

Liisa Joutsenjärvi

**JÄSENVALTIOITA POIKKEUSTILASSA**

Narratiiveja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta,  
Schengen-alueesta ja euro-alueesta Euroopan unionin  
eriytyvässä integraatiokehityksessä

Tampereen yliopisto  
Politiikan tutkimuksen laitos  
Kansainvälinen politiikka  
Pro gradu -tutkielma  
Huhtikuu 2006

Joutsenjärvi, Liisa: Jäsenvaltioita poikkeustilassa – narratiiveja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta, Schengen-alueesta ja euro-alueesta Euroopan unionin eriytyvässä integraatiokehityksessä

Pro gradu -tutkielma, 92 s.

Kansainvälinen politiikka  
Huhtikuu 2006

---

Pro gradu -tutkielmassani tarkastelen Euroopan unionin integraatiokehitystä integraation eriytymisen ja poikkeustilan käsitteen näkökulmasta. Lähtöoletuksena tutkimuksessani on, että EU:n eriytyvä integraatiokehitys tuottaa poikkeustiloja eräänlaisina integraatiokehityksen sivutuotteina. Tällöin poikkeustilassa olevan jäsenvaltion kohdalla EU-jäsenyyden tuomat edut eivät toteudu täysimääräisesti. Tutkielmassani tutkimusongelmana on, millaisia poikkeustiloja EU:n eriytyvä integraatiokehitys tuottaa. Tutkimuskohteinani poikkeustilan alaisina politiikkoina ovat työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaate, Schengen-alue ja euro-alue, joita tarkastelen erityisesti EU:hun 1. toukokuuta 2004 liittyneiden jäsenvaltioiden näkökulmasta.

Tutkimukseeni olen lainannut poikkeustilan käsitteen Giorgio Agambenilta (2001, 2005), jonka mukaan poikkeustila merkitsee olennaisesti normaalin järjestyksen pidättämistä tietyksi ajaksi. Tämä väliaikaiseksi järjestelyksi tarkoitettu poikkeusmenettely voi kuitenkin muuttua pysyväksi rakenteeksi, jota Agamben kutsuu leiriksi. Tutkielmassani pohdin, miten todennäköistä pysyvien poikkeustilojen eli leirien rakentuminen on EU:ssa tutkimuskohteideni näkökulmasta. Poikkeustilan käsitteeseen liittyy keskeisesti myös suvereenin määräysvallan näkökulma, sillä suvereenilla vallalla on Agambenin mukaan poikkeustilasta päättämisen mahdollisuus. Onko EU:ssa paikannettavissa suvereeni, jolla on määräysvaltaa poikkeustiloihin nähden? Mikäli poikkeustila koskettaa EU:n ulkokehällä sijaitsevia jäsenvaltioita, vahvistuuko suvereeni valta tällöin EU:n ytimessä? Tutkimukseeni teoreettinen viitekehys muodostuu EU:n eriytyvän integraatiokehityksen teoretisoinnista sen keskeisten kategorioiden, eriaikaisen integraatiokehityksen, samankeskisten kehien mallin ja niin kutsutun *à la carte* -mallin avulla. Tähän eriytyvän integraation tarkasteluun lisään kuitenkin kriittisen ulottuvuuden edellä mainitun Agambenin poikkeustilan käsitteen välityksellä. Tällöin voin pohdita, millä tavalla eriytyvä integraatiokehitys haastaa perinteisten integraatioparadigmojen oletukset integraation yhtenäisyydestä ja jäsenvaltioiden tasavertaisuudesta.

Menetelmänä tutkimuksessa hyödynnän narratiivista lähestymistapaa. Tällöin omaksun näkökulman, jonka mukaan EU kertoo omaa kertomustaan tutkimuskohteista. Toiseksi suoritan narratiivisen analyysin, jossa tuotan kertomuksen kustakin tutkimuskohteesta tuodakseni esille poikkeustilojen rakennusprosessin. Analyysi osoittaa, että työntekijöiden vapaan liikkuvuuden poikkeustilasta rakentuu väliaikainen ja melko rajattu järjestely eriaikaisen integraatiokehityksen mukaisesti. Schengen-alueessa ja euro-alueessa on sen sijaan elementtejä, jotka saattavat pidentää poikkeustilojen kestoja merkittävästi. Erityisesti euro-alueen tulkitsen edustavan pitkäaikaisen tai jopa pysyvän poikkeustilan mahdollisuutta. Analyysissä osoitan lisäksi, että suvereenin vallan läsnäolo voidaan paikantaa jokaisen tutkimuskohteen osalta siihen toimijaan EU:ssa, joka viime kädessä päättää poikkeustilojen perustamisesta ja niiden jatkamisesta. Suvereenin määräysvallan sijainti muuttuu, mutta se voidaan paikantaa esimerkiksi työntekijöiden vapaan liikkuvuuden poikkeustilassa EU15-jäsenvaltioihin, joiden valta-asema uusien jäsenvaltioiden poikkeustiloihin nähden vahvistuu sitä mukaa, kun poikkeustilan kesto pitkittyy.

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>1. JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1. TUTKIMUSAIHE JA TUTKIMUSKYSYMYKSET .....	1
1.2. TEOREETTINEN VIITEKEHYS .....	2
1.3. MENETELMÄ JA TUTKIMUSAINESTO.....	3
1.4. TAUSTAA TUTKIMUSKOHEILLE .....	4
<b>2. YHTENÄISYYDEN TRADITIO EUROOPPALAISISSA INTEGRAATIOSSA</b> .....	<b>6</b>
2.1. EUROOPPALAISEN INTEGRAATION PERINTEISET PARADIGMAT.....	7
2.2. PERINTEINEN YHTEISÖMETODI INTEGRAATIOON.....	9
<b>3. ERIYTYVÄ INTEGRAATIO: VAIHTOEHTOINEN INTEGRAATIOKERTOMUS?</b> ..	<b>11</b>
3.1. ERIYTYMINEN STRATEGIANA INTEGRAATIOON.....	12
3.2. ”TIIVIIMPI YHTEISTYÖ” EU:N LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ.....	18
3.3. ERIYTYVÄN INTEGRAATIOKEHITYKSEN KATEGORIAT .....	22
3.3.1. <i>Eriaikainen integraatiokehitys</i> .....	24
3.3.2. <i>Samankeskisten kehien malli</i> .....	25
3.3.3. <i>A la carte -integraatio</i> .....	29
<b>4. SEURAUKSIA ERIYTYVÄSTÄ INTEGRAATIOKEHITYKSESTÄ</b> .....	<b>33</b>
4.1. POIKKEUSTILAT ERIYTYVÄN INTEGRAATIOKEHITYKSEN SIVUTUOTTEINA.....	36
4.2. LEIRIEN RAKENTUMINEN EU:N SISÄLLE.....	38
4.3. SUVEREENI VALTA JA POIKKEUSTILOISTA PÄÄTTÄMISEN MAHDOLLISUUS .....	39
<b>5. NARRATIIVINEN LÄHESTYMISTAPA POIKKEUSTILOJEN ANALYSOINTIIN</b> ..	<b>43</b>
5.1. NARRATIIVISUUS LAADULLISESSA TUTKIMUKSESSA.....	44
5.2. NARRATIIVISUUS KANSAINVÄLISEN POLITIIKAN TUTKIMUKSESSA .....	45
5.3. NARRATIIVINEN LÄHESTYMISTAPA MENETELMÄNÄ TUTKIMUKSESSANI.....	47
<b>6. ANALYYSI POIKKEUSTILOJEN RAKENTUMISESTA</b> .....	<b>48</b>
6.1. POIKKEUSTILOJEN YHTEISET PIIRTEET .....	49
6.2. NARRATIIVI TYÖNTEKIJÖIDEN VAPAASTA LIKKUVUUDESTA .....	52
6.3. NARRATIIVI SCHENGEN-ALUEESTA.....	60
6.4. NARRATIIVI EURO-ALUEESTA.....	67
6.5. PÄÄTELMIÄ POIKKEUSTILOJEN RAKENTUMISESTA .....	75
<b>7. JOHTOPÄÄTÖKSET</b> .....	<b>77</b>
<b>LÄHDELUETTELO</b> .....	<b>80</b>

# 1. JOHDANTO

Eurooppalaisen integraatiokehityksen on perinteisesti ajateltu perustuvan eräänlaiselle yhtenäisyyden traditiolle eli ajatukseen siitä, että jäsenvaltiot etenevät integraatioprosessissa yhtenäisesti kohti yhteisiä tavoitteita. Näin jäsenvaltioiden keskinäinen tasavertaisuus ja solidaarisuus yhteisössä voidaan säilyttää. EU:n laajentuminen haastaa kuitenkin tämän yhtenäisyyden perinteen, sillä jäsenvaltioiden lukumäärän kasvaessa monimuotoisuuden ja erilaisuuden voidaan ajatella lisääntyvän EU:ssa samassa tahdissa. Jos kahdenkymmenenviiden tai yli kolmenkymmenen jäsenvaltion unionissa jokaisella jäsenvaltiolla on omanlainen näkemys eurooppalaisen integraation suunnasta ja osalla rajalliset resurssit integraatioprosessiin osallistumiseen, kiinnostus eriytymisen mahdollisuutta kohtaan kasvaa väistämättä. Eriytyvä integraatiokehitys voidaan tällöin nähdä vaihtoehtoisena integraatiokertomuksena perinteisille paradigmoille, sillä eriytymisen strategia integraatioon haastaa perinteisten integraatioparadigmojen oletukset yhtenäisestä integraatiokehityksestä. Mutta miten käy EU:n yhden peruserätyksen, jäsenvaltioiden tasavertaisuuden, tällaisessa prosessissa, jossa osa jäsenvaltioista jää mahdollisesti pitkäaikaisesti tai pysyvästi integraatiokehityksen ulkopuolelle? Alkaako EU:hun muodostua erilaisia leirejä sen mukaan, missä määrin jäsenvaltiot ovat mukana integraatioprosessissa tietyillä politiikan aloilla? Toisin sanoen, alkaako EU:n sisälle tällöin rakentua mahdollisesti pysyviä poikkeustiloja?

## 1.1. TUTKIMUSAIHE JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

Pro gradu -tutkielmassani tarkastelen eurooppalaista integraatiokehitystä eriytymisen ja poikkeustilojen rakentumisen näkökulmasta. Tällöin tarkastelen kolmea tutkimuskohdettani esimerkkeinä sellaisista politiikan aloista eurooppalaisessa integraatiokehityksessä, joille näkemykseni mukaan on yhteistä poikkeustilojen rakentuminen. Tutkimuskohteina toimivat työntekijöiden oikeus vapaaseen liikkuvuuteen unionin alueella, sisäraajatarkastusten poistamiseen tähtäävä Schengen-järjestelmä sekä yhteisvaluuttajärjestelmä erityisesti EU:hun 1. toukokuuta 2004 liittyneiden jäsenvaltioiden näkökulmasta tarkasteltuna. Tutkielmassani tutkimusongelmana on tarkastella, *millaisia poikkeustiloja EU:n eriytyvä integraatiokehitys tuottaa*. Tarkentavat tutkimuskysymykset ovat, *mitä poikkeustilat konkreettisesti ovat ja miten ne rakentuvat EU:n sisälle*.

Giorgio Agambenilta (2001) lainaamani poikkeustilan käsite merkitsee normaalin järjestyksen piittämistä tietyksi ajaksi, joten tutkimuksessani poikkeustilan käsitteellä viitataan järjestelyyn, jonka alaisena jäsenvaltio on, mikäli se jää integraatiokehityksen ulkopuolelle jollakin politiikan alalla.

Jotkut jäsenvaltioista jäävät vapaaehtoisesti tiettyjen politiikkojen ulkopuolelle, kun taas toiset eivät kykene seuraamaan integroituvaa yksikköä, unionin edelläkävijäryhmää, tietyillä politiikan aloilla. Näkemykseni joka tapauksessa on, että poikkeustilan alaisuudessa olevien jäsenvaltioiden kohdalla EU-jäsenyys ei toteudu täysimääräisesti eli yhteisön oikeuksien ja velvollisuuksien mukaisesti. Väliaikaisesta ja mahdollisesti hyvinkin lyhytaikaisesta luonteestaan huolimatta poikkeustilalla voi olla merkittäviä seurauksia. Poikkeustilan käsitteen tekee nimittäin merkittäväksi sen sisältämä mahdollisuus leirin rakentumisesta. Agambenin (2001, 36) mukaan leiri on tila, joka rakentuu, kun poikkeustila alkaa muuttua pysyväksi rakenteeksi. Agambenin näkemysten kautta pohdin, onko pysyvän poikkeustilan käsitteellä yhtymäkohtia tutkimuskohteisiini työntekijöiden liikkumisvapautteen, Schengen-järjestelmään ja euroalueeseen erityisesti 1. toukokuuta 2004 EU:hun liittyneiden jäsenvaltioiden näkökulmasta. Onko mahdollista, että osa uusista jäsenvaltioista jää pitkäksi aikaa poikkeustilaan? Onko tällaisessa kehityksessä kyse leirin rakentumisesta EU:n sisälle?

Tutkielmassani lähtötilanteena on, että EU:n uudet jäsenvaltiot ovat väliaikaiseksi tarkoitettun poikkeustilan alaisuudessa EU-jäsenyytensä alkumetreillä ikään kuin luonnostaan, sillä niiden osalta integraatioprosessit ovat vasta alussa, eivätkä EU-jäsenyyden oikeudet ja velvollisuudet toteudu vielä täysimääräisesti. Mikäli EU hahmotetaan sisäkkäistä kehistä muodostuvana ympyrärakenteena, tällöin poikkeustilan voidaan nähdä rakentuvan EU:n ulkokehälle. Tällä ulkokehällä sijaitsevat yhden näkemyksen mukaan uusien jäsenvaltioiden lisäksi ne jäsenvaltiot, jotka ovat jääneet omasta tahdostaan integraationkehityksen ulkopuolelle. Uusien jäsenvaltioiden on kuitenkin tarkoitus edetä ulkokehältä kohti unionin ydintä, joten poikkeustila on väliaikaiseksi tarkoitettu rakenne tai tila EU:n sisällä. EU:n ulkokehä poikkeustilana voidaan toisin sanoen nähdä vastakohtana EU:n ytimelle eli sille alueelle, jossa sijaitsevat EU:n integraatiomyönteisimmät ja -kyvykkäimmät jäsenvaltiot.

## **1.2. TEOREETTINEN VIITEKEHYS**

Tutkielmani teoriaosassa tarkastelen ensimmäiseksi eurooppalaisen integraatiotutkimuksen perinteisiä paradigmoja ja niiden oletuksia integraation etenemisestä perinteisen yhteisömetodin mukaisesti. Näitä lähtöoletuksia vertaan tutkimuksessani EU:n eriytyvään integraatiokehitykseen ja sen sisältämään näkemykseen poikkeuksen strategiasta integraatioon. Näin ollen tarkastelen eriytyvää integraatiokehitystä eräänlaisena vaihtoehtoisena integraatiokertomuksena perinteisille integraatioparadigmoille ja tuon esille, millä tavalla eriytyvän integraatiokehityksen voidaan nähdä haastavan perinteiset oletukset eurooppalaisesta integraatioprosessista. Eriytyvää integraatiokehitystä tarkastelen ensiksi EU:n lainsäädännöllisen termin, tiiviimmän yhteistyön näkökulmasta ja sitten kolmen kes-

keisen teoreettisen kategorian, eriaikaisen integraatiokehityksen, samankeskisten kehien mallin ja niin kutsutun à la carte -mallin näkökulmasta.

Teoriaosan viimeinen luku rakentuu poikkeustilan käsitteen ympärille. Tällöin pohdin Giorgio Agambenilta (2001, 2005) lainaamani poikkeustilan käsitteen sisältöä ja sen ulottuvuuksia eurooppalaisen integraation viitekehyksessä. Tuon esille, miten poikkeustila näkemykseni mukaan rakentuu eurooppalaisen integraatiokehityksen eräänlaisena sivutuotteena ja painotan poikkeustilan teoretisoinnin kriittistä ulottuvuutta eriytyvän integraatiokehityksen tarkastelussa. Koska suvereenin vallan käyttäjällä on poikkeustiloista päättämisen mahdollisuus (Agamben 2001, 2005), pakottaa poikkeustilan teoretisoinnin testaaminen EU:n viitekehyksessä pohtimaan suvereenin vallan sijaintia EU:ssa. Mikäli poikkeustiloja rakennetaan EU:hun, kenellä EU:ssa on suvereenia valtaa päättää poikkeustiloista? Voidaanko suvereenia ylipäätään jäljittää EU:ssa, jossa valta on jakautunut ja hajaantunut monille eri tahoille? Pohdin myös poikkeustilan ja suvereenin välistä suhdetta ja sitä mahdollisuutta, että mikäli poikkeustila rakentuu EU:n ulkokehälle, suvereenin valta-asema vahvistuisi samaan aikaan toisaalla, esimerkiksi EU:n ytimessä. Näiden teemojen välityksellä jään pohtimaan jäsenvaltioiden välisen tasa-arvon toteutumisen mahdollisuutta EU:n eriytyvässä integraatiokehityksessä.

### **1.3. MENETELMÄ JA TUTKIMUSAINEISTO**

Tutkielmassani olen omaksunut narratiivisen lähestymistavan poikkeustilojen rakentumisen tarkasteluun. Yleisesti määritellen narratiivisuuden käsitteellä viitataan lähestymistapaan, joka kohdistaa huomionsa kertomuksiin tiedon välittäjänä ja rakentajana (Heikkinen 2001, 116). Koska olen kiinnostunut narratiivisuuden hyödyntämisestä eräänlaisena menetelmällisenä asenteena kansainvälisen politiikan tutkimuksessa, olen halunnut tutkimuksessani testata narratiivisuuden käyttökelpoisuutta lähestymistapana aineistoon ja sen analysointiin. Tutkimukseni metodiluvussa tuon esille näkökulmia, joiden mukaan narratiivisuus voi olla sekä laajempi ontologinen lähestymistapa että käytännön analyysimenetelmä tutkimuksessa. Tällöin tuon esille, millä tavalla narratiivisuutta on hyödynnetty ja millä tavalla itse hyödynnän narratiivista lähestymistapaa kansainvälisen politiikan tutkimuksessa. Tutkimukseni analyysiosassa olen omaksunut asenteen, jonka mukaan tutkimusaineisto edustaa EU:n kertomaa virallista narratiivista tutkimuskohteista. Tällöin tarkastelen näille EU-narratiiveille yhteisiä piirteitä poikkeustilojen rakentumisesta. Toiseksi toteutan narratiivisen analyysin, jossa tarkastelen, millainen prosessi poikkeustilojen rakentumisesta muodostuu kunkin tutkimuskohteen näkökulmasta. Tarkoitukseni on toisin sanoen hahmottaa, miten ja millaisiksi poikkeustilat rakentuvat EU:ssa. Tutkimusaineistoni koostuu tutkimuskohteita koskevista Euroopan unionin asiakir-

joista ja EU:n edustajien puheista, jotka olen koonnut EU:n *Europa* -internettietokannasta. Lisäksi olen koonnut aineistoa sanomalehdistä ja EU-asioiden uutisointiin keskittyvistä internetsivustoista täydentämään EU:n virallista narratiivia.

#### 1.4. TAUSTAA TUTKIMUSKOHTEILLE

Tutkielmani aihepiirin valinta sai alkunsa, kun jäin hieman idealistisesti pohtimaan jäsenvaltioiden tasavertaisuuden toteutumisen mahdollisuuksia laajentuvassa EU:ssa. Toukokuun 2004 laajentumista edeltäneissä laajentumisneuvotteluissa tärkeäksi neuvotteluteemaksi nousi työntekijöiden vapaa liikkuvuus laajentumisen jälkeen, sillä vanhat jäsenvaltiot vaativat, että laajentumisesta alkaen uusien keski- ja itäeurooppalaisten EU-kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen EU:n sisämarkkinoilla oli rajoitettava siirtymäkauden ajan<sup>1</sup>. Vaatimukset perustuivat pelkoon siitä, että keski- ja itäeurooppalaiset työntekijät aiheuttaisivat häiriötä EU15-maiden työmarkkinoilla, mikäli työntekijöiden vapaan liikkuvuuden oikeutta ei rajoitettaisi siirtymäkausitoimilla. Rajoitukset, jotka perustuivat liioiteltuihin uhkakuviin keski- ja itäeurooppalaisten työntekijöiden ryntäyksestä EU15-maiden työmarkkinoille, näyttivät luokittelevan EU:n jäsenvaltioita ja niiden kansalaisia ensimmäisen ja toisen luokan jäseniksi laajentuneessa unionissa. Tällaiset huolenaiheet olivat esillä myös uusissa jäsenvaltioissa (Ziegler 2002, 141). Pehdyttyäni aiheeseen enemmän sain selville, että siirtymäkausi, jolla päätettiin rajoittaa uusien jäsenvaltioiden työntekijöiden oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen unionin alueella, oli ollut vastaavasti käytössä myös aikaisemmin: esimerkiksi Espanjan, Portugalin ja Kreikan liittyessä EU:hun 1980-luvulla siirtymäkausi työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen asetettiin seitsemän vuoden pituiseksi. Sekä Välimeren laajentumiskierroksella että EU:n laajentuessa Keski- ja Itä-Eurooppaan siirtymäkausia perusteltiin samankaltaisilla argumenteilla ja molemmissa tapauksissa huolet hallitsemattomasta muuttovirrasta alhaisen elintason maista varakkaisiin jäsenvaltioihin ovat osoittautuneet liioitelluiksi. (European Commission 2001a.) Tarkasteltuani myös Schengenin säännöstöä ja yhteisvaluuttajärjestelmää huomasin, että tietyntyyppisten poikkeustilojen rakentuminen oli mielestäni nähtävissä myös näiden politiikan alojen ympärillä, sillä Schengenin-alueeseen ja euro-alueeseen liittymisen ajankohtaa ei ollut uusien jäsenvaltioiden kohdalla selkeästi määritelty.

---

<sup>1</sup> Tässä tutkielmassa Euroopan unionin vanhoilla jäsenvaltioilla viitataan toukokuun 2004 laajentumista edeltäneen EU:n jäsenvaltioihin eli EU15-jäsenvaltioihin. 1. toukokuuta 2004 EU:hun liittyi kahdeksan Keski- ja Itä-Euroopan valtiota (KIE-valtiota) sekä Kypros ja Malta. Näitä jäsenvaltioita kutsun tutkielmassani yhteisnimellä uudet jäsenvaltiot.

Tutkimuskohteideni valintaan on vaikuttanut lisäksi se, että miellän ne kaikki vapaan liikkuvuuden aspekteiksi tai liikkuvuutta helpottaviksi tekijöiksi Euroopan unionissa. Työntekijöiden oikeus vapaaseen liikkuvuuteen unionin työmarkkinoilla, sisärajarokastusten poistamiseen perustuva Schengen-alue sekä euro-alue, jonka sisällä matkustaminen on vaivatonta yhteisvaluutan ansiosta, edustavat suurelle osalle eurooppalaisista merkittäviä EU-jäsenyyden etuja. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on myös keskeinen osa henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja sisämarkkinoita, sillä periaate antaa minkä tahansa jäsenvaltion kansalaiselle mahdollisuuden työskennellä toisessa jäsenvaltiossa samoin edellytyksin kuin kyseisen maan kansalaiset. Schengenin sopimuksella perustettuun Schengen-alueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden sisärajoilla ei ole rajatarkastuksia, vaan rajavalvonta on siirretty alueen ulkorajoille. Ei liene liioiteltua todeta, että mahdollisuus matkustaa EU:n jäsenvaltiosta toiseen ilman rajatarkastuksia merkitsee usealle eurooppalaiselle yhtä EU-kansalaisuuden merkittävimmistä oikeuksista. Schengen-alueen ja työntekijöiden oikeuden vapaaseen liikkuvuuden lisäksi myös euroalue edustaa omalla tavallaan yhtä merkittävää vapaan liikkuvuuden aspektia EU:ssa. Kuten EU:n talous- ja rahapolitiikasta vastaava komissaari Joaquín Almunia (2005a) perustelee, yhteisvaluutta ei tee matkustamista ainoastaan EU:ssa yksinkertaisemmaksi ja helpommaksi, vaan myös edullisemmaksi, kun matkustajien ja liike-elämän edustajien ei enää tarvitse maksaa valuutanvaihdosta johtuvia kustannuksia. Näiden oikeuksien arvon, jota olen alkanut jo pitää itsensänselvyytenä, olen ymmärtänyt erityisesti silloin, kun olen matkustanut niiden Keski- ja Itä-Euroopan valtioiden alueella, jotka eivät vielä kuulu tähän vapaan liikkuvuuden alueeseen EU:ssa. Näin ollen EU:n jäsenvaltioiden ja kansalaisten oikeuksien tasavertainen toteutuminen EU:ssa on merkittävä teema erityisesti laajentuneessa ja yhä laajentuvassa EU:ssa. Tässä tutkielmassa tarkoitukseni on tarkastella poikkeustilan rakentumista eräänlaisena tutkimushypoteesina näiden kolmen tutkimuskohteen näkökulmasta, joiden taustalla on oletus jäsenvaltioiden ja EU-kansalaisten tasa-arvoisuudesta Euroopan unionissa. Näkemykseni on, että EU:n sisälle rakentuu laajentumisen myötä poikkeustiloja, joiden aikana jäsenvaltioiden tasavertaisuus ei kuitenkaan toteudu EU:ssa. Olennaista on pohtia, rakentuvatko poikkeustilat pitkäaikaisiksi ja kuka niiden kestosta päättää.

Koska tulen tutkielmassani viittaamaan useaan otteeseen sekä Schengen-järjestelmään että yhteisvaluuttajärjestelmään, esittelen tässä kohtaa lyhyesti nämä kaksi tutkimuskohdetta. Yksityiskohtaisemmat tiedot perustuvat EU:n *Europa* -tietokannan yleisiin katsauksiin EU:n toiminnasta. Nykyinen Schengen-alue käsittää 13 EU:n jäsenvaltiota, joista Tanskalla on erityisasema, sekä Islannin ja Norjan. Rajatarkastuksettomaan Schengen-alueeseen eivät toistaiseksi kuulu vanhoista jäsenvaltioista Iso-Britannia ja Irlanti. Nämä maat kuitenkin osallistuvat Schengenin säännöstöön tietyiltä osin ja EU:n mukaan ne myös aikovat liittyä Schengen-alueeseen myöhemmin täysimääräisinä jäsenvaltioina. Talous- ja rahaliiton osalta todettakoon, että EU:n kaikki jäsenvaltiot kuuluvat talous-



ja rahaliittoon (EMU), jonka tavoitteena on EU:n jäsenvaltioiden talouksien tehokkaampi yhdentäminen. Taloudellisen integraation ajatuksena on, että talouksien yhdentyminen edistää kasvua ja vaurautta EU:ssa. Näin EU:n alueella varmistetaan vakaa kasvu, uusien työpaikkojen syntyminen sekä taloudellisen kilpailukyvyyn vahvistuminen. Euro-alueeseen kuuluu tällä hetkellä EU:n kaksitoista jäsenvaltiota. Vanhoista jäsenvaltioista Iso-Britannia ja Tanska eivät ole euro-alueen jäseniä, sillä niillä on unionin lainsäädännössä talous- ja rahaliiton osalta erityinen ulkopuolelle jättäytyneen maan asema. Ruotsi on ollut toukokuusta 1998 jäsenvaltio, jota koskee poikkeus, sillä Ruotsi ei ole täyttänyt kaikkia euroalueeseen liittymiseen vaadittavia lähentymiskriteerejä, eikä se ole asettanut eurovaluutan käyttöönotolle aikataulua.

## **2. YHTENÄISYYDEN TRADITIO EUROOPPALAISESSA INTEGRAATIOSSA**

Tässä luvussa määrittelen aluksi, mitä eurooppalaisella integraatiolla ja sen tutkimuksella ymmärretään. Luon silmäyksen myös perinteisten teoreettisten suuntausten eli niin kutsuttujen perinteisten integraatioparadigmojen keskeisiin oletuksiin eurooppalaisesta integraatiosta. Erityisesti tarkastelen eurooppalaisen integraation teoretisoinnin uranuurtajien, federalistien ja funktionalistien, näkemyksiä eurooppalaisesta integraatiokehityksestä. Lähtökohtanani on Urwinin (2003, 13) toteamus siitä, että integraatioparadigmoja voidaan tarkastella ikään kuin kertomuksina, jotka sisältävät useita alajuonia, erilaisia strategioita ja tavoitteita. Tutkimuksessani tarkastelen perinteisten integraatiokertomusten sisältämää integraation yhtenäisyyden traditiota kertomusten yhteisenä juonena. Tätä niin kutsuttua yhteisömetodia integraatioon vertaan EU:n eriytymiskehitykseen ja testaan, voidaanko eriytyvää integraatiokehitystä tarkastella eräänlaisena ”poikkeuksen kertomuksena” perinteisiin integraatiokertomuksiin nähden.

Eurooppalaisen integraation tutkimuksessa ja teoretisoinnissa pyritään systemaattisesti tarkastelemaan Euroopassa ilmenevää yhä intensiivisempää poliittista yhteistyötä, yhteisten poliittisten instituutioiden kehittymistä ja tämän yhteistyön lopputuloksia. Tällöin eurooppalaisen integraation tutkimuksella viitataan siihen tutkimuskenttään, jossa teoretisoidaan eurooppalaista integraatioprosessia ja sen lopputulosta. (Diez & Wiener 2002, 3.) Tässä tutkimuksessa tarkastelen eurooppalaista integraatiota Euroopan unionin viitekehityksessä eli EU:n toimivallan ja sen jäsenvaltioiden alueella tapahtuvana integraationa. O’Neillin (1996, 14) mukaan tutkimuskohteena integraation ymmärretään yleensä olevan jotakin erityistä, jonka dynamiikkaa ollaan tutkimassa. Integraatio poliittisena prosessina voidaankin ymmärtää laajana kirjona monimutkaisia ja monitulkintaisia poliittisia, sosi-

aalisia ja taloudellisia suhteita. Karkean jaottelun mukaan poliittisena prosessina ymmärrettyä integraatiota voidaan tarkastella joko rajoitettuna yhteistyömuotona tai prosessina, joka voi johtaa intensiivisiin ylikansallisiin lopputuloksiin. Integraation voidaan nähdä vaikuttavan sekä yksittäiseen kansalaiseen, valtioon että alueelliseen järjestelmään, sillä integraation voidaan ajatella tunkeutuvan kansallisen suvereniteetin alueelle ja vähentävän sellaista kansakunnan erillisyyttä, johon poliittinen määräysvalta aiemmin perustui. Eurooppalainen integraatio on kuitenkin niin monimutkainen ja alati muuttuva ilmiö, että sitä ei voi tarkastella vain tietystä hetkestä käsin tai tiettyinä institutionaalisenä lopputuloksena. (Ibid.)

Edelliseen liittyen, integraation varsinaisesta moottorista kiistellään: osa tieteenharjoittajista korostaa integraation ylikansallista kehitystä, kun taas realistisen suuntauksen edustajien mukaan alueellista poliittista toimintaa sanelee edelleen ikivanha *Realpolitik*, joka vaihtelevin keinoin rajoittaa alueellisen yhteistyön laajuutta sekä sen institutionaalisia lopputuloksia. Perinteiset integraatioparadigmat, joita tarkastelen lähemmin seuraavassa luvussa, ovat omaksuneet jommankumman ajattelutavan, joten niillä on ollut taipumus ”korjata” historiaa omista subjektiivista näkemyksistä käsin. Toisaalta jopa valtiokeskeinen eli realistinen paradigma on tiedostanut epävakauden ja alituisen muutoksen kansainvälisten suhteiden luonnolliseksi olotilaksi. Paradigmat vähintään tiedostavat muutoksen mahdollisuuden integraatioprosessissa ja vuorovaikutuksen merkittävän lisääntymisen, joten tässä mielessä paradigmat ovat yhteydessä toisiinsa huolimatta niiden filosofisista eroista. (O’Neill 1996, 14–16.)

## **2.1. EUROOPPALAISEN INTEGRAATION PERINTEISET PARADIGMAT**

Maailemansotien jälkeisessä Euroopassa suhtauduttiin myönteisesti ajatukseen lähemmästä alueellisesta yhteistyöstä, sillä maanosaa koetelleiden sotien kauheuksien ei haluttu toistuvan tulevaisuudessa. Keskustelu sekä yhteistyön muodosta että sen ajoituksesta on säilynyt vilkkaana näihin päiviin asti sekä akateemisissa että poliittisissa piireissä. Tämä debatti on synnyttänyt erillisiä koulu-kuntia, joista kukin on edustanut omanlaistaan näkemystä eurooppalaisesta yhteistyöstä. Yleisesti määritellen paradigmat edustavat tällaisia positioita jostakin ilmiöstä tai asiasta tiedeyhteisössä. Paradigmat siis mallintavat kunkin tiedeyhteisön kollektiivista ajattelutapaa ja tutkimusprioriteetteja. Paradigmat pyrkivät tarjoamaan mallin ”todellisuudesta” eli siitä, mitä tutkijat kulloinkin pitävät todellisuutena. Kilpailevat paradigmat pyrkivät luonnollisesti haastamaan toisten paradigmojen todellisuudet. Tässä prosessissa paradigmat tarkastelevat uudelleen näkemyksiään sitä mukaan kun

tarkastelun kohteena oleva maailma muuttuu. Paradigmat eivät niinkään ole epistemologisesti<sup>2</sup> muuttumattomia, vaan ne voidaan nähdä osana alati muuttuvaa teoreettista maailmaa. Näin ollen tietyllä hetkellä riittävä selitys esimerkiksi eurooppalaisen integraation dynamiikasta tulee haasteeksi ja kumotuksi olosuhteiden muuttuessa. (O'Neill 1996, 6.)

Tästä tapahtumien ja niiden teoreettisten selitysten välisestä vuoropuhelusta seuraa niin kutsuttu paradigmaattinen siirtymä, joka ilmenee jokaisella tieteenalalla. Eurooppalaisen integraation tutkimus ja teoretisointi on kokenut lukuisia tällaisia siirtymiä maailmansotien jälkeisellä aikakaudella. Mikään eurooppalaista integraatiota selittämään pyrkivistä paradigmoista ei ole kokonaan kadonnut akateemisesta diskurssista tai ideologisesta keskustelusta, vaan paradigmoja on pikemminkin arvosteltu kriittisesti kuin kokonaan kumottu. Eurooppalaisen integraation debatille on näin ollen ominaista virtaus ja moninaisuus, jolle koko politiikan tutkimus perustuu. Eurooppalaiselle integraatiolle ei kuitenkaan ole löydetty kattavaa selitystä tai määritelmää tietyissä selvärajaisissa ajanjaksoissa. Vaikka federalismi, funktionalistiset suuntauksat ja valtiokeskeinen suuntaus ovat jokainen jossakin vaiheessa olleet vallitsevia näkemyksiä eurooppalaisesta integraatiosta ja osoittaneet sisältävänsä myös poliittista vaikutusvaltaa, jokainen näistä paradigmoista on edelleen olemassa sekä teoreettisessa että poliittisessä diskurssissa. (O'Neill 1996, 6.) Eurooppalaista integraatiokehitystä leimaa lisäksi vahva todellisten poliittisten tapahtumien ja niiden teoreettisen havainnoinnin välisen vuoropuhelun perinne. Tässä traditiossa tieteenharjoittajien muodostamat politiikkäkäsitykset ja käytännön politiikka ovat toimineet vastavuoroisesti: tieteenharjoittajat ovat esittäneet kriittisiä kysymyksiä käytännön politiikan harjoittajille ja poliittiset muutokset ovat puolestaan muokanneet teoreettisia käsityksiä. (Emt, 4.)

Federalistinen suuntaus, funktionalistiset mallit ja valtiolähtöinen lähestymistapa edustavat kukin omanlaistansa käsitystä alueellisesta yhteistyöstä Euroopassa. Niitä voidaan tarkastella eräänlaisina perinteisinä paradigmoina eurooppalaisessa integraatiotutkimuksessa. Sotienjälkeisessä Euroopassa teoreettinen debatti alueellisesta yhteistyöstä tiivistyi ylikansallisten paradigmojen, federalismin ja funktionalismin, sekä valtiokeskeisen paradigman väliseksi diskurssiksi. Tästä diskurssista akateemisine ja ideologisine vivahteineen on kehittynyt pysyvä teema eurooppalaisesta integraatiosta käytävään keskusteluun. (O'Neill 1996, 10.) Ylikansallisilla suuntauksilla oli yhteinen käsitys siitä, että koska perinteinen kansallisvaltio oli kykenemätön turvaamaan alueellista rauhaa Euroopassa, eurooppalaista kansallisvaltiojärjestelmää oli heikennettävä siirtämällä valtioiden suvereniteettia kan-

---

<sup>2</sup> Epistemologian käsitteellä viitataan pohdintaan siitä, miten voimme tietää sen minkä tiedämme. Rosamondin (2000, 7, 79) sanoin epistemologia voidaan nähdä ontologian - perusoletuksen sosiaalisesta todellisuudesta - päälle rakentuvana teoreettisena ylärakenteena, joka koostuu vakiintuneista tavoista eli eräänlaisista strategioista kerätä tietoa.

sainvälisille yhteistyöelimille. (Emt, 21–22.) Suuntauksien välinen debatti on edennyt ja kehittynyt jaksoissa, joiden aikana jokin paradigmaista on jossain määrin hallinnut teoreettista diskurssia (Emt, 4).

Valtiokeskeinen lähestymistapa kehittyi 1960-luvulla haastamaan erityisesti vallalla olleen neofunktionalismin oletukset eurooppalaisesta integraatiosta. Valtiokeskeinen lähestymistapa pohjautuu kansainvälisen politiikan klassisten teorioiden, realismin ja neorealismien, näkemyksille valtioiden välisestä kamppailusta kansainvälisessä järjestelmässä. Näin ollen tämä niin kutsuttu intergovernamentalismi painottaa valtioiden roolia integraatioprosessissa: eurooppalaista integraatiota vievät eteenpäin kansallisvaltiot, jotka punnitsevat yhteistyön haittoja ja hyötyjä kansallisten intressiensä turvaamiseksi. (Cini 2003, 93–95.)

Ylikansallisista paradigmoista federalismia voidaan pitää radikaaleimpana ylikansallisena paradigmana, sillä se haastaa suoraan kansallisvaltion: uuden ylikansallisen hallitusmuodon on tarkoitus syrjäyttää kansallisvaltio ja ryhtyä sääntelemään aiemmin täysin suvereenien valtioyksikköjen toimintaa. Ylikansallisen hallitusmuodon oletetaan syntyvän kansallisvaltioiden välisellä sopimuksella. Ylikansallisten paradigmojen, federalismin ja funktionalististen suuntausten, keskeisin ero on niiden tarkastelunäkökulmassa alueelliseen yhteistyöhön eli integraatioon: federalismi teoretisoi integraation lopputuloksen, federalistisen valtion luomista, kun taas funktionalismi kiinnittää huomiota itse integraatioprosessiin, joka on avaimena poliittisen järjestyksen muuttamiseen. (O'Neill 1996, 22–24.) Toisin sanoen federalismilla viitataan yleensä poliittiseen ideologiaan ja funktionalismilla strategiaan, joka vie eteenpäin eurooppalaista integraatioprosessia (Majone 2005, 42). Silti, kuten Warleigh (2004, 97) selvittää, erityisesti neofunktionalismiin sisältyy oletus, jonka mukaan jäsenvaltiot kulkevat hitaasti mutta varmasti kohti liittovaltiojärjestelmää. Neofunktionalistisen teorian, eräänlaisen federalismin ja funktionalismin synteessin, kehitti 1950-luvun lopulla Ernst Haas (1958). Haasin neofunktionalismin keskeisenä oletuksena oli, että taloudellinen integraatio oli itseään ruokkivaa ja johtaisi lopulta ainutkertaisen, mahdollisesti federalistisen poliittisen rakenteen syntymiseen Euroopassa. Haasin teorian perustana oli funktionalistinen ja poliittinen *spillover* -vaikutus, jonka mukaan integraatio tapahtuisi vähitellen ja saisi aikaan yhä enemmän taloudellista ja poliittista dynamiikkaa kohti syvempää integraatiota. (Majone 2005, 42.)

## **2.2. PERINTEINEN YHTEISÖMETODI INTEGRAATIOON**

Devuystin (1999, 119) mukaan eurooppalaisessa integraatiossa integraatiometodi on aina ollut merkittävässä osassa. Tällaisella metodilla tarkoitetaan eräänlaista strategiaa, jonka avulla integraation eteneminen on ollut mahdollista. Tälle strategialle, eli niin kutsutulle yhteisömetodille eurooppalaisen integraation viitekehäyksessä, ei kuitenkaan ole yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Komission entisen varapuheenjohtajan Christopher Tugendhatin (Tugendhat 1986, 36, viitattu Devuyst 1999, 110) mukaan yhteisömetodi perustuu tasa-arvon toteutumisen takaamiselle eurooppalaisten valtioiden välillä. Näin ollen Euroopan yhteisö perustuu säännöille, velvollisuuksille ja tietyille toimintavoille, jotka takaavat, että kaikkien sen jäsenten oikeuksia kunnioitetaan, ja että suurten jäsenvaltioiden välienselvittely ei tapahdu pienten jäsenmaiden kustannuksella. Yhteisömetodi, joka perustuu EU:n esi-isien ajatuksille ja poliittiselle toiminnalle, on kehittynyt ajan kuluessa osana alati muuttuvaa poliittista prosessia. Devuyst (ibid.) määrittää yhteisömetodin yhdeksän ideaalista periaatetta<sup>3</sup>, jotka erottavat EU:n perinteisistä kansainvälisistä organisaatioista. Yksi esimerkki integraation yhtenäisyyden ja jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden metodista integraatioon on vuoden 1950 Schumanin julistus<sup>4</sup>, joka johti nykyisen EU:n esiasteen, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamiseen (Devuyst 2001, 112).

Euroopan integraation yhteydessä perinteiseen yhteisömetodiin on viitattu myös niin kutsutulla Monnet'n metodin käsitteellä. Federalistina pidetyn Jean Monnet'n funktionalistinen metodi integraatioon oli poikkeava federalisteille tyypillisestä poliittisesta naiiviudesta ja idealismista (O'Neill 1996, 29). Neofunktionalisti Haasin teoreettisia näkemyksiä jatkanut Monnet voidaankin paikantaa joko federalistiksi, funktionalistiksi tai näiden kahden ylikansallisen paradigman yhdistelmän edustajaksi (Rosamond 2000, 52). Monnet'n metodi integraatioon merkitsi strategiaa, jonka avulla ylikansallinen muutos tapahtuisi vähitellen ja poliittiset realiteetit, kuten jäsenvaltioiden kansallisen suvereniteetin, huomioon ottaen. Monnet'lle integraation lopputulos, eli sen muoto, ei ollut yhtä tärkeä kuin itse integraatioprosessi, joka laukaistaisiin käyntiin käytännölliseltä pohjalta. Prosessi loisi integraatiolle muodon, joka pystyisi ylläpitämään kansallisuuksien rajat ylittävää yhteistyötä sitä vastustavista elementeistä huolimatta. (O'Neill 1996, 29.) Erilaiset jäsenvaltioiden väliset funktionalistiset sidokset, jotka eivät suoraan uhanneet kansallisvaltioiden suvereniteettia, kuitenkin mahdollistivat lopulta liittovaltion perustamisen. Monnet'n metodi eurooppalaiseen integraatioon oli siis vähitellen kehittyvä integraatioprosessi, joka huipentuisi merkittävään laadulliseen muutokseen valtioiden ja kansojen välisissä poliittisissa suhteissa. (Burgess 2003, 74.)

---

<sup>3</sup> Nämä periaatteet ovat ”askel askeleelta” -lähestymistapa kohti yhä tiiviimpää unionia, integraatio solidaarisuuden avulla, tasapaino jäsenvaltioiden velvollisuuksien ja oikeuksien välillä, toimivallan toiminnallinen jako instituutioiden välillä, yksimielisyyden aiheuttaman päätöksenteon lukkiutumisen estäminen, ei-hegemonistinen päätöksenteko, demokraattinen päätöksenteko, sitovan yhteisölaainsäädännön luominen ja politiikkojen säädely toimeenpanomenettely.

<sup>4</sup> Ranskan ulkoministerin Robert Schumanin julistus (Schuman Declaration 1950) on luettavissa osoitteessa <http://www.cec.org.uk/whatsnew/schuman.htm>.

Näin ollen tästä ylikansallisten paradigmojen yhteisestä strategiasta integraation etenemisessä rakentuu yhtenäisyyden traditio, joka tiivistyy federalismin pääajatuksena ”yhteiset ratkaisut yhteisiin ongelmiin” (Burgess 2004, 40.) Perinteisesti eurooppalainen integraatio on perustunut tähän yhtenäisyyden normiin, jonka metodina on pidetty kunkin yhteistyömuodon yhtenäisyyttä integraatioprosessin syvetessä. Tällöin yhteisön kaikkien jäsenvaltioiden on pitänyt hyväksyä integraatioaloitteet ja asettaa uudet politiikat täytäntöön yhtäaikaaisesti yhtenäisyyden nimissä. Junge (2003, 384) kutsuu tätä käytäntöä yhtenäisyyden paradigmaksi, jonka alkuperä on niissä poliittisissa ja taloudellisissa motiiveissa eurooppalaisesta integraatiosta, jotka virisivät Euroopassa toisen maailmansodan jälkeen. Vuonna 1957 perustetun Euroopan talousyhteisön kuusi alkuperäistä perustajajäsentä, Länsi-Saksa, Ranska, Italia ja Benelux-maat sopivat, että kaikkien jäsenvaltioiden oli oltava mukana päätettäessä sopimuksen alaisina olevista politiikoista. Jäsenvaltioita sitoi myös lainsäädäntöön kirjattu vaatimus yhtenäisestä integraatiosta, mikä merkitsi sitä, että lainsäädäntö toimi instrumenttina yhtenäisyyden saavuttamiselle. (Emt, 384–385.)

Seuraavaksi tulen osoittamaan, että tästä yhtenäisyyden paradigmasta huolimatta eurooppalainen integraatioprosessi ei suinkaan aina ole edennyt yhtenäisesti. Lukuisat poikkeukset, joita tulen tarkastelemaan myöhemmin, osoittavat, että yhtenäisyydestä on tingitty useaan kertaan integraatioprosessin etenemisen mahdollistamiseksi. Jäsenvaltioiden laajempaan eriytymiseen suhtauduttiin kuitenkin hyvin kriittisesti, joten eriytymiseen ei ryhdytty turvautumaan systemaattisesti. Näin ollen tietyt erityistapaukset nähtiin yksittäisinä ja rajoitettuina poikkeuksina yhtenäisyyden paradigmassa, ja jäsenvaltioiden oli ne näin ollen helpompi hyväksyä (Junge 2003, 385).

### **3. ERIYTYVÄ INTEGRAATIO: VAIHTOEHTOINEN INTEGRAATIOKERTOMUS?**

Tässä luvussa tarkastelen, millaisin perustein eriytyvää integraatiokehitystä voidaan tarkastella vaihtoehtoisena integraatiokertomuksena edellä esitellyille perinteisille paradigmoille. Tarkastelen aluksi, onko jäsenvaltioiden mahdollisuus eriytyä integraatioprosessissa todellinen poikkeuksen metodi integraatioon perinteisiin oletuksiin verrattuna. Tässä luvussa teoretisoin EU:n eriytyvää integraatiokehityksestä eriytymisen kolmen kategorian, eriaikaisen integraatiokehityksen, samankeskisten kehien mallin ja niin kutsutun *à la carte* -integraation näkökulmasta. Tarkoitukseni on verrata perinteisten integraatioparadigmojen oletuksia yhteisömetodista eriytyvän integraatiokehi-

tyksen teoretisointiin ja pohtia, edustaako eriytyvä integraatiokehitys eräänlaista ”menetelmällisestä siirtymää” perinteisestä yhtenäisyyden metodista eriytymisen metodiin integraatioprosessissa.

### **3.1. ERIYTYMINEN STRATEGIANA INTEGRAATIOON**

Kuten edellisessä luvussa toin esille, perinteisten integraatiokertomusten sanoma integraatioprosessista on, että integraation on edettävä yhtenäisesti kohti yhteisiä tavoitteita, jotta yhtenäisyys ja tasa-arvo voivat säilyä jäsenvaltioiden välillä yhteisössä. Päämääränä tässä Monnet’n hahmottamassa strategiassa on eurooppalaisen ylikansallisen järjestelmän rakentuminen, vähitellen kehittyvä eurooppalainen liittovaltiomalli. Eriytyvässä integraatioprosessissa sen sijaan ajatus integraation yhtenäisyydestä antaa periksi erilaistumisen ja monimuotoisuuden lisääntymiselle yhteisön sisällä. Eriytymistä tarkastelen tässä tutkimuksessa kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin vuoden 1997 Amsterdamin sopimukseen kirjattu tiiviimmän yhteistyön periaate mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat muodostaa samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa pienempiä ryhmittymiä ja syventää integraatioprosessia joillakin tietyillä politiikan aloilla, kunhan tällainen toiminta täyttää lainsäädäntöön kirjatut ehdot. Integraatioon kielteisesti suhtautuva jäsenvaltio voi vapaaehtoisesti jättäytyä tällaisen tiiviimmän yhteistyöjärjestelyn ulkopuolelle. Tällainen kehitys – eriytymisen institutionalisointi EU:n lainsäädäntöön – viittaa siihen, että eriytyvää integraatiota voidaan ajan kuluessa tarkastella yhtenäisyyden metodista poikkeavana strategiana integraatioon.

Menetelmällistä siirtymää yhtenäisyyden metodista eriytymisen strategiaan voidaan perustella sillä, että EU:n laajentuminen lisää mielenkiintoa eriytymisen mahdollisuutta kohtaan. Junge (2003, 286) toteaa, laajentumisen myötä yhtenäistä integraatiokehitystä ei nähdä enää mahdollisena, tai välttämättä edes toivotunlaisena kehityksenä EU:ssa. Amsterdamin sopimuksen pohjalta Käyttäjän opas tiivistää näkemyksen eriytymisen tarpeellisuudesta seuraavasti:

”Euroopan unionin tuleva laajentuminen Keski- ja Itä-Eurooppaan edellyttää Euroopan unionin toimielinten toiminnan tarkistamista. Nykyinen toimielinrakenne on peräisin ajalta, jolloin järjestelmä oli kuutta jäsenvaltiota varten, ja vaikka sitä on tarkistettu uusien jäsenvaltioiden liittymisen yhteydessä, sen toiminta perustuu edelleen samoihin toimielimiä koskeviin periaatteisiin. Jäsenvaltioiden määrän lisääntyessä Euroopan unionin tavoitteet, suuntaukset ja painopisteet tulevat monimuotoisemmiksi kunkin jäsenvaltion ominaispiirteiden mukaisesti. Tämä monimuotoisuus voi olla paitsi rikkaus myös este, sillä yhteisen Euroopan rakentamisen aikataulu määräytyy hitaimpien jäsenvaltioiden mukaan.” (Amsterdamin sopimus: käyttäjän opas 1997.)

Tässä katkelmassa näkemykseni mukaan EU viittaa ensiksi siihen, että perinteisen yhteisömetodin oletukset integraatiosta eivät enää ole tarkoituksenmukaisia, ja toiseksi siihen, että unionin laajentumassa ja muuttuessa yhä heterogeenisemmäksi kyvykkäille integraatiomyönteisille jäsenvaltioille on suotava tiiviimmän integroitumisen mahdollisuus. Warleigh (2002a, 5) tarkentaa, että uusilla jäsenvaltioilla ja ehdokasvaltioilla on hyvin erilaiset valmiudet asettaa yhteisön säännöstö täysimääräisesti täytäntöön. Lisäksi selvää on, että uudet jäsenvaltiot tuovat ennestään kirjajaan EU:hun omat vaatimuksensa ja kansalliset intressinsä. Stubbin (2002, 165) mukaan olisi epärealistista olettaa, että kaikki uudet jäsenvaltiot olisivat halukkaita ja pystyisivät sitoutumaan samassa määrin integraatioprosessiin. Ylipäätään EU15-jäsenvaltioillakaan ei näytä olevan yhtenäistä näkemystä integraatiokehityksen suunnasta ja tavoitteista (ibid.). Toisin sanoen laajentuminen lisää EU:n monimuotoisuutta ja monimuotoisuuden myötä kiinnostus eriytymistä kohtaan kasvaa. Ja koska laajentumiskierrokset lisäävät EU:n heterogeenisyyttä, tulee unionin sisällä olemaan se yhä enemmän erilaisia intressejä sekä innokkuutta ja kapasiteettia integroitua (Stubb 2002, 154). Eriytyminen, jota voidaan tarkastella myös yhtenä vaihtoehtona määräenemmistö päätöksille, mahdollistaa integraatioprosessin etenemisen jäsenvaltioiden yleisen tahdon mukaisesti, eikä vähiten integraatiomyönteisen jäsenvaltion mukaan. (Warleigh 2002a, 5.) Warleigh (emt, 2-3) argumentoi, että eriytymisen edut voidaankin nähdä samankaltaisen logiikan mukaisesti kuin funktionalismissa: eriytymisen ansiosta integraatiota voi tapahtua siellä, missä jäsenvaltiot ovat siihen valmiita. Näin ollen koko integraatioprosessi etenee, koska jäsenvaltiot haluavat maksimoida siitä seuraavat hyödyt. Toimiessaan tietyllä politiikan alalla jäsenvaltiot haluavat integroitua myös niillä aloilla, jotka liittyvät keskeisesti tähän tiettyyn politiikan alaan. Tällainen integraatiokehitys muistuttaa toisin sanoen selkeästi neofunktionalistista logiikkaa *spillover* -vaikutuksesta integraatioprosessissa, jossa esimerkiksi talouden alueella tapahtuva integraatio johtaa siitä saatujen myönteisten kokemusten myötä integroitumiseen myös politiikan alueella.

Kuinka selkeä muutos Amsterdamin sopimukseen kirjattu tiiviimmän yhteistyön periaate on perinteisestä integraatiokehityksestä? Vaikka sopimuksen myötä eriytyminen periaatteena sai virallisen hyväksynnän ja tunnustuksen EU:ssa, on eriytyvä integraatio ollut jo kauan käytössä EU:ssa ja sen edeltäjissä (Warleigh 2002a, 14). Esimerkiksi sopimusta Euroopan unionista voidaan tarkastella eriytymisen näkökulmasta, sillä se sisälsi periaatteen, jonka mukaan jäsenvaltiot pystyivät halutesaan jäämään yhteistyöjärjestelyjen ulkopuolelle jopa keskeisillä politiikan aloilla. Näin ollen Maastrichtin sopimuksen huomattava muutos yhtenäisyyden metodiin oli, että jäsenvaltiolla oli mahdollisuus jättäytyä integraatioprosessin ulkopuolelle sekä vapaasta tahdostaan että kykyjensä perusteella. Vapaaehtoisuuden nimissä toimivat Iso-Britannia ja Tanska jäädessään yhtenäisvaluut-



tajärjestelmän kolmannen vaiheen ulkopuolelle. (Ibid.) Yhtenäisvaluuttajärjestelmään johtanutta projektia ei luultavasti koskaan olisi käynnistetty, mikäli Iso-Britannialla ja Tanskalla ei olisi ollut mahdollisuutta jäädä sen kolmannen vaiheen ulkopuolelle Maastrichtin sopimukseen kirjatun oikeuden mukaisesti (Warleigh 2002a, 5). Rumfordin (2000, 4) näkemyksen mukaan Euroopan talous- ja rahaliitto (EMU) on EU:n historian ensimmäinen esimerkki täysimääräisen EU-jäsenyyden erilaisista kategorioista, euroryhmän jäsenvaltioista ja sen ulkopuolella olevista.

Lisäksi monien eurooppalaisen integraatiokehityksen tarkastelijoiden mielestä myöskään Maastrichtin sopimuksen esimerkit eriytymisestä eivät olleet täysin uudenlaisia: tunnettu esimerkki eriytymisestä on yksi tutkimuskohteistani, Saksan, Ranskan ja Benelux-maiden vuonna 1985 allekirjoittama, rajattoman matkustamisen mahdollistava Schengenin sopimus, joka syntyessään edusti niin kutsuttua EU:n ulkopuolista ratkaisua eurooppalaisessa integraatioviitekehyksessä. (Majone 2005, 16.) Schengen-järjestelmä on Warleigh'n (2002a, 6) mukaan paras esimerkki siitä, miten jäsenvaltiot jatkavat yhteistyötä EU:n rakenteiden ulkopuolella, mikäli yhteistyötä ei voida jatkaa EU:n lainsäädännön puitteissa joidenkin jäsenvaltioiden vastustuksen vuoksi. Schengenin säännöstö sisällytettiin EU:n lainsäädäntöön vasta Amsterdamin sopimuksella Iso-Britannian, Irlannin ja Tanskan jäädessä säännöstön ulkopuolelle omasta tahdostaan. (ibid.) Mielenkiintoista on, että Schengenin sopimuksen allekirjoittaminen vuonna 1985 ei kuitenkaan vielä herättänyt laajempaa keskustelua EU:n eriytymisestä, vaikka puolet silloisen EU:n jäsenvaltioista jäivät omasta tahdostaan järjestelyn ulkopuolelle. Myöskään Espanjan ja Portugalin liittyminen EU:hun vuonna 1986 ei saanut aikaan keskustelua integraatioprosessin eriytymisestä, vaikka molempia valtioita koskettivat pitkät siirtymäkaudet monilla politiikan alueilla. Myös Länsi-Euroopan unionin perustamista voidaan tarkastella merkittävänä esimerkkinä eriytyvästä integraatiosta ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa. (Stubb 2002, 38.)

Jo 1970-luvulla EU:ssa käytiin vilkasta keskustelua eriytyvästä integraatiokehityksestä ja eriytymisen hyödyntämisestä ilmeni useita aloitteita eräänlaisina vastareaktioina integraatiokehityksen oletettuun pysähtymiseen<sup>5</sup>. Tindemansin raportti (Tindemans 1976) oli yksi esimerkki siitä, miten unioni voisi hyötyä eriytyvästä ja erityisesti eritahtisesta integraatiosta. Raportissa eritahtisen integraation oletuksena oli sen väliaikainen luonne ja solidaarisuus ulkopuolisten ja integraatiossa mukanaolevien jäsenien välillä. Monet ajattelivat eriaikaisen integraation metodin olevan hyödyllinen strategia, sillä sen seurauksena syntyvä edelläkävijöiden ryhmä olisi hitaammin edistyville myönteinen esimerkki. Edelläkävijäryhmä myös tarjoaisi konkreettista vetoapua ryhmään liittymiselle.

---

<sup>5</sup> Erityisesti Ranskan presidentin Charles de Gaullen integraatiovastaisia näkemyksiä pidettiin EU:n kehityksen jarruna.

Näin ollen väliaikaiseksi tarkoitettu eriytyminen kasvattaisi EU:n kapasiteettia toimia, mutta se ei heikentäisi jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta. (Warleigh 2002a, 14–15).<sup>6</sup>

Toisin sanoen argumenttia eriytyvästä integraatiokehityksestä vaihtoehtoisena strategiana integraatioon voidaan horjuttaa vasta-argumentilla, jonka mukaan eurooppalainen integraatio on aina ollut luonteeltaan eriytyvää (esim. Warleigh 2002a, 1-2). Jäsenvaltioiden eriytyminen integraatioprosessissa ei toisin sanoen edusta merkittävää muutosta, sillä eriytymistä on hyödynnetty esimerkiksi laajentumisen tuottamissa ongelmissa aina EU:n ensimmäisestä laajentumiskierroksesta lähtien. Yhtä lailla eriytymiseen on turvauduttu, mikäli jäsenvaltiolla on ollut vaikeuksia toteuttaa yhteisesti asetettuja tavoitteita. (emt, 14.) Näin ollen olisi harhaanjohtavaa antaa ymmärtää, että eurooppalainen integraatiohanke olisi aina edennyt syvässä yhteisymmärryksessä samanmielisten jäsenvaltioiden toimesta.

Näkemykseni mukaan rajoitettuun eriytymiseen on aina turvauduttu EU:ssa, jotta integraation eteneminen on voitu turvata. Näin ollen eriytyminen käytännön välineenä ja strategiana ei ole uusi keksintö EU:ssa. Sen sijaan virallisena integraatiometodina Amsterdamin tiiviimmän yhteistyön periaate edustaa uutta aikakautta perinteiseen jähmeään yhteisömetodiin verrattuna. Tässä mielessä eriytymistä voidaan tarkastella lainsäädännöllisenä poikkeuksen metodina integraatioon. Eriytyvä integraatiokehitys kuitenkin edustaa näkemykseni mukaan eräänlaista poikkeuksen paradigmaa eurooppalaisen integraation teoretisoinnissa, sillä asennemuutos perinteisistä ylikansallisista paradigmoista eriytyvän integraatiokehityksen paradigmaan on selkeä. Siinä missä perinteiset paradigmat olettavat integraation etenevän kohti eurooppalaista liittovaltiomallia niin, että mukana ovat kaikki unionin jäsenvaltiot, eriytyvässä integraatiokehityksessä mahdollisuus lisääntyvään eriytymiseen jäsenvaltioiden välillä tunnustetaan. Seuraavaksi tuon esille perusteluita, jotka näkemykseni mukaan vahvistavat argumenttia eriytyvän integraation poikkeuksellisuudesta perinteisten ylikansallisten paradigmojen oletuksiin nähden.

Siinä missä perinteiset paradigmat pyrkivät visioimaan, mitä integraation tulisi olla tai millaista se voisi olla joskus tulevaisuudessa (Rosamond 2000, 89), eriytyvässä integraatiomallissa kiinnitetään huomiota nykyhetkeen ja tunnustetaan mahdollisesti väistämätön eriytyminen EU:n jäsenvaltioiden välillä. Eriytyvän integraation näkökulmasta eriytyminen mahdollistaa integraation syvenemisen ja etenemisen, toisin sanoen eriytymisen ansioista EU pysyy toimintakykyisenä ja kykeneväisenä saavuttamaan tavoitteitaan. Oletuksenani on, että integraatioprosessin eteneminen on ehdottoman tär-

---

<sup>6</sup> Wessels (1998) on verrannut Tindemansin raportin sisältöä Amsterdamin sopimukseen sisällytetyn tiiviimmän yhteistyön periaatteeseen ja toteaa, että tekstit sisältävät pääosin samanlaiset näkemykset eriytyvästä integraatiokehityksestä.

keää, sillä jos se pysähtyy, kyseenalaistuu ehkä osittain EU:n koko olemassaolo. Perinteisessä yhteisömetodissa eriytyminen nähdään enemmänkin valtioiden välisen kanssakäymisen kielteisenä sivutuotteena, joka otetaan käyttöön vain äärimmäisissä tilanteissa ja hyvin rajoitetusti. Perinteisessä yhteisömetodissa jäsenvaltioiden yhtenäisyyttä ei hylätä, joten jäsenvaltiot eivät koe olevansa uhattuja eriytyneen edessä. Eriytyvässä integraatiokehityksessä eriytyminen on keino, jonka avulla EU voi syventää integraatiokehitystä ja toimia uskottavana ja kilpailukykyisenä toimijana kansainvälisessä järjestelmässä – muutoin EU on vaarassa sotkeutua omaan logiikkaansa integraatiosta. Näin ollen päinvastoin kuin perinteisten integraatioparadigmojen näkökulmasta, eriytyvän integraation puitteissa eriytyminen ja joustavuus nähdään nimenomaan mahdollisuutena sekä integraation etenemiselle että EU:n olemassaololle. Eriytymiseen suhtautuminen on toisin sanoen näkemykseni mukaan yksi keskeisistä eroista perinteisten paradigmojen ja eriytyvän integraation välillä. Paradigmaattinen siirtymä, josta O'Neill (1996) kirjoittaa, on ehkä tässä tapauksessa seurannut poliittista asennemuutosta EU:ssa: suhtautuminen eriytymiseen on muuttunut yhtenäisyydelle koetusta uhasta mahdollisuudeksi integraation etenemisestä. Stubbin (2002, 4) mukaan eriytyvästä integraatiokehityksestä on tullut yksi tärkeimmistä poliittisista ja lainsäädännöllisistä teemoista EU:ssa, joka vaikuttaa kaikkeen unionin toimintaan nyt ja tulevaisuudessa. Koska eriytyneen voidaan näin nähdä haastavan perinteisen yhteisömetodin perusoletukset, kuten integraation yhtenäisyyden ja jäsenvaltioiden solidaarisuuden vaatimuksen, eriytyneen voidaan tarkastella vaihtoehtoisena lähestymistapana, tai jopa uudenlaisena poikkeuksen paradigmatena, eurooppalaiseen integraatioon.

Perinteisiin ylikansallisiin integraatioparadigmoihin verrattuna integraatiokehityksen valtiota muistuttava lopputulos, jossa olisivat mukana unionin kaikki jäsenvaltiot, on tässä vaihtoehtoisessa eriytyneen strategiassa huomattavasti epätodennäköisempi (Warleigh 2002a, 2). Eriytyminen toisin sanoen mahdollistaa monenlaisten lopputulosten teoretisoinnin. Sitä vastoin erityisesti neofunktionalismissa integraation oletetaan etenevän vääjäämättä *spill over* -vaikutuksen ansiosta ensiksi taloudellisesta yhteistyöstä poliittiseen integraatioon. Vaikka funktionalistisissa suuntauksissa itse integraatioprosessi on ylikansallista lopputulosta olennaisempi, integraatiota hallinnoimaan perustetaan kuitenkin ylikansallinen hallintojärjestelmä. Federalismissa liittovaltion kaltainen hallintomalli on luonnollisesti tarkastelun keskiössä.

Eriytyvä integraatiokehitys osoittautuu varsinaiseksi integraatiostrategiaksi erityisesti EU:n laajentumisen viitekehyksessä, mikä tekee eriytyvästä integraatiokehityksestä poikkeavan ylikansallisiin paradigmoihin nähden. Schmitterin (2004, 70) mukaan sekä federalismi että funktionalistiset lähestymistavat nimittäin jättävät huomioimatta laajentumisen teoretisoinnin osana eurooppalaisen integraation kehitystä. Funktionalistiset suuntauksukset tarkastelevat kyllä huolella laajentumisen logiikkaa

funktionaalisten tehtäväalueiden puitteissa, mutta eivät Schmitterin (ibid.) mukaan alueellisten yksiköiden, siis uusien jäsenvaltioiden näkökulmasta. Funktionalismissa ei toisin sanoen huomioida sitä, mikä eriytymisen strategiassa huomioidaan väistämättä: uusien jäsenvaltioiden mahdollisuus jäädä integraatiokehityksen ulkopuolelle joillakin politiikan aloilla. Federalismissa ei Schmitterin (ibid.) mukaan ymmärrettäisi EU:n nykyisenkaltaista kehitystä kohti ”epäsymmetristä federalismia”, jossa oikeudet, velvollisuudet ja säännöt eivät ole samat kaikille jäsenvaltioille. Näin kuvattu epäsymmetria, joka näkemykseni mukaan kuvaa myös EU-jäsenyyden poikkeustilaa ja joka johtaa jäsenvaltioiden väliseen eriarvoisuuteen, merkitsee tutkimukseni viitekehityksessä mahdollisuutta leirin syntymiseen, mikäli poikkeustila saa pysyviä piirteitä.

Mielestäni Schmitter (2004, 71) huomauttaa osuvasti, että kattavan teorian integraatiosta tulisi olla myös teoria hajautumisesta eli *disintegraatiosta*, toisin sanoen eriytymisestä. Schmitter (emt, 47) lisää, että kokonaisvaltaisen integraatioteorian ei tulisi ainoastaan pystyä selittämään, miksi valtiot ryhtyvät koordinoimaan yhteistoimintaa ja siirtämään suvereniteettiaan yhteisille instituutioille, vaan myös, miksi valtiot eivät toimi tällä tavalla. Eriytyvän integraatiokehityksen puitteissa hajautumisen teoretisointi on näkemykseni mukaan mahdollista. Tällöin voidaan Schmitterin (ibid.) mukaan pohtia, miksi jotkut valtiot jättäytyvät vapaaehtoisesti integraatiokehityksen ulkopuolelle joko kokonaan tai tietyillä sektoreilla, mutta myös sitä, millaisia seurauksia integraatiokehityksen ulkopuolelle jäämisestä on. Tutkimuksessani tarkastelunäkökulmana on erityisesti jäsenvaltion kyky integroitua eli sellainen mahdollinen kehitys, jossa jäsenvaltio jää integraatiokehityksen ulkopuolelle sen vuoksi, että sillä ei toistaiseksi ole resursseja osallistua tiiviimpään yhteistyöjärjestelyyn. Millaisia seurauksia tällaisesta ulkopuolisuudesta on?

Myös Stubb (2002, 165) päätelee, että pitkällä aikavälillä eriytyminen osoittaa eurooppalaisessa integraatioteoriassa paradigmaattisen siirtymän, koska perinteiset integraatioparadigmat perustuvat perinteiseen joustamattomaan integraatiomalliin. Joustavuus ja sen institutionalisointi viimeistään Amsterdamin sopimuksesta lähtien toimii vastakohtana näille klassisille selitysmalleille. Eriytymisen debatti on täten täysin vastakkainen edellisiin verrattuna, sillä se perustuu käsitteille, jotka eroavat perinteisestä jäykästä näkökulmasta integraatioprosessiin. Näin ollen eriytyminen vaikuttaa Stubbin (ibid.) mukaan käsitteistä ja periaatteista käytävään keskusteluun eurooppalaisessa integraatiotutkimuksessa, sillä se pystyy tarjoamaan jotakin poikkeavaa perinteisiin integraatiomalleihin nähden. Lisäksi Stubbin (ibid.) mukaan eriytyminen vaikuttaa pitkällä aikavälillä integraatiokehityksen muotoon ja suuntaan.

### 3.2. ”TIIVIIMPI YHTEISTYÖ” EU:N LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Tässä luvussa tuon esille muutamia keskeisiä havaintoja tiiviimmän yhteistyön periaatteen sisällöstä ja ehdoista EU:n lainsäädännössä. Tarkoitukseni on havainnollistaa, millä tavalla eriytymisen institutionalisointi EU:n lainsäädäntöön edustaa useiden näkemysten mukaan siirtymää yhtenäisyyden metodista eriytymisen strategiaan. Stubb (2002) nimittää tiiviimmän yhteistyön periaatteen lisäämistä EU:n lainsäädäntöön joustavuuden institutionalisoinniksi EU:ssa. Majonen (2005, 16) mukaan Amsterdamin sopimuksella ja sitä seuranneella Nizzan sopimuksella pyrkimys laajempaan eriytymiseen sai virallisen tunnustuksen. Toisin sanoen Amsterdamin ja Nizzan sopimusten sisältämällä ehdoilla pyritään EU:ssa legitimoimaan mekanismi, joka tulevaisuudessa sallii monta erilaista laajuutta integraatiossa ja yhteistyössä eri jäsenvaltioryhmien välillä (emt, 17).

Amsterdamin sopimuksen pohjalta laaditun, EU-kansalaisten tiedottamiseen suunnitellun Käyttäjän oppaan (Amsterdamin sopimus: käyttäjän opas 1997) tiiviimmän yhteistyön luvussa todetaan, että Amsterdamin sopimuksen ainutlaatuinen uudistus on se, että siinä EU:sta tehtyyn sopimukseen sisällytetään ’eriytetyn yhdentymisen’ käsite. Tämä ilmaistaan sopimuksessa tiiviimmän yhteistyön käsitteellä. Oppaan mukaan tiiviimpi yhteistyö merkitsee, että ne jäsenvaltiot, jotka haluavat edetä integraatioprosessissa nopeammin, voivat syventää keskinäistä yhteistyötään ja antaa muille jäsenvaltioille mahdollisuuden liittyä myöhemmin mukaan. Toisin sanoen tiiviimmän yhteistyön järjestely on Amsterdamin sopimuksen mukaisesti avoinna kaikille jäsenvaltioille, ja jäsenvaltiot voivat liittyä yhteistyöhön milloin tahansa edellyttäen, että ne noudattavat peruspäätöstä ja yhteistyön yhteydessä jo tehtyjä päätöksiä. Oppaan mukaan tiiviimmän yhteistyön on edistettävä unionin tavoitteiden saavuttamista ja suojeltava sen etuja. Lisäksi tiiviimpi yhteistyö voidaan ottaa käyttöön ainoastaan viimeisenä keinona ja siinä on oltava mukana suurin osa jäsenvaltioista. Yhteistyöjärjestelyn ei tule vaikuttaa yhteisön säännöstöön, eikä perussopimusten muiden määräysten nojalla toteutettuihin toimiin. Oppaan mukaan tiiviimpi yhteistyö ei saa myöskään vaikuttaa niiden jäsenvaltioiden toimivaltaan, oikeuksiin, velvollisuuksiin ja etuihin, jotka eivät osallistu yhteistyöhön. Amsterdamin sopimuksessa tiiviimmän yhteistyön aloittamisesta todetaan, että ensimmäisessä ja kolmannessa pilarissa yhteistyön aloittamisesta päättää neuvosto määräenemmistöllä, mutta jäsenvaltio voi turvautua suojalausekkeeseen ja estää asiasta äänestämisen tärkeiden kansalliseen politiikkaan liittyvien syiden nojalla. Tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta todetaan, että kaikki neuvoston jäsenet voivat osallistua asian käsittelyyn, mutta ainoastaan tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden edustajat osallistuvat päätöksentekoon. (Amsterdamin sopimus: käyttäjän opas 1997.) Seuraavaksi tarkastelen, millaisia muutoksia Nizzan sopimus ja EU:n perustuslaillinen sopimus tuovat

Amsterdamin sopimukseen. Lopuksi esittelen näkemyksiä, jotka tuovat esiin tiiviimmän yhteistyön periaatteeseen sisältyviä ristiriitaisuuksia.

Vuoden 2002 Nizzan sopimuksella muutettiin joitakin Amsterdamin artikloja, jotta eriytyvän integraation mahdollisuutta voitaisiin hyödyntää laajemmin ja helpommin EU:n tulevan laajentumiskierroksen jälkeen. Nizzan sopimuksen käyttäjän oppaassa (2001) todetaan, että vaikka tiiviimmän yhteistyön määräyksiä ei ole koskaan sovellettu käytännössä, Eurooppa-neuvosto katsoi välttämättömäksi muuttaa niitä aiempaa lievemiksi silmällä pitäen unionin laajentumista 27-jäseniseksi. Nizzan sopimuksella tiiviimmän yhteistyön aloittamisen edellytyksiin lisättiin, että yhteistyön on vahvistettava unionin yhdentymiskehitystä, eikä se saa vahingoittaa unionin sisämarkkinoita tai taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Lisäksi oppaan mukaan sopimuksessa täsmennetään, että tiiviimmän yhteistyön yhteydessä hyväksytyt säädökset eivät kuulu yhteisön säännöstöön. Tällöin tiiviimmän yhteistyön yhteydessä hyväksytyt säädökset soveltavat yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot, eivätkä muut jäsenvaltiot estä toteuttamista sitä. Nizzan sopimuksen käyttäjän oppaan mukaan Nizzan sopimuksella tiiviimmän yhteistyön perustamisesta tuli helpompaa, sillä jäsenvaltioiden aiempi veto-oikeus tiiviimmän yhteistyön perustamisessa poistui ulkopoliittikan alaa lukuun ottamatta. Tämän lisäksi perustamismenettelyyn vaadittavaa jäsenvaltioiden määrää vähennettiin enemmistöstä pysyvästi kahdeksaan huolimatta siitä, kuinka monta jäsenvaltiota unionissa on laajentumisen jälkeen. Tiiviimmän yhteistyön soveltamisala laajennettiin koskemaan myös yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Nizzan sopimuksen käyttäjän opas selventää, että Nizzan sopimuksen myötä tiiviimpää yhteistyötä voidaan toteuttaa vasta viimeisenä keinona, jos neuvosto katsoo, ettei yhteistyölle asetettuja tavoitteita voida saavuttaa kohtuullisessa ajassa soveltamalla perussopimusten asiaa koskevia määräyksiä. (Nizzan sopimus: käyttäjän opas 2001.)

Stubb (2002, 119–120) tiivistää, että Nizzan sopimus ei ollut saavutuksiltaan vallankumouksellinen joustavuusehtojen suhteen, mutta sisälsi kuitenkin muutamia merkittäviä lisäyksiä Amsterdamin sopimukseen. Warleigh'n (2002a, 15–16) mukaan Amsterdamin sopimuksessa tiiviimpi yhteistyö jäi kömpelöksi periaatteeksi hyödyntää, joten Nizzan sopimuksella tiiviimmän yhteistyön periaatteesta muotoiltiin hieman selkeämpi. Warleigh'n (emt, 16) näkemys on, että eriytymisen institutionalisointi yhteisön lainsäädäntöön Amsterdamin sopimuksella viestii siitä, että jäsenvaltiot ilmeisesti hyväksyivät vähittäisen siirtymisen kohti tiiviimmän yhteistyön mahdollisuutta tulevaisuudessa.

EU:n perustuslaillinen sopimus<sup>7</sup> pyrkii Majonen (2005, 16) mukaan muokkaamaan tiiviimmistä yhteistyön periaatteesta käyttökelpoisemman ja toimivamman. Perustuslaillisen sopimuksen artiklassa I-44 todetaan, että yksi kolmasosa jäsenvaltioista on riittävä määrä aloittamaan tiiviimmän yhteistyön neuvoston päätöksellä. Samoin kuin Nizzan sopimuksessa todetaan, myös perustuslaillisen sopimuksen mukaan päätös ryhtyä tiiviimpään yhteistyöhön on hyväksyttävä neuvostolla ja hyväksyntä edellyttää, että koko unioni ei voi saavuttaa yhteistyölle asetettuja tavoitteita kohtuullisessa ajassa. Samoin artiklan I-44 mukaan koko neuvosto voi osallistua asian käsittelyyn, mutta äänestykseen osallistuvat vain tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvia jäsenvaltioita edustavat neuvoston jäsenet. (Euroopan perustuslaki 2004, V osasto, III luku, artikla I-44.) Sama artikla sisältää muitakin kohtia, jotka jossain määrin helpottavat tiiviimpään yhteistyöhön ryhtymistä Nizzan sopimuksen vastaaviin artikloihin 43, 43a ja 43b verrattuna (Majone 2005, 18).<sup>8</sup>

Perustuslaillisen sopimuksen laatijat, aivan niin kuin Amsterdamin ja Nizzan sopimusten laatijat, ovat olleet tietoisia siitä, että moninaisuuden lisääntyessä unionissa tiiviimpi yhteistyö voi olla ainoa keino välttää integraatiokehityksen pysähtymistä ilman, että perinteisen viitekehityksen keskeiset periaatteet vaarantuvat. Tiiviimmän yhteistyön kannattajat näkevätkin, että tiiviimmän yhteistyön avulla erilaisuutta ja moninaisuutta voidaan säännellä virallisten periaatteiden mukaisesti, eli yhteisessä linjassa EU:n tavoitteiden kanssa. Perinteisen yhteisömetodin kannattajat sen sijaan katsovat, että tiiviimmässä yhteistyössä on kyse jostakin aivan muusta kuin unionin tavoitteiden edistämisestä: vapaaehtoisen yhteistyön erilaiset muodot jäsenvaltioiden välillä tosiasiallisesti heikentävät perinteisen yhteisömetodin ajatusta siitä, että kaikki jäsenvaltiot kulkevat yhdessä samaa integraatiopolkua ja kohti yhteisiä tavoitteita. (Majone 2005, 18.)

Kuten Nizzan sopimuksesta laadittu opas toteaa, Amsterdamin sopimusta uudistettiin tiiviimmän yhteistyön periaatteen osalta, vaikka näitä määräyksiä ei ollut käytetty EU:ssa (Nizzan sopimus: käyttäjän opas 2001). Majonen (2005, 19) mukaan Amsterdamin ja sitä seuranneen Nizzan sopimukseen kirjatut yhteistyöhön ryhtymisen ankarat ehdot ovat estäneet jäsenvaltioita hyödyntämästä tätä mahdollisuutta. Majonen (ibid.) mukaan erityisesti ehto tiiviimpään yhteistyöhön ryhtyvien jäsenvaltioiden lukumäärästä sekä ehto yhteistyön avoimuudesta kaikille jäsenvaltioille vaikeuttaa tiiviimpään yhteistyöhön ryhtymistä. Majone (ibid.) kuitenkin ennustaa, että mikäli ehtoja vielä

---

<sup>7</sup> EU:n jäsenvaltioiden edustajat allekirjoittivat sopimuksen Euroopan perustuslaista lokakuussa 2004. Tällä hetkellä sopimus odottaa ratifioituksi tulemistä yhdeksässä jäsenvaltiossa.

<sup>8</sup> Euroopan perustuslain V osaston ”Unionin toimivallan käyttö” III luvun ”Tiiviimpi yhteistyö” I-44 artikla ”Tiiviimpi yhteistyö” on luettavissa osoitteessa [http://www.europa.eu.int/constitution/fi/ptoc9\\_fi.htm#a55](http://www.europa.eu.int/constitution/fi/ptoc9_fi.htm#a55). Vertailun vuoksi nykyisen lainsäädännön mukaisia eli Nizzan sopimuksen ensimmäisen osan artikloita 43, 43a ja 43b tiiviimmistä yhteistyöstä voi tarkastella osoitteessa [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fi/treaties/dat/12001C/htm/C\\_2001080FI000101.html](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fi/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080FI000101.html).

jonkin verran löysennetään, houkutus muodostaa pienempiä, homogeenisempiä integraatioryhmitymiä saattaa käydä vastustamattomaksi, samalla kun kansalliset preferenssien kirjo kasvaa entisestään laajentuvassa EU:ssa. Stubb (2002, 121) arvioi, että Nizzan sopimuksessa merkittävää on se, että EU:n sopimusten ulkopuolella on vastaisuudessa vaikeampaa toimia tiiviimmän yhteistyön nimissä. Vaikka tämä ei kuitenkaan lopeta keskustelua mahdollisen ”kovan ytimen” syntymisestä EU:ssa tiiviimmän yhteistyön seurauksena, Stubbin (emt, 122) mukaan nykyiset säädökset eivät voi johtaa jäsenvaltioiden ydinryhmän syntymiseen. Tällaisen jäsenvaltioiden edelläkävijäryhmän puolesta puhujat perustavat visionsa nostalgiselle olettamukselle siitä, että Ranskan ja Saksan johtama yhtenäinen jäsenvaltioryhmä veisi integraatioprosessia eteenpäin.<sup>9</sup> Stubbin arvio on, että tiiviimpään yhteistyöhön ei tulla tulevaisuudessa turvautumaan usein, mutta että pelkkä tieto tällaisen välineen olemassaolosta edistää Stubbin (ibid.) mukaan päätöksentekoa jäsenvaltioiden välillä.

Joka tapauksessa EU:n lainsäädäntöön kirjattu tiiviimmän yhteistyön periaate jättää ilman joukon kysymyksiä, joihin yhteisön sopimukset eivät tarjoa vastauksia. Vahvistaako tiiviimpään yhteistyöhön osallistuminen jäsenvaltion valta-asemaa suhteessa ulkopuolisiin jäsenvaltioihin, kun tiiviimmän yhteistyön päätöksentekoon osallistuvat vain tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot? Entä miten taataan se, että joustava järjestely tähtää koko unionin tavoitteiden edistämiseen? Sillä kuten Stubb (2002, 159) muistuttaa, eikö eriytymisen luonteeseen nimenomaan sisälly se, että eriytymisen järjestely palvelee siihen osallistuvien jäsenvaltioiden etua, eikä unionin yhteistä etua? Entä miten tiiviimpää yhteistyötä viimeisenä keinona tulkitaan? Koska sitä on mahdotonta todistaa lainsäädännön avulla, tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot todistavat sen argumentoinnillaan yhteistyöhön ryhtymiseen vaadittavista poliittisista kriteereistä. Stubb (ibid.) kysyy lisäksi, miten voidaan taata se, että joustavat järjestelyt eivät vaikuta yhteisön säännöstöön tai niiden jäsenvaltioiden kompetenssiin, oikeuksiin, velvollisuuksiin ja intresseihin, jotka eivät osallistu tiiviimpään yhteistyöhön tietyllä politiikan alalla? Nämä kysymykset ovat tärkeitä pohdittaessa eriytymisen kielteisiä sivutuotteita. Tähän asti esitellyssä kirjallisuudessa eriytymisen mahdollisuus on nähty lähes pelkästään myönteisenä kehityksenä EU:ssa. Seuraavassa teorialuvussa osoitan, että kun eriytymistä tarkastellaan kriittisesti Agambenin poikkeustilan käsitteen avulla, voidaan eriytyvää integraatiokehitystä teoretisoida EU:n ytimessä sijaitsevien jäsenvaltioiden määräysvallan vahvistamisen ja ulkokehälle rakentuvan poikkeustilan näkökulmasta.

---

<sup>9</sup> Saksan ulkoministeri Joschka Fischer (2000) rakentaa puheessaan visiota ”painovoiman keskuksista” eli edelläkävijöiden ryhmästä EU:ssa, joka ei Fischerin näkemyksen mukaan voi toimia ilman Saksan ja Ranskan läheistä yhteistyötä. Zielonka (2000) argumentoi vastineessaan Fischerin puheelle, että painovoiman keskuksen luominen merkitsisi todellisuudessa erillisen ydinryhmän perustamista EU:hun.



Olen pohtinut, sopiiko edellä tarkastelemani tiiviimmän yhteistyön periaate valitsemieni tutkimuskohteiden tarkasteluun, sillä kaikki kolme tutkimuskohdetta edustavat sellaisia siirtymäkausijärjestelyjä, jotka on neuvoteltu jo liittymisneuvotteluissa EU:n ja ehdokasvaltioiden välillä. Tiiviimmän yhteistyön periaate sopii mielestäni paremmin myöhemmin tulevaisuudessa tapahtuvaan eriytymiseen jäsenvaltioiden välillä, toisin sanoen vasta sitten, kun toukokuussa 2004 EU:hun liittyneiden jäsenvaltioiden siirtymäkaudet ovat päättyneet. Stubb (2002, 164) on samaa mieltä ja toteaa, että jäsenvaltiot ryhtyvät tiiviimpään yhteistyöhön luultavasti vasta sitten, kun nykyiset siirtymäkaudet ovat päättyneet. Tiiviimmän yhteistyön periaatteen tarkastelu tässä tutkimuksessa on kuitenkin perusteltua siitä näkökulmasta, että se edustaa virallista esimerkkiä menetelmällistä siirtymästä yhtenäisyyden säilyttämisen metodista mahdolliseen jäsenvaltioiden eriytymiseen. Lisäksi se osoittaa, että jäsenvaltioiden eriytymisen mahdollisuutta on vaikea muotoilla EU:n lainsäädäntöön niin, että se ei herättäisi epäilyksiä perinteisen yhteisömetodin aseman heikkenemisestä.

### **3.3. ERIYTYVÄN INTEGRAATIOKEHITYKSEN KATEGORIAT**

Edellisestä johtuen eriytyvän integraatiokehityksen käsitettä voidaan näkemykseni mukaan tarkastella eräänlaisena yläkäsitteenä sekä sellaisille tiiviimmän yhteistyön järjestelyille, joita mahdollisesti tullaan tulevaisuudessa näkemään EU:ssa, että tutkimuskohteideni kaltaisille esimerkeille, joita tarkastelen lähemmin tämän tutkimuksen analyysiosuudessa. EU:n eriytyvä integraatiokehitys teoreettisena terminä voidaan nimittäin määritellä samalla tavalla kuin hallinnollinen tiiviimmän yhteistyön periaate unionin lainsäädännössä. Näin ollen sekä tiiviimmän yhteistyön järjestelyn että eriytyvän integraation teoreettisten kategorioiden seuraukset voivat olla samanlaiset: poikkeustilan rakentuminen EU:n sisälle. Antola (2004, 46) määrittelee eriytyvän integraatiokehityksen prosessiksi, jossa EU:n halukkaat ja kyvykkäät jäsenvaltiot voivat muodostaa samanmielisten maiden ryhmiä, jotka etenevät integraatioprosessissa nopeammin ja pidemmälle kuin haluttomammat tai kyvyttömät jäsenvaltiot. Näin ollen osasta EU:n jäsenvaltioita voi muodostua eräänlainen alaryhmä, joka etenee integraatioprosessissa, vaikka kaikki unioniin kuuluvat valtiot eivät osallistuisi tällaiseen yhteistyöhön (Warleigh 2002b, 103). Eriytyvän integraatiokehityksen ansioista EU-jäsenyys mahdollistaa tällöin kunkin jäsenvaltion kohdalla sen edellytyksiin nähden määrättyjen oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumisen eri politiikan aloilla (Kölliker 2001, 125). Eriytyvän integraation terminologia on muuttanut sisältöään ja saanut aikaan vilkasta keskustelua EU:ssa. Terminologinen kehitys on edennyt kielteisen vastaanoton saaneesta 'kovan ytimen'<sup>10</sup> vertauskuvasta eriytyvän ja

---

<sup>10</sup> Saksalaiset poliitikot Schäuble ja Lamers (1994) aloittivat keskustelun integraatiota eteenpäin vievien halukkaiden ja kyvykkäiden jäsenvaltioiden "kovasta ytimestä" vuonna 1994. Jäsenvaltiot reagoivat tähän välittömästi kielteisesti, mutta asenteet ovat muuttuneet vähitellen eriytymisdebatin kehittyessä. (Stubb 2002, 43.)

joustavan integraation termeihin sekä lopulta unionin nykyisen lainsäädännön sanamuotoon 'tiivimpi yhteistyö'. Eriytyvä integraatio on käytetyin akateemisessa kirjallisuudessa, joustavaa integraatiota voidaan puolestaan pitää tätä poliittisesti hyväksyttävämpänä. Vuoden 1996 Eurooppa-neuvosto pääsi sopimukseen tiiviimmän yhteistyön käsitteen, jonka Stubb (2002, 43) arvioi poliittisesti korrekteimmaksi.<sup>11</sup> Tämä terminologinen muutos heijastaa hänen mukaansa yleistä muutosta kohti vähemmän ideologista käsitteistöä (ibid). Eriytyvän integraation teoreettisen diskurssin alakategoriat ovat eriaikainen integraatiokehitys, samankeskisten kehien malli sekä à la carte -malli<sup>12</sup>. Vastaava käytännön diskurssi rakentuu Stubbin (2002, 44) mukaan siirtymälausekkeesta, oikeuttamislausekkeesta sekä tapauskohtaisesta ja ennalta määrätystä eriytymisestä.<sup>13</sup> Teoreettisesta sanastosta ja käytännön sanastosta muodostuu pareja, jolloin eriaikainen integraatio vastaa siirtymäehtoja, samankeskiset kehät mahdollistavia ehtoja ja à la carte -malli tapauskohtaista sekä ennalta määrättyä joustavuutta. (Stubb 2002.)

Tässä luvussa tarkastelen, millaisen kategorian mukaisesti integraatiokehitys näyttää etenevän tutkimuskohteideni, työntekijöiden vapaan liikkuvuuden, Schengen-järjestelmän ja yhteisvaluuttajärjestelmän näkökulmasta, ja erityisesti EU:hun 1. toukokuuta 2004 liittyneiden jäsenvaltioiden kohdalla. Eriaikaisen integraatiokehityksen mukaan eriytyminen jäsenvaltioiden välillä on vain väliaikaista, kun taas samankeskisten kehien mallissa ja à la carte -mallissa pysyvän eriytyminen mahdollisuus jäsenvaltioiden välillä sen sijaan tunnustetaan. Kaikille kategorioille on kuitenkin yhteistä vähintäänkin väliaikaisen edelläkävijäryhmän muodostuminen EU:hun. Lähtötilanteena tässä luvussa on, että kaikkien kolmen tutkimuskohteen oletetaan EU:ssa olevan eriaikaisen integraatiokehityksen mukaista, sillä uusien jäsenvaltioiden odotetaan liittyvän työntekijöiden vapaan liikkuvuuden "alueeseen", Schengen-alueeseen ja euro-alueeseen väliaikaisiksi tarkoitettujen siirtymäkausien jälkeen. Toisin sanoen EU-jäsenyyden alkumetreillä olevien jäsenvaltioiden oletetaan siirtyvän ulkokehältä lähemmäksi EU:n ydintä sitten, kun siirtymäkausi päättyy, tai kun jäsenvaltiot täyttävät niiltä vaaditut edellytykset. Tässä luvussa pohdin, voidaanko eriytyvän integraatiokehityksen kategorioita yhdistää keskenään, jotta voitaisiin pohtia mahdollisen pitkäaikaisen tai pysyvän eriytyminen seurauksia siitä huolimatta, että tutkimuskohteiden oletetaan edustavan eriaikaista integraatiokehitystä. Millaisena eriytyminen kategoriana esimerkiksi pitkäaikainen eriytyminen EMU:n suhteen näyttäytyy? Mikäli jäsenvaltio jää pitkäksi aikaa tietylle kehälle eli tietylle kehitystasolle integraatiossa, onko tällaisessa kehityksessä nähtävissä samankeskisten kehien mallin mukaista pysy-

<sup>11</sup> Tiivimmän yhteistyön käsite kirjattiin Amsterdamin sopimukseen englanninkielisellä termillä *closer cooperation*, joka muutettiin Nizzan sopimuksessa termiksi *enhanced cooperation* (ibid.).

<sup>12</sup> Selvennykseksi todettakoon, että vastaavat englanninkieliset termit ovat *multi-speed integration*, *variable geometry/concentric circles* sekä *à la carte integration*.

<sup>13</sup> Englanninkieliset vastineet ovat *transitional clauses*, *enabling clauses*, *case-by-case flexibility* ja *predetermined flexibility*.

vämpää eriytymistä? Entä mitä tapahtuu niille jäsenvaltioille, joilla ei ole kapasiteettia edetä integraatiossa, toisin sanoen niille, jotka jäävät pitkäksi aikaa EU:n ulkokehälle? Tällä kysymyksessä viitataan seuraavan luvun teemaan, sillä silloin pohdin pysyvän poikkeustilan eli leirin syntymisen mahdollisuutta EU:ssa Agambenin poikkeustilan ja leirin käsitteiden valossa. Sitä ennen tässä luvussa tarkastelen, voidaanko kolmeen tutkimuskohteeseeni yhdistää samankeskisten kehien ja à la carte -mallien mukaista pysyvän eriytymisen mahdollisuutta, vaikka niiden oletetaan edustavan eriaikaisen integraatiokehityksen kategoriaa uusien jäsenvaltioiden osalta.

### ***3.3.1. Eriaikainen integraatiokehitys***

Eriaikaisen integraatiokehityksen mallissa EU näyttäytyy järjestelmänä, jossa yhteisiä tavoitteita ajavat eteenpäin tietyistä jäsenvaltioista muodostuva ydinryhmä, jotka ovat sekä halukkaita että kyvykkäitä kehittämään tiettyjä politiikan- tai hallinnonaloja eteenpäin. Eriaikaisessa eli eritahtisessa integraatiossa muuttujana on aika: integraatiokehitys tapahtuu eriaikaisesti EU:n jäsenvaltioiden kohdalla. Eriaikaisessa integraatiomallissa kuitenkin oletetaan, että muu EU seuraa integraation edelläkävijäryhmää perässä omien kykyjensä ja halukkuutensa mukaisesti. Tällöin kaikki jäsenvaltiot etenevät kohti samoja tavoitteita, mutta kunkin jäsenvaltion kyvyistä ja valinnoista riippuen jäsenvaltiot etenevät integraatiossa eriaikaisesti. Tällaisessa näkemyksessä on optimistinen oletus siitä, että vaikka siinä tunnustetaan jäsenvaltioiden väliset eroavaisuudet, jäsenvaltiot silti jakavat samat tavoitteet, jotka kaikki jäsenvaltiot tulevat saavuttamaan lopulta tietyssä ajassa. Samalla yhteisön säännöstö säilyy ennallaan. Yhteisiä tavoitteita asettamalla EU-tasolla voidaan näin estää mahdolliset yhteisön periaatteiden tai lainsäädännön laiminlyönnit niin että esimerkiksi solidaarisuuden periaate säilyy edelleen yhteisössä. (Stubb 1996, 287.) Näistä lähtökohdista käsin eriaikainen integraatiokehitys eroaa selkeästi samankeskisten kehien mallin ja à la carte -mallin mukaisesta eriytymisestä.

Eriaikaisen integraatiokehityksen mallin mukainen EU voidaan nähdä useiden kehien järjestelmänä, jossa jäsenvaltioiden hallitukset eivät eriydy yhteisen näkemyksen puuttumisen vuoksi, vaan sen vuoksi, että ne eivät kykene integroitumaan samassa tahdissa. Näin ollen tietyt jäsenvaltiot menevät eteenpäin politiikan alalta toiselle ja muut jäsenvaltiot sitoutuvat ottamaan edelläkävijät kiinni myöhemmin. Selkeä esimerkki tällaisesta integraatiokehityksestä on Kreikka yhtenäisvaluuttajärjestelmän yhteydessä: vaikka Kreikka oli kykenemätön siirtymään EMU:n kolmanteen vaiheeseen järjestelmän käyttöönoton aikaan tammikuussa 1999, maa liittyi euroalueeseen heti, kun se täytti vaaditut konvergenssi- eli lähentymiskriteerit. (Warleigh 2002b, 108.) Kuten edellä selvitin, eriaikaista integraatiokehitystä vastaa käytännön ja lainsäädännön termi siirtymälauseke, joka on rinnas-

tettavissa eriaikaisen integraatiokehityksen kategoriaan. Tutkimuskohteistani erityisesti keski- ja itäeurooppalaisten työntekijöiden vapaata liikkuvuutta EU15-maissa rajoittava väliaikainen siirtymäkausi on selkeä esimerkki tällaisesta siirtymälausekkeesta eli eriaikaisesta integraatiokehityksestä. Siirtymälausekkeessa EU:hun liittyviä valtioita estetään väliaikaisesti osallistumasta tiettyyn politiikan alaan, jotta olemassa oleva järjestelmä tai vanhat jäsenvaltiot ehtivät sopeutua laajentumisen tuomiin muutoksiin (Stubb 2002, 46). Lisäksi tällaiset siirtymäehdot liittyvät usein jo liittymissopimuksiin, jolloin niistä neuvotellaan liittymisneuvotteluiden aikana EU:n ja ehdokasvaltioiden välillä. Siirtymäkaudet voivat tällöin olla kymmenenkin vuoden pituisia, mutta ne eivät koskaan ole rajoittamattomia, toisin sanoen ne eivät ole koskaan tarkoitettu pysyviksi käytännöiksi. (Stubb 1996, 291.) Työntekijöiden liikkumisrajoitukset edustavat selkeätä esimerkkiä liittymissopimukseen sisällytetystä siirtymälausekkeesta myös siksi, että siirtymäkaudet usein perustetaan kotimaan poliittisen painostuksen vuoksi, jolloin jäsenvaltiot ovat pakotettuja neuvottelemaan poikkeuskäytännöistä (Stubb 2002, 47). Tutkimusaineistoni perusteella siirtymäkausi päätettiin ottaa käyttöön EU15-maissa nimenomaan yleisen mielipiteen ja työmarkkinajärjestöjen painostuksen pohjalta.

Eriaikainen integraatiokehitys on strategia, jota Stubbin (2002, 48) mukaan on EU:ssa käytetty ja jota tullaan jatkossa käyttämään yhä enemmän laajentumiskierrosten yhteydessä. Näkemykseni mukaan pelkästään eriaikaisen integraation näkökulmasta eriytymisen metodi ei toisin sanoen eroa merkittävästi perinteisestä yhteisömetodista, sillä molemmissa lopputuloksena oletetaan olevan yhtenäinen unioni ja integraatiokehityksen tavoitteet ovat kaikille jäsenvaltioille yhteiset. Sekä perinteisessä yhteisömetodissa että eriaikaisessa integraatiokehityksessä kielletään mahdollinen pysyvä eriytyminen, joten molemmissa strategioissa eriytymisen oletetaan olevan vain väliaikainen ratkaisu integraatiokehityksen mahdollistajana. Yhteisömetodissa korostuu vielä enemmän kielteinen suhtautuminen eriytymiseen, mutta kuten Stubb (ibid.) huomioi, myös eriaikaiseen integraatioon sisältyvä riski pysyvästä eriytymisestä jäsenvaltioiden välillä on minimaalisen pieni. Tämän osoittavat Stubbin (ibid.) mukaan selkeästi aikaisemmat siirtymäkausijärjestelyt, sillä kun tavoite on sama eriaikaisen integraatiokehityksen mukaisesti, väliaikainen eriytyminen ei luo pysyviä rajalinjoja ytimen ja ulkokehän välillä. Pysyvä eriytyminen liittyy sen sijaan samankeskisten kehien kategoriaan, jota tarkastelen seuraavaksi.

### ***3.3.2. Samankeskisten kehien malli***

Samankeskisten kehien mallissa kaikki jäsenvaltiot osallistuvat täysimääräisesti tietyillä politiikan ydinaloilla, kuten yhtenäismarkkinoiden sektoreilla, mutta mitä kauemmaksi siirrytään ydinpoliti-

kan aloilta, sitä vähemmän jäsenvaltio osallistuu EU:n integraatiokehitykseen (Nugent 2004, 270). Tällöin eriytyvän integraatiokehityksen tarkastelussa ovat tietyt politiikan sektorit eli ”tilat” integraatiopolitiikassa, joista muodostuu integraatiokehityksen ydin. Myös samankeskisten kehien mallissa jäsenvaltioiden voidaan nähdä sijoittuvan EU:n eri kehille sisäkkäisistä kehistä rakentuvassa ympyrässä. Tällöin EU-integraatiota eteenpäin vievä ydinryhmä sijaitsee ympyrän ytimessä, kun taas uloimmilla kehillä ovat ne jäsenvaltiot, jotka ovat joko integraatioprosessin alussa tai sen keskeisten ydinalueiden ulkopuolella vapaasta tahdostaan. (Stubb 1996, 287.) Warleighin (2002b, 108) tulkinnan mukaan jokaista kehää vastaa siis jäsenvaltio, joka on halukas ja kyvykäs hyväksymään kyseisen tietyn määrän integraatiota. Tässä mallissa jäsenvaltiot saattavat epäonnistua edelläkävijäryhmän kiinni ottamisessa joko omasta tahdostaan tai siksi, että ne ovat pitkällä aikavälillä kykenevämpiä saavuttamaan ydinryhmään liittymisen kriteerit (ibid).

Samankeskisten kehien integraatiomallissa hyväksytään kuitenkin mahdollisesti pysyvä eriytyminen integraatorakenteessa jäsenvaltioiden välillä. Tämä tarkoittaa, että ydinryhmän valtioiden ja vähemmän integroituneiden valtioiden välille syntyy integraatioprosessissa mahdollisesti pysyvä rajalinja. Tilan suhteen eriytyvä EU vie toisin sanoen pidemmälle erilaisuuden hyväksymisen ja sen institutionalisoinnin kuin edellä esitelty ajan suhteen eriytyvä EU. Kun eriaikaisessa integraatiokehityksessä määritellään ja ylläpidetään laajalti jäsenvaltion yhteisiä tavoitteita, samankeskisten kehien mallissa yhteiset tavoitteet integroituvien yksiköiden välillä nähdään epärealistisina niiden saavuttamattomuuden vuoksi. Toisin sanoen samankeskisten kehien mallin voidaan sanoa antavan periksi poliittisille, kulttuurille ja taloudellisille eroille Euroopassa. Tällöin erilaistuminen institutionalisoituu: eriytymisestä muodostuu ennemminkin pysyvä sääntö kuin poikkeus, ja EU jakautuu erilaisten integroituvien yksiköiden tai integraatiomuotojen tiloiksi. Samankeskisten kehien mallissa toisin sanoen tiedostetaan ja hyväksytään pysyvät eroavaisuudet integroituvien yksiköiden, EU:n ytimen ja ulkokehien valtioiden, välillä. (Stubb 1996, 287–288.) Yksiköt säilyttävät silti tietyt yhteiset tavoitteet (emt, 289). Kuten Majone (2005, 15) muotoilee, samankeskisten kehien mallilla halutaan usein viitata mahdollisesti pysyvään jaotteluun jäsenvaltioiden ydinryhmän ja jäljelle jäävien integraatiohaluttomien jäsenvaltioiden välillä, joista ensimmäisen ryhmän jäsenet ovat halukkaita etenemään nopeammin kohti ”yhä tiiviimpää unionia”, jälkimmäisten ollessa hidastelijoita integraatioprosessissa. Siinä missä eriaikaisessa integraatiokehityksessä pyritään välttämään kaikki mahdollinen eriytyvä integraatio yhteisön säännösten ulkopuolella, samankeskisten kehien malli pätee myös *acquis communautaire* ulkopuolella, sillä mallilla on taipumus edistää erilaisia syvemmän integraation muotoja EU:n tavanomaisen päätöksentekorakenteen ulkopuolella (Stubb 1996, 288–289). Samankeskisten kehien mallin mukaista vaihtoehtoa ”leirien EU:sta” pohdin tar-

kemmin seuraavassa teorialuvussa, jossa yhdistän Agambenin poikkeustilan käsitteen ja leirin syntymisen teoretisoinnin EU:n eriytyvään integraatiokehityksen tarkasteluun.

Tätä ennen tuon kuitenkin esille, miten samankeskisten kehien kategoriassa jäsenvaltiot voidaan jakaa neljään ryhmään niiden integraatiohalukkuuden ja -kyvyn mukaan. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat ne jäsenvaltiot, jotka ovat sekä kyvykkäitä että halukkaita syventämään integraatiota jollakin tietyllä alalla. Tähän ryhmään kuuluvat nykyisestä EU:sta talous- ja rahaliiton näkökulmasta 12 euroryhmän jäsenvaltiota. Toiseen ryhmään kuuluvat ovat ne jäsenvaltiot, jotka ovat kyvykkäitä, mutta eivät suhtaudu integraatioon myönteisesti. Tähän ryhmään lukeutuvat EMU:n osalta Iso-Britannia ja Tanska, jotka jäivät vapaaehtoisesti euroalueen ulkopuolelle. Kolmannessa ovat ne jäsenvaltiot, jotka haluaisivat integroitua, mutta eivät kykene liittymään integraatioon. Kreikka kuului aluksi tähän ryhmään, kuten aikaisemmin toin esille. Neljännessä ryhmässä ovat ne jäsenvaltiot, jotka eivät halua, eivätkä pysty osallistumaan syvempään integraatioon. Teoriassa Ruotsi, joka ei ole täyttänyt vaadittuja lähentymiskriteerejä<sup>14</sup> ja joka kansanäänestyksen kielteisen tuloksen vuoksi jäi euroalueen ulkopuolelle, kuuluu tähän ryhmään sekä haluttomana että kyvyttömänä EMU-integraatioon. (Stubb 2002, 48–49.)

Mihin luokkaan sijoittuvat EU:hun toukokuussa 2004 liittyneet uudet jäsenvaltiot? Eriaikaisen integraatiokehityksen mukaisesti uudet jäsenvaltiot sijoittuvat toistaiseksi kolmanteen ryhmään. Myöhemmin tämän tutkimuksen analyysiosuudessa osoitan, että ainakin yksi uusista jäsenvaltioista liittyy ensi vuonna euroalueeseen, joten näin ollen jäsenvaltioiden sijainnit luokittelussa muuttuvat. Lisäksi analyysiosassa tuo esille, että kaikki uudet jäsenvaltiot eivät suhtaudu yhtä myönteisesti euro-alueeseen liittymiseen. Samankeskisten kehien malli pätee toisin sanoen vanhojen jäsenvaltioiden tarkasteluun EMU:ssa, mutta koska uusien jäsenvaltioiden oletetaan liittyvän euroalueeseen jossakin myöhemmässä vaiheessa, EMU ei näyttäisi edustavan esimerkkiä samankeskisten kehien kategoriasta. Tätä teemaa tulen kuitenkin problematisoimaan vielä myöhemmin pohtiessani eriytyvän integraation mahdollisia seurauksia sekä tämän tutkielman analyysiosassa. Joka tapauksessa jakamalla jäsenvaltiot luokkiin niiden integroitumiskyvyn ja -halukkuuden mukaan, voidaan huomata, että samankeskisten kehien mallissa erottuu selkeästi eräänlainen edelläkävijäryhmä muista jäsenvaltioista. Eriaikaisen integraatiokehityksen kategoriaan verrattuna merkittävä ero on näkemykseni mukaan se, että samankeskisten kehien kategoriassa eri ryhmien eriytyminen nähdään hyvin selkeänä ja mahdollisesti pysyvänä. Stubb (2002, 49) muotoilee, että samankeskisten kehien

---

<sup>14</sup> Ruotsi ei ole liittynyt valuuttakurssijärjestelmään (ERM-mekanismiin) eikä se ole antanut keskuspankilleen kriteereissä vaadittua itsenäisyyttä.

mallin mukaisessa eriytyemisessä Euroopan *avant garde*<sup>15</sup> menee eteenpäin syventäen integraatiota ja jättäen taakseen ne, jotka eivät kykene tai halua olla mukana tiiviimmissä yhteistyöjärjestelyissä. Esimerkkinä todettakoon, että Ranskan presidentti Jacques Chirac toi vuonna 2000 esiin vaihtoehdon, jonka mukaan pienempi ryhmittymä unionin jäsenvaltioita muodostaisi eräänlaisen ydinryhmän EU:hun laajentumisen jälkeen. Chiracin näkemys muistuttaa samankeskisten kehien mallin mukaista ilmeisen selkeää eriytymistä, jossa jäsenvaltioiden edelläkävijäryhmä veisi integraatiota eteenpäin sellaisilla aloilla, joilla toiset jäsenvaltiot olisivat joko haluttomia tai kyvyttömiä toteuttamaan syvempää integraatiota. (Miles 2004, 270.) Stubb (2002, 52) huomauttaa, että Chiracin puheessa voidaan havaita piirteitä, jotka horjuttavat yhteisömetodin asemaa, eli toisin sanoen Chiracin näkemys integraatioprosessista uhkaa yhteisön säännöstöä ja perinteistä oletusta yhtenäisyyden säilyttämisestä. Näin ollen Chiracin visiolla ja samankeskisten kehien mallilla on yhteistä erillisen ydinryhmän muodostuminen EU:hun ja sen myötä perinteisen yhtenäisyyden tradition laiminlyöminen eurooppalaisessa integraatiokehityksessä. Tällainen samankeskisten kehien mallin mukainen kehitys voi lopulta merkitä samaa kuin pysyvän poikkeustilan rakentuminen EU:n ulkokehälle.

Samankeskisten kehien malli ja mahdollistava lauseke ovat eriytymisen käsitteitä, joita voidaan käyttää vastavuoroisesti. Stubbin (2002, 132) mukaan mahdollistava lauseke suo rajatulle määrälle jäsenvaltioita mahdollisuuden syventää integraatiota unionin institutionaalisen viitekehyksen puitteissa, mutta se ei salli pysyvän tai peruuttamattoman eriytymisen syntymistä edelläkävijäryhmän ja vähemmän kehittyneiden integraatioyksiköiden välillä. Tätä heijastavat Nizzan sopimuksella Amsterdamin sopimuksen tiiviimmän yhteistyön artiklaan tehdyt muutokset. Muutokset tehtiin, jotta tiiviimmän yhteistyön ulkopuolella olevien jäsenvaltioiden intressit pystyttäisiin turvaamaan. Tarkoituksena oli toisin sanoen sallia eriytyminen, mutta välttää kovan ytimen syntyminen EU:hun. Stubb (2002, 132–133) huomauttaa, että mahdollistava lauseke sisältää myös eriaikaisuuden elementin, koska tiiviimmän yhteistyön järjestely on tarkoitettu kaikille jäsenvaltioille avoimeksi. Stubb (ibid., 133) täsmentää, että yhteistyö on todellakin kaikille avoin mahdollisuus, mutta tästä ei automaattisesti seuraa se, että jokaisella jäsenvaltiolla on samat tavoitteet. Se ei myöskään tarkoita, että kaikki jäsenvaltiot liittyisivät ehdotettuun yhteistyöhön myöhemmässä vaiheessa. Joka tapauksessa joustavan järjestelyn kriteerien vapaamielinen tulkinta ei ole ongelma niille jäsenvaltioille, jotka haluavat pysyä yhteistyön ulkopuolella omasta tahdostaan, mutta se voi olla tärkeä asia niille, jotka eivät kykene, mutta haluaisivat, osallistua tiiviimpään yhteistyöhön. Tämä on Stubbin (ibid.) mukaan käynyt selkeästi esille keskusteluissa lähentymiskriteerien täyttämistä yhtenäisvaluutan

---

<sup>15</sup> Samankeskisten kehien mallille ja mahdollistavan ehdon eriytymiselle on eurooppalaisessa integraatioterminologiasa kehittynyt valtava määrä erilaisia englannin-, ranskan- ja saksankielisiä käsitteellisiä vastineita (ks. Stubb 2002, 49–50). Samankeskisten kehien mallin edelläkävijäryhmää eli *avant garde* on tullut yleiseksi kutsua EU:n kovaksi yti-

yhteydessä. Näkemykseni on, että integraatioon kyvyttömiä jäsenvaltioiden asema ja ylipäättään uusien ja vanhojen jäsenvaltioiden väliset erot taloudellisessa kehittyneisyydessä ovat merkittäviä tarkastelunäkökulmia kaikkiin eriytyvän integraatiokehityksen kategorioihin. Tutustuessani eriytyvää integraatiota käsittelevään kirjallisuuteen olen huomoinut, että nämä näkökulmat ovat kuitenkin yllättävän vähän esillä integraatiokeskusteluissa. Voidaanko toisin sanoen olettaa, että yhtenäisyyden metodi on edelleen voimassa EU:ssa ja takaa näin ollen sen, että vanhoilta jäsenvaltioilta on odotettavissa taloudellista vetoapua ja solidaarisuutta integraatiohalukkaille mutta -kyvyttömille jäsenvaltioille? Tähän viittaa ainakin se, että Schengen-aluetta ja euro-aluetta koskevassa aineistossa komissio korostaa EU:n ja uusien jäsenvaltioiden välisen yhteistyön merkitystä integraatioprosessissa. Palaan tähän teemaan uudelleen aineiston analyysiosuudessa.

Sen sijaan eriytymiskirjallisuudessa ja -keskusteluissa mahdollisuus *acquis communautaire*n ulkopuolisiin yhteistyöjärjestelyihin on usein esillä. Stubb (2002, 153) kuitenkin huomauttaa, että EU:n nykyiseen lainsäädäntöön kirjatut tiiviimmän yhteistyön ehdot takaavat kuitenkin ainakin teoriassa sen, että joustavat järjestelyt tulevat tulevaisuudessa tapahtumaan unionin institutionaalisen viitekehityksen puitteissa. Koska kaikilla jäsenvaltioilla on mahdollisuus osallistua tiiviimmän yhteistyön järjestelyyn, sopimuskehityksen ulkopuoliselle eriytymiselle pitäisi olla vähemmän viehätystä. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna samankeskisten kehien mallin mukainen eriytyminen olisi epätodennäköistä tulevaisuudessa. Toisaalta joidenkin näkemysten mukaan (esim. Edwards & Philippart 1997, viitattu Stubb 2002, 154) ei ole mitään syytä olettaa, miksi eriytymisen järjestelyt tulevaisuudessa eivät voisi tapahtua unionin sopimusviitekehityksen ulkopuolella. Juuri sen vuoksi, että tiiviimpi yhteistyö on avoin kaikille jäsenvaltioille, sen merkitys työkaluna, jonka avulla voidaan luoda ulosulkeva jäsenvaltioryhmän klubi tietyllä alalla, vähenee. Tämä lisäisi joidenkin arvioiden mukaan eriytyvän integraatiokehityksen mahdollisuutta sopimusviitekehityksen ulkopuolelle. (Stubb 2002, 153–154.) Seuraavaksi siirryn tarkastelemaan, mitä tarjottavaa kolmannella eriytyvän integraation kategoriolla, *à la carte*-integraatiolla, on eurooppalaiselle integraatiokehitykselle. Sen jälkeen suoritan kategorioiden vertailun ja tuon esille näkemykseni kategorioiden yhdistelmämallista, jonka avulla voin teoretisoida pitkäaikaisen poikkeustilan rakentumisen mahdollisuutta EU:n ulkokehälle.

### 3.3.3. *A la carte* -integraatio

*A la carte* -mallissa jäsenvaltiot voivat poimia ja valita tietyistä EU-politiikoista itselleen sopivat ”lajit” ruokalistavertauskuvan mukaisesti. Toisin sanoen jäsenvaltiot voivat valita, mihin politiikan

---

meksi, joka englanniksi kääntyy yleensä termeiksi *solid core* tai *hard core*. Tämä jäsenvaltioryhmä on se yksikkö, joka samankeskisten kehien mallin logiikan mukaan on eurooppalaisen integraation moottori (Stubb 2002, 50).



aloihin ne haluavat osallistua säilyttäen samalla vähimmäismäärän EU:n jäsenvaltioille yhteisiä tavoitteita (Stubb 1996, 288). A la carte -mallissa kaikki jäsenvaltiot kuuluvat yhteiseen talousalueeseen, mutta muutoin ne voivat päättää vapaasti osallistumisestaan esimerkiksi EMU:un tai puolustusyhteistyöhön (Federal Trust 2005, 9). Tähän malliin ei sisälly oletusta siitä, että jäljessä olevat jäsenvaltiot saisivat edelläkävijäryhmän kiinni, mutta sellaista mahdollisuutta ei myöskään ole suljettu pois. Yksittäinen jäsenvaltio voi tämän mallin mukaan olla edelläkävijänä yhdellä politiikan alalla ja puolestaan selkeästi jäljessä edelläkävijöistä jollakin toisella alalla. Esimerkkinä toimii Irlanti, joka on yksi euroalueen valtioista, mutta joka puolueettomana valtiona ei ole sitoutunut EU:n puolustusyhteistyöhön. (Warleigh 2002b, 108.)

Tässä lähestymistavassa keskitytään siis tiettyyn politiikan alaan eli itse asiaan, jolloin keskeisenä tarkastelunkohteena on, minkä politiikan ulkopuolelle jäsenvaltiot jäävät (Stubb 2002, 52). A la carte -malli on selkeästi erilainen kuin kaksi muuta integraatiomallia (Stubb 1996, 288). Kun eriaikaisen integraation kategoriassa määritellään kaikille jäsenvaltioille yhteiset tavoitteet, jotka jäsenvaltioiden oletetaan täyttävän ajan mittaan, ja samankeskisten kehien kategoriassa jäsenvaltioiden eriytyminen institutionalisoidaan, jotta voidaan luoda tila erilaisten integroituvien yksiköiden ja integraatiomuotojen välille (emt, 287), à la carte -mallissa pätevät tapauskohtainen sekä ennalta määrätty eriytyminen (Stubb 2002, 52). Ensimmäisellä viitataan jäsenvaltion mahdollisuuteen olla äänestämättä päätöksestä ja julistaa, että se ei aseta päätöstä voimaan, mutta jäsenvaltio hyväksyy kuitenkin sen, että päätös sitoo EU:ta. Jälkimmäisessä eriytyvä integraatio kattaa tietyn alan, sen tavoitteet ja laajuus on määritelty etukäteen ja se on käytössä heti kun sopimus astuu voimaan. Tapauskohtainen eriytyminen otettiin käyttöön vasta Amsterdamin sopimuksella, ennalta määrätty eriytyminen on sen sijaan ollut käytössä aina unionin sopimusviitekehyksessä.<sup>16</sup> (Emt, 52–53.)

Stubbin mukaan Amsterdamin ja Nizzan sopimukseen kirjatut tiiviimmän yhteistyön ehdot eivät institutionalisoinneet à la carte -mallin mukaista eriytymistä EU:n periaatteeksi. Iso-Britannian, Tanskan ja Irlannin mahdollisuus jäädä sopimusten ulkopuolelle on Stubbin mukaan enemmänkin poikkeus kuin sääntö tässä asiassa. Toisaalta vasta-argumenttikin on olemassa. Sen mukaan sopimusehdot sallivat nimenomaan liian paljon à la carte -mallin mukaista eriytymistä, koska ne suovat Iso-Britannialle, Irlannille ja Tanskalle erityisasemat eli sopimusviitekehyksen ulkopuolelle jäämisen Schengenin säännösten osalta. Näin ollen kolme jäsenvaltiota jää EU:n keskeisen periaatteen ja kansalaisen perusoikeuden, vapaan liikkuvuuden periaatteen ulkopuolelle. Amsterdamin sopimuk-

---

<sup>16</sup> Klassinen esimerkki ennalta määrätystä eriytymisestä on Iso-Britannian ja Tanskan jääminen EMU:n kolmannen vaiheen ulkopuolelle. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisesti näillä jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta liittyä EMU:n kolmanteen vaiheeseen, paitsi jos ne ilmoittavat neuvostolle toimivansa näin. (Stubb 2002, 53.)

sesta neuvoteltaessa Iso-Britannialle ja Tanskalle myönnettiin sisältöön liittyvät ulkopuolelle jäämisen mahdollisuudet myös talous- ja rahaliitossa. (Stubb 2002, 154–155.)

Yhteenvedona todettakoon vielä, että eriaikaisessa integraatiokehityksessä kaikki jäsenvaltiot voivat osallistua eriaikaiseen järjestelyyn, koska lopullinen tavoite on kaikille jäsenvaltioille yhteinen. Samankeskisten kehien ja *à la carte* -integraation malleissa osallistujamäärät sen sijaan vaihtelevat. Eriaikainen kehitys säilyttää olemassa olevan yhteisön säännösten ja jäsenvaltioiden yhteiset tavoitteet, samankeskisten kehien malli syventää molempia ja *à la carte* -malli horjuttaa molempien asemaa ja merkitystä. (Stubb 2002, 56.) Eriaikainen integraatiokehitys ja *à la carte* -integraatio edustavat kahta ääritapausta eriytyvästä integraatiosta: eriaikainen integraatiokehitys pitää yllä kunnianhimoista ja usein ylikansallista tavoitelistaa, jonka kaikki jäsenvaltiot tulevat saavuttamaan ajan mittaan, kun taas *à la carte* -integraatiossa näkemys integraatioprosessista perustuu enemmän hallitustenvälisyyteen. *A la carte* -mallissa jäsenvaltioiden kansalliset intressit menevät unionin yhteisten tavoitteiden edelle, joten jäsenvaltio voi valita ne politiikan alat, joilla se haluaa olla mukana. Näin ollen jäsenvaltion osallistuminen yhdelle alalle ei edellytä osallistumista toiselle alalle. (Emt, 54.) Useiden näkemysten mukaan *Europe à la carte* on kuitenkin poliittisesti niin kielteinen näkemys eurooppalaisesta ”integraatiosta”, että se on usein hylätty keskusteluissa eurooppalaisesta integraatiokehityksestä (Federal Trust 2005, 9).

Todettakoon vielä, että samankeskisten kehien malli sijoittuu kahden edellisen kategorian väliin. Samankeskisten kehien mallissa tunnustetaan pysyvät eroavaisuudet jäsenvaltioiden – ytimen ja periferian – välillä, joten malli luo erilaisia integroituvien yksiköiden kokoonpanoja, jotka mahdollisesti menevät limittäin. Siinä missä *à la carte* -mallille on yleensä tyypillistä sekalainen yhteistyö alueilla, joiden ei katsota tunkeutuvan kansallisen suvereniteetin alueelle, samankeskisten kehien mallissa EU:hun voi kehittyä kova ydin. (Stubb 2002, 55.) Stubbin (emt, 54) näkemys on, että kaikki kolme eriytymisen kategorialla, eriaikainen integraatiokehitys, samankeskisten kehien malli ja *à la carte* -malli, ovat olleet jossain määrin osa EU:n kehitysprosessia sen alusta alkaen. *A la carte* -integraatio ei välttämättä ole ollut kaikista suositelluin eriytymisen muoto, mutta siihen on turvaututtu, jotta integraatioprosessissa on voitu edetä. Stubb (emt, 56) muistuttaakin, että eriytymisen vaikutus unioniin on paljon vähemmän dramaattisempi kuin usein ajatellaan - mikään eriytymisen muodoista ei ole vakavasti häirinnyt unionin yleisiä tavoitteita. Stubb (emt, 144) kuitenkin katsoo, että eriytyvän integraation vaikutukset tulevat lopulta riippumaan jäsenvaltioiden halukkuudesta ja kyvyistä soveltaa niitä politiikkoja ja tavoitteita, jotka sopimuksiin on neuvoteltu.

Painottaisin, että eriaikaisen integraation kategoria ei käytännössä eroa merkittävästi perinteisestä yhteisömetodista, mikäli ajatellaan, että eriytymisen oletetaan tässä kategoriassa olevan väliaikaista ja integraatiokehityksen tavoitteet ovat kaikille jäsenvaltioille samat. Jos vielä huomioidaan, että integraatiokehitys on aina jossain määrin perustunut väliaikaiselle eriytymiselle, kuten erilaisille siirtymäkausijärjestelyille, ei eriaikainen integraatiokehitys pysty horjuttamaan tätä ”yhtenäisyyden” traditiota. Ideologisella tai käsitteiden tasolla eriaikaisen integraatiokehityksen voidaan kuitenkin nähdä poikkeavan perinteisestä yhteisömetodista, jos painotetaan sitä, että eriytyminen nähdään yhteisömetodissa kielteisenä ilmiönä siinä missä eriaikainen integraatio luonnollisesti perustuu eriytymisen mahdollisuudelle. Samankeskiset kehät ja *à la carte* -mallit sen sijaan edustavat selkeää paradigmaattista siirtymää perinteisten paradigmojen näkemyksistä mahdollisesti pysyvään eriytymiseen. Tällöin yhtenäisyyden paradigmasta siirrytään kohti eriytymisen paradigmaa ja yhtenäisyyden metodi antaa tilaa eriytymisen strategialle. Silti myös eriaikainen integraatiokehitys sisältää mahdollisen pitkäaikaisen eriytymisen aspektin, sillä ei voida olettaa, että kaikki jäsenvaltiot kehittyisivät nopeasti ja saisivat edelläkävijäryhmän kiinni lyhyessä ajassa. Näin ollen pitkäaikaisen tai jopa pysyväksi muuttuvan poikkeustilan eli leirin teoretisointi on myös tutkimuskohteideni kohdalla relevanttia. Näkemykseni onkin, että pitkäaikaisen poikkeustilan teoretisoimiseksi eriaikaiseen integraatiokehitykseen on lainattava näkökulmia samankeskisten kehien mallin tai *à la carte* -integraation mukaisesta eriytymisestä.

Tästä johtaen EU:ta voidaan tarkastella ympyränmuotoisena rakennelmana, joka koostuu samankeskisistä kehistä. Tällöin jäsenvaltioiden kuvitellaan sijoittuvan ympyrärakenteen kehille sen mukaisesti, miten intensiivisesti ne ovat integraatioprosessissa mukana. Toisin sanoen integraatiomyönteisimmät ja -kyvykkäimmät valtiot sijaitsevat ympyrän ytimessä. Uudet jäsenvaltiot sen sijaan sijaitsevat aluksi EU-rakennelman uloimmaisella kehällä ja joutuvat näin ollen väliaikaisesti poikkeustilan alaisiksi. Ulkokehällä sijaitsevat myös tiiviimpään yhteistyöhön kielteisesti suhtautuvat jäsenvaltiot. Ulkokehällä sijaitsevien valtioiden kohdalla kaikki täysimääräiseen EU-jäsenyyteen sisältyvät edut ja velvollisuudet eivät toteudu, koska integraatioprosessit ovat joko vasta aluillaan kyseisten jäsenvaltioiden kohdalla, tai jäsenvaltio on jättäytynyt niiden ulkopuolelle. Tällaisessa vaiheessa ovat uudet jäsenvaltiot tällä hetkellä tutkimuskohteideni eli työntekijöiden vapaan liikkuvuuden, Schengen-järjestelmän ja yhteisvaluuttajärjestelmän osalta. Eriaikaisen integraatiokehityksen mallin mukaisesti uusien jäsenvaltioiden on tarkoitus edetä integraatiomallissa lähemmäksi ydintä kykyjen ja halukkuuden mukaisesti. Eriaikaisen integraatiokehityksen mallissa ulkokehän poikkeustila jääkin väliaikaiseksi, sillä uusien jäsenvaltioiden oletetaan ajan kuluessa seuraavan integraation etujoukon esimerkkiä ja liittymään aktiivisesti mukaan integraatioprosesseihin. Eriaikaisen integraatiokehityksen mallissa ulkokehä ei toisin sanoen ole ikuinen ulkotila, josta

ei olisi pois pääsyä, vaan eräänlainen integraatiokehityksen lähtöpiste. Toisin sanoen integraatiohalkkaat jäsenvaltiot vapautuvat poikkeustilan alaisuudesta ajan kuluessa eli sitten, kun niillä on tarpeeksi resursseja integroitumiseen. Tutkimukseni tutkimusongelman kannalta olennainen kysymys tässä vaiheessa on, mitä tapahtuu niille jäsenvaltioille, joilla ei ole riittävästi kapasiteettia integroitua? Näkemykseni mukaan eriaikaisen integraatiokehityksen kategorialla ei ole valmiuksia vastata tähän kysymykseen, ja siksi sitä on tarkasteltava samankeskisten kehien ja *à la carte* -mallien avulla. Ne jäsenvaltiot, jotka eivät ole kykeneväisiä tiiviiseen integroitumiseen, jäävät nimittäin pitkäksi aikaa – tai pysyvästi – EU-rakennelman ulkokehälle. Tällöin ulkokehä alkaa saada Agambenin edellä kuvatun kaltaisia pysyvän poikkeustilan eli leirin rakentumisen tunnusmerkkejä. Toisin sanoen tällöin integraatiokehityksessä on havaittavissa siirtyminen eriaikaisuuden kategoriasta samankeskisten kehien kategoriaan, jossa erilaisten jäsenvaltioleirien erillisuus toisistaan korostuu. Samankeskisten kehien mallin mukaisesti integraatioprosesseissa aktiivisesti mukana olevien jäsenvaltioiden etumatka saattaa muodostua saavuttamattomaksi poikkeustilassa oleville jäsenvaltioille. EU:n viimeisimmän laajentumisen ja tulevien laajentumisten myötä EU:hun on liittynyt ja liittyy mahdollisesti sellaisia valtioita, joiden kohdalla täysimääräiseen EU-jäsenyyteen tähtäävä integraatiokehitys esimerkiksi EMU:n osalta tulee kestämään vuosikausia tai jopa vuosikymmeniä. Vastaaiko tällainen sijaitseminen pitkäaikaisessa poikkeustilassa unionin ulkokehällä Agambenin näkemystä leiristä, jossa EU-jäsenyys ei toteudu täysimääräisesti ulkokehän valtioiden kohdalla? Ovatko tällaisessa leirissä olevat jäsenvaltiot valtioita, joilla ei ole todellista mahdollisuutta saavuttaa samoja tavoitteita kuin EU:n ydinryhmällä?

#### **4. SEURAUKSIA ERIYTYVÄSTÄ INTEGRAATIOKEHITYKSESTÄ**

Edellisestä johtuen erityisesti samankeskisten kehien mallin ja *à la carte* mallin mukainen eriytyvä integraatiokehitys voi Jungen (2003, 390) mukaan pahimmillaan johtaa vakaviin poliittisiin ongelmiin. Ensinnäkin eriytyvä integraatiokehitys haastaa sellaisten peruseriaatteiden olemassaolon, kuten jäsenvaltioiden solidaarisuuden periaatteen, joille eurooppalainen integraatioprosessi on Jungin mukaan tähän asti perustunut. Näin ollen eriytymisestä seuraa jäsenvaltioiden jakautuminen niihin, jotka ovat kyvykkäitä tiiviiseen yhteistyöhön ja niihin, joilla ei siihen ole resursseja. Erityisesti samankeskisten kehien malli ja *à la carte* -malli eriytyvän integraation kategorioina mahdollistavat pysyvän erilaistumisen jäsenvaltioiden välillä integraation omaksumisen laajuuden osalta. Eriytyvästä integraatiosta seuraa mahdollisesti EU:n jakautuminen alajärjestelmiin, joihin jokaiseen sisältyy erilainen jäsenyys, mikä johtaa siihen, että niistä jokaisesta muodostuu pysyvästi erilainen näkemys Euroopasta. Eriytyvä integraatiokehitys myös lisää entisestään EU:n monimutkaisuutta ja

-tulkintaisuutta. Mahdollisuus eriytyvien politiikkojen lisääntymiseen johtaa mahdollisesti integraatioprosessiin, jossa eri jäsenvaltiot toimivat eri politiikan alueilla eriaikaisesti. Monimutkaisuuden lisääntyminen vaikuttaa luonnollisesti myös unionin ymmärrettävyyteen ja vähentää mahdollisuuksia valvoa demokratian toteutumista. (Stubb 2002, 156.)

Vaikka Warleigh (2002b, 108) näkee eriytymisen edut, hän huomauttaa, että yhtäkään eriytyvän integraation kategorialla ei voida toteuttaa ilman poliittisia kustannuksia: esimerkiksi ne jäsenvaltiot, joka jäävät tai jättäytyvät EU:n ulkokehille, tuskin tulevat saamaan yhtä paljon valtaa kuin tietyn politiikan alan ytimessä sijaitsevat jäsenvaltiot. Stubb (2002, 156) huomauttaa, että vaikka eriytymisen yhteydessä vakuutellaan, että järjestelyt tulevat olemaan avoimia kaikille jäsenvaltioille, todellisuudessa jonkinasteista ulossulkemista voi esiintyä. Yhteisön säännösten kehittyessä yhteistyön ulkopuolisten jäsenvaltioiden tulee olemaan yhä vaikeampaa saavuttaa vaaditut kriteerit ja liittyä sisäpuolella olevien joukkoon. Amsterdamin sopimuksesta selkeästi puuttuu elementtejä, jotka kehottaisivat tiiviimpään yhteistyöhön kykeneväisiä jäsenvaltioita sitoutumaan tarjoamaan apua niille, jotka haluaisivat liittyä yhteistyön järjestelyihin, mutta jotka eivät siihen toistaiseksi pysty. Stubb kuitenkin arvelee, että tällainen solidaarisuus kehittyy luonnostaan, kuten EMU:n tapaus osoittaa. EMU:n lähentymiskriteerejä voidaan Stubbin mukaan tulkita niin vapaamielisesti, että mikäli jäsenvaltio on ollut halukas liittymään euroalueeseen, on EU:ssa myös löydetty keinot tämän toteuttamiseksi. (Emt, 157.) Analyysiosassa tarkastelen kuitenkin lähemmin, millaisia strategioita EU aineiston perusteella käyttää lähentymiskriteerien tulkitsemiseksi.

Erityisesti samankeskisten kehien mallista ja *à la carte* -mallista voidaan myös todeta, että jäsenvaltion jääminen integraatiokehityksen ulkopuolelle jollakin politiikan alalla heikentää tämän mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon tällä alueella. Molemmat integraatiomallit olettavat, että jäsenvaltioista muodostuvat alaryhmät syventävät integraatiota tietyllä politiikanalalla yhtenäisesti ja yhdessä, mikä tarkoittaa sitä, että ryhmän ulkopuoliset toimijat eivät pysty vaikuttamaan politiikanalaa koskeviin päätöksiin. Tällöin, mikäli alun perin yhteistyöhön kielteisesti suhtautunut jäsenvaltio haluaakin myöhemmin mukaan yhteistyön piiriin, sen on toteutettava ne säädökset, joihin sillä ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa aiemmassa vaiheessa. Tällaisessa tapauksessa molemmat eriytyvän integraation mallit sallivat alun perin integraatiomyönteisten jäsenvaltioiden päättää niistä säädöksistä, jotka saattavat myöhemmässä vaiheessa koskettaa koko unionia. (Junge 2003, 391.)

Vaikka kolmen tutkimuskohdettani edustavat eriaikaista integraatiokehitystä eli vain väliaikaista eriytymistä uusien ja vanhojen jäsenvaltioiden välillä, mielestäni samankeskisten kehien mallin ja *à la carte* -integraation yhteydessä esiin tuodut ongelmat koskettavat myös eriaikaisen integraatioke-

hityksen kategoriaa. Tutkimuskohteideni Schengen-alueen ja euroalueen kohdalla joudun pohtimaan, muuttuuko väliaikaisuus määräämättömäksi ajaksi, eli toisin sanoen pitkäaikaiseksi tai mahdollisesti pysyväksi eriytymiseksi jäsenvaltioiden välillä. Onko näissä kahdessa tutkimuskohteessa toisin sanoen nähtävissä väliaikaiseksi poikkeustilaksi tarkoitettujen siirtymäkausien rakentuminen pysyviksi poikkeustiloiksi eli leireiksi? Onko tutkimuskohteissa sellaisia eriytymisen piirteitä, jotka voisivat viitata siihen, että Schengen-alueeseen tai euro-alueeseen liittymisestä voi kehittyä hyvinkin pitkäaikainen poikkeustila? Agambenia mukaillen poikkeuksesta rakentuisi tällöin sääntö, kun eriaikaisessa integraatiokehityksessä jäsenvaltioiden eriytyminen nähdään väliaikaisena siirtymävaiheena. Näkemykseni mukaan myös eriaikainen integraatiokehitys voi kuitenkin muuttua sellaiseksi kehitykseksi, jossa pitkäaikainen eriytyminen on mahdollista, mikäli jäsenvaltio ei pysy mukana integraatiokehityksen tahdissa. Onko eriytymisessä tällöin havaittavissa piirteitä useista edellä tarkastelluista kategorioista? Tällöin edellä mainitsemani kielteiset seuraukset eriytyvästä integraatiokehityksestä voisivat toteutua myös eriaikaisessa integraatiokehityksessä. Näitä teemoja pohdin tarkemmin vielä seuraavissa kahdessa luvussa, jossa teoretisoin eriytyvän integraation yhteyttä Agambenin poikkeustilan ja leirin käsitteisiin.

Tämän tutkimuksen analyysiosassa tarkastelen, millä tavalla tutkimuskohteeni Schengenjärjestelmä, euroalue ja työntekijöiden liikkumisvapaus politiikan aloina edustavat esimerkkejä poikkeustilojen alaisista politiikoista EU:n eriytyvän integraation viitekehityksessä. Tuon esille, onko niissä havaittavissa piirteitä useammista eriytymisen kategorioista tai mahdollisuutta leirin rakentumisesta. Ennen analyysiosaa tarkastelen kuitenkin poikkeustilan käsitettä, joka liittyy keskeisesti tutkimukseni teoreettiseen viitekehitykseen. Kuten edellä toin esille, tämä Giorgio Agambenilta lainaamani poikkeustilan käsite merkitsee tutkielmassani sellaisen mahdollisuuden pohdintaa, että eriytyvässä integraatiossa tiiviimmän yhteistyöjärjestelyn ulkopuolella oleva jäsenvaltio on eräänlaisen poikkeustilan alaisuudessa. Tässä poikkeustilassa EU-jäsenyys ei toteudu täysimääräisesti, eli samassa määrin kuin tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden kohdalla. Olennaiseksi kysymykseksi eriytyvän integraatiokehityksen ja poikkeustilan välisen suhteen tarkastelussa nousee, voiko väliaikaisiksi tarkoitetuista poikkeustiloista rakentua pitkäaikaisia rakenteita EU:n sisälle, mikäli jäsenvaltio ei pysty tai halua osallistua tiiviimpään yhteistyöhön. Onko EU:ssa tällöin nähtävissä pysyvän poikkeustilan eli leirin rakentumisen mahdollisuus, jolloin tasa-arvon toteutuminen jäsenvaltioiden välillä ei voi toteutua?

#### 4.1. POIKKEUSTILAT ERIYTYVÄN INTEGRAATIOKEHITYKSEN SIVUTUOTTEINA

Poikkeustilan käsitteen olen lainannut tutkielmaani Giorgio Agambenin teoksista *State of Exception* (2005) sekä *Keinot vailla päämäärää – reunamerkitöjä politiikasta* (2001). Tarkoitukseni on testata Agambenin poikkeustilan teoretisoinnin yhteensopivuutta EU:n eriytyvän integraatiokehityksen teoretisoinnin kanssa. Tutkimukseni aineisto-osassa tarkastelen, miten niiden yhdistelmä toimii yhdessä kolmen tutkimuskohteeni kanssa. Tarkastelen aluksi poikkeustilan rakentumista osana eriytyvää integraatiokehitystä EU:ssa. Sen jälkeen tarkastelen Agambenin pysyvän poikkeustilan eli leirin käsitteen merkitystä ja leirin syntymisen mahdollisuutta EU:n eriytyvän integraatiokehityksen eräänlaisena sivutuotteena.

Aloitan tarkastelemalla Agambenin kriittistä näkemystä poikkeustilan rakentumisesta. Pysin löytämään yhtäläisyyksiä tutkimuskohteeni ja Agambenin poikkeustilan teoretisoinnin välillä niistä lähtökohdista käsin, jotka tutkimusaineistoni tarjoavat. Lähtökohtanani on, että tutkimuskohteeni työntekijöiden vapaa liikkuvuus, Schengen-järjestelmä ja yhteisvaluuttajärjestelmä edustavat sellaisia politiikan aloja, jotka sisältävät poikkeustilan rakentumisen mahdollisuuden EU:n eriytyvän integraatiokehityksen viitekehityksessä. Ehdotan, että näille kolmelle EU-politiikan alueelle on kullekin omalla tavallaan ominaista poikkeustilan rakentuminen. Kärjistyksestä huolimatta pohdin lisäksi pysyvien poikkeustilojen eli leirien syntymisen mahdollisuutta EU:ssa Agambenin näkemysten valossa. Seuraavassa alaluvussa olen kursivoinut joitakin kohtia tekstistä osoittaakseni, että havaitsen tiettyjä yhtymäkohtia Agambenin näkemysten ja tutkimusaineistoni välillä. Näitä yhteneväisyyksiä tuon esille myöhemmin tämän tutkielman analyysiosassa, jossa tarkastelen, miten ja millaisiksi poikkeustilat käytännössä rakentuvat tutkimuskohteideni politiikan aloilla ja EU:n uusien jäsenvaltioiden näkökulmasta.

Agamben (2005, 1-2) luonnehtii *välttämättömyyden varaan* rakentuvaa poikkeustilaa seuraavasti: poikkeustila merkitsee Agambenin mukaan yleisen lain ja poliittisen tosiasian välistä epätasapainoa, joka sijoittuu laillisen ja poliittisen häilyvään risteyskohtaan. Tässä mielessä poikkeustila muistuttaa Agambenin mukaan sisällissotaa, kapinaa tai vastarintaa. Agamben päättelee, että jos poikkeuskäytännöt ovat *poliittisen kriisitilanteen tulosta*, ne tulee ymmärtää poliittisin, ei lainsäädännöllisin, perustein. Tällöin poikkeuskäytännöt ovat *paradoksaalisessa asemassa lainsäädännöllisinä toimina*, joita kuitenkin ei voida ymmärtää lainsäädännön termein. Yleisesti määrittäen poikkeustila merkitsee olennaisesti *järjestyksen pidättämistä tietyksi ajaksi* (Agamben 2001, 36). Agambenille poikkeustilan käsite on lähtökohtana leirin, pysyvän poikkeustilan, syntymisen teoretisoinnille.

Vaikka Agamben leirin käsite edustaa pääasiassa tiettyjä äärimmäisiä poliittisia ilmiöitä, pyrin tutkielmassani osoittamaan, miten poikkeustilan käsitettä voidaan soveltaa myös EU:n eriytyvän integraatiokehityksen tarkastelussa ja erityisesti EU:n laajentumisen yhteydessä. Jotta pystyisin tuomaan esille poikkeustilan ja leirin käsitteiden merkitystä, tarkastelen aluksi Agambenin näkemyksiä poikkeustilan ja leirin välisestä yhteydestä. Sitten siirryn tarkastelemaan, miten olen päätenyt sovelta-  
maan käsitteitä omassa tutkimuksessani.

Kuten todettu, Agambenille poikkeustila ja poikkeusmenettely ovat lähtökohtina leirin käsitteelle: leiri syntyy, kun poikkeustilasta rakentuu pysyvä tilallinen rakenne, joka kuitenkin jää pysyvästi normaalin järjestyksen ulkopuolelle (Agamben 2001, 36). Aloittaessaan leirin määrittelyn Agamben pohtii keskitysleirin olemusta ja kysyy, mikä leiri on, millainen on sen juridis-poliittinen rakenne ja mikä tekee mahdolliseksi leirien tapahtumat. Sen sijaan, että leirin määritelmä johdettaisiin leirien tapahtumista, Agambenin mukaan tulisi tarkastella sitä erityistä juridis-poliittista rakennetta, jossa nämä tapahtumat on tuotettu. (Emt, 35.) Historiallisesti tarkasteltuina leirit eivät nimittäin synny tavallisesta oikeudesta, vaan poikkeustilasta ja sotalaista. Tämä oli Agambenin (emt, 35–36) mukaan selvästi nähtävillä natsi-Saksan Lagereilla eli keskitysleireillä, joiden alkuperä ja juridinen hallinto on tarkasti dokumentoitu. Leiriin sulkemisen perustana ei ollut yleinen oikeus, vaan *Schutzhaft* eli ”suojaan otto”, preussilaista alkuperää oleva juridinen poikkeusmenettely. Tämän poikkeusmenettelyn turvin ihmisiä pystyttiin ”korjaamaan suojaan” ilman näyttöä minkäänlaisesta rikos-oikeudellisesti tuomittavasta käytöksestä. Tällainen poikkeusmenettely tulkittiin *ennaltaehkäiseväksi toimenpiteeksi, jota sovellettiin valtion turvallisuuteen kohdistuvan vaaran välttämiseksi*. Agambenin poikkeustilan käsitteen konteksti on toisin sanoen keskitysleirin logiikka ja ”lopullisen ratkaisun” toteuttaminen, eli tiettyjen ihmisryhmien hoitaminen ikään kuin ”pois päiväjärjestyksestä” valtion turvallisuuteen kohdistuvan vaaran välttämiseksi. Tämän poikkeustilan keskeisen funktion seurauksena poikkeustila on alun perin tarkoitettu väliaikaiseksi rakenteeksi, mutta väliaikaisuus muuttui 1930- ja 1940-lukujen Saksassa Agambenia (emt, 37) lainaten ”pysyväksi todellisuudeksi”.

Poikkeustilan ja keskitysleirin välillä on siis olennainen suhde, joka täytyy huomioida, kun leirin oikea luonne pyritään ymmärtämään. Natsi-Saksassa kyse oli siitä, että keskitysleiri instituutiona irrotettiin poikkeustilasta, joka oli leirin perusta, ja jätettiin voimaan normaalitilanteessa. Näin ollen Agambenin (emt, 36) mukaan leiri on tila, joka avautuu, kun poikkeuksesta alkaa tulla sääntö. Kuten todettu, poikkeustila, joka olennaisesti merkitsee järjestyksen pidättämistä tietyksi ajaksi, saavuttaa tällöin pysyvän tilallisen rakenteen, joka jää kuitenkin pysyvästi normaalin järjestyksen ulkopuolelle. Leirillä on Agambenin (emt, 37) mukaan paradoksaalinen asema poikkeuksen tilana: leiri on palanen aluetta, joka sijoittuu normaalin juridisen järjestelmän ulkopuolelle, mutta joka kui-



tenkaan ei ole täysin ulkoinen tila. Leiri on siis rakenne, jossa poikkeustila toteutuu pysyvästi, ja poikkeustilan päättämisen mahdollisuudelle perustuu Agambenin mukaan suvereeni valta. Agambenin mukaan Hannah Arendt on pyrkiessään kuvailemaan keskitysleiriä järjestelmänä todennut, että leireillä tulee selkeästi näkyviin periaate, jonka mukaan leiri toimii: leireillä nimittäin kaikki on mahdollista. Arendtin kertomusta lainaten Agamben toteaa, että leirille joutunut liikkui *ulkoisen ja sisäisen, poikkeuksen ja säännön* sekä laillisen ja laittoman erottamattomuuden vyöhykkeellä, jolla kaikki juridinen suoja mitätöityi. (Ibid.)

## 4.2. LEIRIEN RAKENTUMINEN EU:N SISÄLLE

Äskeisen leirikuvauksen avulla tarkoitukseni ei ole rinnastaa Euroopan unionia keskitysleirin olosuhteisiin, vaan osoittaa, että Agamben tarjoaa tarkastelunäkökulmia eräänlaisen leirin rakentumisen politisoinnille myös yleisemmällä tasolla. Agamben nostaa esille monia esimerkkejä leirin rakentumisesta meidän aikanamme, ja kuten Agamben (2001, 38) kirjoittaa, leiri sijainnilla tai muodolla ei sinänsä ole merkitystä. Leirin käsitettä voidaan tarkastella sen ulossulkevan luonteen näkökulmasta, joten leirin rakentumisella voi olla merkittäviä seurauksia myös jäsenvaltioiden väliselle tasa-arvolle EU:ssa. Yhdistämällä Agambenin poikkeustilan teoretisoinnin EU:n integraatiokehityksen tarkasteluun, haluan osoittaa, että jäsenvaltioiden eriytymiskehitystä voidaan teoretisoida kriittisemmin kuin miten esimerkiksi Stubbin (2002) ja Warleigh'n (2002a, 2002b) tarkasteluissa. EU:n eriytyvää integraatiokehitystä voidaan toki tarkastella myös sen mahdollisista hyödyistä käsin – näkökulma, joka varmasti on hedelmällinen esimerkiksi silloin, kun eriytymistä halutaan hyödyntää hallinnollisena apuvälineenä EU:ssa. Näkemykseni kuitenkin on, että Agambenin poikkeustilan käsite ja leirin syntymisen teoretisointi tuovat eriytyvän integraatiokehityksen teoretisointiin sen mielenkiintoisen näkökulman, joka korostaa eriytyvän integraation mahdollisia poliittisia seurauksia. Agambenin poikkeustilan ja leirin käsitteiden avulla voin pohtia kriittisesti yhtäältä sellaista mahdollisuutta EU:ssa, että laajentumiskierrosten myötä EU:lla ei ole enää kapasiteettia toimia yhtenäisyyden tradition mukaisesti, vaan unioni antaa yhä enemmän periksi eriytymiselle. Tällöin voi olla mahdollista, että solidaarisuuden ja yhtenäisyyden sijaan kyvykkäät ja integraatiomyönteiset jäsenvaltiot kokevat, että yhteistyön tiivistäminen käy parhaiten erilaisia leirejä muodostamalla. Leirin rakentuminen voidaan tällöin nähdä sekä sellaisten jäsenvaltioiden kohdalla, joilla ei ole mahdollisuutta olla mukana integraatiokehityksessä, kuin myös sellaisten jäsenvaltioiden kohdalla, jotka etsivät samanmielisiä jäsenvaltioita tiivistääkseen yhteistyötä valitsemallaan politiikan alalla. Leirien EU – samankeskisten kehien EU tai *à la carte* -Eurooppa – romuttaa perinteisen yhteisömetodin mukaisen ajatuksen integraatiokehityksestä, sillä leirien EU ei perustu jäsenvaltioi-

den tasavertaisuudelle ja solidaarisuudelle, vaan kyvykkäiden jäsenvaltioiden näkemyksiin integraation suunnasta ja vähemmän kyvykkäiden jäsenvaltioiden kykyyn löytää oma paikkansa eurooppalaisessa integraatiossa. Leirien EU voi pahimmillaan vahvistaa suurten jäsenvaltioiden hegemonistista päätöksentekoa pienten jäsenvaltioiden kustannuksella (ks. Junge 2003, 391) ja rakentaa EU:sta entistä hierarkkisempaa jäsenvaltioiden järjestelmää. Tämä on toisin sanoen yksi näkökulma leirin rakentumisen tarkasteluun.

Leirin syntymisen teoretisointi jättää ilmaan monta kysymystä: mikäli leirin rakentuminen alkaa EU:n sisällä eli mikäli jäsenvaltio jää pitkäksi aikaa poikkeustilaan, riittääkö jäsenvaltioiden välillä solidaarisuutta esimerkiksi taloudellisen avun muodossa siihen, että jäsenvaltioiden yhtenäisyys säilyy? Vaikuttaako integraatiokehityksen ulkopuolella oleminen jollakin politiikan alalla kielteisesti myös osallistumismahdollisuuksiin jollakin toisella sektorilla? Mikäli pitkäaikainen poikkeustila muuttuu vähitellen poikkeuksesta säännöksi, onko mahdollista, että jäsenvaltio ei pysty saamaan enää integraatiokehityksen edelläkävijäjoukkoa kiinni? Jäsenvaltioleirien EU ei ole ainoastaan vaikeaselkoinen ymmärtää, vaan tällaisessa järjestelmässä ulossulkemista tapahtuu väistämättä. Näkemykseni onkin, että leirien EU:ssa on yhä vaikeampaa pitää kiinni niistä peruseriaa-asteista, kuten jäsenvaltioiden tasavertaisuudesta, joiden varaan eurooppalaisen integraatiokehityksen on oletettu rakentuvan. Tällainen leirin syntymisen mahdollisuus on kuitenkin kaikissa eriytyvän integraatiokehityksen kategorioissa. Vaikka eriaikainen integraatiokehitys ja tiiviimmän yhteistyön periaate rinnastetaan yleensä vain väliaikaiseen eriytymiseen, pitkäaikaisen poikkeustilan mahdollisuutta ei kuitenkaan ole kummassakaan tapauksessa rajattu pois.

### **4.3. SUVEREENI VALTA JA POIKKEUSTILOISTA PÄÄTTÄMISEN MAHDOLLISUUS**

Agambenin (2001, 2005) argumenteissa suvereenin käsite liittyy keskeisesti poikkeustilan käsitteeseen, sillä suvereenilla on Agambenin mukaan poikkeustilasta päättämisen mahdollisuus.<sup>17</sup> Näin ollen tämä poikkeustilan ja suvereenin vallan suhde pakottaa pohtimaan suvereniteetin ja suvereenin vallan määritelmien sopivuutta EU:hun nähden. Lähden liikkeelle siitä, että koska kansainvälisessä politiikassa suvereniteetti ymmärretään perinteisesti valtiolle kuuluvaksi ominaisuudeksi, on se käsitteenä EU:n yhteydessä ongelmallinen. Joka tapauksessa seuraavaksi tuon esille suvereniteetin ja suvereenin vallan määritelmiä ja pyrin löytämään tarkastelunäkökulmia suvereenin vallan paikantamiseen EU:ssa.

---

<sup>17</sup> Tämän teesin poikkeustilan ja suvereenin suhteesta on Agambenin (2005, 1) mukaan perustanut ja tehnyt tunnetuksi Carl Schmitt (1922).

Suvereniteetti voidaan määritellä poliittisen yksikön oikeudeksi päättää viime kädessä autonomisesti omista asioistaan. Suvereniteetin käsitteellä on tällöin sekä sisäinen ja ulkoinen ulottuvuus: sisäisellä suvereniteetilla viitataan siihen, että toimijalla on itsemääräämisoikeus tietyllä alueella ja ulkoisella suvereniteetilla viitataan siihen, että toiset toimijat tunnustavat tämän oikeuden. Modernin valtion suvereenisuuteen liittyy yleensä myös viittaukset tiettyyn alueeseen, väestöön ja auktoriteettiin. (Biersteker & Weber 1996, 2-3.) Warleigh'n (2004, 22) mukaan kansallinen suvereniteetti merkitsee EU:ssa jäsenvaltion oikeutta päättää itsenäisesti omasta toiminnastaan, joten yksikään ulkoinen toimija pysty määräämään omilla intresseillään jäsenvaltion asioista. Cinin (2003, 96) mukaan EU-politiikan yhteydessä suvereniteetin käsite herättää edelleen voimakkaita tunteita, sillä se yhdistetään yleensä sellaisiin käsitteisiin kuin valta, auktoriteetti, itsenäisyys ja tahdonvarainen toimiminen. Cinin (ibid.) mukaan suvereniteetti voi merkitä myös oikeutta määräysvaltaan tai oikeutta toimia auktoriteettina, eli käyttää tätä määräysvaltaa. Tästä johtuen suvereenilla vallalla viitataan oikeuteen käyttää määräysvaltaa. Näin ollen Agambenin suvereenin määritelmään yhdistettynä suvereenin vallan haltijalla on mahdollisuus käyttää määräysvaltaa poikkeusiloihin nähden.

Valtiokeskeisen paradigman mukaan jäsenvaltiot ovat tärkeimpiä toimijoita EU:ssa ja ne toimivat EU:ssa menettämättä suvereniteettiaan. Jäsenvaltiot toisin sanoen käytännössä hallitsevat EU:n integraatioprosessien sisältöä ja suuntaa. Tämän hallitustenvälisen lähestymistavan näkökulmasta eurooppalainen yhteistyö merkitsee suvereniteetin yhdistämistä yhteiseen varantoon, eikä niinkään suvereniteetin siirtämistä kansalliselta tasolta ylikansalliselle tasolle. Tämä näkemys eroaa selvästi ylikansallisista paradigmoista, joiden mukaan jäsenvaltiot luovuttavat suvereniteettiaan merkittävässä määrin ylikansalliselle tasolle. Esimerkiksi jo esille tulleen neofunktionalisti Ernst Haasin näkemys integraatiosta on, että siinä kansalliset poliittiset toimijat taivutellaan siirtämään lojaalisuutensa, odotuksensa ja poliittisen toimintansa uuden keskuksen piiriin, jonka instituutioilla on päätösvaltaa aiempiin kansallisvaltioihin nähden (Haas 1968, 16, viitattu Rosamond 2000, 12). Silti myös valtiokeskeisen lähestymistavan näkökulmasta eurooppalainen yhteistyö saattaa sisältää jonkin verran myös suvereniteetin delegoimista, eli toimivallan siirtämistä kansalliselta tasolta ylikansalliselle tasolle. Jäsenvaltiot saattavat esimerkiksi siirtää joitakin toimeenpanotehtäviä EU:n ylikansallisille toimielimille, jotta yhteistyö jäsenvaltioiden välillä toimisi tehokkaammin. Ylikansalliset instituutiot toimivat kuitenkin valtiokeskeisen paradigman näkökulmasta jäsenvaltioiden palveluksessa, joten niillä ei ole autonomista asemaa eurooppalaisessa integraatioprosessissa. (Cini 2003, 96.) Pohdinta suvereniteetista EU:n yhteydessä liittyy keskeisesti siihen perinteisten paradigmojen väliseen vastakkainasetteluun, jota tarkastelin tämän tutkimuksen toisessa luvussa. Kysymys, josta kiistellään, on toisin sanoen se, hahmotetaanko EU valtiokeskeisen paradigman mukaisesti vain jäsenvaltioiden ”nukketeatterina” vai ylikansallisten paradigmojen mukaisesti jonkinasteisena yli-

kansallisena valtiomuotona (Murphy 1996, 106), jolla on valtaa kansallisiin toimijoihin nähden? Warleigh'n (2004, 22–23) näkemys on, että jäsenvaltioiden tahto säilyttää mahdollisimman paljon suvereniteettiaan on estänyt eurooppalaisen liittovaltion synnyn, mutta EU:ssa jäsenvaltiot käytännössä jakavat suvereniteetin keskenään huomattavasti selkeämmin kuin muut valtiot kansainvälisessä järjestelmässä. Tässä mielessä Warleigh'n (emt, 23) mukaan EU voidaan nähdä ennakkotapauksena ”jälkisuvereenista” politiikasta maailmassa, jossa valtiot nähdään itsenäisinä, mutta ei eristäytyneinä, toimijoina kansainvälisessä järjestelmässä. Näin ollen 50 vuotta eurooppalaista integraatioprosessia ei ole tuottanut Euroopan yhdysvaltoja, vaan ”tuotteen” nimeltä Euroopan unioni, jota leimaa jäsenvaltioiden halu kansalliseen autonomiaan, mutta myös tarve keskinäiseen yhteistyöhön (Warleigh 2002b, 101).

Tutkimuksessani Agambenin poikkeustilan käsitteen kautta yhdeksi olennaiseksi kysymykseksi nousee, kenellä EU:ssa voisi olla poikkeusmenettelystä päättämisen mahdollisuus. Missä EU:ssa on suvereenia valtaa, toisin sanoen oikeutta käyttää määräysvaltaa? Onko Euroopan unionissa tällaista suvereenia valtaa, mikäli emme pysty nimeämään unionille yhtä auktoriteettia? Päättävätkö jäsenvaltiot suvereenisti omista asioistaan valtiokeskeisen paradigman mukaisesti, vai onko vaikutusvaltaisilla jäsenvaltioilla valtaa toisiin valtioihin nähden esimerkiksi päätöksentekomenettelyn kautta? Aineistoanalyysin perusteella näyttäisi siltä, että eriytyvä integraatiokehitys vahvistaa integraatiomyönteisten ja -kykyisten jäsenvaltioiden määräysvaltaa poikkeustilojen alaisiin politiikkoihin nähden. Näkemykseni on, että suvereenisuus jakautuu ja vaihtaa paikkaa unionissa, joten tarkastelun ajankohdasta sekä politiikan alasta riippuu, kenelle oikeus määräysvaltaan milloinkin kuuluu. Myös Agambenin (2001, 38) näkemyksen mukaan suvereeni määräysvalta voi siirtyä toimijalta toiselle. Olennaista Agambenia (emt, 37–38) mukailleen on, että suvereeni päättää, millaiseksi rakenteeksi poikkeustila muodostuu, miten kauan se on voimassa ja mitä poikkeustilan alaisuudessa tapahtuu. Jatkan tätä ajatuskulkua tutkimuskohteideni näkökulmasta tarkastelemalla Ojakankaan (2002) näkemystä enemmistön asemasta poliittisessa yhteisössä.

Ojakankaan (2002, 118) mukaan enemmistön tunnistaa siitä, että se määrittää olemassaolon mallin koko yhteisölle. Näin ollen näkemykseni mukaan enemmistön asemaan poliittisessa yhteisössä liittyy suvereenia valtaa: enemmistöön voidaan katsoa kuuluvat ne, joiden hallussa valta tosiasiallisesti on poliittisessa yhteisössä. Yhteisön enemmistöryhmän ei Ojakankaan mukaan välttämättä tarvitse olla lukumääräisesti suuri, vaan enemmistöaseman määrittää laadulliset ominaisuudet. Yhteisöllä on aina myös vähemmistönsä, joka voi toisin sanoen hyvinkin olla lukumäärältään suurempi kuin enemmistö. Ojakangas lainaa Gilles Deleuze'n (2003) ajatuksia tämän teoksesta *Tapahtuman filosofia* kirjoittaessaan, että enemmistöt yhteisöissä määrittävät ne periaatteet, kriteerit tai mitat, joiden

kautta olemassaolo yhteisössä tapahtuu. Tähän olemisen malliin on yhteisön jäsenten sopeuduttava. Deleuzia lainaten Ojakangas (ibid.) kirjoittaa, että vähemmistöillä ei sen sijaan ole mallia, vaan ne edustavat yhteisöissä tulemisen prosessia, osaksi enemmistöä tulemisen prosessia. Tästä johtuen kysyn, voidaanko EU:ssa samalla tavalla hahmottaa prosessi, jossa EU:n laadullinen enemmistö pitää hallussaan suvereenia valtaa ja määrittää olemassaolon mallin, johon kaikkien yhteisön jäsenten on sopeuduttava? EU15-maiden asettamat EMU:n lähentymiskriteerit ja Schengenin säännösten mukaiset Schengen-kriteerit näyttävät tällöin esimerkkeinä olemassaolon malleista, joihin jäsenvaltioiden on sopeuduttava, mikäli ne haluavat liittyä euroalueeseen tai Schengen-alueeseen. Tällöin suvereenin vallan voidaan ajatella sijaitsevan EU:n ytimessä, sillä kun esimerkiksi Schengen-valtioilla on lopullinen valta päättää Schengen-alueen laajentumisesta, eivätkö juuri nämä valtiot ole niitä edelläkävijöitä, jotka sijaitsevat EU:n ytimessä Schengen-järjestelmän osalta. Uusien jäsenvaltioiden liittymissopimuksen (2003) mukaan Schengenin tapauksessa neuvosto päättää viime kädessä ja yksimielisesti Schengen-alueen laajentumisesta ja päätöksentekoon osallistuvat Schengen-alueen valtiot sekä Schengeniin liittyvä valtio. Tällöin suvereeni valta ja poikkeustilan rakentamisen mahdollisuus voidaan yhdistää Schengen-alueen valtioihin liittyväksi. Tämän logiikan mukaan Schengen-valtioilla on suvereenia valtaa Schengen-alueen laajentumiseen nähden. Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden kysymyksessä EU15-mailla on mahdollisuus päättää suvereenisti siirtymäkausitoimien toteuttamisesta ja niiden kestosta uusien jäsenvaltioiden liittymissopimuksen rajoissa. Vaikka siirtymäkaudesta päätettiin ennen kuin Keski- ja Itä-Euroopan valtioista tuli EU:n jäsenvaltioita, tekevät EU15-valtiot päätöksiä siirtymäkauden mahdollisesta jatkamisesta edelleen laajentamisen jälkeenkin. Näin ollen suvereeni valta sijaitsee työntekijäkysymyksessä edelleen EU15-maiden muodostamassa ytimessä. Voidaankin tulkita, että ne EU15-maat, jotka päättävät jatkaa siirtymäkausitoimia vielä ensimmäisen kaksivuotiskauden jälkeen, vahvistavat samalla valta-asemaansa. Näin ollen suvereeni valta vahvistuu samaan aikaan kuin poikkeustilaa rakennetaan, joten näillä kahdella on merkittävä vuorovaikutteinen suhde.

Mikäli ydinryhmällä on mahdollisuus päättää poikkeustilojen rakentamisesta, tällöin ne edustavat suvereenia valtaa ainakin ajoittain EU:ssa. Voimmeko tästä päätellä, että suvereeni valta eli enemmistön valta vahvistuu sitä mukaa unionin ytimessä, kun poikkeustilat rakentuvat unionin ulkokehille? Mitä kauemmin jäsenvaltio on poikkeustilan alaisuudessa, toisin sanoen EU:n ulkokehällä, sitä vahvemmaksi suvereeni kehittyä, ja sitä vaikeampaa ulkokehällä olevan jäsenvaltion on sopeutua niihin määrällisen enemmistön asettamiin mittoihin, joiden kautta ydinryhmässä oleminen tapahtuu. Näin voisi käydä esimerkiksi EMU:n tapauksessa, jos jäsenvaltio jää pitkäksi aikaa poikkeustilaan euroalueen suhteen. Voidaan olettaa, että mitä kauemmin jäsenvaltio on ulkopuolella, sitä vaikeampaa sen on saavuttaa euroryhmän etumatka talous- ja rahapoliittisen yhteistyön osalta.

Mikäli EU:ssa on tällä tavalla paikannettavissa suvereenin vallan haltija, joka käytännössä muodostuu jonkinasteiseksi ydinryhmäksi EU:n sisälle, voidaan seuraavaksi kysyä, onko EU:n perusperiaatteella jäsenvaltioiden tasa-arvosta enää mitään merkitystä yhä eriytyvässä EU:ssa? Eriytyvä integraatiokehitys haastaa näin ollen merkittävällä tavalla perinteisen yhteisömetodin oletukset yhteisestä integraatiosta ja jäsenvaltioiden tasavertaisuudesta, sillä siinä integraation etenemisen mahdollistaminen jäsenvaltioiden eriytymisen avulla kumoo perusperiaatteina pidetyt jäsenvaltioiden välisen tasavertaisuuden ja solidaarisuuden.

## **5. NARRATIIVINEN LÄHESTYMISTAPA POIKKEUSTILOJEN ANALYSOINTIIN**

Narratiivisuuden laajassa merkityksessä tämänkin tutkimuksen tutkimusaineisto on EU:n kertomaa tarinaa tutkimuskohteista. Tällöin tutkimusaineistona olevat asiakirjat ovat osa eräänlaista virallista EU-narratiivia, jonka mukaan jäsenvaltioiden eriytyminen integraatiokehityksessä on vain väliaikaista ja jäsenvaltioiden tasavertaisuus säilyy edelleen unionissa. Näkemykseni mukaan EU:n viralliset narratiivit eivät toisin sanoen varsinaisesti kerro mahdollisista poikkeustiloista. EU:n narratiivien eli tutkimusaineistoni pohjalta rakennan kuitenkin omat narratiivini, joiden avulla tarkoitukseni on osoittaa, että poikkeustilojen mahdollisuus on olemassa ja havaittavissa myös EU:n narratiiveissa. Konstruoimaani narratiivia kutsun poikkeustilan narratiiviksi. Sen avulla selvitan, mitä poikkeustilat ovat, millaiset piirteet ovat niille ominaisia ja miten ne rakentuvat. Ajatuksen siitä, että tällaisen ”tulkinnallisen” poikkeustilan narratiivin avulla voi nostaa esille seikkoja, jotka eivät välttämättä käy suoraan ilmi EU:n virallisesta narratiivista, olen omaksunut Penttiseltä (2004), joka väitöskirjassaan tuo esille erilaisten narratiivimuotojen merkityksen kansainvälisen politiikan tutkimuksessa. Vaikka varsinaista poikkeustilan diskurssia ei ensi näkemältä havaitsisi EU:n narratiivista, poikkeustilan narratiivin taustalla on kuitenkin todellisuus – ne tosiasiat, jotka ovat aineistossa – mutta tutkimuksen harjoittajana ratkaisen poikkeustilan narratiivin sisällön omien painotuksieni mukaan. Myös Penttinen (emt.) tarkastelee tutkimuksensa lähtökohdista käsin sellaisia ”ääniä” kansainvälisessä politiikassa, jotka perinteisessä kansainvälisen politiikan tutkimuksessa eivät pääse esiin. Koska narratiivisuus on tutkimusmenetelmänä erittäin joustava, koen, että narratiivisuutta hyödyntämällä pystyn tarkastelemaan tutkimuskohteita minulle tärkeästä näkökulmasta, poikkeustilojen rakentumisen näkökulmasta. Vaikka narratiivisuus mielletään usein ennemminkin menetelmälliseksi asenteeksi kuin selkeäksi tutkimusmenetelmäksi, tuon esille, miten narratiivisuutta voidaan menetelmällisesti hyödyntää aineiston tarkastelussa.

Tutkimuksessani yhtenä lähtökohtana on siis oletus siitä, että narratiivin käsitteellä voidaan viitata myös EU:n tuottamaan asiatekstiin, jolloin tällaista tutkimusaineistoa voidaan tarkastella narratiivina ja analysoida narratiivisin tutkimusmenetelmin. Tässä luvussa tulen selvittämään, millä perusteella tutkimusaineistoni, EU:n viralliset asiakirjat, näkemykseni mukaan edustaa narratiiveja ja millaista narratiivista tutkimusmenetelmää tulen hyödyntämään valitsemani aineiston analysoinnissa. Jovchelovitchin ja Bauerin (2002, 58) mukaan erilaisia narratiivin muotoja on loputtomasti, joten narratiiveja voidaan löytää kaikkialta. Näin ollen narratiivisen tutkimuksen ei näkemykseni mukaan tarvitse rajoittua ainoastaan sellaiseen aineistoon, joka selkeästi täyttää kertomuksen tunnusmerkit. Vaikka vaativassa merkityksessä narratiivista edellytetään löytyvän jonkinlainen alku, keskikohta ja loppu, eli ajassa etenevä juoni, narratiivisin keinoin voidaan tarkastella myös sellaisia kertomuksia, jotka eivät täytä näitä juonellisuuden, eheyden vaatimuksia (Eskola & Paso 2003, 214). Aineiston ei välttämättä tarvitse olla esimerkiksi proosallista tekstiä, eikä aineistoon tarvitse liittyä fiktiivisiä elementtejä, jotka muutoin yleensä yhdistämme tarinankerrontaan. Tarinankerronta tutkimuksen harjoittamisessa onkin yksinkertaisimmillaan tutkimusaineiston järjestämistä: tarina tai kertomus vertauskuvana korostaa järjestykseen laittamista ja tekstien konstruoimista tietyissä konteksteissa (Riessman 1993, 1). Narratiivisuuden ei tarvitse myöskään liittyä ainoastaan ihmisyksilön kokemukseen tai tapaan jäsentää maailmaa. Kuten Polkinghorne (1995, 20–21) toteaa, narratiivisessa tutkimuksessa käsitys ”päähenkilöstä” on laajentunut erilaisiin sosiaalisiin ryhmiin ja organisaatioihin, vaikka kertomuksen perusmalli sinänsä kuvaa ihmisen toimintaa. Tässä tutkimuksessa omaksun toisin sanoen narratiivisen asenteen, jonka mukaan EU:kin voi kertoa kertomuksia ja viestittää niiden avulla sanomaansa kuulijoilleen. Tutkimukseni näkökulmasta kokonaan toinen tarina on sen sijaan se, kenen sanoma EU:n virallisista narratiiveista todellisuudessa välittyy.

## 5.1. NARRATIIVISUUS LAADULLISESSA TUTKIMUKSESSA

Narratiivisuudella on pitkät perinteet kirjallisuustieteessä, kielitieteessä ja filosofiassa. Riessmanin (1993, 17) mukaan jo Aristoteles kirjoitti teoksessaan *Poetica* narratiivin tapahtumien ajallisesta järjestymisestä, kertomuksen alusta, keskikohdasta ja lopusta. Narratiivisuuden käsite on peräisin latinan kielestä, jonka substantiivi *narratio* tarkoittaa kertomusta ja verbi *narrare* kertomista. Suomen kielessä narratiivin käsitettä voidaan käyttää väljänä synonyymina kertomukselle tai tarinalle. Yleisesti määritellen narratiivisuuden käsitteellä viitataan lähestymistapaan, joka kohdistaa huomionsa kertomuksiin tiedon välittäjänä ja rakentajana. Narratiivisen kiinnostuksen leviäminen monille tieteenaloille on johtanut erilaisten narratiivisten lähestymistapojen ja näin ollen erilaisten narratiivien määritelmien syntymiseen (Shenhav 2005a, 315). Yksi narratiivisuuden metodologisen hyödyn-

tämisen hankaluuksista onkin juuri narratiivisen tutkimuksen epäselvät rajat ja suhteet toisiin laadullisiin tutkimusmenetelmiin nähden. Sekä narratiivin käsitteen määrittäminen että narratiivisen tutkimuksen rajaaminen on edelleen ristiriitainen ja keskeneräinen prosessi. (Rogan & de Kock 2005, 628.)

1990-luvulta alkaen on alettu yleisesti puhua narratiivisuuden uudelleen tulemisesta eli niin kutsutusta narratiivisesta käänteestä, sillä kiinnostus narratiivisuutta kohtaan on kasvanut ja laajentunut eri tieteenaloille. (Heikkinen 2001, 116–117.) Näin ollen myös narratiivin käsitteen käyttö tutkimuksessa eri tieteenaloilla on yleistynyt nopeasti (Shenhav 2005b, 75). Jovchelovitchin ja Bauerin (2000, 57) mukaan kasvava mielenkiinto narratiivisuutta kohtaan heijastaa sitä, että ymmärrämme vähitellen, miten keskeinen asema tarinoiden kerronnalla on sosiaalisten ilmiöiden ja maailman muokkaajina. Myös Shenhavin (2005b, 75–76) mukaan ihmisillä on luontainen tapa ajatella narratiivien kautta. Yksilöt ajattelevat, ymmärtävät, kuvittelevat ja tekevät moraalisia valintoja narratiiveihin pohjautuvien rakenteiden avulla, joten narratiiveilla on toisin sanoen keskeinen asema elämässämme (ibid.). Erityisesti postpositivistiseen tutkimukseen yhdistetty tulkinnallisuuden korostaminen ja narratiivinen tutkimus pyrkivät osoittamaan realististen oletusten luonnontieteellisten tutkimusmenetelmien rajallisuuden sosiaalisen maailman ymmärtämisessä. Ja koska narratiivit ovat representaatioita, tulkinta astuu väistämättä kuvaan. Postpositivistisessa tutkimuksessa tosiasian ja tulkinnan välillä ei ole ankaraa rajalinjaa. (Riessman 1993, 1, 2.)

## **5.2. NARRATIIVISUUS KANSAINVÄLISEN POLITIIKAN TUTKIMUKSESSA**

Kuten edellä toin esille, Penttisen (2004) tutkimus on yksi esimerkki siitä, miten erilaisia narratiivimuotoja, esimerkiksi henkilökohtaisia ja fiktiivisiä narratiiveja, voidaan hyödyntää kansainvälisen politiikan tutkimuksessa ja näin ollen tuoda perinteisten tapojen rinnalle vaihtoehtoisia tapoja tehdä kansainvälisen politiikan tutkimusta. Myös Bleikerin (2001, 37) mukaan kansainvälinen politiikka näyttäytyy meille loppujen lopulta vain joukkona narratiiveja, joiden kautta ymmärrämme maailman merkityksellisenä. Tällainen lähestymistapa eroaa Bleikerin mukaan selkeästi siitä perinteisestä oletuksesta, jonka mukaan tarinat eivät kuulu tieteisiin, vaan ne ovat osa kuvitteellista maailmaa. Narratiivisessa lähestymistavassa esimerkiksi valtio voidaan nähdä sekä tiettyinä instituutiona että joukkona tarinoita. Nämä tarinat liittyvät osaksi sitä legitimointiprosessia, jonka kautta tiettyjä poliittisia käytäntöjä korostetaan ja edistetään ja tiettyä territoriaalista aluetta naturalisoidaan. Toisin sanoen nämä tarinat takaavat valtiolle sen identiteetin ja yhtenäisyyden sekä luovat rajoja sisä- ja ulkopuolen välille, toisin sanoen ”meidän” ja ”muiden” välille. Valtiotarinat täten myös sulkevat



ulos olemassaolollaan, sillä ne pyrkivät vaientamaan toisia tarinoita ja käytäntöjä identiteetistä ja tilasta. Bleiker (2001, 38) päätelee, että koska tarinoiden kertomisen valta on valtaa määrittää yleinen käsitys maailmasta, kansainvälisen politiikan tarinat eivät enää näyttäyty tarinoina, vaan niitä pidetään pitkälti tosiasioina. Edellä totesin, että vallan sijainnin pohdinta liittyy mielestäni keskeisesti myös poikkeustilan rakentumiseen EU:hun, mikäli ajatellaan, että suvereenilla vallalla on poikkeustilasta päättämisen mahdollisuus. Edelliseen Bleikerin näkemykseen liittyen lainaan Penttistä (2004, 53), jonka mukaan saatavilla oleviin narratiiveihin liittyy aina vallan aspekti. Näin ollen erilaisten narratiivimuotojen esiintuominen onkin tarpeen siksi, että vallan läsnäolo ja merkitys tiedostetaan. Toisin sanoen näin voimme tiedostaa, millaiset kertomukset ovat mahdollisia ja millaisia kertomuksia ei kuulla erityisesti kansainvälisen politiikan tutkimuksessa. (Emt, 183.)

Edellisestä johtaen aineistosta konstruoitu narratiivi voi olla hyödyllinen, sillä sen avulla voidaan pohtia valta-asetelmia tutkimuskohteiden näkökulmasta. Tutkimuksessani valta-asemien pohtiminen merkitsee edellisestä teorialuvusta johtaen suvereenin vallan ja poikkeustilan välisen suhteen tarkastelua. Poikkeustilan narratiivin avulla voin nostaa esille seikkoja, jotka eivät välttämättä käy suoraan ilmi EU:n virallisesta narratiivista. Myös Shenhavin (2005b, 78) näkemys on, että politiikan tutkimuksessa poliittisten narratiivien voima piilee siinä, että niiden avulla ja niitä analysoimalla voidaan tarkastella erilaisia ”ääniä” politiikassa. Artikkelissaan Shenhav (emt.) tarkastelee poliittisen toimijan puhetta esimerkkinä poliittisesta narratiivista, josta voidaan löytää tiettyjä narratiivisia rakenteita, kuten viittauksia menneeseen, nykyisyyteen ja tulevaan sekä narratiivin sanoman välittymisen prosessi kertojalta kuulijoille. Erilaisia poliittisiä narratiiveja tarkastelemalla ja niiden muodostumisprosesseja tutkimalla voidaan tuoda esiin niitä tapoja, joiden kautta informaatiota, arvoja, ideologioita ja uskomuksia siirretään poliittisessa toiminnassa kertojalta kuulijoille (Shenhav 2005a, 315). Hsu (2001, 30) lisää, että mahdolliset epäjohtonmukaiset tapahtumat poliittisessa toiminnassa saavat merkityksen ja käyttötarkoituksen poliittisten toimijoiden narratiiveissa. Näkemykseni mukaan myös EU-asiakirjoja voidaan tarkastella poliittisina narratiiveina, joissa EU pyrkii antamaan merkityksen poliittiselle toiminnalleen. Narratiivinsa kautta EU pyrkii esimerkiksi perustelemaan, miksi keski- ja itäeurooppalaisten työntekijöiden vapaata liikkuvuutta rajoitetaan siirtymäkausitoimilla, vaikka tällaisten järjestelyjen tarpeellisuudesta ei oikeastaan ole näyttöä. Lisäksi komissio perustelee siirtymäkauden tarpeellisuutta sillä, että ne ovat olleet ennenkin käytössä. Perustelut muodostuvat kuitenkin entistä epäjohtonmukaisemmiksi, kun otetaan huomioon, että työntekijöiden liikkuvuus on aina ollut suhteellisen vähäistä EU:n alueella, eikä Välimeren laajentumiskierros ollut poikkeus tässä suhteessa. Kaiken lisäksi siirtymäkausitoimet asettavat uudet EU-kansalaiset eriarvoiseen asemaan vanhojen jäsenvaltioiden kansalaisten kanssa. Perusteluillaan ko-

missio ja EU15-jäsenvaltiot pyrkivät kuitenkin liittämään nämä mahdollisesti epä johdonmukaisina nähdyt toimet ja tapahtumat yhteen ymmärrettäväksi kertomukseksi.

### **5.3. NARRATIIVINEN LÄHESTYMISTAPA MENETELMÄNÄ TUTKIMUKSESSANI**

Edellä selvitin, että tutkimuksessani hyödynnän narratiivista lähestymistapaa ensinnäkin tarkastelemalla tutkimusaineistoa virallisena EU-narratiivina. Tällöin aineisto on kertomus tai joukko kertomuksia, joiden kautta EU rakentaa maailmankuvaansa, ympäröivää todellisuutta ja identiteettiään ja välittää sanomaansa kuulijoilleen. EU:n tekee monimutkaiseksi tutkimuskohteeksi se, että EU:ssa on valtava määrä erilaisia toimijoita, joista jokainen pyrkii saamaan äänensä kuuluviin. EU:sta on kehittynyt monimutkainen jäsenvaltioiden, ylikansallisten toimielinten ja laajan virkamieskunnan järjestelmä, jossa jokainen toimija kertoo intressiensä mukaista tarinaa. Onko siis edes mahdollista selvittää, kuka todellisuudessa kertoo EU:n virallista tarinaa?

Tutkimukseni narratiivinen lähestymistapa edellyttää, että hyväksymme narratiivin määritelmäksi poliittisen toimijan, EU:n, välittämän viestin julkisen asiakirjan muodossa. Kyse on siis näkemykseni mukaan myös julkisista narratiiveista julkisten toimijoiden tuottamina. Hsun (2001, 32) mukaan esimerkiksi tiedotusvälineiden tuottama teksti on yhtä lailla osa julkista narratiivia, sillä kun poliittinen toimija tuottaa narratiivia, virallinen media julkaisee sen. EU:n narratiivi välittyy sen asiakirjojen lisäksi esimerkiksi EU:n Lehdistöhuoneen välityksellä. Olen turvautunut uutisartikkeleihin tutkimusaineistona myös siksi, että ne täydentävät informaatiota tutkimuskohteista. Tulkitsen, että niistä seikoista, joista EU-narratiivi ei kerro, on pitänyt etsiä informaatiota toisaalta. Pyrin kuitenkin välttämään, etten sekoita kertojia ja kertomuksia keskenään, vaan osoitan, milloin narratiivia tuottaa EU ja milloin informaatio on tiedotusvälineen täydentämää. Aineistoluvun ensimmäisessä luvussa tarkastelen EU-asiakirjoja narratiiveina ja kiinnitän huomiota asiakirjoissa toistuviin teemoihin, luonteenomaisuuksiin ja asetelmiin. Tarkoitukseni on tuoda esille tutkimuskohteille yhteisiä piirteitä ja verrata niitä teorialuvussa esittelemiini Agambenin (2001) näkemyksiin poikkeustilan rakentumisesta. Näin perustelen näkemystäni siitä, että tutkimuskohteeni edustavat poikkeustilojen alaisia politiikkoja erityisesti uusien jäsenvaltioiden näkökulmasta.

Aineistoluvun toinen osa on narratiivinen analyysi poikkeustilojen rakentumisesta. Tällöin tarkastelen, miten poikkeustilat rakentuvat EU:ssa tutkimuskohteideni ympärille. Koska pyrin painottamaan sitä prosessia, miten poikkeustilajärjestelyihin päädytään, korostan tutkimusaineiston narratiivista

rakennetta. Polkinghornen (1995, 19) mukaan narratiivisen analyysin tehtävänä on vastata, miten ja miksi tietty lopputulos on syntynyt. Näkemykseni mukaan jokaisen tutkimuskohteen tutkimusaineistoa voidaan tällöin tarkastella tapahtumaketjuna, jonka lopputuloksena tutkimuskohteiden poikkeustilat rakentuvat tietynlaisiksi EU:n sisälle. Eskolan ja Pason (2003, 210) mukaan tässä narratiivisessa analyysitavassa painopiste on uuden kertomuksen tuottamisessa aineiston kertomuksen perusteella, jolloin keskeisiksi tarkastelukohteiksi nousevat aineiston teemat ja synteesi. Aineistosta konstruoitu tarina tulkitsee ja pelkistää moninaisuutta tietystä näkökulmasta ja nostaa esiin ne seikat, joiden ajatellaan olevan tapahtumien etenemisen kannalta olennaisia (Emt, 228). Narratiivisessa tutkimuksessa korostuu perusasetelma, jossa lopullinen teksti on aina sen kirjoittajan konstruktio. Narratiivinen analyysi on siis vain yksi tapa lukea tutkimusaineistoa ja tällöin on selvää, että ei ole yhtä oikeaa tapaa lukea aineistoa. (Emt, 210.) Koska narratiivin analyysin on kuitenkin määrä toimia tieteellisenä selityksenä ja kuvauksena tutkimuskohteesta, tutkijan tulee sisällyttää todisteita ja argumentteja tarjoamansa kertomuksen uskottavuuden ja asianmukaisuuden vuoksi (Polkinghorne 1995, 19). Tutkimusaineistosta tekemäni havainnot muodostavat lopulta eräänlaisen poikkeustilan narratiivin, eli oman näkemykseni siitä, miten EU:n eriytyvä integraatiokehitys tuottaa poikkeustiloja integraatioprosessien sivutuotteina. Poikkeustila-narratiivi taustalla on virallinen EU-narratiivi, joka täydentyy uutisartikkeleiden informaation avulla.

Analyysin molemmissa osissa etsin aineistostani erilaisia ajan viittauksia kunkin tutkimuskohteen kohdalla. Tällöin tarkoituksena on hahmottaa, millä tavalla poikkeustilalle ominaista aikakäsitettä, joka yhtäältä painottaa väliaikaisuutta, mutta tuo toisaalta esille myös poikkeustilan mahdollisen pitkäkestoisuuden, tuotetaan tutkimusaineistossa. Näin voin tuoda esille sekä aineistosta löytyviä poikkeustilojen piirteitä että poikkeustilojen rakentumisen prosesseja. Nämä elementit liittyvät keskeisesti myös eriytyvän integraatiokehityksen teoretisointiin, jossa eriytymisen kategoriat painottavat joko väliaikaista tai pysyvää eriytymistä EU:n jäsenvaltioiden välillä.

## **6. ANALYYSI POIKKEUSTILOJEN RAKENTUMISESTA**

Seuraavassa alaluvussa hahmotan kaikille kolmelle tutkimuskohteelle yhteisiä piirteitä. Esittelen näkemyksiäni siitä, millaiset elementit yhdistävät EU-narratiiveja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta, Schengen-alueesta ja euro-alueesta uusien jäsenvaltioiden näkökulmasta. Näitä piirteitä vertaan Agambenin näkemyksiin poikkeustilan rakentumisesta. Kaikkiin tutkimuskohteisiin voidaan yhdistää myös suvereenin vallan läsnäolo, ehkä jopa sen vahvistuminen samaan aikaan poik-

keustilan rakentumisen kanssa. Yksi johtopäätös tästä on, että se toimija, jolla on valtaa päättää poikkeustilojen jatkamisesta, pitää sillä kyseisellä hetkellä ja kyseisellä politiikan alalla hallussaan suvereenia valtaa EU:ssa. Seuraavassa luvussa tarkoitukseni on yhdistää tutkimuskohteideni yhteiset piirteet Agambenin poikkeustilan teoretisointiin. Näkemykseni on, että nämä yhteneväisyydet lisäksi vahvistavat tiettyjen toimijoiden suvereenia määräysvaltaa poikkeustilassa oleviin jäsenvaltioihin nähden. Suvereenin vallan sijaintia ja vahvistumista tulen pohtimaan yksityiskohtaisemmin poikkeustilojen narratiivien yhteydessä seuraavan luvun jälkeen.

## 6.1. POIKKEUSTILOJEN YHTEISET PIIRTEET

Ensimmäinen huomioni on, että koska uudet jäsenvaltiot ovat EU:n jäsenvaltioita, mutta EU-jäsenyys ei toteudu täysimääräisesti näiden kohdalla siirtymäkausien eli väliaikaisiksi tarkoitettujen poikkeustilojen aikana, tutkimuskohteideni poikkeustiloille on yhteistä *niiden sijoittuminen sekä EU:n sisäiseen että sen ulkoiseen tilaan, yhtäältä säännön, toisaalta poikkeuksen piiriin*. Tämä on Agambenin (2001, 37) näkemys leiristä, mutta se pätee näkemykseni mukaan myös väliaikaiseksi tarkoitettun poikkeustilan tapauksessa sekä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen, Schengen-alueen että euro-alueen kohdalla. Näin ollen ensimmäinen yhteys tutkimuskohteiden poikkeustilan ja Agambenin poikkeustilan teoretisoinnin välillä on se, että poikkeustilat ovat poikkeuksia EU:n normaalista järjestyksestä ja normaaleista käytännöistä. Tätä poikkeustilan luonnetta tulen tarkastelemaan vielä lähemmin seuraavassa luvussa rakentaessani jokaisesta tutkimuskohteesta poikkeustilojen rakentumisprosessia painottavan poikkeustilan narratiivin. Uusien jäsenvaltioiden asema poikkeuksessa normaalin yhteisön säännösten sijaan korostaa myös eriaikaisen integraatiokehityksen kategoriaa, jossa poikkeuksen soveltamisen oletetaan päättyvän jossakin myöhemässä vaiheessa.

Toinen huomio poikkeustiloista on, että ne perustetaan, *jotta EU:ssa vältyttäisiin vakavilta häiriöiltä tai niiden uhalta*. Näin ollen tällainen poikkeustilafunktio voidaan rinnastaa Agambenin (2001, 36) huomioon ennaltaehkäisevästä poikkeusmenettelystä, johon turvauduttiin valtion turvallisuuteen kohdistuvan vaaran välttämiseksi. Samalla tavoin tutkimuskohteissani poikkeustilat rakennetaan kuin ennaltaehkäiseviksi toimenpiteiksi, jotta EU:n laajentuminen onnistuisi sujuvasti ja jotta EU:ssa vältettäisiin mahdolliset häiriötilanteet. Esimerkiksi EU:hun 1. toukokuuta 2004 liittyneistä kahdeksasta Keski- ja Itä-Euroopan maasta (KIE-maista) tulevien työntekijöiden oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen EU-kansalaisina päätettiin rajoittaa EU15-maissa unionin laajentumisajankohdasta alkaen 2-7 vuoden ajan. Tämä siirtymäkausi, joka näille Keski- ja Itä-Euroopan valtioille ja niiden työntekijöille merkitsee väliaikaisen poikkeustilan alaisuudessa olemista, on komission (Euroopan

komissio 2003a, 10) mukaan otettu käyttöön sen varmistamiseksi, että EU:ssa välttyttäisiin laajamittaiselta ja häiritsevältä muuttoliikkeeltä. Siirtymäkauden tarkoituksena on toisin sanoen ohittaa mahdolliset muuttoliikkeestä aiheutuvat häiriötilanteet työmarkkinoilla eli hoitaa laajentuminen pois päiväjärjestyksestä, kunnes EU15-maissa koetaan, että työntekijöiden muuttoliike ei enää ole uhka kansallisille työmarkkinoille. Siirtymäkausitoimien käyttöönottoon päädyttiin EU:ssa, vaikka useiden tutkimustulosten mukaan työntekijöiden liikkuvuus KIE-maista EU15-maihin olisi vähäistä<sup>18</sup> ja pikemminkin suotavaa kuin uhkaavaa luonteeltaan (European Commission 2001a, European Commission 2004).

Mielestäni edellä mainittu tehtävä pätee myös Schengen-alueeseen ja euroalueeseen poikkeustilan alaisina politiikan sektoreina: siinä missä työntekijäkysymyksessä poikkeustilan käytännön tarkoituksena on välttää laajamittaiset häiriöt erityisesti EU15-maiden työmarkkinoilla, Schengenin osalta poikkeustila lakkaa olemasta vasta sitten, kun Schengen-valtiot luottavat tarpeeksi uusien Schengen-ehdokkaiden rajavalvontakykyyn. Nykyistä laajentumisasioista vastaavaa komissaaria edeltäneen komissaarin, Günter Verheugenin (2001), mukaan uudet jäsenvaltiot voivat integroitua täysimääräisesti Schengen-järjestelmään vasta sitten, kun niiden rajahallintajärjestelmät vastaavat täysin Schengen-järjestelmän standardeja. Schengen-poikkeustilan avulla toisin sanoen rajoitetaan uusien EU-kansalaisten liikkuvuutta, jotta pystyttäisiin varautumaan mahdollisiin turvallisuusuhkiin – kansainvälisen rikollisuuden leviämiseen ja terrori-iskuihin – EU:n sisällä. Uusien jäsenvaltioiden kykenemättömyys vastata EU:n ulkorajojen valvonnasta heti liittymisajankohdasta alkaen edustaa näkemykseni mukaan sellaista vaaraa, tai sen uhkaa, EU:n turvallisuudelle, joka Agambenin (2001, 36) mukaan oikeuttaa poikkeustilan pystyttämisen. Myös euroalue-poikkeustilan avulla varmistetaan, että uudet jäsenvaltiot liittyvät yhteisvaluuttajärjestelmään vasta sitten, kun niiden taloudet ovat tarpeeksi lähentyneet euroryhmän talouksia Maastrichtin kriteerien edellyttämällä tavalla (Euroopan komissio 2005a, 23). Näin poikkeustilan avulla välttytään vaaralta, tai sen uhalta, joka syntyy, jos euroryhmään liittyy ennaikaisesti euro-alueen ja yhteisvaluutan vakautta heikentäviä valtioita. Aineiston perusteella näyttää siltä, että poikkeustilojen tehtävänä on estää hallitsemattoman muuttoliikkeen kaltaiset odottamattomat ”vaaratilanteet”, joita unionin laajentuminen tuo mukanaan, tai joita saattaa ilmetä, mikäli Schengen-alue tai euroalue laajenee ennaikaisesti. Tästä päätellen uusien jäsenvaltioiden sijaitseminen poikkeustilojen alaisuudessa päättyy sitten, kun häiriöti-

---

<sup>18</sup> Komission ja EU Foundation for the Improvement in Living and Working Conditions -säätiön ennen laajentumista teettämän tutkimuksen mukaan eurobarometrikyselyjen perusteella kaikista toukokuussa 2004 EU:hun liittyneistä jäsenvaltioista siirtyisi työntekijöiden vapaan liikkuvuuden olosuhteissa työskentelemään EU15-maihin noin yhden prosentin verran uusien jäsenmaiden työikäistä väestöä vuosien 2004–2009 aikana. Määrä vastaisi vuosittain noin 220 000 työntekijää, kun laajentuneen EU:n väkiluku on 450 miljoonaa. Myös muut samantyyppiset tutkimukset osoittavat, että työntekijöiden aikomus muuttaa uusista jäsenvaltioista vanhoihin jäsenvaltioihin on paljon suurempi kuin todellinen muuttoliike. Tutkimukset näin ollen osoittavat, että pelot voimakkaasta muuttoliikkeestä Keski- ja Itä-Euroopan matalan elintason maista EU15-maiden työmarkkinoille ovat perusteettomia. (European Commission 2004.)

lanteiden uhkaa ei enää koeta olevan EU:n alueella. Eriytyvän integraatiokehityksen näkökulmasta kaikki tutkimuskohteet edustavat tässäkin suhteessa eriaikaista integraatiokehitystä: uudet jäsenvaltiot etenevät ulkokehältä lähemmäksi ydintä sitä mukaa, kun vaaratilanteen uhka heikkenee tai poistuu kokonaan. Vaaratilanteen tai sen uhan kokemiseen liittyy kuitenkin aina jokin subjekti, joka kokee uhan. Toisin sanoen ne, jotka pelkäävät laajentumisen aiheuttamia uhkaavia tilanteita, ovat niitä subjekteja, jotka pitävät poikkeustilaa yllä. Näin ollen ne, jotka pelkäävät, pitävät hallussaan määräysvaltaa poikkeustiloista ja jatkavat niiden olemassaoloa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden, Schengen-alueen ja euro-alueen osalta.

Kolmanneksi kaikille kolmelle tutkimuskohteideni poikkeustiloille on näkemykseni mukaan yhteistä samantyyppiset viittaukset poikkeustilojen kestoon. Yhtäältä tämä näkyy siinä, miten EU:n kertomissa narratiiveissa tutkimuskohteina olevista politiikan aloista poikkeustilojen kestot muuttuvat useaan kertaan. Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen osalta poikkeustilan kesto vaihtelee kahdesta vuodesta seitsemään vuoteen kansallisista päätöksistä riippuen. Schengen-alue ja euro-alue muistuttavat toisiaan, sillä molemmissa tapauksissa aineistossa viitataan alueiden laajentumisen mahdolliseen viivästymiseen. Tämän muotoilisin narratiivisen lähestymistavan termein siten, että aineistonarratiivit sisältävät juonikäännteitä, joiden seurauksena poikkeustilan lopullinen muoto tai kesto saattaakin olla yllättävä. Edellisestä johtaen, kaikkia kolmea poikkeustilaa leimaa näkemykseni mukaan tietty arvaamattomuus. Vaikka Agambenin poikkeustila on väliaikaiseksi tarkoitettu, sen päättymisen ajankohdasta ei ole varmaa tietoa. Lisäksi poikkeustilan arvaamattomuutta lisää se, että poikkeustilalla on mahdollisuus muuttua pysyväksi poikkeustilaksi eli leiriksi. Työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen sisältyy arvaamattomuutta sen vuoksi, että jokainen EU15-valtio voi suvereenisti päättää siirtymäkausirajoitusten käyttöönotosta ja niiden jatkamisen tarpeellisuudesta. Lisäksi jäsenvaltioilla on oikeus turvautua suoja toimiin, mikäli niiden työmarkkinoita uhkaa odottamaton häiriötilanne. Tämä vahvistaa osaltaan jokaisen EU15-jäsenvaltion oikeutta päättää suvereenisti poikkeustilan pystyttämisestä ja jatkamisesta. Aineistosta käy ilmi, että vaikka alun perin moni EU15-maista ei aikonut rajoittaa KIE-maista tulevien työntekijöiden liikkuvuutta, laajentumisajankohdan lähestyessä yksi toisensa jälkeen koki työvoiman liikkuvuuden rajoittamistoimet tarpeellisiksi. Jäsenvaltiot toisin sanoen seurasivat toistensa esimerkkiä niin, että lopulta vain Irlanti, Iso-Britannia ja Ruotsi päättivät toteuttaa työvoiman vapaata liikkuvuutta heti laajentumisen jälkeen, Iso-Britannia ja Ruotsikin tosin päättivät lopullisesta kannastaan vasta vähän ennen unionin laajentumista (ks. esim. Helsingin Sanomat 29.4.2004). Tiivistäen todettakoon, että poikkeustiloille on tutkimusaineiston perusteella ominaista epäselvä aikakäsitys, joka näkyy siinä, että poikkeustilat ovat voimassa kunnes toisin päätetään.

Seuraavissa alaluvuissa esittelen kolme konstruoimaani poikkeustilan narratiivia, työntekijöiden vapaan liikkuvuuden narratiivin, Schengen-alueen narratiivin ja euro-alueen narratiivin poikkeustilojen rakentumisen näkökulmasta. Näissä luvuissa nostan esiin sen aikajakson ja prosessin, jonka aikana uusia jäsenvaltioita ja näiden kansalaisia koskettava poikkeustila rakentuu konkreettisesti tutkimuskohteina olevien politiikan alojen ympärille EU:n sisälle. Ensimmäiseksi tarkastelen tutkimusaineistoa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta hahmottaakseni aineistosta poikkeustilan rakennusprosessin. Tällöin hahmotan aineistosta ajallisen jakson, jonka aikana poikkeustilaa rakennetaan ja tarkastelen, millaiseksi poikkeustila konkreettisesti rakentuu. Näistä elementeistä rakentuu niin kutsuttu poikkeustila-narratiivi työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen ympärille.

## **6.2. NARRATIIVI TYÖNTEKIJÖIDEN VAPAASTA LIIKKUVUUDESTA**

Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden poikkeustila konkretisoituu siirtymäkaudessa, joka väliaikaisesti rajoittaa 1. toukokuuta 2004 EU:hun liittyneiden kahdeksan Keski- ja Itä-Euroopan valtion kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen työntekijöinä EU:n työmarkkinoilla. Kuten komissio tiedottaa, käytännössä tämä tarkoittaa, että vanhat jäsenvaltiot vastaanottavat siirtymäkauden ajan näiden uusien jäsenvaltioiden työntekijöitä edelleen kansallisten sääntöjen mukaisesti, eivät EU:n vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen pohjalta. Siirtymäkauden aikana uuden jäsenvaltion kansalainen tarvitsee esimerkiksi vähintään työluvan voidakseen työskennellä jossakin vanhoista jäsenvaltioista. (Euroopan komissio 2003a, 6.) Siirtymäkauden käyttöön ottaminen perustui vanhojen jäsenvaltioiden, erityisesti Saksan ja Itävallan, huolenaiheisiin siitä, että laajentumisen jälkeen uusista jäsenvaltioista siirtyisi suuri määrä työntekijöitä vanhoihin jäsenvaltioihin, ja että tämä aiheuttaisi häiriöitä vanhojen jäsenvaltioiden työmarkkinoilla. Okólski (2004, 37) tiivistää, että Keski- ja Itä-Eurooppa nähtiin EU:n vanhoissa jäsenvaltioissa alueena, joka sisälsi suunnattoman muuttopotentiaalin ja joka näin ollen pystyisi horjuttamaan EU:n työmarkkinoiden vakautta. Tämän vuoksi sekä komissio että EU15-jäsenvaltioiden edustajat kannattivat keski- ja itäeurooppalaisten työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoittamista laajentumisen yhteydessä (ibid.).

Seuraavaksi tuon esille, miten keski- ja itäeurooppalaisten työntekijöiden vapaan liikkuvuuden oikeutta rajoittavista siirtymäkausista syntyy poikkeustila EU:ssa. Tällöin korostan aikajaksoa, jonka aikana siirtymäkausitoimista neuvotellaan ja jolloin ne asetetaan voimaan EU:n sisällä. Tutkimusaineisto voidaan jakaa kolmeen jaksoon ajankohdan ja poliittisten painotusten mukaan. Tällöin ensimmäinen ajankohta tarkasteluissa on vuosi 2001, jolloin neuvottelut työntekijöiden vapaasta liik-

kuvuudesta olivat käynnissä sekä EU:ssa että EU:n ja KIE-maiden välillä. Toinen jakso alkaa, kun liikkumisvapauden siirtymäkausista on päästy sopimukseen kaikkien EU:hun toukokuussa 2004 liittyvien valtioiden kanssa. Tälle 2001–2004 vuosien ajanjaksolle on tunnusomaista jäsenvaltioiden vaihtelevat ja eriävät näkemykset sekä kannanotot siirtymäkausien käyttöönotosta. Kolmas ajanjakso on 2005–2006, jonka alussa keskustelu siirtymäkausista alkaa uudelleen sen vuoksi, että jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle huhtikuun 2006 loppuun mennessä, mikäli ne aikovat jatkaa siirtymäkausitoimien soveltamista.

EU:n toukokuun 2004 laajentumista edeltäneissä laajentumisneuvotteluissa työntekijöiden vapaa liikkuvuus neuvoteltiin luvun 2 alla, osana laajempaa henkilöiden vapaan liikkuvuuden viitekehystä. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja erityisesti uusien jäsenvaltioiden työntekijöiden pääsy vanhojen jäsenvaltioiden työmarkkinoille oli alusta asti arkaluontoinen neuvotteluaihe. Itse asiassa jo toukokuussa 2000 EU oli korostanut kysymyksen poliittista ja käytännöllistä merkitystä osana neuvoteltavaa yhteisön säännöstöä ja todennut, että työntekijöiden vapaan liikkuvuuden aiheeseen liittyy arkaluontoisuutta ja näin ollen työntekijöiden vapaa liikkuvuus työmarkkinoilla tulisi ottaa huomioon neuvotteluiden myöhemmässä vaiheessa (European Commission 2001a, 5). Viralliset neuvottelut kysymyksestä alkoivat Ruotsin puheenjohtajakaudella 24. huhtikuuta 2001 (The Swedish Presidency 2001). Ennen virallisten neuvotteluiden alkua komissio laati työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta tiedonannon (European Commission 2001a), jonka tarkoituksena oli tarjota informaatiota työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta tulevan laajentumisen yhteydessä ja auttaa jäsenvaltioita löytämään yhteinen kanta työntekijöiden vapaan liikkuvuuden kysymykseen liittymisneuvotteluiden edellä. Tiedonannossaan komissio esitteli jäsenvaltioille viisi erilaista vaihtoehtoa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi. Vaihtoehdoista ensimmäinen, työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttaminen heti laajentumisen jälkeen, ei komission mukaan tullut kysymykseen, koska järjestely ei ottaisi huomioon mahdollisia kasvaneesta muuttoliikkeestä johtuvia häiriöitä EU15-maiden työmarkkinoilla. Lisäksi komissio totesi, että yhteisön säännöstön toteuttaminen välittömästi laajentumisen jälkeen ei ottaisi huomioon yleistä mielipidettä ja huolenaiheita erityisesti tietyillä alueilla ja aroilla sektoreilla EU:ssa. Tämä voisi komission mukaan vähentää laajentumiskannatusta joissakin jäsenvaltioissa. Näin komissio huomioi erityisesti Itävallan ja saksan aseman jäsenvaltioina, jotka perinteisesti ovat vastaanottaneet suurimman osan KIE-maista tulevista työntekijöistä ja joilla on pisimmät rajalinjat uusien jäsenvaltioiden kanssa. Lopuksi komissio toteaa, että vapaan liikkuvuuden toteuttaminen täysimääräisesti ja välittömästi laajentumisesta alkaen ei vastaisi EU:n aikaisempien laajentumisten kohdalla noudattamaa varovaista linjaa vastaavassa tilanteessa. (European Commission 2001a, 19.) Tällä komissio viittaa EU:n Välimeren laajentumiskierrokseen 1980-luvulla, jolloin silloiset vanhat jäsenvaltiot ottivat käyttöönsä 7-10 vuoden pituisen siirtymäkauden espanjalaisten, kreikkalaisten ja portugalilaisten



pituisen siirtymäkauden espanjalaisten, kreikkalaisten ja portugalilaisten työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoittamiseksi. Työvoiman vähäisen muuttoliikkeen vuoksi siirtymäkausi lyheni kuu-teen vuoteen Luxemburgin kymmenen vuoden siirtymäkausijärjestelyä lukuun ottamatta. (Emt, 15–16.)<sup>19</sup>

Tiedonannossaan komissio kannatti epävirallisesti joustavaa siirtymäkausijärjestelyä keski- ja itäeurooppalaisten työntekijöiden vapaan liikkuvuuden kysymykseen. Tällaisen järjestelyn avulla komission mukaan välttyttäisiin työmarkkinahäiriöiltä niissä vanhoissa jäsenvaltioissa, jotka olivat muuttoliikkeen potentiaalisia kohteita, kuten Saksassa ja Itävallassa, mutta siirtymäkauden avulla voitaisiin välttyä myös uusien jäsenvaltioiden kansalaisia syrjivän politiikan toteuttamiselta. Vaikka työntekijöiden liikkuvuuteen liittyvät liialliset pelot ovat komission mukaan perusteettomia, komissio kuitenkin painotti, että jotkin jäsenvaltioista tai niiden tietyistä alueista voivat väliaikaisesti kohdata huomattavaa muuttoliikkeen voimistumista. Komissio mainitsee, että lisäksi tietyt tärkeät tekijät, kuten huomattavat tuloerot vanhojen ja ehdokasvaltioiden välillä, suhteellisen korkeat työttömyysasteet joissakin ehdokasvaltioissa sekä näiden maantieteellinen läheisyys osaan jäsenvaltioista nähdessä, on otettava huomioon työntekijöiden vapaan liikkuvuuden kysymyksessä. (European Commission 2001a, 24.)

Nämä seikat sekä erityisesti Saksan ja Itävallan vaatimukset mahdollisimman pitkästä siirtymäkaudesta vaikuttivat merkittävästi komission lopullisen ehdotuksen sisältöön ehdokasmaiden työntekijöiden vapaan liikkuvuuden siirtymäkaudesta. Komission 11. huhtikuuta 2001 julkistama ehdotus joustavasta siirtymäjärjestelystä sisälsi yleisen siirtymäkauden, joka kestäisi viisi vuotta. Työmarkkinatilannetta kuitenkin tarkasteltaisiin automaattisesti jo kahden vuoden kuluttua laajentumisesta ja tällöin jäsenvaltiot voisivat joko jatkaa kansallisten toimenpiteiden soveltamista, tai ottaa käyttöön yhteisön lainsäädännön työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta. Viiden vuoden yleisen siirtymäkauden päätyttyä yksittäinen jäsenvaltio voisi jatkaa kansallisten säännöstensä soveltamista vielä kahden vuoden ajan, jos sen työmarkkinoilla esiintyisi muuttoliikkeestä johtuvia vakavia, komission tarkastelussaan toteamia vääristymiä. Komissio perusteli, että vastaavat toimet olivat olleet käytössä ennenkin ja ehdotetuilla järjestelyillä annettaisiin mukautumisaikaa niille alueille, joiden työmarkkinoille saattaa tulla huomattava määrä uusia työntekijöitä uusista jäsenvaltioista. Näin varmistettaisiin komission mukaan se, että laajentumisen yleinen kannatus olisi mahdollisimman vankkaa. (Euroopan komissio 2001b.) Vaikka komission voidaan nähdä toimivan EU15-jäsenvaltioiden tahdon mukaisesti, omaksuu se silti poikkeustilan pystyttäjän roolin keski- ja itäeurooppalaisten työn-

---

<sup>19</sup> EU:n Keski- ja Itä-Euroopan laajentumiskierroksen ja Välimeren laajentumiskierroksen välisistä eroista ja yhtäläisyyksistä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja muuttoliikkeen osalta ks. esim. Hildebrandt (2002, 12–13).

tekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoittamiseksi. Ehdotuksellaan komissio ikään kuin rakentaa väliaikaisen leirin alustan, jonka päälle EU15-valtiot voivat perustaa siirtymäkausitoimet. Valtiokeskeisen paradigman näkökulmasta komissio toimii jäsenvaltioiden käskyjen alaisena ja suorittaa ainoastaan poikkeustilan luonnostelutyöt. EU15-valtiot ovat toisin sanoen ne, jotka todellisuudessa pitävät hallussaan suvereenia valtaa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden poikkeustilan suhteen. Myös Saksan ja Itävallan roolit korostuvat tässä poikkeustila-narratiivissa: näiden valtioiden vaatimusten vuoksi poikkeustilat voivat olla käytössä täydet seitsemän vuotta. Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden narratiivin yhtenä päähenkilönä voidaan pitää Saksan liittokansleri Schröderiä, jonka näkemystä siirtymäkauden tarpeellisuudesta Saksalle ja EU:lle ei olisi voitu EU:ssa ohittaa. Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden narratiivissa korostuu näkemykseni mukaan vielä yksi piirre: mikäli jokin asia koetaan häiriötekijänä tai sen uhkana EU:n vaikutusvaltaisissa jäsenvaltioissa, tämän uhan tunnistaminen ja sen toteutumisen estäminen menee EU:ssa muun, kuten esimerkiksi jäsenvaltioiden tasavertaisen kohtelun tai EU:n kansalaisoikeuksien, edelle.

Ehdokasvaltioiden edustajien reaktio komission ehdotukseen oli, että siirtymäkausien toteuttaminen merkitsi KIE-maiden kansalaisten syrjintää EU:ssa, luokitteli uudet jäsenvaltiot toisen luokan EU-kansalaisiksi, aiheuttaisi vääristymiä unionin sisämarkkinoilla ja merkitsi periksi antamista Saksan ja Itävallan vaatimuksille. Ehdokasmaiden edustajat kuitenkin tiedostivat, että heillä ei ollut todellista mahdollisuutta estää siirtymäkausitoimien toteuttamista. (EurActiv 12.4.2001.) Tulkitsen, että tässä korostuu EU15-jäsenvaltioiden valta-asema ehdokasmaihin nähden: EU-jäsenyydestä neuvottelevilla valtioilla ei todellisuudessa ole mahdollisuutta vaikuttaa neuvottelun lopputulokseen, tilanteessa, jossa neuvottelun toinen osapuoli on vakuuttunut siirtymäkausitoimien tarpeellisuudesta laajentumisen jälkeen. Slovenian ja Unkarin edustajat kuitenkin vaativat, että siirtymäkausijärjestelyissä pitäisi toteuttaa eriytymisen strategiaa niin, että jokaista ehdokasvaltiota arvioitaisiin erikseen saavutustensa mukaan. (EurActiv 13.4.2001.) Tämä olisi sinänsä ollut looginen tapa toimia EU:n taholta, sillä neuvosto oli 9. huhtikuuta 2001 todennut, että kuten Nizzan Eurooppa-neuvostossa vahvistettiin, ehdokasvaltioita arvioitaisiin näiden oman edistymisen ja saavutusten perusteella eriytymisen periaatteen mukaisesti (European Council 2001). EU ei kuitenkaan ryhtynyt soveltamaan eriytymisen strategiaa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden kysymyksessä Keski- ja Itä-Euroopan valtioiden kohdalla, mutta Kyprokselle ja Maltalle myönnettiin erityisasemat saarivaltioiden työmarkkinoiden pienuuden perusteella (Euroopan komissio 2003a, 7-8).

Tämän poikkeustilan narratiivin toisessa osassa EU15-maat muodostavat yhteisen kantansa siirtymäkausista ennen unionin laajentumista. Tässä jaksossa aina EU:n yhteisen kannan löytymisestä keväällä 2001 EU:n laajentumisen asti kevääseen 2004 näkemykseni mukaan konkretisoituu poik-

keustila, jonka alaisuudessa olevien valtioiden kohdalla työntekijöiden oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ei toteudu siirtymäkauden ajan. Tässä jaksossa myös korostuu se, että jäsenvaltioille myönnetään suvereeni oikeus päättää, kokevatko ne kansallisten siirtymäkausitoimien käyttöönoton tarpeelliseksi.

EU:n jäsenvaltioiden edustajat löysivät yhteisen kannan työntekijäkysymykseen 31. toukokuuta 2001 komission ehdotuksen pohjalta (The Swedish Presidency 2001), mikä Zieglerin (2001, 135) mukaan voidaan katsoa yhdeksi tärkeimmäksi saavutukseksi Ruotsin puheenjohtajakaudella laajentumisneuvotteluiden osalta. EU:n jäsenvaltioiden yhteinen kanta työntekijöiden vapaan liikkuvuuden oli komission ehdotusta kevyempi ja joustavampi. Yleinen siirtymäkausi lyheni komission ehdottamasta viidestä vuodesta kahteen vuoteen (Euroopan komissio 2003a, 6). Tällöin kansallisessa lainsäädännön mukaisesti voidaan KIE-maista tulevilta työntekijöiltä vaatia esimerkiksi työlupaa, etukäteen järjestettyä asuntoa, vähintään tietynsuuruista palkkatuloa, näiden sosiaalietuja voidaan rajoittaa tai työlupien määrää voidaan rajoittaa kohdevaltiossa (Euroopan komissio 2003, 6, Helsingin sanomat 22.2.2004, 29.4.2004).<sup>20</sup> Ensimmäinen kaksivuotisjakso päättyi huhtikuun lopulla 2006. Toukokuusta 2006 alkaen jäsenvaltiot voivat joko jatkaa siirtymäkausitoimia tai alkaa noudattaa työvoiman rajoittamatonta käytäntöä. Komission mukaan niissä jäsenvaltioissa, joissa päätetään luopua siirtymäkausitoimenpiteistä, voidaan kuitenkin edelleen soveltaa niin kutsuttuja suoja-toimia. Suojatoimien käyttöönotto tarkoittaa, että näissä maissa voidaan jälleen ryhtyä vaatimaan työlupia, jos työmarkkinoilla, esimerkiksi jollakin tietyllä alueella tai tietyn ammattikunnan piirissä, esiintyy odottamattomia häiriöitä tai niiden uhkaa. (Euroopan komissio 2003a, 6.)

Uusien jäsenvaltioiden liittymissopimukseen on sisällytetty oletus, jonka mukaan normaalitapauksessa yhteisön säännöstö astuu voimaan viimeistään viiden vuoden kuluttua laajentumisesta, eli 1. toukokuuta 2009. Vanhat jäsenvaltiot voivat kuitenkin pidentää siirtymäkautta vielä kahdella vuodelle sellaisissa tapauksissa, joissa ne voivat osoittaa kohdanneen vakavia häiriöitä, tai niiden uhkaa, työmarkkinoillaan. (European Commission 2006a.) Vaikka tällaista häiriötä tai sen uhkaa voi olla vaikea osoittaa, periaatteessa jäsenvaltio päättää suvereenisti, kokeeko se siirtymäkauden pidentämisen tarpeelliseksi (Ziegler 2001, 136). Näin ollen siirtymäkausi voi pisimmillään kestää seitsemän vuotta Saksan ja Itävallan vaatimuksen mukaisesti. Kun laajentumisesta on kulunut yh-

---

<sup>20</sup> EU:n jäsenvaltiot sopivat, että mikäli jäsenvaltio ei kokenut tarpeelliseksi rajoittaa KIE-maiden työntekijöiden liikkuvuutta, se voisi avata työmarkkinansa heti laajentumisajankohdasta lähtien kansallisen lainsäädäntönsä, ei yhteisön säännösten perusteella. Lisäksi ne KIE-maiden kansalaiset, jotka laillisesti työskentelivät jossakin unionin vanhoista jäsenvaltioista 12 kuukauden tai sitä pitemmän työ sopimuksen nojalla KIE-maiden liittyessä Euroopan unioniin, ovat oikeutettuja hyötymään työntekijöiden vapaan liikkuvuuden oikeudesta. (Euroopan komissio 2003.) Lisäksi siirtymäkauden ajan EU15-maiden on suosittava keski- ja itäeurooppalaisia työntekijöitä kolmansien maiden kansalaisiin nähden (European Commission 2006a).

teensä seitsemän vuotta, jäsenvaltiot eivät voi enää vaatia työlupia keski- ja itäeurooppalaisten työntekijöiltä. Vuoden 2003 liittymissopimukseen kirjattiin, että työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoitukset voidaan ottaa käyttöön Saksassa ja Itävallassa myös sellaisissa erityistapauksissa, joissa tulevien jäsenvaltioiden yritykset haluavat lähettää työntekijöitään tekemään jonkin työn, esimerkiksi rakentamaan rakennuksen, Saksaan tai Itävaltaan. Tällainen yritystoiminta voi nimittäin johtaa siihen, että merkittävä määrä työntekijöitä työskentelee Saksassa ja Itävallassa, mikä taas on lähes sama asia kuin jos heillä olisi työpaikka näissä maissa. (Euroopan komissio 2003a, 6.)

EU:n toukokuun 2004 laajentumisen lähestyessä EU15-valtiot ilmoittivat yksi toisensa jälkeen ottavansa käyttöön KIE-maista tulevien työntekijöiden liikkuvuuden rajoitukset. Ainoastaan Irlanti ja Ruotsi sekä käytännössä myös Iso-Britannia päättivät olla soveltamatta siirtymäkausia toukokuun 2004 laajentumisen jälkeen. Saksa ja Itävalta ilmoittivat ottavansa käyttöön seitsemän vuoden siirtymäkaudet liittymisajankohdasta lähtien. Saksan liittokansleri Gerhard Schröder (2000) oli korostanut aikaisemmin, että vain siirtymäkauden avulla uusien maiden liittyminen unioniin voisi sujua joustavasti. Itävalta omaksui Saksan kanssa samanlaisen kannan. Molemmat valtiot ilmoittivat lisäksi, että ne hyödyntävät liittymissopimukseen kirjattua mahdollisuutta, joka suo näille valtioille oikeuden turvautua rajat ylittävään palveluntarjontaan liittyviin rajoituksiin tietyillä aloilla sektoreilla, jotka sisältävät työntekijöiden väliaikaisen liikkuvuuden. Muut jäsenvaltiot ilmoittivat komissiolle pitäytyvänsä toistaiseksi kansallisissa työlupajärjestelmissään joitakin muutoksia lukuun ottamatta. Osa EU15-valtioista ilmoitti aluksi siirtyvänsä suoraan yhteisön lainsäädännön toteuttamiseen laajentumisen jälkeen, mutta muutti kantaansa laajentumisen lähestyessä. (European Commission 2005a.) Näin toimivat esimerkiksi Hollanti ja Tanska, jotka ilmoittivat alun perin keuhakuussa 2001, etteivät ne rajoittaisi KIE-maista tulevien työntekijöiden oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen EU:n kansalaisina (EurActiv 26.6.2001). Ruotsissa ja Iso-Britanniassa keskustelu kulki päinvastaisesti ja molemmat maat päättivät lopulta olla käytännössä rajoittamatta uusien jäsenvaltioiden työntekijöiden vapaata liikkuvuutta (European Commission 2006b, 4).

Myös EU:hun liittymässä oleville jäsenvaltioille myönnettiin oikeus vastavuoroiisiin siirtymäkausitoimiin EU:n laajentumisajankohdasta lähtien. Liittokansleri Schröderin (2000) mukaan siirtymäkausilla taattaisiin se, että uusien jäsenvaltioiden koulutettu työvoima ei lähtisi pois kotimaan työmarkkinoilta. Vielä maaliskuussa 2003 komissio totesi, että yksikään tulevista jäsenvaltioista ei ollut varsinaisesti vaatinut siirtymäkausia (Euroopan komissio 2003a, 9). Lopulta rajoitukset otettiin käyttöön Unkarissa, Puolassa ja Sloveniassa (European Commission 2006b, 4). Tällainen ratkaisu viestii ennen kaikkea siitä, että nämä kolme uutta jäsenvaltiota ottivat käyttöönsä siirtymäkausitoimet toimikseen ”tasavertaisuuden” nimissä niihin vanhoihin jäsenvaltioihin nähden, jotka päättivät

rajoittaa työvoiman vapaata liikkuvuutta KIE-maista. Zieger (2001, 139) tulkitsee, että ehdokasvaltioiden oli helpompi hyväksyä siirtymäkausijärjestely, kun niille myönnettiin oikeus turvautua vastavuoroisiin työntekijöiden liikkumisrajoituksiin. Käytännössä vastavuoroisten toimien merkitys on kuitenkin vähäinen, koska vanhojen jäsenvaltioiden työntekijöiden liikkuvuus ehdokasmaihin on vähäistä. Uusille jäsenvaltioille myönnettiin lisäksi oikeus rajoittaa toisten uusien jäsenvaltioiden työvoiman liikkuvuutta, mutta yksikään uusista jäsenvaltioista ei ryhtynyt tällaisiin toimiin (European Commission 2006b, 4). Unkari hyväksyi EU:n kannan ja päätti neuvottelut työvoimakysymyksestä ensimmäisenä ehdokasvaltiona 12. kesäkuuta 2001. Latvia ja Slovakia seurasivat Unkarin esimerkkiä 27. kesäkuuta. Tshekin tasavalta, Liettua ja Slovenia päättivät neuvottelut 12. joulukuuta ja Puola 21. joulukuuta 2001. (Ziegler 2001, 139.)

Narratiivin kolmannessa osassa siirtymäkauden ensimmäinen kaksivuotiskausi on lopuillaan ja komissio julkaisee raporttinsa siirtymäkausitoimien vaikutuksista. EU15-valtiot harkitsevat joko siirtymäkauden jatkamista tai siitä luopumista. Komission teettämän raportin (European Commission 2006b) mukaan vapaa liikkuvuus ei ole aiheuttanut häiriöitä EU15-maiden työmarkkinoilla, vaan päinvastoin yksittäiset jäsenvaltiot ja koko EU ovat hyötäneet työntekijöiden liikkumisvapaudesta. Niissä valtioissa, joissa ei otettu käyttöön siirtymäkausitoimia, korostettiin päätöksestä seuranneita myönteisiä kokemuksia (ks. esim. Mandelson 2006), kun taas ne valtiot, joissa siirtymäkausitoimet ovat olleet käytössä, painottavat niiden hyödyllisyyttä vedoten tiettyihin kansallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin (European Commission 2006b, 13). Saksa ja Itävalta ovat todenneet, että siirtymäkaudet ovat jatkossakin tarpeellisia kansallisen sopeutumiskyvyn ja kotimaisten rakenneuudistustarpeiden näkökulmasta (Emt, 5.) Saksalle ja myös Ranskalle työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoitukset on poliittisesti kriittinen aihe, sillä molemmissa maissa on korkeat työttömyysasteet ja joustamattomat työmarkkinat, joten maissa pelätään kilpailullista uhkaa kotimaan työmarkkinoilla. Ranskan hallitus on tiedottanut tutkivansa komission raporttia ja harkitsevansa luopuvansa liikkuvuuden rajoitusjärjestelyistä joillakin sektoreilla. (International Herald Tribune 9.2.2006.) Myös Itävalta suhtautuu suurella varauksella KIE-maista tulevien työntekijöiden vapaaseen liikkumismahdollisuuteen: Itävallan valtionvarainministerin Martin Bartensteinin mukaan Iso-Britannian ja muiden liberalistisen suhtautumistavan maiden kokemukset vapaan liikkuvuuden soveltamisesta KIE-maiden kansalaisiin sisältävät syitä varauksellisuuteen. Itävalta jatkaisi rajoitusten ylläpitämistä sillä perusteella, että kerran avattuja markkinoita olisi vaikea sulkea uudelleen. (EurActiv 9.2.2006.) Toistaiseksi Suomi, Espanja ja Portugali ovat ilmoittaneet luopuvansa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoituksista 1. toukokuuta 2006 alkaen eli kahden vuoden siirtymäkauden jälkeen (EurActiv 14.2.2006, 28.2.2006). Muiden EU15-maiden kannat työntekijöiden vapaan liikkuvuuden järjestelyihin ovat vielä epävarmoja ja vaihtelevia. Huhtikuun 2006 kuluessa selviää, missä jäsenvaltioissa

jatketaan siirtymäkausitoimien soveltamista edelleen seuraavan kolmivuotiskauden ajan. Kuten todettu, vanhoista jäsenvaltioista Saksa ja Itävalta rajoittavat vapaata liikkuvuutta todennäköisesti täydet seitsemän vuotta, mutta muut vanhat jäsenvaltiot luultavasti korkeintaan viiden vuoden ajan eli toukokuuhun 2009 asti.

Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden siirtymäkausi edustaa näkemykseni mukaan poikkeustilaa, jonka kesto on lyhytaikainen ja melko selkeästi rajattu. Silti poikkeustilasta rakentuu monimutkainen järjestelmä, koska jäsenvaltiot voivat päättää itsenäisesti siirtymäkausitoimien kestosta ja niiden sisällöstä sillä edellytyksellä, että toimet eivät rajoita työntekijöiden liikkuvuutta enempää kuin niitä edeltävänä aikana. Käytännössä myös se, miten vakava häiriö tai erityisesti sen uhka työmarkkinoilla määritellään, jää päätettäväksi kansallisella tasolla. Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden narratiivissa on havaittavissa kolme jaksoa, joita tarkastelin edellä. Poikkeustila-narratiiville on näkemykseni mukaan ominaista epävarmuus ja muutosherkkyys, sillä kertomus sisältää useita tapahtumia ja eräänlaisia juonikäänteitä. EU15-maiden kannat muuttuvat narratiivin aikana useaan kertaan, sillä päätöksiä tehdään seuraamalla toisten EU15-maiden esimerkkiä.

Koska vanhat jäsenvaltiot voivat päättää suvereenisti poikkeustilan rakentamisesta ja sen kestosta liittymissopimuksen (2003) ehtojen puitteissa, EU15-valtioiden voidaankin nähdä rakentavan poikkeustilaa EU:n uusien jäsenvaltioiden kansalaisille. Harkitessaan ja muuttaessaan kantaansa työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta EU15-maiden voidaan tulkita vahvistavan valta-asemaansa KIE-maihin nähden. EU15-maiden suvereenin vallan voidaan tulkita vahvistuvan myös sitä mukaa, kun jäsenvaltiot jatkavat poikkeustilan kestoa kansallisilla päätöksillä. Toisin sanoen Agambenin näkemys suvereenista määräysvallasta poikkeustiloihin nähden voidaan tässä tapauksessa yhdistää EU15-maihin. Vanhat jäsenvaltiot toisin sanoen rajaavat sen leirin tilan, jossa unionin uudet kansalaiset odottavat työntekijöiden vapaan liikkuvuuden alueelle pääsyä.

Uusien jäsenvaltioiden eriytyminen vanhoista jäsenvaltioista jää kuitenkin väliaikaiseksi, sillä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden siirtymäkausi on tyyppiesimerkki eriaikaisesta integraatiokehityksestä. Kuten eriaikaisen integraatiokehityksen luvussa totesin, siirtymäkausi perustetaan, jotta vanhat jäsenvaltiot tai olemassa oleva järjestelmä ehtivät sopeutua uuteen tilanteeseen (Stubb 2002, 46). Toisin sanoen Keski- ja Itä-Euroopan jäsenvaltiot liittyvät EU:n vapaan liikkuvuuden alueeseen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta sitten, kun muuttoliikkeen uhkaa ei enää koeta EU15-maissa, tai kun viimeinenkin siirtymäkausijakso on päättynyt. Siirtymäkauden jälkeen jäsenvaltioiden oletetaan sijaitsevan EU:ssa samalla integraatiokehällä eriaikaisen integraatiokehityksen kate-

gorian mukaisesti, eikä EU15-maiden aiempaa valta-asemaa KIE-maihin nähden voida enää havaita työntekijöiden vapaan liikkuvuuden kysymyksessä.

### 6.3. NARRATIIVI SCHENGEN-ALUEESTA

Ennen kuin ryhdyn hahmottamaan, millaiseksi poikkeustilan narratiivi Schengen-alueen osalta muodostuu, tuon esille joitakin yleisiä huomioita Schengen-järjestelmästä. Schengenin sopimus oli syntyessään 1980-luvun puolessa välissä esimerkki samankeskisten kehien mallin mukaisesta integraatiokehityksestä. Silloin viiden valtion valtioryhmittymä hakeutui erilleen muista jäsenvaltioista viedäkseen integraatiota eteenpäin erillisenä integroituneena yksikkönä ja kyseiseen integraatioon kielteisesti suhtautuvat jäsenvaltiot jäivät järjestelyn ulkopuolelle. Ulkopuolelle jääneet jäsenvaltiot ovat kuitenkin liittyneet Schengen-alueeseen vähitellen ja Amsterdamin sopimuksella Schengenin säännöstö liitettiin lopulta osaksi EU:n lainsäädäntöviitekehystä. Näin ollen EU:hun liittyvien jäsenvaltioiden on sopeuduttava Schengenin säännöstöön kokonaisuudessaan yhtenä *acquis communautaire* osa-alueena ja Schengen-järjestelmään integroitumisen odotetaan olevan eriaikaisen integraatiokehityksen mukaista. Tällöin Schengen-poikkeustila päättyy, kun ulkopuoliset jäsenvaltiot ovat saavuttaneet Schengen-alueen valtioilta vaadittavat Schengen-standardit.

Nykyisistä vanhoista jäsenvaltioista Iso-Britannia ja Irlanti ovat toistaiseksi Schengen-alueen ulkopuolelle omasta tahdostaan. Myös vapaaehtoisella Schengen-alueen ulkopuolisuudella voi silti olla merkittäviä seurauksia, sillä myös integraatiokielteiset jäsenvaltiot voivat olla eräänlaisessa poikkeustilassa. Jäsenvaltio, joka jää Schengen-järjestelmän ulkopuolelle, ei voi osallistua järjestelmää koskevaan päätöksentekoon ja ulkopuolella oleminen saattaa vaikuttaa kielteisesti osallistumismahdollisuuksiin myös joillakin toisilla läheisillä politiikan aloilla. Eriytyminen Schengenin osalta voi Stubbin (2002, 157) mukaan vaikuttaa myös nimityksiin tulevaisuudessa samalla tavalla kuin euroryhmässä, jonka johtokunta koostuu vain euroalueeseen kuuluvien valtioiden edustajista. Stubb (ibid.) kysyykin, miten todennäköistä on, että Schengen-alueeseen kuuluvat jäsenvaltiot nimittäisivät oikeus- ja sisäasioista vastaavan komissaarin Schengen-alueen ulkopuolisesta jäsenvaltiosta.

Tässä luvussa tarkastelen uusien jäsenvaltioiden asemaa poikkeustilassa Schengenin osalta, vaikka poikkeustilan seuraukset olisivatkin samanlaiset kaikille ulkopuolisille jäsenvaltioille. Tässä luvussa pohdin, eriytyvätkö uudet jäsenvaltiot suhteellisen lyhytaikaisesti vanhoista jäsenvaltioista, vai onko Schengen-järjestelmässä nähtävissä pitkäaikaista eriytymistä. Seuraavaksi tuon esille, millä tavalla poikkeustila rakentuu koskemaan uusia jäsenvaltioita ja millaiset tekijät pidentävät poikkeustilan kesto.

Unionin uusien jäsenvaltioiden liittymissopimuksen (Liittymissopimus 2003, 4) 3 artiklaan on kirjattu, että Schengenin säännösten määräykset sitovat uusia jäsenvaltioita ja että niitä sovelletaan näissä maissa heti liittymisajankohdasta lähtien. Kuten tutkimuskohteiden yhteisten piirteiden kohdalla jo viittasin, uusien jäsenvaltioiden asema poikkeustilassa korostuu Schengen-alueeseen kuulumisen osalta, sillä liittymissopimuksen 3 artikla jatkaa, että

”[v]aikka [...] Schengenin säännösten määräykset [...] sitovatkin uusia jäsenvaltioita liittymispäivästä alkaen, niitä sovelletaan uudessa jäsenvaltiossa ainoastaan neuvoston asiasta tekemän päätöksen mukaisesti sen jälkeen kun on näytetty toteen sovellettavien Schengenin arviointimenettelyjen mukaisesti, että tarvittavat edellytykset kyseisen säännösten kaikkien osien soveltamiseksi ovat täyttyneet kyseisessä uudessa jäsenvaltiossa ja kun Euroopan parlamenttia on kuultu.” (Liittymissopimus 2003, 4.)

Toisin sanoen uudet jäsenvaltiot ovat poikkeustilassa Schengen-alueeseen liittymisen osalta, sillä ne eivät vielä sovelleta sellaisia Schengenin säännösten määräyksiä, jotka liittyvät sisäraajatarkastusten poistamiseen (Schengenin säännöstö ja sen sisällyttäminen Euroopan unioniin 2005). Jäsenvaltion Schengen-valmiudesta päättää neuvosto yksimielisellä päätöksellä ja päätöksentekoon osallistuvat Schengen-alueen valtiot sekä alueeseen liittymässä oleva valtio (Liittymissopimus 2003, 5). Schengen-järjestelmä muistuttaa poikkeustilaa, joka rakentuu eriaikaisen integraatiokehityksen varaan, sillä uusien jäsenvaltioiden kohdalla henkilöiden vapaa liikkuvuus ei toteudu täysimääräisesti laajentumisajankohdasta lähtien – eli Schengen-alueeseen kuulumattomuudesta muodostuu poikkeustila EU:n sisälle – mutta uusien jäsenvaltioiden odotetaan liittyvän Schengen-alueeseen myöhemmin. Komissio totesi laajentumisneuvotteluiden edistymisestä oikeus- ja sisäasioiden luvun osalta seuraavasti:

”Laajentuminen ei saisi johtaa uusien rajalinjojen muodostumiseen Euroopassa, etenkin toisiinsa läheisesti liittyvillä alueilla. Toisaalta myös unionin tulevien ulkorajojen on täytettävä EU:n nykyisten kansalaisten turvallisuustarpeet. Lisäksi uudet jäsenvaltiot voivat liittyä Schengenin järjestelmään kokonaisuudessaan vasta sen jälkeen, kun ne kykenevät soveltamaan Schengenin säännöstöä täysimääräisesti.” (Euroopan komissio 2001b.)

Sen lisäksi, että komissio viittaa integraation väliaikaiseen eritahtisuuteen, erityisesti viimeisen virkkeen osalta lausunnossa tiivistyy näkemykseni uusien jäsenvaltioiden asemasta poikkeustilassa Schengenin säännösten osalta. Edellä lainatussa komission (Euroopan komissio 2001b) lausunnossa on esillä myös poikkeustilalle ominainen joustava aikakäsitys eli viittaaminen määrittelemättömään myöhempään ajankohtaan – ”vasta sen jälkeen, kun...” – jolloin Schengen-alue voi laajentua. Kuten aikaisemmin tässä luvussa toin esille, näkemykseni mukaan tämä korostaa Schengen-poikkeustilalle ominaista epämääräistä ajallista ulottuvuutta, joka korostuu siinä, että tarkkaa aikataulua ei laadita, vaan Schengen-alueeseen integroituminen tapahtuu myöhemmässä vaiheessa.



Seuraavaksi tuon esille, miten yleinen turvallisuustarve EU:ssa pitää yllä ja mahdollisesti pitkittää poikkeustilaa uusien jäsenvaltioiden kohdalla. Schengen-narratiivissa korostuu, että uusien jäsenvaltioiden integroituminen Schengen-alueeseen täysimääräisinä jäseninä on luonnollisesti koko EU:n etu, sillä siinä ei ole kyse ainoastaan EU-kansalaisten oikeudesta vapaaseen liikkuvuuteen, vaan myös koko EU:n turvallisuudesta sisärajojen valvonnan siirtyessä unionin ulkorajoille. Kuten European Citizen Action Servicen raportissa todetaan, Schengenin säännöstö voi täysimääräisesti tulla voimaan uusien jäsenvaltioiden osalta vasta sitten kun ne pystyvät osoittamaan, että ne omalta osaltaan pystyvät suojelemaan EU:ta kansainväliseltä rikollisuudelta ja terrorismilta (European Citizen Action Service 2004, 11). Myös komission strategia-asiakirjassa todetaan:

”Yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa nousee yhä tärkeämmäksi sekä terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi että keskusteltaessa yhteisten rajavalvontajärjestelyjen mahdollisesta luomisesta pidemmällä aikavälillä.” (Euroopan komissio 2001c, 5).

EU:n Schengen-narratiivi korostaakin koko EU:n turvallisuustarpeita. EU:n yleisen turvallisuuden takaaminen on syy sille, miksi Schengen-alue ei voi toistaiseksi laajentua EU:n uusiin jäsenvaltioihin. Selvää on, että EU:n ulkorajojen valvonta on erittäin merkittävä haaste koko EU:lle ja että unionin uudet Keski- ja Itä-Euroopan jäsenvaltiot ovat tässä sijainnillisesti avainasemassa. Aineistossa on useita viittauksia unionin turvallisuuteen: komission sanoin ”henkilöiden vapaan liikkuvuuden oikeus unionin alueella ei saa merkitä jäsenvaltioiden turvallisuuden heikkenemistä”<sup>21</sup> (European Commission 2005d). Viittauksillaan EU luonnollisesti pyrkii vastaamaan yleisiin huolenaiheisiin lisääntyvästä rikollisuudesta Euroopassa unionin laajentumisen myötä. Ylipäätään yleisen eurooppalaisen mielipiteen huomioiminen on yksi keskeinen piirre EU:n narratiiveissa samalla tavalla kuin työntekijöiden vapaan liikkuvuuden narratiivissa. Voidaanko täten tulkita, että samalla tavalla kuin KIE-maiden työntekijät koetaan vanhoissa EU-maissa uhkana työmarkkinoille, myös uusien jäsenvaltioiden liittyminen Schengen-alueeseen koetaan uhkana EU:n turvallisuudelle? Yllä lainaamassani komission (Euroopan komissio 2001b) lausunnossa todettiin: ”[t]oisaalta myös unionin tulevien ulkorajojen on täytettävä EU:n nykyisten kansalaisten turvallisuustarpeet”. Nykyisillä kansalaisilla komissio viittaa EU15-maiden kansalaisiin, joiden turvallisuustarpeet näyttävät EU:n narratiivissa menevän yleisen vapaan liikkuvuuden periaatteen edelle. Painottamalla ”vanhan” EU:n kansalaisten turvallisuustarpeita viestittääkö EU:n narratiivissaan, että EU15-maiden turvallisuuden takaaminen on EU:ssa ensisijainen tavoite, vai onko kyseessä vain keino, jolla EU varmistaa, että tulevalle laajentumiselle on mahdollisimman suuri kannatus?

---

<sup>21</sup> “The creation of an area where people can circulate freely should never represent a loss in terms of security for the Member States.” (Käännös kirjoittajan.)

Vanha rajalinja on joka tapauksessa edelleen voimassa EU15-valtioiden ja EU:n uusien jäsenvaltioiden välillä. Se on helppo havaita matkustettaessa Schengen-alueen ulkopuolelta Schengen-alueelle tai toisin päin, tai esimerkiksi Euroopan lentokentillä, joilla erotellaan toisistaan Schengen-alueelta ja sen ulkopuolelta saapuvat matkustajat. Schengenin säännösten asteittainen toteutuminen tavallaan toistaiseksi sulkee unionin uudet jäsenet ulos täysimääräisen vapaan liikkuvuuden alueelta. Schengenin säännösten soveltaminen uusissa jäsenmaissa kaikilta muilta osin paitsi rajatarkastusten poistamisen osalta aiheuttaa myös monia ongelmia uusien jäsenvaltioiden kansalaisille. European Citizen Action Service (2004, 14) raportoi, että Schengenin säännösten kaksivaiheinen rakenne on luonut monimutkaiset säännöt EU:n sisälle, joten epäselvissä tilanteissa rajatarkastusviranomaiset saattavat rajoittaa, jollei jopa estää, EU:n uuden kansalaisen oikeuden vapaaseen liikkuvuuteen. Raportin mukaan unionin uusille kansalaisille EU-jäsenyys ei toisin sanoen ole tuonut merkittäviä muutoksia rajanylitystilanteisiin (emt, 14–15). Näkemykseni onkin, että vaikka Schengen-poikkeustilaa perustellaan kansainvälisen rikollisuuden ja terrorismin leviämisen estämisellä EU:n alueelle, estää sama poikkeustila KIE-maiden kansalaisia hyötymästä Schengenin säännösten mukaisesta vapaasta liikkuvuudesta joka kerta kun he ylittävät esimerkiksi kotimaansa ja Schengen-alueeseen kuuluvan valtion välisen rajan. Vastaavia ongelmia on lukematon määrä nykyisessä EU:ssa, joka toistaiseksi muodostuu Schengen-EU:sta ja Schengen-alueen ulkopuolelle rakentuneesta poikkeustilasta. Schengen-rajalinja ei kuitenkaan ole ainoastaan keski- ja itäeurooppalaisten ongelma, vaan se hankaloittaa kaikkien Euroopassa matkustavien henkilöiden matkantekoa.

EU korostaa, että liittyäkseen Schengen-alueeseen uusien jäsenvaltioiden on toimittava aktiivisesti Schengen-valmiuden saavuttamiseksi (ks. esim. Euroopan komissio 2003b, 11). Tämän lisäksi Schengen-alueen laajentumisaikatauluun vaikuttaa keskeisesti toisen sukupolven Schengentietojärjestelmän, SIS II:n, valmistumis- ja käyttöönottoaikataulu (European Commission 2005d). Aineiston perusteella toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän valmistumisen viivästyminen pitkittää Schengen-poikkeustilan kestoja. SIS II:n tarkoituksena on korvata alkuperäinen, vuodesta 1993 lähtien käytössä ollut Schengenin tietojärjestelmä (SIS) ja mahdollistaa Schengen-alueen laajentuminen EU:n uusiin jäsenvaltioihin (European Commission 2005c). SIS on Schengenjäsenvaltioiden yhteinen tietojärjestelmä, jonka avulla kaikki Schengen-alueen poliisiviranomaiset ja konsulaattien virkailijat saavat käyttöönsä tiedot sellaisista henkilöistä, esineistä ja ajoneuvoista, joista on tehty ilmoitus (Schengenin säännöstö ja sen sisällyttäminen Euroopan unioniin 2005). Toisen sukupolven SIS-tietojärjestelmää tarvitaan, sillä vapaan liikkuvuuden alueella tarvitaan yhtenäinen turvallisuusstrategia ja nykyinen SIS pystyy kattamaan enintään 18 valtiota. Järjestelmää ei

toisin sanoen ole suunniteltu niin, että siihen voisivat laajentumisen jälkeen liittyä kaikki uudet EU:n jäsenvaltiot. Lisäksi nykyinen SIS-järjestelmä on teknisesti vanhentunut. (Euroopan komissio 2003b, 5.)

SIS II:n valmistumisaikataulu on kuitenkin viivästynyt suunnitellusta aikataulusta, sillä oikeus- ja sisäasioista vastaava komissaari Vitorinon (2003) mukaan SIS II:n odotettiin valmistuvan jo vuoden 2005 puolella. SIS II -projektin valmisteluprosessi alkoi vuonna 2001, kun EU:n silloiset puheenjohtajamaat Belgia ja Ruotsi ehdottivat komissiolle, että SIS II-järjestelmän kehittäminen tulisi aloittaa vuoden 2002 aikana. Myös EU:n parlamentti oli aikaisemmin korostanut SIS:n toisen sukupolven järjestelmän kehittämisen tärkeyttä arvioiden, että ensimmäisen sukupolven järjestelmän kapasiteettirajat tulisivat vastaan jo vuonna 2004. (EurActiv 24.10.2001.) Joulukuussa 2001 neuvosto antoi komissiolle valtuudet kehittää SIS II ja asetti vuoden 2006 loppupuolen ensisijaiseksi tavoiteaikatauluksi järjestelmän valmistumiselle (Euroopan komissio 2003b, 3). Vastuu SIS-järjestelmästä kuuluu sekä neuvostolle että komissiolle, mutta kuten komissio raportoi, "[s]elkeän ja yhteisen näkemyksen muodostaminen kummankin vastuualueista on kuitenkin ajoittain osoittautunut vaikeaksi" (emt, 6). Lisäksi monimutkaisen SIS II -järjestelmän kehittämistä on komission (emt, 7) mukaan vaikeuttanut tiukka aikataulu, etenkin, kun kansallisten järjestelmien mukauttaminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. SIS II -toteutettavuustutkimuksessa todettiin, että neuvoston valtuutuksessa vuonna 2001 asetettu määräaika, vuosi 2006, on toteuttamiskelpoinen valitun järjestelmärakenteen perusteella, kunhan tärkeimpiä välietappeja noudatetaan. Talousarviokiistojen ja tarjouskilpailuongelmien vuoksi aikataulu on kuitenkin viivästynyt, eikä järjestelmää voida ottaa käyttöön alkuperäisen aikataulun mukaisesti vuoden 2006 loppuun mennessä. SIS II:n pitäisi kuitenkin olla jo käyttövalmis tähän mennessä, jotta uudet käyttäjät voisivat liittyä järjestelmään vuoden 2007 alkupuolella. (Emt, 10.)

European Citizen Action Service -järjestön (European Citizen Action Service 2004, 17) raportissa todetaan, että Schengen-alueen laajentuminen edellisen kerran Italiaan, Kreikkaan ja Pohjoismaihin on osoittanut, että Schengenin säännösten täysimääräinen voimaantulo on sekä työläs että pitkäaikainen prosessi. Lisäksi raportissa todetaan, että SIS II:n myöhästynyt valmistumisaikataulu viivyttaa omalta osaltaan Schengen-alueen laajentumista uusiin jäsenvaltioihin. European Citizen Action Service (ibid.) painottaa raportissaan, että SIS II -järjestelmän valmistumiselle ja näin ollen Schengen-alueen laajentumiselle tarvittaisiin selkeä aikataulu, sillä Schengen edustaa Keski- ja Itä-Euroopan maissa pelättyä esimerkkiä EU-kansalaisten jaottelusta ensimmäisen ja toisen luokan kansalaisiin ja uusien rajalinjojen rakentamisesta. Jos uusi SIS-järjestelmä valmistuu EU:n nykyisen haasteellisen aikataulun mukaan maaliskuussa 2007, uusia jäsenvaltioita voitaisiin sisällyttää

Schengen-alueeseen lokakuussa 2007. Uusien jäsenvaltioiden Schengen-valmiutta arvioidaan parhaillaan ja arvioinnit jatkuvat vielä syksyllä. (Helsingin Sanomat 28.3.2006.) Tiedotusvälineissä on kevään aikana kuitenkin ollut viitteitä siitä, että Schengen-alueen laajentumista vuoden 2007 aikana ei tulisi ottaa itsestään selvänä asiana (ks. *ibid*). Laajentuminen voi nimittäin viivästyä, mikäli nykyiset Schengen-valtiot päättävät arviointimenettelyn pohjalta, että Schengen-ehdokasvaltiot eivät ole vielä valmiita vastaamaan EU:n ulkorajojen valvonnasta. Puheenjohtajuuskautensa lopulla joulukuussa 2006 Suomi tulee johtamaan neuvoston kokousta, jossa päätetään Schengen-alueen laajentumisesta arviointimenettelyraporttien pohjalta (*ibid*). European Citizen Action Servicen (2004, 13) raportin mukaan aikaisempien arviointimenettelyjen perusteella Schengenin arviointimenettely voidaan vuodessa suorittaa vain kahdessa jäsenvaltiossa, mikä tarkoittaa, että vasta vuonna 2012 kaikki uudet jäsenvaltiot olisivat Schengen-alueen jäseniä.

Edellisestä johtaen uudet jäsenvaltiot ovat erikoisessa poikkeustilassa Schengenin osalta, sillä vaikka Schengenin säännöstöä on sovellettu uusiin jäsenvaltioihin heti liittymispäivästä alkaen, Schengenin säännöstön varsinainen ydin, rajaton matkustaminen Schengen-alueella, toteutuu vasta myöhemmässä vaiheessa monimutkaisen prosessin jälkeen. Schengen-alueen laajentumisaikataulu ei riipu ainoastaan uusien jäsenvaltioiden kapasiteetista vastata EU:n ulkorajojen valvonnasta, vaan merkittävästi myös SIS II:n valmistumisaikataulusta sekä uusien jäsenvaltioiden arviointiprosessin sujuvuudesta. Lisäksi Schengen-valtioiden edustajat päättävät yksimielisellä päätöksellä neuvostossa tulevien Schengen-valtioiden valmiudesta. Aineiston perusteella yhteisen kannan muodostuminen voi viivästyä, sillä kuten Helsingin Sanomat (28.3.2006) kirjoittaa, Schengen-alueen laajentumisessa on kyse luottamuksesta toisen jäsenvaltion rajavalvontajärjestelmään, sillä Schengen-valtiot käytännössä ulkoistavat osan rajatarkastuksistaan muille jäsenvaltioille.

Schengen-poikkeustilalle on ominaista myös se, että EU-narratiivi ei määritä sen kestoja. Poikkeustila voi olla vain kolmen vuoden pituinen jakso kehittyneimpien jäsenvaltioiden, kuten Viron kohdalla (Helsingin Sanomat 23.11.2005), mutta pisimmillään se voi tutkimusaineiston perusteella kestää esimerkiksi vuoteen 2012 asti. Schengen-poikkeustila muistuttaa eriaikaista integraatiokehitystä, mikäli jäsenvaltiot pystyvät toteuttamaan Schengen-valtioilta vaaditut edellytykset arviointiprosessin aikana. Tällöin, European Citizen Action Servicen (2004) raportin mukaan viimeistään vuonna 2012, jäsenvaltiot voisivat siirtyä ulkokehältä askeleen kohti unionin ydintä, jossa Schengenjärjestelmää pidetään jo itsestäänselvyytenä. Schengen-alueen laajentuminen voi kuitenkin viivästyä, joten ei ole mahdotonta, että uusien jäsenvaltioiden kohdalla Schengen-poikkeustilasta kehittyisi pitkäaikainen. Schengen-alueen vapaan liikkuvuuden edut eivät toisin sanoen toteutuisi tällaisessa tapauksessa vuosikausiin uusien jäsenvaltioiden kohdalla. Näkemykseni mukaan myös uusien jäsenvaltioiden keskinäinen eriytyminen Schengen-alueeseen liittymisen osalta voi tuottaa monia

ongelmia vapaaseen liikkuvuuteen unionin alueella. Miten monimutkaiseksi vapaan liikkuvuuden säännöstö kehittyi, jos esimerkiksi puolet uusista jäsenvaltioista kuuluu Schengen-alueeseen, mutta toiset odottavat alueen ulkopuolella?

Nykyisessä Schengen-järjestelmässä eriytymisen oletetaan olevan eriaikaisen integraatiokehityksen mukaista, sillä Schengenin säännöstö on osa yhteisön säännöstöä ja kaikkien jäsenvaltioiden, myös Iso-Britannian ja Irlannin, odotetaan liittyvän Schengen-järjestelmän täysimääräisiksi jäseniksi myöhemmässä vaiheessa. Schengen-järjestelmän poikkeustilaa voitaisiin siis tarkastella tyypillisenä esimerkkinä siirtymälausekkeesta, joka on voimassa siihen asti, kunnes uudet jäsenvaltiot pystyvät vastaamaan unionin ulkorajojen valvonnasta. Schengenin poikkeustilan mahdollinen pitkittyminen yhdistettynä Agambenin näkemykseen suvereenin ja poikkeustilan suhteesta tuo kuitenkin Schengen-järjestelmään tutkimuskohteena kriittisen ulottuvuuden. Näkemykseni on, että Schengen-alueeseen liittymisen aikataulun viivästyminen voidaan yhdistää suvereenin määräysvallan olemassaoloon, sillä poikkeustilan kesto ei pidennä ainoastaan uusien jäsenvaltioiden kyky sopeutua EU:n laadullisen enemmistön määrittämiin kriteereihin, vaan myös uusista jäsenvaltioista riippumattomat tekijät. Äskeisessä narratiivissa painotin, että koska uuden sukupolven Schengen-tietojärjestelmän rakentamista ei ole aloitettu ajoissa, Schengen-alueen laajentuminen uusiin jäsenvaltioiden viivästyy. Aineiston perusteella alkuperäisen järjestelmän kapasiteettirajat ovat kuitenkin olleet hyvin EU:n tiedossa. Toiseksi arvioidaan, että Schengen-arviointimenettelyn suorittaminen kaikkien uusien jäsenvaltioiden kohdalla vie vuosikausia. Kolmanneksi Schengen-poikkeustilan kesto voi pidentää EU:n korostunut turvallisuustarve tai luottamuspula, sillä mikäli Schengen-jäsenvaltiot eivät luota tarpeeksi uusien jäsenvaltioiden kykyyn vastata EU:n ulkorajavalvonnasta, voi Schengen-alueen laajentuminen viivästyä. Tähän liittyy näkemykseni mukaan keskeisesti suvereenin vallan ja poikkeustilan välinen yhteys: mikäli Schengen-valtiot päättävät jatkaa poikkeustilan kesto esimerkiksi luottamussyistä, samalla näiden toimijoiden asema suvereenina poikkeustilojen pitkittäjänä korostuu ja jopa vahvistuu. Tähän liittyen voidaan myös pohtia, millä tavalla jokin odottamaton tapahtuma, esimerkiksi terrori-isku Euroopassa, muuttaa Schengen-poikkeustilan narratiivia? Vauhdittavatko tällaiset käännteet uusien jäsenvaltioiden integroitumista unionin vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alueelle, vai koetaanko Euroopassa päinvastaisesti, että Schengen-alueen portit on toistaiseksi parasta pitää kiinni?

Tutkimusaineistossani Schengenin osalta mikään tekijä ei kuitenkaan varsinaisesti viittaa pysyvän poikkeustilan syntymisen todennäköisyyteen uusien jäsenvaltioiden osalta. Näin ollen Schengenin suhteen eriytymisessä ei varsinaisesti ole samankeskisten kehien mallin tai à la carte -mallin mukaisia pysyvän eriytymisen piirteitä, vaan Schengen-alue laajenee todennäköisesti eriaikaisen integraa-

tiokehityksen kategorian mukaisesti ja uudet jäsenvaltiot saavat vuosien päästä kiinni EU:n edelläkävijöiden etumatkan. Pitkäaikaisen poikkeustilan rakentuminen on silti mahdollista ja sen ajan, kun poikkeustila on voimassa, Schengen-valtioiden valta-asema uusiin jäsenvaltioihin nähden näkemykseni mukaan korostuu. Samaan aikaan EU:n ulkokehällä uudet jäsenvaltiot ponnistelevat täyttääkseen Schengen-yhteisöön kuulumiselta vaaditut kriteerit.

#### **6.4. NARRATIIVI EURO-ALUEESTA**

Tässä kertomuksessa pohdin erilaisten leirimuotojen rakentumisen mahdollisuutta laajentuneessa ja yhä laajenevassa Euroopan unionissa. Näkemykset liittyvät aiemmin esille tuomaani vaihtoehtoon leirien rakentumisesta EU:n sisälle. Näkemykseni mukaan eurovaluutta voi luoda merkittävää eriytymistä ja eriarvoisuutta EU:n jäsenvaltioiden välille, mikäli sen ympärille kehittyy nykyisen kehityksen mukaisesti erillinen päätöksentekomenettely, jonka puitteissa euroryhmään kuuluvat voivat päättää euroaluetta koskevista politiikoista. Kuten todettu, EU:n vanhoista jäsenvaltioista Iso-Britanniaan ja Tanskaan sovelletaan poikkeuslauseketta, mikä tarkoittaa, että nämä maat eivät kuulu euroalueeseen. Ruotsi ei ole täyttänyt euromaalta edellytettäviä ehtoja, eikä maa ole asettanut aikataulutavoitetta eurovaluuttaan siirtymiselle. Näiden euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden edustajat ovatkin ilmaisseet EU:ssa huolestuneisuutensa päätöksenteon eriytymisestä euroalueeseen kuulumisen ja sen ulkopuolelle jäämisen seurauksena (EUobserver 8.2.2001, 28.5.2003). Komission (Euroopan komissio 2001d) esitys talouspolitiikkojen koordinoinnin tehostamisesta euroalueella on esimerkki tiiviimmästä yhteistyöstä, eli käytännössä lisääntyvästä eriytymisestä, euroryhmän ja sen ulkopuolisten jäsenvaltioiden välillä. Tällöin tärkeistä talous- ja rahapolitiikan kysymyksistä neuvotellaan euroryhmässä, jonka kokoontumisiin ryhmään kuulumattomat jäsenvaltiot eivät osallistu. EU:n perustuslaillinen sopimus vahvistaa voimaantullessaan euroalueen maiden välistä yhteistyötä ja lisää euromaiden mahdollisuutta toimia aiempaa itsenäisemmin monissa talouskysymyksissä (ks. Sopimus Euroopan perustuslaista 2004, III osa, III osasto, II luku, 4 jakso).

Euroalueen kohdalla on pohdittava niiden jäsenvaltioiden asemaa, jotka päättävät jäädä vapaaehtoisesti yhteisvaluuttajärjestelmän, yhden EU:n ytimen, ulkopuolelle. Iso-Britannia ja Tanska ovat poikkeuslausekkeineen vaikutusvaltaisia esimerkkejä siitä, että euroalueeseen ei ole liityttävä ”hinnalla millä hyvänsä”. Niidenkin kohdalla on silti kyse poikkeustilasta, jos ajatellaan edellisestä jostaen, että nämä maat jäävät vähitellen EU:n ydinryhmässä tapahtuvan talous- ja rahapoliittisen päätöksenteon ulkopuolelle. Silloin ne jäävät samankeskisten kehien mallin EU:ssa yhä kauemmaksi kehärakenteen ytimestä. On myös esitetty, että unionin laajeneminen lisää euroryhmän eriytymistä, sillä jäädessään määrälliseksi vähemmistöksi 25 jäsenvaltion unionissa 12 jäsenvaltion euroryhmä

kokee, että euroalueen ulkopuolisten ei tulisi päättää euroalueen politiikasta (EUobserver 28.5.2003).

Näkemykseni mukaan myös euro-alueen itsessään voidaan nähdä käänteisesti rakentuvan eräänlaiseksi poikkeustilaksi. Tällainen näkemys haastaa merkittäväällä tavalla perinteiset oletukset integraation yhtenäisyydestä ja tuo leirien teoretisointiin uuden ulottuvuuden. Käänteinen lähestymistapa leiriin on, että euro-alueen tapauksessa juuri nykyiset euroryhmään kuuluvat valtiot ovat rakentaneet leirin EU:n sisälle. Euroalueesta on tullut leiri, jonka EU:n eliittiin kuuluvat jäsenet ovat eristäneet itsensä muusta yhteisöstä, kehittäneet omat sääntönsä ja vain ankarat kriteerit täyttävä ulkopuolinen hyväksytään leirin jäseneksi. Tämä logiikka seuraa Agambenin (2001, 39) esimerkkiä Yhdysvaltain varakkaiden ihmisen aidatuista ja vartioiduista asuinalueista, joita englanniksi kutsutaan termillä *gated communities*, ja jotka Agambenin mukaan ovat alkaneet muistuttaa esimerkkiä leirin rakentumisesta meidän aikanamme. Suvereenin vallan asema liittyy myös tässä lähestymistavassa ulossulkemiseen: elitistinen leiri perustuu erillisen ryhmän intresseille ja tavoitteille, joten tällainen yhteisö ole kaikille avoin järjestely. Suvereeni toisin sanoen päättää uusien jäsenvaltioiden hyväksymisestä leirin jäseniksi. Tällainen lähestymistapa euroryhmään leirinä vahvistaa näkemystä yhteisvaluuttajärjestelmän rakentumista pysyvän eriytymisen ja samankeskisten kehien tai *à la carte*-integraation varaan. Ulossulkevan luonteensa vuoksi se kumoaa täysin myös nykyiseen lainsäädäntöön kirjatut tiiviimmän yhteistyön periaatteen ehdot, jotka pyrkivät takaamaan kaikille jäsenvaltioille avoimet yhteistyömuodot. Tällä esimerkillä haluan osoittaa, että poikkeustilan ja leirin voidaan nähdä rakentuvan monella tapaa EU:ssa ja että nämä käsitteet voivat saada erilaisia merkityssisältöjä. Leiri voidaan toisin sanoen nähdä joko poikkeustilana, jossa EU-jäsenyys ei toteudu täysimääräisesti, tai edellisen esimerkin mukaisena elitistisenä leirinä, joka perustuu jäsenvaltioiden valikoitumiseen. Molemmat leirit kuitenkin asettavat jäsenvaltioita eriarvoiseen asemaan ja haastavat perinteisen yhteisömetodin mukaiset oletukset eurooppalaisesta integraatiokehityksestä. Olennainen kysymys on, miten todennäköistä leirien rakentuminen EU:hun on eli miten todennäköistä jäsenvaltioiden pysyvä eriytyminen on. Seuraavaksi tarkastelen, tuoko uusien jäsenvaltioiden sijainnin tarkastelu euro-alueen poikkeustilassa lisänäkökulmia näiden kysymysten pohdintaan.

Tiivistelmässä EU:n lainsäädännöstä talous- ja rahapolitiikan osalta todetaan, että Kööpenhaminassa joulukuussa 2002 päätökseen saatujen liittymisneuvottelujen aikana yksikään hakijamaa ei pyytänyt, että niihin sovellettaisiin EMU:n osalta poikkeuksia, eikä neuvotteluissa myönnetty Tanskan ja Iso-Britannian poikkeuslausekkeiden kaltaisia erityisasemia. Uusien jäsenvaltioiden on toisin

sanoen liittyttävä euroalueeseen, kun ne ovat täyttäneet lähentymiskriteerit<sup>22</sup>. (Johdanto: euroalueen laajentuminen 2004.) Vaikka EU:n uudet jäsenvaltiot liittyessään EU:hun toukokuussa 2004 siirtyivät suoraan EMU:n kolmanteen vaiheeseen, Maastrichtin sopimuksen mukaisesti uudet jäsenvaltiot eivät voineet kuitenkaan välittömästi unioniin liittyttyään ottaa eurovaluutta käyttöön (Euroopan komissio 2002, 29). Tämän vuoksi liittymissopimuksen (2003, 6) 4 artiklaan on kirjattu, että uudet jäsenvaltiot osallistuvat talous- ja rahaliittoon liittymispäivästä alkaen jäsenvaltioina, joita koskee poikkeus. Kuten aikaisemmassa luvussa poikkeustilojen yhteisistä piirteistä osoitin, tähän poikkeuksen asemaan tiivistyy näkemykseni mukaan uusien jäsenvaltioiden sijaitseminen poikkeustilassa euro-alueen osalta.

Komission (Euroopan komissio 2002, 29) strategia-asiakirjassa todetaan, että uusille jäsenvaltioille euroalueeseen osallistuminen on kuitenkin lopullinen tavoite. Seurantakertomuksen (Euroopan komissio 2003c, 25) mukaan liittyvät maat ovat esittäneet ennen liittymisajankohtaa strategioita, joiden avulla ne voivat saavuttaa tavoitteensa liittyä euroalueeseen. Nämä suunnitelmat vaihtelevat maittain lähtökohtina olevien erilaisten taloudellisten olojen ja valuuttakurssijärjestelmien mukaan. Seurantakertomukseen (Euroopan komissio 2003c, 25) mukaan Maastrichtin sopimus ei määritä aikataulua euroalueeseen liittymiselle, mutta siinä vaaditaan, että jäsenvaltiot noudattavat politiikkoja, joiden päämääränä on pitkälle viety kestävä lähentyminen euroalueeseen nähden. Näistä lähtökohdista käsin euroalue edustaa esimerkkiä eriaikaisesta integraatiokehityksestä, vaikka lähentymiskriteerien saavuttaminen olisi pitkäaikainen prosessi.

Euroalueen jäseneksi haluavan jäsenvaltion on käytävä läpi monivaiheinen arviointimenettely eurokelpoisuutensa osoittamiseksi. Komissio ja Euroopan keskuspankki (EKP) laativat joka toinen vuosi tai jäsenvaltion, jota koskee poikkeus, pyynnöstä, lähentymisen edistymistä koskevat lähentymiskertomukset ja tekevät tilannearviot lähentymiskriteerien pohjalta. Neuvosto tekee hyväksymispäätöksen komission ja EKP:n lähentymiskertomusten pohjalta kuultuaan Euroopan parlamenttia ja neuvoteltuaan valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla. Neuvosto päättää määräenemmistöllä komission ehdotuksen pohjalta, mitkä niistä jäsenvaltioista, joita koskee poikkeus, täyttävät edellytykset yhteisen valuutan käyttöönottamiseksi. Hyväksymisen jälkeen poikkeusta lakataan soveltamasta näihin jäsenvaltioihin eli poikkeustila päättyy neuvoston päätöksellä. Päätös liittymisestä euroalue-

---

<sup>22</sup> Kriteerien mukaisesti hintatason vakauden osalta tulisi päästä lähelle niiden kolmen jäsenvaltion inflaatioastetta, joissa inflaatio on alhaisin; pitkän aikavälin korkojen tulisi olla lähellä niiden maiden korkoja, joissa on alhaisin inflaatio; julkisen talouden alijäämä ei saa ylittää 3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen (BKT). Myöskään julkisten viranomaisten yleinen velkaantumisaste ei saa ylittää 60 prosenttia suhteessa BKT:hen, tai sen on oltava supistumassa kohti 60 prosenttia. Kansallisen valuutan tulee osoittaa vaihtokurssinsa vakaus valuuttakurssimekanismin puitteissa valuuttamarkkinoilla ja säilyttää tämä vakaus kahden vuoden ajan. (Johdanto: euroalueen laajentuminen 2004.)



seen tai sen hylkäämisestä tehdään tapauskohtaisesti kunkin maan tilanteen pohjalta. (Johdanto: euroalueen laajentuminen 2004.)

Kuten todettu, yksi Maastrichtin lähentymiskriteereistä on valuuttakurssivakaus liittymistä edeltävän kahden vuoden ajan. Tämä saavuttamiseksi jäsenvaltion on liityttävä valuuttakurssijärjestelmään (ERM), joka pitää euron ja järjestelmään kuuluvien valuuttojen väliset kurssivaihtelut ennaltamäärättyjen rajojen sisällä. Uusista jäsenvaltioista Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Slovakia, Slovenia ja Viro ovat jo liittyneet valuuttakurssijärjestelmään (Yleiskatsaus Euroopan unionin toimintaan 2005b), joten nämä seitsemän valtiota eriytyvät jo nyt kolmesta ERM II -järjestelmän ulkopuolella olevasta valtiosta, Puolasta, Tšekin tasavallasta ja Unkarista. Kahden vuoden valuuttakurssijärjestelmäjaksota voidaan pitää eräänlaisena täysimääräisen EMU-jäsenyyden pakollisena odotushuoneena euroalueeseen liittyville jäsenvaltioille. Seuraavaksi hahmotan, millainen narratiivi euroalueen poikkeustilasta muodostuu. Siinä tuon esille, miten euro-alueen laajentumisen aikatauluun viitataan ja millaista uusien jäsenvaltioiden välistä eriytymistä tutkimusaineisto heijastaa. Narratiivin edetessä nostan esille sellaisia kohtia, jotka mielestäni liittyvät suvereenin vallan sijaintiin ja mahdollisen leirin rakentumisen problematiikkaan euro-alueen näkökulmasta.

*Aluksi EU viittaa euron käyttöönottoon uusissa jäsenvaltioissa hyvin epämääräisillä aikakäsitteillä, sillä EU ei ole laatinut suositusaikataulua euron käyttöönotolle uusissa jäsenmaissa, eivätkä uudet jäsenvaltiot ole vielä asettaneet kansallisia tavoiteaikataulujaan.*

Aineiston vanhimmassa asiakirjassa, komission strategia-asiakirjassa kunkin ehdokasmaan edistymisestä liittymisvalmisteluissa lokakuulta 2002 todetaan talous- ja rahaliiton sekä euron osalta, että euroa ei voida välittömästi ottaa uusissa jäsenvaltioissa käyttöön ja että osallistumisen valuuttakurssimekanismi II:een (ERM II), mikä on välttämätön ennakkoehto euron käyttöönotolle, ”odotetaan toteutuvan jonkin ajan kuluttua liittymisestä” (Euroopan komissio 2002, 29). Kronologisesti seuraava asiakirja, komission (Euroopan komissio 2003c) kokonaisvaltainen seurantakertomus ehdokasmaiden EU-jäsenyysohjelma- ja valmiudesta marraskuulta 2003, ei mainitse mitään mahdollisista ERM II-tai euroaikatauluista. Edellä toin esille, että euroalueeseen liittyminen riippuu pitkälti jäsenvaltion kansallisesta valmiudesta täyttää vaativat Maastrichtin lähentymiskriteerit. Vielä maaliskuussa 2005 EU totesi suurpiirteisesti, että ”kaikki EU:hun 1. toukokuuta 2004 liittyneet maat ottavat euron käyttöön muutaman seuraavan vuoden aikana” (Yleiskatsaus Euroopan unionin toimintaan 2005a).

*Komissio kuitenkin muistuttaa uusia jäsenvaltioita kansallisten suunnitelmien laatimisesta ja aikataulun asettamisesta euron käyttöönotolle. Jäsenvaltiot julkaisevat tavoiteaikataulusa.*

Marraskuussa 2005 komissio (Euroopan komissio 2005a) julkaisi toisen kertomuksen euroalueen tulevan laajentumisen käytännön valmisteluista. Tässä tiedonannossa komissio toi esille, miten euron käyttöönoton käytännön valmistelut olivat tuolloin edenneet uusissa jäsenvaltioissa. Komissio totesi, että valmistelut olivat jäsenvaltioissa hyvin eri vaiheissa. Tiedonanto toi lisäksi esille jäsenvaltioiden kansalliset tavoiteaikataulut euron käyttöönotolle. Aikataulujen mukaan Liettua, Slovenia ja Viro liittyisivät euroalueeseen 1. tammikuuta 2007, Kypros, Latvia ja Malta 1. tammikuuta 2008 mennessä, Slovakia 1. tammikuuta 2009 sekä Tšekki ja Unkari vuonna 2010. Puola ja Ruotsi eivät komission tiedonannon mukaan olleet asettaneet euroalueeseen liittymiselle määräaikaa.

*Talous- ja rahapolitiikasta vastaava komissaari Almunia kehuu valuuttakurssijärjestelmään liittyneitä jäsenvaltioita edelläkävijöiksi, järjestelmän ulkopuolelle jääneiden turvautuessa ”hitaammin, mutta varmasti” -strategiaan. Kaikkien uusien jäsenvaltioiden on kuitenkin ponnisteltava tosissaan saavuttaakseen lähentymiskriteerit kansallisten tavoitteiden mukaisesti.*

Narratiivissa euroalueen laajentumisesta uusiin jäsenvaltioihin eriytyy toisistaan kaksi ryhmää, ”edelläkävijät” ja ”hitaammat mutta varmasti etenijät”<sup>23</sup>. Näillä termeillä talouskomissaari Almunia (2005b) kutsuu niitä jäsenvaltioita, jotka ovat liittyneet ERM II:een ja toistaiseksi valuuttakurssijärjestelmän ulkopuolella olevia jäsenvaltioita. Jälkimmäiset ovat Almunian mukaan tällä hetkellä EMU:n ”harjoitussalissa”<sup>24</sup>, sillä nämä jäsenvaltiot ovat ottaneet jonkinasteisen aikalisän euron käyttöönottoon valmistautumisessa. Näkemykseni mukaan uusien jäsenvaltioiden edelläkävijäryhmä eli ERM II-valtiot ovat toisin sanoen jo nyt eriytyneessä neljästä ERM II:n ulkopuolisesta valtiosta, vaikka Almunia (2005b) toteaa, että kaikkien ”kymmenen uuden jäsenvaltion oletetaan ottavan euron käyttöön jossakin vaiheessa muutamien vuosien kuluessa”<sup>25</sup>. Joka tapauksessa komissio arvioi hyvin ankarasti kriteereitä euroalueeseen liittyvien jäsenvaltioiden osalta tehdessään alustavat arvionsa Slovenian, Viron ja Liettuan edistymisestä jo kesäkuussa 2006 (EurActiv 14.9.2005). Almunia (2005c) korosti komission toisen kertomuksen julkistamisen yhteydessä, että nykyisten euro maiden kohdalla euron käyttöönottoon valmistautuminen kesti kuusi vuotta. Näin ollen Almunia muistuttaa, että puolitoista vuotta uusien jäsenvaltioiden edelläkävijöille, tai edes 2,5 vuotta niitä seuraaville, ei ole pitkä valmistautumisaika. Samassa tilaisuudessa Almunia (2005c) viittaa uusien jäsenvaltioiden väliseen eriytymiseen eurovalmiuden osalta toteamalla, että jäsenvaltiot eivät todennäköisesti tule liittymään euroalueeseen yhtenä ryhmittymänä, vaan yksi kerrallaan tai pieninä

<sup>23</sup> Almunia käyttää termejä ”frontrunners” ja ”slower, but steady”. (Käännös kirjoittajan.)

<sup>24</sup> ”Training room”. (Käännös kirjoittajan.)

<sup>25</sup> “[T]he ten new Member States are expected to adopt the euro at some time in the next few years”. (Käännös kirjoittajan.)

ryhminä, riippuen lähentymisarvioiden tuloksista. Näin ollen jäsenvaltio liittyy euroalueeseen vasta sopivien olosuhteiden vallitessa ja sitten, kun se täyttää tarvittavat edellytykset (Almunia 2005b). EU:n lehdistötiedotteessa (European Commission 2005b) komission toisen kertomuksen julkistamisesta todetaan myös, että vaikka osa jäsenvaltioista on toisia kehittyneempiä, käytännön valmisteluissa kaikkien on osoitettava aiempaa nopeampaa edistymistä. Liettua, Slovenia, Slovakia ja Viro mainitaan tiedotteessa kehittyneimmiksi, koska ne ovat saaneet valmiiksi kansalliset siirtymäsuunnitelmat euron käyttöönottamiseksi. Euro-alueen narratiivissa korostuu mielestäni se, että uusien jäsenvaltioiden on ponnisteltava merkittävästi, mikäli ne aikovat liittyä euroalueeseen tavoiteaikataulussa ja siltikään liittyminen ei ole varmaa. Tätä näkemykseni mukaan ilmentää komission (European Commission 2005b) lehdistötiedote marraskuulta 2005, jossa todetaan erityisesti Liettuan, Slovenian ja Viron osalta, että maiden on toteutettava vielä huomattava määrä käytännön valmisteluja tavoiteaikatauluihinsa mennessä, ”jolloin joillekin näistä jäsenvaltioista saatetaan näyttää vihreää valoa euroalueeseen liittymiseksi, mikäli ne ovat täyttäneet tarvittavat ehdot”<sup>26</sup>. Komission ja Euroopan keskuspankin asema euro-alueen portinvartijoina toisin sanoen korostuvat tässä kohdassa. Koska jäsenvaltiot päättävät neuvostossa komission ja EKP:n kertomusten perusteella euro-alueen laajentumisesta uusiin jäsenvaltioihin, onko euro-alueen poikkeustila näyttäisi olevan sidoksissa suvereeniin valtaan EU:n ylikansallisella tasolla.

*Keväällä 2006, kun edelläkävijöistä kolme ensimmäistä jäsenvaltiota ovat ajallisesti lähellä euroon siirtymistä, komissio vihjaa Baltian maiden kohdalla mahdollisesta liiallisesta inflaatiosta kyseisissä maissa. Euro-alueeseen liittyminen voi toisin sanoen viivästyä esimerkiksi Viron ja Liettuan kohdalla. Näin ollen luultavasti vasta syksyllä 2006 selviää, laajentuuko euroalue tammikuussa 2007 kansallisten tavoiteaikataulujen mukaisesti.*

Kuluvan kevään aikaan tiedotusvälineet ovat viitanneet euroalueen laajentumisen viivästyymiseen (ks. esim. EurActiv 6.3.2006, Helsingin Sanomat 7.3.2006, EUobserver.com 16.2.2006): tiedotusvälineiden mukaan EU:n komissaari Almunia on viitannut, että Baltian maiden liian korkeiden inflaatiotasojen vuoksi ne saattavat epäonnistua tavoitteidensa saavuttamisessa (EurActiv 6.3.2006).<sup>27</sup> Huhtikuun alkupuolella Helsingin Sanomat uutisoi, että Viro on luopunut lopullisesti tavoitteestaan päästä euroalueen jäseneksi tavoiteaikataulussaan, tammikuussa 2007, liian korkean inflaatiotason vuoksi (Helsingin Sanomat 8.4.2006). Liettuan tilanne on vielä epävarma, mutta Slovenia saattaa olla ainoa uusista jäsenvaltioista, joka liittyy euroalueeseen suunnitellussa

---

<sup>26</sup> ”at which some of these countries might receive a ”green light[“] for joining the euro area if they have met the necessary conditions.[.]” (European Commission 2005b). (Käännös kirjoittajan.)

<sup>27</sup> Euroalueeseen liittyvien maiden inflaatiotason ei tulisi ylittää 2,6 prosenttia. Viron keskimääräiseksi inflaatiotasoksi vuonna 2005 mitattiin 4,1 prosenttia, Liettuan yli 3 prosenttia ja Latvian noin 7 prosenttia. (EurActiv 6.3.2006.)

olla ainoa uusista jäsenvaltioista, joka liittyy euroalueeseen suunnitellussa aikataulussa, 1. tammikuuta 2007.

Latvian, Liettuan ja Viron edustajat vakuuttivat aikaisemmin, että mailla ei ole aikomusta siirtää euroalueeseen liittymisen ajankohtaa (EurActiv 6.3.2006). Viron pääministeri Andrus Ansip totesi Helsingin Sanomien (7.3.2006) ja EurActivin (6.3.2006) mukaan Financial Timesin haastattelussa, että Viron talous on valmis euroalueen jäsenyyteen ja että monilla talouspolitiikan mittareilla mitattuna Viro on EU:n parhaiden joukossa. Baltian maiden talouksien kasvuvauhti on noin kuusi kertaa nopeampaa kuin muun EU:n (EurActiv 6.3.2006). Helsingin Sanomat (7.3.2006) muistuttaa lisäksi, että euroryhmän maista esimerkiksi Ranska ja Saksa ovat toistuvasti rikkoneet euroalueen yhteisiä sääntöjä julkisen talouden vakaudesta. Vaikka euroryhmään kuulumisen ehdot ovat EU:n lainsäädännön mukaisesti kaikille jäsenvaltioille samat, onko niiden soveltamisessa tai tulkitsemisessä toisin sanoen huomattavia eroja riippuen siitä, onko jäsenvaltio euroalueen sisä- vai ulkopuolella?

Slovenian tavoiteaikataulu 1. tammikuuta 2007 euroon liittymiselle näyttää kuitenkin toteutuvan. Helsingin Sanomien (8.4.2006) mukaan Slovenian tilanne euroehdokasvaltiona näyttää vahvalta. EU arvioi ensimmäisten euromaiksi pyrkivien jäsenvaltioiden valmiutta euroalueen jäsenyyteen lokakuussa 2006 (EurActiv 6.3.2006). Kuten komissaari Almunia (2005b) toteaa, jos komissio päättää, että yksi tai useampi jäsenvaltioista on valmis euron käyttöönottoon, komissio laatii neuvostolle ehdotuksen, jonka pohjalta neuvosto tekee lopullisen päätöksen. Slovenian liittyminen euroalueeseen voidaan vahvistaa jo EU:n valtionvarainministerien kokouksessa 11. heinäkuuta 2006 (Slovenia Business Week 2.3.2006). Liettua toivoo Slovenian tavoin saavansa kokouksessa hyväksynnän euroalueeseen liittymisestä tammikuussa 2007 (Business Week 16.3.2006).

*Kuten edellä kävi ilmi, narratiivi euroalueen laajentumisesta sisältää monia juonikäänteitä. Kehittyneimmät Keski- ja Itä-Euroopan valtiot tulevat liittymään euroalueeseen todennäköisesti muutamien vuosien aikana, mutta miten käy esimerkiksi Puolan, joka ei ole osoittanut suurta innokkuutta euro-alueeseen liittymistä kohtaan? Lisäksi EU-jäsenyydestä neuvottelee parhaillaan monta ehdokasvaltiota, joiden kohdalla tarina matkasta kohti euroaluetta on vasta aivan alussa.*

ERM II:n ulkopuoliset jäsenvaltiot Puola, Tšekin tasavalta ja Unkari eivät toistaiseksi ole ponnistelleet merkittävästi lähentymiskriteereiden saavuttamiseksi tietyssä aikataulussa (EUobserver 16.2.2006). Puolan, mutta myös Tšekin tasavallan ja Unkarin mahdollisuudet ottaa euro käyttöön vuosikymmenen loppuun mennessä näyttävät International Herald Tribunen (14.2.2006) arvion mukaan epärealistisilta, sillä pyrkimykset talouksien uudistamiseen ovat lehden mukaan heikenty-

neet. Artikkelin mukaan puolalaiset suhtautuvat varauksella euroalueeseen liittymiseen ja eurovaluuttaan uudistusten moottorina. Keski- ja Itä-Euroopan liike-elämän edustajat kannattavat sen sijaan euroalueeseen liittymistä, sillä se vähentäisi vaihtokursseihin liittyviä riskejä ja kustannuksia. Artikkelin mukaan euroskeptisyydellä voi olla Keski- ja Itä-Euroopan maissa kauaskantoisia seurauksia, kun ulkomaiset investoijat huomaavat, että eurovaluutan käyttöönottossa ei näissä maissa kii- rehditä, tai että euroa ei edes aiota ottaa käyttöön. (International Herald Tribune 14.2.2006.) Buda- pestissa pitämässään puheessa komissaari Almunia (2005d) toteaa komission olevan erittäin huoles- tunut vakavista ongelmista Unkarin kohdalla ja muistuttaa, että Unkarin on edistytävä merkittävä- sti, mikäli se aikoo olla valmis euron käyttöönottoon tavoiteaikatauluunsa 2010 mennessä. Tšekin kohdalla Prahassa pitämässään puheessa Almunia (2005d) on tyytyväinen maan taloudellisiin uu- distuksiin ja talouskasvuun, mutta muistuttaa kuitenkin edessä olevista haasteista. Tšekin aikatau- lusta euron käyttöönotolle Almunia ei huomauta mitään, mitä voidaan tulkita niin, että sitä voidaan edelleen pitää realistisena. Helsingin Sanomat (7.3.2006) arvioi Puolan liittyvän euroalueeseen ehkä vuonna 2011 tai 2012, joka tapauksessa uusista jäsenvaltioista viimeisenä.

Talous- ja rahaliiton suhteen tapahtuvaa eriytymistä voidaan tarkastella sekä eriaikaisen integraa- tiokehityksen kategorian että samankeskisten kehien mallin mukaisena eriytymisenä. Iso-Britannian ja Tanskan sijaitseminen vankasti euro-alueen ulkopuolella heijastaa pysyvää eriytymistä nykyisen 12 jäsenvaltion euroryhmän ja sen ulkopuolisten jäsenvaltioiden välillä. Näin ollen EMU muistuttaa samankeskisten kehien mallin mukaista eriytymistä, jossa euroryhmän jäsenvaltiot sijaitsevat unio- nin ytimessä ja Iso-Britannia sekä Tanska selkeästi erillisellä kehällä lähempänä unionin ulkokehää. EMU:n osalta keskeinen kysymys on, millaista integraatiokehitystä se edustaa uusien jäsenvaltioi- den osalta? Uusien jäsenvaltioiden oletetaan liittyvän euro-alueeseen eriaikaisen integraatiokehityk- sen mukaisesti. Tällöin uudet jäsenvaltiot siirtyvät EMU:n kolmanteen vaiheeseen sitten kun ne täyttävät vaaditut lähentymiskriteerit. Kunkin uuden jäsenvaltion kykyä siirtyä ulkokehältä ytimeen arvioidaan tapauskohtaisesti. EMU:n kohdalla eriaikaiseen integraatiokehitykseen liittyy kuitenkin pitkäaikaisuuden elementti, mikäli jäsenvaltiolla ei ole resursseja siirtyä ulkokehän poikkeustilasta lähemmäksi ydintä. Eriytyvän integraation termein eriaikaisen integraation kategoria saa tällöin samankeskisten kehien mallin mukaisia piirteitä, jotka mahdollistavat selkeämmän eriytymisen eri integroituvien yksiköiden välillä. Kategoriasta riippumatta pitkäaikaisen poikkeustilan lopputulos voi silti olla sama: pitkäaikainen eriytyminen jäsenvaltioiden välillä. Tällöin jäsenvaltiolla, jota koskee poikkeus, ei ole myöskään äänivaltaa tiettyihin päätöksiin nähden (Johdanto: euroalueen laajentuminen 2004).

Näkemykseni on, että Stubbin (2002, 157) kuvaama lähentymiskriteerien löyhä tulkinta euro-alueen laajentumisen mahdollistamiseksi saattaa kyllä päteä EMU:n ulkopuolisten vanhojen jäsenvaltioiden kohdalla, joiden alun perin toivottiin liittyvän myös EMU:n kolmanteen vaiheeseen. Tutkimusaineiston perusteella uusien jäsenvaltioiden liittyminen euroalueeseen ei kuitenkaan vaikuta näin yksinkertaiselta prosessilta. En näe, että komissio ja Euroopan keskuspankki (EKP) tulkitsisivat EMU:n lähentymiskriteerejä suurpiirteisesti vain sen vuoksi, että euroalue voisi laajentua mahdollisimman pian uusiin jäsenvaltioihin. Kuten komissaari Almunia (2005b) huomauttaa, komissio ei suosittele, että uudet jäsenvaltiot kiirehtivät ERM II- tai eurovaiheeseen vain lyhytaikaisen kasvun takaamiseksi. EMU:n osalta EU:n ylikansallisten toimielinten, komission ja EKP:n, rooli korostuu euro-alueen poikkeustilan narratiivissa, sillä nämä määrittävät pitkälti jäsenvaltion eurokelpoisuuden. Neuvosto tuskin tekee päätöstä euro-alueen laajentumisesta ohi komission ja EKP:n näkemyksen. Tästä voidaan päätellä, että suvereeni valta vahvistuu ylikansallisella tasolla samaan aikaan kun euro-alueen poikkeustila jatkuu uusien jäsenvaltioiden kohdalla. Tästä näkökulmasta euro-alueen poikkeustila eroaa merkittävästi työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja Schengen-alueen poikkeustiloista, joissa korostuu hallitustenvälinen päätösvalta.

Tutkimusaineiston perusteella näkemykseni on, että mitään vaihtoehtoa eriytymisen mahdollisista lopputuloksista ei ole suljettu pois. Toisin sanoen jäsenvaltio, jota EMU:ssa koskee poikkeus, voi jäädä myös pysyvästi tähän poikkeuksen asemaan eli poikkeustilaan. Tällöin todistaisimme EU:ssa kykenemättömien jäsenvaltioiden leirin rakentumista vastakohtana sille elitistiselle leirille, joka pystyy viemään integraatiokehitystä eteenpäin talous- ja rahapolitiikan alueella. Euroalue edustaa tutkimuskohteistani ehkä kohtalokkainta eriytymistä, sillä ankarat Maastrichtin kriteerit saattavat jättää useita kehittyviä jäsenvaltioita euro-alueen ulkopuolelle pitkäksi aikaa. Uusien jäsenvaltioiden näkökulmasta tämä merkitsee sitä, että mikäli sellaiset jäsenvaltiot kuten Puola eivät aktiivisesti ja systemaattisesti ala toteuttaa talous- ja rahapolitiikkaa euron käyttöönottamiseksi, voi euroalueeseen liittyminen myöhemmin olla erittäin vaikeaa. Nykyinen euroalue ei nimittäin ole kuin tyhjiö, joka odottaisi uusien jäsenvaltioiden liittymistä alueeseen kehittymättä ollenkaan itse. Analyysin perusteella euro-alue olisi tutkimuskohteista se, joka edustaa mahdollista samankeskisten kehien mallin mukaista eriytymistä ja näin ollen leirin rakentumista EU:hun. Tällöin Agambenin näkemystä tulkiten leirin vaikutusalueeseen jäisivät ne uudet jäsenvaltiot, joilla ei ole riittävästi resursseja tai sinnikkyyttä EMU:n lähentymiskriteerien täyttämiseksi.

## **6.5. PÄÄTELMIÄ POIKKEUSTILOJEN RAKENTUMISESTA**

Edellisessä analyysiosassa olen pyrkinyt tuomaan esille, millä perusteella työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaate, Schengen-järjestelmä ja euroalue edustavat tutkimuksessani esimerkkejä sellaisista politiikan aloista, joihin sovelletaan poikkeustilaan rinnastettavia poikkeuskäytäntöjä. EU:n uusien jäsenvaltioiden näkökulmasta nämä politiikan alat edustavat eriaikaisen integraatiokehityksen mukaista integroitumista, jossa eriytymisen uusien ja vanhojen jäsenvaltioiden välillä oletetaan olevan vain väliaikaista. Näin ollen uusien jäsenvaltioiden oletetaan liittyvän täysimääräisesti integraatiokehitykseen sitten, kun näillä on siihen tarvittavat resurssit. Työntekijöiden oikeus vapaaseen liikkuvuuteen unionin alueella ja tämän oikeuden väliaikaiset rajoitukset edustavat tutkimuksessani selkeää esimerkkiä eriaikaisen integraatiokehityksen mallin mukaisesta eriytyvästä integraatiokehityksestä: siinä EU:n normaalista käytännöstä, työntekijöiden liikkumisvapaudesta, poikkeavasta menettelystä on sovittu jo EU-jäsenyysneuvotteluissa ja liikkumisrajoitukset on tarkoitettu väliaikaisiksi toimenpiteiksi laajentumisen sujuvuuden takaamiseksi. Työntekijöiden oikeudessa vapaaseen liikkuvuuteen poikkeustila syntyy niistä siirtymäkausista, jotka EU15-maat ovat ottaneet käyttöönsä rajoittaakseen keski- ja itäeurooppalaisen työvoiman liikkuvuutta toukokuun 2004 laajentumisesta alkaen. Työvoimakysymyksessä poikkeustilasta rakentuu väliaikainen, mutta monimutkainen erilaisten kansallisten toimien järjestelmä. EU15-jäsenvaltiot näyttävätkin käyttävän suvereenia valtaa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden poikkeustilaan nähden, sillä vanhat jäsenvaltiot voivat päättää suvereenisti poikkeustilojen rakentamisesta ja jatkamisesta. Tästä näkökulmasta EU15-jäsenvaltioiden, kuten esimerkiksi Saksan, voidaan ajatella vahvistavan asemaansa EU:n ytimessä samalla, kun poikkeustila rakentuu kansallisella päätöksellä EU:n ulkokehällä.

Näkemykseni mukaan myös eriaikainen integraatiokehitys voi tuottaa pitkäaikaista eriytymistä unionin jäsenvaltioiden välillä. Tällöin eriaikainen integraatiokehitys saa samankeskisten kehien mallin piirteitä, kun poikkeustilan väliaikaisuus muuttuu pitkäaikaisuudeksi. Sekä Schengen-alue että euro-alue voivat olla esimerkkejä tällaisesta pitkäaikaisesta poikkeustilasta, mikäli uusilla jäsenvaltioilla ei ole riittävästi kapasiteettia saavuttaa Schengen-standardien mukaisia rajavalvontavalmiuksia tai euro-alueen lähentymiskriteerejä. Analyysi osoittaa, että EU vihjaa molempien tutkimuskohteiden kohdalla poikkeustilan pitkittymisestä. Suvereenin vallan voidaan nähdä vahvistuvan sitä mukaa, kun esimerkiksi Schengen-alueen ja euro-alueen poikkeustilojen kesto ei EU:ssa määritellä selkeästi, tai kun ne pitkittyvät monista tekijöistä johtuen. Schengen-alueen osalta Schengen-valtiot näyttävät pitävän hallussaan määräysvaltaa poikkeustilaan nähden. Euro-alueen laajentumisen osalta määräysvallan käyttäjänä korostuu EU:n ylikansallinen taso.

Shenhavin (2005b) esimerkkiä poliittisten narratiivien analyysistä seuraten, aineistossa voidaan havaita useita viittauksia tekstin narratiivisiin ominaisuuksiin, kuten erilaisiin tilan ja ajan viittauk-

siin. Tällöin voidaan tarkastella, miten EU kertomuksissaan rakentaa ja tuottaa erilaisia tiloja EU:hun. Tutkimuskohteistani muodostuu EU:n sisälle alue, jonne uusien jäsenvaltioiden voidaan olettaa haluavan ja johon niiden myös oletetaan ajan myötä liittyvän. Konstruoimalla narratiiveja poikkeustiloista olen myös pyrkinyt osoittamaan, että näiden tilojen avautumista uusille jäsenvaltioille viivyyttä monet tekijät, joita voidaan pohtia suvereenin vallan vahvistumisen näkökulmasta. Analyysiosassa olen tuonut esille, että suvereenin vallan sijainti voidaan paikallistaa suhteessa poikkeustilojen rakentumiseen, mutta että suvereeni määräysvalta vaihtaa unionissa paikkaa politiikan alasta riippuen.

Koska eriaikainen integraatiokehitys muistuttaa perinteistä yhteisömetodia, jäsenvaltioiden eriyty-  
misen oletetaan olevan vain väliaikaista ja uusien jäsenvaltioiden oletetaan saavan edelläkävijöiden  
joukon kiinni jonkin ajan kuluttua laajentumisesta. Mikäli yhteisömetodin periaatteet – integraation  
yhtenäisyys ja jäsenvaltioiden tasavertaisuus – säilyvät EU:ssa, pysyvän poikkeustilan eli leirin ra-  
kentuminen ei ole todennäköistä. Aika kuitenkin näyttää, ovatko esimerkiksi EMU:n lähentymiskri-  
terit liian haasteelliset joillekin uusille jäsenvaltioille, joilloin pitkäaikaisen tai pysyvän poikkeusti-  
lan rakentuminen EU:n ulkokehälle voi olla mahdollista. Tästä näkökulmasta käsin tutkimuskoh-  
teistani euro-alue saattaisi edustaa esimerkkiä leirin rakentumisesta myöhemmin tulevaisuudessa.

Lopuksi lisäisin vielä, että Schengen-alue, työntekijöiden vapaan liikkuvuuden alue ja euroalue ovat  
konkreettisia tiloja Euroopassa ja EU:n sisällä. Poikkeustilojen alaisille jäsenvaltioille ja niiden kan-  
salaisille nämä tilat ovat alueita, joilla EU-jäsenyys ei toistaiseksi toteudu täysimääräisesti. Erityi-  
sesti Schengen-järjestelmä ja työntekijöiden vapaa liikkumisoikeus unionin alueella, mutta myös  
euroalue, ovat tärkeitä tutkimuskohteita lisäksi siksi, että ne ovat politiikan aloja, jotka edustavat  
selkeästi merkittäviä EU-jäsenyyden tuomia etuja EU:n kansalaisille. Myös tästä inhimillisestä nä-  
kökulmasta käsin pitkäaikaiset poikkeustilat eriaikaisen integraation sivutuotteina tuottavat EU:ssa  
eriarvoisuutta, vaikka tasa-arvon toteutumista EU:n jäsenvaltioiden ja EU-kansalaisten välillä pidet-  
täisiin perimmäisenä tavoitteena EU:ssa.

## **7. JOHTOPÄÄTÖKSET**

Pro gradu -tutkielmassani olen johdatellut lukijan eurooppalaisen integraation teoretisointiin tarkas-  
telemalla aluksi perinteisten integraatioparadigmojen oletuksia yhtenäisesti etenevästä integraatios-  
ta, jossa jäsenvaltioiden välinen tasavertaisuus säilyy. Seuraavaksi olen siirtynyt tarkastelemaan  
eriytyvää integraatiokehitystä eräänlaisena vaihtoehtoisena integraatiokertomuksena ja eriytyminen



strategiaa ”poikkeuksen strategiana” integraatioon. Olen esitellyt tiiviimmän yhteistyön periaatteen keskeisen sisällön unionin nykyisessä lainsäädännössä ja tarkastellut eriytyvää integraatiokehitystä sen teoreettisista kategorioista – eriaikaisesta integraatiokehityksestä, samankeskisten kehien mallista ja à la carte -mallista – käsin. Tutkielmassani olen sisällyttänyt EU:n eriytyvän integraation teoretisointiin kriittisen näkökulman tarkastelemalla eurooppalaista integraatiokehitystä poikkeustilojen rakentumisesta käsin. Näin olen voinut pohtia suvereenin vallan sijainnin ja poikkeustilan käsitteen välistä suhdetta sekä mahdollisten pysyvien poikkeustilojen eli leirien rakentumista EU:ssa. Analyysiosassa olen lähestynyt eriytyvän integraatiokehityksen ja poikkeustilojen rakentumisen teemaa narratiivisuuden avulla. Tällöin olen suorittanut narratiivisen analyysin siitä, millaisiksi poikkeustilat rakentuvat konkreettisesti ja millaisena tämä poikkeustilan rakentumisprosessi voidaan hahmottaa. Tutkimuskohteinani ovat olleet työntekijöiden vapaa liikkuvuus unionin alueella, Schengen-järjestelmä sekä yhteisvaluuttajärjestelmä. Ne kaikki edustavat näkemykseni mukaan sellaisia politiikan aloja, joille on yhteistä poikkeustilan rakentuminen, sillä poikkeustilan alaisuudessa EU-jäsenyyden edut ja hyödyt eivät toteudu jäsenvaltioiden kohdalla täysimääräisesti.

Tutkielmani analyysiosuudessa olen selvittänyt, millaisia eriytyvän integraatiokehityksen kategorioita tutkimuskohteeni edustavat ja sisältävätkö tutkimuskohteet viitteitä mahdollisista pitkäaikaisista poikkeustiloista. Aineiston perusteella olen päätenyt seuraavanlaiseen näkemykseen: vaikka tutkimuskohteeni nähdään integraatiokirjallisuudessa esimerkkeinä eriaikaisesta integraatiokehityksestä eli vain väliaikaisesta eriytymisestä jäsenvaltioiden välillä, saattavat ne silti edustaa pitkäaikaisia poikkeustiloja EU:ssa. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus tosin tuottaa vain väliaikaisen ja rajatun poikkeustilan, mutta Schengen-alue saattaa edustaa esimerkkiä pitkäaikaisesta ja euro-alue jopa pysyvää poikkeustilasta. Näin ollen Schengen-alue ja euro-alue voivat saada pitkäaikaisen eriytymisen myötä samankeskisten kehien mallin mukaisia piirteitä. Väliaikainen poikkeustila, kuten työntekijöiden vapaan liikkuvuuden siirtymäkausi, tai Schengenin ja euro-alueen siirtymäkaudet joidenkin kehittyneiden uusien jäsenvaltioiden kohdalla, asettavat uudet ja vanhat jäsenvaltiot väliaikaisesti eriarvoiseen asemaan, mutta pitkäaikaisella poikkeustilalla voi olla vielä vakavampiakin seurauksia. Mitä kauemmin jäsenvaltio on poikkeustilassa keskeisen politiikan alan osalta, sitä vaikeampaa edelläkävijöiden ryhmään liittyminen voi olla myöhemmässä vaiheessa, sillä ei voida olettaa, että tämä ydinryhmä pysyisi kehittymättä kuin tyhjiössä. Näin ollen pitkäaikaisen poikkeustilan ja leirin välillä ei välttämättä ole merkittävää eroa.

Analyysin perusteella tulkitseen, että suvereenilla vallalla on mahdollisuus pitkittää poikkeustilan kestoa. Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden poikkeustilan kesto määräytyy EU15-jäsenvaltioiden kansallisten tarpeiden ja intressien mukaisesti. Tästä johtuen ne EU15-jäsenvaltiot, jotka ottivat

siirtymäkausitoimet alun perin käyttöön tai päättivät jatkaa niiden soveltamista, vahvistavat määräysvaltaansa poikkeustilaan ja poikkeustilan alaisiin jäsenvaltioihin nähden. Schengen-alueen osalta EU15-maiden turvallisuustarve saattaa pidentää vapaan liikkuvuuden poikkeustilaa, mikäli vanhat jäsenvaltiot eivät luota tarpeeksi uusien jäsenvaltioiden kykyyn vastata rajavalvonnasta. Tällöin suvereeni valta voidaan yhdistää Schengen-valtioihin, jotka viime kädessä päättävät Schengen-alueen laajentumisesta. Euro-alueen poikkeustilassa korostuvat komission ja EKP:n asemat uusien jäsenvaltioiden eurovalmiuden arvioijina. Näin ollen euro-alueen kohdalla suvereenia määräysvaltaa voidaan paikantaa EU:n ylikansalliselle tasolle. Tiivistettäköön vielä, että analyysin perusteella mielestäni emme voi sulkea pois sitä vaihtoehtoa, että jotkin uusista tai tulevista jäsenvaltioista jäisivät pysyvästi poikkeustilan alaisiksi euro-alueeseen liittymisen osalta. Tällöin Agambenin näkemyksestä johtaen EU:hun rakentuisi erityisesti niiden jäsenvaltioiden leiri, joilla ei ole vaadittuja resursseja euroryhmään liittymiseksi. Tällaiset jäsenvaltiot jäisivät siihen paradoksaaliseen asemaan, joka Agambenin mukaan on leirin käsitteelle tunnusomaista: poikkeustilan logiikan mukaisesti leirillä olevat sijaitsevat sisäisen ja ulkoisen – poikkeuksen ja säännön – rajalla Euroopan unionin jäsenvaltioina.

# LÄHDELUETTELO

## PRIMÄÄRIAINESTO

### Puheet

**Almunia**, Joaquín (2005a), European Commissioner for Financial and Monetary Affairs. *The euro and the main challenges to achieve convergence*. Hungarian Academy of Science, Budapest, 16 September 2005. SPEECH/05/520. Luettu 29.3.2006. [WWW-dokumentti].

<<http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/520&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>>

**Almunia**, Joaquín (2005b), European Commissioner for Financial and Monetary Affairs. *The euro and the new Member States*. Kangaroo Group lunch debate 13 September 2005. SPEECH/05/499. Luettu 27.3.2006. [WWW-dokumentti].

<<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/499&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>>

**Almunia**, Joaquín (2005c), European Commissioner for Financial and Monetary Affairs. *Second report on the state of practical preparations for the future enlargement of the euro area*. Press conference, Brussels, 4 November 2005. SPEECH/05/661. Luettu 27.3.2006. [WWW-dokumentti].

<<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/661&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>>

**Almunia**, Joaquín (2005d), European Commissioner for Financial and Monetary Affairs. *Czech Republic: on a smooth path towards the euro*. Visit to Czech Republic – lecture at the University of Economics, Prague, 9 December 2005. SPEECH/05/777. Luettu 30.3.2006. [WWW-dokumentti].

<<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/777&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>>

**Mandelson**, Peter (2006), EU Trade Commissioner. *Europe's challenge: Threats to openness*. Czech Retail Summit, Prague, 7 February 2006. SPEECH/06/62. Luettu 16.2.2006. [WWW-dokumentti].

<<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/62&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>

**Schröder**, Gerhard (2000), Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der Regionalkonferenz Oberpfalz 2000 am 18. Dezember 2000 in Weiden. Bulletin der Bundesregierung nr. 90-1 vom 19. Dezember 2000. Luettu 27.4.2004. [WWW-dokumentti]. <<http://www.bundesregierung.de>>

**Verheugen**, Günter (2001), Member of the European Commission responsible for Enlargement. Debate on EU enlargement in the European Parliament, Strasbourg, 4 September 2001. SPEECH/01/363. Luettu 1.3.2006. [WWW-dokumentti].

<<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/01/363&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>>

**Vitorino**, Antonio (2003), European Commissioner for Justice and Home Affairs. *Models of Cooperation within an enlarged European Union*. Royal Institute for International Affairs/National Bank of Belgium. Brussels, 28 January 2003. Viitattu 17.2.2006. [WWW-dokumentti].

<<http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/03/31&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>>

### **Euroopan unionin asiakirjat**

**Euroopan komissio** (2001a), ”Laajentuminen: komissio ehdottaa joustavia siirtymäjärjestelyjä työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen.” Lehdistötiedote 11.4.2001. IP/01/561. Luettu 28.2.2006. [WWW-dokumentti].

<<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/561&format=HTML&aged=1&language=FI&guiLanguage=en>>

**Euroopan komissio** (2001b), ”Komissio on tyytyväinen liittymisneuvottelujen edistymiseen etenemissuunnitelman hyväksymisen jälkeen.” Lehdistötiedote 2.10.2001. IP/01/1356. Luettu 23.3.2006. [WWW-dokumentti].

<<http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/1356&format=HTML&aged=1&language=FI&guiLanguage=en>>

**Euroopan komissio** (2001c), Kohti onnistunutta laajentumista. Strategia-asiakirja ja Euroopan komission kertomus kunkin ehdokasmaan edistymisestä liittymisvalmisteluissa. 26.10.2001.

**Euroopan komissio** (2001d), ”Komissio ehdottaa talouspolitiikan koordinoinnin tehostamista euroalueella.” Lehdistötiedote 7.2.2001. IP/01/169. [WWW-dokumentti].

<<http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/169&format=HTML&aged=1&language=FI&guiLanguage=en>>

**Euroopan komissio** (2002), Kohti laajentunutta unionia. Strategia-asiakirja ja Euroopan komissio kertomus kunkin ehdokasmaan edistymisestä liittymisvalmisteluissa. Brussels, 9.10.2002. KOM(2002) 700 final.

**Euroopan komissio** (2003a), Henkilöiden vapaa liikkuvuus – käytännön opas laajentunutta Euroopan unionia varten. Maaliskuu 2003.

**Euroopan komissio** (2003b), Schengenin tietojärjestelmän II-vaiheen kehittäminen ja mahdollinen synergia tulevan viisumitietojärjestelmän (VIS) kanssa. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Bryssel 11.12.2003. KOM(2003) 771 lopullinen.

**Euroopan komissio** (2003c), Euroopan komission kokonaisvaltainen seurantakertomus Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltaan, Puolan, Slovenian ja Slovakian EU-jäsenyyssvalmiudesta. Bryssel, 5.11.2003. KOM(2003) 675 lopullinen.

**Euroopan komissio** (2005a), Toinen kertomus euroalueen tulevan laajentumisen käytännön valmisteluista. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan keskuspankille. Bryssel, 4.11.2005. KOM(2005) 545 lopullinen. {SEC(2005)1397}.

**European Commission** (2001a), The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement. Information note, 6 March 2001.

**European Commission** (2004), “Migration to current EU from new member States likely to be about 1 percent, report says.” Press release 26.2.2004. IP/04/267. Luettu 6.4.2006. [WWW-dokumentti].

<<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/267&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>>

**European Commission** (2005a), High level group on free movement of workers. 16.9.2005. MEMO/05/325. Luettu 28.2.2006. [WWW-dokumentti].

<<http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/325&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>>

**European Commission** (2005b), “New Member States must speed up practical preparations for successful changeover to the euro, report shows.” Press release 4.11.2005. IP/05/1371. Luettu 27.3.2006. [WWW-dokumentti].

<<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1371&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>>

**European Commission** (2005c), Schengen: from SIS to SIS II. 1.6.2005. MEMO/05/188. Luettu 17.2.2006. [WWW-dokumentti].

<<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/188&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>>

**European Commission** (2005d), “SIS II: Commission presents a set of proposals for enlarging the Schengen area to the new member states.” Press release 1.6.2005. IP/05/651. Luettu 17.2.2006. [WWW-dokumentti].

<<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/651&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>>

**European Commission** (2006a), FAQ on the Commission’s free movement of workers report. MEMO/06/64. 8.2.2006. Luettu 1.3.2006. [WWW-dokumentti].

<<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/64&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>

**European Commission** (2006b), Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 May 2004 – 30 April 2006). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Committee of the Regions. Brussels, 8.2.2006. COM(2006) 48 final.

**European Council** (2001), General Affairs, 14 May 2001. Luettu 28.2.2006. [WWW-dokumentti].

<[http://ue.eu.int/cms3\\_Applications/applications/search/newsDocDetails.asp?cmsid=377&dockey=66454&doclang=EN&lang=EN](http://ue.eu.int/cms3_Applications/applications/search/newsDocDetails.asp?cmsid=377&dockey=66454&doclang=EN&lang=EN)>

**Johdanto: euroalueen laajentuminen** (2004). Talous- ja rahapolitiikka. Euroopan unionin toiminta – tiivistelmät lainsäädännöstä. Muutettu 5.5.2004. Luettu 22.11.2005. [WWW-dokumentti]. <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/fi/lvb/l25066.htm>>

**Liittymissopimus** (2003). Sopimus Kyproksen, Latvian, Liettuan, Maltan, Puolan, Slovakian, Slovenian, Tšekin tasavallan, Unkarin ja Viron liittymisestä Euroopan unioniin. Allekirjoitettu Ateenassa 16.4.2003. Luettu 20.10.2005. [WWW-dokumentti]. <[http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations\\_eu10\\_bg\\_ro/treaty\\_of\\_accession\\_2003/table\\_of\\_content\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations_eu10_bg_ro/treaty_of_accession_2003/table_of_content_en.htm)>

**Schengenin säännöstö ja sen sisällyttäminen Euroopan unioniin** (2005). Euroopan unionin toiminta: Tiivistelmät lainsäädännöstä. Henkilöiden vapaa liikkuvuus, turvapaikka-asiat ja maahanmuutto. Muutettu 10.8.2005. Luettu 17.2.2006. [WWW-dokumentti]. <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/fi/lvb/l33020.htm>>

**Sopimus Euroopan perustuslaista** (2004). Allekirjoitettu Roomassa 29.10.2004. [WWW-dokumentti]. <[http://www.europa.eu.int/constitution/fi/lstoc1\\_fi.htm](http://www.europa.eu.int/constitution/fi/lstoc1_fi.htm)>

**Yleiskatsaus Euroopan unionin toimintaan** (2005a). Talous- ja rahapolitiikka. Muutettu maaliskuussa 2005. Luettu 22.11.2005. [WWW-dokumentti]. Päivitysversiota ei enää saatavilla tietokannassa.

**Yleiskatsaus Euroopan unionin toimintaan** (2005b). Talous- ja rahapolitiikka. Muutettu joulukuussa 2005. Luettu 26.3.2006. [WWW-dokumentti]. <[http://europa.eu.int/pol/emu/overview\\_fi.htm](http://europa.eu.int/pol/emu/overview_fi.htm)>

### **Muut dokumentit**

**European Citizen Action Service** (2004), “The Unfinished Enlargement.” Report on Free Movement of People in EU-25. Updated version. Author: Monika Byrska. Brussels, September 2004.

**The Swedish Presidency** (2001), “EU agreement in enlargement negotiations about free movement of labour and of capital.” 31.5.2001. Luettu 1.3.2006. [WWW-dokumentti].

<[http://www.eu2001.se/news/news\\_read.asp?iInformationID=15483](http://www.eu2001.se/news/news_read.asp?iInformationID=15483)>

### **Internetuutisartikkelit**

**Business Week** 16.3.2006. "Lithuania requests to adopt euro in 2007." Luettu 27.3.2006. [WWW-dokumentti].

<[http://www.businessweek.com/ap/financialnews/D8GCQ4K0C.htm?campaign\\_id=apn\\_home\\_down&chan=db](http://www.businessweek.com/ap/financialnews/D8GCQ4K0C.htm?campaign_id=apn_home_down&chan=db)>

**EUobserver** 8.2.2001. "Non-euro countries on the sideline." Maksullinen artikkeli. Luettu 23.3.2006. [WWW-dokumentti]. <[euobserver.com](http://euobserver.com)>

**EUobserver** 28.5.2003, "Eurozone boss plan will enhance group power." Maksullinen artikkeli. Luettu 23.3.2006. [WWW-dokumentti]. <[euobserver.com](http://euobserver.com)>

**EUobserver** 16.2.2006. "Euro applicants press for early entry into eurozone." Maksullinen artikkeli. Luettu 20.2.2006. [WWW-dokumentti]. <[euobserver.com](http://euobserver.com)>

**EurActiv** 12.4.2001. "EU proposes job curbs for Central Europeans." Luettu 28.2.2006. [WWW-dokumentti].

<<http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-110756-16&type=News>>

**EurActiv** 13.4.2001. "Candidates object to labour transition periods." Luettu 28.2.2006. [WWW-dokumentti].

<<http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-110758-16&type=News>>

**EurActiv** 26.6.2001. "Denmark, Sweden and Netherlands abandon transition periods for workers." Luettu 27.2.2006. [WWW-dokumentti].

<<http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-110841-16&type=News>>

**EurActiv** 24.10.2001. "EU Prepares new Schengen Information System to integrate candidates." Luettu 27.2.2006. [WWW-dokumentti]. <<http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-111346-16&type=News>>



**EurActiv** 14.9.2005. ”Commission will be strict on criteria for new eurozone entrants.” Luettu 27.3.2006. [WWW-dokumentti]. <<http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-144212-16&type=News>>

**EurActiv** 9.2.2006. ”Commission calls for labour movement restrictions to be lifted.” Luettu 9.2.2006. [WWW-dokumentti]. <<http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-152345-16&type=News>>

**EurActiv** 14.2.2006. ”Finland and Spain set to lift labour movement restrictions.” Luettu 28.2.2006. [WWW-dokumentti]. <<http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-152497-16&type=News>>

**EurActiv** 28.2.2006. ”Portugal to lift EU labour barriers.” Luettu 28.2.2006. [WWW-dokumentti]. <<http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-152977-16&type=News>>

**EurActiv** 6.3.2006. ”Baltic states see themselves ready for the euro.” Luettu 29.3.2006. [WWW-dokumentti]. <<http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-153119-16&type=News>>

**International Herald Tribune** 9.2.2006. ”No reason to bar door on labor, EU reports.” Business. Luettu 1.3.2006. [WWW-dokumentti]. <<http://www.iht.com/articles/2006/02/08/business/services.php>>

**International Herald Tribune** 14.2.2006. ”Euro is losing its sparkle among new EU members.” Luettu 27.3.2006. [WWW-dokumentti]. <<http://www.iht.com/articles/2006/02/14/business/euro.php>>

**Slovenia Business Week** 2.3.2006. ”PM says nothing can stop Euro adoption now.” Luettu 29.3.2006. [WWW-dokumentti]. <<http://www.gzs.si/eng/news/sbw/head.asp?idc=20728>>

### **Sanomalehdet**

”Britanniallekin tuli kiire hillitä muuttovirtaa Itä-Euroopan maista.” Uutinen. Ulkomaat. Helsingin Sanomat 22.2.2004.

”Euroalueen kasvaminen saattaa myöhästyä.” Uutinen. Talous. Helsingin Sanomat 7.3.2006.

”Rajamäki: Schengenin laajeneminen ei ’läpihuutojuttu’.” Uutinen. Kotimaa. Helsingin Sanomat 28.3.2006.

”Ruotsi sanoi lopulta ei työvoiman siirtymäsäännöille.” Uutinen. Ulkomaat. Helsingin Sanomat 29.4.2004.

”Suomalainen rajavalvonta on EU-maiden huippuluokkaa.” Uutinen. Kotimaa. Helsingin Sanomat 23.11.2005.

”Viro luopunut tavoitteestaan päästä euroon ensi vuonna.” Uutinen. Talous. Helsingin Sanomat 8.4.2006.

## SEKUNDÄÄRIAINEISTO

### Kirjallisuus

**Agamben**, Giorgio (2001), *Keinot vailla päämäärää – reunamerkitöjä politiikasta*. Helsinki: Tutkijaliitto.

**Agamben**, Giorgio (2005), *State of Exception*. Chicago: The University of Chicago Press.

**Antola**, Esko (toim.) (2004), Suomi EU:n etujoukkoon – Eurooppa-politiikan uudet haasteet. EVA-raportti 9.11.2004.

**Biersteker**, Thomas J. – Cynthia **Weber** (1996), The Social construction of state sovereignty. Teoksessa Biersteker, Thomas J. – Cynthia Weber (eds.), *State Sovereignty as Social Construct*. Cambridge: Cambridge University Press, ss. 1-21.

**Bleiker**, Roland (2001), Forget IR Theory. Teoksessa Chan, Stephen – Peter Mandaville – Roland Bleiker (eds.), *The Zen of International Relations: IR Theory from East to West*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave, ss. 37-66.

**Burgess**, Michael (2003), Federalism and federation. Teoksessa Cini, Michelle (ed.), *European Union Politics*. New York: Oxford University Press, ss. 65-79.

**Burgess**, Michael (2004), Federalism. Teoksessa Diez, Thomas – Antje Wiener (eds.), *European Integration Theory*. New York: Oxford University Press, ss. 25-43.

**Cini**, Michelle (2003), Intergovernmentalism. Teoksessa Cini, Michelle (ed.), *European Union Politics*. New York: Oxford University Press, ss. 93-108.

**Dahrendorf**, Ralf (1979), “A Third Europe?” Jean Monnet Lecture, European University Institute, Florence, 26 November.

**Deleuze**, Gilles (2003), *Tapahuman filosofia*. Helsinki: Tutkijaliitto.

**Devuyst**, Youri (1999), “The Community-Method after Amsterdam”, *Journal of Common Market Studies* 37 (1): 109-120.

**Diez**, Thomas – Antje **Wiener** (2004), Introducing the Mosaic of Integration Theory. Teoksessa Diez, Thomas – Antje Wiener (eds.), *European Integration Theory*. New York: Oxford University Press, ss. 1-21.

**Edwards**, Geoffrey – Eric **Philippart** (1997), “Flexibility and the Treaty of Amsterdam: Europe’s New Byzantium”. CELS Occasional Paper, no. 3.

**Eskola**, Jari – Mirjami **Paso** (2003), Narratiiveja korkeimmasta oikeudesta. Teoksessa Eskola, Jari – Anja Koski-Jännes – Eija Lamminluoto – Anita Saaranen – Mikko Saastamoinen – Katja Valta-  
nen (toim.), *Tutkimusmenetelmällisiä reflektioita*. Kuopio: Kuopio University Press, ss. 207–231.

**Federal Trust** (2005), Flexibility and the Future of the European Union. A Federal Trust Report on flexible integration in the European Union. October 2005.

**Haas**, Ernst B. (1968), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. 2. painos. Stanford CA: Stanford University Press.

**Heikkinen**, Hannu L.T. (2001), Narratiivinen tutkimus – todellisuus kertomuksena. Teoksessa Aaltola, Juha – Raine Valli (toim.), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2 – näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Jyväskylä, PS-Kustannus, ss. 116–132.

**Hildebrandt**, Antje (2002), “What is Special about Enlarging the European Union Towards the East? A Comparison with the Southern Enlargement”, BOFIT Online 13/2002. Helsinki: Bank of Finland, Institute for Economies in Transition, BOFIT.

**Hsu**, Carolyn L. (2001), “Political Narratives and the Production of Legitimacy: The Case of Corruption in Post-Mao China”, *Qualitative Sociology* 24 (1): 25-54.

**Jovchelovitch**, Sandra – Martin W. **Bauer** (2000), Narrative Interviewing. Teoksessa Bauer, Martin W. – George Gaskell (eds.), *Qualitative Researching with Text, Image and Sound – A Practical Handbook*. Lontoo: SAGE Publications, ss. 57-74.

**Junge**, Kerstin (2003), Differentiated Integration. Teoksessa Cini, Michelle (ed.), *European Union Politics*. New York: Oxford University Press, ss. 383-396.

**Kölliker**, Alkuin (2001), “Bringing together or driving apart the Union? Towards a theory on differentiated integration”, *West European Politics* 24 (4): 121-151.

**Majone**, Giandomenico (2005), *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.

**Miles**, Lee (2004), Theoretical Considerations. Teoksessa Nugent, Neill (2004), *European Union Enlargement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, ss. 256–273.

**Murphy**, Alexander B. (1996), The sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations. Teoksessa Biersteker, Thomas J. – Cynthia Weber (eds.), *State Sovereignty as Social Construct*. Cambridge: Cambridge University Press, ss. 81-120.

**Nugent**, Neill (2004), Conclusions. Teoksessa Nugent, Neill (ed.), *European Union Enlargement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, ss. 266–273.

**Ojakangas**, Mika (2002), *Kenen tahansa politiikka – kohti ulossulkematonta demokraattista yhteisöä*. Helsinki: Tutkijaliitto.

**Okólski**, Marek (2004), Migration Patterns in Central and Eastern Europe on the Eve of the European Union Expansion: an Overview. Teoksessa Górný, Agata – Paolo Ruspini (eds.), *Migration in the New Europe East-West Revisited*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, ss. 23-47.

**O’Neill**, Michael (1996), *The Politics of European Integration: A Reader*. Lontoo: Routledge.

**Penttinen**, Elina (2004), *Corporeal Globalization: narratives of embodied subjectivity and otherness in the sexscapes of globalization*. Tampere: Tapri.

**Polkinghorne**, Donald E. (1995), Narrative configuration in qualitative analysis. Teoksessa Hatch, J. Amos – Richard Wisniewski (eds.), *Life History and Narrative*. Lontoo: The Falmer Press, ss. 7-23.

**Riessman**, Catherine Kohler (1993), *Narrative Analysis. Qualitative Research Methods*, volume 30. Newbury Park, California: SAGE Publications.

**Rogan**, Ann I – Dorothea M. **de Kock** (2005), “Chronicles from the Classroom: Making Sense of the Methodology and Methods of Narrative Analysis”, *Qualitative Inquiry* 11 (4): 628-649.

**Rosamond**, Ben (2000), *Theories of European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

**Rumford**, Chris (2000), *European Cohesion? Contradictions in EU Integration*. Basingstoke: Macmillan Press.

**Schmitt**, Carl (1922), *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. Berlin.

**Schmitter**, Philippe (2004), Neo-Neofunctionalism. Teoksessa Diez, Thomas – Antje Wiener (eds.), *European Integration Theory*. New York: Oxford University Press, ss. 45-73.

**Schäuble**, Wolfgang – Karl **Lamers** (1994), “Reflections on European Foreign Policy”. Document by the CDU/CSU Group in the German Bundestag, 1 September.

**Shenhav**, Shaul R. (2005a), "Concise Narratives: a structural analysis of political discourse", *Discourse Studies* 7 (3): 315-335.

**Shenhav**, Shaul R. (2005b), "Thin and thick narrative analysis: on the question of defining and analyzing political narratives", *Narrative Inquiry* 15 (1): 75-99.

**Stubb**, Alexander C-G. (1996), "A Categorization of Differentiated Integration", *Journal of Common Market Studies* 34 (2): 283-295.

**Stubb**, Alexander (2002), *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

**Tindemans**, Leo (1976), Report by Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council, Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76.

**Tugendhat**, Christopher (1986), *Making Sense of Europe*. Harmondsworth: Viking.

**Urwin**, Derek W. (2003), The European Community: 1945 to 1985. Teoksessa Cini, Michelle (ed.), *European Union Politics*. New York: Oxford University Press, ss. 11-27.

**Warleigh**, Alex (2002a), *Flexible Integration. Which Model for the European Union?* Lontoo: Sheffield Academic Press.

**Warleigh**, Alex (2002b), Towards Network Democracy? The Potential of Flexible Integration. Teoksessa Farrell, Mary – Stefano Fella – Michael Newman (eds.), *European Integration in the 21<sup>st</sup> century: Unity in Diversity?* Lontoo: SAGE Publications, ss. 101-118.

**Warleigh**, Alex (2004), *European Union – the Basics*. Abingdon, Oxfordshire: Routledge.

**Wessels**, Wolfgang (1998), Flexibility, differentiation and closer cooperation: the Amsterdam provisions in the light of the Tindemans Report. Teoksessa Westlake, Martin (ed.), *The European Union beyond Amsterdam: New concepts of European Integration*. Lontoo: Routledge, ss. 76-98.

**Ziegler, Georg** (2002), The Accession negotiations on free movement of workers. Teoksessa Inglis, Kirstyn – Andrea Ott (eds.), *Handbook on European Enlargement. A Commentary on the Enlargement Process*. Haag: T.M.C. Asser Press, ss. 131-142.

### **Internetdokumentit**

**Amsterdamin sopimus: käyttäjän opas** (1997). Luettu 6.2.2006. [WWW-dokumentti].  
<<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fi/s50000.htm>>

**Nizzan sopimus: käyttäjän opas** (2001). Luettu 6.2.2006. [WWW-dokumentti].  
<[http://www.europa.eu.int/scadplus/nice\\_treaty/cooperations\\_fi.htm](http://www.europa.eu.int/scadplus/nice_treaty/cooperations_fi.htm)>

**Fischer, Joschka** (2000), From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration. Speech by Joschka Fischer at the Humboldt University in Berlin, 12 May 2000. [WWW-dokumentti]. <[http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/joschka\\_fischer\\_en.rtf](http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/joschka_fischer_en.rtf)>

**Schuman Declaration** (1950). [WWW-dokumentti].  
<<http://www.cec.org.uk/whatsnew/schuman.htm>>

**Zielonka, Jan** (2000), Enlargement and the Finality of European Integration. Harvard Jean Monnet Working Paper No. 7/00, Symposium: Responses to Joschka Fischer. Harvard Law School. [WWW-dokumentti]. <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0801.html>>