

JOHANNA KETOLA
WALTERI IMMONEN
HENRI VOGT

TIIVISTELMÄ Artikkelitarkastelee asiantuntijahaastatteluihin perustuen, miten erilaiset mutta toisiinsa limittyneet toiminnalliset logiikat ohjasivat EU:n ja sen jäsenvaltioiden, erityisesti Suomen, politiikkaa pandemian ensimmäisen runsaan puolentoista vuoden aikana. Logiikkoja hahmottuu kolme – itsekkyyks, matkiminen ja koordinaatio – mutta ne muodostavat yhdessä kokonaisuuden, jota voidaan kuvata syklisen eurooppalaisuuden käsitteellä. Vaikka eurooppalaistumisen normatiivinen perusajatus ei kriisissä näytä horjuneen, koronatoimet toivat näkyväksi jännitteen toimivallaltaan rajoitetun ja eurooppalaisia ratkaisuja etsivän komission sekä itsekkäästi käyttäytyvien jäsenmaiden välillä. Samalla jäsenmaat ovat yhteisessä tilanteessa ja yksiselitteisen tieteellisen tiedon puuttuessa matkineet toisiaan sekä oppineet toisiltaan. Vaikka ongelmia oli, artikkeli osoittaa, että EU:n kyky yhdistää joustavasti erilaisia toimintatapoja ja -logiikoita muodostivat eurooppalaisuutta eteenpäin vievän voiman. Tämä konkretisoi puhetta siitä, kuinka EU kehittyi kriisien kautta.

JOHDANTO

Käsillä oleva artikkeli hahmottaa Euroopan unionin hallinnallisuutta poikkeustilapolitiikan kautta. Kulkutaudin aiheuttama kahden vuoden poikkeustila paljastaa olennaisia asioita siitä, kuinka tiiviiksi poliittiseksi yhteisöksi EU on kutoutunut ja missä määrin eurooppalainen politiikkataso koordinoi ja kokoaa jäsenvaltioiden toimintakehikoita. Kriisi on tuonut uudella tavalla esiin jäsenvaltioiden mahdollisuuksia yhtäältä viedä eteenpäin omaa itsenäistä agendaansa, toisaalta taipua EU-vetoihin eurooppalaisiin käytänteihin ja tavoitteisiin. Keskeisenä tavoitteenamme onkin arvioida, minkälaiset toiminnan logiikat koronakriisin aikana ohjasivat vuorovaikutusta unionin ja sen jäsenmaiden välillä ja miksi. *Eurooppalaistuminen* – prosessi, jonka seurauksena kansalliset poliittiset järjestelmät ja laajemminkin yhteiskunnalliset käytännöt alkavat muistuttaa toisiaan Euroopassa – tarjoaa analyysillemme käsitteellisen lähtökohdan. Empiriamme painottuu Suomeen mutta monet seikat ovat varmasti yleistettävissä koko Euroopan unionin alueelle.

Aloitamme eurooppalaistumisen teoriaperinteen tarkastelulla. Tuomme esiin näkemyksemme ilmiön syklisyydestä ja sen keskeisistä toimintalogiikoista erityisesti kriisitilanteessa. Tämän jälkeen esittelemme lyhyesti unionin terveyspolitiikkasektoria ennen koronakriisiä. Terveyspolitiikkaa on luonnehtinut tietyyntyyppinen vastentahtoinen eurooppalaistuminen, haluttomuus lisätä yhteistyötä, niin Suomessa kuin muissakin jäsenmaissa. Integraatiotilan kuvastajana terveyssektori on kuitenkin erityisen valaiseva: se paljastaa, kuinka integroituminen tapahtuu ikään kuin *tarveperusteisesti*. Se, mitä kulloinkin halutaan, vaihtelee hallitun koordinoitun yhteistyön ja yhteisöajattelun sekä puhtaan kansallisen oman edun tavoittelun välillä, mutta silloinkin EU tarjoaa jäsenmailleen vertaisoppimisen puitteet.

Artikkelin pääosa keskittyy eurooppalaistumisdynamiikan empiiriseen tarkasteluun koronakriisin aikana. Havaitsemme, että vahvan EU-sääntelyn puuttumisesta huolimatta erilaiset epämuodolliset käytännöt, joustavuus sääntöjen tulkinnassa ja komission aktiivinen toiminta onnistuivat luomaan puitteet yhteistyölle, ainakin 16 ensimmäisen pandemiakuukauden aikana. Samanaikaisesti toimittiin kuitenkin merkittävässä määrin kansallisten pyyteiden vallassa, korkeintaan toisia matkien. Kokonaisvaltaisessa kriisissä siis useat eri toiminnan logiikat vaikuttivat lähes samanaikaisesti ja toisiinsa liittyen, muodostaen ikään kuin syklisen kehän. Lopuksi pohdimme tämän ajattelutavan merkitystä, kun haluamme laajemmin ymmärtää eurooppalaista kriisipolitiikkaa ja Suomea EU:n jäsenenä.

Tulkintamme perustuu suomalaisen valtionhallinnollisen eliitin parissa tehtyihin puolistrukturoituihin ja anonymisoituihin haastatteluihin vuoden 2021 aikana sekä myös haastatteluihin eurooppalaisten toimijoiden, erityisesti komission virkahenkilöiden, kanssa (kokonais-N=33).¹ Haastattelurunko laadittiin talvella 2020–2021 peruskysymyksen – miten yhteistyö kansallisen tason ja Eurooppa-tason välillä toimi koronakriisissä? –, EU-kirjallisuuden sekä siihen mennessä julkaistun covid-19-kirjallisuuden pohjalta. Runko jaettiin kolmeen temporaaliseen koronapandemian vaiheeseen: (i) koronapandemian alkuun kevältä 2020 (ii) vakiintumisvaiheeseen syksyllä 2020 sekä (iii) haastatteluhetkeen ja tulevaisuuteen. Keskustelut näistä vaiheista kestivät keskimäärin noin tunnin. Artikkelissa esiteltävä käsitekehikko ei ollut selvillä haastatteluista tehtäessä, vaan se nousi esiin vähitellen tutkijaryhmän yhteisissä analyysikeskusteluissa, prosessissa, jota voi kuvata abduktiiviseksi. Litteroitujen haastatteluiden keskeiset huomiot ja

kuvaavat muotoilut vietiin aluksi tiettyjen teemojen alle suureen excel-tiedostoon: esimerkiksi ”koordinaation ongelmat”. Vähitellen teemoittelu yhdistettynä teoreettisiin näkökulmiin nosti esiin kolme keskeistä logiikkaa sekä näiden alakategoriat koronakriisin eurooppalaisen dynamiikan ymmärtämiseksi. Rakennamme empiirisen analyysimme paljolti suorien haastattelulainausten ympärille.

EUROOPPALAISTUMINEN: KOORDINAATIO, MATKIMINEN, ITSEKKYYS

Eurooppalaistumisen ajatusta on pitkään kritisoitu epämääräisyydestä (mm. Radaelli 2001) sekä liiasta kapea-alaisuudesta polveilevien poliittisten prosessien selittämisessä (Bache 2008, 8). Käsitteen avulla on silti mahdollista jäsentää ja kuvailla EU:ssa ja ennen kaikkea sen jäsenmaissa tapahtuvaa institutionaalista ja sosiaalista oppimista sekä poliittista tavoitteenasettelua, laajasti ottaen funktionalismin kehikossa liikkuen. Odotusarvo (jäsenvaltiollisten) toimijoiden rationaalisuudesta on siis korkea.

Eurooppalaistumisessa voidaan erottaa ainakin neljänlaisia prosesseja tai alamuotoja (Wong 2011). Ensinnäkin kansallinen politiikka *mukautuu* (*national adaptation, downloading*) eli jäsenvaltion politiikkaa harmonisoidaan EU:n vaatimusten mukaisesti: kyse voi olla niin lainsäädännöstä kuin hallinnollisista käytännöistä. Toinen näkökulma eurooppalaistumiseen sisältää ajatuksen kansallisesta *heijastamisesta* tai *projisoinnista* EU-tasolle (*national projection, uploading*) eli jatkuvan jäsenvaltiovaikutuksen yhteisen eurooppalaisen politiikan muotoiluun – joka sitten tietysti heijastuu takaisin jäsenmaihin. Kolmanneksi voidaan puhua horisontaalisesta, vuorovaikutukseen perustuvasta *matkimisesta* ja *oppimisesta* jäsenvaltioiden kesken (*crossloading, emulation, learning*).

Neljänneksi eurooppalaistumisella voidaan viitata *identiteetin uudelleen rakentamiseen ja rakentumiseen* (*identity reconstruction*). Kyseessä on tällöin kansalaisten kognitiiviselle tasolle ulottuva muutosprosessi, jonka myötä lähtökohtainen ymmärrys muiden poliittisen tilan sisällä toimivien kanssa vahvistuu. Näin esimerkiksi ihmisten ja heidän instituutioidensa kompromissivalmius eurooppalaisten toimijoiden parissa periaatteessa lisääntyy ja uusien jaettujen ajatusten ja innovaatioiden läpilyönti mahdollistuu. Eurooppalaistuminen voi tästä perspektiivistä olla sekä intresseihin, instituutioihin että ideoihin kytkeytynyttä eli identiteetin uudelleen rakentuminen voi vaikuttaa kaikilla näillä tasoilla (Bache 2008, 75).

Analyysimme kannalta oleellista on, että EU-vetoinen eurooppalaistuminen usein materialisoituu *syklisesti*, siis kaikki mukautumisen ja leviämisen suunnat ikään kuin toteutuvat ja tulevat näkyviksi limittäin ja päällekkäin, toisinaan eri-, toisinaan samanaikaisesti, usein ulkoisten paineiden vaikutuksesta. Claudio Radaelli (2001), Sabine Saurugger (2004) ja Krzysztof Wach (2015) puhuvat jotakuinkin samasta ilmiöstä attribuutilla *circular* kiinnittäen huomiota siihen, että eurooppalaistuminen ei ole ainoastaan kahdensuuntaista ja lineaarista. Radaelli (2001, 110) kuvailee prosesseja, joiden kautta olemassa olevat muodolliset ja epämuodolliset säännöt, menettelytavat, politiikkaparadigmat, tyyli, tavat hoitaa asioita, yhteiset uskomukset ja normit rakentuvat, levittyvät ja institutionalisoituvat osaksi EU-tason politiikkaa sekä kansallisia poliittisia rakenteita ja käytäntöjä. Tämänkaltaisessa dynamisessa kiertävässä tai syklisessä kehikossa

on myös hyvin vaikea yleisesti sanoa, tapahtuuko itse asiassa eurooppalaista *konvergenssia*, erojen pienenemistä jäsenmaiden välillä, vai onko havaittavissa myös erojen pysymistä ennallaan tai jopa kasvua, *divergenssiä*, ja jos näin on, millä aikavälillä erot kutistuvat tai kasvavat (esim. Mustomäki ym. 2013). Kummatkin vaihtoehdot ovat koko ajan läsnä eurooppalaisessa dynamiikassa.

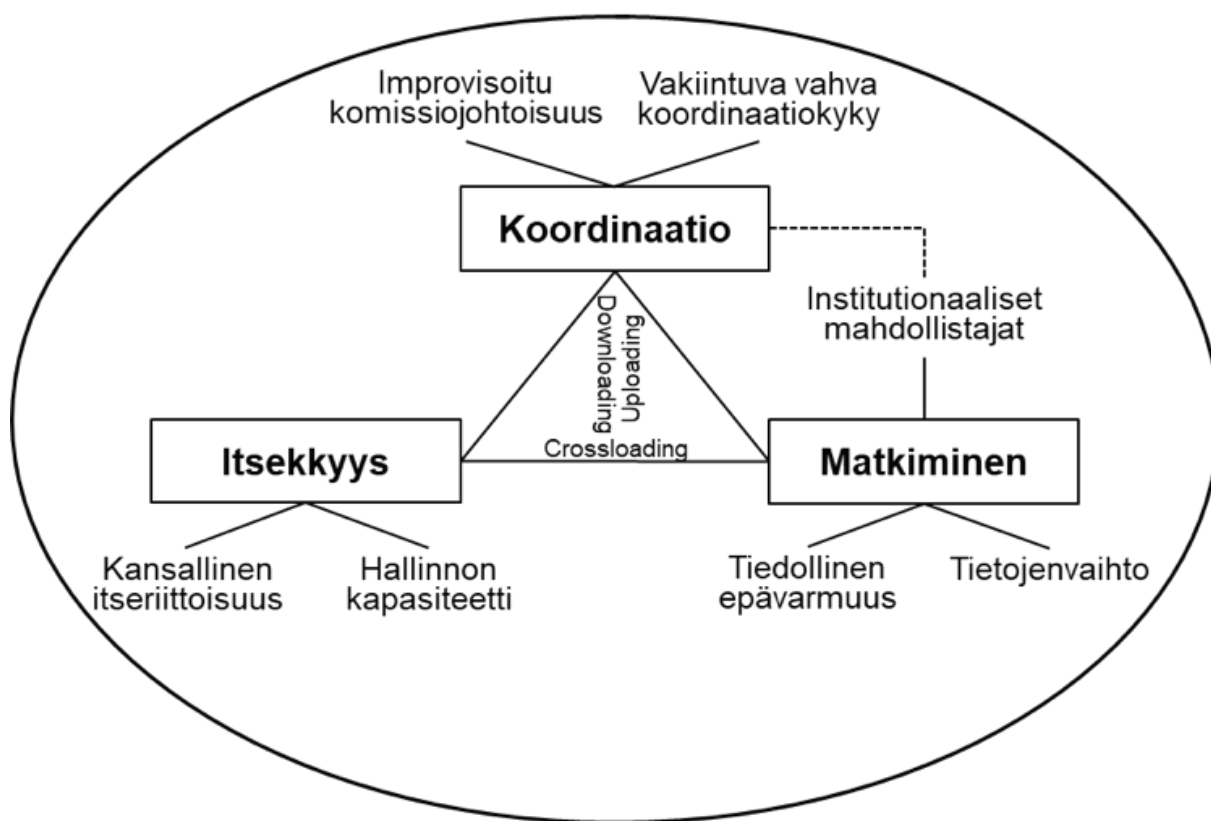
Eurooppalaistumista syklisessä mielessä voidaan ajatella myös isomorfisuuden, samanmuotoistumisen, kautta. Organisaatioteoriassa, käsitteen syntysijoilla, isomorfismi on määritelty rajoittavaksi prosessiksi, joka pakottaa jonkin toimijan muistuttamaan muita saman alan ja ympäristön toimijoita (Hawley 1968). Isomorfismi on tulos muuttuvista ulkoisista olosuhteista ja niiden luomista paineista, jotka rajoittavat päättäjien toimintavaihtoehtojen määrää (Kanter 1972). Organisaatioteoria on erityisesti keskittynyt markkinoilla kilpaileviin yksiköihin, jotka samanmuotoistavat toimintojaan pelätessään jäävänsä kilpailussa jälkeen: kyse on organisaatioiden sisäisen tehokkuuden edistämisestä (Hannan ja Freeman 1977). Poliitiikan ja varsinkin EU:n tutkimuksessa keskeiseksi sen sijaan on noussut samanmuotoistumista edistävä *oppiminen* ja toimien sopeuttaminen muuttuneisiin olosuhteisiin, ei niinkään strategisen edun saaminen kilpailijoihin nähden. Esimerkiksi politiikkatoimien legitimointi äänestäjille edistää samanmuotoistumista maiden välillä. Ne politiikka-aloitteet, joiden suhteen päättäjät voivat viitata muiden samoja toimia tehneiden maiden onnistumisiin, tulevat todennäköisesti toteutetuiksi (Radaelli 2000).

Ajattelemme syklisyyden, ehkä isomorfisuudenkin, tiivistyvän kriisitilanteissa, jolloin unionin regulaatio-orientoituneisuus ja tavanomaiset byrokraattiset käytännöt joutuvat väistymään intensiivisten neuvottelujen ja *ad hoc* -tyyppisen toiminnan tieltä (vrt. Brooks ja Bürgin 2021). Kuten alla osoitamme, tällöin eri maiden poliittis-hallinnolliset johtajat joutuvat nopealla tahdilla päättämään maansa kyvystä ja halusta toimia yleiseurooppalaisessa kehikossa tai vaihtoehtoisesti yhteistyössä vain muutaman samanmielisen jäsenvaltion kanssa. He voivat halutessaan myös korostaa omia kotimaisia ratkaisuja ja käytäntöjä, mutta joukosta erottautumisella voi olla korkea poliittinen hinta EU-yhteistyössä. Kriisi siis ikään kuin pakottaa jäsenmaita hakemaan paikkaa eurooppalaisen toiminnan kentällä. Voisi puhua ”paikanhaku-eurooppalaistumisesta”, jossa paikka vaihtelee vahvasti politiikkapäätöksestä ja -sektorista toiseen. Samalla nyky-EU:n perusta – tai sen perustuslaillisuus – on itse asiassa osoittautunut varsin vahvaksi eli syklinen eurooppalaistuminen jopa kriisitilanteessa tapahtuu pääsääntöisesti varsin selkeästi määriteltyissä toiminnan raameissa (vrt. Nicolaidis 2018). Itse eurooppalaistumisen normatiivinen perusajatus ei ole horjunut edes korona-aikana.

Ajatus syklin tiivistymisestä kriisitilanteessa nostaa esiin erään keskeisen nyky-EU-tutkimuksen käsitteen, hätätilahallinnan (*government by emergency*). Vuonna 2008 alkanutta velkakriisin, maahanmuuttokriisin, Brexitin, covid-19-pandemian ja Ukrainan sodan aikaa on kutsuttu pyösyvien hätätilojen aikakaudeksi. Jonathan White (2019) määrittelee käsitteen yleisesti poikkeuksellisina ja välttämättöminä toimina, jotka ovat ristiriidassa vakiintuneiden normien ja sääntöjen kanssa. Se eroaa yksittäisten ongelmien ratkaisemiseen tähtäävästä kriisien hallinnasta siten, että huomio kiinnittyy toimivaltojen sijaan poliittiseen päätöksentekoon ja kykyyn tehdä päätöksiä (vrt. desisionismi) ja siihen, miten kriisiä pyritään hyödyntämään erilaisiin tarkoituksiin. Usein niin kriisin määrittely kuin kriisivaste on tulosta vahvojen toimijoiden halusta säilyttää ja vahvistaa olemassa olevat valta-asetelmat, myös transnationaalisesti. Soveltaessaan hätätilahallinta-

ajatusta koronatapaukseen White (2021) korostaa vielä erityisesti pyrkimystä pitää yllä valli-
neita olosuhteita, ongelmista huolimatta, mutta toteaa pandemiahallinnan aiheuttaneen myös
vahvoja vastareaktioita, anti-hätätilapolitiikkaa.

Yllä oleva keskustelu on jo viitannut niihin kolmeen peruslogiikkaan, joilla ainakin Suomen
kaltaisen pienen maan suhde Euroopan unioniin ja eurooppalaisen politiikanteon periaatteisiin
ja käytäntöihin järjestyy. Ne kaikki ovat olleet, kuten haastattelumme todistivat, intensiivises-
ti ja syklisesti läsnä koronakriisin hoidossa. Kutsumme näitä termeillä *koordinaatio*, *matkimi-*
nen ja *itsekkyyys*. Näitä kolmea voidaan ajatella yksinkertaisesti yksiulotteisena jatkumona, jossa
koordinaatio ja itsekkyyys muodostavat ääripäät ja matkiminen sijoittuu johonkin niiden väliin.
Kuvion 1 kolmiomalli kuitenkin mahdollistaa paremmin syklisen tilallisen ajattelun, kategori-
oiden dynaamisen keskinäiskierron. Kuviossa on myös mainittu keskeisimmät näiden kolmen
logiikan alakategoriat, joita analyysimme nostaa esiin.



Kuvio 1. Syklinen eurooppalaistuminen koronakriisissä.

Koordinaation ajatus on jo vahvasti noussut esiin koronakriisin eurooppalaisissa analyyseissa. Esimerkiksi Stella Ladi ja Sarah Wolff (2021) nimeävät korona-ajan eurooppalaistumista koordi-
noivaksi eurooppalaistumiseksi (*coordinative europeanization*). Tällainen eurooppalaistuminen
on heidän mukaansa pragmaattista, epämuodollista ja tapahtuu osin uusilla toiminta-alustoilla,
kuten verkossa. Se on merkittävästi erilaista kuin pakottava (*coercive*) eurooppalaistuminen,

joka oli luonnehtinut aiempaa eurokriisin hoitoa (2009–2014). Empiirinen analyysimme nostaa esiin samantyyppisiä ajatuksia, mutta osin eri painotuksin. Komissiolla oli vaihteleva, mutta keskeinen rooli kriisitoimien koordinaattorina. Toimien ytimessä olivat ne aidosti poikkeuksellisen laajat toimet, joita saatiin aikaiseksi 2020–2021. Suomeksi voi koordinoivan eurooppalaisuuden lisäksi puhua *koordinoituvasta* prosessista, sillä improvisaation taso varsinkin kriisiaikana on korkea.

Itsekkyys, hyvin selkeästi omien toimintamallien ajaminen riippumatta niiden vaikutuksista muihin jäsenvaltioihin, on koordinaation vastakohta. Monissa haastatteluissa ”kansallinen etu ensin” -lähtökohta näkyy vahvasti, mikä ei ole yllättävää, sillä politiikolla tai virkamiehellä ei kenties ole moraalista mahdollisuutta toimia toisinkaan – toimintamandaatti tulee vain ja ainoastaan oman maan kansalaisilta. Eurooppalaisen yhteisöllisyyden näyttäminen ei myöskään tunnu kansallisille poliittisille eliiteille erityisen tärkeältä, vaan heidän täytyy nimenomaan pystyä vakuuttamaan toimintansa oikeutus omien kansalaisten silmissä. EU:n tarjoama teknokraattinen sääntelytoiminta ei siis kriisitilanteessa riitä luomaan unionista kansallisvaltioiden yli käyvää identifioitumisen kohdetta.

Kolmantena artikkelimme näkökulmasta olennaiseksi muodoksi piirtyy *matkiminen* tai *matkiva samanmuotoistuminen*. EU-jäsenvaltiot kopioivat muilta toimijoilta malleja omille toimilleen; epävarmassa tilanteessa tämä logiikka helposti korostuu, vaikka aina ei edes tiedetä tarkkaan, mitä matkitaan tai mitkä seuraukset omassa kontekstissa ovat (perinteinen ”parhaiden käytäntöjen” adoptoiminen perustuu vahvempaan tietopohjaan). Koska näyttöä toimien tehokkuudesta oli kriisin alussa niukasti ja vertailukelpoisia koronatorjunnan mallimaita ei ollut, syytä matkimiseen on mielekästä etsiä EU:n luomista poliittisista rakenteista ja näiden mahdollistamasta sosiaalisesta vuorovaikutuksesta ja tietojen vaihdosta.

Tärkeä matkimisen alakategoria on oppiminen. Pandemianaikainen valtioiden välinen oppiminen sisältää aktiivisen jäsentelyn kohdemaan tilanteesta, ja tämä mahdollistaa syvällisemmän arvion siitä, miksi tiettyjä politiikkatoimia tarvitaan tai kuinka niitä toteutetaan (vrt. Shipan ja Volden 2008). Jos kuulutaan samaan episteemiseen yhteisöön, esimerkiksi perinteisten hallinnon käytäntöjen suhteen, oppiminen on usein helpompaa.² Kulttuuriset käytännöt ovat kuitenkin usein hienovireisiä ja monitasoisia: esimerkiksi Suomen ja Ruotsin kriisinkäsittelyperinteet ovat olleet niin erilaiset, että oppimista (tai matkimista) näiden kahden välillä oli rajallisesti, mikä tietysti näyttäytyi monille suurena yllätyksenä kriisin alkuvaiheessa (Rainio-Niemi 2020).

EU:N TERVEYSPOLITIikka MARGINAALISSA

Ennen kuin paneudumme empiirisen materiaalimme analyysiin, on syytä luoda katsaus siihen, millainen merkitys pandemiakriisissä näkyväksi tullee eurooppalaistumislogiikalle on politiikan sektorialisilla erotteluilla – ja erityisesti sillä, että pandemia on ytimeltään ollut terveyspoliittinen kysymys.

Terveyspolitiikka on jäänyt EU:n integraatioprosessin kovimman ytimen ulkopuolelle, myös osana laajempaa sosiaalipolitiikkaa. Euroopan unionilla on ollut muodollinen toimivalta harjoittaa terveyspolitiikkaa perustamisestaan eli vuoden 1992 Maastrichtin sopimuksesta lähtien

(Guigner 2016). Lissabonin sopimuksen (2009) mukaan terveyspolitiikka kuuluu kuitenkin lähtökohtaisesti jäsenmaiden toimivaltaan, ja unionin toiminta on jäsenmaihin nähden täydentävää. Ajoittaisia terveystilanteita lukuun ottamatta terveyspolitiikka ei myöskään ole noussut korkealle komissioiden työllistämällä tai puheenjohtajamaiden agendoilla (esim. Brooks ja Bürgin 2021). Terveys on normaalioloissa nähty joko taloudellisesti kuormittavana tai talouden menestyksestä tukevana tekijänä. Perusajatuksena on, että vauras maanosa kykenee huolehtimaan väestön terveydestä ja samalla terveet ihmiset työllistyvät paremmin. Lisäksi oikeuden terveyspalveluihin toisessa jäsenmaassa on katsottu edesauttavan työvoiman liikkuvuutta.

Muodolliset toimivallan rajoitukset eivät kokonaisuudessaan selitä, miksi terveys politiikka- sektorina on jäänyt EU-yhteistyössä heikoksi ja usein jopa marginaaliin. Toimivallan lisäksi eurooppalaistumisen asteeseen vaikuttavat esimerkiksi kunkin komission prioriteetit sekä maiden tai maaryhmien kiinnostus toimia yhdessä. Kun terveyttä verrataan toiseen ensisijaisesti jäsenmaiden toimivaltaan kuuluvaan sektoriin, korkeakoulupolitiikkaan, eurooppalaistuminen tällä saralla on edennyt esimerkiksi Bolognan prosessin ja Erasmus-ohjelmien kautta laajasti. Jäsenmaat ovat olleet merkittävässä määrin halukkaita samankaltaistamaan toimintojaan kokiessaan sen edulliseksi.

EU:n terveyspoliittisen sääntely- ja uudelleenjakovallan rajallisuudesta huolimatta terveyspoliittiset käytännöt ovat unionin sisällä vähittäin kehittyneet. EU-tason terveyspolitiikkaan aktiivisesti vaikuttamaan pyrkineet toimijat, etupäässä komission terveyspääosasto DG SANTE, ovat jo 1990-luvulta lähtien rakentaneet unionitasoista toimintaa pehmein oikeudellisin keinoin, kuten suositusten avulla (esim. Lamping ja Steffen 2009). Komissiota onkin luonnehdittu opportunistiseksi toimijaksi, joka hivuttaen tuo mukaan yhteiseurooppalaisia ratkaisuja eri keinoja hyödyntäen ja näin ollen toimii konvergenssia vahvistavana voimana ilman, että läheisyysperiaate vaarantuu (Randall 2000, 139–140). Pakottavana, harmonisaatiota vahvistavana tekijänä on toiminut EU-tuomioistuin, jonka ratkaisujen myötä myös suomalaista lainsäädäntöä on jouduttu tarkistamaan esimerkiksi lääkkeiden erityiskorvattavuuden osalta (Saari ja Kari 2006, 165; Greer 2006).

EU-tasolla on myös jatkuvasti kehitetty instrumentteja ja toimintatapoja yhteistyön ja koordinaation edistämiseksi. Syksyllä 2021 julkaistu kartoitus sisältää 17 erilaista EU-instrumenttia, joiden avulla jäsenmaat voivat saada tietoa, rahoitusta ja teknistä apua omien terveysjärjestelmiensä vahvistamiseksi (Fahy ym. 2021). Äkilliset terveystilanteet – erityisesti BSE, SARS, sika-influenssa ja ebola – ovat merkittävästi edesauttaneet tällaisten jaettujen käytäntöjen ja EU-tason mekanismien luomista (Greer ym. 2021). Esimerkiksi vuonna 1999 perustettiin EU:n tartuntatautiverkosto, vuonna 2001 EU:n terveysturvallisuuskomitea ja vuonna 2005 SARS:in jälkeen Euroopan tautienhäikäisy ja -valvontakeskus (ECDC). Maiden keskinäinen tiedonvaihto ja oppiminen (*crossloading*) on mahdollistunut ennen kaikkea vuonna 2000 käyttöön otetulla avoimen koordinaation menetelmällä, joka loi puitteet tietojenkeruulle ja hyvien käytäntöjen levittämiseksi (Heinonen ja Saari 2021, 147).

Yhteisistä mekanismeista huolimatta toimivalta on pysynyt tiukasti jäsenvaltioilla ja EU:n terveyspolitiikan hallitusten välinen luonne on muistuttanut lähinnä kansainvälisen järjestön toimintaa (Brooks ym. 2021, 247). Terveyssektorin eurooppalaistumista on siis määrittänyt jäsenmaiden vastahakoisuus muuttaa toimivaltoja, mutta samalla jäsenmaat ovat kuitenkin pystyneet hyödyntämään EU:n terveyspolitiikan tarjontaa, kuten teknistä apua ja rahoitusta omien

intressiensä mukaisesti. Kuvatakseen tätä eurooppalaisen terveystalouden ristiriitaisuutta, samanaikaista kaaosta ja järjestystä, Wolfram Lamping ja Monika Steffen (2009) luovat kiinnostavan adjektiivin *chaordic*.

Kuten valtaosalle jäsenmaista, Suomelle sosiaali- ja terveystalouden politiikka on ollut ennen muuta kansallista politiikkaa. Tavoitteena on ollut pikemminkin kansallisen järjestelmän säilyttäminen kuin eurooppalaisten mallien rakentaminen tai niiden muuttaminen (ks. Saari ja Kari 2006). Esimerkiksi Suomen viimeisimmän, loppuvuoteen 2019 ajoittuneen neuvoston puheenjohtajuuskauden merkittävin terveystaloudellinen tavoite oli edistää niin sanottua hyvinvointitaloutta EU:ssa (EU2019.fi 2019). Lähtökohtana on, että terveyden tulisi kuulua tavalla tai toisella kaikkiin politiikkoihin. Tällaisen politiikkasektorin läpileikkaavan hyvinvointitalousajattelun kehittäminen ei edellytä muutoksia toimivallan jakoon jäsenmaiden ja komission kesken, vaan sekä horisontaalista että vertikaalista koordinaatiota tulisi lisätä.

Edellä kuvatulla lähtötilanteella on oleellinen merkitys, kun jatkossa pohdimme EU:n ja jäsenvaltioiden koronatoimien keskinäissuhdetta: syklisen eurooppalaisuuden elementit, itsekkyys, matkiminen ja koordinaatio, olivat olemassa jo ennen kriisiä, mutta nämä toiminnan logiikat voimistuivat ja niiden suhde toisiinsa muuttui kriisin alettua ja sen kehittyessä. Narratiivimme rakentuu osin aikaulottuvuudella seuraten koronatoimien kehittymistä ensimmäisen puolentoista vuoden aikana talvesta 2020 kesään 2021, minkä vuoksi lähdemme liikkeelle alkuvuokkoina dominoineesta itsekkyyden ulottuvuudesta. On kuitenkin korostettava, että eri logiikat limittyvät ajallisesti jatkuvasti toisiinsa – substantiaaliset ja temporaaliset rajat niiden välillä eivät missään nimessä ole selväpiirteisiä.

ITSEKKYYS: EPÄLUULON MENTALITEETISTA HALLINNOLLISIIN VOIMAVAROIHIN

Euroopan unionin selkeän yhteisen pandemiastrategian muodostaminen ei onnistunut pandemian alettua kevättalvella 2020 (kyse oli aluksi vain erillisistä tukitoimista suojaruusteisiin ja herkille sektoreille). Keskeisenä syynä tähän on pidetty jäsenmaiden jonkinmoista *itsekkyyttä* (esim. Cachia 2021, 86). Aineistomme tukee tätä tulkintaa. Alkuvaiheessa ajattelutapoja hallitsi ilmeisesti ”jokainen itsensä puolesta” -kilpajuoksu, esimerkiksi suojakäsineiden, hengityssuojainten ja -koneiden hankkimisen suhteen. Tämä negatiivinen vertaispaine antoi itsekkäälle toiminnalle oikeutuksen ja motiivin kaikkien turvautuessa samoihin keinoihin. Kaksi haastateltua tiivistä kansallisen edun seuraavasti – jälkimmäinen jo viitaten jännitteeseen kansallisen ja yhteisöllisen välillä:

Pragmaattisesti jokainen näkee että ’hei, tää kannattais mieltä yhdessä’, mut mentaalisesti sit siinä kohtaa, niinkun mieltii tätä Suomenkin keskustelua, että tää ’rajat kiinni’ -mentaliteetti löyty nanosekunnissa 90 prosentissa väestöä. (Haastateltu 18.)

Mun Italian kollega alkoi itkeä meidän kokouksessa, kun he toi esille tätä heidän vaikeaa tilannetta silloin maaliskuussa, miten he ei voi uskoa et he on tilanteessa, jossa esimerkiksi hengityskoneet loppuu ja maskeja ei saada ja samaan aikaan jäsenmaat ei osoita

solidaarisuutta. – – Jäsenmaat katso aika paljon omaa napaansa ja sitten komissio ehkä oli se, joka nimenomaan tälläsessä solidaarisuudessa ja jäsenmaiden yhteisessä toiminnassa ja tuessa sitte soitti ja muistutti ja sano et tää on yhteinen kriisi ja meidän pitää yhdessä hoitaa tätä. (Haastateltu 9.)

Institutionaalisia syitä tähän omaan toimintaan keskittymiseen on avattu edellä terveyssektorin toimivaltakysymysten kautta, ja on myös selvää, että tautitilanne vaihteli maasta toiseen eli ei kannattanutkaan turvautua samoihin keinoihin kaikkialla ja samanaikaisesti. Myös muuntyyppisiä syitä voi kuitenkin esittää. Aineistomme pohjalta keskeisiksi seikoiksi Suomen tapauksessa nousevat kansalliseen perinteeseen liittyvä *itseriittoisuus*, historian vahvistama kriisitietoisuus maassa, jossa varautumisen on ajateltu olevan hyvällä tasolla, sekä *hallinnollinen kapasiteetti*.

Kansallinen itseriittoisuus

Vaikka covid-19-taudin torjunnassa on siis alusta saakka peräänkuulutettu yhteistyön ja koordinaation merkitystä, kriisi on samalla luonut otolliset puitteet *valtiollisen toimijuuden* korostumiselle (ylikansallisten ratkaisujen sijaan) ja tähän liittyen kansallisten, jopa identiteettipohjaisten erityispiirteiden vaikuttavuudelle. Jokaisen maan sairauskertomus on ollut erilainen ja tavat toimia, esimerkiksi sen suhteen minkälainen erityinen ”hätätila” haluttiin ja voitiin julistaa keväällä 2020, ovat olleet vaihtelevien kansallisten perinteiden ja lainsäädäntökehikkojen määrittämiä (esim. Engler ym. 2021, 1080; Wodak 2021). Suomen kohdalla on varmasti syytä miettiä, missä määrin itseriittoisuutta on ruokkinut tarina poikkeuksellisesta suomalaisesta varautumispolitiikasta sekä tähän liittyen kokonaisturvallisuuden käsitteen oleellisuus (ks. Mörntinen 2021). Yksi haastateltu kuvaa alkuvaiheen (hallinnollista) itseriittoisuutta elävästi, ajatellen ensin Suomea mutta sitten yleistäen ilmiön yleiseurooppalaiseksi:

Se asenne oli, että ei me mihkään sitä typerää EU:ta tarvita, et me tiedetään nää hommat paremmin. Se oli ihan sama kaikissa jäsenmaissa, – – kaikilla oli tää et kyl me niinkun hitto osataan tää terveydenhoito hoitaa. (Haastateltu 11.)

Tällaisessa kansallista toimintakykyä painottavassa kehikossa myös Suomen kaltaisen maan oli kenties helpompi sivuuttaa johtavien EU-toimijoiden – olivatpa ne suuria jäsenvaltioita tai komissio – ehdottamia ratkaisuja. Tätä tukeva ajattelutapa käy ilmi myös kriisin aikaisissa julkisissa ulostuloissa, joissa Suomen hallitus selkeästi jatkoi EU:n heterogeenisyyden ja moniarvoisuuden puolustamista peruslinjanaan toimielinten kompetenssien jaon kunnioittaminen.³ Harmonisaation vastustamisen vuoksi Suomi onkin näyttäytynyt yhtenä niistä maista, joiden vuoksi erityisesti komissio on kriisinhoidossa päätenyt etsimään erilaisia luovia tapoja lisätä yhteiseurooppalaisia ratkaisuja toimivaltarajoja kunnioittaen. Yksi Brysselissä haastatelluista kuvaa, kuinka hänen tehtävänsä oli nimenomaan puolustaa jäsenvaltiovetoista terveystalitiikkaa:

Tässä meillä on takuu kansallisen terveysjärjestelmän hallinnon toiminnasta, ja se on kytköksissä siihen, – – että ennen pandemiaa tärkein osa työtäni täällä Brysselissä oli kasata ja vakiinnuttaa vankka vähemmistö, joka estäisi tietyt EU:n harmonisoinnin yritykset terveysjärjestelmien osalta. (Haastateltu 12.)

Suomen kohdalla itsekkyyks tai itseriittoisuus näkyi vahvasti myös kriisin alkuvaiheen rajaturvallisuustoimenpiteissä. Keskiössä oli omien kansalaisten suojaaminen, kun taas EU:n sääntöjen ja sitoumusten noudattaminen jäi vähemmälle. Suomi aloitti sisärajovalvonnan rajoillaan 19.3.2020 ensimmäisten Schengen-maiden joukossa ja pandemian ensimmäisen vuoden aikana asetti myös koko Schengen-alueen tiukimmat ulkorajojen maahantulovaatimukset (Heinikoski ym. 2021). Suomi myös jatkoi näitä tiukkoja vaatimuksia ja sisärajovalvontaansa huolimatta siitä, että komissio jo tiedonannossaan 15.5.2020 suositteli jäsenvaltioita luopumaan asteittain sisärajovalvonnasta (EU komissio 2020a). ECDC:n toukokuun lopulla julkaiseman raportin mukaan matkustusrajoitusten tehokkuudesta ei myöskään ollut tutkimusnäyttöä. Yksi haastateltu välillisesti viittaa tähän oman linjan politiikkaan toteamalla, että ”ei Suomen hallituksella ollut minkäänäköstä vastuuta myöskään eurooppalaisesta vapaasta liikkuvuudesta” (haastateltu 18).

Eurooppalaistuneessa institutionaalisessa kehikossa itseriittoisuudelle oli kuitenkin niin mahdollisuuksien, prosessien kuin lopputulemien näkökulmasta rajansa. Euroopan unioni oli Suomelle ja muille jäsenvaltioille toiminnan ensisijainen viitekehys ja omaa toimintaa peilattiin muihin jäsenmaihin ja komission suosituksiin. Ilman unionia jäsenmaiden toiminta olisi ollut selvästi hajanaisempaa, sillä ”ne ymmärsivät, etteivät voi sooloilla” (haastateltu 21).

Hallinnon kapasiteetti

Läheisesti itseriittoisuuden ajatukseen liittyvät *käsitykset oman järjestelmän hallinnollisesta kapasiteetista*. Suomalaisten haastateltavien kuvaukset olivat tässä suhteessa osin ristiriitaisia. Yhtäältä vakiintuneiden institutionaalisten mekanismien ja prosessien nähtiin luovan pohjan maan onnistumiselle pandemian poikkeustilanteessa. Suomessa on hyvin toimiva EU-koordinaatio ja selvät kansalliset EU-asioiden valmisteluprosessit. Virkakoneistojen perinteet ovat vahvat ja niiden sekä viralliset että epäviralliset verkostot pohjoismaisiin ja eurooppalaisiin kollegoihin kattavat – verkostoja oli varmasti riittävästi siihen, että itsekkäät päätökset voitiin tehdä tietoisesti. Jos ajatellaan, että koronan hoidossa kyse oli jonkinlaisesta *jatkuvuuden ylläpidosta* poikkeusoloissa, tuntuu intuitiivisesti selvältä, että silloin on vaikea ottaa vastaan ylhäältä tulevia ehdotuksia tai määräyksiä. Yksi haastateltu pohdiskelee:

Meillä ei myöskään ollut valmiutta ottaa niitä komission suosituksia vastaan, eikä myöskään ollut semmosta kansallista tunnetta, että se komission ohjeistus olisi täysin palvellut meidän terveysturvallisuustavoitteita. Ja toki, mä ymmärrän myöskin sen, että kyllähän tollasessa tilanteessa meidän päättäjillä varmasti oli tarve olla jämäkkiä johtajia ja näyttää siltä, ettei me olla vaan kumileimasimia siitä mitä Bryssel meille suosittaa. (Haastateltu 18.)

Toisaalta osa haastatelluista näkee asian niin, ettei EU-asioiden suomalainen osaaminen ole edelleenkaan erityisen korkealla tasolla ja EU-asiat käsitellään yhä kansallisista asioista irrallisina. Suomalaisessa keskustelussa on esimerkiksi nostettu esiin EU-yhteishankintoihin liittyvä ongelmatilanne keväällä 2020: Suomi jäi ulos suojavälineyhteishankinnasta epäselvän EU-asioiden vastuunjaon ja tietokatkosten seurauksena (ks. Mörttinen 2021, 52). Voikin hyvällä syyllä kysyä, heikensivätkö puutteet EU-asioiden osaamisessa ja niihin varatuissa resursseissa ”suomalaisen eurooppalaisuuden” toteutumista koronan alkuvaiheissa. Voi myös olla, että keskisen Euroopan EU-jäsenmailla on vielä tässä suhteessa Suomeen nähden etumatkaa, kun ne ovat pidempään toimineet jaetussa eurooppalaisessa kehikossa. Eräs haastateltu kuvasi näitä seikkoja:

Kansallisissa viranomaisissa Suomessa on aika vähän kapasiteettia käsitellä sitä tietoa, että se on niin vähissä ne ihmiset, jotka näitä Eurooppa-asioita ja Eurooppa-ulottuvuutta seuraa, että mä luulen, että ne ei pysty käsittelemään sitä. Tiedän, että ministeriöissä, viranomaisissa on edelleenkin aina jossain siellä se yksi, jolle kuuluu kv- ja Eurooppa-asiat. Että ne on laitettu sinne yhteen kulmaan, jossa on virkamiehet, jotka ei oikeestaan tiedä hirveesti meidän asioista, mutta ne käy siellä Brysselissä. – – Ei suinkaan yksin Suomi, on myös muita, mutta huomaa, että joissain jäsenmaissa oli selvästikin kyky paremmin absorboida ja pysyä perillä ja vaikuttaa. – – Sen kyllä näissä toimissa huomasi, että Suomi on niiden joukossa, jotka reagoivat hitaimmin. (Haastateltu 17.)

Haastatelluista nousi myös esiin vielä selvästi konkreettisempi seikka, joka on tunnistettu hallinnollisissa analyyseissa muissakin konteksteissa: hallinto on Suomessa vahvasti sektoroitunutta ja näiden sektoriaalisten rakenteiden ylittäminen on usein perin hankalaa. Ylittäminen vaatisi kosolti resursseja, mutta hallinnolla on jo nyt syvälleikävä pula resursseista, ennen kaikkea ihmisten ajasta; kovalla vauhdilla tehdään liikaa töitä ja ehditään vain hyvin rajallisesti ajatella oman politiikkalohkon toiselle puolen (Suomi tuskin on tässä erityistapaus, vaan samankaltainen tilanne varmasti vaikuttaa muissakin jäsenvaltioissa ja myös komission sisällä). Pandemian kaltaisessa poikkeustilanteessa ongelma vielä korostuu entisestään (vrt. Mörttinen 2021), kuten terveyssektorilla toimiva haastateltu toteaa:

Tämmönen sektori tai siilo niinkun seuraamus, et sellasta kokonaiskuvaa on hirveen vaikea saada ja sitten vielä tää ajankäyttö on ongelma, että kun on niin kädet täynnä ollut meillä kaikilla terveyssektorin ihmisillä koronaa, niin ehkä vielä tavallistakin vähemmän on pystynyt seuraamaan sitä mitä muualla on tapahtunut. (Haastateltu 24.)

Itsekkyys siis tukeutui kansallisiin käsityksiin omista mahdollisuuksista ja hallinnon kapasiteeteista. Itsekkyuden poliittiset seuraukset näyttivät kuitenkin rajallisilta, eikä se vienyt pohjaa yhteisten eurooppalaisten ratkaisujen etsimiseltä. Tunne samassa veneessä olemisesta oli vahva, ja tässä suhteessa tilanne oli varsin erilainen kuin aiemmin finanssikriisissä tai pakolaiskriisissä, joissa eri maat joutuivat toisistaan hyvin poikkeaviin asemiin.

MATKIMINEN: EPÄVARMUUDESTA JAETTUUN TIETOOON

Pandemian alkuvaiheessa EU-jäsenmaiden toimintaa voidaan siis myös kuvailla *koordinoimattomaksi matkimiseksi*. Vaikka maiden kriisinhallintatoimet pääosaltaan yhtenivät muutamassa viikossa, tapahtui tämä spontaanisti ilman suurempaa supratason koordinaatiota ja suunnitelmallisuutta. Jäsenvaltiot ryhtyivät toimiin pääosin terveysasiantuntijoihin nojaten eivätkä esimerkiksi komission vaatimuksesta. Valmiit toimintamallit puuttuivat, joten muiden seuraaminen oli luontevaa, ja samalla yhteiset kokemukset ja tarkoitukset vahvistivat onnistumisen kokemuksia ja ruokkivat tulevia toimintoja (Ferrera ym. 2021). Näin politiikkapäätökset ja niiden tavoitteet muodostuivat samankaltaisiksi ympäri Eurooppaa. Toisaalta toimien kokonaisuus ja yksittäisten päätösten voimaantumispäivät vaihtelivat selkeästi maasta toiseen, kuten Dimiter Toshkov ym. (2021) korostavat yrittäessään ymmärtää näiden päätössekvenssien aikatauluerojen syitä. Suomessa matkiminen oli luontevaa myös siksi, että tänne ensimmäiset korona-aallot saapuivat parisen viikkoa verrokkimaita myöhemmin.

Matkimista ei kuitenkaan saisi ajatella suoraviivaisena logiikkana vaan sen toteutuminen oli ja on riippuvainen monista tekijöistä, osin samoista kuin itsekkyyden kontekstissa keskusteltiin, sellaisista kuin (terveys)hallinnon kapasiteetit, poikkeustilaan soveltuva lainsäädäntö ja päätöksentekokäytännöt sekä maantieteellinen ja kulttuurinen asema. Lisäksi, kuten useat haastatellut korostivat, erilaiset päätökset kansallisissa konteksteissa usein myös politisoitiin eri tavoin. Suomen kaltaisissa korkean hallintokapasiteetin ja laajan kansalaisyhteiskunnan maissa politisoituminen oli suhteellisen vahvaa – perustuslakivaliokunnan keskeinen rooli oli suomalainen erityispiirre tässä suhteessa, ehkä paradoksaalisestikin. Sen sijaan maissa, joissa hallintokapasiteetti oli periaatteessa heikko, politisoitumista todennäköisesti tapahtui vähemmän ja tämän myötä niiden toimeenpanovallan koronatoimet olivat itse asiassa hiukan keskimääräistä nopeampia taudin alkuvaiheessa (Toshkov ym. 2021, 16). Politisoituminen myös merkitsee, että Whiten (2019; vrt. 2021) tarkoittama hätätilahallinta ei EU:n jäsenmaissa toiminut yksioikoisen desisionistisesti, vaikka joissain maissa poikkeuksellisia toimia otettiin käyttöön kyseenalaisesti toimeenpanovallan rajoja ylittäen ja erityisesti vailla täyttä selvyyttä niiden kestosta; Unkarin tapaus on saanut eniten huomiota tässä suhteessa (esim. Pozen ja Scheppele 2020). Yksi haastateltu reflektoi:

Tämä pandemia on ollut äärimmäisen poliittinen ja se on suuri ero vanhaan, koska myös julkisen terveydenhuollon kyvykkyudet ja kapasiteetit – – ovat jäsenvaltioissa ja EU-tasolla rajallisia. Me voidaan antaa kaikki tutkimusnäyttöön perustuvat faktat mutta päätökset ovat poliittisia. Ja tämänhän te olette tietysti nähneet alusta asti, että rajojen sulkeminen ja rokotusten viennin lopettaminen ynnä muut ovat poliittisia päätöksiä. (Haastateltu 30.)

Mitkä tekijät siis mahdollistivat matkimista eurooppalaisessa poliittisessa tilassa? Kaksi oleellista teemaa nousee haastatteluissa esiin: tiedollinen epävarmuus ja yritys päästä siitä eroon sekä sisäinen institutionaalinen kanssakäyminen unionissa.

Tiedollinen epävarmuus ja tietojenvaihto

Koronan alkuvaihetta leimannut *epävarmuus* loi otolliset olosuhteet matkimiselle, vaikka periaatteessa syvässä yhteiskunnallisessa murroksessa on riskinä, että tavoitteet näyttäytyvät entistä monitulkintaisemmilta ja tiettyä politiikkalinjaa on vaikea valita (vrt. Villadsen 2011). Pandemianhallinnassa tavoite oli kuitenkin selvä: *onnistuminen epäonnistumisen minimoinnin kautta* eli kyse oli ennen kaikkea mahdollisimman vähäisestä ihmishenkien menetyksestä. Samanlaisesti yksittäisten keinojen suhteen jäsenvaltiot tuottivat pääasiallisesti vain *välillisiä* ratkaisuja lopullisten sijaan – eihän voitu tietää, mikä lopulta toimii ja kuinka hyvin (vrt. Reh ym. 2013, 1117). Kriisin ennustamattomuus ja epävarmuus myös edisti *kompromissihalukkuutta* jäsenvaltioiden välillä perinteisen kilpailullisuuden sijaan (mm. Ladi ja Tsahouras 2020; Meunier ja Mickus 2020).

Matkiminen perustui ja perustuu oleellisesti tietopohjan kartuttamiseen ja *tietojenvaihtoon*, joita EU-instituutiot ja -virastot, erityisesti ECDC, merkittävästi edesauttoivat. Suositusten tarjoaminen ei siis ollut EU-instituutioiden tärkein tehtävä koronan hallinnassa, vaikkakin erityisesti hallinnollisesti heikot jäsenvaltiot tarvitsivat komission suosituksia toimiensa suunnittelussa ja esimerkiksi ”kansalaisviestinnässä” (haastateltu 31). Virallisten vuorovaikutuskanavien lisäksi oli olemassa läheisten kumppanimaiden kanssa erityisiä tiedonvaihdon mahdollistavia henkilösuhteita – Suomen tapauksessa erityisesti Ruotsiin, vaikka Ruotsin koronastrategia ottikin varsin erilaisen suunnan. Yksi kuvaus kuului näin:

Joo, kyllä, me pidettiin viikottain yhteyttä [Ruotsin kanssa], et tietovaihtoa, joka meni niin konkreettiselle tasolle, et kun esimerkiksi Suomessa on laki huoltovarmuudesta ja meillä on Huoltovarmuuskeskus, Ruotsissa kuuluisasti ei ole, niin me toimitettiin meidän ruotsinkielinen huoltovarmuuslaki ruotsalaisille kollegoille, et he katto siltä pohjalta, et mitä he vois siitä ehkä nopeesti pyrkiä saamaan voimaan. (Haastateltu 15.)

ECDC:n tarjoamaan tietoon luotettiin laajalti, mutta keskuksen rooli ei ulottunut toimintojen toimeenpanijaksi, vaikka sen valtuuksia pandemian aikana laajennettiin. Keskuksen tarkoituksena oli ensisijaisesti koordinoita ja kerätä nimenomaan taudin kulusta tietoa jäsenvaltioista ja julkaista viikoittainen värikoodattu kartta Euroopan alueista. Kartta ja muu vertaileva tuotettu tieto merkittävästi edisti jäsenvaltioiden keskinäistä *oppimista* (Paccès ja Weimer 2020). Näin eurooppalainen tautistrategia toteutui pikemminkin vapaaehtoisuuden kuin sääntelyn kautta (Ladi ja Wolff 2021).

Tiedollisen epävarmuuden ja tietojenvaihdon suhteen myös *median* rooli osoittautui oleelliseksi. Tiedotusvälineet loivat jaettua toiminnallista eetosta kuvatessaan eri maiden tautitilannetta ja valittuja keinoja samankaltaisin tavoin. Ne myös toimivat politiikan vartijoina: päätösten perustelut oli mietittävä tarkkaan laajan julkisuuden vuoksi ja usein perusteluissa käytettiin vertailevaa näkökulmaa. Yksi haastateltu tiivistää:

On ollut suuri vaikutus sillä, että media on saanut olla osana valvomassa tätä, se lisää sitä vertaispainetta. Tässä suhteessa sillä on erittäin suuri merkitys, että yleisellä tasolla yleisö tietää myöskin, miten muualla asiat on ja miten muualla asiat hoidetaan. (Haastateltu 31.)

Kaiken kaikkiaan pandemia oli mitä medialisoitunein tapahtuma – koko maailman yhteinen, jaettu tietoisuus todennäköisesti syntyi vastaansanomattomammin kuin missään muussa tapahtumassa aiemmin; kaikki eri tiedonvälityksen muodot olivat pandemiasta kyllästetyt. Matkimisen logiikkaa tämä tiedotuksellinen tärkeys ilman muuta merkittävästi vahvisti.

Institutionaaliset mahdollistajat

Tiedonvaihto mahdollistui merkittävältä osin unionin erityisen monitasohallinnallisen rakenteen kautta. Euroopan unionin neuvoston rooli oli tässä suhteessa oleellinen jo pandemian alkuvaiheessa, huolimatta silloisen puheenjohtajan Kroatian rajallisista resursseista. EU-kokousten määrä lisääntyi merkittävästi eri hallintatasoilla. Myös jäsenmaiden johtajat joutuivat toimimaan hyvin aktiivisesti: Eurooppa-neuvosto pystyi kaikissa 16 kokouksessaan maaliskuun 2020 ja huhtikuun 2021 välillä puhumaan konkreettisesti toimistaan ja osoittamaan, minkälaiset toimet ovat ylipäätään mahdollisia ja mitkä toteuttamisen arvoisia oli kyseessä sitten viruksen leviämisen rajoittaminen, sairaalatarvikkeiden hankinta, sosioekonominen huoli, rokotusstrategia tai digitaaliset asiakirjat. Intressit todettiin yhteisiksi ja yhteneviksi – vaikka usea haastateltu myös mainitsi kokousten tiheyden kuormittavaksi ja päällekkäiseksi eri instituutioiden kesken. Haastateltu valottaa:

[Brysselin kokouksissa] jäsenmaat kerto omista puheenvuoroissa rajoituksistaan, muutoksistaan, niin sit mä pystyin ruokkii taas ylöspäin [Suomen päättäjille] sitä tilannekuvaa et missä Eurooppa menee ja se ehkä autto sitä sitten. Ja se on aika julkista tietoa sit kuitenkin. Vaikka menetettiin näitä tiettyjä ulottuvuuksia päätöksenteossa, niin paljon saatiin tilannekuvaa. (Haastateltu 18.)

Toisaalta kävi selväksi, myös haastatteluissa, että Euroopan unioni oli institutionaalisesti osin riittämättömästi varautunut universaaliin pandemiaan. Esimerkiksi syyskuun yhdenentoista terrori-iskujen myötä perustettua EU:n pelastuspalvelumekanismia ei alun perinkään luotu näin mittavan tapahtuman hoitoon (Brooks ja Geyer 2020). Koko unionin varautumisen puutteesta syntyi jonkinlainen *toimivaltatyhjiö*, joka johti jäsenvaltiotietoisuuteen ja jäsenvaltioiden väliseen horisontaaliseen toimintaan (Schmidt 2020). Jäsenvaltioiden hallitusten oli siis luovutettava ketterästi epämuodollisia kanavia luoden ja käyttäen, joissain tapauksissa myös perinteiset toimeenpanovallan rajat ylittäen (Engler ym. 2021; Pozen ja Scheppele 2020).

Kiinnostavaa on myös, kuinka poliittisen puheen ja käytännön tasot eriytyivät monin paikoin Euroopassa, Suomi mukaan luettuna. Ylimmällä päätöksentekotasolla tunnistettiin tarve näyttäytyä yhdessä ja yhtenäisenä sekä puhua ylikansallisesta koordinaatiosta, vaikka käytännössä kuitenkin pääosa toimista toteutettiin kansallisesti – mikä tietysti oli läheisyysperiaatteen toteutumista ajatellen luontevaa. Erään haastatellun sanoin: ”Jokaisella on poliittinen paine päällä ja julkinen paine päällä. Mut se ei tietenkään tarkoita sitä, etteivätkö intressit olisi välttämättä EU-laajuiset tai yhtenevät” (haastateltu 6). Tätä sanojen ja tekojen eriytymistä voidaan ajatella yhtenä politisoitumisen ulottuvuutena, joka käytännössä myös vaikutti matkimisen toteutumiseen eri maissa.

Matkimisen logiikka muuttuu pandemia-ajan kuluessa, tiedon lisääntyessä. Nopeasti äärimmilleen vietyjen sisäänpäin kääntyneiden hätätilatoimien jälkeen jäsenmaat alkoivat ymmärtää yhteistoiminnan merkityksen tilanteen normalisoimiseksi. Kukaan ei halunnut, että rajat pysyisivät ikuisesti kiinni eivätkä ihmiset ja tavarat pääsisi liikkumaan. Ymmärrettiin siis, että pandemianhoito ei ole nollasummapelejä, vaan kaikilla oli yhtäläinen halu päästä poikkeustilanteesta eroon mahdollisimman pian ja vähillä kustannuksilla. Kyseessä oli *rakentava kriisi*, jossa asioita tehdään eri painotuksilla ja eri syistä, mutta yhteistä maalia kohti edeten ja suhteita ylläpitäen.

KOORDINAATIO: IMPROVISAATIESTA INSTITUTIONALISOITUMISEEN

Kuten yllä on kuvattu, jäsenmaiden oma toiminta hallitsi pandemian alkuvaihetta ja EU:n instituutiot tarjosivat niille merkittävää tukea. Jos tuki oli enemmän kuin pelkästään matkimista mahdollistavaa tietojenvaihtoa, oli kyse pikemminkin koordinaatiosta, *toiminnasta, joka sitoutti ja jopa velvoitti periaatteessa kaikki jäsenvaltiot toimimaan samassa kehikossa* ja samoja toimintaohjeita noudattaen. Lähtökohtana koordinaation toteutumisessa oli, että toimivaltarajoista unionin elimien välillä pystyttiin pragmaattisesti joustamaan. Komissio otti alusta saakka johtavan roolin koordinaation toteutumisessa.

Merkittäviä tuloksia saatiinkin aikaan nopeasti. Jo kesään 2020 mennessä sovittiin koko EU:n kattavasta valtavasta tukipaketista (NextGenerationEU, 807 miljardia euroa) ja linjattiin rokotteiden kehittämisestä ja yhteishankinnoista.⁴ Myös jäsenmaiden ja komission keskinäisessä koordinaatiossa oli onnistumisia heti kriisin alkuvaiheessa. Esimerkiksi yhteistyön ansiosta yli 90 000 EU-kansalaista kotiutettiin maailmalta. Onnistumiset ruokkivat luottamusta järjestelmään ja mahdollistivat valitun toimintasuunnan vakiintumisen.

Improvisoitu komissiojohtoisuus

Kevättalvena 2020 EU:n elinten *toimivaltoja ryhdyttiin tulkitsemaan joustavasti*, siinä määrin, että voitaisiin jopa puhua jonkinlaisesta *improvisoidusta koordinaatiosta*. Oleellista oli, että komissio otti keskeisen roolin unionin sisällä, toki jäsenmaiden hyväksymänä, sillä komissiolla oli tähän riittävät resurssit (Schomaker ym. 2021, 1290). Perussopimusten kirjainta ei siis seurattu, vaan aktiivinen komissio täydensi ja korvasi neuvoston työtä. Zbigniew Truchlewskin ym. (2021) mukaan ne jäsenvaltiot, jotka eivät heti olleet ensimmäisen aallon keskiössä, saivat komission vahvan toiminnan myötä lisääntynyttä puntaroida omaa toimintaansa. Haastateltu tiivistää:

Oli tarvetta koordinaatiolle. – – Komissio, tietenkin yhdessä puheenjohtajan kanssa, otti ohjat ja koordinoi. Tavallisesti tällästä ei oltaisi ikinä hyväksytty jäsenvaltioiden taholta, koska ne olisivat sanoneet 'hei, lopettakaa, tämä on meidän toimivaltaa, älkää edes kuvitelko'. Mutta kriisi muokkasi näitä rajoja. (Haastateltu 21.)

Komissio pystyi epäilemättä hyödyntämään aiempien vuosien kokemuksia EU-instituutioiden kriisinhallinnasta. Tämä konkretisoitui välittömästi maaliskuussa 2020, kun WHO kertoi koronavirustaudin aiheuttaman epidemian muuttuneen pandemiaksi. Esimerkiksi edellytykset etätyöskentelylle oli luotu jo aikaisemmin, eritoten Brysselin terroristi-iskujen 2016 myötä, mikä edesauttoi 90 000 hengen viraston verrattain nopean siirtymisen toimistoista kotiin. Yksi komission toimintaa olosuhteisiin nähden onnistuneena pitänyt komission virkahenkilö totesi-kin ylipäätään, että EU osoittautui ”ketteräksi dinosaurukseksi” (haastateltu 28). Sitouttamisen kannalta myös komission johdon asiantuntemus oli oleellista monille. Komission johtajuutta haastatteluissa pääsääntöisesti kiiteltiin ja jopa puheenjohtaja von der Leyenin lääkärinymärrystä terveysasioissa arvostettiin: ”Se, että johtoasemassa on lääkäri, auttoi varmasti. Hän – – nimitti heti alussa covid-19-tiedoneuvonantajan [eli] teki selväksi, että tutkitulla tiedolla on paikansa pöydässä” (haastateltu 26).

Komissiovetoisessa koordinaatiossa oli myös ongelmia. Komissio tehtiin eri politiikan sektoreilla suosituksia nopeaan tahtiin, eikä niiden tavoite ja sisältö mahdollisine kansallisine vaikutuksineen ollut aina selvä. Koordinaatiokokouksia järjestettiin kiireessä, ja ne olivat normaaliaikojen heikommin valmisteltuja. Kokousten lukumäärä myös räjähti, mikä oli resurssien ja aikataulujen kannalta ongelmallista. Haastatellun sanoin: ”Jossain vaiheessa kävi niin, että näihin [komission järjestämiin] kokouksiin eivät enää ministerit ehtineet, koska heillä oli kriisinhallintatoimia ihan kansallisestikin” (haastateltu 1). Lisäksi komission aktiivisuutta ei koettu täysin ongelmattomaksi herkkien toimivaltakysymysten vuoksi. Jotkut näkivät komission toiminnassa myös pitkäaikaisempia vallan keskittämisen trendejä, joihin oli syytä suhtautua varauksellisesti. Haastateltu kuva:

Komissiohan tietysti on vallan riemuissaan siitä, että tää on kuitenkin vähän askel siihen jonkunlaiseen liittovaltiosuuntaan ja komissio tietysti aina tykkää siitä, mitä keskitetympää, niin sen parempaa. Ja jäsenmaat ei välttämättä, ainakaan tällaiset pohjot, pienemmät jäsenmaat oo ihan aina samaa mieltä. (Haastateltu 24.)

Neuvoston toiminta ei puolestaan pysynyt kaikilta osin nopeasti kehittyvän tilanteen mukana. Tärkeä syy tähän oli kriisin alkuvaiheen puheenjohtajamaa, Kroatia, ja sen suhteellisen rajalliset resurssit: maa ei ollut aiemmin koskaan toiminut puheenjohtajana ja tilanne oli tietysti poikkeuksellisen vaikea. Haastatellun (6) sanoin: ”Kroatia toimi puheenjohtajana vähän poukkoilevasti ja ei kauheen läpinäkyvästi eikä informoinu asioista.” Kroatia kuitenkin osasi hyödyntää neuvoston sisäistä niin sanottua hätätilakoordinaatiomekanismia (ICPR), jonka tehtävänä on tukea puheenjohtajaa ennen kaikkea tiedonvaihdossa.

Vakiintuva vahva koordinaatiokyky

Kesällä 2020 EU-instituutioiden pandemiatoiminta selvästi vakiintui. Neuvostossa Saksa nousi puheenjohtajaksi, ja komission sisällä organisaation syntyneet *ad hoc* -työryhmien toiminta pääsääntöisesti purkautui. Näin päätöksenteko syksyyn 2020 mennessä palautui normaaliuomiinsa ainakin toimivaltasuhteiden osalta: ”Alussa komissio oli aktiivinen, aika nopeasti sitten se pallo

kuitenkin otettiin takas jäsenvaltioille ja ruvettiin formalisoimaan sitä, että miten päätöksiä tehdään” (haastateltu 4). Syklisen eurooppalaisuuden mallissa itsekkyyden painoarvo jossain määrin varmasti samalla heikkeni ja koordinaatioon sitoutuminen vahvistui.

Komissio jatkoi vahvaa otettaan kriisitoimijana – ja on koko kriisin ajan pitänyt kiinni asemastaan. Suuret jo hyväksytyt uudistukset ovat vahvasti olleet komissiovetoisia, ja ne näyttävät olevan laajasti hyväksytyjä sekä eliittien että kansalaisten parissa. Esimerkiksi NextGenerationEU-elpymispaketista vihreine ja digitaalisine siirtymäohjelmineen todettiin haastattelussa, että se oli ”mieletön toimintakyvyn osoitus” (haastateltu 9). Maaliskuuhuhtikuun 2021 Eurobarometrin mukaan yli puolet EU-kansalaisista oli tyytyväisiä unionin koronatoimiin.

Komission nykyisiä toimivaltarajoja kunnioittavat uudistusehdotukset kirjattiin marraskuussa 2020 annettuun terveysunionialoitteeseen (EU Health Union). Siinä esitettiin EU:n kriisivalmiuden ja reagointikyvyn parantamista esimerkiksi vahvistamalla ECDC:a ja Euroopan lääkevirastoa (EMA). Vajaata vuotta myöhemmin eli syyskuussa 2021 komissio perusti sisäisen viraston nimeltään Terveyshätätilanteiden valmiusviranomaisen (HERA). HERA institutionalisoi niitä *ad hoc* -toimintatapoja, joita koronakriisin aikana oli otettu käyttöön, liittyen esimerkiksi maskien ja rokotteiden hankintaan sekä tasapuoliseen jakeluun. Tavoitteena on vahvistaa terveysturvallisuusasioiden koordinaatiota niin valmius- kuin kriisitilanteissa sekä jäsenmaiden ja unionin kesken mutta myös suhteessa teollisuuteen. Myös rahoitus terveyssektorille kasvoi kriisin aikana ennennäkemättömiin lukuihin eri ohjelmien, erityisesti EU4Health:in myötä, jolle myönnettiin yli viiden miljardin euron rahoitus kuluvalle kehyskaudelle. Haastatteluissamme ei tullut esiin kriittisiä ääniä tämän kehityksen suhteen, ja myös Suomen virallinen linja on ollut sitä tukeva (Eduskunta 2020).

Kokonaisuudessaan näiden komissiovetoisten toimien myötä EU:n edellytykset varautua ja vastata kansanterveyshätätiloihin ja rajat ylittäviin terveysuhkiin ovat parantuneet. Myös jäsenmaiden poliittinen tahtotila panostaa sektorille *yhdessä* enemmän on todennäköisesti aivan eri tasolla kuin aiemmin, ainakin toistaiseksi. Eurooppalaistumista on eittämättä tapahtunut ja se on ollut komissiovetoista (vrt. Cachia 2021, 97–98), mutta samalla, miltei paradoksaalisesti, siinä on myös jäsenvaltioiden roolia ja itsenäisyyttä korostavia piirteitä – ja kansallisesta varautumisesta kukin jäsenmaa vastaa lopulta itse. Tätä myös Suomi on korostanut kiinnittämällä huomiota jäsenmaiden ”aitoon” mahdollisuuteen vaikuttaa rajat ylittäviä terveysuhkia koskevaan päätöksentekoon (EU komissio 2020b). Tieto samassa veneessä olemisesta, uudet aloitteet ja institutionaaliset ratkaisut vienevät tätä syklistä eurooppalaisuutta eteenpäin jatkossakin, eikä välttämättä pelkästään kriisien kautta.

JOHTOPÄÄTÖKSET: SYKLISYYS TAPANA YMMÄRTÄÄ EUROOPPAA

EU:n toimintaa koronapandemiassa voinee luonnehtia menestykseksi. Unioni näytti terveyskriisissä voimansa teknokraattisena yhteisönä, jonka yhtenäisyys ja vahvuus näkyy käytännönläheisyydessä ja monitahoisessa keskusteluyhteydessä. Kuten olemme kuvanneet, työs-kentelytapoja pystyttiin muuttamaan ja laatimaan uusia toimintatapoja lennosta, joustettiin

ja johdettiin vaikka toimivaltaperiaatteet eivät tätä olisikaan sallineet. Toimittiin keskeisenä alustana jäsenvaltioiden väliselle tietojen vaihdolle. Itse asiassa kriisi myös näyttää tasa-arvoistaneen jäsenmaita, muuttaneen niiden välisiä rajalinjoja tällä sektorilla: pieniä ja suuria, rikkaita ja köyhiä, pohjoista ja etelää, uusia ja vanhoja.

Varsinaiseen EU:n yhteistoimintaan on kuitenkin vielä matkaa ja parannettavaa seuraavan pandemian varalle. Jäsenvaltioiden koordinoimaton ja itsekeskeinen toiminta aiheutti ongelmia erityisesti kriisin alkuvaiheessa. Esimerkiksi suojavälineyhteishankintojen osalta jäsenvaltiot kilpailivat tuotteista sekä keskenään että komission kanssa. Myös EU-instituutiot Brysselissä toimivat kriisissä osittain päällekkäin erityisesti alkuvaiheessa, jossa EU-tason ratkaisuja ja yhteistä tilannekuvaa pyrittiin koostamaan kokousten ja jäsenmaihin kohdistuneiden tietopyyntöjen välityksellä. Komissio joutui toimimaan isompien jäsenmaiden irtiottojen kaitsijana ohjaten esimerkiksi rokoteyhteishankintoja ja elpymispakettia itsekkäistä aloitteista kohti jaettuja eurooppalaisia ratkaisuja.

Näiden yleisten huomioiden lisäksi muutama oleellinen seikka analyysistamme on syytä nostaa esiin. Ensinnäkin ajatus syklisestä eurooppalaisuudesta on tuonut selväksi, kuinka nyky-EU:ssa erilaiset logiikat voivat toimia jotakuinkin samanaikaisesti ja limittyneesti, ja silti ikään kuin samaan tavoitteeseen tähdäten. Jäsenvaltiot voivat matkia toisiaan, toimia yhdessä koordinoitusti ja olla itsekäitä eivätkä nämä ole toisiaan poissulkevia toiminnan malleja. Institutionaalinen sääntely ja politiikan (kriisi)hetkessä tapahtuva joustava improvisointi täydentävät toisiaan. Wolffin ja Ladin (2020) johtopäätös unionin adaptaatiokyvystä saa näin myös vahvistusta. Yhdessä nämä erilaiset toiminnan logiikat voivat erinomaisesti toteuttaa eurooppalaisuuden ideaa, niin monitasohallinnan kuin läheisyysperiaatteenkin perusteita.

Tässä mielessä näkisimme, ettei Whiten (2019) edistämä hätätilahallinnan käsite välttämättä ole EU:n koronakriisin kontekstissa oikeaan osuva. Toki eurooppalaisessa politiikan tilassa on joissain maissa ylitetty perinteisten demokraattisten käytäntöjen rajoja, osin myös transnationaalisesti, mutta kukaan ei kuitenkaan ole pystynyt toimimaan desisionistisesti yksinään, jatkuvasti toimivaltuutensa ylittäen. Sen sijaan syklisen eurooppalaisuuden käsite korostaa sitä, kuinka valta hajaantuu ja on jatkuvasti liikkeessä, moniulotteisuus ja -arvoisuus valtaosassa maita (ml. Suomi) toteutuvat. Toisilta oppiminen vaatii avoimuutta, avointa politiikan tilaa ja julkisuutta: periaatteessa mitä avoimempaa, sitä nopeampaa syklisyyttä ja vahvempaa eurooppalaistumista. Tässä suhteessa kriisi loi merkittävästi uutta tilallista tietoisuutta, vaikka toki vielä voi pohtia, olisiko se myös mahdollistanut uudistusmielisemmän suhtautumisen eurooppalaisen poliittisen tilan luonteeseen ja sen päätöksentekomekanismeihin tulevaisuutta ajatellen. Kaiken kaikkiaan syklisyys kolmine peruslogiikkoineen voi varmasti toimia heuristisena analyysivälineenä monissa EU-politiikan konteksteissa – eikä pelkästään kriiseihin liittyvissä.

Toiseksi kriisiolosuhteiden vahvistama terveyspolitiikka ja sen selkeä joustavuus voi implikoida muutoksia eurooppalaiselle sosiaalsektorille laajemminkin. Tulevaisuuden unionin legitimitetin kannalta terveys- ja sosiaalsektorin vahvistuminen voi olla oleellisen tärkeää – yhtä tärkeää kuin toipumispaketin vihreät ja digitaaliset painotukset. Terveiden ja konkreettisten sosiaalisten kysymysten hoitamisen kautta voidaan jäsenmaita ja niiden kansalaisia sitouttaa unioniin. Toimivaltakysymyksiä joudutaan kuitenkin paljon vielä miettimään tässä suhteessa. Jäsenmailla tulisi olla vielä vahvempi pysyvä tietoisuus yhteisen toiminnan hyödyistä.

Lopuksi on syytä kysyä, mitä analyysimme ja sen pohjalla olevat haastattelut kertovat erityisesti Suomen eurooppalaisuudesta ja maan toiminnasta osana Euroopan unionia. Haastatteluissamme hallitsevaksi piirteeksi nousi kansallisen kehikon keskeisyys: kyky toimia vahvasti kriisitilanteissa nimenomaan perinteisenä kansallisvaltio-Suomena. Samalla pandemian hallinnan kannalta olennaiseen yhteistoiminnalliseen terveyssektoriin Suomi on jäsenyyden alusta alkaen osoittanut varauksellisuutta. Suomi on siis korostanut oman universalistissosiaalidemokraattisen hyvinvointivaltiomallinsa turvaamista integraation olosuhteissa. Ehkä tämä kielii kypsästä unionijäsenyydestä: jäsenyytensä alkuvaiheessa Suomi olisi voinut vahvemmin osoittaa kuulumistaan eurooppalaiseen perheeseen heti kriisin alusta asti ja hyväksyä pidemmällekin meneviä kompromisseja oman terveystalitiikkansa suhteen. On kuitenkin huomattava, että suomalainen toimintakehikko kuitenkin laajeni joustavasti kuuntelemaan eurooppalaisia käytäntöjä kriisin kehittyessä. Tämantapaisten dynaamisten käytäntöjen arvioimiseen Suomen valtionhallintoon kuitenkin tarvittaisiin merkittävästi lisää resursseja. Maassa pitäisi myös osata kuunnella laajemmin ja tarkemmalla korvalla eurooppalaisia ajattelun ja toiminnan virtauksia.

TUTKIMUKSEN RAHOITUS

Tätä tutkimusta ovat rahoittaneet strategisen tutkimuksen neuvosto (päättönumerot 345950 ja 345951) sekä Suomen Akatemia (päättönumero 335690).

KIITOKSET

Haluaisimme kiittää Turun yliopiston valtio-opin tutkijaseminaaria, Poliitiikan tutkimuksen päivien 2022 EU-työryhmää sekä arvioitsijoita tuesta, palautteesta ja kommentteista artikkeliin sen eri vaiheissa.

VIITTEET

1. Tohtorikoulutettava Aappo Pukarinen ja artikkelin kirjoittajat tekivät haastattelut tammi–elokuussa 2021; viisi haastattelua toteutettiin parihaastatteluna. Haastateltavat valikoitiin suorilla yhteydenottoilla kansallisista ja EU-toimielimistä henkilöiden ammattiasemien perusteella. Haastatteluista 11 puhui englantia (tekstissä suomennettu) eli he toimivat EU:n elimissä tai maansa lähetystössä Brysselissä. Lainauksissa olemme siistineet kieliasua, mutta pitäneet kiinni puhekielisyydestä. Haastatteluiden sisäisen logiikan vuoksi kysymysrungosta oltiin valmiita tinkimään, minkä vuoksi haastatteluiden luonne vaihteli merkittävästi, toki myös vaikeuttaen itse analyysia. Kysymysrunko on saatavissa tekijöiltä.

2. Sheena Chestnut Greitens esittääkin (2020, E175), että koronakriisin alkuvaiheen hoidossa kyse oli pikemminkin ryhmiintymisestä (*clustering*) kuin jonkinlaisesta kansainvälisestä diffuusiosta: samanlaisin resurssein varustetut valtiot alkoivat ulkoisen shokin paineessa toimia suurinpiirtein samalla tavoin.
3. Esimerkiksi toukokuun 2021 Porton sosiaalialan huippukokouksen alla Suomi julkaisi usean muun pienen jäsenvaltion kanssa lauselman seuraavaksi otettavista askelmerkeistä: ”any action on EU-level should fully respect the division of competences of the Union, its Member States and the social partners. Any EU initiative in these areas should be in line with the principles of subsidiarity and proportionality and needs careful consideration of different national starting points, challenges and institutional set ups.”
4. Komission koronatoimista: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/highlights_en

LÄHTEET

- Bache, Ian. 2008. *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Brooks, Eleanor ja Bürgin, Alexander. 2021. Political steering in the European Commission: a comparison of the energy and health sectors. *Journal of European Integration* 43:6, 755–771. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1812063>
- Brooks, Eleanor ja Geyer, Robert. 2020. The Development of EU Health Policy and the Covid-19 Pandemic: Trends and Implications. *Journal of European Integration* 42:8, 1057–1076. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853718>
- Brooks, Eleanor, de Ruijter, Anniek ja Greer, Scott L. 2021. The European Union Confronts Covid-19: Another European Rescue of the Nation-State? Teoksessa Scott L. Greer, Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca ja André Peralta-Santos (toim.), *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of Covid-19*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 235–248.
- Cachia, Jean Claude. 2021. The europeanization of the covid-19 pandemic response and the EU’s solidarity with Italy. *Contemporary Italian Politics* 13:1, 81–104. <https://doi.org/10.1080/23248823.2021.1871808>
- Eduskunta. 2020. *Valtioneuvoston selvitys. Komission tiedonannot Euroopan terveystalouden ja lääkestrategiasta*. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/E_152+2020.aspx. Viitattu 1.12.2022
- Engler, Sarah, Brunner, Palmo, Loviat, Romane, Abou-Chadi, Tarik, Leemann, Lucas, Glaser, Andreas ja Küber, Daniel. 2021. Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies. *West European Politics* 44:5–6, 1077–1102. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1900669>
- EU2019.fi. 2019. Puheenjohtajakauden yhteenveto: <https://eu2019.fi/eu-puheenjohtajuus/yhteenvedo>. Viitattu 1.12.2022.
- EU komissio. 2020a. Komission tiedonanto. *Vaiheittaiset ja koordinoitavat toimet vapaan liikkuvuuden palauttamiseksi ja sisärajoitarkastusten poistamiseksi – Covid-19*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0515\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0515(05)&from=EN). Viitattu 1.12.2022.

- EU komissio. 2020b. *Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rajat ylittävistä vakavista terveysuhkista ja päätöksen N:o 1082/2013/EU kumoamisesta*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52020PC0727>. Viitattu 1.12.2022.
- Fahy, Nick, Mauer, Nicole ja Panteli, Dimitra. 2021. European support for improving health and care systems. Policy Brief 43. Kööpenhamina: European Observatory on Health Systems and Policies.
- Ferrera, Maurizio, Miró, Joan ja Ronchi, Stefano. 2021. Walking the road together? EU polity maintenance during the COVID-19 crisis. *West European Politics* 44:5–6, 1329–1352. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1905328>
- Greer, Scott L. 2006. Uninvited Europeanization: Neofunctionalism, Health Services and the EU. *Journal of European Public Policy* 13:1, 134–152. <https://doi.org/10.1080/13501760500380783>
- Greer, Scott L., Ruijter, Anniek de ja Brooks, Eleanor. 2021. The COVID-19 Pandemic: Failing Forward in Public Health. Teoksessa Marianne Riddervold, Jarle Trondal ja Akasemi Newsome (toim.), *The Palgrave Handbook of EU Crises*. Cham: Palgrave Macmillan, 747–764.
- Greitens, Sheena Chestnut. 2020. Surveillance, Security, and Liberal Democracy in the Post-COVID World. *International Organization* 74:S1, E169–E190. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000417>
- Guigner, Sebastian. 2016. De ”la santé dans toutes les politiques” à ”toutes les politiques dans la santé” : le régime de visibilité de la prise en compte de la santé dans les politiques de l’Union européenne: Commentaire. *Sciences sociales et santé* 34, 71–79. <https://doi.org/10.3917/sss.342.0071>
- Hannan, Michael T. ja Freeman, John H. 1977. The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology* 82, 929–964.
- Hawley, Amos. 1968. Human ecology. Teoksessa David L. Sills (toim.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan, 328–337.
- Heinikoski, Saila, Ketola, Johanna ja Peltonen, Aada. 2021. Kosmopolitanismi ja kansalaisuuden rajat. Suomen ja Irlannin rajatoimet koronakriisissä. *Kosmopolis* 51 (1): 54–71.
- Heinonen, Noora ja Saari, Juho. 2021. Mahdottomasta mahdolliseksi. EU:n sosiaalinen ulottuvuus. Teoksessa Tapio Raunio ja Juho Saari (toim.), *Moninaisuudessaan yhtenäinen? Euroopan unionin suunta*. Helsinki: Gaudeamus, 143–166.
- Kanter, Rosabeth Moss. 1972. *Commitment and Community*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ladi, Stella ja Tsarouhas, Dimitris. 2020. EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity. *Journal of European Integration* 42:8, 1041–1056. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1852231>
- Ladi, Stella ja Wolff, Sarah. 2021. The EU Institutional Architecture in the Covid-19 Response: Coordinative Europeanization in Times of Permanent Emergency. *Journal of Common Market Studies* 59:S1, 32–43. <https://doi.org/10.1111/jcms.13254>
- Lamping, Wolfram ja Steffen, Monika. 2009. European Union and Health Policy: The “Chaordic” Dynamics of Integration. *Social Science Quarterly* 90:5, 1361–1379. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6237.2009.00659.x>
- Meunier, Sophie ja Mickus, Justinas. 2020. Sizing up the Competition: Explaining Reforms of European Union Competition Policy in the Covid-19 Era. *Journal of European Integration* 42:8, 1077–1094. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1852232>
- Mustosmäki, Armi, Anttila, Timo, Oinas, Tomi ja Nätti, Jouko. 2013. Konvergenssi vai divergenssi? Vertaileva tutkimus työelämän laadun muutoksesta Euroopassa 1995–2010. *Yhteiskuntapolitiikka* 78:6, 618–633.

- Mörttinen, Matti. 2021. *Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa. Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle*. Sitra.
- Nicolaidis, Kalypso. 2018. Braving the Waves? Europe's Constitutional Settlement at Twenty. *Journal of Common Market Studies* 56:7, 1614–1630. <https://doi.org/10.1111/jcms.12791>
- Paccès, Alessio M. ja Weimer, Maria. 2020. From Diversity to Coordination: A European Approach to COVID-19. *European Journal of Risk Regulation* 11, 283–296. <https://doi.org/10.1017/err.2020.36>
- Pozen, David E. ja Scheppele, Kim Lane. 2020. Executive Underreach, in Pandemics and Otherwise. *American Journal of International Law* 114:4, 608–617. <https://doi.org/10.1017/ajil.2020.59>
- Radaelli, Claudio M. 2000. Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13:1, 25–43. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00122>
- Radaelli, Claudio M. 2001. The Domestic Impact Of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research. *Politique Européenne* 5, 107–142.
- Rainio-Niemi, Johanna. 2020. Koronakriisi ja valtio: Suomen ja Ruotsin mallien vertailua. *Kosmopolis* 50:2, 162–173.
- Randall, Ed. 2000. European Union Health Policy With and Without Design: Serendipity, Tragedy and the Future of EU Health Policy. *Policy Studies* 21:2, 133–164. <https://doi.org/10.1080/713691365>
- Reh, Christine, Héritier, Adrienne, Bressanelli, Edoardo ja Koop, Christel. 2013. The informal politics of legislation: Explaining secluded decision making in the European Union. *Comparative Political Studies* 46:9, 1112–1142. <https://doi.org/10.1177/0010414011426415>
- Saari, Juho ja Kari, Matti. 2006. Sosiaali- ja terveystaloudellinen: nopeasti muuttunut politiikkalohko. Teoksessa Tapio Raunio ja Juho Saari (toim.), *Eurooppalaistuminen – Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus. 140–180.
- Saurugger, Sabine. 2004. Europeanization as a methodological challenge: The case of interest groups. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 7:4, 291–312. <https://doi.org/10.1080/13876980500319337>
- Schmidt, Vivien A. 2020. Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic. *Journal of European Integration* 42:8, 1177–1193. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853121>
- Schomaker, Rahel M., Hack, Marko ja Mandry, Ann-Katrin. 2021. The EU's reaction in the first wave of the Covid-19 pandemic between centralisation and decentralisation, formality and informality. *Journal of European Public Policy* 28:8, 1278–1298. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1942153>
- Shipan, Charles R. ja Volden, Craig. 2008. The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science* 52:4, 840–857.
- Toshkov, Dimitar, Carroll, Brendan ja Yesilkagit, Kutsal. 2021. Government capacity, societal trust or party preferences: what accounts for the variety of national policy responses to the COVID-19 pandemic in Europe? *Journal of European Public Policy*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1928270>
- Truchlewski, Zbigniew, Schelkle, Waltraud ja Ganderson, Joseph. 2021. Buying time for democracies? European Union emergency politics in the time of COVID-19. *West European Politics* 44:5–6, 1353–1375. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1916723>
- Villadsen, Anders R. 2011. Structural Embeddedness of Political Top Executives as Explanation of Policy Isomorphism. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21:4, 573–599. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur007>

- Wach, Krzysztof. 2015. Conceptualizing Europeanization: Theoretical Approaches and Research Designs. Teoksessa Piotr Stanek ja Krzysztof Wach (toim.), *Europeanization Processes from the Meso-economic Perspective: Industries and Policies*. Krakova: Cracow University of Economics, 11–23.
- White, Jonathan. 2019. *Politics of Last Resort: Governing by Emergency in the European Union*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198791720.001.0001>
- White, Jonathan. 2021. Emergency Europe after Covid-19. Teoksessa Gerard Delanty (toim.), *Pandemics, politics, and society. Critical perspectives on the Covid-19 crisis*. Berlin/Boston: de Gruyter
- Wodak, Ruth. 2021. Crisis Communication and crisis management during COVID-19. *Global Discourse* 11:3, 329–353. <https://doi.org/10.1332/204378921X16100431230102>
- Wolff, Sarah ja Ladi, Stella. 2020. European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency. *Journal of European Integration* 42:8, 1025–1040. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853120>
- Wong, Reuben. 2011. Europeanisation of Foreign Policy. Teoksessa Christopher Hill ja Michael Smith (toim.), *International Relations and the European Union*, 2. laitos. Oxford: Oxford University Press, 149–150.

KIRJOITTAJATIEDOT

JOHANNA KETOLA

VTM, Väitöskirjatutkija
Valtio-oppi
Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta
Turun yliopisto
jmketo(at)utu.fi

WALTTERI IMMONEN

VTM, Väitöskirjatutkija
Valtio-oppi
Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta
Turun yliopisto
wreimm(at)utu.fi

HENRI VOGT

D.Phil. (Oxon.), Professori
Valtio-oppi
Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta
Turun yliopisto
henri.vogt(at)utu.fi