

# HALLINNAN KEINOT JA TILAN POLITIIKKA

Euroopan unionin Itämeren alueen strategiassa

**Sanna Aittokallio**

**Pro gradu -tutkielma**

**Valtio-oppi**

**Yhteiskuntatieteiden ja  
filosofian laitos**

**Jyväskylän yliopisto**

**syksy 2014**

# TIIVISTELMÄ

## HALLINNAN KEINOT JA TILAN POLITIIKKA

Euroopan unionin Itämeren alueen strategiassa

Sanna Aittokallio  
Pro gradu -tutkielma  
Valtio-oppi  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
Syksy 2014

Sivumäärä: 68 sivua

Ohjaaja: Marja Keränen

Tutkimus tarkastelee hallinnan keinoja ja tilan politiikkaa Euroopan unionin (EU) Itämeren alueen strategiassa. Itämeren alueen strategia on Eurooppa-neuvoston vuonna 2009 hyväksymä poliittinen julistus, joka käsittelee Itämeren alueen erityispiirteitä, haasteita ja mahdollisuuksia. Tutkimuksen tavoitteena on ensinnäkin selvittää miten Itämeren alueen strategia voidaan poliittisena julistuksena käsittää EU:n harjoittaman poliittisen hallinnan tuotteeksi ja välineeksi. Toisekseen tutkimus tarkastelee kyseistä strategiaa itsessään uutta poliittista tilaa rakentava avauksena.

Tutkimuksen lähtökohtana on käsitys EU:sta uudenaikaisena monitasoisena hallintajärjestelmänä. Kahden viimeisen vuosikymmenen aikana eurooppalainen integraatiokehitys on tuonut mukanaan uudenaikaisia poliittisen hallinnan ja vallankäytön tapoja, mikä on monitasoisen hallinnan puitteissa tarkoittanut vallan siirtymistä keskushallinnoilta sekä vertikaalisesti kansainväliselle ja alueelliselle tasolle että horisontaalisesti ei-valtiollisille toimijoille. Samaan aikaan eurooppalainen aluepolitiikka on korostanut alueiden merkitystä ja identiteettiä osana Eurooppaa. Tilan politiikan näkökulmasta makroalue muodostaa uuden käsitteellisen ja toiminnallisen tason jäsenmaiden ja Euroopan unionin välimaastoon. Siten makroalue murtaa perinteistä käsitystä paikallisen, alueellisen, kansallisvaltion ja Euroopan unionin muodostamasta vertikaalisesta tilallisesta rakenteesta. Tässä tutkimuksessa makroalueen nimeäminen, kuvaaminen ja rajaaminen ovat vallankäyttöä, jossa alue itsessään näyttäytyy tiettyjä tarkoituksia varten luotuna sosiaalisena konstruktiona.

Tutkimuksen tuloksista voidaan päätellä, että Itämeren alueen strategia uudelleentuottaa ja vahvistaa käsitystä Euroopasta ja makroalueesta laskettavana kokonaisuutena, joka itseohjautuvasti ottaa vastuun omasta kohtalostaan ja menestyksestään toimien mallialueena unionin muille alueille. Itämeren alueen strategia ei sisällä uusia poliittisen hallinnan keinoja tai periaatteita, vaan sen avulla pyritään tehokkaasti toteuttamaan muun muassa kumppanuuden, tehokkuuden, avoimuuden ja johdonmukaisuuden periaatteita. Makroalue on itsessään uusi poliittisen toiminnan tila, joka rajautuu strategiassa määriteltyihin sääntöihin, tavoitteisiin ja reunaehtoihin.

Avainsanat: Euroopan unioni, makroalue, Itämeren alueen strategia, monitasoinen hallinta, tilan politiikka, avoimen koordinaation menetelmä, eurooppalaisen hallinnan valkoinen kirja

## SISÄLTÖ

<b>1</b>	<b>JOHDANTO .....</b>	<b>2</b>
1.1	TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA AIKAISEMPI TUTKIMUS.....	2
1.2	TUTKIMUSKYSYMYKSET, TEOREETTINEN VIITEKEHYS JA AINEISTO .....	5
1.3	TUTKIMUKSEN KULKU .....	8
<b>2</b>	<b>ITÄMEREN ALUEEN STRATEGIA OSANA EUROOPAN UNIONIN MONITASOISTA HALLINTAJÄRJESTELMÄÄ .....</b>	<b>9</b>
2.1	EUROOPPALAISEN INTEGRAATION LÄHTÖKOHDAT JA OMINAISPIIRTEET .....	13
2.2	EUROOPAN UNIONI UUDENLAISENA MONITASOISENA HALLINTAJÄRJESTELMÄNÄ..	20
2.3	ITÄMEREN ALUEEN STRATEGIA HALLINNAN VÄLINEENÄ.....	25
<b>3</b>	<b>TILAN POLITIIKKA JA ITÄMEREN ALUEEN STRATEGIA .....</b>	<b>37</b>
3.1	ITÄMEREN ALUE SOSIAALISENA KONSTRUKTIONA - RAJAT JA EPÄSYMMETRISET VALTASUHTEET.....	39
3.2	ALUEEN IDENTITEETTI JA NARRATIIVIT.....	49
3.3	ALUEEN VAKIINTUMINEN UUTENA TILANA .....	53
<b>4</b>	<b>YHTEENVETO.....</b>	<b>58</b>
	<b>LÄHTEET .....</b>	<b>64</b>
	AINEISTO .....	64
	MUUT LÄHTEET .....	64

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja aikaisempi tutkimus

Pro gradu- tutkielmani käsittelee hallinnan keinoja ja tilan politiikkaa Euroopan unionin (EU) Itämeren alueen strategiassa. Itämeren alueen strategia on Eurooppa-neuvoston vuonna 2009 hyväksymä poliittinen julistus, joka käsittelee Itämeren aluetta ja sen erityispiirteitä. Tutkimukseni taustalla on käsitys Euroopan unionista uudenaikaisena monitasoisena hallintajärjestelmänä, joka on vuosikymmenien aikana edenneen eurooppalaisen integraation myötä muuttunut hallitusten välisestä taloudellisesta yhteistyöstä yhä moninaisempia politiikan aloja kattavaksi taloudelliseksi ja poliittiseksi unioniksi. Integraatiokehityksen myötä syntynyt Euroopan unioni on merkittävä osa 28 jäsenmaansa taloudellista, poliittista ja yhteiskunnallista järjestelmää ulottaen vaikutusvaltansa yli 500 miljoonan EU-kansalaisen arkiseen elämään, työntekoon, toimeentuloon ja matkustamiseen. Voidaan todeta, että erityisesti viimeisten vuosikymmenien aikana tapahtunut integraatiokehitys on kaventanut jäsenvaltioiden suvereniteettia ja tuonut mukanaan uudenlaisia poliittisen vallankäytön ja hallinnan tapoja (ks. Tiilikainen ja Palosaari 2007; Hooghe ja Marks 2003 sekä Walters ja Haahr 2005). Euroopan unionin harjoittama moderni hallinta on viimeisten kahden vuosikymmenen aikana tarkoittanut kykyä tuottaa ja toteuttaa pitkän aikavälin strategioita (ks. Walters ja Haahr 2005). Lisäksi eurooppalainen hallinta on tarkoittanut kykyä osallistaa kansallisen ja alueellisen tason toimijoita toimimaan vastuullisina ja rationaalisina kumppaneina (Avoimen koordinaation menetelmä, Euroopan yhteisö 2014; Eurooppalainen hallintotapa - Valkoinen kirja, Euroopan komissio 2001).

Itämeren seutu on yksi mielenkiintoisimmista raja-alueista Euroopan unionissa. Vielä 1980-luvulla kylmän sodan jakolinjat vallitsivat alueella. Itäisen Euroopan maiden itsenäistymisen ja EU-jäsenyyden myötä rajat ylittävää yhteistyötä on Itämeren alueella rakennettu aktiivisesti sekä yhteisessä EU-jäsenyyden viitekehyksessä että sen ulkopuolella. Yksi tämän hetken kiinnostavimmista erilaisia hallinnan strategioita yhdistelevästä ilmiöstä ovat Euroopan unionin *makroaluestrategiat*, joita on luotu samalla maantieteellisellä alueella sijaitsevia jäsenmaita varten. Euroopan unionin Itämeren alueen strategia oli vuonna 2009 voimaan astuessaan ensimmäinen makroaluestrategia. Makroaluestrategioita on vuoden 2009 jälkeen julkaistu myös Tonavan alueelle, sekä alettu

valmistelemaan Adrianmeren ja Joonianmeren aluetta sekä Alppien aluetta varten. Itämeren alueen strategian tavoitteena on poliittisen ohjauksen ja uudenlaisen monitasoisen kumppanuuden keinoin edistää Itämeren alueen suotuisaa kehitystä, nopeuttaa yhteisön sääntöjen ja politiikkojen toimeenpanoa sekä paneutua yhteistyön keinoin alueen kohtaamiin yhteisiin haasteisiin (Euroopan unionin strategia Itämeren aluetta varten, Euroopan komissio 2009).

Itämeren alueen asema osana integraatiota ja Euroopan unionia muuttui merkittävästi toukokuussa 2004 Puolan, Viron, Latvian ja Liettuan liittyttyä EU:n jäsenmaiksi. Ennen vuoden 2004 EU:n laajentumista Itämeren alueen maista EU:n jäsenmaita olivat Suomi, Ruotsi, Saksa ja Tanska. Täten Itämeren yhdeksästä rannikkovaltiosta kahdeksan on EU:n jäseniä. Itämerestä tuli käytännöllisesti katsoen EU:n sisämeri, joten alueeseen liittyvät erityispiirteet, haasteet ja mahdollisuudet sekä erityisesti uusien jäsenmaiden sopeuttaminen yhteisön sääntöihin, välineisiin ja politiikkaan nousi korkealle Euroopan parlamentin sekä Eurooppa-neuvoston asialistalla. Tätä taustaa vasten komissio sai Eurooppa-neuvoston antamissa päätelmissä joulukuussa 2007 kehotuksen laatia EU:n Itämeren alueen strategia kesäkuuhun 2009 mennessä. Taustalla oli Itämeren alueen heikentyneen ympäristön tilan ohella pyrkimys tehostaa yhteisön politiikkojen<sup>1</sup> toteutumista alueella sekä parantaa toimien koordinoitua ja alueen eri toimijoiden välistä yhteistyötä. EU:n Itämeren alueen strategia ei sinällään sisällä uutta lainsäädäntöä, eikä sen ympärille ole tarkoitus rakentaa uusia hallinnollisia rakenteita tai uusia rahoitusinstrumentteja. Se on luonteeltaan poliittinen julistus, jonka Eurooppa-neuvosto eli jäsenmaiden poliittiset johtajat ovat neuvoston päätöslauselmassa hyväksyneet. (The European Union Strategy for the Baltic Sea region - Background and Analysis, Euroopan komissio 2010).

Pitkällä aikaperspektiivillä tarkasteltaessa voidaan todeta, että alueellisen integraation näkökulmasta Itämeren alue on vajaan vuosikymmenen ajan ollut uudessa tilanteessa. Eurooppalaisesta integraatiosta tuli koko aluetta yhdistävä viitekehys Viron, Latvian, Liettuan ja Puolan liittyessä EU-jäsenmaiksi vuonna 2004. Pohjoismaisen yhteistyön perustalle rakennettu Itämeren alueellinen integraatio laajeni siten käsittämään kaikki alueet rannikkovaltiot, Venäjää lukuun ottamatta. Itämeren alueellisen integraation taustalla vaikuttaa siten erilaisten ja eri maiden välillä olevien osittain päällekkäisten

---

<sup>1</sup> kuten esimerkiksi koheesio politiikka, kestävän kehityksen strategia, ympäristöpolitiikka ja yhdenmety meripolitiikka

yhteistyösopimusten ja yhteistyön harjoittamisen historiallisten traditioiden lisäksi kunkin maan taustoista kumpuava katsantokanta Itämeren alueen yhteistyöhön EU:n kontekstissa. Vaikka Itämeri on vuosisatojen historian aikana yhdistänyt alueen maita ja ollut niiden luontainen viitekehys, ovat sen rannikkovaltiot edelleen tänä päivänä keskenään hyvin heterogeenisiä kielen ja kulttuurin, yhteiskunnallisten ja poliittisten traditioiden sekä talouden kehittyneisyyden osalta. (Panorama inforegio - Silmäys Itämeren aluetta koskevaan EU:n strategiaan, Euroopan komissio 2009).

Euroopan unionin Itämeren alueen strategiaa koskevia tutkimuksia on julkaistu muutamia (Bengtsson, 2009; Dubois, Hedin, Schmitt ja Sterling 2009; Metzger ja Schmitt 2012). Toistaiseksi näissä tutkimuksissa on keskitytty makroaluestrategian luomisen lähtökohtiin ja strategian analysoimiseen yleisellä tasolla sekä strategian hyötyjen ja menestystekijöiden analysoimiseen. Strategian tuloksia tai toimivuutta koskevaa tutkimusta ei juuri ole julkaistu lukuun ottamatta komission toteuttamia analyysseja, katsauksia ja raportteja. Itämeren alueen strategian julkaisemista edeltävinä vuosina makroalueita ja niiden muodostumista käsittelevää tutkimusta on julkaissut Oulun yliopiston maantieteen professori Anssi Paasi (Paasi 2001 ja 2009). Euroopan unionin aluepolitiikkaa, hallintaa sekä monitasoista hallintaa koskeva tieteellinen tutkimus on viimeisten parinkymmenen vuoden ajan ollut laajamittaista. Monitasoista hallintaa on tutkittu laajasti muun muassa Gary Marks, Liesbet Hooghe, Ian Bachen ja Matthew Flindersin toimesta (Bache ja Flinders 2004; Hooghe ja Marks 2003; Marks 1993; Marks, Hooghe ja Blank 1996). Lisäksi tilan politiikka ja aluetta koskevia tutkimuksia on julkaistu varsin laajasti sekä englanniksi että suomeksi (Anderson 2000; Jensen ja Richardson 2004; Moisio ja Paasi 2013; Paasi 1986, 1991, 2001, ja 2009). Pro gradu -tutkielmassa käyttämäni teoriataustaa koskevaa tutkimusta on siis saatavilla runsaasti, mutta Itämeren alueen strategiaa analysoivaa tutkimusta on toistaiseksi melko vähän. Itämeren alueen strategia on siksi mielenkiintoinen ja uudehko pro gradu- tutkielman aihe.

Jyväskylän yliopiston filosofian ja yhteiskuntatieteiden laitoksen pro gradu- tutkielmat ja väitöskirjat käsittelevät EU-aiheita melko harvakseltaan. Jyväskylän yliopiston julkaisuarkiston mukaan vuosina 2010–2013 on ilmestynyt yhteensä kahdeksan EU-aiheita käsittelevää gradua, sekä vuosittain noin yksi aihetta käsittelevä väitöskirja.

## 1.2 Tutkimuskysymykset, teorettinen viitekehys ja aineisto

Pro gradu- tutkielmani tavoitteena on kuvailla ja analysoida Itämeren alueen strategiaa osana Euroopan unionin monitasoista hallintajärjestelmää sekä analysoida strategian avulla luotua makroaluetta tilan politiikan kysymysten kautta. Tutkimuskysymykseni ovat:

- Miten Itämeren alueen strategia voidaan poliittisena julistuksena käsittää EU:n harjoittaman poliittisen hallinnan tuotteeksi ja välineeksi?
- Missä määrin Itämeren alueen strategia on itsessään uutta poliittista tilaa rakentava avaus?
- Vastaako Itämeren makroalue aluetta Paasin tarkoittamassa mielessä vai ei?

Pro gradu- tutkielmani taustalla vaikuttavat kaksi pitkän aikavälin kehityskulkua, joiden ymmärtäminen on keskeistä tutkimuksen kohteeseen pureutumisessa. Ensimmäinen on EU:n harjoittaman hallinnan ja hallinnan strategioiden moninaistuminen erityisesti viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Tämä näkyy sekä EU:n jäsenmaihin kohdistaman lainsäädännöllisen ja poliittisen vaikutuksen kasvamisena että hallinnan keinovalikoiman monipuolistumisena (ks. Tiilikainen ja Palosaari 2007). Erityisesti aluepolitiikkaa on viimeisten kahden vuosikymmenen aikana kuvattu ja selitetty monitasoisen hallinnan teorian avulla. Toisekseen on syytä huomioida EU:n harjoittaman aluepolitiikan uusi esiinmarssi, josta osoituksena on erityisesti makroaluestrategioiden ilmaantuminen aluepolitiikan maailmaan muutaman viime vuoden aikana. Eurooppalaisen hallinnan osalta erityisesti avoimen koordinaation menetelmän tarkastelu on Itämeren alueen strategian yhteydessä hyvinkin hedelmällistä.

Pro gradu- tutkielmani teorettinen viitekehys rakentuu käsitykselle Euroopan unionista uudenlaisena monitasoisena hallintajärjestelmänä, joka hyödyntää monipuolisesti modernin hallinnan keinoja. Euroopan unionin, eurooppalaisen hallinnan ja aluepolitiikan osalta olen hyödyntänyt muun muassa Teija Tiilikaisen, Teemu Palosaaren, Angela K. Bournen, Jussi S. Jauhiaisen, Vivi Niemenmaan, Kerstin Jungen, William Waltersin sekä Jens Henrik Haahrin tieteellisiä julkaisuja (Tiilikainen ja Palosaari 2007; Bourne 2007; Jauhiainen ja Niemenmaa 2006; Junge 2007; Walter ja Haahr 2005). Tarkastelen ensimmäistä tutkimuskysymystä monitasoisen hallinnan teorian kautta. Tavoitteenani on lisäksi tutkia miten Itämeren alueen strategia toimii poliittisen hallinnan välineenä

suhteessa EU:n viime vuosina linjaamiin eurooppalaisen hallinnan periaatteisiin. Nämä periaatteet käyvät ilmi vuonna 2001 julkaistusta Eurooppalaisen hallinnan valkoisesta kirjasta. Yksi näistä hallintaa ohjaavista periaatteista on sekä Lissabonin sopimuksessa että Eurooppalaisen hallinnan valkoisessa kirjassa esitelty avoimen koordinaation menetelmä. Käsittelen monitasoisen hallinnan teoriaa Gary Marks, Liesbet Hooghen, Ian Bachen ja Matthew Flindersin ajatusten pohjalta (Bache ja Flinders 2004; Hooghe ja Marks 2003; Marks 1993; Marks, Hooghe ja Blank 1996). Avoimen koordinaation menetelmän osalta nojautun pääasiassa William Waltersin ja Jens Henrik Haahrin (2005) tieteelliselle ajattelulle.

Itämeren alueen strategia on uusi avaus Euroopan unionin monitasoisessa hallinnassa. Strategian avulla luotu makroalue muodostaa tässä tutkimuksessa tekemäni analyysin perusteella uuden käsitteellisen ja toiminnan tason jäsenmaiden ja integraation kokonaisuuden välimaastoon. Samalla makroalueen nimeäminen, rajaaminen ja kuvaaminen tekevät alueen näkyväksi ja erottavat sen muista alueista (Paasi 1986, 1991, 2001 ja 2009). Rajoja ja identiteettiä koskeva määrittely tulee Itämeren alueen strategian yhteydessä nähdä poliittisena vallankäyttönä ja uuden alueellisen tilan tuottamisena. Paasin teorian mukaan alueen nimeäminen, rajaaminen ja sen identiteetin kuvaileminen ovat vallankäyttöä. Tällainen vallankäyttö tekee tilalliset kokonaisuudet näkyviksi ja hallittaviksi. Nimeämisen kautta syntynyt politiikan tila on siten sosiaalinen ja kiistanalainen konstruktio. (Paasi 1986 ja 2009)

Pyrkimyksenäni on tässä tutkielmassa avata Itämeren makroaluetta tilan politiikan kysymysten kautta uudenaikaisena sosiaalisena konstruktiona, jonka identiteetin, rajojen ja valtasuhteiden analysoiminen on relevanttia politiikan tutkimuksen näkökulmasta. Tarkastelen tilan politiikan kysymyksiä Anssi Paasin alueita, regionalismia ja geopolitiikkaa koskevan teorian avulla. Pysin selvittämään rakentuuko Itämeren alueen strategian avulla uutta poliittista tilaa ja toisekseen vastaako strategian myötä syntyvä makroalue aluetta Paasin tarkoittamalla tavalla.

Pro gradu- tutkielman aineistona on:

- *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle - Euroopan unionin strategia Itämeren aluetta varten.* (Euroopan komissio 2009)



Komission tiedonantoon viitataan termillä Euroopan unionin Itämeren alueen strategia. Itämeren alueen strategia julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 10.6.2009 kaikilla unionin virallisilla kielillä. 11-sivuinen suomenkielinen julkaisu, johon tässä tutkielmassa viitataan, koostuu seuraavista kappaleista 1) *Johdanto* 2) *Haasteet ja mahdollisuudet* 3) *Integroitu strategia Itämeren alueen haasteita ja mahdollisuuksia varten* 4) *Tausta* 5) *Vastaus* 6) *Toteutus ja hallinto - Sanoista tekoihin* ja 7) *Päätelmä*.

Pro gradu- tutkielman tausta-aineistona ovat:

- *Oheisasiakirja komission tiedonantoon Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle - Euroopan unionin strategia Itämeren aluetta varten. Toimintasuunnitelma.* (Euroopan komissio 2010)
- *Panorama inforegio - Silmäys Itämeren aluetta koskevaan EU:n strategiaan.* (Euroopan komissio 2009)
- Samecki, Pawel (2009). *Macro-regional Strategies in the European Union - Discussion Paper*
- *The European Union Strategy for the Baltic Sea region - Background and Analysis.* (Euroopan komissio 2010)

Itämeren alueen strategiaa täydentävä toimintasuunnitelma, vuosina 2009 - 2010 aluepolitiikasta vastanneen komissaarin Pawel Sameckin 18.6.2009 esittämä keskustelunavaus sekä kaksi aluepolitiikan pääosaston julkaisua käsittelee strategian taustaa, toimintamallia ja sisältöä sekä makroalueen käsitettä. Niissä määritellään Itämeren alueen strategian 15 prioriteettialaa, jotka jakautuvat strategian mukaisesti neljään aihealueeseen ja horisontaalisiin toimiin. Lisäksi niissä annetaan esimerkkejä prioriteettialoja toteuttavista lippulaivahankkeista sekä strategian käytännön toteuttamisesta. Olen käyttänyt komission julkaisuiden suomenkielisiä versioita niiden saatavuuden mukaan. Itämeren alueen strategian julkaisemisen jälkeen komissio on julkaissut runsaasti erilaisia raportteja ja analyysseja, jotka käsittelevät strategian toteutumista, eri jäsenmaiden aktiivisuutta, toteutuneita hankkeita sekä strategian uudistamista tulevina vuosina. Olen rajannut tässä tutkimuksessa käytetyn komission tuottaman aineiston niihin keskeisiin julkaisuihin, jotka ovat ilmestyneet vuosina 2009 - 2010, sillä en analysoi tässä tutkimuksessa strategian käytännön toteuttamista, toimivuutta tai tuloksia. Metodina aineiston analysoimisessa käytän kriittistä luentatapaa sekä retorista lähestymistapaa, jossa käsitteet ymmärretään strategisesti valituiksi hallinnan työkaluiksi.

Euroopan unionin Itämeren alueen strategia sekä sitä täydentävät asiakirjat ovat luettavissa Euroopan unionin virallisen lehden sähköisestä arkistosta<sup>2</sup> sekä komission aluepolitiikan pääosaston virallisilta Internet-sivuilta.

### 1.3 Tutkimuksen kulku

Itämeren alueen strategiaa analysoitaessa on tärkeää tunnistaa pitkän aikavälin kehityskulut. Niiden tunnistaminen auttaa asettamaan tutkielman kohteen osaksi eurooppalaista hallintaa ja aluepolitiikkaa sekä pohtimaan missä määrin makroaluestrategiat ovat uudenlaista poliittista hallintaa ja luovat uutta politiikan tilaa.

Kappaleessa 2 *Itämeren alueen strategia osana Euroopan unionin monitasoista hallintajärjestelmää* käsittelen johdanto-osuudessa Itämeren alueen strategian sisällön, keskeiset politiikat sekä makroalueen käsitteen määrittelyä. Alaluvussa 2.1 *Eurooppalaisen integraation lähtökohdat ja ominaispiirteet* analysoin Euroopan unionin luonnetta ja integraation lähtökohtia. Euroopan unionin nykytilan, aluepolitiikan ja Itämeren alueen rajat ylittävän yhteistyön analysoiminen jatkuu alaluvussa 2.2 *Euroopan unioni uudenlaisena monitasoisena hallintajärjestelmänä*. Alaluvussa 2.3 *Itämeren alueen strategia hallinnan välineenä* tulen käsittelemään ensimmäistä tutkimuskysymystä, eli miten Itämeren alueen strategia voidaan poliittisena julistuksena käsittää EU:n harjoittaman poliittisen hallinnan tuotteeksi ja välineeksi?

Kappaleessa 3 *Tilan politiikka ja Itämeren alueen strategia* käsittelen tilan politiikan kysymyksiä ja analysoin Itämeren alueen strategiaa Anssi Paasin aluetta, regionalismia ja geopolitiikkaa käsittelevän teorian avulla. Alaluvussa 3.1 *Itämeren alue sosiaalisena konstruktiona - rajat ja epäsymmetriset valtasuhteet* esittelen Paasin teoriaa ja sen yhtymäkohtia aineistoon. Teorian soveltaminen aineistoon jatkuu alaluvuissa 3.2 *Alueen identiteetti ja narratiivit* sekä alaluvussa 3.3 *Alueen vakiintuminen uutena tilana*.

Viimeisessä kappaleessa 4 *Yhteenvedo* pohdin Itämeren alueen strategian merkitystä sekä EU:n harjoittaman poliittisen hallinnan tuotteena ja välineenä että itsessään uutta poliittista tilaa rakentava avauksena.

---

<sup>2</sup> EU:n virallinen Eurlex -lehti osoitteessa <http://eur-lex.europa.eu/fi/index.htm>

## **2 ITÄMEREN ALUEEN STRATEGIA OSANA EUROOPAN UNIONIN MONITASOISTA HALLINTAJÄRJESTELMÄÄ**

Euroopan unionin Itämeren alueen strategia on uusi tapa toimia yhteistyössä unionissa. Kahdeksan jäsenmaat alueet, lähes 100 miljoonaa ihmistä, pystyvät suunnittelemaan, priorisoimaan ja toteuttamaan toimenpiteitä varmana siitä, että heidän kollegansa ja naapurinsa tekevät töitä samojen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän ansiosta Itämeren alue pääsee nauttimaan kestävästä ympäristön tilasta, suotuisasta taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta kehityksestä sekä edistämään Euroopan integraatiota konkreettisella tavalla.

(The European Union Strategy for the Baltic Sea region - Background and Analysis 2010, 1)<sup>3</sup>

Itämeren alueen strategia korostaa Itämeren alueen jäsenvaltioiden yhteisiä haasteita ja mahdollisuuksia, uudenlaisen yhteistyön merkitystä ja tavoitteiden määrittelyä sekä niitä kohti etenemistä. Poliittisena julistuksena ja makroaluestrategiana se on osa Euroopan unionin monitasoista hallintajärjestelmää muodostaen jatkumon viime vuosikymmenien aluepolitiikan kehityskuluille sekä hallinnan moninaistumiselle. Euroopan integraatiosta tuli alueen yhteinen viitekehys vuonna 2004, josta lähtien kaikki Itämeren alueen rannikkovaltiot Venäjää lukuun ottamatta ovat olleet EU:n jäseniä. Euroopan unionin toimielinten Itämeren alueeseen kohdistama mielenkiinto voidaan nähdä pyrkimyksenä sopeuttaa uudet jäsenmaat yhteisön sääntöihin, välineisiin ja politiikkaan, mutta samalla pyrkimyksenä ottaa haltuun laajenemisen myötä syntynyt uusi tilanne. (Itämeren alueen strategia 2009, 2–11)

Kuten edellä on todettu, komissio sai Eurooppa-neuvoston antamissa päätelmissä joulukuussa 2007 kehotuksen laatia EU:n Itämeren alueen strategia kesäkuuhun 2009 mennessä. Taustalla oli eri tahojen ilmaisema huoli Itämeren tilasta ja tulevaisuudesta erityisesti ympäristön kannalta. Erityisen huomion kohteeksi nousi Itämeren alueen suojeleminen muun muassa rehevöitymiseltä, haitallisilta aineilta, öljyonnettomuuksilta ja liikkakalastukselta. Komission esittämästä Itämeren alueen strategiasta muodostui laaja erilaisia näkökulmia huomioon ottava julistus, jossa otetaan ympäristönäkökulmien ohella

---

<sup>3</sup> katkelma esipuheesta, oma suomennos

kantaa myös alueen keskenään erittäin heterogeenisten, mutta toisistaan riippuvaisten alueiden tasapainoiseen kehittymiseen. (The European Union Strategy for the Baltic Sea region - Background and Analysis 2010, 5–12)

Eurooppa-neuvoston asettamien reunaehtojen mukaan strategian ei tulisi vaikuttaa yhdenmetyyn meripolitiikan soveltamiseen, sen tulisi muun muassa edistää Itämereen liittyvien kiireellisten ympäristöhaasteiden käsittelyä ja alueen yhteistyön ulkoisen osuuden tulisi rakentua EU:n pohjoisen ulottuvuuden politiikalle. Itämeren alueen strategian valmisteluvaiheessa komissio järjesti laaja-alaisen julkisen kuulemisen, jonka tarkoituksena oli koota jäsenmaiden, alue- ja paikallistahojen ja sidosryhmien näkemyksiä aiheesta. Julkiset kuulemiset ovat komission menetelmiä, joiden avulla kuullaan kansalaisten ja sidosryhmien mielipiteitä poliittisia linjauksia ja lainsäädäntöä varten. Itämeren alueen strategiaa koskeva julkinen kuuleminen päättyi joulukuussa 2008. Komissio julkaisi Itämeren alueen strategian kesäkuussa 2009 ja Eurooppa-neuvosto hyväksyi sen lokakuussa 2009 todeten strategian muodostavan yhtenäiset puitteet, joiden kautta pystytään vastaamaan alueen yhteisiin haasteisiin, panostamaan alueen suotuisaan taloudelliseen kehitykseen sekä edistämään EU:n kilpailukykyä ja alueen sosiaalista ja alueellista koheesiota. (The European Union Strategy for the Baltic Sea region - Background and Analysis 2010, 5–12)

Itämeren alueen strategian kappaleessa 2 *Haasteet ja mahdollisuudet* luetellaan neljä keskeistä välitöntä huomiota vaativaa tehtävää: 1) tehdään kestävä ympäristökehitys mahdolliseksi, 2) parannetaan alueen hyvinvointia, 3) parannetaan alueen yhteyksiä ja vetovoimaa, 4) huolehditaan alueen turvallisuudesta. Mahdollisuuksien ja potentiaalın osalta komissio nostaa esiin hyvin koulutetun työvoiman, innovaatio-osaamisen etenkin tietämykseen perustuvilla aloilla, avaran ja suhteellisen pilaantumattoman maaympäristön runsaine luonnonvaroineen sekä alueellisen yhteistyön perinteet. Komission tekemän analyysin mukaan edellä mainitut haasteet ja mahdollisuudet edellyttävät integroitua lähestymistapaa, jota kuvataan kappaleessa 3 *Integroitu strategia Itämeren alueen haasteita ja mahdollisuuksia varten*. Komission näkemyksen mukaan alueen kestäväpohjainen kehittäminen edellyttää yhteisön politiikkaohjelmien ja alueen rahoitusvarojen parempaa koordinoitua ja strategisempaa käyttöä. Edelleen komission näkemyksen mukaan nykyiset rahoitus- ja oikeudelliset puitteet tarjoavat runsaasti mahdollisuuksia tehokkaaseen yhteistoimintaan. Itämeren alueen strategian

toimenpanemiseksi ei siis perustettu uusia rahoitusinstrumentteja, institutionaalisia rakenteita tai lainsäädäntöä. (Itämeren alueen strategia 2009, 2–11)

Tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisen nähdään strategian mukaan kuuluvan alueen sidosryhmille, joihin lukeutuvat hallintoviranomaiset, virastot, kunnat sekä kansainväliset ja valtiosta riippumattomat järjestöt. Vaikka kyse on ensisijaisesti Euroopan unionille ja sen jäsenmaille osoitetusta sisäisestä strategiasta tulisi sen toteuttamisessa toimia yhteistyössä alueella sijaitsevien EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Näiden suunnitelmien toteuttamiseksi komissio julkaisi toimenpiteitä ja lippulaivahankkeita sisältävän toimintasuunnitelman, jossa strategian mukaiset toimet jaetaan neljään kokonaisuuteen. Nämä kokonaisuudet ovat:

- 1) ympäristöä säästävä alue, joka keskittyy laajasti ympäristön suojeluun ja merenkulkuun
- 2) menestyvä alue, joka keskittyy sisämarkkinoiden vahvistamiseen, innovaatioiden edistämiseen sekä alueen taloudellisten kehityserojen tasoittamiseen
- 3) vetovoimainen hyvien yhteyksien alue, joka keskittyy energiaan ja liikenteeseen liittyviin kysymyksiin
- 4) turvallinen alue, joka keskittyy meriliikenteen turvallisuuteen ja rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan

Kappaleessa 4 *Tausta* komissio määrittelee strategian maantieteelliseksi kattavuudeksi Itämeren ympäröivän suuralueen sekä tiiviin yhteistyön Euroopan unionin ja Venäjän, sekä Valko-Venäjän ja Norjan välillä. Maantieteellisen kattavuuden ohella Itämeren alueen strategian toteuttamisen taustalla vaikuttaa useita politiikanaloja, joista komissio nostaa rahoituksen osalta esille koheesiopolitiikan ja yhteisen kalastuspolitiikan sekä muiden politiikanalojen osalta muun muassa meristrategiapuitedirektiivin, maatalous-, kalastus- ja liikennepolitiikan sekä näiden rinnalla vaikuttavan Helsingin komission (HELCOM) Itämeri-toimintasuunnitelman. (Itämeren alueen strategia 2009, 2–11)

Rahoituksen kannalta keskeisten koheesiopolitiikan ja yhteisen kalastuspolitiikan osalta on syytä mainita, että näiden puitteissa Itämeren alueen jäsenmaihin kohdistui kaudella 2007–2013 komission budjetin mukaan yli 50 miljardin euron rahoitusosuus (Aluepolitiikka ja rahoitus, Euroopan yhteisö 2014, viitattu 25.1.2014). Itämeren alueen strategia on yhteydessä myös komission lokakuussa 2008 esittämään vihreään kirjaan alueellisesta

koheesiosta, jonka mukaan toiminnan perustana tulisi rahoitukseen ja hallinnointiin liittyvien kriteerien sijaan olla toiminnallisten alueiden tarpeet (Vihreä kirja alueellisesta koheesiosta Euroopassa, Euroopan komissio 2008).

Kappaleessa *6 Toteutus ja hallinto - Sanoista tekoihin* kuvataan lyhyesti komission järjestämän julkisen kuulemisen tuloksia sekä strategian kannalta keskeisen joustavan toimintamallin työnjakoa, jonka mukaan komissio vastaa strategian koordinoinnista, seurannasta, raportoinnista, toteuttamisen avustamisesta sekä jatkotoimenpiteistä. Lisäksi komissio pitää Eurooppa-neuvoston ajan tasalla esittämällä säännöllisesti tilanneraportin ja suositusehdotuksia. Strategian käytännön toteutus kuuluu alueella jo toimiville yhteistyökumppaneille siten, että jäsenmaat huolehtivat yhdessä konkreettisista toimenpiteistä. Strategian edistymistä seurataan komission laatimien säännöllisten raporttien ohella vuosittaisen foorumin avulla, jossa strategian eri osa-alueita toteuttavat tahot voivat keskustella strategian edistymisestä ja tehdä toteutukseen liittyviä suosituksia. (Itämeren alueen strategia 2009, 2–11)

EU:n Itämeren alueen makroaluestrategian analysoiminen EU:n harjoittaman hallinnan ja aluepolitiikan näkökulmasta edellyttää määrittelyä siitä mitä käsitteillä makroalue ja makroaluestrategia tarkoitetaan yleisesti ja spesifisti EU-politiikan kontekstissa. Itämeren alueen strategiaa valmistellessaan komissio määritteli makroalueen olevan alue, joka muodostuu sellaisista eri maista tai alueista, joille on ominaista yksi tai useampi yhteinen ominaispiirre tai haaste (ks. Samecki 2009). Edelleen, komission määritelmän mukaan makroaluestrategia on Eurooppa-neuvoston hyväksymä yhdenmety ohjelma, jonka tarkoituksena on käsitellä sellaisen maantieteellisen alueen kohtaamia haasteita, jolla sijaitsee EU:n jäsenmaita sekä EU:n kuulumattomia maita (Aluepolitiikka ja rahoitus, Euroopan yhteisö 2014, viitattu 25.1.2014).

Makroalueen määrittelyä käsitellään laajasti tutkimuksessa *EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study* (Dubois, Hedin, Schmitt & Sterling 2009), jonka mukaan käsite makroalue esiintyy EU-terminologian ohella kansainvälisten suhteiden tutkimusperinteessä sekä joidenkin maiden hallintorakenteen kuvauksissa, jolloin sillä on viitattu maan sisällä olevaan suuralueeseen. Kansainvälisten suhteiden tutkimusperinteessä makroalue koostuu Dubois ym. (2009, 18) mukaan ”rajoitetusta lukumäärästä valtioita, joita maantieteellisin sijainnin ohella yhdistää keskinäinen riippuvuus tai spatiaalisesti yhtenäinen kahdesta tai useammasta valtiosta koostuva alue”. Makroalueen käsitettä

hyödyntävää lähestymistapaa on käytetty erityisesti kuvattaessa jonkin alueen funktionaalisia suhteita, erityisesti taloudellisen ja sosiaalisen kanssakäymisen osalta (Dubois ym. 2009, 17-19). Makroalueen käsitteen alkuperä on siis kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa, mikä on loogista ottaen huomioon, että EU:ta koskeva akateeminen tutkimus on soveltanut laajasti kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa käytettyjä käsitteitä ja teorioita (Tiilikainen ja Palosaari 2007, 9–52).

Pitäen mielessä edellä käsitellyt makroaluetta ja makroaluestrategiaa koskevat määrittelyt on syytä korostaa, että tässä tutkimuksessa makroalue ja makroaluestrategia käsitetään nimenomaan poliittisen toiminnan välineeksi, siis poliittiseksi julistukseksi johon eri osapuolet ovat antaneet hyväksyntänsä. Kyseisen lähestymistavan mukaan makroalueet, kuten alueet ylipäätään, eivät ole ylhäältä annettuja muuttumattomia objekteja, vaan ne on muodostettu ja rajattu erilaisten tarkoituksenmukaisten poliittisten prosessien kautta (ks. Dubois ym. 2009; Moisio ja Paasi 2013 ja Paasi 2009).

## **2.1 Eurooppalaisen integraation lähtökohdat ja ominaispiirteet**

Vetoan tänään kansallisvaltioiden liiton puolesta. En supervaltion. Vaan demokraattisen kansallisvaltioiden liiton, jossa voimme ratkaista yhteisiä ongelmiamme jakamalla suvereniteettia siten, että jokainen maa ja jokainen kansalainen pystyvät hallitsemaan tulevaisuuttaan paremmin. Kyse on unionista, joka toimii jäsenvaltioiden kanssa, ei niitä vastaan. Globalisaation aikana voimavarojen yhdistäminen merkitsee vallan lisääntymistä, ei vähenemistä.

(Barroso 2012, 12)

Euroopan komission puheenjohtaja José Manuel Barroso piti 12. syyskuuta 2012 Strasbourgissa unionin tilaa käsittelevän puheen Euroopan parlamentin täysistunnolle. Puheessa hän vetoaa demokraattisen kansallisvaltioiden liiton puolesta. Kyseinen sanavalinta määrittelee Euroopan unionin luonteen hyvin väljästi. Virallisesti Euroopan unioni määrittelee itsensä ainutlaatuiseksi taloudelliseksi ja poliittiseksi liitoksi, jonka 28 jäsenmaata kattavat suuren osan Euroopan mantereesta. Määritelmänsä mukaan Euroopan unionin tarkoituksena on edistää maanosan suotuisaa kehitystä (EU:n perussopimukset, Euroopan yhteisö 2014, viitattu 30.1.2014). Mikä Euroopan unioni oikeastaan on?

Integraation tuloksena syntynyt Euroopan unioni ei ole valtio, mutta se poikkeaa selvästi myös perinteisestä valtioiden välisestä yhteistyöstä. Onko Euroopan unioni kansainvälinen organisaatio, itsenäisten valtioiden välinen sopimusjärjestelmä, eräänlainen liittovaltio vai jotain muuta? Eurooppalaista integraatiota koskeva politiikan tutkimus on ammentanut näkemyksiä ja ottanut vaikutteita taloustieteiden ja oikeustieteiden lisäksi erityisesti kansainvälisten suhteiden tutkimuksesta siten, että integraation edetessä eri vuosikymmenillä erilaiset teoriat ovat hallinneet tieteellistä tutkimusta. Viimeisten vuosikymmenien aikana EU-tutkimuksen piirissä on syntynyt runsaasti myös integraatiosta itsestään lähtöisin olevaa teoriapohjaa. Hallinnan tutkimuksessa Euroopan unionia ei nähdä perinteisenä kansainvälisenä organisaationa tai kansallisiin järjestelmiin vertautuvana poliittisena järjestelmänä, vaan uudenlaisena monitasoisena hallintajärjestelmänä. Monitasoisessa hallintajärjestelmässä jäsenmaiden ja unionin päätöksenteko on kietoutunut yhteen siten, että poliittisiin prosesseihin osallistuu yksityisiä ja julkisia kansallisia ja monikansallisia toimijaverkostoja. (Tiilikainen ja Palosaari 2007, 9–52; Bache ja Flinders 2004, 1–14)

Tänä päivänä Euroopan unionin harjoittaman hallinnan ja lainsäädännön vaikutukset ovat huomattavasti moninaisempia kuin mitä ne olivat integraation ensimmäisinä vuosikymmeninä. Hallinnan ja vallankäytön näkökulmasta nykytilan analysoiminen on syytä aloittaa perehtymällä integraatiokehityksen alkuvaiheisiin. Monet nykyisen Euroopan unionin rakenteet ja toiminnan lähtökohdat voidaan jäljittää 1950-luvun alkupuolelle, jolloin Euroopan teräs- ja hiiliyhteisö sai alkunsa. Pariisin sopimuksella vuonna 1951 perustettu Euroopan hiili- ja teräsyhteisö sekä vuonna 1957 Rooman sopimuksen myötä perustetut Euroopan talousyhteisö (EEC) ja Euroopan atomienergiayhteisö (EURATOM) muodostavat nykyisen unionin institutionaalisen perustan. Mikäli nykyistä EU:ta tarkastellaan osana laajempaa historiallista kontekstia, on kuusi vuosikymmentä sitten alkanut integraatiokehitys osa maanosan pitkää historiaa, jonka aikana Euroopan maantieteellisellä alueella on nähty laajoja yhtenäisiä valtakuntia tai valtapiirejä jotka ovat kestäneet oman aikansa hajoten jälleen pienemmiksi maantieteellisiksi osiksi. Toisaalta voidaan todeta, että nykyinen Länsi-Euroopassa vallinnut rauhanaika on maanosan historian valossa kestänyt poikkeuksellisen pitkään. Integraatiokehitystä tarkasteltaessa onkin syytä pitää mielessä sen ensimmäiset askeleet, jotka otettiin toisen maailmansodan jälkimainingeissa Euroopan ollessa kahden suursodan runtelema ja köyhdyttämä.



Ajatuksia yhtenäisestä Euroopasta, eurooppalaisesta federalismista ja Euroopan Yhdysvalloista oli ollut vireillä jo 1800-luvulla ja maailmansotien aikana. Ennen toisen maailmansodan päättymistä ajatuksia poliittisesti tai taloudellisesti yhtenäisestä Euroopasta olivat kuitenkin esittäneet lähinnä intellektuellit sekä etäällä poliittisesta päätöksentekovallasta olevat henkilöt. Vasta toisen maailmansodan päättymisen jälkeinen tilanne loi aitoa kiinnostusta yhteistyöhön Länsi-Euroopan maiden välillä. Osittain taustalla olivat katkerat kokemukset nationalismista ja sen luomasta liiallisesta valtioiden välisestä kilpailusta, joka oli ollut osasyynä sotaan ja eurooppalaisten valtioiden alennustilaan. Toisen maailmansodan päätyessä vuonna 1945 epäluulo sodan voittajien ja häviäjien, erityisesti Saksan ja Ranskan välillä kyti. Sota oli vahingoittanut maanosaa pahoin ja erityisesti maatalous, teollisuus ja infrastruktuuri tarvitsivat jälleenrakennusta. Euroopan täytyi sopeutua elämään Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton paineissa ja maanosa jakautui pian läntisiin maihin ja kommunistiseen itäblokin maihin. Euroopan jälleenrakennusta helpotti Yhdysvaltojen vuonna 1947 aloittama Marshall-apu, jota annettiin noin 13 miljardin dollarin edestä. Marshall-apua vastaanottaneet maat perustivat vuonna 1948 Euroopan taloudellisen yhteistyön järjestön (OEEC, myöhemmin OECD), jonka tarkoitus oli edistää Länsi-Euroopan suotuisaa taloudellista kehitystä. (Urwin 2007, 14–25)

Vuodet 1947–1957 olivat merkittäviä eurooppalaisen jälleenrakennuksen ja valtioiden välisen yhteistyön kannalta. Iso-Britannian pääministeri Winston Churchill piti vuonna 1946 Zürichissä puheen, jossa hän esitti ajatuksen Euroopan Yhdysvalloista keinona estää tulevat sodat Euroopan maiden välillä. Haagissa järjestettiin puolestaan vuonna 1948 Euroopan kongressi. Tämä johti Euroopan neuvoston perustamiseen vuonna 1949. Euroopan neuvosto oli ensimmäinen valtioiden välinen poliittinen organisaatio sodanjälkeisessä Euroopassa, joka osaltaan valmisteli maaperää tulevien vuosien tapahtumille. Edellä mainittu Euroopan taloudellisen yhteistyön järjestö ja Euroopan neuvosto olivat yhtä lailla luonteeltaan puhtaasti hallitusten väliseen yhteistyöhön perustuvia organisaatioita, joiden perustaminen voidaan nähdä osoituksena Länsi-Euroopan valtioiden kasvavasta keskinäisriippuvuudesta. (Urwin 2007, 14–25)

Pariisin sopimuksella vuonna 1951 perustettua Euroopan hiili- ja teräsyhteisöä pidetään Euroopan talousyhteisön (EEC) ja Euroopan atomienergiayhteisön (EURATOM) ohella integraation institutionaalisenä perustana. Euroopan hiili- ja teräsyhteisö sai alkunsa Ranskan silloisen ulkoministerin Robert Schumanin nimeä kantavasta Schumanin julistuksesta ollen ensimmäinen länsieurooppalainen kansainvälinen yhteisö, jonka

toimintaperiaatteisiin kuului suvereenien jäsenvaltioiden päätäntävällän osittainen luovuttaminen ylikansalliselle elimelle. Jean Monnet'n laatiman Schumanin julistuksen taustalla oli vahva näkemys siitä, että kestävä rauha ja vakaus alueella voitiin saavuttaa ainoastaan Saksan ja Ranskan välisellä sopimuksella, johon muut maat voivat halutessaan liittyä mukaan. Euroopan teräs- ja hiiliyhteisö oli ensimmäinen askel sektoraalisen taloudellisen integraation prosessissa, johon alkuvaiheessa liittyi mukaan Saksan ja Ranskan ohella Alankomaat, Belgia, Luxemburg ja Italia. Vuodesta 1955 lähtien nämä kuusi valtiota alkoivat rakentaa laajempaa taloudellista yhteistyötä, joka johti Euroopan talousyhteisön (EEC) ja Euroopan atomienergiayhteisön (EURATOM) perustamiseen Rooman sopimuksen myötä vuonna 1957. Nämä kolme yhteisöä olivat erillisiä kokonaisuuksia kunnes ne vuonna 1967 sulautettiin Euroopan yhteisöksi (EY). (Urwin 2007, 14–25)

Integraatiokehitys alkoi siis sektoraalisen yhteistyön merkeissä Euroopan teräs- ja hiiliyhteisön perustamisen myötä. Euroopan talousyhteisön perustavassa Rooman sopimuksessa sektoraalisuus sai väistyä kokonaisvaltaisten näkemysten ja suunnitelmien tieltä. Keskeistä uudessa sopimuksessa oli perustajavaltioiden halu pyrkiä kohti maiden välistä tulliliittoa, joka lopulta tulisi johtamaan yhteismarkkina-alueeseen. Rooman sopimuksen alkupuheessa perustajavaltiot julistivat olevansa "vakaasti päättäneet luoda perustan Euroopan kansojen yhä läheisemmälle liitolle" (EU:n perussopimukset, Euroopan yhteisö 2014, viitattu 30.1.2014). Myös nykyisen EU:n yksi peruseriaatteista, eli tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääomien vapaa liikkuvuus, sekä halu kehittää yhteistä maatalouspolitiikkaa sisältyvät Rooman sopimukseen. Vaikka sopimus on muotoiltu vahvasti taloudellisista näkökulmista, voidaan niiden taustalla nähdä vaikuttavan poliittiset päämäärät. Yhteisön institutionaalinen rakenne pohjautui Euroopan teräs- ja hiiliyhteisön perustalle siten, että Euroopan komissiosta tuli ylikansallinen auktoriteetti, jota tasapainottamaan luotiin jäsenvaltioiden edustajista koostuva ministerineuvosto. Näiden lisäksi perustettiin Euroopan parlamentin edeltäjä eli Euroopan talousyhteisön yleiskokous, jolla ei tosin ollut merkittävää vaikutusta yhteisön toimintaan ja päätöksentekoon ensimmäisten vuosikymmenten aikana (Scully 2007, 174–188). Neljäs Euroopan talousyhteisön instituutioista oli Euroopan tuomioistuin. Rooman sopimus sisälsi tulliliiton ja yhteismarkkinoiden asteittaista toteuttamista koskevia tavoitteita ja aikatauluja, joiden ansiosta Euroopan talousyhteisön ensimmäiset vuodet toivat hyviä tuloksia muun muassa vapautuneen kaupankäynnin osalta. Vuoteen 1961 mennessä

talousyhteisön sisäiset tullitariffit olivat vähentyneet merkittävästi ja teollisuustuotantoon liittyvät määrärajoitukset olivat pääosin poistettu käytöstä, mikä sai aikaan talouskasvua talousyhteisön sisällä. (Urwin 2007, 25–29)

Euroopan talousyhteisön ensimmäisten vuosien positiivinen kehitys herätti toiveita myös poliittisen integraation etenemisestä. Integraatiokehityksen 1960-luvulla kohtaamat vaikeudet kuitenkin estivät tämän estäen sekä jäsenvaltioiden yhteistyön syventämisen että uusien jäsenmaiden hyväksymisen mukaan talousyhteisöön. 1960-luvun alkupuolella Iso-Britannia, Irlanti ja Tanska sekä Norja hakivat talousyhteisön jäseniksi, mutta kolme ensinnä mainittua hyväksyttiin jäseniksi vasta vuosikymmen myöhemmin vuonna 1973 Norjan peruessa hakemuksensa kielteisen kansäänestyksen seurauksena. 1960-luku oli integraatiokehityksessä erimielisyyksien aikaa erityisesti Ranskan ja viiden muun jäsenmaan välillä. Lopulta erimielisyydet integraation etenemisestä johtivat Ranskan jättäytymiseen pois talousyhteisön instituutioiden kokouksista sekä presidentti Charles de Gaullen päätökseen estää kahdesti Iso-Britannian liittymisen jäseneksi muiden toiveista huolimatta. Ranska suhtautui 1960-luvulla erittäin kielteisesti aloitteisiin, joiden se näki heikentävän omaa suvereniteettiaan. Ranskan ja Saksan väliselle yhteistyölle voimakkaasti nojaavan talousyhteisön kooltaan pienemmät jäsenmaat olivat myös huolissaan asemastaan kyseisen voimakaksikon kanssa. Ranskan boikotti talousyhteisön instituutioita kohtaan päättyi lopulta vuonna 1966 niin sanotun Luxemburgin kompromissin myötä, jossa kullekin jäsenmaalle annettiin eräänlainen veto-oikeus tilanteissa, joissa oli kyseessä elintärkeä kansallinen kysymys. (Urwin 2007, 25–29)

Luxemburgin kompromissin tarjoaman veto-oikeuden turvin jäsenvaltiot pystyivät sopimaan määräänemmistöpäätösten laajemmasta käyttöönottamisesta yksimielisten päätösten sijaan, mikä vaikutti merkittävästi yhteisön päätöksentekomenettelyjen kehitykseen tulevina vuosina. 1960-luvun ongelmien taustalla voidaan selkeästi havaita federalismin kannattajien ja hallitustenvälisen yhteistyön kannattajien vastakkaiset näkemykset siitä, mihin suuntaan integraatiokehityksen ja länsieurooppalaisten valtioiden yhteistyön tulisi kulkea. Vuonna 1969 Haagin kokous sysäsi integraatiokehityksen vauhtiin uudelleen. Haagin kokouksen päätösten myötä talousyhteisö avautui uusille jäsenvaltioille, Euroopan parlamentti sai lisävaltuuksia, talous- ja rahaliittoa koskevat suunnitelmat etenivät ja säännölliset jäsenvaltioiden johtajien väliset kokoukset vakiintuivat talousyhteisön päätöksentekomenettelyksi. Näitä säännöllisiä kokouksia varten perustettiin vuonna 1974 Eurooppa-neuvosto, jossa jäsenmaiden johtajat päättivät yhteisön poliittisen

asialistan sisällöstä. Eurooppa-neuvoston perustaminen tasapainotti jäsenvaltioiden välisiä suhteita verrattuna integraation ensimmäisiin vuosiin, jolloin asioiden dynaaminen eteneminen riippui hyvin pitkälti Ranskan ja Saksan välisistä suhteista ja poliittisista päämääristä. (Urwin 2007, 25–29; Phinnemore 2007, 30–35)

1970-luvun puolivälin koittaessa yhteisö oli laajentunut 9-jäseniseksi ja sen vaikutusvalta kansainvälisenä toimijana alkoi vähitellen kasvaa. Yhteinen maatalouspolitiikka lähensi jäsenmaita edelleen 1970-luvun aikana ja lisäksi aluepolitiikkaa sai konkreettista vauhtia Euroopan aluekehitysrahaston perustamisen myötä. Euroopan sosiaalirahasto oli perustettu jo vuonna 1960 parantamaan työllistymistä uusilla sisämarkkinoilla. Rakennerahastojen kautta jäsenmaat saivat merkittävää taloudellista apua sekä työllisyyteen liittyviä tukia. Pyrkimys varmistaa harmoninen kehitys vähentämällä alueiden välisiä kehityseroja mainitaan jo Rooman sopimuksen esipuheessa. Silti Euroopan yhteisön yhteisen aluepolitiikan voidaan Angela Bournen mukaan katsoa saaneen alkunsa vasta 1970-luvulla (Bourne 2007, 291–297; ks. myös Jauhiainen ja Niemenmaa 2006, 138–140). Yhteisen aluepolitiikan kehittymistä vauhditti erityisesti 1970-luvulla, kuten myöhempienkin laajentumisten yhteydessä, uusien jäsenmaiden mukaantulo. Iso-Britannian ja Irlannin sekä myöhemmin 1980-luvulla Espanjan, Portugalin ja Kreikan liittyminen osaksi Euroopan yhteisöä eriytti yhteisön aluerakennetta entisestään lisäten erilaisten alueiden kirjoa sekä taloudellisilla mittareilla mitattuna rikkaiden ja köyhien alueiden välistä kuilua. Kaikkien jäsenmaiden ja alueiden ei katsottu yhtä lailla hyötyvän 1960-luvulla merkittävään rooliin nousseesta yhteisestä maatalouspolitiikasta, joten näiden alueiden suotuisaa kehitystä pyrittiin edistämään aluepolitiikan avulla (Bourne 2007, 288–297; Junge 2007, 391–404).

Yhteisen aluepolitiikan ohella myös Euroopan parlamentin merkitys kasvoi 1970-luvun aikana, sillä jäsenmaat myönsivät sille lisää valtuuksia ja lisäksi parlamentin jäsenten valinta muuttui suoraksi kansanäänestykseksi (Scully 2007, 175–180). 1970-luvulla tapahtuneesta kehityksestä huolimatta monet jo Rooman sopimuksen sisältämät tavoitteet olivat uuden vuosikymmenen alkaessa edelleen toteutumatta. Nämä tavoitteet liittyivät erityisesti yhteismarkkina-alueeseen, talous- ja rahaliittoon kohdistuneiden toiveiden toteutumiseen ja jäsenmaiden poliittiseen integraatioon ylipäänsä. 1970-luvun kansainvälis-poliittinen tilanne, sotatoimet Lähi-idässä, raakaöljyn raju hinnannousu sekä nopeasti kasvava työttömyys ja inflaatio Länsi-Euroopassa saivat jäsenvaltioiden päättäjien suuntaamana katseensa yhteisen integraatiokehityksen sijaan omiin kansallisiin asioihin ja haasteisiin. (Phinnemore 2007, 30–35)

Vuoden 1984 Fontainebleaun kokous saavutti merkittäviä tuloksia integraation syvenemisen ja laajenemisen suhteen, mikä valmisteli tietä 1980-luvun suurimmalle harppaukselle eli vuonna 1986 allekirjoitetulle Euroopan yhtenäisasiakirjalle. Kuten aikaisempina vuosikymmeninä, myös 1980-luvulla integraatiokehityksen suunnan, merkityksen ja muutoksen nopeuden määritteli useiden tekijöiden osuminen kohdilleen samanaikaisesti. 1980-luvun ensimmäisinä vuosina kansainvälistä politiikkaa ja taloudellista tilannetta määritteli huoli Neuvostoliiton ja Yhdysvaltojen kiristyneistä suhteista ja niiden vaikutuksista Länsi-Euroopan melko pitkään jatkuneeseen status quo - tilanteeseen. Lisäksi länsieurooppalaisten valtioiden huoli sopeutumisesta uuteen korkean teknologian määrittelemään taloudelliseen tilanteeseen sai jäsenvaltioiden päättäjät kiinnittämään aiempaa enemmän huomiota alueen kilpailukykyyn, kansainvälisen aseman ja merkityksen heikkenemiseen sekä niihin talousyhteisön sisäisiin haasteisiin, joihin ei aiemmin ollut pystytty tarpeeksi vastaamaan. Talousyhteisön jäsenvaltiot eivät olleet aikaisempina vuosina pystyneet ratkaisemaan muun muassa talousyhteisön budjettiin ja jäsenmaksuihin, yhteisen maatalouspolitiikan käytännön toimintaan tai yhteisön laajentumiseen liittyviä kysymyksiä kaikkia osapuolia tyydyttävällä tavalla. Erityisesti Yhdysvaltojen ja Japanin ottamat harppaukset uusien teknologioiden käyttöönotossa ja tieteellisessä kehittyneisyydessä sai länsieurooppalaisten valtioiden päättäjät vakuuttuneiksi siitä, että alueen selviytyminen ja kilpailukykyyn säilyttäminen uudessa tilanteessa tulisi onnistumaan ainoastaan yhteistyön ja yhteisten ponnistelujen kautta. Merkittävin vuoden 1984 Fontainebleaun Eurooppa-neuvoston saavutuksista oli päätös asettaa vuoden 1957 Rooman sopimus uudistusten alaiseksi, jotta se vastaisi paremmin talousyhteisön ajankohtaisiin ja tulevien vuosien haasteisiin. (Phinnemore 2007, 30–35)

Siirtyminen 1980-luvulta uudelle vuosikymmenelle oli suurten muutosten vuoksi erittäin merkittävä ajanjakso kansainvälisessä politiikassa ja Euroopan integraatiossa. 1980-luvun puolivälistä alkanut Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton suhteiden lämpeneminen ja Neuvostoliiton harjoittama liennytysoptiikka sekä vuosikymmenen vaihteessa tapahtunut Neuvostoliiton ja itäisen Euroopan kommunististen regimien hajoaminen vaikuttivat erittäin merkittävästi koko maanosan tilanteeseen ja tulevien vuosien integraatiokehitykseen. Kylmän sodan päättyminen merkiksi myös muutoksia jaetun Saksan tilanteeseen, mikä johti Länsi-Saksan ja Itä-Saksan yhdistymiseen vuonna 1990. Siten myös entisen Itä-Saksan alueet tulivat osaksi talousyhteisöä. Vuonna 1986 allekirjoitettu Euroopan yhtenäisasiakirja uudisti Rooman sopimusta merkittävästi. Lisäksi

sen puitteissa yhteisön toiminnan alaisuuteen otettiin uusia politiikanaloja, kuten ympäristöpolitiikka, tutkimus- ja kehityspolitiikka sekä taloudellisen ja sosiaalisen koheesion politiikka. Euroopan yhtenäisasiakirjan myötä jäsenvaltiot myös sopivat määräenemmistö päätösten laajemmasta käyttämisestä neuvoston päätöksenteossa sekä sisämarkkinoihin siirtymisestä vuoden 1992 loppuun mennessä. (Phinnemore 2007, 32–45)

1970-luvulta alkanut yhteisen aluepolitiikan kehittäminen otti jälleen askeleen eteenpäin Euroopan yhtenäisasiakirjan myötä. Aluepolitiikassa tuli keskeiseksi ajatus taloudellisesta ja sosiaalisesta yhtenkuuluvuudesta eli koheesiosta, jonka tavoitteena oli vähentää alueiden välillä olevia kehityseroja ja suunnata aluepolitiikan rahastojen varoja erityisesti kaikkein köyhimmille alueille. Monet 1980-luvun lopulla tehdyt aluepoliittisten uudistusten periaatteet ohjaavat EU:n aluepolitiikkaa nykypäivänäkin. Näitä yhteisen aluepolitiikan periaatteita ovat muun muassa päätöksenteon läheisyys toiminnalle, aluepolitiikan tukien keskittäminen ja ohjelmallisuus, jonka puitteissa varat sidotaan osaksi monivuotisia kehitysohjelmia, kumppanuus eri alueellisten tahojen toimijoiden kanssa sekä EU:n tukien täydentävyys muiden tukien kanssa (Jauhiainen ja Niemenmaa 2007, 140–147). Euroopan yhtenäisasiakirja loi siten perustan paitsi nykymuotoiselle aluepolitiikalle, myös vuonna 1993 Maastrichtin sopimuksen myötä perustetulle Euroopan unionille. (Phinnemore 2007, 32–45)

## **2.2 Euroopan unioni uudenlaisena monitasoisena hallintajärjestelmänä**

Euroopan unioni perustettiin Maastrichtin sopimuksella vuonna 1993 ja sen myötä unionin toimivallan piiriin liitettiin yhä uusia politiikanaloja kuten koulutus, kulttuuri, kuluttajasuoja-asiat, liikenneasiat, teollisuusasiat ja kehitysapuun liittyvät asiat. Myös kaikkia jäsenvaltioiden kansalaisia koskettava Euroopan unionin kansalaisuus tuli voimaan samanaikaisesti. Maastrichtin sopimuksen tavoitteena oli uudistaa yhteisön instituutioita, päätöksentekomenettelyitä sekä talous- ja rahaliitto EMU:n siirtymistä. Tätä varten unionin rakennetta uudistettiin niin kutsutuksi kolmen pilarin malliksi, jossa ensimmäinen pilari eli Euroopan yhteisöt edusti ylikansallista päätöksentekoa ja toinen pilari eli yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja kolmas pilari eli oikeus- ja sisäasiat kuuluivat selkeästi hallitustenvälisen päätöksenteon alaisiksi. Siten uudesta Euroopan unionista tuli hallinnan näkökulmasta tarkasteltuna sekoitus hallitustenvälistä yhteistyötä sekä erityisesti

komission toimialaan kuuluvaa jäsenvaltioiden suvereniteettia rajoittavaa ylikansallista päätöksentekoa. Siten eri EU-instituutioiden rooli ja merkitys vaihteli merkittävästi politiikanalasta riippuen. Maastrichtin sopimus nosti myös yhteisen aluepolitiikan toteuttamisen EU:n toiminnan keskiöön toteamalla 3 artiklassa unionin edistävän *taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta*<sup>4</sup> sekä *jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta* (Aluepolitiikka ja rahoitus, Euroopan yhteisö 2014, viitattu 25.1.2014). Tätä periaatetta vahvistamaan perustettiin vuonna 1994 koheesiorahasto, josta on perustamisensa jälkeen tullut merkittävä aluepoliittisten toimenpiteiden rahoittaja erityisesti itäisen Euroopan jäsenmaissa. (Phinnemore 2007, 35–45)

Maastrichtin sopimus on johtanut luonteeltaan pitkäaikaiseen jäsenvaltioiden keskinäiseen erilaistumiseen suhteessa integraatiokehitykseen (Junge 2007, 396–402). Tämä tapahtui erityisesti suhteessa talous- ja rahaliittoon jäsenvaltioiden jakautuessa niihin, joista tulisi talous- ja rahaliiton jäseniä alusta alkaen, niihin jotka eivät eri syistä pystyneet täyttämään tarvittavia vaatimuksia ja niihin jotka eivät vaatimusten täyttämisestä huolimatta halunneet osallistua yhteisvaluutan käyttöönottamiseen. Maastrichtin sopimuksen jälkeisinä vuosina eriytyneestä integraatiokehityksestä ja eräänlaisesta multi-speed Europe -ajattelusta on tullut osa Euroopan unionin kokonaisuutta, josta ei aktiivisesti pyritä luopumaan (Junge 2007, 396–402; Tiilikainen ja Palosaari 2007, 9–52).

Maastrichtin sopimuksen jälkeisinä vuosina Euroopan unionia on uudistettu useilla perussopimuksilla: vuonna 1997 allekirjoitettu Amsterdamin sopimus, joka korosti läpinäkyvyyden ja toissijaisuuden periaatteita EU:n hallinnassa ja pyrki valmistelemaan unionia tuleville laajentumisille, vuonna 2001 allekirjoitettu Nizzan sopimus, joka toimielinuudistuksen kautta pyrki valmistelemaan EU:ta hyväksymään jäseniksi itäisen Keski-Euroopan maita vuonna 2004 ja vuonna 2007 allekirjoitettu Lissabonin sopimus, joka tuli korvaamaan epäonnistuneen sopimuksen Euroopan perustuslaista. Maastrichtin sopimuksen jälkeen EU:hun on liittynyt 16 uutta jäsenvaltiota, joista yli puolet on 1990-luvun alussa uudelleen itsenäistyneitä itäisen Keski-Euroopan maita. Uusien jäsenmaiden liittyminen unioniin on perussopimusten ohella rytmittänyt integraatiokehitystä vieden sitä askel kerrallaan eteenpäin kohti laajempaa ja syvempää eurooppalaista integraatiota. Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana EU:n keskeisiä kysymyksiä ovat olleet instituutioiden ja niiden toiminnan sopeutuminen yhä laajenevaan unioniin, EU:n tuominen

---

<sup>4</sup> termin yhteenkuuluvuus synonyymina käytetään usein termiä koheesio, esim. koheesipolitiikka tai koheesiorahasto

lähemmäksi kansalaisiaan, keskustelu demokratiavajeesta ja legitimitetistä, EU:n roolin vahvistaminen kansainvälisenä toimijana, edelleen eriytyvä integraatiokehitys jossa osa jäsenmaista etenee kohti syvempää yhteistyötä sekä erityisesti viime vuosina selviytyminen talous - ja pankkikriisistä. (Phinnemore 2007, 35–45)

Anssi Paasi on tutkimuksissaan todennut, että eurooppalainen integraatiokehitys ja erityisesti Maastrichtin sopimuksen myötä syntynyt Euroopan unioni on merkittävästi vahvistanut regionalismia Euroopassa siten, että integraation syveneminen on 1990-luvulta lähtien nostanut alueet yhdeksi EU-politiikan keskeiseksi kategoriaksi (ks. Paasi 2001 ja 2009). Käsitteestä *alueiden Eurooppa* tuli 1990-luvulla suosittu aluepoliittisessa keskustelussa ja poliittisissa linjauksissa, joissa sen avulla korostettiin alueiden merkitystä ja identiteettiä osana unionia sekä pyrittiin tuomaan EU:ta lähemmäksi kansalaisiaan (Paasi 2001, 13). Maastrichtin sopimuksen myötä perustettiin myös EU:n alue- ja paikallisedustajien kokous eli Alueiden komitea, jonka tehtävänä on ollut tuoda alue- ja paikallisyhteisöt mukaan unionin päätöksentekoprosessiin ja edistää siten kansalaisten osallistumista. Alueiden komitea antaa poliittisia suosituksia ja osallistuu unionin lainsäädäntöön. Vuonna 2009 voimaanastunut Lissabonin sopimus vahvisti Alueiden komitean asemaa sitomalla sen antamat lausunnot ja suositukset tiukemmin osaksi lainsäädännöllistä prosessia ja lisäämällä uusia politiikanaloja osaksi sen toimintaa. (Alueiden komitea, Euroopan yhteisö 2014, viitattu 23.2.2014)

1990-luvulta lähtien alueiden Eurooppa -käsitteen ohella käsitys monitasoisesta hallinnasta (multilevel governance) on haastanut tutkijoita pohtimaan alueiden merkitystä sekä aluepolitiikassa keskeistä kumppanuuden periaatetta (ks. Marks, Hooghe & Blank 1996; Bache ja Flinders 2004). Seuraavassa kappaleessa tarkemmin käsiteltävä monitasoinen hallinta herättää kysymyksiä kansallisvaltion ja keskushallinnon roolien merkittävyydestä tulevaisuudessa pyrkien selittämään EU:n hallintatavoissa tapahtuvaa auktoriteetin hajaantumista sekä vertikaalisesti kansallisvaltion ylä- ja alapuolelle että horisontaalisesti ei-valtiollisille toimijoille (Bache ja Flinders 2004, 1–14).

Rajat ylittävällä yhteistyöllä on Itämeren alueella pitkät perinteet, vaikka sitä on EU:n viitekehyksessä harjoitettu vasta muutamia vuosia. Itämerestä on tullut EU:n sisämeri ja eurooppalaisesta integraatiosta on tullut, Venäjää lukuun ottamatta, kaikkia alueen maita yhdistävä viitekehys. Nykyiset Itämeren alueen EU-maat voidaan historiallisessa katsantokannassa jakaa kolmeen ryhmään. Ensimmäisen näistä muodostaa yksi kuudesta



Euroopan yhteisön perustajajäsenistä eli (Länsi-)Saksa sekä Tanska, joka liittyi jäseneksi ensimmäisen laajentumisen myötä vuonna 1973. Nämä kaksi olivat ainoat jäsenmaat 1980- ja 1990- lukujen taitteessa, jolloin kommunististen regimien ja Neuvostoliiton romahtaminen avasi mahdollisuudet Länsi-Euroopan ja itäisen Euroopan maiden väliselle yhteistyölle vuosikymmenien eristyksen jälkeen. Berliinin muurin murtumisen ja Saksojen yhdistymisen myötä myös entisestä Itä-Saksan alueesta tuli osa Euroopan yhteisöä. 1990-luvun alun mullistukset Euroopassa avasivat tien EU-jäsenyyteen myös Suomelle ja Ruotsille, joista tuli EU:n jäsenmaita vuonna 1995. Itämeren alueella sijaitsevien Pohjoismaiden välisellä yhteistyöllä oli jo ennen tätä vuosikymmeniä pitkät perinteet alkaen 1950-luvulla perustetusta Pohjoismaiden neuvostosta ja 1970-luvulla perustetusta Pohjoismaiden ministerineuvostosta. (Phinnemore 2001, 35–45; Jauhiainen ja Niemenmaa 2006, 136–138)

Lisäksi on huomattava, että Itämeren alueen yhteistyötä varten on vuosikymmenten saatossa perustettu lukuisia tiettyyn teemaan kuten ympäristön suojeluun keskittyviä tai yleisluontoisia järjestöjä, konferensseja, tutkimusinstituutioita ja tutkimusryhmiä, joiden ovat muodostaneet puitteet alueen yhteistyölle (Itämeriportaali, viitattu 10.3.2014). Näistä voidaan mainita erityisesti vuonna 1992 aloitettu suunnitelma VASAB 2010, jossa on luonnehdittu Itämeren alueen visiot ja strategiat vuoteen 2010 saakka. VASAB 2010 -suunnitelman tavoitteena oli sosio-taloudellinen yhteenkuuluvuus, kestävä kehitys ja tasapaino Itämeren seudulla ja tiivis talouden ja politiikan yhteistyö (Jauhiainen ja Niemenmaa 2007, 137–138).

VASAB 2010 -suunnitelman kanssa samassa yhteydessä on syytä mainita myös Euroopan unionin vuonna 2000 hyväksymä pohjoisen ulottuvuuden toimintasuunnitelma, joka käsittelee aluepolitiikan lisäksi muun muassa ympäristöön, energiaan ja hyvinvointiin liittyviä teemoja. Pohjoinen ulottuvuus on yhteistyötä Euroopan unionin, Venäjän, Norjan ja Islannin välillä kattaen maantieteellisesti Luoteis-Venäjän, Itämeren ja arktiset alueet sekä Barentsin alueen (Ulkoasianministeriö, Pohjoinen ulottuvuus, viitattu 24.2.2014). Viime vuosina myös Itämeren kaupunkiseutujen verkostot ovat yleistyneet, mikä on nostanut esille uusia mielenkiintoisia kysymyksiä Itämeren alueen aluepolitiikasta ja monitasoisesta hallinnasta. Itämeren alueen merkittävimmät kaupunkiseudut ovat Pietari, Varsova ja Hampuri sekä Kööpenhamina-Malmö ja Helsinki-Tallinna. Isojen kaupunkiseutujen ohella tuloksekasta yhteistyötä tehdään pienemmässä mittakaavassa

muun muassa pohjoisessa Tornion ja Haaparannan välillä. (Jauhiainen ja Niemenmaa 2007, 132–138)

Itämeren alueen strategiaa voidaan mielestäni pitää jatkumona näille edellä mainituille Itämeren alueeseen kohdistuneille suunnitelmille ja strategioille. Aikaisempien aloitteiden teemat, kuten ympäristön suojeleminen tai Itämeren alueen hyvinvointi ovat samoja kuin Itämeren alueen strategiassa. Lisäksi kaikissa näissä aloitteissa korostetaan laajan toimijajoukon osallistamista sekä rajat ylittävän yhteistyön merkitystä. Pohjoisen ulottuvuuden toimintasuunnitelman maantieteellinen rajaus eroaa silti Itämeren alueen strategian makroalueesta, sillä se keskittyy arktisen alueen ja Barentsin alueen kysymyksiin (Ulkoasianministeriö, Pohjoinen ulottuvuus, viitattu 24.2.2014). Itämeren kaupunkiseutujen verkostoa voitaneen pitää nimenomaan isojen kaupunkien välisen yhteistyön foorumina, joka siten fokukseltaan eroaa Itämeren alueen strategiasta, vaikka maantieteellinen alue on sama (Jauhiainen ja Niemenmaa 2007, 132–138). Tämän tutkimuksen kappaleessa 3 analysoin makroaluetta uutena poliittisen toiminnan tilana, mikä mielestäni korostaa Itämeren alueen strategian luonnetta uudenlaisena avauksena, vaikka sillä on yhtymäkohtia aikaisempiin suunnitelmiin ja strategioihin.

Kappaleessa 2.1 *Eurooppalaisen integraation lähtökohdat ja ominaispiirteet* sekä tässä kappaleessa esitetty kuvaus eurooppalaisesta integraatiosta sen alkuvuosista aina nykypäivään saakka on varsin perinteinen kronologinen tapa kuvata integraatiokehitystä EU-tutkimuksen piirissä. Eurooppalaisen integraation moninaisessa kentässä yksittäisen aloitteen, kuten Itämeren alueen strategian, merkitystä on vaikea hahmottaa ilman käsitystä kokonaiskuvasta ja siitä miten se on vuosien saatossa muodostunut. Kriittisen politiikan tutkimuksen näkökulmasta on hedelmällistä tuoda esille myös vaihtoehtoisia tapoja hahmottaa eurooppalaisen integraation etenemistä pitäen mielessä poliittisen toiminnan vaihtoehtoisuuden ja mahdollisuuden toimia toisin. Poliittisen toiminnan vaihtoehtoisuus ja sattumanvaraisuus sopivat lähestymistapoina eurooppalaisen integraation tutkimukseen erinomaisesti mikäli niitä peilaa muun muassa Tiilikaisen ja Palosaaren käsityksiin päämäärän kiistanalaisuudesta integraation yhtenä ominaispiirteenä (Tiilikainen ja Palosaari 2007, 9–52). Tiilikaisen ja Palosaaren mukaan poliittisen päämäärän kiistanalaisuudesta kertoo erityisesti se, ettei EU-politiikassa ole koskaan oltu yksimielisiä siitä millaisiin pysyvyys poliittisiin rakennelmiin toiminnalla pyritään (Tiilikainen ja Palosaari 2007, 9–52). Monet tutkijat ovatkin korostaneet, että Euroopan unioni on

lähtökohtaisesti eurooppalaisen identiteetin rakennusprojekti, jonka kehitystä ei voi ennustaa rationaalisten valintojen näkökulmasta (ks. Bourne 2007; Paasi 2001).

William Walters ja Jens Henrik Haahr ovat pitäneet Euroopan denaturalisoimista tärkeänä eurooppalaista integraatiota koskevan kriittisen tutkimuksen lähtökohtana (Walters ja Haahr 2005, 1–20). Valtaosa EU:ta koskevasta tutkimuksesta olettaa tämän tutkielman aiempien kappaleiden kronologisen käsittelytavan mukaisesti, että Eurooppa on tunnettu ja sisältönsä osalta itsestään selvä. EU-instituutioiden kielenkäytössä Eurooppa on tunnettu subjekti, jolla on esimerkiksi talouskasvuun, ihmisten hyvinvointiin tai turvallisuuteen liittyviä tarpeita ja päämääriä. Euroopan denaturalisoiva lähestymistapa luopuu Euroopasta annettuna ja ennalta määriteltynä, jotta tutkimuksessa voitaisiin analysoida Eurooppaa rakennettuna, keskeneräisenä ja muuttavana kohteena. (Walters ja Haahr 2005, 1–20)

Integraatiokehitys itsessään voidaan kronologisen näkemyksen sijaan nähdä hallintana, jossa kulloisellakin perussopimuksen uudistamisella ja politiikan linjauksella on pyritty etsimään vastausta kulloinkin kohdattuun ongelmaan. Kyseissä ajattelumallissa integraation alkuvaiheiden yhteistyö voidaan nähdä vastauksena muiden maiden ja erityisesti Ranskan tarpeeseen kontrolloida Saksaa ja sen teollisuutta sodan jälkeisessä tilanteessa tai aluepolitiikan kehittyminen vastauksena uusien jäsenmaiden mukanaan tuomiin haasteisiin. Ongelmia ja niihin vastaavia poliittisia ratkaisuja korostavan lähetystavan ohella eurooppalaista integraatiota voidaan hahmottaa monimutkaisten ja päällekkäisten hallinnan tilojen kautta. Integraation laajentuessa ja syventyessä sen muodostamaan viitekehykseen on syntynyt yhä uusia hallinnan tiloja, jotka päällekkäin olevien kehien tavoin muodostavat Euroopan unionin kokonaisuuden sellaisena kuin se on tänä päivänä. (Walters ja Haahr 2005, 1–20; Marks, Hooghe ja Blank 1996, 341–378)

### **2.3 Itämeren alueen strategia hallinnan välineenä**

Itämeren alueen strategia on osa EU:n monitasoista hallintaa muodostaen jatkumon vuosikymmenien aluepoliittiselle kehitykselle. Itämeren alueen strategian näkökulmasta on keskeistä tarkastella monitasoisen hallinnan periaatteita, avoimen koordinaation menetelmää sekä 2000-luvun alussa asetettua eurooppalaisen hallinnan valkoista kirjaa. Aion seuraavaksi analysoida muutamia keskeisiä EU:n hallinnan periaatteita sekä

tarkastella Itämeren alueen strategiaa osana monitasoista hallintaa. Tavoitteenani on perustella millä tavoin Itämeren alueen strategia toteuttaa ajatusta monitasoisesta hallinnasta sekä avoimesta koordinaatiosta.

EU:n hallinnan ja aluepolitiikan kehitys juontavat juurensa aina integraation ensimmäisiin vuosiin ja vuosikymmeneihin. Tiilikaisen ja Palosaaren mukaan liittovaltioajattelulla oli hallitseva asema Euroopan integraation alkuvaiheessa 1940- ja 1950-luvuilla (Tiilikainen ja Palosaari 2007, 35–52). 1960-luvulta alkaen integraatiokehityksen vauhti tasaantui ja integraatio alettiin nähdä ennen kaikkea jäsenvaltioiden välisenä perinteisenä hallitusten välisenä yhteistyönä. Monet Rooman sopimukseen kirjatuista tavoitteista jäivät odottamaan toteutumistaan 1980- ja 1990-luvuille, jolloin maanosan nopeasti muuttunut tilanne laittoi yhdentymisen käyntiin uudelleen tehden siitä taloudellisen yhteistyön sijaan vahvasti poliittiseen yhteistyöhön ja unioniin tähtäävän kokonaisuuden. (Urwin 2007, 14–25).

Maastrichtin sopimuksen myötä perustettu Euroopan unioni laittoi liikkeelle viimeisten vuosikymmenien aikana edelleen prosessin, jossa jäsenvaltiot ovat erilaisten sopimusten nojalla siirtäneet päätösvaltaa ja omaa suvereniteettiaan enenevässä määrin komissiolle ja ylikansalliselle päätöksenteolle (Phinnemore 2007, 35–45). Tämä on tapahtunut perussopimusten uudistamisen myötä hyväksymällä EU:n lainsäädännön piiriin yhä uusia politiikan aloja ja toisaalta vahvistamalla erityisesti komission valtaa suhteessa muihin EU-instituutioihin ja ottamalla määräenemmistöpäätökset yhä laajempaan käyttöön neuvoston päätöksenteossa (EU:n perussopimukset, Euroopan yhteisö 2014, viitattu 30.1.2014). Tiilikaisen ja Palosaaren mukaan viimeisten vuosikymmenten integraatiokehitys on kaventanut kansallisvaltioiden suvereniteettia ja tuonut mukanaan uudenlaisia poliittisen vallankäytön ja hallinnan tapoja (Tiilikainen ja Palosaari 2007, 9–52).

Eurooppalaisen hallinnon valkoinen kirja vuodelta 2001 linjaa kattavasti EU:n harjoittamaa hallintaa sekä komission näkemyksiä hallinnan tulevaisuudesta. Kyseinen valkoinen korostaa erityisesti hallinnan muita kuin lainsäädännöllisiä keinoja sekä monitasoisia kumppanuuksia alueiden kanssa. Sen taustalla vaikuttaa myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate, jota käsittelem seuraavaksi ennen paneutumista hallinnan valkoiseen kirjaan ja monitasoisen hallinnan periaatteisiin. (Eurooppalainen hallintotapa - Valkoinen kirja 2001, 3–38)

Yksi keskeisimmistä EU:n toimintaa ja päätöksentekoa määrittävistä periaatteista on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate, joka astui voimaan Maastrichtin sopimuksen myötä. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen avulla määritellään missä määrin EU voi käyttää sille perussopimuksissa annettua toimivaltaa. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 4 artiklan mukaan *toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu 5 artiklan mukaisesti jäsenvaltiolle*. 5 artiklan mukaan *unioni käyttää toimivaltaansa toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen siten, että unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla* (Sopimus Euroopan unionista 1992, viitattu 27.2.2014).

Lisäksi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin *toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi* (Sopimus Euroopan unionista 1992, viitattu 27.2.2014). Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen tarkoituksena on määritellä tarkoituksenmukainen toiminnan taso EU:n ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan piiriin kuuluvilla aloilla. Tällöin kyseeseen voivat tulla EU:n, kansallisen tai paikallisen tason toimet. EU:n harjoittaman aluepolitiikan näkökulmasta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteuttamisella on merkittävä vaikutus alue- ja paikallistason rooliin osana monitasoista hallintaa (Aluepolitiikka ja rahoitus 2014, viitattu 25.1.2014).

Euroopan unionin komissio julkaisi heinäkuussa 2001 valkoisen kirjan eurooppalaisesta hallintotavasta. Komission julkaisemat valkoiset kirjat ovat asiakirjoja, jotka sisältävät ehdotuksia yhteisön toiminnasta jollakin erityisalalla. Valkoisen kirjan julkaisemisen tarkoituksena on herättää keskustelua unionin strategisista tavoitteista ja esitellä toimia, joiden avulla tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Vuonna 2001 julkaistun eurooppalaisen hallintotavan valkoisen kirjan tarkoituksena oli vastata komission vuoden 2000 alussa esittämiin neljään strategiseen tavoitteeseen, joista yksi oli eurooppalaisen hallintotavan uudistaminen. Eurooppalaisen hallintotavan valkoinen kirja voidaan nähdä osana EU:n institutionaalisista uudistuksista käytävää keskustelua, jota käytiin kiivaana 2000-luvun alussa, jolloin unioni pyrki Nizzan sopimuksen avulla uudistamaan toimielimiään ja valmistautumaan uusien jäsenmaiden liittymiseen osaksi unionia. Komission mukaan kyseisen valkoisen kirjan kontekstin muodostivat yhtäältä EU-kansalaisten unioniin

kohdistamien odotusten ja EU:n harjoittaman politiikan avulla saatavien tulosten välinen ristiriita, EU-kansalaisten unionia kohtaan kokeman luottamuksen ja kiinnostuksen väheneminen sekä laskeva äänestysprosentti Euroopan parlamentin vaaleissa, sekä toisaalta yhtä lailla EU-instituutioiden ja jäsenmaiden tunnistama mahdollisuus vaikuttaa globalisaation aiheuttamiin uhkiin ja mahdollisuuksiin yhteisen, Euroopan tasolla tehtävän politiikan avulla. Taustalla vaikuttivat samat unionin luonteeseen, tarkoitukseen ja suuntaan kantaottavat kysymykset, jotka ovat askarruttaneet tutkijoita koko integraatiokehityksen ajan: mitä unioni on ja miksi se pyrkii tulemaan, mitkä ovat sen maantieteelliset rajat ja poliittiset päämäärät ja miten vallanjako unionin ja jäsenvaltioiden kesken toimii. (Eurooppalainen hallintotapa - Valkoinen kirja 2001, 3–10)

Euroopan komission valkoisessa kirjassa esittämän näkemyksen mukaan monet EU-kansalaiset tuntevat unionin itselleen vieraaksi huolimatta siitä, että unioni perustuu omine perusoikeuskirjoineen oikeusvaltion periaatteelle ja yhdentymisen on osaltaan tuonut Eurooppaan rauhaa ja vakautta sekä nostanut elintasoja ja auttanut Eurooppaa saamaan paremmin äänensä kuuluville maailmassa. Komission näkemyksen mukaan EU:n toimielinten erottaminen toisistaan on hankalaa eivätkä EU-kansalaiset tiedä milloin heidän oikeuksiaan ja elämänlaatuaan koskettavat päätökset ovat peräisin EU:n lainsäädännöstä ja milloin päätökset ovat syntyneet jäsenvaltioiden kansallisella lainsäädännöllä. (Eurooppalainen hallintotapa - Valkoinen kirja 2001, 3–10)

Eurooppalaisen hallintotavan valkoinen kirja on merkittävä asiakirja, joka määrittelee EU:n harjoittaman hallinnan keskeiset periaatteet. On syytä huomioda, että englanninkielisellä termillä *governance* viitataan valkoisessa kirjassa "sääntöihin, prosesseihin ja käyttäytymiseen, jotka vaikuttavat vallan käyttöön unionin tasolla ja erityisesti avoimuuteen, osallistumiseen, vastuun kantamiseen, tehokkuuteen ja johdonmukaisuuteen." (Eurooppalainen hallintotapa - Valkoinen kirja 2001, 8). Valkoisen kirjan suomenkielisessä käännöksessä vastineena on käytetty pääsääntöisesti termiä hallintotapa. Eurooppalaisen hallintotavan perustan muodostavat valkoisen kirjan mukaan viisi kaikkia hallinnan tasoja koskevaa periaatetta. Nämä periaatteet ovat avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Näiden periaatteiden mukaan EU:n toimielinten tulisi työskennellä nykyistä avoimemmin ja tiedottaa EU:n toiminnasta ja päätöksistä kansantajuista kieltä käyttäen, EU:n poliittisen päätöksenteon prosessin tulisi osallistaa eri tahoja mahdollisimman laajasti ja EU:n eri toimielinten ja jäsenvaltioiden tehtäviä ja vastuita tulisi selkeyttää. Lisäksi unionin politiikan tulisi olla

tehokasta, oikea-aikaista ja johdonmukaista siten, että politiikkaa toteutetaan oikeassa suhteessa haluttuihin tavoitteisiin. Näiden viiden periaatteen soveltaminen vahvistaisi osaltaan myös EU:n toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta, jonka mukaan politiikan suunnittelussa ja toteutuksessa tulisi harkita ovatko julkiset toimet välttämättömiä, onko EU:n taso oikea taso niiden toteuttamiseen verrattuna kansalliseen, alueelliseen tai paikalliseen tasoon ja ovatko valitut toimenpiteet oikeassa suhteessa tavoitteisiin. (Eurooppalainen hallintotapa - Valkoinen kirja 2001, 3–38)

Näiden periaatteiden kautta Euroopan komissio pyrkii muodostamaan kumppanuuksia eri tasoilla olevien toimijoiden kanssa, joihin lukeutuu aluetason toimijat, jäsenvaltioiden alue- ja paikallistason toimijat sekä jäsenvaltioiden kansalaisyhteiskunnan toimijat. Näiden kumppanuuksien puitteissa yhä suurempi joukko toimijoita otetaan mukaan päätöksentekoon. Valkoisen kirjan tavoitteena on siten mielestäni sitouttaa kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla olevia toimijoita ja muodostaa niiden kanssa kumppanuuksia, jotta vastuu EU:n harjoittaman politiikan toteuttamisesta jakautuisi laajemmalle toimijajoukolle. Komission tavoitteena on siis muodostaa vastavuoroisia ja monitasoisia kumppanuuksia, joiden puitteissa alueet ja paikallistason toimijat osallistuvat EU:n päätöksentekoon.

Itämeren alueen strategia ei sisällä uutta sitovaa lainsäädäntöä eikä sen myötä ole perustettu uusia rahoitusinstrumentteja tai makroaluetta tukevaa organisaatiota. Strategia on analyysini mukaan poliittinen julistus, jonka tarkoituksena on luoda EU:n sisälle makroalue. Makroalueen ja komission ohjauksen sekä tavoitteiden asettamisen tavoitteena on kannustaa jäsenvaltioita ja muita strategian toimijoita tiiviiseen yhteistyöhön alueen kohtaaminen ongelmien ratkaisemiseksi.

Itämeren alue on talouden, ympäristön ja kulttuurin suhteen erittäin heterogeeninen, mutta sen mailla on runsaasti yhteisiä resursseja, ja ne ovat sangen vahvasti riippuvaisia toisistaan. Niinpä yhdellä alueella toteutettavilla toimilla voi olla hyvinkin nopeasti vaikutusta alueen muihin osiin tai koko alueeseen. Alue voisikin toimia mallina alueelliselle yhteistyölle, jonka puitteissa voidaan testata uusia ideoita ja toimintamalleja ja kehittää niistä parhaiksi käytännöiksi sopivia esimerkkejä.

(EU:n Itämeren alueen strategia 2009, 2)

Makroalueen puitteissa on Johdanto -osuuden mukaan tarkoitus testata uusia ideoita ja toimintamalleja sekä kehittää näistä ideoista parhaita käytäntöjä, joita muut voisivat

soveltaa ja omaksua. Analyysini mukaan strategia noudattaa EU:n hallinnan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta ottaen huomioon hallinnan valkoisen kirjan periaatteet. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti strategian lähtökohtana on alueen jäsenvaltioiden ja muiden toimijoiden keskeinen rooli strategian tavoitteiden toteuttamisessa. Strategian toimijoita ovat Euroopan komissio ja muut EU-instituutiot, makroalueen kahdeksan jäsenvaltioita ja niiden alueet, Venäjä, Norja ja Valko-Venäjä strategian toteuttamisen yhteistyökumppaneina sekä alueella toimivat yhteistyökumppanit, kansainväliset rahoituslaitokset, hallitusten väliset organisaatiot, rajat ylittävät yhteistyöelimet sekä laaja joukko muita hankkeiden toteuttamisesta vastaavia toimijoita.

Strategian käytännön toteutus on siis delegoitu alueen toimijoille, mutta sitä koordinoidaan komission ja jäsenvaltioiden tasolta. Eurooppalaisen hallintotavan perustan muodostavat avoimuuden, osallistumisen, vastuun selkeyden, tehokkuuden ja johdonmukaisuuden periaatteet ovat mielestäni hyvin luettavissa esiin Itämeren alueen strategiasta. Strategian avulla on tarkoitus osallistaa eri tahoja mahdollisimman laajasti sekä muodostaa kumppanuuksia eri tasoilla olevien toimijoiden kanssa. Erityisesti osallistumisen ja tehokkuuden periaatteet ovat mielestäni keskeisellä sijalla strategiassa kuten alla olevat lainaukset osoittavat.

Ehdotetut järjestelyt antavat mahdollisuuden tehostaa politiikan koordinoitua ja yhteisön lainsäädännön soveltamista sekä parantaa rahoitusvälineiden käytön koordinoitua.

(EU:n Itämeren alueen strategia 2009, 10)

Nykyiset rahoitus- ja oikeudelliset puitteet tarjoavat runsaasti mahdollisuuksia tehokkaaseen toimintaan, joka perustuu tiivistettyyn yhteistyöhön ja koordinoituihin.

(EU:n Itämeren alueen strategia 2009, 4)

Johdonmukaisuuden periaate näkyy strategian yhteensovittamisessa muiden yhteisön poliittikkojen kuten yhdennetyn meripolitiikan ja pohjoisen ulottuvuuden politiikan kanssa. Laajaa toimijoiden ja yhteistyötahojen verkostoa voitaneen pitää osoituksena avoimuudesta. Avoimuuden periaatetta noudattaa myös strategian virallisten asiakirjojen, hankekohtaisten tietojen sekä ajankohtaisten uutisten helppo saatavuus sekä komission että yhteistyötahojen ylläpitämiltä verkkosivuilta ja virallisesta lehdestä.



Monitasoinen hallinta -teorian avulla voidaan analysoida sekä EU:n alueiden merkityksen lisääntymistä, että eurooppalaisen hallintatavan valkoisen kirjan esittelemiä periaatteita EU:n harjoittamasta hallinnasta. Monitasoinen hallinta kuvaa hallinnan hajaantumista entistä laajemmalle toimijajoukolle sekä vertikaalisesti huomioiden ylikansallisen, kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason sekä horisontaalisesti ottaen huomioon virallisten auktoriteettien rinnalla valtaa käyttävät tahot (ks. Marks, Hooghe ja Blank 1996; Bache ja Flinders 2004). Käsitteenä monitasoinen hallinta herättää tärkeitä kysymyksiä kansallisvaltioiden ja keskushallintojen roolien merkittävyyydestä tulevaisuuden hallinnan kentässä, jossa ovat mukana myös joukko ylikansallisia, alueellisia ja ei-valtiollisia toimijoita. Keskeisin monitasoisen hallinnan teorian herättämä kysymys onkin voidaanko hallintaa enää käsittää ainoastaan keskushallinnon monopoliksi?

Monitasoinen hallinta teoria ei suinkaan ole ainoa keskushallinnon vallan ja auktoriteetin hajaantumista kuvaava teoria, vaan samantyyppisiä käsitteitä kuten *network governance*, *multi-tiered governance*, *multiple jurisdictions* ja *polycentric governance* on luotu muun muassa kansainvälisten suhteiden, federalismin tutkimuksen ja julkishallinnon tutkimuksen parissa. Euroopan unionia koskevassa tutkimuksessa käsitettä monitasoinen hallinta voidaan pitää vakiintuneena (ks. Marks, Hooghe ja Blank 1996; Hooghe ja Marks 2003 sekä Bache ja Flinders 2004). Monitasoinen hallinta tuli terminä osaksi EU-tutkimuksen sanastoa 1990-luvun alussa, kun Gary Marks käytti sitä kuvatessaan EU:n rakennerahastopolitiikan muutoksia ja myöhemmin laajasti EU:n päätöksentekomenetelmiä (ks. Marks 1993). Marks määritteli monitasoisen hallinnan "useilla alueellisilla tasoilla olevien verkottuneiden hallintojen jatkuvaksi ja keskinäiseksi neuvottelujärjestelmäksi" (Marks 1993, 392).<sup>5</sup> Katsantokannasta riippuen monitasoinen hallinta voidaan nähdä joko vaihtoehtona hierarkkiselle hallinnalle tai osana sitä, jolloin erilaiset verkostot toimivat rinnakkain muodollisten ja vakiintuneiden hallinnon instituutioiden kanssa (Hooghe ja Marks 2003, 6–12). Bachen ja Flindersin mukaan monitasoinen hallinta -teorian saama jalansija EU-tutkimuksen parissa johtuu osaltaan tunnistetusta tarpeesta tutkia integraatiota ja EU:ta omanlaisena poliittisena järjestelmänä, johon ei voida suoranaisesti soveltaa perinteisiä käsityksiä ja politiikan tutkimuksen käsitteistöä (Bache ja Flinders 2004, 1–14). Vaikka monitasoinen hallinta voi teoriana auttaa hahmottamaan poliittisten järjestelmien yhteistyön ja keskinäisen riippuvuuden

---

<sup>5</sup> oma suomennos "a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers"

vallitsevat muodot, on käsitettä itseään hyödyllisempää tutkia instituutioiden kuin prosessien kautta. Perinteisesti monitasoinen hallinta jaetaan kahteen eri tyyppiin, jotka eroavat toisistaan muun muassa hallinnanalojen kattavuuden, joustavuuden ja päällekkäisten toimintojen osalta. Nämä tyypit eroavat toisistaan myös tarkasteltaessa niiden puitteissa toteutettujen politiikkojen ja hallinnanalojen luonteen pysyvyyttä suhteessa joustavuuteen tai kunkin tarpeen mukaan suunniteltuihin toimiin. (Bache ja Flinders 2004, 1–14 sekä Hooghe ja Marks 2003, 2–18).

Tarkasteltaessa eurooppalaista integraatiota ja Itämeren alueen strategiaa nousee pysyvyyden ja joustavuuden kysymykset mielestäni esiin erityisen mielenkiintoisella tavalla. Voidaanko Itämeren alueen strategiaa pitää jonkinlaisena pysyväksi tarkoitettuna poliittisen hallinnan välineenä vai tarpeen mukaan räätälöitynä kokonaisratkaisuna, jonka elinkaari riippuu saavutetuista tuloksista ja strategian kyvystä osallistaa mukana olevia toimijoita?

Itämeren alueen strategiassa eri toimijoiden roolit ovat analyysini mukaan selkeät. Tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisen nähdään strategian mukaan kuuluvan alueen sidosryhmille, joihin lukeutuvat hallintoviranomaiset, virastot, kunnat sekä kansainväliset ja valtiosta riippumattomat järjestöt. Komission roolina on siten linjata, ohjata, koordinoita, seurata ja suunnitella jatkotoimenpiteitä. Siten strategia ei mielestäni lähtökohtaisesti tue auktoriteetin hajaantumista vertikaalisesti eri toimijoille. Vastuu strategian toimenpiteiden toteuttamisesta on pääasiassa sidosryhmillä, mutta päätösvalta strategian raameista, jatkosta ja kehittämisestä kuuluu komissiolle. Jäsenvaltiot pääsevät vaikuttamaan strategian tulevaisuuden sisältöön EU:n päätöksenteon puitteissa Eurooppa-neuvoston ja ministerineuvoston kautta sekä EU-parlamentin jäsenten tekemien aloitteiden kautta. Lisäksi strategiasta tullaan todennäköisesti vakiintuneiden EU-käytänteiden mukaisesti järjestämään julkisia kuulemisia, joihin osallistuminen on avointa kaikille jäsenmaille, sidosryhmille sekä yksittäisille henkilöille. (EU:n Itämeren alueen strategia 2009, 2–11)

Monitasoisen hallinnan teoriaa on hyödynnetty runsaasti EU:n aluepolitiikkaa koskevassa tutkimuksessa. Kuten edellä mainitsin, käsite sai alkunsa 1980 - 1990-lukujen vaihteessa EU:n rakennerahastopolitiikan tutkimuksen parista. Bachen ja Flindersin mukaan 1980-luvun lopulla tapahtuneilla aluepolitiikan uudistuksilla oli keskeinen vaikutus monitasoisen hallinnan teorian muotoutumiseen (Bache ja Flinders 2004, 1–14). Näiden uudistusten

myötä yhteisön köyhimmille alueille suunnattujen aluekehitysvarojen määrää kasvatettiin ja alueellisten ohjelmien hallinto organisoitiin uudelleen komission määrittelemien periaatteiden mukaisesti. Periaatteiksi tulivat päätöksenteon läheisyys toiminnalle, aluepolitiikan tukien keskittäminen, kumppanuus eri alueellisten tasojen toimijoiden kanssa, EU:n tukien täydentävyys muiden tukien kanssa, sekä niiden ohjelmallisuus, jonka myötä yksittäiset hankkeet sidottiin monivuotisiksi ohjelmiksi (Jauhiainen ja Niemenmaa 2006, 138–160). Näistä periaatteista erityisesti läheisyys ja kumppanuus tarkoittivat sitä, että aluekehittämisen valtaa ja vastuuta haluttiin komission toimesta jatkossa jaettavaksi eri aluetason toimijoiden kesken (Jauhiainen ja Niemenmaa 2006, 140). Bachen ja Flindersin mukaan erityisesti kumppanuuden periaate vaikutti merkittävästi monitasoisen hallinnan kehittymiseen teoriana, sillä jäsenvaltioiden keskushallinnot joutuivat solmimaan kumppanuuksia aluetason toimijoiden kanssa. Kumppanuuden periaate johti ensisijaisesti monitasoiseen osallistumiseen aluepolitiikan toteutuksessa, mikä puolestaan oli mukaan omiaan vahvistamaan monitasoista hallintaa (Bache ja Flinders 2004, 1–14).

Monitasoinen osallistuminen on mielestäni myös Itämeren alueen strategian toteuttamisen keskeinen kulmakivi, sillä kyseessä on poliittinen julistus, joka ei sisällä uutta lainsäädäntöä. Lainsäädännön sijaan strategialla pyritään osallistamaan laajaa joukkoa toimijoita, jotta ne toteuttaisivat strategian mukaisia toimia ja verkostoituisivat alueen muiden tahojen kanssa. Tällaisen monitasoisen osallistamisen tavoitteena on käsitykseni mukaan koota eri toimijat yhteisten tavoitteiden taakse, vaikka nämä tavoitteet ovat ensisijaisesti komission määrittelemiä.

Tässä kappaleessa esittämäni perusteella voidaan todeta, että Itämeren alueen strategia pohjautuu EU:n harjoittaman hallinnan periaatteille ja tukee erityisesti eurooppalaisen hallinnan valkoisen kirjan määrittelemiä osallistumisen ja avoimuuden periaatteita. Monitasoisen hallinnan teorian mukaisesti Itämeren alueen strategian toteuttaminen pohjautuu verkostomaiseen toimintatapaan ja vastuun jakamiseen eri aluetason toimijoille. Hallinnan strategioiden osalta Itämeren alueen strategia ei analyysini mukaan sisällä uusia, aikaisemmin mainitsemattomia hallinnan keinoja tai periaatteita. Sen sijaan sen avulla pyritään tehokkaasti toteuttamaan aiemmin määriteltyä hallinnan periaatteita ja tavoitteita. Aion päättää tämän kappaleen analysoimalla avoimen koordinaation menetelmää (open method of coordination), joka määriteltiin vuonna 2000 Lissabonin strategian toteuttamisen yhteydessä. Avoimeen koordinaation menetelmä mainitaan myös Eurooppalaisen hallinnan valkoisessa kirjassa osana päätöksenteon ja toimeenpanon

kehittämistä. Avoimen koordinaation menetelmä muodostaa kehyksen sellaiselle jäsenvaltioiden väliselle yhteistyölle, jolla pyritään lähentämään kansallisia politiikkoja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Avoimen koordinaation menetelmä perustuu ministerineuvoston hyväksymiin yhdessä määriteltyihin tavoitteisiin, yhdessä määriteltyihin mittareihin (tilastot, indikaattorit, suuntaviivat) sekä vertailevaan analyysiin eli jäsenvaltioiden suoritusten vertailuun ja parhaiden käytänteiden vaihtamiseen. Avoimen koordinaation menetelmä perustuu ei-sitoville säädöksille, jotka eivät sinänsä velvoita jäsenmaita toimimaan tietyllä tavalla, joten sen periaatteilla on paljon yhteistä Itämeren alueen strategian kanssa. Kyseistä menetelmää käytetään pääasiassa jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla, kuten työllisyys, sosiaalinen suojelu ja koulutus- sekä nuorisoasiat. (Avoimen koordinaation menetelmä 2014, viitattu 17.3.2014)

Euroopan unionin harjoittamaa hallintaa ja avoimen koordinaation menetelmää tutkineiden William Waltersin ja Jens Henrik Haahr'n mukaan avoimen koordinaation menetelmä on nähty keinona saavuttaa asetetut tavoitteet sekä edistää integraatiota, mutta samalla se on ollut askel kohti desentralisoitunutta päätöksentekomenetelmää vastakohtana EU:n perinteisesti harjoittamalle yhtenäistämispolitiikalle (Walters ja Haahr 2005, 114–136). Waltersin ja Haahr'n mukaan Euroopan hallinnan tila näyttäytyy avoimen koordinaation menetelmässä ensisijaisesti yrittäjyyden ja itsensä kehittämisen kautta. Hallinnan prosessi koostuu strategisten tavoitteiden ja aikataulun määrittelystä, jäsenmaiden edistymistä seuraavien indikaattoreiden määrittelystä sekä desentralisoituneesta täytäntöönpanosta jäsenmaiden tai alueiden tasolla. Neljäs hallinnan prosessin vaihe on systemaattinen monitorointi, jota toteutetaan jäsenmaita keskenään vertailevien raporttien ja arviointien kautta. Nämä parhaita käytänteitä ja vertaisarvioita työkaluina käyttävät menetelmät asettavat kunkin jäsenmaan komission ja jäsenmaiden keskinäisen kriittisen tarkastelun kohteeksi. (Walters ja Haahr 2005, 114–136)

Teoreettisella tasolla desentralisoitunut ja pehmeään lakiin nojaava avoimen koordinaation menetelmä on Waltersin ja Haahr'n näkemyksen mukaan institutionalisoitunut dialogin, keskinäisen oppimisen, tavoitteiden asettamisen ja vertaisarvioinnin menetelmät EU:n jäsenmaiden välillä. Avoimen koordinaation menetelmän pehmeään lakiin ja tietynlaiseen vapaaehtoisuuteen perustuvan hallinnan suosioita selittää keskeisten jäsenmaiden halu asettaa yhä useampia politiikka-aloja yhteisen päätöksenteon alaisuuteen kansallisen tason sijaan pitäen toisaalta huolen siitä, ettei EU:n tosiasiallinen, sitova lainsäädännöllinen valta pääse kasvamaan liian merkittäväksi näillä politiikka-aloilla. Siten avoimen koordinaation

menetelmä tasapainoilee integraation syvenemistä ja toisaalta hallitustenvälistä yhteistyötä korostavien suuntausten välimaastossa. Avoimen koordinaation menetelmä voidaan nähdä osana EU-politiikan laajempaa hallinnan teoreettista kehityskulkua, jossa hallinto vielä muutamia vuosikymmeniä sitten piti sisällään käsityksen yhtenäisestä, vallan moottorina toimivasta valtiosta. Hallinnan teorian kehittymisen myötä käsitys poliittisesta vallasta on siirtynyt yhä enemmän korostamaan vallan hajautettua luonnetta, hallintaa verkostojen kautta ja valtion roolia neuvottelevana toimijana. Avoimen koordinaation menetelmän arvioiminen hallinnan teorian näkökulmasta antaa tilaa tarkastella verkottuneita valtasuhteita, sekä hallinnan tiloissa vaikuttavia verkostoja ja kumppanuuksia. (Walters ja Haahr 2005, 114–136)

Näkemykseni mukaan Itämeren alueen strategiassa korostuu avoimen koordinaation oppien mukaisesti verkottuminen, toimijuus ja tuloksellisuus sekä parhaiten käytänteiden etsiminen ja välittäminen muille. Taustalla on ajatus Itämeren makroalueesta erilaisten resurssien varantona, jossa piilevät energiat tulisi erilaisten aktivointitoimenpiteiden ja kumppanuuksien avulla saada käyttöön tavoitteiden saavuttamiseksi. Strategian Johdantokappaleen mukaan alueen mailla on runsaasti yhteisiä resursseja, joita voisi paremmin hyödyntää yhdessä toteutettavilla toimilla. Avoimen koordinaation oppien mukaisesti Itämeren alueen strategian yhtenä tavoitteena on auttaa jäsenmaita kehittämään omia toimintojaan siten, että jäsenvaltiot, alue- ja paikallistason toimijat, yritykset ja kansalaisyhteiskunta aktivoituisivat kumppanuuksien avulla yrittäjyyden ja itsensä kehittämisen logiikan puitteissa. Nähdäkseni osallistaminen ja alueellisten toimijoiden voimaannuttaminen on keskeisellä sijalla strategian toimivuuden ja tulosten saavuttamisen kannalta.

Eurooppalainen hallinta voidaan avoimen koordinaation puitteissa nähdä kykynä tehdä hallinnanalaiset näkyviksi erilaisten keinojen avulla. Se voidaan nähdä myös kykynä luoda ja toteuttaa erilaisia strategioita. Myös Itämeren alueen strategiassa hallinnanalaiset on tehty näkyviksi numeroiden, taulukoiden, grafiikan ja karttojen avulla. Erityisesti strategiaa täydentävät taustamateriaalit sisältävät runsaasti Itämeren aluetta erilaisilla tavoilla kuvaavia karttoja. Strategian taustaa analysoiva aluepolitiikan pääosaston julkaisu *The European Union Strategy for the Baltic Sea region - Background and Analysis* perustele strategian tarpeellisuutta jopa 30 erilaisen aluetta kuvaavan karttakuvan avulla. Nämä karttakuvat kuvaavat muun muassa alueen väestötiheyttä ja siinä tapahtuneita muutoksia, bruttokansantuotetta, työllisyysastetta, koulutustasoa, tutkimukseen suunnattua rahoitusta,

patenttien määrää, luonnon monimuotoisuutta, lentokenttiä saavutettavuutta ja niin edelleen (The European Union Strategy for the Baltic Sea region - Background and Analysis 2010, 25–88). Näitä käytetään perustelemaan strategian toimenpiteiden ja tavoitteiden välttämättömyyttä sekä toisaalta itse makroaluetta uutena kokonaisuutena EU:n sisällä. Numeerista esittämistapaa käytetään erityisesti strategiaa täydentävässä toimintasuunnitelmassa ja Euroopan komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, jotka esittelevät strategian taustaa, toimintamallia ja sisältöä. Näkyväksi ja mitattavaksi tekeminen onkin käsitykseni mukaan osa strategian avulla harjoitettavaa vallankäyttöä, jossa näkyvyys tekee mahdolliseksi kehittämisen, kokemusten vaihtamisen ja yhteistoiminnan.

Kuten ei taulukoita, ei myöskään strategia-käsitettä tulisi jättää kriittisen tarkastelun ulkopuolelle, sillä strategia on yhteydessä tiettyyn hallinnan tapaan ja käsitykseen hallinnasta (Walters ja Haahr 2005, 114–136). Avoimen koordinaation menetelmässä hallinta on nimenomaan strategista toimintaa, jossa jäsenmaat ovat strategiaa toteuttavia ja tavoitteita saavuttavia toimijoita. Velvoite toimia strategian mukaisesti on yksi EU:n hallinnan keskeisiä piirteitä ja tämä on analyysini mukaan lähtökohtana myös Itämeren alueen strategiassa. Vaikka strategia ei poliittisena julistuksena ole alueen jäsenmaita velvoittavaa lainsäädäntöä, ovat alueen jäsenmaat velvoitettuja toimimaan strategian mukaisesti. Tämän tyyppisessä EU:n hallinnassa kansallisen ja alueellisen tason toimijat ovat vastuullisia, rationaalisia ja itseään kontrolloivia kokonaisuuksia, jotka itseohjautuvasti toteuttavat jonkinlaista makroalueen yhteistä hyvää kansallisten tai alueellisten intressien sijaan. Toteutuuko tämä Itämeren alueen strategiassa käytännössä jäänee nähtäväksi kunhan strategiaa ja sen käytännön toimivuutta toivon mukaan tulevana vuosina tutkitaan. Kaiken kaikkiaan Itämeren alueen strategia uudelleentuottaa ja vahvistaa käsitystä Euroopasta ja makroalueesta laskettavana kokonaisuutena, joka itseohjautuvasti ottaa vastuun omasta kohtalostaan ja menestyksestään toimien mallialueena unionin muille alueille.

### 3 TILAN POLITIIKKA JA ITÄMEREN ALUEEN STRATEGIA

Itämeren alueen strategia on makroaluestrategiana uusi avaus Euroopan unionin monitasoisessa hallinnassa. Tässä tutkimuksessa käsittelen sitä poliittisena julistuksena ja työkaluna, jonka avulla edistetään EU:ssa määriteltyjä poliittisia päämääriä. Strategiassa nimetty makroalue muodostaa näkemykseni mukaan uuden käsitteellisen ja toiminnallisen tason jäsenmaiden ja Euroopan unionin välimaastoon, sillä siinä on mukana vain tietty nimetty joukko jäsenmaita. Makroalue muodostaa siten eurooppalaisen integraation puitteissa uuden tason, joka murtaa perinteistä käsitystä paikallisen, alueellisen, kansallisvaltion ja Euroopan unionin muodostamasta vertikaalisesta tilallisesta rakenteesta (esim. Paasi 2001, 7–28). Itämeren alueella on toki pitkään harjoitettu erilaista valtioiden välistä ja rajat ylittävää yhteistyötä, joka on syntynyt Euroopan unionin aloitteesta tai perustunut Itämeren alueen maiden väliseen yhteistyöhön. Itämeren alueen strategiaa voidaan näistä poiketen pitää ensimmäisenä aloitteena, jossa Euroopan unioni määrittelee makroalueen ja sen rajat, nimeää siinä mukana olevat jäsenvaltiot, kuvailee makroalueen identiteettiä, haasteita ja mahdollisuuksia sekä asettaa alueen tulevaisuuteen liittyviä tavoitteita. Itämeren alueen strategiaa koskevan analyysini kannalta koen tärkeäksi korostaa, että makroalueen nimeäminen, rajaaminen ja kuvaaminen ovat näkemykseni mukaan keskeisiä seikkoja. Käsitteykseni mukaan ne erottavat makroaluestrategian Euroopan unionin muista ja aikaisemmista politiikkaohjelmista ja aloitteista.

Alueen nimeäminen, rajaaminen ja sen identiteetin kuvaileminen ovat Anssi Paasi alueita, regionalismia ja geopolitiikkaa koskevan teorian mukaan aina vallankäyttöä riippumatta siitä harjoittaako kyseistä toimintaa poliittinen auktoriteetti, viranomainen tai vaikkapa akateeminen tutkimus (ks. Paasi 1986, 1991, 2001 ja 2009). Kees Terlouw'n mukaan yksilöt, sosiaaliset ryhmät, organisaatiot, poliittiset puolueet, valtiot ja tutkijat kukin tahoillaan hyödyntävät alueen käsitteeseen perustuvaa retoriikka käyttäessään valtaa ja tehdessään tilalliset monimutkaisuudet helpommin hallittaviksi (Terlouw 2004, 355–365). Alueen määrittely tavalla, joka erottaa kyseisen alueen muista alueista, on erityisesti rajoja ja identiteettiä korostavaa vallankäyttöä. Rajat ja identiteetti ovat alueelle elintärkeitä, sillä ne määrittelevät alueen ja erottavat sen muista alueista. Alueiden nimeämisessä politiikka näyttäytyy kamppailuna alueen rajoista ja identiteetistä. (Paasi 2009, 464–469)

Alueiden nimeäminen on siis vallankäyttöä, mutta alueet itsessään ymmärretään laajasti sosiaalisina konstruktioina (ks. Paasi, 1986; 1991; 2001 ja 2009; Keating, 2001; MacLeod ja Jones 2001; Murphy 1991). Nämä sosiaaliset konstruktioit ovat ihmisten rakentamia erilaisia tarkoituspereitä varten. Alueet ovat samanaikaisesti sekä sosiaalisen toiminnan tuloksia että oleellisena osana sosiaalista toimintaa heijastellen aina epäsymmetrisiä valtasuhteita. Osa toimijoista osallistuu aktiivisesti alueellisten tilojen tuottamiseen, kuvitteluun ja tiedostamiseen, kun taas valtaosa tyytyy uudelleen tuottamaan ja kuluttamaan näitä tiloja (Paasi 2009, 464–469). Paasin teorian mukaan alueiden rakentamisen taustalla vaikuttavat sosiaaliset prosessit, sisäänrakennetut motiivit ja valtasuhteet voivat perustua taloudellisiin, poliittisiin, kulttuurisiin tai hallinnollisiin lähtökohtiin. Edelleen nämä voivat olla lähtöisin kyseisestä alueesta itsestään tai sen ulkopuolelta. Alueen rakentuminen on ainutlaatuinen ja kussakin tapauksessa omanlaisensa prosessi, jonka taustalla vaikuttavat motiivit ja valtasuhteet ovat jatkuvassa muutoksessa. Vaikka alueet ovat sidottuja aikaan ja paikkaan, ne eivät ole erillisiä niitä ympäröivästä maailmasta, vaan niiden perustana olevat verkostot ja prosessit ulottavat vaikutusvaltansa usein alueen rajojen ulkopuolelle (Paasi 1986, 119–130).

David Slater korostaa postmodernin ajattelun vaikutusta geopolitiikan ja poliittisen maantieteen teemoihin (Slater 2003, 75–85). Postmodernin ajattelun sirpaleisuutta, erilaisuutta ja moninaisuutta korostavat teemat yhdistettynä neoliberalismin näkemyksiin talouden markkinamekanismeista neutraaleina instrumentteina aiheuttavat Slaterin mukaan sen, että olemme taipuvaisia sulkemaan pois poliittisten vaihtoehtojen mahdollisuuden (Slater 2003, 75–85). Slater perustaa ajatuksensa Slavoj Zizekin käsitykseen, jonka mukaan on olemassa suuri tarve talouden uudelleen politisoimiselle, jotta vallitseva käsitys talouden mekanismeista neutraaleina toimintatapoina voitaisiin haastaa. (Zizek, 1989, Slater'n 2003, 77 mukaan). Slaterin mukaan talouden globalisoituminen on luonut illuusion rajattomasta taloudesta, jota kaupankäynnin, rahoitusmarkkinoiden, investointien ja median luoma kuva vahvistaa. Rajojen merkityksen muuttumisen rinnalla on kuitenkin havaittavissa vastakkainen trendi, joka korostaa nimenomaan paikallisuutta, ylikansallisten korporaatiodien vallan vastustamista sekä paikallisten talouksien ja resurssien merkitystä. (Slater 2003, 75–92)

Paasin alueiden institutionalisoitumista käsittelevässä teoriassa alueen rakentuminen tapahtuu neljässä vaiheessa. Nämä vaiheet eivät suinkaan etene kronologisessa järjestyksessä, vaan ne saattavat olla kokonaan tai osittain samanaikaisia tai esiintyä eri



järjestyksessä. Ensinnäkin alueella täytyy olla sitä määrittelevät rajat, jotka erottavat sen muista alueista (territorial shape). Toisekseen alueella täytyy olla sen identiteettiä rakentavia symboleita, joista voidaan muodostaa narratiiveja ja joita hyödynnetään sosiaalisissa käytännöissä (conceptual / symbolic shape). Kolmanneksi alue tarvitsee institutionaalisia käytäntöjä, joiden avulla ylläpidetään kahta edellistä (institutional shape). Neljänneksi alue tulee perustaa osana alueellista järjestelmää ja yhteiskunnallista tietoisuutta (establishment). Paasin teorian mukaan alueen institutionalisoituminen on sosiaalis-tilallinen prosessi, jonka myötä alueellisesta yksiköstä tulee osa yhteiskunnan tilallisista kokonaisuutta ja se voidaan tunnistaa sosiaalisessa toiminnassa ja tietoisuudessa. (Paasi 1986, 119–138)

Seuraavissa alaluvuissa aion analysoida Itämeren alueen strategiaa tilan politiikan kysymysten kautta. Aion ensinnäkin analysoida Itämeren alueen strategiaa uutena avauksena, joka rakentaa poliittisen toiminnan tilaa. Toisekseen pyrkimyksenäni on analysoida makroaluetta Paasin alueita käsittelevän teorian perusteella ja pohtia vastaako makroalue aluetta Paasin tarkoittamalla tavalla vai ei. Käsittelen seuraavissa alaluvuissa alueen rajoja ja valtasuhteita, identiteettiä ja narratiiveja sekä vakiintumista uutena tilana Paasin alueiden institutionalisoitumista käsittelevän teorian pohjalta.

### **3.1 Itämeren alue sosiaalisena konstruktiona - rajat ja epäsymmetriset valtasuhteet**

Alueiden merkitys nykyisessä yhteiskunnallisessa ja poliittisessä elämässä sekä akateemisessa tutkimuksessa on ristiriitainen. Tiettyjen sosiaalisen ja yhteiskunnallisen elämän piirteiden, kuten alueiden, yhteisöjen, kulttuurin tai paikallisuuden on Paasin mukaan ennustettu kuihtuvan valtiokeskeisen ajattelun ja modernismin paineessa jo 1800-luvulta lähtien (Paasi 2009, 464–471). Michael Keating'n mukaan 1800-luvulla monien valtioiden kuten Ranskan, Italian ja Espanjan pyrkimyksenä olikin häivyttää alueellisia erityispiirteitä, joita pidettiin uhkana kansallisen identiteetin ja modernin kansallisvaltion kehittymiselle (Keating 2001, 117–125). Toisaalta monissa federalistisissa maissa kuten Saksassa ja Itävallassa alueet ovat merkittäviä vallankäyttäjiä ja niiden asema on historian saatossa muodostunut merkittäväksi. Nykyään eurooppalaisten alueiden kirjo on valtava, mikäli niitä verrataan keskenään taloudellisen menestyksen, elintason, poliittisen ja

kulttuurisen historian tai alueellisen identiteetin perusteella (Keating 2001, 117–125). Osa näistä alueista on valtion ja EU:n ylhäältä päin määrittelemiä vallan instrumentteja ja hallinnan työkaluja. Ne saattavat olla hallinnan kannalta tärkeitä, mutta samaan aikaan kulttuurisesti ja identiteetiltään ohuita. Toiset alueet saattavat päinvastoin olla tunnistettuja pitkän historian omaavia ja identiteetiltään sekä kulttuuriltaan omalaatuisia kokonaisuuksia. Eurooppalaisten alueiden moninaisuus tekee niiden olemuksen ja toiminnan dynamiikan analysoimisen haastavaksi. Vaikka alueiden on ennustettu menettävän merkityksensä postmodernissa ja globalisoituvassa maailmassa on niihin kohdistuva mielenkiinto ja akateeminen tutkimus erityisesti Euroopan unionin kontekstissa ollut viime vuosikymmeninä kasvussa. (Paasi 2009, 464–471)

James Andersonin mukaan alueiden aseman kohoamisen taustalla on sekä epätasainen taloudellinen kehitys että uhka alueellisten kielten ja kulttuurien katoamisesta (Anderson 2000, 44–49). Näiden lisäksi liittovaltiokehitys saattaa vaikuttaa alueiden asemaan kutistamalla keskushallintojen valtaa tai pitämällä kurissa separatistisia pyrkimyksiä ja konflikteja (Anderson 2000, 35–61). Eurooppalaisen integraation kontekstissa alueet ovat kooltaan, historialtaan ja ominaispiirteiltään moninaisia. Alueita ei silti tulisi käsitellä sellaisinaan annettuina kokonaisuuksina vaan ne tulisi nähdä kiistanalaisia ja jatkuvassa muutoksessa olevina. Paasin mukaan alueet ovat ihmisten tiettyjä tarkoitusperiä varten rakentamia sosiaalisia prosesseja (1986, 119–121 ja 2001, 7-9). Alueet ovat myös sidottuja tila- ja aika-avaruuteen siten, että niillä on alkunsa ja loppunsa. Edelleen alueet ovat kokoelma tilallisia rakenteita, joiden avulla ihmiset luovat järjestystä siihen maailmaa ja todellisuutta koskevaan tietoon, mikä heillä on (Paasi 1986, 119–130). Alueeseen ja sen rakentumiseen kuuluu Paasin teorian mukaan elementtejä alueen historiasta, identiteetistä, yhteiskunnallisista ja sosiaalisista suhteista, kulttuurista, alakulttuureista sekä yhteisön kollektiivisesta tietoisuudesta. Paasi kuvaa alueita sekä konstruktiona että prosesseina. Käsitän näiden termien merkityksen olevan samansisältöinen sillä erotuksella, että prosessi käsitteenä korostaa sitä, ettei alueen rakentumisen voida koskaan katsoa olevan valmis tai päättynyt. (Paasi 1986, 119–130)

Paasin teoriaa alueiden institutionalisoitumisesta voidaan soveltaa monenlaisiin alueisiin sekä myös kansallisvaltioihin (Paasi 1986, 119–138). Itämeren alueen strategian myötä luotu makroalue on nimetty, rajattu ja kuvattu tietyllä tavalla. Sen syntyprosessi vastaa tietyiltä osin Paasin teoriaa alueiden institutionalisoitumisesta. Aion seuraavaksi käsitellä makroaluetta suhteessa Paasin käsitykseen alueesta. Analyysissäni on huomionarvoista,

että makroalue on nimestään huolimatta komission koordinoimaa jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä eikä sinällään uusi, itsenäinen alue maakuntien tai kansallisvaltioiden tapaan.

Vaikka Itämeren strategian luoma makroalue ei ole kansallisvaltioiden tai maakuntien tapaan *alue* termin perinteisessä ja konkreettisessa merkityksessä, on sillä useita yhtymäkohtia Paasin teoriaan alueen muodostumisesta. Ensinnäkin se luo uuden tilallisen rakenteen jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin välille. Tämä tilallinen rakenne on mielestäni poliittisen toiminnan tila ja sellaisenaan abstrakti kenttä, joka ei suoraan konkretisoidu mihinkään tiettyyn paikkaan, symboliin tai instituutioon. Itämeren alueen strategia siis luo Itämeren makroalueen EU:n kontekstissa. Poliitiikan tilana se pohjautuu strategiassa määriteltyihin rajoihin ja reunaehtoihin. Tämä politiikan tila sijaitsee EU:n harjoittaman hallinnan kentässä. Itämeren makroalue on saanut nimensä sinänsä kiistattomasta maantieteellisistä termistä, mutta politiikan tilana sillä ei käsitykseni mukaan ole tarkoitus ottaa kantaa maantieteelliseen Itämeren alueeseen sinänsä. Toisekseen tämä makroalue ja politiikan tila on syntynyt tietyn määriteltävissä olevan prosessin myötä. Makroalueen syntyhetki, luonne ja taustatekijät käyvät ilmi strategiapaperista. Se ei siis ole jonkinlainen annettu tai ajan saatossa muodostunut alue, jonka ei tarvitse perustella olemassaoloon. Koen, että Itämeren makroalue on tässä katsantokannassa ylhäältä päin määritelty vallan instrumentti, joka on luotu tiettyjä tarkoituksia varten. Kolmanneksen Itämeren alueen strategiaa on sen luomisen jälkeen EU:n hallinnan periaatteiden mukaisesti arvioitu ja päivitetty muutaman vuoden välein sidosryhmien antaman palautteen ja saatujen kokemusten pohjalta. Tästä johtuen strategia ja Itämeren makroalue politiikan tilana elää jatkuvassa prosessinomaisessa muutoksessa mukautuen toimijoiden muuttuviin pyrkimyksiin ja tavoitteisiin. Itämeren alueen strategian osalta kamppailu alueen rajoista ja identiteetistä on mielestäni luonteeltaan retorista kamppailua oikeudesta käyttää tiettyjä käsitteitä, kuten Itämeri, tietyllä tavalla ja luoda käsitteen avulla legitimejä ja tunnustettuja poliittisen toiminnan tiloja. (EU:n Itämeren alueen strategia 2009, 2-11)

Sami Moision ja Anssi Paasin mukaan poliittisen tilan luomisen taustalla vaikuttaa käsitys poliittisista rationaliteeteista (Moision ja Paasi 2013, 1-5). Tässä tutkielmassa kysymys poliittisista rationaliteeteista ja sisäänrakennetuista motiiveista kiteytyy mielestäni kahteen kysymykseen: Miksi Itämeren alueen strategia on luotu ja mitä sillä halutaan saavuttaa? Aion seuraavaksi kertoa lyhyesti Moision ja Paasin poliittisia rationaliteetteja ja Suomea koskevasta analyysistä ja pohtia olisivatko siinä esiin nostetut poliittiset rationaliteetit sovellettavissa myös Itämeren alueen strategiaan.

Moisio ja Paasi käsittelevät tutkimuksessaan Suomen valtiollisen tilan hallintaa ja sen taustalla olevia poliittisia rationaliteetteja itsenäisyyden alkuvuosista aina nykypäivään saakka. Heidän analyysissään valtion muodostuminen on historiallinen prosessi, joka pohjautuu poliittisille rationaliteeteille, hallinnan tekniikoille ja tiedolle. Kyseinen hallintamentaliteetin lähestymistapa pohjautuu Michel Foucault'n ajatuksille sekä populaatioiden että yksilön hallinnasta. Populaatio on siten sekä hallinnan kohde, että poliittinen subjekti, jonka omaavaa potentiaalia voidaan kasvattaa ja hallita erilaisilla tekniikoilla. Hallintamentaliteetin taustalla on pyrkimys vaikuttaa populaation kapasiteettiin, kykyihin ja ajattelutapoihin. Siten hallintamentaliteetilla viitataan toimintaan, jonka tavoitteena on muokata sekä valtion tilallisia rakenteita että niiden asukkaiden olemusta. Se ilmaisee tapaa, jolla valtio pyrkii hallitsemaan kansalaisiaan ja alueitaan. Valtion tilallinen muutos etenee siten sellaisen populaatioon kohdistuvan hallinnan kautta, jonka tarkoituksena on uudelleen järjestää tilallisia rakenteita. Tällaisen hallinnan taustalla on aina jokin poliittinen rationaliteetti, joka nimissä hallintaa toteutetaan. (Moisio ja Paasi 2013, 1-15)

Viime vuosikymmeninä Suomen valtiollisen tilan hallinnan taustalla on Moision ja Paasin analyysin mukaan vaikuttanut erityisesti kaksi asiaa. Hallinnan poliittinen rationaliteetti on pohjautunut vahvasti globaaleihin taloudellisiin lähtökohtiin sekä geopolittiseen käsitykseen rajat ylittävistä tilallisista rakenteista. Näihin pohjautuvan hallinnan tavoitteena on muokata tilallisia rakenteita ja hallinnanalaisten ominaisuuksia muun muassa kilpailukyvyyn edistämisen nimissä. Hallinnan tarkoituksena on siten valmistaa valtiota ja alueita sekä niiden asukkaita kohtaamaan globaali taloudellinen kilpailu. Tällaista neoliberaalia poliittista rationaliteettia on Suomessa pyritty toteuttamaan muun muassa muokkaamalla tilallisia rakenteita kustannustehokkaiksi sekä korostamalla kaupunkialueiden ja metropolialueiden roolia talouden voimapesinä. Siten hallinnan poliittinen rationaliteetti on Moision ja Paasin mukaan ollut vastaaminen ja valmistautuminen globaaliin kilpailuun. Kaupunkialueiden ja metropolialueiden roolin korostaminen on Suomessa johtanut eräänlaiseen Helsingin ympärille keskittyvään cityregionalismiin. Sen taustalla vaikuttava poliittinen rationaliteetti on kiteyttänyt huonot liikenneyhteydet ja alueen vähäisen houkuttelevuuden poliittisiksi ongelmiksi, joihin tulee hallinnan keinoin löytää vastaus. Alueen vähäinen houkuttelevuus ja huonot yhteydet globaaleihin verkostoihin ja markkinoihin on luonut tarpeen tehdä Helsingistä entistä

tehokkaampi metropolikaupunki, joka olisi kiinnostava sekä kansainvälisten sijoittajien että korkean osaamisen omaavan työvoiman silmissä. (Moisio ja Paasi 2013, 1-15)

Edellä kuvatussa analyysissä poliittisia rationaliteetteja on sovellettu alueeseen, joka on kansallisvaltio. Kansainvälistä kilpailua, taloudellista menestystä ja tehokkuutta korostavat poliittiset rationaliteetit sopivat mielestäni joiltain osin myös Itämeren alueen strategian luoman makroalueen lähtökohdiksi. Itämeren alueen strategian poliittisia rationaliteetteja on mielestäni loogista tarkastella osana Euroopan unionin asettamaa laajaa viitekehystä. Itämeren alueen strategian, kuten kaikkien EU:n politiikkaohjelmien ja lainsäädännön, tavoitteena on tukea koko unionin tasolla määriteltyjä pitkän aikavälin poliittisia tavoitteita (The European Union Strategy for the Baltic Sea region - Background and Analysis 2010, 5-8). Euroopan unionin harjoittamassa politiikassa on viimeisten vuosien aikana omaksuttu pitkän aikavälin strategioita ja tavoitteita kuvaavat julistukset. Näissä julistuksissa eli kasvu- ja työllisyysstrategioissa Euroopan unionin toiminnallaan tavoittelevat asiat esitetään melko yleisellä tasolla, mutta ne ovat asiakirjoina keskeisiä, sillä kaiken muun toiminnan ja lainsäädännön tulisi tukea niissä esitettyjä tavoitteita.

Vuonna 2000 Eurooppa-neuvoston Lissabonin kokoukseen kokoontuneet valtion- ja hallitusten päämiehet hyväksyivät Lissabonin strategian, jonka avulla EU:sta oli tarkoitus tehdä maailman dynaamisin ja kilpailukykyisin osaamistalous seuraavan kymmenen vuoden aikana (Lissabonin strategia 2014, viitattu 15.3.2014). Lissabonin strategia koski miltei kaikkia EU:n taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ympäristöön liittyviä toimia. Eurooppa-neuvosto hyväksyi vuonna 2010 osittain epäonnistuneen Lissabonin strategian seuraajaksi uuden monivuotisen kasvu- ja työllisyysstrategian. Vuoteen 2020 asti ulottuvan Eurooppa 2020- strategian tavoitteena on älykäs, kestävä ja osallistava kasvu (Eurooppa 2020 -strategia 2014, viitattu 26.3.2014). Strategiassa asetetaan koko EU:ta koskevat tavoitteet työllisyydelle, tutkimus- ja kehitysmenoille, ilmastolle, koulutukselle ja köyhyyden poistamiselle. Jokainen jäsenvaltio on sitoutunut asettamaan tätä strategiaa vastaavat kansalliset tavoitteet. Lissabonin strategian ja Eurooppa 2020- strategian kasvutavoitteet kumuloituvat myös Itämeren alueen strategiaan, jossa Itämeren makroalue nähdään mielestäni ikään kuin pienoisionionina koko unionin sisällä. Seuraavat otteet Itämeren alueen strategiasta kuvaavat sen taustalla olevia ajatuksia:

Strategian olisi siis tarjottava Euroopan unionille ja sen jäsenvaltioille integroitu järjestely, jonka puitteissa voidaan kartoittaa tarpeita ja sovittaa ne käytettävissä oleviin resursseihin koordinoimalla kulloisellakin alalla harjoitettavaa politiikkaa.

Sen ansiosta Itämeren alue pääsee nauttimaan kestävästä ympäristökehityksestä ja optimaalisesti kehittyvästä taloudellisesta ja sosiaalisesta tilanteesta.

(EU:n Itämeren alueen strategia 2009, 4)

Tällainen suuralueeseen perustuva lähestymistapa antaa EU:n toimille myös innovatiivisen muodon, joka voisi tarjota toimivan mallin EU:n yhteisten tavoitteitten ajamiseen ja alueellisen ja alakohtaisen politiikan koordinoinnin tehostamiseen alueen yhteisten haasteitten pohjalta.

(EU:n Itämeren alueen strategia 2009, 6)

Tämän tutkielman kappaleessa 2 kuvaan miten strategia on jakautunut neljään kokonaisuuteen, jotka ovat ympäristöä säästävä alue, menestyvä alue, vetovoimainen hyvien yhteyksien alue sekä turvallinen alue. Lissabonin strategian ja Eurooppa 2020-strategian tavoitteet taloudellisesta kasvusta, joka ottaa huomion ympäristön ja ihmiset konkretisoituu mielestäni hyvin Itämeren alueen strategiassa. Julkilausuttujen poliittisten rationaliteettien ohella lienee perusteltua olettaa, että hallinnan taustalla vaikuttaa myös muita sisäänrakennettuja motiiveja.

Ole B. Jensen ja Tim Richardson ovat tutkineet eurooppalaisen tilan hallintaa liikkuvuuden, vallan ja alueellisen identiteetin näkökulmasta (Jensen ja Richardson 2004, 1-68). Heidän mukaansa Euroopan unioni kehittää uusia alueellisen ja sosiaalisen integraation muotoja jatkuvasti. Eurooppalaisen hallinnan ja alueisiin kohdistuvan mielenkiinnon ja suunnittelun tarkoituksena on luoda yhtenäinen eurooppalainen tila, jonka Jensen ja Richardson nimeävät monotopiaksi. Monotopia on yhtenäisyyttä ja samankaltaisuutta edustava politiikan tila, joka edistää yhteisiä tavoitteita ja jonka saavuttamiseksi on hyödynnetty muun muassa tilastointia, erilaisia suunnittelukäytänteitä, kaupunkipolitiikkaa sekä Euroopan laajuisia liikenneverkostoja. Monotopian tavoittelun taustalla on Jensenin ja Richardsonin mukaan uusi hallintamentaliteetti, jonka tavoitteena on luoda näkymätön ja integroitunut tila eurooppalaisen integraation kontekstissa. (Jensen ja Richardson 2004, 69–124)

Itämeren alueen strategiasta esiin luettavia poliittisia rationaliteetteja ovat mielestäni ajatus taloudellisten, ympäristöön liittyvien ja sosiaalisten olosuhteiden jatkuvasta parantamisesta sekä vastaamisesta samaan aikaan globaaliin kilpailuun ja aluetta uhkaaviin ympäristöongelmiin.

Itämeren alue on talouden, ympäristön ja kulttuurin suhteen erittäin heterogeeninen, mutta sen mailla on runsaasti yhteisiä resursseja, ja ne ovat sangen vahvasti riippuvaisia toisistaan. Niinpä yhdellä alueella toteutettavilla toimilla voi olla hyvinkin nopeasti vaikutusta alueen muihin osiin tai koko alueeseen. Alue voisikin toimia mallina alueelliselle yhteistyölle, jonka puitteissa voidaan testata uusia ideoita ja toimintamalleja ja kehittää niistä parhaiksi käytännöiksi sopivia esimerkkejä. Tätä taustaa vasten Euroopan parlamentti julkaisi loppuvuodesta 2006 mietinnön, jossa se peräänkuulutti Itämeren alueen strategiaa.

(EU:n Itämeren alueen strategia 2009, 2)

Hyvästä kansainvälisestä ja alueidenvälisestä yhteydenpidosta ja yhteistyöstä huolimatta ei EU-jäsenyyden mukanaan tuomista uusista mahdollisuuksista ole vielä saatu täyttä hyötyä eikä alueen kohtaamiin haasteisiin ole vastattu riittäväällä tavalla.

(EU:n Itämeren alueen strategia 2009, 2)

Asetetut tavoitteet tulisi saavuttaa yhteistyön ja tehokkuuden avulla, sillä aluetta uhkaa joukko erilaisia vaaratekijöitä ellei alue itsessään kykene strategian mukaiseen toimintaan. Strategian myötä EU on ikään kuin antanut alueelle mahdollisuuden toimia mallina ja testialustana uusille hallinnan ja yhteistyön kokeiluille.

Paasin teorian mukaan alueen rakentuminen heijastelee aina epäsymmetrisiä valtasuhteita (Paasi 1986, 121). Toimijoiden välisten valtasuhteiden lisäksi on huomioitava, että osa toimijoista osallistuu aktiivisesti alueellisten tilojen tuottamiseen, kuvitteluun ja tiedostamiseen, kun taas valtaosa tyytyy uudelleen tuottamaan ja kuluttamaan näitä tiloja. Valtasuhteet eivät myöskään ole staattisia, vaan muuttuvat ajan ja toimijoiden intressien muuttumisen myötä. Poliittinen maantiede tutkii vallankäyttöä alueellisten tilojen hallitsemisessa, kontrolloimisessa ja määrittelyssä. Käsitys vakiintuneista alueista ja valtioista niitä koskevan vallan ja auktoriteetin käyttäjinä on vähitellen murtunut (Paasi 2009, 473–480). John Allenin mukaan taustalla on muuttunut käsitys vallasta keskushallinnon omaavana instrumentaalisenä valtana, jota harjoitetaan vallan kohteena olevien tahojen kustannuksella. Tämän rinnalle poliittiseen maantieteeseen on tullut näkemys hajautetusta ja verkostomaisesta monenkeskisestä vallasta, jossa valta näyttäytyy kykyinä tehdä asioita (Allen 2003, 95–108).

Kuvasin tämän kappaleen alkuosassa Itämeren alueen strategian luomaa tilallista rakennetta, joka ei poliittisen toiminnan tilana mielestäni konkretisoidu mihinkään tiettyyn paikkaan, symboliin tai instituutioon. Itämeren alueen strategian luomassa politiikan tilassa valtarakenteet perustuvat mielestäni Allenin kuvaamalle monenkeskiselle ja hajautetulle

mallille, jossa valta näyttyy kykyä viedä asioita eteenpäin. Makroalue on siten hyvin joustava poliittisen toiminnan tila, vaikka strategia määrittelee melko tarkasti komission ja sidosryhmien erilaiset roolit. Se vastaa osittain Paasin käsitystä alueesta, mutta on alueena ja tilana huomattavasti abstraktimpi kuin Paasin teoriassaan kuvaama alue. Makroalueen abstraktiutta lisää mielestäni se, että sen puitteissa määritelty toiminta tiettyine painopistealueineen ei välttämättä eroa alueella jo ennen tätä strategiaa toteutetusta rajat ylittävästä yhteistyöstä. Muun muassa ympäristönsuojeluun liittyviä toimenpiteitä on strategian toimijoiden keskuudessa toteutettu jo pitkään ennen vuotta 2009. Itämeren alueen strategian valmisteluvaiheessa periaatteena oli, ettei makroaluetta ja sen tavoitteita varten laadita uutta erillistä lainsäädäntöä, uusia rahoitusinstrumentteja tai perusteta uusia institutionaalisia rakenteita. Nämä seikat tekevät valtasuhteiden analysoimisesta yleisellä tasolla hankalaa. Edelleen strategian eri toimintalinjoilla toimintatavat voivat käytännössä olla erilaisia. Alla olevat lainaukset Itämeren alueen strategiasta kuvaavat eri toimijoiden rooleja ja valtasuhteita.

Alueen kohtaamat haasteet edellyttävät toimia, joiden on oltava konkreettisia ja näkyviä. Toimintasuunnitelmassaan komissio pitääkin välttämättömänä, että jäsenvaltiot ja muut sidosryhmät toimivat vastuunsa mukaisesti ja ryhtyvät vetämään toimintaa eri ensisijaisilla osa-alueilla ja lippulaivahankkeissa.

(EU:n Itämeren alueen strategia 2009, 10)

Komissio vastaa **koordinoinnista, seurannasta, raportoinnista, toteuttamisen avustamisesta ja jatkotoimista**. Yhdessä alueella toimivien sidosryhmien kanssa komissio laatii säännöllisesti raportteja edistymisestä ja tekee aloiteoikeutensa mukaisesti ehdotuksia strategian ja toimintasuunnitelman mukauttamiseksi aina kun se on tarpeen.

(EU:n Itämeren alueen strategia 2009, 10)

Itämeren alueen strategian luoman makroalueen toimijoita ovat siis komissio ja taustalla olevat Eurooppa-neuvosto ja Euroopan parlamentti sekä jäsenmaat, niiden ministeriöt, Itämeren maiden erityisesti rannikoilla sijaitsevat alueet sekä laaja joukko sidosryhmiä eli niitä organisaatioita, verkostoja ja yhteistyöelimiä, jotka toimivat alueella jo ennen strategian laatimista. Mielestäni Itämeren alueen strategian valtasuhteita analysoitaessa on mielenkiintoista nähdä strategia uuden poliittisen tilan luomisen näkökulmasta. Tällöin strategian myötä luotu uusi tila on synnyttänyt eräänlaisen valtatyhjiön. Vaikka strategia on ollut voimassa vasta muutamia vuosia, voisi perusteellinen analyysi vaikkapa komission ja eri sidosryhmien välisistä valtasuhteista jollain tietyllä osa-alueella olla hyvinkin antoisaa



luettavaa hallinnan näkökulmasta tarkasteltuna. Tulevaisuudessa makroalueen poliittisen tilan omistajuus ei välttämättä ole yhtä tiukasti komission ja jäsenmaiden keskushallintojen käsissä vaan siirtynyt kenties eri toimintalinjoja toteuttavien sidosryhmien ja rajat ylittävien organisaatioiden käsiin?

Poliittisten realiteettien ja epäsymmetristen valtasuhteiden kuvaamisen jälkeen aion päättää tämän alaluvun analysoimalla alueen institutionalisoitumista Paasin teorian mukaisesti rajojen määrittelyn kautta. Paasin mukaan alueen rajojen määrittely on usein ensimmäinen askel, jota seuraa alueen identiteetin muotoutuminen ja alueen vakiintuminen. Territoriaalisen rakenteen eli rajojen määrittely on alueen rakentumisen kannalta elintärkeää, sillä rajat erottavat alueen muista alueista. Rajat ovat tärkeitä monenlaisissa sosiaalisissa käytännöissä kuten kulttuurissa, hallinnassa, politiikassa tai taloudessa. Alueen määrittelyn ja erottautumisen kannalta rajojen ei välttämättä tarvitse olla kiinteitä ja läpäisemättömiä. Rajojen toiminnalliset tarkoitukset vaihtelevat siten, että osa rajoista on kiinteitä kun taas toiset hyvinkin läpäiseviä. Euroopan unionissa jäsenmaiden väliset rajat ovat erityisesti Schengen-alueen käytänteiden ja vapaan liikkuvuuden myötä kiistatta madaltuneet EU:n ulkorajan pysyessä samaan aikaan tiiviinä. Paasin mukaan yhteiskunnalliset, taloudelliset ja poliittiset valtasuhteet ovat keskeisessä määrävässä roolissa alueen territoriaalisen muodon määrittelyssä. Edelleen alueen rajat voivat hallinnollisten alueiden tapaan olla vakiintuneita tai kulttuuristen alueiden tapaan epämääräisiä, jolloin alueen idea ja identiteettiin kuuluvat asiat levittäytyvät alueen määriteltyjen, fyysisten tai hallinnollisten rajojen ulkopuolelle. Ideaan, identiteettiin tai kulttuuriin perustuvat alueet ovat tyypillisesti muodostuneet vähitellen ajan saatossa ihmisten ja instituutioiden välisessä kanssakäymisessä ilman keskushallinnon virallista voimaansaattamista. Hallinnollisilla ja ylhäältä päin muodostetuilla alueilla on usein kiinteät rajat sekä tunnistettu voimaansaattamisen hetki esimerkiksi lain tai asetuksen nojalla. (Paasi 1986, 119–128; 2009, 466–480)

David Newmanin mukaan rajat käsitetään poliittisessa maantieteessä lähtökohtaisesti pysyvinä ja muuttumattomina, vaikka osa rajoista saattaa olla ajan myötä katoamassa tai vähintään muuttumassa läpäiseviksi ja helpommin ylitettäviksi. Kokemus onkin osoittanut, että staattisina pidetyt rajat voivat madaltua tai kadota kokonaan. Samana aikaan uusia alueellisia, sosiaalisia tai virtuaalisia rajoja ilmestyy jatkuvasti. Rajoilla on oma sisäinen dynamiikkansa, joka luo uusia todellisuuksia ja vaikuttaa rajojen sisä- ja ulkopuolella elävien ihmisten elämään. Newmanin käsityksen mukaan rajat liittyvät myös oleellisesti

identiteetin politiikkaan siten, että joidenkin rajojen ylittäminen vaatii identiteetin vaihtamisen tai muokkaamisen uuteen tilanteeseen sopivaksi. (Newman 2003, 123–135)

Itämeren aluetta jäsentävät valtioiden väliset, hallinnolliset ja kulttuuriset rajat ovat olleet jatkuvassa muutoksessa viimeisten vuosikymmenien aikana. Vielä 1980-luvulla lännen ja idän väliset rajaviivat erottivat Itämeren alueen maita toisistaan. Toisaalta rajat ylittävällä yhteistyöllä erityisesti pohjoismaiden kesken on vuosikymmeniä pitkät perinteet. Pitkässä katsantokannassa Itämeren alueen maiden EU-jäsenyyden muodostama yhteinen viitekehys on edelleen uusi tilanne Itämerellä. Toisaalta Itämeri maantieteellisenä elementtinä on yhdistänyt alueen maita ja tehnyt niiden välisen kanssakäymisen luontevaksi jo vuosisatojen ajan.

Itämeren yhdeksästä rannikkovaltiosta kahdeksan on Euroopan unionin jäseniä. Yhteisön säännöt, välineet ja politiikka (kuten koheesiopolitiikka, kestävän kehityksen strategia, ympäristöpolitiikka, yhdenmety meripolitiikka, sisämarkkinat ja Lissabonin strategia) ovat luoneet uusia, merkittäviä mahdollisuuksia tehostaa toiminnan koordinoitua ja sen ansiosta parantaa näiden jäsenvaltioiden kansalaisten elintasoja. Hyvästä kansainvälisestä ja alueidenvälisestä yhteydenpidosta ja yhteistyöstä huolimatta ei EU-jäsenyyden mukanaan tuomista uusista mahdollisuuksista ole vielä saatu täyttä hyötyä eikä alueen kohtaamiin haasteisiin ole vastattu riittävällä tavalla.

(EU:n Itämeren alueen strategia 2009, 2)

Yllä oleva lainaus avaa Itämeren alueen strategian johdanto-osuuden kuvailemalla Itämeren aluetta nimenomaan Euroopan unionin alueeksi, sillä yhtä lukuun ottamatta kaikki sen rannikkovaltiot ovat EU:n jäsenmaita. Strategia kattaa määritelmänsä mukaan Itämeren ympäröivän suuralueen koskien Itämeren rantojen yhdeksää jäsenvaltiota. Lisäksi strategiassa todetaan, että monet alueen kohtaamista haasteista vaativat tiivistä yhteistyötä EU:n ja Venäjän välillä. Myös Norjan ja Valko-Venäjän kanssa on strategian puitteissa tehtävä rakentavaa yhteistyötä. Strategian luoma makroalue on siten Paasin ja Newmanin teorioiden mukainen ylhäältä käsin määritelty alue, jonka maantieteelliset rajat ovat selkeästi määriteltyjä. Strategian korostaman yhteistyön puitteissa näitä rajoja voi mielestäni kuvailla läpäiseviksi ja yhteistä toimintaa ohjaaviksi. Käsitykseni mukaan Itämeren makroalueen poliittisen tilan rajat muodostuvat niistä säännöistä, joiden puitteissa tilassa toimitaan. Siten makroalueella on sekä maantieteelliset rajat, että poliittisen toiminnan rajat. Strategian painopistealueiden ja määriteltyjen tavoitteiden toteuttaminen määrättyllä tavalla on rajojen sisäpuolella tapahtuvaa toimintaa. Strategian säännöt luovat

poliittisen tilan rajat, joiden muokkaaminen on poliittisessa toiminnassa strategiaa toteuttavien tahojen käsissä.

### 3.2 Alueen identiteetti ja narratiivit

Paasin teorian mukaan alueella täytyy olla sen identiteettiä rakentavia symboleita, joista voidaan muodostaa narratiiveja ja joita hyödynnetään sosiaalisissa käytännöissä. Alueen käsitteellisen ja symbolisen muodostamisen myötä alue saa territoriaalisia symboleja, joista tärkein on alueen nimi. Alueen nimi kiinnittää alueen identiteetin ja olemuksen alueen eri tahojen ja toimijoiden sosiaaliseen tietoisuuteen. Alueen rakentuminen vaatii siis Paasin teorian mukaan alueen sisällä olevien toimijoiden sosiaalisen tietoisuuden muuttamista siten, että uusi tilallinen rakenne, sen nimi ja identiteetti tulevat osaksi sitä tilallista rakennetta, jolla nämä toimijat hahmottavat maailmaa ja poliittisen toiminnan kenttää. Paasi puhuu teoriassaan asukkaiden tai kansalaisten tietoisuuden muuttamisesta, mutta olen analyysissäni korvannut nämä käsitteellä toimijat. Itämeren alueen strategian tavoitteena ei mielestäni ole hallinnan ja poliittisen tilan rakenteena tavoittaa alueen asukkaiden tietoisuutta, vaan poliittisen tilan keskeisten toimijoiden tietoisuus. (Paasi 1986, 124–126; 2009, 466–469)

Paasin mukaan tyypillisiä alueen symbolista muotoa korostavia elementtejä ovat nimen ohella vaakunat, liput, laulut ja alueelliset juhla- tai muistopäivät (Paasi 1986, 124–126; 2009, 466–469). Itämeren alueen strategialla on oma logo, joka on esillä muun muassa strategian omilla verkkosivuilla.



Kuva 1. Itämeren alueen strategian logo

Logo koostuu tekstistä *EUSBSR EU Strategy for the Baltic Sea Region* sekä kahdeksasta tähdestä ja osittain päällekkäin olevista vihreistä, harmaista ja sinisistä puoliympyröistä. Vuosittain järjestettäviä Itämeren alueen strategian konferensseja voitaneen pitää symbolista muotoa korostavina juhlapäivinä. Myös Euroopan unioni alueena noudattaa tätä logiikkaa hymneineen, lippuineen ja Eurooppa-päivineen. Alueen symbolit pohjautuvat tiettyihin yhteiskunnallisiin, kulttuurisiin tai maantieteellisiin narratiiveihin ja nämä yhdessä muodostavat alueen identiteetin. Euroopan unionin aluepolitiikassa alueellinen identiteetti on yksi sen kulmakivistä. (Paasi 1986, 124–126; 2009, 466–469)

Aluepolitiikan tavoitteena oleva taloudellinen, alueellinen ja sosiaalinen koheesio eli yhtenäisyys ja erityisesti taloudellisten eroavaisuuksien tasaaminen on tehnyt alueista toimijoita, jotka kilpailevat asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa (Aluepolitiikka ja rahoitus 2014, viitattu 25.1.2014). Niiden saavutuksia vertaillaan muihin samankaltaisiin alueisiin jatkuvasti sekä EU:n että alueiden itsensä toimesta. Tämä kilpailu on saanut alueet korostamaan entistä voimakkaammin omaa alueellista identiteettiään keinona erottautua muista alueista ja saada etua alueiden välisessä kilpailussa. Käytännössä keskustelua alueiden identiteeteistä pitävät Paasin mukaan yllä tieteentekijät, poliitikot, hallinnon edustajat, kulttuuriaktivistit tai liike-elämä, joiden intresseihin alueen omalaatuisuuden korostaminen sopii. Tällaiset identiteettiä koskevat luokitukset perustuvat väistämättä valintoihin. Keskeinen kysymys onkin mitä elementtejä alueen identiteetin rakentamisessa korostetaan ja mitä asioita jätetään pois? Alueen identiteetin muotoilu on siten valintoja, joiden taustalla vaikuttaa valta nimetä ja rajata alueita, ihmisiä ja identiteettiin vaikuttavia asioita. Itämeren strategian luoman makroalueen nimeämisessä, rajaamisessa ja kuvailemisessa tämä valta on nimenomaan Euroopan komissiolla. (Paasi 1986, 124–126; 2009, 466–469)

Millainen on siis uuden makroalueen ja poliittisen tilan identiteetti? Kuten aiemmin totesin, Itämeren alueen strategia jakautuu neljään kokonaisuuteen eli painopistealueeseen, jotka ovat ympäristöä säästävä alue, menestyvä alue, hyvien yhteyksien alue sekä turvallinen alue. Aion muodostaa kuvan makroalueesta analysoimalla näitä kokonaisuuksia. Itämeri ympäristöä säästävänä alueena -painopiste sisältää strategian ympäristökysymyksiin liittyvät asiat, kuten mereen päästettävien ravinteiden määrät, luontoalueiden ja biodiversiteetin suojeleminen, vaarallisten aineiden käytön vähentäminen, Itämeri puhtaan merenkulun mallialueena sekä ilmastonmuutoksen hillitseminen. Ympäristö ja sen suojeeluun liittyvät kysymykset ovat koko strategian

läpileikkaavia teemoja. Itämeri menestyvänä alueena -painopiste keskittyy kaupankäynnin esteiden poistamiseen ja innovoinnin edistämiseen alla olevan lainauksen hengessä.

Meri on aluetta yhdistävä tekijä. Alue on kuitenkin selvästi jakautunut vauraaseen, innovatiiviseen pohjoiseen ja länteen ja toisaalta kehittyvään itään ja etelään.

(EU:n Itämeren alueen strategia 2009, 7)

Itämeri hyvien yhteyksien alueena -painopisteen tavoitteena on edistää liikenneyhteyksien ja energihuollon parantamista sekä tehdä alue vetovoimaiseksi matkailun ja koulutuksen näkökulmasta. Itämeri turvallisena alueena -painopiste kiinnittää huomion alueen turvallisuuteen, jota uhkaa alla olevan lainauksen mukaan meren saastuminen onnettomuuksien tai päästöjen takia sekä rajat ylittävä kansainvälinen rikollisuus.

Alueen turvallisuustilanne muuttuu merkittävästi tulevinakin vuosina. Meriliikenteen odotetaan lisääntyvän, ja samalla lisääntyy myös onnettomuus- ja saastumisriski. Merenkulun turvallisuuden ja turvatoimien alalla tehdään yhteistyötä jo nyt, mutta sitä olisi vahvistettava, jotta alueesta voi tulla tämän alan edelläkävijä maailmassa.

(EU:n Itämeren alueen strategia 2009, 8)

Näiden lisäksi aluetta ja sen mahdollisuuksia, haasteita ja nykytilannetta kuvaillaan alla olevissa lainauksissa.

Hyvästä kansainvälisestä ja alueidenvälisestä yhteydenpidosta ja yhteistyöstä huolimatta ei EU-jäsenyyden mukanaan tuomista uusista mahdollisuuksista ole vielä saatu täyttä hyötyä eikä alueen kohtaamiin haasteisiin ole vastattu riittävällä tavalla.

(EU:n Itämeren alueen strategia 2009, 2)

Alueella on huomattavaa potentiaalia, jota voitaisiin hyödyntää paremmin.

(EU:n Itämeren alueen strategia 2009, 3)

Uuden makroalueen identiteetti on siis analyysini mukaan seuraavanlainen. Alue on yrittänyt vastata kohtaamiinsa haasteisiin, mutta ei ole tehnyt sitä komission näkemyksen mukaan tarpeeksi tehokkaasti ja tuloksekkaasti. Siksi alue on kääntynyt EU:n puoleen ja pyytänyt apua. Alue on komission analyysin mukaan jakautunut vauraaseen pohjoiseen ja länteen sekä kehittyvään itään ja etelään. Komission näkökulmasta alueen epätasapaino täytyy siis korjata yhtenäistävien toimenpiteiden avulla. Lisäksi aluetta uhkaa saastuminen ja rajat ylittävä rikollisuus. Alue on myös huonojen liikenneyhteyksien päässä eikä kovin houkutteleva ulkopuolisten silmissä. Näiden syiden takia alue on vaarassa menettää

hyvinvointinsa ja hyvän kehityksen ellei se kokoa resurssejaan ja ryhdy yhteistyön keinoin ratkaisemaan näitä haasteita. EU on strategian myötä tarjonnut alueelle mahdollisuuden toimia esimerkkinä ja mallialueena, josta muut voivat ottaa oppia. Painopistealueet muodostavat siten ne poliittisen tilan tavoitteet, joita kohden toimijoiden tulisi pyrkiä.

Strategian luoman poliittisen tilan säännöt ja lainalaisuudet perustuvat analyysini mukaan yhteistyölle, koordinoinnille ja tehostamiselle. 11-sivuisessa strategiassa termi *yhteistyö* mainitaan eri muodoissaan yhteensä 27 kertaa. Vastaavasti termi *koordinoida* mainitaan yhteensä 15 kertaa ja termi *tehostaa* yhteensä 13 kertaa. Lisäksi strategiassa on voimakkaasti esillä haasteiden ja mahdollisuuksien välinen vuoropuhelu. Termi *haaste* mainitaan strategiassa 14 kertaa ja termi *mahdollisuus* vastaavasti 18 kertaa. Näiden käsitteiden runsas käyttö antaa viitteitä hallinnan taustalla vallitsevasta ajattelutavasta sekä poliittisista rationaliteeteista, joita käsitelin aiemmassa alaluvussa. Kyseisen sanaston voidaan mielestäni katsoa muokkaavan hallinnan maaperää tiettyyn suuntaan. Kyseisessä sanastossa kaksi teemaa nousee mielestäni esiin ikään kuin ne olisivat neutraaleita taustaoletuksia, siis yhteisiä lähtökohtia kaikille poliittisen tilan toimijoille. Nämä teemat ovat kasvu ja jatkuva olosuhteiden parantuminen sekä yhteistyö ja yhtenäisyys. Kasvun ja jatkuvan olosuhteiden parantumisen osalta makroalue nähdään tilana, jossa toimijoiden tulisi yhteisin ponnistuksin jatkuvasti pyrkiä kohti optimaalisesti kehittyvää tilannetta alla olevan lainauksen mukaisesti.

Strategian olisi siis tarjottava Euroopan unionille ja sen jäsenvaltioille integroitu järjestely, jonka puitteissa voidaan kartoittaa tarpeita ja sovittaa ne käytettävissä oleviin resursseihin koordinoimalla kulloisellakin alalla harjoitettavaa politiikkaa. Sen ansiosta Itämeren alue pääsee nauttimaan kestävästä ympäristökehityksestä ja optimaalisesti kehittyvästä taloudellisesta ja sosiaalisesta tilanteesta.

(EU:n Itämeren alueen strategia 2009, 4)

Optimaalisesti kehittyvä taloudellinen ja sosiaalinen tilanne näyttäytyy jonkinlaisena yleisenä ja yhteisesti hyväksyttävänä maalina. Näiden tavoitteiden saavuttaminen riippuu siitä miten hyvin tai huonosti vertailukelpoiset alueet pystyvät toimimaan vastaavassa tilanteessa, mikä tekee onnistumisen arvioimisesta suhteellista. Yhteistyön ja yhtenäisyyden teema on niin ikään neutraali eikä se ole avoinna kiistelylle tai vaihtoehdoille. Poliittikka näyttäytyy jäsenvaltioiden, alueiden ja sidosryhmien roolista

tarkasteltuna toimeenpanemisena ja vastuun kantamisena. Komission näkökulmasta politiikka on linjaamista, ohjaamista, koordinoitua, seuranta, raportointia, toteuttamisen avustamista ja jatkotoimien suunnittelua. Vaihtoehtojen ja poliittisen kiistelyn osa on mielenkiintoinen, sillä strategian taustaoletukset yhteistyöstä ja yhtenäisyydestä eivät juuri jätä tilaa kilpaileville vaihtoehdoille.

### **3.3 Alueen vakiintuminen uutena tilana**

Alueella täytyy olla sitä määrittelevät rajat, jotka erottavat sen muista alueista. Lisäksi alueella täytyy olla sen identiteettiä rakentavia symboleita, joita hyödynnetään sosiaalisissa käytännöissä ja joiden avulla alue kiinnittyy toimijoiden sosiaaliseen tietoisuuteen. Näitä kahta ylläpitämään tarvitaan institutionaalisia käytäntöjä (Paasi 1986, 124–126). Tällaiset institutionaaliset käytännöt ovat Paasin teorian mukaan keskeisessä asemassa sekä rajojen että alueellisten erojen tuottamisessa, uudelleen tuottamisessa ja ylläpitämisessä. Nämä kolme alueen institutionalisoitumisen vaihetta voivat tapahtua samanaikaisesti, osittain samanaikaisesti tai niiden järjestys voi vaihdella. Aluetta tukevien instituutioiden perustaminen etenee usein samalla kun alueen nimen ja symbolien käyttö lisääntyy. Tämän prosessin aikana aluetta tulee jatkuvasti uudelleen tuottaa sekä yksilöiden että instituutioiden käytännöissä. Paasin mukaan taloudelliset, poliittiset, kulttuuriset ja koulutukseen liittyvät instituutiot ovat ratkaisevassa roolissa alueen ja alueellisen tietoisuuden uudelleen tuottamisessa. Tämä pätee kansallisvaltion alueena, mutta sitä voidaan mielestäni soveltaa myös makroalueen tyyppiseen alueeseen. Kyseisillä instituutioilla tarkoitetaan Paasin teoriassa muodollisten instituutioiden ohella myös paikallisia tai alueen ulkopuolella vaikuttavia politiikan, talouden, lainsäädännön ja hallinnon käytäntöjä. Näiden muodollisten ja epämuodollisten instituutioiden tärkein tehtävä on ylläpitää ja uudelleen tuottaa aluetta. Siten nämä instituutiot toimivat merkityksen antamisen, hallinnan ja legitimitaation muodostamassa viitekehysessä. (Paasi 1986, 124–126; 2009, 466–469)

Itämeren alueen strategia on institutionalisoitumisen näkökulmasta mielenkiintoinen tarkastelun kohde, sillä sen valmistelun yhteydessä tehtiin päätös olla perustamatta uutta organisatorista rakennetta makroaluetta varten. Samassa yhteydessä komissio pidättäytyi perustamasta makroaluetta varten myöskään uusia erillisiä rahoitusinstrumentteja tai ehdottamasta uutta makroaluetta koskevaa lainsäädäntöä. Tämä ei suinkaan tarkoita sitä

ettei makroalueen ympärille olisi Paasin teorian mukaisesti muodostunut sellaisia politiikan, hallinnon ja viestinnän käytäntöjä, jotka ylläpitävät ja uudelleen tuottavat makroaluetta uutena politiikan tilana. Makroaluetta ylläpitävät instituutiot ovat analyysini mukaan nimenomaan niitä politiikan ja hallinnon käytäntöjä, joita ilmenee strategiaa toteuttavien osapuolien omassa toiminnassa ja toimijoiden välisessä yhteistyössä. Siten makroalueen rakenne on huomattavasti joustavampi verrattuna kansallisvaltion tai maakunnan tyyppiseen alueeseen. Olen tämän tutkielman aikana kuvannut strategian luomaa makroaluetta poliittisen toiminnan tilana, joka ei konkretisoidu mihinkään tiettyyn paikkaan, symboliin tai instituutioon. Poliittisen tilan hallinnollinen kotipesä on komission aluepolitiikan pääosastolla. Itämeren alueen strategiaa koskevat viralliset dokumentit, projektikuvaukset, esittelymateriaalit ja muu aihetta koskeva tieto on koottu aluepolitiikan pääosaston virallisille verkkosivuille. Verkkosivuilta voi etsiä tietoa strategiaan liittyvistä tapahtumista ja seminaareista, lukea komission tekemiä uutisia aiheesta sekä kirjautua EUSBSR uutiskirjeen tilaajaksi. EUSBSR uutiskirje on säännöllinen Itämeren alueen strategiaa käsittelevä uutiskirje, jonka tilaaminen on avoinna kaikille. Kyseinen verkkosivu toimii siis strategiaa koskevana virallisena tiedonlähteenä, jota ylläpitää komissio. Lisäksi Itämeren alueen strategialla on omat komission ja Interact-ohjelman tukemat verkkosivut. Interact-ohjelma on EU:n ja jäsenvaltioiden rahoittama alueellista yhteistyötä tukeva ohjelma. Näillä verkkosivuilla on kattavasti tietoa strategiasta, siihen liittyvistä rahoitusmahdollisuuksista sekä painopistealueiden hankkeista, niiden toteuttamisesta ja hallinnoinnista. (Aluepolitiikka ja rahoitus 2014, viitattu 25.1.2014)

Kaikki makroalueet toimijat ylläpitävät sellaisia hallinnon ja viestinnän käytäntöjä, jotka uudelleen tuottavat politiikan tilaa. Ulkoasiainministeriö, ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ovat strategian puitteissa Suomen valtionhallinnon toimijoita, jotka uudelleen tuottavat omassa toiminnassaan makroaluetta. Näiden ministeriöiden viralliset verkkosivut kuvailevat strategiaa ja makroaluetta kukin oman hallinnonalansa perspektiivistä. Suomalaisista toimijoista myös Suomen ympäristökeskuksen, Ilmatieteen laitoksen ja ympäristöministeriön ylläpitämä Itämeriportaali osallistuu aktiivisesti alueen uudelleen tuottamiseen (Itämeriportaali 2014, viitattu 10.3.2014). Suomen ohella muutkin Itämeren alueen strategian maat ja niiden hallinnolliset ja ei-valtiolliset toimijat noudattanevat tätä samaa alueen uudelleen tuottamisen periaatetta. Toimijoiden ylläpitämien tiedollisten ja viestinnällisten rakenteiden kuten verkkosivujen ohella Itämeren alueen strategiaa käsittelevät tapahtumat ja seminaarit voidaan mielestäni katsoa



olevan institutionaalisia rakenteita. Tapahtumat ja seminaarit ylläpitävät käsitystä alueen rajoista ja identiteetistä juurruttaen sitä osaksi toimijoiden sosiaalista tietoisuutta. Alueen rajoilla tarkoitan nimenomaan niitä poliittisen tilan sääntöjä ja käytäntöjä, jotka rajaavat ja määrittävät strategian mukaista toimintaa.

Neljäs ja viimeinen vaihe alueen institutionalisoitumisessa on sen vakiintuminen tunnistettuna alueena. Paasin mukaan alue on vakiintunut kun se tunnistetaan sosiaalisissa käytännöissä ja alueellisessa tietoisuudessa sekä alueen sisä- että ulkopuolella. Alue, sen rajat ja identiteetti tulee siis olla tunnistettu myös alueen ulkopuolisten tahojen osalta. Tällaisen vakiintuneen alueen tunnistaa siitä, että sen avulla voidaan kamppailla resursseista ja vallasta. Tätä tapahtuu Paasin mukaan erityisesti EU:n harjoittamassa aluepolitiikassa, jossa alueita kehitetään rakennerahastojen ja alueiden kehittämisen suunnattujen tukien avulla. EU:n aluepolitiikkaa harjoitetaan alueellisten eroavaisuuksien tasaamisen ja alueiden globaalin kilpailukykyyn kehittämisen nimissä. Asetelma on Paasin mukaan lähtökohtaisesti sellainen, jossa alueet pakotetaan erottautumaan ja kilpailemaan muiden alueiden kanssa aluepolitiikan resursseista. (Paasi 1986, 124–126; 2009, 466–469)

Alueen vakiintumisen vaiheessa alueella ja sen toimijoilla on Paasin mukaan joukko tietynlaisia tulevaisuuteen ja alueeseen kohdistuvia odotuksia. Kuvailen näitä vapaasti käännettyllä käsitteellä odotusten kehikko<sup>6</sup>. Odotusten kehikon avulla voidaan tarkastella alueen ja sen asukkaiden sekä alueen ulkopuolisten välistä keskinäistä suhdetta alueen rakentumisen prosessissa. Paasin mukaan ne instituutiot, jotka kykenevät tekemään sosiaalis-tilallista rajanvetoa, ovat erityisen tärkeitä odotusten kehikon rakentamisessa ja ylläpitämisessä. Käsitteenä odotusten kehikko pohjautuu kielelliseen ja kulttuuriseen tutkimukseen. Sen avulla kuvataan tapoja, joilla ihmiset organisoivat maailmaa ja todellisuutta koskevaa tietoa, sekä luovat uutta tietoa ja kokemuksia jäsentäviä tulkintoja. Nämä rakenteet perustuvat yksilön kokemuksiin maailmasta ja siitä kulttuurista, jonka keskellä hän elää. Samalla tavoin voidaan arvioida, että Itämeren alueen strategian toimijoiden odotukset strategiaa ja makroaluetta kohtaan perustuvat heidän aikaisempiin kokemuksiin EU:n puitteissa tapahtuvasta yhteistyöstä ja Itämeren alueen aikaisemmasta rajat ylittävästä yhteistyöstä. (Paasi 1986, 124–126)

Odotusten kehikko on käsitteenä tärkeä, sillä sen avulla voidaan ymmärtää alueen tilallista luonnetta sekä alueen legitimitaatioon liittyviä kysymyksiä. Erityisesti ylhäältä käsin

---

<sup>6</sup> oma suomennos Paasin termistä *structures of expectations*

rakennettujen alueiden vakiintumisessa on tärkeää, että alueen rakentuminen sosiaalisena prosessina vastaa toimijoiden odotusten kehikkoa. Alueen vakiinnuttaminen ja legitimitietin muodostuminen on hankalaa, mikäli alueen territoriaalinen olemus ja identiteetti ovat ristiriidassa alueen toimijoiden odotusten kehikon kanssa. Itämeren alueen strategiaa koskeva odotusten kehikko muotoutui Euroopan parlamentin keskusteluissa, jotka vaikuttivat Eurooppa-neuvoston asettamien ohjeiden ja reunaehtojen taustalla. Näiden ohjeiden ja reunaehtojen lisäksi strategiaa koskeva julkinen kuuleminen loi kuvan sidosryhmien odotusten kehikosta. Makroalueen vakiintumiseen tarvittava legitimitaatio on käsitykseni mukaan otettu siten hyvin huomioon Itämeren alueen strategian valmisteluvaiheessa. Alueen vakiintuminen on Paasin teorian mukaan riippuvainen toimijoiden halusta uudelleen tuottaa alueen olemusta, rajoja ja identiteettiä. Tämä halu uudelleen tuottamiseen voi puolestaan syntyä ainoastaan, mikäli alue saa vastakaikua ja innostusta toimijoiden odotusten kehikosta. Alueen vakiintumisen viimeinen vaihe liittyy sen viralliseen asemaan osana yhteiskunnan tai kansainvälisen järjestelmän tilallista rakennetta. Hallinnollinen asema yhteiskunnan tilallisessa rakenteessa sinetöi Paasin teorian mukaan alueen vakiintumisen. Alueen tunnustettu asema osana julkishallinnon käytäntöjä on osoitus sen vakiintumisesta, vaikka alue onkin Paasin teorian mukaan jatkuva tilallis-sosiaalinen prosessi, jolla on alkunsa ja päätepisteensä. (Paasi 1986, 124–126)

Yhtenä osoituksena Itämeren makroalueen vakiintumisesta voidaan mielestäni pitää muiden eurooppalaisten alueiden kiinnostusta luoda EU:n sisälle uusia makroalueita. Tätä voidaan pitää merkinä siitä, että Itämeren makroalue on Paasin teorian mukaisesti tunnistettu alue muiden toimijoiden silmissä. Joulukuussa 2010 komissio julkaisi ehdotuksensa Tonavan alueen kehittämistä varten. EU:n Tonavan alueen strategian tavoitteena on edistää pitkän aikavälin yhteistyötä sekä parantaa talouskehitystä, ympäristönsuojelua ja turvallisuutta Tonavan ranta-alueilla (Aluepolitiikka ja rahoitus 2014, viitattu 25.1.2014). Kahden jo perustetun makroalueen lisäksi Eurooppa-neuvosto on pyytänyt komissiolta ehdotukset Adrianmeren ja Joonianmeren makroalueesta vuoden 2014 loppuun mennessä sekä Alppien alueen strategiaa vuoden 2015 puoliväliin mennessä. Uusista makroaluestrategioista julkaistun tiedon perusteella niitä voidaan rakenteensa ja osittain myös tavoitteidensa puolesta pitää samankaltaisina Itämeren alueen strategian kanssa (Aluepolitiikka ja rahoitus 2014, viitattu 25.1.2014). Myös Itämeren alueen strategiaa on vuodesta 2009 lähtien päivitetty toteutumista koskevien arvioiden perusteella.

Suurimmat muutokset ovat tähän toistaiseksi koskettaneet strategian painopistealueita, joiden määrä vähennettiin neljästä kolmeen painopistealueeseen. Itämeren makroalueen vakiintumista on edesauttanut myös siihen kohdistuva akateeminen tutkimus ja muu mielenkiinto (ks esimerkiksi Bengtsson, 2009; Dubois, Hedin, Schmitt ja Sterling 2009; Metzger ja Schmitt 2012). Mitä enemmän makroaluetta tutkitaan ja uudelleen tuotetaan, sitä paremmin se vakiinnuttanee paikkansa uutena politiikan tilana.

## 4 YHTEENVETO

Miten ja miksi meitä hallitaan nykyisessä eurooppalaisessa kontekstissa? Entä miten viimeisten kahden vuosikymmenen aikana tapahtunut alueiden merkityksen kasvamisen osana EU:ta on vaikuttanut eurooppalaisen hallinnan ja sen periaatteiden kehittymiseen? Laajeneva ja syvenevä eurooppalainen integraatio on tuonut mukanaan uudenlaisia poliittisen hallinnan ja vallankäytön tapoja. Eurooppalainen integraatiokehitys on erityisesti kahden viimeisen vuosikymmenen aikana tarkoittanut jäsenvaltioiden suvereniteetin kaventumista. Se on myös merkinnyt vallan siirtymistä keskushallinnoilta sekä vertikaalisesti kansainväliselle ja alueelliselle tasolle että horisontaalisesti ei-valtiollisille toimijoille. Samaan aikaan eurooppalaisen hallinnan puitteissa on pyritty luomaan ja kokeilemaan uudenlaisia hallinnan keinoja ja periaatteita, joiden avulla laajan 28 jäsenmaan taloudellisen ja poliittisen unionin toimintakyky ja toiminnan legitimitetti voitaisiin varmistaa myös tulevina vuosina. Maastrichtin sopimuksen jälkeisinä vuosina integraatiokehitys on johtanut pitkäaikaiseen jäsenvaltioiden keskinäiseen erilaistumiseen mikä näkyy erityisesti talous- ja rahapolitiikassa. Multi-speed Europe -ajattelusta on tullut osa Euroopan unionin kokonaisuutta, jossa kaikki jäsenmaat eivät ole mukana kaikissa aloitteissa vaan asioista voidaan viedä eteenpäin myös pienen joukon toimesta. Toisaalta Maastrichtin sopimuksen myötä syntynyt Euroopan unioni on merkittävästi vahvistanut regionalismia Euroopassa ja nostanut aluepolitiikan keskeiselle sijalle päätöksenteossa. EU:ta on myös pyritty aktiivisesti tuomaan lähemmäksi kansalaisiaan korostamalla alueiden identiteettiä ja merkitystä osana unionia. (Junge 2007, 396-402; Tiilikainen ja Palosaari 2007, 9-52; Eurooppalainen hallintotapa - Valkoinen kirja 2001, 3-38).

Tämän tutkimuksen lähtökohtana oli analysoida Euroopan unionin Itämeren alueen strategiaa EU:n poliittisen hallinnan välineenä sekä itsessään uutta poliittista tilaa luovana sosiaalisena konstruktiona. Tutkimuksen taustan muodosti käsitys EU:sta uudenlaisena monitasoisena hallintajärjestelmänä. Käyn seuraavaksi läpi havaintojani liittyen valitsemini tutkimuskysymyksiin. Aloitan tarkastelun kappaleen 2 *Itämeren alueen strategia osana Euroopan unionin monitasoista hallintajärjestelmää* keskeisistä teemoista.

Euroopan integraation ja erityisesti aluepolitiikan historiaa tarkasteltaessa käy ilmi, että Itämeren alueen strategia muodostaa jatkumon vuosikymmenien aluepoliittiselle kehitykselle. Strategian keskeisiä teemoja ovat jäsenmaiden yhteiset haasteet ja

mahdollisuudet, uudenlaisen yhteistyön tarve ja merkitys, toiminnan koordinointi ja tehostaminen, mallialueena toimiminen ja vastuun ottaminen alueen yhteisestä tulevaisuudesta. Komission asettamien tavoitteiden mukaan strategian tulisi mahdollistaa kestävä ympäristökehitys, parantaa alueen hyvinvointia, parantaa alueen yhteyksiä ja vetovoimaa sekä huolehtia alueen turvallisuudesta. Toimijoiden roolit ovat selkeät. Komissio vastaa koordinoinnista, seurannasta, raportoinnista, toteuttamisen avustamisesta ja jatkotoimista. Toiminnan käytännön toteuttamisesta vastaavat alueen sidosryhmät, joihin lukeutuvat jäsenmaiden hallintoviranomaiset, virastot, kunnat sekä kansainväliset ja valtiosta riippumattomat järjestöt. Itämeren alueen strategia on luonteeltaan poliittinen julistus, joka ei sinällään sisällä uutta alueen jäsenmaita velvoittavaa lainsäädäntöä.

Tämän tutkimuksen pohjalta voin todeta, että Itämeren alueen strategia ottaa huomioon EU:n hallinnan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta ja noudattaa eurooppalaisen hallinnan valkoisen kirjan määrittelemiä hallinnan periaatteita. Strategian voidaan nähdä toteuttavan osallistumisen ja tehokkuuden periaatteita, sillä laajan toteuttajien verkoston mukaan saaminen on keskeistä tavoitteiden saavuttamisen kannalta ja toisaalta koordinoitun toimintatavan taustalla on toive yhteisen toiminnan sekä resurssien käytön tehostamisesta. Edelleen strategiaa on pyritty johdonmukaisuuden periaatteen mukaisesti sovittamaan yhteen jo olemassa olevien politiikkojen, kuten yhdenmetyt meripolitiikan ja pohjoisen ulottuvuuden politiikan kanssa. Avoimuuden periaate näkyy mielestäni strategian viestinnässä sekä toimijoiden ja yhteistyötahojen laajassa kirjossa. Näiden eurooppalaisen hallintotavan periaatteiden kautta komissio pyrkii muodostamaan kumppanuuksia eri tasoilla olevien toimijoiden kanssa. Näiden kumppanuuksien puitteissa yhä suurempi joukko otetaan mukaan päätöksentekoon ja sitoutetaan noudattamaan tiettyjä strategisia linjauksia. Siten vastuu EU:n harjoittaman politiikan toteuttamisesta hajaantuu yhä suuremmalle toimijajoukolle. Tässä tutkimuksessa tekemieni havaintojen perusteella Itämeren alueen strategia noudattaa tätä eurooppalaisen hallinnan valkoisen kirjan ajattelutapaa. Alue- ja paikallistason toimijoiden osallistaminen on keskeistä, sillä analyysini perusteella makroaluestrategian pitkäikäisyys ja toimivuus tulee riippumaan eurooppalaisen hallinnan kyvystä osallistaa kansallisen ja alueellisen tason toimijoita, jotta ne toteuttaisivat yhteistä strategiaa. Mikäli komissio ei saa näitä sidosryhmiä sitoutumaan strategian toteuttamiseen, on sen vaarana jäädä pelkäksi strategiaperiksi ilman konkreettisia tuloksia.

Oman käsitykseni mukaan monitasoinen hallinta on osa EU:n hierarkkista hallintaa, jossa erilaiset verkostot ja kumppanuudet toimivat rinnakkain muodollisten hallinnan prosessien ja instituutioiden kanssa. Määritelmänsä mukaan monitasoinen hallinta kuvaa hallinnan hajaantumista entistä laajemmalle toimijajoukolle sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti. Tällaisessa monitasoisessa hallintajärjestelmässä poliittisiin prosesseihin osallistuu julkisia ja yksityisiä kansallisia toimijoita sekä monikansallisia toimijoiden verkostoja. Monitasoisen hallinnan teoriassa erilaisia toteuttamismalleja on jaoteltu muun muassa hallinnanalojen kattavuuden, joustavuuden ja päällekkäisten toimintojen suhteen. Itämeren alueen strategiaa tarkasteltaessa kävi ilmi, että erityisesti joustavuuteen ja pysyvyyteen liittyvät kysymykset avasivat mielenkiintoisia näkökulmia. Laajemmassa katsantokannassa nämä näkökulmat liittyvät laajasti EU:n luonteeseen, jota leimaa prosessinomainen kehittäminen ja poliittisten päämäärien kiistanalaisuus. Voidaan kysyä tulisiko Itämeren alueen strategia ja sen avulla muodostettu makroalue nähdä pysyväksi tarkoitettuna poliittisen hallinnan välineenä vai tarpeen mukaan räätälöitynä kokonaisratkaisuna, jonka elinkaari riippuu toiminnan avulla saavutetuista tuloksista?

Monitasoisen hallinnan teorian mukaisesti Itämeren alueen strategian toteuttaminen pohjautuu verkostomaiseen toimintatapaan ja vastuun jakamiseen eri aluetason toimijoille. Siten kumppanuuksien muodostaminen ja monitasoinen osallistuminen voidaan nähdä yhtenä strategian toteuttamisen kulmakivenä. Tällaisen monitasoisen osallistuminen tavoitteena on nähdäkseni koota eri toimijat yhteisten tavoitteiden taakse, vaikka nämä tavoitteet olisivat ensisijaisesti ylhäältä käsin komission määrittelemiä.

Huomionarvoista on myös se, että Itämeren alueen strategiassa hallinta on nimenomaan strategista toimintaa, joka toteuttaa avoimen koordinaation menetelmään sisältyviä pehmeän lain -periaatteita. Avoimen koordinaation menetelmä voidaan nähdä osana EU-politiikan laajempaa kehityskulkua, jossa käsitys poliittisesta vallasta on siirtynyt yhä enemmän korostamaan vallan hajautettua luonnetta, hallintaa verkostojen kautta ja valtion roolia neuvottelevana toimijana. Tällainen pehmeään lakiin nojautuva menetelmä on institutionalisoinut jäsenmaiden keskinäisen dialogin ja oppimisen, tavoitteiden asettamisen ja vertaisarvioinnin menetelmät. Itämeren alueen strategiassa avoimen koordinaation menetelmä näkyy mielestäni verkottumisen, toimijuuden ja tuloksellisuuden korostamisena sekä parhaiden käytänteiden etsimisenä ja vertaisoppisena. Taustalla piilee ajatus Itämeren makroalueesta erilaisten resurssein varantona, jossa piilevät energiat tulisi erilaisten toimenpiteiden avulla saada osaksi strategian toteuttamista. Toisekseen Itämeren

alueen strategia taustamateriaaleineen noudattaa avoimen koordinaation menetelmän periaatetta tehdä hallinnanalaiset näkyviksi erilaisten kuvien, taulukoita ja grafiikoiden avulla. Näiden avulla kuvaillaan aluetta ja tehdään se näkyväksi, sekä perustellaan strategiassa määriteltyjen toimenpiteiden välttämättömyyttä. Yhteenvedona voidaan todeta, että hallinnan strategioiden osalta Itämeren alueen strategia ei analyysini mukaan sisällä uusia, aikaisemmin mainitsemattomia hallinnan keinoja tai periaatteita. Sen sijaan sen avulla pyritään tehokkaasti toteuttamaan aiemmin määriteltyä hallinnan periaatteita ja tavoitteita.

Kappaleessa 3 *Tilan politiikka ja Itämeren alueen strategia* tarkastelin makroaluetta uutena avauksena, joka nimettynä alueena muodostaa uuden käsitteellisen ja toiminnallisen tason jäsenmaiden ja Euroopan unionin välimaastoon. Itämeren alueella on pitkään harjoitettu valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä EU:n puitteissa ja siitä riippumattomissa yhteistyöelimissä. Siten Itämeren alueen strategian puitteissa toteutettu yhteistyö ja yhteiset hankkeet eivät sinällään ole uusi toimintamalli alueen valtiolle, paikallistason toimijoille tai muille rajat ylittävälle verkostoille. Vaikka Itämeren strategian luoma makroalue ei ole kansallisvaltioiden tai maakuntien tapaan alue termin perinteisessä ja konkreettisessa merkityksessä, on sillä useita yhtymäkohtia Paasin teoriaan alueen muodostumisesta. Keskeisin eroavaisuus Itämeren makroalueen ja Paasin alue -käsitteiden välillä lienee makroalueen joustavuus ja sen luonne komission koordinoimana rajat ylittävänä yhteistyönä. Sitä ei mielestäni voida pitää alueena kansallisvaltion tai maakunnan tavalla, vaikka se monilta osin vastaa Paasin käsitystä alueesta.

Itämeren makroaluetta sen sijaan voidaan eurooppalaisen integraation viitekehyksessä pitää ensimmäisenä aloitteena, jossa Euroopan unioni määrittelee makroalueen ja sen rajat, nimeää siinä mukana olevat jäsenvaltiot, kuvailee alueen identiteettiä, haasteita ja mahdollisuuksia sekä asettaa alueen tulevaisuuteen liittyviä tavoitteita. Itämeren alueen strategiassa alueen nimeäminen, rajaaminen ja identiteetin kuvaileminen tulee nähdä poliittisena vallankäyttönä, jossa tilalliset kokonaisuudet pyritään tekemään hallittaviksi. Itämeren alueen strategiaa koskevan analyysini kannalta koen tärkeäksi korostaa, että makroalueen nimeäminen, rajaaminen ja kuvaaminen ovat näkemykseni mukaan keskeisiä seikkoja. Käsitteideni mukaan ne erottavat makroaluestrategian Euroopan unionin muista ja aikaisemmista politiikkaohjelmista ja aloitteista. Voidaan siis todeta, että EU:n hallinnan yhtenä keskeisenä tavoitteena on EU:n oman vaikutusvallan lisääminen Itämeren alueella,

josta viimeisen vuosikymmenen aikana on uusien jäsenmaiden liittymisen myötä tullut EU:n sisävesi.

Tässä tutkimuksessa olen analysoinut Itämeren makroalueen rakentumista Anssi Paasin alueiden institutionalisoitumista käsittelevän teorian mukaisesti. Tässä teoriassa alueen rakentumisen prosessi koostuu neljästä eri vaiheesta. Havaintojeni perusteella Itämeren alueen strategia luo uuden tilallisen rakenteen jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin välille. Makroalue on siten poliittisen toiminnan tila, joka ei suoranaisesti konkretisoidu tiettyyn paikkaan, symboliin tai instituutioon. Poliittisen toiminnan tilana se rajautuu strategiassa määriteltyihin sääntöihin, tavoitteisiin ja reunaehtoihin. Alueen rajoilla tarkoitetaan nimenomaan niitä poliittisen tilan sääntöjä ja käytäntöjä, jotka rajaavat ja määrittävät strategian mukaista toimintaa. Rajojen ohella Itämeren alueen strategia määrittelee makroalueen identiteetin uhkien ja mahdollisuuksien kautta. Alueella on runsaasti osittain hyödyntämättömiä resursseja, jotka ovat jakautuneet epätasaisesti vauraan pohjoisen ja lännen sekä kehittyvien itäisten ja eteläisten alueiden välillä. Alueella vallitseva epätasapaino täytyy siis korjata komission tasolla suunniteltujen yhtenäistämistoimenpiteiden avulla. Lisäksi alue on vaarassa menettää hyvinvointinsa erityyppisten uhkien kuten ympäristön saastumisen, rikollisuuden ja huonojen liikenneyhteyksien takia. Huomionarvoista onkin se, että alueen identiteetin rakentaminen on aina tietoinen prosessi, jossa mukaan valikoidaan tiettyjä elementtejä. Nämä elementit on valittu perustelemaan ja oikeuttamaan strategiassa määritellyjä tavoitteita ja toimenpiteitä eivätkä siis sellaisenaan ole neutraaleja, aluetta kuvaavia faktoja.

Makroalueen taustalla vaikuttavat poliittiset rationaliteetit vastaavat kysymyksiin siitä miksi strategia on luotu ja mitä sillä halutaan saavuttaa? Tutkimukseni perusteella voidaan todeta, että yksi tällainen poliittinen rationaliteetti on globaaliin taloudelliseen kilpailuun varautuminen aluetason toimenpiteiden ja tilallisten rakenteiden muokkaaminen kautta. Tämä näkyy erityisesti siinä, miten Itämeren alueen strategia korostaa alueiden välistä yhteistyötä ja toiminnan tehostamista ja perustelee sen kilpailukyvyyn parantamisella ja hyvinvoinnin säilyttämisellä. Toinen strategian taustalla vaikuttava poliittinen rationaliteetti on mielestäni ajatus taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöön tilaan liittyvien olosuhteiden jatkuvasta parantamisesta. Tämän jatkuvan parantamisen tulisi tapahtua samaan aikaan kun makroalue varautuu globaaliin kilpailuun ja aluetta uhkaaviin ympäristöongelmiin.



EU-tutkimuksen piirissä on yleistä nostaa esiin ajatus, jonka mukaan EU:ta ja eurooppalaista integraatiota tulisi tarkastella omanlaisena poliittisena järjestelmänään, jota ei voi verrata kansallisvaltioon tai tavanomaisiin kansainvälisiin organisaatioihin. Tämä lienee perusteltu ja vakiintunut ajattelutapa, jota olen noudattanut myös tässä tutkimuksessa. Silti kysymys siitä millaisena politiikka näyttäytyy eurooppalaisessa integraatiossa ja hallinnassa on noussut esiin myös tämän tutkimuksen puitteissa. Itämeren alueen strategiassa politiikka näyttäytyy tämän tutkimuksen havaintojen perusteella ylhäältä käsin asetettuina tavoitteina, yhteistyön vaatimuksina, tehostamisena, vastuun kantamisena ja strategian noudattamisena, jonka tavoitteena on omanlaisensa poliittisen tilan ja lainalaisuuksien luominen. Huomionravoista on myös se, että strategiassa asetetut tavoitteet eivät yleispätevyytensä vuoksi ole avoinna kritiikille, kiistelylle tai haastamiselle. Ylipäätään kiistely tai erilaisten vaihtoehtojen punnitseminen ei kuulu Itämeren alueen strategian noudattamiin hallinnan periaatteisiin. Sen sijaan Itämeren alueen strategia vahvistaa käsitystä Euroopasta ja makroalueesta laskettavan kokonaisuutena, joka itseohjautuvasti ottaa vastuun omasta kohtalostaan. Tavoitteena on, että hallinnan järjestelmän ja hallinnan kohteiden tavoitteet muuttuvat yhteiseksi hyväksi, jossa toiminta tähtää eräänlaisen poliittisen utopian tavoin jatkuvaan kohoamiseen ja olosuhteiden parantumiseen.

## LÄHTEET

### AINEISTO

*Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle - Euroopan unionin strategia Itämeren aluetta varten.* Euroopan komissio (2009). KOM (2009) 248/3. Bryssel.

*Oheisasiakirja komission tiedonantoon Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle - Euroopan unionin strategia Itämeren aluetta varten. Toimintasuunnitelma.* Joulukuussa 2010 valmistunut versio. Euroopan komissio (2010). SEC (2009) 712/2. Bryssel.

*Panorama inforegio - Silmäys Itämeren aluetta koskevaan EU:n strategiaan.* Euroopan komissio (2009). Aluepolitiikan pääosaston julkaisu, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union.

Samecki, Pawel (2009). *Macro-regional Strategies in the European Union - Discussion Paper* presented at the Ministerial Conference in Stockholm, Sweden, 18 September 2009.

*The European Union Strategy for the Baltic Sea region - Background and Analysis.* Euroopan komissio (2010). Aluepolitiikan pääosaston julkaisu, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union.

### MUUT LÄHTEET

Allen, John (2003). Power. Teoksessa Agnew, John, Mitchell, Katharyne & Toal, Gerald (toim.) *A Companion to Political Geography*. Blackwell Publishing.

Alueiden komitea. Euroopan yhteisö (2014). Viitattu 23.2.2014. ([http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_fi.htm))

Aluepolitiikka ja rahoitus. Euroopan yhteisö (2014). Viitattu 25.1.2014. ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_fi.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fi.cfm))

- Anderson, James (2000). *The Rise of Regions and Regionalism in Western Europe*. Teoksessa Guibernau, Montserrat (toim.) *Governing European Diversity*. London: Sage.
- Avoimen koordinaation menetelmä. Euroopan yhteisö (2014). Viitattu 17.3.2014. ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/open\\_method\\_coordination\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_en.htm)).
- Bache, Ian & Flinders, Matthew (toim.) (2004). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bengtsson, Rikard (2009). An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges. *European Policy Analysis* 9-2009, 1-12. Swedish Institute for European Policy Studies.
- Barroso, José Manuel (2012). *Puhe Unionin tilasta 2012*. Euroopan parlamentin täysistunto 12.9.2012. Euroopan komissio, SPEECH/12/596.
- Bourne, Angela K. (2007). Regional Europe. Teoksessa Cini, Michelle (toim.) *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Dubois, Alexandre, Hedin, Sigrid, Schmitt, Peter & Sterling, José (2009). *EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study*. Nordregio electronic working paper 2009. luettavissa osoitteessa [www.nordregio.se](http://www.nordregio.se)
- EU:n perussopimukset. Euroopan yhteisö (2014). Viitattu 30.1.2014. ([http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index\\_fi.htm](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_fi.htm)).
- Eurooppa 2020 -strategia. Euroopan yhteisö (2014). Viitattu 26.3.2014. ([http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_fi.htm)).
- Eurooppalainen hallintotapa - Valkoinen kirja*. Euroopan komissio (2001). KOM(2001) 428 lopullinen. Bryssel 25.7.2001.
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2003). Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review* 97:2, 233–243.

Itämeriportaali osoitteessa <http://www.itameriportaali.fi/>. Viitattu 10.3.2014.

Itämeriportaalin sisällöstä ja ylläpidosta vastaavat Suomen ympäristökeskus (SYKE), Ilmatieteen laitos (IL) ja ympäristöministeriö (YM).

Jauhiainen, Jussi S. & Niemenmaa, Vivi (2006). *Alueellinen suunnittelu*. Tampere: Vastapaino.

Jensen, Ole B. & Richardson, Tim (2004). *Making European Space: Mobility, Power and Territorial Identity*. London: Routledge.

Junge, Kerstin (2007). Differentiated European Integration. Teoksessa Cini, Michelle (toim.) *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Keating, Michael (2001). Rethinking the Region. *European Urban and Regional Studies*, 8 (3): 217-234.

*Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Alueiden komitealle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle - Vihreä kirja alueellisesta koheesiosta Euroopassa - Alueellisen moninaisuuden kääntäminen vahvuudeksi*. Euroopan komissio (2008). KOM(2008) 616 lopullinen. Bryssel 6.10.2008.

Lissabonin strategia. Euroopan yhteisö (2014). Viitattu 15.3.2014. ([http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/)).

MacLeod, Gordon & Jones, Martin (2001). Renewing the Geography of regions. *Environment and Planning D: Society and Space*, 19 (6): 669-695.

Marks, Gary (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. Teoksessa Cafruny A. & Rosenthal G. (toim.) *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, CO: Lynne Rienner & Harlow: Longman.

Marks, Gary, Hooghe, Liesbet ja Blank, Kermit (1996). European integration from the 1980s: state-centric v. multilevel governance. *Journal of Common Market Studies*, 34/5: 341-378.

Metzger, Jonathan ja Schmitt, Peter (2012). When soft spaces harden: The EU Strategy for the Baltic Sea Region. *Environment and Planning A* 44 (2), 263 - 280.

Moisio, Sami & Paasi, Anssi (2013). From Geopolitical to Geoeconomic? The Changing Political Rationalities of State Space. *Geopolitics* 18 (2), 267 - 283.

Murphy, Alexander B. (1991). Regions as social constructs: the gap between theory and practice. *Progress in Human Geography* 15 (1): 22-35.

Newman, David (2003). Boundaries. Teoksessa Agnew, John, Mitchell, Katharyne & Toal, Gerald (toim.) *A Companion to Political Geography*. Blackwell Publishing.

Paasi, Anssi (1986). The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and constitution of regional identity. *Fennia* 164: 1, 105-146. Helsinki.

Paasi, Anssi (1991). Deconstructing regions: notes on the scales of spatial life. *Environment and Planning A*, volume 23, 239-256. Helsinki.

Paasi, Anssi (2001). Europe as a Social Process and Discourse: Considerations of Place, Boundaries and Identity. *European Urban and Regional Studies* 8(1), 7 - 28.

Paasi, Anssi (2009). Regions and Regional Dynamics. Teoksessa Rumford, Chris (toim.) *The Sage Handbook of European Studies*. Royal Holloway, University of London: SAGE Publications Ltd, 464 - 484.

Phinnemore, David (2007). Towards European Union. Teoksessa Cini, Michelle (toim.) *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.

*Presidency Conclusions. Brussels European Council 29/30 October 2009.* Euroopan unionin neuvosto (2009). 15265/1/09 REV 1 11.

Scully, Roger (2007). The European Parliament. Teoksessa Cini, Michelle (toim.) *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Slater, David (2003). Geopolitical Themes and Postmodern Thought. Teoksessa Agnew, John, Mitchell, Katharyne & Toal, Gerald (toim.) *A Companion to Political Geography*. Blackwell Publishing.

Sopimus Euroopan unionista. Euroopan yhteisö (1992). Viitattu 27.2.2014. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>)

Terlouw, Kees (2004). Area studies at Utrecht University: a regional geographical approach. *Journal of Contemporary European Studies*, 12 (3): 355-365.

Tiilikainen, Teija & Palosaari, Teemu (toim.)(2007). *Integraation teoria*. Helsinki: Yliopistopaino.

Ulkoasiainministeriö (2014). Pohjoinen ulottuvuus. Viitattu 24.2.2014. (<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=15579>)

Urwin, Derek W. (2007). The European Community: From 1945 to 1985. Teoksessa Cini, Michelle (toim.) *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Walters, William & Haahr, Jens Henrik (2005). *Governing Europe. Discourse, Governmentality and European Integration*. Routledge.