

Kohti post-absolutistista valtiota?

EU-tutkimus haasteena politiikan tutkimukselle¹

NIILO KAUPPI

EU-tutkimuksen haaste politiikan tutkimukselle koostuu yksinkertaisesti siitä, että Euroopan Unioni edustaa uudenlaista ja ennennäkemätöntä poliittista järjestelmää, jota on vaikea kategorisoida olemassaolevilla jaoilla (ks. Christiansen 1994). Globalisaation lisäksi Euroopan Unionin integraatioprosessin taustalla on suunnaton tapahtuma, kansallisvaltion roolin muuttuminen. Yhteiskuntatieteellisen kommentoinnin keskeinen ongelma on, että sen peruskäsitteet ovat suurelta osin sidoksissa kansallisvaltioon ja sitä koskevaan ajattelutapaan. Näin ollen Euroopan uusi tilanne edellyttää sekä politiikan tutkimuksen perusteiden (esim. käsitteiden valtio ja suverenisuus) että kansallisen politiikan kentän rakenteen uudelleenarviointia.

Vastakohtana juristeille ja taloustieteilijöille, politiikan tutkijoiden velvollisuus on yrittää luoda kokonaiskuva integraation tuomista muutoksista ja valottaa niitä siten, että yhteiskunnallinen vallankäyttö (miten valtaa käytetään) tulee näkyväksi. Poliitiikan tutkijoiden

olisi nyt pohdiskeltava, minkälaista uutta politiikan karttaa tarvitaan tämän uuden todellisuuden hahmottamiseksi, sillä perinteinen suomalaisen politiikan kartta on vanhentunut. Nykytilanteen voisi kenties käsitteellistää niin, että uuden valtakeskuksen – Unioni instituutioineen ja käytäntöineen – tulo suomalaiseen poliittiseen peliin merkitsee koko poliittisen järjestelmän tasolla tapahtuvaa poliittisten resurssien uusjakoa. Poliittisen pelin kortit ovat uudelleenjaossa. Uudet pelaajat (Eurooppaministerit, komissaarit, europarlamentaarikit, eurolobbaajat jne.) luovat uusia sääntöjä koko ajan. Kokonaisvaltaisia tutkimuksia tästä aiheesta on kuitenkin kovin vähän (ks. esim. Bulmer 1986; Franchini 1992; Lequesne 1993; Murto, Väänänen, Ikonen 1996). Suurin osa näistä tutkimuksista keskittyy muutosten institutionaaliin piirteisiin. Poliittisen sosiologian näkökulmasta katsoen integraation tuomat muutokset ovat kuitenkin monin verroin syväliisemmät, niin syväliisiä että Suomen liittymistä Euroopan Unioniin voidaan pitää tärkeimpänä poliittisena tapahtumana sitten itsenäistymisen (ks. Nousiainen 1992, 262).

Suomalaisella politiikan kentällä liittyminen EU:iin on johtanut lukemattomiin pintaefekteihin. Näkyvimmat ovat uudet vaalit, poliittishallinnolliset ryhmät ja rahoituslähteet. Kansanedustajat ovat saaneet kilpailijoikseen eu-

¹ Tämä artikkeli on kirjallinen versio 29. Poliitiikan tutkimuksen päivillä 9.–10.1.1997 pidetystä esitelmästä. Haluaisin kiittää Mikko Hallamaata, Janne Heiskasta, Ipo Koskista ja Juri Mykkästä sekä kaikkia työryhmään "Euroopan Unioni ja politiikka" osallistuneita kommentaisteista.

roparlamentaarikot. Kansallisella tasolla europarlamentaarikit ovat nostaneet kansan valitsemien valtuutettujen määrää 200:sta 216:een, eli 8 prosentilla (Ranskassa noin 10 prosenttia). Tämä on tietysti merkittävä muutos, jonka seurauksia olisi tarkasteltava tarkemmin. Europarlamentaarikit edustavat kansainvälistä elektoraalista eliittiä ja uutta poliittikotyyppiä kaikine ristiriitoinen. Ne voidaan kontrastoida toisaalta kansallisiin poliittikoihin ja toisaalta kansainvälisiin nimettyihin poliittikoihin, kuten YK:n pääsihteriin. Samoin kuin Euroopan Unioni, joka ei ole federaatio eikä valtio, eivät europarlamentaarikotkaan ole kansanedustajia eivätkä kansainvälisiä virkamiehiä. Uusien eliittien ja/tai vanhojen eliittien mukautumisen kannalta olisi arvioitava, miten ne onnistuvat käyttämään Eurooppaa koskevaa tietoa ja kokemusta kotimaassa ja miten rooliristiriidat kansallisen ja eurooppalaisen poliitikon välillä ratkaistaan. Esimerkiksi Ranskassa ei ole näyttänyt varsinaisesti syntyneen erillistä EU-eliittiä siinä mielessä, että jokin ryhmä olisi monopolisoitunut EU-virat, sillä puolueet kontrolloivat tiukemmin kuin esimerkiksi Suomessa pääsyä näihin virkoihin.

EU on poliittinen luomus

Hallinnossa liittyminen EU:iin on muuttanut hallinnollisia käytäntöjä (esimerkiksi palvelujen kilpailuttaminen) ja henkilökuntaa on jouduttu kouluttamaan uudelleen. Uusliberalistista ideologiaa seuraten hyvinvointivaltio on enenevästi muuttunut kilpailuvaltioksi. Uusia virkoja on perustettu. Näkyvimmit ovat valtiosihteerien virat ulkoministeriössä ja korkeat virat Brysselin byrokratiassa. Vanhojen virkojen tehtävälueita on uudelleenmääritelty. Hallinnolliset käytännöt ja sitä kautta formaaliset ja informaaliset valtasuhteet virastojen ja virkojen haltioiden välillä ovat muuttuneet. Uusi todellisuus on johtanut kiistoihin presidentin ja pääministerin välillä sekä ulkoministeriön ja pääministerin kanslian välillä. Eurooppa-ministerin toimialasta käydään sanomalehdistössä ja puolueiden välillä jatkuvaa köydenvetoa. Jotkut ministeriöt ovat menettäneet valtaa, toiset kanavoineet tukeaan toisella nimellä ja saaneet haltuunsa uusia rahavirtoja. Suurlähetystöjen hierarkiassa Brysselistä on tullut ykkönen. Bel-

gian pääkaupunki on ohittanut Washingtonin, Moskovan ja Tukholman. Uudelleenmäärittelyt ja politiikan sekä hallinnon pelisääntöjen muutokset ovat johtaneet rajuihin kamppailuihin siitä, kuka hallitsee tietyt rahavirratt ja virat. Nämä muutokset saattavat selittää, miksi eri ministeriöt hakevat samoja rahoja. Kokonaistilanne on kaaos, jota hallitsee improvisaation, uuden opettelun ja tietämättömyyden cocktail ja joka asettuu jyrkästi vastakkain menneiden aikojen "normaalipolitiikalle".

Poliitikoille EU:iin liittyminen on merkinnyt uusien mahdollisuuksien avautumista. Kunnianhimoisimmat pyrkivät Brysselin komissaariksi. Aloitteleville poliitikoille europarlamentaarikon avustajan paikka tarjoaa uuden vaihtoehdon poliittisten resurssien kasaamiseksi. Monet kunnianhimoiset poliitikot ja virkamiehet ovat taas koulunpenkillä, ranskan tunneilla. Vaalit ovat tarjonneet joillekin mahdollisuuden kehittää EU:iin sidottuja poliittisia resursseja. Kielitaito, etenkin ranskan kielen taito, ja edustavuus, erityisesti esiintyminen ja kansainvälisyys, ovat nousseet arvossaan. Ansioluetteloissa kielikursit ulkomailla alleviivataan rekrytoitaessa virkamiehiä. Vaalit ovat myös tarjonneet mahdollisuuden joillekin julkkiksille muuttaa julkinen näkyvyys poliittiseksi legitimiisyydeksi. Toisin sanoen EU-vaalit ovat luoneet uuden väylän päästä politiikan kentälle. Korkean politiikan tasolla EU tarjoaa Suomelle ja sen korkeimmille edustajille mahdollisuuden näytellä globaalia poliittista roolia Chiracin ja Kohlin kanssa. Suomen profiili maailmanpolitiikassa on kohonnut. Itä-Euroopan maiden poliittiset edustajat ovat nyt kiinnostuneita Suomesta. Esimerkkejä voisi jatkaa. Kun kaikki nämä pienet ja suuret muutokset kerätään yhteen, on selvää, että integraation vaikutukset ovat huomattavat, niin huomattavat, että niitä ei ole tavallaan nähty sellaisina kuin ne ovat. Puut on nähty, metsää ei.

Medioissa Euroopan Unioniin liittyvät asiat on usein leimattu joko juridiikan tai taloustieteen piiriin. Unohdetaan, että EU on poliittisesti motivoitunut luomus. Sen kehittämistä vastasivat ja vastaavat edelleenkin poliitikot ja virkamiehet, eivät esimerkiksi taloustieteilijät. Tarkoitus kun oli alunperin estää uuden sodan syttyminen Ranskan ja Saksan välille. Kun tämä ei onnistunut perinteisen politiikan tai tur-

vallisuuspolitiikan aloilla suoraan, päätettiin aloittaa integraatio talouden ja strategisesti tärkeän teräksen ja hiilen alueella (ks. Monnet 1976). Ajatuksena oli, että talouspolitiikka on turvallisuuspolitiikkaa. Ongelma politiikan tutkimuksen kannalta on, että sellaiset käsitteelliset jaot kuten talous ja politiikka peittävät EU:n perustamisen ytimen, sen tosiasian, että taloudellinen integraatio on poliittisen integraation moottori. Kun entinen EEC:n komissaari Hallstein sanoi, ettei EEC:ssä ollut niinkään kysymys taloudesta kuin politiikasta, hän käsittääkseni tarkoitti juuri tätä. Tieteellisen kommentoinnin kannalta ongelma on siinä, että politiikan tutkija ei ole taloustieteilijä eikä taloustieteilijä politiikan tutkija. Taloustieteilijällä tuskin on mitään sanottavaa turvallisuuspolitiikasta. Poliitiikan tutkija saatetaan taas leimata naiiviksi, jos hän alkaa puhua liikaa taloudesta.

Ovatko Loviisan EU-rahastusta enää kunnallispolitiikkaa?

Jaakko Nousiaista seuraten (Nousiainen 1992, 262-270) voidaan kysyä, missä mielessä EU-tutkimuksen yhteydessä voi enää puhua kansallisesta ja ylikansallisesta politiikasta? Tuntuu nimittäin siltä, että ennennäkemättömän poliittisen todellisuuden olemassaolo edellyttäisi tämäntyyppisten vakiintuneiden jakojen arviointia uudelleen. Muutokset ulottuvat poliittisen järjestelmän alimmille tasoille. Ovatko Muhoksen tai Loviisan kunnan EU:lta saadut tukirahat vain ja pelkästään kunnallispolitiikkaa? Näyttää siltä, että joistakin kunnallispolitiikan osista on tullut sekä kansallista että kansainvälistä politiikkaa. Informaation tarve on myös tässä prosessissa muuttunut. Brysselissä noudatettavien hallinnollisten menettelyjen tuntemus saattaa nyt olla ratkaisevaa rahoituksen saamiseksi. Ranskaa osaava ja Ranskassa asunut kunnanvaltuutettu saattaa nyt olla arvaamattoman arvokas. EU:n tasolla olevilla ylikansallisilla (tai vielä ranskalaisilla) hallinnollisilla käytännöillä on siten suora paikallinen vaikutus. EU-politiikasta tulee myös kunnallispolitiikkaa ja aluepolitiikkaa. Näin syntyvät uudet strategiset liittymät esimerkiksi komission ja alueiden välille kansallisvaltioita vastaan. Integraatiokehitys tekee mahdolliseksi sekä

kansallisvaltioiden että Brysselin bluffien paljastamisen, kuten runsas sanomalehtikirjoittelu todistaa.

Jako kansainväliseen politiikkaan ja muuhun politiikan tutkimukseen estää uuden todellisuuden selkeätä analyysiä. Koska Bryssel on maantieteellisesti Suomen ulkopuolella, niin ajatellaan, että EU on Suomen ulkopuolella. Tämän logiikan mukaisesti joistakin kansainvälisen politiikan tutkijoista on tullut EU-vaalianalytikoita. Nähdäkseni tämäntyyppiset naiivit käsitykset ("EU on Suomen ulkopuolella") tukevat tutkimuksen ohjautumista uomille, jotka vievät harhaan ja joista on jonkin ajan kuluttua vaikea päästä enää irti. Tässä vaiheessa on tehtävä väkivaltaa maantiedolle ja terveille järjelle. Sen sijaan, että ajateltaisiin Brysselin olevan Belgian pääkaupunki, vallan käytön ja sen analyysin kannalta olisi korrektimpaa sanoa Brysselin olevan Suomen toinen pääkaupunki. Kaikki EU-maat ovat siirtyneet kaksoispääkaupunkijärjestelmään. Bryssel on Helsingissä yhtä paljon kuin se on Pariisissa, Bonnissa jne. Usein unohdetun poliittisen kulttuurin rooli Euroopan integraatiossa on keskeinen. Pariisissa kaksoispääkaupunkijärjestelmä on uusi tilanne. Helsingissä taas se on *déjà vu*. Imperialistinen menneisyys vaikuttaa monin tavoin EU:n kehitysmahdollisuuksiin, kuten yhteisen puolustus- ja turvallisuuspolitiikan kohtalo osoittaa.

Paikallisen, kansallisen ja ylikansallisen uudet kytkennöt Euroopan Unionin yhteydessä vaativat sitä, että enää ei tarkastella pelkästään kunnallispoliittista päätöksentekoa, kansallista päätöksentekoa tai Brysselissä tapahtuvaa päätöksentekoa. Ratkaisevat linkit ovat juuri ne henkilöt, jotka yhdistävät toiminnassaan kaikki nämä tasot. Jotkut tutkijat ovatkin tarkastelleet tässä yhteydessä maakuntajohtajia. Monet muut ryhmät olisi myös otettava huomioon, esimerkiksi akateemisessa maailmassa ne, joilla on EU-asioiden kommentoinnin monopoli.

Yhteiskuntatieteiden käsitteelliset jaot eivät ole pelkästään objektiivisia, esimerkiksi tutkimusinstituutioiden linjakajoja koskevia, vaan myös subjektiivisia jakoja. Esimerkiksi yleisen valtio-opin tutkijat koulutetaan olemaan kiinnostuneita tietyistä asioista ja olemaan ajattelematta toisia asioita. EU-tutkimus on politiikan tutkijoille myös henkilökohtainen haaste. He joutuvat uudelleen kouluttamaan itsensä ja

– tämä on ehkä kaikkein vaikeinta – kouluttamaan itsensä olemaan kiinnostuneita uusista asioista. EU-tutkimuksen määrällinen volyyymi aiheuttaa myös ongelmia. Liika tieto ja vaikeus erottaa uusi viini vanhasta viinistä saattavat johtaa turhautumiseen. Mutta syvemmillä on myös kysymys itsesensuurista: jotkut haluavat pysyä tietämättöminä. Poliittisimmat yhteiskuntatieteilijät eivät halua tietää tietyistä asioista mitään, sillä tieto saattaisi johtaa poliittisesti mahdottomiin tilanteisiin. “Liika” tietäminen tekisi myös hyvin vaikeaksi EU:n moraalisen tuomitsemisen (ks. esim. tästä Bourdieu 1996). Tietäminen kun on jossakin määrin ymmärtämistä, ja ymmärtäminen vuorostaan helposti johtaa anteeksiantamiseen.

Kaikkien edellä mainittujen pintaefektien takana on valtion roolin muutos. Onko Suomen maantieteellinen alue enää alistettu yhdelle poliittiselle auktoriteetille, Suomen valtiolle? Suomalaisen politiikan kentän eurooppalaistuminen on ennen kaikkea valtion absoluuttisen ja itsevaltaisen roolin kyseenalaistamista. Ollaanko kaksoispääkaupunkijärjestelmään siirtymisen myötä siirrytty eräänlaiseen post-absoluuttiseen valtiomalliin? Minkälainen tämä malli voisi olla?

Euroopan Unioniin liittymisen myötä uusi poliittinen todellisuus vaatii politiikan tutkimukselta arkaisten jakojen, kuten paikallinen/kansallinen/kansainvälinen, uudelleenarviointia. Käsittääkseni politiikan tutkimus voi antaa kokonaiskuvan integraation muutoksista. Poliittinen sosiologia saattaa tarjota tähän uusia välineitä (ks. esim. Kauppi 1996). Kriittinen ja kokonaisvaltainen EU:iin kohdistuva politiikan tutkimus vaatii myös perinteisten tutkimusalojen, kuten vaalianalyysin (EU-vaalit), valtioteorioiden (suvereeni tai absolutistinen valtio ja post-absolutistinen valtio) tai eliittitutkimuksen (esimerkiksi euoparlamentaarikot, huippuvirkamiehet ja Brysselin byrokrania) uudistamista.

LÄHTEET

- Bourdieu, Pierre (1996): *Wie Maos rotes Buch* (haastattelu). *Der Spiegel* 50, s.172-179.
- Bulmer, Simon (1986): *The Domestic Structure of European Policy-Making in West Germany*. Garland, New York.
- Christiansen, Thomas (1994): *European Integration Between Political Science and International Relations Theory: The End of Sovereignty*. European University Institute Working Papers RSC no.94/4, Firenze.
- Franchini, Claudio (1992): *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*. CEDAM, Padova.
- Kauppi, Niilo (1996): European Union Institutions and French Political Careers. *Scandinavian Political Studies* 19:1, s.1-24.
- Lequesne, Christian (1993): *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.
- Monnet, Jean (1976): *Mémoires*. Fayard, Paris.
- Murto, Eero & Väänänen, Pekka & Ikonen, Raimo (1996): *Sisäpiirit EU-Suomessa. Unioni ja uudet eliitit*. Edita, Helsinki.
- Nousiainen, Jaakko (1992): EY-jäsenyyden vaikutus Suomen valtiollisten laitosten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin. *Politiikka* 34:3, s. 262-270.