

Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu  
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

Saara Lindén

**MONITASOHALLINTA GLOBAALISSA  
ILMASTOPOLITIIKASSA  
- Intian ja Euroopan unionin diskurssit**

Kansainvälinen politiikka  
Pro gradu -tutkielma  
Ohjaaja: Eero Palmujoki  
Huhtikuu 2014

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

LINDÉN, SAARA: Monitasohallinta globaalissa ilmastopolitiikassa – Euroopan unionin ja Intian diskurssit

Pro gradu -tutkielma, 77 s.

Kansainvälisen politiikan opintosuunta

Huhtikuu 2014

---

Tutkielmassa perehdytään globaaliin ilmastopolitiikkaan monitasohallinnan valossa. Tarkoituksena on selvittää ja vertailla, miten kaksi merkittävää, mutta varsin erilaisista lähtökohdista toimivaa maailmanpoliittista toimijaa, kehitysmaaksi luokiteltava Intia ja teollisuusvalta Euroopan unioni, hallinnoivat ja toteuttavat globaaleja ilmastopoliittisia tavoitteitaan osana kansainvälistä yhteisöä. Keskeisimpänä tutkimuskysymyksenä on, minkälaisia monitasohallinnan periaatteisiin pohjautuvia diskursseja Intian ja EU:n ilmastopolitiikasta on löydettävissä ja missä määrin. Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä toimii monitasohallinta, mikä mahdollistaa paljon tutkitun aiheen tarkastelun uudella tavalla. Monitasohallinnan peruseriaatteisiin kuuluu, että yhteiskunnalliset toimijat ja instituutiot eivät ole järjestäytyneet hierarkkisesti, vaan hallinnan eri tasot ovat monimutkaisemmassa kulloinkin kyseessä olevan asiasisällön perusteella määritellyssä suhteessa toisiinsa. Tiivistetysti voidaan sanoa monitasohallinnan olevan hallinnan jakautumista erilaisille alueellisille ja toiminnallisille tasoille. Tämän tutkielman teoreettisen viitekehyksen ydin on erityisesti Liesbet Hooghen ja Gary Marks'n näkökulma monitasohallintaan.

Tutkimuksen primääriaineisto koostuu pääasiassa YK:n ilmastokonventin UNFCCC:n dokumenteista. Kyseessä on EU:n ja Intian UNFCCC:lle toimittamat maaraportit, joista käy ilmi osapuolten toteuttamat toimet ilmastopolitiikan toteuttamiseksi sekä inventaariot ilmaston tilasta ja päästöjen määristä jne. UNFCCC on globaalin ilmastopolitiikan keskeinen toimintakenttä, ja sitä varten tuotetut maaraportit antavat mahdollisuuden vertailla molempien tutkimuskohteena olevien osapuolten osalta yhteneviä, samoin edellytyksin laadittuja dokumentteja. Tutkimuksen menetelmänä toimii diskurssianalyysi.

Tutkimuksen tuloksena Intian osalta aineistosta oli eroteltavissa kaikkiaan neljä diskurssia, jotka olivat huomattavan suuressa roolissa, ja jotka olivat monitasohallinnan kannalta kiinnostavia: valtiotason diskurssi, energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian diskurssi, tieteen ja tutkimuksen diskurssi sekä kansainvälisen ja alueellisen tason diskurssi. EU-aineistosta diskursseja nousi kolme: kehitysmaiden tukemisen diskurssi, päästökauppadiskurssi sekä tieteen ja tutkimuksen diskurssi. Tutkimus osoitti, että kaikissa diskursseissa on havaittavissa globalisaation edetessä liukuminen yhä monitasoisempaan hallintaan ilmastopolitiikassa. Intian ja EU:n erilaiset lähtökohdat heijastuivat kuitenkin läpi koko aineiston. Vaikka Intian valtiotason diskurssissa hallinnan yksinapaisuus tuli esiin yllättävänkin voimakkaasti, kokonaisuutena voidaan todeta, että dokumentteihin analyysissä nousi säännönmukaisesti esiin yhä erilaisempia tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen mukaisia tasoja asiantuntijatasosta yksityisen sektorin tasoon, globaalista tasosta valtiotasoon jne. Huomionarvoista oli erityisesti monitasohallinnan piirteiden kasvaminen Intian kohdalla Intian sitoutuessa kansainväliseen ilmastopolitiikkaan aiempaa enemmän viime vuosien aikana. Analyysin perusteella monitasohallintaa voidaan pitää edellytyksenä toimivan ilmastopolitiikan hallinnoimiseksi ja toteuttamiseksi.

# Sisällysluettelo

1. JOHDANTO.....	1
2. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYKYS.....	4
2.1. Katsaus globalisaatioon.....	5
2.2. Monitasohallinta kansainvälisen politiikan tutkimuskohteena.....	11
2.2.1. Hallinnan käsitteestä.....	12
2.2.2. Mitä monitasohallinta on?.....	13
2.2.3. Monitasohallinta ja neofunktionalismi.....	14
2.2.4. Järjestöjen näkökulma.....	15
2.3. Monitasohallinnan kaksi tyyppiä.....	17
2.3.1. Monitasohallinnan ensimmäinen tyyppi.....	17
2.3.2. Monitasohallinnan toinen tyyppi.....	18
2.3.3. Tyyppien vertailua.....	20
2.4. Ilmastohallinta EU:ssa ja Intiassa.....	21
3. TUTKIMUSMENETELMÄN ESITTELY.....	24
3.1. Diskurssianalyysin teoreettiset lähtökohdat.....	25
3.2. Diskurssi.....	27
3.3. Diskurssien tunnistaminen tutkimusaineistosta.....	29
3.4. Diskurssianalyysin kriittinen ja analyttinen ote.....	30
3.5. Yhteenvedo tutkimuksen metodologisista lähtökohdista.....	31
4. ANALYYSI.....	32
4.1. Analyysin lähtökohdat ja aineisto.....	32
4.2. Primääriaineistoon kuuluvat dokumentit.....	35
4.3. Intian ilmastopolitiikan diskurssit UNFCCC-raporteissa.....	37
4.3.1. Valtiotaso.....	39
4.3.2. Energiatehokkuus ja uusiutuva energia.....	42
4.3.3. Tiede ja tutkimus.....	45
4.3.4. Kansainvälinen ja alueellinen taso.....	48
4.4. EU:n ilmastopolitiikan diskurssit UNFCCC:n maaraporteissa.....	52
4.4.1. Kehitysmaiden tukemisen diskurssi.....	53
4.4.2. Päästökauppa.....	56
4.4.3. Tiede ja tutkimus.....	59
4.5. Tulosten vertailua.....	63
5. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	65
LÄHTEET.....	72

# 1. JOHDANTO

Tarkastelen pro gradu -tutkielmassani globaalia ilmastopolitiikkaa monitasohallintateorian valossa. Mielenkiinnon kohteenani on, miten kaksi merkittävää, mutta varsin erilaista maailmanpoliittista toimijaa hallinnoivat ja toteuttavat ilmastopoliittisia tavoitteitaan osana kansainvälistä yhteisöä. Yksi aikakautemme suurimmista haasteista on työskentely ilmasto- ja ympäristöongelmien vähentämiseksi. Tematiikaltaan aihepiiri on laajuudessaan niin merkittävä, että erilaiset yhteistyön muodot ovat tulosten aikaansaamisen edellytys. Tässä tutkielmassa perehdytään näihin yhteistyön muotoihin, toisin sanoen kansainvälisen ilmastopolitiikan hallintaan erilaisin keinoin monitasohallinnan kautta. Tutkielman tekemisen lähtökohtana on pyrkiä lähestymään kansainvälisiä suhteita ja globaaleja haasteita, tarkemmin sanottuna globaaleihin haasteisiin vastaamista kansainvälisten suhteiden keinoin, uudenlaisesta näkökulmasta. Monitasohallinnan näkökulman ottaminen ilmastopolitiikkaan mahdollistaa paljon tutkitun aiheen tarkastelun uudella tavalla. Ilmastopolitiikkaan liittyvissä yhteistyöprosesseissa tarvitaan uudenlaisia hallinnan keinoja, kun globalisaatio muuttaa maailmaamme ja heijastuu yhä enemmän talouspoliittisten ilmiöiden lisäksi myös muun muassa ilmastoasioihin. Tässä tutkimuksessa tarkoituksena on eritellä ja analysoida, miten tutkimukseen valitut toimijat pyrkivät monitasohallinnan keinoin vastaamaan ilmastokysymyksiin liittyviin globaaleihin haasteisiin.

Kansainvälisen ilmastopolitiikan hallinta on hyvin laaja tutkimuskohde. Tähän tutkielmaan on kuitenkin valikoitunut mukaan kaksi erityisen tärkeässä roolissa olevaa toimijaa, Euroopan unioni ja Intia. Sekä EU että Intia ovat molemmat keskeisiä taloudellisia ja kansainvälisen politiikan toimijoita, mutta keskenään varsin erilaisia ja eri vaiheissa ilmastopolitiikan toteutuksesa. Unioni on perinteisesti toiminut edelläkävijän roolissa teollisuusmaiden edustajana ilmaston- ja ympäristönsuojelutoimissa, kun taas Intia köyhänä valtiona on keskittynyt pikemminkin talouskasvun edistämiseen ilmastopoliittisen toimijuuden sijaan. Intiaa leimaavia piirteitä ovat viime vuosikymmenien aikana olleet yhteiskunnan asteittainen

teollistuminen, talouskasvun ja hyvinvoinnin lisääminen, pyrkimykset kehitysmaa- asemasta taloudellisesti ja poliittisesti yhä tärkeämmäksi ja vaikutusvaltaisemmaksi globaaliksi toimijaksi. Kehitysmaastatuksesta huolimatta maailmanlaajuisen ongelman kyseessä ollessa myös teollisvalta Intialta odotetaan aikaisempaa enemmän sitoutumista kansainväliseen ilmastopoliittikkaan. Euroopan unioni sen sijaan on talousvalta, joka on osallistunut ilmastotalkoisiin eturintamassa ja erilaisin sopimuksin sitoutuen sekä ottanut alusta alkaen aktiivisen roolin kansainvälisessä ilmastopoliitikassa. Kehitysmaa-talousvalta-asetelmasta on kiinnostavaa tutkia, miten nämä erilaiset toimijat käyttäytyvät ilmastonmuutoksen kaltaisen globaalien haasteen edessä, ja miten erityisesti monitasohallinta toteutuu erilaisten toimijoiden erilaisista lähtökohdista. Tutkimuksen keskeisin mielenkiinnon kohde ja tutkimuskysymys on, missä määrin ja miten Euroopan unionin ja Intian ilmastopoliittikan diskursseissa toteutuu monitasohallinnan periaatteita.

Tässä tutkielmassa EU:n ja Intian ilmastopoliittikkaa kansainvälisillä kentillä tutkitaan ennen kaikkea YK:n ilmastokonventin UNFCCC:n (United Nations Framework Convention on Climate Change) puitteissa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että analyysin kohteena oleva primääriaineisto koostuu pääasiassa ilmastokonventille toimitetuista raporteista, joiden kautta osapuolet selvittävät UNFCCC:lle ilmastokysymyksiin liittyviä toimiaan yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Näiden raporttien sisältöä on kiinnostavaa tarkastella nimenomaan pitäen mielessä tutkielman teoreettiseksi viitekehykseksi valitsemani monitasohallinnan. Toimivan ilmastopoliittikan edellytyksenä on monenlaisten toimijoiden yhteistyö erilaisilla tasoilla, asiantuntemus sekä yhteinen halukkuus päätöksentekoon, jotta ilmastokysymysten kaltaisten globaalien tavoitteiden saavuttaminen olisi mahdollista. YK:n ilmastokonventti perustettiin vuonna 1992, ja sen tavoitteena on ennen kaikkea taistella ilmaston lämpenemistä ja ilmastonmuutosta vastaan ja hallita ilmastonmuutoksen vaikutuksia. Konventin tärkeimpänä saavutuksena on vuonna 1997 solmittu Kioton ilmastosopimus, jonka ratifioineet teollisuusmaat sitoutuivat rajoittamaan kasvihuonekaasupäästöjään kahden jakson, vuosien 2008-2012 ja 2013-2020 aikana siten, että yhteinen päästövähennystavoite oli ensin 5,2 % ja toisella kaudella 18 %. Euroopan unioni on UNFCCC:n perustamisesta lähtien ollut aktiivisessa roolissa mukana viemässä kansainvälistä ilmastopoliittikkaa eteenpäin, ja se osallistuu omalta

osaltaan ilmastopolitiikkaan siten, että vastuuta ja velvoitteita on Intiaa enemmän. Intian rooli eroaa Euroopan unionin roolista ilmastokonventissa lähtökohtaisesti, kun Intia kuuluu luokitukseltaan teollisuusmaiden sijaan kehitysmaiden ryhmään. (SYKE, IL & Aalto-yliopisto YTK, 2014 ja United Nations Framework Convention on Climate Change, 2014a.) EU:n ja Intian ilmastokonventille toimittamat raportit ilmastopolitiikan toteuttamisesta ovat diskurssianalyysin primääriaineistona tässä tutkielmassa relevantteja ja toimivia. Sen lisäksi, että UNFCCC on globaalinen ilmastopolitiikan keskeinen toimintakenttä, sitä varten tuotetut raportit antavat mahdollisuuden vertailla molempien tutkimuskohteena olevien osapuolten osalta yhteneviä, samaa tarkoitusta varten laadittuja dokumentteja, jotka ovat tavoitteiltaan ja tarkoitukseltaan samankaltaisia.

Tämän tutkielman tarkoituksena on siis ennen kaikkea selvittää, miten EU:n ja Intian globaalissa ilmastopolitiikassa osana YK:n ilmastokonventtia tulee esiin monitasohallinnan periaatteita. Lisäksi mielenkiinnon kohteena on, kuinka globalisaation eteneminen näkyy monitasohallinnan diskursseissa primääriaineistona toimivissa raporteissa. Tutkimuksen päämääränä on tutkia diskurssianalyysin avulla, minkälaisia erityisesti Liesbeth Hooghen ja Gary Marksin monitasohallintaperiaatteisiin pohjautuvia diskursseja pääosin UNFCCC:n maaraportteihin perustuvasta aineistosta on löydettävissä. Ilmastopolitiikan tutkiminen monitasohallinnan näkökulmasta tekee mahdolliseksi sen tarkastelun, onko ilmastopolitiikan hallinnan ja toteutuksen keskiössä valtio ja valtion päämiestaso osa kansainvälistä järjestelmää, vai onko toimintaa jaoteltu hallinnan erilaisille tasoille, ja jos on, niin miten se konkreettisesti tapahtuu. Aineistona olevat raportit vuosilta 2001-2012 mahdollistavat myös sen tutkimisen, miten ajan saatossa ja globaalien haasteiden kasvaessa ilmastopolitiikan hallinta monitasohallinnan näkökulmasta on mahdollisesti muuttunut. Tässä tutkielmassa syvennyttään erityisesti Hooghen ja Marksinkin kahden tyyppin monitasohallintaan, jossa pohditaan muun muassa sitä, pitäisikö toimivallan rajautua jonkun tietyn alueen ja yhteisön mukaan, vai vaihtoehtoisesti tietynlaisten ongelmien ja toimialojen mukaisesti. Lähtöolettamuksena analyysissäni on, että globalisaation edetessä ja maailmanlaajuisten haasteiden kasvaessa monitasohallinnan periaatteet ja erityisesti Hooghen ja Marksinkin toisen tyyppin monitasohallinta on toimivan ilmastopolitiikan edellytys. Teesinä aineistoon

perehdyttäessä voidaan siis pitää, että niin Intian kuin EU:nkin raporteissa tulisi olla elementtejä monitasohallinnan toisesta tyypistä, jolloin ilmastopolitiikassa keskeisimmässä roolissa ei olekaan kansainvälisen politiikan perusyksikkönä perinteisesti pidetty valtio, vaan toimiva ilmastopolitiikka edellyttää erilaisten ja eritasoisten toimijoiden osallisuutta ja yhteistyötä.

Monitasohallinnan piirteet ja periaatteet tulevat ilmi seuraavassa kappaleessa, jossa perehdyn tutkielmani teoreettiseen viitekehykseen. Pohjustukseksi luon ensin katsauksen globalisaatiotutkimukseen, ja sen jälkeen perehdyn tarkemmin monitasohallinnan käsitteeseen ja siihen liittyvään aikaisempaan tutkimukseen sekä lopulta vielä Intian ja EU:n erityispiirteisiin. Seuraavaksi esittelen aineistossa käyttämäni tutkimusmenetelmän eli diskurssianalyysin perusajatuksen ja sen, miten sitä tässä tutkimuksessa aineiston analyysissä käytän. Tutkimusmetodin käsittelyn jälkeen siirryn lyhyen aineistoesittelyn kautta aineistona toimivien raporttien analyysiin. Ensin käyn läpi Intiaa käsittelevän aineiston, sitten Euroopan unionin ja lopuksi vielä vertailen edellämainittuja toisiinsa. Tutkielman viimeisessä luvussa tiivistän analyysin tulokset ja luon johtopäätökset analyysistä sekä lähtötesin mahdollisesta toteutumisesta aineistossa.

## 2. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tämän pro gradu -tutkimuksen lähtökohtana on tutkia, miten kaksi kansainvälisen politiikan merkittävää toimijaa toteuttaa ilmastopolitiikassaan monitasohallinnan periaatteita. Ymmärtääksemme monitasohallinnan merkitystä sekä Intian ja EU:n toiminnan lähtökohtia kansainvälisessä ilmastopolitiikassa on perusteltua tutustua myös globalisaatioon ja sen tutkimukseen kansainvälisen politiikan alalla. Tutkimuksen tässä osiossa luonkin ensin lyhyen katsauksen globalisaatiotematiikkaan, minkä jälkeen esittelen tarkemmin monitasohallinnan periaatteita analyysin pohjustukseksi. Lopuksi esittelen vielä EU:n ja Intian lähtökohtia kansainvälisessä ilmastopolitiikassa.

## 2.1. Katsaus globalisaatioon

Globalisaatio on ollut yksi aikakautemme leimaavimmista ja kansainvälisen politiikan tutkituimmista ilmiöistä, jonka johdosta valtioiden ja alueiden välisten suhteiden luonne sekä kansallisvaltioiden toiminnan merkitys on oleellisesti muuttunut. Ilman ymmärtämystä globalisaatiosta ei voida saada täyttä kuvaa Intian ja EU:n ilmastopolitiikan luonteesta, kehityksestä ja merkityksestä tai monitasohallinnan tarpeesta ja edellytyksistä ilmastonmuutoksen torjumisessa. Globalisaatiota on tutkittu eri tieteenalioilla, mutta erityisen akuutti tutkimuskohde se on juuri kansainvälisen politiikan alalla. Siitä, mitä globalisaatio käsitteenä tarkoittaa, ei ole päästy yksimielisyyteen, mutta harva kuitenkaan kieltää ilmiön olemassaoloa kokonaan. Pääpiirteittäin yksimielisiä ollaan myös siitä, että kyseessä on tavalla tai toisella maailmantalouteen liittyvä ilmiö ja siitä, että globalisaatiolla on vaikutuksensa valtioiden asemaan ja toimintaan. Roland Robertsonin määritelmää globalisaatiosta on lainattu useasti: Robertsonin mukaan globalisaatio viittaa sekä maailman pienentymiseen että tietoisuuden lisääntymiseen maailmasta yhtenä kokonaisuutena. (Robertson 1992, 9.)

Globalisaation merkitystä, vaikutuksia ja seurauksia voidaan tulkita eri näkökulmista, eikä sitä voidakaan selittää yksiselitteisesti. Erimielisyyksiä syntyy siitä, mistä globalisaatio aiheutuu, minkälaisia seurauksia sillä on ja miten sitä tulisi teoreettisesti lähestyä. Onkin mielenkiintoista selvittää, miten tieteenalamme tutkijat ja teoreetikot globalisaation näkevät ja miten tämän ilmiön katsotaan elämäämme ja yhteiskuntaamme vaikuttavan. Yhtä oikeaa vastausta kysymykseen, mitä globalisaatio on, ei kuitenkaan ole olemassa. Globalisaation historiallisten juurten voidaan katsoa ulottuvan aina 1400-luvulle asti, jolloin eurooppalaiset aloittivat mannertenväliset tutkimusretkensä. Globalisaation kehitys nykyisen kaltaiseksi taloudelliseksi voimaksi alkoi kuitenkin 1870-1880-luvun Euroopassa Iso-Britannian johdolla, ja uuden luonteen globalisaatio sai Yhdysvaltojen johdolla erityisesti 1900-luvun puolivälin jälkeen. 1980-luvulla globalisaatio kiihtyi neoliberalistiseen vaiheeseen ja 2000-luvulle tultaessa teknologinen kehitys on mahdollistanut globalisaation kiihtymisen entisestään



koko aikamme yhteiskuntaa leimaavaksi tekijäksi. Globalisaatio-käsitettä käytettiin ensimmäisen kerran 1960-luvulla, ja se tuli yleiseen käyttöön 1990-luvulla. (Ks. esim. Murray 2006 ja Väyrynen 1997, 5.) Tutkimuksen tässä osiossa tarkoituksena on kuitenkin luoda vain nopea katsaus erilaisiin näkökulmiin ja tulkintoihin globalisaatiosta, jotta monitasohallinnan periaatteiden merkitys Intian ja EU:n osallisuudessa globaaliin ilmastopolitiikkaan tulisi riittävästi esiin.

Englantilaisen koulukunnan lähestymistapa globalisaatioon on tämänkin tutkimuksen kannalta kiinnostava. Englantilaisen koulukunnan sisällä näkökulmia kansainvälisen politiikan selittämiseen ja tulkintaan on useita, mutta keskeistä niille kaikille on maailmanjärjestyksen näkeminen muuna(kin), kuin anarkistisena valtioiden välisenä toimintakenttänä. Englantilaisen koulukunnan Barry Buzan näkee maailman konstruoituvan ennen kaikkea valtioiden välisistä sosiaalisista suhteista, ei valtioiden välisestä keskinäisestä taistelusta. (Buzan 2004, 6-10.) Ilmastopolitiikan näkökulmasta tämä on mielenkiintoinen lähestymistapa, valtioiden välisen keskinäisen valta- tai taloudellisen taistelun voidaan katsoa olevan lähinnä toimivan ilmastopolitiikan esteenä. Myös konstruktivistinen teoriaperinne Alexander Wendtin johdolla korostaa kansainvälisten suhteiden sosiaalista ulottuvuutta. Wendtin mukaan kansainvälinen järjestelmä on sosiaalinen konstruktio, jossa toimintaa ei pääasiallisesti määrittele kansallisvaltion tavoin lait ja normit, vaan tässä sosiaalisessa konstruktiossa kansainvälistä politiikkaa ja toimijoiden välistä kanssakäymistä määrittää toimijoiden omat intressit ja identiteetit sekä keskinäiset sosiaaliset suhteet (Wendt 1999: 1-22).

Englantilainen koulukunta on selittänyt maailmanjärjestyksestä kolmen eri peruselementin, realismin, rationalismin ja revolutionalismin kautta. Tähän erittelyyn on globalisaation tutkimuksen kannalta kiinnostavaa perehtyä, koska näiden kolmen peruselementin sisältö antaa perustavanlaatuiset teoreettiset lähtökohdat kansainvälisen politiikan ja erityisesti globalisaation tutkimiseen. Englantilaisen koulukunnan Martin Wight jaottelee kansainvälisten suhteiden teoriassaan lähestymistavat realistiseen, rationalistiseen ja revolutionalistiseen traditioon, ja tätä jakoa vastaavasti Buzan jaottelee maailmanjärjestyksen kansainväliseksi järjestelmäksi, kansainväliseksi yhteisöksi tai maailmanyhteisöksi. Buzanin mukaan realistisen, machiavelliläisen, tradition mukainen *kansainvälinen järjestelmä* koostuu keskenään kilpailevista valtioista, jotka ovat kansainvälisen järjestelmän perusyksikköjä. Kansainvälisessä

järjestelmässä kansainvälinen kanssakäynti perustuu valtioiden väliseen anarkistiseen valtataisteluun ja tilanteeseen, jossa valtiot ovat yhteydessä toisiinsa niin, että niiden on otettava muut huomioon omia päätöksiä tehdessään. Rationalistisen, grotiuslaisen, tradition mukaan *kansainvälisessä yhteisössä* valtioiden välinen intresseihin ja identiteetteihin perustuva yhteistyö on saanut institutionalisoituneen muodon. Valtioiden välinen kanssakäyminen perustuu jaettuihin normeihin, sääntöihin ja instituutioihin, jotka luovat ja ylläpitävät kansainvälisiä suhteita. Revolutionalistisessa, kantilaisessa, traditiossa kansainväliset suhteiden keskiössä on *maailmanyhteisö*, jossa valtioiden sijaan perusyksikkönä ovat maailmanlaajuisen yhteiskunnan ihmiset, ja valtioiden rajat menettävät merkitystään. Globaalissa maailmassa ihmiset jakavat valtiorajoista välittämättä samat arvot, jolloin ylikansalliset järjestöt kasvattavat merkitystään valtioiden kustannuksella. (Buzan 2004, 6-10.)

Buzanin mukaan englantilaisen koulukunnan teorian liittää globalisaation käsitteeseen ennen kaikkea edellä mainittu revolutionalistisen tradition *maailmanyhteisö*. Valtioiden rajat ovat menettäneet merkitystään ja alueellisten verkostojen oheen on kehittynyt laajempia verkostoja, jotka ovat riippumattomia maantieteellisistä alueista. Siten maailmanyhteisön käsite on kytköksissä myös monitasohallinnan määritelmään, jossa maantieteellisyydestä riippumattomat verkostot ja hallinnan tasot ovat tärkeässä roolissa. Tässä tutkimuksessakin tärkeässä roolissa ja mielenkiinnon kohteina ovat erityisesti muut kuin valtiotason toimijat. Buzanin mukaan valtiojärjestelmäkään ei kuitenkaan sulje pois globaalia maailmanyhteisöä, vaan ne voivat olla olemassa samaan aikaan. Erityisesti suuret ja vahvat valtiot ylläpitävät merkitystään maailmanyhteisössäkin, ja Buzan toteaaakin, että joidenkin englantilaisen koulukunnan teoreetikkojen mukaan globalisaatio on itse asiassa kehittynyt muita vahvemman valtion, Yhdysvaltojen, taloudellisen hegemonian ympärille. (Buzan, 2004, 12.) Globaalissa maailmanyhteisössä ainoastaan Euroopassa valtion asema on todellisesti uhattuna, kun valtaa on merkittävästi siirretty lainsäädännöllisesti eurooppalaisilta valtioilta Euroopan unionille. (Brown 2005, 52.)

Buzanin mukaan Hedley Bull sen sijaan tekee selvän eron kansainvälisen yhteisön ja maailmanyhteisön välillä. Bull viittaa maailmanyhteisöllä globaaliin sosiaaliseen vuorovaikutukseen, jossa yhteiset intressit ja arvot luovat perustan yhteisille normeille, säännöille ja instituutioille. Tämä on tärkeä näkökulma myös monitasohallinnan

merkityksen ymmärtämisen kannalta. Kansainvälisellä yhteisöllä taas Bull tarkoittaa kansainvälistä järjestelmää, joka perustuu valtioiden väliseen yhteistyöhön, jossa jokaisella yksiköllä (valtiolla) on omat instituutionsa. (Buzan 2004, 37.) Tim Dunne puolestaan korostaa Buzanin lähtökohtaa, jonka mukaan juuri maailmanyhteisön käsite liittyy englantilaisen koulukunnan globalisaatiokeskusteluun, mutta tuo esiin myös kriittisiä näkökulmia Buzanin ja englantilaisen koulukunnan suhtautumisesta maailmanyhteisöön. Dunnen mukaan maailmanyhteisöä Buzanin mukaisesti määriteltäessä englantilainen koulukunta unohtaa alueellisuuden ulottuvuuden, jossa yhteiset arvot ja instituutiot ovat lopulta parhaiten esillä. (Dunne 2005, 157-161.)

Mainittakoon tässä globalisaation tutkijoista esimerkiksi Ulrich Beck, joka puolestaan edustaa globalisaatioteoreetikkoja, joiden mukaan globalisaatiolle tyypillinen sääntelyn vapauttaminen ja valtion aseman heikentyminen ovat uhka, joka on torjuttava. Beck vertaa globalisaatiota kosmopolitanismiin, jota hän kuvaa monitasoiseksi prosessiksi, joka on muuttanut yhteiskuntien historiallista luonnetta ja valtion asemaa näissä yhteiskunnissa. Tässä prosessissa ylikansallisten toimijoiden, kuten kansalaisjärjestöjen määrä ja merkitys lisääntyy. (Beck 1999, 12.) Erilaisten ja eritasoisten toimijoiden merkityksen kasvaminen liittyy tiiviisti myös monitasohallinnan merkityksen kasvuun. Beckin mukaan keskeistä globalisaatiossa on, että globalisaation aiheuttamista taloudellisista riskeistä aiheutuu myös poliittisia seurauksia. Riskit syntyvät siitä, että yritykset, joiden lähtökohdat ovat ennen kaikkea taloudelliset, lisäävät vaikutusvaltaansa niin, että se ulottuu yhteiskunnan kaikille aloille. Yrityksillä ei kuitenkaan ole tahtoa tai kykyä huolehtia perinteisistä valtion tehtävistä, kuten yleisen hyvinvoinnin lisäämisestä, joten kansalainen jää kärsijän rooliin, kun ylikansalliset yritykset vievät kansalaisten asioita hoitavilta valtiolta yhteiskunnan taloudelliset resurssit. Beck esittää dilemman, joka globalisaation edetessä aiheutuu: kun globalisaatiota kannattavat poliitikot vaativat markkinoiden vapauttamista, he kaivavat samalla omaa kuoppaansa vallan siirtyessä markkinoiden vapautumisen johdosta poliitikoilta yritysjohtajille. (Beck, 1999, 31-40.)

Myös Immanuel Wallersteinin globalisaatiotutkimuksen lähtökohta, jonka mukaan valtio ei ole enää politiikan pääasiallinen perusyksikkö, on kiinnostava. Wallerstein määrittelee globalisaation prosessiksi, jossa valtiot eivät enää ole

pääto克斯entekoyksiköitä, vaan ne ovat osa rakennetta, jossa säännöt määrää maailmanmarkkinat. Wallerstein lähestyykin globalisaatiota kapitalistisesta näkökulmasta, jonka mukaan järjestelmä on kapitalistinen, kun yhteiskunnan toiminnan perimmäisenä tarkoituksena on jatkuva pääoman maksimointi. Wallersteininkin mukaan kapitalistinen maailmanjärjestelmä vaatii kuitenkin rakennetta, jossa suvereenit valtiot kuuluvat valtioiden väliseen järjestelmään. Nämä valtiot voivat Wallersteinin maailmanjärjestelmässä vaikuttaa kapitalististen toimijoiden, yhtiöiden, menestymiseen ja säilymiseen. Valtiosuvereniteetti onkin Wallersteinin mukaan perustavanlaatuinen osa kapitalistista maailmantaloutta, ja jos se katoaa, kapitalismi ei ole kestävä järjestelmä. Nykypäivänä valtiot ovat heikentymässä. Ylikansalliset yhtiöt kasvattavat valtaansa, ja kansallisvaltioiden legitimiteetti vähentyy kansalaisten keskuudessa. Näin ollen valtion rooli jatkuvan pääoman kasvattamisen takaajana ei voi jatkua loputtomiin. (Wallerstein 2006.)

Tämän tutkielman ja monitasohallintaan perehtymisen kannalta erityisesti James N. Rosenauin lähestymistapa globalisaatioon on varsin kiinnostava. Rosenau lähestyy globalisaatiotutkimusta nimenomaan laajassa kansainvälispoliittisessa kontekstissa ja katsoo taloudellisten seikkojen olevan vain yksi muiden joukossa. Rosenauin mukaan globalisaatio on oman aikakautemme keskeisin ilmiö, mutta sitä on käsiteltävä kontekstissa, joka ottaa huomioon myös paikallisuuden ja ihmisten yksilöllisyyden. Rosenau alleviivaakin globalisaation rinnalla lokalisaatiota ja individualistista tasoa, joka saa uusia mahdollisuuksia muun muassa teknologian kehityksen, matkustusmahdollisuuksien ja järjestöjen kehittymisen myötä. Tyypillistä globalisaatiolle on jatkuva muutos, joka näkyy globaalien ja paikallisten tason keskinäisen suhteen muutoksina, kun paikallinen taso reagoi globalisaation aiheuttamiin muutoksiin. (Rosenau 2003.) Juuri tämä periaate on keskeinen näkökulma tässä tutkimuksessa perehdyttäessä monitasohallinnan teoriaperustaan ja sen merkitykseen EU:n ja Intian ilmastopolitiikassa. Sekä monitasohallinnan että kansainvälisen ilmastopolitiikan keskiössä voidaan katsoa olevan globalisaation jatkuvan muutoksen luonne sekä eri tasojen toimijoiden merkitys erilaisissa konteksteissa.

Globalisaatio on siis Rosenau mukaan muutakin kuin talouteen liittyvä ilmiö. Rosenau erittelee globalisaatioon liittyviksi ilmiöiksi vapaiden markkinoiden (kansainväliset yhtiöt, kansainväliset rahastot ja valuuttakauppa) lisäksi maailmanlaajuisten poliittisten järjestöjen (kuten YK tai Maailmanpankki) kehittymisen, yhteisen lingua francan (englannin), Yhdysvaltain taloudellisen ja aseellisen vallan sekä tieteen ja teknologian kehittymisen. On kuitenkin otettava huomioon globalisaation synnyttämät seuraukset, jotka puolestaan painostavat paikallistumiseen, lokalisaatioon. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi vaikkapa juuri ilmastoon liittyvät ongelmat tai viljelysmaiden tuhoutumisesta aiheutuvat resurssiongelmat. (Rosenau 2003, 15.) Tässä tutkimuksessa lokalisaatiollakin on roolinsa, vaikkakin tutkimusaineistossa korostuvat pikemminkin Rosenau mainitsemista tasoista esimerkiksi YK sekä tieteen ja tutkimuksen tematiikka. Joka tapauksessa Rosenau lähestymistapa globalisaation on tämän tutkielman lähtöasetelmista kiinnostava, kun pohditaan globalisaation vaikutuksia ja sen aiheuttamia haasteita myös muualla kuin talouspolitiikassa. Rosenau tavoin esimerkiksi Warwick E. Murray korostaa, että kaikilla globalisaation ilmiöillä on myös lokaali ulottuvuus. Murray kuitenkin lähtee globalisaation määritelmässään siitä, että globalisaatio on luonteeltaan ennen kaikkea maantieteellinen ilmiö, joka luo epätasa-arvoa ja epäoikeudenmukaisuutta: maailma rakentuu rikkaiden verkostoista ja niiden välillä olevista köyhien kuiluista. Murrayn mukaan globaalistuvassa maailmassa on edelleen jaoteltavissa ydin, periferia ja semiperiferia, mutta nyt ne ovat maantieteellisesti sekoittuneet perinpohjaisemmin kuin ennen. Nyt periferioiden sisälle syntyy verkostoituneita ytimiä, ja ytimien keskelle jää verkostojen ulkopuolelle jäänyttä periferiaa. (Murray 2006.)

Globalisaatiokatsauksen lopuksi todettakoon vielä, että globalisaatiosta on olemassa loputon määrä erilaisia tulkintoja ja selitysmalleja. Tämän katsauksen tarkoituksena oli luoda silmäys joidenkin keskeisimpien teoreetikkojen lähestymistapoihin globalisaatiosta käsitteenä ja ymmärtää globalisaation asettamia haasteita, jotka asettavat vaatimuksia uusien hallintatapojen löytämiseksi. Käsittelemiäni globalisaatioteorioita yhdistää maailmantalouden ja –markkinoiden kasvavan merkityksen korostaminen sekä etenkin valtion aseman pohtiminen. Valtio on perinteisesti ollut päätöksenteon perusyksikkö, mutta globalisaatio on siirtämässä tätä valtaa taloudellisille toimijoille, eri alojen asiantuntijoille, tieteelle ja teknologialle sekä kansainvälisille järjestöille. Globalisaatio asettaa haasteita valtion toiminnalle sellaisena

kuin me sen nyt ymmärrämme, kun niin ylikansalliset, paikalliset kuin tiettyjen alojen asiantuntemukseen keskittyvät toimijat kasvattavat merkitystään. Tämän tutkimuksen mielenkiinnon kohteena olevat ilmastotoimet vaativat onnistuakseen kahdelta kansainvälisen politiikan tärkeältä toimijalta, EU:lta ja Intialta, uusia hallinnan keinoja.

## 2.2. Monitasohallinta kansainvälisen politiikan tutkimuskohteena

Globalisaatiopohdintoja yhdistää vallan siirtyminen kansallisvaltioilta rajat ylittävälle toimijoille. Globaalin talouden edetessä hallinnan ja päätöksenteon keskiössä ei enää ole yksittäisten valtioiden oma hallinto, vaan valtiot ovat yhä enemmän riippuvaisia toisistaan ja muunlaisista toimijoista. Modernissa taloudessa ja koko yhteiskunnassa valta on hajautunut yhä useampiin keskuksiin. Globalisaatio edellyttääkin uusien hallinnan ja päätöksenteon tapojen kehittämistä ja rakentamista niin alueellisesti kuin maailmanlaajuisestikin. Poliitiikan tutkimuksessa mielenkiintoa onkin yhä enemmän alkanut herättää kysymys, miten tällainen hajautettu ja moniulotteinen hallinta tulisi järjestää sekä minkälaisia vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia monitasohallinnassa on. Tässä tutkimuksessa tarkoitus on perehtyä siihen, minkälaisin keinoin Intia ja EU pyrkivät hallinnoimaan ilmastopolitiikkaansa osana globaalia ilmastopolitiikkaa.

Globalisaatio onkin vaikuttanut merkittävästi myös Intian ja EU:n poliittisen toimijuuden kehittymiseen, niin talouspolitiikassa kuin esimerkiksi ilmastopolitiikassakin. Ne molemmat kuuluvat globaalistuvan maailman merkittävimpien taloudellisten vaikuttajien joukkoon, joten ne ovat myös globaalissa ilmastopolitiikassa erityisen tärkeitä toimijoita. Globalisaatiolla on kuitenkin riskinsä ja hyötynsä. Jotta molemmat osapuolet hallitsisivat riskejä ja toisaalta myös saisivat hyödynnettyä maailmanlaajuistumiseen liittyviä erilaisten hallinnan muotojen etuja, eivät tutkimuksen mielenkiinnon kohteena olevat toimijat enää voi päätöksenteossaan ja ilmastopolitiikan toteutuksessa nojata ainoastaan omaan hallintoonsa. Tutkimuksen etukäteisoletuksena on, että globalisaation edetessä monitasohallinnan periaatteiden ja erityisesti sen tehtäväkohtaisen tyyppin toteuttaminen on edellytys tehokkaan ja aikaansaavan ilmastopolitiikan toteutukselle.

Monitasohallinta on erityisen kiinnostava kansainvälisen politiikan tutkimuskohde, koska se käsittelee perustavanlaatuisia kysymyksiä kansallisvaltioiden merkityksestä ja siitä, miten valta yhteiskunnan eri toimijoiden välillä jakautuu. Monitasohallinnan tutkimus keskittyy siihen, miten poliittisia järjestelmiä johdetaan, miten päätöksiä tehdään ja ennen kaikkea miten asetetut tavoitteet saavutetaan. Monitasohallinta pyrkii etsimään erilaisia hallintatapoja, joissa päätösvalta ei ole keskittynyt kansallisvaltion tasolle.

Tämän tutkimuksen edellisessä kappaleessa perehdyttiin globalisaatioon, joka asettaa uudenlaisia haasteita ja vaatimuksia hallinnan järjestämiselle. Tässä kappaleessa tarkoituksena on eritellä politiikan tutkimuksen näkemyksiä hallinnan moniulotteisuuden merkityksestä ja tavoista järjestää monitasohallinta globaalistuvan maailman vaatimusten ja edellytysten mukaisesti. Aluksi lähestyn aihetta selvittämällä monitasohallintaan liittyvän tutkimuksen perusperiaatteita ja avaamalla aiheeseen liittyviä käsitteitä eri näkökulmista. Seuraavaksi teen lyhyen katsauksen Euroopan unioniin monitasohallinnan mallitutkimuskohteena, ja sen jälkeen keskityn erittelemään monitasohallinnon tyyppisiä Liesbet Hooghen ja Gary Marksien mukaan.

### **2.2.1. Hallinnan käsitteestä**

Hallinnalla tarkoitetaan erilaisia sääntöjärjestelmiä ja mekanismeja, joiden avulla käytetään valtaa ja tehdään päätöksiä haluttujen päämäärien tavoittamiseksi. Hallinnan voidaan kuvata koostuvan standardisoiduista prosesseista ja instituutioista, jotka pyrkivät saamaan aikaan tavoitteiden mukaisia lopputuloksia missä tahansa poliittisessa systeemissä. Hallinta ei käsitteenä kuitenkaan tarkoita samaa kuin hallintoelimet, joka on hallintaa selvästi suppeampi käsite. Hallinnalla voidaan viitata kaikenlaisiin joko julkisiin tai yksityisiin yhteisöihin, joissa käytetään sekä virallisia että epävirallisia mekanismeja. Hallintaan liittyvät sääntöjärjestelmät voivat toimia eri aikoina eri paikoissa ja erilaisten organisaatioiden toimesta. Toisin kuin hallintoelimiä, hallinnan alaisten toimialojen ei välttämättä tarvitse koostua erilaisista aihealueista, vaan se voi keskittyä vain tiettyyn politiikan alaan. (Bache & Flinders 2004, 31-34.)

Kansallisvaltioissa hallitus on hallinnan ylimmän tason toimija, joka organisoii kaikkea sen jäseniä koskevaa päätöksentekoa. Demokraattisessa valtiossa hallituksen auktoriteetti on lähtöisin kansalaisilta. Kansainvälisessä järjestelmässä sitä vastoin ei ole tällaista auktoriteettia omaavaa hallitusta, eikä kukaan hallinnoi valtioiden muodostamaa yhteisöä. Se ei kuitenkaan tarkoita, etteikö kansainvälisessä yhteisössä olisi järjestystä, vaan pikemminkin, että järjestys ei kansallisvaltioiden tavoin ole seurausta kollektiivisesti sitovasta, pysyvästä päätöksenteosta. (Bromley 2001, 10-12.)

### **2.2.2. Mitä monitasohallinta on?**

Monitasohallinta-käsitteen taustalla on ajatus, jonka mukaan yhteiskunnalliset toimijat ja instituutiot eivät ole järjestäytyneet hierarkkisesti, vaan päätöksenteon eri tasot ovat monimutkaisemmassa asiasisällön perusteella määritellyssä suhteessa toisiinsa. Siten esimerkiksi paikallisen tason toimijat voivat toimia yhteistyössä globaalien tason kanssa, vaikka ne kuuluisivatkin kansallisen tason säännöstöverkoston. Monitasohallinnan käsitteen määrittely kansainvälisen politiikan tutkimuksessa on muuttunut kansainvälisten suhteiden luonteen muutosten myötä, ja globalisaation edetessä monitasohallinnan määritelmä on vaihtunut säännöllisistä neuvottelujärjestelmistä päätöksenteon siirtymiseen valtion tasolta muiden tasojen toimijoille. Gary Marks nosti monitasohallinnan käsitteenä kansainvälisen politiikan alan tutkimuskohteeksi. Käsite muodostui Euroopan integraatiossa tapahtuneen kehityksen seurauksena 1980-luvun loppupuoliskolla. Marks käytti käsitettä ensimmäisen kerran, kun Euroopan unionin rakennerahaston varojen hallinnointi päätettiin tehokkuuden ja tasapuolisuuden lisäämiseksi hajauttaa kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason sekä unionin tason edustajille. Tästä kehityksestä kertovan raportin perusteella Marks kehitti monitasohallinnan käsitteen. (Bache & Flinders 2004, 2-3, Marks 1993.)

Kuten todettua, monitasohallinnan määritelmä on vuosien saatossa muuttunut merkittävästi. Vuonna 1993 Marks kuvasi monitasohallinnan tarkoittavan eri toimijoiden välistä säännöllisten neuvotteluiden järjestelmää (Marks 1993, 392.), kun sitä nyt pidetään pikemminkin kansallisvaltioilta muille tasoille jakautuneena toimivaltana. Nykyisin Marks määrittelee monitasohallinnan tiivistetysti autoritaarisen päätöksentekovallan jakautumiseksi eri alueellisille ja toiminnallisille tasoille (Hooghe & Marks 2001,



johdanto). Marks in teoretisointiin palataan perusteellisemmin vielä myöhemmin tässä luvussa.

Politiikan tutkijat kansainvälisten suhteiden tutkimuksen alalla pitävät pääsääntöisesti eri tasoille hajautettua hallintoa toimivampana, tehokkaampana ja aikaansaavampana verrattuna yhteen keskushallintoon. Marks ja Hooghe pitävät havainnollistavana esimerkkinä tästä juuri ympäristönsuojeluun liittyvää päätöksentekoa: esimerkiksi jätehuoltoon, kaupunkisuunnitteluun tai vaikkapa päästörajoituksiin liittyviä päätöksiä on tehtävä eri tasoilla, sekä paikallisilla että kansanvälisillä, jotta kokonaisuutena saataisiin aikaan tavoiteltuja tuloksia. Yksi keskitetty hallintaelin ei myöskään voi riittävästi ottaa huomioon alueellista monimuotoisuutta ja vaihtelevuutta. (Hooghe & Marks 2003, 235-236.) Myös Paul Stubbs lähtee monitasohallintaa määritellessään siitä, että se ottaa huomioon moninaisuuden päätöksenteon eri tasoilla ja niiden välillä. Stubbs liittää monitasohallinnan käsitteeseen käsitteet ylikansallistuminen<sup>1</sup> ja desentralisaatio, jotka siis ovat suoraan yhteydessä myös globalisaation käsitteeseen (Stubbs 2005, 67).

### **2.2.3. Monitasohallinta ja neofunktionalismi**

Monitasohallinta yhdistetään usein neofunktionalismiin. Siinä mielessä monitasohallinta ei siis ole varsinaisesti mikään uusi asia. Monitasohallinnan juuret ovatkin syvällä neofunktionalismissa, joka sekin on erityisesti Euroopan integraatioon liittyvä teoria. Stephen Georgen mukaan monitasohallintaa voidaan pitää niin sanotusti kehittyneempänä versiona neofunktionalismista. Monitasohallinta on kuitenkin pikemminkin teoria hallinnan luonteesta, kuin varsinaisista funktionalistisista prosesseista. Neofunktionalistisen näkökulman mukaan valtiot ovat luovuttaneet päätöksentekovallan ylikansallisille päätöksentekuelimille, jotka ovat riippumattomia kansallisvaltiosta. Sen vastateorian, hallitustenvälisyyden<sup>2</sup> mukaan sen sijaan valtioiden välistä yhteistyötä ohjaavat nimenomaan valtioiden omat hallitukset. Georgen mukaan monitasohallintateoria on perua neofunktionalistisista malleista, joissa muiden toimijoiden kuin valtioiden rooli itsenäisinä

---

<sup>1</sup>Alkup. *supranationalisation*

<sup>2</sup> Alkup. *intergovernmentalism*.

päätöksentekijöinä korostuu. (George & Bache 2001, 25-26 ja George 2004, 108.) Monitasohallintaa tutkivat kansainvälisen politiikan teoreetikot myöntävät, että hallinnan luonteeseen kuuluu myös hallitusten välinen yhteistyö, mutta korostavat, että yksittäisten valtioiden hallitukset eivät voi kontrolloida prosesseja yksin. Sen sijaan ylikansalliset ja alueelliset toimijat kasvattavat merkitystään valtioiden vaikutusvallan rinnalla. (George & Bache 2001, 30.) Neofunktionalismin ydinajatuksiin kuuluu myös spill over –efekti. Spill over –efektillä selitetään, miten yhteistyöprosessit alkavat elää omaa, valtioista riippumatonta elämäänsä sitä mukaa kun niistä saatavat hyödyt kasvavat, kun valtiot alkavat ottamaan askeleita integraatiota kohti. Eli jos valtiot alkavat integroida esimerkiksi talouttaan ja poistamaan talouden esteitä, vuorovaikutus- ja riippuvuussuhteet alkavat levitä muillekin aloille. Yhteistyön leviäminen eri sektoreille edellyttää kuitenkin sitä, että aikaisemmat kokemukset ovat positiivisia ja tuottavat toivottua tulosta. (George 2004, 108-109.)

#### **2.2.4. Järjestöjen näkökulma**

Monitasohallinnan rakentuminen on ollut kansainvälisten järjestöjen huomion kohteena niiden kasvattaessa merkitystään globalistuvassa maailmassa. Myös esimerkiksi Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:ssä määritellään monitasohallinta päätösvaltan ja yhteistyön harjoittamiseksi hallinnan eri tasoilla. OECD:n katsauksenkin mukaan monitasohallinnan luonne on muuttunut huomattavasti viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana. Kuten tämän tutkimuksen globalisaatio-osuudessakin on jo tullut todetuksi, desentralisaation takia paikallinen ja alueellinen hallinta on lisännyt vaikutusvaltaansa, mikä on otettava huomioon myös hallinnan kehityksessä. (OECD 2014.)

OECD:n mukaan monitasohallinta nähdään kahdesta erisuuntaisesta ulottuvuudesta, vertikaalisesta ja horisontaalisesta, koostuvana uudenaikaisena hallintotapana. Vertikaalisella ulottuvuudella tarkoitetaan hallinnon jakamista alempien ja ylempien alueellisten tasojen välillä, kuten paikallisen, kansallisen ja kansainvälisen tason välillä, mukaan lukien niiden institutionaaliset ja taloudelliset aspektit. Vertikaalisen ulottuvuuden tarkoituksena on tehdä hallinnasta kokonaisuutena tehokkaampaa ja koherentimpaa. Horisontaalisella ulottuvuudella sen sijaan viitataan tiettyjen samojen alueellisten tasojen

yhteistyöjärjestelyihin tietyn asiakokonaisuuden puitteissa, jolloin tasoilla tarkoitetaan näitä asiakokonaisuuksia. Tällainen alueellisesti saman tason hallintojen yhteistyö on kasvamassa, jotta tietyn asiakokonaisuuden hallinnointi onnistuisi mahdollisimman hyvin, vaikka se ulottuukin vertikaalisesti usealle alueelliselle tasolle. (OECD 2014.) Tässä tutkimuksessa monitasohallinnan jakamista kahteen ulottuvuuteen eritellään tarkemmin Marks ja Hooghen kahden tyyppin teoriaan perehdyttäessä.

Euroopan unionissa monitasohallinta on viety erityisen pitkälle. Tässä pro gradu -tutkimuksessa käsitellään Intian ja Euroopan unionin toteuttamia monitasohallinnan muotoja ilmastopolitiikassaan, mutta unioni itsessään on kuitenkin hyvä esimerkki monitasohallinnasta, ja sitä voidaan pitää edelläkävijänä monien tasojen hallintajärjestelmien luomisesta. Valtaosa monitasohallintaa käsittelevästä kirjallisuudesta käsitteleekin juuri Euroopan unionin integraatiota ja hallintoa, joten tutkimusalan tunteuksen kannalta EU:n monitasohallinnan tutkimukseen perehtyminen on tärkeää. Euroopan unionin hallinnolliset peruseriaatteet havainnollistavatkin hyvin monitasohallinnan pääperiaatteita. Globalisaation myötä ilmiö on kuitenkin laajentunut koko maailmassa, kun valtiot ympäri maailmaa ovat yhä enemmän riippuvaisia toistensa toiminnasta. EU:n tutkimus monitasohallinnan näkökulmasta on siis ollut erittäin laajaa, mutta otan tässä huomioon erityisesti koko tutkimuksen keskiössä olevan Hooghen ja Marks näkökulman.

Hooghe ja Marks lähestyvät monitasohallintaa nimenomaan Euroopan integraation näkökulmasta, koska vaikka kansallisvaltioiden vallan ja merkityksen vähentyminen on maailmanlaajuisista, selvintä ja pisimmälle vietyä monitasohallinnan kehittyminen on ollut Euroopassa. Mikään muu kansainvälinen järjestö ei ole vienyt integraatiota ja yhteistä hallintoa yhtä pitkälle kuin EU, ja sen hallinnon voidaankin katsoa olevan sekoitus sekä perinteistä kansainvälistä yhteistyötä että ylikansallista federalistista päätöksentekoa. Yksi monitasohallinnan pääperiaatteista onkin juuri päätöksenteon hajautuminen eri päätöksenteon tasoille. Euroopan unionissa tämä tarkoittaa eurooppalaista tasoa, jossa päätöksenteko tapahtuu Euroopan komissiossa, -neuvostossa ja parlamentissa, kansallisia tasojen sekä alueellisia tasojen valtioiden sisällä. Yksi keskitetty jäsenvaltioiden hallinto ei ole toteutumassa, mutta monia erilaisia hallinnan tapoja on eri tasoilla käytössä. (Hooghe & Marks 2003, 233-234.)

## 2.3. Monitasohallinnan kaksi tyyppiä

Kuten todettua, monitasohallintaa pidetään yleisesti yhtä keskitettyä hallinnoijaa tehokkaampana ja toimivampana. Sen sijaan yksimielisyyteen ei ole päästy siitä, miten monitasohallinta tulisi toteuttaa oikein. Hooghe ja Marks jaottelevat artikkelissaan monitasohallinnan periaatteita kahden eri tyyppin mukaisesti. Jaottelulla he pyrkivät vastaamaan kysymyksiin, pitäisikö toimivallan rajautua tietyn alueen tai yhteisön mukaan vai tietynlaisten ongelmien perusteella, tulisiko sen sitoa eri toimialojen asioita toisiinsa vai pitääkö niiden olla tehtävien ja toiminnan mukaan jaoteltuja, pitäisikö toimivaltaa kuuluvien asioiden määrää rajoittaa vai kasvattaa, ja viimeisenä, pitäisikö päätöksentekovalta ja vallankäyttö suunnitella lopullisiksi, vai toistaiseksi voimassa oleviksi. Hooghe ja Marks jaottelevat monitasohallinnon on kahteen eri tyyppiin, joiden mukaan monitasohallinta voi rakentua. (Hooghe & Marks 2003 ja 2004.)

### 2.3.1. Monitasohallinnan ensimmäinen tyyppi

Hooghen ja Marksin monitasohallinnan jaottelun mukaista *ensimmäistä tyyppiä* voitaisiin kutsua myös ns. *yleisten tavoitteiden toimivallaksi*<sup>3</sup>. Tämä monitasohallinnan hierarkkisempi tyyppi kuvaa päätöksentekovallan hajauttamista usealle eri alueelliselle tasolle, mutta tässä oleellista on, että toimivalta on jaoteltu vain tietylle määrälle tasoja, jotka ovat keskenään hierarkkisessa järjestyksessä ja yhteydessä. Näitä hallinnan tasoja ovat kansainvälinen, kansallinen, alueellinen, meso- ja paikallinen taso. Ensimmäisen tyyppin monitasohallinnassa päätöksenteon tasojen toimivaltaan kuuluu Hooghen ja Marksin mallin mukaan ennen kaikkea yleisiä, laajempia asioita, eikä toimivaltaan liity hallintatasoittain yksityiskohtaisia, tarkkaan määriteltyjä aihealueita. Kaikkia lainsäädäntöön liittyviä asioita käsitellään kaikilla tasoilla, mutta eri tavoilla ja näkökulmasta tasosta riippuen. Tasoja siis on vähän, mutta käsiteltäviä asioita kutakin tasoa kohden paljon (vaikkakaan ne eivät ole

---

<sup>3</sup>Alkup. general-purpose jurisdictions

yksityiskohtaisia), koska kaikkia asiat omalla tavallaan kuuluvat kaikille tasoille. (Hooghe & Marks 2003, 236-237.)

Ensimmäisen tyypin monitasohallinnassa hallinnon tasot sitovat yhteen monia eri toimintoja. Kuvaavina esimerkkeinä tästä voidaan Hooghen ja Marksinkin mukaan pitää koko oikeusjärjestelmää ja kansanedustuslaitosta. Oleellinen ominaisuus ensimmäisen tyypin monitasohallinnassa on myös se, että se on suunniteltu kestäväksi jopa vuositasolla, ja se toimii kaikilla hallinnon tasoilla yleisenä pysyvänä lainsäädäntönä huolimatta yhteiskunnan muutoksista tai eri tilanteista. Uudistukset päätöksentekojärjestelmässä ovat harvinaisia ja kalliita. (Hooghe & Marks 2003, 236-237.)

Monitasohallinnassa ensimmäisen tyypin mukaan tutkimuksen perusyksikkö on yksittäinen valtio, ei niinkään niiden kohteena oleva tietty politiikan aihealue. Ensimmäinen tyyppi kuvaakin perinteisemmin hallinnon jakautumista valtion sisällä. Ensimmäisen tyypin kaltaisen hallinnon puolesta puhujat eivät kiellä esimerkiksi erilaisten kansainvälisten liikkeiden ja ylikansallisten yhtiöiden merkitystä, mutta he korostavat samalla, että kansallisvaltiot säilyttävät kaikesta huolimatta valtansa ja asemansa. He eivät usko, että valtiot ovat menettämässä rooliaan hallinnon tärkeimpänä yksikkönä. Sen sijaan he näkevät, että uudet, merkitystään kasvattavat toimijat saavat valtaa valtioiden ohessa ilman, että valtioiden päätösvalta varsinaisesti vähentyisi. (Hooghe & Marks 2004, 17-20.)

### **2.3.2. Monitasohallinnassa toinen tyyppi**

Hooghe ja Marks esittävät monitasohallinnassa ensimmäisen tyypin lisäksi monitasohallinnassa järjestäytymistä *toisen tyypin* hallintatavan mukaan. Sitä voidaan kutsua myös ns. *tehtäväkohtaiseksi hallinnaksi*<sup>4</sup>. Tämä monitasohallinnassa tyyppi on Intian ja EU:n toteuttaman ilmestopolitiikan näkökulmana erityisen kiinnostava. Toisin kuin ensimmäisessä tyypissä, siinä monitasohallintaa ei jaotella hallinnon maantieteellisten ja hierarkkisten tasojen mukaan vaan päätösvalta on pikemminkin jakautunut toiminnallisesti eli lainsäädännössä käsiteltävän asian mukaan määrittelemättömän monille tasoille. Siten

---

4 Alkup. Task specific jurisdiction

kansalaisia ei erilaisissa tilanteissa palvele saman hallinnan eri hierarkkinen taso, vaan juuri kyseiseen asiakokonaisuuteen erikoistunut hallinta. Ilmaston- ja ympäristösuojelun onnistumisen kannalta tämä asiantuntijuuteen ja erikoistumiseen perustuva hallinnan tapa on ratkaisevan tärkeä. Monitasohallinnan toisen tyyppin mukaan myös julkisen sektorin palvelut koostuvat palveluita tuottavasta teollisuudesta alakohtaisesti, kuten esimerkiksi poliisipalveluista, terveystalvöpalveluista jne. (Hooghe & Marks 2003.)

Toisen tyyppin hallinnalle ominaista on hallinnan moninapaisuus ja jakautuminen tasoille eri alojen mukaan *ad hoc* -tyyppisesti siellä, missä kyseinen asia on helpointa ja tehokkainta hoitaa. Toisen tyyppin hallintaa voidaankin kuvata polysentriseksi, kun ensimmäisen tyyppin hallinta on luonteeltaan byrokraattisempaa. Hooghen ja Marksin mukaan termillä *polysentrinen* onkin alun perin kuvattu Yhdysvaltain hallintoa, joka on perinteisesti ollut eurooppalaista hallintoa fragmentoituneempaa. Tämänkaltainen tehtäväkohtainen hallinta on kuitenkin ollut erityisen tyyppillistä myös kansainvälisissä hallintaregiimeissä. Tällaisia monitasohallinnan toisen tyyppin mukaisia regiimejä voivat Hooghen ja Marksin mukaan usein olla esimerkiksi ympäristöasioihin tai kehitysmaiden ongelmiin paneutuva hallinnointi. (Hooghe & Marks 2003 ja 2004, 24.)

Hallinnan moninapaisuus ja toimivallan jakautuminen toiminnallisesti asiasisältöjen mukaan johtaa siihen, että toisessa monitasohallinnan tyyppissä päätöksenteon tasojen määrä poikkeaa ensimmäisestä tyyppistä merkittävästi. Ensimmäisessä tyyppissä hallinnan tasoja on vain tietty rajattu määrä, kun taas toisen tyyppin mukaan järjestäytyneessä hallinnassa tasoja voi olla lukemattomasti. Sen sijaan, että toimivalta on hajautettu tarkkaan määritellyille paikalliselle, alueelliselle ja kansainväliselle tasolle, toisen tyyppin monitasohallinnassa on laajalti erilaisia julkisia ja yksityisiä toimijoita, jotka käsittelevät kulloinkin kyseessä olevaa päätöstä vaativaa asiaa ilman hierarkioita. Kollektiivisia päätöksiä tehdään heterogeenisillä areenoilla, joihin voi kuulua monenlaisia ryhmiä. (Hooghe & Marks 2003 ja 2004, 22.)

Lisäksi monitasohallinnan toisessa tyyppissä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö on yleisempää verrattuna ensimmäisen tyyppin hallintaan. Tällaisella yhteistyöllä voidaan tarkoitaa esimerkiksi Maailman kauppajärjestö WTO:ta tai Maailmanpankkia, joissa julkinen hallinto saa yksityiseltä sektorilta asiantuntemusta ja konsultaatiota, tai vaikkapa internet-domainien hallinnointia, joka on pitkälti yksityisen puolen vastuulla. Valtiot

ovatkin olleet halukkaita siirtämään hallintavaltaa yksityisille toimijoille erityisesti yhdellä alueella: kansainvälisessä poliittisessa taloudessa. (Hooghe & Marks 2004, 24-25.)

Toisen hallintatyyppin periaatteen mukaisesti jokaisen julkisen palvelun on toimittava tehokkaasti juuri kyseiseen palveluntuotantoon keskittyvän päätöksentekuelimen ansiosta. Esimerkiksi Reinin laaksoon kuuluu niin Sveitsin, Ranskan kuin Saksankin alueita, ja aluetta koskevia päätöksiä tehdään rajat ylittävissä tiettyyn aiheeseen tai instituutioon rajatusta yhteistyöelimestä, kuten esimerkiksi kauppakamareissa tai yliopistojen yhteistyöprojekteissa jne. Rajat ylittävien hallintatapojen avulla pyritään etsimään ratkaisuja tiettyihin ongelmiin ja ne ulottuvat siten valtioiden sisäisten, ensimmäisen tyyppin mukaisten hallintajärjestelmien ulkopuolelle. Tällaiset hallintamuodot eivät useinkaan ole tarkoitettu lopullisiksi ja pysyviksi, ja yksi tekijä, joka erottaa toisen tyyppin hallinnan ensimmäisestä, onkin hallinnan kesto ja tarkoitus. Toisin kuin ensimmäisen tyyppin hallinnassa, toisen tyyppittelyn mukaan monitasohallinnan ei ole tarkoitus olla lopullista ja pysyvää, vaan se on tarkoitettu joustavaksi ja mukautuvaksi eri tilanteissa ja muuttuvassa yhteiskunnassa, jotta kulloinkin kyseessä olevassa asiassa päästäisiin tehokkaasti haluttuihin lopputuloksiin. (Hooghe & Marks 2003, 236-239.)

### **2.3.3. Tyyppien vertailua**

Ensimmäisen ja toisen tyyppin monitasohallinta ei Hooghen ja Marksinkin mukaan sulje toisiaan pois, vaan ne ovat olemassa ja määrittävät päätöksentekoa eri tasoilla samanaikaisesti. Molemmat toimivat hyvin tiettyihin tarkoituksiin. Ensimmäisen tyyppin monitasohallinta kuvaa useimmiten hallintaa tietyssä yhteisössä, joka on yleensä joku alueellinen yhteisö, mutta se voi olla myös esimerkiksi uskonnollinen tai entinen ryhmä. Ensimmäisen tyyppin hallinta on usein rakentunut yhteisön identiteetin varaan. Sen juuret ovat syvällä yhteiskunnassa ja hallinnon instituutiot on suunniteltu pysyviksi, joten järjestelmästä ei voi irtautua, vaikka ei sitä täysin hyväksyisikään. Ensimmäisen tyyppin monitasohallinta kuvaa Marksinkin ja Hooghen mukaan lähinnä hallinnan tasoja valtioiden sisäisessä päätöksenteossa, kun taas toisen tyyppin mukainen monitasohallinta kuvaa paremmin hallintaa, joka ulottuu yksittäistä valtiota laajempiin konteksteihin ja siihen, miten valtioiden välistä kanssakäymistä tulisi hallinnoida.

Ensimmäisen tyyppin hallinnan piiristä poistuminen tarkoittaa yleensä muuttamista pois paikkakunnalta tai maasta jne. Monitasohallinnan toinen tyyppi sen sijaan on joustavampi, ja keskittyy eri asioihin kuin ensimmäinen tyyppi. Toisen tyyppin lainsäädännössä pyritään etsimään ratkaisua tiettyihin spesifeihin ongelmiin, kuten vaikkapa juuri ilmastonsuojeluun liittyviin ilmiöihin. Toisen tyyppin monitasohallinta on ominaista erityisesti kansainvälisissä suhteissa, ja ilmastonmuutoksen vastustamisen lisäksi esimerkkeinä voitaisiin mainita vaikkapa kaupan esteiden poistaminen tai teknologisen kehityksen edistäminen. Toisen tyyppin hallinnan piiriin kuuluu ennen kaikkea ihmisiä, joita yhdistää joko maantieteellinen alue tai yhteisiin päämääriin pyrkivä yhteistyö, ja jotka tarvitsevat sen takia kollektiivista päätöksentekoa. Näihin päätöksenteon tasoihin kuuluminen on vapaaehtoista, ja toisin kuin ensimmäisessä tyyppissä, yksittäinen ihminen voi kuulua moneen tasoon samanaikaisesti. (Hooghe & Marks 2003.)

Monitasohallinnan ensimmäisen ja toisen tyyppin hallintatavat edustavat siis hyvin erilaisia, mutta samanaikaisia ja toisiaan täydentäviä tapoja järjestää hallinto. Ensimmäinen tyyppi on tarkoitettu ennen kaikkea pysyväksi paikallisille yhteisöille yleisten asioiden hoitamiseksi ja hallinnollisen viitekehyksen luomiseksi. Toisen tyyppin mukaan järjestetään sitä vastoin yleensä hallinto, johon kuuluu erityisiä, tarkkaan määriteltyjä kysymyksiä käsitteleviä päätöksenteon tasoja, jotka eivät ole välttämättä ole tarkoitettu pysyviksi, vaan ne on tarkoitettu ratkaisemaan juuri tiettyjä kysymyksiä. Tämä toinen tyyppi on siis kansainvälisen ilmastopolitiikan kannalta se, johon erityisesti pitäisi kiinnittää huomiota. Monitasohallinnan tärkein etu, hallinnon joustavuus, toteutuu kuitenkin molemmissa tyypeissä, vaikka keinot ovatkin niissä erilaiset.

## 2.4. Ilmastohallinta EU:ssa ja Intiassa

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen esittelyn lopuksi tuon vielä esiin Euroopan unionin ja Intian lähtökohtia toimijuuteen kansainvälisessä ilmastopolitiikassa. Intia ja EU ovat valikoituneet tutkimuksen mielenkiinnon kohteiksi juuri siitä syystä, että niiden roolit globaalissa ilmastopolitiikassa ovat niin erilaiset, ja kuitenkin molemmat ovat siinä äärimmäisen tärkeässä asemassa. EU:n osalta lähtökohdat ovat olleet selkeämmät



kansainvälisen ilmastopoliitiikan alkuvaiheesta lähtien. Unioni kuuluu YK:n ilmastopoliitikassa teollisuusmaiden ryhmään ja oli tärkeä osapuoli myös YK:n ilmastokonventin luomisessa vuonna 1992. Unioni on alusta alkaen sitoutunut ilmastopoliittisiin velvoitteisiin kansainvälisessä ilmastopoliitikassa lainvoimaisissa sopimuksissa, siten sen ilmastopoliittiset perustuvat toisin kuin Intian kohdalla pakollisuuteen ja lainvoimaisuuteen. Siten sen rooli globaalissa ilmastopoliitikassa on melko selkeä. Osana teollisuusmaaryhmää EU on myös merkittävä kehitysmaaryhmän ilmastotoimien rahoittaja. (European Commission 2014.)

Intian lähtökohdat ilmastopoliittisena toimijana sen sijaan ovat varsin moniulotteiset ja vaativat laajempaa erittelyä. Sitä voidaan pitää yhtenä globaalien ilmastopoliitiikan tärkeimmistä toimijoista siitä syystä, että se on kansainvälisen ilmastopoliitiikan kehitysmaiden ryhmässä johtoasemassa tuomassa esiin samassa asemassa olevien maiden intressejä kansainvälisessä ilmastopoliitikassa suhteessa teollisuusmaihin. Maan merkittävä talouskasvu sekä samalla myös päästöjen jatkuva lisääntyminen tekevät Intiasta erityisen tärkeän toimijan ja kehitysmaiden ryhmän johtavan hahmon globaalissa ilmastopoliitikassa ja sen hallinnassa. Intian ilmastopoliittista toimijuutta on leimannut erityisesti juuri talouskasvun edistämisen sekä ympäristö- ja ilmastopoliitiikan vastakkainasettelu, jonka johdosta Intiaa on pidetty kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa hankalana neuvottelukumppanina. Intian johdolla kehitysmaiden ryhmä on pitänyt ilmasto-ongelmia rikkaiden teollisuusmaiden aiheuttamina, jolloin niiden pitäisi ne myös itse ratkaista, ja että kehitysmaat on haastettu mukaan ilman oikeudenmukaista kompensatiota. On kuitenkin todettava, että viime vuosien aikana tämä näkökulma on kuitenkin lieventynyt, ja ministeritasolla on tuotu julki Intian tavoitteita muuttaa Intian lähestymistapoja myötämielisemmiksi kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa. (Vihma 2011, 1-8.)

Yksi leimaavimmista piirteistä Intian ilmastopoliittisessa toimijuudessa on edellämainittu oikeudenmukaisen kompensaaation tavoittelu. Intian tavoitteena kehittyvänä ja köyhyydestä kärsivänä maana on aivan viime vuosiin saakka ollut mahdollisimman lievät ja oikeudellisesti sitomattomat velvollisuudet ilmastotoimissa siten, että maan asema kehitysmaana otetaan huomioon kaikilla globaalien ilmastopoliitiikan alueilla. Se on jatkuvasti tuonut esiin kompensaaation, erilaisten helpotusten ja hyvitysten merkitystä Intialle ja muille kehittyville maille ja vaatinut selvää erottelua kehittyvien ja teollisuusmaiden vaatimusten välillä. Intia on pitänyt ensiarvoisen tärkeänä, että

kasvihuonepäästöjen vähentäminen kehittyvissä maissa kompensoidaan ja ylipäättään mahdollistetaan taloudellisilla helpotuksilla sekä teollisuusmaiden kehittyville maille järjestämällä teknologialla. Intian näkökulmasta oleellista on, että kehittyvien maiden toteuttamat päästövähennykset vievät niiltä resursseja muusta kehityksestä ja köyhyyden vähentämisestä, ellei käytettyjä resursseja korvata niiden toimesta, joita se ilmasto-ongelmien aiheuttajana ensisijaisesti pitää. (Ghosh 2012, 157-168.)

Myös YK:n ilmastokonventti UNFCCC:ssa, jonka dokumenteista tämän tutkimuksen primääriaineisto pääasiassa koostuu, Intian tavoitteena on ollut varmistaa, että kehitysmaille tulee kannettavakseen mahdollisimman vähän laillisesti sitovia velvoitteita. Lisäksi Intian UNFCCC-politiikassakin keskeistä on ollut korostaa teollisuusmaiden ja kehitysmaiden välistä eroa ja erilaisia velvollisuuksia sekä kehitysmaiden ryhmän yhtenäisyyttä. UNFCCC:n puitteissa teollisuusmaaosapuolet ovat toistuvasti odottaneet suurimmilta kehitysmailta Intialta ja Kiinalta sitovampia toimia, ja viime vuosiin asti Intia on vastustanut tällaista erottelua kehitysmaiden ryhmän sisällä jyrkästi muiden ryhmään kuuluvien tuella. Ensimmäisen kerran vuonna 1995 teollisuusmaat Yhdysvaltojen ja EU:n johdolla vaativat ns. edistyneemmille kehitysmaille velvoitteita päästöjen vähentämiseksi ja lisäksi uuden ryhmän luomista ilmastokonventtiin teollisuusmaaryhmän ja kehittyvien maiden ryhmän lisäksi. Tuolloin Intia kuitenkin torjui muiden kehitysmaiden tuella vaatimukset, ja ryhmä säästyi uusilta velvoitteilta. Intia on kuitenkin tehnyt myönnytyksiä ilmastopoliittisiin tavoitteisiinsa vuodesta 2009 lähtien, jolloin Intia oli ensi kertaa mukana poliittisessa julistuksessa, jonka tavoitteena oli yhteistyö maapallon lämpötila- ja päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi. Julistus ei ollut laillisesti sitova, mutta siitä lähtien Intian poliittinen johto on muuttanut ilmastopoliittikkaansa sitoutuneempaan suuntaan. Asteittaisen suunnanmuutoksen taustalla on pidetty toisaalta Intian valtapoliittisen aseman vahvistamista sekä toisaalta myös tosiasioita ilmastomuutoksen maailmanlaajuisiin seurauksiin liittyen. (Sengupta 2012, 104-112.) Suunnanmuutosta ilmentää myös Intian osallisuus BASIC-ryhmässä, joka koostuu neljästä suurimmasta ja kehittyneimmästä kehitysmaasta, Intiasta, Kiinasta Brasiliasta ja Etelä-Afrikasta. Ryhmä on valmis neuvottelemaan kompromisseista ja sitovista sopimuksista kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa. Tulevaisuudessa BASIC-ryhmä lienee yksi jäsenmaidensa ilmastotoimien keskeisimpiä määrittäjiä. (Hochstetler & Milkoreit 2014, 224-225.)

### 3. TUTKIMUSMENETELMÄN ESITTELY

Tässä pro gradu –työni osiossa perehdytään tutkimuksen metodologiseen perustaan. Tutkimukseni päämääränä on tulkita Intian ja Euroopan unionin YK:n ilmastopöytäkirjasta varten tuottamista raporteista, minkälaisia monitasohallinnan periaatteita liittyy näiden toimijoiden toteuttamaan ilmastopolitiikkaan. Olen päätenyt lähestymään aineistoa diskurssianalyttisistä lähtökohdista. Hyvinkin laajasta kansainvälisen politiikan tutkimuksen metodikentästä tähän tutkimukseen valikoitui lopulta juuri diskurssianalyysi, koska siten aineistoa on mahdollista eritellä etsimällä siitä erilaisia ilmastohallinnan piirteitä *diskurssien* muodossa. Pyrkimyksenä on siis löytää aineistosta diskursseja, joista saadaan näkyviin monitasohallinnan periaatteita. Diskurssin käsitettä ja diskurssianalyysin teoreettisia lähtökohtia käsitellen tarkemmin seuraavassa luvussa.

Diskurssianalyysi on tutkimusmenetelmänä haastava, koska se ei tarjoa selkeää valmiista metodologista mallia, jonka mukaan tutkimuksen voisi suorittaa. Sen sijaan, että diskurssianalyysi olisi selkeäpiirteinen analyysin väline, se on pikemminkin laaja teoreettinen idea isosta joukosta metodologisia työvälineitä. Diskurssianalyysin lähestymistapa ja sen käyttö konkreettisenä analyysin välineenä voi siis tutkimuksesta riippuen vaihdella paljonkin. Koska diskurssianalyysi ei anna tarkkoja sääntöjä siihen, miten analyysi suoritetaan, tutkija joutuu tutkimuksen edetessä itse opettelemaan, miten analyysiä tehdään. Edes aineiston laajuuden suhteen diskurssianalyysi ei anna sääntöjä, mutta usein se suosii valmiita aineistoja (ei siis esimerkiksi haastatteluja), koska siten tutkijan vaikutus aineistoon jää pienemmäksi. (Eskola & Suoranta 1998, 198.) Tämänkin tutkimuksen aineisto koostuu valmiista teksteistä, eli Intian ja Euroopan unionin tuottamista maaraaporteista YK:n ilmastokonventti UNFCCC:tä varten.

Politiikan tutkimuksessa analyysin perusehtoihin kuuluu Kari Palosen mukaan tutkittavan tekstin politiikkaa koskevien puhetapojen ja käsitysten erittelyminen (Palonen 1988, 19). Tähän diskurssianalyysi antaa hyvät edellytykset. Politiikan tutkimuksessa analyysissä on myös tärkeää muistaa, että tutkimus ei ole toimintaa, jossa asia selvitetään ja löydetään oikea vastaus tutkimuskysymyksiin, vaan kyseessä on aina tutkijan tulkinta tietystä aineistosta. Yksittäinen politiikan tutkija ei voi antaa

tyhjentävää kuvaa tutkittavasta ilmiöstä, vaan se on aina ehdollinen ja yksipuolinen käsitys kyseessä olevasta asiasta. Päämääränä onkin siis ennen kaikkea ymmärtää ilmiötä paremmin, ja saada uusia käsityksiä asiasta. Poliitiikan tutkimuksen tulkinnallisen luonteen takia aineistossa käytetyn kielen merkityksen ja kielellisten käytäntöjen ymmärtäminen on tärkeää. (Palonen 1988, 13-16.) Myös kansainvälisessä politiikassa on yhä enemmän alettu nähdä puhuttu tai kirjoitettu kieli diskurssianalyysin periaatteiden mukaan merkitysten rakentajana ja tuottajana, ei siis vain todellisuuden kuvana. Tämä onkin yksi keskeisimmistä diskurssianalyysin teoreettisten lähtökohtien peruspilareista.

### 3.1. Diskurssianalyysin teoreettiset lähtökohdat

Diskurssianalyysiä käytetään monien eri tieteenalojen tutkimuksessa, eikä siitä ole mahdollista antaa yksiselitteistä määritelmää. Omalla tutkimusalallani yhteiskuntatieteissä viitataan kuitenkin erilaisiin tapoihin rakenteellista tiedon ja sosiaalisten käytäntöjen alueita. Diskurssianalyysissa analysoidaan aineistossa käytettyä kieltä siitä näkökulmasta, että kieli ei ole vain todellisuuden kuva, vaan osa todellisuutta itseään. Diskurssianalyysiä pidetään yhteiskuntatieteissä kielen käytön tutkimisena, jossa pyritään analysoimaan yksityiskohtaisesti sitä, miten sosiaalista todellisuutta tuotetaan ja rakennetaan erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä. Norman Fairclough'n mukaan kieli on osa yhteiskuntaa, kieli ja yhteiskunta eivät siis ole erillisiä kokonaisuuksia, jotka olisivat vain vuorovaikutussuhteessa toisiinsa. Siten kielelliset ilmiöt ovat aina myös omanlaisiaan yhteiskunnallisia ilmiöitä. (Fairclough 1989, 22-23.)

Jokinen, Juhila ja Suoninen kuvaavat tutkimusmenetelmää toteamalla, että diskurssianalyysi on kielen käytön analysointia siitä näkökulmasta, että kieli ei ole vain silta todellisuuteen, vaan osa todellisuutta itseään. Siten kielen käytön tutkimuksessa diskurssianalyysin mukaisesti analysoidaan yksityiskohtaisesti sitä, miten erilaisissa käytännöissä tuotetaan sosiaalista todellisuutta. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 9-14.) Poliitikantutkijat David Howarth ja Yannis Stavrakakis puolestaan määrittelevät

diskurssianalyysin teoriaksi, jossa tutkitaan tapaa, jolla sosiaaliset käytännöt ilmentävät diskursseja, joista sosiaalinen todellisuus rakentuu (Howard & Stavrakakis 2000, 3).

Kielenkäyttö rakentaa, muuntaa ja merkityksellistää sosiaalista todellisuuttamme. Toisin sanoen kieltä käyttämällä konstruoidaan eli merkityksellistetään puhumisen tai kirjoittamisen kohteet. Tämä konstruktivisuuden idea liittyy kiinteästi kielen jäsentämiseen *merkityssysteemeinä* siten, että merkitykset muodostuvat suhteessa ja erotuksena toisiinsa. Yhtenä diskurssianalyysin lähtökohta oletuksista voidaankin pitää juuri rinnakkaisten ja keskenään kilpailevien merkityssysteemien olemassaoloa. Omalla tieteenalamme esimerkiksi teollisuusmaa- ja kehitysmaa -käsitteet (ts. merkityssysteemit) saavat todellisen merkityksensä, kun niitä vertaillaan keskenään. Tämän tutkimuksen kohteena oleva Intia puolestaan ei ole yksiselitteisesti joko kehitysmaa tai avunantaja: kumpikaan kuvaus ei heijasta Intiaa yksiselitteisesti, vaan saa merkityksensä, kun Intiaa suhteutetaan kansainvälisen politiikan toimijoiden kenttään. Tämän ajatusmallin mukaan siis kieltä tai kielenkäyttöä ei oleteta yksiselitteisesti todellisuuden kuvaksi. Lisäksi diskurssianalyysille on ominaista, että sen mukaan sosiaalisen todellisuuden jäsentyminen on jatkuvaa. Toisin sanoen sosiaalinen todellisuus on jatkuva prosessi, joka uusintaa ja muuntaa jo olemassa olevia käsitteellistämisen tapoja. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 18-20.)

Diskurssianalyysin teoreettisiin lähtökohtiin kuuluu varsinkin yhteiskuntatieteissä olennaisesti myös kontekstuaalisuus, joka rikastuttaa aineiston analyysiä. Toisin sanoen analysoitavaa toimintaa tutkitaan diskurssianalyysissä aina tietyssä ajassa ja paikassa, johon tulkinta on tarkoitus suhteuttaa. Diskurssianalyysin kontekstuaalisuudessa on hyvä ottaa huomioon myös tutkittavan aineiston reunaehdot. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 34.) Näillä reunaehdoilla tarkoitetaan aineiston tuottamiseen vaikuttavia tekijöitä. Esimerkiksi muodollisissa asiakirjoissa, joista tämän tutkimuksen aineisto koostuu, ja vaikkapa haastatteluaineistoissa reunaehdot poikkeavat paljonkin toisistaan. Fairclough mainitsee hyvänä esimerkkinä reunaehto- ja vaikutuksista sanomalehdessä julkaistun artikkelin, jonka lopulliseen muotoon vaikuttaa koko suuren työyhteisön toiminta ja rutiinit toimitustyön monissa eri vaiheissa (Fairclough 1992, 78).

Kontekstuaalisuuden lisäksi diskurssianalyysi ottaa huomioon kielen käytön funktionaalisuuden. Kuten todettua, kieltä ei nähdä pelkäksi asioiden kuvaamiseksi, vaan sanomalla jotain myös tehdään jotain, eli rakennetaan todellisuutta. Kielen tuottaminen siis tuottaa myös seurauksia. Diskurssianalyysissa kiinnostus kohdistuu siihen, mitä kielen käyttäjä milläkin ilmaisulla tulee samalla tuottaneeksi. Tällainen funktionaalisuus voi olla tarkoituksellista tai sitten ei, mikä on myös hyvä ottaa huomioon aineistoa analysoitaessa. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 41-42.)

### 3.2. Diskurssi

Edellisessä kappaleessa viittasin jo merkityssysteemin käsitteeseen, joka siis liittyy tiiviisti niin diskurssianalyysin kuin diskurssinkin määritelmään. Sosiaalinen todellisuus siis nähdään diskurssianalyysissä rinnakkaisten tai keskenään kilpailevien merkityssysteemien kenttänä, joka merkityksellistää maailmaa ja sen prosesseja eri tavoin. Merkityssysteemejä voidaan kutsua myös diskursseiksi tai *tulkintarepertuaareiksi*. Molemmat voidaan Jokisen, Juhilan ja Suonisen mukaan määritellä ”verrattain eheiksi säännönmukaisten merkityssuhteiden systeemeiksi, jotka rakentuvat sosiaalisissa käytännöissä ja samalla rakentavat sosiaalista todellisuutta”. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 26-27.) Tässä tutkimuksessa tarkoituksena on etsiä UNFCCC-raporteista diskursseja, joissa nousee esiin monitasohallintaan liittyviä periaatteita.

Terminä diskurssi sopiikin tulkintarepertuaaria paremmin tutkimukseen, joiden painopiste on historiallisuuden tarkastelussa, valtasuhteiden analyysissä tai institutionaalisissa sosiaalisissa käytännöissä. Tulkintarepertuaaria sen sijaan on käytetty enemmän sellaisissa tutkimuksissa, joissa spesifoidaan arkisemman kielenkäytön vaihtelevuutta. Jokisen, Juhilan ja Suonisen mukaan keskeistä niin diskurssin kuin tulkintarepertuaarinkin määritelmässä on joka tapauksessa se, että sekä diskurssit että tulkintarepertuaarit ovat aina tutkijan tulkintatyön tuloksia. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 28.)

Diskurssin käsitettä määritellessään Fairclough puolestaan korostaa kielenkäytön merkitystä sosiaalisena käytäntönä. Fairclough'n mukaan diskurssi on sosiaalisen toiminnan muoto, eli tapa, jolla ihmiset vaikuttavat muihin ihmisiin ja koko ympäröivään maailmaan. Diskurssin ja sosiaalisten rakenteiden keskinäinen vuorovaikutus on erityisen tärkeä. Sosiaaliset rakenteet muokkaavat diskursseja ja toisaalta diskurssit taas muovaavat sosiaalisia rakenteita. Myös Fairclough siis tuo voimakkaasti esiin sitä diskurssianalyysin pääperiaatteetta, että diskurssi ei ole vain toimintaa, joka kuvaa maailmaa, vaan diskurssit merkityksellistävät, muokkaavat ja konstruoivat maailmaa. Kansainvälisen politiikan näkökulmasta diskurssit ovat toimintoja, jotka luovat, ylläpitävät ja muuttavat valtasuhteita ja erilaisia kollektiivisia ryhmiä, jotka ovat vallankäytön osapuolia. (Fairclough 1992, 62-67.)

Fairclough jäsentää diskurssin käsitettä tarkemmin vertaamalla sitä *tekstin* käsitteeseen. Teksti ei itsessään ole prosessi, vaan vain lopputulos, joka syntyy kirjoitustyön tuloksena. Diskurssi sen sijaan liittyy koko sosiaalisen vuorovaikutuksen prosessiin, jonka yksi osa teksti on. Tekstin lisäksi tähän prosessiin, eli diskurssin käsitteeseen, kuuluu tekstin tuotannon prosessi sekä tekstin tulkinnan prosessi. Teksti on toisaalta tuotannon prosessin tulos, toisaalta tulkinnan prosessin lähde. Diskurssin käsite puolestaan kuvaa koko tätä prosessia. Diskurssin käsitettä avatessaan Fairclough korostaa lisäksi tekstin tuotanto- ja tulkintaprosessissa ympäröivien olosuhteiden eli jo edellisessä kappaleessa mainitun kontekstuaalisuuden merkitystä. (Fairclough 1992, 4.)

Fairclough'n ajatukset diskurssista ja diskurssianalyysistä perustuvat pohjimmiltaan Michel Foucault'n ja diskurssianalyysin ranskalaisen tradition käsityksille diskurssista. Foucault'n määritelmän mukaan diskurssi ei tarkoita yhtä yhtenäistä retorista yksikköä, vaan se on joukko lausumia, jotka kuuluvat samaan diskursiiviseen muodostelmaan (Foucault 1972, 117). Oman aineistoni tulkinnassa nojaan ennen kaikkea tähän Foucault'n ja Fairclough'n näkemykseen, ja pyrin tunnistamaan aineistosta yksittäisiä termejä suurempia kokonaisuuksia, erityisesti sellaisia, joissa heijastuu teorialuvussa läpikäymäni monitasohallinnan periaatteet.

### 3.3. Diskurssien tunnistaminen tutkimusaineistosta

Diskurssianalyttisessä tutkimuksessa tutkimusaineistosta lähdetään etsimään vahvoja tai hegemonisia diskursseja. Käytännössä diskurssien identifioiminen aineistosta perustuu aluksi huomion kiinnittämiseen aineistossa ilmeneviin yhtäläisyyksiin. Näistä yhtäläisyyksistä muodostuu laajempia merkityssystemejä, joita tutkija pyrkii tulkitsemaan kulloinkin kyseessä olevan kontekstin valossa. Aineiston analyysissä edetään pala palalta osista kokonaisuuksiin ja merkityksistä merkityssystemeihin. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 80.)

Diskurssianalyysiä tekevä tutkija nostaa aineistosta esiin sellaista, mikä ei siitä välttämättä automaattisesti erotu. Tutkijalla ei silloin ole valmiina sisällöllisiä jäsennyksiä tutkimuskohteesta, vaan tutkimuksen peruskäsitteistö rakennetaan tutkimusaineistosta käsin. Koska diskurssianalyysi ei tarjoa diskurssien jäsentämiseksi tiettyä mekaanisesti noudatettavaa tekniikkaa, joka voitaisiin sellaisenaan ottaa käyttöön aineiston kuin aineiston analysoimiseksi, analyysia on aina kehitettävä tutkimuksen kohteena olevan aineiston mukaan. Diskurssianalyysiä leimaakin juuri aineistolähtöisyys. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 61-66, 76.)

Aineiston tulkinnan näkökulma riippuu siitä, painotetaanko tutkimuksessa moninaisuus- vai vakiintumisaspektia. Aspekti puolestaan määräytyy tutkimuskysymysten luonteen ja muotoilun mukaan. Kun tutkimuksessa korostuu moninapaisuusaspekti, analyysissä lähdetään liikkeelle avoimuudesta ja rajoituksettomuudesta aineistoa kohtaan. Tällöin tutkimuskysymyksenä voisi olla vaikkapa ”minkälaisia diskursseja Intian ilmastoaiheisessa lehtikirjoittelussa toistuu”. Jos taas painotetaan vakiintumisaspektia, tutkimuskysymys on heti aineiston lukuvaiheessa tarkka, eikä kiinnostus kohdistu kaikkiin aineistosta identifioitavissa oleviin diskursseihin. Silloin näkökulma on aineistoon perehdyttäessä rajatumpi. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 77.)

Omiin tutkimuskysymyksiin vastatakseni pyrin identifioimaan tutkimusaineistostani tietynlaisia diskursseja, joissa tulee esiin erityisesti monitasohallinnan periaatteita Euroopan unionin ja Intian ilmastopolitiikassa. En siis lähde tutkimaan



ilmastopolitiikan toteuttamista ja hallintaa ns. puhtaalta pöydältä, vaan tietyt mielenkiinnon kohteet on etukäteen rajattu. Näin ollen omassa tutkimuksessani korostuu diskurssianalyysin vakiintumisaspekti. Tässä tutkimuksessa myös aineiston homogeeninen luonne vaikuttaa analyysin näkökulmaan. Aineisto koostuu virallisista raporteista, joilla on muodoltaan ja sisällöltään vähemmän variaatiota kuin esimerkiksi haastatteluaineistossa. On kuitenkin hyvä muistaa, että aineistollisista lähtökohdista huolimatta mitään tulkintoja siitä ei voi etukäteen lyödä lopullisesti lukkoon.

### 3.4. Diskurssianalyysin kriittinen ja analyttinen ote

Diskurssianalyysi voidaan jakaa tavoitteidensa perusteella kriittiseen ja analyttiseen orientaatioon. Yhteiskuntatieteissä tutkimuksen tavoitteena ei ole yksiselitteisten ja kaiken kattavien vastausten löytäminen vaan uusien tulkintojen luominen. Diskurssianalyysissäkin tutkijan keskeisenä tehtävänä on ennen kaikkea uuden keskustelun ja puheenvuorojen ketjujen synnyttäminen. Olennaista onkin se, minkälaisista kohderyhmää varten tutkimus on suunnattu sekä minkälaiseen keskusteluun diskurssianalyysissä halutaan puheenvuorona osallistua. Tärkein ero kriittisen ja analyttisen diskurssianalyysin orientaation välillä on tutkimuksen lähtökohtaisissa tavoitteissa sekä sitoumuksissa, jotka vaikuttavat tutkimuksen lopputuloksiin. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1999, 85-87.)

Fairclough jaottelee diskurssianalyysin muotoja tutkimuksen tavoitteiden perusteella. Fairclough'n jaottelun mukaan diskurssianalyysi voi olla joko kuvailevaa tai analyttistä. Kuvailevassa diskurssianalyysissä tavoitteena ei ole asioiden perusteellinen selittäminen, vaan pelkästään niiden kuvaaminen. Kriittisessä diskurssianalyysissä taas pyritään asioiden ja niihin vaikuttavien tekijöiden ymmärtämiseen. (Fairclough 1995, 43.)

Myös Jokinen, Juhila ja Suoninen erittelevät kriittistä ja analyttistä orientaatiota ennen kaikkea tutkimuksen tavoitteiden pohjalta. Nämä erilaiset lähtökohtatavoitteet määrittävät analyysin suuntaa koko tutkimuksen ajan. Kriittisessä diskurssianalyysissä tutkimuksen tavoitteena on niiden kielellisten käytäntöjen

tarkastelu, joilla ylläpidetään ja oikeutetaan erilaisia alustus- ja valtasuhteita. Tutkija haluaa kriittisessä diskurssianalyysissä pitää oman puheenvuoron vallitsevassa sosiaalisessa järjestyksessä. Tutkimuksella saattaakin olla joitain poliittisia päämääriä, jonka takia tutkimusta ylipäätään tehdään. Silloin diskurssianalyysi saattaa toimia tutkimusmetodin lisäksi myös välineenä näiden päämäärien saavuttamiseen. Analyytisessä tutkimuksessa puolestaan tavoitteena on tiukka aineistolähtöisyys. Tällöin tutkija on mahdollisimman avoin tutkimuksen aineistolle ja sieltä löytyville jäsenyksille. Analyytisessä diskurssianalyysissä ei pidetä alustus- ja valtasuhteiden olemassaoloa itsestäänselvytenä, vaan suhteiden rakentumiseen otetaan kantaa vasta tutkimuksen valmistuttua. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1999, 86.)

Kriittinen ja analyttinen tutkimus eivät kuitenkaan aina sulje toisiaan pois. Analyttinen tutkimus saattaa tutkimuksen edetessä muuttua kriittiseksi puheenvuoroksi, jos analyysin tuloksissa on kriittistä potentiaalia. Kriittistä tutkimusta tekevä puolestaan voi antaa mahdollisuuden myös lähtökohtaoletuksien vastaisille tutkimustuloksille. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1999, 87.) Samassa tutkimuksessa voi siis olla läsnä molempien suuntauksien ominaisuuksia, mutta niitä painotetaan eri tutkimuksissa ja jopa saman tutkimuksen eri vaiheissa eri tavoin.

Tässä tutkimuksessa metodologinen painopiste sijoittuu kriittisen ja analyttisen tutkimuksen välimaastoon. Tutkimus on analyttinen siinä mielessä, että tutkimuksen lähtökohtana on aineisto, ja aineistosta nousevat diskurssit. Pyrin olevaan aineistolle mahdollisimman avoin, eikä tutkimuksen ole tarkoitus olla kannanotto, jolla olisi erityisiä poliittisia tms. päämääriä. Toisaalta taas tutkimuksella on tietynlaiset ennalta-asetetut teoreettiset lähtökohdat, joita silmälläpitäen perehdyn aineistoon.

### 3.5. Yhteenveto tutkimuksen metodologisista lähtökohdista

Diskurssianalyysin haastavuus tutkimuksen metodologisena perustana pohjautuu siihen, että se ei anna tutkijalle valmista mallia siihen, miten tutkimus tulisi konkreettisesti toteuttaa. Diskurssianalyysin keskiössä voidaan kuitenkin todeta olevan ajatuksen siitä, että tutkimusaineistossa käytetty kieli ei ole vain todellisuuden kuva,

vaan kieli itsessään rakentaa sitä diskursseissaan. Toisin sanoen kieli merkityksellistää sosiaalista todellisuuttamme. Diskurssianalyysissä diskurssit nähdään toimintoina, jotka luovat, ylläpitävät ja muuttavat valtasuhteita. Konkreettisia ohjeita diskurssianalyysin tekemiseksi on mahdotonta antaa, koska analyysi ohjautuu aina tutkimuskysymysten, kyseisten tutkimuksen ja ennen kaikkea sen aineiston mukaan. Lisäksi diskursiivinen tutkimus on tulkinnallista tutkimusta, eli kyseessä on tutkijan tekemä tulkinta aineistosta, jonka on tutkimukselleen valinnut.

Omassa tutkimuksessani mielenkiinnon kohteitani diskurssit, jotka nousevat aineistosta niin, että ne ilmentävät Intian ja Euroopan unionin harjoittamaa ilmastopolitiikkaa tämän tutkimuksen teoreettisista lähtökohdista käsin. Pyrin analysoimaan aineistoani analyyttisen diskurssianalyysin mukaisesti aineistolähtöisesti, mutta mukana on myös tutkimusmenetelmän kriittinen ote, kun erityisenä mielenkiinnon kohteina aineistossa ovat globalisaation myötävaikuttaman monitasohallinnan rakentuminen aineiston teksteissä. Käytännössä pyrin ensin ymmärtämään aineistoa todellisuutta ja merkityksiä välittävänä. Tutkimuksen edetessä etsin aineistosta eroja ja yhtäläisyyksiä, ja pyrin tunnistamaan ja muodostamaan erilaisia kollektiivisia merkitysrakenteita, jotka koostuvat tietyistä käsite- tai asiakokonaisuuksista. Diskursseja tunnistaessani otan huomioon tutkimuksen teoreettiset taustat, jotka liittyvät erityisesti monitasohallintaan.

## 4. ANALYYSI

### 4.1. Analyysin lähtökohdat ja aineisto

Tässä tutkimuksessa tarkoituksena on perehtyä siihen, miten monitasohallinnan periaatteet toteutuvat Euroopan unionin ja Intian osalta erityisesti ilmastopolitiikassa. Tutkimusasettelun perusolettamuksena on, että globalisaation edetessä kansainvälisen politiikan toimijoiden on toteutettava monitasohallinnan periaatteita, ja erityisesti Liesbet Hooghen ja Gary Marksien kuvaaman tehtäväkohtaisen monitasohallinnan

tyypin mukaisesti. Tutkimuksen päämääränä on lähestyä tutkimusaineistoon kuuluvia tekstejä etsimällä sieltä dirskursseja, jotka ovat monitasohallinnan näkökulmasta kiinnostavia. Monitasohallinnan tutkiminen juuri Euroopan unionin ja toisaalta Intian ilmastopolitiikassa on kiinnostavaa, koska kyseessä on kaksi varsin eritaustaista merkittävää kansainvälisen politiikan toimijaa. EU:n painottaessa perinteisesti enemmän ilmasto- ja energiapolitiikkaa ja toteuttaessa sitä sitovin velvoittein Intia on keskittynyt määrätietoisemmin talouspoliittisiin uudistuksiin ja köyhyyden vähentämiseen, ja pyrkinyt osallistumaan globaaliin ilmastopolitiikkaan ilman pakkoja ja sitoumuksia. Erityisiä haasteita Intian ympäristöpolitiikalle ovat aiheuttaneet köyhyys, väestönkasvu, soveltumaton teknologia sekä kuluttajien valinnat. EU ja Intia kuuluvat YK:n ilmastomuutoskonventin eli Ilmastosopimuksen UNFCCC:n luokituksessa eri kategoriaan: EU kuuluu kyseisessä jaottelussa Annex I –maihin eli teollisuusmaihin ja Intia puolestaan Non Annex I –maihin eli kehitysmaihin (United Nations Framework Convention on Climate Change 2014b).

Mielenkiinnon kohteina olevien toimijoiden erilaisista lähtökohdista johtuen onkin mielenkiintoista selvittää, kuinka erilaiset, mutta kuitenkin kansainvälisessä politiikassa niin tärkeät osapuolet toimivat politiikan alalla, joka globalisaation edetessä vaatii ja edellyttää yhä enemmän niin kansainvälistä yhteistyötä kuin kansallisia ja paikallisiakin toimia, ja jossa vaaditaan myös muun muassa tieteellistä tutkimusta ja järjestöjen osallisuutta. Monitasohallinnan näkökulmasta onkin kiinnostavaa tutkia nimenomaan ilmasto- ja ympäristöpolitiikkaa, joka ei ole riittävän toimivaa ja riittäviä tuloksia toteuttavaa pelkillä tietyn hallinnantason poliittisilla päätöksillä. Ilmastopolitiikka edellyttää toimiakseen erilaisten toimijoiden yhteistyötä, asiantuntemusta ja näiden toimijoiden yhteistä halukkuutta päätöksentekoon yhteisten globaalien tavoitteiden saavuttamiseksi. Tarkoituksena on tutkimusaineiston perusteella selvittää, miten ilmastopolitiikkaa hallinnoidaan ja toteutetaan monitasohallinnan periaatteiden mukaan toisaalta Euroopan unionissa, toisaalta Intiassa, sekä minkälaisia yhtymäkohtia ja eroavaisuuksia kahdella erilaisella kansainvälisessä politiikassa merkittävällä toimijalla on ilmastopolitiikassaan monitasohallinnan näkökulmasta.

Tämän tutkimuksen primääriaineisto koostuu pääasiassa EU:n ja Intian luomista dokumenteista YK:n Ilmastokonventtia UNFCCC:tä varten. Jäsenmailla on velvollisuus raportoida säännöllisesti UNFCCC:lle ilmaston tilasta, ilmastopolitiikan toteuttamisesta

käytännössä sekä jatkosuunnitelmista. Nämä National Communication -maaraportit julkaistaan kaikkien nähtäville UNFCCC:n internetsivuilla. Raporttien tärkeimpiä ja kaikilta edellytetyjä tietoja ovat inventaariot ilmaston tilanteesta, tiedot osapuolen omista kasvihuonekaasupäästöjen määrästä ja niiden vähentämisestä sekä toimet, joita UNFCCC:n tavoitteisiin pääsemiseksi käytännössä toteutetaan.

UNFCCC:ssä jäsenvaltiot on jaoteltu kolmeen ryhmään: Annex I –maihin, Annex II –maihin ja Non-Annex I –maihin. Annex I –ryhmään kuuluvat ne Taloudellisen yhteistyö- ja kehitysjärjestö OECD:n maat, jotka olivat jäseniä vuonna 1992 sekä siirtymätaloudet kuten Venäjä ja Baltian maat. Annex II –ryhmän valtiot ovat samat kuin Annex II:n lukuun ottamatta siirtymätalousmaita. Näillä jäsenillä on velvollisuus osallistua taloudellisten edellytysten turvaamiseen myös kehitysmaiden osalta UNFCCC:n toteuttamassa ilmastopolitiikassa. Tämä ryhmä on UNFCCC:n tärkein rahoittaja. Non Annex I –maiden luokitukseseen kuuluu pääasiassa kehitysmaita, ja siitä huolimatta, että Intia on yksi maailman tärkeimmistä taloudellisista toimijoista, myös se kuuluu tähän ryhmään. (United Nations Framework Convention on Climate Change 2014b.)

Keskeisimmät vaatimukset raporttien sisällöstä ovat sekä Annex I –maiden että Non-Annex I –maiden osalta samanlaiset, mutta lisäksi Annex I –mailta edellytetään tarkempia tietoja niin ilmastopolitiikan suuntaviivoista kuin toimenpiteistäkin. Erona on myös se, että Annex I –mailta raportteja vaaditaan COP:n asettaman aikataulun mukaisesti noin 4-5 vuoden välein, ja lisäksi joka vuosi näiden maiden on julkaistava tietoa kyseisen maan tilanteesta esimerkiksi kasvihuonepäästöjen suhteen. Non-Annex I –maille sen sijaan ei ole asetettu tarkkoja tavoiteaikoja raporttien julkaisemiseksi. (United Nations Framework Convention on Climate Change 2014c ja United Nations Framework Convention on Climate Change 2014d.)

Tutkimusaineiston valinnassa mielenkiinnon kohteena olivat siis erityisesti UNFCCC:tä varten tuotetut asiakirjat, jotka ovat kansainvälisen ilmastopolitiikan alalla tärkeässä asemassa, ja jotka osoittavat niin aikaan saatuja tuloksia kuin tulevaisuuden tavoitteitakin. Valitsemalla molempien tutkimuksen kohteina olevien osapuolten osalta samaa tarkoitusta varten laadittuja dokumentteja voidaan myös varmistua siitä, että tekstit ovat tavoitteiltaan ja tarkoituksiltaan samankaltaisia ja siten keskenään

vertailukelpoisia. Sen sijaan haasteita tasapainoisen analyysin rakentamiseen näiden raporttien pohjalta luo se, että Non-Annex I –maihin kuuluva Intia on julkaissut tämän analyysin kirjoitushetkellä kaksi UNFCCC-maaraporttia, kun taas Annex I –osapuoli EU:lta raporteja on ehtinyt tähän tutkimukseen mennessä tulla jo viisi. Jotta tutkimuksessa toteutuisi mielekkäällä tavalla analyysi kahden eri toimijan ilmastopolitiikasta ja monitasohallinnan näkyvyydestä siinä, Intian osalta täydentäväksi samaan aihekokonaisuuteen kuuluvaksi materiaaliksi tutkimukseen on valittu lisäksi Intian ympäristöministeriön<sup>5</sup> muuta aineistoa. Euroopan unionin osalta keskityn tuoreimpiin UNFCCC-raportteihin.

#### 4.2. Primääriaineistoon kuuluvat dokumentit

Intian ympäristöministeriö on julkaissut uusimman UNFCCC:n edellytysten mukaisen raporttinsa ”Second National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change” toukokuussa 2012. Dokumentissa on tiivistettynä Intian ympäristön ja ilmaston tämänhetkinen tilanne, ja mikä tämän tutkimuksen kannalta tärkeintä, määritelty toimet määrätietoisen ilmastopolitiikan toteuttamiseksi eri muodoissaan. Dokumentti tutkimustietoineen ja tilastoineen on erittäin laaja, mutta analyysissä mielenkiinnon kohteena on erityisesti osio, jossa perehdytään tilastotiedon sijaan konkreettiseen ilmastopolitiikan toteuttamiseen. (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2012.)

Ensimmäisen kerran Intia julkaisi vastaavanlaisen raportin, ”India's Initial National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change”, vuonna 2004. Onkin kiinnostavaa nähdä, miten Intian aseman muuttuminen globalisaation etenemisen myötä on vaikuttanut näiden asiakirjojen sisältöön ja siten monitasohallinnan ilmenemiseen Intian ilmastopolitiikassa ja sen hallinnassa vuosien saatossa. Muodoltaan ja toteutukseltaan vuosien 2004 ja 2012 ovat varsin samankaltaisia. (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2004.)

---

<sup>5</sup>Ministry of Environment & Forests, Government of India

Kolmas Intian ilmastopolitiikan kannalta kiinnostava dokumentti UNFCCC-raporttien lisäksi on Intian ympäristöministeriön dokumentti ”India: Taking on Climate Change – Post Copenhagen Domestic Actions” vuodelta 2010. Kyseessä on ympäristöministeriön ilmasto-osaston tiedonanto, johon on koottu kattavasti, mutta selkeään muotoon toimet, joihin Intiassa ollaan ryhdytty ilmaston muutoksen torjumiseksi Kööpenhaminan ilmastokokouksen jälkimainingeissa. (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2010.)

EU:nkin kohdalla analyysin kohteeksi on valittu UNFCCC:stä vain maaraportit. Viimeisin tähän tutkimukseen ehtinyt UNFCCC:lle toimitettu laaja raportti ilmastopolitiikan toteutuksesta eli ”Fifth National Communication From the European Community under the UN Framework Convention on Climate Change” on vuodelta 2009. Kyseisessä raportissa esitellään jo varsin yksityiskohtaisesti lukuisia erilaisia eri hallinnan tasojen toteuttajien projekteja ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Muiden aineistona käytettävien UNFCCC-raporttien tavoin tässäkin analyysin kohteena ei ole koko lähes 500-sivuinen raportti vaan ilmastopolitiikan toteuttamista käytännössä käsittelevät osiot. (European Commission 2009.)

Lisäksi Euroopan unionin osalta tässä tutkimuksessa perehdytään seuraaviin UNFCCC:lle toimitettuihin maaraportteihin: ”Fourth National Communication from the European Community under the UN Framework Convention on Climate Change” vuodelta 2006 sekä edeltävä ”Third Communication from the European Community under the UN Framework Convention on Climate Change vuodelta 2001. Raportit ovat muiden vastaavien UNFCCC-maaraporttien tavoin erittäin laajoja, ja vuoden 2006 raportti onkin jaettu kahteen osaan. Mielenkiinnon kohteena on kuitenkin erityisesti raportin jälkimmäinen osa, jossa tulee ilmi ilmastopolitiikan toteutusta sekä erilaisia projekteja ja kampanjoita tilastomaisemman ilmaston tilan inventoinnin sijaan. (Commission for the European Communities 2001 ja Commission for the European Communities 2006.)

Aineiston analyysi etenee seuraavissa kappaleissa kolmivaiheisesti. Ensimmäisenä tutkimuskohteena on diskurssianalyysiä metodina käyttäen Intian ilmastopolitiikkaan liittyvät asiakirjat, toisessa osiossa perehdytään Euroopan unionin UNFCCC-maaraportteihin ja kolmannessa kootaan vielä yhteen, minkälaisia

yhtymäkohtia ja eroavaisuuksia näillä kahdella kansainvälisen politiikan kentällä merkittävällä mutta taustoiltaan niin erilaisella toimijalla ilmastopolitiikan toteutuksessa on. Aineiston analyysin teoreettisena näkökulmana on koko ajan monitasohallinta ja myös lähtöteesi, jonka mukaan erityisesti tehtäväkohtainen monitasohallinnan teoria on merkittävässä roolissa toimivan ja tuloksellisen ilmastopolitiikan toteuttamisessa.

### 4.3. Intian ilmastopolitiikan diskurssit UNFCCC-raporteissa

Tässä kappaleessa tarkastellaan intialaisen ilmastopolitiikan toteutusta tulkitsemalla ja identifioimalla aineistoteksteistä vahvoja ja hegemonisia diskursseja, joista voi havaita monitasohallinnan teoreettisia periaatteita. Etukäteisoletuksena on, että erityisesti tehtäväkohtaisen monitasohallinnan eli monitasohallinnan toisen tyyppin mukaiset periaatteet ovat edellytys, jolla kansainvälinen ilmastopolitiikka tässä tapauksessa UNFCCC:n johdolla on globalisaation myötä toteutettava ollakseen toimivaa ja tuloksia tuottavaa. Samalla on kuitenkin pidettävä mielessä Hooghen ja Marksian monitasohallintateorian periaate siitä, etteivät monitasohallinnan ensimmäisen tyyppi eli toisin sanoen hierarkkisempi malli sekä toinen tyyppi eli tehtäväkohtainen hallinta välttämättä sulje toisiaan pois. Aineiston dokumenteissa Intian kohdalla toistuvina teemoina nousevat esiin erityisesti valtiojohtoiset toimet kuten verotukseen liittyvät keinot, tieteen ja tutkimuksen merkitys, kansainvälinen yhteistyö globaalilla tasolla, Etelä-Aasian alueellinen yhteistyö sekä paikallisen- ja osavaltiotason vastuualueet. Ensimmäisten havaintojen joukkoon kuuluu myös järjestötason toimijuuden vähäinen osuus dokumenteissa. Näihin teemoihin perehdyn tässä kappaleessa syvemmin, ja näiden diskurssien merkitysten ymmärtämiseksi perehdyn ensin aineistossa ilmi käyneisiin ilmastopolitiikan peruspilareihin Intiassa.

UNFCCC:n luokituksessa kehitysmaihin kuuluva Intia korostaa dokumenteissaan toistuvasti ja ehkäpä tärkeimpänä lähtökohtana osallistuessaan kansainväliseen ilmastopolitiikkaan Intian talouskehityksen sekä ympäristö- ja ilmastokysymysten yhteensovittamista. Ilmastopolitiikassakin tärkeää on kansalaisten hyvinvoinnin ja elintason parantaminen. Intian kestävä kehitys sekä taloudellisen- ja



ympäristökehityksen suuntaviivat on linjattu vuoden 2008 National Action Plan on Climate Change (NAPCC) –toimintasuunnitelmassa. Sen mukaan ilmastopolitiikan keskiössä ovat seuraavat seikat: 1) yhteiskunnan heikointen osa-alueiden puolustaminen kestäväen kehityksen periaatteiden mukaisesti, 2) päästä kansallisiin taloudellisen kasvun tavoitteisiin ekologisesti kestäväällä tavalla, 3) kustannustehokkaan kysynnän hallinnan suunnitteleminen, 4) oikeanlaisen teknologian hyödyntäminen, 5) kestäväen kehityksen edistäminen uusilla mekanismeilla, 6) toimeenpanon toteuttaminen yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan, paikallisen hallinnon sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön avulla ja 7) kansainvälinen yhteistyö tutkimuksen, tuotekehityksen ja ympäristöteknologian kehittämiseksi. (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2012, 159-161.)

Tähän NAPCC-toimintasuunnitelmaan liittyen Intia on lanseerannut kahdeksankohtaisen National Missions –ohjelman, jonka puitteissa ilmastopolitiikkaa käytännössä toteutetaan. Ohjelman ensimmäinen kohta on aurinkoenergian lisääminen. Tavoitteena on saada aurinkoenergiasta kilpailukykyinen energianlähde fossiilisten polttoaineiden rinnalle. Toisena missiona on energiatehokkuuden vahvistaminen, ja tätä projektia viedään eteenpäin Bureau of Energy Efficiency –viraston johdolla. Ohjelman kolmas kohta on kestävä asuminen, johon liittyy esimerkiksi asumisen energiatehokkuus, jätteiden oikeanlainen käsittely ja julkisen liikenteen osuuden kasvattaminen. Neljäs missio liittyy puhtaaseen veteen. Intian uhkana tulevana vuosikymmeninä on puhtaan veden määrän riittämättömyys, joten vesivarantojen hallintaa on kehitettävä, hukkakulutusta vähennettävä ja tasapuolista puhtaan veden saatavuutta lisättävä. Viidentenä pyrkimyksenä on Himalajan ekosysteemin säilyttäminen, koska se on elintärkeä osa koko Intian ekologista turvallisuutta. Himalajan ekosysteemin säilyttämistä liittyvissä toimissa on erittäin tärkeää saada alueen paikalliset yhteisöt mukaan missioon liittyviin projekteihin. Kuudes NAPCC:n kahdeksasta missiosta on pääministerin johtama Green India –kampanja, jonka tavoitteena on erityisesti metsien suojeleminen. Seitsemäntenä kohtana on kestävä maatalous. Tarkoituksena on maataloudessakin ottaa huomioon ilmastonsuojeluun liittyvät näkökohdat esimerkiksi viljelemällä erilaisia viljalajeja, käyttämällä uusia sadonkorjuumenetelmiä ja hyödyntämällä enemmän bioteknologiaa. Kahdeksas tavoite on tutkimuksen ja uuden teknologian kehittäminen yhdessä kansainvälisen yhteistyön kanssa. Erilaisia ympäristöpoliittisia toimijoita sekä yksityisen sektorin edustajia

pyritään saamaan mukaan tutkimukseen ja tuotekehitykseen, ja projekteja rahoittamaan on perustettu Climate Research Fund –rahasto. (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2010.)

#### **4.3.1. Valtiotaso**

Koko NAPCC:n kahdeksan-kohtainen National Missions ohjelma käydään valtiojohtoisesti, ja Intian tapauksessa perinteinen valtiotaso onkin selkeästi erittäin merkittävässä roolissa ilmastopolitiikan hallinnassa ja toteutuksessa. Valtiotason diskurssia rakennetaan Intian kehitysmää-aseman ja kestävä kehityksen vaatimusten kautta, kun mittavan ja heterogeenisen väestöpohjan maassa pyritään kohti kestävä kehitystä. Dokumenteissa korostuu jatkuvasti talouskasvun merkitys ilmastopolitiikan rinnalla, joten valtionhallinnon vankan aseman ilmastopolitiikassa voidaankin ajatella olevan osa kehitysmääksi luokitellun valtion jatkuvan kasvun ja kehityksen periaatteita. Valtiojohtoisuudessa on kuitenkin havaittavissa myös jatkuvaa muutosta polysentrisempää ilmastoasioiden hallintaa kohti dokumenteissa, joista ensimmäinen on vuodelta 2004 ja viimeinen vuodelta 2012, ja jo vuoden 2004 maaraportissa tuodaankin selkeästi esiin, että taloudellisen kasvun ja hyvinvoinnin lisäämisessä ekologisesti kestäväällä tavalla on tärkeää, että kansallisen tason projekteissa saadaan mukaan myös kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Jo ensimmäisessä dokumentissa korostuu myös esimerkiksi pyrkimys kansainvälisen toiminnan lisäämiseen ja sitä kautta myös Intian aseman vahvistaminen kansainvälisen politiikan kentällä sekä erilaisista ilmastopolitiikan teemoista erityisesti tieteellinen tutkimus. (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2004 ja Ministry of Environment & Forests, Government of India 2012.)

Yksi selkeimpiä aineistossa toistuvan valtionhallintotason diskurssiin kuuluvia elementtejä ovat verotukseen liittyvät toimenpiteet. Esimerkiksi Kööpenhaminan ilmastokokouksen jälkeisistä toimista kertovassa dokumentissa kerrotaan Intian asettamasta hiiliverosta, jonka mukaan niin Intiassa tuotetusta kuin maahantuodustakin

hiilestä energianlähteenä maksetaan veroa 50 rupiaa<sup>6</sup> tonnia kohti. Vuositavoitteeksi asetetut 500 miljoonaa tällä verolla kerättyä Amerikan dollaria on tarkoitettu National Clean Energy Fund –rahastoon. Rahaston varat käytetään tutkimuksen, ekologisen energian teknologioihin liittyviin innovaatioprojekteihin ja ympäristön parantamiseen tähtääviin ohjelmiin. (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2010, 2, ja Ministry of Environment & Forests, Government of India 2012, 161.) Oman tulkintani mukaan aineistosta nousevan hierarkkisen valtionhallintotason diskurssin sekä ja tieteen ja tutkimuksen toiminnallisen tason diskurssin voidaan ajatella olevan myös joiltain osin kietoutuneena toisiinsa. Molemmat ovat omia isoja ja selkeitä kokonaisuuksiaan aineistossa, mutta niitä yhdistää toisiinsa rahoitus, jonka perusteella valtionhallinto osaltaan mahdollistaa seuraavissa kappaleissa esiin tulevan tieteen ja tutkimuksen diskurssin.

Yhtenä osana valtiotason hallinnan diskurssissa on ympäristö- ja ilmastoasioihin liittyvä koulutus, kasvatus ja tiedotus, joka siis mainitaan National Action Plan -toimintasuunnitelmassakin. Tämä aihekokonaisuus on niin ikään tärkeässä roolissa erityisesti UNFCCC:n maaraporteissa johtuen myös ennakoasettelusta eli UNFCCC:n asettamista edellytyksistä liittyen raporttien sisältämään informaatioon. Tutkimuksen kannalta kiinnostavaa kuitenkin on se, että tämä teema tulee toistuvasti esiin nimenomaan osana Intian hallituksen harjoittamaa ilmastopolitiikkaa. Esimerkiksi vuoden 2004 maaraportissa koko tiedotukseen, koulukseen ja yleiseen tietoisuuteen liittyvä kokonaisuus keskittyy pääasiassa Intian ympäristöministeriön ja osaltaan myös muiden ministeriöiden toimintaan asian puitteissa. Tutkijan näkökulmasta onkin problemaattista, onko tekstistä selkeästi nouseva koulutukseen, kasvatukseen ja tiedottamiseen liittyvä repertuaari tulkittavissa omaksi eheäksi koulutus-diskurssikseen, jossa erottuu monitasohallinnan ensimmäisen eli tehtäväkohtaisen tyyppin periaatteita, vai valtionhallintoon liittyvän diskurssin alainen aladiskurssi, jossa siten toteutuisi pikemminkin toisen eli hierarkkisen tyyppin kansallinen taso. Toisaalta koulutukseen ja tiedotukseen liittyvä teema eriytyy kaikissa aineiston dokumenteissa selkeästi omaksi tehtäväkohtaiseksi aihealueekseen, mutta koska dokumenteissa käy kuitenkin toistuvasti myös ilmi, että tämä teema on Intian hallinnon tapa ja sen luoma mekanismi ilmastonsuojeluun liittyvien asioiden edistämiseksi tiedottamisen keinoin, ja koska

---

<sup>6</sup>Noin 1 USD

koulutukseen, kasvatukseen ja tiedottamiseen liittyvät projektit mainitaan toistuvasti Intian hallituksen toteuttamina, kuuluu se tiiviisti kansallisen hallinnon tason toimintaan.

Mainittakoon tässä esimerkkinä edellisestä yksi merkittävimmistä projekteista, joiden puitteissa tiedotusta on alettu ilmastopolitiikan näkökulmasta kehittää, eli hallituksen perustama ohjelma ”The National Mission on Strategic Knowledge for Climate Change” (*NMSKCC*), jonka tarkoituksena on edistää ja tehostaa kansallisia toimia ilmastomuutoksen torjumiseksi. Lisäksi National Action Planin toteuttamiseksi on perustettu the National Knowledge Commission (NKC), joka on pääministerin neuvoa-antava elin. Sen avulla kehitetään koulutusjärjestelmää vastaamaan uudenlaisiin tiedontarpeisiin, joissa on otettu huomioon myös ilmastomuutoksen vastustamisen ja ympäristösuojelun vaatimukset tiedotuksessa. Lisäksi NKC:n pyrkimyksenä on globalisaation myötä myös aineettomien oikeuksiin<sup>7</sup> liittyvien instituutioiden hallinnon kehittäminen sekä teollisuuden ja maanviljelyn tiedonsaannon lisääminen, jotta hallituksen toiminta olisi mahdollisimman tehokasta ja läpinäkyvää kansalaisten näkökulmasta, ja jotta tietoa aiheesta saataisiin tehokkaasti levitettyä. (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2012, 223.) Tässä tulee siis ilmi Hooghen ja Marksien näkemys, jonka mukaan monitasohallinnan ensimmäinen ja toinen tyyppi eivät sulje toisiaan pois, vaan ne voivat toimia samanaikaisesti ja toisiaan täydentävästi. Ensimmäisen tyyppin mukaisesti kansallisen hallinnon toimia koulukseen, kasvatukseen ja tiedottamiseen liittyen pidetään pysyvinä, ja ne on luotu paikallisia yhteisöjä varten. (Hooghe & Marks: 2003.)

Tämän kappaleen alussa mainittiin, että valtionhallinnan tason diskurssi eli monitasohallinnan ensimmäisen tyyppin kansallisen tason merkitys tulee ilmi erityisen hyvin vanhemmissa dokumenteissa. Aineiston ensimmäisessä Intia-dokumentissa korostuukin intialainen ilmastopolitiikka hallintotason toteuttamana siten, että köyhyyden vähentämiseen ja hyvinvoinnin ja talouskasvun lisäämiseen liittyviä tavoitteita voidaan samalla toteuttaa. Aineistossa viitataan YK:n vuosituhattavoitteisiin, jotka ovat pitkälti yhteneväisiä Intian hallinnon tavoitteiden kanssa, vaikka Intian osalta lähtökohdat YK:n ilmastopolitiikassa perustuvatkin toistaiseksi pitkälti

---

<sup>7</sup>Immaterial property rights

vapaaehtoisuuteen. Dokumentissa viitataan useasti Intian hallituksen kymmenenteen viisivuotissuunnitelmaan, jonka tavoitteet mukailevat YK:n vuosituhattavoitteita, mutta ovat vielä kunnianhimoisempia, kuten esimerkiksi per capita –tulojen kaksinkertaistaminen vuoteen 2012 mennessä ja puhtaan juomaveden pysyvä saatavuus jokaisessa intialaisessa kylässä vuoteen 2007. Intian ollessa väestöltään maailman toiseksi suurin valtio, näiden tavoitteiden toteuttaminen lisää merkittävästi energiantuotantoa, ja siitä syntyviä päästöjä. (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2012, 177.)

Yhdeksi merkittävimmistä keinoista kasvihuonekaasujen vähentämiseksi talouskasvusta huolimatta on dokumentissa mainittu hallituksen toimet väestönkasvun hillitsemiseksi. Toisaalta lisääntyntä sähkön- ja energiankulutusta sekä hiilipäästöjä pyritään kompensoimaan erilaisilla hallituksen ohjelmilla ja sen perustamilla instituutioilla, joiden päämääränä on puhtaampi hiilentuotanto, öljyn tuotantoon liittyvä turvallisuus, infrastruktuurin kehittäminen, ympäristön laadun hallinnan kehittäminen, sähköverkkojen integrointi ja energiatehokkuuden kehittäminen. Tarkempia tietoja konkreettisista käynnissä olevista tai raportin perusteella suunnitteilla olevista projekteista vuoden 2004 maaraportissa on kuitenkin vielä selvästi vähemmän kuin vuoden 2012 raportissa. Kaiken kaikkiaan energiatehokkuus on niin tärkeässä roolissa kaikissa aineiston dokumenteissa, että se nousee aineistosta omaksi diskurssikseen, joka edellyttää tarkempaa tutkimista. (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2004, 191-194.)

#### **4.3.2. Energiatehokkuus ja uusiutuva energia**

Intia on väestöltään jättimäinen valtio, jonka tavoitteena on kansalaisten elintason nostaminen ja hyvinvoinnin lisääminen sekä merkittävä talouskasvu ja teollistuminen. Kun näihin tavoitteisiin pyritään pääsemään korostaen samalla kestävän kehityksen periaatteita, ei ole yllätys, että aineistossa toistuu jatkuvana merkityssysteeminä energiatehokkuuden merkitys ilmastopolitiikassa ja myös talouskasvun välineenä. Nopea talouskasvu, jatkuva yhteiskunnan teollistuminen, tulotason nousu, liikenteen määrän kasvu ja maatalouden modernisaatio johtavat energiankulutuksen

räjähdysmäiseen kasvuun aiheuttaen suuria haasteita ympäristö- ja ilmastopolitiikalle. Aineiston perusteella Intia on tarttunut tähän haasteeseen niin perusteellisesti, että se nousee yhdeksi intialaisen ilmastopolitiikan tärkeimmistä diskursseista. Monitasohallinnan näkökulmasta energiatehokkuus on konkreettinen esimerkki monitasohallinnan toisen tyyppin mukaisesta tehtäväkohtaisesta polysentrisestä hallinnasta, joka on tarkoitettu ratkaisemaan tietynlaisia tarkkaan määriteltyjä kysymyksiä ja mukautumaan erilaisiin tilanteisiin.

Intian energiatehokkuusdiskurssiin liittyy globalisaation, teollistumisen ja talouskasvun myötä oleellisena elementtinä yritysten toimintaan ja yksityiseen sektoriin liittyvät toimet. Siten ilmastopolitiikassa tärkeässä roolissa on energiapolitiikan toteuttaminen yhdessä yrityssektorin kanssa. Yrityssektoriin viitataan esimerkiksi vuoden 2010 dokumentissa, jonka mukaan kesäkuussa 2010 Intiassa aloitettiin *National Mission on Enhanced Energy Efficiency* –projekti, jonka tärkeimpänä tavoitteena on niin sanotun PAT-mekanismen (Perform, Achieve and Trade) toteuttaminen. Mekanismen keskeisin sisältö on, että 700 eniten energiaa kuluttavaa teollisuus- ja energialaitosta Intiassa määrätään vähentämään energiankulutustaan tietyn prosenttimäärän mukaisesti. Prosenttiluku riippuu siitä, kuinka energiatehokasta toiminta on kyseisellä hetkellä. Mitä energiatehokkaampi laitos on kyseessä, sitä pienempi on vaadittava energiankulutuksen vähennysmäärä. Neljällä energiankulutuksen kannalta merkittävällä alalla, jääkaapeissa, ilmastointikoneissa, loisteputkissa ja muuntajissa energiatehokkuusarvioiden julkaiseminen on ollut pakollista tammikuusta 2010 lähtien. PAT-mekanismi kattaa energiantuotantolaitokset, joissa tuotetaan yli 50 % Intiassa käytetyistä fossiilisista polttoaineista, ja sen avulla on tarkoitus vähentää hiilidioksidipäästöjä 25 miljoonalla tonnilla vuodessa vuosina 2014-2015. Nämä luvut osoittavat, kuinka merkittävässä asemassa yrityssektori on energiatehokkuuden edistämässä maassa, joka on erityisen voimakkaasti teollistumassa. Siihen nähden yrityssektorin osuuden käsittely aineistossa nousevassa energiatehokkuusdiskurssissa jää mielestäni kuitenkin yllättävän pieneksi ja tulee enemmän esiin tieteeeseen ja tutkimukseen liittyvässä diskurssissa, johon palaan myöhemmin. (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2010, 2-3.)

Yksityisen sektorin osuus aineistossa tulee ehkä parhaiten esiin juuri energiatehokkuusdiskurssissa. Monitasohallinnan toisen tyyppin periaatteita mukailten

energiatehokkuuden kehittäminen tulee dokumenteissa ilmi aihekokonaisuutena, joka edellyttää ja jota varten on olemassa erityyppisten toimijoiden osallisuutta, jotta hallinta olisi mahdollisimman tehokasta ja toimivaa. Aineistossa mainitaan suurimpina eniten energiaa kuluttavina teollisuudenaloina teräksen, sementin, tiilin, lipeäkiven, alumiinin ja sähkön tuotannot. Esimerkiksi terästeollisuudessa on otettu merkittäviä askeleita tuotannon tehostamisen, luonnonvarojen säästämisen, tehokkaamman ympäristöhallinnan ja tutkimuksen kehittämisen suuntaan erilaisin keinoin. Keinoina mainitaan esimerkiksi koksen käytön vähentäminen masuuneissa ja tuotannon tehostaminen sekä energiankäytön ja päästöjen vähentäminen mm. uuden tekniikan avulla. (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2012, 186-188.)

Energiatehokkuuteen ja energiansäästöön liittyvä diskurssi aineiston dokumenteissa nousee esiin myös erilaisten projektien tuottamana. Esimerkiksi aikaisemmin viittaamassani NAPCC:n National Missions –ohjelmassa yksi kahdeksasta missiosta on Jawaharlal Nehru National Solar Mission (JNNSM), jonka tavoitteena on, että Intiasta tulee maailman johtava aurinkoenergiavaltio. Projektin päämääränä on tuottaa 20 000 megawattia vuoteen 2022 mennessä. Lisäksi tavoitteisiin kuuluu mm. aurinkoenergialla tuotettujen valaistusjärjestelmien käytön lisääminen maaseutualueilla, koska siten voitaisiin säästää jopa miljardi litraa kerosiiniä vuosittain. Myös asumiseen liittyvässä NAPCC:n kohdassa rakennetaan osaltaan tätä energiatehokkuuteen liittyvää diskurssia ilmastopolitiikassa, kun tarkoituksena on edistää tehokkaampaa energiankäyttöä niin kotitalouksissa kuin taloudellisen sektorinkin rakennuksissa. Keinoina tässä ovat tiedon lisääminen niin sanotun vihreän infrastruktuurin luomisesta, hallituksen asettamien ohjeiden tehokkaampi täytäntöönpano sekä taloudelliset houkuttimet. Hyvänä esimerkkinä voidaan myös mainita ”The Bachat Lamp Yojana” –projekti, jossa tarkoituksena on jakaa ympäri maata vähän energiaa kuluttavia pienloistelamppuja. Päämääränä on valaistuksen energiatehokkuuden edistäminen, ja projektin puitteissa on mahdollista saavuttaa yli 6 000 megawatin säästöt energiankulutuksessa. Kyseessä on kansainväliseen CGM Programme of Activity (PoA) -ohjelmaan rekisteröity projekti, ja se on ensimmäinen laatuaan Intiassa ja ylipäätään kaikissa kehitysmaissa. (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2010, 4, 7 ja Ministry of Environment & Forests, Government of India 2012, 161.)

### 4.3.3. Tiede ja tutkimus

Aineistossa toistuvaan energiatehokkuutta käsittelevään diskurssiin liittyviä piirteitä on havaittavissa myös toisesta merkittävään rooliin nousevasta kokonaisuudesta, tieteen ja tutkimuksen diskurssista. Tieteellisen tutkimuksen merkitys intialaisessa ilmastopolitiikassa korostui aineiston kaikissa dokumenteissa, ja sen merkitys Intian ilmastopolitiikassa on selkeä. Diskurssissa on havaittavissa myös ulottuvuuksia, jotka liittyvät jossain määrin myös järjestötoimintaan sekä eri hallinnan tasojen yhteistyöhön, erityisesti kansainväliseen yhteistyöhön sekä yhteistyöhön yksityisen sektorin kanssa, jotta tieteellinen tutkimus olisi mahdollisimman tehokasta tuloksekasta ja aikaansaavaa. Monitasohallinnan teorian näkökulmasta on kiinnostavaa, miten tieteen ja tutkimuksen diskurssissa ilmastopolitiikkaa toteutetaan globalisaation edetessä yhä neofunktionalistisemmin, kun vastuuta siirretään valtiotason hallinnasta erilaisille asiantunteville toimijoille. Monitasohallinnan tehtäväkohtaisen tyyppin mukaisesti tässä diskurssissa tulee näkyväksi periaate siitä, että vastuuta on hajautettu erilaisille sekä julkisen että yksityisen sektorin toimijoille ja myös kansainvälisesti, jolloin kulloinkin kyseessä olevaa asiakokonaisuutta päästään käsittelemään mahdollisimman asiantuntevasti ja aikaansaavasti.

Tieteen ja tutkimuksen diskurssi nousee esiin voimakkaana kaikissa kolmessa dokumentissa. Kaikissa dokumenteissa myös todetaan monitasohallinnan tehtäväkohtaisen tyyppin periaatteiden mukaisesti, että vaikka useat valtionhallintoon kuuluvat toimijat kuten ministeriöt ja erilaiset virastot koordinoivat ja pyrkivät toimillaan edistämään ilmastonmuutokseen ja -suojeluun liittyvää tutkimusta, myös itsenäisillä tutkimusyksiköillä on tärkeä tehtävä riittävän hyvän ymmärryksen saavuttamiseksi ilmasto- ja ympäristöasioissa. Kuitenkin vuosien 2004 ja 2012 UNFCCC-maaraporteissa voidaan havaita, että globalisaation edetessä ja kansainvälisen yhteistyön vaatimusten kasvaessa diskurssin sisältö monitasohallinnan näkökulmasta on osittain muuttunut. Globalisaatio luo haasteita valtion toiminnalle perinteisenä hallinnon yksikkönä, ja tieteen ja tutkimuksenkin diskurssissa nousee esiin vaatimukset, joiden mukaan erilaisia kansainvälisiäkin yhteistyön keinoja tarvitaan yhä enemmän. Ensimmäisessä maaraportissa vuodelta 2004 tuodaan selkeästi esiin valtionhallinnon ja tieteentekijöiden riippuvuussuhteet ja byrokraattinen malli, jossa



tutkimuslaitokset toimivat ministeriöiden alaisina yksikköinä (ks. kuva 1.). Pelkästään esimerkiksi Intian maatalousministeriön<sup>8</sup> alaisessa *Indian Council of Agricultural Research (ICAR)* –tutkimusverkostossa työskenteli vuonna 2004 noin 30 000 työntekijää, eli varsin suruessa mittakaavassa tutkimusta Intiassa toteutetaan, mikä siis aineistossa korostuu tieteen ja tutkimuksen diskurssin tärkeänä roolina. Kuitenkin monitasohallinnan näkökulma ilmastopolitiikassa korostui tuolloin tieteellisen tutkimuksen osalta byrokraattisempi ensimmäisen tyyppin monitasohallinta, jossa hallinnan tasot ovat jakautuneet hierarkkisesti, eikä haluttuun tehtäväkohtaiseen lopputulokseen välttämättä päästä riittävän tehokkaasti ja asiantuntevasti. (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2004, 135-138.)

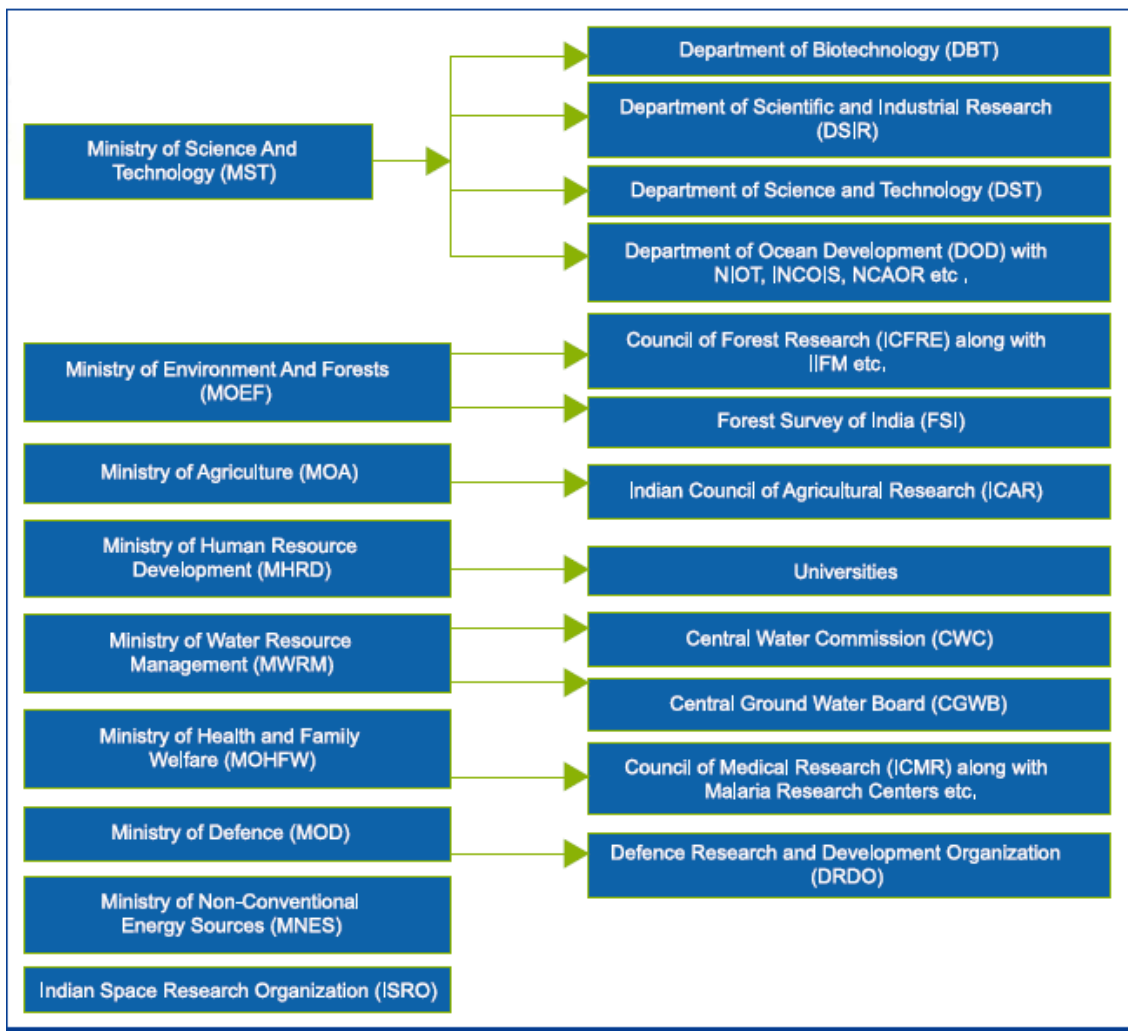


Figure 4.1: Climate and climate change research institutions in India.

Kuva 1. Ministry of Environment & Forests, Government of India 2004, 136 .

<sup>8</sup>Ministry of Agriculture (MOA)

Vuonna 2012 puolestaan ollaan tultu tilanteeseen, jossa ilmastonsuojelun tiede ja tutkimus –diskurssi rakentuukin pohjimmiltaan pitkälti itsenäisten tieteellisten toimijoiden ja niiden välisen yhteistyön varaan. Yksi tieteen ja tutkimuksen diskurssin tärkeimmistä ulottuvuuksista on The Indian Network for Climate Change Assessment (INCCA) –tutkijaverkosto. INCCA-verkosto perustettiin vuonna 2009, ja siihen kuuluu 127 erilaista tutkimuslaitosta ja 220 tutkijaa ympäri Intiaa, joiden tehtävänä on tehdä tutkimusta ilmastonmuutoksesta ja sen vaikutuksista eri sektoreilla. Yksi verkoston perustamisen tavoitteista, oli saada tieteellisiä tutkimustuloksia huomioonotettua myös poliittisessa päätöksenteossa. Vuoteen 2012 mennessä INCCAn puitteissa on saatu valmiiksi kaksi arviointiraporttia, ensimmäinen on tutkimus kasvihuonekaasutilanteesta Intiasta vuonna 2007 ja toinen arviointiraportti nimeltään ”A 4x4 assessment - A Sectoral and Regional Analysis”. Tässä raportissa selvitetään ilmastonmuutoksen vaikutuksia neljään tärkeään elintärkeään sektoriin: vesivarantoihin, maatalouteen, metsiin ja väestön terveydentilaan. INCCA-verkoston yhteistyönä on maaliskuussa 2011 käynnistetty myös *Black Carbon Research Initiative: National Carbonaceous Aerosol Programme* –tiedesuunnitelma, jonka päämääränä on selvittää mustan hiilen ja aerosolien vaikutuksia ilmaston lämpenemiseen. Suunnitelmaa pidetään erityisen merkittävänä, koska mustan hiilen vaikutukset ovat kasvavan mielenkiinnon kohteena ympäri maailmaa. Ohjelman piiriin kuuluu 101 tutkimuslaitosta eri puolilla maailmaa, joten tässäkin diskurssin aspektissa tulee esiin globalisaation asettamia edellytyksiä. (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2010, 6, ja Ministry of Environment & Forests, Government of India 2012, s.197-199, 210.)

Vuoden 2012 raportissa korostetaan riippumattomien tutkimuslaitosten ja niiden yhteistyön merkitystä myös esimerkiksi ”Global and Regional Climate Change” (GRCC) –hankkeella. Hankkeen tarkoituksena on muodostaa tutkimusverkosto, jonka puitteissa kehitetään ilmastonmuutoksen seurantajärjestelmiä. Myös aineistossa muuten yllättävänkin vähäiseen rooliin jääneet kansalaisjärjestöt tulevat esiin tiede ja tutkimus –diskurssissa. Dokumentissa mainitaan itsenäisinä järjestöpohjaisina tutkimuslaitoksina ”The Energy and Research Institute TERI”, ”Development Alternatives”, ”Centre for Science and Environment” ja ”Society for Himalayan Glaciology, Hydrology, Ice, Climate and Environment”. Näiden järjestösektorin toimijoiden tutkimuksen todetaan aineistossa olevan projektiluontoista tutkimusta mm. ilmastonmuutoksen vaikutuksiin

liittyen, mutta olevan kuitenkin osa moniulotteista kokonaisuutta, jonka puitteissa ilmastotutkimusta maassa toteutetaan. (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2012, 199.)

Tieteen ja tutkimuksen diskurssissa nousee esiin myös monitasohallinnan periaate erilaisten tasojen päällekkäisyydestä ja toisiaan täydentävästä tavasta järjestää hallinta. Diskurssissa on selkeästi tulkittavissa myös ulottuvuus, jossa eri tasojen yhteistyön merkitys korostuu. Vuoden 2012 dokumentissa esimerkiksi korostetaan tieteellisten toimijoiden rinnalla valtionhallinnon ja sen alaisten toimijoiden, järjestösektorin, tutkimuslaitosten ja yksityisen sektorin ja teollisuuden sekä kansainvälisten toimijoiden välistä yhteistyötä (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2012). Kansainvälisellä tasolla dokumenteissa halutaan myös nostaa esiin Intian asemaa tieteen ja tutkimuksen edistäjänä ilmasto- ja ympäristöasioissa sekä investointeja, joita Intiassa on tieteen ja tutkimuksen kehittämiseksi toteutettu. Erityisesti aineistossa nousee esiin intialaiset saavutukset avaruustekniikassa, bioteknologiassa ja havainnointitekniikan kehittämisessä.

#### **4.3.4. Kansainvälinen ja alueellinen taso**

Viimeisenä diskurssina Intiaa koskevasta aineistosta omaksi kokonaisuudekseen erottuu vielä kansainväliseen toimintaan liittyvä repertuaari. Diskurssi ei tule aineistossa esiin niin voimakkaana kuin edelliset diskurssit, ja se on monitasohallinnan ulottuvuutena selvästi edellä mainittuja diskursseja hajanaisempi. Kuitenkin ilmastopolitiikan kansainvälisyyden diskurssi rakentuu aineistossa toistuvasti eri muodoissa, ja se sivuaa osaltaan myös niin valtiotason, energiatehokkuuden kuin tieteen ja tutkimuksenkin diskursseja. Kansainvälisen tason diskurssi onkin tunnistettavissa jo osana edellisessä kappaleessa kuvattua tieteen ja tutkimuksen diskurssia, mutta siihen kuuluu myös omaksi kokonaisuudeksi eriytyviä ulottuvuuksia.

Erityisen vahvana ulottuvuutena tässä kansainvälisen tason diskurssissa on alueellinen toiminta Etelä-Aasiassa eritoten SAARC-yhteistyön puitteissa. South African Association for Regional Cooperation –järjestöön kuuluu kahdeksan Etelä-Aasian

valtiota, ja se toimii ilmastoasioiden kohdalla hyvänä esimerkkinä monitasohallinnan toisesta tyypistä, jonka mukaan rajat ylittävillä hallintatavoilla pyritään etsimään ratkaisuja tietynlaisiin ongelmiin, jotka koskettavat kaikkia alueella asuvia ja toimivia. Huhtikuussa 2010 SAARC hyväksyi julkilausuman nimeltä ”Thimpu Statement on Climate Change”. Julkilausumassa tavoitteena on esimerkiksi perustaa kansainvälinen ilmastonmuutokseen perehtynyt asiantuntijaryhmä, jonka johdolla muodostetaan alueellisen politiikan suuntaviivat ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Lisäksi Intia osallistuu osaltaan miljoonan euron rahoituksella SAARC Forestry Centre –metsäntutkimuskeskuksen rahoitukseen Bhutanin Thimpuissa sekä niinikään miljoonalla dollarilla Malediiveilla sijaitsevan SAARC:n rannikotutkimus- ja kehityskeskukseen Coastal Zone Management Centren rahoitukseen. Bangladeshin kanssa Intia on aloittanut yhteistyön Sunderbans Ecosystem Forumin puitteissa Sunderbansin jättimäisen jokisuiston suojelemiseksi. Forumin keskeisin osa on ilmastonmuutoksen torjuminen. Vuoden 2004 dokumentissa SAARC ei kuitenkaan vielä alueellisuuden ulottuvuutena näy, vaan diskurssin elementit erottuvat pääasiassa myöhemmissä dokumenteissa. Tämä voidaan tulkintana SAARC-elementin nousemina esiin globalisaation myötä ilmasto-ongelmien ja ilmastonmuutoksen vastustamisen maailmanlaajuistumisena. (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2010, 5-6, Ministry of Environment & Forests, Government of India 2012, 164, 340.)

Lisäksi yhtenä teemakokonaisuutena aineistossa erottuu Himalajan vuoristoon liittyvät ilmastotoimet. Monitasohallinnon ja kansainvälisen yhteistyön näkökulmasta Himalajaan liittyvän kansainvälisen toiminnan ulottuvuus on rinnasteinen SAARC-ulottuvuuden kanssa, koska kyseessä on alueellista yhteistyötä Himalajan alueen olosuhteiden parantamiseksi. Teemana Himalaja ja sen suojeluun liittyvät toimet nousevat aineistossa esiin mitä erilaisimmissa ja mitä merkittävimmissä yhteyksissä, kuten elintärkeänä tutkimuskohteena, vesivarantojen lähteenä ja yhtenä ”Eight National Missions” –ohjelman tehtävistä, ja lisäksi Himalajan ekosysteemiin viitataan toistuvasti raportoitaessa ilmasto-ongelmien vakavimmista aspekteista Etelä-Aasiassa. Hallinnan kannalta kiinnostavaa on kuitenkin erityisesti alueellinen ilmastoyhteistyö Himalajan alueilla. Aineistossa tuodaan esiin esimerkiksi ”South Asian Conference on Climate Change in the Himalayan Region”, eli ilmastonmuutosta Himalajalla käsittelevä Etelä-Aasian alueellinen konferenssi Nepalissa vuonna 2009, jossa Intiakin oli mukana. Tarkoituksena konferenssissa oli luoda paremmat puitteet yhteistyön toteutukselle

Himalajan ongelmiin liittyen. Raportoitavaa konferenssista ei dokumentissa juurikaan ole, mikä saattaa johtua Intian ja Etelä-Aasian pikkuvaltioiden kompleksisista suhteista. Siten monitasohallinnan toisen tehtäväkohtaisen tyyppin näkökulmasta ilmastoasioiden hallinnan elintärkeällä Himalajan alueella voidaan katsoa olevan ainakin toistaiseksi puutteellista. (Ministry of Environment & Forests, Government of India 2010, 7, ja Ministry of Environment & Forests, Government of India 2012, 240.)

Aineistossa korostetaan Intian halua ja kykyä toimia kansainvälisenä vaikuttajana ilmastopolitiikassa, vaikka Intia onkin perinteisesti pyrkinyt välttämään lainvoimaisesti sitovia velvoitteita. Intia pyrkii rakentamaan tuottamissaan dokumenteissa omaa asemaansa kansainvälisen politiikan merkittävä toimijana tuodessaan UNFCCC:n käyttöön tarkoitetussa maaraportissaan esiin osallisuuttaan kansainvälisessä ilmastopolitiikassa. Kansainvälisyysdiskurssissa tuleekin esiin yhteistyö esimerkiksi Kiinan, Yhdysvaltojen, Euroopan unionin, YK:n, kansainvälisen ilmastopaneeli IPCC:n sekä Maailmanpankin kanssa. Lisäksi Intia on erikseen mukana ”Asia-Pacific Partnership on Clean Development” –hankkeessa yhdessä Kiinan, Yhdysvaltojen, Kanadan, Etelä-Korean ja Japanin kanssa. Dokumenteissa tuodaan myös esiin kokoukset, konferenssit ja tapaamiset, joita Intiassa on järjestetty kansainvälisen ilmastopolitiikan puitteissa. Aineistossa ei tule suoraan ilmi Intian asema valtiona, jossa kansainvälinen ilmastopolitiikka nähdään myös problemaattisena asiana suhteessa kehitysmaiden edellytyksiin ja mahdollisuuksiin talouskasvun puitteissa, ja joka on asettanut haasteita kansainvälisessä yhteisössä ilmastopoliittisen sovun saavuttamiselle erilaisissa globaaleissa konteksteissa. Tosin vuoden 2010 dokumentissa mainitaan yhtenä Intian kolmesta tärkeimmästä panostuksesta kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa Intian isännöimä ”Equity on Climate Change” –ilmastokonferenssi, jonka tarkoituksena oli löytää konkreettisia toimenpide-ehdotuksia kansainvälisen ilmastopolitiikan oikeudenmukaisen osallistumisen edistämiseksi. (Environment & Forests, Government of India 2010, 7, ja Ministry of Environment & Forests, Government of India 2012, 239-240.)

Koska kansainvälisyysdiskurssissa korostetaan Intian valtion roolia kansainvälisenä ilmastopoliittisena toimijana, voidaan kansainvälisyysdiskurssin ajatella olevan yhteydessä myös valtionhallintodiskurssiin. Tästä näkökulmasta voidaan tulkita kansainvälisyysdiskurssinkin toisaalta osoittavan monitasohallinnan ensimmäisen

tyypin hallintaa, jossa perusyksikkönä on valtio, ja joka on suunniteltu kestävästi pitkiä ajanjaksoja samanlaisina huolimatta yhteiskunnassa tapahtuvista muutoksista tai heilahteluista kansainvälisen politiikan kentällä. Toisaalta aineistossa kuvattu yhteistyö ilmastomuutoksen torjumiseksi on toisen tyypin mukaista hallintaa, jossa yhdistävänä tekijänä on tiettyyn teemakokonaisuuteen liittyvä problematiikka, jossa tarvitaan valtioiden rajat ylittävää toimintaa maksimaalisen asiantuntemuksen aikaansaamiseksi tietyllä politiikan alalla. Hooghen ja Marks'n määritelmässä todetaan myös, että monitasohallinnan ensimmäisessä tyypissä ei mielenkiinnon kohteena ole varsinaisesti tietty tarkkaan määriteltyjä politiikan aloja, vaan sillä kuvataan pikemminkin hallinnan jakautumista valtion sisällä. Voidaankin todeta, että vaikka kansainvälisyysdiskurssissa rakennetaan myös Intian valtion asemaa globaalina ilmastopoliittisena toimijana, se diskurssi osoittaa monitasohallinnan toisen tyypin toteutumista UNFCCC:n Intian maaraporteissa.

Kansainvälisyyden lisäksi tietynlainen painokkuus aineistossa nousee ajoittain esiin myös paikallisuudella. Paikallinen ja osavaltiokohtainen hallinnon taso on aineistossa olemassa, mutta diskurssina se ei nouse muiden vertaiseksi. Aineistosta voidaan mainita esimerkiksi osavaltiotason viittaukset liittyen National Action Plan –suunnitelmaan. Osavaltiot laativat myös omia Action Plan –suunnitelmia ilmastomuutoksen torjumiseksi, jotta suunnitelmien toteutus onnistuisi tehokkaammin. Yksi osavaltio, Himachal Pradesh on myös saanut Maailmanpankilta mittavan 450 miljoonan dollarin lainan ilmastomuutoksen vastustamisen ja kestävä kehityksen edistämiseen. (Ks. esim. Ministry of Environment & Forests, Government of India 2010, 6.) Paikallinen taso nousee esiin myös Panchayati Raj –insituutioita käsitellessä. Panchayati Raj –järjestelmä on yksi tärkeimmistä tavoista, joilla päätöksentekoa tuodaan lähemmäksi ruohonjuuritasoa. Panchayati Raj –instituutioiden merkitys paikallisen tason hallinnan kehittämisessä todetaan tärkeäksi esimerkiksi Himalajan ekosysteemin suojelemista käsittelevissä yhteyksissä (Ks. esim. Ministry of Environment & Forests, Government of India 2004, 190 ja Ministry of Environment & Forests, Government of India 2012, 161.)

#### 4.4. EU:n ilmastopolitiikan diskurssit UNFCCC:n maaraporteissa

Euroopan unionin UNFCCC:lle toimitetut maaraportit poikkeavat Intian vastaavista, koska jokaisella jäsenmaalla on myös omat kansalliset raporttinsa, eikä kyseessä siten ole varsinaisesti Intian raporttien kaltainen selkeä maaraportti sanan varsinaisessa merkityksessä. Kuitenkin EU:ssa myös ilmastopoliittista päätöksentekoa on delegoitu merkittävässä määrin yhteisille hallintoelimille, ja kansainvälisessä ilmastopolitiikassa unionilla onkin kokonaisuutena ollut perinteisesti varsin merkittävä rooli. Lisäksi Euroopan unionia itsessään on pidetty esimerkkitapauksena monitasohallinnan toteuttamisesta. Tässä tutkimuksessa perehdytään kuitenkin siihen, miten unionin ilmastopolitiikkaan liittyvät toimet kansainvälisellä kentällä toteutuvat monitasohallinnan näkökulmasta, ja minkälaisia monitasohallinnan teoreettisiin perusteisiin viittaavia diskursseja nimenomaan ilmastopolitiikan toteuttamisessa on tulkittavissa. Haastavuutta lisää se, että EU on taloudelliselta toimijuudeltaan tärkeä, mutta heterogeeninen kokonaisuus. Aineistossa esimerkiksi erottuu aika ajoin erikseen EU-15-maiden kokonaisuus ja EU-27-kokonaisuus. Ilmastopolitiikassa Intia ja Euroopan unioni sijoittuvat UNFCCC:n kartalla erilaisilla Intian kuuluessa kehitysmaaryhmään, ja EU:n maaraportissa näkyy EU:n asema muita auttavana osapuolena. EU-aineiston keskeisimpiä elementtejä onkin tähtääminen kasvihuonekaasujen vähentämiseen mm. päästökaupan keinoin, uusiutuvien energianlähteiden käyttöönottoon ja energiatehokkuuden lisäämiseen sekä uusiutuvien energianlähteiden käyttöönottoon kehitysmaiksi luokitelluissa valtioissa. Vaikka EU:ssakin taloudelliset näkymät ovat vaihtelevat, EU-aineistossa ei tuoda säännöllisesti talouskasvun turvaamista myös ilmastopolitiikan edellytyksenä toisin kuin Intian kohdalla.

Keskeisimpiä elementtejä, joiden varaan unionin ilmastopolitiikka pitkälti nojaa, ovat Euroopan ilmastomuutosohjelma ECCP (The European Climate Change Programme), Eurooppa 2020 Energia- ja ilmastopaketti sekä Environment Action Programme. Euroopan ilmastomuutosohjelma käynnistettiin vuonna 2000, ja tavoitteena oli juuri YK:n ilmastotavoitteiden ja etenkin Kioton protokollan tavoitteiden saavuttaminen kyseisen ohjelman kautta. Ohjelman puitteissa luotiin 12-kohtainen Action Plan –suunnitelma. Toinen vaihe ohjelmassa alkoi vuonna 2005, jolloin komissio julkisti

ECCP II –ohjelman, joka on toimialoiltaan edeltäjänsä laajempi. ECCP:hen kuuluvia teemoja ovat erityisesti energia, liikenne, teollisuus, tutkimus, maatalous sekä päästökauppa. (Commission for the European Communities 2001, 9-11, 69-70, Commission for the European Communities 2006, 43-44 ja European Commission 2009, 80.) Aineiston uusimmassa dokumentissa nousee jo esiin yksi tämän hetken kulmakivistä EU:n ilmastopolitiikassa, vuonna 2008 hyväksytty ilmasto- ja energiapaketti. Paketissa on ensimmäistä kertaa koottu yhteen unionin ilmastopolitiikan suuntaviivat ja toimenpiteet. Päättövaihteen kuuluu kasvihuonepäästöjen vähentäminen 20 prosentilla unionissa vuoteen 2020 mennessä vuoteen 1990 verrattuna. Tärkeänä osana ilmasto- ja energiapakettiin kuuluu myös päästökauppadirektiivi. (European Commission 2009, 81.)

#### **4.4.1. Kehitysmaiden tukemisen diskurssi**

Kansainvälisyyteenkin kietoutunut kehitysmaiden tukemisen diskurssi nousee aineistosta esiin omaksi vahvaksi kokonaisuudekseen ja omaksi monitasohallinnan toiminnan tasokseen. Euroopan unioni on maailman merkittävin kehitysavun antaja, ja osana köyhyyden poistamiseen ja YK:n vuosittaisiin tavoitteisiin liittyviä pyrkimyksiä ilmastomuutoksen vastustamisen osuus kehitysyhteistyössä kasvattaa jatkuvasti merkitystään. Monitasohallinnan kannalta kiinnostavaa diskurssissa on kehitysmaiden ilmastonsuojelun tukemiseen liittyvä projektiluontoinen työ. Monitasohallinnan näkökulmasta kehitysmaiden tukemisen diskurssi ilmastopolitiikassa nousee vahvasti esiin toisen tyypin monitasohallinnan muotona, jossa keskiössä on kehitysmaaproblematiikan erityisalaan liittyvä erilaisten toimijoiden projekteina toteuttama taso. Projekteissa mukana on erilaisia poliittisia, taloudellisia tai järjestöpohjaisia toimijoita, ja roolinsa on lisäksi kuitenkin myös esimerkiksi bilateraaleilla projekteilla EU:n ja ko. kehitysmaapuolen valtiohallinnon kesken. Nämä erilaiset kehitysyhteistyön toteuttamisen muodot on kuitenkin EU:ssa koottu vuonna 2004 hyväksytyyn EU Action Plan On Climate Change and Development –suunnitelmaan. (European Commission 2009, 229-231.) Lisäksi vuonna 2007 perustettiin Global Climate Change Alliance, jonka tarkoituksena on syventää unionin ja kehitysmaiden välisiä yhteyksiä ilmastopolitiikassa.



Globalisaation etenemisen ja kehitysmaiden teollistumisen myötä kehitysmaiden kasvihuonepäästöt ovat nopeassa kasvussa. (European Commission 2009, 94.) Martin Beck liittää globalisaation käsitteeseen riskiyhteiskunta-käsitteen, ja kehitysmaissa riskiyhteiskunta voidaan nähdä siten, että yritykset ja talousvaikuttajat kasvattavat jatkuvasti vaikutusvaltaansa jolloin kiinnostus ilmastoasioiden hallintaan jää taloudellisten tavoitteiden jalkoihin. Aineistossa todetaankin toistuvasti taloudellisten varojen suuntaaminen kehitysmaiden ilmastotoimien tukemiseksi, ja että tuen määrä eri muodoissaan on kasvamassa jatkuvasti. Kehityskaadiskurssi nousee aineistossa esiin toistuvasti ja mitä erilaisimmissa konteksteissa, mutta mainittakoon tässä esimerkkeinä projekteja ja ohjelmia, joita uusimpaan dokumenttiin on koottu. Aineistossa painotetaan, että erilaisten projektien ja ohjelmien rinnalla unionin pyrkimyksenä on korostaa ilmastonmuutokseen sopeutumista ja mukautumista kaikessa kansainvälisessä yhteistyössään (European Commission 2009, 245). Ilmastopolitiikkaa toteutetaan kehitysavun näkökulmasta yhteensä kahdeksasta eri DG:stä eli komission pääosastosta käsin, eli ympäristö-, kehitys-, ulkosuhde-, aluepolitiikka-, laajentumis-, tutkimuksen ja teknisen kehityksen sekä humanitaarisen avun direktoraateista sekä Europe Aid –yhteistyötoimistosta.

Aineistossa esiintyvistä konkreettisista projekteista ja ohjelmista, jotka ovat osana kehityskaadiskurssin rakentumista raporteissa, mainittakoon tässä esimerkiksi Global Climate Change Alliance (GCCA), jonka tarkoituksena on ennen kaikkea poliittisen dialogin ja yhteistyön edellytysten vahvistaminen. Projektin ensisijaisena tavoitteena on taata konkreettista tukea kehitysmaalle ilmastokysymysten saamiseksi osaksi maiden köyhydenvähentämistavoitteita. Mukana olevina valtioina mainitaan projektin ensimmäisessä vaiheessa Kambodza, Malediivit, Tansania, Vanuatu, Bangladesh, Belize, Guyana, Jamaica, Mali, Madagaskar, Mauritius, Mosambik, Ruanda, Senegal ja Seychellit. (European Commission 2009, 231-242.)

Euroopan unioni on maailman merkittävin taloudellisen kehitysavun antaja, ja vuonna 2008 kehitysavun määrä nousi jo kokonaisuudessaan 50 miljardin euron paremmalle puolelle. Ilmastonmuutokseen liittyvien hankkeiden ja projektien osuus kehitysavun kokonaissummasta on kasvanut merkittävästi unionin UNFCCC:lle toimittamien raporttien välillä, jolloin voidaan päätellä myös monitasohallinnan merkityksen

kasvaneen vuosi vuodelta. Lisäksi ilmastonmuutos kokonaisuutena on noussut unionin agendalla prioriteetiksi. (European Commission 2009, 243-245.) Kehitysmaiden tukemisen diskurssissa keskeisenä ulottuvuutena kansainvälisten kehitysprojektien lisäksi ovat rahoitushankkeet sekä erilaiset bilateraalit tukimuodot. Tämä nousee esiin jo aineiston vanhimmassa dokumentissa eli vuonna 2001 toimitetussa UNFCCC-raportissa. Kuitenkin myös rahoituksen kohdentaminen tapahtuu aineiston mukaan pitkälti erilaisten projektien muodossa. Projekteja toteutetaan kansainvälisessä yhteistyössä esimerkiksi Maailman Ympäristörahaston, Euroopan jälleenrakentamis- ja kehityspankin ja Euroopan Investointipankin kanssa. (Commission for the European Communities 2001, 147-150.)

Viimeisenä kehitysmaiden tukemisen diskurssin aspektina mainittakoon teknologian siirto<sup>9</sup>, joka nousee aineistossa eriin monenlaisissa konteksteissa, myös muissa kuin suoraan kehitysmaihin ja kehitysyhteistyöhön liittyvissä yhteyksissä. Teknologian siirrolla tarkoitetaan aineiston mukaan ilmastopolitiikan yhteydessä laajaa skaalaa toimintoja, joihin kuuluu konkreettisen tietotaidon, kokemuksen ja teknisten tarvikkeiden levittämistä ilmastonmuutoksen torjumiseksi ja siihen sopeutumiseksi. Dokumenteissa viitataan esimerkiksi Synergy-hankkeeseen, jonka puitteissa on toteutettu useita kansainvälisiä ja kahdenvälisiä kehitysyhteistyöhön liittyviä projekteja, kuten Haifa-konferenssi energiayhteistyöstä Lähi-Idässä, Kiinan ja EU:n väliset energiayhteistyökongressit sekä asiantuntijoiden kouluttaminen maaseutualueiden sähkösaannin edistämiseksi Afrikassa. Tarkoituksena on edistää kestävä kehityksen periaatteita rahoittamalla projekteja EU:n ulkopuolisissa maissa sekä lisätä energiatehokkuutta. Keskeisessä roolissa Synergy-ohjelmassa on tieteellinen ja teknologinen yhteistyö kehitysmaiden kanssa. Myös vuoden 2009 dokumentissa teknologian siirto nousee esiin osana kehitysmaiden tukemista ilmastonsuojelussa. Raportissa tuodaan esiin myös yksityisen sektorin rooli teknologian siirrossa osana kansainvälistä ympäristöpolitiikkaa, mitä voidaan pitää hyvänä esimerkkinä monitasohallinnan toisen tyypin toteutumisesta. Yksityisen ja julkisen sektorin välisten projektien rahoittamisen lisäksi EU pyrkii lisäämään yksityisen sektorin osuutta teknologiansiirtoprojekteissa kehitysmaissa ja siirtymätalouksissa vuonna 2007

---

9 Alkup. technology transfer

perustetun Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund (GEEREF) -hankkeen myötä. (European Commission 2006, 123-139 ja European Commission 2009, 261-268.)

#### 4.4.2. Päästökauppa

Yksi Euroopan unionin ilmastopolitiikan kulmakivistä, joka tämän tutkimuksen aineistossakin nousee merkittävän rooliin, on kansainvälinen päästökauppa. Päästökauppa muodostaa tekstistä selkeän oman diskurssinsa, jonka voidaan nähdä vastaavan tutkimuksen teoreettisia lähtökohtia Hooghen ja Marksian monitasohallinnan toisen eli tehtäväkohtaisen tyypin mukaisesti. Tästä näkökulmasta päästökaupan diskurssi onkin erityisen kiinnostava, koska se on lähes malliesimerkki hallintatavasta, jossa tietyn ongelman tehokkaan hallinnan takaamiseksi hyvin erilaiset toimijat asiantuntijatasoista kansainväliseen ja valtiotasoon työskentelevät saman päämäärän tavoittamiseksi. Hooghen ja Marksian keskeisiin ajatuksiin esimerkiksi artikkelissa *Unraveling the Central State but How? Types of Multi-level Governance* kuuluu, että monitasohallinnassa päätöksentekijät voivat säätää päätöksenteon ja hallinnan sen mukaan, millaisesta päätöksestä on kyse ja kuinka laajoja alueita, teemoja ja ihmismääriä se koskee. Hooghe ja Marks toteavat, että kun kyseessä on esimerkiksi jätehuolto, vedenlaadun valvonta tai vaikkapa kaupunkisuunnittelu, koskee päätöksenteko rajattua aluetta ja sen sisällä asuvia ihmisiä, joten päätöksenteko voidaan mukauttaa sen mukaan. Kun taas kysymyksessä on maapallon ilmaston lämpenemisen kaltainen ongelma, tarvitaan sen hallintaan ja siihen liittyvään päätöksentekoonkin toimijoita monilta erilaisilta tasoilta. (Hooghe & Marks 2003, 235-236.) Tämä tulee esiin myös kansainvälisen päästökaupan toteutukseen liittyvissä asiakokonaisuuksissa tutkimusaineistossa. Kun kyseessä on hiilidioksidipäästöjen kaltainen globaali haaste, eri tasojen yhteistoimijuus on olennaista. Tämäkin diskurssi ilmentää erityisesti siis monitasohallinnan toisen tyypin toteutumista kansainvälisessä ilmastopolitiikassa.



diskurssissa siis hiilidioksidipäästöjen vähentäminen, jossa mukana on ainakin teollisuuslaitosten ja yritysten taso, EU-jäsenmaiden taso, unionin taso sekä Kioton mekanismien kautta maailmanlaajuinen taso. Kaikkien tasojen välisillä toimilla päästövähennyksiä saadaan toteutettua tehokkaammin. Tästä on kysymys myös vuoden 2009 maaraportissa, jossa tuodaan jo esiin päästökauppajärjestelmästä kertyneitä kokemuksia. Kokemukset eivät kuitenkaan olleet uuden järjestelmän suhteen ainoastaan positiivisia, vaan diskurssiin liittyy myös ulottuvuus, jossa tuodaan esiin pyrkimys järjestelmän muokkaamiseen tulosten parantamiseksi ja tämän tutkimuksen teoriataustan näkökulmasta tulkittuna siten, että hallinnan tasojen välinen ja keskinäinen toiminta olisi sulavaa.

Aineiston mukaan vuonna 2005 säädetyin päästökauppajärjestelmän käynnistävän direktiivin haasteeksi muodostui eri jäsenmaiden toisistaan keskenään eroavat tavat, minkä johdosta eri jäsenmaissa päästökauppajärjestelmän osallistujatahot joutuivatkin aluksi epätasa-arvoisiin tilanteisiin. Päästökauppadiskurssin tässä ulottuvuudessa tulee ilmi pyrkimykset ja siirtyminen globaalien ongelmien edetessä kohti monitasohallinnan toista tyyppiä. Tämän toteuttamiseksi diskurssin tässä ulottuvuudessa tuodaan ilmi konkreettiset muutokset päästökauppadirektiivissä. Ensimmäinen direktiivi kattoi ensimmäisen vaiheen eli vuodet 2005-2007 sekä toisen vaiheen vuosina 2008-12. Kolmannen, vuosille 2013-2020 sijoittuvan vaiheen toteuttavaan päästökauppadirektiiviin lisättiin muun muassa koko Euroopan-laajuisen hiilidioksidipäästökiintiön toteuttaminen, jonka sisällä järjestelmään kuuluvat yritykset voivat ostaa ja vaihtaa päästöoikeuksia. Lisäksi direktiiviin lisättiin uusia teollisuudealoja, kuten suuri osa kemianteollisuudesta. Kansallisista päästöoikeuksien jakosuunnitelmista luovuttiin ja pääasialliseksi jakomenetelmäksi tuli huutokauppa. (European Commission 2009, 87-91.) Päästökauppajärjestelmän kehitykseen liittyvästä päästökauppadiskurssin ulottuvuudesta voidaan jälleen havaita yhteisön pyrkimykset käytännön havaintojen seurauksena kohti tehokkaampaa ja onnistuneempaa hiilidioksidipäästöjen vähennystä, jossa periaate minitasohallinnan toisesta tyyppistä tulee toteutetuksi.

Toisena mielenkiintoisena ulottuvuutena päästökaupan diskurssissa nousee esiin EU:n päästökauppajärjestelmän sovitettavuus yhteen maailmanlaajuisen järjestelmän kanssa. Hooghe ja Marks esittävät, että monitasohallinnan toisessa tyypissä hallinta toimii lukuisilla alueellisilla tasoilla, joilla hallinnan toteutustavat ovat tehtäväkohtaisia ja tarkoitettu joustaviksi pikemminkin lopullisesti samanlaisina pysyviksi. Siten myös EU:n päästökauppajärjestelmän todetaan aineistossa olevan monilla eri tavoilla yhteyksissä kansainvälisiin päästömarkkinoihin. Kytkeä tapahtuu lukuisilla erilaisilla tavoilla, mutta tärkeimpänä aineistossa tuodaan esiin ETS-järjestelmän kytkeytyminen Kioton protokollan mekanismeihin. ETS-järjestelmä linkitettiin Kioton protokollan järjestelmään jo vuonna 2004 direktiivillä, jonka myötä säännöstellään yhteistoteutuksen käyttöä ja puhtaan kehityksen mekanismiin liittyvää toimintaa. Vuoden 2009 EU-aineistossa korostetaan toistuvasti globaalien päästömarkkinoiden sekä paikallisempien päästömarkkinajärjestelmien kytkeytymisen merkitystä sekä lisäksi sen tapojen monimuotoisuutta. UNFCCC:n puitteissa neuvoteltujen päästökauppasopimusten lisäksi valtiot voivat sopia myös kahdenvälisistä järjestelmistä paikallisen ilmastopoliitikan toteuttamiseksi, mutta EU:n tavoitteena on aineiston mukaan kehittää päästömarkkinoita koko OECD:n kattavaksi vuoteen 2015 mennessä ja saada siten aikaan ilmastopoliittisia tuloksia globaalisti. (European Commission 2009, 93-95.)

#### **4.4.3. Tiede ja tutkimus**

Päästökauppaan liittyvä diskurssi muotoutuu pääasiassa aineiston tuoreimpien raporttien sisällöissä, sen sijaan yksi laaja, mutta tematiikaltaan rajatumpi asiakokonaisuus, joka tulee kaikissa kolmessa aineistoon kuuluvassa EU:n raportissa esiin, on tieteeseen ja tutkimukseen liittyvä diskurssi. Kuten Intiaa koskevan aineistonkin analyysissä, myös EU:n kohdalla kyseessä on selkeästi rajautuva merkityssysteemi, joka nousee esiin erilaisissa muodoissa lähestulkoon läpi koko aineiston osana erilaisia teemoja ja siten koko ilmastopoliittikkaa. Lisäksi aineistossa on erotettu omiksi kokonaisuuksikseen kappaleet, joissa paneudutaan tähän diskurssiin

keskittyneemmin. Kappaleista käy ilmi, että myös Euroopan unionin kohdalla tieteen ja tutkimuksen tematiikka on korostuneen merkittävässä roolissa ilmastopolitiikassa, ja sen hallinnassa tulee kiinnostavalla tavalla esiin tässä tutkimuksessa mielenkiinnon kohteina olevia monitasohallinnan periaatteita ja myös hallinnassa tapahtuneita muutoksia vuosien 2001 ja 2009 välillä.

EU-aineiston ensimmäisessä dokumentissa eli vuoden 2001 UNFCCC-raportissa tuodaan ilmi, että tutkimustoimintaa hallinnoitiin tuolloin pääasiallisesti jäsenvaltioiden johdolla kansallisesti, ja unionin kautta hoidetaan vain asiakokonaisuuksia, jotka vaativat laajuudeltaan EU-tason investointeja, tai jotka edellyttävät koko unioninlaajuisia verkostoitumista. Tuolloin institutionalisoituneempia yhteistyön muotoja tieteellisen tutkimuksen alalla ilmastoasioissa alettiin vasta tavoitella vuonna 2000 hyväksytyllä ”Towards a European Research Area” -tiedonannolla, jonka tarkoituksena oli aktivoida jäsenmaita yhdistämään resurssejaan yhtenäisemmän, monitasoisemman tutkimusalueen muodostamiseksi. Pääasiallisena välineenä 2001 vuoden raportin mukaan oli Euroopan unionin tutkimuksen viitekehysohjelma. Tärkeimpinä EU-tason tutkimusalueina ilmastoasioissa mainitaan hiilidioksidipäästöihin, metaaniin, aerosoleihin, aikaisempaan ilmastotutkimukseen, ilmakehään ja kansainväliseen tutkimukseen liittyvät kokonaisuudet, mutta kansainvälisen yhteistyön rooli jää tässä vaiheessa aineistossa yllättävänkin pieneen sivuosaan. Euroopanlaajuisen tutkimusverkostojen olemassaolo ja niiden merkityksen kasvattamisen tavoite jatkossa tuodaan kuitenkin tässä vaiheessa esiin. Verkostojen tarkoituksena on erilaisten tutkimuslaitosten yhteistyö eri EU-jäsenmaissa, eli diskurssissa voidaan tässä vaiheessa tulkita pyrkimyksiä monitasohallinnan periaatteiden toteuttamiseen jatkossa. Lisäksi mainitaan ENRICH (European Network for Research into Global Change), jonka pyrkimyksenä on tehostaa ja kasvattaa kansainvälistä tutkimusta ilmastonmuutokseen liittyen. Muuten lähtökohtaisesti tieteen ja tutkimuksen diskurssissa monitasohallinnon toisen tyypin periaatteet eivät nouse vielä tässä vaiheessa erityisemmin esiin. Vielä vuonna 2001 ilmastopolitiikkaan liittyvä tutkimus on toteutettu pääasiassa kunkin jäsenmaan sisällä, eikä erilaisia eri tasojen välisiä yhteistyön muotoja nouse aktiivisesti esiin. Sen sijaan aineistosta on havaittavissa jälleen tässä tutkielmassa esiin nostamani diskurssien kytkeytyminen toisiinsa. (Commission for the European Communities 2001, 160-173.)

Vuoden 2006 UNFCCC-raportin tiede ja tutkimus -diskurssissa unioni on ottanut askeleen kohti monitasohallinnan toisen tyypin mukaista hallintatapaa. Ensinnäkin diskurssin yhteydessä korostetaan, että kansainvälinen yhteistyö kuuluu kiinteänä osana ympäristö- ja ilmastoasioihin liittyvään tutkimukseen unionissa. Raportin mukaan käytännössä komissio toteuttaa tutkimusta tutkimus ja teknologinen kehitys -viitekehysohjelmien kautta. Raportissa kerrotaan, että tuolloin käynnissä olevan kuudennen viitekehysohjelman mukaisen 17,5 miljardin euron budjetilla tuetaan yhteistyön ja liikkuvuuden lisäämistä tieteen ja tutkimuksen alalla. Kuitenkin tästä 2,12 miljardia euroa eli vain pieni osuus on suunnattu nimenomaan kestävän kehityksen ja globaalin ilmastomuutoksen tutkimukseen. Lisäksi kokonaisbudjetti kattaa vain noin 4-5 % EU-maiden käyttämästä kokonaissummasta, joka tutkimukseen käytetään, eli kohtalaisen pienen osan vielä. (European Commission 2006, 140-142.) Aineistossa luetellaan erilaisia konkreettisia keinoja, joilla tavoitellaan tutkimustoiminnan tiiviimpään yhteistyöhön eri tasoilla. Monitasohallintateorian valossa mielenkiintoisina tapoina yhteistyön kehittämiseksi nousee esiin esimerkiksi pienten ja keskisuurten yritysten tarpeisiin vastaaminen ja kansainvälinen yhteistyö erityisesti kehitysmaiden toimijoiden kanssa. Kehitysmaiden tukemisen diskurssihan eriytyi aineistossa kokonaan omaksi kokonaisuudekseen, mutta kuten diskursseilla on tapana kietoutua toisiinsa, voidaan esimerkiksi kehitysmaa-tematiikkaan liittyvän diskurssin havaita olevan yhteydessä myös tähän tieteen ja tutkimuksen diskurssiin.

Kuten todettua, vuoden 2006 UNFCCC-raportissa tieteen ja tutkimuksen diskurssissa otetaan askel kohti moniulotteisempaa ja enemmän monitasohallinnan toisen tyypin mukaista hallintatapaa ilmastopolitiikkaan liittyvässä tutkimuksessa, mikä näkyy myös asetetuissa lähitulevaisuuden tavoitteissa. Raportin mukaan seitsemännessä viitekehysohjelmassa ehdotetaan esimerkiksi budjetin selvää kasvattamista sekä tiiviimpää yhteistyötä kansallisten tutkimusohjelmien välillä. Lisäksi myös tieteen ja tutkimuksen yhteydessä nousee vuoden 2006 raportissa ilmastoon liittyvien ongelmien globaali taso, joka monitasohallinnan toisen tyypin mukaisesti edellyttää erilaiset toimijoiden aktiivisuutta ja yhteistyötä toimivan hallinnan toteuttamiseksi. Raportissa todetaan, että kaikenlaisten oikeudellisten toimijoiden ja kansainvälisten järjestöjen



osallistuminen yhteistyöhön tieteen ja tutkimuksen alueella on lopulta kaikkien näiden toimijoiden etujen mukaista ja kaikki hyötyvät yhteisön taloudellisista panostuksista. Raportissa esitelläänkin laajoja kansainvälisiä yhteistyöprojekteja, joita toteutetaan mm. erilaisten latinalaisamerikkalaisten toimijoiden kanssa Amazonin ekosysteemin tutkimiseksi ja esimerkiksi alueellisten havainnointi järjestelmien kehittämiseksi Länsi-Afrikassa, ilmastonmuutoksen seurausten ennakoimiseksi. (European Commission 2006, 140-151.)

Uusimmassa vuoden 2009 raportissa tulee jälleen ilmi diskurssissa tapahtuva muutos kohti monitasohallinnan toisen tyypin painotusta. Vuonna 2007 käynnistyneen seitsemännen tutkimus ja teknologinen kehitys -viitekehysohjelman kokonaisbudjetti oli nostettu 50,5 miljardiin euroon ja viitekehysohjelman rakennetta oli muutettu ja laajennettu. Kestävästä kehityksestä oli tullut osaltaan kaikkien viitekehysohjelman osa-alueiden keskeinen päämäärä. Ympäristö- ja ilmastohaasteisiin liittyvän tutkimuksen toteuttamisessa nousee selkeästi esiin yhä monipuolisempia hallinnan tasoja. Yksityisen sektorin toimijat esimerkiksi on otettu mukaan viitekehysohjelmaan luomalla ”Joint Technology Initiatives” -hanke, jonka tarkoituksena on yhdistää yksityisen sektorin investointeja ja kansallista ja eurooppalaista rahoitusta unionin tutkimushankkeissa. Kansainvälisyyttä korostetaan seitsemännessä viitekehysohjelmassa aiempaa enemmän mm. periaatteella, jonka mukaan kuka tahansa unionin ulkopuolinen tutkija tai mikä tahansa tutkimusinstituutio voidaan ottaa mukaan ohjelman hankkeisiin, lisäksi mukana on projekteja, jotka perustuvat erityisesti juuri kansainväliseen yhteistyöhön. Raportissa kerrotaan myös esimerkiksi uudesta Euroopan tutkimusneuvosto ERC:stä, jonka tarkoituksena on rahoittaa ja toteuttaa tutkimusta nimenomaan tutkijalähtöisesti siten, että tutkijat itse määrittelevät tutkimuskohteet ja tutkimuksen asetelmat ja päämäärät. (European Commission 2009, 269-270.)

Vuoden 2009 raportissa tieteen ja tutkimuksen diskurssissa siis korostuu viitekehysohjelmien merkitys ja se, että ohjelman sisältö on muuttumassa entistä monimuotoisempaan suuntaan. Viitekehysohjelman lisäksi tuodaan esiin myös muita ohjelmia, joiden kautta toteutetaan ilmastonmuutokseen liittyvää tutkimusta, toisaalta tärkeänä pidetään myös unionin ulkopuolisten tutkimusohjelmien merkitystä. Tällaisilla

EU:n rahoittamien tutkimusohjelmien kautta tutkitaan esimerkiksi ekosysteemeiltään heikkoja alueita maailmanlaajuisesti sekä edesautetaan maapallon havainnointijärjestelmien kehittämistä niin ikään ympäri maailmaa. (European Commission 2009, 283-285.) Monitasohallinta ja globalisaation vaikutusten huomioon ottaminen toteutuvat niin, että ero aineiston vanhempiin raportteihin on kohtuullisen selkeä tieteen ja tutkimuksen diskurssissa ajan myötä. Kansainvälinen taso korostuu ja etenkin yhteistyö kansallisen, kansainvälisen ja asiantuntijatason kanssa, joten monitasohallinnan molempien tyyppien voidaan nähdä tässä toimivan samanaikaisesti toisen tyyppin kuitenkin korostaessa merkitystään.

#### 4.5. Tulosten vertailua

Analyysin lopuksi ja tutkimustulosten selkiyttämiseksi on paikallaan vielä vertailla tutkimuksen kahden osapuolen, Intian ja Euroopan unionin raporttien tulkintoja monitasohallinnan näkökulmasta keskenään. Lähtökohdiltaan Intia ja EU ovat kansainvälisen ilmastopolitiikan kentillä varsin erilaiset, mikä näkyy myös UNFCCC:lle toimitettujen raporttien sisällössä. Intian kohdalla lähtökohtaisesti valtio on hallinnan tärkein taso ilmasto- ja ympäristökysymyksissä, ja ilmastonsuojelun rinnalla toteutetaan koko ajan myös talouskasvun pyrkimysten periaatteita. Valtiotason toimijuus on niin merkittävässä roolissa, että se nousee aineistosta kokonaan omaksi diskurssikseen, eikä tutkimuksen teesinä olevan monitasohallinnan toisen tyyppin toteutumisen toimivan ja aikaansaavan ilmastopolitiikan osalta siltä osin voida nähdä toteutuvan. EU:n kohdalla sen sijaan teesin voidaan nähdä toteutuvan paremmin alusta asti, vaikka on hyvä muistaa, että aineiston mukaan vielä vuoden 2008 Action Plan -suunnitelmassa on mukana valtio vs. kansainvälisyys -asetelma, ja kansainvälisyyskin mainitaan suunnitelmassa vasta viimeisenä seitsemästä kohdasta.

Kuitenkin analyysissä tulee ilmi sekä Intian että EU:n osalta yhdistävänä tekijänä neofunktionalismin periaatteet, joihin monitasohallinnan juuret pohjimmiltaan

perustuvat. Neofunktionalismiin kuuluva spill over -efekti on havaittavissa yhdistävänä tekijänä molempien tutkimuksen kohteena olevan toimijan kohdalla analyysissä: kun ajan saatossa huomataan yhteistyössä mukana olevien osapuolten hyötyjen kasvavan, yhteistyöprosessit lisääntyvät vuorovaikutussuhteet leviävät muillekin aloille. Intiankin kohdalla esimerkiksi energiatehokkuuteen perustuvan diskurssin, joka liittyy myös Intialle tärkeään talouskasvun lisäämiseen, voidaan nähdä toteuttavan tutkimuksen lähtöteesiä, jonka mukaan siis toimiva ilmastopolitiikka toimii ei vain erityisesti valtiotasolla vaan monilla erilaisilla tasoilla, kun yhteistytä tehdään esimerkiksi yksityisen sektorin ja asiantuntijoiden kanssa. Toisin sanoen Intian raporteissa korostuu EU:n raporteja enemmän valtiotaso ja monitasohallintateorian ensimmäinen tyyppi, mutta kuitenkin molempien toimijoiden ilmastopolitiikassa voidaan aineiston perusteella havaita ajan kuluessa ja globalisaation edetessä muutosta monitasohallinnan toisen tyyppin suuntaan. Unionin kohdalla tutkimusaineiston eri raporttien välillä siirtyminen kohti monitasohallinnan toista tyyppiä on havaittavissa eritoten tiede ja tutkimus -diskurssin yhteydessä. Yhteistä on myös sekä diskurssien että hallinnan erilaisten tasojen kietoutuminen toisiinsa. Esimerkiksi energiatehokkuuteen sekä tieteen ja tutkimuksen liittyvät diskurssit nousevat aineistossa esiin rinta rinnan vaikka molempia käsitellään myös erillisinä kokonaisuuksina molempien kiinnostuksen kohteena olevien toimijoiden kohdalla.

Vertailun tekeminen Intian ja EU:n ilmastopolitiikassa monitasohallinnan näkökulmasta ei ole yksinkertaista. Haasteita monitasohallinnan toteutumisen analysoinnissa Intian ja EU:n välillä asettavat juuri toimijoiden erilaiset lähtökohdat. Esimerkiksi Intiaan liittyvässä aineistossa alueellisen ja kansainvälisen tason suhteen ulottuvuus nousee aineistosta erilliseksi diskurssiksi, kun taas EU:ssa jäsenmaat toteuttavat ilmastopolitiikassa automaattisesti myös siten toteuttaessaan myös kansallista ilmastopolitiikkaansa, jolloin alueellisuuden ulottuvuus ei yhteisön dokumenteissa nouse niin vahvasti esiin. Erilaisiin lähtökohtiin liittyen huomio kiinnittyy Intian aineistossa myös siihen, että aineiston raporteissa ei suoraan tuoda ilmi ilmastopolitiikan problemaattisuuden aspektia suhteessa talouskasvuun, vaikka talouskasvun tavoitteet ovatkin ilmastopolitiikan rinnalla jatkuvasti näkyvissä. Sen sijaan UNFCCC:n jaottelussa kehitysmaaluokkaan kuuluva Intia tuo korostaen esiin asemaansa kansainvälisen politiikan toimijana. Kansainvälisyysaspekti siis tulee Intian,

kuten EU:nkin diskursseissa esiin suuressa roolissa, mutta Intian kohdalla enemmänkin monitasohallinnan ensimmäisen tyypin mukaisena alueellisena tasona valtiotason ohella, EU:ssa taas esimerkiksi kansainvälisten tutkimusverkostojen tms. toisen tyypin mukaisten asetelmien kautta.

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää Intian ja Euroopan unionin ilmastoraporteista, miten globaalin ilmastopolitiikan hallinnassa ilmenee monitasohallinnan piirteitä. Mielenkiinnon kohteiksi valikoitui Euroopan unioni ja Intia, jotka ovat molemmat merkittäviä, mutta kuitenkin varsin erityyppisiä kansainvälisen politiikan toimijoita. Myös ilmastopolitiikassa lähtökohdat EU:lla ja Intialla olivat varsin erilaiset. Tutkimuksen päämääränä oli selvittää diskurssianalyysin avulla, minkälaisia erityisesti Hooghen ja Marksian monitasohallintaperiaatteisiin pohjautuvia diskursseja pääosin UNFCCC:n maaraportteihin perustuvasta aineistosta on mahdollista löytää. Lähtöoletuksena ennen analyysin suorittamista oli, että globalisaation myötä tarvitaan uusia hallinnan keinoja tulosten aikaansaamiseksi ilmastopolitiikassa, siten lähtöteesin mukaan aineistosta tulisi löytyä piirteitä, jotka noudattavat monitasohallinnan ja varsinkin Hooghen ja Marksian jaottelun mukaisen toisen tyypin periaatteita.

Tutkimus osoitti, että teesin mukainen monitasohallinnan toisen eli tehtäväkohtaisen tyypin edellytys toteutuu aineistossa lähes kaikissa diskursseissa, ja jokaisessa diskurssissa näkyy odotetustikin globalisaation edetessä liukuminen yhä monitasoisempaan hallintatapaan. Lähtötilanteeltaan Intia ja Euroopan unioni olivat kuitenkin varsin erilaiset toimijat, mikä heijastui analyysissä läpi koko aineiston. Intiaa käsittelevästä aineistosta erottuikin ensimmäisenä diskurssi, jossa hallinnan yksinäpaisuus ja valtiokeskeisyys tuli esiin yllättävän voimakkaasti, ja aineistoa leimasi talouskasvun tavoitteet ilmastonsuojelun ohessa. Kokonaisuutena kuitenkin voidaan

todeta, että aineiston dokumentteihin syvennyttäessä esiin nousi säännönmukaisesti yhä erilaisempia tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen mukaisia tasoja asiantuntijatasosta yksityisen sektorin tasoon, globaalilta tasolta valtiotasoon jne.

Intian osalta aineistosta oli eroteltavissa kaikkiaan neljä diskurssia, jotka olivat aineistossa huomattavan suuressa roolissa, ja jotka olivat monitasohallinnan kannalta kiinnostavia: valtiotason diskurssi, energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian diskurssi, tieteen ja tutkimuksen diskurssi sekä kansainvälisen ja alueellisen tason diskurssi. Valtiotalouden diskurssi ei toteuttanut tutkimuksen teesiä, ja analyysin edetessä oli yllättävää, kuinka suuressa roolissa valtiotaso silti aineistossa esiintyi. Keskeisimpiä toistuvia teemoja valtiotalouden diskurssissa oli muun muassa, että laajan ja heterogeenisen väestöpohjan omaavassa valtiossa, joka nopeasta teollistumisesta huolimatta jaotellaan edelleen UNFCCC:ssäkin kehitysmaaryhmään, ilmastopolitiittiset toimet ovat varsin valtio- ja keskushallintojohtoista. Läpi aineiston toistuu lähtökohta, jossa jossa valtiojohtoisesti toteutetaan ilmastopolitiikkaa rintarinnan talouskasvun edistämisen kanssa. Keinoina tulee esiin esimerkiksi verotukselliset keinot sekä erilaiset valtiojohtoiset projektit ja hankkeet liittyen esimerkiksi väestönkasvun hillitsemiseen. Tässä diskurssissa tutkimuksen teoreettisena lähtökohtana ollut monitasohallinnan tehtäväkohtaisen eli toisen tyyppin periaatteet eivät sellaisenaan toteudu, vaikkakin uudemmassa aineistossa on havaittavissa muutosta valtiokeskeisyydestä hieman polysentrisempään suuntaan. Valtiotalouden diskurssin voidaan kuitenkin nähdä toteuttavan monitasohallinnan ensimmäisen tyyppin periaatteita, jonka perusteella hallintatavalla ei välttämättä etsitä ratkaisuja juuri tämänhetkisiin akuutteihin haasteisiin ja ongelmiin tietyillä aloilla, vaan luodaan pysyvämpiä ja perusteellisempia viitekehyksiä asioiden hoitamiseen tietyllä alueella. Tämä on myös ymmärrettävää, kun kyseessä on kehittyvä maa, jossa ilmastopolitiittisia toimintatapoja vasta haetaan.

Toisena Intian diskurssina aineistosta nousi siis esiin energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian diskurssi, joka niin ikään liittyy myös Intian talouskasvu- ja teollistumistavoitteisiin sekä väestön elintason nostamiseen. Tässä diskurssissa erityisen kiinnostavaa oli yksityiseen sektoriin liittyvä ulottuvuus, mikä on

monitasohallinnan toisen tyypin toteutumisen kannalta olennaista. Tässäkin diskurssissa yrityspuolen ulottuvuus jäi lopulta yllättävän rajatuksi, mutta sen merkitys joka tapauksessa painottui, kun aineistossa toistuvasti käsiteltiin energiatehokkuuta merkittävänä osana ei vain Intian vaan globaalin tason ilmastopolitiikkaa.

Kolmas analyysin diskursseista oli tieteen ja tutkimuksen diskurssi, joka nousi esiin niin Intiaan kuin Euroopan unioniinkin liittyvässä aineistossa. Kyseinen diskurssi on niin ikään läpi aineiston toistuva, ja toteuttaa esimerkillisellä tavalla tutkimuksen lähtöteesiä ja monitasohallinnan toisen tyypin lähtökohtaa, kun diskurssiin liittyvän alan vastuuta on hajautettu erilaisille julkisen ja yksityisen sektorin toimijolle. Tässä diskurssissa nousi esiin myös järjestötason toiminnan ulottuvuus erityisesti järjestöpohjaisten itsenäisten tutkimuslaitosten muodossa. Diskurssissa korostui myös monitasohallinnan pääperiaatteisiin kuuluva piire, jonka mukaan erilaiset tasot voivat toimia päällekkäin ja toisiaan täydentävästi, sekä se, kuinka aineiston ensimmäisestä dokumentista tuoreimpaan on havaittavissa globalisaation edellyttämää muutosta kohti monitasoisempaa hallintaa.

Viimeiseksi, neljäs aineistosta erottunut diskurssi oli kansainvälisen ja alueellisen tason diskurssi. Diskurssi on monitasohallinnan valossa edellisä hieman haastavampi tulkita, koska se on kolmea muuta diskurssia hajanaisempi kokonaisuus aineistossa. Se on myös kytköksissä kaikkiin muihin edellämainittuihin diskursseihin. Vaikka Hooghen ja Marksien mukaan hallinnan jaottelu kansalliseen ja kansainväliseen tasoon on pikemminkin monitasohallinnan ensimmäisen tyypin mukaista, tässä diskurssissa ilmenee piirteitä toisesta eli tehtäväkohtaisesta tyypistä. Varsin vahvana ulottuvuutena ilmenee esimerkiksi SAARC-yhteistyö, jolloin kyseessä voidaan nähdä olevat pikemminkin esimerkki toisesta hallinnan tyypistä, jonka mukaan erilaisilla, myös rajat ylittävillä hallintatavoilla etsitään ratkaisuja tietynlaisiin ongelmiin, jotka koskevat juuri sillä alueella toimivia.

Euroopan unionin osalta puolestaan analyysissä löydetyt diskurssit rakentuvat odotetustikin pääasiassa monitasohallinnan toisen tyypin periaatteista. Oman

haastavuutensa analyysiprosessiin toi se tosiasia, että unioni on itsessään monitasohallinnan toisen tyyppin mukainen järjestelmä, mutta tässä tutkimuksessa keskitytään kuitenkin ilmastopolitiikkaan Euroopan unionin rakenteen sijaan. Ensimmäisenä diskurssina analyysissä tuotiin esiin kehitysmaiden tukemisen diskurssi. Diskurssissa tulee ilmi tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen kannalta kiinnostavia piirteitä erityisesti projektityön kautta. Globaalilla ilmastopolitiikan kentällä EU:n rooli kehitysavun antajana ja ilmastopolitiikan edistämisen tukijana nousee aineistossa esiin varsin vahvasti, ja siitä rakentuu diskurssi, jossa olennaista on erilaisten tasojen yhtäaikaista toimijuutta ilmastopoliittisten projektien hallinnassa. Diskurssiin kuuluu kiinteänä osana myös yksityisen sektorin toimijuuden ulottuvuus erityisesti teknologiansiirtohankeissa.

Toisena diskurssina analyysissä nostettiin esiin päästökauppa. Päästökaupadiskurssia voidaan pitää lähes malliesimerkkinä tutkimuksen mielenkiinnon kohteena olevasta monitasohallinnasta ja etenkin sen toisesta tyyppistä. Päästökauppajärjestelmässä hallinnan tasot ovat hyvin vaihtelevat ja moniulotteiset, kun roolinsa on niin asiantuntijatasolla kuin valtiotasolla tai erilaisilla alueellisilla tasoilla. Päästökaupadiskurssi nousee aineistossa esiin erittäin vahvasti ja on siten hyvin merkittävä osa EU:n käytännössä toteuttamaa ilmastopolitiikkaa, joten tämän tutkielman lähtöteesi, jonka mukaan monitasohallinnan tehtäväkohtaisen tyyppin toteutus on edellytyksenä toimivan ilmastopolitiikan aikaansaamiseksi pitää tässä diskurssissa hyvin paikkansa.

Lopuksi, kolmanneksi erilliseksi kokonaisuudeksi EU:nkin kohdalla rakentui tieteen ja tutkimuksen diskurssi. Intiaa koskevan aineiston tapaan myös EU:n kohdalla diskurssi nousee esiin erilaisissa muodoissa lähes läpi koko aineiston, ja samoin tässäkin tapauksessa diskurssista on havaittavissa lähtöteesiä tukevia piirteitä. Diskurssi on varsin laaja ja esiintyessään läpi aineiston myös haastava tutkittava, mutta tärkeimpänä piirteenä esiin nousee kehitys yhä enemmän monitasohallinnan toisen tyyppin suuntaan sekä erityisesti uudemmissa dokumenteissa ilmastopolitiikan hallinnan jakautuminen lukuisille erilaisille tasoille, kuten yksityiselle sektorille, kansainväliselle tasolle, valtiotasolle, itsenäisille tutkimuslaitoksille yms. asiantuntijatasoille jne. Tyypillistä

tieteen ja tutkimuksen diskurssille oli sen kietoutuminen myös edellämäinnittuihin kehitysmaiden tukemisen sekä päästökaupan diskursseihin.

Tutkimukseen on valittu kaksi erilaista kansainvälispoliittista toimijaa ja tarkoituksena oli tutkia myös, minkälaisia eroja analyysissä näiden kahden erilaisen toimijan välillä on. Selkeimpänä erona esiin nousi yllättävänkin vahva valtiojohtoisuus Intian ilmastopolitiikan hallinnassa, jolloin monitasohallinta ei lähtötesin mukaisesti toteudu, toisin kuin Euroopan unionin tapauksessa pääpiirteittäin kaikissa EU-aineistosta nousseissa diskursseissa. Kuitenkin aineistosta voidaan havaita, että globaalien haasteiden edessä myös toimintatavat ajan myötä yhtenäistyvät erilaisista taustoista huolimatta siten, että monitasohallinnan merkitys kasvaa Intiankin dokumenteissa jatkuvasti. Aineistosta on selkeästi havaittavissa monitasohallinnan lisääntyminen Intian roolin muuttuessa asteittain, kun se on avoimempi kompromisseilla ja sitovaan kansainväliseen ilmastopolitiikkaan osana BASIC-ryhmää. Kahdesta eri aineistokokonaisuudesta nousi myös esiin yhdet samankaltaiset diskurssit, tieteen ja tutkimuksen diskurssit, jotka molemmat rakentuivat pitkälti monitasohallinnan toisen tyyppin peruseriaatteiden varaan. Lisäksi kun aineistoa tarkastellaan monitasohallinnan valossa, on muistettava, että tiivistetysti todeten Hooghen ja Marksien mukaan ensimmäinen ja toinen tyyppi voivat olla olemassa myös yhtäaikaisesti päällekkäisinä hallintamuotoina. Tästä näkökulmasta katsoen voidaankin todeta, että kaiken kaikkiaan monitasohallinnan periaatteet toteutuivat aineistossa ja esiin nousseissa diskursseissa jopa yllättävänkin hyvin Hooghen ja Marksien näkökulmien mukaisesti.

Tutkielman teorialuvussa viitattiin erilaisiin näkökulmiin globalisaatiosta perustana monitasohallinnan tarpeelle, ja edellämäinnittuja tuloksia voidaan verrata myös esimerkiksi teoriakappaleessa esiin nostetun buzanilaisen globalisaationäkemyksen mukaan. Buzan sanoo, että globalisaationäkökulmiensa keskiöön kuuluu periaate, jonka mukaan maailmanyhteisö ja kansainvälisen yhteisön valtiojärjestelmä eivät sulje toisiaan pois, vaan ne voivat olla olemassa samanaikaisesti. Maailmanyhteisöllähän Buzan tarkoittaa maantieteellisistä alueista ja valtioiden rajoista riippumatonta yhteisöä kun taas valtiojärjestelmä perustuu valtioiden väliseen kanssakäymiseen tietyn normiston mukaisesti. Aineisto ilmentää hyvin tällaisen päällekkäisyyden



olemassaoloa, mikä luonee yhä enemmän painetta uusien hallintakeinojen löytämiseksi ja hallinnan moninapaisuuden lisäämiseksi. Globalisaatioluvussa nostettiin esiin myös Rosenau näkökulma, joka on monitasohallinnan ymmärtämisen kannalta keskeinen. Rosenau korostaa globalisaation yhteydessä muitakin kuin talouden globalisaatioon liittyviä ilmiöitä, sekä globalisaation jatkuvasti muutoksessa olevaa luonnetta. Aineiston analyysissä tuli ilmi, että ilmastopolitiikassa hallinta on todellakin yhä enemmän jakautumassa monimuotoisemmaksi järjestelmäksi monenlaisille tasoille, mikä voidaan nähdä suorana reagointitapana Rosenau kuvaamaan globalisaation jatkuvaan muutokseen.

Hallintatapojen muutoksen seuraukset ja vaikutukset sen sijaan kuuluvat tutkimuksen tekemisen haasteisiin tässä tutkielmassa. Kuten todettua, tutkimuksen lähtöteesin voidaan tulkita valtaosin toteutuvan tietyin poikkeuksin, eli monitasohallinta todella on aineiston perusteella edellytys toimivan ilmastopolitiikan hallinnoimiseksi ja toteuttamiseksi. Kansainvälisen politiikan tieteenalan tutkijalle on kuitenkin haasteellista selvittää, onko primääriaineistossakin näkyvillä olevista ilmastokatsauksissa ilmaston ja ympäristön tilassa havaittavissa selkeitä muutoksia, jotka voisivat olla seurausta hallintatavan muutoksista, joita todistettavasti siis tähän tutkimukseen liittyvällä ajanjaksolla esiintyy. Kyseiset ilmaston tilaa käsittelevät luvut aineistossa jäivätkin tässä tutkimuksessa hyvin vähäiseen rooliin, koska niiden tulkintaan tarvittaisiin eri alan ammattitaitoa. Toisaalta tutkimuksen päämääränä olikin syventyä nimenomaan osapuolten käyttämiin keinoihin ja toimiin teoreettisena viitekehyksenä toimineen monitasohallinnan näkökulmasta, ja koska tutkimuksen tuloksena todettiin, että monitasohallinnan osuus ilmastopolitiikan hallinnassa kasvaa edelliseen verrattuna joka raportissa, voidaan monitasohallinnan periaatteiden toteuttamisen tulkita olleen eteenpäintyöntävä voima nimenomaan tulokselliselle ilmastopolitiikalle.

Se, että tutkimuksen kohteeksi valikoituivat juuri Intia ja EU, mahdollistaa jossain määrin tämän tutkimuksen tulosten soveltamisen Annex I ja Non-Annex I -luokiteltujen maiden eli teollisuusmaiden ja kehitysmaiden kohdalla. Vaikka Intia pyrkii aineistossa paikka paikoin selkeästi korostamaan ja vahvistamaan omaa rooliaan kansainvälisen politiikan toimijana, sitä leimaa aineiston dokumenteissa kehitysmaalähtökohta siten, että talouskasvun ja väestön hyvinvoinnintavoitteet kulkevat ilmastotavoitteiden

rinnalla. Muitakin UNFCCC:n luokituksen Non-Annex I -maita, erityisesti BASIC-ryhmän maita eli Brasiliaa, Kiinaa ja Etelä-Afrikkaa voidaan oletusarvoisesti ja edellämainitun luokittelun perusteella pitää samankaltaisia piirteitä omaavina, jolloin myös niiden kohdalla voidaan ajatella olevan samankaltaisia haasteita mutta myös houkutuksia monitasohallinnan lisäämiseksi. EU puolestaan edustaa teollisuusmaita, ja tutkimuksen perusteella voidaan olettaa, että myös muiden Annex I -maiden kohdalla monitasohallintaa toteutetaan yhä voimakkaammin samoin periaattein kuin unionissakin.

Tutkimusprosessin aikana heräsi useita jatkokysymyksiä, joihin vastaaminen ei kuulunut enää tämän rajatun tutkimuksen piiriin. Perustavanlaatuisin näistä kysymyksistä lienee, mihin suuntaan globalisaation luonne pohjimmiltaan on muuttumassa. Jatkuuko globalisaatio ennen kaikkea talouden globalisaationa, vai nouseeko ilmasto- ja ympäristöasioiden merkitys globalisaatioon kiinteästi kuuluvana osana. Ymmärretäänkö globalisaatio tulevaisuudessa käytännössä ilmastoasioiden globalisaationa sen sijaan, että sen keskiössä on maailmanlaajuisen talouden kehittyminen ja ruohonjuuritasolta nähtynä ”maailman pienentyminen” liikkuvuuden lisääntyessä. Kuinka pitkälle Rosenauin ajatuksia globalisaatiosta muunakin kuin talouden globalisaationa voidaan viedä, ja kuinka iso osa kansainvälisten järjestöjen, kuten YK:n työstä liittyy vain globaaleihin ilmasto- ja ympäristökysymyksiin. Tämänkaltaiset perustavanlaatuiset kysymykset luovat monitasohallinnan viitekehyksessä pohjaa sen tutkimiselle jatkossa, *miten* tulevaisuudessa monitasohallinnan keinoja käytännössä *tulisi* toteuttaa parhaimmalla tavalla erilaisissa tilanteissa ottaen huomioon niin teollisuus- kuin teollistuvienkin maiden erilaiset haasteet ja näkökulmat. Toisaalta tätä tutkimusta toteutettaessa heräsi myös kysymyksiä erityisesti Intian roolista osana kansainvälistä ilmastohallintaa. Monitasohallinnan näkökulmasta Intia on nyt muutoksessa kohti monitasoisempia hallinnan tapoja ja aktiivisempaa roolia globaalissa ilmastopolitiikassa. Tulevaisuudessa teollisuusmaat Euroopan unionin johdolla odottavat Intialta yhä enemmän sitovia velvoitteita ilmastoneuvotteluissa, joten Intian roolin, aseman ja tavoitteiden analysointi tulevaisuudessa kuuluu kansainvälisen ilmastopolitiikan tutkimuksen keskeisimpien kysymysten joukkoon.

## LÄHTEET:

### **Tutkimuskirjallisuus:**

Bache, Ian & Flinders, Mathew (2004): ”Themes and Issues in Multi-level Governance”. Teoksessa Bache ja Mathew Flinders (toim.). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.

Beck, Ulrich (1999): *Mitä Globalisaatio on? Virhekäsityksiä ja poliittisia vastauksia*. Tampere: Vastapaino.

Bromley, Simon (2001): *Governing the European Union*. London: Sage Publications.

Brown, Chris (2005): *Understanding International relations*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Buzan, Barry (2004): *From International to World Society: English School Theory and the Social Structure of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dunne, Tim (2005): *System, State and Society: How Does It All Hang Together?* Millennium – Journal of International Studies, Vol.34 No. 1: 157-170.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Jyväskylä: Gummerus.

Fairclough, Norman (1989): *Language and power*. London: Longman.

Fairclough, Norman (1992): *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.

Fairclough, Norman (1995): *Critical discourse analysis : the critical study of language*. London: Longman.

Foucault, Michel (1972): *The Archeology of Knowledge*. London: Tavistock Publications Ltd.

George, Stephen (2004): "Multi-level Governance and the European Union". Teoksessa Bache & Mathew Flinders (toim.), *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.

George, Stephen & Bache, Ian (2001): *Politics in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Ghosh, Prodipto (2012): "Climate change debate: the rationale of India's position". Teoksessa Dubash, Navroz K. (toim.), *Handbook of Climate Change and India*. Oxon: Earthscan.

Hochstetler, Kathryn & Milkoreit, Manjana (2014): *Emerging Powers in the Climate Negotiations: Shifting Identity Conception*. Political Research Quarterly, Vol 67(1).

Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2001): *Multi-level Governance and European Integration*. Boulder: Rowman & Littlefield.

Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2003): *Unrevealing the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*. American Political Science review, vol.97, No 2.

Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2004). "Contrasting Visions of Multi-level Governance". Teoksessa Bache & Mathew Flinders (toim.), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Howarth, David, Norval, Aletta J. & Stavrakakis, Yannis (2000): *Discourse Theory and political analysis: identities, hegemonies and social change*. Manchester: Manchester University Press.

Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (1993): *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino.

- Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (1999): *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino.
- Marks, Gary (1993): ”Structural Policy and Multilevel Governance in the EC”. Teoksessa Cafruny & Glenda Rosenthal (toim), *The State of the European Community*. New York: Lynne Rienner.
- Murray, Warwick E. (2006): *Geographies of Globalization*. Oxon: Routledge.
- OECD (2014): *Multi-level Governance and Public Finance*. Saatavissa <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/multi-levelgovernance.htm>, luettu 1.3.2014.
- Palonen, Kari (1988): *Tekstistä politiikkaan*. Jyväskylä: Vastapaino.
- Robertson, Ronald (1992): *Globalization – Social Theory and Global Culture*. London: Sage Publications Ltd.
- Rosenau, James N. (2003): *Distant Proximities – Dynamics Behind Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Sengupta, Sandeep (2012): ”International climate negotiations and India's role”. Teoksessa Dubash, Navroz K. (toim.), *Handbook of Climate Change and India*. Oxon: Earthscan.
- Stubbs, Paul (2005): *Stretching Concepts Too Far? Multi-level Governance, Policy transfer and the Politics of Scale in South East Europe*. South East Politics, Vol. VI, No. 2.
- Vihma, Antto (2011): *India and the Global Climate Governance: Between Principles and Pragmatism*. Journal of Environment & Development XX(X) 1-26. SAGE Publications.
- Väyrynen, Raimo (1997): *Global Transformation – Economics, Politics and Culture*. Helsinki: Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra.

Wallerstein Immanuel (2006): *European Universalism: the Rhetoric of Power*. New York: The New Press.

Wendt, Alexander (1999): *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

### **Primääriaineisto:**

Commission of the European Communities (2001): *Third Communication from the European Community under the Framework Convention on Climate Change*. SEC(2001) 2053. Brussels. Saatavilla <http://unfccc.int/resource/docs/natc/eunc3.pdf>, luettu 20.4.2014.

Commission of the European Communities (2006): *Fourth National Communication from the European Community under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*. SEC(2006) 138/2. Brussels. Saatavilla <http://unfccc.int/resource/docs/natc/eunce4add.pdf>, luettu 20.4.2014.

European Commission (2009): *Fifth National Communication from the European Community under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*. COM (2009)667 ja SEC (2009)1652 Part 1, 2a, 2b, 3. Brussels. Saatavilla [http://unfccc.int/resource/docs/natc/ec\\_nc5.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/natc/ec_nc5.pdf), luettu 20.4.2014.

European Commission (2014): *What is the EU doing about Climate Change?* Saatavilla [http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/index_en.htm), luettu 20.4.2014.

Ministry of Environment & Forests, Government of India (2004): *India's Initial National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. New Delhi. Saatavilla <http://unfccc.int/resource/docs/natc/indnc1.pdf>, luettu 1.3.2014.

Ministry of Environment & Forests, Government of India (2010): *India: Taking on Climate Change – Post Copenhagen Domestic Actions*. New Delhi. Saatavilla

<http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/India%20Taking%20on%20Climate%20Change.pdf>, luettu 1.3.2014.

Ministry of Environment & Forests, Government of India (2012): *India's Second National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. New Delhi. Saatavilla <http://unfccc.int/resource/docs/natc/indnc2.pdf>, luettu 1.3.2014.

United Nations Framework Convention on Climate Change (2014a): *Background on the UNFCCC: The international response to climate change*. [https://unfccc.int/essential\\_background/items/6031.php](https://unfccc.int/essential_background/items/6031.php), luettu 20.4.2014.

United Nations Framework Convention on Climate Change (2014b): *Parties & Observers*. Saatavissa [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/items/2704.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php), luettu 20.4.2014.

United Nations Framework Convention on Climate Change (2014c): *Existing Requirements for Reporting and Review for Annex I Parties under the Convention and the Kyoto Protocol*. Saatavissa [http://unfccc.int/national\\_reports/reporting\\_and\\_review\\_for\\_annex\\_i\\_parties/items/5689.php](http://unfccc.int/national_reports/reporting_and_review_for_annex_i_parties/items/5689.php), luettu 20.4.2014.

United Nations Framework Convention on Climate Change (2014d): *National Reports*. Saatavissa [http://unfccc.int/national\\_reports/items/1408.php](http://unfccc.int/national_reports/items/1408.php), luettu 20.4.2014.

**Muut:**

SYKE (Suomen ympäristökeskus), IL (Ilmatieteenlaitos) ja Aalto-yliopisto YTK (Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutusryhmä) (2014): *Sopimukset ohjaavat kansainvälistä ilmastopolitiikka*. Saatavissa

<http://ilmasto-opas.fi/fi/ilmastonmuutos/hillinta/-/artikkeli/f65a78bb-dc8e-41a5-b09a-6fa36661880b>, luettu 20.4.2014.