neuvottelumandaatin antaminen tapahtui UNICE:n ohjesäännön muuttamisen yhteydessä vuonna 1992. Ohjesääntöä muutettiin vastaamaan EU:n sosiaalipoliitikassa tapahtuneita muutoksia. Samoihin aikoihin myös CEEP muutti ohjesääntöään Maastrichtin sopimuksen mukanaan tuomia sosiaalipoliittisia uudistuksia silmällä pitäen. (Emt., 158–160.) UNICE:n päätöksentekorakenteisiin tehdyt uudistukset ovat esimerkki eksogeenisista, institutionaalisen kehityksen aiheuttamista muutoksista.

Samoin myös palkansaajien kattojärjestössä, EAY:ssä, 1990-luvun alussa toteutetuilla organisaatio-uudistuksilla pyrittiin vastaamaan paineisiin, joita aiheuttivat uusia askelia ottanut Euroopan taloudellinen ja rahapoliittinen integraatio, sosiaalisen vuoropuhelun saralla tehdyt uudistukset, EFTA-maiden kanssa tehdyn yhteistyön laajeneminen sekä Keski- ja Itä-Euroopan demokratisoitusprosessit (Abbott 1997, 474). Ennen vuoden 1991 kongressiaan EAY puhui yhteisötason lainsäädännön puolesta sen sijaan, että se olisi sitoutunut Eurooppa-tason kollektiivisiin neuvotteluihin. Siitä huolimatta EAY oli itse asiassa ensimmäinen merkittävä Eurooppa-tason ryhmä, joka muutti sisäistä rakennettaan parantaakseen Eurooppa-tason neuvottelukapasiteettiaan. Lisäyksiä EAY:n perustamissopimukseen on tehty myös vuoden 1995 kongressissa. (Falkner 1998, 157.) Martti Huttunen ja Mirja Janérus kuvaavat palkansaajien Eurooppa-tason keskusjärjestöä edustavaksi ja päätöksentekorakenteeltaan demokraattiseksi edunvalvontajärjestöksi, jossa päätökset tehdään enemmistöpäätöksellä. (Huttunen & Janérus 2002, 197.)

Työnantajapuolta edustavan Mikko Nyssölän näkemys UNICE:n organisaatiosta ja sen tavasta tehdä päätöksiä esimerkiksi EY:n perustamissopimuksen mukaisen sosiaalisen vuoropuhelun yhteydessä on myönteinen. Vaikka UNICE:n toiminnasta huolehtii varsin pieni joukko toimijoita, olennaista on, ettei UNICE:n toimistolla itsessään ole minkäänlaista valtaa, vaan kaikki valta päätöksentekoon tulee UNICE:n jäseniltä eli kansallisilta järjestöiltä. Sama pätee kansallisella tasolla, jolla EK rekrytoi mandaattinsa jäsenyrityksiltään. Nyssölä myöntää, että Eurooppa-tason työnantajien pieni organisaatio on saanut osakseen kritiikkiä niin palkansaajapuolelta kuin komissiostakin. Kysymys on kuitenkin siitä, kuinka paljon toimintaa rahoittavat jäsenjärjestöt ovat EU-edunvalvontaan valmiita panostamaan. (Nyssölä 2005.)

Päätökset neuvottelujen aloittamisesta tehdään UNICE:ssä pääsääntöisesti konsensuksen pohjalta. UNICE:n äänestysäännöt mahdollistavatkin sen, että vain kolmea jäsenvaltiota edustavat järjestöt, joihin päätös vaikuttaa, voivat estää neuvottelut. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikkien päätös-

ten pitäisi syntyä yksimielisesti. Äänestykseen turvaututaan ainoastaan, mikäli muut mahdollisuudet saavuttaa yhteinen päätös ovat epäonnistuneet. Eurooppa-tason sopimusluonnoksen hyväksymisessä puolestaan vaaditaan yksimielisyyttä sen vaikutuspiirissä olevien jäsenten keskuudessa. Vaikutuspiiriin kuuluvat EU-jäsenvaltioista tulevien järjestöjen ohella muut Euroopan talousalueeseen kuuluvista maista tulevat jäsenjärjestöt. (Ahlberg 1999, 19; ks. myös Collie 1998, 215.)

Palkansaajapuolta edustavan Jorma Rusasen mukaan UNICE:n päätöksentekorakenteen ongelmana on se, että vain pieni joukko vastahankaisia jäsenjärjestöjä kykenee ”torpedoimaan sen koko homman”. Käytännön työn näkökulmasta UNICE:n neuvottelijoiden saattaa olla vaikea hyväksyä neuvottelutuloksia, koska he tietävät, että ne eivät mene läpi UNICE:n sisällä. EAY:n kannalta tämä nostaa esiin kysymyksen, kannattaako ylipäättään lähteä neuvottelemaan vai ei. EAY:n hallitus on äskettäin hyväksynyt periaatteet ja ohjeet, joita EU-tason neuvotteluihin sovelletaan. Päätös Eurooppa-tason neuvottelutuloksen hyväksymisestä menee EAY:ssä Rusasen mukaan läpi helposti. (Rusanen 2005.) Työnantajapuolta edustava Nyysölä ei koe UNICE:n tilannetta yhtä ongelmallisena kuin Rusanen. Lopullisen päätöksen hyväksyvältä *Social Affairs Committee*ltä (SAC)⁴⁴ voidaan tarvittaessa pyytää lisäohjeita neuvottelujen kuluessa, ja kattojärjestö pidetään muutoinkin tietoisena neuvottelujen kulusta. Nyysöläen mukaan neuvotteluryhmän esittämä tulos on aina mennyt läpi SAC:ssa. Koska eri toimijoiden kannat selviävät joka tapauksessa jo neuvottelujen kuluessa, sellaisia esityksiä ei edes tehdä, jotka SAC:ssa todennäköisesti hylättäisiin. Yllätyksiä ei ole tullut senkään vuoksi, että kansalliset neuvottelijat ovat pitäneet oman maansa edustajan SAC:ssa tietoisena tilanteesta. (Nyysölä 2005.) Rusasen ja Nyysöläen argumentit osoittavat, että eri osapuolet näkevät UNICE:n päätöksentekodynamiikan varsin eri tavoin. Yhteenvetona todettakoon, että päätöksenteko EAY:ssä ja UNICE:ssa tapahtuu varsin erilaisten päätöksentekosääntöjen pohjalta.

Eturyhmän kyky vaikuttaa jäsenistöön liittyä hyvin läheisesti sen kykyyn osallistua poliittisten päätösten toimeenpanoon. Tämä on tullut esille muun muassa korporatismikeskustelun yhteydessä. Jäsenistön kontrolli edellyttää siis ryhmän sisäistä koordinaatiota ja itsesääntelyä. Komission kannalta ryhmä, joka ei kykene pitämään kiinni tekemistään sopimuksista, ei ole kovinkaan hyödyllinen. (Greenwood 1997, 20.) Eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten täytäntöönpanovalta perustuu EY:n perustamissopimukseen, sen artiklaan 139. Palaan täytäntöönpanoa ja jäsenistön kontrollointimahdollisuuksia koskevaan keskusteluun tarkemmin tuonnempana. Kaiken kaikkiaan empiiriset havaintoni tukevat näkemystä, jonka mukaan järjestäytyminen on hyvin kiinteästi yhteydessä kun-

⁴⁴ Sosiaaliasioiden osalta päätöksenteko tapahtuu SAC:ssa, joka kuuluu UNICE:n tärkeimpiin elimiin. Se koostuu jäsenjärjestöjen korkean tason edustajista ja ottaa kantaa muun muassa UNICE:n linjakysymyksiin. (Nyysölä 2005.)

kin toimijaryhmän tavoitteisiin. Tutkimuksellisesta näkökulmasta tämä tulee esille Frans van Waardenin tyypitetyn typologian ensimmäisessä ulottuvuudessa.

5.2.4. Työmarkkinaosapuolten päivittäisen edunvalvonnan resurssit

Henkilöstömäärä on yksi eturyhmien päivittäisiä edunvalvonnan resursseja kuvaavista tekijöistä. Palkansaajakeskusjärjestöistä SAK:lla on noin 140 työntekijää (SAK:n verkkosivut). Sekä STTK:n että AKAVA:n toimistoissa työntekijöitä on kummassakin noin 30 (STTK:n ja AKAVA:n verkkosivut). Lisäksi palkansaajakeskusjärjestöillä on Brysselissä yhteinen muutaman hengen KEY-Finland -toimistonsa. Suomalaisen työnantajapuolen keskusjärjestön, EK:n, toimistoissa sen sijaan työskentelee kaiken kaikkiaan noin 260 henkilöä (EK:n verkkosivut). Yhteenlaskettunakin suomalaisissa palkansaajakeskusjärjestöissä työskentelevien määrä jää siis selvästi pienemmäksi kuin vastaava luku työnantajapuolella. Koska kullakin keskusjärjestöllä on omat tapansa hoitaa EU-asioita, on kuitenkin huomattava, etteivät henkilöstömäärät sellaisinaan välttämättä kerro yksiselitteisesti niiden kyvystä tai halusta panostaa EU-asioiden käsittelyyn.

Työnantajapuolta edustavan Hans Grahnin mukaan työnantajapuolella on ainakin toistaiseksi riittävät resurssit nykyisen laajuiseen toimintaan. Hän katsoo kuitenkin, että ”EU-asioita hoitavien henkilöiden määrä on rajallinen niin meillä [EK:ssa] kuin erityisesti kattojärjestössämme UNICE:ssa. Jos EU-järjestöjen neuvottelukoneistoa kuormitetaan liian monilla asioilla samanaikaisesti, on vaarana, että se menee tukkoon.” (Grahn 2005.) Puhuttaessa työnantajakeskusjärjestötason EU-edunvalvontaan varattujen voimavarojen riittävydestä Suomessa olennaista on myös, etteivät kansainväliset asiat enää kuulu erillisen osaston toimialaan vaan jakautuvat aihealueensa perusteella eri henkilöille. EU-asiat hoidetaan siis osana normaalia työtä, eikä niihin osoiteta erillisiä resursseja. Esimerkiksi EU-tason neuvottelujen intensiivisimmissä vaiheissa joudutaan viettämään paljon aikaa Brysselissä, ja näin ollen muut tehtävät saavat väistyä. (Nyyssölä 2005.)

Palkansaajapuolella näkemykset etenkin henkilöstöresursseista ovat työnantajapuoleen nähden hiekan eriäviä. Jorma Skipparin mukaan niin henkisistä kuin aineellisistakin resursseista on puutetta EU-edunvalvonnassa. Viimeisimpien kymmenen vuoden kuluessa on kuitenkin tapahtunut paljon oppimista. (Skippari 2005.) Jorma Rusanen puolestaan katsoo, että voimavarat ovat riittämättömiä kaikilla järjestöillä ja kaikilla tasoilla. Voimavarojen puutetta ja tätä kautta Eurooppa-tason edunvalvonnan ongelmia lisääviä tekijöitä ovat muun muassa toimintakentän laajuus ja vaikutusjärjestelmien monimutkaisuus. Palkansaajapuolella voimavarojen vähäisyys tulee esille muun muassa siinä, että tiettyihin asiakysymyksiin erikoistuneet henkilöt joutuvat hoitamaan asiat sekä Suomessa että Brysselissä. Henkilöstön rajallisuus johtaa Rusanen mukaan esimerkiksi siihen, että matkusta-

minen joudutaan tekemään omalla ajalla ja kokonaisvaltainen perehtyminen asioihin vaikeutuu. Yleisellä tasolla suomalaisten palkansaajakeskusjärjestöjen EU-edunvalvonnan ongelmana on ollut yhtäältä keskusjärjestöjen sisäisesti se, että EU-asioita hoitavat eri tilanteissa eri ihmiset, ja toisaalta keskusjärjestöjen välisessä yhteistyössä se, että EU-asioden hoidossa on esiintynyt päällekkäisyyttä. Näin siitä huolimatta, että suomalaiset palkansaajakeskusjärjestöt (PSKJ) ovat pyrkineet helpottamaan tilannetta tekemällä jonkinlaista työnjakoa järjestöjen ja niitä edustavien henkilöiden kesken. Yhteistyön on nähty luovan mahdollisuuksia voimavarojen lisäämiseen. SAK:lla on Rusasen mukaan ollut suuremman henkilöstönsä vuoksi varsin merkittävä rooli esimerkiksi EU-asioden valmistelussa. (Rusanen 2005.) Palkansaajien kansainvälisiä ja EU-asioita hoitavan henkilöstön tarvetta lisää työnantajapuoleen nähden muun muassa niiden tiiviimpi kansainvälinen yhteistyö ja tiiviimmät kansainvälisen tason järjestöt. On myös huomattava, että SAK:n, STTK:n ja AKAVA:n yhteinen Brysselin KEY-Finland -toimisto on voimavaroiltaan pienempi kuin EK:n Brysselin-toimisto. (Penttinen 2004.)

Eurooppa-tason resursseja tarkasteltaessa UNICE:n toimisto on, kuten todettu, varsin pieni toimien tavallaan järjestön sihteeristönä. Esimerkiksi yhteisiä lausuntoja tuottaessa toimiston tehtävänä on kerätä jäsenjärjestöjen kommentit ja toimia lausunnon laatijana. (Nyyssölä 2005.) Myös palkansaajien EAY-toimistoa pyritetään pienellä henkilöstömäärällä, ja resursseja on niukalti. Tilanteen ongelmallisuutta lisää Rusasen mukaan se, että EAY:n jäsenjärjestöt haluavat kattojärjestönsä tuottavan palveluja eli hoitavan edunvalvontaa mutta eivät kuitenkaan ole hyväksyneet jäsenmaksujen nostoa. Osa jäsenjärjestöistä, suomalaiset SAK, STTK ja AKAVA mukaan lukien, ovat olleet valmiita nostoon. EAY:n resursseja on Rusasen mukaan kyetty lisäämään jäsenjärjestöjen asiantuntijuutta hyödyntämällä. Käytännössä tämä on merkinnyt sitä, että jäsenjärjestöjen palkkalistoilla olevat henkilöt ovat hoitaneet tiettyjä tehtäviä EAY:ssä varsinaisen toimensa ohella. (Rusanen 2005.)

5.3. Päätöksentekoprosessien vaiheet ja erityispiirteet

5.3.1. Neuvotteliijaosapuolet ja niiden järjestäytyminen

Määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen neuvotteluihin osallistui EAY:n, UNICE:n ja CEEP:n edustajia. Palkansaajapuolella EAY:n neuvotteluvaltuuskuntaan kuului 29 henkeä; yksi jokaisesta Euroopan talousalueen maasta, kahdeksan eurooppalaisista alakohtaisista ammattisihteeristöistä, yksi naiskomiteasta, yksi Eurocadresista ja kaksi EAY:n sihteeristöä. Työnantajapuolella UNICE:n ja CEEP:n yhteinen neuvotteludelegaatio puolestaan koostui 31 henkilöstä. Vaikka alakohtaiset työnantajaorganisaatiot eivät ole UNICE:n jäseniä, UNICE kutsui muun muassa muutamia niiden edustajia asiantuntijoiksi neuvotteluihin. (Ahlberg 1999, 22–23.)

Määräaikatyöneuvottelujen aikaisilla kahdella suomalaisella työnantajien keskusjärjestöllä oli kummallakin yksi edustajansa määräaikaisia työsuhteita koskevissa sopimusneuvotteluissa. TT:tä edusti Mikko Nyssölä⁴⁵, Eeva-Liisa Inkeroinen puolestaan PT:tä (Grahm 2005). Olennaista on, että julkisen sektorin työnantajat eli lähinnä kuntapuolen edustus puuttui neuvotteluista kokonaan. EU-tason ohella julkisen sektorin edustuksen puuttuminen työnantajien neuvotteluryhmästä vaikeutti myös kansallisen tason toimijoiden välillä käytäviä keskusteluja. Kyseessä oli Matti Leppälän mukaan tietynlainen rakenteellinen heikkous, jonka ytimenä on osaamisen ja ymmärryksen puuttuminen monen maan ja niiden julkisoikeudellisten palvelussuhteiden oikeudellisen problematiikan osalta. (Leppälä 2005.) Tässä yhteydessä on hyvä huomata, että määräaikaiset työsuhteet ovat hyvin yleisiä juuri julkisella sektorilla. Olennaista suomalaistyönantajien näkökulmasta on, että ne lähettivät kumpikin neuvotteluihin oman edustajansa.

Palkansaajakeskusjärjestöjen suomalaisedustaja on rotaatioperiaatteen mukaisesti lähetetty kaksiin ensimmäisiin sopimusneuvotteluihin SAK:sta, määräaikatyötä koskeviin neuvotteluihin STTK:sta, vuokratyöneuvotteluihin SAK:sta ja etätyöneuvotteluihin AKAVA:sta. Määräaikatyöneuvotteluissa palkansaajien varsinaisena neuvottelijana toimi Matti Leppälä STTK:sta. Myös SAK:n Jorma Rusanen osallistui prosessiin asiantuntijan roolissa. Ainakin neuvottelujen alkuvaiheessa suomalaisten palkansaajakeskusjärjestöjen sisäiset työnjakokysymykset tulivat ajoittain esille varsinaisen neuvottelijan ja asiantuntijan roolien sekoittuessa. Koska juuri pääneuvottelija kuitenkin on vastuussa kaikille, jotka neuvottelumandaatin antamiseen osallistuvat, eli kaikille keskusjärjestöille, rooleista kiinni pitäminen on tärkeää. (Leppälä 2005.) Leppälän ja Rusasen ohella palkansaajapuolella neuvotteluissa oli mukana Riitta Partinen (SAK), joka toimi EAY:n naiskomitean edustajana.

Suomalaisten palkansaajakeskusjärjestöjen yhteisellä Eurooppa-tason määräaikatyösopimusneuvottelijalla, Matti Leppälällä, oli Suomessa taustaryhmänsä, johon kuului edustajia kaikista keskusjärjestöistä. Aihetta käsiteltiin paljon erilaisissa kokoonpanoissa koko neuvotteluprosessin ajan. Aikaisempiin neuvotteluihin nähden yhteistyötä oli enemmän, minkä taustalla oli muun muassa eri järjestöjen kiinnostus määräaikatyöaiheeseen niiden sitä koskevien omien edunvalvontatavoitteiden takia. Leppälä kuvaa kansallisen tason valmistelukoneistoa laajaksi ja pitää sen roolia hyvin tärkeänä esimerkiksi silloin, kun tavoitteita joudutaan muuttamaan kesken neuvottelujen. Valmistelukoneiston työ helpottaa lopulta myös neuvottelutuloksen hyväksymistä. Yleisesti kyse on lähinnä neuvottelun käännteistä raportoinnista ja tiedonkulusta suuntaan jos toiseenkin. (Leppälä 2005.)

⁴⁵ Aluksi TT:n edustajana toimi Jukka Ahtela. Nyssölä tuli hänen tilalleen myöhemmin. (Nyssölä 2005.)

Työnantajapuolella neuvottelujen taustaryhmien kokoaminen kansallisella tasolla on toteutettu kussakin keskusjärjestössä, TT:ssä ja PT:ssä, omalla tavallaan. Esimerkiksi TT:ssä määräaikatyöneuvottelutietojen koordinointi tapahtui varsin vapaamuotoisesti. Keskusjärjestön sisäisen tiedonjakamisen lisäksi tietoa kulkee jäsenliittoihin ja takaisin esimerkiksi keskusjärjestön työehtosopimusvaliokunnan kautta. Jäsenliitoilta saatu palaute on Mikko Nyysölän mukaan tärkeää, koska mandaatti kaikkeen keskusjärjestötason toimintaan saadaan viime kädessä jäsenyrityksiltä. Omassa keskusjärjestössä ja sen jäsenistössä tapahtuneen koordinaation lisäksi vapaamuotoisia keskusteluja käytiin paljon silloisen toisen suomalaisen työnantajakeskusjärjestön, PT:n, neuvottelijan kanssa. Nyysölän mielikuvan mukaan päätöksenteko palkansaajapuolella on yleisesti muodollisempaa kuin työnantajaleirissä. (Nyyssölä 2005.)

Esimerkiksi määräaikatyötä koskevissa sopimusneuvotteluissa on toiminut valmistelukunta (*drafting group*), johon muutaman UNICE:n ja EAY:n edustajan lisäksi on kuulunut puolueeton puheenjohtaja. Puheenjohtajana on toiminut komission edustaja. Valmistelukunta kokoontuu muuta neuvotteluryhmää useammin, ja sen tehtäviin kuuluu sopimustekstien valmisteleminen. (Rusanen 2005.)

Puitesopimusta tietotekniikka-avusteisesta etätyöstä ovat olleet neuvottelemassa työnantajapuolelta UNICE/UEAPME, CEEP sekä palkansaajapuolelta EAY (ja Eurocadres/CEC:n yhteyskomitea). Samoin kuin määräaikatyöneuvottelujen tapauksessa Suomen työnantajakeskusjärjestöistä osallistui etätyöneuvotteluihin kustakin yksi edustaja. TT:tä etätyöneuvotteluissa edusti Mikko Nyysölä, PT:tä puolestaan Hans Grahn. Palkansaajapuolella suomalaisten keskusjärjestöjen, SAK:n, STTK:n ja AKAVA:n, yhteisenä edustajana toimi Minna Helle AKAVA:sta. (Grahn 2005.) Määräaikaista työtä koskevien neuvottelujen tavoin etätyöneuvottelijat valittiin palkansaajapuolella yhteisesti sopimalla yhtäältä rotaatioperiaatteen ja toisaalta neuvottelukysymyksen perusteella. Lisäksi suomalaisella palkansaajien neuvottelijalla oli kansallisella tasolla keskusjärjestöjen yhteinen taustaryhmänsä, johon kuului edustajia muista keskusjärjestöistä sekä kaikkien keskusjärjestöjen jäsenliitoista. (Helle 2004.)⁴⁶ Kaiken kaikkiaan määräaikaista työtä ja etätyötä koskevien neuvottelujen yleinen organisaatio ja suomalaiskokoonpanot ovat olleet monella tavalla yhteneviä.

⁴⁶ Yhteistyö neuvottelijan ja taustaryhmän välillä muodostui kokouksista, joita pidettiin ennen Eurooppa-tason kokouksia ja joissa muotoiltiin muun muassa suomalaisten PSKJ:n yhteisiä kantoja. Helle pitää järjestelyä hyvänä. Neuvottelijana hän tiesi täten, mitä muissa järjestöissä ajateltiin, ja ne puolestaan koko ajan, mitä Eurooppa-tasolla tapahtui. Kaiken kaikkiaan kyse on kuitenkin ollut varsin pienestä toimijajoukosta. (Helle 2004.)

5.3.2. Neuvottelut ja niihin valmistautuminen

Työnantajapuolta edustava Hans Grahn katsoo kaikkien neuvotteluprosessin vaiheiden olevan tärkeitä. Erityisesti hän kuitenkin korostaa neuvottelujen aloittamiseen sekä neuvottelumandaatin sisältöön liittyvien päätösten merkitystä. (Grahn 2005.) Ennen Eurooppa-tason kaksikantaisten neuvottelujen aloittamista tarvitaan virallinen päätös niin EAY:n, UNICE:n kuin CEEP:nkin toimivaltaisilta toimielimiltä. Lisäksi kattojärjestöjen on muotoiltava neuvottelukunnan toiminnan perustana oleva mandaattinsa sekä valittava neuvotteluvaltuuskuntansa. (Ahlberg 1999, 18.) Käytännössä neuvottelumandaatin antaminen niin EAY:ssä kuin UNICE:ssäkin tapahtuu siinä vaiheessa, kun komissio kuulee työmarkkinaosapuolia ehdotuksensa sisällöstä (toinen kuuleminen) ja pyytää työmarkkinaosapuolia ilmoittamaan halustaan aloittaa neuvottelut. Vastaus komission kuulemisten yhteydessä esittämään kysymykseen eli päätös neuvotteluihin lähtemisestä tehdään EAY:ssä kysymyskohtaisesti harkiten. Suomen palkansaajapiireissä ja EAY:ssä työmarkkinaosapuolten neuvotteluille liian vaikeina on pidetty isoja, työntekijän perusoikeuksiin liittyviä asioita. Jotkut asiat sen sijaan edellyttävät niin paljon asiantuntijatyöskentelyä, että työmarkkinaosapuolten kannattaa harkita neuvotteluihin lähtemistään. (Rusanen 2005.) Ennen päätöstä lähteä neuvottelemaan työmarkkinaosapuolten välillä tapahtuu epävirallista yhteydenpitoa, tunnusteluja, mutta niin UNICE kuin EAY:kin päättävät itsenäisesti lähteäkö neuvottelemaan jostakin tietystä asiasta vai ei (Helle 2004).

EAY:ssä neuvottelumandaatti ”synnytetään ikään kuin alhaalta ylös käsin” eli EAY:n toimiston luonnosten ja kansallisen tason jäsenjärjestöjen antamien kommenttien pohjalta. Lopullisen hyväksynnän neuvottelumandaatille antaa EAY:n hallitus. (Helle 2004.) Kansallisen tason keskusjärjestöissä mandaatti muotoillaan kunkin järjestön omien toimintamallien mukaisesti. Esimerkiksi SAK:ssa hyväksynnän antaa viime kädessä SAK:n hallitus. Mandaattivaiheessa EAY:n jäsenjärjestöt saavat eteensä pääpiirteittäisen hahmotelman Eurooppa-tason kattojärjestönsä tavoitteista ja tulevan sopimuksen sisällöstä. Tässä yhteydessä ne voivat joko antaa hyväksyntänsä tai asettaa ehtojaan esimerkiksi neuvottelutavoitteiden suhteen. Mikäli mandaatteja tulee kansallisilta jäsenjärjestöiltä riittävän paljon, EAY:n hallitus voi aloittaa neuvottelut. (Rusanen 2005.) Kyse on siis yksimielisyysvaatimuksen sijaan määräenemmistöpäätöksenteosta. Esimerkiksi määräaikaisten työsuhteiden neuvotteluprosessille suomalaiset palkansaajakeskusjärjestöt antoivat yhteisen mandaatin (Leppälä 2005).

Myös työnantajapuolella kansallisen tason eli jäsenjärjestöjen neuvottelumandaatin antaminen UNICE:lle koordinoidaan kunkin jäsenjärjestön omien toimintamallien mukaisesti. Suomalaisessa TT:ssä mandaattiprosessi on Nyyssölän mukaan lähtenyt käyntiin UNICE:lta saapuvasta sähköpostiviestistä, joka kertoo komission Eurooppa-tason työmarkkinaosapuolille tekemästä neuvottelutar-

jouksesta ja kysyy jäsenjärjestön suhtautumista asiaan. Asian käsittely on TT:ssä tapahtunut käytännössä varsin epämuodollisesti, ja se, ketkä asiasta ovat keskustelleet, on riippunut kulloisenkin kysymyksen laadusta. Koska mandaatin antamiseen ei ole liittynyt mitään erityisiä menettelytapasäännöksiä, vaan päätökset ovat syntyneet lähinnä käytäväkeskusteluissa, ei myöskään TT:n ja PT:n yhdistyminen ole tuonut mukanaan kovin merkittäviä muutoksia toimintaan. (Nyyssölä 2005.) Kuitenkin jo järjestäytymiskeskustelun yhteydessä tuli esille, työnantajapuolella EU-tason sosiaaliseen vuoropuheluun osallistumisen koordinointi on yleisestikin varsin vapaamuotoista.

Kun puhutaan yleisellä tasolla työnantajapuolen halusta tehdä EU-tason sopimuksia palkansaajapuolen kanssa, palkansaajajärjestöjen näkemyksiä haastatteluissa edustaneet Minna Helle ja Jorma Skippari näkevät työnantajien neuvotteluintressin kumpuavan pitkälti siitä, että komission perinteiseen direktiivivalmisteluun verrattuna työmarkkinaosapuolten rooli sopimusten sisällön määrittäjinä on kahdenvälisissä neuvotteluissa huomattavasti suurempi. Esimerkkinä työnantajien ajattelusta Helle mainitsee työperäistä stressiä koskevan sopimuksen, jonka alkuun työnantajat halusivat selkeän viittauksen siihen, että komission aloite oli odotettavissa ja neuvottelut aloitettiin sen vuoksi. Helteen tulkinnan mukaan työnantajapuolen tarkoituksena oli viestittää, ”etteivät he neuvottele, jos ei ole pakko”. (Helle 2004.) Yleisemmällä tasolla kyse on siis työnantajapuolen halusta välttää direktiivihankkeita (Penttinen 2004). Palkansaajien näkökulmasta niin sanotusti direktiiviuhkan varjossa aloitettuihin neuvotteluihin liittyvä ongelma on se, että palkansaajilta puuttuvat tehokkaat keinot työnantajapuolen sopimushalujen lisäämiseksi. Tehokkaina painostuskeinoina voisivat toimia esimerkiksi kansallisella tasolla järjestettävät työnseisaukset ja lakot. Käytännössä niiden toteuttaminen ei kuitenkaan ole mahdollista yhtäältä juridisista ja toisaalta käytännöllisistä syistä. (Skippari 2005.) Huomattavaa on, että Eurooppa-tason kaksikantaisille neuvotteluille epätyypilliseen tapaan etätyösopimusneuvottelut aloitettiin ilman direktiiviuhkaa. Komission etätyötä koskevissa kuulemisasiakirjoissa ei ole mainintaa direktiivistä, eikä komissio toisin kuin esimerkiksi vuokratyöaiheen yhteydessä tuonut esiin mahdollisuutta, että se olisi työmarkkinaosapuolten kieltäytyessä neuvottelemasta ollut valmis tekemään etätyöstä direktiiviesitystä. ”[K]omissio jo alun pitäenkin lähti siitä, että tämä ei ole semmoinen asia, mistä annettaisiin direktiivi”. (Helle 2004.)

Palkansaajapuolen kriittistä huolimatta EK:n Mikko Nyyssölä katsoo, että ainakin suomalaiset työnantajat ovat suhtautuneet Eurooppa-tason neuvotteluihin varsin myönteisesti. He ovat olleet puoltamassa sellaisiakin hankkeita, joiden eteneminen on sittemmin kaatunut enemmistön vastustukseen. Nyyssölä korostaa, että suomalaiset työnantajat lähestyvät Eurooppa-tasolla neuvoteltavia kysymyksiä pyrkien hahmottamaan, liittyykö niihin todellisia ongelmia ja mitä niille voitaisiin tehdä. Lisäksi he lähtevät siitä, että UNICE:lle annettua mandaattia ja toimintavapautta kunnioitetaan

huolimatta siitä, että tietyt asiat saattavat muun muassa jo löytyä kirjattuina Suomen lainsäädännöstä. Jossain tapauksessa saattaa olla myös niin, että suomalaistyönantajat voisivat hyväksyä Eurooppatason palkansaajapuolen vaatimukset. Mikäli ne kuitenkin kohtaavat suurta vastustusta UNICE:ssä ja rajataan UNICE:n mandaatin ulkopuolelle, Suomen työnantajaleirissä toimitaan sen mukaisesti. (Nyyssölä 2005.) Suomalaistyönantajien toiminta vaikuttaa siis olevan luonteeltaan varsin pragmaattista ja kattojärjestön kantaa kunnioittavaa. Kaiken kaikkiaan neuvottelut organisoidaan pitkälti vakiintuneen kaavan mukaisesti. Hans Grahnin mukaan

keskeisin vaikuttamisen paikka on vaikuttaminen oman ryhmän sisäisissä neuvotteluissa (ryhmäpalavereissa) siihen, mitä mieltä oma ryhmä on. Varsinaisissa neuvottelutapaamisissa vastapuolen kanssa (täysistunnoissa eli *plenumissa*) käytetään niin sanottua *spokesman*-järjestelmää eli äänessä ovat vain osapuolten neuvotteluryhmien puheenjohtajat. Plenumin puheenjohtajana on useissa neuvotteluissa toiminut komission työllisyyspääosaston eläkkeellä oleva pääjohtaja (yksityishenkilön ominaisuudessa). Komissio ei osallistu neuvotteluihin, mutta sen edustajia on paikalla tarkkailijoina. (Grahn 2005; kursivoinnit lisätty.)

Työnantajapuolen puheenjohtajan lisäksi täydentäviä puheenvuoroja on silloin tällöin käyttänyt UEAPME (Nyyssölä 2005). Myös palkansaajapuolella pääosa neuvotteluista käydään omassa ryhmässä. Varsinaiseen neuvotteluun osallistuvat pääasiassa ainoastaan pääneuvottelijat molemmilta puolilta. Lisäksi on tiettyjä toimijoita, joilla on esimerkiksi kansallisista syistä kumpuava pyrkimys profiloitua, vaikka kyse on Leppälän näkemyksen mukaan lähinnä teatterista todellisen vaikuttamisen sijaan. (Leppälä 2005.)

5.3.3. Täytäntöönpano

Täytäntöönpano EU-tason sosiaalisen vuoropuhelun sopimusprosessien vaiheena on olennainen elementti tarkasteltaessa esimerkiksi järjestelmän korporatististen piirteiden olemassaoloa. Puitesopimus määräaikaisesta työstä on sitä edeltäneiden sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa syntyneiden sopimusten tavoin pantu täytäntöön neuvoston direktiivillä, jolloin kyse on tavanomaisesta lainsäädäntöprosessista. Suomessa täytäntöönpano osui samaan ajankohtaan kansallisen tason työsopimuslakiuudistuksen valmistelun kanssa. Kyse oli laajasta kokonaisuudistuksesta, joka ajoittui vuosille 1995–2000. Direktiivin täytäntöönpanosta tuli siis osa kattavampaa neuvotteluprosessia, jossa keskeisillä suomalaisilla työmarkkinajärjestöillä oli merkittävä roolinsa. Ne olivat mukana muun muassa työministeriön alaisessa työsopimuslakikomiteassa, joka vastasi työsopimuslain valmistelutyöstä. Niklas Bruunin ja Aslög Raskin mukaan direktiivi olisi saattanut saada enemmän huomiota, mikäli sitä olisi käsitelty erikseen. Uusi laki tuli lopulta voimaan kesäkuun alussa vuonna 2001. (Bruun & Rask 2003, 74.) Direktiivissä määritelty määräaika täytäntöönpanolle oli 10. heinäkuuta 2001.

Koska direktiivit ovat velvoittavaa lainsäädäntöä kansallisen tason soveltamista koskevine määräaika-koineen, on niiden täytäntöönpano työministeriön neuvottelevan virkamiehen, Stina Modeenin mukaan suhteellisen suoraviivaista. Vaikka etätyösopimuksenkin täytäntöönpanon kaltaiset järjestelyt ovat omalla tavallaan sitovia, sopimus ei sido samalla tavalla kuin lainsäädäntö. (Modeen 2005.) Palkansaajapuolen näkökulmasta juuri ei-lainsäädännöllisen sopimuksen täytäntöönpano oli suurin kysymysmerkki etätyösopimusneuvottelujen käynnistämisessä. Palkansaajapuoli oli sitä mieltä, ettei sopimuksen sisältöä koskeviin neuvotteluihin tulisi lähteä ennen sopimukseen täytäntöönpanoon sovellettavan mekanismin luomista. Kokemus on Minna Helteen mukaan osoittanut, että huoli oli oikea. (Helle 2004.)⁴⁷ Hän katsoo, että ”[t]ällaiseen kaksikantaiseen systeemiin jää pakostakin aukkoja, eikä se siksi voi korvata direktiivejä” (Helle 2002a).

Helteen tavoin Jorma Rusanen pitää etätyön puitesopimuksen kaltaisiin työmarkkinaosapuolten omin voimin täytäntöönpanemisiin sopimuksiin liittyvänä ongelmana sitä, ettei kukaan tiedä, millä tavalla ne tulevat vaikuttamaan. Kun on kyse palkansaajien ja työnantajien oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä kysymyksistä, ei sopimuksia Rusanen mukaan voida panna täytäntöön vapaaehtoisin menettelyin. Oikeampi täytäntöönpanotapa olisi hänen mukaansa direktiivi, joka varmistaisi toimien yhteismitallisuuden eri maissa. Rusanen katsoo, että juuri aikaansaatujen sopimusten täytäntöönpanotapa on ollut yksi sosiaalisen vuoropuhelun isoista filosofisista kysymyksistä. (Rusanen 2005.)

Työnantajapuolen Mikko Nyssölä puolestaan pitää etätyösopimuksen täytäntöönpanoa varsin mielenkiintoisena ja haastavana prosessina. Hän mieltää asian siten, että ”kansallisesti mikä tahansa täytäntöönpanotapa, mistä työmarkkinaosapuolet pääsevät yksimielisyyteen, on oikea täytäntöönpanotapa”. Koska etätyösopimuksen täytäntöönpano on täysin kansallisen tason työmarkkinaosapuolten vastuulla, ainakaan UNICE:ssa ei pyritä koordinoimaan täytäntöönpanoprosessia millään tavalla. Nyssölän mukaan tämän voi tietyllä tapaa nähdä myös huonona asiana, koska suomalaisenkin toimijoiden voisi olla hyvä tietää, mitä muissa maissa tapahtuu. (Nyssölä 2005.) Palkansaajapuolen Eurooppa-tason kattojärjestö EAY:llä on Skipparin mukaan sen sijaan halua koordinoida työmarkkinaosapuolten täytäntöönpanoa kansallisella tasolla. Käytäntö on kuitenkin vasta muotoutumassa. (Skippari 2005.)

⁴⁷ Etätyösopimuksen kaltaisessa tapauksessa työmarkkinaosapuolet eivät voi edes edellyttää valtion puuttuvan sopimuksen täytäntöönpanoprosessiin. Esimerkiksi Portugalissa etätyösopimus on siitä huolimatta saatettu voimaan lainsäädännön keinoin. Suomessakaan valtion osallistumiselle ei ole juridisia esteitä. Kyse on lähinnä siitä, miten asioita eri maissa yleensä hoidetaan ja millainen menettelytapa katsotaan käytännölliseksi. (Helle 2004.)

Kaksikantaisen itsenäisen sopimuksen vaikutukset riippuvat Helteen mukaan ensinnäkin järjestäytymisasteesta, toiseksi kansallisista työehtomekanismeista ja kolmanneksi järjestäytymisestä Eurooppa-tason kattojärjestöihin. Suomessa keskusjärjestöjen neuvottelumenettelyt ovat hyvin vakiintuneet, jolloin kansallisen täytäntöönpanon ei pitäisi tuottaa ongelmia. (Helle 2002b.) Myös järjestäytymisaste on Suomessa korkea, ja osallistuminen Eurooppa-tason keskusjärjestöjen toimintaan on havaintojeni mukaan pitkälti osa arkea. Sitoutuminen etätöön puitesopimukseen on kuitenkin ollut heikkoa jopa Suomessa (Helle 2004), vaikka työmarkkinaosapuolet ovatkin saavuttaneet so-
vun sen kansallisesta täytäntöönpanosta.

Ensimmäisenä niin sanotusti perinteisen direktiiviputken ulkopuolella täytäntöön pantavana puitesopimuksena etätöösopimus toimii eräänlaisena mallina tuleville ei-lainsäädännöllisille sopimuksille. Toisaalta sen täytäntöönpanoon saattaa uutuuden vuoksi liittyä tietynlaista varovaisuutta ja tilanteen tarkkailua eri osapuolten suunnalta sen sijaan, että jompikumpi olisi valmis avaamaan pelin. (Nyyssölä 2005.) Jorma Skippari pitää Eurooppa-tason työmarkkinakeskusjärjestöjen jäsenten sitoutumista ja tätä kautta etätöön kaltaisten puitesopimusten täytäntöönpanon onnistumista tärkeänä koko kaksikantaisen sopimuskäytännön tulevaisuuden kannalta. Hän katsoo kuitenkin kansallisella tasolla tapahtuneen täytäntöönpanon sovellusten antavan aiheutta epäillä, että sopimukseen on suhtauduttu kuin suositukseen. (Skippari 2005.) Kokemuspohjan puuttuessa etenkin etätöön puitesopimuksen täytäntöönpanoon liittyy siis monia kysymyksiä, joihin saataneen vastauksia vasta vuosien kuluessa.

5.4. Toimijoiden näkemykset sopimusten sisällöstä ja lopputuloksesta

5.4.1. Määräaikatyöneuvottelujen ja -sopimuksen sisältökysymykset

Kaikissa Euroopan unionin maissa pyritään näinä aikoina yhdistämään joustavat työmarkkinat ja vähimmäisturvan takaaminen työntekijöille. Kansalliset oikeusjärjestelmät tarjoavat erilaisia malleja määräaikaisen työn sääntelyyn vaihdellen hyvin liberaaleista hyvin rajoittaviin. Kansallisten määräaikaisia työsuhteita koskevien eroavaisuuksien vuoksi Eurooppa-tason puitesopimuksen ja direktiivin vaikutukset vaihtelevat merkittävästi eri maissa. (Vigneau 1999, 185–186.) Suomessa prosessi, jonka tavoitteena oli parantaa osa-aikaista ja määräaikaista työtä tekevien työntekijöiden asemaa työmarkkinoilla, alkoi samaan aikaan kuin Eurooppa-tasolla (Bruun & Rask 2003, 76), ja kuten todettu, määräaikaisia työsuhteita koskeva direktiivi neuvoteltiin samoihin aikoihin Suomen työso-
pimuslakiuudistuksen kanssa. Matti Leppälä kuvaa Suomen tilannetta ennen Eurooppa-tason määräaikaisia palvelussuhteita koskevaa direktiiviä poikkeuksellisen heikoksi. Kansallinen lainsäädäntö ei tarjonnut oikeastaan minkäänlaista suojaa määräaikaisessa työsuhteessa toimiville henkilöille, ja

täten suomalaisilla oli neuvotteluissa selvä paine saada aikaan parannuksia. Yleisesti Eurooppa-tason minimisäädökset eivät Leppälän mukaan kuitenkaan ole vaikuttaneet suuresti Suomen lainsäädäntöön työ- ja sosiaaliasioissa. (Leppälä 2005.)

Keskimäärin kaikista työsuhteista Euroopassa noin kymmenen prosenttia on määräaikaaisia. Eri mailla ja aloilla on kuitenkin omat erikoisuutensa. Koska pyrkimyksenä oli löytää oikeanlainen tasapaino palkansaajien ja työnantajien välille hyvin erilaisissa olosuhteissa, päädyttiin puitesopimuksen neuvottelemiseen. Tämä tarkoitti, että neuvotteluosapuolet pyrkivät määrittelemään yleiset periaatteet Eurooppa-tasolla jättäen jäsenvaltioissa tapahtuvalle täytäntöönpanolle joustonvaraa käytännöllisten toimenpiteiden valinnassa. (Liedekerke 1999, 46.) Määräaikatyön puitesopimuksessa on sovellettu neuvoston jo 1990-luvun alussa antaman epätyypillisten työsuhteiden suojelua koskevassa direktiivissä esittämää määräaikaisten palvelussuhteiden määritelmää (91/383/ETY). Puitesopimus ei kata vuokratyötä, mutta neuvotteluosapuolet ilmaisivat jo määräaikaista työtä koskevien neuvottelujen yhteydessä aikeensa neuvotella myös vuokratyöstä. (Liedekerke 1999, 46.) Varsinkin neuvottelujen alkuvaiheessa vuokratyö oli paljon esillä keskustelussa, vaikka sekä palkansaajien että työnantajien enemmän tai vähemmän selkeänä päämääränä oli neuvotella ainoastaan määräaikaisesta työstä (Ahlberg 1999, 25; Leppälä 2005, haastattelun oheismateriaali).⁴⁸ Sekä osa-aikatyötä koskeva Eurooppa-tason puitesopimus että määräaikatyösopimus osoittavat, että eurooppalainen työoikeus kiinnittää sukupuolen ja kansallisuuden perusteella tapahtuvan syrjinnän lisäksi yhä enemmän huomiota uudenlaiseen syrjinnän muotoon, jonka taustalla on työsuhteen epätyypillisuus (Bercusson & Bruun 1999, 140). Määräaikaista työtä koskeva puitesopimus eroaa kuitenkin osa-aikatyösopimuksesta eritoten siinä, että sopimuksella *rajoitetaan* määräaikatyön käyttöä. Osa-aikatyösopimuksen kohdalla päämäärä oli täysin päinvastainen. (Emt., 129–130.)

Neuvotteludynamiikkaan liittyen on hyvä huomata, että EAY:n, UNICE:n ja CEEP:n mandaatit erosivat määräaikaista työtä koskeviin neuvotteluihin lähdetessä toisistaan niin suuresti, että sopimuksen syntyminen oli suorastaan ihme. Työnantajat halusivat poistaa esteet määräaikatyön kehitykseltä. Palkansaajapuolen tavoitteena oli sen sijaan Eurooppa-tason vähimmäistason luominen määräaikatyön käytölle. (Ahlberg 1999, 30; myös Leppälä 2005; ja Liedekerke 1999, 45.) EAY on lähtenyt ajatuksesta, ettei määräaikaisten palvelussuhteiden käyttöä tule rohkaista tai laajentaa ja että määräaikaisten työsopimusten tulee säilyä poikkeusjärjestelynä työmarkkinoilla. Palkansaajapuolen ajattelumallin mukaisesti määräaikatyö on lähtökohtaisesti syrjivää, ja täten se on vaatinut

⁴⁸ Julkisen sektorin rooli on määräaikaisista työsuhteista puhuttaessa erityisen suuri, koska määräaikaisten työsuhteiden käyttö ja niihin liittyvät ongelmat ovat paljon esillä juuri julkisella sektorilla. Vaikka määräaikatyön perushahmotustavat olivat eri maissa pitkälti samansuuntaiset, pyrkimys tehdä sekä julkista että yksityistä sektoria koskevaa Eurooppa-tason lainsäädäntöä aiheutti erityisongelmia. (Leppälä 2005.)

tasavertaisen kohtelun takaamisen lisäksi sääntelyä ja rajoituksia. (Leppälä 2005, haastattelun oheismateriaali.) Tästä palkansaajien vaatimuksesta tuli Kerstin Ahlbergin mukaan määräaikaista työtä koskevien neuvottelujen suurin kompastuskivi. EAY toisti kompromissiluonnoksissaan kerta toisensa jälkeen, että tilapäisten työsuhteiden tekemisellä tulee kaikissa tilanteissa olla objektiivinen syy. Lisäksi palkansaajapuoli vaati, että määräaikaisten työsuhteiden jatkamiselle olisi tullut asettaa joko ajallinen tai määrällinen rajoitus. Työnantajapuoli ei näitä vaatimuksia hyväksynyt. (Ahlberg 1999, 26–27.)

Työnantajien lähtökohtana oli ajatus, jonka mukaan määräaikaisessa työsuhteessa työskentelevien syrjimättömyydestä sopiminen veisi tarpeen muulta määräaikaista työtä koskevalta sääntelyltä (Ahlberg 1999, 24). Lisäksi UNICE korosti, että määräaikaiset työsopimukset ovat ominaisia tiettyille aloille ja ammateille ja voivat sopia sekä työnantajille että työntekijöille (EIROOnline 1999).⁴⁹ Sopimusten lukumäärän tai keston rajoittaminen heikentäisi työnantajapuolen näkökulmasta työllisyyttä. Tämän ohella työnantajapuoli piti maakohtaisia eroja liian suurina EU-tason vähimmäis-sääntelyn muodostamiseksi. (Leppälä 2005, haastattelun oheismateriaali.) CEEP:n mandaatti määräaikaista työtä koskevissa oli melko avoin. Yleisellä tasolla lähtökohtana oli UNICE:n tavoin, että määräaikaisella työllä on myönteinen vaikutus työllisyyteen. (Ahlberg 1999, 18.) Tavoitteiden lisäksi työnantajilla oli neuvotteluissa hieman palkansaajista poikkeava taktiikka, sillä he olivat halukkaita aloittamaan neuvottelut helpommista asioista (Leppälä 2005, haastattelun oheismateriaali).

Lopulliseen sopimukseen ja direktiiviin on kirjattu, että jäsenvaltioiden on joko vaadittava objektiivisia syitä määräaikaisten sopimusten tai työsuhteiden jatkamiseksi; pidettävä kiinni peräkkäisten määräaikaisten palvelussuhteiden enimmäisajasta; tai sallittava vain rajoitettu määrä määräaikaisten työsopimusten uusintoja. Yhden tai useamman toimenpiteen soveltamisella tähdätään syrjimisen estämiseen. (EIROOnline 1999.) Sopimusteksti edellyttää siis, ettei määrättyä tekeviä kohdella heikommin kuin vakinaisessa työsuhteessa olevia. Se sallii kuitenkin erilaisen kohtelun tilanteessa, jossa sille on objektiiviset perusteet. (Liedekerke 1999, 47.) Palkansaajapuoli joutuikin loppujen lopuksi luopumaan vaatimuksestaan, jonka mukaan työnantajalla tulisi kaikissa tapauksissa olla objektiivinen syy määräaikaisen työsopimuksen tekemiselle. (Ahlberg 1999, 30–31.)

Pohdittaessa, millaisista asioista ylipäätään oltiin alun perin lähdössä neuvottelemaan, esille nousevat esimerkiksi sosiaaliturvaa koskevat kysymykset. Merkittävä ero palkansaaja- ja työnantajapuo-

⁴⁹ 1980-luvun kuluessa monet mannereurooppalaiset palkansaajajärjestöt omaksuivat myönteisemmän suhtautumisen työn joustavuutta kohtaan liittäen sen työllisyyden kehittämiseen. Pohjoismaiset palkansaajajärjestöt säilyttivät sen sijaan skeptisen näkökulmansa. (Dolvik 1997a, 335.)

len välillä vallitsi siinä, että palkansaajapuoli oli sosiaaliturvakysymykseen puuttumisen kannalla, työnantajapuoli sen sijaan ehdottomasti sitä vastaan. Lisäksi oli tehtävä ero sosiaaliturvan ja palkan välillä. Lakisääteinen sosiaaliturva ei kuulu sopijaosapuolten toimivallan piiriin, mutta esimerkiksi lisäeläkekysymykset voitiin nostaa keskusteluun, koska lisäeläkettä pidetään palkkana. Suomalaisille sosiaaliturva ei määräaikaista työsuhteita koskevissa neuvotteluissa ollut kynnyskysymys muun muassa siksi, että lakisääteinen sosiaaliturva on Suomessa joka tapauksessa varsin kattava. Loppujen lopuksi sosiaaliturva ja sen kehittämisen tärkeys päädyttiin kirjaamaan sopimuksen johdantoon, joten kyse ei ole tiukasta sääntelystä. (Leppälä 2005.)

Neuvottelujen dynamiikkaan liittyen on vielä hyvä huomata, että työnantajat lähtivät määräaikaista työsuhteita koskeviin neuvotteluihin pitkälti komission direktiiviuhkan alaisina. Kuten jo aiemmin on tullut esille, UNICE:n tiukat määränemmistö säännöt aiheuttavat sen, että järjestön sisällä vaaditaan monesti lähes yksimielisyys asioiden hyväksymiseksi. Tämä heijastuu myös palkansaajien kanssa muovailtaviin sopimuksiin, joita on UNICE:n päätöksentekosääntöjen vuoksi jouduttu tekemään periaatteessa niin sanotusti huonoimman eurooppalaisen työnantajan ehdoin. Aihe on herättänyt keskustelua palkansaajaleirissä. Yksittäisen asiakysymyksen ohella kyse on kuitenkin sosiaalisen vuoropuhelun mukaisen järjestelmän tulevaisuudesta. Näin ollen useimmiten on päädytty aloittamaan neuvottelut. (Leppälä 2005.) Vaikka on mahdollista, että ainakin palkansaajien kannalta tulokset olisivat olleet parempia, mikäli niihin olisi edetty komission perinteisten lainsäädäntömenettelyjen kautta, esimerkiksi Jorma Rusanen pitää neuvoteltua määräaikaista työtä koskevaa sopimusta tyydyttävänä. (Rusanen 2005.)

Yleisellä tasolla aikaansaattua sopimustekstiä voidaan pitää palkansaajapuolta edustavan EAY:n voittona, sillä se muistuttaa hyvin paljon Saksan puheenjohtajuuskaudellaan 1994 tekemää epätyypillistä työtä koskevaa direktiiviehdotusta (Clauwaert 1999, 41). Työnantajapuolta edustava UNICE päätti kuitenkin allekirjoittaa aikaansaadun kompromissin pitäessään sitä tasapainoisena tekstinä. Olennaista sen näkökulmasta oli varsinkin läheisyysperiaatteen ja Euroopan moninaisuuden huomiointi. Työnantajille oli tärkeää, ettei sopimuksella pyritty luomaan kaikkialle sopivia ratkaisuja, vaan kansallisen tason toimijoille jätettiin riittävästi liikkumavaraa sopimuksen yleisten periaatteiden täytäntöön panemiseksi. (Liedekerke 1999, 48.) Kokonaisuuden kannalta määräaikaistyösopimuksen syntyminen osoitti, että lainuuhkan varjossa tapahtuvat neuvottelut voivat olla menestyksekkäitä, sillä ainakin palkansaajanäkemyksiä edustaneen Stefan Clauwaertin (1999) mukaan määräaikaista työtä koskeva puitesopimus oli sekä yleisellä tasolla että teknis-lainsäädännöllisestä näkökulmasta vahvin siihenastisista sopimuksista (Clauwaert 1999, 44).

5.4.2. Etätyöneuvottelujen ja -sopimuksen sisältökysymykset

Määräaikatyon tavoin etätyö on nähty yhtenä uusista epätyypillisistä työnteon muodoista. Joustavuuden lisäämisen ja työntekijöiden turvallisuuden takaamisen ohella etätyöaiheen nousu sosiaalisen vuoropuhelun asialistalle liittyi Euroopan työllisyysstrategian yhteydessä tehtyyn kehotukseen, jonka mukaan eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten tulisi neuvotella sopimuksia työn nykyai-kaistamisesta ja joustavista työjärjestelyistä. Sopimusten yhtenä tavoitteena pidettiin yritysten tuotavuuden ja kilpailukyvyn lisäämistä. Kilpailukyky on myös yksi Lissabonin Eurooppa-neuvoston vuonna 2000 EU:lle ja vuosituhaten ensimmäiselle vuosikymmenelle asettamista tietoyhteiskuntastrategian tavoitteista. (Helle 2004, 70.) Aiheena etätyö on siis hyvin ajan hengen mukainen.

Mikko Nyyssölän mukaan etätyöhön liittyy epätyypillisyyden lisäksi uudempana asiana muun muassa työntekijöiden kannalta myönteinen vapaaehtoisuus, joka viittaa siihen, että etätyöhön päädytään yleensä etupäässä työntekijän omasta aloitteesta (Nyyssölä 2005). Myös palkansaajapuolta edustava Minna Helle toteaa, että etätyö tarjoaa työntekijöille joustavamman tavan tehdä työtä ja mahdollisuuden vaikuttaa työaikoihinsa. Tämä puolestaan parantaa työntekijöiden edellytyksiä sovittaa yhteen työtä, perhettä ja yksityiselämää yleensäkin ja lisää itsenäisyyttä työtehtävien suorittamisessa. Etätyösopimus ei siis edusta aivan perinteisintä ajatusmallia, jonka mukaan joustavuuden lisääminen olisi vain työnantajien ja työn organisoinnin tehokkuuden näkökulmasta edullista. Eri-tyisesti AKAVA:ssa kiinnostus etätyötä kohtaan on ollut suurta, sillä suuri osa etätyön tekijöistä on AKAVA:n jäseniä. (Helle 2004; ks. myös Euroopan komissio 2001.)

Euroopan komissio asetti etätyötä koskevassa toisessa kuulemisessaan tavoitteeksi yleisten etätyötä koskevien periaatteiden luomisen yhteisötasolle. Se piti yhteisötason toimenpiteitä tarpeellisina, koska ne mahdollistavat yhteisten ongelmien ja eri maissa saatujen kokemusten huomioon ottamisen sekä näin ollen myös yhtenäisten ratkaisumallien löytämisen. (Euroopan komissio 2001.) Alun perin EAY:n piirissä toivottiin, että etätyö olisi aikaisempien EU-tason sopimusten tavoin pantu täytäntöön direktiivillä. Työnantajapuolen UNICE sen sijaan ilmoitti jo ennen komission toisen kuulemisasiakirjan julkistamista valmiudestaan neuvotella ainoastaan ei-lainsäädännöllisestä sopimuksesta. (EIROnline 2002.)

Samalla tavoin kuin määräaikaisten työsuhteiden kohdalla, palkansaajapuolen neuvottelutavoitteena oli luoda vähimmäisehdot etätyön tekemiselle. Se piti tärkeänä, että etätyötä tekevä on normaalissa työsuhteessa ja häntä koskevat samat ehdot kuin muitakin työntekijöitä. Lisäksi palkansaajapuoli halusi sopia etätyön tekijöiden paluuoikeudesta työpaikalle sekä etätyöstä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Eri-tyisesti suomalaisten palkansaajakeskusjärjestöjen tavoitteena oli, että puitesopi-

mus kattaa myös julkisen sektorin ja osa-aikaiset työntekijät, joita suomalaisista etätöiden tekijöistä on Helteen mukaan valtaosa. (Helle 2004, haastattelun oheismateriaali.)

Suomen kannalta olennaista on, että Eurooppa-tason puitesopimuksessa sovellettu etätöiden määrittely poikkeaa Suomessa käytetystä määrittelmästä, koska se edellyttää tietoliikenneyhteyksien, esimerkiksi sähköpostin tai kännykän käyttöä työn organisoinnissa ja tekemisessä. Lisäksi etätöiden puitesopimus edellyttää, että työn on tapahduttava säännöllisesti työpaikan ulkopuolella mutta sitä voitaisiin tehdä myös työnantajan tiloissa. (Helle 2004.) Jorma Rusanen mukaan juuri etätöiden määrittely tekee sopimuksesta hieman ongelmallisen, sillä Suomessa etätöillä on tarkoitettu kaikkea työtä, jota tehdään muualla kuin työnantajan tiloissa. Eurooppa-tasolla esimerkiksi perinteinen koti-työ ei sen sijaan kuulu etätöiden piiriin. (Rusanen 2005.) Alun perin myös työnantajat näkivät etätöihin liittyvien kysymysten yleistämisen Eurooppa-tasolla ongelmallisena juuri määrittelypulmien vuoksi (Helle 2004, haastattelun oheismateriaali).

Suomalaisten palkansaajakeskusjärjestöjen edustajana etätöiden neuvotteluissa toimineen Minna Helteen mielikuvat neuvotteluista ovat myönteisiä. Hänen mukaansa neuvotteluissa esille tulleet ongelmat olivat kaiken kaikkiaan varsin selkeitä ja toimijoiden näkemykset samansuuntaisia. Sisällöltään etätöiden neuvottelu ei siis ollut kovinkaan vaikea neuvoteltava toisin kuin esimerkiksi sopimus työstressistä. Koska kyse oli ensimmäisestä ei-lainsäädännöllisestä sopimuksesta, täytäntöönpanon osalta palkansaajien oman neuvottelukunnan sisällä vallitsi kuitenkin merkittäviä näkemuseroja muun muassa eri maiden erilaisiin työehtosopimusjärjestelmiin liittyen⁵⁰. (Helle 2004.) Työnantajapuolta Eurooppa-tason etätöiden neuvotteluissa edustaneen Hans Grahnin näkemys neuvottelujen lopputuloksesta on, että kaikkien neuvotteluosapuolten vaatimukset tulivat otetuksi huomioon riittävässä määrin, sillä muutenhan sopimusta ei olisi edes syntynyt. Helteen tavoin hän katsoo, että sisällön sijaan suurempia intohimoja aiheuttivat lähinnä sen täytäntöönpano- ja seurantamekanismit. (Grahn 2005.)

5.5. EU-edunvalvonnan väylät sosiaalisessa vuoropuhelussa

Työmarkkinaosapuolten Eurooppa-tason edunvalvonnan väyliä voidaan tarkastella esimerkiksi Robert J. Bennetin (1997) jaottelun avulla. Bennett on tutkinut erityisesti brittiläisten elinkeinoelämän järjestöjen EU-edunvalvontaa. Eri alojen sisäinen ja niiden välinen eroavaisuus ovat hänen mukaansa synnyttäneet kolme elinkeinoelämän toimijoiden käyttämää vaikutusväylää: suora väylä; kansallinen väylä; ja Eurooppa-väylä. Suora väylä eli suorat neuvottelut EU:n instituutioiden edustajien

⁵⁰ Ero esimerkiksi Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä on suuri. Suomessa vallitsevan vakiintuneen ja kattavan neuvottelijajärjestelmän sijaan siellä keskusjärjestöt eivät tee minkäänlaisia sopimuksia, ja täten myös työehtosopimukset ovat täysin erilaisia. (Helle 2004.)

kanssa on tyypillisesti ollut etenkin suurten, monikansallisten yritysten vaihtoehto. Siihen turvaudutaan myös kansallisten tai Euroopan-tason järjestöjen ollessa heikkoja. Lisäksi suoran väylän käyttöön on usein kannustanut esimerkiksi lobbaavan yrityksen tyytymättömyys EY:n tuomioistuimen päätökseen. Suoran väylän hyödyntämisen taustavaatimuksia ovat riittävät resurssit, käsiteltävän aiheen merkityksellisyys sekä yrityksen vaikutusvaltainen asema, jolloin komissiolla tai muilla instituutioilla ei ole varaa jättää sen intressejä huomioimatta. (Bennett 1997, 66–67.) Koska keskityn suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen sekä eurooppalaisten palkansaajien ja työnantajien kattojärjestöjen edunvalvontatyöhön, en niinkään yksittäisten yritysten toimintaan, suora väylä jää tutkielmassani sivurooliin. EU-tason kattojärjestöjen osalta on kuitenkin huomattava, että kyse on sosiaalisessa vuoropuhelussa suorista yhteyksistä muun muassa Euroopan komissioon.

Kansallisella väylällä Bennett tarkoittaa sitä, että kansalliset etujärjestöt kohdistavat lobbauksensa ensisijaisesti kansallisiin poliittisiin elimiin, jotta kansalliset virkamiehet ja ministerit toimisivat EU-tasolla etujärjestöjen toivomalla tavalla. Kansallinen vaikuttamisväylä on etujärjestön kannalta edullisin vaihtoehto, ja sitä hyödyntävätkin Bennettin havaintojen mukaan lähinnä pienehköt järjestöt, joilla on vähän resursseja ja joiden sisäinen organisaatio on konservatiivinen. Kyse on siis järjestöistä, joiden toiminta on keskittynyt kansalliselle tasolle ja jotka eivät ole panostaneet esimerkiksi johtamistapojen muutoksiin siitä huolimatta, että toimintaympäristö on kansainvälistynyt. Väähäisen kansainvälistymisen ohella Bennett listaa kansallisen väylän valitsemisen perusteiksi muun muassa järjestön edustaman teollisuudenalan keskittymisen tiettyyn maahan ja selvien kansallisten intressien olemassaolon. On huomattava, että kansallista väylää käytetään myös muiden väylien täydentäjänä, koska monet päätökset tarvitsevat hyväksynnän ministerineuvostossa ja täytäntöönpano tapahtuu kansallisella tasolla. (Emt., 66 ja 68.) Tutkielmassani kansallinen näkökulma rajoittuu lähinnä sosiaalisen vuoropuhelun myötä syntyneiden sopimusten ja direktiivien täytäntöönpanovaiheeseen. Tarkastelen tuonnempana kuitenkin myös tämän väylän käyttöä sosiaalisen vuoropuhelun yhteydessä.

Eurooppa-väylä merkitsee sitä, että kansalliset etujärjestöt liittyvät oman alansa eurooppalaisiin etujärjestöihin. Yritysten osalta Eurooppa-väylän käyttö on Bennettin havaintojen mukaan harvinaista. Hänen mukaansa kansalliset etujärjestöt turvautuvat Eurooppa-väylään ollessaan tyytymättömiä kansallisten poliittisten neuvottelijoiden tai Euroopan-tason keskusjärjestönsä aikaansaamiin tuloksiin. Myös kansallisen tason alakohtaiset erityisintressit kannustavat Eurooppa-väylän hyödyntämiseen, vaikka se vaatii merkittäviä resursseja. Kaikkein kallein ratkaisu on pystyttää toimisto Brysseliin ja varustaa se pysyvillä työntekijöillä. Vähemmän intensiivinen Eurooppa-väylän noudattamisen tapa on lähettää neuvottelukuntia Brysseliin, pyrkiä hankkimaan jäsenyyksiä eurooppalai-

sisä työryhmissä tai lobata niitä. (Emt., 66–68.) EU-tason sosiaalisen vuoropuhelun luonteen vuoksi Eurooppa-väylä on tutkielmani kannalta keskeisin. Tällä kohtaa on jälleen kuitenkin hyvä muistaa, että toisin kuin Bennett, erittelen järjestötason, en yksittäisten yritysten edunvalvontaa.

Bennettin tavoin myös Justin Greenwood (2003) on esittänyt oman eturyhmien edunvalvontaväyliä koskevan jaottelunsa. Greenwoodin mukaan eturyhmillä on EU:n poliittisen päätöksenteon monitasoisuuden vuoksi käytettävissään useita niin sanottuja vaikuttamisen väyliä, jotka eivät ole toisiinsa poissulkevia⁵¹. Kansallisella väylällä (*national route*) Greenwood viittaa lähinnä kansallisten yhteyksien ja poliittisten instituutioiden hyödyntämiseen. Eurooppalaisella väylällä (*European route*) eli Brysselin strategialla (*Brussels strategy*) hän sen sijaan tarkoittaa suoraan Eurooppa-tason instituutioihin kohdistuvaa vaikuttamista. Vaikka Euroopan yhtenäisasiakirja, sopimus Euroopan unionista sekä Amsterdamin ja Nizzan sopimukset ovat lisänneet Brysselin strategian käyttöä, Greenwood ei pidä edunvalvonnan painopisteen muuttumista itsestäänselvyytenä, koska eri toimijoilla on erilaiset intressit ja ne suosivat eri vaikuttamisen väyliä. (Greenwood 2003, 32–34.)

Bennettin jaottelu sopii nähdäkseni Greenwoodia paremmin sekä työnantajien että palkansaajien EU-edunvalvonnan erittelemiseen. Greenwoodiin nähden Bennettin jaottelun lisäarvo on tutkielmani näkökulmasta selkeän eron tekeminen suoran vaikuttamisen ja Eurooppa-tason järjestöjen kautta vaikuttamisen välillä. Esimerkiksi suomalaisista palkansaajakeskusjärjestöistä AKAVA:ssa EU-toimintaan vaikutetaan sekä Eurooppa-tason palkansaajajärjestöjen kautta – mitä Markus Penttinen kutsuu ay-linjaksi – että suoraan EU-toimielimiin vaikuttamalla (Penttinen 2004.) Tutkielmassani jaottelun tarkoituksena on auttaa havainnoimaan, mitkä edunvalvonnan väylistä ovat käytössä sosiaalisessa vuoropuhelussa. Samalla se kertoo selkeästi, että kyseessä on vain yksi useista EU-vaikuttamisen kanavista.

5.5.1. Kansallinen väylä – EU-edunvalvonnan kohteet Suomessa

Toisin kuin monissa muissa maissa Suomessa niin palkansaaja- kuin työnantajapuolenkin edustajilla on ”erittäin hyvät henkilökohtaiset kontaktit ministeriöiden ihmisiin ihan ministereihin saakka”.

⁵¹ Wyn Grantin mukaan eturyhmät eivät ole niin sinisilmäisiä, että ne uskoisivat vain yhden vaikuttamiskanavan hyödyntämisen riittävän. Se, mitä kanavia käytetään, riippuu kulloinkin käsiteltävänä olevasta asiasta. (Grant 1998, 29.) Myös Bennettin tutkimuksen merkittävimpiin havaintoihin kuuluu se, että suurin osa brittiläistä liike-elämää edustavista organisaatioista hyödyntää useita väyliä kerätessään tietoa ja vaihtaessaan sitä Eurooppa-tason instituutioiden kanssa. Keskusjärjestöjä lukuun ottamatta merkittävimmäksi edunvalvonnan kanavaksi on elinkeinoelämän järjestöjen näkökulmasta osoittautunut kansallinen väylä. Toinen ja keskusjärjestöjen kannalta tärkein vaikuttamisväylä on Bennettin havaintojen mukaan Eurooppa-tason järjestökenttä, joka on osoittautunut kaikkein avoimimmaksi. Brysselin väylän eli suoran lobbauksen tai oman Brysselin-toimiston perustamisen ovat kolmanneksi tärkein vaikuttamiskanava brittiläisille liike-elämän etujärjestöille. Etujärjestöt hyödyntävät lobbauksessa yllättävän paljon myös yksittäisiä jäsenyrityksiään. Bennettin mukaan järjestön suuruus, resurssit ja kyseessä olevan alan tilanne ovat vaikuttaneet liike-elämän etujärjestöjen Eurooppa-strategian muotoutumiseen. (Bennett 1997, 61; ks. myös Collie 1998, 226.) Bennettin tutkimustulokset on vertailun vuoksi hyvä pitää mielessä suomalaisten työmarkkinaosapuolten EU-edunvalvontaa eriteltäessä.

Kyse ei aina ole kovin muodollisesta kanssakäymisestä, vaan pyrkimys on pikemminkin vapaamuotoiseen yhteydenpitoon sekä kansallisella että EU-tasolla. (Nyyssölä 2005.) Suomen valtionhallinnolla on kuitenkin EU-asioita varten myös oma erityinen valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmänsä. Tutkielmani kannalta olennaisimpia elimiä ovat jaostot, joita on neljäkymmentä. Jaostot asettaa valtioneuvoston kanslian yhteydessä EU-asioiden valmistelun yhteensovittamisessa neuvoaantavana toimielimenä toimiva EU-asioiden komitea. Juho Saari kuvaa jaostojärjestelmää EU-asioiden virkamiesvalmistelun perusrakenteeksi. (Saari 2003, 306.) Valmistelujaostojen toiminta aloitettiin jo ennen Suomen EU-jäsenyyttä 1990-luvun alkupuolella (Leppälä 2005).

Eri ministeriöiden EU-jaostot kokoontuvat suppeassa tai laajassa kokoonpanossa. Erona kokoonpanojen välillä on se, että laajaan kokoonpanoon kuuluvat toimivaltaisten ministeriöiden virkamiesten ja muiden ministeriöiden ja keskusvirastojen edustajien sekä valtioneuvoston EU-sihteeristön ja Ahvenanmaan maakuntahallituksen edustajien ohella etujärjestöjen ja muiden intressitahojen edustajia. Jaostot kokoontuvat tarpeen vaatiessa. (Saari 2003, 307.) Kaikki työelämään liittyvät EU-asiat käsitellään Suomessa kolmikantaisesti eli esimerkiksi työministeriön työoikeusjaostossa kokoonnutaan ainoastaan niin kutsutuissa laajoissa kokoonpanoissa (Heinonen 2005; ja Grahn 2005). Euroopan sosiaalisen mallin kannalta keskeisiä valmistelujaostoja on Martti Huttusen ja Mirja Janéruksen mukaan kymmenkunta. Valmistelujaostoista etenkin työoikeusjaostossa käsitellään direktiivien edellyttämiä lainsäädäntötoimia ja valmistellaan niiden täytäntöön panemiseen vaadittavaa lainsäädäntöä. (Huttunen & Janérus 2002, 113.)⁵² Kuten jo aiemmin totesin, kansallisen väylän hyödyntäminen rajoittuu sosiaalisen vuoropuhelun yhteydessä lähinnä Eurooppa-tasolla aikaansaatuisten sopimusten ja direktiivien täytäntöönpanovaiheeseen.

Vilkkaimpina direktiivien tekoaikoina valmistelujaoston kokouksia on Matti Leppälän mukaan pidetty lähes joka päivä. Hän kuvaa Suomessa harjoitettua yhteistyötä reaaliaikaiseksi ja ainutlaatuisiksi toiminnaksi, jossa työmarkkinaosapuolet ovat tiukoista aikatauluista huolimatta saaneet sanoa sanottavansa direktiivien hyväksymisestä, ja katsoo Suomen toimintamallin olleen valtava voimavara toimijoille. (Leppälä 2005.) Myös valtionhallinnon näkökulmasta yhteydet kansallisiin työmarkkinajärjestöihin ovat EU-asioissa tiiviit. Mikäli aikaa ei riitä kokouksen järjestämiseen, tietoa välitetään kirjallisesti. Järjestöt pyritään pitämään mahdollisimmat hyvin tietoisina asioista, jotta ne pysyvät muodostamaan näkemyksensä eri kysymyksistä. Liisa Heinosen mukaan työoikeusjaostossa,

⁵² Työlainsäädäntöön liittyvät EU-asiat ovat työministeriön ohella usein muidenkin ministeriöiden asialistalla. Esimerkiksi palveludirektiivin kohdalla työlainsäädäntö voidaan laskea osaksi laajempaa kokonaisuutta. Toinen asiaryhmä ovat yhtiöoikeudelliset direktiivit, joihin kuuluu myös työntekijöiden osallistumisjärjestelmä. Tällaisissa tapauksissa eri ministeriöiden ja ministerien kesken voi Liisa Heinosen mukaan esiintyä painotuseroja. Määräaikaisia työsuhteita koskevan direktiivin käsittelyssä ministeriötason ongelmia ei kuitenkaan syntynyt. (Heinonen 2005.)

joka on ollut vastuussa muun muassa määräaikaista työtä koskevasta direktiivistä ja johon osallistuu useampien ministeriöiden edustajia, ei aina välttämättä saavuteta yksimielistä lopputulosta, mikäli työmarkkinaosapuolten kannat eriävät vahvasti toisistaan. (Heinonen 2005.) Erimielisyyden vallitessa valmistelujaoston toiminnalle on ollut tyypillistä, että niin palkansaajien kuin työnantajien kanta on kirjattu näkyviin. Täten ministerineuvoston kokouksiin osallistuneet ministerit, jotka varsinaisen kannan muodostavat, ovat olleet tietoisia työmarkkinaosapuolten kannoista. Käytännössä tämä helpottaa suomalaisten neuvottelijoiden työtä, ja Leppälä lukeekin sen yhdeksi Suomen vahvuuksista. (Leppälä 2005.) Kolmikantaiseen kannanmuodostukseen liittyy kuitenkin myös ongelmia, muun muassa sen hitaus. Ongelmallisten asioiden käsittely valmistelujaostoissa voi aiheuttaa sen, ettei suomalaisella neuvoston työryhmään osallistuvalla virkamiehellä ole kuin maansa alustava kanta tarjottavanaan. Näin ollen koko prosessi hidastuu. (Modeen 2005.) On hyvä huomata, että ministerineuvoston työstä puhuttaessa viitataan etupäässä muihin kuin sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa harjoitettavan EU-edunvalvonnan muotoihin. Sen kautta syntyneiden direktiiviesitysten yhteydessä neuvosto on ainakin tähän mennessä pidättäytynyt muutoksista ja hyväksynyt tekstit sellaisenaan.

Suurin osa valmistelujaostojen kautta harjoitettavasta EU-edunvalvonnasta on siis lainsäädäntöön vaikuttamista, mutta esimerkiksi palkansaajapuoli on hyödyntänyt valmistelujaoston tapaamisia myös yleisesti Eurooppa-tason tapahtumista ja kaksikantaisten neuvottelujen etenemisestä tiedottamiseen. Hallituksen näkökulmasta kyseessä on tärkeä tiedonsaannin väylä, sillä hallituksen edustajathan eivät neuvotteluihin osallistu. Yhteistyöstä ja yhteydenpidosta huolimatta suomalaiset työmarkkinaosapuolet ovat halunneet korostaa itsenäisyyttään, eikä myöskään valtiovallan puolelta ole kantautunut minkäänlaisia vaatimuksia Eurooppa-tason kaksikantaisiin neuvotteluihin liittyen. (Leppälä 2005.)

Koska määräaikatyon puitesopimus on pantu täytäntöön direktiivillä, ministeriöllä ja jaostoilla on ollut roolinsa. Ministeriö on yleisesti ollut vastuussa siitä, että kansalliseen lainsäädäntöön tehdään direktiivin vaatimat muutokset. Etätyötä koskevaa puitesopimusta ei itsenäisen luonteensa vuoksi sen sijaan ole ministeriöissä perinteisen kaavan mukaisesti edes käsitelty. Sen täytäntöönpanosta huolehtivat kansalliset työmarkkinajärjestöt. (Nyyssölä 2005.) Huomionarvoista on, että periaatteessa itsenäisetkin sopimukset voidaan panna täytäntöön kansallisen lainsäädännön avulla (Penttinen 2004).

Vaikka Suomen jaostojärjestelmä on toimiva (esim. Rusanen 2005), osallistuessaan Eurooppa-tason kaksikantaiseen sopimustoimintaan suomalaisten työmarkkinajärjestöjen vaikutusmahdollisuudet

ovat Leppälän mukaan huomattavasti voimakkaampia ja suurempia. Vaikutusvalta riippuu pitkälti siitä, millaisen roolin neuvottelija saa omassa neuvotteluryhmässään ja kuinka hyvin hän kykenee asioita ajamaan ja argumentoimaan. Esimerkiksi palkansaajapuolella SAK:n Jorma Rusanen on ollut mukana EAY:n neuvotteluryhmistä pienemmässä ja päässyt mukaan kirjoittamaan tekstiehdotuksia neuvottelujen pohjaksi. Verrattuna ministerineuvoston kokouksiin tilanne on siis aivan toinen, sillä kaikkien jäsenmaiden yhteisissä neuvotteluissa mahdollisuudet päästä kirjoittamaan tekstiehdotusta ovat jotakuinkin olemattomat. (Leppälä 2005.)

Toinen kansallisen tason vaikuttamisen kanava on eduskunta, joka ottaa kantaa esimerkiksi työministeriössä valmisteltuihin asiakirjoihin. Vaikuttaminen tapahtuu paitsi valiokuntien asiantuntija-kuulemisten myös puolueisiin kohdistuvan toiminnan välityksellä. (Rusanen 2005; myös Huttunen & Janérus 2002, 113.) Eduskunnan EU-valiokunta eli suuri valiokunta kuulee ensisijaisesti ministereitä. Erityisvaliokunnissa kuuleminen sen sijaan riippuu kunkin valiokunnan aktiivisuudesta, joka Peter J. Boldtin mukaan ei valitettavasti ole aina kovin suuri. Näin ollen työmarkkinaosapuolet eivät välttämättä tule kuulluiksi kysymyksissä, joissa niillä on kompetenssia. (Boldt 2000, 85.) Sekä määräaika- että etätyösopimus syntyivät EU-tason kaksikantaisissa neuvotteluissa, joihin ainoastaan työmarkkinaosapuolet osallistuvat. Koska määräaikaista työtä koskeva sopimus pantiin täytäntöön direktiivillä, on eduskunnalla kuitenkin ollut tavanomaisen lainsäädäntöprosessin menettelyjen mukainen mahdollisuus osallistua sen täytäntöönpanoon kansallisella tasolla. Eurooppa-tason puitesopimus etätyöstä ei sen sijaan itsenäisen luonteensa vuoksi ole missään vaiheessa ollut eduskunnan tai sen valiokuntien käsiteltävänä.

5.5.2. Kansallinen väylä – Eurooppa-tason toimijat

EU:n päätöksentekoareenoista ministerineuvosto on paikka, jossa jäsenvaltioiden rooli on vahvimillaan. Silloin, kun päätökset vaativat yksimielisyyden, jäsenvaltioilla on käytettävissään veto-oikeus. Tällainen tilanne lisää kansallisen väylän houkuttelevuutta vaikkakaan ei välttämättä sen luotettavuutta. Myös silloin, kun päätökset tehdään määräenemmistöllä, jäsenvaltiot ovat houkuttelevia edunvalvonnan kohteita. Kyse on kuitenkin poliittisen päätöksentekoprosessin loppumetreistä, mikä tekee vaikuttamisesta hankalaa. (Greenwood 2003, 39.) Thomas Bernin mukaan pyrittäessä vaikuttamaan neuvoston päätöksentekoon on huomioitava, että neuvoston kanta saatetaan muotoilla jo ennen kuin Euroopan parlamentti tai talous- ja sosiaalikomitea ovat esittäneet näkemyksensä asiasta. Etujaan neuvostoon päin ajavien toimijoiden on tunnettava niin neuvoston kuin jäsenvaltioidenkin menettely- ja päätöksentekosäännöt, jotka riippuvat siitä, mitä alaa koskevista päätöksistä on kyse. Erityisen tärkeää vaikuttaessa neuvoston kannanmuodostukseen on olla tietoinen siitä, että

se tapahtuu kahdella tasolla. Yhtäältä neuvotteluja käydään jäsenvaltioissa, toisaalta jäsenvaltioiden edustajien kesken Coreperissä. (Bern 1994, 52.)⁵³

Sosiaalisen vuoropuhelun osalta Hans Grahn katsoo, että ”[m]inisterineuvoston rooli on tärkeä, jos [Eurooppa-tason työmarkkina]järjestöt sopivat lainsäädännöllisestä sopimuksesta ja pyytävät sen toimeenpanoa direktiivillä” (Grahn 2005; myös Nyssölä 2005). Neuvoston osallistuminen silloin, kun sopimus pannaan täytäntöön direktiivillä, perustuu EY:n perustamissopimuksen artikloihin 138 ja 139. Neuvosto ei kuitenkaan ole puuttunut direktiiviehdotuksen sisältöön, ja huolimatta joidenkin maiden mahdollisista vastalauseista, se ei ole tähän mennessä kertaakaan hylännyt direktiiviehdotusta, jonka komissio on tehnyt työmarkkinaosapuolten aikaansaaman sopimuksen perusteella. (Heinonen 2005.) Määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen tapauksessa neuvosto on hyväksynyt komission direktiiviehdotuksen ja pannut täten sopimuksen täytäntöön direktiivillään (1999/70/EY, ks. liite 4). Etätyöprosessissa neuvostolla ei sen sijaan ole ollut minkäänlaista muodollista roolia, sillä työmarkkinaosapuolten neuvottelema puitesopimus sovittiin pantavaksi täytäntöön työmarkkinaosapuolten omilla menettelyillä.

Suomen pysyvä EU-edustusto Brysselissä lukeutuu Suomessa sijaitsevien valtionhallinnon elinten ja EU:n neuvoston ohella kansalliseen edunvalvontaväylään. Pysyvien edustajien komitea eli Coreper kokoontuu kahdessa kokoonpanossa, jotka kulkevat nimillä Coreper I ja Coreper II. Näistä jälkimmäisessä edustettuina ovat pysyvien edustustojen päälliköt eli suurlähettiläät, ja niissä käsitellään lähinnä poliittisesti hyvin merkittäviä asioita. Coreper I:ssä puolestaan Suomea edustaa pysyvän edustuston kakkosmies eli suurlähettilään sijainen. Coreperin valmistelun ansiosta neuvoston työryhmän kokouksissa ei ole tarpeen käyttää aikaa sisällöistä sopimiseen, vaan ”nämä [työ- ja sosiaalilainsäädäntöä koskevat asiat] ovat neuvostossa usein aika sillä lailla nopean käsittelyn asioita”. Lisäksi, vaikka Suomen kannat muodostetaan Helsingissä, esimerkiksi työoikeusdirektiivejä koskeviin neuvoston sosiaaliasioiden työryhmän kokouksiin työministeriön asiantuntijan ohella osallistuva pysyvän edustuston virkamies tuo lisäasiantuntemusta ja huolehtii muun muassa siitä, ettei Suomesta tule liian ylimalkaisia tai epäselviä kantoja. (Heinonen 2005.) Pysyvä edustusto tarjoaa valti-onhallinnolle myös mahdollisuuden seurata sosiaalista vuoropuhelua. Stina Modeenin mukaan edustuston sekä suomalaisten palkansaaja- ja työnantajajärjestöjen EU-toimistojen edustajien välillä

⁵³ Etenkin elinkeinoelämän näkökulmasta on hallitukseen kohdistuvan lobbauksen osalta olennaista, että kyse ei ole vain yksisuuntaisista vaikuttamispyrkimyksistä, vaan myös hallitukset lobbaavat elinkeinoelämän järjestöjä pyrkiessään vaikuttamaan Euroopan yhteisön politiikan lopputuloksiin. Tämä on Lynn Collien mukaan tavallista eritoten sosiaalipolitiikassa, jossa työnantajien ja palkansaajien järjestöillä on monesti hallituksia paremmat yhteydet yhteisön päätöksentekoon. (Collie 1998, 221.)

on ollut antoisaa yhteistyötä. (Modeen 2005.)⁵⁴ Vaikka sekä palkansaajat (Skippari 2005) että elinkeinoelämä (Saralehto 2000, 67) pitävät pysyvää edustustoa tavoitteidensa edistämisen kannalta varsin tärkeänä tahona, on sen rooli niin määräaikaista työtä kuin tietotekniikka-avusteista etätyötäkin koskevien puitesopimusten neuvottelu- ja täytäntöönpanoprosesseissa ollut varsin vähäinen.

5.5.3. Eurooppa-väylä – komissio yhteistyökumppanina

Euroopan komissio on Justin Greenwoodin mukaan EU-edunvalvonnan kohteista tärkein. Sen lisäksi, että komissiolla on mahdollisuus toimia asialistan muokkaajana, sillä on merkittävä rooli aloitteentekijänä ja asioiden luonnostelijana. (Greenwood 2003, 45.) Komission teknisen tiedon tarve tekee siitä riippuvaisen ulkopuolisista intresseistä. Yleensä kyse on eturyhmien ja komission virkamiesten välisistä pitkäaikaisista yhteistyösuhteista, ja näin ollen eturyhmillä on mahdollisuus saada mielipiteensä kuuluville ajoissa asian valmisteluvaiheessa. (Emt., 46.) Teknisen asiantuntijuuden ohella EU ja erityisesti komissio tarvitsevat järjestörakenteita ajaakseen eteenpäin integraatiota ja saadakseen tukea politiikoilleen jäsenvaltioitasolla. Järjestöt puolestaan pyrkivät pääsemään mahdollisimman lähelle vallan ydintä vaikuttaakseen politiikan sisältöihin. (Skippari 2005, haastattelun oheismateriaali.) Greenwoodin tavoin suomalaiset sekä palkansaajapuolen että työnantajapuolen edustajat pitävät komissiota EU-edunvalvonnan kannalta erittäin tärkeänä toimielimenä. Jorma Skippari näkee komission eräänlaisena liikkeellepanevana voimana, joka on painostanut erityisesti työnantajapuolta neuvotteluihin (Skippari 2005). Keskeistä on myös, että juuri komissio on viime kädessä vastuussa Eurooppa-tason sosiaalisen vuoropuhelun tukemisesta (Kirton-Darling & Clauwaert 2003, 257). Stina Modeen katsookin sosiaalisen vuoropuhelun saaneen huomattavasti lisää painoarvoa komission sisällä (Modeen 2005).

Yleisesti ottaen komissio kuulee esimerkiksi UNICE:n kaltaista eurooppalaista edunvalvontajärjestöä säännöllisestä niin virallisesti, puolivirallisesti kuin epävirallisestikin päivittäisten yhteyksien kautta (Collie 1998, 217). Komissiossa on esimerkiksi erilaisia työryhmiä ja komiteoita. Niiden tehtävänä on toimia tiedonkulun välineinä, foorumeina, joilla tietyn alan asiantuntijat pääsevät keskustelemaan asioista ja reagoimaan niihin. Komission näkökulmasta ne toimivat aloitevaiheessa paikkoina, joissa komissio pääsee keskustelemaan asioista ja tunnustelemaan eri ratkaisuvaihtoehto-

⁵⁴ Suomalais-toimijoilla on ollut tapana tavata kerran kuussa ja keskustella avoimesti muun muassa pöydällä olevista asioista ja niiden käsittelyvaiheista. Ainakin toimiessaan itse edustuston virkamiehenä käytäntö perustui Modeenin mukaan luottamukseen, jolloin tietoa voitiin vaihtaa ilman, että jouduttiin pelkäämään sen joutuvan väärin käsiin. Sittemmin keskusteluja on laajennettu siten, että myös sosiaali- ja terveysministeriön edustaja on ollut niissä mukana, koska muun muassa työsuojelu kuuluu kyseisen ministeriön toimialaan. Modeenin mukaan avoin tiedonvaihto työmarkkinaosapuolten ja pysyvän edustuston välillä hyödyttää kaikkia tahoja. Koska tiedonsaanti perustuu Brysselissä pitkälti kunkin omiin henkilökohtaisiin verkostoihin, joita ei voi testamentata seuraajalleen työtehtävän vaihtuessa, on tiedonvaihto kannattavaa. Koska edustuston ja työmarkkinaosapuolten tapaamisissa on kyse suomalaisesta yhteistyöstä, Modeen pitää sitä suomalaisten suoran, mutkattoman ja asiakeskeisen tyylin mukaan myös hyvin helppona. (Modeen 2005.)

ja. Eri työryhmien ja komiteoiden välillä on kovasti vaihtelua, mutta tieto kulkee niissä joka tapauksessa kumpaankin suuntaan, sekä komissiolta työmarkkinaosapuolten suuntaan että päinvastoin. (Penttinen 2004; myös Modeen 2005.)

Niin jäsenmaiden kuin työmarkkinatoimijoidenkin on tärkeää hyödyntää verkostojaan etenkin asioiden ollessa valmisteluvaiheessa. Komissioon vaikuttamisessa on Modeenin mukaan olennaista, että ”jos odottaa sitä, että komissiosta tulee ehdotus ulos, niin silloin on juna melkein mennyt ohi”. (Modeen 2005.) Mitä pidemmälle ehdotus etenee komissiossa, sitä pienemmät mahdollisuudet eturyhmillä on vaikuttaa siihen (Greenwood 2003, 48–49). Mahdollistaakseen asiantuntijuutensa mahdollisimman tehokkaan vaikutuksen esimerkiksi UNICE toivoisi komission hyödyntävän enemmän niin kutsuttuja vihreitä kirjoja, joiden avulla se hahmottelee tulevia toimiaan ja pyrkii käynnistämään keskustelua. Tämä vähentäisi komissioon lainsäädäntöprosessin myöhemmissä vaiheissa kohdistuvaa lobbausta ja lisäisi edunvalvonnan kohdentumisen tarkkuutta. (Collie 1998, 218.)

Sosiaalisessa vuoropuhelussa komission rooli korostuu varsinkin prosessin alkuvaiheessa päätettäessä, millaisia asioita nostetaan eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten neuvoteltaviksi. Ennen kuin asioita nostetaan laajemmin esille, komissiossa tehdään paljon taustatyötä, esimerkiksi selvityksiä. Ainakin tähän asti prosessin liikkeellepanijan rooli on kuulunut komissiolle huolimatta siitä, että eurooppalaisilla työmarkkinaosapuolilla olisi mahdollisuus aloittaa neuvottelut myös itsenäisesti. Minna Helteen mukaan näin on muun muassa siksi, että työnantajapuoli on ollut palkansaajapuolta vastahankaisempi lähtemään neuvottelupöytiin ilman komission suunnalta tulevaa painetta. (Helle 2004.) Neuvottelujen käynnistämistä niin sanotusti direktiiviuhkan varjossa olen käsitellyt tarkemmin jo aiemmin.

Itse kaksikantaisten neuvottelujen osalta komission roolin määrittää perustamissopimuksen artikla 138, jonka mukaisesti komissiolle on vain teknisen ja lainopillisen tukijan rooli, mikäli työmarkkinaosapuolet tukea toivovat. Tämä tarkoittaa, että komissio voi maksaa muun muassa neuvottelujen tila- ja tulkkaukskustannukset sekä puheenjohtajan palkan. (Ahlberg 1999, 18; myös Nyyssölä 2005.) Esimerkiksi etätöiden puitesopimukseen johtaneissa neuvotteluissa komissio maksoi osallistujien lentoliput, majoituksen ja kokouskulut. Hans Grahnin mukaan tilanne olisi ollut huomattavasti hankalampi – eritoten uusien jäsenmaiden järjestöjen kannalta kenties jopa mahdoton – ilman komission apua. ”Komission ei kuitenkaan pidä pyrkiä rajoittamaan järjestöjen vapautta käydä sosiaalidialogia niiden haluamista asioista ja niiden haluamalla tavalla.” (Grahn 2005.) Työnantajapuolta edustavan Grahnin tavoin palkansaajapuolen Jorma Rusasen näkemys komission rahallisesta avusta neuvottelujen yhteydessä on järjestöjen ”talouden kannalta järkevä homma”. Komission pitäessä

huolen edunvalvontatoiminnan kustannuksista järjestöille kertyy kustannuksia lähinnä työaika-resurssien kulumisen muodossa. (Rusanen 2005.) Kokousjärjestelyjen ohella komissio on tukenut sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa käytäviä neuvotteluja juridisia kysymyksiä selvittäneiden virkamiesten panoksella. Tavoitteena on ollut pitää huolta siitä, että työmarkkinaosapuolten neuvotteleva sopimus on yhteisöläinsäädännön periaatteiden mukainen. (Leppälä 2005.) Esimerkiksi määräaikatyötä koskevissa neuvotteluissa komission oikeudellisen yksikön edustajat kutsuttiin kertomaan näkemyksensä työmarkkinaosapuolten, komission ja neuvoston toimivallan välisistä suhteista (Ahlberg 1991, 24–25).

Komissio pidetään hyvin informoituna kollektiivisten neuvottelujen aikana, kuten tapahtui esimerkiksi määräaikatyöneuvotteluissa (Leppälä 2005, haastattelun oheismateriaali). Vaikka komissio ei ole virallisesti edustettuna neuvottelupöydässä, sihteerinä ja puheenjohtajana on toiminut komission virkamies (Falkner 1998, 127). Kansallisissa järjestelmissä ulkopuolisen puheenjohtajan valitsemiseen turvaudutaan ainoastaan, mikäli neuvottelut ajautuvat umpikujaan. Eurooppa-tasolla tästä on sen sijaan tullut jo tapa. Määräaikaista työtä koskevissa neuvotteluissa puheenjohtajana toimi Euroopan komission työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden osaston entinen pääjohtaja Jean Degimbe avustajanaan komission virkamies. Perustamissopimusta silmällä pitäen sekä puheenjohtaja että hänen avustajansa kutsuttiin esimerkiksi määräaikaista työtä koskeviin neuvotteluihin EU:n sosiaalipolitiikan ja työoikeuden asiantuntijoina, ei komission edustajina. Itsenäinen puheenjohtaja ei ole välittäjä tai sovittelija, koska hänen ei tule auttaa osapuolia sopuun pääsemisessä. Ahlberg katsoo komissiolla kuitenkin olevan epäsuora vaikutus neuvotteluihin, koska komission päätösvallassa on, laittaako se työmarkkinaosapuolten aikaansaaman sopimuksen eteenpäin neuvostolle direktiiviehdotuksen muodossa. Hän pitääkin järkevänä Degimben kaltaisen henkilön ottamista puheenjohtajaksi, koska tämä tietää, mitä komissio ei varmaankaan ole halukas hyväksymään. (Ahlberg 1999, 16–18.)⁵⁵ Matti Leppälä näkee Degimben olleen tärkeässä roolissa varsinkin määräaikatyösopimuksen pääneuvottelijoiden kannalta. Vaikka puheenjohtajan rooli yleisesti ottaen oli ”latentti”, tilanteen mennessä vaikeaksi puheenjohtajalla oli paljonkin merkitystä eräänlaisena välittäjänä. (Leppälä 2005.) Mikko Nyssölä puolestaan kokee Degimben toimineen korostetun muodollisesti yrittäen lykkiä asioita eteenpäin ottamatta kuitenkaan kantaa asiakysymyksiin (Nyssölä 2005).

⁵⁵ Eurooppa-tason neuvotteluprosessin liikkeelle laukaisijan, neuvotteluihin patistajan sekä niiden tukijan roolin ohella komissiolla on sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa syntyneiden sopimusten täytäntöönpanovaiheeseen päästäessä myös eräänlainen portinvartijan rooli. Gerda Falknerin mukaan tästä on komissiolle taktista hyötyä. (Falkner 1998, 127.)

5.5.4. Eurooppa-väylä – muiden EU-instituutioiden rooli

Euroopan parlamentti on lisännyt vaikutustaan Euroopan yhtenäisasiakirjasta lähtien. Sen lisäksi, että parlamentilla on yhä enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksenteon lopputuloksiin, se pääsee osallistumaan päätöksentekoprosessiin entistä aikaisemmassa vaiheessa. (Bern 1994, 63.) Yhteispäätösmenettelyn laajentuessa yhä useammille aloille Euroopan parlamentista on tullut aito ja ratkaiseva päätöksentekijä yhä useammassa kysymyksessä (Penttinen 2004). Koska parlamentti ei ole enää pelkkä lausunnonantaja ja keskustelukerho, komissio joutuu panostamaan asioiden läpiviemiseen entistä enemmän (Nyyssölä 2005). Samanaikaisesti parlamentti on tullut entistä kiinnostavammaksi edunvalvojen silmissä, ja työmarkkinaosapuolten, esimerkiksi palkansaajia edustavan EAY:n ja ammattisihteeristöjen suhteet parlamenttiin ovat tulleet yhä tärkeämmiksi (Boldt 2000, 86; ks. myös Bern 1994, 63). Myös elinkeinoelämä on lisännyt ja vahvistanut parlamenttiyhteyksiään viime aikoina edunvalvontaan varattuja voimavarojaan lisäämällä. (Greenwood 2003, 63).

Varsinkin valiokuntavaihe on asiantuntijuuden ja teknisen tiedon jakamisen kannalta otollista aikaa (Greenwood 2003, 58–59). Vaikuttaminen tapahtuu siis muun muassa Euroopan parlamentin valiokuntien ja poliittisten ryhmien kuulemistilaisuuksissa sekä henkilökohtaisten yhteyksien kautta. Olennaista on kuitenkin, että esimerkiksi elinkeinoelämän edunvalvonnan näkökulmasta parlamentti on komissioon nähden ongelmallisempi vaikuttamisen kohde, koska teknisen asiantuntijuuden sijaan parlamentissa osallistumismahdollisuuksiin vaikuttavaa pitkälti puoluepoliittinen ja ideologinen ilmasto. (Collie 1998, 219.) Palkansaajapuoleen parlamentti suhtautuu EU:n toimielimistä myönteisimmin ja ymmärtäväisimmin, mihin Markus Penttisen mukaan vaikuttaa ensisijaisesti se, että parlamentti valitaan vaaleilla ja täten se nojaa lähtökohdiltaan kansalaisiin. Koska palkansaajat muodostavat merkittävän osan äänestäjäkunnasta, heitä koskevat kysymykset tulevat eteen väistämättä. Lisäksi parlamentti on avoin toimielin, jolloin vuorovaikutus ympäröivän yhteiskunnan kanssa syntyy automaattisesti toisin kuin esimerkiksi neuvostolla. (Penttinen 2004.)

Gerda Falknerin mukaan Eurooppa-tason päätöksentekoelemistä Euroopan parlamentti on kärsinyt eniten sosiaalipolitiikasta tehdyn sopimuksen mukanaan tuomista vaikutuksista. Olennaista on, ettei parlamentilla Maastrichtin sopimuksen mukaisesti ole mahdollisuutta tulla kuulluksi tapauksissa, joissa EU-tason sosiaalisen vuoropuhelun kautta syntyneistä sopimuksista tulee osa unionin lainsäädäntöä. (Falkner 1998, 127.) Parlamentilla ei siis ole virallista roolia määräaikaista työtä koskevaan direktiiviin johtaneen päätöksentekoprosessin kaltaisissa tapauksissa, koska puitesopimusten täytäntöönpanosta säättävä EY:n perustamissopimuksen artikla 139 ei sisällä vaatimusta parlamentin kuulemisesta (Ahlberg 1999, 34). Komissio on kuitenkin tiedottanut parlamentille esimerkiksi sopimusta edeltäneiden kuulemisvaiheiden etenemisestä. Lisäksi työmarkkinaosapuolten määräaikais-

ta työtä koskevien neuvottelujen päätyttyä komission kyseisten neuvottelujen tuloksen pohjalta tekemä direktiiviehdotus toimitettiin neuvoston ohella parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealla, jotta ne saivat esittää asiasta mielipiteensä. (EIROnline 1999.) Koska työmarkkinaosapuolten tekemien sopimusten sisältöön ei ainakaan tähän mennessä ole neuvostossa puututtu, parlamentin muutosehdotuksilla ei ole ollut käytännön merkitystä. Etätyön kaltaisissa sopimusprosesseissa, joista ei seuraa direktiiviä, parlamenttia on Liisa Heinosen mukaan tuskin kuultu millään tavalla. (Heinonen 2005.)

EY:n perustamissopimus antaa eurooppalaisille työmarkkinaosapuolille vahvemman aseman kuin yksikään kansallinen perustuslaki, joten Euroopan parlamentti on ainakin retorisella tasolla suhtautunut sosiaaliseen vuoropuheluun kriittisesti (Skippari 2005). Parlamentti on ollut tyytymätön siihen, että sosiaalinen vuoropuhelu jättää sen lainsäädäntöprosessin ulkopuolelle. Asia on Heinosen mukaan noussut esille esimerkiksi EU:n perustuslakisopimuskeskustelun yhteydessä. (Heinonen 2005.) Aivan merkityksetön parlamentti ei sosiaalisessa vuoropuhelussakaan kuitenkaan ole. Matti Leppälä uskoo parlamentin roolin sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa käytävissä neuvotteluissa vahvistuvan jatkossa. Hän pitääkin parlamentin ja palkansaajapuolta edustavan EAY:n suhteita erittäin tärkeinä nostaten esimerkiksi Itävallan, jossa ammattiyhdistysliikkeen rooli Euroopan parlamentin vaaleissa on vaalirakenteen vuoksi merkittävä, vaikka muodollisesti valinnan tekee kansa. (Leppälä 2005.) Kyse on tällaisessa tapauksessa kuitenkin lähinnä epäsuorasta vuorovaikutussuhteesta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) kuuluu EU:n perustaviin instituutioihin. Se luotiin Rooman sopimuksella, ja sen toiminta alkoi vuonna 1958. (Jeffery 2002, 327.) Työmarkkinaosapuolten ohella ETSK:ssa on edustettuna muita taloudellisia ja sosiaalisia intressejä edustavien toimijoiden ryhmä, johon kuuluu muun muassa maanviljelijöiden, pienyritysten, käsityöläisten, kuluttajien, naisten ja vammaisten, tiedemaailman sekä ympäristöjärjestöjä. Olennaista on, että palkansaaja- ja työnantajatoimijat eivät edusta ETSK:ssa Eurooppa-tason järjestöjään, vaan heidät valitaan jäsenvaltioista henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella (Greenwood 2003, 64). Heterogeenisen jäsenkuntansa vuoksi ETSK:n yhteiset kannat ovat kompromissien tuloksia, mikä heikentää niiden merkitystä (Bern 1994, 68).

Talous- ja sosiaalikomitea toimii lähinnä muiden toimielinten neuvonantajana, mutta sillä on myös oikeus antaa oma-aloitteinen lausunto merkittävinä pitämistään aiheista (Greenwood 2003, 64). Huomattavaa on, että lausuntojen ja mielipiteiden antamisen mahdollisuus ei tarkoita sitä, että Euroopan komission, neuvoston tai parlamentin olisi vastattava niihin tai otettava niitä huomioon päätöksiä tehdessään. Lisäksi ETSK:a kuullaan vasta lainsäädäntöprosessin sellaisessa vaiheessa, jol-

loin merkittävimmät politiikkalinjaukset on jo tehty, mikä nakertaa sen vaikutusmahdollisuuksia. (Jeffery 2002, 337–338.) Vaikka talous- ja sosiaalikomiteaa voidaan pitää Eurooppa-tason funktionaalisen edunvalvontajärjestelmän kulmakivenä, on sen saavutuksia siis pidetty hyvin pieninä (Streeck & Schmitter 1991, 138). Valtionhallinnon näkökulmaa edustavan Liisa Heinosen mukaan ETSK:n vaikuttaminen on lähinnä muodollista, eivätkä sen sanomiset nouse esiin ainakaan neuvoston sosiaaliasioiden työryhmässä (Heinonen 2005). Saman ilmiön neuvoston eri työryhmien osalta on havainnut Stina Modeen. Hänen mukaansa ETSK ja alueiden komitea ovat molemmat valtavia instituutioita, joissa tehdään paljon työtä ja tuotetaan lausuntoja. Niin sanotussa virallisessa päätöksentekoputkessa niiden näkemykset eivät kuitenkaan saa merkittävää huomiota. (Modeen 2005.) Jorma Rusasen mukaan ETSK:lla voi kuitenkin olla vaikutusta silloin, kun sen näkemys noudattaa samaa linjaa kuin asian käsittely muutoinkin. Merkityksetön se ei ole, koska molemmat työmarkkinaosapuolet sen toimintaan kuitenkin pyrkivät vaikuttamaan. (Rusanen 2005.)

Markus Penttinen katsoo, ettei ETSK:n merkitystä kannata tarkastella pelkästään päätöksenteon näkökulmasta. Hänen mukaansa ETSK toimii parhaiten uusien ajatusten tuottajana ja niiden testajana. Lisäksi eturyhmät voivat hyödyntää sitä eräänlaisena ponnahduslautana muissa toimielimissä tapahtuvaan EU-tason edunvalvontaan. (Penttinen 2004.) Sosiaalisen vuoropuhelun näkökulmasta on keskeistä, etteivät EY:n perustamissopimuksen artiklat anna ETSK:lle Euroopan parlamentin tavoin minkäänlaista muodollista roolia sosiaalisessa vuoropuhelussa. Leppälä ei kuitenkaan usko ETSK:n lähtevän kritisoimaan sosiaalista vuoropuhelua, koska kyse on työmarkkinaosapuolten välisestä toiminnasta. (Leppälä 2005.)

5.6. Sosiaalinen vuoropuhelu ja suomalainen työmarkkinatoiminta

5.6.1. Kansallisen ja EU-tason työmarkkinatoiminnan suhde

Kansallisella ja EU-tason työmarkkinatoiminnalla on Jorma Skipparin mukaan yllättävänkin paljon samoja piirteitä. Periaatteessa kaikille kansallisen tason sopimisen tasoille on löydettävissä vastine Eurooppa-tasolta, toisin sanoen EU-tason institutionaaliset rakenteet ovat pitkälti vastaavia suhteessa kansallisen tason institutionaalsiin rakenteisiin. Makrotaloudellista vuoropuhelua Skippari vertaa kansallisella tasolla toimivaan talousneuvostoon, jossa pohditaan yleisiä talouspoliittisia kysymyksiä. Suomelle tyypillistä kolmikantaisesti ministeriötasolla tapahtuvaa valmistelumallia voi sen sijaan EU-tasolla verrata komission kaksivaiheiseen konsultointiin ja neuvottelutoimintaan. Huomatavaa kuitenkin on, että EU-tasolla kuuleminen tapahtuu EY:n perustamissopimuksen pohjalta, eikä kyseessä ole vain vakiintunut käytäntö kuten kansallisella tasolla. EU-tason kaksikantaisten neuvottelujen tulokset Skippari rinnastaa kansallisella tasolla työmarkkinakeskusjärjestöjen kaksikantaisiin

yleissopimuksiin. Alakohtaisella tasolla kansalliset työehtosopimukset voidaan puolestaan asettaa rinnakkain Eurooppa-tasolla käytävän alakohtaisen vuoropuhelun ja kyseisellä tasolla aikaansaatu-
jen normien kanssa, vaikka tulokset ovatkin olleet varsin kirjavia. Kun puhutaan liittotason euroop-
palaisesta yhteistyöstä, pisimmällä on Euroopan metalli (*EFM*), jolla on yhteyksiä yli rajojen. Työ-
paikkatasolle mentäessä kansallisen tason paikallista sopimista voidaan verrata eurooppalaisiin yri-
tysneuvostoihin (*EWC*) ja Eurooppa-yhtiöihin. (Skippari 2005.)

Koska pohjimmiltaan kysymys on intressien yhteensovittamisesta, samankaltaiset voimat ja meka-
nismit toimivat sekä kansallisella että EU-tasolla. Vaikka toiminnan muodoissa on eroja, henkinen
prosessi on Mikko Nyysölän mukaan samankaltainen molemmissa tapauksissa. (Nyysölä 2005.)
Palkansaajapuolen Matti Leppälä puolestaan yhdistää neuvotteluprosessien yhteneväisyyden pal-
kansaajaleirin sisällä tapahtuvaan päätöksentekoon. Määräenemmistöpäätösten vuoksi muutaman
EAY:n jäsenjärjestön militantti toiminta ei välttämättä vaaranna päätösten hyväksymistä. Sama pä-
tee kansallisella tasolla keskusjärjestöissä tapahtuvaan päätöksentekoon. Näin ollen neuvottelujen
mekanismeissa, toiminnan dynamiikassa, on paljonkin yhtäläisyyksiä kansallisen ja EU-tason välil-
lä. (Leppälä 2005.)

Käytännön yhtäläisyyksistä huolimatta ei tule unohtaa eroja neuvottelutoiminnan oikeudellisessa
perustassa. Työmarkkinaosapuolten keskinäisestä neuvottelutoiminnasta ei ole merkintää Suomen
perustuslaissa, vaikka järjestöjen mahdollisuus tehdä sopimuksia onkin kirjattu kansallisen työlain-
säädännön eri pykäliin. EU:n sosiaalisesta vuoropuhelusta on sen sijaan säädetty EY:n perustamis-
sopimuksessa. (Heinonen 2005.) Lisäksi kansallisen ja EU-tason työmarkkinajärjestelmät eroavat
siinä, että EU-tasolla toimintaa värittää erityisesti prosessien monikansallisuus eli toimijoiden mo-
ninaisuus (Skippari 2005). Hans Grahn näkee kansallisten kulttuurien moninaisuuden vahvuutena,
mutta toteaa sen välillä tuottavan ymmärtämistä vaikeuksia, ”sillä toisen maan järjestelmän ymmärtä-
minen on ulkopuoliselle todellisuudessa usein hyvin vaikeaa”. Hän kiteyttää kansallisen ja EU-
tason välillä vallitsevan jännitteen varsin osuvasti todetessaan, että

[k]ussakin EU:n jäsenvaltiossa on omaleimainen kansallinen työmarkkinajärjestelmänsä, joka on
muotoutunut pitkäaikaisen historiallisen kehityksen seurauksena. Näköpiirissä ei ole, että kansalli-
sesta omaleimaisuudesta haluttaisiin luopua tai että kansallisia työmarkkinajärjestelmää peräti halut-
taisiin harmonisoida. Niinpä työelämän asiat kuuluvatkin EU:ssa niin sanottujen herkkien asioiden
joukkoon. (Grahn 2005.)

Grahn pitää harvinaisena tilannetta, jossa EU-lähtöinen työelämää koskeva lainsäädäntö korvaisi
kansallisen lainsäädännön. Käytännössä EU-normisto tulee niin sanotusti kansallisen lainsäädännön
päälle. Ongelmaksi voi tällöin muodostua se, että työelämää koskeva EU-lainsäädäntö sotkee kan-

sallisten työmarkkinajärjestelmien lähtökohdat. Lyhyesti sanottuna Grahnin näkemys EU-tason työmarkkinatoiminnasta on, että parhaimmillaan se voi tuottaa lisäarvoa tarjoamalla käytännönläheisiä apuvälineitä työpaikkatasolla käytettäväksi. Pahimmillaan EU-tason toiminta voi sen sijaan kansallisten työmarkkinakäytäntöjen sotkemisen ohella aiheuttaa ylimääräistä byrokratiaa. (Grahn 2005.) EU-tason sääntelyllä on siis työmarkkinaosapuolten näkökulmasta niin myönteinen kuin kielteinenkin puolensa.

Kaiken kaikkiaan edunvalvonnan painopiste on työmarkkinakysymysten osalta Mikko Nyssölän mukaan edelleen Suomessa, vaikka EU-tasolta lähtöisin olevat direktiivit asettavat varsin selkeät rajat monille asioille. Osoituksena kansallisen tason merkityksellisyydestä Nyssölä listaa viimeaikaisia kansallisen tason kokonaisvaltaisia työlaainsäädännön uudistuspyrkimyksiä, joihin lukeutuvat esimerkiksi työsopimuslaki, työaikalainsäädäntö, työturvallisuuslaki, yksityisyyden suoja ja yhteistoimintalaki. Hän kuvaa kansallisen tason työmarkkinatoimintaa myös EU-tasoa nopearytmisemmäksi. (Nyssölä 2005.) Yhteenvetona todettakoon Löhmanin tapaan, ettei kyse ole siitä, että EU-tason sopimustoiminta korvaisi olemassa olevia kansallisia tasoja. Se tulee kansallisten tasojen lisäksi. (Löhman 2002, 9.)

5.6.2. Kollektiivisten neuvottelujen aihepiirit

Jorma Rusanen mukaan on olemassa paljon asioita, joista Eurooppa-tason järjestöt eivät voi päästä sellaiseen sopimukseen, joka täyttäisi komission tai neuvoston asettamat vaatimukset. Näin siksi, että kyse on kompromissien kautta aikaansaaduista sopimuksista, jolloin lopputulos saattaa jäädä tavoitteita matalammalle tasolle. (Rusanen 2005.) Esimerkiksi palkkausasiat ovat keskeinen osa kansallisen tason työehtosopimuksia (esim. Heinonen 2005), mutta Eurooppa-tasolla niistä sopiminen on erittäin vaikeaa (ks. esim. Dolvik 1997a, 47). Olennaista on, että erityisesti sopimisen taso vaihtelee maittain. Alat ylittävä käytäntö on Matti Leppälän mukaan Suomen ohella käytössä vain Belgiassa ja Irlannissa. Muualla sovelletaan joko ala- tai yrityskohtaista sopimista. Sopimisen tasoon liittyvistä ongelmista huolimatta Leppälä uskoo Eurooppa-tason sopimista tarvittavan esimerkiksi palkkausjärjestelmiin ja rajat ylittävään työehtosopimustoimintaan liittyen. Syynä tämän kaltaisen toiminnan tarpeeseen hän pitää esimerkiksi ylikansallisten yhtiömuotojen, Eurooppayhtiöiden lisääntymistä. (Leppälä 2005.) Samaan ilmiöön viittaa Liisa Heinonen, jonka mukaan laajempaa keskustelua on käyty myös esimerkiksi ylikansallisten työtaistelujen ja sovittelujen mahdollisuudesta. Koska kysymys on varsin herkistä asioista, hän uskoo lakko- ja palkka-asioiden tulevaisuudessakin pysyvän ensisijaisesti kansallisen tason päätöksenteon piirissä. Tärkeiksi kysymyksiksi nousevat kuitenkin muun muassa se, säilyykö työntekijöillä lakko-oikeus palvelujen tarjoamisen vapautumisen yhteydessä, kun kyseessä siis on ylikansallinen tilanne, ja mitä lainsäädäntöä so-

velletään jollakin alalla ilmenevään työriitaan tai minkä tuomioistuimen käsittelyyn asiat kulloinkin kuuluvat. (Heinonen 2005.) Käytännöllisten syiden ohella palkka- ja lakkokysymysten pitäytymiseen kansallisella tasolla vaikuttaa merkittävästi se, että EY:n perustamissopimuksen artiklassa 137 on kohta, joka sulkee palkat, järjestäytymisoikeuden, lakko-oikeuden ja oikeuden määrätä työsulusta yhteisön toimivallan ulkopuolelle (ks. liite 3).

Yksi sosiaalisen vuoropuhelun asialistalle tulevaisuudessa tavalla tai toisella tuleva ja siellä merkitystään lisäävä aihe ovat eläkkeet. Perusongelma eläkkeisiin liittyvässä keskustelussa on häilyvä raja palkkana pidettävän lisäeläketurvan ja lakisääteisen sosiaaliturvan välillä. Kyse on Leppälän mukaan kuitenkin merkittävästä työelämän kysymyksestä. (Leppälä 2005.)

Vaikka esimerkiksi EAY:n toiminta painottui 1990-luvulla etupäässä sosiaalisen vuoropuhelun kehittämiseen, myös työehtosopimuspolitiikka on löytänyt tiensä neuvottelupöytiin eritoten niin kutsutun Doornin prosessin muodossa. Sitä on pidetty ensimmäisenä mallina, jossa ammattiliitot eri jäsenvaltioista ovat asettaneet yhteisiä tavoitteita kansallisen tason neuvotteluihinsa. Tämän keskustajärjestötason rajat ylittävän yhteistyön aloittivat Belgia, Alankomaat, Luxemburg ja Saksa vuonna 1997. Taustalla oli muun muassa Euroopan rahaliiton syntyminen. (Löhman 2002, 10.)

5.7. Sosiaalisen vuoropuhelun kehitysnäkymät

5.7.1. Euroopan unionin laajentuminen

Puhuttaessa sosiaalisen vuoropuhelun tulevaisuudesta yksi olennainen esiin nouseva aihe on Euroopan unionin laajentuminen. Wyn Grant (1998) on ennustanut laajentumisen vaikeuttavan päätöksentekoa, joka jo nyt perustuu usein pienimpään yhteiseen nimittäjään. Haasteena onkin varmistaa, että laajentumisen myötä EU-tasolle järjestäytyvillä eturyhmillä on riittävät resurssit ja sisäiset rakenteet, jotka mahdollistavat tehokkaan toiminnan. Grantin mukaan EU:n päätöksenteon ja täytäntöönpanokyvyn kehittyminen sekä eturyhmien lisääntyvä panostus Eurooppa-tason toimintaan kulkevat käsi kädessä, vaikka näyttääkin siltä, että integraatio luo kannustimia edunvalvonnan lisääntymiselle, mutta ei niinkään päinvastoin. (Grant 1998, 45.)

Paitsi että laajentuminen luo mahdollisuuksia EU:n talouksille ja yrityksille, vaatii se varsinkin uusien jäsenvaltioiden talouksilta merkittäviä mukautuksia. Tässä yhteydessä työmarkkinaosapuolilta vaaditaan paljon teknistä kapasiteettia. Eurooppa-tason sosiaaliselle vuoropuhelulle laajentuminen luo haasteen muun muassa siksi, että uusien jäsenvaltioiden työmarkkinajärjestöt ovat suhteellisen nuoria ja niiden kaksikantainen vuoropuhelu on alikehittynyttä niin kansallisella kuin alakohtaisel-

lakin tasolla. (KOM(2004) 557 lopullinen.) Monissa uusissa EU:n jäsenvaltioissa ongelmana on erityisesti järjestäytyneen työnantajaosapuolen puuttuminen. Tämä aiheuttaa hankaluuksia etenkin sellaisten EU-tason puitesopimusten kohdalla, joiden täytäntöönpano jää kansallisten työmarkkinaosapuolten vastuulle. Kansallisen tason työmarkkinaosapuolten puuttuessa etätyösopimuksen osalta täytäntöönpano on esimerkiksi Unkarissa hoidettu normaalin lainsäädännön keinoin, vaikka velvoitetta lainsäädäntöön turvautumiseen ei puitesopimusten kohdalla ole. (Rusanen 2005; myös Modeen 2005.)

Jorma Rusasen mukaan laajentumisen vaikutus näkyy myös muun muassa siinä, että työmarkkinaosapuolten on pohdittava entistä tarkemmin, kannattaako kaksikantaisiin neuvotteluihin lähteä. Komissioon laajentuminen ei periaatteessa ole suuremmin vaikuttanut, kun taas neuvostoon ja Euroopan parlamenttiin kohdistuneista vaikutuksista ei Rusasen mukaan ole vielä tarkkaa käsitystä. Kyse on lähinnä siitä, etteivät uusien jäsenvaltioiden poliittinen koostumus tai tavoitteet ole vielä hahmottuneet. Koska ainakin joidenkin uusien jäsenmaiden oletetaan kannattavan varsin uusliberalistista, sääntelyn purkamiseen tähtäävää linjaa, Rusanen heittää ilmoille kysymyksen, onko komission ja neuvoston kautta tulevaisuudessa kenties vaikeampi aikaansaada päätöksiä, joissa joustavuuden lisäksi huomioidaan myös esimerkiksi työntekijöiden turvallisuus. Näiden kahden elementin tasapainoon on viitattu termillä *flexicurity*, joka on olennainen muun muassa määräaikaisen ja etätyön kannalta. (Rusanen 2005.) Tähän liittyen Stina Modeen uskoo laajentumisen luovan ryhmitymiä, kuten Yhdistynyt kuningaskunta ja Baltian maat, joiden näkemykset työmarkkinakysymyksistä eroavat huomattavasti esimerkiksi Pohjoismaiden näkemyksistä. Suomen asemaan laajentuminen on hänen mukaansa vaikuttanut siten, että Suomen suhteellinen koko on pienentynyt entisestään, mikä tekee asioiden ajamisesta vaikeampaa. Tämä tulee toki näkymään muuallakin kuin vain työmarkkinakysymyksissä. (Modeen 2005.)

5.7.2. Sosiaalisen vuoropuhelun kehittyminen

Sosiaalisen vuoropuhelun kehitys 1970-luvulta lähtien on Jorma Skipparin mukaan ollut melko nopeaa, ja tuloksia on ainakin palkansaajien näkökulmasta saavutettu. Jatko riippuu pitkälti taloudellisista ja poliittisista suhdanteista. (Skippari 2005.) Paljon on vielä tehtävää jäljellä, mutta ainakin Brian Bercusson ja Niklas Bruun (1999) pitävät Eurooppa-tason sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa syntyneitä puitesopimuksia askeleena kohti pysyvää sosiaalista vuoropuhelua, jolla säännellään yksittäisiä työsuhteita sekä kollektiivista työoikeutta EU-tasolla (Bercusson & Bruun 1999, 131). Gerda Falknerin mukaan sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa tulevaisuudessa tehtävien sopimusten suhteen ei kuitenkaan tule pitää yllä liian suuria toiveita, sillä aikaisemmat tutkimukset osoittavat, ettei kaikkia EU:n sosiaalipolitiikan alalla käsiteltäviä kysymyksiä voida ratkaista EU-tason kollektiiv-

tiivisilla sopimuksilla. Esimerkkejä kollektiivisten sopimusten ulkopuolelle jätettävistä aiheista ovat oikeudellisia periaatteita, menettelytapoja ja sosiaaliturvaa koskevat kysymykset. (Falkner 1998, 194.) Tarkastelin kansallisella ja EU-tasolla käsiteltävien aihepiirien eroja tarkemmin jo edellisessä luvussa.

Menettelytapojen osalta Eurooppa-tason työmarkkinaosapuolet ovat ohjanneet sosiaalista vuoropuhelua viime vuosina itsenäisempään suuntaan. Osoituksena tästä ovat muun muassa työmarkkinaosapuolten tuottamat niin sanotut uuden sukupolven asiakirjat, joita myös etätöön puitesopimus edustaa. Kyseisten asiakirjojen erityispiirteenä on, että työmarkkinaosapuolet huolehtivat itse niiden täytäntöönpanosta ja seurannasta. ”Tämä edellyttää tiiviimpää yhteistyötä työmarkkinasuhteiden eri tasojen välillä sekä tehokkaita työmarkkinajärjestelmiä ja työmarkkinaosapuolten tehokasta toimintakykyä kansallisella tasolla”. (KOM(2004) 557 lopullinen.) Samoilla linjoilla komission kanssa on muun muassa Jorma Skippari, jonka mukaan ”[s]euraavassa vaiheessa sosiaalinen vuoropuhelu on kehittymässä kohti työmarkkinajärjestöjen suurempaa itsenäistä vastuuta sekä aloitteista että tuloksista. [...] Sopimus etätöistä on esimerkki uudeltaisesta kulttuurista.” Myös Genvalissa vuoden 2002 lopulla pidetylle sosiaalidialogihuippukokoukselle esitelty järjestöjen välinen useamman vuoden työohjelma on osoitus työmarkkinajärjestöjen halusta ottaa entistä enemmän vastuuta työelämän kysymyksistä. (Skippari 2005, haastattelun oheismateriaali.)

Työministeriön edustajan Liisa Heinosen näkemys Eurooppa-tasolla neuvoteltavista työmarkkinaosapuolten sopimuksista on kaiken kaikkiaan myönteinen. Kun sopimusten täytäntöönpano tapahtuu työmarkkinaosapuolten omin voimin, hän epäilee kuitenkin, että ongelmia saattaa ilmaantua. Näin ollen sekä järjestösopimusten että koko työoikeuden sektorin tulevaisuus laajentuneessa Euroopassa muodostavat vielä suuren kysymysmerkin. Myös perinteisen kaavan mukaisesti direktiiveihin liittyy Heinosen mukaan ongelmia, jotka kumpuavat muun muassa erilaisten työmarkkinamallien eroista, kuten työehtosopimusten ja lainsäädännön rooleista sekä yleensäkin säätelyn tasosta. (Heinonen 2005.) Komission näkökulmasta

[k]äytännössä työmarkkinaosapuolten asiakirjojen vaikutukset riippuvat suurelta osin sekä asiakirjojen soveltamisesta vastaavien kansallisen tason jäsenten poliittisesta tahdosta että niiden teknisestä kapasiteetista ja edustavuudesta. Työehtosopimusten kattavuusastetta eri jäsenvaltioissa koskevat tiedot etenkin laajentumisen jälkeen viittaavat siihen, että niiden tehokas soveltaminen voi olla ongelmallista useissa jäsenvaltioissa. (KOM(2004) 557 lopullinen.)

Komissio ehdottaakin kansallisten viranomaisten roolin lisäämistä yhteisön asiakirjojen soveltamisessa. Sen mukaan mahdollisuuden tähän luo EY:n perustamissopimuksen artiklan 139 kohta 2, jossa täytäntöönpano annetaan työmarkkinaosapuolten ja jäsenvaltioiden vastuulle (emt., kursivoin-

ti lisätty.) Tämä on ainakin osittain ristiriidassa etenkin työnantajapuolen korostaman sosiaalisen vuoropuhelun ja työmarkkinaosapuolten sopimustoiminnan itsenäisyyden ja joustavuuden kanssa. Tulevaisuus näyttää, mihin suuntaan Eurooppa-tason sosiaalinen vuoropuhelu tulee EU:n yleisen kehityksen myötä tai sen rinnalla kehittymään.

6. YHTEENVETO JA PÄÄTELMÄT

Tavoitteenani on ollut kuvata ja analysoida Euroopan unionin sosiaalisen vuoropuhelun verkostorakennetta kahden EY:n perustamissopimuksen artiklojen 138 ja 139 mukaisen menettelyn puitteissa toteutuneen päätöksentekoprosessin kautta. Lisäksi tavoitteenani on ollut selvittää, millä tavoin eurooppalaistuminen ja sosiaalinen vuoropuhelu sekä sen ympärille muodostunut korporatistinen politiikkayhteisö ovat näkyneet suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen arjessa ja EU-edunvalvonnassa ja millä tavoin ne ovat suhtautuneet näihin ilmiöihin. Empiirinen aineistoni on koostunut lähinnä suomalaista näkökulmaa Eurooppa-tason kaksikantaisten neuvottelujen yhteydessä edustaneiden henkilöiden haastatteluista.

Esittelen seuraavassa asettamieni tavoitteiden kannalta tärkeimmät havainnot ja päätelmät tutkielmani teoreettisen viitekehyksen valossa. Paitsi että vastaan tutkimuskysymyksiini, esitän myös tulokset, joita empiirisen aineistoni tarkastelu on antanut suhteessa hypoteeseihini. Käytän havaintojen jäsentämisessä avukseni etenkin Frans van Waardenin typologiaa. Käytännön syistä tutkimuskysymysten ja hypoteesien tarkastelu eivät etene samassa järjestyksessä kuin niitä tarkemmin käsittelevässä luvussa 3.1. Lukemisen helpottamiseksi olen kuitenkin erottanut vastaavat kohdat kursivoinnin avulla. Viimeisessä alaluvussa pohdin yleisemmällä tasolla, mitkä ovat tutkielmani keskeisin anti ja ongelmat sekä millä tavalla ja millaisiin suuntiin EU-edunvalvonnan ja erityisesti sosiaalisen vuoropuhelun tutkimusta on nähdäkseni mahdollista kehittää tulevaisuudessa.

6.1. Suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen eurooppalaistuminen

Tutkimustuloksia on hyvä lähteä purkamaan yleisen tason tutkimuskysymyksestäni, joka koski suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen eurooppalaistumista. Haastattelut osoittivat, että *eurooppalaistumisen käsitettä voidaan lähestyä eri näkökulmista eli eurooppalaistuminen pitää sisällään varsin monenlaisia elementtejä*. Se on ensinnäkin kiinteästi yhteydessä kansainvälistymiseen. Esimerkiksi työnantajien näkökulmasta tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että edunvalvonnassa on huomioitava sekä Suomen asema Euroopassa että Suomen ja Euroopan asema maailmantaloudessa. Osittain varmasti tutkielmani näkökulman vuoksi haastateltavani liittivät eurooppalaistumisen eritoten Euroopan integraatioon ja EU:hun. Olennaista on, että rajat ylittävää toimintaa ja yhteistyötä oli jo ennen Suomen EU-jäsenyyttä tehty niin palkansaaja- kuin työnantajapuolellakin, joten vuosi 1995 ei näyttäytynyt kovinkaan selkeänä vedenjakajana eurooppalaistumisprosessissa. Kaiken kaikkiaan eurooppalaistuminen on kuitenkin merkinnyt muutosta, jonka taustalla ovat muun muassa yhteiskunnalliset ja työn organisoinnissa tapahtuneet muutokset. *Eurooppalaistuminen koetaan*

suomalaisissa työmarkkinakeskusjärjestöissä nykyään hyvin vahvasti osaksi jokapäiväistä edunvalvontaa ja toimintaa yleensä.

Niin monet kirjalliset lähteet kuin empiirinen aineistonikin puhuvat *suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen Eurooppa-myönteisyyden puolesta*. Viittaan tällä lähinnä osallistumiseen Eurooppa-tason yhteistyöhön ja edunvalvontaan. Kansallisen tason tiiviiseen kolmikantayhteistyöhön tottuneina jäsenyys eurooppalaisissa kattojärjestöissä ja aktiivinen mukanaolo niiden toiminnassa näyttää olleen suomalaisille palkansaaja- ja työnantajakeskusjärjestöille varsin luonnollista. Tutkimuskysymykseeni, miksi EU-edunvalvontaan osallistutaan, pelkistetty vastaus on, että *molemmilla tahoilla motiivi osallistua syntyy halusta vaikuttaa asioihin, jotka muokkaavat jäsenistön toimintakenttää*. Erot tulevat esille, kun tarkastellaan tavoitteiden sisältöä. *Palkansaajapuolella ensisijaisena tavoitteena on parantaa työntekijöiden työehtoja ja työoloja* esimerkiksi Eurooppa-tason vähimmäisehtojen kautta. *Työnantajapuolella etusijalla on sen sijaan yritysten kilpailukyvyn parantaminen*.

SAK, STTK ja AKAVA ovat osallistuneet Eurooppa-tason kattojärjestönsä EAY:n toimintaan jo ennen Suomen EU-jäsenyyttä. Työnantajapuolella TT on palkansaajapuolen SAK:n tavoin liittynyt Eurooppa-tason kattojärjestönsä UNICE:en jo 1970-luvulla, PT puolestaan 1990-luvulla samoihin aikoihin kuin STTK ja AKAVA palkansaajapuolella. Olennaista – vaikkakin alat ylittävän sosiaalisen vuoropuhelun näkökulmasta havaintojeni mukaan suhteellisen vähämerkityksellistä – on, että kansallisen tason ammattiliitot voivat olla mukana EAY:n toiminnassa sekä kansallisen keskusjärjestönsä että oman alansa eurooppalaisen ammattisihteeristön kautta. Viittaan tällä siis niin sanotun kaksoisjäsenyyden mahdollisuuteen, en niinkään EU-tason alakohtaiseen sosiaaliseen vuoropuheluun tai sen merkitykseen. Myös työnantajapuolella on tavallista, että kansallisen keskusjärjestön, nykyisin EK:n, jäsenliitot ovat keskusjärjestöjäsenyytensä mukanaan tuoman UNICE-jäsenyyden ohella jäseninä alakohtaisissa EU-tason järjestöissään. On kuitenkin huomattava, ettei UNICE:lla ole EAY:n tavoin ollut virallisia yhteyksiä alakohtaisiin Eurooppa-tason työnantajajärjestöihin.

EU-tason järjestöjäsenyyksien ohella eurooppalaistuminen on tuonut keskusjärjestöille joitakin uusia tehtäviä samalla, kun kansallisen tason paineet esimerkiksi alakohtaisen ja paikallisen sopimisen vahvistamiseksi ovat lisääntyneet. Organisatorisesti EU:n ja sen piirissä tapahtuvan päätöksenteon merkityksen lisääntyminen ovat esimerkiksi työnantajapuolella tulleet esille muun muassa erillisen kansainvälisen osaston lakkauttamisena. Palkansaajapuolella vastaava EU-edunvalvonnan ja Eurooppa-tason kattojärjestön kanssa tehtävän yhteistyön lisääntymisen mukanaan tuoma ilmiö on ollut esimerkiksi keskusjärjestötason yhteistyön lisääntyminen. Yksi osoitus tästä on keskusjärjestö-

jen yhteinen KEY-Finland -toimisto Brysselissä, jonka olennaisin tehtävä on tiedon välittäminen Suomen ja Brysselin välillä. Työnantajapuolella samankaltaisista tehtävistä on huolehtinut TT:n ja PT:n Brysselin-toimisto.⁵⁶ Yhteistyöstä puhuttaessa on lisäksi mainittava *tiivis yhteistyö suomalaisten palkansaaja- ja työnantajajärjestöjen välillä*. Suomalaistoimijat tuntevat toisensa henkilökohtaisella tasolla, ja keskusteluja käydään esimerkiksi Eurooppa-tason neuvottelujen yhteydessä sekä Suomessa että Brysselissä. *Muun muassa valtionhallinnon EU-asioiden valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmän sekä vakiintuneen kolmikantaisen yhteistyön vuoksi myös yhteistyö suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen ja valtiiovallan välillä on tiivistä.*

Vaikka suomalaisten työmarkkinajärjestöjen suhtautuminen EU-jäsenyyteen ja Euroopan yhdentymiseen näyttää olleen varsin myönteinen, kertoo etenkin tutkimuskirjallisuus palkansaajien ja työnantajien näkemysten välillä vallinneen myös eroja. Tutkimuskysymysteni yhteydessä esitin hypoteesin, jonka mukaan *suomalaisten palkansaajien suhtautuminen eurooppalaistumiseen on varauksellisempaa kuin työnantajien, mutta palkansaajat ovat siitä huolimatta työnantajia innokkaammin mukana Eurooppa-tason edunvalvonnassa ja sosiaalisessa vuoropuhelussa. Empiiriset havainnot antavat tukea hypoteesille*. Koska poliittinen integraatio on Eurooppa-tasolla kulkenut jälkijunassa suhteessa taloudelliseen integraatioon, palkansaaja- ja työnantajajärjestöjen eurooppalaistumisen lähtökohdat ovat olleet varsin erilaiset. Palkansaajapuolen kykyä vastata Euroopan integraation mukanaan tuomiin haasteisiin on heikentänyt muun muassa kansalliselle tasolle juurtunut organisaatio. Lisäksi palkansaajapuolen ongelmana on ollut lakkoaseen kaltaisten tehokkaiden painostuskeinojen puuttuminen Eurooppa-tasolta. Sen vuoksi, että taloudellinen integraatio on luonut työntekijöiden turvallisuuteen ja saavutettuihin etuihin kohdistuvia uhkia, on kaikkia EU:n jäsenvaltioita yhdenmukaisesti velvoittavien direktiivien laatiminen palkansaajien näkökulmasta toivottavaa. Työnantajat puolestaan puhuvat vähemmän sitovan koordinoinnin ja sääntelyinstrumenttien puolesta, sillä sääntely merkitsee yritysten ja elinkeinoelämän toiminnan rajoittamista. Toisin kuin palkansaajapuoli, elinkeinoelämä on vastustanut sosiaalipoliittisten kysymysten siirtämistä kansallisen tason toimivallasta Eurooppa-tason virallisiin neuvottelupöytiin. Elinkeinoelämän intresseissä on ollut säilyttää Eurooppa-tason työmarkkinatoiminta mahdollisimman epävirallisena ja joustavana.

Hyvä esimerkki tästä on puitesopimus tietotekniikka-avusteisesta etätyöstä. Se on sarjassaan ensimmäinen eurooppalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen aikaansaama alat ylittävä sopimus, jonka täytäntöönpano tapahtuu kansallisten työmarkkinaosapuolten omin voimin. Täytäntöönpanotapansa vuoksi puitesopimus etätyöstä ja sittemmin aikaansaatu puitesopimus työstressistä edustavatkin

⁵⁶ Brysselin ohella Eurooppa-tason toimintaan pyritään vaikuttamaan ainakin palkansaajapuolella myös pohjoismaisen yhteistyön kautta. PAY:n puitteissa tehdyn yhteistyön merkitys on kuitenkin vähentynyt viime vuosina.

työnantajan näkökulmasta niin sanottua pehmeää ja direktiiveihin nähden käytännönläheisempää työelämän kehittämismallia, jota haluttaisiin noudattaa myös jatkossa. Palkansaajapuolella vapaa-muotoiseen täytöntöönpanomalliin suhtaudutaan esimerkiksi sen uutuuden ja arvaamattomuuden takia varsin varauksellisesti.

6.2. Van Waardenin typologia sosiaalisen vuoropuhelun analyysivälineenä

Erittelen seuraavassa laadullisen tarkasteluni perustana olevia empiirisiä havaintoja Frans van Waardenin typologian avulla. Taulukointi on toimiva tapa esitellä aineisto, johon analyysi pohjautuu, sillä se osoittaa, että olen kerännyt ja tulkinnut empiiristä aineistoani systemaattisesti. *Samalla se antaa yhteen vetävän vastauksen tutkimuskysymykselleni, mitä on EY:n perustamissopimuksen artiklojen 138 ja 139 mukainen sosiaalinen vuoropuhelu.* Lisäksi taulukointi on hyödyllinen tutkimuksellinen väline pyrkiessäni todistamaan, että määräaikaista työtä koskevan direktiivin ja etätyön puitesopimuksen syntymiseen johtaneisiin päätöksentekoprosesseihin pätee tietty säännönmukaisuus. (Ks. Alasuutari 1999, 193; myös kuvio 4, s. 115.) Ne siis noudattavat tiettyä Eurooppa-tason sosiaaliselle vuoropuhelulle ominaista mallia, niin yleisesti kuin suomalaistoimijoidenkin näkökulmasta, ja näin ollen kyseisiä yksittäisiä päätöksentekoprosesseja voidaan tarkastella yhden yhteisen otsikon alla. Hypoteesini mukaisesti tavoitteena on osoittaa, että esimerkkitapauksilleni ominaiset piirteet viittaavat vahvasti Gerda Falknerin hahmotteleman korporatistisen politiikkayhteisön olemassaoloon.

KUVIO 3. EU-tason korporatistinen politiikkayhteisö Frans van Waardenin politiikkaverkostoa koskevan erittelyn näkökulmasta – esimerkkinä sosiaalinen vuoropuhelu suomalaistoimijoiden näkökulmasta.

Politiikkaverkoston tyyppi	Eurooppa-tason korporatistinen politiikkayhteisö – sosiaalinen vuoropuhelu suomalaistoimijoiden näkökulmasta
Toimijat (valtiovallan edustajien lisäksi) – Määrä – Tyyppi – Edustuksellinen monopoli	– Erittäin rajoitettu määrä, myös Suomessa – Keskusjärjestöt sekä Eurooppa-tasolta että Suomesta – Kyllä, vaikka joitakin ongelmia lähinnä EU-tasolla
Toiminta – Vaikuttamiskanava – Kuuleminen – Neuvottelu – Koordinaatio – Yhteistyö päätösten muotoilussa – Yhteistyö täytäntöönpanossa + julkisen auktoriteetin delegointi – Käsiteltävien aiheiden laajuus	– Kaksikantainen sopimustoiminta EU-tasolla – Komission taholta – Kaksikantaiset, itsenäiset – Tiivis – Järjestöjen sisällä ja niiden välillä – Kyllä, etenkin ei-lainsäädännöllisten sopimusten kohdalla – Melko laaja / Kapea
Rakenne – Rajat – Suhteiden sääntelyn taso – Intensiteetin taso (vuorovaikutuksen säännöllisyys ja kesto) – Moninkertaisuuden aste (toimijoiden yhteistyösuhteiden moninaisuus) – Symmetria (vuorovaikutussuhteen vastavuoroisuus) – Alaryhmien olemassaolo – Keskeisyys (toimintakeskusten määrä) – Vakauden taso – Suhteiden laatu	– Suljetut – Korkea – Korkea – Korkea – Korkea – Kyllä – Vakiintunut – Korkea – Yhteistoiminnallinen
Institutionalisoituneisuuden taso (verkoston rakenteen luonne ja vakaus)	– Korkea
Vuorovaikutuksen muodot – Vastakkaisuus / konsensushakuisuus – Pyrkimyksenä julkisen intressin palvelu – Viralliset / epäviralliset yhteydet – Ideologiset ristiriidat	– Konsensushakuisuus – Kyllä – Viralliset ja epäviralliset – Todennäköisiä (Luovat tavallaan toiminnan perustan)
Vallanjako – Itsenäisyyden taso valtiovaltaan nähden – Valtiovalta määräävässä asemassa – Yhteiskunnalliset intressit määräävässä asemassa – Tasapaino, symbioosi	– Korkea (Etenkin kaksikantaisten neuvottelujen aikana) – Ei – Ei – Kyllä (Ks. edelliset kaksi kohtaa)
Julkisen hallinnon strategiat – Vastaanottavuus – Tunnustaminen – Eturyhmien aktiivinen tukeminen – Eturyhmien luominen ja niiden toimintaan vaikuttaminen – Valtiovallan delegointi	– Institutionalisoitu – Mainittu EY:n perustamissopimuksessa – Etenkin Euroopan komission taholta – Etenkin Euroopan komission taholta – Kyllä

Olen noudattanut taulukon rakentamisessa muutamaa kohtaa lukuun ottamatta samaa kaavaa kuin Van Waarden, joka on esittänyt vastaavat tiedot erilaisista kirjallisuudessa esiintyvistä valtiovallan ja järjestäytyneiden intressien välisistä politiikkaverkostoista (ks. Van Waarden 1992, 39–41). Van Waardenin typologian suhteen ei toki tule unohtaa, että siihen liittyy tiettyjä ongelmia, jotka vaikuttavat muun muassa taulukon yksityiskohtaiseen tarkasteluun. Koska esimerkiksi osa typologian seitsemän alkuperäisen ulottuvuuden osatekijöistä on tavalla tai toisella päällekkäisiä, erittelen tau-

lukon ominaisuuksia Van Waardenin itsensäkin esittämällä tavalla eli tiivistetysti kolmen otsikon alla. Näistä ensimmäinen kattaa toimijoiden ominaisuudet ja niiden välillä tapahtuvan vuorovaikutuksen ja liittyy täten taulukon riveistä eli Van Waardenin alkuperäisistä ulottuvuuksista ensimmäiseen, neljänteen ja osaksi myös kolmanteen. Päätehtäviä käsittelevän otsikon alla tarkastelen lähinnä laajemman typologian toista ja seitsemättä ulottuvuutta. Jäljelle jääneisiin viidenteen ja kuudenteen ulottuvuuteen paneudun valtasuhteisiin viittaavan otsikon alla. Käytännön analyysi on osoittanut, ettei linjanveto eri ulottuvuuksien välillä kuitenkaan ole kovin tiukka.

6.2.1. Sosiaalisen vuoropuhelun toimijat ja niiden välinen vuorovaikutus

Ensinnäkin, viitaten *Falknerin määrittelemän politiikkayhteisön olemassaoloon EU:n sosiaaliseen vuoropuheluun osallistuneiden toimijoiden määrä on sekä Eurooppa- että kansallisella tasolla ollut varsin rajoitettu*. Voidaan siis todeta, että *verkosto on ollut suhteellisen suljettu ja vakaa*. Alat ylittävässä sopimustoiminnassa ovat olleet mukana lähinnä merkittävimmät eurooppalaiset keskusjärjestöt kansallisine jäsenjärjestöineen. Etenkin 1990-luvun alusta lähtien Eurooppa-tason kattojärjestöt ovat nauttineet edustuksellisesta monopolista. Niiden rinnalla sosiaalisen vuoropuhelun puitteisissa käytyihin neuvotteluihin on osallistunut CEC:n, Eurocadresin ja UEAPME:n kaltaisia pienempiä eurooppalaisia palkansaaja- ja työnantajajärjestöjä, jotka Frans van Waardenin luokittelun käsitteistöä mukaillen luen alaryhmiksi.⁵⁷ Myös julkisen vallan taholta sosiaaliseen vuoropuheluun osallistuneiden toimijoiden joukko on jo pelkästään EY:n perustamissopimuksen ja kansallisen tason EU-asioiden käsittelyjärjestelmän mukaisesti ollut varsin suljettu ja vakaa. EU-tasolla politiikkayhteisön toiminnassa ovat olleet mukana lähinnä Euroopan komissio ja jossain määrin neuvosto, kansallisella tasolla sen sijaan ministeriötason EU-jaostot, joiden toiminta on kuitenkin pääosin keskittynyt ainoastaan työmarkkinaosapuolten kaksikantaisesti neuvottelemien lainsäädännöllisten sopimusten kansalliseen täytäntöönpanovaiheeseen. Julkisen vallan osallistumismuotoihin liittyen on todettava, että *yhtäältä julkisen vallan merkittävä rooli edunvalvonnan rakenteiden määrittelijänä ja työmarkkinaosapuolten tukijana ja toisaalta täytäntöönpanovallan delegointi työmarkkinaosapuolille antavat hypoteesini mukaisesti politiikkayhteisölle sen korporatistisen luonteen*.

Van Waardenin typologian neljänteen ulottuvuuteen viitaten EU-tason sosiaalisen vuoropuhelun ympärille muodostuneen, kansalliselle tasolle ulottuvan korporatistisen politiikkayhteisön institutionalisoituneisuuden tasoa voidaan luonnehtia varsin korkeaksi. Näin etenkin, koska työmarkkinaosapuolten oikeus tulla kuulluiksi sekä niiden mahdollisuus neuvotella ja laatia lainsäädäntöä on

⁵⁷ Määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen neuvotteluihin osallistuivat EAY, UNICE ja CEEP. Etätyötä koskevan puitesopimuksen neuvotteluryhmä oli sen sijaan hieman laajempi käsittäen EAY:n (ja Eurocadres/CEC-yhteyskomitean), UNICE/UEAPME:n ja CEEP:n.

kirjattu EY:n perustamissopimukseen. *Vuorovaikutussuhteen ohella tämä merkitsee tavallaan myös komission työmarkkinaosapuoliin kohdistuvan riippuvuussuhteen institutionalisoimista. Tämä antaa tukea hypoteesilleni, jonka mukaan komission ja työmarkkinaosapuolten vuorovaikutussuhteet ovat sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa varsin tiiviit. Poliittikkayhteisön jäsenet, EU-instituutiot mukaan lukien, ovat myös omalla toiminnallaan pyrkineet vakiinnuttamaan ja edistämään sosiaalista vuoropuhelua ja eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten asemaa EU:n päätöksenteossa.* Tämä havainto tukee puolestaan hypoteesiani, jonka mukaan työmarkkinaosapuolet ovat halukkaita osallistumaan sosiaaliseen vuoropuheluun ja kehittämään sitä. On huomattava, että sosiaalinen vuoropuhelu on varsin ainutlaatuinen järjestely niin EU:ssa kuin kansallisenkin tason järjestelmiin nähden. Esimerkiksi Suomen kohdalla työmarkkinaosapuolten keskinäistä neuvottelu- ja sopimustoimintaa ei ole kirjattu perustuslakiin vaan työlainsäädännön eri pykäliin.

Institutionalisoitumiseen liittyen on hyvä huomata, että sosiaalista vuoropuhelua koskevat EY:n perustamissopimuksen artikkelit 138 ja 139 eivät sisällä tarkkaa mainintaa siitä, mitkä järjestöt rajat ylittävään sosiaaliseen vuoropuheluun voivat osallistua. Tämä on aiheuttanut kritiikkiä koskien muun muassa sopimuksia neuvotelleen, varsin vakiintuneen toimijajoukon edustavuutta. Poliittikkayhteisön poissulkevuuden problematiikka on noussut esille etenkin työnantajapuolella UEAPME:n ollessa tyytymätön asemaansa verkoston ulkopuolella. Sittemmin se on kuitenkin otettu mukaan poliittikkayhteisön ydinjoukkoon UNICE:n rinnalle. Olennaista on, että pelkästään työmarkkinaosapuolten sopimustoiminnan kirjaamista yhteisön perustamissopimukseen voidaan pitää tunnustuksena työmarkkinaosapuolten merkittävästä ja etuoikeutetusta roolista.

Etenkin Van Waardenin laajan typologian kolmanteen ulottuvuuteen liittyvien havaintojeni mukaan suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen edunvalvonta EU:ssa ja vuorovaikutus etenkin sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa on ollut varsin säännöllistä, pitkäjänteistä ja moninaista. Kuten todettu, suomalaistoimijat ovat jäseniä Eurooppa-tason kattojärjestöissään ja osallistuvat niiden kautta esimerkiksi alat ylittävän sosiaalialogikomitean toimintaan sekä kaksikantaisiin neuvotteluprosesseihin. Pitkäjänteisyydestä kertoo muun muassa se, että poliittikkayhteisön rakenteet ja yhteistyösuhteet sekä Eurooppa- että kansallisella tasolla ovat säilyneet pitkälti ennallaan jopa henkilötasolla, vaikka periaatteessa sopimusprosessit ovat toisiinsa nähden erillisiä. Siitä huolimatta, että EU-edunvalvonta on nykyään osa suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen arkea, EU-tason neuvottelutoiminnassa suoraan mukana olevien henkilöiden joukko on loppujen lopuksi varsin pieni.

Käytännössä vuorovaikutuksen institutionalisoituneisuus, säännöllisyys ja pitkäjänteisyys tulevat esiin muun muassa empiirisen tarkasteluni polttopisteessä olleiden päätöksentekoprosessien etene-

misen vertailun kautta. Tämän ohella *kuvio 4 antaa tukea hypoteesilleni, jonka mukaan päätöksentekoprosessit, joihin suomalaiset työmarkkinatoimijat ovat osallistuneet EU-tason määräaikaista työtä koskevan direktiivin ja etätyön puitesopimuksen puitteissa, ovat olleet pääpiirteiltään yhteneviä*. Prosessit eroavat lähinnä täytäntöönpanonsa osalta.

KUVIO 4. Määräaikaista työtä ja etätyötä koskevien sosiaalisen vuoropuhelun prosessien vaiheet.

Prosessin vaiheet	Määräaikainen työ	Etätyö
Eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten kuuleminen	1. syyskuu 1995 2. huhtikuu 1996	1. kesäkuu 2000 2. syyskuu 2001 (ilmoitus neuvottelujen aloittamisesta toisen kuulemisen pohjalta)
Eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten kaksikantaisten neuvottelujen käynnistyminen	23. maaliskuuta 1998	12. lokakuuta 2001
Neuvottelujen päättyminen	14. tammikuuta 1999 (sis. 3 kk:n jatkoajan)	23. toukokuuta 2002
Sopimuksen allekirjoittaminen	18. maaliskuuta 1999	16. heinäkuuta 2002
Komission direktiiviehdotus	28. huhtikuuta / 1. toukokuuta 1999	
Neuvoston direktiivi	28. kesäkuuta 1999	
Direktiivi voimaan / Sopimus täytäntöönpanosta Suomessa	kesäkuu 2001 (määräaika 10. heinäkuuta 2001)	toukokuu 2005 (määräaika 10. heinäkuuta 2005)

Edunvalvonnan moninaisuuteen ja suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen osallistumista koskevaan tutkimuskysymykseeni liittyen, mikäli suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen osallistumista EU-tason sosiaaliseen vuoropuheluun tarkastellaan Robert J. Bennettin edunvalvonnan vaikutusväyliä kuvaavan erottelun avulla, havaintoni osoittavat, että *sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa toteutuneiden päätöksentekoprosessien yhteydessä sekä palkansaaja- että työnantajapuolen toimijat ovat tukeutuneet etupäässä Eurooppa-väylään eli vaikuttamiseen Eurooppa-tason kattojärjestöjensä kautta*. Sosiaalinen vuoropuhelu eroaa muista työmarkkinaosapuolten EU-edunvalvonnan muodoista siinä, että EU-instituutioista kunkin sopimusprosessin lopputuloksen kannalta merkityksellistä yhteistyötä tehdään periaatteessa ainoastaan komission kanssa. Vaikka esimerkiksi määräaikaista työtä koskeva sopimus on pantu täytäntöön neuvoston direktiivillä, olennaista on, että neuvosto ei ole pyrkinyt puuttumaan direktiivin liitteenä olevan eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten muotoileman sopimustekstin sisältöön. Täten myös tarve ainakin kaksikantaisten neuvottelujen aikaiselle kansalliselle ministeriötason vaikuttamiselle on ollut varsin vähäistä. Koska kansallisen tason täytäntöönpano kuitenkin tapahtuu direktiivin myötä lainsäädännöllä, on lainsäädäntövallan ja

työmarkkinakeskusjärjestöjen kolmikantaisen vuorovaikutuksen merkitys jälleen suurempi. Mikäli täytäntöönpano sen sijaan tapahtuu kansallisella tasolla työmarkkinaosapuolten omin menettelyin, EU-instituutioilla ei ole prosessissa minkäänlaista roolia. Koska kyse ei ole lainsäädännöstä, myöskään Suomen valtionhallinto ei ole esimerkiksi etätyön puitesopimuksen täytäntöönpanossa ollut mukana millään tavalla. Olennaista on, että Euroopan parlamentti sekä talous- ja sosiaalikomitea ovat vielä neuvostoa selkeämmin sosiaalisen vuoropuhelun ulkopuolella.

EU-edunvalvonnan moninaisuutta kuvaa myös se, että *yhteistyötä sekä tiedon- ja mielipiteenvaihtoa tapahtuu neuvottelujen ulkopuolellakin niin sanotun oman leirin toimijoiden ohella toisilleen vastakkaisia intressejä ajavien leirien eli palkansaaja- ja työnantajapuolen sekä mahdollisesti valtiovallan välillä etenkin kansallisella tasolla*. Viittaaan tällä esimerkiksi työministeriön EU-jaostoihin sekä suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen Brysselin-toimistojen ja Suomen pysyvän EU-edustuston välisiin keskusteluihin. *Suomalaiset työmarkkinaperinteet ja toimintatavat näyttävät siis heijastuvan myös EU-edunvalvontaan, mikä tukee aiemminkin esille tullutta hypoteesiani koskien yhteistyösuhteita*.

Kaiken kaikkiaan on olennaista, että korporatistisille järjestelyille tyypilliseen tapaan vuorovaikutus sosiaalisessa vuoropuhelussa on kaksisuuntaista. Sen ohella, että komissio kuulee työmarkkinaosapuolia monenlaisissa eri tilanteissa muun muassa niiden asiantuntijuutta hyödyntääkseen, myös työmarkkinaosapuolet hyötyvät symbioottisista yhteistyösuhteista esimerkiksi lisääntyvien päätöksentekomahdollisuuksiensa ja vaikutusvaltansa myötä. Kyse on siis positiivisten summien pelistä, vaikka hyödyt eivät aina välttämättä olekaan välittömiä. Päätösten valmistelu- ja muotoiluvaiheessa monien tahojen kuuleminen ja osallistaminen saattavat aiheuttaa varsin runsaasti koordinoitukustannuksia. Hyöty sen sijaan tulee esiin viimeistään etenkin täytäntöönpanovaiheessa valvontakulujen säästymisen muodossa. Tavallaan se, että etätyön puitesopimus pannaan täytäntöön työmarkkinaosapuolten omin menettelyin, voidaan yhtäältä tulkita komission kustannusten säästymiseksi ja toisaalta järjestöjen kyvyksi auttaa ylikuormittunutta komissiota.

Institutionalisoituneisuuden, intressien ja lukumäärän ohella Van Waarden on laskenut politiikka-verkoston toimijoiden eli tässä tapauksessa sosiaaliseen vuoropuheluun osallistuvien järjestöjen relevanttien ominaisuuksien joukkoon niiden rakenteen ja resurssit, joita olen aikaisemmin eritellyt muun muassa Justin Greenwoodin edunvalvonnan kaupantekovälineitä koskevan jaottelun avulla. Organisatoriset rakenteet ovat yksi keskeisimmistä edunvalvonnan resursseista. Tähän liittyvän *hypoteesini ja havaintojeni mukaan työnantajien järjestäytyminen Eurooppa-tasolla on palkansaajia löyhempää*. Ensinnäkin on huomattava, että työnantajilla on valvottavanaan etuja sekä työ- että ta-

varamarkkinoilla. Kuten todettu, työnantajapuoli on katsonut työ- ja sosiaalipoliittisen toimivallan säilyttämisen kansallisella tasolla olevan itselleen strategisesti EU-tason päätöksentekoa edullisempaa. Tästä syystä pääoman Eurooppa-tason järjestäytyminen on ollut palkansaajapuolta monimutkaisempaa ja pirstoutuneempaa, mikä pitkään toimikin työnantajien strategisten tavoitteiden suuntaisesti. Työnantajapuolen EU-tason kattojärjestöllä, UNICE:lla, ei myöskään ole virallisia yhteyksiä alakohtaisiin järjestöihin toisin kuin palkansaajien EAY:llä, joka on ottanut alakohtaiset ammattisihteeristöt varsin tiiviisti mukaan päätöksentekoonsa. Lisäksi organisatoriset erot tulevat esille sosiaalisessa vuoropuhelussa, sillä eroja on muun muassa tavoissa, joilla osapuolet tekevät sosiaaliseen vuoropuheluun liittyvät päätökset. Toisin kuin palkansaajapuolella, työnantajaleirissä suositaan yksimielisyyttä vaativia päätöksentekomalleja. Vaikka esimerkiksi kansallisten keskusjärjestöjen päätös neuvottelumandaatin antamisesta eurooppalaisille kattojärjestöilleen tapahtuu niin palkansaaja- kuin työnantajapuolellakin järjestöjen omien toimintamallien mukaisesti, yleisvaikutelma on, että työnantajapuolella päätökset tehdään palkansaajapuolta epävirallisemmissa puitteissa.

Eurooppalaisilla työmarkkinaosapuolilla on epäilemättä hallussaan resursseja, joiden avulla ne kykenevät vaikuttamaan EU:n päätöksentekoon sosiaalipoliittisissa kysymyksissä. Vaikeampi on sen sijaan löytää perusteita argumentille, jonka mukaan työnantajilla olisi merkittävästi palkansaajia enemmän taloudellisia resursseja. Näin on jo siksikin, että siitä viitteitä antavien toisiinsa verrattavissa olevien lukujen löytäminen on ongelmallista. Unohtamatta tietenkään yksittäisten yritysten merkittävää roolia edunvalvojina, ei työnantajapuolen eurooppalainen kattojärjestö ainakaan lähtökohtaisesti näyttäydy olennaisesti palkansaajapuolen vastaavaa järjestöä taloudellisesti vahvempaan, sillä UNICE:n taloudellinen voima perustuu sen kansallisilta jäsenjärjestöiltään saamaan rahoitukseen eikä UNICE ole EAY:n tavoin saanut rahallista tukea EU:n instituutioilta. Niin työnantaja- kuin palkansaajapuolellakin EU-edunvalvonta hoidetaan havaintojeni mukaan varsin pienillä henkilöstöresursseilla. Suomalaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen henkilöstöresurssien tarkastelun kautta voidaan kuitenkin todeta, että yhteenlaskettunakin SAK:n, STTK:n ja AKAVA:n työntekijämäärä jää selvästi EK:n vastaavaa lukua pienemmäksi. Yleisesti ottaen suomalaisen työmarkkinatoiminnan vahvuudeksi voidaan lukea korkea järjestäytymisaste niin palkansaaja- kuin työnantajapuolellakin.

6.2.2. Korporatistisen politiikkayhteisön päätehtävät ja niiden toteuttaminen sosiaalisessa vuoropuhelussa

Eurooppa-tason sosiaalinen vuoropuhelu voidaan määritellä eurooppalaisten ja tätä kautta myös kansallisten työmarkkinakeskusjärjestöjen vaikuttamiskanavaksi sanan varsinaisessa merkityksessä. Olennaista on, että kuulluksi tulemisen oikeuden ohella EY:n perustamissopimuksen artiklat 138 ja

139 tarjoavat työmarkkinaosapuolille mahdollisuuden tehdä yhteisötason sosiaalipolitiikkaa koskevia sopimuksia, jotka voidaan panna täytäntöön ”joko työmarkkinaosapuolten ja jäsenvaltioiden omien menettelyjen ja käytäntöjen mukaisesti tai [...] neuvoston komission ehdotuksesta tekemällä päätöksellä” (artikla EY 139), joka ainakin tähänastisissa tapauksissa on ollut direktiivi. Näin ollen sosiaalinen vuoropuhelu mahdollistaa ja edistää EU:n toimielinten – käytännössä kuitenkin ainoastaan Euroopan komission – ja työmarkkinaosapuolten sosiaali- ja työmarkkinapoliittisten intressien ja toimien kolmikantaista koordinoitua, joka on monessa tapauksessa johtanut kaksikantaisiin neuvotteluihin. Frans van Waardenin seitsemännen eli strategiaulottuvuuden näkökulmasta eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten roolin tunnustaminen on tulkittavissa esimerkiksi komission pyrkimyksiksi luoda ja ylläpitää EU-tason vuoropuhelua institutionaalisten raamien puitteissa.

Paitsi että yhteistyö kattaa päätösten muotoiluvaiheen, ulottuu se siis myös yhteisötason sosiaalipoliittisten päätösten täytäntöönpanoon, joka esimerkiksi etätyösopimuksen tapauksessa tapahtuu kansallisella tasolla työmarkkinaosapuolten omin menettelyin ilman EU-tason lainsäädännöllistä instrumenttia. Kyse on Eurooppa-tason poliittisten instituutioiden vallan delegoinnista ensiksi eurooppalaisille ja sitä kautta kansallisille työmarkkinaosapuolille, mikä osaltaan vahvistaa näkemystä korporatistisen politiikkayhteisön olemassaolosta. Yleisemmällä tasolla etätyösopimuksen kaltaisten ei-lainsäädännöllisten sopimusten syntyminen heijastelee Eurooppa-tason sosiaalisen vuoropuhelun kehitystä, joka kulkee kohti lisääntyvää riippumattomuutta. Täytäntöönpanovastuun luovuttaminen ei kuitenkaan ole ainoa tapa, jolla EU on delegoinut poliittista valtaa työmarkkinaosapuolille. Kuten todettu, silloinkin, kun työmarkkinaosapuolten kaksikantaisesti neuvottelemat sopimukset pannaan täytäntöön komission ehdotuksesta neuvoston direktiivillä, lopputulos on ollut työmarkkinaosapuolten sanelema, sillä sosiaalisen vuoropuhelun kautta syntyneet puitesopimukset on ainakin tähän mennessä liitetty sellaisenaan osaksi direktiivejä. Palaan vallan delegointiin vielä tuonnempana.

Tarkasteltaessa aiheita, joista sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa päätetään, on muistettava, että se, mitä sosiaalipolitiikalla EU:n yhteydessä tarkoitetaan, poikkeaa etenkin työelämän sääntelyn osalta siitä, millaisiin kysymyksiin sosiaalipolitiikalla viitataan esimerkiksi Suomessa. On myös hyvä pitää mielessä, että EU:n toimivaltakin sosiaalipolitiikan ja työelämän ydinkysymysten, kuten sosiaaliturvan ja palkkojen osalta on hyvin rajallinen. Vaikka komissiolla on velvollisuus kuulla ”työmarkkinaosapuolia yhteisön toiminnan mahdollisista suuntaviivoista, ennen kuin se tekee ehdotuksia sosiaalipolitiikan alalla” (artikla EY 138), kuulemisten ja tätä kautta eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten neuvotteluissa käsitellään loppujen lopuksi korkeintaan melko laajaa aiheiden kirjoa. Esimerkiksi tähän mennessä sosiaalisen vuoropuhelun kautta aikaansaadut puitesopimukset ja di-

rektiivit ovat vanhempainlomia lukuun ottamatta keskittyneet lähinnä epätyypillisten työsuhteiden sääntelyyn.

Hypoteesini mukaan työmarkkinaosapuolet ovat valmiita edistämään Eurooppa-tason sosiaalista vuoropuhelua sekä lisäämään valtaansa ja vastuutaan yhteisötason sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa esimerkiksi päätösten täytäntöönpanon kautta. Tietyiltä osin hypoteesi sai vahvistusta jo luvussa 6.2.1. Epäsuorasti hypoteesia tukee muun muassa se, että neuvottelut on ylipäättään käynnistetty, vaikka useasti tämä onkin tapahtunut niin sanotusti direktiiviuhkan varjossa. Kyse on siitä, että yleensä palkansaajapuolta vastahakoisemmin yhteisötason sääntelyyn suhtautuva työnantaja-puoli, etenkin Eurooppa-tason UNICE, on halunnut korostaa olevansa valmis aloittamaan kaksikantaiset neuvottelut ainoastaan, mikäli komissio on uhannut tehdä aiheesta direktiiviesityksen, ja tätä kautta työmarkkinaosapuolten mahdollisuus vaikuttaa tulevan lainsäädännön sisältöön on ollut vaarassa vähentyä. Pidemmän aikavälin näkökulmasta tärkeää on, että neuvotteluihin lähtemiseen on vaikuttanut myös halu säilyttää ja edistää sosiaalisen vuoropuhelun asemaa. Neuvottelujen aloittamisen suhteen tietotekniikka-avusteista etätyötä koskevat neuvottelut olivat poikkeus, sillä ne aloitettiin, vaikka komissio ei kuulemisasiakirjoissaan maininnut aikeista valmistella aiheesta direktiiviesitystä, jos työmarkkinaosapuolet olisivat jättäneet neuvottelumahdollisuuden käyttämättä. Hypoteesin kannalta etätyön puitesopimus on merkittävä myös, koska täytäntöönpanotapansa vuoksi se on tuonut työmarkkinaosapuolille entistä enemmän vastuuta. Samalla se aloitti uudenlaisten, eilainsäädännöllisten sopimusten aikakauden, jota muun muassa puitesopimus työperäisestä stressistä on jatkanut.

Kaiken kaikkiaan havaintoni antavat viitteitä siitä, että EU-tason sosiaalinen vuoropuhelu ei korvaa eikä tule tulevaisuudessakaan korvaamaan kansallisia työmarkkinajärjestelmiä. Vaikka EU-tason työmarkkinatoiminta ja sen muodot muistuttavat monilta osin suomalaista järjestelmää, näyttää siltä, että esimerkiksi palkkojen ja sosiaaliturvan kaltaiset suomalaiselle keskitetyille kolmikantamallille ominaiset kysymykset tulevat jatkossakin säilymään ensisijaisesti kansallisen tason toimijoiden päätösvallassa. Jon Erik Dolvik on nähdäkseni ollut oikeilla linjoilla esittäessään, että Eurooppa-tason työelämän suhteiden järjestelmä ei korvaa vaan täydentää kansallisia järjestelmiä.

6.2.3. Vallan tasapaino sosiaalisessa vuoropuhelussa

Suhde vallan ja resurssien välillä on läheinen. Resurssienvaihdolla ja siihen liittyvällä problematiikalla on puolestaan korporatistien ohella hyvin merkittävä rooli politiikkaverkostolähestymistavassa. Paitsi neuvottelut myös resurssienvaihto on keskeistä poliittisten päätösten syntymisen kannalta. Esimerkiksi teknisen asiantuntijuuden kaltaisen voimavaran tarve luo monilla politiikanaloilla kes-

kinäistä riippuvuutta julkisen vallan edustajien ja eturyhmien välille. Julkisen vallan toimijoiden näkökulmasta vuorovaikutus, joka voi kehittyä jopa eräänlaiseksi symbioottiseksi riippuvuussuhteeksi, on edullista vähentäessään muun muassa tiedonhankinnasta koituvia kustannuksia. Eturyhmien eli tässä tapauksessa niin kansallisen kuin Eurooppa-tasonkin työmarkkinaosapuolten näkökulmasta vuorovaikutus on hyödyllistä esimerkiksi siksi, että se luo niille pääsyn EU:n päätöksentekoaarenoille ja mahdollistaa vaikuttamisen omien intressien kannalta tärkeisiin asioihin. Eurooppa-tason sosiaalinen vuoropuhelu on nähdäkseni hyvä esimerkki varsin vahvasti symbioottisesta vuorovaikutuksesta julkisen vallan sekä palkansaaja- ja työnantajajärjestöjen välillä. Periaatteellisella tasolla sosiaalisen vuoropuhelun edistäminen ja vuorovaikutussuhteiden kehittäminen on ensinnäkin edullista sekä komission että työmarkkinaosapuolten kulloistenkin sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteuttamisen näkökulmasta. Toiseksi kyse on havaintojeni mukaan myös muun muassa demokraattisesta legitimitetistä, jota työmarkkinaosapuolten näkökulmasta osallistuminen ja komission näkökulmasta työmarkkinaosapuolten osallistaminen päätöksentekoon tuovat tullessaan. Legitimiteettikysymys liittyy kiinteästi edustavuuden problematiikkaan, jota olen käsitellyt muun muassa luvussa 6.2.1. Samassa luvussa olen tarkastellut myös vuorovaikutuksen kaksisuuntaisuutta ja hyötynäkökulmaa.

Valtasuhteita tarkasteltaessa on hyvä esittää myös kysymys, dominoivatko vuorovaikutussuhdetta valtiovallan vai intressiryhmien edustajat. Hussein Kassim on esittänyt, että huolimatta symbioottisuudestaan politiikkaverkoston toimijoiden välillä vallitseva valtariippuvuussuhde on loppujen lopuksi epäsymmetrinen julkishallinnon hyväksi. Nähdäkseni tämä pätee tietyiltä osin myös Eurooppa-tason sosiaaliseen vuoropuheluun. Vaikka eurooppalaisilla työmarkkinaosapuolilla on tiiviit yhteydet esimerkiksi komissioon ja niillä on oikeus tulla kuulluksi yhteisötason sosiaalipoliittisista toimista päätettäessä, olennaista on, että kaksikantaiset neuvottelut on yleensä käynnistetty komission kuulemisten pohjalta, jolloin aloite on periaatteessa tullut komission suunnalta. Muun muassa määräaikaista työtä ja etätyötä koskevat neuvottelut on aloitettu tällä tavalla. Myös komission mahdollisuus painostaa työmarkkinaosapuolia aloittamaan neuvottelut direktiiviuhan avulla kallistaa valtasuhteita kuvaavaa vaakakupia nähdäkseni Eurooppa-tason julkisen vallan hyväksi. Lisäksi neuvostolla on ainakin muodollisesti mahdollisuus hylätä komission työmarkkinaosapuolten sopimuksen pohjalta tekemä direktiiviehdotus. Tämä kuitenkin merkitsisi paitsi kysymyksen palautumista takaisin komissioon ja valmistelun aloittamista aivan alkutekijöistä, myös ongelmia sosiaalisen vuoropuhelun uskottavuuden kannalta. Ainakaan tähän mennessä neuvosto ei ole käyttänyt hylkäämismahdollisuuttaan.

6.3. Sosiaalinen vuoropuhelu korporatistisena politiikkayhteisönä

Jo edellä Frans van Waardenin typologian avulla osittain analysoimani Gerda Falknerin käsitteellinen viitekehys tuo lisäarvoa EU:n sosiaali- ja työmarkkinapolitiikan tarkasteluun, koska se tarjoaa päivitetyn analyttisen välineen Maastrichtin sopimuksen jälkeisen EU-tason työmarkkinatoiminnan tarkastelulle. Falkner on luonut viitekehyksensä korporatismi–pluralismi-erottelun ja politiikkaverkostolähestymistavan pohjalta. Muun muassa Van Waarden on kuvannut politiikkaverkostoa korporatismia neutraalimmaksi käsitteeksi, mikä on edullista sen hyödyntämisen kannalta. Tämän ohella, kuten Patric Kenis ja Volker Schneider ovat todenneet, politiikkaverkostolähestymistavan kehityksen taustalla on useita EU:nkin poliittiselle järjestelmälle tyypillisiä ilmiöitä. Näitä ovat esimerkiksi valtiovallan pirstoutuminen, kasvava asiantuntijaosaamisen tarve, järjestäytyneiden intressien yhä vahvempi osallistuminen päätöksentekoon ja osittain tästäkin johtuva osallistumisen ylikuormittuminen. Varsinkin David Marsh ja R.A.W. Rhodes sekä John Peterson ovat korostaneet, että politiikkaverkostojen vahvuuksiin lukeutuu lisäksi sen kyky huomioida erot eri politiikanaloilla ja niillä tapahtuvassa edunvalvonnassa. Korporatismiin ja pluralismiin tavoin kyse ei siis ole yleisestä eli makrotason mallista vaan pikemminkin mesotason käsitteestä. Bernd Marin ja Renate Mayntz puolestaan ovat painottaneet, että politiikkaverkostomalli soveltuu eri tasoilla esiintyvien politiikkaverkostojen tutkimukseen tarjoten täten välineitä myös EU-tason ilmiöiden tarkasteluun. Sekä Van Waarden että Falkner ovat hyödyntäneet politiikkaverkostoa sateenvarjokäsitteenä, jonka alle erilaiset verkostomuodot sijoittuvat.

Edellisessä alaluvussa tarkastelin empiirisen aineiston pohjalta tekemiäni havaintoja Van Waardenin politiikkaverkostoulottuvuuksien ja hypoteesieni kautta. Kun seuraavassa hyödynnän Van Waardenin typologiaa vertaillakseni Falknerin korporatistista politiikkayhteisöä muihin Van Waardenin analysoimiin politiikkaverkostomuotoihin, lähestyn sitä hieman eri näkökulmasta. Vaikka korporatismi ja pluralismi luovat perustan tutkielmani teoreettiselle viitekehykselle, olen lähtenyt Falknerin tavoin ajatuksesta, että EU-tason edunvalvonnan ja sosiaalisen vuoropuhelun tarkastelussa ei voida tukeutua ainoastaan kansallisen tason ilmiöiden tutkimista varten kehitettyihin käsitteisiin. Yhteiskunnallisen, taloudellisen ja poliittisen toimintaympäristön muuttumisen sekä poliittisten päätöksentekojärjestelmien monimutkaistumisen myötä kyseiset käsitteet eivät enää sellaisinaan sovellu nykypäivän ilmiöiden analysoimiseen. Yhtäältä tarvetta tutkimukselliselle uudelleenorientoitumiselle luo EU:n ainutlaatuinen monitasoinen poliittinen järjestelmä ja toisaalta kansallisen ja Eurooppa-tason välille rakentuneet yhteistyö- ja vuorovaikutusverkostot.

6.3.1. Korporatistinen politiikkayhteisö suhteessa muihin politiikkaverkostomuotoihin

Politiikkaverkostomuotovertailun aluksi on tutkielmani näkökulmasta hyvä palauttaa mieleen Falknerin politiikkaverkoston ideaalityyppejä sekä EY:n sosiaalipolitiikkaverkoston kehitystä esittävä kuvio (ks. kuvio 2, s. 31). Se osoittaa, että kehitys pluralistisesta asiaverkostosta korporatistiseksi politiikkayhteisöksi on pidemmän aikavälin kehityksen tulosta. Verkoston kehityksen merkkipaaluja ovat olleet ensinnäkin eurooppalaisen palkansaajakeskusjärjestön, EAY:n, perustaminen 1970-luvulla ja toiseksi tutkielmani kannalta hyvin olennainen tapahtuma eli Maastrichtin sopimuksen aikaansaaminen 1990-luvun alussa. Sen myötä syntyi pohja nykymuotoiselle Eurooppa-tason sosiaaliselle vuoropuhelulle. Laajempi konteksti huomioon ottaen voidaan todeta, että EY:n sosiaalipolitiikkaverkosto on kehittynyt kohti tiiviimpää politiikkayhteisöä etenkin 1970-luvulta lähtien ikään kuin rinta rinnan Euroopan integraation sosiaalisen ulottuvuuden vähittäisen vahvistumisen kanssa.

Suhteutettaessa sosiaalisen vuoropuhelun kehitystä Van Waardenin analysoimiin politiikkaverkostomuotoihin, voidaan todeta, että EY:n sosiaalipolitiikkaverkosto on aikoinaan selvästi ilmentänyt Falknerin toisiinsa rinnastamien *pluralism*in ja *asiaverkoston* piirteitä. Tämä tulee vahvasti esille esimerkiksi siinä, että noin 1970-luvun puoliväliin saakka EY:n sosiaalipolitiikkaverkoston toimijajoukko oli pluralismille ja asiaverkostolle tyypilliseen tapaan avoin ja muuttuva. Vuodesta 1974 lähtien Falknerin malli luokittelee verkoston *politiikkayhteisön* kategoriaan, mikä viittaa siihen, että toimijajoukko on vakaa ja suljettu. Korporatistinen piirre eli julkisen vallan tärkeä rooli sen sijaan vahvistui Maastrichtin sopimuksen myötä. Koska Falknerin *korporatistisen politiikkayhteisön* määritelmä sisältää pitkälti olennaisimmat esimerkiksi Alan Cawsonin, Wyn Grantin ja Philippe C. Schmitterin esittämien korporatismimääritelmien sekä Marshin ja Rhodesin määrittelemän politiikkayhteisön piirteet, en erittele niitä erikseen.

*Korporatism*in elementit ovat joka tapauksessa keskeisiä etenkin sosiaalisessa vuoropuhelussa 1990-luvulla tapahtuneen kehityksen erittelyn kannalta. Yhtäältä pitäydyn Falknerin näkemyksessä, jonka mukaan paluuta täysin 1970-luvun kaltaiseen korporatismiin ei ole. Toisaalta olen kuitenkin pitänyt mielessäni myös esimerkiksi Voitto Helanderin ja Schmitterin ajattelumallit, joiden mukaan korporatismi ei rajoitu ainoastaan jonkin tietyn aikakauden ilmiöiden selittämiseen, vaan tulkinnalla on merkittävä rooli pohdittaessa, voidaanko kulloinkin tarkastelun kohteena olevia järjestelyjä kutsua korporatistisiksi.

Korporatistisen piirteen olemassaolosta on siis viestinyt muun muassa komission toiminta sosiaaliseen vuoropuheluun liittyvien kaksikantaisten neuvottelujen käynnistämisen moottorina. Tämä pä-

tee niin määräaikaista kuin etätyötäkin koskevien sopimusprosessien kohdalla. Lisäksi komissio on tukenut työmarkkinaosapuolia myöntämällä niiden neuvotteluille jatkoaikaa, jos nämä ovat katso-
neet sopimuksen syntymisen mahdolliseksi ja sitä pyytäneet. Koska kyse on työmarkkinaosapuolten
kaksikantaisesta sopimisesta, komissio ei ole pyrkinyt vaikuttamaan neuvottelujen kulkuun tai sisäl-
töön muutoin kuin käytännön järjestelyihin osallistumalla ja niitä tukemalla. On kuitenkin merkille-
pantavaa, että työmarkkinaosapuolet ovat valinneet neuvottelujen puolueettomaksi puheenjohtajaksi
henkilön, joka on aikaisemmin toiminut komission pääosaston pääjohtajana. Yleisellä tasolla rooli
tukijana on konkretisoitunut muun muassa komission erityisesti palkansaaajien Eurooppa-tason jär-
jestäytymiselle osoittaman tuen myötä. Lisäksi juuri komissio on kannustanut eurooppalaisten työ-
markkinaosapuolten harjoittaman sosiaalisen vuoropuhelun kehittämistä.

Neuvottelujen päätyttyä ja sopimuksen synnyttyä komission rooli riippuu siitä, toteutetaanko täy-
täntöönpano direktiivillä, jolloin direktiiviehdotuksen laatiminen lankeaa komission vastuulle, vai
ei-lainsäädännöllisen mallin mukaisesti, jolloin täytäntöönpano kuuluu kansallisten toimijoiden
vastuualueeseen. Tämä vaihe on olennainen korporatistisen politiikkayhteisön kriteerien kannalta,
koska itse sopimusten laatimisen ohella työmarkkinaosapuolten mahdollisuus osallistua niiden täy-
täntöönpanoon on merkittävä osoitus siitä, kuinka komissio jakaa sille kuuluvaa valtaa EU-tason
pääöksenteossa. Keskustelu sopijaosapuolten kyvystä varmistaa jäsenistönsä suostumus ja sitoutu-
minen kollektiivisesti tehtyihin päätöksiin on tullut esille muun muassa korporatistisen elementtien
käsittelyn yhteydessä. Uutuutensa vuoksi etenkin etätyön puitesopimuksen kaltaisten ei-
lainsäädännöllisten sopimusten osalta on vielä epävarmaa, kykenevätkö eurooppalaiset työmarkki-
nakeskusjärjestöt varmistamaan, että niiden kansallisen tason jäsenjärjestöt ovat halukkaita ja kyke-
nevät noudattamaan EU-tasolla tehtyjä sitoumuksia. Havaintojeni perusteella epäilyksiä aiheuttavat
muun muassa eri maiden työmarkkinajärjestelmien ja -järjestöjen suuret erot. Kaiken kaikkiaan
komission keskeinen rooli neuvotteluprosessin alkuunpanijana, tukijana ja yhteistyökumppanina
sosiaalisessa vuoropuhelussa on tekijä, joka erottaa sen selkeästi *etatismista* ja *statismista*. Toisin
kuin korporatistisen politiikkayhteisön tapauksessa etatismille ja statismille on ominaista, että valti-
onhallinnon ja eturyhmien väliset yhteydet ovat heikkoja ja valtiovalta pyrkii pitämään eturyhmät
erossa poliittisesta päätöksenteosta ja politiikkaverkostoista.

Kuten olen jo edellä todennut, toimijoiden lukumäärä on ratkaiseva tekijä verrattaessa sosiaalisen
vuoropuhelun muodostamaa korporatistista politiikkayhteisöä muihin verkostomuotoihin. Muun
muassa *klientela-suhteessa* yksi järjestö dominoi edunvalvontaa toisin kuin *makrokorporatistimissa*
ja korporatistisessa politiikkayhteisössä, joissa merkittävässä asemassa olevia eturyhmiä on useam-
pia kuin yksi. *Parentela-suhteen* ja *rautakolmion* tapauksessa keskeisessä roolissa on puoluepoli-

tiikka. Esimerkiksi parentela-suhteelle on ominaista, että politiikkaverkoston toimintaan osallistuu dominoivassa asemassa oleva puolue. Sosiaalisessa vuoropuhelussa näin ei ole pelkästään siitä syystä, että puoluepolitiikka keskittyy EU:ssa Euroopan parlamentin poliittisiin ryhmiin. Parlamentilla puolestaan on sosiaalisessa vuoropuhelussa hyvin pieni sivurooli. Sosiaalinen vuoropuhelu eroaa parentela-suhteesta myös muun muassa siinä, että EY:n perustamissopimuksen perusteella päätösten täytäntöönpano voidaan edellä esitetyllä tavalla antaa järjestäytyneiden intressien tehtäväksi, mikä ei ole mahdollista parentela-suhteessa.

6.3.2. Korporatistisen politiikkayhteisön toiminta käytännössä

Käytännön näkökulmasta niin Falknerin kuin omatkin havaintoni osoittavat, että Maastrichtin sopimuksella luotu korporatistinen politiikkayhteisö on osoittautunut toimintakykyiseksi. Tästä todistavat eritoten Eurooppa-tason työmarkkinaosapuolten neuvottelemat sopimukset ja niiden pohjalta tehdyt direktiivit vanhempainlomasta, osa-aikaisesta ja määräaikaisesta työstä sekä puitesopimus etätyöstä ja työstressistä. Muun muassa EU-tason työelämän suhteisiin liittyvän toimivallan kapeuden vuoksi Jon Erik Dolvik ja Justin Greenwood ovat kuitenkin pitäneet sosiaalisen vuoropuhelun aikaansaannoksia suhteellisen merkityksettöminä etenkin taloudellisesti ja kansallisen lainsäädäntönsä osalta pitkälle kehittyneiden valtioiden kannalta. Esimerkiksi vanhempainloma ei kuulu aivan työelämän suhteiden ydinkysymyksiin, ja täten Eurooppa-tason sopimuksen syntymisen merkitys on ollut lähinnä symbolinen. Sama pätee osa-aikatyötä koskevaan sopimukseen.

Suomalaiseen työ- ja sosiaalialan lainsäädäntöön EU:n sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa tehdyillä puitesopimuksilla ja direktiiveillä on yleisesti ollut varsin pieni vaikutus. Määräaikaista työtä koskevan direktiivin kohdalla oli toisin, sillä ennen vuosituhannen vaihteeseen ajoittunutta, rinta rinnan määräaikaista työtä koskevan Eurooppa-tason direktiivin kanssa valmisteltua työsopimuslakiuudistusta Suomen kansallinen lainsäädäntö ei tarjonnut juuri minkäänlaista suojaa määräaikaisessa työsuhteessa oleville henkilöille. Kansallisen lainsäädäntöuudistuksen ja Eurooppa-tason sääntelyn samanaikaisuus kertoo nähdäkseni muun muassa Eurooppa-tasolla sovittavien kysymysten ajankoh-taisuudesta. Työ- ja sosiaalioikeuden sääntelyn parantamisen lisäksi eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten yhteisenä strategisena tavoitteena ovat olleet järjestöjen uskottavuuden lisääminen sekä etuoikeutetun roolin säilyttäminen EU-tason päätöksenteossa. Näin ollen sopimuksen sisällön ohella tärkeää on myös pelkästään se, että neuvottelut ylipäättään käynnistyvät ja työmarkkinaosapuolet saavat aikaan sopimuksen neuvotteluille annetun aikataulun tai viimeistään jatkoajan puitteissa.

Tarkasteltaessa sosiaalisen vuoropuhelun ympärille muodostunutta korporatistista politiikkayhteisöä määräaikaista ja etätyötä koskevien sopimusprosessien näkökulmasta empiirinen analyysini antaa

viitteitä siitä, että verkostot ovat molemmissa tapauksissa olleet pääosin samankaltaiset. Osoitukse-
na tästä on paitsi prosesseihin Eurooppa- ja kansallisella tasolla osallistuneiden toimijaryhmien va-
kaus, myös prosessien vaiheiden yhtäläisyydet⁵⁸. Olennaista on, että niin määräaikaista työtä koske-
van puitesopimuksen ja direktiivin kuin etätyön puitesopimuksenkin valmisteluprosessit käynnis-
tyivät komission aloitteesta ja kaksikantaisiin neuvotteluihin osallistui kokonaisuuden kannalta pit-
kälti samankaltainen toimijajoukko. Tämän lisäksi suomalaiset työmarkkinakeskusjärjestöt ovat
olleet prosesseissa mukana jopa henkilötasolla varsin samanlaisella kokoonpanolla ja samankaltai-
sina pysyneiden toimintamallien mukaisesti.

Yhtäläisyyksistä huolimatta on huomattava, että sopimusten erilainen täytäntöönpanotapa on vai-
kuttanut verkoston toimintaan kokonaisuutena. Kun määräaikaista työtä koskevan sopimuksen ta-
pauksessa EU:n instituutioilla ja direktiivin täytäntöönpanon kautta myös kansallisen tason julkisil-
la instituutioilla on virallinen rooli prosessissa, etätyön puitesopimuksen täytäntöönpanossa valta ja
vastuu on delegoitu jotakuinkin yksinomaan työmarkkinaosapuolille. Tämä tekee korporatistisesta
elementistä etätyön puitesopimuksen kohdalla siinä mielessä määräaikaista työtä koskevaan direk-
tiiviin nähden vahvemman, että jälkimmäisessä tapauksessa täytäntöönpano on delegoitu täysin
eturyhmille. Täytäntöönpanovallan mukana myös vastuu EU-tason päätöksen toteutumisesta siirtyy,
ei ainoastaan eurooppalaisten keskusjärjestöjen, vaan pikemminkin kansallisten toimijoiden vas-
tuulle. Kyse on tällä kohdin lähinnä sosiaalisen vuoropuhelun ympärille syntyneen politiikkayhtei-
sön vahvuudesta järjestelmänä, sillä lainsäädännöllisestä näkökulmasta direktiivi on joka tapaukses-
sa puitesopimusta vahvempi sääntelyn väline.

6.4. Tutkielman anti, ongelmat ja pohja jatkotutkimukselle

Pro gradu -tutkielmani teorettinen ja menetelmällinen lähestymistapa ovat muotoutuneet vähittäin
monista osasista. Gerda Falknerin EU:n sosiaalipoliittisen päätöksenteon luonnetta ja kehitystä erit-
televän teoreettisen viitekehyksen soveltaminen erityisesti suomalaisten työmarkkinatoimijoiden
EU-edunvalvonnan tarkastelemiseen voidaan yhtäältä nähdä tutkielmani vahvuutena, toisaalta taas
sen heikkoutena. Perusteet molemmille tulkinnoille ovat lähestulkoon samat. Falknerin käsitteiden
hyödyntäminen EY:n perustamissopimuksen mukaisen päätöksenteon kehityksen, rakenteen ja
luonteenpiirteiden analysoimisessa on joka tapauksessa perusteltua, koska hän on muovannut ne
juuri EU-tason ja Maastrichtin sopimuksen jälkeisen aikakauden tutkimuksen tarpeisiin. Kyse on
siis uudesta ja innovatiivisesta tutkimuksellisesta lähestymistavasta, joka yhdistää aikaisemmin

⁵⁸ Tarkastelin näitä elementtejä yksityiskohtaisemmin jo luvussa 6.2.1. Frans van Waardenin typologian ulottuvuuksien yhteydessä.

kansallisen tason tutkimuksessa käytetyt korporatismi–pluralismi-erottelun ja politiikkaverkostoajattelun.

Käsitteistön kehittäminen uudenlaista kontekstia varten mahdollistaa niiden irrottamisen aikaisemmista yhteyksistään ja konteksteistaan. Toisaalta se, että käyttämäni tutkimukselliset käsitteet ovat uusia ja luotu tiettyä tarkoitusta varten, heikentää niiden yleistettävyyttä. Uusien käsitteiden kehittäminen ei myöskään välttämättä ainakaan vähennä esimerkiksi korporatismi- tai politiikkaverkostokäsitteisiin liitettyä epämääräisyyttä ja määrittelyongelmaa. Tästä huolimatta katson, että korporatistisen politiikkayhteisön käsite tuo lisäarvoa EU:n sosiaali- ja työmarkkinapolitiikan tutkimukseen. Tutkimuksellisten käsitteiden epämääräisyyden ohella haasteita on lisännyt EU-tason työmarkkinatoimintaa ja sosiaalista vuoropuhelua koskevan käsitteistön, erityisesti suomenkielisen sanaston puuttuminen ja vakiintumattomuus. Tämän ongelman olen pyrkinyt ratkaisemaan käyttämällä käsitteitä johdonmukaisesti ja esittelemällä perustelut valinnoilleni tutkielmani ensimmäisessä luvussa.

Keskeistä on, että sekä Gerda Falknerin että Frans van Waardenin tutkimuksellinen ote on etupäässä laadullinen, jolloin politiikkaverkostoja hyödynnetään pitkälti metaforisena käsitteenä. Metaforista lähestymistapaa ovat kritisoineet muun muassa Mikko Mattila ja Petri Uusikylä, jotka ovat puhuneet rakenteellisen verkostoanalyysin puolesta. Sen soveltaminen edellyttäisi määrällisten mittareiden ja tutkimusmenetelmien hyödyntämistä. Lisäksi se vaatisi esimerkiksi aukottomasti kaikki verkoston toimijat huomioivan ja helpommin määrällistettävissä olevan kyselyaineiston keräämistä. Koska tutkielmani empiirinen aineisto koostuu lähinnä teemahaastatteluista, havaintojen määrällistäminen olisi ongelmallista. Aineiston luokittelu ja järjestäminen erityisesti Van Waardenin typologian avulla mahdollistaa joka tapauksessa analyysin ulottamisen pelkkää metaforista tarkastelua pidemmälle. Ongelmakohdistusta ja kehittämistarpeista huolimatta rakenteellinen verkostoanalyysi voisi Mattilan ja Uusikylän esimerkkiä noudattaen olla yksi mahdollinen jatkotutkimuksen suunnista.

Sen ohella, että verkostolähestymistavan hyödyntäminen sumentaa eroa teoreettisen ja menetelmällisen viitekehyksen välillä, oman problematiikkansa on muodostanut kysymys, voidaanko korporatismi ja pluralismi sekä politiikkaverkostoajattelu lukea teorioiden kategoriaan. Vaikka tutkielmani teoreettinen viitekehys on rakentunut juuri näistä elementeistä, olen taipuvainen suhtautumaan niihin lähinnä malleina, jotka kuvaavat ja auttavat jäsentämään todellisuutta sekä päätöksenteon verkostojen rakenteita ja ominaisuuksia. Puhtaan teorian sijaan olen siis hyödyntänyt teoreettista viitekehystä, joka tarjoaa välineitä sekä verkostojen rakenteiden ja toimijoiden ominaisuuksien että nii-

den välisten suhteiden tarkastelemiseen. Kyse on varsin käytännönläheisestä lähestymistavasta. Kaiken kaikkiaan politiikkaverkostomalli sisältää nähdäkseni monia jatkotutkimuksen sekä teoreettisen ja menetelmällisen kehittämisen kannalta käyttökelpoisia elementtejä.

Mitä tulee tutkielmani empiiriseen puoleen, keskittyminen kahden ajallisesti rajoittuneen päätöksentekoprosessin erittelyyn ja vertailuun on nähdäkseni ollut toimiva valinta muun muassa rajauksen kannalta. Aineiston keruun myötä havaitsin kuitenkin, että kovin tiukan erottelun tekeminen eri sopimusprosessien välillä on lähes mahdotonta ja periaatteessa tarpeetontakin. Niin määräaikatyon, etätyön kuin muidenkin sosiaalisen vuoropuhelun puitteissa neuvoteltujen sopimusten syntyprosessit ovat täytöntöönpanoa lukuun ottamatta edenneet niin pitkälle saman kaavan mukaisesti, että haastattelut painottuivat käytännössä pääasiassa yleisen tason keskusteluun. Kokonaisuuden näkökulmasta en pidä tätä ongelmallisena, sillä ainakin se kertoo sosiaalisen vuoropuhelun käytäntöjen vakiintumisesta. Eri prosesseihin liittyneet erityispiirteet tulivat nähdäkseni viimeistään lisäkysymysten avulla varsin selvästi esille.

Yksi tutkielmani lähestymistapaan, teoreettiseen viitekehykseen ja tutkimusmenetelmään liittyvä ongelma on ollut tarkastelun sijoittuminen monilta osin kansallisen ja EU-tason välimaastoon. Rajan vetäminen esimerkiksi kansallisten keskusjärjestöjen ja niiden Eurooppa-tason kattojärjestöjen ominaisuuksien ja toimien erittelyn välille onkin ollut ajoittain hankalaa. En kuitenkaan koe tätä ainakaan tutkielmani yhtenäisyyden tai luotettavuuden kannalta ongelmaksi, koska on muistettava, että etenkin Eurooppa-tason neuvottelujen aikaan suomalaiset työmarkkinakeskusjärjestöt ja niiden neuvottelijat edustavat kansallisen keskusjärjestönsä ohella eurooppalaista keskusjärjestöään ja toimivat pitkälti sen kantojen ja menettelytapojen mukaisesti. Kansallisen ja EU-tason vuorovaikutuksen tutkiminen on joka tapauksessa ala, johon on kiinnitettävä yhä enemmän huomiota ja jota varten tarvitaan uudenlaisia tutkimuksellisia välineitä ja lähestymistapoja.

Olen tutkielmani myötä aloittanut taipaleen, joka ainakin vielä tällä hetkellä on monilta osin viitoittamaton ja jolla vastaan tulee lukemattomia tutkimattomia polkuja. Yhtäältä tutkielmani anniksi voitaneenkin lukea EU:n sosiaali- ja työmarkkinapolitiikkaa koskevien teoreettisten ja menetelmällisten ongelmien ja puutteiden esiin tuominen erityisesti, mitä tulee kansallisen ja EU-tason vuorovaikutuksen analyttiseen tarkasteluun. Toisaalta, käytännön näkökulmasta tutkielmani antina voitaneen pitää sen pyrkimystä valottaa EU-tason työelämän suhteiden päätöksentekoverkoston rakenteita ja dynamiikkaa sekä merkitystä varsinkin suomalaisten keskusjärjestötoimijoiden näkökulmasta. Havaintoni ovat muun muassa osoittaneet, että vuorovaikutus suomalaisten työmarkkina-toimijoiden ja Eurooppa-tason toimijoiden sekä instituutioiden välillä on tiivistä ja jatkuvaa. Euroo-

pan integraation edetessä ja sosiaalisen vuoropuhelun kehittyessä näiden yhteistyö- ja riippuvuus-suhteiden ymmärtäminen on hyvin tärkeää, mikäli tavoitteena on, että suomalaistoimijat pystyvät vaikuttamaan Eurooppa-tason päätöksentekoon mahdollisimman tehokkaasti.

Tulevaisuutta ajatellen yksi edunvalvonnan ja työmarkkinapolitiikan tutkimuksen tehtävistä voisi liittyä Euroopan integraation ja EU-tason sosiaalisen vuoropuhelun kehityksen luonteen ja niiden vuorovaikutuksen selvittämiseen. Kysymys kuuluu, millä politiikanaloilla Euroopan yhentyminen tulee jatkumaan ja mahdollisesti korostumaan, millaiseksi eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten rooli ja vaikutusvalta tulevaisuudessa kehittyvät ja millaisissa asioissa ne tulevat vaikutusvaltaansa ja päätöksentekomahdollisuuksiaan käyttämään. Mikäli tutkimus keskittyy kokonaisuuden ja päätöksentekojärjestelmien kehityksen tarkasteluun, olennaisessa osassa tullevat olemaan varsinkin integraatioteoreettiset lähestymistavat.

Muita mahdollisia jatkotutkimuksen kohteita voisivat olla muun muassa Eurooppa-tason kaksikantaisesti neuvoteltujen sopimusten kansallisen täytäntöönpanon ja siihen liittyvän problematiikan tarkastelu. Lisäksi EU-tason työmarkkinatoiminnan tarkasteluun olisi mahdollista ja mielenkiintoista paneutua organisatorisesta näkökulmasta. Tällöin tutkimus voisi kohdistua esimerkiksi Eurooppa-tason järjestöjen organisaatorakenteiden kehitykseen ja siihen liittyvän dynamiikan erittelyyn tai eurooppalaistumisen myötä kansallisissa työmarkkinajärjestöissä tapahtuneiden organisatoristen muutosten ja niiden syiden tarkasteluun. Kaiken kaikkiaan työmarkkinatoiminnan eurooppalaistumiseen ja EU:n sosiaaliseen vuoropuheluun liittyy äärettömän paljon mielenkiintoisia tutkimuksellisia ulottuvuuksia ja haasteita.

LÄHTEET

Kirjallisuus, artikkelit, asiakirjat ja verkkosivut

Aaltola, Juhani – Raine Valli (toim.) (2001), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. Jyväskylä: PS-kustannus.

Abbott, Keith (1997), "The European Trade Union Confederation: Its Organization and Objectives in Transition". *Journal of Common Market Studies*. 35(3), 465–481.

Ahlberg, Kerstin (1999), The negotiations on fixed-term work. Teoksessa Vigneau, Christophe – Kerstin Ahlberg – Brian Bercusson – Niklas Bruun (1999), *Fixed-term work in the EU. A European agreement against discrimination and abuse*. Helsingborg: SALTSA. 13–39.

AKAVA:n verkkosivut: <<http://www.akava.fi>>. Lukemispäivä 20.3.2006.

Alasuutari, Pertti (1999), *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.

Andersen, Svein S. – Kjell A. Eliassen (1991), "European Community lobbying". *European Journal of Political Research*. 20, 173–187.

Andersen, Svein S. – Kjell A. Eliassen (1997), *EU-Lobbying. Towards Political Segmentation in the European Union?* Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-state. Working Paper. No. 1. Oslo: ARENA.

Andersen, Soren Kaj (toim.) (2003), *EU og det nordiske spil om lov og aftale. De nordiske lande og de europaeiske aftaler/direktiver om deltid og tidsbegrænset ansættelse*. Tukholma: SALTSA.

Bennett, Robert J. (1997), "The Impact of European Integration on Business Associations: The UK Case". *West European Politics*. 20(3), 61–90.

Bercusson, Brian – Niklas Bruun (1999), The agreement on fixed-term work – a first analysis. Teoksessa Vigneau, Christophe – Kerstin Ahlberg – Brian Bercusson – Niklas Bruun (1999), *Fixed-term work in the EU. A European agreement against discrimination and abuse*. Helsingborg: SALTSA. 51–134.

Bern, Thomas (1994), *Lobbying i EU*. Tukholma: Nerenius & Santérus förlag.

Blom, Anders (1999), Edunvalvontaa kotipihalta Breydeliin – lobbauksen teoriaa ja käytännön kokemuksia. Teoksessa Raunio, Tapio – Matti Wiberg (toim.) (1999), *Päätöksenteko Euroopan unionissa. Selkeä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön*. Tampere: Tammer-Paino Oy. 194–226.

Boldt, Peter J. (2000), Palkansaajat. Edunvalvonnan alueelliset haasteet. Teoksessa Raunio, Tapio – Matti Wiberg (toim.) (2000), *EU ja Suomi*. Helsinki: Oy Edita Ab. 78–94.

Bruun, Niklas – Aslög Rask (2003), Finland: "Snällast i klassen". Om konsensus och partssamarbete i Finland vid förhandling och genomförande av direktiven om deltids- och visstidsarbete. Teoksessa Andersen, Soren Kaj (toim.) (2003), *EU og det nordiske spil om lov og aftale. De nordiske lande og de europaeiske aftaler/direktiver om deltid og tidsbegrænset ansættelse*. Tukholma: SALTSA. 73–86.

Cawson, Alan (1986), *Corporatism and Political Theory*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.

CEC:n verkkosivut: <<http://www.cec-managers.org>>. Lukemispäivä 22.3.2006.

CEEP:n verkkosivut: <<http://www.ceep.org>>. Lukemispäivä 22.3.2006.

Clauwaert, Stefan (1999), The ETUC point of view. Teoksessa Vigneau, Christophe – Kerstin Ahlberg – Brian Bercusson – Niklas Bruun (1999), *Fixed-term work in the EU. A European agreement against discrimination and abuse*. Helsingborg: SALTSA. 39–44.

Collie, Lynn (1998), Business Lobbying in the European Community: The Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe. Teoksessa Mazey, Sonia – Jeremy Richardson (toim.) (1998), *Lobbying in the European Community*. New York: Oxford University Press. 213–229.

COM(1993) 600 final, 14.12.1993, *Communication concerning the application of the agreement on social policy presented by the Commission to the Council and to the European Parliament*. (Ei saatavilla suomeksi.)

Dolvik, Jon Erik (1997a), *Redrawing boundaries of solidarity? ETUC, social dialogue and the Europeanisation of trade unions in the 1990s*. Oslo: ARENA, FAFO.

Dolvik, Jon Erik (1997b), *The ETUC and Development of Social Dialogue and European Negotiations after Maastricht*. Working Paper. No. 2. Oslo: ARENA.

Dolvik, Jon Erik (2001), *European Trade Unions: Coping with Globalisation?* Fafo-paper 2001:18. Presented at ETUC Conference on “Globalisation and Trade Unions”, Brussels 7-8 March 2001. <<http://www.fafo.no/pub/rapp/675/675.htm>>. Lukemispäivä 1.11.2005.

Dowding, Keith (1995), “Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach”. *Political Studies*. 18, 136–158. Oxford: Blackwell Publishers.

EAY:n verkkosivut: <<http://www.etuc.org>>. Lukemispäivä 8.2.2006.

EIROOnline (1999), *New Directive set to improve rights of fixed-term contract workers*. <<http://www.eiro.eurofound.eu.int/1999/07/feature/eu9907181f.html>>. Lukemispäivä 1.11.2005.

EIROOnline (2002), *Social partners sign teleworking accord*. <<http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/07/feature/eu0207204f.html>>. Lukemispäivä 1.11.2005.

EK:n verkkosivut: <<http://www.ek.fi>>. Lukemispäivä 20.3.2006.

Eskelinen, Juha (1992), ”Kehittykö Euroopan yhteisöön eurokorporatismia?” *Politiikka*. 34(3), 230–237.

Eskola, Jari – Jaana Vastamäki (2001), Teemahaastattelu: opit ja opetukset. Teoksessa Aaltola, Juhani – Raine Valli (toim.) (2001), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. Jyväskylä: PS-kustannus. 24–42.

Eurocadresin verkkosivut: <<http://www.eurocadres.org>>. Lukemispäivä 20.3.2006.

Euroopan komission lehdistötiedote, *Romano Prodi and Anna Diamantopoulou welcome social partners' agreement on multiannual work programme*.

- <<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/02/1755&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>, 27.11.2002. Lukemispäivä 20.3.2006.
- Euroopan yhteisön perustamissopimus: <<http://europa.eu.int/lex/fi/treaties/selected/livre231.html>>. Lukemispäivä 15.4.2006.
- Falkner, Gerda (1998), *EU Social Policy in the 1990s. Towards a corporatist policy community*. Lontoo & New York: Routledge.
- Grant, Wyn (toim.) (1985), *The Political Economy of Corporatism*. Lontoo: Macmillan Publishers Ltd.
- Grant, Wyn (1985), Introduction. Teoksessa Grant, Wyn (toim.) (1985), *The Political Economy of Corporatism*. Lontoo: Macmillan Publishers Ltd. 1–31.
- Grant, Wyn (1998), Pressure Groups and the European Community: An Overview. Teoksessa Mazey, Sonia – Jeremy Richardson (toim.) (1998), *Lobbying in the European Community*. New York: Oxford University Press. 27–46.
- Greenwood, Justin (1997), *Representing Interests in the European Union*. London: Macmillan Press Ltd.
- Greenwood, Justin (2003), *Interest Representation in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hecló, Hugh (1980), Issue Networks and the Executive Establishment. Teoksessa King, Anthony (toim.) (1980), *The New American Political System*. 3. painos. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research. 87–124.
- Helander, Voitto (1977), *Korporatismi. Traditiosta, esiintymistä ja ilmiöllisistä tulkinnoista*. Turun yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen ja sosiologian laitos. Valtio-opillisia tutkimuksia. Nro 35.
- Helle, Minna (2002a), *Etätyön ehdot selkiytyivät. EU-tason puitesopimus valmistui*. AKAVA:n verkkosivut. <http://www.akava.fi/pages/index.asp?osio=33&uutis_id=114>, 7.6.2002. Lukemispäivä 1.11.2005.
- Helle, Minna (2002b), ”Etätyöstä tulee testi EU:n työehtosopimuksille”. *Helsingin Sanomat, Vieraskynä*. 20.5.2002.
- Helle, Minna (2004), *Etätyö*. Edilex Libri. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Helle, Minna (2005), *Etätyön periaatteista syntyi sopu*. AKAVA:n verkkosivut. <http://www.akava.fi/pages/index.asp?osio=38&uutis_id=679>, 25.5.2005. Lukemispäivä 1.11.2005.
- Hirsjärvi, Sirkka – Pirkko Remes – Paula Sajavaara (2000), *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Huttunen, Martti – Mirja Janérus (2002), Työmarkkinajärjestöjen rooli Euroopan sosiaalisen mallin rakentamisessa. Teoksessa Saari, Juho (toim.) (2002), *Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan keskusliitto ry. 196–216.

Jeffery, Charlie (2002), *Social and Regional Interests: ESC and Committee of the Regions*. Teoksessa Peterson, John – Michael Shackleton (toim.) (2002), *The Institutions of the European Union*. New York: Oxford University Press. 326–346.

Jordan, Grant – Klaus Schubert (1992), “A preliminary ordering of policy network labels”. *European Journal of Political Research*. 21, 7–27.

Kari, Matti (1997), *Sosiaalinen Eurooppa ja Suomi. EU:n sosiaalipolitiikka Suomen näkökulmasta*. Jyväskylä: Atena Kustannus.

Kari, Matti – Juho Saari (2005), *Sosiaalinen Eurooppa – Euroopan unionin sosiaalipolitiikka*. Helsinki: Ulkoasiainministeriön Eurooppa-tiedotus.

Kassim, Hussein (1994), “Policy Networks, Networks and European Union Policy Making: A Sceptical View”. *West European Politics*. 17(4), 15–27.

Kenis, Patric – Volker Schneider (1991), *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*. Teoksessa Marin, Bernd – Renate Mayntz (toim.) (1991), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Classifications*. Frankfurt am Main: Campus Verlag. 25–62.

King, Anthony (toim.) (1980), *The New American Political System*. 3. painos. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Kirton-Darling, Judith – Stefan Clauwaert (2003), ”European social dialogue: an instrument in the Europeanisation of industrial relations”. *Transfer*. 2/03, 247–264.

KOM(1996) 448 lopullinen, 18.9.1996, *Komission tiedonanto sosiaalisen vuoropuhelun kehityksestä yhteisön tasolla*.

KOM(1998) 322 lopullinen, 20.5.1998, *Komission tiedonanto – Yhteisön tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun mukauttaminen ja edistäminen*.

KOM(2002) 341 lopullinen, 26.6.2004, *Komission tiedonanto – Euroopan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu – uudistumisen ja muutoksen taustavoima*.

KOM(2004) 557 lopullinen, 12.8.2004, *Komission tiedonanto – Muutoksumppanuus laajentuneessa Euroopassa – Euroopan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun vaikutusten lisääminen*.

Komulainen, Simo (1996), *Ammattiyhdistysliikkeen keskeiset järjestöprosessit 1975–1995. Fuusiot, järjestösiirtymät ja yhteistyöjärjestelmät osana ammattiyhdistysliikkeen järjestötoimintaa*. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos.

Lehmbruch, Gerhard (1979), *Consociational Democracy, Class Conflict, and the New Corporatism*. Teoksessa Schmitter, Philippe C. – Gerhard Lehmbruch (1979), *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Contemporary Political Sociology. Volume 1. Lontoo: Sage Publications Ltd. 53–61.

Leibfried, Stephan – Paul Pierson (toim.) (1995), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: The Brookings Institutions.

Liedekerke, Thérèse de (1999), The UNICE point of view. Teoksessa Vigneau, Christophe – Kerstin Ahlberg – Brian Bercusson – Niklas Bruun (1999), *Fixed-term work in the EU. A European agreement against discrimination and abuse*. Helsingborg: SALTSA. 45–48.

Löhman, Jorma (2002), *Eurooppalainen edunvalvonta*. Metallityöväenliiton julkaisuja. Helsinki: Kehityksen Kirjapaino Oy.

Marin, Bernd – Renate Mayntz (toim.) (1991), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Classifications*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Marin, Bernd – Renate Mayntz (1991), Introduction. Teoksessa Marin, Bernd – Renate Mayntz (toim.) (1991), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Classifications*. Frankfurt am Main: Campus Verlag. 11–24.

Marks, Gary – Doug McAdam (1996), Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union. Teoksessa Marks, Gary – Fritz W. Scharpf – Philippe C. Schmitter – Wolfgang Streeck (toim.) (1996), *Governance in the European Union*. Lontoo: Sage Publications Ltd. 95–121.

Marks, Gary – Fritz W. Scharpf – Philippe C. Schmitter – Wolfgang Streeck (toim.) (1996), *Governance in the European Union*. Lontoo: Sage Publications Ltd.

Marsh, David – R.A.W. Rhodes (toim.) (1992), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

Marsh, David – R.A.W. Rhodes (1992), Policy Communities and Issue Networks. Beyond Typology. Teoksessa Marsh, David – R.A.W. Rhodes (toim.) (1992), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press. 249–268.

Mattila, Mikko (1999), Verkostojen muotoutuminen ja merkitys – Sosiaali- ja terveystieteiden päätöksentekoverkoston analyysi. Teoksessa Mattila, Mikko – Petri Uusikylä (toim.) (1999), *Verkostoyhteiskunta. Käytännön johdatus verkostanalyysiin*. Helsinki: Gaudeamus. 107–126.

Mattila, Mikko – Petri Uusikylä (toim.) (1999), *Verkostoyhteiskunta. Käytännön johdatus verkostanalyysiin*. Helsinki: Gaudeamus.

Mattila, Mikko – Petri Uusikylä (1999), Mitä on verkostanalyysi? Teoksessa Mattila, Mikko – Petri Uusikylä (toim.) (1999), *Verkostoyhteiskunta. Käytännön johdatus verkostanalyysiin*. Helsinki: Gaudeamus. 7–31.

Mazey, Sonia – Jeremy Richardson (toim.) (1998), *Lobbying in the European Community*. New York: Oxford University Press.

McCormick, John (2002), *Understanding the European Union. A Concise Introduction*. 2. painos. Basingstoke : Palgrave.

Pakaslahti, Johannes (2001), *Euroopan sosiaalisen mallin aineksia*. Helsinki: Gaudeamus.

Peterson, John (1992), The European Technology Community. Policy Networks in a Supranational Setting. Teoksessa Marsh, David – R.A.W. Rhodes (toim.) (1992), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press. 226–248.

- Peterson, John (1995), "Policy Networks and European Union Policy Making: A Reply to Kassim". *West European Politics*. 18(2), 389–407.
- Peterson, John (1997), "States, Societies and the European Union". *West European Politics*. 20(4), 1–23.
- Peterson, John – Michael Shackleton (toim.) (2002), *The Institutions of the European Union*. New York: Oxford University Press.
- Pierson, Paul – Stephan Leibfried (1995), Multitiered Institutions and the Making of Social Policy. Teoksessa Leibfried, Stephan – Paul Pierson (toim.) (1995), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington D.C.: The Brookings Institutions. 1–40.
- Raunio, Tapio – Matti Wiberg (toim.) (1999), *Päätöksenteko Euroopan unionissa. Selkeä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön*. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Raunio, Tapio – Matti Wiberg (toim.) (2000), *EU ja Suomi*. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Reale, Annalisa (2003), *Representation of Interests, Participatory Democracy and Lawmaking in the European Union: Which Role and Which Rules for the Social Partners?* Jean Monnet Working Paper 15/03. New York: NYU School of Law. <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/031501.pdf>>. Lukemispäivä 1.11.2005.
- Rehn, Olli (1997), "Uusi institutionalismi EU-tutkimuksessa. Suurista integraatioteorioista päätöksenteon ja verkostojen tutkimukseen". *Politiikka*. 39(2), 132–145.
- Rhodes, Martin (1995), A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension. Teoksessa Leibfried, Stephan – Paul Pierson (toim.) (1995), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington D.C.: The Brookings Institutions. 78–122.
- Rhodes, R.A.W. – David Marsh (1992a), Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches. Teoksessa Marsh, David – R.A.W. Rhodes (toim.) (1992), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press. 1–26.
- Rhodes, R.W.A. – David Marsh (1992b), "New directions in the study of policy networks". *European Journal of Political Research*. 21, 181–205.
- Ruostetsaari, Ilkka (1998), *Energiapolitiikka käännekohdassa. Järjestöt ja yritykset vaikuttajina vapautuvilla energiamarkkinoilla*. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Julkaisuja – Research reports 8/1998.
- Rusanen, Jorma – Markus Sädevirta (toim.) (2003a), *Työoikeus I*. Helsinki: Lainvoima.
- Rusanen, Jorma – Markus Sädevirta (toim.) (2003b), *Työoikeus II*. Helsinki: Lainvoima.
- Saarela-Kinnunen, Maria – Jari Eskola (2001), Tapaus ja tutkimus = tapaustutkimus? Teoksessa Aaltola, Juhani – Raine Valli (toim.) (2001), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. Jyväskylä: PS-kustannus. 158–169.
- Saari, Juho (toim.) (2002), *Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan keskusliitto ry.

Saari, Juho (2003), *Uusi aikakausi. Yhdentynvä Eurooppa ja sosiaalipolitiikka*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

SAK:n kansainvälinen osasto (2001), *Liikkeessä maailmalla. Kansainvälisen ammattiyhdistysliikkeen opas*. Valkeala: Valkealan Painokarelia.

SAK:n verkkosivut: <<http://www.sak.fi>>. Lukemispäivä 20.3.2006.

SAK – STTK – AKAVA – EK – KT – VTML – KiSV (2005), *Työmarkkina-avain*. Helsinki: Julkaistu Työsuojelurahaston tuella. <<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/96060.pdf>>. Lukemispäivä 10.3.2006.

Saralehto, Sampsa (2000), Elinkeinoelämä. Jäsenyys toi vakautta talouteen. Teoksessa Raunio, Tapio – Matti Wiberg (toim.) (2000), *EU ja Suomi*. Helsinki: Oy Edita Ab. 66–77.

Sargent, Jane A. (1985) Corporatism and the European Community. Teoksessa Grant, Wyn (toim.) (1985), *The Political Economy of Corporatism*. Lontoo: Macmillan Publishers Ltd. 229–253.

Schmitter, Philippe C. (1979), Still the Century of Corporatism? Teoksessa Schmitter, Philippe C. – Gerhard Lehbruch (1979), *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Contemporary Political Sociology. Volume 1. Lontoo: Sage Publications Ltd. 7–52.

Schmitter, Philippe C. – Gerhard Lehbruch (1979), *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Contemporary Political Sociology. Volume 1. Lontoo: Sage Publications Ltd.

Schmitter, Philippe C. (1985), Neo-corporatism and the State. Teoksessa Grant, Wyn (toim.) (1985), *The Political Economy of Corporatism*. Lontoo: Macmillan Publishers Ltd. 32–62.

Streeck, Wolfgang (toim.) (1991), *Social Institutions and Economic Performance. Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. Surrey: Sage Publications Ltd.

Streeck, Wolfgang – Philippe C. Schmitter (1991), From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. Teoksessa Streeck, Wolfgang (toim.) (1991), *Social Institutions and Economic Performance. Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. Lontoo: Sage Publications Ltd. 197–231. / *Politics & Society*. 19(2), 133–164.

STTK:n verkkosivut: <<http://www.sttk.fi>>. Lukemispäivä 20.3.2006.

Tuomi, Jouni – Anneli Sarajärvi (2002), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

UNICE:n verkkosivut: <<http://www.unice.org>>. Lukemispäivä 5.1.2006.

Van Waarden, Frans (1992), “Dimensions and types of policy networks”. *European Journal of Political Research*. 21, 29–52.

Vigneau, Christophe (1999), Legal restrictions on fixed-term work in EU member states. Teoksessa Vigneau, Christophe – Kerstin Ahlberg – Brian Bercusson – Niklas Bruun (1999), *Fixed-term work in the EU. A European agreement against discrimination and abuse*. Helsingborg: SALTSA. 185–215.

Vigneau, Christophe – Kerstin Ahlberg – Brian Bercusson – Niklas Bruun (1999), *Fixed-term work in the EU. A European agreement against discrimination and abuse*. Helsingborg: SALTSA.

”Yhden miehen toimistosta elinkeinoelämän edunvalvojaksi”. *Prima. Elinkeinoelämän keskusliiton lehti*. Joulukuu 2004, 10.

Tutkimusaineisto

Grahn, Hans, EK/PT, sähköpostikysely 14.2.2005.

Heinonen, Liisa, työministeriö, haastattelu 31.1.2005.

Helle, Minna, AKAVA, haastattelu ja oheismateriaali 4.10.2004.

Leppälä, Matti, TELA/STTK, haastattelu ja oheismateriaali 3.2.2005.

Modeen, Stina, työministeriö/Suomen pysyvä edustusto EU:ssa/Euroopan komissio, haastattelu 28.1.2005.

Nyyssölä, Mikko, EK/TT, haastattelu 28.1.2005.

Penttinen, Markus, AKAVA, haastattelu 4.10.2004.

Rusanen, Jorma, SAK, haastattelu 18.1.2005.

Skippari, Jorma, STTK, haastattelun oheismateriaali 19.1.2005.

Skippari, Jorma, STTK, puhelinhaastattelu 20.1.2005.

Swanljung, Esa, TELA/STTK, haastattelu 3.2.2005.

Euroopan komissio (1995), *Flexibilité du temps de travail et sécurité des travailleurs – Première phase de consultation avec les partenaires sociaux conformément à l'article 3 de l'accord social annex au traité*.

Euroopan komissio (1996), *Second stage consultation with the social partners pursuant to Article 3(3) of the Agreement on Social Policy – Flexibility in working time and security for employees*.

KOM(1999) 203 lopullinen, 28.4.1999, *Komission tiedonanto – Ehdotus neuvoston direktiiviksi Euroopan teollisuuden ja työnantajien keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta*.

1999/70/EY, 28.6.1999, *Neuvoston direktiivi Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta*.

Euroopan komissio (2000), *First stage consultation of social partners on modernising and improving employment relations*.

Euroopan komissio (2001), *Second stage consultation of social partners on modernising and improving employment relations*.

16.7.2002, EAY:n, UNICE/UEAPME:n ja CEEP:n puitesopimus teletyöstä (tietotekniikka-avusteinen etätyö).

LIITTEET

LIITE 1. Haastattelukysymykset – Suomalaisen palkansaajien / työnantajapuolen edunvalvonta Euroopan unionissa.

1. Millaisia asioita liitätte käsitteeseen ”eurooppalaistuminen” yleisesti työmarkkinajärjestöjen edunvalvonnan ja erityisesti suomalaisten palkansaajajärjestöjen / työnantajapuolen toimijoiden näkökulmasta?
2. Millaisia yhteyksiä suomalaisilla palkansaajapuolen / työnantajapuolen organisaatioilla on Euroopan unionin tasolla toimiviin työmarkkinajärjestöihin? Mikä on tilanne tänään ja miten ne ovat muuttuneet Suomen EU-jäsenyyden aikana?
3. Millä tavoin itse olette ja edustamanne organisaatio on ollut mukana
 - a) EU-asioihin vaikuttamisessa kansallisella tasolla (esim. ministeriöt)
 - b) Eurooppa-tason edunvalvonnassa
 - c) EU-tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelussa
Esim. virallinen rooli, neuvottelut, yhteistyötahot (informaation ym. resurssien vaihto) ja osallistumisen ajankohta (valmistelu, päätöksenteko, toimeenpano jne.)
 - d) *määräaikaisia työsuhteita ja etätöitä koskevan sopimuksen* valmistelu-, synty- ja toimeenpanoprosessissa? (Vrt. sopimusprosesseja käsittelevä kysymysrunko)

Millainen rooli? Suorat vai epäsuorat yhteydet? Minkä tahojen kanssa? Toiminnan muoto: neuvotteluja, lausuntoja, muuta informaation ym. resurssien vaihtoa? Missä vaiheessa? Toiminnan jatkuvuus? Mikä kyseisistä edunvalvonnan muodoista on nähdäksenne merkittävintä? Miksi?

4. Millaisia syitä edustamallanne organisaatiolla on olla mukana Eurooppa-tason työmarkkinatoiminnassa?
5. Millaisia resursseja edustamallanne organisaatiolla – ja mahdollisesti sitä Eurooppa-tasolla edustavalla organisaatiolla – on toimia Eurooppa-tasolla? Ja onko niitä riittävästi? (Esim. edunvalvonnan organisaatio, rahalliset resurssit, asiantuntija- / tekninen informaatio ja asiantuntijuus)
 - i. Eurooppa-tason työmarkkinatoiminnan kannalta
 - ii. muun Eurooppa-tason toimintanne ylläpitämisen ja kehittämisen kannalta?
6. Mikä on näkemyksenne eri toimijoiden roolista EU-tason edunvalvonnassa yleensä ja erityisesti työmarkkinaosapuolten vuoropuhelussa?
 - i. EU-tason poliittiset instituutiot (Euroopan komissio, parlamentti, ministerineuvosto, talous- ja sosiaalikomitea ym.)
 - ii. kansallisen tason toimijat (ministeriöt ym.)
 - iii. EAY
 - iv. UNICE ja CEEP
 - v. kansalliset palkansaajapuolta edustavat toimijat (palkansaajakeskusjärjestöt, ammattiliitot)
 - vi. kansalliset työnantajapuolta edustavat toimijat (työnantajakeskusjärjestöt, työnantajaliitot)
 - vii. muu. Mikä?

7. Mikä on näkemyksenne
 - a. yleisesti Eurooppa-tason edunvalvonnan
 - b. työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun eri muotojen (perinteiset lainsäädännölliset sopimukset, kaksikantaiset vapaaehtoiset sopimukset; alakohtaiset sopimukset)
 - i. toimivuudesta (mahdollisista ongelmista ja niiden syistä)
 - ii. tähänastisista saavutuksista
 - iii. tulevaisuudesta?

8. Eritelkää tarkemmin EU-tason
 - a. yleisesti työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun
 - b. perinteisen lainsäädännöllisen sopimisjärjestelmän (erityisesti *määräaikaista työtä* koskevan sopimuksen)
 - c. kaksikantaisen autonomisen sopimusjärjestelmän (erityisesti *etätyösopimuksen* ja sen eri vaiheiden) ongelmia ja niiden syitä?

9. Mikä on näkemyksenne Eurooppa-tasolla ja kansallisella tapahtuvan työmarkkinatoiminnan suhteesta? Liittyykö siihen ongelmia?

10. Mitä yhtäläisyyksiä ja eroja Eurooppa-tason työmarkkina- ja edunvalvontatoiminnassa on arvionne mukaan havaittavissa kansalliseen tasoon nähden? (Sopimusprosessi, toimijat, tavoitteet, lopputulokset jne.)

LIITE 2. Haastattelukysymykset – Edunvalvontaprosessi käytännössä. Direktiivi määräaikaisesta työstä ja puitesopimus etätyöstä.

1. Mikä on näkemyksenne sopimusprosessin taustasta? Esim. mitkä tekijät vaikuttivat aiheen nousemiseen sosiaalipoliittiselle agendalle Euroopan unionissa ja minkä vuoksi aiheesta aloitettiin Eurooppa-tason neuvottelut työmarkkinaosapuolten välillä?
2. Mille aikavälille sopimusprosessi virallisesti ja käytännössä sijoittui?
3. Kuka tai ketkä edustivat suomalaisia palkansaajia / työntekijäpuolta sopimusprosessissa? Mitä järjestöjä ko. henkilöt edustivat ja millaisella mandaatilla? Missä sopimusprosessin vaiheissa ko. henkilöt olivat mukana ja millä tavalla?
4. Millaisia odotuksia ja vaatimuksia suomalaisilla palkansaajilla / työnantajapuolen toimijoilla oli sopimuksen suhteen?
5. Missä määrin suomalaisten palkansaajien / työnantajapuolen toimijoiden odotukset ja vaatimukset tulivat huomioon otetuiksi ja toteutuivat sopimuksessa? Mikä on näkemyksenne lopullisen sopimuksen sisällöstä?
6. Mikä on näkemyksenne intressien yhteensovittamisen onnistumisesta EU-tason palkansaajaleirin / työnantajaleirin sisällä? Millaiset asiat nousivat suurimmiksi kiistakysymyksiksi neuvottelujen aikana?
7. Miten arvioitte sopimusneuvottelujen vastapuolen (palkansaajien tai työnantajien) toimintaa neuvottelujen ja koko sopimusprosessin aikana?
8. Miten arvioitte Euroopan unionin toimielinten roolia sopimusprosessissa? (Ministerineuvosto, komissio, parlamentti, talous- ja sosiaalikomitea)
9. Millainen rooli suomalaisilla valtionhallinnon, esim. ministeriötason, toimijoilla oli sopimusprosessin eri vaiheissa?
10. Miten arvioitte sopimusprosessia yleisesti? Esim. suhteessa muuhun EU-tason edunvalvontaan ja työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun kokonaisuutena?

LIITE 3. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen työoikeudelliset säädökset, XI osasto (ent. VIII osasto) – Sosiaalipolitiikka, koulutus, ammatillinen koulutus ja nuoriso, 136–145 artiklat. (Suom. Rusanen & Sädevirta 2003b, 13–16.)

1 luku: Sosiaaliset määräykset

136 artikla (ent. 117 artikla) Yhteisön ja jäsenvaltioiden tavoitteena on, ottaen huomioon sosiaaliset perusoikeudet sellaisina kuin ne ovat Torinossa 18 päivänä lokakuuta 1961 allekirjoitetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ja vuoden 1989 työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevassa yhteisön peruskirjassa, työllisyyden edistämisen, elin- ja työolojen kohentaminen siten, että olojen yhtenäistäminen olisi mahdollista niitä kohennettaessa, riittävä sosiaalinen suojeleminen, työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu, inhimillisten voimavarojen kehittäminen tarkoituksena saavuttaa korkea ja kestävä työllisyystaso, ja syrjäytymisen torjuminen.

Tätä varten yhteisö ja jäsenvaltiot panevat täytäntöön toimenpiteet, joissa otetaan huomioon kansallisten käytäntöjen erot, erityisesti sopimussuhteissa, sekä tarve säilyttää yhteisön talouden kilpailukyky.

Yhteisö ja jäsenvaltiot katsovat, että tällainen kehitys seuraa paitsi siitä yhteismarkkinoiden toiminnasta, joka edistää sosiaalisten järjestelmien yhdenmukaistamista, myös tässä sopimuksessa määrätyistä menettelyistä sekä lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä.

137 artikla (ent. 118 artikla) 1. Edellä 136 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi yhteisö tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa seuraavilla aloilla:

- a) erityisesti työympäristön parantaminen työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi;
- b) työhhdot;
- c) työntekijöiden sosiaaliturva ja sosiaalinen suojeleminen;
- d) työntekijöiden suojeleminen työsopimuksen päättymisen yhteydessä;
- e) tiedottaminen työntekijöille ja työntekijöiden kuuleminen;
- f) työntekijöiden ja työnantajien edustaminen ja heidän etujensa kollektiivinen turvaaminen, mukaan lukien yhteistoiminta työpaikalla, jollei 5 kohdasta muuta johdu;
- g) sellaisten kolmansien maiden kansalaisten palvelussuhteen ehdot, jotka oleskelevat laillisesti yhteisön alueella;
- h) työmarkkinoilta syrjäytyneiden henkilöiden integroiminen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 150 artiklan määräyksiä;
- i) miesten ja naisten välinen tasa-arvo asioissa, jotka koskevat heidän mahdollisuuksiaan työmarkkinoilla sekä heidän kohteluaan työssä;
- j) sosiaalisen syrjäytymisen torjuminen;
- k) sosiaalisen suojeleminen järjestelmien nykyaikaistaminen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta c alakohdan soveltamista.

2. Tätä varten neuvosto voi:

- a) toteuttaa toimenpiteitä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämiseksi aloittein, joilla pyritään parantamaan tiedon saantia, kehittämään tiedon ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa, edistämään innovatiivisia lähestymistapoja ja arvioimaan kokemuksia ja jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusta yhdenmukaistamista;
- b) antaa 1 kohdan a-i alakohdassa tarkoitetuilla aloilla direktiivein säännöksiä vähimmäisvaatimuksista, jotka pannaan täytäntöön asteittain ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion edellytykset ja kussakin jäsenvaltiossa voimassa oleva tekninen sääntely. Näissä direktiiveissä vältetään säätämästä sellaisia hallinnollisia, taloudellisia tai oikeudellisia raskaita, jotka vaikeuttaisivat pienten ja keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä.

Neuvosto tekee ratkaisunsa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan, lukuun ottamatta tämän artiklan 1 kohdan c, d, f ja g alakohdassa tarkoitettuja aloja, joilla neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia ja mainittuja komiteoita kuultuaan. Neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan

päätää 251 artiklassa tarkoitetun menettelyn soveltamisesta tämän artiklan 1 kohdan d, f ja g alakohtiin.

3. Jäsenvaltio voi antaa 2 kohdan soveltamiseksi annettujen direktiivien täytäntöönpanon työmarkkinaosapuolten tehtäväksi niiden yhteisestä pyynnöstä.

Tällöin jäsenvaltio varmistaa, että viimeistään sinä päivänä, jona direktiivit on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä 249 artiklan mukaisesti, työmarkkinaosapuolet ovat toteuttaneet tarvittavat toimenpiteet sopimuksin, ja jäsenvaltio, jota asia koskee, on toteuttanut kaikki tarvittavat toimenpiteet, jotta se voi milloin tahansa varmistaa kyseisessä direktiivissä asetettujen tulosten saavuttamisen.

4. Tämän artiklan nojalla annetut säännökset:

- eivät rajoita jäsenvaltioille tunnustettua oikeutta määritellä sosiaaliturvajärjestelmiensä peruseriaatteet, eivätkä ne saa vaikuttaa olennaisesti näiden järjestelmien rahoituksen tasapainoon,
- eivät voi estää jäsenvaltiota pitämästä voimassa tai toteuttamasta tiukempia suoja-toimenpiteitä, jos ne ovat sopusoinnussa tämän sopimuksen kanssa.

5. Tämän artiklan määräyksiä ei sovelleta palkkoihin, järjestäytymisoikeuteen, lakko-oikeuteen eikä oikeuteen määrätä työsulusta.

138 artikla (ent. 118 a artikla) 1. komission tehtävänä on edistää työmarkkinaosapuolten kuulemista yhteisön tasolla ja toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet näiden osapuolten vuoropuhelun helpottamiseksi varmistamalla molemmille osapuolille tasapuolinen tuki.

2. Tätä varten komissio kuulee työmarkkinaosapuolia yhteisön toiminnan mahdollisista suuntaviivoista, ennen kuin se tekee ehdotuksia sosiaalipolitiikan alalla.

3. Jos komissio kuultuaan työmarkkinaosapuolia pitää yhteisön toimintaa tarkoituksenmukaisena, se kuulee työmarkkinaosapuolia suunnitellun ehdotuksen sisällöstä. Työmarkkinaosapuolet antavat komissiolle lausunnon ehdotuksesta tai tarvittaessa sitä koskevan suosituksen.

4. Tällaisen kuulemisen yhteydessä työmarkkinaosapuolet voivat ilmoittaa komissiolle halustaan aloittaa 139 artiklassa tarkoitettu menettely. Menettely ei saa kestää pitempään kuin yhdeksän kuukautta, jollei pidentämisestä sovita yhteisesti kyseisten työmarkkinaosapuolten ja komission kanssa.

139 artikla (ent. 118 b artikla) 1. Työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu yhteisön tasolla voi johtaa osapuolten niin halutessa sopimussuhteisiin, mukaan lukien sopimusten tekeminen.

2. Yhteisön tasolla tehdyt sopimukset pannaan täytäntöön joko työmarkkinaosapuolten ja jäsenvaltioiden omien menettelyjen ja käytäntöjen mukaisesti tai, 137 artiklassa tarkoitettujen kysymysten osalta allekirjoittajaosapuolten yhteisestä pyynnöstä, neuvoston komission ehdotuksesta tekemällä päätöksellä.

Neuvosto tekee ratkaisunsa määränemistöllä, paitsi silloin kun kyseisessä sopimuksessa on yksi tai useampi sellaista alaa koskeva määräys, jolla 137 artiklan 2 kohdan mukaan edellytetään yksimielisyyttä. Tällöin neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti.

140 artikla (ent. 118 c artikla) Edellä 136 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi, rajoittamatta kuitenkaan tämän sopimuksen muiden määräysten soveltamista, komissio edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja helpottaa niiden toiminnan yhteensovittamista niillä sosiaalipolitiikan aloilla, joita tämä luku koskee, ja erityisesti asioissa, jotka koskevat:

- työllisyyttä;
- työoikeutta ja työehtoja;
- ammatillista perus- ja jatkokoulutusta;
- sosiaaliturvaa;
- työtapaturmien ja ammattitautien ehkäisemistä;
- työterveyttä;
- järjestäytymisoikeutta sekä työnantajien ja työntekijöiden välisiä kollektiivisia neuvotteluja.

Tätä varten komissio on kiinteässä yhteydessä jäsenvaltioiden kanssa, tekee tutkimuksia, antaa lausuntoja ja järjestää neuvotteluja sekä kansallisista kysymyksistä että kansainvälisiä järjestöjä koskevista kysymyksistä.

Komissio kuulee talous- ja sosiaalikomiteaa ennen kuin se antaa tässä artiklassa tarkoitettua lausuntoa.

141 artikla (ent. 119 artikla) 1. Jokainen jäsenvaltio huolehtii sen periaatteen noudattamisesta, jonka mukaan miehille ja naisille maksetaan samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka.

2. Tässä artiklassa palkalla tarkoitetaan tavallista perus- tai vähimmäispalkkaa ja muuta korvausta, jonka työntekijä suoraan tai välillisesti saa työnantajaltaan työstä tai tehtävästä rahana tai luonnetta.

Samalla palkalla ilman sukupuoleen perustuvaa syrjintää tarkoitetaan, että:

- a) palkka, joka maksetaan työn tuloksen perusteella, lasketaan saman mittayksikön mukaan;
- b) palkka, joka maksetaan työhön käytetyn ajan perusteella, on sama samasta tehtävästä.

3. Neuvosto toteuttaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan toimenpiteet, joilla varmistetaan miesten ja naisten tasa-arvoisten mahdollisuuksien ja tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltaminen työtä ja ammattia koskeissa kysymyksissä, mukaan lukien samasta tai samanarvoisesta työstä maksettavan saman palkan periaate.

4. Jotta miesten ja naisten välinen täysi tosiasiallinen tasa-arvo toteutuisi työelämässä, tasa-arvoisen kohtelun periaate ei estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta sellaisia erityisetuja tarjoavia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on helpottaa aliedustettuna olevan sukupuolen ammatillisen toiminnan harjoittamista taikka ehkäistä tai hyvittää ammattiuraan liittyviä haittoja.

142 artikla (ent. 119 a artikla) Jäsenvaltiot pyrkivät säilyttämään olemassa olevan palkallisia lomia koskevien järjestelmiensä samankaltaisuuden,

143 artikla (ent. 120 artikla) Komissio laatii vuosittain kertomuksen 136 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamisesta, mukaan lukien väestötilanne yhteisössä. Komissio toimittaa tämän kertomuksen Euroopan parlamentille, neuvostolle sekä talous- ja sosiaalikomitealle.

Euroopan parlamentti voi pyytää komissiota laatimaan kertomuksen sosiaalista tilannetta koskevista erityisongelmista.

144 artikla (ent. 121 artikla) Neuvosto perustaa Euroopan parlamenttia kuultuaan neuvoa-antavan sosiaalisen suojelun komitean edistämään yhteistyötä sosiaalisen suojelun alalla jäsenvaltioiden kesken ja komission kanssa. Komitean tehtävänä on:

- seurata sosiaalialan tilannetta sekä sosiaalisen suojelun politiikkojen kehittymistä jäsenvaltioissa ja yhteisössä,
- edistää tietojen, kokemusten ja hyvien toimintatapojen vaihtoa jäsenvaltioiden kesken ja komission kanssa,
- laatia selvityksiä, antaa lausuntoja tai suorittaa muita toimivaltaansa kuuluvia tehtäviä joko neuvoston tai komission pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, sanotun kuitenkin rajoittamatta 207 artiklan soveltamista.

Tehtäväänsä toteuttaessaan komitea on aiheellisella tavalla yhteydessä työmarkkinaosapuoliin.

Kukin jäsenvaltio ja komissio nimeävät komiteaan kaksi jäsentä.

145 artikla (ent. 122 artikla) Komission Euroopan parlamentille antamassa vuosikertomuksessa on erillinen luku, joka koskee sosiaalisten olojen kehitystä yhteisössä.

Euroopan parlamentti voi kehottaa komissiota laatimaan kertomuksia sosiaalisia oloja koskevista erityisongelmista.

LIITE 4. Neuvoston direktiivi 1999/70/EY, annettu 28.6.1999, Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta. (Suom. Rusanen & Sädevirta 2003b, 44–48.)

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 139 artiklan 2 kohdan, ottaa huomioon ehdotuksen, sekä katsoo, että

- 1) Euroopan yhteisön perustamissopimuksen liitteenä olevan, sosiaalipolitiikassa tehtyyn pöytäkirjaan liitetyn sosiaalipolitiikkaa koskevan sopimuksen määräykset on Amsterdamin sopimuksen voimaantulon seurauksena sisällytetty Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 136–139 artiklaan,
- 2) työmarkkinaosapuolet voivat perustamissopimuksen 139 artiklan 2 kohdan mukaisesti pyytää yhteisesti, että yhteisön tasolla tehdyt sopimukset pannaan täytäntöön neuvoston komission ehdotuksesta tekemällä päätöksellä,
- 3) työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevan yhteisön peruskirjan 7 kohdassa säädetään muun ohessa, että sisämarkkinoiden toteuttamisen olisi johdettava työntekijöiden elin- ja työolojen paranemiseen yhteisössä. Tähän päästään yhdenmukaistamalla eri maissa vallitsevien olosuhteiden parantamista, erityisesti muiden kuin toistaiseksi voimassa olevien työsuhteiden, kuten määräaikaisten työsuhteiden, osa-aikatyön, väliaikaisen työn ja kausityön osalta,
- 4) neuvosto ei ole tehnyt päätöstä tiettyjä työsuhteita kilpailun vääristymisen osalta koskevasta direktiiviehdotuksesta (EYVL C 224, 8.9.1990, s. 6 ja EYVL C 305, 5.12.1990, s. 8), eikä tiettyjä työsuhteita työolojen osalta koskevasta direktiiviehdotuksesta (EYVL C 224, 8.9.1990, s. 4.),
- 5) Essenissä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä korostettiin tarvetta toteuttaa toimenpiteitä, joilla lisätään kasvun työllistävää vaikutusta, erityisesti joustavammilla työjärjestelyillä, jotka vastaavat sekä työntekijöiden toiveita että kilpailun vaatimuksia,
- 6) vuoden 1999 työllisyyden suuntaviivoista 9 päivänä helmikuuta 1999 annettussa neuvoston päätöslauselmassa kehoitetaan työmarkkinaosapuolia neuvottelemaan asianmukaisella tasolla sopimuksia, joilla pyritään työn organisoimisen nykyaikaistamiseen, mukaan lukien joustavat työaikajärjestelyt, jotta voitaisiin parantaa yritysten tuottavuutta ja kilpailukykyä sekä saavuttaa tarvittava tasapaino joustavuuden ja työntekijöiden turvallisuuden välillä,
- 7) komissio on sosiaalipolitiikkaa koskevan sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti kuullut työmarkkinaosapuolia yhteisön toiminnan mahdollisista suuntaviivoista joustavien työaikojen ja työntekijöiden turvallisuuden osalta,
- 8) komissio arvioi tämän kuulemisen perusteella, että yhteisön toiminta on suotavaa, ja on kuullut suunnitellun ehdotuksen sisällöstä työmarkkinaosapuolia uudelleen yhteisön tasolla sosiaalipolitiikkaa koskevan sopimuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti,
- 9) toimialtaan yleiset työmarkkinakeskusjärjestöt – Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestö (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskus (CEEP) ja Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö (EAY) – ilmoittivat komissiolle 23 päivänä maaliskuuta 1998 päivätyllä yhteisellä kirjeellä, että ne olivat halukkaita aloittamaan sosiaalipolitiikkaa koskevan sopimuksen 4 artiklan mukaisen menettelyn; ne pyysivät komissiolta yhteisellä kirjeellä kolmen kuukauden lisäaikaa; komissio suostui pyyntöön ja jatkoi neuvotteluille asetettua määräaikaa 30 päivään maaliskuuta 1999,
- 10) kyseiset työmarkkinajärjestöt tekivät 18 päivänä maaliskuuta 1999 määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen ja ne toimittivat komissiolle yhteisen pyyntönsä puitesopimuksen täytäntöönpanosta neuvoston komission ehdotuksesta tekemällä päätöksellä sosiaalipolitiikkaa koskevan sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti,
- 11) neuvosto antoi 6 päivänä joulukuuta 1994 päätöslauselman (EYVL C 368, 23.12.1994, s. 6) tietyistä Euroopan unionin sosiaalipolitiikan näkymistä, jotka koskevat unionin taloudellisen ja sosiaalisen lähentymisen edistämistä, jossa se kehotti työmarkkinaosapuolia hyödyntämään so-

pimuksentekomahdollisuuksia, koska työmarkkinaosapuolet ovat yleisesti ottaen lähempänä yhteiskunnallista todellisuutta ja sen ongelmia,

- 12) osa-aikatyöstä 6 päivänä kesäkuuta 1997 tehdyn puitesopimuksen johdannossa sopimusosapuolet ilmoittivat aikeistaan harkita tarvetta samanlaisiin sopimuksiin, jotka koskevat muita joustavia työmuotoja,
- 13) työmarkkinaosapuolet ovat halunneet kiinnittää erityistä huomiota määräaikaiseen työhön, mutta ne ovat samalla ilmoittaneet aikovansa harkita, onko tarvetta samanlaiseen sopimukseen, joka koskisi tilapäistä työvoimaa välittävien yritysten kautta tehtyä työtä,
- 14) allekirjoittaneet osapuolet ovat toivoneet saavansa aikaan määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen, jossa esitetään määräaikaisiin työsopimuksiin ja työsuhteisiin liittyvät yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset; ne ovat osoittaneet halunsa syrjimättömyysperiaatteen soveltamisen takaamalla parantaa määräaikaisen työn laatua ja laatia puitteet työsuhteiden väärinkäytön ehkäisemiseksi,
- 15) tämän puitesopimuksen täytäntöönpanon asianmukainen oikeudellinen väline on perustamissopimuksen 249 artiklan mukainen direktiivi; se sitoo jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättää niille valittavaksi muodon ja keinot,
- 16) perustamissopimuksen 5 artiklassa määriteltyjen toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltiot eivät pysty toteuttamaan riittäväällä tavalla tämän direktiivin tavoitteita, vaan ne voidaan toteuttaa paremmin yhteisön tasolla; tässä direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi,
- 17) puitesopimuksessa käytettyjen käsitteiden osalta, joita ei ole siinä erityisesti määritelty, tässä direktiivissä jätetään jäsenvaltioiden tehtäväksi määritellä nämä käsitteet kansallisen lainsäädännön ja/tai kansallisten käytäntöjen mukaisesti, kuten on tehty muissakin sosiaalialan direktiiveissä, joissa käytetään vastaavanlaisia käsitteitä, edellyttäen että kyseiset määritelmät ovat puitesopimuksen sisällön mukaisia,
- 18) komissio on laatinut direktiiviehdotuksensa sosiaalipolitiikka koskevan pöytäkirjan soveltamisesta 14 päivänä joulukuuta 1993 antamansa tiedonannon ja yhteisön tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun mukauttamisesta ja edistämisestä 20 päivänä toukokuuta 1998 antamansa tiedonannon mukaisesti ottaen huomioon allekirjoittaneiden osapuolten edustavuuden ja valtuudet sekä puitesopimuksen lausekkeiden lainmukaisuuden; allekirjoittajaosapuolilla on riittävä yhteinen edustavuus,
- 19) komissio on sosiaalipolitiikkaa koskevan pöytäkirjan soveltamisesta antamansa tiedonannon mukaisesti ilmoittanut asiasta Euroopan parlamentille sekä talous- ja sosiaalikomitealle ja lähettänyt näille puitesopimuksen tekstin, johon oli liitetty komission direktiiviehdotus sekä perustelut,
- 20) Euroopan parlamentti antoi 6 päivänä toukokuuta 1999 työmarkkinaosapuolten puitesopimusta koskevan päätöslauselman, ja
- 21) puitesopimuksen täytäntöönpanolla edistetään perustamissopimuksen 136 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteutumista,

ON ANTANUT TÄMÄN DIREKTIIVIN

1 artikla Tämän direktiivin tarkoituksena on panna täytäntöön toimialaltaan yleisten työmarkkina-keskusjärjestöjen (EAY, UNICE ja CEEP) välillä 18 päivänä maaliskuuta 1999 tehty, liitteenä oleva määräaikaista työtä koskeva puitesopimus.

2 artikla Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 10 päivänä heinäkuuta 2001 tai varmistettava, että työmarkkinaosapuolet ovat kyseiseen päivään mennessä ottaneet käyttöön tarvittavat toimenpiteet sopimusteitse, jolloin jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, joiden avulla ne voivat jatkuvasti taata tässä direktiivissä säädettyjen tulosten saavuttamisen. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle välittömästi.

Jäsenvaltiot voivat tarvittaessa ja kuultuaan työmarkkinaosapuolia saada enintään yhden vuoden lisäajan, mikäli se on tarpeen erityisten vaikeuksien tai työehtosopimuksella tapahtuvan täytäntöönpanon vuoksi. Niiden on ilmoitettava tällaisista olosuhteista komissiolle välittömästi.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuissa jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne virallisesti julkaistaan. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään.

3 artikla Tämä direktiivi tulee voimaan päivänä, jona se julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

4 artikla Tämä direktiivi on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

Tehty Luxemburgissa 28 päivänä kesäkuuta 1999.

LIITE

EUROOPAN AMMATILLINEN YHTEISJÄRJESTÖ (EAY) – EUROOPAN TEOLLISUUDEN JA TYÖNANTAJAIN KESKUSJÄRJESTÖ (UNICE) – JULKISTEN YRITYSTEN EUROOPAN KESKUS (CEEP)

Määräaikaista työtä koskeva puitesopimus

Johdanto-osa

Tämä puitesopimus osoittaa, minkälainen asema työmarkkinaosapuolilla voi olla Euroopan työllisyysstrategiassa, josta sovittiin vuonna 1997 pidetyssä Luxemburgin ylimääräisessä työllisyysneuvoston kokouksessa. Se on osa-aikatyötä koskevan puitesopimuksen jälkeen uusi lisä kohti parempaa tasapainoa ”työajan joustavuuden ja työntekijöiden turvallisuuden välillä”.

Tämän sopimuksen osapuolet tunnustavat, että toistaiseksi voimassa olevat työ sopimukset ovat ja tulevat olemaan vallitseva työsuhdemuoto työnantajien ja työntekijöiden välillä. Ne tunnustavat myös, että määräaikaiset työ sopimukset vastaavat tietyissä olosuhteissa sekä työnantajien että työntekijöiden tarpeista.

Tässä sopimuksessa esitetään määräaikaiseen työsuhteeseen liittyvät periaatteet ja vähimmäisvaatimukset ja tunnustetaan, että niiden yksityiskohtaisessa soveltamisessa on otettava huomioon erityiset kansalliset, alakohtaiset ja kausiluontoiset tilanteet. Sopimus kuvaa työmarkkinaosapuolten tahtoa luoda yleiset puitteet sen varmistamiseksi, että määräaikaisessa työsuhteessa olevia työntekijöitä kohdellaan samalla tavalla suojelemalla heitä syrjintää vastaan ja että määräaikaisia työ sopimuksia käytetään sekä työnantajien että työntekijöiden kannalta hyväksyttävältä pohjalta.

Tätä sopimusta sovelletaan määräaikaisiin työntekijöihin lukuun ottamatta niitä, jotka tilapäistä työvoimaa välittävä yritys on asettanut käyttäjäyrityksen käyttöön. Osapuolten tarkoituksena on harkita tarvetta tehdä tilapäistä työvoimaa välittävien yritysten kautta tehtyä työtä koskeva samanlainen sopimus.

Sopimus koskee määräaikaisten työntekijöiden työehtoja, ja siinä tunnustetaan, että lakisääteiseen sosiaaliturvaan liittyvät asiat kuuluvat jäsenvaltioiden päätettäväksi. Tältä osin työmarkkinaosapuolet kiinnittävät huomiota Dublinissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston vuonna 1996 antamaan työllisyyttä koskevaan julistukseen, jossa korostettiin muun muassa tarvetta kehittää sosiaaliturvajärjestelmät työllisyyttä paremmin edistäviksi ”kehittämällä sosiaalisen suojelun järjestelmiä, jotka pystyvät mukautumaan uusiin työmuotoihin ja tarjoamaan asianmukaista sosiaalista suojelua tällaista työtä tekeville ihmisille”. Sopimusosapuolet toistavat vuonna 1997 tehdyssä osa-aikatyötä koskevassa sopimuksessa ilmaistun kantansa, että jäsenvaltioiden olisi pantava tämä julistus täytäntöön välittömästi.

Lisäksi sopimusosapuolet tunnustavat, että ammatillisten sosiaalisen suojelun järjestelmien muutokset ovat tarpeen, jotta ne voidaan mukauttaa nykyoloihin ja huolehtia erityisesti oikeuksien siirtymisestä.

EAY, UNICE ja CEEP pyytävät komissiota toimittamaan tämän puitesopimuksen neuvostolle, jotta se päätöksellään vahvistaisi nämä vaatimukset sitoviksi niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat osallisina Euroopan yhteisön perustamissopimukseen kuuluvan sosiaalipolitiikkaa koskevan pöytäkirjan (n:o 14) liitteenä olevassa sosiaalipolitiikkaa koskevassa sopimuksessa.

Sopimusosapuolet pyytävät komissiota sopimuksen täytäntöönpanoa koskevassa ehdotuksessaan kehottamaan jäsenvaltioita hyväksymään neuvoston päätöksen noudattamiseksi tarpeelliset lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset kahden vuoden kuluessa päätöksen hyväksymisestä tai varmistamaan (Euroopan yhteisön perustamissopimuksen liitteenä olevaan sosiaalipolitiikkaa koskevaan pöytäkirjaan n:o 14 liitetyn sosiaalipolitiikkaa koskevan sopimuksen 2 artiklan 4 kohdan mu-

kaisesti.), että työmarkkinaosapuolet toteuttavat tarpeelliset toimenpiteet sopimusteitse saman määräjän kuluessa. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus tarvittaessa ja kuultuaan työmarkkinaosapuolia saada enintään yhden vuoden lisäaika tämän määräyksen noudattamiseksi, mikäli se on tarpeen erityisten vaikeuksien tai työehtosopimuksella tapahtuvan täytäntöönpanon vuoksi.

Sopimusosapuolet pyytävät, että työmarkkinaosapuolia kuullaan ennen kuin jäsenvaltiot tekevät mitään lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia määräyksiä koskevia esityksiä tämän sopimuksen täytäntöön panemiseksi.

Rajoittamatta kansallisten tuomioistuinten ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asemaa, sopimuksen osapuolet pyytävät, että komissio osoittaisi tämän sopimuksen tulkintaa Eurooppa-tasolla koskevat kysymykset aluksi osapuolille lausuntoa varten.

Yleisiä huomioita

1. Osapuolet ovat ottaneet huomioon sosiaalipolitiikkaa koskevan, Euroopan yhteisön perustamis-sopimukseen kuuluvan sosiaalipolitiikkaa koskevan pöytäkirjan (n:o 14) liitteenä olevan sopimuksen, ja erityisesti sen 3 artiklan 4 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan, sekä katsovat, että;
2. sosiaalipolitiikkaa koskevan sopimuksen 4 artiklan 2 kohta edellyttää, että yhteisön tasolla tehdyt sopimukset voidaan panna täytäntöön allekirjoittajaosapuolten yhteisestä pyynnöstä komission ehdotukseen perustuvalla neuvoston päätöksellä;
3. työaikojen joustavuutta ja työntekijöiden turvaa koskevassa toisessa kuulemisasiakirjassaan komissio ilmoitti aikomuksestaan ehdottaa oikeudellisesti sitovaa yhteisön toimenpidettä;
4. osa-aikatyöstä tehtyä direktiiviehdotusta koskevassa lausunnossaan Euroopan parlamentti kehotti komissiota tekemään välittömästi direktiiviehdotuksen muista joustavista työmuodoista, kuten määräaikaisesta työstä ja tilapäistyövoimaa välittävien yritysten kautta tehtävästä työstä;
5. Luxemburgissa kokoontuneen työllisyyttä käsitelleen ylimääräisen Eurooppa-neuvoston päätelmissä kehoitettiin työmarkkinaosapuolia neuvottelemaan sopimuksia, joilla ”pyritään työn organisoinnin nykyaikaistamiseen, mukaan lukien joustavat työaikajärjestelyt, jotta voitaisiin parantaa yritysten tuottavuutta ja kilpailukykyä sekä saavuttaa joustavuuden ja turvallisuuden välillä tarvittava tasapaino”;
6. toistaiseksi voimassa olevat työsopimukset ovat vallitseva työsuhdemuoto, jolla vaikutetaan kyseisten työntekijöiden elämän laatuun ja parannetaan toimintakykyä;
7. määräaikaisten työsopimusten käytön perustuminen perusteltuihin syihin on tapa estää väärinkäytöksiä;
8. määräaikaiset työsopimukset ovat tyypillisiä tietyillä toimialoilla sekä tietyissä ammateissa ja toiminnoissa, ja ne voivat sopia sekä työnantajalle että työntekijöille;
9. yli puolet määräaikatyöntekijöistä Euroopan unionissa on naisia, ja näin ollen tällä sopimuksella voidaan osaltaan edistää naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia;
10. sopimuksen mukaisesti jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten on huolehdittava sopimuksen yleisten periaatteiden, vähimmäisvaatimusten ja määräysten soveltamista koskevista järjestelyistä, jotta otettaisiin huomioon kunkin jäsenvaltion tilanne ja tiettyjen alojen ja ammattien, myös kausiluontoisen työn, olosuhteet;
11. sopimuksessa otetaan huomioon tarve parantaa sosiaalipolitiikalle asetettavia vaatimuksia, vahvistaa yhteisön talouden kilpailukykyä ja välttää säätämästä sellaisia hallinnollisia, taloudellisia ja oikeudellisia rasitteita, jotka vaikeuttaisivat pienten ja keskisuurten yritysten perustamista ja kehittämistä; ja
12. työmarkkinaosapuolilla on parhaat edellytykset työnantajien ja työntekijöiden tarpeita vastaavien ratkaisujen löytämiseksi, joten niille on annettava erityisasema tämän sopimuksen täytäntöönpanossa ja soveltamisessa,

ALLEKIRJOITTANEET OSAPUOLET OVAT SOPINEET SEURAAVAA:

Tarkoitus (1 lauseke)

Tämän puitesopimuksen tarkoituksena on

- a) parantaa määräaikaisen työn laatua varmistamalla syrjimättömyyden periaatteen soveltamisen;

- b) laatia puitteet sellaisten väärinkäytösten ehkäisemiseksi, jotka johtuvat perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden käytöstä.

Soveltamisala (2 lauseke)

1. Tätä sopimusta sovelletaan määräaikaisiin työntekijöihin, joilla on työsopimus tai työsuhde, sellaisena kuin se on määritelty jäsenvaltion lainsäädännössä, työehtosopimuksissa tai käytännössä.
2. Jäsenvaltiot kuultuaan työmarkkinaosapuolia ja/tai työmarkkinaosapuolet voivat päättää, että sopimusta ei sovelleta
 - a) ammatilliseen peruskoulutukseen liittyvään työharjoittelusuhteeseen ja oppisopimusjärjestelyihin;
 - b) työsopimukseen ja työsuhteisiin, jotka on tehty valtion tai valtion tukeman erityisen ammatillisen koulutus- tai uudelleen koulutusohjelman taikka työelämään siirtymistä koskevan ohjelman puitteissa

Määritelmät (3 lauseke)

1. Tässä sopimuksessa ”määräaikaisella työntekijällä” tarkoitetaan henkilöä, jolla on suoraan työnantajan ja työntekijän välillä tehty työsopimus tai solmittu työsuhde, jonka päätyminen määräytyy perustelluin syin, esimerkiksi tietyn päivämäärän umpeutumisen, tietyn tehtävän loppuun saattamisen tai tietyn tapahtuman ilmaantumisen perusteella.
2. Tässä sopimuksessa ”vastaavalla vakituksella työntekijällä” tarkoitetaan työntekijää, jolla on toistaiseksi voimassa oleva työsopimus tai työsuhde ja joka työskentelee samassa työpaikassa ja samassa tai samanlaisessa työssä tai tehtävässä, ottaen huomioon pätevyys ja ammattitaito.

Milloin samassa työpaikassa ei ole vastaavaa vakituista työntekijää, vertailu on tehtävä suhteessa sovellettavaan työehtosopimukseen tai jos sellaista ei ole, vertailu tehdään kansallisen lainsäädännön, työehtosopimusten tai käytännön mukaisesti.

Syrjimättömyyden periaate (4 lauseke)

1. Määräaikaisiin työntekijöihin ei saa soveltaa epäedullisempia työehtoja kuin vastaaviin vakituksiin työntekijöihin pelkästään siksi, että heillä on määräaikainen työsopimus tai työsuhde, ellei siihen ole asiallisia syitä.
2. Silloin kun se on tarkoituksenmukaista, sovelletaan pro rata temporis -periaatetta.
3. Jäsenvaltiot kuultuaan työmarkkinaosapuolia ja/tai työmarkkinaosapuolet määrittelevät tämän lausekkeen soveltamistavat ottaen huomioon yhteisön lainsäädännön sekä kansallisen lainsäädännön, työehtosopimukset ja käytännön.
4. Erityisiin työehtoihin liittyvien palvelusaikaa koskevien vaatimusten on oltava määräaikaisille samat kuin vakituksille työntekijöille, ellei eri pituisen palvelusajan vaatimiselle ole asiallisia syitä.

Väärinkäytöksiä ehkäisevät toimenpiteet (5 lauseke)

1. Perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden väärinkäytösten estämiseksi jäsenvaltiot kuultuaan työmarkkinaosapuolia kansallisen lainsäädännön, työehtosopimusten tai käytännön mukaan ja/tai työmarkkinaosapuolten on otettava käyttöön erityisten alojen ja/tai työntekijäryhmien tarpeiden mukaan yksi tai useita seuraavista toimenpiteistä, jos käytettävissä ei ole vastaavia oikeudellisia toimenpiteitä väärinkäytösten estämiseksi:
 - a) perustellut syyt tällaisen työsopimuksen tai työsuhteen uudistamista varten;
 - b) perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden enimmäiskokonaiskesto;
 - c) tällaisten työsopimusten tai työsuhteiden uudistamisten lukumäärä.
2. Jäsenvaltiot kuultuaan työmarkkinaosapuolia ja/tai työmarkkinaosapuolet määrittävät tarvittaessa, millä edellytyksillä määräaikaisia työsopimuksia tai työsuhteita
 - a) pidetään perättäisinä;
 - b) pidetään toistaiseksi voimassa olevina työsopimuksina tai työsuhteina.

Tiedottaminen ja työpaikan saantimahdollisuudet (6 lauseke)

1. Työnantajan on tiedotettava määräaikaiselle työntekijälle yrityksessä tai työpaikassa avautuvista vapaista työpaikoista sen varmistamiseksi, että heillä on samat mahdollisuudet saada vakituinen

työpaikka kuin muillakin työntekijöillä. Tiedottaminen voidaan tehdä yleisellä ilmoituksella, joka on sopivassa paikassa yrityksessä tai työpaikassa;

2. Työnantajan olisi mahdollisuuksien mukaan helpotettava määräaikaisten työntekijöiden mahdollisuuksia osallistua asianmukaiseen koulutukseen, jossa he voivat parantaa ammattitaitoaan, urakehitystään ja ammatillista liikkuvuuttaan.

Tiedottaminen ja kuuleminen (7 lauseke)

1. Määräaikaiset työntekijät on otettava huomioon, kun lasketaan kansallisen ja yhteisön lainsäädännön mukaisten työntekijöitä edustavien elinten perustamiskynnykseksi kansallisissa säännöksissä asetettuja yrityksen henkilöstön lukumääriä.
2. Jäsenvaltiot kuultuaan työmarkkinaosapuolia ja/tai työmarkkinaosapuolet määrittelevät 7 lausekkeen 1 kohdan soveltamistavat kansallisen lainsäädännön, työehtosopimusten tai käytännön mukaisesti ja 4 lausekkeen 1 kohdan huomioon ottaen.
3. Työnantajan olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä antamaan olemassa oleville työntekijöitä edustaville elimille tietoja yrityksessä tehtävästä määräaikaisesta työstä.

Täytäntöönpanoa koskevat määräykset (8 lauseke)

1. Jäsenvaltiot ja/tai työmarkkinaosapuolet voivat pitää voimassa tai saattaa voimaan tässä sopimuksessa asetettuja määräyksiä edullisempia määräyksiä.
2. Tällä sopimuksella ei rajoiteta yhteisön erityissäännösten, erityisesti miesten ja naisten tasa-arvoista kohtelua ja yhtäläisiä mahdollisuuksia koskevien yhteisön säännösten soveltamista.
3. Tämän sopimuksen täytäntöönpano ei ole pätevä peruste työntekijän suojan yleisen tason heikentämiseksi sopimuksen soveltamisalalla.
4. Tämä sopimus ei rajoita työmarkkinaosapuolten oikeutta tehdä asianmukaisella tasolla, mukaan lukien Euroopan taso, sopimuksia, joilla mukautetaan ja/tai täydennetään tämän sopimuksen määräyksiä kyseisten työmarkkinaosapuolten erityistarpeiden huomioon ottamiseksi.
5. Tämän sopimuksen soveltamista koskevien riitojen ja valitusten ennaltaehkäisy ja selvittely tapahtuu kansallisen lainsäädännön, työehtosopimusten ja käytännön mukaisesti.
6. Sopimusten allekirjoittajaosapuolet tekevät arvion sopimuksen soveltamisesta viiden vuoden kuluttua neuvoston päätöksestä, jos joku sopimusosapuolista sitä vaatii.

EAY

UNICE

CEEP

LIITE 5. EAY:n, UNICE/UEAPME:n ja CEEP:n puitesopimus teletyöstä (tietotekniikka-avusteinen etätty) 16.7.2002. (Suom. Rusanen & Sädevirta 2003a, 757–759.)

1. Yleiset näkökohdat

Euroopan työllisyysstrategian yhteydessä Eurooppa-neuvosto kehotti työmarkkinaosapuolia neuvottelemaan sopimuksia työn nykyaikaistamisesta, mukaan lukien joustavat työjärjestelyt, jotta yrityksistä tulisi tuottavia ja kilpailukykyisiä ja saavutettaisiin joustavuuden ja turvallisuuden välillä tarvittava tasapaino.

Työsuhteiden nykyaikaistamista ja parantamista koskevan työmarkkinaosapuolten kuulemisen toisessa vaiheessa Euroopan komissio kehotti työmarkkinaosapuolia aloittamaan neuvottelut teletyöstä. Syyskuun 20. päivänä 2001 EAY (ja EUROCADRES/CEC-yhteyskomitea), UNICE/UEAPME ja CEEP ilmoittivat aikeistaan aloittaa neuvottelut sopimuksesta, jonka panevat täytäntöön allekirjoittajaosapuolten jäsenjärjestöt Euroopan unionin jäsenvaltioissa ja Euroopan talousalueella. Näiden sopimusten avulla osapuolet halusivat osaltaan valmistella siirtymistä tietopohjaiseen talouteen ja yhteiskuntaan, kuten Lissabonin Eurooppa-neuvostossa sovittiin.

Teletyö kattaa laajan ja nopeasti kehittyvän olosuhteiden ja käytäntöjen kirjon. Tästä syystä työmarkkinaosapuolet valitsivat teletyölle määritelmä, jolla on mahdollista kattaa erilaisia säännöllisen teletyön muotoja.

Työmarkkinaosapuolet näkevät teletyön sekä yritysten ja julkisen palvelun organisaatioiden keinona nykyaikaistaa työn organisointia että työntekijöiden keinona sovittaa yhteen työ ja vapaa-aika ja samalla antaa heille suurempi autonomia työtehtäviensä suorittamisessa. Jos Eurooppa haluaa saada mahdollisimman paljon etua tietoyhteiskunnasta, sen on kannustettava tätä uutta työn organisointitapaa siten, että joustavuus ja turvallisuus ovat mukana samanaikaisesti ja työpaikkojen laatua nostetaan ja että vajaakuntoisten mahdollisuudet työmarkkinoilla lisääntyvät.

Tällä vapaaehtoisella sopimuksella tähdätään siihen, että Euroopan tasolla luodaan yleiset puitteet, jotka allekirjoittajaosapuolten jäsenjärjestöt panevat täytäntöön työmarkkinaosapuolten omien menettelyjen ja käytäntöjen mukaisesti. Allekirjoittajaosapuolet kehottavat myös hakijamaissa olevia jäsenjärjestöjään panemaan tämän sopimuksen täytäntöön.

Tämän sopimuksen täytäntöönpano ei ole pätevä peruste alentaa työntekijöiden suojelun yleistä tasoa sopimuksen soveltamisalueella. Tätä sopimusta täytäntöön pannessaan allekirjoittajaosapuolten jäsenjärjestöt välttävät tarpeettomia rasitteita pienille ja keskisuurille yrityksille.

Tämä sopimus ei rajoita työmarkkinaosapuolten oikeutta tehdä tarkoituksenmukaisella tasolla, Euroopan taso mukaan lukien, sopimuksia, joilla sovelletaan ja/tai täydennetään tätä sopimusta tavalla, joka ottaa huomioon kyseessä olevien työmarkkinaosapuolten erityispiirteet.

2. Määritelmä ja soveltamisala

Teletyö on tapa organisoida ja/tai suorittaa työtä työsopimuksen perusteella/työsuhteessa käyttäen tietotekniikkaa tavalla, jossa työ, jota voitaisiin tehdä myös työnantajan tiloissa, tehdään säännöllisesti noiden tilojen ulkopuolella.

Tämä sopimus kattaa teletyöntekijät. Teletyöntekijä on henkilö, joka tekee edellä määriteltyä teletyötä.

3. Vapaaehtoinen luonne

Teletyö on vapaaehtoista työntekijälle ja työnantajalle. Teletyötä voidaan edellyttää osana työntekijän alkuperäistä toimenkuvaa tai siihen voidaan siirtyä myöhemmin vapaaehtoisen järjestelyn pohjalta.

Työnantaja antaa teletyöntekijälle molemmissa tapauksissa direktiivin 91/533/ETY mukaisesti asiainkuuluvat tiedot, mukaan lukien tiedon sovellettavista työehtosopimuksista, työn toimenkuvasta ja niin edelleen. Teletyön erityispiirteet edellyttävät yleensä kirjallista lisätietoa sellaisista asioista kuten tieto yrityksen osastosta, johon työntekijä kuuluu, lähimmästä esimiehestä tai muista henkilöistä, joiden puoleen hän voi kääntyä työhön liittyvissä tai henkilökohtaisissa asioissa, raportointijärjestelyistä jne.

Jos teletyö ei kuulu alkuperäiseen toimenkuvaan, ja työnantaja tarjoaa teletyötä, työntekijä voi hyväksyä tai hylätä tarjouksen. Jos työntekijä itse ilmaisee halukkuutensa teletyöhön, työnantaja voi hyväksyä tai hylätä pyynnön.

Siirtyminen teletyöhön ei sinänsä vaikuta työntekijäasemaan, koska se muuttaa vain työn suoritus tapaa. Työntekijän kieltäytyminen teletyöstä ei sellaisenaan ole peruste työsuhteen päättämiseksi tai kyseisen työntekijän työehtojen muuttamiselle.

Jos teletyö ei kuulu alkuperäiseen toimenkuvaan, päätös siirtyä teletyöhön on peruutettavissa työ- ja/tai työehtosopimuksen mukaisesti. Peruutettavuus voisi merkitä mahdollisuutta palata tekemään työtä työnantajan tiloissa joko työntekijän tai työnantajan pyynnöstä. Peruutettavuuden toteutustavat määritellään työ- ja/tai työehtosopimuksessa.

4. Työsuhteen ehdot

Työsuhteen ehtojensa osalta teletyöntekijällä on oikeus samoihin sovellettavan lainsäädännön ja työehtosopimusten takaamiin oikeuksiin kuin työnantajan tiloissa olevilla vastaavilla työntekijöillä. Teletyön erityispiirteiden huomioon ottamiseksi erityiset täydentävät työehtosopimukset ja/tai työ- sopimukset saattavat kuitenkin olla tarpeen.

5. Tietosuojaja

Työnantaja on velvollinen ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin, etenkin ohjelmistojen suhteen, varmistaakseen teletyöntekijän ammatillisiin tarkoituksiin käyttämän ja käsittelemän tiedon suoja- uksen.

Työnantaja antaa teletyöntekijälle tiedot kaikesta tietosuojaa koskevasta asiaankuuluvasta lainsäädännöstä ja yrityssäännöistä.

Teletyöntekijä on velvollinen noudattamaan näitä sääntöjä.

Työnantaja tiedottaa työntekijälle erityisesti:

- kaikista rajoituksista tietotekniikkalaitteiden tai
- välineiden käytössä, kuten internet,
- sääntöjen laiminlyönnistä johtuvista seuraamuksista.

6. Yksityisyyden suoja

Työnantaja kunnioittaa teletyöntekijän yksityisyyttä.

Jos mikä tahansa tarkkailujärjestelmä otetaan käyttöön, sen on oltava asetettuun tavoitteeseen nähden oikeassa suhteessa ja se on otettava käyttöön näyttöpäätedirektiivin 90/270 mukaisesti.

7. Työvälineet

Kaikkia työvälineitä, vastuita ja kustannuksia koskevat kysymykset on selvästi määriteltävä ennen teletyön aloittamista.

Pääsääntö on, että työnantaja vastaa säännölliseen teletyöhön tarvittavien laitteiden hankkimisesta, asentamisesta ja huollosta, ellei työntekijä käytä omia laitteitaan.

Jos teletyötä tehdään säännöllisesti, työnantaja korvaa tai maksaa työstä aiheutuvat suorat kustannukset, etenkin tietoliikenteeseen liittyvät kustannukset.

Työnantaja järjestää teletyöntekijälle asianmukaisen teknisen tukipalvelun.

Työnantaja vastaa kansallisen lainsäädännön ja työehtosopimusten mukaisesti etätyöntekijän käyttämien työvälineiden ja sisällön katoamisesta tai vahingoittumisesta aiheutuvista kustannuksista.

Teletyöntekijä pitää hyvää huolta hänen käyttöönsä annetuista työvälineistä eikä kerää tai välitä laitonta aineistoa internetin välityksellä.

8. Työsuojelu

Työnantaja on vastuussa teletyöntekijän työterveydestä ja työsuojelusta direktiivin 89/391 ja asiaan liittyvien tytärdirektiivien, kansallisen lainsäädännön ja työehtosopimusten mukaisesti.

Työnantaja tiedottaa työntekijälle yhtiön menettelytavoista työterveys- ja työturvallisuusasioissa, etenkin näyttöpäätteille asetetuista vaatimuksista. Teletyöntekijä noudattaa näitä työsuojelukäytäntöjä asianmukaisesti.

Voidakseen tarkastaa, sovelletaanko työhön sovellettavia työterveys- ja työturvallisuusmääräyksiä asianmukaisesti, työnantajalla, työntekijöiden edustajilla ja/tai asiaankuuluvilla viranomaisilla on pääsy teletyöpaikalle kansallisen lainsäädännön ja työehtosopimusten asettamissa rajoissa. Jos tele-

työntekijä työskentelee kotonaan, tällaisen käynnin edellytyksenä on ennalta ilmoittaminen ja etätyöntekijän suostumus. Teletyöntekijällä on oikeus pyytää tarkastuskäyntiä.

9. Työjärjestelyt

Teletyöntekijä päättää työaikansa järjestämisestä sovellettavan lainsäädännön, työehtosopimusten ja yrityssääntöjen asettamissa puitteissa.

Teletyöntekijän työmäärä ja suoritusstandardit ovat samat kuin vastaavien työnantajan tiloissa työskentelevien työntekijöiden.

Työnantaja varmistaa, että ryhdytään toimenpiteisiin, jotka estävät teletyöntekijän eristäytymisen yrityksen muusta työyhteisöstä, kuten antamalla hänelle mahdollisuuden tavata säännöllisesti työtovereitaan ja pääsyn yrityksen tiedottamisen piiriin.

10. Koulutus

Teletyöntekijällä on sama pääsy koulutukseen ja samat mahdollisuudet urakehitykseen kuin vastaavilla työntekijöillä työnantajan tiloissa ja heihin noudatetaan samoja periaatteita kuin muihinkin työntekijöihin.

Teletyöntekijät saavat asiaankuuluvaa koulutusta, joka kohdistuu heidän käytössään olevaan tekniseen välineistöön ja tällaisen työnorganisointitavan erityispiirteisiin. Myös teletyöntekijän esimies ja hänen välittömät työtoverinsa saattavat tarvita koulutusta tämän tyyppiseen työhön ja sen johtamiseen.

11. Kollektiivisia oikeuksia koskevat kysymykset

Teletyöntekijällä on samat kollektiiviset oikeudet kuin työnantajan tiloissa työskentelevillä työntekijöillä. Yhteydenpitoon työntekijöiden edustajien kanssa ei aseteta mitään esteitä.

He voivat samoin ehdoin osallistua työntekijöitä edustavien ja työntekijöiden edustukseen perustuvien elinten vaaleihin tai asettua niissä ehdokkaaksi. Teletyöntekijät sisällytetään laskelmiin, joissa määritellään eurooppalaisen tai kansallisen lainsäädännön, työehtosopimusten tai yrityksen käytäntöjen mukaisia työntekijöiden edustusta koskevia kynnsrajvoja. Työpaikka, johon teletyöntekijä kuuluu kollektiivisten oikeuksien käyttämistä varten, määritetään heti alussa.

Työntekijöiden edustajille ilmoitetaan ja heidän kanssaan neuvotellaan teletyön käyttöön ottamisesta Euroopan unionin ja kansallisen lainsäädännön, työehtosopimusten ja yrityksen käytäntöjen mukaisesti.

12. Täytäntöönpano ja seuranta

Perustamissopimuksen 139 artiklan puitteissa UNICE/UEAPME:n, CEEP:n ja EAY:n (ja EURO-CADRES/CEC:n yhteyskomitean) jäsenjärjestöt panevat täytäntöön tämän eurooppalaisen puitesopimuksen jäsenvaltioissa työmarkkinaosapuolten omien menettelyjen ja käytäntöjen mukaisesti.

Tämä täytäntöönpano toteutetaan kolmen vuoden kuluessa sopimuksen allekirjoituksen päivämäärästä lukien.

Jäsenjärjestöt raportoivat tämän sopimuksen täytäntöönpanosta allekirjoittajaosapuolten asettamalle, sosiaalisen vuoropuhelun komitean alaiselle ad hoc -työryhmälle. Tämä ad hoc -ryhmä laatii yhteisen raportin täytäntöönpanotoimista. Tämä raportti tehdään neljän vuoden sisällä tämän sopimuksen allekirjoituksen päivämäärästä lukien.

Tämän sopimuksen sisältöä koskevissa kysymyksissä siinä mukana olevat jäsenjärjestöt voivat erikseen tai yhdessä kääntyä allekirjoittajaosapuolten puoleen.

Allekirjoittaneet osapuolet tarkastelevat uudelleen sopimusta viiden vuoden kuluttua allekirjoituksen päivämäärästä lukien, jos joku allekirjoittajaosapuolista sitä pyytää.

Tehty Brysselissä 16 päivänä heinäkuuta 2002.