

Venla Virkamäki

**EUROOPAN UNIONI MONITASOISENA POLIITTISENA
JÄRJESTELMÄNÄ
- Esimerkkinä sosiaalipolitiikan päätöksenteko**

Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen laitos
Kansainvälinen politiikka
Pro gradu -tutkielma
Lokakuu, 2007

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen laitos

VIRKAMÄKI VENLA: EUROOPAN UNIONI MONITASOISENA POLIITTISENA

JÄRJESTELMÄNÄ - Esimerkinä sosiaalipolitiikan päätöksenteko

Pro gradu -tutkielma, 98 s.

Kansainvälinen politiikka

Lokakuu 2007

Työni lähtökohtana on kysymys siitä, missä sosiaalipolitiikasta päätetään Euroopan unionissa. Tarkastelen tätä rajattua ongelmaa tekemieni haastattelujen kautta. Ymmärrän Euroopan unionin monitasoisena poliittisena järjestelmänä. Väitän, että tämä on erityisen ilmeistä sosiaalipolitiikassa, jota tehdään entistä enemmän avoimen koordinaatiomenetelmän kautta. Avoimessa koordinaatiomenetelmässä ja monitasohallinnassa molemmista keskeistä on nimenomaan hallinta virallisten lainsäädäntöprosessien ulkopuolella.

Analysoin aineistoni hermeneuttisesti, eli tulkintametodin avulla. Työn teoreettisena viitekehyksenä toimii sosiaalinen konstruktivismi. Se tarjoaa mielestäni parhaat välineet tarkastella jatkuvasti muuttuvaa Euroopan unionia. Monitasoisessa unionissa päätöksentekotapa ja toimivaltasuhteet vaihtelevat eri politiikan lohkoilla. Esimerkiksi sisämarkkinapolitiikasta päätettäessä valtion rooli on erilainen kuin sosiaalipolitiikasta päätettäessä. Sosiaalipolitiikka on perinteisesti hyvin vahvasti kansallisvaltion päätöksenteon alainen, mutta uudet tavat luoda unionin sosiaalista mallia ovat vaikuttaneet valtion asemaan. Minua kiinnostaakin se, miten tämä muutos heijastuu siihen, mitä pidämme kansallisena ja kansainvälisenä. Työhöni sisältyy myös sikäli käytännönläheinen ennakkokiinnostus, että uskon, että se, miten kansalliset toimijat ymmärtävät koko unionin järjestelmän, vaikuttaa myös siihen, miten he siellä toimivat. Tämä taas on tärkeää sen kannalta, miten Suomen sosiaaliturvajärjestelmien käy tulevaisuudessa.

Analyysini loppupäätelmä on, että suomalaiset keskeiset toimijat kokevat sosiaalipolitiikan olevan edelleen paljolti kansallista toimintaa. Unionin sosiaalipoliittinen aktiivisuus ja avoin koordinaatiomenetelmä koetaan jossain määrin uhkana. Haastateltavat kuitenkin ymmärsivät, että jatkossa unionin politiikan merkitys kasvaa. Haastattelujen perusteella näyttää siltä, että suomalaiset ymmärtävät unionin itsenäisenä kokonaisuutena, jonka suuntaan vaikuttaminen kannattaa tehdä koordinoitusti kaikkia kanavia pitkin. Näin ollen esimerkiksi intressiryhmät, joiden vaikutusvallan toisaalta nähdään kasvaneen unionin tasolla, vaikuttavat edelleen pääosin kansallisesti. Unionin instituutiot koetaan itsenäisinä toimijoina, joiden suhteen valtioiden vaikutusvalta vähenee. Entistä enemmän päätöksiä tehdään siis yhdessä jäsenvaltioiden, unionin instituutioiden ja erilaisten intressiryhmien kesken.

Työni osoittaa, että monitasohallinnan teoria kuvaa hyvin Euroopan sosiaalista ulottuvuutta. Monitasoinen poliittinen unioni on kansalaisille äärettömän hankala seurata. Vastuuta tehdyistä päätöksistä on vaikea osoittaa kenellekään. Tällöin tyytymättömyys kohdistuu laajasti ottaen

”unioniin”, siten vähentäen koko unionin legitimitettä. Monitasohallinta onkin sekä ongelma että ratkaisu legitimitetin kannalta – toisaalta se saattaa heikentää unionin legitimitettä, mutta toisaalta lisätä sitä antamalla kansalaisille enemmän mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon. Oleellista avoimen koordinaationmenetelmässä on kysymys oikeudesta osallistua. Kenellä on oikeus osallistua hallinta- ja päätöksentekoprosesseihin unionissa? Demokratiaan kuuluu luonnollisena osana myös päätöksentekijöiden tilivelvolliseksi saattaminen kansalaisten valvonnan kautta. Unionin tasolle siirtyminen on vähentänyt mahdollisuuksia tehdä tätä. Samalla on kuitenkin entistä tärkeämpää, että muilla tasoilla valvonta toimii sitäkin tiiviimmin. Jatkossa lienee syytä unionin ja jäsenmaiden tasolla pohtia miten varmistaa avoimen koordinaatiomenetelmän avoimuus ja demokraattisuus. Kansallisten parlamenttien on toki itsekkin oltava aktiivisia, mutta toisaalta niiden vaikutusmahdollisuuksia on myös edistettävä esimerkiksi valtioneuvoston toimesta. Lisäksi Euroopan parlamentin roolia tulisi mielestäni demokratian kannalta vahvistaa.

Monitasohallinta ei haasta valtion suvereniteettiä suoraan. Muutos ei myöskään liity lailliseen suvereniteettiin. Legaalisena kokonaisuutena valtio säilyy myös jatkossa. Euroopan unionin prosessit ja politiikan muodostus eivät kuitenkaan tapahdu enää pelkästään kansallisvaltiollisessa kehyksessä. Kansallisen ja kansainvälisen raja on hämärtänyt, toisilla aloilla enemmän kuin toisilla. Euroopan unioni avaakin mielenkiintoisia tutkimuskysymyksiä myös kansainvälisen politiikan tieteenalassa. Monitasoisen poliittisen järjestelmän käsite voisi avata keskustelua kansainvälisten organisaatioiden mahdollisuuksista. Euroopan unionin instituutioiden, päätöksentekojärjestelmän ja hallinnan tutkimus voisi myös lisätä ymmärrystä auktoriteetista osana kansainvälistä järjestelmää sekä avartaa käsitystä siitä, missä kansainvälistä politiikkaa tehdään. Tulevaisuudessa täytyy myös tarkemmin analysoida intressiryhmien ja aluetason toimijoiden mobilisaatiota ja vaikutusta. Ennen kaikkea unionin tutkimus tarjoaa materiaalia tutkia kansallisvaltioiden ulkopuolella tapahtuvan politiikan luonnetta, rajoja sekä kehitystä.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
1.1. SYVENEVÄ JA LAAJENEVA INTEGRAATIO.....	1
1.2. TUTKIMUSKYSYMYKS JA METODI	3
1.3. EUROOPPA-TUTKIMUS KANSAINVÄLISEN POLITIIKAN TIETEENALASSA	7
2. EUROOPAN INTEGRAATIO	9
2.1. INTEGRAATION ETENEMINEN	9
2.2. ERIITYVÄ JA YHDENTYVÄ UNIONI	13
2.3. INTEGRAATION SELITYSLÄHTEET	14
3. TUTKIMUKSEN TIETEELLINEN LÄHESTYMISTAPA - KONSTRUKTIVISMI	18
3.1 KONSTRUKTIVISMI TIETEENALASSA	18
3.2. KONSTRUKTIVISMI SOSIAALISENA TEORIANA.....	22
3.3. KONSTRUKTIVISMI TUTKIMUKSESSA	26
4. MONITASOINEN POLIITTINEN JÄRJESTELMÄ	28
4.1. MONITASOHALLINNAN TEORIA	28
4.2. TEORIAN TESTAUS	32
4.2.1 Tarkastelussa unionin päätöksentekoprosessi.....	32
4.2.2 Alueiden rooli	37
4.2.3 Intressiryhmien rooli	41
4.3. MONITASOHALLINTA DEMOKRATIANA?	44
5. METODISET VALINNAT	46
5.1. HERMENEUTIikka TUTKIMUSMENETELMÄNÄ	46

<i>5.2. TUTKIMUSAINEISTO</i>	48
<i>5.3. TUTKIMUSHAASTATTELU OSANA TUTKIMUSTA</i>	50
6. SOSIAALIPOLITIIKKA EUROOPAN UNIONISSA	53
<i>6.1. UNIONIN SOSIAALIPOLITIIKAN KEHITYS</i>	53
<i>6.2. SOSIAALINEN ULOTTUVUUS HALLINTANA</i>	56
<i>6.3. AVOIMEN KOORDINAATION MENETELMÄ SOSIAALIPOLITIIKASSA</i>	59
<i>6.4. AVOIN KOORDINAATIO MONITASOHALLINTANA</i>	63
7. ANALYYSI	65
<i>7.1 EUROOPAN UNIONIN VAIKUTUS SOSIAALIPOLITIIKKAAN</i>	67
<i>7.2 AVOIN KOORDINAATIO – OPPIMISTA VAI ”FASISTISTA OHJAUSTA”?</i>	73
<i>7.3 YHTEENVETO AINEISTOSTA</i>	78
8. LOPPUPÄÄTELMÄT	83
LÄHDELUETTELO	88
<i>PRIMAARILÄHTEET</i>	88
<i>SEKUNDAARILÄHTEET</i>	89

1. Johdanto

1.1. Syvenevä ja laajeneva integraatio

”Viedäksemme Eurooppaa eteenpäin, meidän täytyy saada itsemme uskomaan. Asiat eivät ole sellaisia, kuin miltä ne näyttävät. Ensimmäinen sopimus näytti pelkältä sopimukselta hiilestä ja teräksestä, mutta oli perusta pitkälle menevälle poliittiselle unionille.”¹

Kyseinen lainaus *The European*-lehdestä kuvaa hyvin Euroopan unionia. Aivan alusta asti integraation suunnan ja yhteisön kehityksen ennustaminen on ollut vaikeaa. Unioni on kehittynyt jatkuvassa instituutioiden ja toimijoiden vuorovaikutuksessa. Teoriat ovat olleet eri mieltä siitä tulisiko laajentunutta ja syventynyttä unionia pitää perinteisessä mielessä joko laajennettuna kansallisvaltiona tai hallitustenvälisenä organisaationa, vai tulisiko sitä tarkastella poliittisena järjestelmänä *sui generis*?

Unionin järjestelmää voidaan Simon Hixin tavoin tarkastella puhtaasti politiikan tutkimuksen käsittein. Hix nojaa Almondin ja Eastonin poliittisen järjestelmän kehukseen ja heidän kriteereihinsä esittäessään unionista seuraavanlaisia kysymyksiä. Kenellä on ylin toimeenpanovalta? Missä olosuhteissa parlamentti vaikuttaa lainsäädäntöön? Onko tuomioistuin poliittisen kontrollin ulottuvissa ja miten kansalaiset tukevat keskeisiä instituutioita? Sekä mikä on puolueiden ja vaalien rooli sekä kuinka intressi- ja kansalaisryhmät vaikuttavat?² Näihin kysymyksiin vastauksia etsiessä huomaa helposti, kuinka monimutkainen instituutioiden ja organisaatioiden verkosto unionin tasolle on luotu.³ Samalla kun valtiot ovat luovuttaneet toimivaltaa unionille, ovat alueet saaneet lisää valtaa sekä kanavia toimia unionin tasolla suoraan ohi valtion. Myös intressiryhmien merkitys on kasvanut.⁴

Euroopan unioni ei ole valtio siinä mielessä kuin ymmärrämme westfaalenilaisen valtion. Siltä muun muassa puuttuu monopoli väkivaltaan omalla alueellaan. Unionilla ei myöskään ole oikeutta

¹ ”To move Europe forward one has to make believe. Things are not what they seem. The first treaty looked like a narrow agreement on coal and steel but was the foundation for far-reaching political union.” *The European*, 1, 1994. Lainattu Wind 1997(B), 15

² Almondin ja Eastonin kriteerit ovat: vakaat ja selvät instituutiot yhteiseen päätöksentekoon, kansalaisten ja kansalaisryhmien osallistuminen poliittiseen järjestelmään, päätöksenteon vaikuttavuus esimerkiksi resurssien jakoon sekä jatkuva vuorovaikutus poliittisten tulosten, uusien vaatimusten ja uusien päätösten välillä. Hix 2005, 4-5

³ Raunio & Saari 2006, 54

⁴ Jachtenfuchs 1997, 39-50

asettaa/kantaa veroja alueellaan, eikä oikeudellista suvereniteettia. Toisaalta unioni säättää jäsenmaiden kansalliset lait ylittäviä ja jäsenmaita velvoittavia lakeja.¹ Tehtävät, jotka aiemmin ovat kuuluneet ennen kaikkea valtiolle, toteutetaan nykyään EU-tasolla, toisin sanoen kansainvälisellä agendalla. Syventynyt ja laajentunut Euroopan unioni on muodostunut merkittäväksi valtakeskukseksi, jolle jäsenvaltiot ovat luovuttaneet osan kansallista valtaansa. Näin ovat tehneet esimerkiksi osa jäsenvaltioista raha- ja valuuttapolitiikassa. Unionissa tapahtuva poliittinen, taloudellinen ja oikeudellinen yhteistyö on paljon pidemmälle menevää kuin perinteisissä kansainvälisissä organisaatioissa ja toisaalta unioni ei ole muodostumassa liittovaltioksi. Integraatio onkin tuottanut kompleksisen poliittisen järjestelmän, jonka institutionaalinen rakenne eroaa sekä valtiosta että kansainvälisestä organisaatiosta.² Kansainvälisen politiikan tutkimuksen perinteiset teoriat eivät täysin pysty tavoittamaan tätä muutosta ja siksi tarvitsemme uusia käsitteitä ja tapoja ajatella unionia.

Yksi politiikan lohko, jossa jäsenvaltioiden ja unionin välinen päätöksentekosuhte on murroksessa, on sosiaalipolitiikka. Euroopan unionin sisämarkkinoiden tiivistyminen ja kilpailuvaatimusten alueen laajentuminen määräävät entistä enemmän jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien kehittämistä ja rajoittavat kansallista toimivaltaa. Tämä muuttaa unionin ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita. Sisämarkkinoiden vaikutukset sosiaalipoliittisiin kysymyksiin välittyvät talouden ja markkinoiden logiikan mukaisesti. Tästä kehityksestä on vaikea saada kokonaisvaltaista käsitystä, sillä se etenee samaan aikaan monella eri alueella ja usein vaivihkaa. Päätöksentekopaikat vaihtelevat ja vastuuta on vaikea osoittaa.³ Toisaalta sisämarkkinoiden vaikutus on myös johtanut tarpeeseen kehittää unionin sosiaalista ulottuvuutta, sisämarkkinoiden ja vapaan kilpailun tuomien haittojen korjaamiseksi. Sosiaalista ulottuvuutta rakennetaan pitkälti myös muiden keinojen kuin perinteisin lainsäädännöllisin keinoin. Unionin toimivallan voidaan katsoa laajentuneen asteittain.⁴

Sosiaalipolitiikan tehdään entistä enemmän nykyään avoimen koordinaation kautta. Menetelmä nähdään yhtenä esimerkkinä pehmeistä hallinnan keinoista. Avoimen koordinaatiomenetelmän keskeisyys sosiaalipolitiikan sääntelyssä tekee hedelmälliseksi alan tarkastelun monitasohallinnan

¹ Collard-Wexler 2006, 407

² Raunio & Saari 2006, 54 sekä Hix 2005, 4-5

³ Palola & Särkelä 2006, 7

⁴ Hyvä perusteos on esimerkiksi Johannes Pakaslahden *Euroopan sosiaalisen mallin aineksia*.

teorian¹ avulla. Avoimessa koordinaatiossa unioni ja jäsenmaat koordinoivat ja hallinnoivat sosiaalipolitiikkaa virallisen lainsäädännön ulkopuolella, erilaisissa verkostoissa. Vastaavasti monitasohallinnan teoriassa keskitytään tarkastelemaan entisten hierarkkisten kansainvälisten hallinto-organisaatioiden muuttumista erilaisissa suhdeverkoissa toimiviksi järjestelmiksi. Näissä järjestelmissä toteutetaan sekä yksittäisiä toimenpiteitä että koordinoidaan ja kehitetään yhteiskuntaa. Monitasohallinnan teoria etsii välineitä selittää Euroopan Unionia erillisenä ja itsenäisenä poliittisena järjestelmänä, jolloin tarkastelu ei rakennu käsitykselle valtioista ainoina mahdollisina toimijoina.²

Sosiaalipolitiikka on ala, jota pidetään leimallisesti hyvin kansallisena kysymyksenä. Kansallinen hyvinvointimalli on suorastaan pyhä asia, erityisesti täällä Pohjolassa, jossa omaa mallia on totuttu pitämään parhaimpana. Sosiaalipolitiikassa jako kansalliseen ja kansainväliseen on ollut jyrkkä, myös EU:ssa. Sosiaalipolitiikka onkin edelleen muodollisesti pääosin jäsenvaltioiden kansallisen päätösvallan alaisuudessa. Sosiaalipolitiikan vaikuttajat, päättäjät ja intressiryhmät joutuvat kuitenkin entistä enemmän käsittelemään kysymyksiä konteksteissa, joita pidettiin aikaisemmin kansainvälisinä. Sosiaalipolitiikka on siis kysymys, jonka kautta on mahdollista tarkastella kansallisen politiikan siirtymistä EU-tasolle, eli kansainväliseksi politiikaksi ja tehdä sitä kautta olettamuksia esimerkiksi siitä, miten Euroopan unioni muuttaa käsityksiämme valtion suvereniteetista ja sen sisällöstä.

1.2. Tutkimuskysymys ja metodi

EU:n päätöksentekojärjestelmän monimutkaisuus ilmenee muun muassa siten, että se vaihtelee eri politiikan lohkoilla. Päätöksentekomenetelmä vaihtelee sen mukaan kuuluvatko asiat ykkös-, kakkos- vai kolmospilariin. Myös pilarien sisällä käytetään erilaisia päätöksentekomenetelmiä. Osittain tämä aiheuttaa sitä, että Euroopan unionissa on käynnissä jatkuva taistelu vallasta eri toimijoiden kesken.³ Tämä tutkielma pystyy jäsentämään monimutkaisesta päätöksentekojärjestelmästä vain pienen osan. Tarkasteluni kohteeksi olen valinnut sosiaalipolitiikan, koska, kuten sanottua, siinä ero kansallisen ja kansainvälisen välillä on ollut ja on edelleen jyrkkä. Kuitenkin unionin sosiaalipolitiikassa on ilmennyt uudenlaista toimeliaisuutta Lissabonin strategian jälkeen. Tuossa strategiassa viimeistään tunnustettiin sosiaalipolitiikan vaikutus työllisyyteen ja talouteen. Lissabonin strategian jälkeen sosiaalipolitiikka on

¹ *Multilevel governance*

² Jachtenfuchs 1997, 39-50

³ Peterson 2004, 117

muuttunut osaksi unionin sosiaalista ulottuvuutta. Sen keskeisin osa on hallinta ilman sitovaa lainsäädäntöä, unionin tasolla erilaisissa verkostoissa. Näissä verkostoissa valtio säilyttää edelleen keskeisen asemansa. Kansallisvaltioiden kontrolli esimerkiksi komissioon on kuitenkin vähentynyt ja myös valtion alapuoliset toimijat kuten alueet ja intressiryhmät ovat saaneet entistä enemmän vaikutusvaltaa muun muassa erilaisten työryhmien ja komiteoiden kautta.

Työni keskeisin kysymys on se, missä sosiaalipolitiikasta päätetään. Keskeinen tarkastelukohde on avoin koordinaatiomenetelmä, joka nousi sosiaalipolitiikan menettelytavaksi Lissabonin strategiassa. Avointa koordinaatiomenetelmää tarkastellaan monitasohallinnan teorian ilmentymänä. Avoin koordinaatio muistuttaa monitasohallinnan teoriaa, koska siinä tehdään päätöksiä ja koordinoidaan perinteisen normatiivisen lainsäädäntötyön ulkopuolella. Avoin koordinaatio on leimallisesti *hallintaa*, ei lainsäädäntöä, vaikkakin jotkut tutkijat ovat sitä mieltä, että jatkossa siinä voidaan myös tehdä sitovaa lainsäädäntöä. Avoin koordinaatio tapahtuu erilaisissa ”osallistavissa” verkostoissa, joihin on uudella tavalla otettu mukaan perinteisen poliittisen järjestelmän ulkopuolisia toimijoita.¹ Väistämättä herää kuitenkin kysymys, ketkä näihin verkostoihin osallistuvat? Mikä on valtion rooli ja miten eri intressiryhmien mielipiteet pääsevät näissä päätöksentekoprosesseissa esille? Keskeiset kysymykset ovatkin millainen menetelmä on ja kuka siinä tekee päätökset? Missä valta ja vastuu sijaitsevat unionissa sekä miten paljon unioni on muuttanut valtion suvereniteettia. Loppupäätelmissäni pyrin myös tarkastelemaan sitä, millaisia kysymyksiä Euroopan unioni herättää kansainvälisen politiikan tieteenalassa, joka perinteisesti korostaa tiukkaa jakoa kansalliseen ja kansainväliseen. Mitä Euroopan unionin tutkimus voi opettaa meille kansainvälisestä politiikasta ja mitä uutta se voi tuoda tieteenalaamme?

Tutkimukseni aineistona käytän sosiaalipoliittiseen päätöksentekoon osallistuvien henkilöiden haastatteluja. Haastattelut toteutin teemahaastatteluina. Haastattelupyynnöt lähetin sosiaali- ja terveysministeriöstä avoimeen koordinaatioon osallistuville virkamiehille, eduskunnan suuren valiokunnan sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan edustajille, suuren kaupungin sosiaali- ja terveystoimen virkamiehelle sekä sosiaali- ja terveystoimilaitosten vastaavalle apulaispormestarille ja lisäksi Sosiaali- ja terveystoimien työnantaja- ja toimialaliiton edustajalle, kuntaliiton edustajalle sekä maakunnanliiton edustajalle. Valitettavasti kaikki eivät suostuneet haastatteluun, joten aivan niin

¹ Palola & Särkelä 2006, 40

kattavaa joukkoa en saanut kuin alun perin ajattelin. Yhteensä toteutin kymmenen haastattelua. Lisäksi tein yhden taustahaastattelun.

Aineiston analyysi on toteutettu hermeneuttisesti. Keskeisessä roolissa on siis ymmärtäminen ja selittäminen. Haastatteluja tarkastellaan kokonaisuutena, jossa yhden osan muodostavat teoriat ja aikaisemmat tutkimukset. Hermeneutiikassa eli tulkintamenetelmässä kaikkia tutkimuskohteita kutsutaan teksteiksi. Tutkijan lähtökohtana on jokin rajallinen tekstiä koskeva ongelma. Tutkija etenee käymällä vuoropuhelua tekstinsä kanssa, suhteuttaen tekstikohdan ja siitä nousseen ongelman yhä laajempiin tekstikokonaisuuksiin. Tutkija esittää työnsä edetessä jonkin koko tekstiä koskevan tulkintaongelman, joka pyrkii ilmaisemaan tekstin merkityksen. Sen avulla tutkija pyrkii tulkitsemaan yksittäisiä tekstikohtia ja samalla antaa niiden vaikuttaa tulkintaehdotuksen muotoutumiseen.¹ Tutkijaa ohjaa myös tradition antama ennakkokäsitys eli esiymmärrys.² Tässä työssä lähtökohtanani on se, missä sosiaalipolitiikasta päätetään. Tätä rajattua ongelmaa tarkastelen tekemieni haastattelujen kautta. Vuoropuhelussa haastattelujen ja teoreettisen kirjallisuuden kanssa pyrin suhteuttamaan esitettyä ongelmaa siihen, miten kansallinen ja kansainvälinen ovat muuttuneet unionissa ja miten tämä muuttaa sitä, miten ymmärrämme valtioiden suvereniteettia.

Lähtökohtaisesti ymmärrän Euroopan unionin kompleksisena kokonaisuutena, jossa eri politiikan lohkojen sisällä päätöksentekotapa vaihtelee. Tällöin myös kansallisvaltion asema päätöksenteossa vaihtelee sen mukaan, onko kyseessä unionin sisämarkkinapolitiikka vai sosiaalipolitiikka. Sosiaalipolitiikka on perinteisesti hyvin vahvasti kansallisvaltion päätöksenteon alainen. Tässä työssä kiinnostaa miten uudet tavat luoda unionin sosiaalista mallia ovat vaikuttaneet valtion asemaa ja miten tämä muutos toisaalta heijastuu siihen, mitä perinteisesti pidämme kansallisena ja toisaalta kansainvälisenä. Lähestymistapana tällaiseen ajatteluun sopii konstruktivismi. Konstruktivistit keskittyvät ideoiden, normien, tiedon, kulttuurin ja argumenttien rooliin politiikassa. He korostavat erityisesti niiden kollektiivisten ymmärrysten ja ideoiden roolia, joita meillä on sosiaalisesta elämästä. Konstruktivistit sanovat, että kanssakäymistä ohjaavat enimmäkseen ideoihin pohjautuvat tekijät, ei materialismi. Kaikista tärkeimpinä ideoina he pitävät yhteisesti jaettuja uskomuksia, joita ei voi redusoida yksilöihin. Näiden yhteisten uskomusten he sanovat muokkaavan toimijoiden intressejä ja

¹ Haaparanta & Niiniluoto 1991, 63-64

² Gadamer, lainattu Kangas 2007

identiteettejä. Konstruktivismi tarjoaakin meille välineitä selittää, miten Euroopan unionista, joka aloitti perinteisenä valtioiden välisenä neuvottelu- ja sopimusjärjestelmästä, on tullut oma poliittinen järjestelmänsä, jossa valtiot ovat peruuttamattomasti luovuttaneet osan valtaansa.¹

Pidän konstruktivismia ennen kaikkea tieteellisenä lähestymistapana. Se ei siis tarjoa välineitä selittää muutoksen lopputulosta. Muutoksen lopputulos nähdään tässä työssä monitasohallinnan teorian kautta. Siinä siis katsotaan, että EU:sta on tullut monitasoinen poliittinen järjestelmä. Tässä tutkimuksessa väitän myös, että monitasohallinnan teoriaa ilmentää hyvin sosiaalipolitiikassa käytettävä avoimen koordinaation menetelmä. Tutkimukseni aineistoksi valitsin haastattelut monestakin eri syystä. Ensinnäkin monitasohallinta korostaa keskeisesti toimijoiden roolia. Kyse ei ole normatiivisesta lainsäädännöstä, vaan *hallinnasta* erilaisissa verkostoissa, jossa siis niihin osallistuvat toimijat ovat keskeisiä. Haastattelun kohteeksi valitsin nimenomaisesti kansallisia toimijoita, koska halusin tarkastella sitä, miten he ymmärtävät kansallisen sosiaalipolitiikan muuttuneen. Lisäksi konstruktivismiin sisältyvä ajatus siitä, että järjestelmä ja rakenteet muokkaavat toimijoiden intressejä ja maailmankuvia, tekee hedelmälliseksi tarkastella juuri toimijoita – Onko unionin sosiaalinen ulottuvuus muovannut kansallisten toimijoiden ajatuksia? Onko jäsenyys unionissa muovannut jotenkin toimijoiden ajatuksia ja oletuksia? Työhöni sisältyy myös sikäli käytännönläheinen ennakkokiinnostus, että uskon, että se, miten kansalliset toimijat ymmärtävät koko unionin järjestelmän, vaikuttaa myös siihen, miten he siellä toimivat. Tämä taas on tärkeää sen kannalta, miten Suomen sosiaaliturvajärjestelmien käy tulevaisuudessa.

Työni etenee siten, että luvussa kaksi teen lyhyen katsauksen integraation historiaan ja esittelen lyhyesti keskeisimmät integraatioteoriat. Kolmannessa luvussa tarkastelen sosiaalista konstruktivismia, jonka ymmärrän tieteellisenä lähestymistapana, enkä niinkään teoriana. Luvussa neljä syvennyn yhteen nykytutkimuksen suosituimpaan teoriaan, monitasohallinnan teoriaan. Tämänkin teoreettisen viitekehyksen alle mahtuu monenlaisia teoreetikkoja, mutta oman katsaukseni pohjaan erityisesti Liesbet Hooghen ja Gary Marks in esittelemään malliin. Monitasohallinnan teorian kannalta olennaiset poliittisen järjestelmän tasot ovat unionin taso, kansallisvaltion taso sekä aluetaso. Suomen osalta aluetason tarkastelussa nostetaan esiin myös paikallistaso, eli kunnat ja kunnallishallinto. Monitasohallinnan teoria olettaa, että poliittisen järjestelmän ulkopuoliset tahot, intressiryhmät ja

¹ Christiansen, Jorgensen & Wiener 2001, 11

kansalaisjärjestöt ovat saaneet lisää valtaa. Siksi niiden asemaa tarkastellaan yhdessä omassa alaluvussa. Luvussa viisi esittelen oman tutkimusmetodini, hermeneuttisen tutkimusmenetelmän sekä tutkimushaastattelun osana tutkimusta. Tämän jälkeen siirryn analysoimaan aineistoani. Aluksi tarkastelen unionin sosiaalipoliittista toimintaa Lissabonin strategian jälkeen. En tarkastele unionin sosiaalipolitiikan tarkempaa sisältöä enkä sosiaalisen mallin historiallista kehitystä.¹ Näitä sivutaan vain jos se koetaan tarpeelliseksi tutkimuskysymyksen kannalta. Kiinnostuksen kohteena on ennen kaikkea siis se, miten sosiaalipolitiikkaa tänä päivänä tehdään unionissa. Luvussa seitsemän analysoin tekemäni haastattelut. Luvun kahdeksan loppupäätelmät-osiossa vedän tutkimukseni eri langat yhteen.

1.3. Eurooppa-tutkimus kansainvälisen politiikan tieteenalassa

Euroopan unionin tutkimuksessa voidaan tarkastella esimerkiksi unionin historiaa, identiteettiä, politiikkaa, lakia ja taloutta sekä integraatiota ja sen syitä, integraation historiaa sekä integraation seurauksia. Toisaalta voidaan myös tutkia politiikan tekemistä Euroopan unionissa. Kolmas tutkimusperspektiivi on niin kutsuttu perustuslaillinen debatti, jossa siis tarkastellaan sitä millaiseksi EU:n pitäisi tulla erityisesti sosiaalisen mallin osalta.² Yleisesti ottaen unionin tutkimuksessa unionia tarkastellaan osana globaalia järjestelmää tai rakennetta. Samalla siis ollaan kiinnostuneita globalisaation ja globaalien politiikan mukanaan tuomista haasteista. Unionin tutkimuksessa nähdään, että globaali politiikka rajoituksineen, puutteineen, ristiriitaisuuksineen ja epäjohtonmukaisuuksineen vaikuttaa kansallisvaltioihin, niiden politiikkaan, demokratiaan ja yhteiskuntaan.³

Kansainvälisten suhteiden koulukunnassa Euroopan unionin tutkimusta on vähätelty. Warleigh katsoo tämän johtuneen neorealismien dominantista roolista tieteenalassa. Kuhnin lainaten Warleigh toteaa, että tutkijat ovat halukkaampia selittämään pois kaikki paradigmaa haastavat ajatukset, kuin sisällyttämään ne käsitteelliseen kehykseen. Euroopan unionin syveneminen, yhtenäismarkkinat, yhteinen raha, kansalaisuus ja läheneminen yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ovat kaikki haastaneet (neo)realismien peruskäsitykset kansainvälisen järjestelmän anarkisuudesta ja valtioiden jatkuvasta valtapelistä. Tieteenala on Warleighin mielestä vastannut haasteeseen kahdella tavalla: joko

¹ Unionin sosiaalipolitiikan historiallisesta kehityksestä löytyy pätkä lähes kaikista tässä työssä käytetyistä lähteistä. Erityisen hyvin asiaa tarkastellaan Juho Saaren toimittamassa *Euroopan sosiaalinen malli* kirjassa.

² Peterson 2004, 117

³ Warleigh 2006, 38

selittämällä integraatioprosessin mahdottomaksi (Mearsheimer) tai sitten sitä on yritetty semi-integroida vallitsevaan teoriaan (Keohane).¹

Tieteenalassa esiintyvää narratiivia Eurooppa-tutkimuksen hyödyttömyydestä on vahvistettu epistemologisilla eroilla. Kansainvälisten suhteiden tutkimuksen on katsottu olevan luonteeltaan teoreettisempaa ja ”painavampaa” tiedettä. Euroopan unionin tutkimus on myös itse osasyllinen siihen, että esimerkiksi kansainvälisten suhteiden tieteenalan alueellistumista tutkiva suuntaus ja Euroopan unionin tutkimus ovat pysyneet erillisinä. Siten ne eivät ole pystyneet kenties parhaalla mahdollisella tavalla hyödyntämään toistensa ideoita.² Aluetutkimuksen ja Eurooppa-tutkimuksen osittaiseen eroon johti myös 1960-luvulla tapahtunut alueellisen integraation pysähtyminen kaikkialla muualla paitsi Euroopassa. Integraation syveneminen ja sen vauhti näyttivät asettavan Euroopan erilleen muista alueellisista integraation muodoista.³ Integraatio ei kuitenkaan koskaan etene automaattisesti, historiallisen evoluution kautta, vaan siihen vaaditaan myös poliittisia toimia. Myös unioni on kehittynyt jatkuvassa instituutioiden ja toimijoiden vuorovaikutuksessa.⁴ Tämä mielessä pitäen unionin tutkimus voi tarjota meille jatkossa entistä laajemman ymmärryksen valtioiden välisestä yhteistyöstä ja globaalista hallinnasta. Erityisesti nyt, kun tieteenalassa liikutaan pois päin ajatuksesta perinteisessä anarkisessa järjestelmässä toimivien hallitusten suhteista, kohti ”maailmanpolitiikkaa”.⁵ Eurooppa-tutkimus voitaisiin jatkossa nähdä myös tieteenalana, joka mahdollistaa syvemmän ymmärryksen kansallisen suvereniteetin sisällöstä ja rajoista EU-kontekstissa.

Euroopan integraatio on mennyt paljon pidemmälle kuin keskeisimmät integraatioteoreetikot Karl Deutsch, David Mitrany ja Ernst B. Haas varmasti osasivat ennustaa. Euroopan unioni todellisenä, poliittisena kokonaisuutena haastaa politiikan tutkimuksen sekä kansainvälisen politiikan tavalla, jota ei aikaisemmin ole nähty. Se asettaa muun muassa realistit haasteen eteen, johon voi olla mahdoton vastata entisiin käsitteihin ja ajatuksiin. Kansallisvaltio-kansainvälinen jaottelu ei toimi enää globaalissa maailmassa, vaan vaaditaan käsitteitä uudelleen muokkausta, tutkimuskohteiden uudelleen miettimistä sekä vanhojen rajojen kaatamista. Eurooppa-tutkimus orientoi uudelleen kansainvälisten suhteiden tieteenalaa monin tavoin. Ennen kaikkea se tarjoaa materiaalia tutkia kansallisvaltioiden ulkopuolella

¹ Warleigh 2006, 31-32

² Ibid.

³ Hooghe 2001, 2

⁴ Deutsch & co 1968, 98-121

⁵ Warleigh 2006, 32-36

tapahtuvan politiikan luonnetta, rajoja sekä kehitystä. Euroopan unionin tutkimus on myös osoittanut, että inter- ja transnationaaliset organisaatiot voivat olla hybridejä, eli siis osittain supranationaalisia, osittain hallitustenvälisiä. Unioni pakottaa meitä pohtimaan uudestaan niin kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksia, kansainvälisen järjestelmän luonnetta kuin siinä vaikuttavia keskeisiä toimijoitakin.¹ Sosiaalipolitiikka on tässä hedelmällinen tarkastelun kohde, koska se koetaan niin voimakkaasti kansalliseksi politiikaksi, vaikka unionin todellisuus vaikuttaisi olevan toinen.

2. Euroopan integraatio

2.1. Integraation eteneminen

Euroopan integraatioprosessin pontimena on ollut ennen kaikkea pyrkimys rauhaan, demokratiaan ja taloudelliseen hyvinvointiin maailmansotien runtelemassa Euroopassa.² Integraation alkuna voidaan pitää Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamista Saksan, Ranskan, Italian sekä Benelux-maiden voimin vuonna 1951. Sen tarkoituksena oli ennen kaikkea yhteistyö Euroopan merkittävimmällä talouskasvua tuottavalla teollisuudenalalla, jälleenrakennuksen vauhdittaminen sekä Saksan kontrollointi. Taloudelliseksi ja poliittiseksi menestykseksi osoittanut hiili- ja teräsyhteisö sai jatkoa vuonna 1957, jolloin Rooman sopimuksella perustettiin Euroopan talousyhteisö sekä Euroopan atomienergiayhteisö. Nämä yhdistettiin myöhemmin Euroopan yhteiseksi (1965). Rooman sopimuksessa kuusi sopimusvaltiota julistivat tahtovansa ”luoda perustan Euroopan kansojen yhä läheisemmälle liitolle.” Tuolloin jo tavoiteltiin kaikkia tavaroita koskevia yhteismarkkinoita sekä tulliliittoa.³

Integraation seuraavat tärkeät askeleet otettiin vuonna 1962, kun yhteinen maatalouspolitiikka käynnistyi ja vuonna 1968, kun tulliliitto astui voimaan. Integraation etenemisestä huolestunutta Ranskaa rauhoiteltiin ottamalla käyttöön Luxemburgin kompromissin muodossa jäsenvaltioiden veto-oikeuden käyttöoikeus ministerineuvostossa – seikka, jota on pidetty myös yhtenä esimerkkinä kansallisvaltioiden aseman keskeisyydestä unionissa⁴. Vaikka 1970-luku oli integraation kannalta

¹ Warleigh 2006; 32-38,42

² Ekholm 2003, 12

³ Kempainen 2000, 7-16.

⁴ Luxemburgin kompromissia analysoidaan tarkemmin luvussa 4.2.1.

hiljaista aikaa, otettiin tuolloin kuitenkin kolme eri tavalla merkittävää askelta. Vuonna 1973 perustettiin aluekehitysrahasto. Myös ulkopoliittinen yhteistyö aloitettiin 70-luvulla. Demokratian kannalta merkittävänä askeleena voidaan pitää vuotta 1979, jolloin Euroopan parlamentti ensimmäisen kerran valittiin suorilla vaaleilla.¹

Komission valkoinen kirja vuonna 1985 aloitti merkittävän prosessin integraation historiassa. Siinä asetettiin tavoitteeksi luoda täydelliset sisämarkkinat vuoden 1992 loppuun mennessä. Valkoisen kirjan jälkeen aloitti toimintansa Luxemburgin hallitustenvälinen konferenssi, jonka työn perusteella syntyi Euroopan yhtenäisasiakirja. Se tuli voimaan vuonna 1987 ja nopeutti merkittävästi sisämarkkinoiden syntymistä. Euroopan yhtenäisasiakirjassa lisättiin huomattavasti enemmistöpäätöksentekoa, muun muassa suurin osa työvoiman, tavaroiden, palvelujen ja pääomaan vapaaseen liikkumiseen tarvittavista laeista voitiin jatkossa päättää määräenemmistöllä. Samalla siirrettiin useita politiikan lohkoja unionin tasolla päätettäväksi. Lisäksi vahvistettiin Euroopan parlamentin valtaa. Euroopan yhtenäisasiakirja tarkoitti merkittävää askelta kohti syvempää integraatiota.²

Sisämarkkinaprojektia vauhditti huomattavasti globalisaation mukanaan tuoma talouskilpailu.³ Yhteiset sisämarkkinat luotiin lopulta vuonna 1993, jolloin luovuttiin viimeisistä sisäisistä tulleista. Samana vuonna astui voimaan Maastrichtin sopimus, jolla Euroopan yhteisöistä tuli vuonna 1995 Euroopan unioni. Maastrichtin sopimus mahdollisti yhteisen raha- ja talousliiton (EMU) perustamisen vuonna 1999 ja sitä kautta yhteisen rahan käyttöönoton vuonna 2002. Tämä on merkittävällä tavalla vähentänyt kansallisvaltioiden valtaa omassa raha- ja talouspolitiikassaan, heijastuen sitä kautta myöskin muuhun päätöksentekoon.⁴

Integraation syvenemisen rinnalla on tapahtunut unionin territoriaalinen laajeneminen. Se alkoi 70-luvulla kun Iso-Britannia, Tanska ja Irlanti liittyivät kuuden alkuperäisen Rooman sopimusosapuolen joukkoon. 1980-luvulla yhteisö kasvoi kolmella jäsenellä Kreikan, Espanjan ja Portugalin saadessa jäsenyyden. Euroopan unioni laajeni ensimmäisenä päivänään 1.1.1995 kun siihen liittyivät Itävalta, Ruotsi ja Suomi. Varsinaiseksi jättiläiseksi unioni muuttui laajetessaan entisen Itäblokin maihin ja

¹ Raunio 1999, 13-14

² Kempainen 2000, 52-53

³ Raunio 1999, 19

⁴ Kempainen 2000, 52-60

Maltaan sekä Kyprokseen. Tämän vuoden alussa unioni laajeni vielä Romaniaan ja Bulgariaan. Seuraavaksi jonossa ovat Balkanin maat ja jo 60-luvulta lähtien jäsenyyttä odottanut Turkki. Uusien maiden mukaantulo on väistämättä tarkoittanut päätöksentekojärjestelmän uudistamista – onhan nähty mahdolliseksi saavuttaa yksimielisyys monissa kysymyksissä 27 maan unionissa.¹

Sisämarkkinoiden luomisen ja territoriaalisen laajenemisen rinnalla on jatkuvasti uudistettu unionin päätöksentekojärjestelmää. Maastrichtin sopimuksessa unioni jaettiin kolmeen pilariin. Pilarit eroavat toisistaan siinä, miten ja missä päätöksiä tehdään, eli kenelle on osoitettu toimivalta. Ensimmäiseen pilariin kuuluvissa asioissa jäsenvaltiot käyttävät suvereniteettiaan yhteisön toimielinten kautta niin kutsutulla yhteisömetodilla. Tämä on siis ylikansallista päätöksentekoa. Yhteisömetodin laajamittainen käyttö lisäsi merkittävästi Euroopan parlamentin valtaa päätöksenteossa niin kutsutun yhteispäätösmenettelyn myötä. Neuvostossa ykköspilarin asiat päätetään pääosin määräenemmistöllä. Toisen ja kolmannen pilarin asioista päätetään hallitustenvälisesti. Ne vaativat enimmäkseen laajaa yksimielisyyttä.²

Maastrichtin sopimusta täydennettiin ensin Amsterdamin sopimuksella ja sitten Nizzan sopimuksella. Vuonna 2002 aloitettiin perustuslaillisen sopimuksen valmisteleminen. Astuessaan voimaan se jatkaa Amsterdamin ja Nizzan sopimuksen aloittamaa trendiä, jossa lisää politiikan lohkoja siirretään niin sanotun tavanomaisen lainsäädäntöjärjestyksen alle, joka siis vastaa yhteispäätösmenettelyä. Tavanomaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat tasa-arvoisia lainsäätäjiä. Tuleva perussopimus muuttaa unionia sikäli, että siinä pyritään irtautumaan pilarirakenteesta.³ Tämä tulee toki vaikuttamaan unionin poliittiseen järjestelmään ja olisikin mielenkiintoinen tutkimuksenaihe itsessään. Uudistusten myötä unionissa on jatkuvasti lisätty niiden päätösten alaa, jotka tehdään neuvostossa määräenemmistöllä. Yksimielisyys on kuitenkin säilynyt eräillä aloilla, erityisesti verotuksessa; jossain määrin yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä sosiaalipolitiikassa. Uusi perussopimus, kuten perustuslaillista sopimusta juhannuksena 2007 päätettiin kutsua, tarkentaa ennen kaikkea toimivallan jakoa. Siinä määritellään entistä selkeämmin mitkä alat kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan, mitkä jaettuun toimivaltaan sekä, mitkä unionin toimivaltaan tukea ja täydentää jäsenvaltioiden toimia. Peruseriaatteena unionissa tulisi edelleen olla,

¹ EU:n nettiportaali

² Raunio 1999, 33-36

³ Ekholm 2003, 1-25

että ne asiat, joita sopimuksessa ei mainita, kuuluvat yksinomaan jäsenvaltion toimivaltaan, ei toisinpäin.¹

Integraatio on siis edennyt hitaasti, mutta varmasti. Se on prosessi, jossa on välillä keskitytty laajentamaan unionin toimialaa, välillä muokkaamaan päätöksentekojärjestelmää ja välillä maantieteelliseen laajenemiseen. Vauhti on vaihdellut, mutta sitä mukaa kun integraation tuomat hyödyt ja keskinäisriippuvuus ovat kasvaneet, integraatio on edennyt yhä useammalle alueelle ja syventynyt.² Integraatio on lähtenyt liikkeelle perinteisen kansainvälisen sopimuksen pohjalta. Tämä sopimus on kuitenkin muuttunut entistä enemmän perustuslain kaltaiseksi, suurelta osin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätöksillä.³ Perussopimus muodostaa unionin primaarioikeuden. Unionilla on myös sekundaarioikeutta asetusten, direktiivien ja suositusten muodossa. Nämä muodostavat EU-oikeuden, joka asettuu kansallisen lainsäädännön yläpuolelle.⁴ EU:n lainsäädäntö ja tuomioistuimen tulkinnat ovat hyviä esimerkkejä siitä, miten toisinaan alkuperäiset päätökset johtavat eri tulokseen kuin mitä on alun perin tavoiteltu. Unionin instituutiot eivät ole ainoastaan passiivisia toimintaympäristöjä, vaan niillä on omat intressit ja oma tahto.⁵

Yhteisön (nykyisin unionin) toimivallan laajentumisesta uusiin politiikan lohkoihin on joko yhteisesti sovittu tai sitten asioita on liukunut yhteiseen päätöksentekoon sen vuoksi, että asiat liittyvät olennaisesti toisiinsa.⁶ Yhteisössä on toisinaan viety isojaakin päätöksiä läpi toimivallan valtuuksista riippumatta. Kyse ei ole välttämättä yllätyksistä tai irrationaalisesta toiminnasta. Merkittäviä päätöksiä ajavat ovat vain jaksaneet odottaa, tehdä valmistelevaa työtä ja esitellä tavoitteitaan julkisuudessa. Oikean hetken koittaessa tavoite on mahdollista toteuttaa siitäkkin huolimatta, että sitä on vastustettu ideologisista, poliittisista ja yhdentymiseen liittyvistä syistä.⁷ Tärkeää on integraation yleinen kehitys: yksikään perussopimusmuutos ei ole johtanut unionin vallan kaventamiseen. Jokaisen uudistuksen keskellä jäsenmaat ovat saaneet aikaan riittävän pakettiratkaisun, joka on lisännyt unionin valtaa.⁸

¹ Muun muassa Ekholm, 2003 ja Kempainen, 2000 kirjoittavat tästä

² Hooghe & Marks 2001, johdanto

³ Wind 1997(B), 33

⁴ Collard-Wexler 2006, 406

⁵ Wind 1997(B), 33

⁶ Ekholm 2003, 1-25

⁷ Pakaslahti 2001, 22-23

⁸ Raunio 1999, 19

2.2. Eriytyvä ja yhdentävä unioni

Talouden, kaupan, tieteen, teknologian ja ympäristöön kohdistuvien uhkien ja mahdollisuuksien kansainvälistyminen on kaventanut suvereenien kansallisvaltioiden kykyä toimia yksin. Globalisaatioprosessin uhkat ja mahdollisuudet vaativat aivan uudessa mittakaavassa kansainvälistä hallintaa ja yhteistyötä. Valtiot ovat kokeneet, etteivät pysty vastaamaan kaikkiin haasteisiin yksin.¹ Myös Euroopan integraatio voidaan nähdä valtioiden vastauksena globalisaation aiheuttamiin ughiin ja yrityksenä hallita sitä.² Markus Jachtenfuchs ja Janne Haaland Matlary sanovat, että globalisaatioprosessi on johtanut myös toisenlaiseen vallan siirtoon, valtioiden sisäisen erilaistumisen myötä. Valtaa on siirretty kansallistasolta alueiden tasolle. Nämä kaksi yhtäaikaista prosessia - globalisaatio eli kansallisten poliittisten kysymysten kansainvälistymisen sekä kansallisvaltion sisäinen alueellistuminen - heikentävät kansallisvaltion asemaa ja muuttavat sitä, miten ymmärrämme suvereenisuuden.³ Euroopan unionin integraatioprosessia voidaanakin tarkastella paitsi yhdentymisen myös eriytymisen kautta. Yhdentymisen seurauksena valtiot ovat luovuttaneet valtaansa unionin yhteiselle päätöksentekokoneistolle kysymyksissä, jotka ovat perinteisesti olleet kansallisen päätöksenteon alaisia⁴. Eriytymisen seurauksena aluepolitiikan merkitys unionissa on korostunut ja alueet ovat saaneet lisää valtaa.⁵

Unionin aluepolitiikka koki 80-luvulta alkaen kaksi merkittävää uudistusta: taloudellisen ja sosiaalisen koheesiorahaston (1987) sekä alueiden komitean (1994) perustamisen. Alueiden roolia on kasvatettu sekä ylhäältä päin valtiojohtoisesti että alhaalta päin alueiden oman lobbaamisen⁶ kautta.⁷ Vallan vertikaalisen uudelleenjaon lisäksi integraatiossa on tapahtunut myös vallan horisontaalista jakautumista. Intressiryhmien relevanssi suhteessa poliittisiin päättäjiin on lisääntynyt. Julkisen mielipiteen, taloudellisten intressiryhmien ja kansalaisjärjestöjen asema on vahvistunut integraation

¹ Jachtenfuchs 1997, 39

² Saari 2002, 317

³ Sekä Jachtenfuchs että Matlary tarkastelevat tätä perusteellisesti kirjoituksissaan.

⁴ Jachtenfuchs 1997, 39-50.

⁵ Christiansen 1997, 51

⁶ Lobbaamiseksi kutsutaan intressiryhmien vaikuttamistyötä. Lobbaamisessa on pelkistetysti kyse edunvalvonnasta. Sanan juuret ovat amerikkalaisperäisessä *käytäväpolitiikassa* (lobbyism). Sillä siis tarkoitetaan lainsäädäntötyöhön vaikuttamista virallisten päätöksentekojärjestelmien ulkopuolella, kirjaimellisesti *käytävällä*. Blom 1999, 194

⁷ Christiansen 1997, 52-53

muuttuessa teknokraattisesta prosessista poliittiseksi ja kulttuuriseksi integraatioksi¹. Kansallisvaltion hallitukset eivät toimi enää ainoana yhteytenä kansallisen ja kansainvälisen politiikan välillä eivätkä pysty kontrolloimaan kaikkea päätöksentekoa. Alueet, lukuisat intressiryhmät, kansalliset hallitukset sekä unionin instituutiot toimivat monimutkaisissa verkostoissa, joiden puitteissa päätöksenteko tapahtuu.²

Euroopan unionista on tullut myös tärkeä kansainvälinen toimija, jolla on oikeus tehdä esimerkiksi kansainvälisiä kauppasopimuksia. Unioni on siis astunut niin kutsutun ”kovan politiikan” lohkoille. Se on rikkonut valtion monopolin johtaa ja hallinnoida kansainvälisiä suhteita.³ Voiko unioni korvata jäsenvaltiot ja muodostua eräänlaiseksi supervaltioksi? Jachtenfuchs sanoo, että ei. Hänen mielestään kansallisvaltioiden funktionaalinen eriytyminen estää valtion uudelleenrakentamisen unionin tasolla jäsenvaltioiden tilalle. Funktionaalisten järjestelmien syntyminen valtion sisälle on autonominen prosessi. Kaksi valtiota haastavaa tekijää, globalisaatio ja alueellistuminen, merkitsevät siis eri asiaa unionille. Globalisaation ongelman *Euroopan Yhdysvallat* voisi varmasti ratkaista, mutta yhteiskuntien funktionaalista erilaistumista ei.⁴

2.3. Integraation selityslähteet

Euroopan integraatiota on tutkittu koko sen historian ajan. Suosituimmat teoriat olivat pitkään neofunktionalismi ja hallitustenvälisyysteoria. Neofunktionalistit, kuten David Mitrany, uskovat integraation etenevän asteittain, myönteisen oppimisen kautta ja niin kutsutun spill-over efektin kautta. He luottavat instituutioihin integraation veturina. Hallitustenvälisyyttä korostaneet tutkijat ovat pohjanneet ennen kaikkea perinteiseen realismiin ja sen käsitykseen anarkiasta ja valtapolitiikasta. He ovat nähneet unionin päätöksenteon nollasummapelinä. Kansallisvaltioiden intressit ohjaavat integraatiota ja sen suuntaa.⁵ Molemmissa teorioissa unioni on nähty valtiosta käsin, joko kansallisvaltioiden intressien koordinoijana tai sitten omana yksikkönään kansallisvaltioiden yläpuolella, eräänlaisena supervaltiona.

¹ Hooghe & Marks katsovat tämän tapahtuneen 1980-luvulla erityisesti Euroopan yhtenäisasiakirjan allekirjoittamisen (1986) myötä. Hooghe & Marks 2001, 9

² Mt., 28.

³ Collard-Wexler 2006, 402-406

⁴ Jachtenfuchs 1997, 49

⁵ Hix 2005, 15

(Neo)realistit näkevät Euroopan unionin klassisena valtioiden välisenä regiiminä, jossa valtioyksiköt pyrkivät maksimoimaan valtansa ja hyvinvointinsa. Unioni on kenties monimutkaisempi, mutta muiden kansainvälisten instituutioiden tavoin se on mahdollinen ainoastaan suvereenien valtioiden päätöksellä tehdä yhteistyötä.¹ Realistit kohtelevat valtioiden intressejä annettuina ja ulkoisina. He sanovat, että näitä preferenssejä, strategioita ja valintoja voidaan arvioida irrallaan ajasta ja paikasta. Anarkisessa maailmassa selviytymisen logiikka määrää, että yksiköt ovat jatkuvan sosialisointin ja kilpailun alla, joka johtaa siihen, että ne imitoivat menestyvien yksiköiden organisatorista käyttäytymistä. Valtioiden nähdään olevan yksin vastuussa intressiensä, suvereniteettinsa ja selviytymisensä turvaamisesta. Kansainvälisillä instituutioilla nähdään olevan vain vähän merkitystä valtion käyttäytymiselle. Valtioiden nähdään pyrkivän muokkaamaan instituutioita omien intressiensä pohjalta.²

Tämä ei tunnu vastaavan todellisuutta enää tänä päivänä. Realisteja paremmin unionin kehittymistä näyttäisi selittävän neofunktionalismi. Neofunktionalisteja yhdistää käsitys siitä, että Euroopan integraatio etenee politiikkalohkojen siirtyessä ja valuessa unionitasolle oppimisen kautta. He siis ajattelevat, että menettelytavat leviävät yhden tai harvan toiminta-alueen piiristä muihin funktioihin ja muodostuvat kenties yleiseksi toimintatavaksi. (Neo)funktionalisteja kiinnosti integraatio kansainvälisellä tasolla. He kehittivät ensimmäisenä ajatuksen hallinnasta ”*valtion tuolla puolen - beyond the state*”.³ Funktionalistit pyrkivät ansiokkaasti yhdistämään kansainvälisten suhteiden tieteenalan ja Eurooppa-tutkimusta. Eurooppa ei kuitenkaan kiinnostanut funktionalisteja tutkimuskohteena sinänsä. He näkivät Euroopan yhteisöt enemmän tapauksena, jonka avulla ratkaista tieteenalan yleiset ongelmat kuin kiintoisana tutkimuskohteena itsessään. Siitäkin huolimatta he toivat paljon, kuten alue- ja integraatiotutkimuksen, kansainvälisten suhteiden tieteenalaan.⁴

Euroopan yhdentymisen näyttäisi Jean Monnet'n ajoista alkaen edenneen neofunktionalista teoriaa noudattaen pehmeistä politiikkametoodeista kohti kovia metodeja. Aluksi siis pehmeät metodit ovat täyttäneet kovien jättämiä katvealueita, mutta pidemmällä aikavälillä ne ovat edeltäneet kovempien metodien sovelluksia. Tutkijat ovat myös todenneet, että ilman pehmeitä metodeja

¹ Jachtenfuchs 1997, 41-44

² Collard-Wexler 2006, 401

³ Haas 1964

⁴ Mt.

päätöksentekoprosessi unionissa tukehtuisi.¹ Päätöksenteko laajentuneessa unionissa on entistä vaikeampaa, jolloin syntyy tarve löytää uusia metodeja. Osa tutkijoista on sitä mieltä, että yhä useammin pehmeiden metodien käyttö ei johdakaan kovien metodien käyttöön ottoon. He uskovat, että Euroopan integraatio on kulkenut ”esteiden poistosta” koostuneen *negatiivisen yhdentymisen* polun loppuun, joka taas johtaisi *positiivisen yhdentymispolun* leventämiseen. Positiivista yhdentymistä edustaa juuri esimerkiksi avoin koordinointi.²

Integraatio muuttuu ja mukautuu, kun instituutiot ja toimijat oppivat prosessin edetessä ja keksivät uusia ratkaisuja. Neofunktionalismi ja hallitustenvälisyysteorioiden ovat osoittautuneet riittämättömäksi tavaksi selittää unionin kehitystä. Simon Collard-Wexler erottaa viisi tekijää Euroopan integraatiossa, jotka kaikki haastavat perinteiset teorit. Näitä ovat Euroopan integraation kesto ja syvyys, instituutioiden keskeinen rooli integraation veturina, hyötyjen ja haittojen asymmetrinen leviäminen, Itä- ja Keski-Euroopan valtioiden halukkuus liittyä unioniin sekä funktionaalisen keskinäisriippuvuuden taso.³ Neofunktionalismin ideoita seuraava konstruktivistinen lähestymistapa tarjoaa teorian, jonka avulla tarkastella niitä piirteitä unionissa, jotka eivät selity sisäisesti suvereenilla valtiolla. Uusia käsitteitä ovat olleet esimerkiksi verkosto, hallinta ja neuvottelujärjestelmä. Huomiota kiinnitetään entistä enemmän siihen, että unionin päätöksentekoa tapahtuu samanaikaisesti useilla tasoilla ja eri areenoilla, useiden eri toimijoiden kesken. Konstruktivistit sanovat, että kansainvälisen järjestelmän rakenne ei ole annettu, vaan itsessään tietyn historiallisen kehityksen tuote. Kansainvälinen järjestelmä ei siten ole muuttamaton kokonaisuus, vaan valtiot tuottavat toiminnallaan sen jatkuvasti uudelleen ja toisaalta heidät itsensä tuotetaan jatkuvasti uudelleen tämän järjestelmän toimesta⁴. Täten EU:ta ei tarvitse nähdä joko perinteisenä kansainvälisenä järjestönä tai uutena supervaltiona, vaan se voisi tuottaa myös uudenlaisen tilan valtioiden välille.

Nykytutkimuksessa on kolme keskeistä teoriaa, joiden avulla tarkastella Euroopan unionia. Ensinnäkin Moravcsikin liberaali-hallitustenvälisyysteoria, joka olettaa, että päätöksenteossa on kaksi vaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa kansallisilta taloudellista ja sosiaalisilta ryhmiltä tulee paine tietyn politiikan luomiseksi. Toisessa vaiheessa kansallisvaltiot neuvottelevat ja laativat sopimuksia. Intressit ovat

¹ Ahonen 2003, 230

² Pakaslahti 2002, 59

³ Collard-Wexler 2006, 398

⁴ Jachtenfuchs 1997, 41-44.

ennen kaikkea taloudellisia, ei niinkään geopoliittisia. Valtioiden intressit voivat muuttua sitä mukaa kun sisäinen valta vaihtuu. Neuvottelut voivat nollasumma-tuloksen sijasta johtaa myös kaikille positiiviseen lopputulokseen.¹ Moravesikin mielestä EU nähdään hyväksyttävänä vain niin kauan, kuin se vahvistaa kansallisten hallitusten mahdollisuuksia kontrolloida kansallista politiikkaa sekä saavuttaa tuloksia, jotka eivät muutoin olisi mahdollisia, esimerkiksi ympäristöpolitiikan saralla.²

Toinen teoreettinen viitekehys on esimerkiksi Mark Pollackin esittelemä rationaalisen valinnan teoria. Teoria hyväksyy, että toisinaan EU-instituutiot hallitsevat politiikan tekoa, toisinaan kansallisvaltiot. Se pyrkiikin ennen kaikkea selittämään millaisissa olosuhteissa nämä kaksi toisilleen vastakkaista tulosta syntyvät.³ Rationaalisen valinnan teorian mukaan kansallisen suvereniteetin kaventaminen on ollut jäsenvaltioilta tietoinen valinta: kansalliset hallitukset ja parlamentit ovat laskeneet, että tiiviimmistä integraatiosta koituvat hyödyt ovat kansallisen päätösvallan kaventumisesta seuraavia haittoja suurempia. Vallan delegointi liittyy siis kustannusten minimoimiseen.⁴ Rationaalisen teorian tulkinnan mukaisesti valtiot uskovat supranationaalisten instituutioiden kykyyn valvoa paremmin koko unionin toimintaa ja kehitystä. Ylikansallisilla instituutioilla on paremmat mahdollisuudet suorittaa esimerkiksi monitorointia koko unionissa, ratkoa kiistoja sekä asettaa uskottavia taloudellisia sääntöjä koko unionissa.⁵

Kolmas ja tämän työn kannalta keskeinen teoria on muun muassa Liesbet Hooghen, Gary Marks, Markus Jachtenfuchsin ja Beate Kohler-Kochin kehittämä monitasohallinnan⁶. Hooghe & Marks hyväksyvät ajatuksen siitä, että suvereniteetin siirtäminen on ollut valtioilta jossain määrin tietoinen teko. Mutta he sanovat, että itse asiassa päätöksenteon kustannukset ovat kasvaneet unionissa. Näin ollen puhtaan kustannusten laskelmoimisen sijasta integraatiohalukkuudessa täytyy olla kysymys jostain muusta.⁷ Hooghe & Marks kuvaavat kahta kehitystä: vallan siirtoa kansalliselta tasolta

¹ Hix 2005, 16-17

² Wind 1997(A), 18-21

³ Hix 2005, 16-17

⁴ Matlary 1995 sekä Pollack 2005; 5-6, 19

⁵ Pollack 2005, 20

⁶ *Multilevel governance*. Raunio & Saari suomentavat käsitteen monitasoisena poliittisena järjestelmänä. Tässä työssä käytetään pääosin monitasohallintaa. Monitasoisen poliittisen järjestelmän käsitettä käytetään, kun halutaan korostaa järjestelmän poliittista luonnetta.

⁷ Hooghe & Marks 2001, 69-79

Euroopan unionin tasolle sekä kansalliselta tasolta alueelliselle tasolle. Monitasohallinta ei etene koko Euroopassa samaa tahtia, erityisesti siksi, että alueiden rooli on eri jäsenmaissa erilainen.¹

Monitasohallinnan teoriassa EU nähdään monimutkaisena instituutioiden ja politiikkojen ympäristönä, jossa on lukuisia, jatkuvasti vaihtuvia intressejä ja toimijoita sekä vain vähän tietoa sopimusten pitkäaikaisista vaikutuksista. Tällaisessa järjestelmässä kansalliset hallitukset eivät ole yksinään vallankahvassa. Hierarkia hallinnan perusteena on korvattu hajautella koordinaatiolla. Hajautettu koordinaatio yhdistää toisilleen osin ristiriitaiset kansainvälisen ja kansallisen järjestelmän päät yhteisen sateenvarjon alle. Hallinta tapahtuu neuvotteluissa.² Jachtenfuchs ja Kohler-Koch sanovat, ettei hallinnan käsitettä tulisi rajoittaa tarkoittamaan ainoastaan hallinnon tuottamaa hallintaa. He määrittelevät hallinnan jatkuvana poliittisena prosessina, jossa asetetaan yhteiskunnalle tarkkoja tavoitteita ja, johon osallistutaan ja vaikutetaan pyrkimyksenä saada nämä tavoitteet läpi.³ Hallinta tarkoittaa siis ”moninaisten toimijoiden koordinoitua keskinäisen riippuvuuden monimutkaisessa ympäristössä”.⁴ Hallintaperspektiivi mahdollistaa myös keskustelun siitä, mikä olisi hyvä poliittinen järjestys EU:ssa, ilman, että menetämme kosketuksen tutkimukseen siitä, kuinka poliittinen elämä EU:ssa oikeasti toimii.⁵ Monitasohallinnan teoria esitellään tarkemmin luvussa neljä. Ensin tarkastelen kuitenkin tutkimukseni tieteellistä lähestymistapaa konstruktivismia.

3. Tutkimuksen tieteellinen lähestymistapa - konstruktivismi

3.1 Konstruktivismi tieteenalassa

Antiikin kreikkalaiset jakoivat ihmiset kansalaisiin ja ulkomaalaisiin, ottamalla käyttöön käsitteen *polis*. Se tarkoittaa kaupunkivaltiota. Poliksesta erotettiin *maailma poliksen ulkopuolella*. Tämä maailma muodostui barbaareista tai muukalaisista. Kreikkalaiset loivat säännöt, jotka pätevät poliksen sisällä ja toisaalta toimintatavat, joilla toimittiin muukalaisten kanssa. Poliksen sisällä säännöt perustuivat oikeudenmukaisuuteen, ulkosuhteissa tärkeintä oli voima. Jo siis Kreikassa syntyi jako

¹ Hooghe & Marks 2001, 59-65

² Jachtenfuchs 1997, 41-44 sekä Hooghe & Marks 2001, 27-29

³ Jachtenfuchs & Kohler-Koch 2004, 97-99

⁴ Jachtenfuchs 1997, 40

⁵ Jachtenfuchs & Kohler-Koch 2004, 97

sisäisiin ja ulkoihin suhteisiin ~ kansalliseen ja kansainväliseen.¹ Halu erottaa kansainvälinen politiikka tiukasti muista yhteiskuntatieteistä ja politiikan tutkimuksesta on ilmeinen myös nykyään. Perinteisessä mielessä ymmärretyn kansallisen ja kansainvälisen politiikan sekä kansallisen ja kansainvälisen lain erottaa toisistaan valtion käsite. Kansallista on kaikki suvereenin valtion territoriaalisella alueella tapahtuva. Kansainvälistä ovat vastaavasti valtioiden väliset suhteet, näistä tärkeimpänä sodan ja rauhan kysymykset.² Niin kutsuttu englantilainen koulukunta sanookin, että politiikan tutkimuksen teoria on spekulatiota valtiosta, kun taas kansainvälisen politiikan teoria on ”spekulaation traditio valtioiden yhteisöstä”.³

Yksinkertaistettuna kansainvälinen politiikka tieteenalana tutkii valtioiden välisiä suhteita. Siihen kuuluu myös rajat ylittävän yhteistyön tutkimus sekä niin kutsutun maailman yhteisön (yhteisöjen) tutkimus. Tieteenala tutkii sekä formaaleja että epäformaaleja kanssakäymisen muotoja ja toimijoita.⁴ Kysymys järjestelmän luonteesta on ollut tieteenalassa keskeinen.⁵ Järjestelmän analyysi on tiukasti sidoksissa myös analyysin tasojen kanssa. Tieteenalan keskeiset analyysin tasot ovat olleet yksiköt eli valtiot sekä rakenteet, joissa yksiköt toimivat. Kolmas analyysin taso on ollut yksilöt, erityisesti siis valtion päätöksentekijät. Yksilöt, yksiköt ja rakenteet voidaan nähdä sekä analyysin kohteena että selityksen lähteenä.⁶ Erottaakseen kansainvälisen politiikan tutkimuksen politiikan tutkimuksesta tieteenalan tutkijoiden täytyi sanoa, että kansainvälinen järjestelmä eroaa perusteellisesti valtioiden sisäisesti järjestelmästä. Näin tutkijat sanoivat, että toisin kun valtiossa, kansainvälisessä järjestelmässä ei ole ylintä vallan käyttäjää. Valtioiden välillä vallitsee siis anarkia.⁷ Anarkian aste on ollut debatin alla, ei sen olemassaolo.⁸

Kansainvälisen politiikan teorian avulla voidaan tehdä jäsenneltyjä yleistyksiä kansainväliseen politiikkaan laskettavista ilmiöistä. Teoria kirjoittaa ikään kuin tarinoita kansainvälisestä politiikasta kertoen mitä maailmassa tapahtuu sekä esittäen oman näkemyksensä siitä, mitä pitäisi tapahtua.⁹ Teoriat ja tieteenalan paradigmat kertovat sen, mihin tutkijat perustavat näkemyksensä maailmasta ja

¹ Elhstain 1995, 263-265

² Jachtenfuchs 1995, 120

³ Smith, S. 1995, 7

⁴ Warleigh 2006, 33-34

⁵ Buzan 1995, 198-203

⁶ Ibid.

⁷ Leander & Guzzini 2001

⁸ Matlary 1995, 106

⁹ Weber 2001, 2

tiedosta. Tavalla tai toisella teorit siis vastaavat kysymyksiin: mikä on todellisuuden muoto ja luonne? Mitä voimme tietää? (ontologia) Mikä on tietäjän suhde siihen, mitä voimme tietää? (epistemologia) Sekä miten tiedon voi hankkia? (metodologia).¹ Cynthia Weber sanoo, että teorioiden käyttövoimana ovat aina sellaiset ”sloganit”, jotka vaikuttavat olevan totta. Weber kutsuu niitä myyteiksi. Myytit toimivat kansainvälisen politiikan teorioissa siten, että ne muuttavat paikallisen, kulttuurisen ja ideologisen joksikin, joka vaikuttaa universaalilta, luonnolliselta ja puhtaasti empiiriseltä. Se siis luonnollistaa merkityksen ja tekee siitä yleispätevän. Tämä prosessi on väistämättä poliittinen. Rakentaessamme myyttejä vaikutamme ottavamme poliittisen pois ideologisesta, tekevän asioista apoliittisia. Weber sanoo, että vaikuttaakseen todelta teorian täytyy aina vaientaa ja jättää jotain pois. Jotta voimme analysoida ja väitellä eri teorioista, meidän tulisi Weberin mukaan riisua myyteistä niiden totuuden kaltainen olemus ja tehdä niistä taas ”poliittisia”.²

Kansainvälisen politiikan kaksi merkittävintä teoriaa ovat olleet realismi ja idealismi. Realistit uskovat kansainvälisen järjestelmän olevan anarkistinen. Valtioiden yläpuolella ei siis ole ketään tai mitään ylempää auktoriteettia. Valtioiden suhteita järjestää sota.³ Tämä ontologinen oletamus kansainvälisestä järjestelmästä on johtanut myyttiin ”kansainvälisestä anarkiasta sodan legitimiinä syynä”. Realistit ovat omassa tutkimuksessaan jättäneet huomioimatta kaikki sellaiset trendit, jotka ovat johtaneet kansainväliseen yhteistyöhön ja sellaiseen rauhan tilaan, jossa rauhaa ei määritellä ainoastaan sodan poissaolona.⁴ Äärimmäisyyksiin vietyinä realistit ovat sitä mieltä, ettei sellaista asiaa kuin kansainvälinen yhteisö ole edes olemassa. Valtioiden välillä vallitsee hobbesilainen ”luonnon tila”. Myös idealistit allekirjoittavat kansainvälisen järjestelmän anarkistisuuden, mutta he uskovat myös yhteistyön mahdollisuuteen. He uskovat, että oikeushenkilöinä valtioita sitoo kansainvälinen oikeus ja sivistys. Valtioiden suhteet järjestyvät keskinäisen kunnioituksen, sovun ja laillisuusperiaatteen avulla.⁵ Realismi ja idealismi edustavat erilaista näkökulmaa siihen, voiko valtioiden sisällä olevaa poliittista yhteisöä siirtää valtioiden välille kansainvälisiin suhteisiin.⁶ Se mikä yhdistää realisteja ja idealisteja on tähän kiistaan sisältyvä automaattinen käsitteiden ottaminen annettuna. Realistit ja idealistit eivät kumpikaan kyseenalaista sitä ontologista olettamusta, että sisäpuoli ja ulkopuoli, valtio ja valtioiden

¹ Guba & Lincoln 1998, 195-201

² Weber 2001, 2-11

³ Waever 1997, 8-10

⁴ Smith, S. 1995, 8

⁵ Waever 1997, 8-10

⁶ Ibid.

väliset suhteet ovat olemassa. He siis liittävätkin kansainvälisiin suhteisiin binaarioppositiot ilman, että kyseenalaistavat tällaista kahtiajakoa.¹

Konstruktivismi syntyi kritiikkinä (neo)realismille ja (neo)liberalismille.² Konstruktivismiin kritiikki liittyi ennen kaikkea juuri siihen, että neorealistit ja neoliberaalit ottivat kansainvälisen järjestelmän annettuina, eivätkä tutkineet sitä, kuinka yksiköiden toiminta vaikuttaa kansainvälisen järjestelmän rakenteisiin ja prosesseihin. Konstruktivismiin juuret ovat yhteiskuntatieteiden kriittisessä teoriassa.³ Konstruktivistit sanovat, että on olemassa materiaallinen todellisuus sekä sosiaalinen todellisuus. Esimerkiksi Wendt uskoi, että materia on olemassa ja vaikuttaa. Hän kuitenkin sanoi, että keskeistä ei ole tämä materia itsessään, vaan ne merkitykset, joita materiaalille annamme. Eli siis se, kuinka materia esitetään.⁴ Konstruktivistit sanovat, että sosiaalinen todellisuus on olemassa vain ihmisten sopimuksella ja siksi se on muutettavissa. Konstruktivistien kiinnostus kohdistui sellaisia asioita kohtaan kuin intersubjektiiviset merkitykset, normit, säännöt, instituutiot ja diskurssit.⁵ Konstruktivismi ei ole niinkään yksityiskohtainen teoria kansainvälisistä suhteista, kuin teoreettinen viitekehys. 1990-luvulla konstruktivismi nousi suosituksi teoriaksi, samalla kun sosiologiset ja kriittiset teoriat saivat muutenkin jalansijaa tieteenalan piirissä.⁶

Konstruktivistit eivät muodosta tiukkaa koulukuntaa, vaan sen alle kuuluu hyvinkin erilaisia tutkijoita.⁷ Esimerkiksi Steve Smith sanoo, että sen sijaan, että lajittelemme konstruktivistit yhden käsitteen alle, meidän tulisi jakaa konstruktivistit rationalistiseen leiriin ja reflektionistiseen leiriin. Hänen mielestään suuri ero näiden kahden välillä on epistemologinen.⁸ Käsitteen konstruktivismi ”loi” Nicholas Onuf kirjassaan *The World of Our Making* (1989). Onufin konstruktivismi oli poikkitieteellinen lähestymistapa maailmanpolitiikan tutkimiseen. Hän pyrki integroimaan agentti-rakenne-tasot toisiinsa. Onuf vastusti sitä, että kansainvälisiä suhteita pidetään irrallisina muista sosiaalisista prosesseista.⁹ Hän oli ensimmäisiä, jotka problematisoivat perinteisen käsityksen valtioiden välisistä suhteista hobbesilaisena kaikkien sotana kaikkia vastaan. Onuf sanoi, että toimijat ja rakenteet ovat riippuvaisia

¹ Jorgensen & Knudsen 2006, 225-267

² Smith, S. 2001, 190

³ Keisala 2004, 86

⁴ Wendt 1992, 23-24. Wendt kutsui itseään käsitteellä "rump materialist"

⁵ Christiansen, Jorgensen & Wiener 2001, 4

⁶ Weber 2001, 61-63

⁷ Keisala 2004, 86

⁸ Smith, S. 2001, 197

⁹ Wind 1997(A), 236-237

toisistaan. Ne konstruoivat toisiaan jatkuvassa vuorovaikutuksessa. Siten yhteisön anarkistisuuden tai hierarkisuuden tulisi olla analyysin objekti – ei jotakin, joka otetaan annettuna.¹

Konstruktivismilla on ollut tärkeä merkitys tieteenalan kehityksessä. Se haastoi ennen kaikkea neorealismia ja neoliberalismia paitsi politiikan analyysin tasolla myös meta-teoreettisella tasolla. Konstruktivismi aloitti kritiikin empirismia ja positivismia kohtaan ja nosti esiin myös puutteet relativismissa ja idealismissa. Konstruktivismiin vaikutti toki myös kylmän sodan päättyminen, sillä se näytti, että kansainvälisten suhteiden maailma ei ole muuttumaton, vaan siinä on tilaa ihmisten toiminnalle ja ihmisten asettamille säännöille.² Konstruktivistit olivatkin ensimmäisiä, jotka korostivat sääntöjen, normien ja muiden sosiaalisten rakenteiden vaikuttavan.³ Kriittiset konstruktivistit toivat tieteenalaan myös ajatuksen siitä, että todellisuuden rakenteet heijastavat, esittävät ja vahvistavat valtasuhteita. Tietyt ryhmät vaikuttavat sosiaalisen rakentamisen prosesseihin enemmän kuin toiset ryhmät. Ideoilla ei ole autonomista asemaa, koska ne liittyvät myös materiaalisen vallan suhteisiin. Kriittisten teorioiden tärkeä kontribuutio on ollut se, että ne muistuttavat meitä siitä, että monet kategoriat, joita pidämme luonnollisina, ovatkin aikaisempien sosiaalisen rakentamisen prosessien tuloksia. Prosessien, joihin liittyy aina valtaa.⁴

3.2. Konstruktivismi sosiaalisena teoriana

John Ruggien sanoin konstruktivismi käsittelee ihmisten tietoisuutta ja sen roolia kansainvälisessä elämässä.⁵ Konstruktivistit keskittyvät ideoiden, normien, tiedon, kulttuurin ja argumenttien rooliin politiikassa. He korostavat erityisesti niiden kollektiivisten ymmärrysten ja ideoiden roolia, joita meillä on sosiaalisesta elämästä. Konstruktivismilla on kolme lähtökohtaa. Ensinnäkin he sanovat, että kanssakäymistä ohjaavat enimmäkseen ideoihin pohjautuvat tekijät, ei materialismi. Toiseksi konstruktivistit uskovat, että kaikista tärkeimpiä ideoita ovat yhteisesti jaetut uskomukset, joita ei voi redusoida yksilöihin. Ja kolmanneksi he sanovat, että nämä yhteiset uskomukset muokkaavat toimijoiden intressejä ja identiteettejä.

¹ Wind 1997(A); 239, 248-255

² Guzzini 2000, 148-155

³ Checkel 1997, 473-475

⁴ Finnemore & Sikkink 2001, 398

⁵ Ruggie 1998, 856

Konstruktivismi ei ole puhdas kansainvälisen politiikan teoria, vaan se on ennen kaikkea sosiaalinen teoria.¹ Itse pidän sitä ennen kaikkea tieteellisenä lähestymistapana. Konstruktivismi ei väitä, että rakenteet olisivat tietyn sisältöisiä tai, että toimijat olisivat luonteeltaan tietynlaisia. Se ei myöskään ennusta poliittisia tuloksia, joita voitaisiin testata. Konstruktivismi tarjoaa ajattelukehyksen, joka sanoo, että rakenteet ja toimijat rakentuvat vuorovaikutteisesti. Se tarjoaa siten ymmärryksen siitä, miksi maailma on tietynlainen. Mutta se, millaisia rakenteet ja toimijat ovat, täytyy selittää erikseen.² Konstruktivismi ei tarjoa substantiivista teoriaa myöskään Euroopan integraatiosta. Sitä ei voida verrata sellaisiin integraatioteorioihin, kuten neofunktionalismi. Konstruktivismi tarjoaa kuitenkin ymmärryksen siitä, että unioni ja sen instituutiot sekä jäsenvaltiot ovat jatkuvassa vuorovaikutussuhteessa toisiinsa ja rakentuvat jatkuvasti sitä kautta uudelleen.³ Mutta millaisiksi ne rakentuvat, se täytyy selittää erikseen, esimerkiksi monitasohallinnan teorialla.

Yksi tärkeimmistä konstruktivisteista on Alexander Wendt, jonka kuuluisin teesi on ”anarkia on sitä, mitä valtiot siitä tekevät”.⁴ Hän uskoi kansainvälisen järjestelmän olevan anarkistinen, mutta sosiaalisesti rakennettu. Wendt sanoikin, että ei pitäisi puhua anarkian logiikasta, vaan anarkian kulttuurista. Anarkian mahdollinen luonne riippuu Wendtin mielestä niiden toimijoiden luoteesta, jotka vaikuttavat kansainvälisessä järjestelmässä. Wendt sanoi siis, että anarkia saattaa johtaa turvattomuuteen, mutta se saattaa johtaa myös yhteistyöhön.⁵ Wendt erosi siis ajattelussaan Onufista, joka kritisoi ajattelua, jossa kansainvälistä järjestelmää pidetään luonnostaan anarkistisena. Wendtin analyysi lähti valtiosta – valtio rakentaa ja muuttaa kansainvälisiä rakenteita ja kansainväliset rakenteet muuttavat valtioita. Siten Wendt allekirjoitti ajatuksen kansainvälisestä politiikasta *valtioiden välisenä* järjestelmänä ja hyväksyi ajatuksen valtioista keskeisimpänä toimijana. Wendt perusteli tätä muun muassa sillä, että koska valtioilla on legitiimi monopoli organisoidun väkivallan käyttöön, niillä on myös kontrolli kansainvälisen väkivallan sääntelyyn.⁶ Wendt siis ei jätä kovin paljon tilaa muille kuin valtiollisille toimijoille. Hänen ajattelussaan ei ole tilaa sille, että esimerkiksi alueellisten toimijoiden ja intressiryhmien osallistuminen muokkaa valtioita. Mielestäni EU:n kehityksen valossa muille kuin valtiollisille toimijoille tulisi antaa enemmän tilaa kansainvälisissä vuorovaikutussuhteissa.

¹ Checkel 1997, 473

² Finnemore & Sikkink 2001, s.393

³ Christiansen, Jorgensen & Wiener 2001, 5

⁴ Wendt esitteli sen samannimisessä esseessään *Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics* (1992).

⁵ Wendt 1994, 23-24. Lisäksi perusteellisemmin Wendt 1999, kappale 4

⁶ Wendt 1999, 8

Wendt kritisoi rationalistisia teorioita, kuten neorealismia ja neoliberalismia siitä, että ne asettivat joko valtioagentit tai järjestelmärakenteen ontologisesti aikaisemmaksi/ylemmäksi yksiköksi. Wendtin mielestä niitä tuli kohdella tasa-arvoisina.¹ Wendtin konstruktivismi pyrki yhdistämään individualistisen ja holistisen näkökulman – se pyrkii tarkastelemaan sitä, kuinka toimijat ja rakenteet ovat vuorovaikutuksessa. Wendt kiinnitti tasapuolisesti huomiota anarkian kahteen aspektiin, siis sekä anarkian rakenteeseen että siinä oleviin prosesseihin. Wendt sanoo, että ei ole olemassa anarkiaa irrallisena toiminnoista (käytännöistä), jotka luovat yhdenlaisen identiteettien ja intressien rakenteen. Siis toiminta luo joko oman avun ja valtapolitiikan tai yhteistyöpolitiikan.² Wendt ei täysin onnistu selventämään miten toimijat ja rakenteet ovat vuorovaikutuksessa, eikä toisaalta sitä, miksi ne alun perin ovat vuorovaikutuksessa.

Konstruktivistit ovat holisteja ja idealisteja. He keskittyvät niin kutsuttuihin ”sosiaalisiin faktoihin”, kuten raha, suvereniteetti ja oikeudet. Konstruktivistit sanovat, ettei niillä ole materiaalista perustaa. Ne ovat olemassa, koska ihmiset uskovat niihin ja toimivat tämän uskomuksen pohjalta vahvistaen niiden olemassaoloa.³ Konstruktivistisen yhteiskuntatieteen peruseriaate on, että ihminen toimii objekteja kohtaan, siis myös muita toimijoita kohtaan, niiden merkitysten pohjalta, joita objekteilla heille on. Esimerkiksi kylmästä sodasta Wendt sanoi jo vuonna 1987, että se on olemassa vain niin kauan, kunnes Yhdysvallat ja Neuvostoliitto lakkaavat pitämästä toisiaan vihollisena. Eli toisin sanoen rakenteet, jotka jäsentävät meidän toimintaamme, muodostuvat niiden kollektiivisten merkitysten pohjalta, joita meillä on. Osallistamalla näihin kollektiivisiin merkityksiin, toimijat hankkivat identiteettejä. Identiteetti, niin henkilön kuin valtionkin, on sosiaalinen määritelmä toimijasta.⁴ Identiteetit syntyvät ja muuttuvat suhteessa toisiin toimijoihin ja rakenteisiin, vuorovaikutuksessa muiden identiteettien kanssa. Identiteetit ovat siis aina sosiaalisesti konstruoituja eivätkä materiaalisesti annettuja.⁵

Konstruktivistit sanovat, että valtion identiteetti vaikuttaa valtion preferensseihin ja toimintaan. Identiteetit ovat siis perusta intresseille. Toimijat muodostavat intressejään osin samassa prosessissa, jossa he määrittävät tilanteen, johon osallistuvat. Identiteetit ja intressit taas vaikuttavat instituutioihin.

¹ Wendt 1987, 335-340

² Ringmar 1997, 269-285

³ Finnemore & Sikkink 2001, 329-393

⁴ Wendt 1992 (B), 395-398

⁵ Ringmar 1997, 280

Wendt sanoo, että ”instituutiot ovat suhteellisen stabiileja joukkoja tai rakenteita intressejä ja identiteettejä”. Instituutiot ovat siis fundamentaalisesti kognitiivisia kokonaisuuksia, jotka ovat olemassa vain suhteessa toimijoiden ideoihin siitä, miten maailma toimii. Ne muodostuvat vuorovaikutuksessa sosiaalisten identiteettien välillä.¹ Wendtin konstruktivismi sanoo, että sosiaalinen vuorovaikutus vaikuttaa siihen, mitä olemme ja mitä haluamme tehdä, jolloin uudet vuorovaikutuksen muodot voivat tuottaa uudenlaisia valtion muotoja (identiteettejä ja intressejä). Wendt uskoo, että lisääntynyt keskinäisriippuvuus, kansallisten arvojen läheneminen sekä globaalin kulutuksen lisääntyminen, kaikki muuttavat niitä tapoja, joilla valtiot identifioivat itsensä suhteessa toisiin, lisäten samalla mahdollisuutta luoda uusia, vähemmän konfliktipitoisia suhteita valtioiden välille.²

Ideoiden roolia poliittisten instituutioiden muotoutumisessa voidaan käsitteellistää monella tapaa. Järjestelmäteoriat käsittelevät niitä poliittisina merkitysten joukkoina, joilla poliittiset järjestelmät kuvaavat itseään. Diskurssiteoriat vastaavasti kohtelevat niitä diskurssina ja antavat niille oman logiikan, joka eroaa poliittisten yksiköiden logiikasta.³ Jachtenfuchs puhuu maailmankuvista⁴. Ne ovat ideoita, jotka ovat olemassa poliittisessä järjestelmässä ja jotka sisältävät kuvauksen tästä samasta järjestelmästä. Kuvaus tässä tarkoittaa kognitiivista rakennusta ja tulkintaa. Jachtenfuchs sanoo, että toimijat rakentavat identiteettinsä ja todellisuutensa referenssinä näihin maailmankuviin. Maailmankuvat ovat sosiaalinen ilmiö, jonka yksilöt jakavat. Ne ovat tapa havaita ja tulkita maailmaa, tapa valita, organisoida, tulkita ja selventää kompleksista todellisuutta. Maailmankuvat ovat todellisia myyttejä, jotka instituutiot tuottavat ja toimijat käyttävät.⁵ Toisaalta ne myös vaikuttavat sosiaalisen vuorovaikutukseen, prosessiin, jossa ne siis itse tuotetaan. Jachtenfuchs pohjaa ajatteluaan neofunktionalismiin ja sen kulttuuriseen lähestymistapaan. Tässä lähestymistavassa nähdään, että instituutioilla ei ole ainoastaan hallinnollisia tehtäviä yhteiskunnassa, vaan, että ne myös määrittelevät elämisen tapaa. Kulttuurinen lähestymistapa asettaa tärkeän roolin ideoille, normeille, symboleille ja arvoille. Kulttuuriset merkityksen järjestelmät ja symbolien rakenteet ovat avain ymmärtämään modernin poliittisen järjestelmän institutionalisoitumista.⁶

¹ Wendt 1992 (B), 398-399

² Ringmar 1997, 279-281

³ Keisala 2004, 88

⁴ *Worldviews*.

⁵ Jachtenfuchs 1995, 116-117

⁶ Jachtenfuchs 1995, 118-119

Wendtin konstruktivismi sanoo, että sosiaalinen vuorovaikutus vaikuttaa siihen, mitä olemme ja mitä haluamme tehdä, jolloin uudet vuorovaikutuksen muodot voivat tuottaa uudenlaisia valtion muotoja, eli identiteettejä ja intressejä. Wendt uskoo, että lisääntynyt keskinäisriippuvuus, kansallisten arvojen läheneminen sekä globaalin kulutuksen lisääntyminen, kaikki muuttavat niitä tapoja, joilla valtiot identifioivat itsensä suhteessa toisiinsa, lisäten samalla mahdollisuutta luoda uusia, vähemmän konfliktipitoisia suhteita valtioiden välille.¹ Jachtenfuchsin ajattelua voisi soveltaa siten, että unionin instituutiot ja päätöksenteon rakenteet ovat niitä maailmankuvia, joita unionin jäsenmaat ja niiden toimijat jakavat. Ne tuotetaan prosessissa, johon osallistuvat jäsenvaltiot, alueelliset toimijat, intressiryhmät sekä unionin instituutiot. Samalla ne myös siis vaikuttavat tapoihin, joilla nämä toimijat rakentavat identiteettistä sekä käsityksensä todellisuudesta. Euroopan unioni siis rakentuu eurooppalaisten toimijoiden jaettujen ideoiden pohjalta. Eurooppalaista hallintoa rakentavat yhteiset instituutiot ja ne intersubjektiviiset merkitykset, joita näille instituutioille annetaan². Kuten jo johdannossa toin esiin, konstruktivismin lisäarvo unionin tutkimukseen on juuri siinä, että se tarjoaa välineet tarkastella unionin muuttumista valtioiden välisestä yhteistyöelimestä semihieararkiseksi, monitasoiseksi poliittiseksi järjestelmäksi.

3.3. Konstruktivismi tutkimuksessa

Marlene Wind sanoo, että se, miten ymmärrämme todellisuuden, on aina linkittynyt siihen, millaisia oletuksia teemme valitusta teoreettisesta lähtökohdasta. Valittu analyttinen kehys ja ”lähtöpaikka” vaikuttavat siihen, millaisia empiirisiä tuloksia voimme saada.³ Konstruktivistien perusolettamus siitä, että sosiaalinen ympäristö, jossa toimija toimii, muokkaa häntä, johtaa kysymykseen siitä, miten tämä muokkaus tapahtuu ja mitä siitä seuraa. Konstruktivistille sen ymmärtäminen, kuinka joku asiaa syntyy ja muokkautuu, on tärkeää sen selittämisen kannalta, kuinka kyseinen asia käyttäytyy ja mitä poliittisia tuloksia sen aiheuttaa. Konstruktivistit sanovat, ettei ole mahdollista kerätä objektiivista tietoa maailmasta, koska kaikkien tiedon keräämiseen liittyy tulkintaa.⁴

¹ Ringmar 1997, 279-281

² Jorgensen 1997, 5. Euroopan unionin identiteettiä tarkastelee myös Thomas Risse kirjoituksessaan *Social Constructivism and European Integration*.

³ Wind 1997(B), 15-16

⁴ Finnemore & Sikkink 2001, 394-395

Konstruktivistit välttävätkin useimmiten kutsumasta asioita totuuksiksi, isolla T:llä, koska he ovat skeptisiä voiko sellaista saavuttaa. Konstruktivistit sanovat, että kaikki selitykset ovat väistämättä korkeintaan ehdollisia ja osittaisia. Konstruktivistit toimivat kuitenkin samoin kuin muutkin tutkijat eli pyrkivät arvioimaan omaa tulkintaansa vertailemalla sitä vaihtoehtoisiin selitysmalleihin, etsimällä todisteita molempiin suuntiin sekä kysymällä tukeeko selitystä erilaiset ja monipuoliset datat. Kysymyksiä esittäessään ja tulkintoja tehdessään konstruktivistit käyttävät hyödykseen muita teorioita, esimerkiksi foucaulaista diskurssianalyysia.¹

Konstruktivistinen kritiikki rationalistiseen lähestymistapaan kohdistui sen kaikkiin perusolettamuksiin. Konstruktivistit haastoivat ajatuksen kansainvälisestä järjestelmästä anarkistisena ja kansallisvaltiosta analyysin perusyksikkönä. Rationalistien vähäinen kiinnostus instituutioita ja sosialisatiota² sekä intressejä ja identiteetin muotoutumista kohtaan on myös ollut kritiikin kohteena. Konstruktivistit myös sanovat, etteivät rationalistit kykene selittämään järjestelmän muutosta.³ Euroopan unioni näyttäisi pakottavan meidät ajattelemaan uudestaan kaikkia edellä mainittuja tekijöitä ja haastaa siten valtio-opin ja kansainvälisen politiikan tutkijat. EU ei tunnu enää selittyvän neorealistisin termein vapaaehtoisesti perustettuna fasilitaatiojärjestelmänä, jossa omaa etua ajattelevat toimijat voivat edistää omaa etuaan. EU on toki joukko käyttäytymisnormeja ja sääntöjä sekä politiikkaohjelmia, jotka helpottavat sopimusten tekemistä jäsenvaltioiden kesken. Mutta se ei ole perinteinen kansainvälinen järjestelmä.⁴ Merkitseekö tämä sitä, että kansainvälinen järjestelmä voi olla myös muunlainen tila kuin suvereenien valtioiden välinen anarkia? Haastaako EU käsityksen kansainvälisen järjestelmän anarkisuudesta?

Konstruktivistit käyttävät hyväkseen uusia käsitteitä, joita on luotu yhteiskuntatieteissä. Käsitteet kuten verkosto, neuvottelujärjestelmä ja hallinta avaavat mahdollisuuksia tutkia Euroopan unionia ilman valtiokeskeisyyttä. Wendtin konstruktivismi ei mene riittävän pitkälle vaan teoriaa tarvitsee laajentaa. Kuitenkin konstruktivismi tarjoaa eväitä tarkastella vuorovaikutusprosesseja. Uusia käsitteitä hyödyntämällä pystytään kuvaamaan hallintaa, joka ei ole hierarkkinen, vaan jossa voidaan myös käydä neuvotteluja eri tasojen välillä, eri koostumuksissa. Jos hallinta neuvottelujen kautta on mahdollista, hallintoa ei tarvitse enää linkittää eksklusiivisesti valtioon. Monitasohallinnan poliittinen

¹ Finnemore & Sikkink 2001, 395

² *Socialization*

³ Keisala 2004, 89

⁴ Wind 1997(B); 25, 26-27

järjestelmä, joka ei välttämättä rajaudu maantieteellisesti, mahdollistuu. Tätä käsitettä käyttämällä voimme siirtää ajattelumme pois valtioista ja niiden kansainvälisistä intresseistä ja keskittyä niihin hallinnan muotoihin, joita Euroopan uudessa poliittisessa järjestelmässä toteutuu.¹

4. Monitasoinen poliittinen järjestelmä

4.1. Monitasohallinnan teoria

Yksi tieteenalan peruskysymyksiä on ollut se, kuinka kansainvälinen yhteisö hallinnoi itseään. Myös eurooppalainen hallintatapa on noussut tutkimuksen keskiöön.² Hallinnan³ käsite alkoi jäsentyä integraatiokirjallisuudessa 1990-luvun puolivälissä. Hallintatapatutkimuksessa ei niinkään perinteiseen tapaan pohdita integraation takana olevia poliittisia ja rakenteellisia tekijöitä. Niiden sijasta tarkastelun ytimessä on Euroopan unioni monitasoisena päätöksentekojärjestelmänä. Eurooppalainen hallintatapa kattaa kolme menettelytapaa: lainsäädäntöä ja suosituksia luovan yhteisömetodin, poliittiset prosessit eli uuden hallintatavan sekä Euroopan unionin globaalin politiikan eli globaalin hallintatavan.⁴ Tässä työssä olen keskittynyt lähinnä uuteen hallintatapaan eli niihin poliittisiin prosesseihin, joita unionissa tapahtuu.

Kuten jo aiemmin on todettu, unionin ei katsota muodostavan uutta supervaltaa eikä perinteistä kansallisvaltioiden yhteistyöelintä. Euroopan unioni rakentuu toimijaksi, johon on liitettävissä sekä suvereniteetin että hierarkian piirteitä⁵. Perinteistä hierarkiaa unionissa muistattavat tuomioistuimen ja keskuspankin asema, EU-tason asetusten ja direktiivien lisääntyvä käyttö, suoran demokratian käyttö esimerkiksi valittaessa Euroopan parlamenttia sekä määränemmistöpäätöksenteko. Unionin päätöksenteossa on kuitenkin useampi keskus. Sen toimintoja ohjaa eri tasoilla tapahtuva hallinta. Unioni onkin eräänlainen sekahierarkia.⁶ Euroopan unionin poliittinen järjestelmä voidaan sijoittaa

¹ Keisala 2004, 88-89

² Jorgensen 1997, 1-12

³ Hallinnan käsite, eli englanniksi governance, voidaan suomentaa hallintona tai hallintana. Hallintona suomentettuna se ei kuitenkaan pidä sisällään kaikkia niitä elementtejä, joita käsite governance itsessään pitää sisällään. Siksi onkin paikallaan suomentaa termi tässä yhteydessä hallintana.

⁴ Raunio 2006, 26-30

⁵ Jachtenfuchs 2002, 650-652.

⁶ Collard-Wexler 2006, 402-406

ikään kuin putkiloon horisontaalisen ja vertikaalisen järjestelmän välimaastoon. Horisontaalisella tasolla toimivat markkinat ja kansainvälinen järjestelmä. Vertikaalisella tasolla taas toimii hierarkkinen valtiojärjestelmä.¹

Euroopan integraatio on tuottanut aivan omanlaisensa poliittisen järjestelmän². Tätä voidaan kutsua ”hallintana valtion tuolla puolen”.³ Hallintateoriat mahdollistavat irtautumisen valtion käsitteestä hallinnon ja hallinnan hierarkkisuuden lähtökohtana. Unionissa hierarkkisuus on vaihtunut desentralisoituun koordinaatioon ja hallinnasta on tullut neuvottelujen järjestelmä. Desentralisoitu koordinaatio linkittää kansainvälisen ja kansallisen järjestelmän toisiinsa.⁴ Kansalliset ja subkansalliset toimijat tekevät siis unionissa yhteistyötä ja noudattavat yhteistä strategiaa supranationaalisten instituutioiden puitteissa.⁵

Euroopan integraation tarkastelua monitasoisena poliittisena järjestelmänä voidaan selventää vertaamalla sitä valtiokeskeiseen malliin. Euroopan integraation tarkastelussa valtiokeskeinen malli katsoo, että jäsenvaltiot säilyttävät suvereniteettinsa sitä kautta, että yleinen poliittinen päätöksenteon suunta pysyy valtion kontrollissa. Tämän mallin kannattajat katsovat, etteivät supranationaaliset instituutiot ole itsenäisiä toimijoita, sillä valtiot rajaavat niiden valtaa ja valtio-ohjatut yhteiset tavoitteet ohjaavat niiden toimintaa. EU:n päätökset tehdään pienimmän yhteisen nimittäjän kautta kansallisten hallitusten välisissä neuvotteluissa. Kansallisten hallitusten preferenssit näkyvät ennen kaikkea Eurooppa-neuvoston ja ministerineuvoston kautta, josta ne leviävät päätöksentekoon Euroopan parlamenttiin, komissioon ja tuomioistuimeen. Kansalliset poliittiset intressit syntyvät ja rajoittuvat valtion sisäpuolelle ja sisäpolitiikkaan. Valtiokeskeisessä mallissa Euroopan unioni koostuu siis jäsenvaltioiden muodostamista *erillisistä* poliittisista areenoista. Valtiokeskeisessä mallissa hallitusten väliset neuvottelut ovat unionissa ainoa kanava kansallisten intressien esiintuomiseksi ja neuvottelemiseksi, jolloin hallitukset myös kontrolloivat kansallisen tason alapuolisten ryhmien osallistumista unionin poliittiselle areenalle. Valtioiden sisällä saatetaan kyllä käydä vilkastakin keskustelua politiikan suunnasta, mutta ulospäin toimitaan yhtenäisenä.⁶

¹ Jachtenfuchs 1997, 41

² *System of rule*

³ ”...Governance beyond the state...” Muun muassa Jachtenfuchs 1995, 115 sekä Jorgensen 1997, 2

⁴ Jachtenfuchs 1997, 39 ja Jachtenfuchs 2002, 650-652

⁵ de la Porte & co 2001, 292

⁶ Hooghe & Marks 2001; 1-3, 12. Kursivointi lisätty.

Monitasoisessa poliittisessa järjestelmässä päätöksenteon tasot ja poliittiset areenat ovat yhteydessä toisiinsa sen sijaan, että ne olisivat erillisiä.¹ Monitasohallinnan teoria pitää EU:n poliittista toimintaa luovana prosessina, jossa auktoriteetti ja päätöksenteko ovat jaettuna usealle tasolle; siis alueelliselle, kansalliselle ja ylikansalliselle. Kansallisen politiikan vuorovaikutussuhteet eivät jatkossa pysähdy valtion rajoille, vaan laajenevat unionin tasolle. Aluetason toimijoiden aiempaa suurempi vapaus toimia transnationaalisti rajoittaa valtion monopolia kansainvälisten suhteiden hoitoon.² Supranationaalisilla toimijoilla - Euroopan parlamentilla, Euroopan komissiolla ja Euroopan tuomioistuimella - nähdään olevan *itsenäistä* vaikutusvaltaa politiikan tekemiseen, jota ei voida johtaa roolista kansallisten toimeenpanijoiden agentteina.³

Monitasohallinnan malli pyrkii siis ”selittämään, miten *yhteiset ja yleiset intressit* määritellään, priorisoidaan ja muunnetaan *konkreettiseksi poliittiseksi toiminnaksi* sekä EU:n että kansallisilla tasoilla sijaitsevien institutionalisoitujen käytäntöjen kautta.”⁴ Alueelliset toimijat toimivat sekä kansallisilla että ylikansallisilla areenoilla muodostaen keskenään transnationaalisia verkostoja. Kun kansalliset hallitukset eivät enää monopolisoi yhteyttä kansallisen ja EU-tason välillä, valtion sisä- ja ulkopoliitiikan raja hämärtyy.⁵

“*Governance* voidaan laajasti ottaen määritellä vallaksi säätää, saattaa voimaan ja toimeenpanna normeja tietyssä poliittisessa tilassa. *Monitasohallinta* viittaa tämän vallan jakautumiseen institutionalisoidussa ja hierarkkisesti strukturoidussa toimijoiden kokonaisuudessa, jossa toimijoilla on eriasteinen yhtenäisyys, sitoutuminen EU:n normeihin ja vallan lähteisiin.”⁶

Monitasohallinta ei haasta valtioiden suvereniteettia suoraan tai eksplisiittisesti, jäsenvaltiot pikemmin sulautuvat monitasoiseen politiikkaan, jonka myötä valtion kontrolli tiettyyn territoriaaliseen alueeseen on vähentynyt. Näin ollen tarvitaan myös uutta sanastoa ja käsitteitä, jotka pääsevät irti perinteisestä

¹ Raunio & Saari 2006, 66-67

² Hooghe & Marks 2001; 1-2, 12, 24

³ Mt, 3 sekä Pollack 2005, 383

⁴ ” - [T]o explain how *common general interests* are defined, prioritized, and translated into *concrete policy actions* through institutionalized behaviours at the EU and domestic levels.” Smith, M.E. 2004, 743. Kursivoinnit lähteessä.

⁵ Hooghe & Marks 2001, 4.

⁶ “*Governance* can be broadly defined as the authority to make, implement, and enforce rules in a specified policy domain. *Multi-level governance* refers to the sharing of this authority across an institutionalized, hierarchically structured set of actors with varying degrees of unity/coherence, commitment to EU norms, and power resources.” Smith, M.E. 2004, 743. Kursivointi lähteessä, käännös oma.

dualistisesta ”valtio–markkinat” -ajattelusta. Jachtenfuchs katsoo, että yksi tällainen käsite voisi monitasohallinnan lisäksi olla verkosto¹.

Verkostohallinnan voidaan katsoa rakentuvan samoille teemoille kuin monitasohallinta; politiikan ytimenä nähdään olevan ongelmanratkaisu sekä organisoitujen kansallisen tason alapuolella olevien, alueellisten ja paikallisten sosiaalisten järjestelmien toimijuus ja osallistuminen päätöksenteon prosesseihin. Valtio ei ole yhtenäinen toimija, vaan se jakaantuu funktionaalisesti erilaistuneisiin alarakenteisiin.² Valtion katsotaan jakautuvan vertikaalisesti ja horisontaalisesti sekä sen roolin muuttuvan. Verkostohallinnan rakenne perustuu monimuotoiseen keskinäisriippuvuuteen.³ Keskeinen piirre verkostohallinnassa on, että se ei pyri identiteetin tuottamiseen vaan eroavaisuuksien hallintaan. Hallinnalla ei ole yhtenäistä ideologiaa, joka vahvistaisi tai legitimoisi kollektiivista toimintaa. Sitä ei voida pitää ainoastaan akateemisena käsitteenä, vaan se on myös poliittinen käsite, joka määrittää politiikan olemusta ja paikkaa⁴. Sosiaalipolitiikassa verkostohallinta tarkoittaa sitä, että päätöksenteko paikannetaan monisolmuisiin verkostoihin, joissa erilaisia valtaresursseja omaavat toimijat pyrkivät kukin edistämään omien intressien mukaista yhteistyötä. Verkoston eri solmukohdat vaikuttavat toisiinsa. Muutokset yhdessä solmukohdassa heijastuvat myös toisiin. Unionin sosiaalipolitiikassa keskeiseksi nousevat kysymykset komission asemasta, Euroopan parlamentin roolista sekä kolmannen sektorin järjestöjen kyvystä organisoitua.⁵

Hooghen ja Marksian monitasohallinnan teoriaa on myös kritisoitu. Savio esittää teoriaa kohtaan kritiikkiä lainaten Tanja Börzeliä. Heidän kritiikkinsä kohdistuu siihen, että monitasoisen hallintajärjestelmän teoria on nostanut monitasoisuuden esiin vain käsitellessään territoriaalisia eli toimintatilallisia suhteita Euroopan unionissa. Näin se on siis ollut enemmän metaforinen tila, kuin konkreettisen hallinnan kontekstista nouseva kysymys. Monitasoisen hallinnan käsite nähdään siis käsitteenä, joka yrittää tavoittaa valtion dilemmaa, eikä pysytele omassa, hallinnan muotoutumiseen liittyvässä problematiikassa. Erityisen ongelmalliseksi he näkevät sen, että unionin tutkimuksessa usein käytetään hallinnon ja hallinnan käsitettä sekaisin. Hallinto on kuitenkin toimintaa, joka on toteutettu

¹ *Network*. Jachtenfuchs 1995, 124-125.

² Kohler-Koch 1999, 25–26

³ Eising & Kohler-Koch 1999, 5

⁴ Kohler-Koch 1999, 25

⁵ Saari 2002(B), 317-318

hallitsemisen auktoriteetilla ja sen päämäärien mukaan. Vastaavasti hallinta on toiminta, jonka takaa löytyy muodollinen, politiikan toimeenpanoa vahvistava auktoriteetti.¹

4.2. Teorian testaus

4.2.1 Tarkastelussa unionin päätöksentekoprosessi

Liesbet Hooghe ja Gary Marks perustelevat monitasohallinnan teoriaa tarkastelemalla unionin päätöksentekoprosessia. He toteavat, että siinä pitäisi näkyä kolme seikkaa, jotta valtiokeskeinen malli olisi pätevä. Ensinnäkin jokaisen valtion tulisi säilyttää itsenäisyytensä kollektiivisessa päätöksenteossa. Toiseksi, kansallisten hallitusten pitäisi yhdessä pystyä valvomaan preferenssejään suhteessa parlamenttiin, komissioon ja tuomioistuimeen. Kolmanneksi kansallisten hallitusten pitäisi pystyä kontrolloimaan subnationaalisten ryhmien osallistumista Euroopan areenalle. Hooghe ja Marks jakavat poliittisen päätöksentekoprosessin neljään vaiheeseen: aloitteentekoon, varsinaiseen päätöksentekoon, toimeenpanoon ja tuomiovaltaan². Tarkastelun kohteena ovat sekä formaalit säännöt että informaalit käytännöt, jotka vaikuttavat siihen, kuinka formaaleja sääntöjä tulkitaan ja käytetään hyväksi.³ Analyysi koskee aikaa ennen uutta perussopimusta, eli toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia.

Formaali aloiteoikeus unionissa on komissiolla. Sen valta tulee kyvystä tehdä aloitteita sekä toimia neuvottelijana, jos neuvosto ja parlamentti ovat erimielisiä. Lisäksi komissiolla on etunaan sen kyky hallita tietoa.⁴ Kaikki aloitteet eivät kuitenkaan synny komission omasta aloitteesta, vaan ne ovat seurausta esimerkiksi kansainvälisistä kauppasopimuksista, muiden EU-instituutioiden vaatimuksesta tai kansallisesta toiveesta. Komissio on siis taho, joka Hooghen ja Marksin sanoin "pitelee kynää, mutta johon kohdistuu painetta monilta toimijoilta"⁵. Aloitteentekoprosessiin osallistuvat komission lisäksi esimerkiksi Eurooppa-neuvosto, Euroopan parlamentti, ministerineuvosto, erilaiset komission perustamat komiteat ja työryhmät sekä intressiryhmät. Näiden ehdotukset toki harvoin päätyvät sellaisenaan aloitteeksi, mutta huomion arvoista on se, että kansallisvaltiot eivät pysty kontrolloimaan

¹ Savio 2001, 94-95

² *Adjudication*.

³ Hooghe & Marks 2001, 12

⁴ Mt., 21-24

⁵ Hooghe & Marks 2001, 14.

tätä prosessia.¹ On kuitenkin hyvä huomata, että komissio ei ole yksi yhtenäinen toimija, vaan se muodostuu eri toimijoista, jotka tulevat eri maista ja erilaisista poliittisista kulttuureista. Komissiokin on altis ulkopuolisille vaikutuksille ja esimerkiksi intressiryhmien vaikutusvalta voi olla hyvinkin suuri.² Aloitteiden tekeminen on jo itsessään monimutkainen prosessi, jossa komission rooli on keskeinen, mutta jossa prosessit tapahtuvat erilaisissa verkostoissa.

Toiseksi pitää siis tarkastella varsinaista päätöksentekoa. Valtiokeskeisen mallin kannattajat sanovat, että kansallisilla hallituksilla on suurin lainsäädäntövalta. He sanovat myös, että ministerineuvosto voi jälkikäteen muuttaa päätöksiä, joiden seuraukset ovat erisuuntaisia kuin mitä haettiin. Kuitenkin kuten jo kappaleessa 2.1 todettiin, suuri muutos unionin ja kansallisvaltioiden välisessä suhteessa tapahtui vuoden 1986 yhtenäisyysasiakirjan myötä. Sen jälkeen Euroopan parlamentin valta on jatkuvasti kasvanut ja yksittäisen jäsenvaltion mahdollisuus saavuttaa juuri haluamansa lopputulos on vähentynyt.³ Unionin instituutioilla on toki vain rajoitetusti valtaa pakottaa vastentahtoinen jäsenvaltio omaan toiveeseensa. Kuitenkin monissa kysymyksissä on luovuttu yksimielisyydestä.⁴ Määräenemmistöistä päätöksentekoa käytetään ykköspilarin politiikkalohkoissa, joihin kuuluvat sisämarkkinat, kilpailupolitiikka, talous- ja rahapolitiikka, aluepolitiikka, kauppapolitiikka, ympäristöpolitiikka, tiede- ja kehittäminen-, kuljetus-, työllisyys-, maahanmuutto- ja viisumipolitiikka sekä jotkut sosiaalipolitiikan ja koulutuspolitiikan kysymykset. Myös jotkut toisen ja kolmannen pilarin kysymykset voidaan päättää määräenemmistöllä.⁵ Tässä suhteessa EU eroaa kaikista muista kansainvälisistä organisaatioista, sillä niissä enemmistöpäätöksentekoa käytetään vain hyvin vähäpätöisissä, symbolisissa kysymyksissä.

Valtiokeskeisen mallin kannattajat korostavat, että yksittäiset hallitukset voivat aina käyttää Luxemburgin kompromissin mahdollistamaa vetoa *elintärkeissä* kysymyksissä. Hooghe ja Marks sanovat kuitenkin, että vetoa on käytetty hyvin harvoin ja että se elää enemmän tutkijoiden mielissä kuin EU-todellisuudessa. Yksittäisen jäsenvaltion on hyvin vaikea perustella veton käyttöä

¹ Hooghe & Marks 2001, 11-16

² Hooghe 2001, 115-117

³ Euroopan parlamentin aseman kehittyminen on ristiriitainen sen teorian kanssa, että hallitukset olisivat valmiita integraatioon, koska se vähentää päätöksenteon kustannuksia. Euroopan parlamentin mukaantulo päätöksentekoon kiistatta lisää kustannuksia. Euroopan parlamentti onkin enimmäkseen vastaus kansallisiin vaatimuksiin suuremmasta demokratiasta ja demokraattisesta tilivelvollisuudesta unionin tasolla. Hooghe & Marks 2001, 6-9

⁴ Peterson 2004, 117-122

⁵ Hooghe & Marks 2001, 17

määräenemmistöpäätöksissä, koska jokainen hallitus joutuu silloin tällöin toteamaan olevansa vähemmistössä. Miksi siis jäsenmaiden tulisi sallia yhdelle tästä poikkeaminen? Koko unionin toiminta lamautuisi, jos jäsenvaltiot käyttäisivät veto-oikeuttaan jatkuvasti. Yksittäisen kansallisen hallituksen onkin vakuutettava kaikki muut jäsenvaltiot päätöksen elintärkeystä kyseiselle maalle, jotta voi saada siitä poikkeusluvan. Kaikkien muiden jäsenvaltioiden hyväksynnän vaatii myös se, että yksittäiset jäsenvaltiot saisivat neuvoteltua perussopimukseen itselleen edullisia erikoispuuskureita. Jäsenvaltiot voivat toki myös pidättäytyä äänestyksestä ja siten ilmaista olevansa tietyn kysymyksen ulkopuolella. Tämä koskee erityisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Kaikki nämä toimet pehmentävät kansallisvaltioiden suvereniteetin menetystä, mutta eivät silti poista sitä tosiasiaa, että päätöksenteko tapahtuu kollektiivisesti ministerineuvostossa, jossa yksittäisen jäsenhallituksen valta on vähentynyt.¹

Valtiokeskeisen mallin kannattajat sanovat myös, että kansallisilla hallituksilla olisi kollektiivinen valta suhteessa parlamenttiin, komissioon ja tuomioistuimeen. Tätä kuitenkin rajoittavat useat tekijät. Ministerineuvoston päätöksistä noin kolmannes vaatii lisäksi Euroopan parlamentin hyväksynnän. Ministerineuvoston mahdollisuudet taas kontrolloida parlamentin kantaa ovat vähäiset.² Parlamentin ja komission mukaantulo päätöksentekoon on tarkoittanut sitä, että ministerineuvosto voi päättää ilman heidän *tukeaan* vain ollessaan täysin *yksimielinen*. Tämä taas on usein vaikeaa 27 jäsenmaan kesken. Supranationaaliset instituutiot voivat vaikkapa houkutella osan valtioista puolelleen -esimerkkinä komission toiminta koheesiopolitiikasta päätettäessä vuonna 1993.

Valtiokeskeisen mallin kannattajat sanovat, että siitä huolimatta, että valtiot ovat luovuttaneet jonkin verran itsenäistä kontrollia, unionissa kaikki sopimusmuutokset ja vallan jaon siirrot vaativat edelleen yksimielisyyden kaikilta jäsenvaltioilta. Lisäksi valtioiden kyky saavuttaa tiettyjä lopputuloksia on joidenkin mielestä kasvanut. Esimerkiksi Moravcsik sanoo, että kansalliset hallitukset suostuvat osallistumaan vain siihen asti, kun osallistuminen ja yhteistyö auttavat heitä kontrolloimaan entistä paremmin kansallista politiikkaa ja sen lopputuloksia sekä saavuttamaan sellaisia lopputuloksia kuin haluavat, kuten esimerkiksi puhtaamman ympäristön ja suuremman taloudellisen kasvun. Hooghe ja Marks sanovat kuitenkin, että tässä sotketaan kaksi vallan eri muotoa – formaali ja informaali. Formaalia valtaa voidaan pitää perinteisessä mielessä toimijan A valtana saada toimija B toteuttamaan

¹ Hooghe & Marks 2001, 17-20

² Mt, 6-9

tietyn päätöksen. Tämä on nollasumma-valtaa, jossa yhden valta on toiselta pois. Valta voidaan kuitenkin myös nähdä kykynä saavuttaa tiettyjä tuloksia, eli siis informaalina valtana. Informaalia valtaa on monella eri toimijalla. Kun valta ymmärretään tällä tavalla, voidaan myös ymmärtää väite siitä, että valtioiden johtajat siirtävät valtaa kansallisvaltioilta unionin tasolle, koska se itse asiassa lisää heidän kykyään saavuttaa tiettyjä positiivisia lopputuloksia.¹

Päätösten toimeenpano on alue, jossa monitasohallinta tulee Hooghen ja Marksien mielestä selvimmin esille. He nostavat esiin, kuinka kansalliset hallitukset ovat pyrkineet entistä enemmän tarkkailemaan komission toimeenpanovaltaa ja toisaalta kuinka komissio on entisestään tunkeutunut päivittäiseen normien kansalliseen toimeenpanoon mukaan. Komiteamenettely² on toimintatapa, joka alun perin kehitettiin kansallisten hallitusten valvontamahdollisuuksien lisäämiseksi, mutta josta tullut paljon monimutkaisempi järjestelmä. Komiteat osallistuvat päätösten toimeenpanoon ottamalla kantaa komission antamiin sääntöihin. Joskus komiteat voivat myös estää komission antamien sääntöjen syntymisen. Komiteoissa eivät aina ole edustettuna korkean tason virkamiehet, vaan ne voivat sisältää henkilöitä myös esimerkiksi alueilta tai intressiryhmistä. Vaikka hekin ovat toki hallitusten nimittämiä, tuovat he prosessiin myös näiden alueiden tai ryhmien intressit.³ Komiteat perustuvat siis erilaisiin asiantuntijakokoonpanoihin. Kansalliset asiantuntijat ovat siten jatkuvassa yhteydessä kansainvälisiin kollegoihin, joka saattaa luoda heidän keskinäisen identiteetin, jonka seurauksena kaikki poliittikatulokset eivät olekaan kyseisen asiantuntijan oman kansallisvaltion tavoitteiden mukaisia.⁴ Komiteoissa asiat valmistellaan hyvinkin pitkälle, ennen kuin ne tulevat viralliseen päätöksentekoon. Keskeistä onkin kysymys siitä, millaisella mandaatilla komiteoihin osallistuvat työskentelevät ja toisaalta ketkä ylipäätensä niihin osallistuvat.⁵

Tuomiovaltaa unionissa käyttää Euroopan yhteisöjen tuomioistuin. Tuomioistuin on luonut laajan tapaoikeuksien kirjon päätöksillään ja on siten vahvistanut integraatiota. Tuomioistuimen päätöksillä tavalliset EU-lait ovat asettuneet kansallisten lakien yläpuolelle. Tuomioistuimella on myös oikeus tulkita yhteisön lainsäädäntöä – perussopimuksia, direktiivejä ja asetuksia. Oikeus tulkita perustamissopimuksia on ollut tehokas keino paitsi kasvattaa tuomioistuimen omaa valtaa, mutta myös

¹ Hooghe & Marks 2001, 5. Lisäksi aihetta käsitellään perusteellisesti kappaleessa neljä.

² Euroslangilla komitologia

³ Hooghe & Marks 2001, 24-25

⁴ Matlary 1995, 109

⁵ Peterson 2004, 118-133

kasvattaa ylikansallisten elinten roolia. Yksimielisesti hyväksytyt sopimukset ja direktiivit voivatkin saada tuomioistuimen käsissä aivan eri tulkinnan kuin tarkoitettu. Tämä jos mikä vähentää kansallisvaltioiden valtaa.¹ Mutta tuomioistuin on myös tietyllä tapaa sidottu lainsäätäjiin. Ministerineuvosto, komissio ja parlamentti voivat *yksimielisesti niin halutessaan* muuttaa tuomioistuimen määrittämää suuntaa. He voivat tehdä sen muuttamalla lakeja tai muuttamalla perussopimuksia.² Moravcsik sanoo, että unionin laillinen kehys lopulta heijastaa suurten valtioiden intressejä. Hän sanoo, että tuomioistuin on saanut enemmän valtaa, kuin mitä tarvittaisiin minimaalisesti, jotta se voisi hoitaa tehtäviään. Mutta hän myös sanoo, että tämä ei uhkaa jäsenvaltioiden suvereniteettia. On kuitenkin kyseenalaista kuinka paljon valtiot kontrolloivat laillisen kehysten muotoutumista. Tuomioistuin tekee itsenäisesti päätökset ja toisaalta sillä on suuri valta tulkita perussopimuksia ja unionin sekundaarilainsäädäntöä. Näin ollen laillinen kehys ei heijastaisi suurten valtioiden intressejä.³

Valtiokeskeisen mallin kannattajat ovat oikeassa todetessaan, että kansallisvaltiot ovat vieläkin erittäin vahvoja instituutioita, jotka pystyvät murskaamaan itseensä kohdistuvat suorat uhkat. Ensimmäisen pilarirakenteen supranationaaliset piirteet eivät ole täysin läsnä toisessa ja kolmannessa pilarissa. Ne ovat enemmän hallitustenvälisiä ja siten perinteisempää kansainvälistä politiikkaa, jossa suvereenit valtiot ovat keskeisiä toimijoita. Tämän tunnustavat myös Hooghe ja Marks. Unionin päätöksentekojärjestelmän monimutkaisuus tekeekin siitä haastavan tutkittavan. Euroopan unionissa ei ole yhtä tapaa tehdä politiikkaa. Lisäksi unionilta puuttuu kokonaan hierarkkinen elin, joka voisi ratkaista poliittiset kiistakysymykset. On myös olemassa jäsenvaltioita, joilla voi sanoa olevan enemmän vaikutusvaltaa kuin toisilla ja toisaalta esimerkiksi tuomioistuimella on huomattavaa valtaa tulkita päätöksiä ja perussopimuksia. Voidaankin sanoa, että unionin päätöksenteossa korostuvat kompromissit ja neuvottelut.⁴

Valtioilla on edelleen eksklusiivinen valta laajentaa tai vähentää EU:n toimivaltaa. Samoin kilpailu poliittisesta vallasta tapahtuu edelleen pääosin kansallisvaltiotasolla, esimerkiksi poliittiset puolueet kilpailevat edelleen pääosin kansallisella tasolla. Kuitenkin yhtenäisasiakirjan laatimisen ja

¹ Pakaslahti 2001, 71-75

² Hooghe & Marks 2001, 26-27

³ Wind 1997(B), 30

⁴ Schmitter 1996, 35

sisämarkkinoiden avautumisen myötä Euroopan unionin päätöksenteko on entistä enemmän tullut julkisen tarkkailun ja mielenkiinnon kohteeksi. Unionin tasosta on tullut uusi areena kotimaiselle politiikalle. Kansallisen ja EU-tason politiikka ovat jossain määrin fuusioituneet. Toimijat toimivat järjestelmän eri tasoilla, mutta tapa, jolla ne toimivat on fundamentaalisesti sama – ne siis pyrkivät verkostoitumaan ja rakentamaan koalitioita.¹ Verrattuna muihin kansainvälisiin organisaatioihin unionin instituutioilla on myös kerrassaan harvinaisen suuri valta ja kyky vaikuttaa politiikan lopputuloksiin ja resurssien jakoon, erityisesti tietyillä alueilla.² Valtiot ovat kiistatta menettäneet valtaansa sikäli, että yksittäisen kansallisvaltion mahdollisuus vaikuttaa kollektiiviseen päätöksentekoon on rajallinen. Lisäksi valtiot eivät pysty kollektiivisesti kontrolloimaan unionin instituutioita.

Kaikilta osin edellä mainitut eivät päde sosiaalipolitiikkaan. Sosiaalipolitiikan lainsäädäntö tapahtuu edelleen hallitustenvälisesti ja vaatii pääosin yksimielisyyttä. Yksittäisellä kansallisella hallituksella on siis siinä suhteessa valtaa. Kuitenkaan hallitukset eivät ole ainoita toimijoita eivätkä he pysty kontrolloimaan kaikkia unionissa tapahtuvia prosesseja. Philippe C. Schmitter kirjoittaa, että unionissa on syntymässä omalaatuinen yhdistelmä ”korkean” ja ”matalan” tason politiikkaa. Hän sanoo, etteivät nämä enää erotu toisistaan yhtä selkeästi kuin ennen.³ Kappaleessa 6 tarkastelen miten tämä näkyy sosiaalipolitiikassa. Erityistä huomiota kiinnitän avoimen koordinaation menetelmään, jota usein pidetään monitasohallinnan yhtenä ilmenemismuotona. Aluksi tarkastelen kuitenkin alueiden ja intressiryhmien roolia unionissa noin yleisesti. Olettaahan monitasohallinnan teoria, että myös ne ovat saaneet lisää valtaa toimia ohi valtion. Seuraavissa alaluvuissa pyrin osoittamaan, kuinka valtioiden mahdollisuus toimia *ainoana* linkkinä kansallisen ja kansainvälisen välillä on kiistatta vähentynyt. Voimme siis sanoa, että monelta osin monitasohallinnan teoria selittää aikaisempia teorioita paremmin Euroopan unionin monimutkaisen päätöksentekojärjestelmän.

4.2.2 Alueiden rooli

Perinteisesti alueilla on nähty olevan kolme erilaista roolia, riippuen siitä millaisessa valtiossa ne toimivat. Liittovaltiossa alueiden nähdään olevan integroitu osa päätöksentekoa. Alueilla voi myös olla privileidut kanavat välittää omia intressejään keskushallintoon. Kolmannessa mallissa alueellisia

¹ Hooghe & Marks 2001, 9

² Peterson 2004, 117-119

³ Schmitter 1996, 26

prosesseja ohjaa tiukasta keskushallinnon intressit ja rakenteet.¹ Unionissa alueet ovat saaneet merkittävästi valtaa viimeisten vuosikymmenten aikana. Euroopan unionin aktiivisuus alue- ja rakennepolitiikassa on lisääntynyt. Lisäksi alueet ovat itse mobilisoituneet unionitasolla. Varsin vilkkaasti onkin keskusteltu niin kutsutusta ”alueiden Euroopasta”.² Taloudellisen- ja sosiaalisen koheesiorahaston perustaminen vahvisti alueiden asemaa unionissa. Lisäksi on luotu erilaisia alueellisia ohjelmia huomioimaan alueiden erityistarpeet. Alueiden äänitorvena unionin päätöksenteossa toimii Maastrichtin sopimuksella perustettu alueiden komitea. Se on neuvoa-antava elin komission rinnalla. Alueiden komitea siis tarjoaa alueiden ja kuntien edustajille suoran yhteyden komissioon ilman valtiollisia välikäsiä. Myös rahastot, joiden kautta kanavoidaan aluetukia, lisäävät suoria yhteyksiä unionin instituutioiden ja alueiden välille.³

Huomion kiinnittyminen alueisiin on ollut osittain suoraa seurausta yhteisten sisämarkkinoiden ja supranationaalisen lainsäädännön luomisesta. Sisämarkkinoiden luoma vapaa kilpailu asettaa alueet unionissa hyvin eriarvoiseen asemaan. Alueellisten rakenteiden erilaisuuden vuoksi alueiden mahdollisuudet toimia unionissa vaihtelevat. Vastapainoksi on luotu unionin tasolla erilaisia alueellisia ohjelmia ja rakennerahastoja. Tämä on kuitenkin alueiden kannalta ristiriitaista. Unionin aluepoliittiset ohjelmat lisäävät periaatteessa alueiden kansallisvaltiosta riippumatonta toimintaa, mutta kuitenkin kansallisvaltioilla on säilytetty valta ratkaista miten aluepolitiikkaa hallinnoidaan.⁴ Alueiden kehittyminen ei olekaan ollut suoraan valtioiden vallasta pois. Alueilla on esimerkiksi edelleen vain niukasti taloudellista valtaa. Useimmissa maissa kansallinen makrotalous vaikuttaa edelleen eniten alueen resursseihin.⁵ Unionin mukanaan tuomat muutokset eivät ole nopeita. Kyse on pikemminkin hitaasta toimintatapojen ja ajattelutapojen muuttumisesta.⁶ Valtioiden päätäjät Euroopan tasolla. Lisäksi unionin politiikka on edelleen jossain määrin interventionistista. Alueet eri puolella Eurooppaa ovat kovin erilaisia asemaltaan. Siksi Euroopan unionin aluepolitiikan muutosta analysoidessa tulee ottaa huomioon niin yksittäisten alueiden ominaispiirteet, kansallisten rakenteiden luonne ja ympäristö kuin Euroopan integraatioprosessin yleinen luonne.⁷

¹ Christiansen 1997, 57-58

² Mt, 52

³ Raunio & Saari 2006, 67

⁴ Sandberg 2000, 184

⁵ Christiansen 1997, 52-53

⁶ Sandberg 2000, 184

⁷ Christiansen 1997, 52-56

Alueita analysoitaessa erotetaan toisistaan käsitteet regionalismi ja regionalisaatio. Regionalismi on alueen sisältä tapahtuvaa alueen oman identiteetin rakentamista ja massojen mobilisaatiota. Regionalisaatio tapahtuu ylhäältä käsin. Perinteisesti se on siis ollut valtioiden vallan ja resurssien siirtoa alemmille tasoille tehokkuuden nimissä, osana valtiota.¹ Alueet voidaan siis joko synnyttää ylhäältä käsin tai sitten ne kehittyvät alhaalta käsin, alueen omasta toimesta. Useimmiten prosesseissa on piirteitä sekä regionalismista että regionalisaatiosta, niin myös unionissa. Aluekehitys liittyy rakenteisiin, joihin toimijat vaikuttavat ja jotka vaikuttavat toimijoihin. Alueellisten toimijoiden identiteetit ja intressit syntyvät rakenteissa ja toisaalta ne vaikuttavat rakenteisiin. Siis valtion (tai unionin) rakenne vaikuttaa alueisiin ja toisaalta alueellinen kehitys valtioon (unioniin).² Myös siis alueiden kehitystä on järkevää tarkastella konstruktivistisessä kehyksessä. Euroopan unionin tutkimuksessa sekä neofunktionalistit että hallitustenvälisyysteoreetikot ovat väheksyneet ja sivuuttaneet alueiden kehittymisen.

EU:n aluepolitiikassa keskeisiä ovat rakennepolitiikka sekä yhteisöaloitteet. Myös Suomi on sitoutunut noudattamaan EU:n aluepolitiikkaa. Suomen lähtökohdat aluepolitiikan tekemiseen olivat vaikeat, koska meillä ei ole koskaan ollut yhtenäistä demokraattista aluetasoa. Alueelliset kuntayhtymät³ muodostivat – ja muodostavat yhä – välillisen demokratian aluehallintotason. Vuonna 1993 alueellinen kehittämisvastuu siirrettiin lääninhallituksilta 19 uudelle maakuntien liitolle.⁴ Maakuntien asema on kuitenkin Suomessa heikko verrattuna muihin Euroopan maihin, vaikka aluetasoa onkin vahvistettu jäsenyyden myötä. Maakunnista ei ole tullut itsenäisiä osavaltioita.⁵ Maakuntien toimintakyky kärsii ennen kaikkea siitä, että maakuntien liitoilla on toimivalta laatia kehittämisohjelmia- ja suunnitelmia, mutta niiltä puuttuvat melkein kokonaan omat resurssit. Suurin osa aluekehitysrahoista hallinnoidaan työvoima- ja elinkeinokeskuksissa, joita taas johdetaan ministeriöistä. Tämä aiheuttaa demokratiavajetta, kun maakunnan liitoilla ei ole voimavaroja toteuttaa demokraattisesti päätettyjä ohjelmiaan. Toisaalta aluetaso itsessään on demokraattisesti heikko, kun maakuntien toimielimet valitaan peruskuntien päättäjien keskuudesta.⁶

¹ Christiansen 1997, 55-56

² Mt, 56

³ Seutukaavaliitot, sairaanhoitopiirit, ammatillinen koulutus ja erityishuolto

⁴ Sandberg 2000, 185-186

⁵ Raunio & Saari 2006, 67

⁶ Sandberg 2000, 185-186

Kansalliset päätöksentekijät ja virkamiehet ovat olleet kohtalaisen haluttomia lisäämään alueiden valtaa, vaikka alueelliset päättäjät haluaisivatkin parantaa maakuntien asemaa kansallisesti ja eurooppalaisella tasolla.¹ Hyvinvointipalvelujen tuottamisen kannalta keskeisten kuntien valta on sen sijaan kasvanut. Merkittävimmät muutokset Suomen kuntien asemassa johtuivat 1990-luvulla julkistalouden muutoksista sekä valtion kuntiin kohdistaman taloudellisen ja toiminnallisen ohjauksen muutoksesta.² Tällä ei näennäisesti ole riippuvuussuhdetta EU-jäsenyyteen. Kuntien itsehallinnon lisääntymisen myötä niiden mahdollisuudet osallistua kansainvälisiin projekteihin ja verkostoihin ovat lisääntyneet. Kunnat ovat kuitenkin erilaisia asenteissaan unionin suuntaan. Kunnat eivät esimerkiksi juurikaan kouluta viranhaltijoitaan tai luottamushenkilöitään, jotta he pystyisivät paremmin toimimaan kansainvälisessä toimintaympäristössä. Kansainvälistyminen on vahvasti virkamiesvetoista.³

Alueellisten toimijoiden aktiivisuus Brysselin suuntaan on kuitenkin lisääntynyt huomattavasti. Lähes kaikilla maakunnilla on edunvalvontatoimisto Brysselissä. Alueiden intressit perustaa toimistoja Brysseliin on perustunut pyrkimykselle saada mahdollisimman varhain tietoa, vaikuttaa EU:n ohjelmiin, tukipolitiikkaan ja määrärahoihin sekä tukea oman alueen edustajien, erityisesti luottamushenkilöiden perehdyttämistä EU:n päätöksentekoon.⁴ Alue- ja kuntaedustajat osallistuvat myös alueiden komitean toimintaan. Siv Sandberg kuitenkin sanoo, että suomalaisten alue- ja kuntatason toimijoiden ongelma unionissa on se, etteivät he osaa päättää ”ovatko he omien alueidensa puolestapuhujia, Suomen varaulkoministereitä vai pohjoisen ulottuvuuden innokkaita asianajajia.”⁵ On edelleen muutenkin yleistä, että toimijat esittelevät itsensä tietyn valtion edustajana toimiessaan unionin tasolla.

Kuntien ja alueiden toimintakenttä on kiistatta kasvanut ja alueiden pelikenttä on muuttunut eurooppalaiseksi. Kehitys on kuitenkin sidoksissa alueiden jo olemassa oleviin resursseihin sekä kapasiteettiin. Alueellinen aktiivisuus synnyttää lisää toimeliaisuutta ja kunnilla, joilla on hyvä taloudellinen tilanne, on parhaimmat mahdollisuudet hyötyä lisärahoitusmahdollisuuksista. Unionissa on tapahtunut alueiden kehittämistä ylhäältä päin, unionin aluepolitiikan muodossa sekä alueiden oman

¹ Sandberg 2000, 188

² Saari 2002. Lisäksi aiheesta Jukka Ohtoselta kiinnostava artikkeli *Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityispalvelut ja markkinaohjaus*.

³ Sandberg 2000

⁴ Blom 1999, 205

⁵ Sandberg 2000, 189-196, 197

itsetunnon vahvistumista, joka ilmenee esimerkiksi lobbauksen lisääntymisenä. Unionin aluepolitiikan vaikutus, huolimatta sen perimmäisistä motiiveista, on ollut kaikkialla suuri. Esimerkiksi Kreikkaan, jossa ei perinteisesti ole ollut luontevaa aluetasoa, on nyt luotu sellainen. EU-jäsenyyden vauhdittamat rajat ylittävät ratkaisumallit – kumppanuudet ja seutukunnalliset organisaatiot – ovat tulleet jäädäkseen. Se, millaisiksi ne lopulta kehittyvät, jää nähtäväksi.¹ Alueilla on suorat linkit unionin tasolle ohi valtion, mutta myös jatkuva yhteys omaan hallitukseensa. Kehitys osoittaaakin, että unionissa on siirrytty kahden tason ”pelistä” monitasopolitiikkaan. Kansallis-kansainvälinen linkki on saanut vielä yhden kerroksen mukaan.²

4.2.3 Intressiryhmien rooli

Erilaisia intressiryhmiä on Euroopan integraation eri vaiheissa kuultu vaihtelevasti. Talous- ja sosiaalikomitea perustettiin jo Rooman sopimuksella 1957. Komitea antaa komissiolle lausunnon lähes kaikesta unionin lainsäädännöstä. Sen jäsenet edustavat kansallisia järjestöjä, jotka jakautuvat kolmeen ryhmään: työnantajajärjestöt, palkansaajajärjestöt sekä muut järjestöt.³ Intressiryhmien mukaantulo Euroopan unionin poliittisiin päätöksentekoprosesseihin lisääntyi dramaattisesti 1980-luvulta lähtien. Tätä voi tarkastella muun muassa niiden perustamien Brysselin toimistojen määrän kautta: noin 500 toimistosta 1980-luvulla, on tultu yli 2300 toimistoon vuonna 2001. Brysselissä onkin yli 3000 edunvalvontaa keskittynyttä organisaatiota ja yli 10 000 lobbaajaa. Edustetuimpia ovat luonnollisesti yksityiset firmat ja teollisuus, mutta myös muiden sektorien läsnäolo Brysselissä kasvaa.⁴ Kansallisten toimijoiden kansainvälistyminen näkyy myös lisääntyvinä pan-Eurooppalaisina liikkeinä.⁵

Kansalliset rakenteet vaikuttavat kansalaisjärjestöjen tapoihin vaikuttaa. Suomea kehuaan usein siitä, että meidän kansallinen prosessimme on hyvin osallistava – kansalaisjärjestöjä kuullaan aktiivisesti jo valmisteluvaiheessa jaostojen kautta sekä asiantuntijakuulemisissa eduskunnassa.⁶ EU-asioiden valmistelua varten on Suomessa syntynyt laaja valmistelu- ja päätöksenteko-organisaatio. Käytännössä tätä koordinoi valtioneuvoston kanslia. Hallituksen sisäisessä foorumissa EU-ministeriövaliokunnassa

¹ Sandberg 2000, 198

² Christiansen 1997, 52-53

³ Huttunen & Janerus 2002, 204

⁴ Hix 2005: 211-212, 220-222 sekä Blom 1999, 199

⁵ Matlary 1997, 110

⁶ Huttunen & Janerus 2002, 196-213

muodostetaan Suomen kanta. Asian valmistelu tapahtuu kuitenkin sektoriministeriön ja sen toimintapiirissä olevien intressien vuorovaikutuksessa. Sektorikohtainen asiantuntijoiden sisäpiiri valmistelee kyseisen alan EU-asiat Suomessa.¹ Tässä Suomen pienuus on hyvä ja huono asia. Toisaalta kaikki tuntevat kaikki tietyllä sektorilla, mikä helpottaa asioiden käsittelyä. Suomen kokoisen valtion kannalta jonkun tietyn asian saamiseksi EU-tasolle on tehokkainta toimia kansallisesti, kansallisen agendan kautta. Sillä kun asia tulee EU:n agendalle jäsenvaltion toivomuksesta, se ainakin käsitellään. Tämä on osittain johtanut siihen, että suomalaiset järjestöt ovat lähteneet aika hitaasti vaikuttamaan unionin tasolla. Kuitenkin se, että kaikki tuntevat toisensa tietyllä sektorilla voi olla myös huono asia intressiryhmien kannalta. Suomessa voi nimittäin olla hankala edistää asiaa, jota ei haluta kansalliselle agendalle.² Joskus ehkä siis kannattaisikin yrittää vaikuttaa unionin kautta.

Työmarkkinaosapuolet ovat hyvä esimerkki siitä, miten järjestöt voivat yrittää vaikuttaa sekä kansallisesti sekä EU-tasolla yhteisten Eurooppa-järjestöjen kautta. Eurooppalaisena yhteistyöelimenä ammattijärjestöillä on olemassa ETUC.³ Suomalaisen sosiaali- ja terveysjärjestöjen kansainvälistymisen aloitti Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto käynnistämällä Sosiaali- ja terveysjärjestöjen Eurooppa-projektin 90-luvun alussa. Keskusliitto myös liittyi ECAS:iin, joka oli Euroopan integraatiota käsittelevä kansalaisjärjestöjen yhteistoimintaverkosto. Tämä kaikki auttoi suomalaisia kansalaisjärjestöjä kansainvälistymään sekä löytämään omat väylänsä osallistua eurooppalaiseen keskusteluun. Useat sosiaali- ja terveysalan järjestöt ovat sittemmin liittyneet omiin eurooppalaisiin verkostoihin. Vaikutustyö tapahtuikin sekä suoraan oman maan hallitukseen ja muuhun valtionhallintoon että eurooppalaiseen kehitykseen Brysselissä oman verkoston kautta.⁴

Kansainväliset järjestöt, valtiolliset ja ei-valtiolliset, monet ad-hoc –operaatiot, kokoukset ja tapahtumat ovat luoneet kansainvälisen vuorovaikutusverkoston, jolla on varsinkin eurooppalaisessa politiikassa suuri merkitys. Unionin sisällä Euroopan parlamentti on tärkeä kansainvälisen politiikan areena. Siellä kansalliset ja alueelliset politiikat tulevat esiin. Poliittisesta vaikuttamisesta on tullut eliitin asiantuntijoiden kilpailua julkisilla areenoilla, missä fakta ei ole ainoa menestyksen mittari. Tässä kontekstissa myös lobbaamisen tärkeys on korostunut. Keskeistä on kysymys siitä kenellä on

¹ Blom 1999, 203-204

² Mt, 219

³ Huttunen & Janerus 2002, 196-213

⁴ Särkelä & Rönnberg 2002, 219-222

aloite. Lobbauksen lähtökohta on siinä, nouseeko jokin intressi poliittiselle agendalle käsiteltävien kysymysten joukkoon, jolloin siitä tulee poliittinen kysymys.¹ Lobbauksessa ei voi olla vain yhtä foorumia, jolla esiinnyttään. EU-päätöksenteko on edelleen hallitusten välistä toimintaa, jolla parlamentilla ja komissiolla on oma roolinsa. Sen vuoksi päätösten valmisteluun vaikuttava toiminta pitää aloittaa kansallisilta poliittisilta foorumeilta eli kotipihoilta ja ottaa huomioon niiden todellisuus.² Tulevaisuudessa on hyvin mahdollista, että intressiryhmät valitsevat kannattaako omaa etua ajaa kansallisella tasolla vai EU-tasolla. Erityisesti tätä tulee tapahtumaan, jos intressiryhmän oma etu näyttäisi olevan eri kuin kansallisvaltion.³ Kansalaisjärjestöjen osallistumiseen vaikuttaa kuitenkin olennaisesti heidän oma poliittinen agendansa, intressinsä sekä luonnollisesti resurssinsa. Kolmannen sektorin kansalaisjärjestöille on luonteenomaista, että aloitteellisuus ei välttämättä esiinny tasaisesti ja samanaikaisesti toimintakentän kaikissa osissa. Järjestöjen väliset erot intressiensä määrittelemiseksi Euroopan integraatioon ja unionin politiikkaan nähden ovat vaihdelleet tiiviistä osallistumisesta satunnaiseen seuraamiseen, kenties jopa välinpitämättömyyteen saakka.⁴

EU:n päätöksentekijöihin vaikuttaminen kansallisten päätöksentekijöiden lisäksi on hyödyllistä monesta eri syystä. EU:n päätöksenteon monimutkainen luonne merkitsee sitä, että vaikuttamiseen on monia mahdollisuuksia. Unioni myös suosii verkostoja ja intressiryhmiä, joiden kokouksille se on otollinen foorumi. Lisäsyitä vaikuttamiselle antaa kansallinen näkökulma. Ensinnäkin valtiot eivät enää rajallisten taloudellisten voimavarojensa takia halua puolustaa kansainvälisessä kilpailussa kaikkia kotimaisia etuja ja suojajärjestelmiä. Toiseksi tästä aiheutuvia poliittisia kiistoja ei haluta tai kyetä ratkaisemaan kotimaisella poliittisella foorumilla, vaan on helpompi antaa unionin tehdä se. Ja kolmanneksi tästä seuraa, että kilpailu siirtyy unionin areenoille. Edunvalvonnassa kotimaisessa kilpailussa syntynyt kompromissi tai tukahdutettu tavoite voidaan nostaa uudelleen poliittiselle agendalle Brysselistä käsin. Kuten jo aiemmin on useamman kerran todettu, kansalliseen päätöksentekoon tulee tätäkin kautta ylikansallinen momentti.⁵

Unionin myötä tapahtunut vallan siirto ei liity niinkään lailliseen suvereniteettiin - valtio legaalisen kokonaisuutena säilyy myös jatkossa. Valtion suverenisuus on kuitenkin *muuttuva* käsite, jonka sisältö

¹ Blom 1999, 196-197, 206

² Mt, 196-197

³ Matlary 1995, 110

⁴ Särkelä & Rönneberg 2002, 219

⁵ Blom 1999; 198, 206

heijastaa niitä tulkintoja, joita sille annetaan tiettyinä historiallisina hetkenä.¹ Perinteinen käsitys valtiosta, jonka sisällä vallitsee tietynlainen poliittinen, lailla säädelty järjestys ja jolla on eksklusiivinen oikeus voimankäyttöön alueellaan, ei päde unioniin.² Suvereenisuuden käsite riippuu niistä normeista, joiden päällä se lepää ja siitä asteesta, jolla nämä normit hyväksytään. Esimerkiksi ennen Westfaalenin rauhaa 1600-luvulla ei ollut olemassa kansallisvaltioita. Kansalaisten lojaalisuus ei ollut sidottu tiettyyn alueelliseen auktoriteettiin. Valtion suvereenisuus voidaan katsoa olevan olemassa vain niin kauan kun muut valtiot sen hyväksyvät ja niin kauan kuin kyseisen alueen asukkaat sen hyväksyvät. Keskinäinen tunnustus on kansainvälinen normi, joka muodostaa modernin valtiojärjestelmän perustan. Euroopan unionissa on käynnissä muutos.³ Tämän työn keskeinen väite on, että Euroopan unionin prosessit ja politiikan muodostus eivät muodostu kansallisvaltiollisessa kehyksessä. Siten myös sen toimijoita ja prosesseja pitää tulkita myös muutoin kun valtiollisin käsittein. Pitääkö tämä paikkansa myös sosiaalipolitiikkaa tarkasteltaessa? Tapahtuuko myös sosiaalipolitiikan politikointi unionitasolla ja onko päätöksenteko siirtynyt unionin tasolle? Näitä kysymyksiä tulen tarkastelemaan ensin sosiaalipolitiikasta kirjoitettujen teoksien kautta sekä tekemieni haastattelujen kautta.

4.3. Monitasohallinta demokratiana?

Demokratian näkökulmasta monitasoinen poliittinen järjestelmä, jossa valta on jaettu pilarirakenteen kautta sekä verkostoissa toimiminen ovat sikäli ongelmallisia, että päätöksenteon seuraaminen ja eri instituutioiden vastuualueiden tunnistaminen on kansalaisille yhä hankalampaa. Raunio ja Saaren mukaan kysymys on tavallaan kahden poliittisen järjestelmän ominaisuuksien ristiriidasta: jäsenvaltioiden ja unionin vahva keskinäisriippuvuus luultavasti parantaa poliitikkojen kykyä ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia, mutta samalla päätöksenteon läpinäkyvyys ja avoimuus heikkenevät.⁴ Järjestelmä on kansalaiselle äärettömän hankala seurata ja vastuuta tehdyistä päätöksistä on vaikea osoittaa kenellekään. Tällöin tyytymättömyys kohdistuu laajasti ottaen ”unioniin”, siten vähentäen koko unionin legitimitettiin. Euroopan integraation voidaankin katsoa heikentäneen jäsenvaltioiden

¹ Matlary 1995, 106-107, kurssiivit alkuperäiset

² Jachtenfuchs 1995, 120

³ Matlary 1995, 106

⁴ Raunio & Saari 2006, 66-67

autonomiaa ja kansallista hallintoa samalla kun integraation myötä ei ole syntynyt vaikutusvaltaista ja demokraattisesti legitiimiä hallintoa ylikansallisella unionin tasolla¹.

Keskeinen piirre integraatiossa on, että se on hallintaa ilman hallintoa. Kansalaisuus ja edustuksellinen demokratia rajoittuvat edelleen valtioiden rajoille; unionissa on vain rajallinen suoran poliittisen vallan delegointi ja suora poliittinen vastuu unionitasolla. Kuitenkin siellä syntyneet päätökset sitovat EU:n kansalaisia.² Keskeisiksi nousevat siten normatiiviset ohjauksen ja poliittisen vastuun kysymykset. Monitasohallinnassa demokratian ja poliittisen vastuun paikka ei ole yksiselitteinen. Euroopan unionia kritisoivien mielestä hallinnan ylin muoto syntyy, kun hallitsevat saavat legitimizeettinsä kansakunnalta, joka on olemassa ennen poliittista yhteisöä.³ Kyseiset kriitikot sanovatkin, ettei unioni koskaan voi saavuttaa täyttä legitimizeettiä, koska se ei perustu tietylle kansakunnalle.⁴ Mikäli EU:n nähdään olevan demokraattisten jäsenvaltioiden luoma ja niiden politiikan jatke, kysymys demokratiavajeesta ei ole keskeinen. Kuitenkin EU:n ulottaessa toimintavaltaansa alueille, joilla toimijana on ennen ollut ainoastaan kansallinen hallitus, suoran demokraattisen vastuun puuttuminen muuttuu ongelmalliseksi.⁵

Jachtenfuchs katsoo, että unionin legitimizeettikriisi syntyy vain silloin, jos legitimizeetti liitetään kansakunnan käsitteeseen.⁶ Jos taas nähdään, että legitimizeetti liittyy kansalaisten poliittisen tuen ilmaisemiseen, tällöin unionin tasolla voidaan saavuttaa legitimizeetti Jachtenfuchsin esittelemän kolmen mallin kautta⁷. Monitasohallinta voisi edistää näitä kaikkia legitimizeetin synnyttämisen muotoja. Kuitenkin kuten jo todettu, monitasohallinnan legitimizeettiä saattaa heikentää se, että

¹ Pollack 2005, 385. Euroopan Unionia voidaan tarkastella kehittymässä olevana poliittisen hallinnon muotona (polity); sen voidaan katsoa olevan kokonaisuus, jonka muodostavat instituutiot hoitaessaan hallinnan perustehtäviä. Hooghe & Marks vertaavat tätä poliittisen hallinnon muodostumista kansallisvaltioiden muodostumiseen. Molemmissa keskeiseksi kysymykseksi nousee legitiimin auktoriteetin rakentuminen. Hooghe & Marks 2001, 34.

² Kohler-Koch 1999, 15.

³ *A pre-political community*. Jachtenfuchs 1995, 125-129

⁴ Toisaalta pysyvän ja ihmisen toiminnan ulkopuolisen kansakunnan käsite voidaan kyseenalaistaa mm. sosiaalisesta konstruktivismista käsin. Onko kansakuntaa mahdollista löytää vai perustuuko kansakunnan käsite sosiaalisesti tuotettuun, kerrottuun ja aina uusintettuun kansallisidentiteetin myyttiin?

⁵ Hooghe & Marks 2001, 41-42

⁶ Jachtenfuchs 1995, 129

⁷ Jachtenfuchs erottaa kolme legitimizeetin muotoa. Ensimmäinen liittyy legitimizeetin perusoikeuksiin ja näkee perustuslaillisen sopimuksen rakentaminen liittyvän yritykseen tuoda unionin tasolle perusoikeudet ja siten luoda legitimizeetille pohja unionissa. Funktionaalinen teoria haastaa tämän näkemyksen. Siinä uskotaan, että yhteiskuntien funktionaalinen eriytyminen tekee yhteisten arvojen löytämisen mahdolliseksi ja siten ainoaksi keinoksi tuottaa legitimizeetti jäävät sellaiset prosessit kuten demokraattiset vaalit. Siten legitimizeetti on kansalaisten lojaalisuutta poliittiselle järjestelmälle. Kolmas legitimizeetin muoto on Habermasin rekonstruktio. Habermas näkee legitimizeetin jonain, joka syntyy argumentoinnin kautta diskursseissa. Legitimizeettiongelmat eivät siten syntyisi julkisen tuen puutteesta vaan hallituksen ja kansalaisten välisistä kommunikaatio-ongelmista. Ks. esim. Morgan 2005. Jachtenfuchs 1995, 125-129

poliittisen vastuun paikan osoittaminen on vaikeaa. Monitasohallinta onkin sekä ongelma että ratkaisu legitimitetin kannalta – toisaalta se saattaa heikentää legitimitettiä, mutta toisaalta lisätä sitä antamalla kansalaisille enemmän mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon.

Työni etenee jatkossa siten, että esittelen seuraavassa luvussa työni metodiset valinnat. Aluksi tarkastelen hermeneutiikkaa tutkimusmenetelmänä. Sen jälkeen kuvailen haastattelututkimuksen tekemistä osana tutkimusta ja tutkimukselle asetettavia tieteellisiä vaatimuksia. Esiteltyäni metodiset valintani, suuntaan tarkastelemaan sosiaalipolitiikan päätöksentekoa Euroopan unionissa Lissabonin strategian jälkeen. Vertaan sosiaalipolitiikan päätöksentekoa monitasohallinnan teoriaan ja pyrin tarkastelemaan miltä osin teorian voi katsoa pitävän paikkansa. Tämän jälkeen analysoin tekemäni haastattelut ja pyrin löytämään niiden kautta vastauksia aikaisemmin esittämiin kysymyksiini. Luvun kahdeksan johtopäätelmissä kokoan tutkimukseni yhteen.

5. Metodiset valinnat

5.1. Hermeneutiikka tutkimusmenetelmänä

Tämä tutkimus on tehty *hermeneuttisen*¹ menetelmän eli tulkintamenetelmän avulla. Jo Aristoteles esitti tulkinnan teoriaa teoksessaan *Peri Hermeneias*. Termi hermeneutiikka otettiin kuitenkin varsinaisesti käyttöön vasta 1600-luvulla. 1700-luvulla syntyi filosofinen hermeneutiikka ja 1800-luvun alussa yleinen hermeneutiikka teologi F.E.D. Schleiermacherin kehittämänä. Sana hermeneutiikka tulee kreikan kielen verbistä *hermeneuein*². Martin Kusch tosin käyttää lyhyempää versiota *hermeneuo*, suomentaen tämän kreikan verbin julistamisena, kääntämisenä tai sanomisena.³ 1900-luvun hermeneuttisiin virtauksiin on vaikuttanut ennen muuta Martin Heideggerin teos *Sein un Zeit* (1927). Se on suunnannut erityisesti Hans-Georg Gadamerin teosta *Wahrheit und Methode* (1960), joka on yksi filosofisen hermeneutiikan perusteoksia.⁴

¹ Hermeneutiikan hyviä perusteoksia ovat muun muassa Martin Kuschin *Ymmärtämisen haaste* sekä Jarkko Tontin toimittama *Tulkinnasta toiseen – esseitä hermeneutiikasta*.

² Tulkinta.

³ Haaparanta & Niiniluoto 1991, 64-65 ja Kusch 1986

⁴ Haaparanta & Niiniluoto 1991, 65

Tulkintamenetelmässä kaikkia tutkimuskohteita kutsutaan teksteiksi. Tutkijan lähtökohtana on jokin rajallinen tekstiä koskeva ongelma. Tutkija etenee käymällä vuoropuhelua tekstinsä kanssa, suhteuttaen tekstikohdan ja siitä nousseen ongelman yhä laajempiin tekstikokonaisuuksiin. Tutkija esittää työnsä edetessä jonkin koko tekstiä koskevan tulkintaongelman, joka pyrkii ilmaisemaan tekstin merkityksen. Sen avulla tutkija pyrkii tulkitsemaan yksittäisiä tekstikohtia ja samalla antaa niiden vaikuttaa tulkintaehdotuksen muotoutumiseen.¹ Tutkijaa ohjaa myös tradition antama ennakkokäsitys eli esiymmärrys. Hermeneuttinen menetelmä on tulkintahypoteesin esittelemisen ja perustelemisen menetelmä. Siten se on hypoteettis-deduktiivisen menetelmän soveltamista merkitykselliseen maailmaan.²

Hermeneuttinen menetelmä pyrkii kausaalisuhteiden selittämisen sijaan ymmärtämään todellisuutta. Totuutta lähestytään ajatteluprosessin kautta, jossa pyritään tulkitsemaan ja ymmärtämään merkkejä ja merkkien järjestelmiä. Tulkinnan lähtökohtana on tekstin laatijan, tekstin ja tulkitsijan välinen suhde. Todellisuus saavutetaan ymmärtämisen tapahtumassa. Tämä ei tarkoita sitä, ettei tiedostavan ja tietävän ihmisen ulkopuolista todellisuutta voi olla. Hermeneutiikka vain olettaa, että näiden ulkopuolisten seikkojen *merkitys* riippuu siitä suuntautuneisuudesta, josta käsin ihmismieli niitä tarkkailee. Tulkinta on siis toimintaa, jonka kautta muodostamme todellisuutta.³

Filosofisen hermeneutiikan näkökulmasta tieteellisyydessä on kyse sen refleктоimisesta, millaisista kysymyksistä käsin tieteenala avaa todellisuutta ja millaisia tosiasioita näiden kysymysten avaamaan tilaan voi ilmaantua. Toisin sanoen hermeneuttisten pohdintojen pontimena on ymmärtämisen rakenteen paljastaminen – haluamme tietää jotain kansainvälisestä politiikasta liittyy halu tietää, kuinka tiedämme sen, mitä tiedämme. Huomio kiinnittyy siis siihen, millaisen ymmärtämisen rakenteen osana jostain seikasta tulee kansainvälispoliittinen tapahtuma.⁴ Gadamer ei hahmota tutkimuksen tekemistä tilanteena, jossa subjekti tutkii itsestään riippumatonta tutkimuskohdetta, vaan ymmärtämisen tapahtumana, jota luonnehtii kysymisen ja vastaamisen logiikka. Hän painottaa sitä, että jokainen väite voi tulla ymmärretyksi ainoastaan vastauksena kysymykseen, jonka tulkitsija esittää kohteelle.⁵

¹ Haaparanta & Niiniluoto 1991, 63-64

² Niiniluoto 1983, 174-175

³ Apunen 1991; 28, 30-31

⁴ Kangas 2007, 60

⁵ Gadamer. Lainattu Kangas 2007, 67

Hermeneutiikkaan liittyy ajatus *hermeneuttisesta kehästä*. Se pitää sisällään ajatuksen, että tulkinta tapahtuu ymmärtämisen kehässä. Tutkija siis etenee kokonaisuudesta osiin ja edelleen niistä takaisin kokonaisuuksiin. Jokainen vaihe tutkimuksessa tarjoaa meille lisää tietoa, joka taas lisää ymmärrystä seuraavassa vaiheessa. Ymmärrys ilman esiymmärrystä ei siis ole mahdollista.¹ Merkitys on ymmärrettävissä vain ennakoitun kokonaisuuden taustaa vasten. Tekstiä pyritään ymmärtämään suhteuttamalla osat kokonaisuuteen ja kokonaisuus osiin.² Gadamer huomioi, että hermeneuttisessa kehässä esiintyvät traditio, ennakkoluulo tai esiymmärrys, palaute sekä muutos. Hermeneuttiseen kehään siis sisältyy ajatus myös mahdollisuudesta korjata esiymmärrystämme opittuamme lisää.³

Hermeneuttista menetelmää kritisoidaan ennen kaikkea relativismista ja monitulkintaisuudesta. Tulkintojen runsaus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että erilaiset tulkinnat olisivat virheellisiä tai epäonnistuneita, vaan teksteissä voi olla monia eri tasoja, jotka kukin vaativat oman tulkintansa. Voi siis olla monta oikeaa tulkintaa. Eri tulkinnat eivät välttämättä myöskään sulje toisiaan pois.⁴ Gadameria kritisoidaan toisinaan myös siitä, että hän näyttäisi olevan kiinnostunut vain subjektin ja objektin yhteydestä ja siis vain siitä merkityksestä, joka tutkimusobjektilla on tulkitsijalle.⁵ On kuitenkin hyvä muistaa, että tutkimusobjektilla on myös muita merkityksiä.⁶

5.2. Tutkimusaineisto

Mikä tahansa tutkimus on aina tutkimusta suhteessa aineistoon, jonka tutkija on valinnut systemaattisen läpikäynnin ja tulkinnan kohteeksi. Tutkija on aina vuorovaikutuksessa tutkittavan objektin kanssa ja siten osa tutkimusprosessia. Tutkijan on hyvä muistaa, että hän väistämättä tuo tutkimukseen mukanaan arvoja ja olettamuksia, jotka vaikuttavat prosessissa. Tiede ei ole arvovapaata.⁷ Hirsjärvi ja Hurme lainaavat Gummessonin, joka on sanonut, että hermeneuttista paradigmaa edustava tutkija hyväksyy sen, että hänen persoonallisuutensa ja tunteensa vaikuttavat tutkimukseen, kun taas positivistisen suuntauksen edustaja pyrkii pitämään nämä erillään.⁸

¹ Muun muassa Haaparanta & Niiniluoto sekä Gummesson.

² Katso esim. Haaparanta & Niiniluoto 1991, 64 ja Kusch 1986, 36-39

³ Gadamer, lainattu Kangas 2007, 69

⁴ Haaparanta & Niiniluoto 1991, 69

⁵ Gadamerin filosofisen hermeneutiikan kritiikistä lisää muun muassa Niiniluodon teoksessa vuodelta 1983, s.171-176.

⁶ Tutkimusobjektin muista merkityksistä kannattaa lukea tarkemmin Ilkka Niiniluodolta 1983, s.171-176

⁷ Hirsjärvi & Hurme 2001, 16-23

⁸ Mt., 23-24

Tässä tutkimuksessa primääriaineistona toimivat tutkimushaastattelut, jotka toteutin kevään ja kesän 2007 aikana. Haastattelut noudattivat teemahaastattelun muotoa, jossa siis haastattelujen suunnittelu lähti haastatteluteemojen valinnasta. Aluksi kartoitin työni kannalta keskeiset peruskäsitteet jakamalla työni osailmiöihin ja erottelemalla sitä kautta käsitteet mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Peruskäsitteiksi muodostuivat muun muassa Euroopan unioni, valtio, alue, avoin koordinaatio, sosiaalipolitiikka ja intressiryhmä. Peruskäsitteiden kartoittamisen jälkeen muodostin teema-alueuuttelon, joka edusti teoreettisten pääkäsitteiden spesifioituja alakäsitteitä tai –luokkia.¹ Lopulliset kysymykset muotoutuivat kunkin haastateltavan mukaan, perustuen tämän edustaman instituution rooliin ja henkilön asemaan tässä instituutioissa. Avauskysymykset ja muutamat peruskysymykset olin miettinyt valmiiksi, koska kokemattomalle haastattelijalle tämä loi turvallisuuden tuntua. Pyrin aloittamaan kunkin haastattelun yleisillä kysymyksillä siirtyen vasta sitten yksityiskohtaisempiin kysymyksiin. Sorruin kuitenkin välillä siihen, että kysymykseni olivat aluksi turhankin laajoja.

Haastattelujoukon valinta perustui harkinnanvaraisuuteen. Lähetin haastattelupyynnön sellaisille henkilöille ja sellaisiin instansseihin, joilla voi olettaa olevan päätöksentekovaltaa/vaikutusvaltaa sosiaalipolitiikan päätöksenteossa Suomessa. Lisäksi poimin muutamia tahoja, joilla voi olettaa olevan erityinen intressi seurata päätöksentekoa ja vaikuttaa päätöksentekijöihin sekä rakenteisiin. Haastattelupyynnön lähetin kuudelle kansanedustajalle, kahdelle sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehelle, yhdelle eduskunnan virkamiehelle, yhden suuren kaupungin sosiaalipolitiikasta vastaavalle apulaispormestarille sekä kaupungin keskeiselle sosiaalipolitiikasta vastaavalle virkamiehelle. Lisäksi pyysin haastattelua yhden maakunnan edustajalta Alueiden komiteassa, kahdelta Kuntaliiton erityisasiantuntijalta, joista toinen vastaa EU-päätöksenteosta ja toinen sosiaalipolitiikan kysymyksistä sekä Sosiaali- ja terveyspalvelujen työntäjä- ja toimialaliiton edunvalvontaosastolta. Kansanedustajista pyynnön laitoin kolmelle suurella valiokunnassa istuvalle sekä kolmelle sosiaali- ja terveysvaliokunnassa istuvalle kansanedustajalle. Tämä perustui siihen, että suuri valiokunta on vaikutusvaltaisin EU-asioissa ja sosiaali- ja terveysvaliokunta kansallisesti monissa sosiaalipoliittisissa kysymyksissä. Kansanedustajien valinnassa pyrin huomioimaan edustajan aseman valiokunnassa sekä puoluetustan niin, että kaikki neljä haastateltavaa edustavat eri puoluetta. Taustahaastatteluna haastattelin suuren maakuntaliiton EU-asioista vastaavaa. Haastattelusta kieltäytyi kaksi poliitikkoa,

¹ Hirsjärvi & Hurme 2001, 66-67

toinen sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehistä sekä kaupungin apulaiskaupunginjohtaja. Kuntaliiton EU-asiantuntija olisi halunnut antaa haastattelun, mutta ei valitettavasti kiireiltään kyennyt.

Haastatteluilla halusin ennen kaikkea tarkastella sitä, miten haastateltavat itse kokevat EU:n muuttaneen sosiaalipolitiikan päätöksentekoa sekä miten he itse kokevat saavansa osallistua avoimen koordinaation menetelmään. Halusin tietoisesti keskittyä kansallisesti merkittäviin toimijoihin ja heidän subjektiiviseen kokemukseensa, enkä siksi haastatellut unionin tason toimijoita, vaikka osa teoreettisesta tarkastelustani sijoittuikin tuolle tasolle.

5.3. Tutkimushaastattelu osana tutkimusta

Mikään aineisto ei suoraan vastaa tutkijan asettamiin kysymyksiin. Aineistoa on aina tulkittava saadaksemme vastauksia. Kuten jo edellisessä kappaleessa esittelin, oma analyysini tapahtuu hermeneuttisesti. Lähdän tutkimuksessani siitä olettamuksesta, että ihmisen erottaa eläimestä kyky symboloida maailmaa – kehittyneimpänä muotonaan kieli. Ihmiset luovat kielen avulla asioille merkityksiä vuorovaikutuksessa muiden kanssa. Ymmärrän ihmisen päämääriä asettavaksi toimijaksi, joka muuttuu kokemuksen ja ympäristön myötä ja, joka myös itse muuttaa ympäristöään. Ihmistä koskeva tutkimus koskee aina merkityksiä ja perustuu siten tulkintaan ja ymmärrykseen.¹

Haastattelu menetelmänä perustuu kielelliseen vuorovaikutukseen. Siten haastattelua voisi kuvata keskusteluna, jolla on tarkoitus. Haastattelu ei ole menetelmänä ongelmaton. Tietojen, käsitysten, uskomusten, arvojen ja merkitysten tutkiminen on useimmiten ongelmallista. Haastattelua tehtäessä on pidettävä mielessä sen konteksti- ja tilannesidonnaisuus. Haastattelun tuloksiin sisältyy aina tulkintaa. Tulosten yleistämistä on punnittava tarkkaan.² Tutkimuskohteeseeni vaikuttavatkin useammat yhtäaikaiset tekijät, joita kaikkia on mahdoton tässä työssä käsitellä. Pyrin ymmärtämään haastattelujeni kontekstisidonnaisuuden ja samalla hyväksymään, että mahdolliset säännönmukaisuudet, joita löydän perustuvat omaan tulkintaani aineistosta ja materiaalista. Tutkimusmetodina haastattelu sopii kuitenkin moneen tutkimukseen, koska se on joustava, moniin

¹ Hirsjärvi & Hurme 2001, johdanto

² Mt, 11-12

lähtökohtiin ja tarkoituksiperiin sopiva menetelmä¹. Hermeneuttisen tutkimusotteen mukaisesti aineiston luokitteluvaihe, analyysivaihe ja tulkinta kulkevat käsi kädessä. Pysin tarkastelemaan haastatteluja kokonaisuuden valossa, analysoiden kutakin omassa kontekstissaan.²

Haastattelumenetelmällä saatuja tietoja tulisi verrata muista lähteistä saatuihin tietoihin. Samalla on mietittävä haastateltavien käsitysten mahdollista vaihtelevuutta sekä luotettavuutta. Hermeneuttista tutkimusta tekevän tutkijan on myös avoimesti tuotava esiin se, miten muut vaihtoehdot on analyysissa suljettu pois. Tutkijan on myös tärkeää pystyä tunnistamaan omat oletuksensa, arvonsa ja kokemuksensa, jotka mahdollisesti vaikuttavat tutkimukseen.³ Kuten todettua kielellä on haastattelussa keskeinen rooli. Kielen merkitys korostuu myös tutkimuksesta raportoidessa. Hermeneuttista tutkimusta tekevä osallistuu tutkimukseen ja tuo mukaan arvonsa ja aikaisemmat tietonsa. Toisaalta tutkijalta vaaditaan kuitenkin tarkkaa raportointia, jotta myös muut pystyvät seuraamaan miten tiettyihin luokituksiin ja lopputuloksiin on päästy.⁴

Aineistoni reliaabeliutta ei tulisi tarkastella siitä näkökulmasta, että kaksi arvioijaa ymmärtää kolmannen sanoman täysin samalla tavalla. Kuten jo aiemmin todettua, uskon, että oma kokemukseni ja arvomaailmani heijastuvat tulkintaani, samoin ollessa myös muiden tutkijoiden kohdalla. Näin ollen olisi mahdotonta tulla täysin samaan lopputulokseen, erillisinä tutkijoina, ilman keskinäistä vuorovaikutusta ja merkityksien tulkintaa. Lisäksi uskon, että ajassa tapahtuva muutos on otettava myös tässä huomioon – nämä haastattelut on tehty tietyssä ajassa ja tietyssä kontekstissa, joka vaikuttaa niistä tehtävään tulkintaan. Kyse on tutkijan tulkinnoista, hänen käsitteistöstään, johon tutkittavien käsityksiä yritetään sovittaa. Käsiteanalyysi on siis erittäin tärkeää. Tutkijan on pystyttävä dokumentoimaan, miten hän on päätenyt luokittamaan ja kuvaa tutkittavien maailmaa juuri niin kuin hän on sen tehnyt. Oma menettely on pystyttävä perustelevaan uskottavasti. Näin katsottuna reliaabelius koskee ennen kaikkea tutkijan toimintaa, ts. sitä, kuinka luotettava tutkijan analyysi materiaalista on. Keskeistä on siis se, onko kaikki aineisto tullut huomioiduksi ja onko litterointi suoritettu oikein jne. Reliaabeliutta tulisi tarkastella tilanteesta, jossa kaksi arvioijaa *keskustelemalla*

¹ Hirsjärvi & Hurme 2001, 14-15

² Mt, 136-137

³ Mt, 130-150

⁴ Gummesson 2000, 172-190

päätyvät luokituksesta konsensuskseen.¹ Vastaavasti tutkimukseni validiutta tulisi tarkastella ennen kaikkea rakennevalidiuden kautta. Rakennevalidius esittää kysymyksen siitä, koskeeko tutkimus sitä, mitä sen on oletettu koskevan, toisin sanoen käytetäänkö tutkimuksessa käsitteitä, jotka heijastavat tutkimuksi aiottua ilmiötä.²

Usein yhtenä tieteellisyyden mittarina pidetään objektiivisuutta. Menetelmän objektiivisuudella tarkoitetaan ensinnäkin sitä, että tutkimuskohteen ominaisuudet ovat tutkijan mielipiteistä riippumattomia. Sen lisäksi oletetaan, että tieteellinen tieto syntyy tutkijan ja tutkimuskohteen vuorovaikutuksen kohteena. Tiedonlähteenä tulisi olla tutkimuskohteesta saatava kokemus. Tästä tutkimuskohteesta tulee voida saada totuudellista tietoa³. Gadamer kuitenkin sanoo, että tieteessä ei ole mahdollista saavuttaa kuin korkeintaan rajattu objektiivisuus. Hän sanoo, että ihminen on aina riippuvainen traditiosta. Siten tutkijan kiinnostus tiettyjä kysymyksiä - ja myös tiettyjä vastauksia kohtaan - on aina vaikutushistorian määräämä. Tutkijan hallussa oleva traditio antaa hänelle esiymmärryksen, joka ohjaa tulkinnan etenemistä.⁴ Oma esiymmärrykseni tässä työssä on siis konstruktivistinen, jota esittelin jo aiemmin. Konstruktivistinen lähestymistapa on varmasti vaikuttanut siihen, että olen kiinnostunut monitasohallinnan teoriasta Euroopan unionin selittäjänä ja, että minua ovat ylipäättänsä kiinnostaneet ne prosessit, joissa EU-politiikkaa tehdään.

Gummeson asettaa tutkimukselle kahdeksan kriteeriä, joihin pohjaan myös oman tutkimukseni. Ensinnäkin lukijan pitäisi pystyä helposti seuraamaan tutkimusprosessia ja vetämään tekstistä omat johtopäätöksensä. Toiseksi tutkijan pitäisi mahdollisimman hyvin analysoida oma paradigmansa ja esiymmärryksensä. Neljäntenä ja viidentenä kriteerinä Gummeson esittää, että tutkimuksen pitää olla uskottavasti tehty ja tutkijalla on täytynyt olla riittävä mahdollisuus tutustua tutkimuksen kannalta relevanttiin materiaaliin. Viidenneksi oletetaan, että tietty yleistettävyyys ja validiteetti on täytynyt saavuttaa perusteilla, jotka esitin jo aiemmin. Gummesson asettaa kuudenneksi kriteeriksi sen, että tutkimuksella täytyy olla jonkinnäköinen kontribuutio tieteenalaan. Seitsemäs ja kahdeksas kriteeri koskevat tutkimusprosessin dynaamisuutta ja tutkijan sitoutumista. Niiniluoto esittää omassa kirjassaan tieteellisyyden kriteereiksi vielä julkisuusperiaatteen, kriittisyyden sekä autonomian.

¹ Hirsjärvi & Hurme 2001, 186

² Mt, 180-189

³ Haaparanta & Niiniluoto 1991, 14-15

⁴ Gadamer, lainattu Kangas 2007

Pyrin täyttämään Gummesonin kriteerit siltä osin kun ne on pro gradu –tutkielmassa mahdollista täyttää. Edellisissä luvuissa olen jo pyrkinyt analysoimaan esiyymmärrystäni ja paradigmaani. Näen Euroopan unionin sosiaalisesti konstruoituna. Koen, että nykyisen kaltaista unionia kuvaa parhaiten monitasohallinnan teoria. Tätä esiyymmärrystä tarkastelen unionin sosiaalipolitiikan päätöksentekoa vastaan. Aineistoni on kerätty mahdollisimman hyvin tutkimushaastattelulle asetettuja kriteerejä noudattaen ja olen lisäksi tyytyväinen siihen, että pääsin haastattelemaan sosiaalipolitiikan päätöksenteon kannalta relevantteja henkilöitä. Muutama kieltäytyminen olivat toki takaiskuja ja lisäksi olisin voinut haastatella useampaa intressiryhmän edustajaa, jos aika olisi riittänyt. Toivon, että analyysini jälkeen voin osaltani avata tiettyjä kysymyksiä tieteenalassa, mutta ymmärrän realistisesti kuinka vähän yksittäinen pro gradu –tutkimus vaikuttaa tieteenalan kehitykseen. Olen myös ollut hyvin sitoutunut työhöni. Dynaamisuuteni arvioinnin jätän muille.

6. Sosiaalipolitiikka Euroopan unionissa

6.1. Unionin sosiaalipolitiikan kehitys

Integraation historian aikana on lukuisia kertoja esiintynyt pyrkimyksiä siirtää sosiaalipoliittista toimivaltaa unionin tasolle. Jo 1950-luvulla käytiin kiivasta keskustelua sosiaaliturvajärjestelmien harmonisoinnin tarpeesta. Toimivallan laajamittainen siirto on tähän asti kaatunut jäsenmaiden vastustukseen. Jäsenmaat ovat katsooneet, että sosiaalipolitiikkaa on unionin tasolla tarvittu vain sosiaaliturvan koordinointiin työvoiman vapaan liikkumisen mahdollistamiseksi.¹ Niinpä kun Suomesta tuli EU:n jäsen, unionin sosiaalipolitiikka keskittyi vielä perustamissopimuksen pohjalta tehtyyn yhteiseen lainsäädäntöön kuten sosiaaliturvajärjestelmien koordinointiin, tasa-arvoon ja työelämän sääntelyyn.² Vaikka unioni asettaa tiettyjä rajoitteita valtioiden itsenäiselle päätösvalle ja autonomialle, on sosiaalipolitiikka edelleen muodollisesti pääosin jäsenvaltioiden kansallisen toimivallan alaisuudessa.³ Uutta lainsäädäntöä tehdään esimerkiksi terveyspolitiikan alueella, mutta sitä ei voida pitää toimivaltasuhteiden kannalta vielä merkittävänä. Unionin lainsäädännön ja erityisesti

¹ Kari 2000, 546-549

² Palola & Särkelä 2006, 12

³ Pakaslahti 2001, 11

informaatio-ohjauksen¹ merkitys tulee kuitenkin kasvamaan. Unionin toimivallan voidaan katsoa laajentuvan asteittain.²

Iso muutos on tapahtunut sisämarkkinoiden ja kansallisen sosiaalipolitiikan välisessä suhteessa. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja komission tulkinnat sekä vuoden 2004 palveludirektiiviehdotus ovat kaikki laajentaneet sisämarkkinoiden aluetta ja tuoneet uusia palvelunaloja kilpailulainsäädännön alaisuuteen. Vuoden 2004 palveludirektiiviehdotus toi muut kuin julkisen vallan toimeenpanemat sosiaali- ja terveyspalvelut sisämarkkinoiden ja kilpailuvaatimusten piiriin. Tästä voidaan tosin tehdä poikkeus esimerkiksi palvelujen yleishyödyllisen luonteen perusteella.³ Erityisesti tuomioistuimen valtaa ei voi olla korostamatta liikaa. Tuomioistuimella on laaja oikeus tulkita yhteisön lainsäädäntöä, perussopimuksia, direktiivejä ja asetuksia. Tuomioistuin on myös käyttänyt valtaansa hanakkaasti. Oikeus tulkita perustamissopimuksia on ollut tehokas keino paitsi kasvattaa tuomioistuimen omaa valtaa, mutta myös kasvattaa ylikansallisten elinten roolia. Yksimielisesti hyväksytyt sopimukset ja direktiivit voivatkin saada tuomioistuimen käsissä aivan eri tulkinnan kuin on tarkoitettu.⁴ Tämä kehitys on aiheuttanut myös huolta. Sisämarkkinoiden on pelätty johtavan niin kutsuttuun sosiaaliturismiin, jossa sosiaalipolitiikasta tulee kilpailun kohde.⁵ On myös pelätty tuomioistuimen päätösten olevan yksinomaan markkinoita suosivaa ja niiden pyrkivän poistamaan kaikki sisämarkkinoiden esteet.⁶ Kun lisäksi globalisaation perustrendit - väestön lisääntyminen maailmanlaajuisesti, Euroopan väestön vanheneminen sekä kasvava muuttopaine Eurooppaan - aiheuttavat uhkakuvia kansallisille malleille, on taloudellisen yhdentymisen rinnalle katsottu tarvittavan tasapainottavia toimia.⁷

Osin vastauksena näihin pelkoihin tuotiin työllisyyspolitiikka osittain unionin toimivallan alle vuonna 1997. Tämä tapahtui avoimen koordinaatiomenetelmän avulla. Prosessia jatkettiin Lissabonissa vuonna 2000. Tuolloin hyväksytyin Lissabonin strategian avulla pyrittiin saattamaan yhteen unionin taloudellinen ja sosiaalinen ulottuvuus. Lissabonissa unioni asetti itselleen kunnianhimoisen

¹ Informaatio-ohjaus on sääntelyä tiedolla. Se korvaa lakisäätteistä normien asettamista. Savio 2001, 3-6

² Palola & Särkelä 2006, 13

³ Näin ollen merkittäväksi tulee kysymys siitä, mitä tarkoitetaan yleishyödyllisellä palvelulla ja kuka siitä päättää ja millaisella mandaatilla. Katso mt., 13

⁴ Pakaslahti 2001, 71-75

⁵ Saari 2002

⁶ Pochet 2005, s.3-4

⁷ Pakaslahti 2001, 172

päämäärän. Vuoteen 2010 mennessä Euroopasta olisi tultava kilpailukykyisin ja dynaamisin tietopohjainen talous, joka kykenee ylläpitämään kestäväää talouskasvua, luomaan uusia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta.¹ Strategiassa sosiaalipolitiikkaa tarkastellaan taloutta ja työllisyyttä vahvistavana tekijänä. Unionissa on syntynyt ymmärrys siitä, ettei sosiaalipolitiikkaa voi jättää yksin kansalliseen ohjaukseen, koska sen talous- ja työllisyysvaikutukset ovat niin suuret.² Lissabonissa unionin sosiaalipolitiikka siirtyikin jyrkästä toimivallanjaosta ja lainsäädäntötoimista enemmän EU-huippukokousten ja komission harjoittaman poliittisen ohjauksen piiriin.

1990-luvun alussa alkanut syvempi yhteistyö sosiaalipolitiikassa tiivistyi viimeistään Lissabonissa. Tätä vahvisti vuonna 1999 Suomen puheenjohtajuuskaudella perustetun korkean tason sosiaalisen suojelun työryhmän vakinaistaminen pysyvän sosiaalisen suojelun komiteaksi.³ Komitea aloitti toimintansa joulukuussa 2000. Sen tehtäväksi annettiin seurata sosiaalisen suojelun kehitystä jäsenmaissa, tehdä ehdotuksia sosiaalisen suojelun suuntaamiseksi, toimia läheisessä yhteydessä talouspoliittisen komitean ja työllisyyskomitean kanssa sekä informoida Euroopan parlamenttia, kansalaisjärjestöjä ja hakijamaita. Komitean seuranta-alueiksi määrättiin ensisijaisesti köyhyys, eläkejärjestelmien kestävyys ja terveydenhuoltojärjestelmät.⁴ Sosiaalisen suojelun komitean mallina voidaan pitää Luxemburgin työllisyysstrategiaa, jota hahmoteltiin myös avoimessa koordinaatiossa. Tavoitteena Luxemburgin työllisyysstrategiassa oli luoda kansallisista säännöistä irrallisia Euroopan standardeja, interaktiossa eri valtatason kanssa. Euroopan tason standardien kautta eri toimijoiden olisi mahdollista siis oppia uusia ja parempia toimintatapoja. Parhaat tulokset oli tarkoitus saavuttaa ilman sitovaa lainsäädäntöä.⁵ Avoimen koordinaation käsitettä on sosiaalipolitiikassa tarvittu hälventämään sosiaalisen suojelun seurannan käsitteen epämääräisyyttä. Palola kirjoittaa, että uudenaikaisena ”avoimena” ja uudennimisena komission ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön menetelmänä avoin koordinaatio tekee toiminnan helpommin hyväksyttäväksi kuin ”seuranta”.⁶

¹ Palola 2002, 92

² Ibid

³ Palola 2002, 93

⁴ Saari 2002(A); 9, 22-23. Kasvustrategian seuraamista päätettiin seurata niin kutsuttujen rakenteellisten indikaattorien avulla. Niiden alle luotiin kullekin alueelle omat tavoiteindikaattorit. Sosiaalipolitiikan saralle niitä luotiin aluksi kuusi. Indikaattorimittareiden hyödyntämisstrategiaa on kuitenkin pohdittu varsin vähän. Onkin vähän epäselvää, mitä niiden avulla konkreettisesti tehdään.

⁵ Pochet 2005, 6

⁶ Palola 2002, 93

Sosiaalisen suojelun komitea vahvisti sosiaalipolitiikan asemaa ja nosti sen komiteajärjestelmässä samalle institutionaaliselle tasolle talous- ja työllisyyskomitean kanssa – vaikkakin tosiasiallinen merkitys on toki vielä hieman eri. Talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikassa EU:n perussopimukseen perustuva toimivalta eroaa merkittävästi. Sisämarkkinoiden osalta toimivalta on haastamaton. Talouspoliittisissa kysymyksissä toimivalta on vahva, erityisesti vakaus- ja kasvusopimus (1997) ja laajat talouspoliittiset suuntaviivat ohjaavat kansallisia talouspoliitikkoja. Työllisyyspolitiikassa toimivalta on kohtuullisen merkittävä, erityisesti Luxemburgin prosessi (1997) ja työllisyyspoliittiset suuntaviivat vaikuttavat. Kuten todettua, sosiaalipolitiikassa toimivalta on hyvin vähäinen.¹

Lissabonissa alkanut prosessi merkitsee aivan uutta vaihetta EU:n sosiaalipolitiikan historiassa. Amsterdamin sopimus, joka astui voimaan 1.5.1999, toi paljon uutta toimivaltaa sosiaalipolitiikan alueella, mutta uusi sosiaalisen suojelun prosessi merkitsee käytännössä paljon enemmän. Se siirtää merkittävästi valtaa jäsenmailta EU:lle, vaikka kysymyksessä on vain järjestelmien seuranta. Jos sama kehitys toteutuu kuin työllisyysprosessissa, EU-tason puuttuminen kansallisiin järjestelmiin muuttuu olennaisesti.²

6.2. Sosiaalinen ulottuvuus hallintana

Lissabonin strategiaa laadittaessa Euroopan integraation katsottiin siis edenneen vaiheeseen, jossa unioni tarvitsee sosiaalisen ulottuvuuden tasapainottamaan sisämarkkinoiden tuomia haittoja. Sosiaaliturvaa, koulutusta, osaamista ja innovaatioita on entistä enemmän alettu pitää myös kilpailutekijöinä suhteessa muuhun maailmaan. Kuitenkaan kyse ei ole siitä, että pyrittäisiin harmonisoimaan sosiaaliturvajärjestelmiä tai korvaamaan kansallisen sosiaaliturvan ja terveydenhuollon malleja.³ Euroopan sosiaalinen malli on lähinnä informaatio-ohjauksen avulla tapahtuvaa hyvinvointijärjestelmien uudistamista. Tavoitteena ei siten ole kompromissi jäsenmaiden erilaisten hyvinvointimallien välillä, vaan kyse on selkeästi jäsenmaiden erilaisten hyvinvointimallien välisestä sopimuksesta. Tämän sopimuksen ytimenä on uudenlaisen tasapainon löytäminen siihen,

¹ Saari 2002(A); 9, 16-17

² Kari 2000, 547

³ Pakaslahti 2001, 180

millaisen sosiaalipolitiikan kilpailukykyinen Eurooppa kestää ja myös kääntäen, millaista sosiaalipolitiikkaa kilpailukyvyyn ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttävät.¹

Sosiaalipolitiikassa on vaikea, ellei mahdoton saavuttaa yksimielisyyttä unionin tasolla. Hyvinvointivaltion käsitteen määrittely ja sisältö tuotti vaikeuksia jo 15 jäsenvaltion EU:ssa, puhumattakaan nykyisessä 27 jäsenvaltion suurunionissa. Kussakin jäsenvaltiossa kansallinen sosiaalinen suojele on järjestetty tietyn institutionaalisen kehyksen puitteissa, joka eroaa muista jäsenvaltioista. Toisin kuin esimerkiksi rahapolitiikassa, sosiaalipolitiikassa ei ole hegemonista valtiota, joka pystyisi asettamaan koko unionille samat tavoitteet. Jotkut tavoitteet voidaan toki asettaa sisämarkkinoiden asettamien puitteiden vuoksi, mutta nekään harvoin syntyvät yksimielisesti.² Euroopan unioni käyttääkin sosiaalipolitiikassa kovien metodien sijaan pehmeää säätelyä. Harmonisoinnin sijaan tavoitteena on konvergenssi.³ Keskeinen asema on komissiolla ja ministerineuvostolla. Komissiosta on tullut poliittinen auktoriteetti, joka koordinoi toimintoja ja, joka on onnistunut värväämään erilaisia virallisen EU-politiikan ulkopuolisia yhteiskunnallisia tahoja ja voimia unionin sosiaalipolitiikan edistämiseen.⁴

Unionin sosiaalipolitiikkaa ei voi eritellä unionin perustamissopimuksen ja siihen tehtyjen muutosten mukaisessa rakenteessa. Juridis-hallinnollinen tapa, jossa etsitään Euroopan unionin sosiaalipolitiikasta normeja vastineeksi kansallisille normeille, ei myöskään riitä. Unionin sosiaalipolitiikkaa ei voi verrata kansalliseen.⁵ Unioni on harjoittanut sosiaalipolitiikkaa myös erilaisten rahastojen, sosiaalipoliittisen vuoropuhelun ja konferenssien, komission ja neuvoston työryhmien ja verkostojen, lainsäädännöllisen ohjauksen eli tuomioistuimen kasvavan roolin, sosiaalipoliittisen konvergenssin, informaatio-ohjauksen sekä alueellisen ja sosiaalisen koheesion kautta.⁶ Esimerkiksi sosiaaliturvaa on unionissa uudistettu 90-luvun puolivälistä alkaen unionin virallisen toimivallan ulkopuolella EU-työryhmissä, -verkostoissa, -seminaareissa ja -foorumeissa. Unionin sosiaalipolitiikka ei siis palaudu yhteisösovimusten mahdollistamiin sosiaalipolitiikan artikloihin - sosiaalipolitiikan sijaan voidaan puhua sosiaalisesta

¹ Palola & Särkelä 2006, johdanto

² de la Porte & co 2001, 297

³ Savio 2001, 23

⁴ Saari 2002(A), 12

⁵ Savio 2001, 100-101

⁶ Pakaslahti 2001, 58

hallinnoinnista.¹ Sosiaalinen ulottuvuus yhdistää erilaisia yhteiskunnallisia intressejä ja toimijoita ja tuottaa tulosta omalla tavallaan. Unionin vaikutusta kansallisiin sosiaalijärjestelmiin on hyvin vaikea erottaa muista samanaikaisista tekijöistä, kuten demografisesta muutoksesta. Sitä on kuitenkin kiistattomasti ollut.²

Euroopan sosiaalisesta ulottuvuudesta käytävä keskustelu kuvastaa hyvin Euroopan integraatiolle ominaista institutionaalista ratkaisua. Se on osin jäsenvaltioiden sosiaalipoliittisten järjestelmien yhteisiin nimittäjiin perustuva, osin moniportaiseen, jäsenvaltioiden yläpuolelle rakennettavaan ylikansalliseen päätöksenteko- ja hallintokoneistoon viittaava käsite. Euroopan sosiaalista mallia voidaankin tarkastella jäsenvaltioita yhdistävänä hallintarakenteena. Sen avulla voidaan kuvata jäsenvaltioita yhteen sitovaa ja koordinoivaa hallintatapaa.³ Sosiaalipolitiikan osalta unionia on hedelmällistä tarkastella hallinnan käsitteen kautta, koska sosiaalipolitiikkaa ei tehdä varsinaisen normatiivisen sääntelyn puitteissa. Rakenteissa vaikuttavat useat eri toimijat, osin monitasohallinnan logiikan mukaisesti. Unionin sosiaalipolitiikkaa tarkasteltaessa monitasohallinnan kautta voidaan ajatella uudelleen prosesseja, joiden kautta sosiaalipolitiikan interventiot ovat syntyneet, muuttuneet ja korvautuneet. Sosiaalipolitiikassa vallitsee jaettu auktoriteetti, joka on desentralisoitunut.⁴

Avoimen koordinaation toimintamalli ja Lissabonin strategian taustaideologia ovat osaltaan edesauttaneet muutoksia kansallisessa ja kansainvälisessä hallintomenettelyssä sekä politiikan tekemisen tavoissa. Avoimen koordinaation avulla tuli mahdolliseksi käsitellä eurooppalaisella tasolla kysymyksiä, joissa yhteisöllä ei ole toimivaltaa tai joilla toimivallan käyttöä rajoittaa jäsenvaltioiden erimielisyys.⁵ Tiivistyvä yhteistyö luo sosiaalisia paineita, jotka tekevät yhteisen toimintamallin vastustamisen kansallisille edustajille vaikeaksi. Empiiriset havainnot avoimen koordinaation vaikutuksista kertovat, että jäsenmaiden politiikoissa on tapahtunut sisällöllisiä muutoksia ja että yhteisiä eurooppalaisia käsitteitä ja määritelmiä on omaksuttu laajasti.⁶ Avoimen koordinaatiomenetelmän suositukset eivät ole jäsenvaltioita sitovia, mutta jäsenmaiden yhteisen

¹ Savio 2001, 18-19

² Mt, 3-6

³ Saari 2002(A), 24-25

⁴ Savio 2001, 102-103

⁵ Palola & Särkelä 2006, 40

⁶ Mt, 39

poliittisen prosessin osana ne käytännössä kuitenkin ovat hyvin voimakkaita vaikuttajia. Uusi järjestelmä vaatii tarkkaavaisuutta ja aktiivista otetta.¹

Kun siis puhutaan EU:n sosiaalipolitiikasta ja sen suhteesta kansallisiin järjestelmiin, seurannan pääkohde ei ole enää unionissa tehtävä lainsäädäntö, vaan voimakkaimmat vaikutuksen tulevat EU:n sisämarkkina- ja kilpailulainsäädännön, tuomioistuimen päätösten sekä avoimen koordinaation kautta. Kuten jo johdannossa totesin, avoimen koordinaation lisääntyvä käyttö herättää kysymyksen siitä, ketkä menetelmään saavat osallistua? Miten valtion rooli on muuttunut ja miten paljon pyrkimys sosiaaliseen Eurooppaan kaventaa valtion suvereniteettiä? Toisaalta Suomen mittakaavassa kiinnostaa myös se, kuinka palveluita tuottavat kunnat sekä maakunnat osallistuvat tähän prosessiin? Kuinka yksittäinen valtio voi vaikuttaa? Lisäksi kiinnostava kysymys on se, missä tässä järjestelmässä sijaitsee vastuu ja legitimitetti?

6.3. Avoimen koordinaation menetelmä sosiaalipolitiikassa

Avoim koordinaatiometodi siis synnytetään tarpeesta saavuttaa taloudellista kasvua ja työllisyyden paranemista ilman sitovaa unionin lainsäädäntöä. Keskeisenä tekijänä on pidetty myös sosiaalisen koheesion aikaansaamista. Avoin koordinaatiomenetelmä on hajautettu, mutta tarkasti koordinoitu prosessi. De la Porte sanoo, että se pitäisi ymmärtää ”oppimisprosessina”, jossa kunnioitetaan kansallista monimuotoisuutta. Ei siis yrityksenä saavuttaa yhtä sisältöä sosiaalipolitiikalle Euroopan unionissa. Avoimella koordinaatiolla on oma logiikkansa, joka muodostaa kompromissin integraation ja yhteistyön välille.² Sitä voidaan pitää työvälineenä jäsenvaltioiden yhteistoiminnalle ja komission aloitteellisuudelle. Sitä sovelletaan niillä politiikka-alueilla, joilla yhteisöllä ei ole toimivaltaa lainsäädäntötyölle tai olemassa olevan toimivallan käyttöä rajoittaa jäsenvaltioiden erimielisyys.³ Suurimmassa osassa jäsenmaita suuri yleisö ei ole millään tavalla tietoinen koko menetelmästä, joka ei ole myöskään luontevasti sijoittunut osaksi kansallisia poliittisia prosesseja.

Avoimen koordinaation käyttö on laajentunut hitaasti uusille alueille. Toisilla alueilla sen käyttö on ollut hyväksyttävämpää kuin toisilla. Työllisyys- ja talouskysymysten käsittelystä on jatkettu

¹ Kari 2000, 547-548

² de la Porte & co 2001, 291-293

³ Saari 2002(A),30-33

sosiaaliseen suojeluun ja muun muassa eläkepolitiikkaan. Avointa koordinaatiomenetelmää on sovellettu sosiaali- ja terveystaloudessa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen, eläkkeiden sekä pitkäaikaishoivan ja terveydenhuollon palveluihin. Toistaiseksi avoin koordinaatiomenetelmä sosiaalipoliittisissa kysymyksissä on ollut jossain määrin kevyempi versio vastineistaan talous- ja työllisyyspolitiikassa. Sosiaalipolitiikan koordinaatiossa juridinen perusta ei ainakaan toistaiseksi mahdollista varsinaisten suositusten esittämistä jäsenvaltioille.¹ Avoimen koordinaation menetelmässä sosiaalipolitiikan osalta pyritään unionin tasolla luomaan yhteiset tavoitteet köyhyyden ja syrjäytymisen torjumiseksi. Yhteisten tavoitteiden pohjalta jäsenvaltiot laativat kansalliset toimintasuunnitelmat, joita seurataan ja arvioidaan.²

Avoimen koordinaatiomenetelmän välineitä ovat kvantitatiiviset ja kvalitatiiviset indikaattorit, vertaileva analyysi, hyvien toimintatapojen vertailu sekä keskinäiseksi oppimisprosessiksi tarkoitettun määräaikaisen seurannan, arvioinnin ja vertaisarvioinnin järjestäminen. Avoimessa koordinaatiossa asetetaan ja annetaan ohjeita lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseksi. Ne perustuvat usein vertailevaan analyysiin eli benchmarkingiin, joka taas pohjautuu eurooppalaisiin ja yleismaailmallisiin kriteereihin. Menetelmän tavoitteet ovat harmonisoida ideoita, tietoa ja toiminnan normeja. Se on tapa hallita ilman joustamattomia, laillisesti sitovia sääntöjä. Pehmeänä metodina avoin koordinaatio sitoo jäsenvaltioita ainoastaan moraalisesti vertaispaineen sekä huomiovaikutuksen perustella.³ De la Porte ja Pochet pitävät metodin viitoittamaa yhdentymistapaa potentiaalisesti jopa yhtä tärkeänä kuin perinteistä, Eurooppa-oikeudelliseen norminantoon perustuvaa polkua.⁴

Menetelmä nähdään välineenä syventää Euroopan integraatiota helpottamalla tietojen vaihtoa ja kannustamalla jäsenvaltioita parantamaan toimintaansa tarjoamalla hyviä toimintatapoja. Siinä sovelletaan hajautettua lähestymistapaa sekä soveltaen vaihtelevia kumppanuuksjärjestelyjä. Metodissa osapuolina voivat olla unioni, jäsenvaltiot, alue- ja paikallistasot, sosiaaliset kumppanit ja kansalaisyhteiskunta.⁵ Sitä pitää yllä jäsenmaiden ylimmästä virkamiesjohdosta ja komission edustajista koostuva sosiaalisen suojelun komitea. Komission tehtävänä on toimia koordinoivana tahona. Se määrittelee muutosjohtamista palvelevan vertailuarvioinnin kriteerit verkottuen eri tuottajien

¹ Palola 2002, 95

² Kari 2002, 78-81

³ Katso esim. de la Porte & co 2004 ja Ahonen 2003

⁴ de la Porte & co 2001, 11

⁵ de la Porte & co 2004, 267-269

ja käyttäjien suuntaan eli sosiaalisten kumppanien, yritysten ja kolmannen sektorin organisaatioiden kanssa.¹ Avoimessa koordinaatiossa virkamiesten asema on vahvistunut edustuksellisen demokratian kustannuksella. Euroopan tuomioistuin ja Euroopan parlamentti menettävät valtaansa. Myöskään kansallisten parlamenttien osallistuminen prosesseihin ei ole aivan yksinkertaista. Toisaalta perinteisen poliittisen järjestelmän ulkopuolisia toimijoita on uudella tavalla otettu yhteiskunnallisen vaikuttamisen areenalle, ja yhä useammat ohjelmat, raportit, strategiat ja päätöksen tehdään näissä ”osallistavissa”, mutta käytännössä suljetuissa verkostoissa.²

Avoimen koordinaation menetelmässä korostetaan avoimuutta, läpinäkyvyyttä, tilivelvollisuutta ja tehokkuutta, eli siis hyvän hallinnon peruseriaatteita.³ Sanoina koordinaatio ja menetelmä kuvaavat jatkuvuutta ja uudistamista. Tässä siis jatkuvuus tulee ymmärtää tarpeena kehittää koordinaatiota ja menetelmiä sekä ulottaa ne uusille alueille. Avoimuus muistuttaa yhteisön uusista tarpeista. Samalla se muistuttaa, että menetelmän on pohjauduttava avoimuuteen ja sen tulee olla avointa siten, että eri hallinnon tasot ja yhteiskunnalliset ryhmät voivat osallistua ja vaikuttaa sen tavoitteisiin ja sisältöön.⁴ Käsitteen moninaisuutta kuvastaa muun muassa se, miten menetelmää perustellaan. Savio on todennut, että avoimen koordinaation menetelmästä puhutaan kahdesta toisistaan poikkeavassa merkityksessä: ensinnäkin näyttönä siitä, että sosiaalipolitiikan päätöksenteko säilyy myös tulevaisuudessa jäsenmaiden toimivallassa, ja toisaalta näyttönä siitä, millä tavoin nyt edetään kohti EU:n sosiaalista mallia.⁵

Useat tutkijat, muun muassa de la Porte, ovat huomioineet, että vaikka kysymyksessä on periaatteessa vain kansallisten toimien koordinointi ja seuranta, se on käytännössä voimakkaasti kansallisia toimia yhdenmukaistava.⁶ Erityisesti eläkkeiden alueella yhteistyö talouspoliittisen komitean kanssa ovat merkinneet kaikissa jäsenvaltioissa hyvin voimakasta panostusta tämän alueen työhön sekä valtionhallinnossa että laitoksissa ja työmarkkina- sekä kansalaisjärjestötasolla. Kansalliset

¹ Ahonen 2003, 226

² Palola 2002, 102

³ de la Porte & co 2001, 300

⁴ Palola 2002, 94; Pakaslahti 2002, 58

⁵ Savio 2001

⁶ de la Porte & co 2002, 302-305

valmistelutoimet ovat vielä hakeneet muotoaan, mutta näyttää selvältä, että aktiivinen osallistuminen EU-tason seurantaan edellyttää laajaa ja intensiivistä toimintaa kaikilla seurannan alueilla.¹

Onko avoin koordinaatio subsidiariteettiperiaatteetta² vastaan? Läheisyysperiaatetta on tutkittu sekä EU:n ja jäsenvaltioiden että jäsenvaltioiden ja osavaltioiden välisenä kysymyksenä. Avoimen koordinaatiomenetelmän keskeisenä periaatteena on eri toimijoiden ja hallinnon tasojen välisen yhteistoiminnan ja vuorovaikutuksen edistäminen. Se korostaa etenemistä interaktiivisesti siten, että toimijat eurooppalaisista paikallisiin joutuvat muotoilemaan strategiansa monitasohallinnon logiikan mukaisesti. Menetelmä siis osin haastaa myös läheisyysperiaatteen. Subsidiariteetin sijaan voisimmekin jatkossa puhua *verkostomuotoisesta subsidiariteetista*. Tällöin voisimme tarkastella sitä kuinka politiikkaa tehdään yhteisöissä ja asiakohtaisissa EU-politiikan verkostoissa.³ Avoin koordinaatio voi tulevaisuudessa edistää esimerkiksi jäsenvaltioiden viranomaisten suoraa yhteistyötä ilman, että yhteisön toimivaltuuksia jouduttaisiin testaamaan subsidiariteettiperiaatteen kannalta.⁴

Parhaimmillaan avoin koordinaatio on avoin ja oppiva prosessi, jossa jaetaan tietoa mahdollisimman laajasti ja yhteistyössä. Parhaimmillaan se tukee oikeasti kumppanuuksien syntymistä ja monialaisuutta. Avoin koordinaatiomenetelmä on kuitenkin jossain määrin myös riskialtis kehittämismetodi, jonka soveltaminen riippuu toimijoiden yhteiskuntapoliittisesta tahdosta. Pehmeänä etenemistienä se on ”helppo”, koska ei vaadi liian sitovia valintoja tai kompromisseja. Kuitenkin se on myös ongelmallinen ei-poliittisen luonteensa vuoksi. Euroopan parlamentti on todennut, että avoin koordinaatio voi parhaimmillaan täydentää muita poliittisia välineitä ja etenkin lainsäädäntöä, mutta se ei saa korvata niitä. Palolan mielestä avointa koordinaatioita tulisikin käyttää myös arvioimaan sitä, onko yhteisön toimivaltaa ylipäänsä tarpeen lisätä.⁵ Suomen kaltaiselle pienelle maalle menetelmä aiheuttaa ongelmia sen vaatimien huomattavien resurssien vuoksi. Kaikki eivät myöskään ole täysin varmoja siitä, että menetelmästä saadut hyödyt kompensoivat siihen laitettut resurssit. Suomi onkin suhtautunut järjestelmään varsin kriittisesti. Suomen eduskunnan suuressa valiokunnassa menetelmää

¹ Kari 2002, 79

² Subsidiariteetti- eli läheisyysperiaate tarkoittaa asioiden hoitamista sillä hallinnon tasolla, joka on kulloiseenkin toimintaan sopivin. Saari 2002, 315

³ *Issue networks*, Ahonen 2003, 231

⁴ Mt., 230-231

⁵ Palola 2002, 102-103

on kritisoitu siitä, että se on hallinnon kannalta liian raskas.¹ Toisaalta Suomessa myös tunnustetaan, että menetelmästä voi myös hyötyä – tämä edellyttää kuitenkin selvää tavoitetta ja varmuutta siitä, että juuri avoin koordinaatio on paras väline. Suomen ministerivaliokunta on myös todennut, että menetelmä ei saa muuttaa toimielinten välisiä tosiasiallisia suhteita.² Avointa koordinaatiota kritisoidaan myös siksi, että pelätään sen johtavan varsinaisen lainsäädännöllisen ohjauksen käytön vähenemiseen.³

6.4. Avoin koordinaatio monitasohallintana

Jäsenvaltioiden ja EU:n suhdetta voidaan tarkastella nollasummapelinä, jossa EU:lle annettu toimivalta on aina pois jäsenvaltioiden omasta suvereniteetista. Näin nähtynä sosiaalisen suojelun prosessi nähdään unionin toimivallan laajentamisena. Kuten todettua vaikka esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmien osalta toimivalta on edelleen jäsenmailla, niiden kehittämisen linjaukset ovat siirtyneet käytännössä EU-tasolle.⁴ Jäsenvaltioilta siirtynyt valta ei kuinkaan ole siirtynyt perinteisessä mielessä lainsäädäntövaltana EU:n toimivallaksi, vaan EU-tason toiminnaksi, jossa ”EU” eli komissio yhdessä jäsenmaiden kanssa seuraa ja suuntaa jäsenmaiden toimia. Sitä tuskin voi nähdä enää nollasummapelinä, kun jäsenmaat käyttävät itse valtaa yhdessä komissio kanssa EU-tasolla. Syvenevässä integraatiossa vallansiirto ei ole yksinomaan nollasummapeliä, vaan valtiot säilyttävät kollektiivisen oikeuden käyttää valtaa EU-tasolla. Kyseessä on siis eräällä tavalla hallitusten välisestä toiminnasta. Avoimen koordinaation menetelmä ei olekaan perinteistä sosiaalipoliittista toimivaltaa, vaan unionin harjoittamaa sääntelyvaltaa.⁵

Avoin koordinaatio ottaa entistä enemmän ei-valtiolliset toimijat mukaan päätöksentekoon. Komission verkostoissa kuullaan jatkuvasti eri järjestöjä, jotka myös istuvat yhdessä komiteoissa lausunnon antajina. Kansallisten hallitusten mahdollisuudet kontrolloida intressiryhmien toimintaa ohi valtion on pieni. Kansalaistenjärjestöjen mahdollisuuksia osallistua avoimeen koordinaatioon rajoittaa kuitenkin aikataulujen kireys. Heillä ei välttämättä ole resursseja seurata prosesseja sillä intensiviteetillä, jolla

¹ Palola 2002, 102

² Saari 2002, 31-32

³ Pakaslahti 2002, 59

⁴ Palola 2002, 93

⁵ Muun muassa Savio, Palola ja Ahonen kirjoittavat tästä.

nykyinen tahti edellyttäisi. Toisaalta myös tiedon tulva on niin suuri, ettei kansalaisjärjestöjen ole helppo pysyä prosesseissa mukana ja yrittää vaikuttaa. Poikkeuksellisen hyvä asema on työmarkkinajärjestöillä, sillä heitä kuullaan aktiivisesti muun muassa talous- ja sosiaalikomitean kautta¹.

EU-instituutioiden tasolla valtaa siirtyy komissiolle, kun se saa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa koordinoita näiden järjestelmiä.² Euroopan parlamentti, joka EU:n lainsäädännön alueella muuten on saanut lisää toimivaltaa yhteispäätösmenettelyn yleistymisen vuoksi, on lähes kokonaan ulkona seurantamenettelyistä. Sitä – samoin kuin työmarkkinajärjestöjä ja kansalaisjärjestöjä – tosin informoidaan siitä, mitä ollaan tekemässä, mutta varsinainen toiminta tapahtuu sosiaalisen suojelun komiteassa jäsenmaiden ja komission kesken. Euroopan tuomioistuin jää myös entistä enemmän syrjään sosiaalipolitiikan alueen vallankäytöstä, johon sillä ei tosin kuuluisikaan olla mahdollisuutta, sillä kysymys ei enää ole EU lainsäädännöstä ja sen tulkinnasta. Myös esimerkiksi alueiden komitea on aika syrjässä prosessista.³

Seuraavat piirteet siis näkyvät selvästi avoimessa koordinaatiossa, jos katsotaan virallisia toimintatapoja. Komissiolle ja tuomioistuimelle on itsenäistä valtaa ohi kansallisten hallitusten. Komission oikeus tehdä aloitteita virallisessa lainsäädännössä sekä sen oikeus koordinoita avointa koordinaatiomenetelmää, tekee siitä vahvan toimijan, jota kansalliset hallitukset eivät voi kontrolloida. Myös tuomioistuimen asema ainoana EU-oikeutta tulkitsevana tahona on merkittävä, vaikkakin se rooli avoimessa koordinaatiossa on pieni. Kansallisvaltiot ovat edelleen merkittäviä. Niillä on edelleen pääosin toimivalta sosiaalipoliittisissa kysymyksissä ja lisäksi ne kollektiivisesti toimivat vahvasti osana avointa koordinaatiomenetelmää. Kuitenkin, kuten todettua, yksittäisen jäsenvaltion mahdollisuudet estää asioiden tapahtuminen on vähentynyt. Toisaalta valtioiden on myös hyvin vaikea saavuttaa kollektiivista tahtoa, jonka avulla suitsia komission politiikkaa. Lisäksi intressiryhmien ja alueiden asema on vahvistunut. Monitasohallinnan teoria kuvaa siis hyvin unionin sosiaalipolitiikkaa, eli sen sosiaalista ulottuvuutta. Avoin koordinaatio on yksi verkosto, jossa eivät ole mukana kaikki instituutiot. Tästä prosessista pois jäävät instituutiot osallistuvat päätöksentekoon jossain toisessa kohtaa, toisella foorumilla.

¹ Särkelä & Rönneberg 2002, 232-235

² Kari 2002, 80

³ Kari 2000, 547-548

Parhaimmillaan avoimen koordinaation menetelmä voi edistää laajan osallistumisen periaatetta sekä kunkin jäsenmaan/alueen/kunnan omaa ohjausvaltaa yhteisten strategisten päämäärien pohjalta. Alue- ja paikallistason näkemykset voivat välittyä päätöksentekoon aiempaa paremmin. Tämä kuitenkin asettaa uudenlaisia haasteita kansalliselle hallintokäyttäytymiselle. Osallistuminen sosiaalisen suojelun, työllisyyden ja eläkepolitiikan EU-prosesseihin edellyttää intensiivistä seurantaa ja laajaa asiantuntemusta kaikilla hallinnon tasoilla. Avoimella koordinaatiolla voi olla huomattavia vaikutuksia kansalliseen ja eurooppalaiseen hallintotapaan, mutta tämä riippuu siitä, miten menetelmää kansallisesti sovelletaan. Se on menetelmänä joustava, siksi se voi olla myös paikallisia erityispiirteitä ja tarpeita kunnioittava; tämä edellyttää kuitenkin sitä, että myös paikallinen taso on mukana sitä soveltamassa ja toteuttamassa.¹

Avoin koordinaatio osoittaa, *ettei EU ole jaettavissa selkeästi kansalliseen ja unionitasoon*. Unionin politiikanteko esimerkiksi sosiaalipolitiikassa asettuu nykyään enemmän harmonisoinnin ja kansallisen autonomian väliin.² Toistaiseksi on vaikea arvioida menetelmän todellisia hyötyjä, mutta sitä voidaan verrata työllisyyspolitiikkaan, jonka alalla avointa koordinaatiota on käytetty kauemmin. Työllisyyspolitiikan ensimmäiset suuntaviivat olivat paljon hajanaisempia ja merkityksettömpiä kuin nykyiset – niiden merkitys on kasvanut koko ajan, kun jäsenvaltiot ja komissio ovat oppineet prosessin edetessä. Sama on odotettavissa myös sosiaalipolitiikan avoimessa koordinaatiossa.³

7. Analyysi

Olen tähän asti työssäni tarkastellut teoreettisesti sitä, miten unionista on tullut monitasoinen poliittinen järjestelmä. Olen pyrkinyt kuvaamaan sitä, miten monitasoisessa poliittisessä järjestelmässä kansallinen ja kansainvälinen fuusioituvat, haastaen siten valtion suvereniteetin sellaisena kun sen westfaalenilaisessa mielessä ymmärrämme. Edellisessä kappaleessa kuvasin kuinka unionin sosiaalipolitiikasta on tullut sosiaalista hallintaa, jossa eri toimijoiden välisissä verkostoissa, työryhmissä ja foorumeissa jäsenmaat oppivat toisiltaan ja luovat keskustelujen kautta yleisiä standardeja, jotka kuitenkin mahdollistavat paikalliset vaihtelut. Olen pyrkinyt osoittamaan kuinka

¹ Palola 2002, 102-103

² Mt., 94

³ Saari 2002(A), 30-33

sosiaalisesta ulottuvuudesta on tullut osa unionin valtaa, joka ei kuitenkaan ole ollut automaattisesti pois jäsenvaltioiden vallasta.

Hallinta ilman sitovaa lainsäädäntöä on vaikea todistaa tapahtuneeksi. Kuten jo aiemmin on tullut todettua, kansallisiin hyvinvointijärjestelmiin kohdistuu lukuisia uhkia ja mahdollisuuksia. Tällöin hyvinvointijärjestelmissä tapahtuneen muutoksen lähteen paikantaminen on vaikeaa. Tässä kohtaa nousee relevantiksi ajatus siitä, kuinka intressit, identiteetit ja ideat syntyvät vuorovaikutussuhteissa. Valitsin siis tutkimisen tavaksi haastattelut, koska halusin tutkia sitä ovatko suomalaiset päätöksentekijät ja intressiryhmät integroituneet kansainväliselle tasolle. Näkyykö kansainvälinen EU-hallinta heidän työssään ja kokevatko he EU:n keskeiseksi vaikuttamisen paikaksi? Haastattelujen kautta tarkastelen siis tätä yhtä rajattua ongelmaa – missä sosiaalipolitiikasta päätetään. Lisäksi kysyn kenellä on valta ja vastuu? Erityistä huomiota kiinnitin haastatteluissa avoimeen koordinaatiomenetelmään monitasohallinnan esimerkkitapauksena. Toivon aineiston analyysin kautta pystyväni käsittelemään myös muita esille nousseita teemoja eli sitä, mitä kansalliselle ja kansainväliselle on tapahtunut, mikä on valtion suvereniteetti sekä lopulta, mitä kysymyksiä tämä nostaa esiin kansainvälisen politiikan tieteenalassa.

Toteutin yksitoista haastattelua. Haastattelupyynnön lähetin henkilöille, joilla on muodollinen päätäntävalta sosiaalipolitiikassa, eli kansanedustajille sekä henkilöille, joiden tiesin osallistuvan avoimeen koordinaatioon. Lisäksi halusin haastatella alue- ja kuntatason sekä intressiryhmän edustajia, koska monitasohallinnan teoria olettaa aluetasolle ja intressiryhmille valuneen tiettyä valtaa. Tutkimushaastattelut toteutin teemahaastatteluina, kuten jo luvussa 5.2 kerroin. Teemahaastattelussa siis tietyt teemat toistuvat, mutta tarkat kysymykset vaihtelevat haastateltavan tietojen ja kiinnostuksen mukaan. Kaikki haastateltavani olivat vähintään kuulleet avoimesta koordinaatiosta ja lähes kaikki olivat myös jollain tavalla tutustuneet siihen. Ainoastaan haastattelemani sosiaali- ja terveysministeriön virkamies on osallistunut koordinaatioon virallisesti unionin tasolla. Muista haastateltavasti kansanedustajat ovat toki valiokunnissa käsitelleet avointa koordinaatiota. Kuntaliiton edustaja on vastaavasti osallistunut EU-jaos 25:teen, jossa menetelmän alaisia asioita valmistellaan kansallisesti. Maakuntaliiton edustaja, haastattelemani kaupungin korkea virkamies ja intressiryhmän edustaja eivät ole osallistuneet unionin tai kansallisen tason prosesseihin.

7.1 Euroopan unionin vaikutus sosiaalipolitiikkaan

Kaikki haastateltavani olivat tarkkoja sen suhteen, että muistivat mainita sosiaalipolitiikan kuuluvan edelleen pääosin kansallisvaltion toimivaltaan. Yksi totesi, että ”se on kuitenkin kansallisen päätöksenteon alainen sosiaali- ja terveyspolitiikka, sitähan ei ole alistettu Euroopan unionille.”¹ Toinen ymmärsi päätösvaltaa siirtyneen jo hieman enemmän todeten, että ”näähän sosiaali- ja terveysasiathan ovat asioita, joissa kansallisvaltiolla on, uskallan sanoa, eniten päätösvaltaa, mitä missään muualla.”² Tätä kautta haastateltavat myös korostivat, että sosiaali- ja terveyspolitiikan kansalliset piirteet tulevat säilymään, ainakin vielä toistaiseksi.³ Myös avoin koordinaatio nähtiin ennen kaikkea kysymyksenä kansallisvaltion ja unionin välisestä toimivallasta. Esimerkiksi yksi kansanedustajista totesi, että:

”siinä [avoimessa koordinaatiossa] tavallaan puuttuu kokonaan tämmönen, ikään kuin, tai sanotaan, että parlamentaarinen taso jää hyvin niinku heikoks tässä. Et sit tietyllä tavalla lainsäätäjät joutuu enemmän tai vähemmän, EU-tasolla tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Et jäsenmaat ikään kuin, lähtee kehittään jotain yhteistä aluetta, jolla ei oo välttämättä oikeusperustaa... Et vaikka se kuulostaa tämmöseltä, että vaan vähän keskustellaan ja vähän yhdenmukaistetaan jotain, mut et se helposti kuitenkin sitten on tämmösen harmonisointiprosessin alku...”⁴

Kansalliseen sosiaalipolitiikkaan nähdään kohdistuvan myös paineita. Haastateltavat kokivat, että unionin toiminnan todellisia vaikutuksia sosiaalipolitiikkaan on vaikea mitata, koska hyvinvointijärjestelmiin kohdistuu paljon muitakin paineita ja tällöin on vaikea osoittaa, mistä tietty muutos johtuu. Sosiaali- ja terveyspalvelujen työntajaliiton edustaja sanoikin, että toimintaympäristön muutokset ovat olleet viime vuosina isoja ja ne ovat vaikuttaneet kaikkeen. Oletusarvo on myös, että muutosten tahti jatkuu.⁵ Erityisen merkitykselliseksi koettiin sisämarkkinoiden ja tuomioistuimen päätösten rooli. Esimerkiksi kuntaliiton edustaja totesi kysyttäessä tuleeko unionissa kehittymään yhteinen sosiaalinen malli, että ”...en tunnustanut pitkään aikaan tätä, mut kyl se minusta näin tulee

¹ Haastattelu 1

² Haastattelu 11

³ Tämä nousi esiin muun muassa haastatteluissa 1, 4 ja 9

⁴ Haastattelu 10

⁵ Haastattelu 4

menemään. Nyt on harmonisoitu kuitenkin raha ja palveluitten liikkuvuus ja tuota, tää työntekijöitten sosiaaliturva. Ne tavallaan luo niitä samanlaisia olosuhteita.”¹ Haastateltavani näkivät siis kehityksen olevan tavallaan väistämätön, koska taloudellisen integraation ja sisämarkkinoiden rinnalle tarvitaan myös sosiaalipoliittista sääntelyä.² Osittain tähän nähtiin johtavan myös sen, miten tuomioistuimien on tulkinnut yhteisön sääntöjä. Osa haastateltavista koki erityisesti hankalaksi, että kun tuomioistuimen päätökset perustuvat usein sisämarkkinasääntöihin, sosiaalinen näkökulma jää niissä vähemmälle huomiolle.³ Toisaalta haastateltavat myös sanoivat, että syy siihen, että tuomioistuimesta on tullut merkittävä vaikuttaja, johtuu siitä, että unionin lainsäädäntö on huonoa.⁴ Tämä ajattelutapa, jossa asiat ikään kuin liukuvat unionin päätettäväksi on aika funktionalistinen.

Yksi kansanedustajista totesi, että meillä ”EU-politiikka nähdään edelleenkin hyvin pitkälle tämmösenä kansallisena intressikysymyksenä, jossa ollaan hakemassa myös laajaa kansallista konsensusta.”⁵ Mielestäni tämä ajattelu näkyy myös muiden haastateltavien kohdalla. Esimerkiksi suurta maakuntaa alueiden komiteassa edustava poliitikko sanoi, että ”ei sil oo mitään merkitystä mistä me ollaan, ei millään tavallaan...me edustetaan Suomea siellä, vaikka ollaan eri puolueistakin niin, hyvin.. hyvin yhtenäisesti.” Hän totesi alueiden komitean edustajien neuvottelevan kannoistaan kuntaliiton kanssa. Kuntaliitto taas pyrkii löytämään yhteisen kannan valtioneuvoston ja eduskunnan kanssa.⁶ Kun vielä alueiden komitean edustajat valitaan kansallisesti puolueiden välisissä neuvotteluissa, vaikuttavat alueiden edustajat edelleen toimivan unionissa enemmän valtion alaisina kuin tasavertaisina kumppaneina. Toisaalta alueiden komitealla ei sosiaalipolitiikassa ole suurta roolia muutenkaan. Lisäksi Suomen omassa järjestelmässä, jossa sairaanhoitopiirit valvovat terveydenhuoltoa ja maakunnat elinkeinopolitiikkaa, mutta sosiaalipolitiikkaa ei oikein kukaan, on luonnollistakin, etteivät alueet toimi kovin itsenäisesti. Toisaalta sama kansallisvaltiokeskeisyys näkyy myös intressiryhmien toiminnassa. Sosiaali- ja terveystalouden työnantaja- ja toimialaliiton edustaja sanoi, että vaikka EU:n merkitys koko ajan kasvaakin, on heidän päävaikuttamiskohteensa Suomessa. Kyseisen järjestön eurooppalainen kattojärjestö on hyvin pieni toimija sekin. Lisäksi toimialan liiton edustaja koki, että tällaisessa yleiseurooppalaisessa järjestössä on hyvin vaikea luoda yhteisiä kantoja, erityisesti siis

¹ Haastattelu 9

² Lähes kaikki haastateltavista nostivat tämän esiin

³ Haastattelu 1

⁴ Tämä nousi esiin muun muassa haastatteluissa 3, 5 ja 8

⁵ Haastattelu 3

⁶ Haastattelu 6

sosiaalipolitiikassa. Suomalaiset kokevat osittain, että kun samaa viestiä viedään eteenpäin kaikkien kansallisten instanssien kautta, siis esimerkiksi sekä hallitusten välisissä neuvotteluissa että alueiden komitean kautta, asioilla on parhaat mahdollisuudet mennä eteenpäin.¹ Näkisin tämän liittyvän ennen kaikkea siihen, että haastateltavat näkevät Suomen olevan hyvin pieni toimija, jolla on vain vähän merkitystä unionin tasolla. Liitän ajatuksen Suomesta pienenä toimijana siihen, että haastateltavat kokivat Suomen edun mukaista olevan toimia koordinoidusti. EU-tasosta ei ainakaan vielä näyttäisi tulleen areena, jolle kansalliset taistot siirretään, vaan Suomessa edelleen EU-politiikkaa tehdään ”kansallisen edun kautta.”

Haastateltavat kokevat, että pienenä jäsenvaltiona meidän täytyy sopeutua siihen, mitä suuret jäsenvaltiot ja komissio haluaa. Yksi kansanedustajista totesi, että ”pystyäkseen tällaiset varaumat säilyttämään, joita Suomi haluaa oman eläkejärjestelmänsä ylläpitämiseksi säilyttää, niin millä tavoin me saadaan Euroopan unionin päätöksentekijät ymmärtämään minkä takia Suomi pitää tästä kannastaan kiinni.”² Kiinnostavaa tässä on se, että haastateltavat ajattelevat, että vakuuttuneiksi pitää saada paitsi muut jäsenvaltiot, myös unioni kokonaisuutena. Itse tulkitsin tämän tarkoittavan komissiota.

Haastateltavat näkevät Suomen menettäneen suvereenia valtaansa erityisesti niissä kysymyksissä, jotka kuuluvat virallisesti unionin toimivaltaan – myös sosiaalipolitiikassa. Tätä valtaa on osittain siirtynyt itsenäisille unionin instituutioille, jotka eivät ole enää kansallisvaltioiden kontrollin alalla. Suomalaiset näkevät, ettei yksittäinen kansallisvaltio voi pysäyttää muutoksia, vaan unionissa on aina pystyttävä vakuuttamaan muut valtiot ja unionin instituutiot. Toisaalta instituutioiden valtaa ja erityisesti komission vahvaa aloiteoikeutta pidetään myös hyvänä asiana. Yksi kansanedustajista totesi, että ”mä oon aina pitänyt viisaana puolustaa komission aloiteoikeutta... siis ensinnäkin sen takia, että komissiolla on jonkinlaiset edellytykset tavallaan laatia koko unionin, sanotaan jäsenmaiden koko kirjon kannalta järkevää lainsäädäntöä.”³ Kyseisen edustajan mielestä komission pyrkimyksiä laajentaa unionin toimivaltaa voidaan kuitenkin edes jossain määrin kontrolloida.⁴

¹ Haastattelu 9

² Haastattelu 1

³ Haastattelu 10

⁴ Haastattelu 10

Sen rinnalla haastateltavat kokivat, että unionissa suuret jäsenvaltiot ovat edelleen keskeisiä. Yksi kansanedustajista sanoi, että ”jokainen meistä tietää, että on olemassa unionin jäsenvaltioita, joista toiset on tasa-arvoisempia kuin toiset.” Hänen mielestään unionissa pitää edelleen paikkansa, että Saksan, Iso-Britannian tai Ranskan mielipiteitä kuunnellaan herkemmin niin muissa jäsenvaltioissa kuin komissiossakin.¹ Tätä voi verrata kriittisten konstruktivistien ajatukseen siitä, että todellisuuden rakenteet heijastavat, esittävät ja vahvistavat valtasuhteita. Kriittiset konstruktivistithan ajattelivat, että tietyt ryhmät vaikuttavat sosiaalisen rakentamisen prosesseihin enemmän kuin toiset ryhmät. Suomalaiset tuntuvat siis ajattelevan, että Euroopan unionissa suuret jäsenvaltiot ovat vaikutusvaltaisempia kuin pienet.

Haastateltavat pelkäsivät, että avoimessa koordinaatiossa siirretään unionin tasolle sosiaalipoliittista toimivaltaa, ikään kuin ”keittiön oven kautta”². Sosiaali- ja terveysministeriön virkamies oli kuitenkin omassa haastattelussaan selkeästi sitä mieltä, että näin ei tule käymään. Hän oli sitä mieltä, että hallitukset eivät ole valmiita tuomaan sosiaalipoliittikkaa unionin päätettäväksi, jolloin lopullinen kontrolli esimerkiksi avoimessa koordinaatiossa säilyy jäsenvaltioilla. Hän kuvaili avointa koordinaatiota sanomalla, että ”menetelmä on semmonen, ehkä enemmänkin semmonen refleksi, että jos niin ei haluta, että asiasta ruvetaan sääntelemään, niin se pukataan avoimeen koordinaatioon menetelmään.”³ Hänen haastattelustaan välittyi sellainen kuva, että komissio siirtää asiat avoimeen koordinaatioon, kun jäsenmaat eivät löydä yhteistä kantaa tiettyyn asiaan. Tämä taas sopii jäsenvaltioille, koska se säilyttää niillä keskeisen roolin. Eduskunnan virkamies sanoi tavallaan saman asian, mutta vastakkaisesta näkökulmasta todetessaan, että ”kun joku asia koetaan rasisiteeksi, se vedetään avoimeen koordinaatioon.”⁴ Toisin sanoen voidaan nähdä, että avoin koordinaatio on tavallaan kansallisten hallitusten yritys *kollektiivisesti* kontrolloida liian itsenäiseksi muuttuneita unionin instituutioita.

Avoimen koordinaation menetelmä voidaankin nähdä kahdesta suunnasta. Se voidaan nähdä hallitusten yrityksenä kollektiivisesti kontrolloida komissiota ja muita unionin instituutioita. Se voidaan nähdä menetelmänä, joka vahvistaa unionin hallitustenvälisiä piirteitä, vaikkakin tuoden

¹ Haastattelu 3

² Haastattelu 10. Myös haastateltava 11 nosti tämän esiin.

³ Haastattelu 5

⁴ Haastattelu 8

prosessiin mukaan myös uusia toimijoita. Toisaalta se voidaan myös nähdä unionin omana yrityksenä siirtää toimivaltaa unionin tasolle ohi jäsenvaltioiden. Näille näkökannoille löytyi molemmille kannattajansa haastateltavien joukossa. Kolmannen näkökannan menetelmään esitti kuntaliiton edustaja, joka sanoi, että menetelmässä on myös kyse tiettyjen maiden pyrkimyksestä saada sitovaa lainsäädäntöä unionin tasolle, jonka avulla he sitten voisivat perustella tietyt muutokset sosiaalisektorilla omassa kotimaassaan.¹ Ei siis voida nähdä syntyneen vahvaa yhtä ymmärrystä avoimesta koordinaatiosta sosiaalipolitiikan keskeisten toimijoiden parissa. Kannattipa sitten mitä tahansa näistä edellä esitetyistä selityksistä, on kuitenkin entistä selvempää, että unioni on mitä erilaisimpien intressien ja identiteettien pelikenttä, jossa asiat joko etenevät tai eivät etene vuorovaikutuksessa muiden intressien ja identiteettien kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriön virkamies sanoi, että tulevaisuuden kaksi haastetta ovat se, miten Lissabonin strategia ja avoin koordinaatio synkronisoidaan sekä se, miten avoin koordinaatio lähentää maita tulevaisuudessa. Ensimmäisen kysymyksen osalta hän sanoi, että on tärkeää huomata, ettei voimakkain vaikutus sosiaalipolitiikkaan tule avoimen koordinaation kautta. Toisen kysymyksen osalta virkamies totesi, että avoin koordinaatio ei häiritse kansallisvaltioiden instituutioita, eikä muuta isoja perusratkaisuja, mutta sillä on voimakas vaikutus tavoitteiden saman suuntaistamiseen. Se on muun muassa johtanut ajattelutavan muuttumiseen työorientoituneemmaksi ja työkeskeisemmäksi ja on myös lisännyt elinkaariajattelua Suomessa.²

Euroopan unionin tulosta mukaan sosiaalipolitiikkaan kertoo se, että alun perin sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole ollut juurikaan tekemistä unionin politiikassa – tähän ei ole ollut tarvetta.³ Valumavaikutuksen vuoksi sosiaali- ja terveysministeriönkin EU-toiminta on lisääntynyt huomasti ja esimerkiksi EU-asioiden parissa työskentelevien virkamiesten määrä on kasvanut muutamasta kymmenestä yli sataan.⁴ Useat haastateltavat kertoivat kuinka he ovat konkreettisesti nähneet EU-asioiden tulon mukaan omaan työkuvaan. Esimerkiksi kuntaliitossa sosiaalipolitiikan parissa työskentelevä haastateltava kertoi ennen virallista haastattelua, että oli ennen jäsenyyttä kuvitellut, ettei hänen tarvitse opetella EU-asioita työssään. Hyvin nopeasti tämä luulo oli osoittautunut vääräksi. Myös kansanedustajat todistivat EU-asioiden tulleen osaksi päivittäistä työtä. Lisäksi haastattelemani

¹ Haastattelu 9

² Haastattelu 5

³ Haastattelu 5

⁴ Haastattelu 5

suuren kaupungin virkamies kertoi kyseisen kaupungin uudesta hallintomallista, joka on paljolti seurausta unionissa tapahtuneista muutoksista ja yrityksestä vastata globalisaation haasteisiin.¹

Vaikka EU-asiat ovat tulleet osaksi jokapäiväistä työtä, ei esimerkiksi avoimeen koordinaatioon juuri panosteta. Haastattelemani kaupungin virkamies sanoi, että avoimeen koordinaatioon osallistuminen vaatisi itseltä lisäpanostuksia, aktiivisuutta sekä kunnan strategiaa. Hän totesi, etteivät aika ja resurssit riitä miettimään konferensseihin osallistumista ja niihin strategiaa. Sosiaali- ja terveysministeriön virkamies korosti, että unionin tason prosesseihin saisi varmasti osallistua enemmänkin, jos haluaisi. Syyksi osallistumisen puutteeseen kaupungin virkamies ja myös yksi kansanedustajista nostavat sen, että unionia ei nähdä samalla tavalla kumppanina kuin valtiota. Kaikki haastateltavat totesivat kuitenkin, että unionissa lobbaamisen merkitys on todella suuri ja, että se kasvaa siellä koko ajan. Yksi kansanedustajista sanoi muun muassa tämän ympärille kehittyneen kokonaisen ammattikunnan.² Toinen kansanedustajista sanoi, että suomalaisille tämä on haastavaa, koska me olemme tottuneet siihen, ettei yksittäisten intressiryhmien pohjalta tehdä lainsäädäntöä. Unionissa lobbareilla on paljon enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa valmisteluun. Sosiaali- ja terveysalan palvelutyöntekijöiden edustaja sanoi, että Euroopan tasolla palveluntuottajat ovat toistaiseksi vain vähän tekemisissä toistensa kanssa. Hän kuitenkin myös sanoi, että tämä tulee muuttumaan ja lisääntymään.³ Kansalaisjärjestöjen osalta ongelmana unionin tasolla vaikuttamiseen on ollutkin järjestöjen suuri määrä, osittainen kyvyttömyys löytää yhteisiä kantoja, resurssien puute sekä instituutioiden puute.⁴

Pisimmällä valtioiden ohi lobbaamisessa nähdään olevan isojen yritysten ja ehkä työmarkkinajärjestöjen.⁵ Haastateltavani olivat kaikki sitä mieltä, että intressiryhmillä ja alueilla on kasvaneet mahdollisuudet osallistua EU-tasolle ja, että eurooppalaisista kattojärjestöistä, ad-hoc – operaatioista, kokouksista ja tapahtumista on tullut osa kansainvälistä vuorovaikutusverkostoa, jolla on eurooppalaisessa politiikassa suuri merkitys. Kappaleessa 4.2.3 totesin, että lobbauksessa keskeistä on kysymys siitä kenellä on aloite. Lobbauksen lähtökohta on siinä, nouseeko jokin intressi poliittiselle agendalle. Vaikkakin siis toistaiseksi Suomen järjestelmä ja tapa käsitellä EU-asioita koettiin hyväksi ja riittäväksi tavaksi nostaa asioita esiin, tulevaisuudessa tilanne saattaa olla erilainen. Esimerkkinä

¹ Haastattelu 7

² Haastattelu 1

³ Haastattelu 4

⁴ Pochet 2005, 15-16

⁵ Haastattelu 11

kaksikin haastateltavaa nosti lääkefirmojen käyttäytymisen muutaman vuoden takaisessa lääkelainuudistuksessa. Tällöin lääkefirmat olivat lobanneet vahvasti myös unionin tasolla, Suomen kannasta poikkeavan kannan puolesta.¹ Tulevaisuudessa on hyvin mahdollista, että intressiryhmät valitsevat kannattaako omaa etua ajaa kansallisella tasolla vai EU-tasolla. Tätä tulee tapahtumaan erityisesti juuri näissä tilanteissa, joissa ryhmän kanta on eri kuin valtion.

7.2 Avoin koordinaatio – oppimista vai ”fasistista ohjausta”?

Kaikkien haastateltavien kanssa kävimme läpi heidän käsityksiään menetelmän luonteesta. Haastateltavat kuvasivat menetelmässä tapahtuvan muun muassa ”jäsenvaltioitten välistä oppimista...”², jossa ”keskustelujen kautta niinku kerätään niitä asioita, jotka sitten menee eteenpäin”³. Avoimessa koordinaatiossa nähtiin olevan kyse keskustelujen kautta tapahtuvasta keskinäisestä oppimisesta ja benchmarkkauksesta. Sen koetaan olevan hidas tapa saada tuloksia aikaan, mutta toisaalta se koettiin positiivisempänä kuin unionin tasolta tapahtuva autoritaarinen määräilytapa.⁴ Keskustelujen ja benchmarkkauksen kautta tapahtuvaa keskinäistä oppimista pidettiin myös menetelmän suurimpana hyötynä. Toinen sosiaali- ja terveystieteiden istuneista kansanedustajista totesi, että:

”se avoimen koordinaation hyöty on siinä, että ne tulee kaikkien tietoon, jos se onnistuu. Että selvitetään.. Niin silloin voidaan niissä maissa, joissa nähdään, että toisessa paikassa tää on hoidettu mallikkaasti, niin niissä maissa voidaan sitten lähteä kehittämään sit omaa toimintaa. Et kyllä mä siinä mielessä nään sen hyväks, et nää tulee kaikkien unionin maiden kansalaisten tietosuuteen nää järjestelmät.”⁵

Toisaalta samainen kansanedustaja piti myös ongelmallisena sitä, että tämä saattaa korostaa sosiaalipolitiikan roolia kilpailutekijänä.⁶

¹ Sekä haastateltava 1 että haastateltava 11 kertoivat tästä tarinan.

² Haastattelu 5

³ Haastattelu 7

⁴ Haastattelut 1 ja 7

⁵ Haastattelu 1

⁶ Haastattelu 1

Avointa koordinaatiota pidetään siis valtioitten välisenä yhteistoimintana. Kansanedustajat näkivät kuitenkin ennen kaikkea, että se ”pohjautuu hyvin pitkälle...viranomaisten väliseen keskinäiseen kommunikointiin”¹. Menetelmää ei pidetä kovinkaan avoimena ja osallistavana. Mielenkiintoista kyllä, yksi kansanedustajista totesi sen olevan mielenkiintoinen menetelmä, josta on vaikea saada tietoa.² Jos edes eduskunta ei koe saavansa siitä tarpeeksi tietoa, voiko menetelmää todellakaan pitää kovin avoimena? Yleisesti ottaen menetelmään suhtauduttiin yllättävänkin kriittisesti. Kriittisin oli eduskunnan suuren valiokunnan keskeinen virkamies, joka kutsui menetelmää peräti ”fasistiseksi”³ ja ”äärimmäisen epädemokraattiseksi”, johon mikään poliittinen toimija ei pääse vaikuttamaan.⁴ Kansanedustajat suhtautuvat yhtä kolmen suuren puolueen edustajaa lukuun ottamatta suhteellisen kielteisesti. Sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehen, joka itse myös osallistuu menetelmään, kanta oli neutraali. Intressiryhmän edustaja sekä kunnan ja aluetason edustajat olivat kannanotoissaan varovaisia, todeten tietävänsä menetelmän, mutta olevansa kohtalaisen epävarmoja sen todellisista vaikutuksista. Avoimen koordinaation suurimmaksi ongelmaksi koettiin se, että siinä asiat etenevät tavallaan poliittisen kontrollin ulkopuolella.⁵ Haastateltavat olivat lähes kaikki sitä mieltä, että avoimessa koordinaatiossa sekä kansalliset parlamentit että Euroopan parlamentti on jätetty koko lailla syrjään. Yksi haastateltavistani, eduskunnan suuren valiokunnan virkamies, myös epäili, etteivät edes ministerit ja ministeriöiden johto ole täysin selvillä siitä, mitä menetelmässä tapahtuu.⁶ Yksi kansanedustajista totesi, että muutoinkin avoimen koordinaation ongelma on se, että tällä hetkellä ei ole täysin selvillä, ketkä kaikki prosessiin osallistuvat, jolloin ei myöskään tiedetä, ketkä kaikki siihen vaikuttavat.⁷

Menetelmään osallistuva sosiaali- ja terveysministeriön virkamies sanoi aluksi, että ”eduskunta on aina täysin ajan tasalla. Se lukee valtioneuvoston linjauksessa.”⁸ Hän korosti, ettei avoin koordinaatiomenetelmä juurikaan eroa normaalista lainsäädäntövalmistelusta ja, että avoimen koordinaation asiat ”viedään eduskuntaan tiedoksi, niin kuin muutkin ei-lainsäädäntöön liittyvät asiat”. Hän myös sanoi, että ”jos poliittinen puoli haluaa, että asia viedään eduskuntaan, niin se viedään.” Ja

¹ Haastattelu 3

² Haastattelu 3

³ Haastattelu 8

⁴ Haastattelu 8

⁵ Esimerkiksi kaikki kansanedustajat totesivat suurin piirtein näin.

⁶ Haastattelu 8

⁷ Haastattelu 10

⁸ Haastattelu 5

lisäksi, että ”eduskunta saa kaiken sen tiedon, mitä se haluaa kysyä.”¹ Myös osa kansanedustajista korosti, että avoimessa koordinaatiossa käsiteltävät asiat olisi mahdollista pyytää käsiteltäväksi hallituksen e-kirjelmien kautta.² Toisin sanoen avoimen koordinaation asioita ei viedä eduskuntaan muuta kuin tiedonantoina, jos kansanedustajat eivät niitä itse ymmärrä vaatia. Eduskunnan virkamies tiivistä kansanedustajien mahdollisuudet nostaa avoimen koordinaation kysymyksiä asialistalle sanomalla, että ” [he] voivat silloin tällöin vaatia, jos syntyy joku, julkisuus ja poliittisen mielenkiinnon kynnyksen ylittävä tapaus. Silloin yleensä puhumme siitä, että paikallistasolla valitetaan...”³

Yksi kansanedustajista totesi, että valiokunnat vieläkin liian vähän pyytävät hallitukselta asioita käsittelyyn e-kirjelmän kautta.⁴ Myös sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan puheenjohtajistoon noussut, edelliselläkin kaudella valiokunnassa istunut kansanedustaja totesi, että haluaisi tulevaisuudessa kehittää ministeriön ja valiokunnan suhdetta keskustelevammaksi niin, että asioita voitaisiin tuoda myös epävirallisemmin keskusteluun.⁵ Hän sanoi, että nyt näin on tehty vain harvoin. Ja se myös näkyy. Kansanedustajat eivät muistaneet yhtään konkreettista avoimen koordinaation tapausta, jota olisi käsitelty valiokunnissa. Muun muassa suuressa valiokunnassa keskeisessä asemassa ollut edustaja sanoi, että ”[mä] niinku sanon suoraan, et mä en edes muista esimerkkejä mistään avoimesta koordinaatiosta mitä meille olis erikseen tuotu.”⁶ Myös kyseisen valiokunnan virkamies totesi, ettei muista yksittäisiä tapauksia. Se, ettei eduskunta tiedä riittävästi, koettiin kyllä ongelmaksi. Suurimmaksi syyksi mainittiin ajanpuute. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan edustaja totesi valiokunnalla olevan kädet täynnä töitä muutenkin, jolloin EU-asiat jäävät muutenkin vähän vasemman käden toiminnaksi.⁷ Toisaalta ajanpuute näkyy myös toiseen suuntaan. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön virkamies sanoi, että unionin raportit tehdään sellaisella aikataululla, että niiden käsittelyaika eduskunnassa olisi kesä-, heinä- ja elokuu, jolloin eduskunta on lomalla. Hän sanoi, että ”jos se sitten menee niin syyskuuhun, niin ne asiat on yleensä vähän myöhässä. Eikä sitä eduskunnan tosiallista mahdollisuutta käsitellä sitä asiaa, niin sitä ei juurikaan ole.”⁸ Yksi haastattemistani

¹ Haastattelu 5. Kursivointi oma.

² Haastattelu 10. Myös haastattelu 11.

³ Haastattelu 8

⁴ Haastattelu 10

⁵ Haastattelu 11

⁶ Haastattelu 3

⁷ Haastattelu 11

⁸ Haastattelu 5

kansanedustajista piti tätä selitystä huonona tekosyynä.¹ Myöskään alueen, kunnan tai intressiryhmän edustaja eivät osanneet nimetä suoraan avoimen koordinaation tuloksia. Haastattelemani kaupungin virkamies sanoi muun muassa, ettei ole vielä ”hahmottanut”, miten todennäköisesti avoin koordinaatio tuottaa asioita eteenpäin.²

On tietysti jo omalla tavallaan kuvaavaa, etteivät keskeiset poliittiset päättäjät ja muut tärkeät sosiaalipoliittiset päättäjät muista avoimen koordinaation tapauksia. Avoimen koordinaation tulosten nähdäänkin olevan merkitykseltään aika mitättömiä. Erityisesti kansanedustajat olivat tätä mieltä. Yksi kansanedustajista sanoi niiden elävän ”paperitasolla”.³ Toinen totesi, ettei avoin koordinaatio ole tuottanut mitään lisäarvoa.⁴ Samainen edustaja totesi, että avoimella koordinaatiolla ei ole vaikutusta, koska sen tulokset eivät ole ”sitovia”.⁵ Varsinkin viimeinen perustelu tuntuu oudolta sikäli, että EU:n historia on täynnä esimerkkejä sopimuksista ja ohjeista, joista on pitemmän ajan kuluessa tullut merkittävä osa tapaoikeutta. Muut kuin kansanedustajat näkivät tilanteen hieman eri tavalla. Eduskunnan suuren valiokunnan virkamies totesi, että vaikka avoimen koordinaation tapauksilla ei sinänsä koetakaan olevan poliittista relevanssia, joita kuuluisi käsitellä poliittisella tasolla, ne kuitenkin tuottavat painetta muuttaa toimintaa – hän sanoi avoimen koordinaation olevan ”faktista ohjausta ilman muodollista päätöksentekoa”, eli ”ohjaamista ilman poliittista vastuuta.”⁶

Intressiryhmien ja valtion alapuolisten tasojen edustajat yhtyivät kyseisen virkamiehen näkemykseen, sikäli, että myös he uskoivat avoimen koordinaation tulosten ohjaavan käytäntöjä ja sitä kautta politiikkaa. Sosiaalipolitiikan osalta menetelmää pidettiin vielä niin tuoreena, että sen todellinen muutosvaikutus selvinnee vasta myöhemmin. Kuntaliiton edustaja sanoi, että nyt vasta opetellaan järjestelmää ja varmasti menetelmä paranee koko ajan.⁷ Suomen osalta ongelmaksi koettiin hallintomme pieni koko. Meillä ei ole riittävästi henkilöitä tutustumassa raportteihin ja siksi se jää pintapuoliseksi.⁸

¹ Haastattelu 10

² Haastattelu 7

³ Haastattelu 1

⁴ Haastattelu 3

⁵ Haastattelu 3

⁶ Haastattelu 8

⁷ Haastattelu 9

⁸ Haastattelu 5

Vaikka menetelmää ei pidetty kovin merkittävänä, siihen kohdistuu silti kohtalaisen selkeästi havaittavia pelkoja. Ministeriön virkamiestä lukuun ottamatta haastateltavat tuntuivat kaikki pitävän suurimpana uhkana sitä, että avoimen koordinaation avulla unionissa kierrettäisiin unionin ja jäsenvaltioiden toimivaltajakoa. Monet epäilivät menetelmän olevan unionin yritys tunkeutua alueille, jolla sillä ei ole muodollista päätäntävaltaa. Suuren valiokunnan virkamies totesikin, että ”sehän on myöskin toimivaltasäännösten kiertämistä,” jolloin siihen tulee suhtautua skeptisesti.¹ Myös yksi suuren valiokunnan kansanedustajista totesi, että ”niissä toimialoissa tai niissä sektoreissa, missä ei oo olemassa lainsäädäntöpohjaa, niin kiusaus avoimen koordinaation käyttämiseen on kasvamassa entiseltään”². Haastattelemani maakunnan edustaja totesi saman hieman eri sanoin: ”Ja nythän nää asiat ei oo olleet eivätkä ole EU:n toimivallassa, mutta tällä avoimen koordinaation menetelmällähän nyt tuppaudutaan näille kentille.”³ Mistä nämä uhkakuvat syntyvät? Onko kyse siitä, että sosiaalipolitiikassa mennään samaan suuntaan kuin työllisyyspolitiikassa, jossa tehdään avoimessa koordinaatiossa lainsäädäntöä? Vai onko kyseessä tietynlaisesta myytistä, joka toimijoilla on unionista itsenäisenä toimijana, joka pyrkii jatkuvasti lisäämään toimivaltaansa?

On sikäli outoa, että jos avoimen koordinaation menetelmään kohdistuu niin isoja uhkia, osa kansanedustajia kuitenkin koki, ettei poliittisen kontrollin puute ole vielä ongelma. Yksi kansanedustajista totesi, että

” jos noin jälkikäteen huomataan, että Suomi on toiminut omien etujensa vastaisesti, silloin kun siihen olis ollu mahdollisuus toisel tavallakin ottaa kantaa, niin onhan se ongelmallista. Et siinä mielessä jos ajatellaan, et poliittisen päätöksenteon merkitystä, niin toivoisi et mahdollisimman paljon asioita kuljetettais eduskunta..., kansanedustuslaitoksenkin kautta.”⁴

Tämä on tietysti sikäli hankala ajattelutapa, että kenellä on oikeus määritellä mikä on todella Suomen etu ja kenellä on oikeus määritellä tämä? Eikö juuri siksi asioista keskustella etukäteen, että voidaan tämä määritellä? Ja toisaalta kenellä on oikeus osallistua näihin keskusteluihin? Eikö juuri

¹ Haastattelu 8

² Haastattelu 3

³ Haastattelu 6

⁴ Haastattelu 1

kansanedustajilla olisi suurin oikeus ja toisaalta myös velvollisuus osallistua näihin? Itse kokisin, että on välttämätöntä, että he niitä ainakin seuraavat.

Kaiken kaikkiaan siis menetelmää pidetään korostetusti kansallisvaltioiden viranomaisten välisenä toimintana – ohjauksena ilman muodollista päätösvaltaa. Siinä koetaan olevan uhkia, kuten toimivallan siirto ”keittiön oven kautta”¹, mutta myös mahdollisuuksia kuten keskinäinen oppiminen. Menetelmään on alun perin suhtauduttu kriittisesti niin eduskunnassa kuin valtioneuvostossakin. Sen ei ole nähty oikein istuvan omaan järjestelmäämme, joka perustuu vahvaan parlamentaariseen kontrolliin.² Kuten jo todettua avoimessa koordinaatiossa käsiteltäviä asioita ei tarvitse tuoda eduskunnan käsittelyyn, eikä niitä aina myöskään tuoda sinne. Eduskunnan ja valtioneuvoston kanta on kuitenkin muuttunut positiivisemmaksi vuosien varrella. Sosiaali- ja terveysministeriön virkamies tiivistä asian:

”Valtioneuvoston kanta oli alun perin, että menetelmästä pitäisi päästä eroon. Sitten se liukeni myöhemmin, että toimitaan mahdollisimman kevyesti. Viimeisessä vaiheessa linjaksi [on] valittu, että otetaan hyöty irti. Se on kääntynyt. Eli kun sitä ei saanut tapettua, niin siitä pitää ottaa mahdollisimman suuri etu, hyöty irti.”³

Haastateltavat kokivat selkeästi, että jos menetelmää aletaan laajemmin käyttää tulevaisuudessa, on meidän kotimaassakin miettivä omaa tapaamme käsitellä siihen kuuluvia asioita.⁴ Toisaalta myös koettiin, että avoimen koordinaation osalta tulevaisuudessa on tärkeää tehdä selkeä poliittinen päätös toimivaltarajoista unionin ja kansallisvaltioiden kesken. Tämä myös selkeyttäisi avoimen koordinaatiomenetelmän alaa. Eduskunnan virkamies myös sanoi, että menetelmä itsessään on ihan hyvä, silloin kun toimivaltarajat ovat selkeät ja menetelmä on aidosti avoin.⁵

7.3 Yhteenveto aineistosta

Kaikki haastateltavat kehuivat Suomen järjestelmää ja tapaa tehdä EU-politiikkaa. Kansanedustajat totesivat moneen otteeseen kuinka Suomen EU-päätöksenteko on hyvin poikkeuksellinen ja parlamentaarinen tapa, jossa eduskunnalla on iso rooli. Yksi heistä totesi, että

¹ Haastattelu 10

² Haastattelu 3

³ Haastattelu 5

⁴ Haastattelu 3

⁵ Haastattelu 8

”kun nyt oon sitä tässä saanut seurata, että.. Euro..Euroopan unionin perheitten tapaa käsitellä esimerkiksi Euroopan unionin asioita, niin, kyllä Suomi sijoittuu ihan sinne kärkipäähän, sen takia, että meillä on sentään aikamoinen merkitys Eduskunnan instituutiolla, valiokunnilla...ja vielä etukäteen, ei jälkikäteen.”¹

Suomen järjestelmähän luotiin 90-luvun alussa juuri ennen jäsenyyttä. Eduskunnan virkamiehen sanoin se on toiminut hyvin. Muutkin kuin edellä lainattu kansanedustaja koki sen erittäin poikkeukselliseksi unionissa. Myös substanssivaliokuntien isoa roolia kehuttiin vuolaasti. Osa myös kehui sitä kuinka kansanedustajat velvoitetaan tutustumaan ainakin oman alansa EU-asioihin ja toisaalta kuinka he myös ovat kiinnostuneita niihin tutustumaan.² Toisaalta yksi kansanedustajista myös totesi, että EU-asiat ovat vielä vähän vasemman käden hommia, joihin ei oikein löydy aitoa innostusta.³

Sosiaali- ja terveystalvelujen työnantajaliiton edustaja kritisoi sitä, että erityisesti juuri sosiaalisektorilla edunvalvojien näkökulmia ei Suomessa oteta vielä tarpeeksi huomioon. Hän sanoi, että varsinkin sosiaali- ja terveysministeriö on hyvin suljettu ministeriö.⁴ Mielenkiintoinen ristiriita syntyy siitä, että sosiaali- ja terveysministeriön virkamies sanoi Suomessa olevan hyvin vakiintunut tapa kuunnella intressiryhmiä ja, että jaostojen kautta kaikki halukkaat intressiryhmät sekä kuntaliitto pääsevät kyllä vaikuttamaan prosesseihin. Hän myös korosti, että Suomen järjestelmässä kaikki, niin ministeriö kuin intressiryhmätkin saavat samat paperit luettavaksi.⁵ Toisaalta esimerkiksi eduskunnan virkamies oli sitä mieltä, että alueiden ja intressiryhmien suhde eduskuntaan ei voi olla tasavertainen. Siis hänen mielestään ei ole olemassa suomalaista verkostoa, vaan eduskunta on hierarkiassa ylimpänä. Hän kokee, että kunnat ja alueet ovat enemmän objekteja.⁶ Yleisesti ottaen EU-jäsenyyden koettiin kuitenkin lisänneen Suomessa avoimuutta. Eduskunnan virkamies myös sanoo, että eduskunta tajusi unioniin liittymisen jälkeen, että jos se haluaa vaikuttaa unionissa tehtäviin päätöksiin, sen täytyy tehdä se valmisteluvaiheessa. Myös intressiryhmät tuntuvat tajuavan tämän, mutta kokevat, että tiedon määrä on niin suuri, että joskus voi olla vaikea pysyä prosesseissa mukana.

¹ Haastattelu 1

² Haastattelu 3 ja haastattelu 1

³ Haastattelu 8

⁴ Haastattelu 4

⁵ Haastattelu 5

⁶ Haastattelu 8

Suomen järjestelmän hienous tuntuu tietyllä tavalla jopa Weberin mainitsemalta myytiltä. Lähes kaikki haastateltavat, myös muut kuin valtiolliset, nostivat Suomen järjestelmän hienouden esiin heti aluksi, ennen kuin olin ehtinyt esittää siihen liittyviä kysymyksiä. Vasta kyseltäessä nostettiin siitä esiin edellä mainittuja puutteita. Sinänsä järjestelmään kantaa ottamatta, on kuitenkin mielenkiintoista pohtia mitä tällainen myytti merkitsee esimerkiksi sen kannalta, miten intressiryhmät ja alueet miettivät oman vaikuttamisensa kohteita. Toistaiseksi kansalaisjärjestöt ovat kokeneet, ettei vaikuttaminen EU-tasolla toisi mitään lisähyötyä ja ovat näin ollen keskittäneet voimansa kansallisen tason vaikuttamiseen. Johtuuko tämä osin juuri myytistä siitä, että meillä kaikki intressiryhmät pääsevät sanomaan valmistelussa olevista asioista kantansa, jolloin ei koeta tarpeelliseksi vaikuttaa ohi tämän? Heräävätkö suomalaiset intressiryhmät vastaisuudessa entistä aktiivisemmin lobbaamaan unionin tasolla, jopa vastoin valtion tason intressejä? Ja mitä tämä tulee merkitsemään meidän omalle järjestelmällemme? Pakottaisiko se myös kansanedustajat aktivoitumaan EU-asioiden suhteen?

Toinen myytin omainen kanta oli se, että Suomi on liian pieni maa, jotta meillä voisi olla merkitykselliset alueet. Maakunnilla ei nähdä olevan isoa roolia, eikä kykyä ohjata politiikkaa Suomessa.¹ Maakunnan edustaja totesi tämän johtuvan osittain siitä, että keskushallinnon ote on meillä edelleen liian vahva. Hän myös sanoi, että maakunnilla ei ole riittävästi resursseja käytettävänä noustakseen merkittäväksi toimijaksi. Toisaalta kuitenkin myös hän sanoi, että alueemme ovat liian pieniä toimiakseen merkittävinä itsenäisiä toimijoina unionissa.² Kunnat koetaan kyllä merkittäväksi toimijaksi, mutta erityisesti sosiaalipolitiikassa niiden itsehallinto nähdään aika näennäiseksi, vaikka niillä onkin sosiaalipalvelujen järjestämisvastuu.³

Monet haastateltavistani tiedostivat sen, että alueellinen järjestelmä on kehittynyt unionissa ja totesivat, että alueiden itsetunto on kasvanut. Maakunnan edustajat olivat hyvinkin tyytyväisiä siihen, että voivat suoraan etsiä unionin tasolla kumppaneita ja pyrkiä vaikuttamaan. He olivat myös tyytyväisiä alueiden komitean rooliin komission ”partnerina” ja neuvoa-antavana elimenä.⁴ Muut haastateltavat kokivat alueiden roolin ja myös alueiden komitean roolin enemmän esimerkiksi Saksan osavaltioiden intressejä

¹ Haastattelu 3

² Haastattelu 6

³ Haastattelu 8

⁴ Haastattelu 6

täyttävänä elimenä kuin todellisena vaikuttajana.¹ Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön virkamies sanoi, että sosiaalipolitiikassa ja erityisesti suhteessa avoimeen koordinaatioon paljon suurempi vaikuttaja on sosiaali- ja talouskomitea. Hän sanoi, että tämä johtuu ennen kaikkea komitean puheenjohtajasta, joka on itse ollut kiinnostunut osallistumaan näihin kysymyksiin.²

Kolmas myytin omainen uskomus olikin jo edellä esittelemäni käsitys Suomesta pienenä jäsenmaana. Monet kokivat, että Suomen asema on vaikeutunut EU:ssa 2000-luvulla.³ Tämä on johtunut erityisesti itälaajentumisesta ja useamman toimijan mukaantulosta. Yksi kansanedustajista sanoi, että tämä on tarkoittanut sitä, että tarve verkostoitua, luoda henkilökohtaisia kontakteja sekä saavuttaa asiantuntemusta on lisääntynyt.⁴ Myös kaupungin edustaja totesi, että maakuntien vaikuttamisen kannalta on keskeistä se, että keskeisillä toimijoilla on itsellään hyvät verkostot.⁵

Huomio siitä, että sosiaali- ja talouskomitean rooli on ollut vahvempi kuin alueiden komitean, koska talous- ja sosiaalikomitealla on ollut aktiivisempi puheenjohtaja herättää kysymyksen siitä, kuinka paljon henkilöiden kyvykkyys ja oma halu vaikuttaa vaikuttavat unionin verkostoissa? Voisiko pienenkin maan edustaja nousta merkittäväksi toimijaksi? Vaikka allekirjoittaisimmekin kriittisen konstruktivismin ajatuksen siitä, että vuorovaikutussuhteissa, joissa toimijoiden intressit ja ideat muokkautuvat, on toisilla enemmän valtaa kuin toisilla, ei meidän välttämättä tarvitse ajatella, että se valta on vain suuren jäsenvaltion valtaa. Unionissa se voi olla myös esimerkiksi asiantuntijan valtaa. Pienenä jäsenvaltiona Suomella on toki rajallinen vaikutusvalta unionissa, mutta poliitikkojen ja virkamiesten henkilökohtainen vaikutusvalta ei välttämättä ole tästä riippuvainen.

Jachtenfuchsin ajattelua maailmankuvista voisi tässä kohtaa soveltaa siten, että suomalaiset poliittiset päättäjät ja virkamiehet jakavat käsityksen unionista monitasoisena poliittisena järjestelmänä, jossa pitää pystyä vaikuttamaan monessa eri kohtaa ja moneen eri toimijaan. Tässä järjestelmässä pienen Suomen vaikutusvalta ja suvereniteetti yksinään on mennyt, mutta kollektiivisesti yhdessä muiden valtioiden kanssa sitä on vielä jäljellä. Tämä on siis tietynlainen maailmankuva, joka tuntuu vallitsevan suomalaisten toimijoiden parissa. Haastateltavat näkevät, että Suomen hyvinvointipolitiikka

¹ Haastattelu 3

² Haastattelu 5

³ Haastattelu 6 ja haastattelu 3

⁴ Haastattelu 3

⁵ Haastattelu 7

muokkautuu entistä enemmän myös unionin prosesseissa. Sosiaalipolitiikasta päätetään toki edelleen jatkossakin enimmäkseen Suomessa, mutta myös muita prosesseja on käynnissä. Sosiaalipolitiikkaan heijastuvat ennen kaikkea sellaiset seikat, kuten palveludirektiivi, tuomioistuimen päätökset sekä sisämarkkinat. Näihin prosesseihin pystytään vaikuttamaan vain tietyssä määrin. Edellä mainittu käsitys ja tietty maailmankuva unionista vaikuttaa mielestäni myös siihen, että suomalaiset ovat vahvasti sitä mieltä, että mahdollisen toimivallan siirron jäsenmailta unionille tulisi tapahtua laillisen toimivallan siirron kautta.

Haastateltavat ovat myös sitä mieltä, että avointa koordinaatiota on tarpeen käyttää tietyissä tilanteissa. Samalla kuitenkin on kehitettävä tapaa käsitellä avoimen koordinaation asioita Suomessa. Lisäksi unionin tasolla on avoimuuden lisäännättävä. Vaikka menetelmää pidetään toisaalta ainoastaan hätäapuna tilanteessa, jossa poliittista tahtoa viedä asioita eteenpäin muuta tietä ei ole¹, sen merkityksen nähdään kuitenkin kasvavan jatkossa. Sosiaali- ja terveysministeriön virkamies totesi, että menetelmä on kehitetty, koska lainsäädäntöpuoli ei pysty vastaamaan niihin haasteisiin, joihin koordinaatio vastaa.² Hän sanoi, että uudessa prosessissa halutaan uudistaa jäsenvaltioiden hyvinvointivaltioita ja siinä ei lainsäädäntö toimi. Sosiaalipolitiikan alalla unionin tasoiset minimisäännöt ynnä muut sellaiset ei pysty muuttamaan järjestelmiä. Kyseessä on hyvin poliittinen asia, joka on kuitenkin siirretty virkamiesten väliseksi toiminnaksi. Näin ollen avoimenkin koordinaation vaikutukset sosiaalipolitiikkaan saattavat nousta hyvin suureksi, jolloin on ensi arvoisen tärkeää miettiä kenellä järjestelmässä on vastuu ja kenellä taas valta.

Kertauksena siis todettakoon, että haastateltavat näkevät, ettei avoin koordinaatio juurikaan tuota poliittisesti merkittäviä tuloksia. Se koetaan osin yrityksenä kiertää toimivaltasääntöjä, mutta samalla nähdään, että näin ei vielä ole tapahtunut. Valtion koetaan edelleen olevan keskeisin sosiaalipolitiikan päättävä, eikä unionin koeta ottaneen valtion paikkaa sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa. Aluetaso ja intressiryhmät tietävät, että heillä on lisääntyneet mahdollisuudet vaikuttaa unionitasolla ja tämän toiminnan merkityksen arvioidaan lisääntyvän jatkuvasti. Unionin tason ei kuitenkaan koeta olevan vielä niin merkittävä sosiaalipoliittisesti, että unionin tasolla pitäisi vaikuttaa. Haastateltavat kuitenkin korostivat kautta linjan unionin politiikan olevan entistä tärkeämpää tulevaisuudessa. Osa

¹ Haastattelu 3

² Haastattelu 5

haastateltavistani totesi, että suvereniteetti on jo monelta osin mennyt. Sosiaalipolitiikka nähdään yhtenä viimeisenä linnakkeena, ulko- ja turvallisuuspolitiikan ohella, jota kansallisvaltiot hallitsevat. Ehkä myös siksi siitä halutaan pitää kynsin hampain kiinni.¹ Unionin hallinnan uskotaan lisääntyvän jatkossa ja myös avoimen koordinaation menetelmää pidetään mahdollisesti hyvinkin merkittävänä. Euroopan unionille ja sen instituutioille annetaan paljon itsenäistä valtaa ja valtioiden kollektiivisenkin vaikutusvallan nähdään vähentyneen. Toisaalta suomalaiset uskovat suurten valtioiden olevan keskeisiä toimijoita.

Unionille valunutta toimivaltaa pehmentää se, että asiat päätetään toistaiseksi vielä pääosin yksimielisesti. Mutta määräenemmistöpäätökset tulevat varmasti myös tällä sektorilla lisääntymään. Unionin toimivaltaa kasvattaa tuomioistuimen tulkintaoikeus. Siis lopulta voimme sanoa, että se, mitä päätetään unionin tasolla, ei ole enää kansallisesti hallittavissa. Yksi kansanedustajista tiivisti tämän sanomalla, että ”jos Suomi sanoo jotakin, niin me voimme joutua konfliktiin tai kriisiin unionin kanssa, joka ratkeaa sitten joko meille myönteisesti tai meille kielteisesti.”² EU-instituutioiden tasolla valtaa siirtyy komissiolle. Myös suomalaiset totesivat tämän haastatteluissa. Euroopan parlamentti on lähes kokonaan ulkona seurantamenettelyistä. Vastaavasti teorian vastaisesti suomalaiset kokevat tuomioistuimen aseman jopa vahvistuneen samalla kun on siirrytty lainsäädännön sijaan hallinnointiin - suomalaiset siis näkivät, että tuomioistuimella on myös merkittävää valtaa avoimessa koordinaatiossa. Esimerkiksi yksi kansanedustajista totesi, että pelkona on, että tuomioistuin entistä enemmän pohjaa päätöksiään pehmeiden metodien kautta tuotettuihin ei-sitoviin päätöksiin.³

8. Loppupäätelmät

Olen työssäni tarkastellut sosiaalipolitiikan päätöksentekoa Euroopan unionissa. Kiinnostukseni kohteena olivat yhden kansallisvaltion, eli Suomen, keskeisten sosiaalipoliittisten vaikuttajien näkemykset aiheeseen. Hermeneuttisen tutkimusmenetelmän avulla olen pyrkinyt *ymmärtämään* kuinka he hahmottavat oman roolinsa EU-jäsenyyden myötä muuttuneessa toimintaympäristössään. Tämän tarkastelun kautta olen yrittänyt löytää vastauksia siihen, missä sosiaalipolitiikasta päätetään ja

¹ Haastattelu 3 ja haastattelu 10. Haastateltava 11 sanoi myös, että näkee kyseessä olevan vähän myös reviiirin puolustamisesta, eikä niinkään aina järkevistä poliittisista pohdinnasta.

² Haastattelu 3

³ Haastattelu 1

millaisessa järjestelmässä. Erityistä mielenkiintoa kohdistin avoimeen koordinaatiomenetelmään, jota on ryhdytty käyttämään sosiaalipolitiikassa 2000-luvun alussa. Lähtökohtaisesti ajattelin Euroopan unionin muistuttavan monitasoista poliittista järjestelmää, jossa ei enää tehdä pelkästään sitovaa lainsäädäntöä, vaan prosesseja *hallitaan* koordinoitusti erilaisissa verkostoissa. Vertasinkin avoimeen koordinaatiomenetelmään yhdistettäviä piirteitä Lisbet Hooghen ja Gary Marksinkin monitasohallinnan teorian kanssa. Haastattelujen avulla pyrin selvittämään kuvaa avoimesta koordinaatiosta ja siitä, missä sosiaalipolitiikasta päätetään. Analysoin niitä suhteessa teoreettiseen viitekehykseen. Lisäksi pohdin niitä alussa esittelemäni teoreettisen viitekehysten konstruktivismiin puitteissa.

Analyysini loppupäätelmä oli siis se, että suomalaiset keskeiset toimijat kokevat sosiaalipolitiikan olevan edelleen paljolti kansallista toimintaa. He kuitenkin korostivat kautta linjan unionin politiikan merkityksen kasvavan. Suurin osa haastateltavistani totesi, että suvereniteetti on jo monelta osin mennyt. He uskoivat, että myös sosiaalipolitiikassa kehitys entistä enemmän mennee siihen suuntaan, että vähintään suurista linjoista päätetään unionitasolla. Unionin hallinnan uskotaan lisääntyvän jatkossa ja myös avoimen koordinaation menetelmää pidetään mahdollisesti hyvinkin merkittävänä. Haastateltavat myös näyttivät pitävän unionin instituutioita itsenäisinä toimijoina, joiden suhteen valtioiden kollektiivisen vaikutusvallan nähdään vähentyneen. Haastateltavani korostivat paljon myös suurten valtioiden roolia, mikä voidaan tulkita kriittisen konstruktivismiin kautta – siinä prosessissa, jossa Euroopan unionista muotoutuu monitasoinen poliittinen järjestelmä, suuret valtiot ovat vaikutusvaltaisempia kuin pienet. Haastateltavat korostivat myös asiantuntemuksen ja tiedon hallinnan merkityksen kasvua. Niiden ihmisten, joilla on tieto, nähdään olevan merkittäviä toimijoita hallinnan rakenteissa.

On selvää, että sosiaalipolitiikassakin ei-valtiollisten toimijoiden vapaus toimia unionin tasolla on lisääntynyt. Erityisesti avoin koordinaatio ottaa entistä enemmän myös ei-valtiolliset toimijat mukaan päätöksentekoon. Komission verkostoissa kuullaan jatkuvasti eri järjestöjä, jotka myös istuvat yhdessä komiteoissa lausunnon antajina. Kansallisten hallitusten mahdollisuudet kontrolloida intressiryhmien toimintaa ohi valtion on pieni. Sosiaalialan työnantajaliiton edustaja ja muut ei-valtiolliset toimijat toivat kuitenkin esiin sen, että heidän mahdollisuuksia osallistua avoimeen koordinaatioon rajoittaa aikataulujen kireys. Heillä ei välttämättä ole resursseja seurata prosesseja sillä intensiiviteetillä, jolla nykyinen tahti edellyttäisi. Toisaalta myös tiedon tulva on niin suuri, ettei kansalaisjärjestöjen ole

helppo pysyä prosesseissa mukana ja yrittää vaikuttaa. Lisäksi haastattelujen perusteella arvioisin, että meillä edelleen pidetään kansallista vaikuttamista järkevämpänä paitsi siksi, että sosiaalipolitiikan lainsäädännöstä päätetään edelleen Suomessa, mutta myös siksi, että suomalaisten koetaan saavan eniten aikaan toimimalla koordinoitusti kaikkia kanavia pitkin. Lähes kaikki haastateltavista tuntuivat kuitenkin uskovan, että tulevaisuudessa vaikuttamistyö myös unionin suuntaan tulee lisääntymään.

Pohtiessa Euroopan unionin sosiaalipolitiikan tai siis sosiaalisen ulottuvuuden suhdetta kansallisiin järjestelmiin, seurannan pääkohde ei jatkossa ole unionissa tehtävä lainsäädäntö, vaan voimakkaimmat vaikutuksen tulevat EU:n sisämarkkina- ja kilpailulainsäädännön, tuomioistuimen päätösten sekä avoimen koordinaation kautta. Vaikka siis virallinen toimivalta ja sosiaalipolitiikan päätöksenteko on edelleen kansallisvaltiotasolla, osoittavat myös haastattelut, että kansallisen ja unionitason raja hämärtyy. Vielä niin ei ole tapahtunut aivan siinä mittakaavassa, kuin teorit olettavat, mutta lisääntyvässä määrin näin tapahtuu. Haastateltavani kokivat avoimen koordinaation osin uhkaksi. Osa myös tuntui ymmärtävän unionin toimivallan lisääntymisen vääjäämättömänä prosessina, johon emme voi vaikuttaa. Toisaalta he eivät kuitenkaan juurikaan tuntuneet arvostavan pehmeitä metodeja, kuten avointa koordinaatiota. He tuntuivat ikään kuin uskovan, että sitovat lainsäädännölliset ratkaisut ovat pienen maan turva. On mielenkiintoista pohtia vaikuttaako käsityksemme kansainvälisen ja kansallisen suhteesta siihen, miten toimimme unionissa. Toisaalta myös vahva usko siihen, että sosiaalipolitiikka on edelleen kansallisessa päätöksenteossa vaikuttaa varmasti. Entäpä jos ottaisimme sen asenteen, että kannattaa vaikuttaa aktiivisesti jo nyt prosesseissa, joissa kehitetään sosiaalista ulottuvuutta? Vaikuttaminen olisi varmasti tällöin helpompaa myös siinä kohtaa, kun mahdollista sitovaa lainsäädäntöä laaditaan.

Unionin monitasoinen poliittinen järjestelmä on kansalaisille äärettömän hankala seurata ja vastuuta tehdyistä päätöksistä on vaikea osoittaa kenellekään. Tällöin tyytymättömyys kohdistuu laajasti ottaen ”unioniin”, siten vähentäen koko unionin legitimitettä. Kun Euroopan unioni ulottaa toimintavaltaansa alueille, joilla toimijana on ennen ollut ainoastaan kansallinen hallitus, suoran demokraattisen vastuun puuttuminen muuttuu ongelmalliseksi. Monitasohallinta onkin sekä ongelma että ratkaisu legitimitetin kannalta – toisaalta se saattaa heikentää unionin legitimitettä, mutta toisaalta lisätä sitä antamalla kansalaisille enemmän mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon. Oleellista avoimen koordinaationmenetelmässä on kysymys oikeudesta osallistua. Kenellä on oikeus

osallistua hallinta- ja päätöksentekoprosesseihin unionissa? Demokratiaan kuuluu luonnollisena osana myös päätöksentekijöiden tilivelvolliseksi saattaminen kansalaisten valvonnan kautta. Unionin tasolle siirtyminen on vähentänyt mahdollisuuksia tehdä tätä. Samalla on kuitenkin entistä tärkeämpää, että muilla tasoilla valvonta toimii sitäkin tiiviimmin. Tarve kehittää uusia tapoja demokraattiselle osallistumiselle ja eri tasoilla on kasvanut.¹ Jatkossa lienee syytä unionin ja jäsenmaiden tasolla pohtia miten varmistaa avoimen koordinaatiomenetelmän avoimuus ja demokraattisuus. Kansallisten parlamenttien on toki itsekkin oltava aktiivisia, mutta toisaalta niiden vaikutusmahdollisuuksia on myös edistettävä esimerkiksi valtioneuvoston toimesta. Lisäksi Euroopan parlamentin roolia tulisi mielestäni demokratian kannalta vahvistaa.

Monitasohallinnan teoria kuvaa hyvin Euroopan sosiaalista ulottuvuutta. Avoin koordinaatiomenetelmä on hyvä tapausesimerkki siitä, millaista monitasohallinta unionissa voi konkreettisesti olla. Haastattelut osoittavat, että sosiaalipolitiikassa on edelleen runsaasti jäljellä myös piirteitä, jotka selittyvät myös muilla teorioilla, kuten funktionalismilla tai hallitustenvälisyysteorialla. Monitasohallinnan teoria vastaa kuitenkin mielestäni parhaiten *koko unionin poliittista järjestelmää*, sillä siinä ei kuitenkaan oleteta monitasohallinnan etenevän samalla vauhdilla kaikilla alueilla tai kaikissa maissa. Esitin luvussa 6.4, että jäsenvaltioiden ja unionin suhdetta ei voi tarkastella nollasummapelinä, jossa unionille annettu toimivalta on aina pois jäsenvaltioiden omasta suvereniteetista. Mielestäni on perusteltua sanoa näin. Jäsenvaltioilta poistettu valta ei ole sosiaalipolitiikassa siirtynyt perinteisessä mielessä lainsäädäntövaltana unionin toimivallaksi, vaan hyvinvointipolitiikkojen linjaukset tehdään yhdessä unionin instituutioiden ja jäsenvaltioiden kesken.

Mitä siis voimme sanoa kansallisvaltion suvereniteetista Euroopan unionissa? Kansallisvaltiot ovat toki edelleen keskeisiä toimijoita sosiaalipolitiikassa. Monissa muissa kysymyksissä suvereniteettia on kuitenkin siirtynyt enemmän unionitasolle ja ainakin tähän työhön haastattelemani henkilöt tuntuivat uskovan, että sama kehitys jatkuu myös sosiaalipolitiikassa. Monitasohallinta ei haastakaan valtion suvereniteettia suoraan. Muutos ei myöskään liity lailliseen suvereniteettiin. Legaalisena kokonaisuutena valtio säilyy myös jatkossa. Euroopan unionin prosessit ja politiikan muodostus eivät kuitenkaan tapahdu enää pelkästään kansallisvaltiollisessa kehyksessä. Kansallisen ja kansainvälisen raja on hämärtänyt, toisilla aloilla enemmän kuin toisilla. Haastattelujen perusteella näin on käynyt

¹ Tästä kysymyksestä on kirjoittanut erityisen hyvin John Loughlin

myös sosiaalipolitiikassa. Janne Haaland Matlary sanoo, että prosessi on vasta alussa. Hän sanoo, ettemme ole vielä saavuttaneet tasoa, jossa voisimme puhua sellaisin kielellisin termein, jotka eivät korosta valtion asemaa keskeisimpänä toimijana.¹ Jatkossa tarvitsemme tällaisia käsitteitä. Konstruktivismi teoreettisena viitekehyksenä ja monitasohallinnan teoria yksityiskohtaisena teoriana tarjoavat välineitä tarkastella tätä muutosta.

Euroopan unionin tutkimus avaa mielenkiintoisia tutkimuskysymyksiä myös kansainvälisen politiikan tieteenalassa. Monitasoisen poliittisen järjestelmän käsite voisi avata keskustelua kansainvälisten organisaatioiden mahdollisuuksista. Euroopan unionin instituutioiden, päätöksentekojärjestelmän ja hallinnan tutkimus voisi myös lisätä ymmärrystä auktoriteetista osana kansainvälistä järjestelmää sekä avartaa käsitystä siitä, missä kansainvälistä politiikkaa tehdään. Tulevaisuudessa täytyy myös tarkemmin analysoida intressiryhmien ja aluetason toimijoiden mobilisaatiota ja vaikutusta. Keskeisiä kysymyksiä ovat myös demokratian uudet muodot sekä kansallisvaltion ulkopuolella tehtävä politiikka. Ennen kaikkea unionin tutkimus tarjoaa materiaalia tutkia kansallisvaltioiden ulkopuolella tapahtuvan politiikan luonnetta, rajoja sekä kehitystä. Unionin tutkimus orientoi uudelleen kansainvälisen politiikan tieteenalaa monella eri tavalla.

¹ Matlary 1995, 101-110

Lähdeluettelo

Primaarilähteet

- Haastattelu 1. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan jäsen. Haastattelu eduskunnassa. 20.4.2007.
- Haastattelu 2. Suuren maakunnan maakuntaliiton maakunta-asiamies. Haastattelu maakuntaliiton tiloissa. 24.4.2007.
- Haastattelu 3. Eduskunnan suuren valiokunnan jäsen. Haastattelu eduskunnassa. 25.4.2007.
- Haastattelu 4. Sosiaali- ja terveyspalvelujen työnantaja- ja toimialaliiton elinkeinopoliittinen asiantuntija. Haastattelu Teollisuuskeskuksessa. 3.5.2007.
- Haastattelu 5. Sosiaali- ja terveysministeriön neuvotteleva virkamies. Haastattelu sosiaali- ja terveysministeriössä. 3.5.2007.
- Haastattelu 6. Yksi Suomen edustajista Alueiden komiteassa. Haastattelu Pirkkalan kunnantalolla. 14.5.2007.
- Haastattelu 7. Suuren suomalaisen kaupungin sosiaali- ja terveyspalvelujen apulaispormestari. Haastattelu kunnan virastotalolla. 5.6.2007.
- Haastattelu 8. Eduskunnan suuren valiokunnan korkea virkamies. Haastattelu eduskunnassa. 11.6.2007.
- Haastattelu 9. Kuntaliiton erityisasiantuntija. Haastattelu Kuntatalossa Helsingissä. 3.7.2007.
- Haastattelu 10. Eduskunnan suuren valiokunnan jäsen. Haastattelu eduskunnassa. 9.8.2007.
- Haastattelu 11. Eduskunnan suuren valiokunnan ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan jäsen. Haastattelu eduskunnassa. 9.8.2007.

Sekundaarilähteet

Ahonen, Pertti 2003: *EU-politiikan avoin koordinointi ”pehmeänä” EU-hallintana: katsaus jatkotutkimusta ajatellen*. *Politiikka* 45:3, 223–235.

Apunen, Osmo 1991: *Kansainvälisen politiikan metodologiset perusteet. Oppihistoriallisia ääriviivoja erään tieteenalan vaiheista*. Tampere: Tampereen yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen laitos, Rauhan ja kehitystutkimuksen yksikkö, julkaisu 44.

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

Buzan, Barry 1995: The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered. Teoksessa Booth, Ken & Steve Smith (eds.): *International Relations Theory Today*. Great Britain: Polity Press in association with Blackwell Publishers Ltd. 198-216.

Checkel, Jeffrey T. 1997: International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide. *European Journal of International Relations*, Vol. 3(4). London, Thousand Oaks, CA and New Delhi: SAGE Publications. 473-495

Christiansen, T. 1997: Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance. Teoksessa Jorgenson K.E. (ed.): *Reflective Approaches to European Governance*. Great Britain: Macmillan Press Ltd. 51-68

Christiansen, Thomas; Knud Erik Jorgensen & Anthe Wiener 2001: Introduction. Teoksessa Christiansen, Thomas; Knud Erik Jorgensen & Anthe Wiener (eds.): *The Social Construction of Europe*. London, California, New Delhi: SAGE Publications Ltd. 1-19

Collard-Wexler, Simon 2006: Integration Under Anarchy: Neorealism and the European Union. *European Journal of International Relations*, Vol. 12(3). SAGE Publications and ECPR-European Consortium for Political Research. 397-432.

Guba, E.G. & Y.S. Lincoln 1998: Competing Paradigms in Qualitative Research. Teoksessa Denzin, N.K. & Lincoln, Y.S. (eds): *The Landscape of Qualitative Research, Theories and Issues*. London: Sage Publications.

Deutsch, Karl W.; Sidney A Burrell & co (1968): *Political Community and the North Atlantic Area: International organisation in the light of Historical experience*. Princeton University press. Princeton, New Jersey.

Eising, R. & Kohler-Koch, B. 1999: Introduction: network governance in the European Union. Teoksessa Kohler-Koch, B. & R. Eising (eds.): *The Transformation of Governance in the European Union*. Routledge/ECPR Studies in European Political Science. London and New York: Routledge. 3-13

Ekholm, Peter 2003: *Tiivistävä ja hajautuva Euroopan unioni*. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran julkisusarja. Edita Prima Oy.

Elshtain, Jean Bethke 1995: International Politics and Political Theory. Teoksessa Booth, Ken & Steve Smith (eds): *International Relations Theory Today*. Great Britain: Polity Press in association with Blackwell Publishers Ltd. 263-278

Finnemore, Martha & Kathryn Sikkink 2001: Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, Vol. 4: 391-416.

Gummesson, Evert 2000: *Qualitative Methods in Management Research*. Toinen painos. Thousands Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications, Inc.

- Guzzini, Stefano 2000: A Reconstruction of Constructivism in International Relations. *European Journal of International Relations*. Vol 6 (2). London: Sage Publications. 147-182
- Guzzini, Stefano & Anna Leander 2001: A Social Theory for International Relations: An Appraisal of Alexander Wendt's Theoretical and Disciplinary Synthesis. *Journal of International Relations and Development*, Vol. 4(4). Faculty of Social Sciences, Centre of International Relations. 316-338
- Haas, Ernst B. 1964: *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Haaparanta, Leila & Ilkka Niiniluoto 1991: *Johdatus tieteelliseen ajatteluun*. Helsingin yliopiston filosofisen laitoksen julkaisuja. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme 2001: *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Helsinki University Press – Yliopistopaino.
- Hix, Simon 2005: *The Political System of the European Union*. Toinen pianos. The European Union series. New York: Palgrave Macmillan.
- Hooghe, L. & Marks, G. 2001: *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hooghe, Liesbet 2001: *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huttunen Martti & Mirja Janerus 2002: Työmarkkinajärjestöjen rooli Euroopan sosiaalisen mallin rakentamisessa. Teoksessa Saari Juho (toim.): *Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. 196-216
- Jachtenfuchs, M. 1995: Theoretical Perspectives in European Governance. *European Law Journal*, Vol. 1(2): 115-133.

- Jachtenfuchs, M. 1997: Conceptualizing European Governance. Teoksessa Jorgenson, K.E. (ed.): *Reflective Approaches to European Governance*, 39-50. Great Britain: Macmillan Press Ltd.
- Jachtenfuchs, M. 2002: Deepening and widening Integration Theory. *Journal of European Public Policy* Vol. 9(4), August: 50-657.
- Jachtenfuchs, Markus & Beate, Kohler-Koch 2004: Governacen and Institutional Development. Teoksessa Wiener, Antje & Thomas, Diez (eds.): *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press. 97-115.
- Jorgensen, K.E. 1997: Introduction: Approaching European Governance. Teoksessa Jorgenson, K.E. (ed.): *Reflective Approaches to European Governance*. Great Britain: Macmillan Press Ltd. 1-12
- Jörgensen K.E & T.B.Knudsen 2006: *International Relations in Europe – traditions, perspectives and destinations*. London: Routledge.
- Kangas, Anni 2007: Kansainvälinen politiikka, historia ja kriittisen kysymisen taito – Hermeneuttisia pohdintoja tieteenalan tieteellisyydestä. *Kosmopolis*, Vol. 37(1). Suomen rauhantutkimusyhdystys. Gummerus Kirjapaino Oy. 64-79
- Kari, Matti 2000: Uusi sosiaalisen suojelun prosessi Euroopan unionissa. *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol.65(6). Stakes. Porvoo: Uusimaa OY. 546-549
- Kari, Matti 2002: EU:n sosiaalisen suojelun prosessi etenee. *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol.67(1). Stakes. Porvoo: Uusimaa OY. 78-81
- Keisala, Katja 2004: *The European Union as an International Actor: Strengths of the European Civilian Power*. Academic Dissertation. Department of Political Science and International Relations, University of Tampere. Tampere: City Offset Oy.

Kemppinen, Reijo 2000: *Suomi Euroopan unionissa*. Ulkoasiainministeriö/Eurooppa-tiedotus ja Oy Edita Ab.

Kohler-Koch, B. 1999: The evolution and transformation of European governance. Teoksessa Kohler-Koch, B. & Eising, R. (eds.): *The Transformation of Governance in the European Union*. Routledge/ECPR Studies in European Political Science. London and New York: Routledge. 14-35

Kusch, Martin 1986: *Ymmärtämisen haaste*. Prometheus-sarja. Kustannusosakeyhtiö Pohjoinen, Oulu. Painettu Jyväskylä: Gummerrus Oy.

Loughlin, John 2004: *Subnational democracy in the European Union: challenges and opportunities*. Oxford: Oxford University Press.

Matlary, Janne Haaland 1995: New Forms of Governance in Europe? The Decline of the State as the Source of Political Legitimation. *Cooperation and Conflict, Nordic Journal of International Studies*, Vol.30(2): 99-123.

Mitrany, David (1966): *A Working Peace system*. Chicago: Quadrangle .

Morgan, G. 2005: *The Idea of a European Superstate. Public Justification and European Integration*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Niiniluoto, Ilkka 1983: *Tieteellinen päättely ja selittäminen*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Ohtonen, Jukka 2002: Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityis palvelut ja markkinaohjaus. Teoksessa Oulasvirta, Lasse; Jukka Ohtonen & Jari Stenvall (toim.): *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä*. STM:n julkaisuja 2002: 19. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki. 63-82.

Pakaslahti, Johannes 2001: *Euroopan sosiaalisen mallin aineksia*. Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran julkaisusarja. Helsinki: Gaudeamus Kirja. Oy Yliopistokustannus University Press Finland Ltd.

Pakaslahti, Johannes 2002: Euroopan sosiaalisen mallin historia, nykyhetki ja tulevaisuus. Teoksessa Saari Juho (toim.): *Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. 49-85

Palola, Elina 2002: Avoin koordinaatiomenetelmä ja hyvinvointipolitiikka EU:ssa. *Työpoliittinen Aikakauskirja 2*.

Palola, E. & Särkelä, R. 2006 (toim.): *Hyvinvointi United – FC Sisämarkkinat: Reilu Peli*. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki: Hakapaino Oy.

Peterson, John 2004: Policy Networks. Teoksessa Wiener, Antje & Thomas, Diez (toim.): *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press. 117-135.

Pollack, M. A. 2005: Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance? *Annual Review of Political Science* Vol. 8(1): 357–398.

de la Porte, Caroline & Patrizia Nanz 2004: The OMC – A deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions. *Journal of European Public Policy*, Vol 11(2). Taylor and Francis Ltd. 267-288

de la Porte, Caroline; Philippe Pochet & Graham J. Room 2001: Social benchmarking, policy making and new governance in the EU. *Journal of European Social Policy*, Vol 11(4). SAGE Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi. 291-307.

Pochet, Philippe 2005: The Streamlining of the Open Method of Coordination in the enlarged EU. Teoksessa Palola, Elina & Annikki Savio (toim.): *Refining the Social Dimension in an Enlarged EU*. Stakes and Ministry of Social Affairs and Health. Saarijärvi: Gummerus Printing. 3-25.

Raunio, Tapio 1999: Euroopan unionin toimivalta ja päätösmenettelyt. Teoksessa Raunio, Tapio & Matti Wiberg (toim.): *Päätöksenteko Euroopan unionissa. Selkeä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön*. Gaudeamus Kirja / Oy Yliopistokustannus. Tampere: Tammer-Paino Oy. 11-47.

Raunio, Tapio 2006: Poliittinen järjestelmä: Konsensusta kansallisen edun hengessä. Teoksessa Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.): *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Gaudeamus Kirja. Helsinki: Oy Yliopistokustannus University Press Finland Ltd. 41-71.

Raunio, Tapio & Juho Saari 2006: Johdanto: Kymmenen vuotta Euroopan unionissa. Teoksessa Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.): *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Gaudeamus Kirja. Helsinki: Oy Yliopistokustannus University Press Finland Ltd. 9-40.

Ringmar, Erik 1997: Alexander Wendt: a social scientist struggling with history. Teoksessa Neumann, Iver B. & Ole Weaver (toim.): *The Future of International Relations. Masters in the Making*. London: Routledge. 269-289.

Risse, Thomas 2004: Social Constructivism and European Integration. Teoksessa Wiener, Antje & Thomas, Diez (eds.): *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press. 159-176.

Rosenau, James 1992: Governance, order and change in world politics. Teoksessa Rosenau, James N. & Ernst-Otto Czempiel (eds.): *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 1-29.

Saari, Juho 2002(A): Euroopan sosiaalinen malli – johdanto. Teoksessa Saari Juho (toim.): *Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. 9-48

Saari, Juho 2002(B): Avoimen koordinaation menetelmän soveltaminen köyhyyden ja syrjäytymisen vastaisessa politiikassa. Teoksessa Saari Juho (toim.): *Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. 286-307

Saari, Juho & Matti, Kari 2006: Sosiaali- ja terveystaloudellinen politiikka: nopeasti muuttunut politiikkalohko. Teoksessa Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.): *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Gaudeamus Kirja. Helsinki: Oy Yliopistokustannus University Press Finland Ltd. 140-180

Sandberg, Siv 2000: Kunnat ja alueet – vapaus lisääntyy, erot kasvavat. Teoksessa Raunio, T. & Wiberg, M. (toim.): *EU ja Suomi. Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita. 184-199.

Savio, Annikki 2001: *Euroopan unionin sosiaalinen ulottuvuus sosiaalipoliittisena ohjausmekanismina*. Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Sosiaalipoliittikan laitos. Stakes, tutkimuksia 117. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.

Schmitter, Philippe C. 1996: Some alternative futures for the European polity and their implications for European public policy. Teoksessa Mény, Yves; Pierre Muller & Jean-Louis Quermonne (eds.): *Adjusting to Europe. The impact of the European Union on national institutions and policies*. London and New York: Routledge. 25-40.

Smith, Martin E. 2004: Toward a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy. *Journal of European Public Policy* Vol. 11(4): 740–758.

Smith, Steve 1995: The Self-Images of a Discipline: A Genealogy of International Relations Theory. Teoksessa Booth, Ken & Steve Smith (eds): *International Relations Theory Today*. Great Britain: Polity Press in association with Blackwell Publishers Ltd. 1-37.

Smith, Steve 2001: Social Constructivism and European Studies. Teoksessa Christiansen, Thomas; Knud Erik Jørgensen & Anthe Wiener (eds.): *The Social Construction of Europe*. London, California, New Delhi: SAGE Publications Ltd. 189-198

Särkelä, Riitta & Leif Rönnerberg 2002: Kansalaisjärjestöjen rooli Euroopan sosiaalisen mallin rakentamisessa. Teoksessa Saari Juho (toim.): *Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. 217-237.

Tontti, Jarkko (toim.) 2005: *Tulkinnasta toiseen – esseitä hermeneutiikasta*. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Warleigh, Alex (2006): Learning from Europe? EU Studies and the Re-thinking of 'International Relations'. *European Journal of International Relations* Vol. 12(1):31-51.

Weber, Cynthia 2001: *International Relations Theory – A Critical Introduction*. Second Edition. London and New York: Routledge.

Wendt, Alexander 1987: The agent-structure problem in international relations theory. *International Organization*, Vol.41(3): 335-370.

Wendt, Alexander 1992: Anarchy Is What States Make of It. *International Organization*, Vol.46(2): 391-425.

Wendt, Alexander 1992: Levels of analysis vs. agents and structures: part III. *Review of International Studies*, Vol.18(2): 181-185. Cambridge University Press.

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

Wind, Marlene 1997(A): Nicholas G. Onuf: the rules of anarchy. Teoksessa Neumann, Iver B. & Ole Weaver (eds.): *The Future of International Relations. Masters in the Making*. London: Routledge. 236-268

Wind, Marlene 1997(B): Rediscovering Institutions: A Reflectivist Critique of Rational Institutionalism. Teoksessa Jorgenson, K.E. (ed.): *Reflective Approaches to European Governance*. Great Britain: Macmillan Press Ltd. 15-35.

Nettilähteet

EU:n nettiportaali, www.europarl.europa.eu. Viimeksi luettu 5.19.2007