

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Ala-Vähälä, Timo; Juusola, Henna; Moisio, Johanna; Saarinen, Taina

Title: Monikerroksista toimijuutta ja monitasoista vaikutusta : Euroopan unioni ja suomalainen korkeakoulupolitiikka

Year: 2020

Version: Published version

Copyright: © 2020 Turun yliopisto

Rights: In Copyright

Rights url: <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

Please cite the original version:

Ala-Vähälä, T., Juusola, H., Moisio, J., & Saarinen, T. Monikerroksista toimijuutta ja monitasoista vaikutusta : Euroopan unioni ja suomalainen korkeakoulupolitiikka. In K. Elo (Ed.), Suomi 25 vuotta EU:ssa : Millainen on ollut Suomen EU-jäsenyyden ensimmäinen neljännesvuosisata? (pp. 56-62). Eduskuntatutkimuksen keskus. Turun yliopisto.
https://issuu.com/turun_yliopisto/docs/suomi-25-vuotta-eussa



Suomi 25 vuotta EU:ssa

Millainen on ollut Suomen EU-jäsenyyden ensimmäinen neljännesvuosisata?

Toim. Kimmo Elo

Eduskuntatutkimuksen keskus
Turun yliopisto 2020

Kannen kuva: Antti Tarponen

ISBN 978-951-29-8164-9 (pdf)

Eduskuntatutkimuksen keskus
Turun yliopisto 2020
www.utu.fi/e-keskus, @eduskuntatutkimuksen

Monikerroksista toimijuutta ja monitasoista vaikutusta

Euroopan unioni ja suomalainen korkeakoulupolitiikka

Timo Ala-Vähälä, Henna Juusola, Johanna Moisio & Taina Saarinen*

Koulutuspolitiikka ei subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti kuulu Euroopan unionissa EU:n vaan jäsenmaiden toimivaltaan. Euroopan unionilla on kuitenkin niin sanottua pehmeää sääntelyvaltaa, joka toteutuu yhteistyön ja verkostoitumisen eli informaatio-ohjauksen tai pehmeän ohjailun kautta. Unioni onkin viime vuosikymmeninä kasvattanut rooliaan koulutuspolitiikassa, suoraan esimerkiksi erilaisten liikkuvuusohjelmien avulla, ja epäsuoraan muun muassa Bolognan prosessissa, jonka kautta Euroopan unioni on voinut välillisesti vaikuttaa eurooppalaiseen korkeakoulupolitiikkaan yli oman alueensa rajojen. Euroopan unionin vaikutus eurooppalaiseen koulutuspolitiikkaan ei siis rajaudu vain sen omiin jäseniin. Tarkastelemme tässä artikkelissa tätä EU:n joskus ristiriitaiseltakin näyttävää roolia ja vaikutustapoja yhtäällä eurooppalaisessa, toisaalta suomalaisessa koulutuspolitiikassa erityisesti korkeakoulupolitiikan, korkeakoulujen arvioinnin, ja kansainvälisten liikkuvuusohjelmien ja yhteistutkintojen näkökulmasta.

Monitasoinen ja monitoimijainen EU

Euroopan unionin poliittinen päätöksenteko ja toimeenpano on monitasoista ja monitoimijaista. Jäsenvaltiot eivät osallistu hallintoon vain omien hallituksiensa välityksellä, vaan eri tason virkamiehet osallistuvat lisäksi unionille tyypillisten ohjelmien suunnitteluun ja toteutukseen sekä kotimaassaan että EU:n tasolla. Tämä monitasoisuus ei ole hierarkkista eikä lineaarista, vaan kerroksellista: eri tasot toimivat samanaikaisesti, ja asiantuntija voi vaikuttaa useilla eri tasoilla ja useissa eri rooleissa. Poliittikaideat kulkevat edestakaisin Brysselin ja jäsenmaiden välillä, ja niiden alkuperä jää usein, ehkä tarkoituksella, hieman hämäräksi. EU-yhteistyön vaikutus ei ole yksisuuntaista.

Monitasoisuuden lisäksi Euroopan unionin päätöksentekoa luonnehtii avoimen koordinaation metodi (*Open Method of Coordination*). Avoin koordinaatio on pehmeää sääntelyvaltaa, jonka tavoitteena on levittää ”hyviä käytäntöjä” ja tukea kehitystä kohti Euroopan unionin

* Kirjoittajien nimet aakkosjärjestyksessä.

yhteisiä politiikkatavoitteita niilläkin alueilla, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden päätösvaltaan. Koulutuspolitiikka on tällainen alue. Avoimen koordinaation työkaluja ovat muun muassa ohjeistot, erityyppiset indikaattorit ja vertailun avulla kehittäminen.

Monitasoinen hallinnointi ja avoimen koordinoinnin metodi saattavat olla keskenään jännitteisiä: avoin koordinaatio perustuu tiedon jakamiseen ja läpinäkyvyyteen, ja monitasoinen ja kerroksellinen hallinnointi taas on usein läpinäkyvätöntä ja poliittisen kontrollin tavoittamattomissa.

Historialliset kerrostumat ja monenlaiset tavoitteet

Yhdentyvän Euroopan koulutuspolitiikkaa ovat eri aikoina motivoineet erilaiset, poliittisista suhdanteista riippuvaiset tekijät, jotka ovat tukeneet yhdentymisen kulloisiakin tavoitteita. Koulutuksen on ajateltu vaikuttavan Euroopan yhdentymiseen taloudellisena, sosiaalisena, kulttuurisena ja eurooppalaiseen identiteettiin liittyvänä tekijänä.

Kun Suomi liittyi Euroopan unioniin vuoden 1995 alussa, koulutuspolitiikka oli vasta paria vuotta aikaisemmin virallisesti todettu kuuluvaksi EU:n toimivallan piiriin Maastrichtin sopimuksessa. Muodollista päätösvaltaa Maastrichtissakaan ei unionille annettu, vaan sopimuksessa koulutus määriteltiin EU:n jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvaksi, mutta siten että EU:n tehtäväksi tuli tukea jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja muuten tukea jäsenvaltioiden toimintaa koulutuksen alalla. Jo tätä ennen – itse asiassa Rooman sopimuksesta 1957 alkaen – koulutus on kuitenkin enenevästi näkynyt osana yhdentymispolitiikkaa, ensin ammatillisen koulutuksen (ja siis työvoiman liikkuvuustarpeiden) näkökulmasta ja vähitellen Euroopan yhdentymisen kulttuuristen ja identiteettiin liittyvien tavoitteiden näkökulmasta. Lissabonin sopimuksessa 2009 koulutuspolitiikka kytkettiin aiempaa selkeämmin unionin sosiaalisiin tavoitteisiin työllisyydestä ja syrjäytymisen ehkäisemisestä, mutta 2000-luvulla mukaan on tullut myös koulutusviennin ja koulutuksen kaupallistamisen elementtejä. Kaikki nämä erilaiset tavoitteet ovat edelleen nähtävissä unionin koulutuspolitiikassa toiminnassa ja ohjelmissa. Otamme seuraavaksi Euroopan unionin korkeakoulupolitiikan tarkempaan syyniin.

EU:n vaikutukset kansalliseen korkeakoulupolitiikkaan

Euroopan unionin korkeakoulupolitiikka on tyypillisesti pehmeillä keinoilla tapahtuvaa jäsenmaiden yhteistoiminnan ja yhteisymmärryksen ohjailua. Myös korkeakoulupoliittisen yhteistyön, kuten muunkin koulutuspolitiikan, tavoitteet linkittyvät suoraan EU:n perustavoitteisiin vapaasta liikkuvuudesta, talouden kilpailukykyvästä ja innovatiivisuudesta. Ilman ymmärrystä eri koulutusjärjestelmistä näiden ei ajatella toteutuvan.

Korkeakoulutus liikahti viime vuosikymmenellä EU-politiikan marginaalista kohti sen ydintä. Suomalaiset osasivat hyödyntää tätä muuttunutta tilannetta kansallisessa korkeakoulupolitiikassa. EU:n korkeakoulupoliittisella yhteistyöllä voi olla huomattava vaikutus

kansalliseen politiikan muodostumiseen, jos niin halutaan. Vaikka suomalaiset korkeakoulupolitiikan asiantuntijat pääsääntöisesti kokevat, että neuvoston pehmeästä sääntelystä eli neuvoston päätelmistä tai päätöslauselmista ei ole hyötyä kansallisesti, silti koetaan, että keskustelu voi tukea jäsenmaiden omia tavoitteita. Saman tyyppisiä kokemuksia on muistakin jäsenmaista.

Koulutuspolitiikan kansallinen ja ylikansallinen monikerroksisuus ja monitasoisuus näkyy myös korkeakoulupolitiikassa. Jäsenmaat voivat tarjota Euroopan komissiolle politiikkaideoita saadakseen takaisin EU-tason tukea kansallisen politiikan muodostukseen. Tämä politiikan pyöräytys (*policy spin*) näkyi esimerkiksi vuonna 2010 voimaan tulleessa yliopistouudistuksessa, kuten Johanna Moisio tutkimuksessaan osoittaa. Poliittikaideat, tässä tapauksessa tarve uudistaa suomalaisten korkeakoulujen rahoitusta ja hallintoa, esiteltiin komissiolle 2005 ja 2006. Komissio puolestaan lähti tukemaan keskustelua korkeakoulujen modernisaatiosta Euroopan unionin neuvostossa. Kansalliseen keskusteluun saatiin näin tukea EU-tasolta ja Suomessa käynnistettiin historiallisen yliopistouudistuksen valmistelut.

Erityistä EU-yhteistyölle on, että Euroopan komissio on hyvin aktiivinen välittäjä eri toimijoiden ja eri tasojen välillä. Komissiolla, Brysselillä tai EU:lla instituutiona ei ole sellaista valtaa, että ne voisivat ohjata jäsenmaata sen haluamatta. Sen sijaan jäsenmaa, vaikutusvaltainen elinkeinoelämä tai työmarkkinajärjestö voi syöttää komissiolle reformi-ideoita saadakseen tukea kansalliseen politiikkakeskusteluun. Välillä unohtuu, että Euroopan komissio on aloitteentekijä ja toimeenpanija, ei päätöksentekijä, vaikka poliittisesti vaikeissa asioissa Euroopan komissio joutuukin toisinaan kritiikin kohteeksi.

Euroopan komission valtaa ei kuitenkaan pidä aliarvioida. Komission aloitteet ovat merkittäviä, etenkin kun komissiolla on tapana toistaa viestiään useita kertoja eri kanavia käyttäen ja täten vahvistaa asian läpimenoa. Lisäksi on huomioitava, että kansallisesti merkittävin keskustelu EU-politiikan linjasta käydään aina, kun komission aloite julkaistaan. Kukaan ei muista keskustelua enää sen jälkeen, kun neuvosto on puoli vuotta tai vuosi aloitteen jälkeen siitä vihdoin kantansa muodostanut.

Bolognan prosessi ja EU:n komissio

EU:n vaikutus korkeakoulupolitiikassa voidaan nähdä myös osana isompaa kokonaisuutta, johon kuuluvat esimerkiksi Bologna- ja OECD-yhteistyö. Näissä EU:n vaikutus näkyy Suomessa kiertoteitse.

Bolognan prosessi käynnistyi muodollisesti vuoden 1999 Bolognan julistuksesta, jossa 29 valtiota sitoutui yhteisen eurooppalaisen korkeakoulualueen perustamiseen vuoteen 2010 mennessä. Tätä kirjoitettaessa allekirjoittajavaltioita on 48 ja eurooppalainen korkeakoulutusalue ulottuu Islannista Venäjän Tyynenmeren rannikolle. Eurooppalaisen korkeakoulualueen keskeisiä tavoitteita ovat tutkintojen yhteinen rakenne, yhteinen suorituspistejärjestelmä, opiskelijoiden ja tutkijoiden liikkuvuuden edistäminen sekä yhteistyö laadunvarmistuksen alalla. Bolognan prosessi ei perustu allekirjoittajia sitovaan kansain-

väliseen sopimukseen, vaan jaettuun pyrkimykseen yhteisestä järjestelmästä. Prosessiin liittyy kuitenkin vahvasti sitovia elementtejä, kuten seurannan järjestelmä, jossa kansallisten uudistusten toteutumista seurataan julkisin raportein, mikä luo painetta sovittujen uudistusten toteuttamiseen.

Miten Bolognan prosessi sitten liittyy Euroopan unioniin? Vaikka se ei kuulu EU:n toimivaltaan, EU:n komissiolla oli aktiivinen rooli sen käynnistämisessä. Euroopan komissio on ollut Bolognan prosessin jäsen vuodesta 2001, ja Bolognan prosessin sisäisen seurantaryhmän jäsen sen alusta alkaen. EU:n Erasmus-ohjelmaa hyödynnettiin ECTS-opintopistejärjestelmän pilottivaiheessa, ja komissio myös rahoitti Bolognan prosessin sihteeristöä sekä sen seuranta-, yhteistyö- ja uudistusprosesseja.

Seuraavassa käsitellään Bolognan prosessin vaikutuksia ja EU:n roolia korkeakoulutuksen laadunvarmistuksen näkökulmasta.

Laadunvarmistus esimerkkinä Bolognan prosessista

Bolognan prosessin yhtenä haasteena on, että eteneminen kohti yhteistä korkeakoulutuksen eurooppalaista järjestelmää tapahtuu kansallisin uudistuksin, jolloin jokainen maa voi tehdä oman tulkintansa yhteisistä sitoumuksista. Koulutuksen ulkoinen laadunvarmistus tarjoaa keinon seurata, että missään maassa ei tarjota korkeakoulututkintoja vaatimustasosta tinkien. Bolognan prosessin jäsenmaat voivat kuitenkin päättää itse laadunvarmistuksen kansallisista periaatteista. Miten siis joukko eri periaattein toimivia kansallisia tai alueellisia laadunvarmistusyksiköitä voi taata, että niiden alueella toimivat yliopistot ja korkeakoulut kuuluvat aidosti yhteiseen eurooppalaiseen järjestelmään?

Vastatakseen näihin haasteisiin Bolognan prosessi on joutunut määrittelemään laadunvarmistuksen yhteiset eurooppalaiset standardit ja perustamaan portinvartijana toimivan rekisterin varmistamaan, että yliopistojen ja korkeakoulujen laadunvarmistusta tekevät yksiköt toimivat riittäväällä ammattitaidolla ja yhteisesti sovittujen periaatteiden mukaan. Euroopan unioni on ollut keskeinen vaikuttaja, kun näitä periaatteita ja pelisääntöjä on luotu.

Euroopan unioni on vaikuttanut Bolognan prosessin laadunvarmistukseen kahta kautta: rahoittamalla erilaisia laadunvarmistuksen kehityksen suuntaan vaikuttaneita projekteja, ja toisaalta sitouttamalla jäsenmaitaan siten, että ministerineuvosto on ottanut kantaa laadunvarmistukseen. Kannanotot ovat voineet vaikuttaa Bolognan laadunvarmistukseen liittyvien eurooppalaisten tason uudistusten valmisteluprosesseihin, eli komissio on ilmoittanut, mihin suuntaan se tahtoo edettävän. Toisaalta kannanotot ovat voineet myös ohjata niitä tapoja, joilla jäsenmaat Bolognan prosessin sisällä ottavat kantaa prosessin etenemiseen.

Bolognan prosessin keskeisistä taustavaikuttajista Euroopan komissio on Bolognan prosessin alkuvuosista lähtien suosinut ajasta, että korkeakoulutuksen laadunvarmistus seuraisi, tuottaako koulutus valmiuksia, jotka on määritelty korkeakoulutuksen eurooppalaisissa viitekehyksissä. Koulutustavoitteiden ja laadunvarmistuksen kytkentää on vastustanut etenkin Euroopan yliopistoliitto (EUA) ja sen edeltäjä Euroopan yliopistorehtorien konferenssi

(CRE). Näiden järjestöjen huolena on ollut, että ulkoa asetetut kriteerit kahlitsevat yliopistojen kehitystä. Ne ovat varoittaneet koulutuksen ja laadunvarmistuksen yhdenmukaistamisesta ja korostaneet, että laatutyön tulee tukea yliopistojen autonomiaa ja johtamista.

Bolognan prosessi eri intressien kohtaamispaikkana

Laadunvarmistuksen eurooppalaisten standardien ensimmäisessä – vuonna 2005 hyväksytyssä – versiossa ei ollut mainintaa koulutuksen viitekehyksistä. Standardit keskittyivät määrittelemään laadunvarmistuksen menettelytapoja. Vuoden 2015 versiossa viitekehykset mainitaan osana yliopistojen ja korkeakoulujen sisäistä laatutyötä, mutta ulkoiselle arvioinnille jätetään edelleen suhteellisen vapaat kädet. Eurooppalaisten standardien ensimmäinen versio päättyi siis aluksi vahvasti Euroopan yliopistoliiton esittämälle linjalle, mutta vuonna 2015 päivitettyssä versiossa toteutuvat sekä Euroopan komission että Euroopan yliopistoliiton tavoitteet.

Laadunvarmistuksen portinvartijalla tarkoitetaan tässä yhteydessä organisaatiota, jonka tehtävänä on arvioida ja päättää, toimiiko laadunvarmistuksen kansallinen yksikkö eurooppalaisia standardeja noudattaen. Timo Ala-Vähälän tutkimuksessa vuodelta 2020 tuli esiin, että Bolognan prosessin keskeiset taustavaikuttajat, Euroopan yliopistoliitto ja eurooppalaisten arviointitoimijoiden järjestö ENQA ovat tavoitelleet mallia, jossa ne olisivat keskeisessä asemassa organisaatiossa, jolle annetaan portinvartijan rooli. Euroopan unionin ja etenkin komission tavoitteena on ollut järjestelmä, jossa eri toimijat ovat riippumattomia toisistaan ja laadunvarmistuksen portinvartijaksi perustettava rekisteri on riippumaton niin yliopistoista ja korkeakouluista kuin laadunvarmistuksen yksiköistäkin.

Vuonna 2007 perustettu eurooppalainen laadunvarmistusyksikköjen rekisteri vastaa paljolti Euroopan komission ehdottamaa mallia, eli se on keskeisistä intressitahoista riippumaton organisaatio. Molemmat prosessit – sekä eurooppalaisten laadunvarmistuksen standardien määrittely että laadunvarmistusyksikköjen rekisterin perustaminen – kertovat eri toimijoiden ristiriitaisista tavoitteista ja niiden tuottamista jännitteistä, mutta samalla myös pyrkimyksestä kompromisseihin. Euroopan unionin (tai komission) tavoitteena näyttää olleen samaan aikaan luoda korkeakoulupolitiikkaan uusia rakenteita ja tukea myös siellä vaikuttavia järjestöjä ja muita toimijoita. Samaa aikaan komissio on pyrkinyt toimimaan siten, että mikään toimija ei saisi kentällä määrävää asemaa. Tämä tuli esiin etenkin laadunvarmistusyksikköjen eurooppalaista rekisteriä perustettaessa.

Euroopan komissio näyttää myös pyrkineen siihen, että korkeakoulutuksen laadunvarmistusta irrotettaisiin kansallisista konteksteistaan, siten että perustettaisiin yksiköitä, jotka toimivat kieli- tai kulttuurialueittain useamman valtion alueella. EU on myös ajanut mallia, jossa kansallinen laadunvarmistuksen yksikkö voi tietyin ehdoin toimia koko eurooppalaisella korkeakoulutusalueella. Uudistus on muodollisesti hyväksytty Bolognan prosessissa, mutta käytännön toteutus on edennyt hitaasti.

Samaan aikaan kansallisella tasolla Suomessa Bolognan prosessi on tarjonnut mahdollisuuden vahvistaa laadunvarmistuksen roolia korkeakouluhallinnossa. Kansalliset uudistukset ovat tukeneet hallinnon ja päätäntävällän keskittämistä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen keskushallinnoille. Uudet sisäisen ja ulkoisen laadunvarmistuksen järjestelmät on myös integroitu vahvasti yliopistojen sisäiseen toiminnanohjaukseen yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen ja toisaalta opetus- ja kulttuuriministeriön tulosohjaukseen.

Erasmus Mundus – esimerkki EU:n liikkuvuusohjelmasta

Kansainvälinen opiskelijaliikkuvuuden ja liikkuvuusyhteistyön tukeminen rahoitettujen ohjelmien muodossa on pitkään ollut keskeinen ja näkyvä osa Euroopan unionin stimuloimaa kansallista koulutuspolitiikkaa. Korkeakoulujen kansainvälisyyttä tukevat ohjelmat muodostavatkin institutionaalisia välineitä, joiden kautta korkeakoulujen välistä yhteistyötä on mahdollista tiivistää esimerkiksi yhteistutkintojen, opiskelijaliikkuvuuden ja tutkijavaihdon keinoin. Ohjelmissa yhdistyy usein myös EU:n laajempia tavoitteita, kuten alueellisen kilpailukykyyn vahvistaminen ja innovaatioiden synnyttäminen.

Esimerkki Euroopan unionin liikkuvuuspolitiikasta on unionin koulutusyhteistyön lippulaivaksi vuonna 2003 perustettu Erasmus Mundus -ohjelma. Ohjelman tavoitteeksi asetettiin korkeakoulutuksen laadun edistäminen yhteistyössä Euroopan ulkopuolisten maiden kanssa, henkilöressurssien kehittäminen sekä kulttuurien välisen vuoropuhelun syventäminen. Ohjelman keskeisimmäksi toiminnoksi muodostui jo alusta lähtien lahjakkaiden maisteriopiskelijoiden houkutteleminen unionin ulkopuolelta Eurooppaan apurahajärjestelmän turvin.

Sittemmin Erasmus Mundus ohjelman apurahatoimintoa ja alueellista fokusta laajennettiin koskemaan tietyn reunaehdoin koko maailmaa. Nykyisellään Erasmus Mundus -maisteriohjelma on osa Erasmus+ -ohjelmaa. Opiskelijat saavat tutkinnon vähintään kahdesta eri korkeakoulusta, joiden on edustettava Erasmus+ -ohjelmamaita. Ohjelmiin valituille opiskelijoille on tarjolla täysipäiväisen opiskelun mahdollistava apuraha. Vähintään 75 prosenttia kunkin konsortion apurahoista on myönnettävä Euroopan ulkopuolelta tuleville opiskelijoille ja korkeintaan kolme opiskelijaa voi edustaa samaa kansalaisuutta.

Suomelle Erasmus Mundus -ohjelma on ollut yksi korkeakoulutuksen kansainvälistymistä vauhdittava väylä. Esimerkiksi vuoden 2019 haussa rahoitusta myönnettiin yhteensä kuudelle suomalaisten korkeakoulujen toteuttamalle Erasmus Mundus -ohjelmalle, joista yksi edusti uutta Erasmus Mundus Japani -ohjelmaa. Tämänkaltaiset kansainvälistymistoimet ovat nostaneet ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden määrää Suomessa sekä vahvistaneet suomalaisen korkeakoulutuksen näkyvyyttä ja siten siis vastanneet kansallisesti asetettuihin kansainvälistymistavoitteisiin. Erasmus Mundus on myös tarjonnut foorumin institutionaaliselle kansainväliselle yhteistyölle sekä eurooppalaisten että Euroopan ulkopuolisten korkeakoulujen kesken sekä luultavasti vahvistanut siihen osallistuvien korkeakoulujen kansainvälistä profilia. Samalla suomalaiset korkeakoulut osallistuessaan Erasmus Mundus -ohjelmaan toimivat EU:n asettamien kilpailukykytavoitteiden ja päämäärien legitimaation

välineenä. Suomi on pienenä, ei-englanninkielisenä maana pystynyt hyödyntämään rahoitusta ja kehittämään omia kansainvälistymispäämääriään. Erasmus Mundus on kytkeytynyt korkeakoulujen omiin koulutusyhteistyötavoitteisiin rekrytoida apurahojen keinoin lahjakkaita opiskelijoita muualta. Erasmus Mundus on kuitenkin samalla myös esimerkiksi lisännyt paineita ottaa lukukausimaksut käyttöön Euroopan ulkopuolisille opiskelijoille.

Kansallisten tavoitteiden ja EU-politiikan yhteenkietoutuneisuus

Euroopan unionilla ei ole muodollista päätösvaltaa jäsenmaiden koulutuspolitiikkaan. Siitä huolimatta se on kuitenkin vaikuttanut suomalaiseenkin koulutuspolitiikkaan monin tavoin, kuten edelliset korkeakoulutusta koskevat esimerkkimme osoittavat.

Euroopan unionin vaikutus kanavoituu erilaisin tavoin, jotka perustuvat sen monitasoiseen ja monikanavaiseen hallintointiin sekä ”hyvien käytäntöjen” ja eurooppalaisen tavoitteiston levittämiseen avoimen koordinaation keinoin. Suomen näkökulmasta kyse voi olla kansallisen politiikan sisäisistä tarpeista tai tarpeesta vaikuttaa Euroopan unionin politiikkaan. Joka tapauksessa kyse on historiallisesti ja poliittisesti monikerroksisesta vaikuttamisesta ja yhteistyöverkkojen kokonaisuudesta, joka ei asetu yksiselitteisesti kansallisen ja EU-politiikan tavoitteistoon. Euroopan unionin nimissä ja toimilla tehdään EU-politiikan lisäksi (Euroopan ulkopuolista) ulkopoliittikkaa ja geopoliittisesti motivoitua maailmanpolitiikkaa.

Euroopan unionin vaikutuksen monitasoisuutta kuvaa sekin, että näissä toimijaverkostoissa yksilöillä voi olla eri rooleja: yhdellä toimijalla voi olla esimerkiksi avoimen koordinoinnin toiminnassa asiantuntijarooli ja kansallisella tasolla virkamies- tai tutkijarooli, jotka eivät välttämättä kohtaavat. Toisaalta näiden erilaisten yksilöllisten ja institutionaalisten toimijuuksien kautta muodostuu kansallisesti tiiviimpi ja Eurooppa-tietoisempi toimijaverkosto.

Monitasoisen ja monikerroksisen päätöksenteon keskeinen kansallisvaltioihin vaikuttava piirre onkin se, että Euroopan unionin monenkirjavat, kansallisen ja eurooppalaisen tavoitteiston kohtaamisessa syntyneet tavoitteet mukautuvat lopulta kunkin maan omiin lähtökohtiin. Vaikka tavoitteet ovat yhteisiä, niiden toteutuminen sopeutuu kansallisiin tilanteisiin. Toisaalta samalla kansalliset uudistukset saatetaan raportoida ulospäin sovittaen ne eurooppalaiseen tavoitteistoon. Päällimmäiseksi jää katsojan kuvakulmasta riippuen joko eurooppalaisen tai suomalaisen tavoitteen toteutuminen. ■