

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: Monitasoinen ja monialainen toimijuus : Euroopan unioni ja suomalainen korkeakoulupolitiikka

Year: 2021

Version: Accepted version (Final draft)

Copyright: © 2021 Sigillum

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. (2021). Monitasoinen ja monialainen toimijuus : Euroopan unioni ja suomalainen korkeakoulupolitiikka. In K. Elo (Ed.), *Suomi 25 vuotta Euroopan unionissa* (pp. 177-203). Sigillum. Bibliotheca Sigillumiana, 10.

Monitasoinen ja monialainen toimijuus: Euroopan unioni ja suomalainen korkeakoulupolitiikka

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

Johdanto

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.¹ Tämä pehmeä sääntely näkyy monimuotoisena yhteistyönä, kuten jäsenmaiden välisenä koordinaationa EU-neuvostossa², rahoitetuilla liikkuvuusohjelmilla³ ja kansallisten toimijoiden välisenä yhteistyönä erilaisissa asiantuntija- ja vertaisoppimistapahtumissa.⁴

Näihin pehmeään sääntelyyn sisältyviin instrumentteihin perustuu Euroopan unionin koulutuspolitiikan sisäinen jännite, joka on lukumme keskiössä. Vaikka koulutuspolitiikka kuuluu tietyin poikkeuksin jäsenmaiden toimivaltaan, EU on 2000-luvun alkuvuosikymmenien ajan kasvattanut rooliaan koulutuspolitiikassa, suoraan esimerkiksi erilaisten liikkuvuusohjelmien avulla ja epäsuoraan esimerkiksi Bolognan prosessin kautta. EU:n vaikutus ei läheskään aina perustu EU:n jäsenyyteen. Esimerkiksi Erasmus-ohjelman piiriin kuuluvien maiden joukko on Euroopan unionia laajempi, vaikka jäsenvaltioiden status on toki vahvempi. Samoin Bolognan prosessiin sitoutuneiden maiden joukko on huomattavasti EU:ta laajempi.

Tarkastelemme tässä luvussa tätä EU:n joskus ristiriitaiseltakin näyttävää roolia ja vaikutustapoja erityisesti korkeakoulupolitiikan, korkeakoulujen arvioinnin sekä kansainvälisten liikkuvuusohjelmien ja yhteistukintojen näkökulmasta. Esimerkkimme ovat suomalaisesta koulutuspolitiikasta, ja ne kuvastavat Suomen kiinnittymistä tiiviimmin osaksi eurooppalaista korkeakoulutusaluetta EU-jäsenyyden myötä.

¹ Kallo 2009; Moisio 2014.

² Moisio 2014.

³ Ollikainen 1999; Saari, Koskinen, Attila ja Sarén 2020.

⁴ Blomqvist 2007.

*Kirjoittajien nimet aakkosjärjestyksessä.

Edellisen perusteella haemme vastausta seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten EU vaikuttaa monitasoisen pehmeän säätelyn kautta eurooppalaiseen korkeakoulupolitiikkaan? Miten tämä säätely toimii? Mikä on EU:n rooli Bolognan prosessissa?
2. Mitä merkitystä EU-jäsenyydellä on suomalaiselle koulutuspolitiikalle? Miten EU-jäsenyys vaikuttaa Suomen asemaan koulutukseen liittyvissä ohjelmissa?

Tarkastelemme luvussamme ensin lyhyesti EU:n koulutuspolitiikan historiaa ja sen yleisiä toimintamalleja sekä monitasoisen ja monialaisen politiikan toimintatapoja. Tämän jälkeen siirrymme tarkastelemaan kolmen esimerkin avulla EU:n koulutuspolitiikan vaikutuksia erityisesti korkeakoulupolitiikan⁵, korkeakoulujen arvioinnin⁶ ja Erasmus Mundus - yhteisohjelman näkökulmista⁷. Tässä luvussa ei ole mahdollista ottaa tarkasteluun EU:n tiedepolitiikkaa, jota on toisaalla tutkinut esimerkiksi Valkeasuo⁸. Keskitymme luvussa pääosin Lissabonin strategian (2000) jälkeiseen aikaan.

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, ja näiden painoarvo on erilaisissa tilanteissa vaihdellut.

Kun Suomi liittyi Euroopan unioniin vuoden 1995 alussa, koulutuspolitiikka oli vasta paria vuotta aikaisemmin virallisesti todettu kuuluvaksi EU:n toimivallan piiriin Maastrichtin sopimuksessa 1992. Muodollista päätösvaltaa ei unionille Maastrichtissakaan 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

⁵ Moio 2014.

⁶ Ala-Vähälä ja Saarinen 2013; Ala-Vähälä 2020.

⁷ Papatsiba 2014; Weimer ja Barlete 2016.

⁸ Valkeasuo 2017.

1957 alkaen – koulutus on enenevästi näkynyt osana yhdentymispolitiikkaa, ensin ammatillisen koulutuksen (ja siis työvoiman liikkuvuustarpeiden) näkökulmasta ja vähitellen Euroopan yhdentymisen kulttuuristen ja identiteettiin liittyvien tavoitteiden näkökulmasta.⁹ Koulutuspoliittisia tavoitteita on lisäksi edistetty erilaisten yhteistyöverkostojen kautta,¹⁰ kuten 1950-luvulla toimintansa aloittaneen eurooppalaisen rehtorikonferenssin (the European Conference for Rectors and Vice-Chancellors, CRE) kautta. Sitten CRE, yhdessä EU-maiden yliopistojen yhteistyöorganisaation (the Confederation of European Union Rectors' Conferences) kanssa, vakiintui laajemmaksi eurooppalaisia yliopistoja yhdistäväksi Euroopan yliopistoliitoksi (Euroopan University Association, EUA).¹¹

1980-luvulla koulutuspoliittinen yhteistyö tiivistyi edelleen ja näkyi erityisen voimakkaana erilaisten liikkuvuus- ja yhteistyöohjelmien perustamisena.¹² Myös laadunvarmistus nousi eurooppalaisten opetusministereiden yhteiselle agendalle, ja 1990-luvulla käynnistettiin yleiseurooppalainen laatutyöprojekti (European Pilot Project), jonka perustalle sittemmin muodostettiin eurooppalaisten arviointitoimijoiden järjestö ENQA.¹³ Maastrichtin sopimuksen muotoilut EU:n koulutuspoliittisesta toimivallasta vahvistettiin Lissabonin strategiassa 2000 ja Lissabonin sopimuksessa 2009, jolloin koulutuspolitiikka kytkettiin vielä selvemmin unionin sosiaalisiin tavoitteisiin työllisyydestä ja syrjäytymisen ehkäisemisestä¹⁴. Lissabonin strategian myötä EU:n päätöksentekoa alkoi luonnehtia avoimen koordinaation metodi (Open Method of Coordination). Avoin koordinaatio on pehmeää sääntelyvaltaa, jonka tavoitteena on levittää “hyviä käytäntöjä” ja tukea kehitystä kohti EU:n yhteisiä politiikkatavoitteita niilläkin alueilla, jotka kuuluvat koulutuspolitiikan tavoin jäsenvaltioiden päätösvaltaan. Avoimen koordinaation työkaluja ovat muun muassa ohjeistot, erityyppiset indikaattorit ja vertailun avulla kehittäminen.¹⁵ 2000-luvulla mukaan on tullut myös koulutusviennin ja koulutuksen kaupallistumisen elementtejä.¹⁶

Kaikki nämä erilaiset tavoitteet ja toimintatavat ovat edelleen nähtävissä unionin koulutuspoliittisessa toiminnassa ja ohjelmissa ja selittävät osaltaan tässäkin luvussa kuvattua toiminnan monitasoisuutta, kun historialliset kerrostumat ovat kulloinkin tuottaneet erilaista

⁹ Ollikainen 1999.

¹⁰ Corbett 2003.

¹¹ Ala-Vähälä 2020.

¹² St John 2018.

¹³ Ala-Vähälä 2020.

¹⁴ Pépin 2011.

¹⁵ Blomqvist 2007.

¹⁶ ENQA 2015.

toimintaa eri politiikan tasoilla EU:ssa ja jäsenmaissa. Työvoima-, sosiaali-, kulttuuri-, talous- ja sosiaalisektorien kerrostumat tuottavat kukin yhtymäkohtia muihin politiikkasektoreihin, ja esimerkiksi alkuvaiheessa keskeisessä roolissa ollut työvoiman vapaan liikkuvuuden politiikka näkyy EU:n korkeakoulupolitiikassa edelleen, vaikka sen ohessa politiikkaa ovat alkaneeet motivoida myös eurooppalaisen yhtenäisyyden tai sosiaalisen osallisuuden tematiikat. Siirrymmekin seuraavaksi tarkastelemaan lähemmin EU:n korkeakoulupolitiikan monitasoisia ja monitoimijaisia perusteita.

Monitasoisuus, monitoimijuus ja monialaisuus eurooppalaisen korkeakoulupolitiikan lähtökohtana

Euroopan unionin (EU) koulutuspolitiikassa monitasoinen hallinto, monitoimijuus ja monialaisuus muodostavat kompleksisen ja dynaamisen kokonaisuuden. Jäsenvaltiot eivät osallistu hallintoon vain omien hallitustensa välityksellä, vaan eri tason virkamiehet, muut asiantuntijat ja intressiryhmien edustajat osallistuvat unionille tyypillisten ohjelmien suunnitteluun ja toteutukseen sekä kotimaassaan että EU:n tasolla. Tämänkaltainen motivoituneiden toimijoiden verkostoituminen ja aloitteellisuus korkeakoulupoliittisissa asioissa on ollut tyypillistä eurooppalaiselle yhteistyölle jo vuosikymmeniä.¹⁷ Niinpä eurooppalaisen korkeakoulupolitiikan monitasoisuus ei ole hierarkkista eikä lineaarista vaan kerroksellista: eri tasot toimivat samanaikaisesti, ja asiantuntija voi vaikuttaa useilla eri tasoilla ja useissa eri rooleissa.¹⁸ Poliittikaideat kulkevat edestakaisin Brysselin ja jäsenmaiden välillä, ja niiden alkuperä jää usein, ehkä jopa tarkoituksella, hieman hämäräksi. EU-yhteistyön vaikutus ei ole yksisuuntaista.

EU:n koulutuspoliittista toimintakenttää voidaankin kuvata monitasoiseksi, monitoimijaiseksi ja monialaiseksi.¹⁹ Monitasoisuus ilmenee eri hallinnonalojen välisenä vuorovaikutuksena, jossa EU:n toimielimet, jäsenmaat sekä muut alueelliset ja paikalliset toimijat neuvottelevat ja tekevät yhteistyötä²⁰. Monitasoisuus on linkittynyt EU:n koulutuspoliittisessa toiminnassa monitoimijuuteen, joka ilmenee eurooppalaisen ja kansallisen toimijakentän heterogeenisyytenä: koulutuspoliittiseen toimijaverkostoon kuuluvat sekä EU:n toimielimet ja EU:n jäsenmaat että muut kansalliset ja eurooppalaiset sidosryhmät. Samalla kysymys on

¹⁷ Corbett 2003.

¹⁸ Gornitzka 2009.

¹⁹ Chou, Jungblut, Ravinet ja Vukasovic 2017; Asderaki 2019.

²⁰ Alter ja Meunier 2009.

koulutuspolitiikan monialaisuudesta, jolla tässä yhteydessä viitataan erityisesti erilaisiin politiikkasektoreihin. Koulutuspoliittisesta päätöksenteosta odotetaan lisääntyvässä määrin ratkaisuja esimerkiksi sosiaali- ja talouspoliittisiin kysymyksiin.²¹ Tämänkaltaisessa monimuotoisessa toimintakentässä EU:n jäsenmaat ja Bolognan prosessiin osallistuvat maat tekevät yhteistyötä, neuvottelevat tulevista tavoitteista ja sopivat tavoitteita koskevista päämääristä.²²

Monitasoinen hallinto ja monitoimijuus edustavat yhteen kietoutuneita limittäisiä instituutioita, jotka hallinnoivat tiettyä aihealuetta²³ ja joissa korostuu sääntöjen monitulkintaisuus. Monitasoinen hallinto ja monitoimijuus kuvastavat erityisen hyvin kansainvälisiä organisaatioita ja yhteistyöfoorumeita, sillä eräs tämänäyppisen poliittisen ohjailun keskeinen piirre on se, että poliittinen auktoriteetti ei ole aina yksiselitteisesti tunnistettavissa ja että limittäin toimivat tahot tulkitsevat sääntöjä omista lähtökohdistaan.²⁴ Siten monitasoisen kansainvälisen hallinnon muodostamat säännöt, toimenpiteet ja suositukset sekä siitä johdetut kansalliset ja paikalliset sovellukset eivät muodosta näkyvää ja helposti tunnistettavaa päätöksentekoprosessia - pikemminkin päinvastoin.²⁵

Monitasoisessa hallinnossa valtioiden rooli on näkyvää²⁶, vaikka ei välttämättä ensisijaista. Esimerkiksi EU:n jäsenmaat muokkaavat ja ylläpitävät koulutuspoliittisten edustajiensa, kuten opetuksesta vastaavien ministereiden ja koulutuspoliittisten asiantuntijoiden, kautta EU:n koulutuspoliittista kenttää ja siihen linkittyviä yhteiseurooppalaisia foorumeita (kuten Bolognan prosessia). Samalla kuitenkin korkeakoulupolitiikan Eurooppa-areena vaikuttaa valtioiden omaan toimintaan. Monitasoisessa hallinnossa valtiojohtoisuuden sijaan keskeistä onkin monitoimijuus: kohdennettuja, koordinoituja toimia, kuten Bolognan prosessin aloitteet kaksipuoliseen tutkintojärjestelmään siirtymisestä, hallitaan yhteistyöllä. Yhteistyö voi ilmetä esimerkiksi osallistumalla vastavuoroisesti eri tahojen järjestämiin kokouksiin, perustamalla yhteisiä toimielimiä ja kehittämällä yhteisiä pelisääntöjä. Tiiviin ja monitasoisen yhteistyön tuloksena voikin lopulta syntyä kollektiivinen eurooppalainen päätöksentekomekanismi, joka mahdollistaa eurooppalaisen korkeakoulupoliittisen agendan edistämisen ja syventää

²¹ Chou ym. 2017.

²² Asderaki 2019.

²³ Raustiala ja Victor 2004.

²⁴ Alter ja Meunier 2009.

²⁵ Alter ja Raustiala 2018.

²⁶ Morin ja Orsini 2013.

eurooppalaista korkeakoulualueetta ilman, että kansalliset korkeakoulujärjestelmät (yhtäkkisesti) häiriintyvät.²⁷

Monitasoisessa hallinnossa kansallisten ja eurooppalaisten toimijoiden lähtökohdat, intressit ja tavoitteet vaihtelevat.²⁸ Tämä voi lisätä poliittiseen ohjaukseen jännitteitä, jotka voivat ilmetä esimerkiksi EU:n ja EU:n jäsenmaiden välillä silloin, kun EU:n antamat korkeakoulupolitiikkaa koskevat suositukset ja tavoitteet eivät ole sovittavissa kansallisiin lähtökohtiin. Lähtökohtaisesti avoin koordinaatio perustuu tiedon jakamiseen ja läpinäkyvyyteen. Tämä kuitenkin tulee haastetuksi monitasoinen hallinnon ja monitoimijuuden kautta, joka hämärtää päätöksentekoprosessia ja on usein läpinäkymätöntä – ja siten siis poliittisen kontrollin tavoittamattomissa. Toisaalta koulutuspoliittisten aloitteiden monialaisuus muodostaa jännitteisen perustan uudistusten jalkauttamiseen. Esimerkiksi eurooppalainen tutkintojen viitekehys ei lähtökohdiltaan ole ainoastaan koulutusjärjestelmää koskeva kuvaus, vaan se linkittyy keskeisesti myös ammatillisiin pätevyysiin ja sitä kautta eri ammattiryhmien ja työmarkkinajärjestöjen intresseihin, ja siten se on lähtökohdiltaan useamman politiikkasektorin kiinnostuksen kohteena.²⁹

Luvussamme monitasoinen hallinto, monitoimijuus ja monialaisuus mahdollistavat analyttisen lähtökohdan tarkastella EU:n korkeakoulupoliittista toimintakenttää. Monitasoisen hallinnon ja monitoimijuuden kautta EU:n ja jäsenmaiden välinen yhteistyö ja sen myötä muodostuvan päätöksenteon näkymätön dynamiikka tulee näkyväksi. Samalla koulutuspoliittisten tavoitteiden monialaisuus täsmentää korkeakoulutukseen kohdistuvia moninaisia, osittain ristiriitaisiakin odotuksia. Esimerkiksi korkeakoulutuksen laadunvarmistuksen osalta esiin nousee työvoimapolitiikan ja innovatiivisuutta korostavan tiedepolitiikan välinen jännite.

Tarkastelemme seuraavaksi EU:n korkeakoulupolitiikkaa monitasoisena ja monialaisena kolmen esimerkin kautta. Hahmottelemme ensin Euroopan unionin vaikutuksia suomalaiseen korkeakoulupolitiikkaan. Tämän jälkeen siirrymme tarkastelemaan Bolognan prosessia esimerkkinä EU:n korkeakoulupolitiikan kiertoteitse tapahtuvasta vaikutuksesta. Kolmas tapauksemme koskee Erasmus Mundus -ohjelmaa esimerkkinä EU:n liikkuvuusohjelmasta.

²⁷ Oberthür ja Stokke 2012.

²⁸ Chou ym. 2017; Elken 2015.

²⁹ Elken 2015.

EU:n vaikutukset kansalliseen korkeakoulupolitiikkaan

EU:n korkeakoulupoliittiset yhteistyövälineet ovat moninaiset, koska unionilla ei ole toimivaltaa ohjata kansallista koulutuspolitiikkaa. Yhteistyöllä pyritään pehmeillä keinoilla ohjaamaan jäsenvaltioita yhteistoimintaan, ja sitä kautta lisäämään vuorovaikutusta ja yhteisymmärrystä eri maiden omien koulutusjärjestelmien välillä. Myös korkeakoulupoliittisen yhteistyön, kuten muunkin koulutuspolitiikan, tavoitteet linkittyvät suoraan EU:n perustavoitteisiin vapaasta liikkuvuudesta, talouden kilpailukyvyistä ja innovatiivisuudesta. Ilman ymmärrystä eri koulutusjärjestelmistä näiden ei ajatella toteutuvan. Ajatellaan siis, että työvoiman liikkuvuus edellyttää ymmärrystä eri koulutusjärjestelmistä ja niiden tuottamista kvalifikaatioista. Yhteistä ymmärrystä koulutuspolitiikassa ja korkeakoulupolitiikassa on haettu paitsi rahoittamalla huomattavasti opiskelijaliikkuvuutta ja sitä kautta lisäten tutkinto-ohjelmien välistä vuorovaikutusta, myös kehittämällä avoimen koordinaation menetelmää uudeksi yhteistyötavaksi. Sen sijaan muita yhteistyön muotoja ja niiden vaikuttavuutta, esimerkiksi EU:n koulutusneuvoston työskentelyä jäsenmaiden välillä on tutkittu vähän.³⁰

Korkeakoulutus liikahti 2000-luvun alussa EU-politiikan marginaalista kohti sen ydintä.³¹ Suomalaiset osasivat hyödyntää tätä muuttunutta tilannetta kansallisessa korkeakoulupolitiikassa.³² 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, keskustelun koetaan silti voivan tukea jäsenmaiden omia tavoitteita. Moision tutkimuksessa³³ kävi ilmi, että vuonna 2010 voimaan tulleen yliopistouudistuksen valmistelut saivat vauhtia Suomen EU-puheenjohtajakaudesta vuonna 2006, kun Suomi edisti keskustelua korkeakoulujen uudistamistarpeista EU-yhteistyön puitteissa. 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

³⁰ Moision 2014.

³¹ Trubek ja Trubek 2005, 351; van Vught 2011; Maassen ja Musselin 2009.

³² Moision 2015.

³³ Moision 2014.

yliopistouudistuksessa, kuten Johanna Moisio tutkimuksessaan³⁴ 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 poliittikkakeskusteluun. 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.

EU muodollisen toimivaltansa ulkopuolella: tapaus Bolognan prosessi

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

Bolognan prosessi lähti liikkeelle vuosina 1998–1999. Sorbonnen julistuksessa (1998) neljän eurooppalaisen valtion – Ison-Britannian, Italian, Ranskan ja Saksan – korkeakoulutuksesta vastaavat ministerit esittivät yhteisen tavoitteensa tutkintojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta ja opiskelijaliikkuvuuden edistämisestä. Bolognan julistuksessa (1999) jo 29 valtiota sitoutui yhteisen eurooppalaisen korkeakoulualan perustamiseen vuoteen 2010 mennessä. Tätä kirjoitettaessa allekirjoittajavaltioita on 48, ja eurooppalainen

³⁴ Moisio 2014.

korkeakoulutusalue ulottuu Islannista Venäjän Tyynenmeren rannikolle. Eurooppalaisen korkeakoulualan keskeisiä tavoitteita ovat yhteinen tutkintorakenne ja suorituspistejärjestelmä, opiskelijoiden ja tutkijoiden liikkuvuuden edistäminen sekä yhteistyö laadunvarmistuksen alalla. Bolognan prosessi ei perustu allekirjoittajia sitovaan kansainväliseen 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.³⁵

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.³⁶ Bolognan prosessi onkin esimerkki pehmeästä³⁷ ja suostuttelevasta³⁸ vallasta.

Seuraavassa käsittelemme Bolognan prosessin vaikutuksia ja EU:n roolia korkeakoulutuksen laadunvarmistuksen näkökulmasta. Tarkastelun kohteena ovat Euroopan komission tavoitteet laadunvarmistuksen keskeisistä periaatteista: miten Euroopan komissio on kannanotoillaan pyrkinyt niihin vaikuttamaan ja miten sen avaukset on prosessissa otettu huomioon.

Eurooppalaisen tason laadunvarmistusjärjestelmien rakentaminen osana Bolognan prosessia

Bolognan prosessissa keskeiset laadunvarmistukseen liittyvät ratkaisut suunniteltiin eurooppalaisen tason organisaatioiden voimin. Näitä olivat komissio ja ns. neljä E:tä eli Euroopan yliopistoliitto (EUA), European Students' Union (ESU), Euroopan ammattikorkeakoulujen liitto (EURASHE) ja laadunvarmistusyksikköjen yhdistys (ENQA). Vastaavasti kansallisella tasolla on ollut omat toimijansa (hallitus, kansallinen laadunvarmistusyksikkö, etujärjestöt). Yksittäinen virkamies, tutkija tai opiskelijapoliitikko

³⁵ Ravinet 2008.

³⁶ Maassen ja Musselin 2009, Keeling 2006, Witte 2006.

³⁷ Kallo 2009.

³⁸ Saarinen 2008.

onkin voinut osallistua sekä kansallisesta että eurooppalaisesta positiosta suunnitteluun ja päätöksentekoon^{39, 40}.

Bolognan prosessin yhtenä haasteena on, että eteneminen kohti yhteistä eurooppalaista korkeakoulutuksen järjestelmää on edennyt kansallisin uudistuksin, jolloin jokainen maa on voinut tehdä oman tulkintansa yhteisistä sitoumuksista. Koulutuksen ulkoinen laadunvarmistus on tässä tilanteessa tarjonnut 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?

Hieman tiivistetysti kyse on ollut siitä, millaisille periaatteille perustetaan kansallisella tasolla tapahtuva koulutuksen laadunvalvonta ja mikä organisaatio toimii "portinvartijana" eli määrittelee, millaiset organisaatiot ovat päteviä arvioimaan korkeakoulutuksen laatua.

Vastatakseen edellä kuvattuihin haasteisiin Bolognan prosessi on joutunut määrittelemään laadunvarmistuksen yhteiseurooppalaiset standardit ja perustamaan portinvartijana toimivan rekisterin varmistamaan, että yliopistojen ja korkeakoulujen laadunvarmistusta tekevät yksiköt toimivat riittävän ammattitaitoisesti ja yhteisesti sovittujen periaatteiden mukaan. Euroopan unioni on ollut keskeinen vaikuttaja, kun näitä periaatteita ja pelisääntöjä on luotu.

Euroopan komissio laadunvarmistuksen eurooppalaisena taustavaikuttajana

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 prosessin laadunvarmistukseen liittyvien uudistusten valmisteluprosesseihin, eli komissio on ilmoittanut, mihin suuntaan se tahtoo eurooppalaisen tason etenevän. Osa kannanotoista on tähdätty kannustamaan jäsenvaltioita tekemään yhteistyötä korkeakoulutuksen laadunvarmistuksessa. Tästä keskeinen esimerkki on ministerineuvoston jäsenmaille antama laadunvarmistusta

³⁹ Ala-Vähälä 2020, Ala-Vähälä 2011, Ala-Vähälä ja Saarinen 2009.

⁴⁰ Ala-Vähälä 2011 käsittelee tässä mainittua ilmiötä lähinnä laadunvarmistuksen rakenteiden kansallisen tason rakentamisen osalta. Ala-Vähälä ja Saarinen 2009 tarkastelee ENQAn kehitystä kansallisten laadunvarmistusyksiköiden verkostosta eurooppalaisen tason organisaatioksi ja korkeakoulupoliittiseksi vaikuttajaksi.

koskeva suositus vuodelta 1998, joka osaltaan edisti kansallisten laadunvarmistusyksikköjen eurooppalaisen tason verkoston ja myöhemmin yhdistyksen eli ENQA:n perustamista.⁴¹ Toisaalta jotkut kannanotot on selkeästi tarkoitettu vaikuttamaan laadunvarmistusta koskevien päätösten valmisteluun. Näistä keskeinen on esimerkiksi komission ministerineuvostolle ja parlamentille valmisteleva korkeakoulujen laadunvarmistusta koskeva dokumentti, jossa komissio määritteli kantansa laadunvarmistuksen standardeihin ja siihen, millainen organisaatio tai rakenne eurooppalaisella korkeakoulutusalueella toimivien laadunvarmistusorganisaatioiden kelpoisuudella on.⁴² Komission ehdotukset johtivat myöhemmin ministerineuvoston ja Euroopan parlamentin saman suuntaisiin kannanottoihin, mutta Bolognan prosessissa keskeiset päätökset tehtiin jo niitä ennen, eli Bergenin konferenssissa vuonna 2005.⁴³

Euroopan komissio on Bolognan prosessin alkuvuosista lähtien suosinut ajatusta siitä, että korkeakoulutuksen laadunvarmistus seuraisi, tuottaako koulutus valmiuksia, jotka on määriteltävä korkeakoulutuksen eurooppalaisissa viitekehyksissä ja joiden tavoitteena on ollut määrittää kuvaukset kaikkien koulutustasojen osaamistavoitteille. 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.⁴⁴

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 suuri vapaus. 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.⁴⁵

⁴¹ Ala-Vähälä 2020, European Council 1998.

⁴² European Commission 2004.

⁴³ Ala-Vähälä 2020.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

Laadunvarmistuksen portinvartijalla tarkoitetaan tässä yhteydessä organisaatiota, jonka tehtävänä on arvioida ja päättää, toimiiko laadunvarmistuksen kansallinen yksikkö eurooppalaisia standardeja noudattaen. Ala-Vähälän tutkimuksessa vuodelta 2020 tuli esiin, että Bolognan prosessin keskeiset taustavaikuttajat, Euroopan yliopistoliitto EUA 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.⁴⁶

EU:n tavoitteet ja vallan rajat Bolognan prosessin laadunvarmistus -esimerkin valossa

Molemmat prosessit – sekä eurooppalaisten laadunvarmistuksen standardien määrittely että laadunvarmistusyksikköjen rekisterin perustaminen – kertovat samalla sekä eri toimijoiden ristiriitaisista tavoitteista ja niiden tuottamista jännitteistä että pyrkimyksestä kompromisseihin. Euroopan unionin (tai komission) tavoitteena näyttää samaan aikaan olleen uusien rakenteiden luominen korkeakoulupolitiikkaan sekä siellä vaikuttavien järjestöjen ja muiden toimijoiden tukeminen. Samaa aikaan komissio on pyrkinyt toimimaan siten, että mikään toimija ei saisi kentällä määrävää asemaa. Tämä näyttäytyy etenkin prosessissa, joka johti laadunvarmistusyksikköjen eurooppalaisen rekisterin perustamiseen.⁴⁷

Euroopan komissio näyttää myös pyrkineen siihen, että korkeakoulutuksen laadunvarmistusta irrotettaisiin kansallisista konteksteistaan, siten että perustettaisiin yksiköitä, jotka toimivat kieli- tai kulttuurialueittain useamman valtion alueella. Samaa aikaan EU on myös ajanut mallia, jossa kansallinen laadunvarmistuksen yksikkö voi tietyin ehdoin toimia koko eurooppalaisella korkeakoulutusalueella. Tavoite on muodollisesti hyväksytty Bolognan prosessissa, mutta käytännön toteutus on edennyt hitaasti.⁴⁸

Ala-Vähälän⁴⁹ arvion mukaan vaikuttaa siltä, että Euroopan komissio on Bolognan prosessin keskeinen vaikuttaja, mutta se ei ole pystynyt sanelemaan Bolognan prosessin sisältöjä. Se on

⁴⁶ Ala-Vähälä 2020.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

rahoittanut tutkimuksia, selvityksiä ja suunnitteluprosesseja, jotka ovat määrittäneet prosessin suuntaa. Bolognan prosessin laadunvarmistusta koskevat sitoumukset eivät silti ole läheskään aina vastanneet komission linjanvetoja. Hyvä esimerkki tästä on laadunvarmistuksen standardien määrittäminen: komissio antoi hankkeelle tukensa mutta oli tyytymätön standardien ensimmäiseen versioon. Hitaasti on saavuttanut hyväksyntää myös komission ajama ajatus siitä, että eurooppalaisella tasolla toimijoiksi hyväksytyt laadunvarmistuksen kansalliset organisaatiot voisivat toimia kaikissa Bolognan prosessin jäsenmaissa, kunhan ne seuraavat kohdemaassa laadunvarmistukselle määriteltyjä periaatteita.⁵⁰

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

Kansainvälisen opiskelijaliikkuvuuden ja liikkuvuusyhteistyön tukeminen rahoitettujen ohjelmien muodossa on pitkään ollut keskeinen ja näkyvä osa EU:n stimuloimaa kansallista koulutuspolitiikkaa.⁵¹ Korkeakoulujen kansainvälisyyttä tukevat ohjelmat muodostavatkin rahoitettuja 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 kilpailukyvyyn vahvistaminen ja innovaatioiden synnyttäminen.⁵²

Tässä alaluvussa tarkastelemme liikkuvuusyhteistyötä Erasmus Mundus -liikkuvuusohjelman näkökulmasta. Erasmus Mundus perustettiin EU:n koulutusyhteistyön lippulaivaksi vuonna 2003, ja se mahdollisti yhteistutkintojen (*joint degrees*) tarjoamisen eurooppalaisten korkeakoulujen välisen konsortion kautta. Ohjelman tavoitteeksi asetettiin alusta lähtien korkeakoulutuksen laadun edistäminen yhteistyössä Euroopan ulkopuolisten maiden kanssa, korkeakoulutuksen henkilöresurssien kehittäminen sekä kulttuurien välisen vuoropuhelun syventäminen. Ohjelman keskeisimmäksi toiminnoksi muodostui erityisesti lahjakkaiden

⁵⁰ Ala-Vähälä 2020.

⁵¹ Papatsiba 2014.

⁵² Marques ym. 2020.

maisteriopiskelijoiden houkuttelevuus unionin ulkopuolelta Eurooppaan apurahajärjestelmän turvin.⁵³ Erasmus Mundus -ohjelma onkin keino tavoitella Lissabonin strategian mukaista EU:n kilpailukykyä vahvistamista ja Bolognan prosessissa tärkeäksi pidettyä kansainvälistymistä.⁵⁴ Euroopan eri korkeakoulupoliittiset toimijat kannattivat Erasmus Mundus -ohjelman tavoitteita yhteiseurooppalaisten tutkintojen muodostamisesta laajasti. Esimerkiksi yliopistojen eurooppalainen yhteistyöorganisaatio Euroopan yliopistoliitto (EUA) ja Bolognan prosessin seurantar ryhmä (Bologna process follow-up group) ovat kannattaneet eurooppalaisten yhteisohjelmien perustamista.⁵⁵

Sittemmin Erasmus Mundus -ohjelman apurahatoimintaa ja alueellista fokusta laajennettiin koskemaan tietyin reunaehdoin koko maailmaa. Nykyisellään Erasmus Mundus -ohjelma on osa Erasmus+ -ohjelmaa, ja se sisältää maisterikoulutuksen lisäksi myös tohtorikoulutuksen. Erasmus Mundus -ohjelman järjestäminen edellyttää konsortion muodostamista vähintään kolmen korkeakoulun kesken, jotka edustavat ohjelmaan kuuluvia maita. Opiskelijat saavat tutkinnon vähintään kahdesta eri korkeakoulusta. Tutkintoon myöntävien korkeakoulujen on edustettava Erasmus+ -ohjelmamaita.⁵⁶ Ohjelmiin valituille opiskelijoille on tarjolla täysipäiväisen opiskelun mahdollistava apuraha. Vähintään 75 % kunkin konsortion apurahoista on myönnettävä Euroopan ulkopuolelta tuleville opiskelijoille, ja korkeintaan kolme opiskelijaa voi edustaa samaa kansalaisuutta.⁵⁷

Suomen osallistuminen Erasmus Mundus -ohjelmaan

Suomelle Erasmus Mundus -ohjelma on ollut yksi korkeakoulutuksen kansainvälistymistä vauhdittava väylä, joka on mahdollistanut kansainvälisen toiminnan laajentumisen ja monipuolistumisen.⁵⁸ Suomalaiset korkeakoulut ovat osallistuneet Erasmus Mundus -ohjelmaan verrattain aktiivisesti. Esimerkiksi vuoden 2020 haussa rahoitusta myönnettiin yhteensä kahdeksalle suomalaisen korkeakoulujen toteuttamalle Erasmus Mundus -ohjelmalle, joista kolmessa suomalainen korkeakoulu vastaa ohjelman koordinaatiosta. Esimerkiksi ohjelmakaudella 2014–2020 suomalaisille korkeakouluille on myönnetty Erasmus Mundus -rahoitusta 28 kertaa sisältäen vuonna 2019 järjestetyn erillisen Erasmus Mundus Japani -haun.

⁵³ OJ 2003.

⁵⁴ Papatsiba 2014.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ OPH 2020a.

⁵⁷ European Commission 2020a.

⁵⁸ Valtioneuvoston selvitys 2006.

Yhteensä kyseisellä ohjelmakaudella rahoitusta on saanut yhteensä 217 eurooppalaista maisteriohjelmaa.⁵⁹

Suomalaisten korkeakoulujen aktiivinen osallistuminen Erasmus Mundus -ohjelmaan on osaltaan lisännyt ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden määrää Suomessa sekä vahvistanut suomalaisen korkeakoulutuksen näkyvyyttä ja siten siis vastannut kansallisesti asetettuihin kansainvälistymistavoitteisiin.⁶⁰ Erasmus Mundus on myös tarjonnut foorumin institutionaalille kansainväliselle yhteistyölle sekä eurooppalaisten että Euroopan ulkopuolisten korkeakoulujen kesken sekä luultavasti vahvistanut siihen osallistuvien korkeakoulujen kansainvälistä profiilia. Samalla suomalaiset korkeakoulut, ohjelmaan osallistuessaan, 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.⁶¹

Suomessa Erasmus Mundus -ohjelma on vaikuttanut kansalliseen korkeakoulupolitiikkaan erityisesti siten, että ohjelma on lisännyt paineita ottaa lukukausimaksut käyttöön Euroopan ulkopuolisille opiskelijoille.⁶² Erasmus Mundus -ohjelman lähtökohdat ovat alusta lähtien olleet yhteneväisiä maksullisten koulutusohjelmien kanssa. Esimerkiksi rahoituksesta alokoidaan opiskelijoille apuraha kattamaan lukukausimaksuista ja elinkustannuksista aiheutuvat opiskelijakohtaiset menot⁶³. Suomessa lukukausimaksut eivät kuitenkaan olleet käytössä vielä vuonna 2004, jolloin ohjelma lanseerattiin. Erilaisten kansallisten maksuperusteiden johdosta suomalaiset yliopistot katsoivat, että Erasmus Mundus -ohjelman kautta hyödynnettävät rahoitusmahdollisuudet jäivät lukukausimaksuja koskevan rahoituksen osalta puutteelliseksi⁶⁴.

Euroopan ulkopuolisilta opiskelijoilta perittävän lukukausimaksujen käyttöönotto eteni lopulta Suomessa ensin ylempiä korkeakoulututkintoja koskevan kokeilun kautta vakituiseksi käytännöksi, jossa maksujen minimisumma 1500 euroa on säädetty yliopisto- ja

⁵⁹ OPH 2020b.

⁶⁰ OKM 2017; Eronen ym. 2017.

⁶¹ Aalto-yliopisto 2019.

⁶² Vuorinen ja Sirén 2012.

⁶³ Euroopan Commission 2020a.

⁶⁴ Vuorinen ja Sirén 2012.

ammattikorkeakoululaissa⁶⁵. Erasmus Mundus -ohjelman roolia lukukausimaksujen implementoinnissa voidaan niin ikään pitää merkittävänä. Esimerkiksi vuosina 2010–2014 toteutetun, ylempiä englanninkielisiä korkeakouluohjelmia koskeneen lukukausimaksukokeilun aikana Erasmus Mundus -ohjelma oli yliopistoille luonteva väylä osallistua kokeiluun, mahdollistihan ohjelma opiskelijoille suunnatun stipendin, joka oli lukukausimaksukokeiluun osallistumisen yksi edellytys.⁶⁶ Lisäksi Erasmus Mundus -ohjelmassa opiskelijoiden rekrytointi kohdistui jo lähtökohtaisesti Euroopan ulkopuolelle, joka niin ikään oli lukukausimaksukokeilun fokuksena.⁶⁷

Erasmus Munduksen toimijaverkosto

Erasmus Mundus -ohjelma on vahvasti Euroopan komission ohjauksen alainen. Komissio vastaa Erasmus Mundus -ohjelman määrärahoista ja ohjelman painopisteistä. Esimerkiksi nykymuodossaan Erasmus Mundus -ohjelmassa painotetaan kansainvälistymisen lisäksi myös työvoimapoliittisia lähtökohtia, ja komissio on asettanut erääksi ohjelman tavoitteeksi työelämän kannalta relevantin osaamisen ja taitojen kehittyminen.⁶⁸ Komissiolla on myös Erasmus Mundus -ohjelman toteutumisesta kokonaisvastuu. Euroopan komission koulutus-, audiovisuaali- ja kulttuurialan toimeenpanovirasto (Education Audiovisual and Culture Executive Agency) EACEA vastaa Erasmus Mundus -ohjelman Euroopan tason toiminnoista, kuten hakukuulutuksista, rahoituksen saaneiden ohjelmien julkistamisesta ja ohjelman tunnetuksi tekemisestä.⁶⁹

Kansalliset viranomaistahot vastaavat Erasmus Mundus -ohjelman kansallisesta implementaatiosta. Suomen osalta kansallisesta koordinaatiosta vastaa Opetushallitus, joka välittää ja tulkitsee Euroopan komission Erasmus Mundus -ohjeita eteenpäin. Keskeinen toimintamuoto Erasmus Mundus -ohjelman kansallisessa toiminnassa muodostuu hakuneuvonnasta ja kansainvälisiin yhteisohjelmiin liittyvien eurooppalaisten lähtökohtien selventämisestä. Esimerkiksi ohjelmaan hakeville korkeakouluille on tehty koosteita Lissabonin sopimuksen mukaisesta tutkintojen akateemisesta tunnustamisesta sekä ENIC (European Network of Information Centre) ja NARIC (National Academic Recognition Information Centres) -verkostojen keskeisistä toiminnoista.⁷⁰

⁶⁵ ks esim. Yliopistolaki 2009/558.

⁶⁶ OKM 2014.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ European Commission 2020a.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ OPH 2020b.

Erasmus Mundus -ohjelman edellytyksenä on konsortion muodostaminen vähintään kolmen korkeakoulun kesken, joista jokainen sijaitsee eri maassa.⁷¹ Konsortion välinen toiminta on intensiivistä ja tieteenalakohtaista.⁷² Jäsenten on myös keskenään sovittava erilaisista koulutuksen hallintoon liittyvistä käytänteistä, kuten tutkintotodistuksen muodosta, opiskelija- ja tenttimistavoista, liikkuvuusjaksoista, laadunvarmistuksesta ja ohjelman aikataulusta.⁷³ Erasmus Mundus -ohjelmat ovatkin eräänlainen eurooppalaisen korkeakoulupolitiikan konkreettinen taidonnäyte.⁷⁴ Ohjelmassa on esimerkiksi sovellettu yhteiseurooppalaista lähestymistapaa muodostaen opintosuunnitelma ja hyödynnetty Bolognan prosessin korkeakoulutuksen harmonisoimiseen kohdennettuja keinoja, joista yksi esimerkki on eurooppalainen opintojen mitoituksjärjestelmä (European Credit Transfer system, ECTS).

Erasmus Munduksen ympärille on muodostunut myös ohjelmaperustaisia verkostoja. Yksi niistä on Erasmus Mundus -ohjelman alumneja edustava Erasmus Mundus Association (EMA). EMA toimii ammatillisena yhteistyö- ja verkostoitumisfoorumina Erasmus Mundus -ohjelmasta valmistuneille, mutta samalla EMAlla on keskeinen rooli Erasmus Mundus -ohjelman kehittämistyössä. EMAn alaisuudessa toimii esimerkiksi Erasmus Mundus -ohjelman laatuun keskittynyt Course Quality Advisory Board, joka toteuttaa opiskelijakyselyitä ja välittää sitä kautta opiskelijakokemukseen perustuvaa laatu-tietoa ohjelman järjestäjille. EMAlla on myös kytköksiä Euroopan komissioon, ja järjestö alkujaan perustettiin Euroopan komission koulutuksesta ja kulttuurista vastaavan pääosaston (Directorate General for Education and Culture of the European Commission) aloitteesta.⁷⁵

Erasmus Mundus -ohjelman toimijaverkosto muodostuu monikerroksellisesta hallinnosta, jossa kansalliset viranomaiset Euroopan komission ohjaamina välittävät Erasmus Mundus -ohjelman toimintaperiaatteita korkeakouluille. Kansalliset toimijat, kuten Suomessa Opetushallitus, ovat kuitenkin aktiivisia toimijoita koulutuspoliittisissa eurooppalaisissa verkostoissa (kuten ENIC-NARIC-verkosto). Verkoston kautta poliittisia aloitteita esitetään myös muun muassa Euroopan komissiolle⁷⁶, joka edelleen tekee ohjelman tavoitteita ja rahoitusta koskevia päätöksiä Erasmus Mundus -ohjelmasta⁷⁷. Samalla Erasmus Mundus -

⁷¹ OPH 2020b.

⁷² Weimer ja Barlete 2016.

⁷³ Papatsiba 2014.

⁷⁴ Weimer ja Barlete 2016.

⁷⁵ EMA 2020.

⁷⁶ ENIC-NARIC 2020.

⁷⁷ European Commission 2020a; OJ 2003.

ohjelmaan osallistuvat korkeakoulut tekevät keskinäistä yhteistyötä valmistellessaan hankehakemusta ja toteuttaessaan ohjelmaa.⁷⁸ Alumniverkosto linkittyy jäsentensä kautta hallinnon eri tasoille vaikuttaen esimerkiksi Euroopan komission ja Erasmus Mundus konsortioiden toimintaan.⁷⁹ Tämän kaltaisessa monitasoisessa hallinnossa ja monitoimijuudessa eri tasot limittyvät ja risteävät.⁸⁰ Yksittäisten toimijan tai toiminnon vaikutus ja rooli ei ole itsestään selvästi identifioitavissa, vaan hallinnon eri tasoilla tehdyt päätökset ja yhteistyömuodot ovat keskenään tilanteesta riippuen joko löyhästi tai tiiviisti toisiinsa sidoksissa. Erasmus Mundus -ohjelmalla on monikerroksisesta hallinnosta ja monitoimijuudesta huolimatta ollut selvästi vaikutusta kansalliseen korkeakoulupolitiikkaan ja korkeakoulujen omaan toimintaan⁸¹, kuten lukukausimaksuja kuvaava esimerkki Suomesta osoittaa⁸².

Erasmus Mundus ohjelmaan kohdistuvat monialaiset tavoitteet

Erasmus Mundus ohjelmaan linkittynyt monitasoinen toimijakenttä ylläpitää, kehittää, hyödyntää ja tulkitsee ohjelmaa monialaisista lähtökohdista. Erasmus Mundus -ohjelman osalta monialaisuus tulee esille yhtäältä siten, että ohjelmaan kohdistuvat tavoitteet läpileikkaavat useita eri politiikkasektoreita. Toisaalta Erasmus Mundus -ohjelmaa toteutetaan laajasti eri tieteenaloilla. Erasmus Mundus -ohjelman monialainen toimijakenttä ei kuitenkaan muodosta kiinteää ja yhteneväistä yhteistyöfoorumia, vaan jokainen toimija osallistuu Erasmus Mundus foorumille omista lähtökohdistaan.

Suomen osalta Erasmus Mundus -ohjelmaan kytkeytyvissä korkeakoulutuksen kansainvälistymistavoitteissa korostuvat esimerkiksi ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden määrän lisääminen ja osaavan työvoiman houkuttelemineen, mutta etenevässä määrin myös markkinaperusteiset, taloudelliseen hyötyyn ja kilpailukykyyn tähtäävät päämäärät⁸³. Samalla Erasmus Mundus -ohjelman toimijaverkosto läpileikkaa hallinnon eri tasoja edistäen esimerkiksi Bolognan prosessin mukaisia eurooppalaistumiseen liittyviä kulttuurisia päämääriä. Korkeakouluille Erasmus Mundus -ohjelma voi taas tarkoittaa parempaa kansainvälistä statuspositiota, jota kilpailtu Erasmus Mundus -rahoitus ja kiinteä yhteistyö konsortion toimijoiden välillä tukevat⁸⁴.

⁷⁸ Papatsiba 2014.

⁷⁹ EMA 2020.

⁸⁰ Chou ym. 2017.

⁸¹ Weimer ja Barlete 2016.

⁸² OKM 2014; Vuorinen ja Sirén 2012.

⁸³ OKM 2017; OKM 2014; Vuorinen ja Sirén 2012.

⁸⁴ Papatsiba 2014.

Edellä kuvatun kaltaiset lähtökohdat koskettavat jo sinällään koulutuspoliittisen sektorin ohella esimerkiksi talouspolitiikkaa. Erasmus Mundus -ohjelmaan kohdistuvissa tavoitteissa korostuukin monialaisuus, joka tulee esille myös EU:n pyrkiessä syventämään suhteitaan EU:n ulkopuolisten alueiden kanssa. Tällöin Erasmus Mundus tukee akateemisen diplomatian (*knowledge diplomacy*) keinoin alueiden välistä yhteistyötä.⁸⁵ Esimerkiksi Euroopan unionin, Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja Mongolian välillä vuonna 2013 tehdyn puitesopimuksen yhtenä koulutusta ja kulttuuria koskevana huomiona on Erasmus Mundus -ohjelman kaltaisten korkeakoulujen yhteistyötä edistävien toimien hyödyntäminen erityisesti korkeakoulutuksen modernisoimisessa ja akateemisen liikkuvuuden lisäämisessä.⁸⁶ Tällöin Erasmus Mundus -ohjelmien kautta toteutuva institutionaalinen yhteistyö ei ole vain korkeakoulupoliittinen hanke, vaan sen nähdään tukevan monialaisia talous-, ympäristö-, kehitysyhteistyö- ja koulutuspoliittisia tavoitteita, jotka tähtäävät demokratian kehittämiseen ja Euroopan unionin kilpailukyvyn vahvistamiseen globaalisti.

Erasmus Mundus -ohjelmaan kytkeytyvät monialaiset tavoitteet eivät itsestään selvästi ole yhteneväisiä.⁸⁷ Kansalliset lähtökohdat Erasmus Munduksen kaltaisen ohjelman toteuttamiseen vaihtelevat esimerkiksi korkeakoulutusta koskevien lukukausimaksukäytänteiden osalta. Konsortion jäsenillä voi olla omia strategisia painotuksia ja akateemisia traditioita. Euroopan komissio on myös lisääntyvässä määrin korostanut työllistymisen kannalta keskeisten lähtökohtien sisällyttämistä erityisesti Erasmus Mundus -maisteriohjelmiin⁸⁸, vaikka opiskelijoiden omat tavoitteet ovat moninaisia ja kytköksissä opiskelijan lähtömaahan⁸⁹. Erasmus Mundukseen kohdistuvat monialaiset tavoitteet voivatkin olla ristiriidassa keskenään. Samalla Erasmus Mundus -ohjelman monialaisuus voi toimia vahvana legitimaationa eurooppalaisen yhteistyön ja EU:n tarpeellisuudelle⁹⁰: ohjelma voikin olla konkreettinen korkeakoulupoliittinen ratkaisu laajempiin yhteiskuntapoliittisiin ongelmiin, kuten työllistymiseen ja Euroopan ulkopuolisten alueiden demokratiakehitykseen.

Liikkuvuuteen perustuvien ohjelmien tulevaisuus

⁸⁵ Knight 2019.

⁸⁶ Hallituksen esitys 2015.

⁸⁷ Pabatsiba 2014.

⁸⁸ European Commission 2020a.

⁸⁹ Terzieva ym. 2019.

⁹⁰ Pabatsiba 2014.

Erasmus Mundus -ohjelmien kaltaiset liikkuvuuteen perustuvat kansainvälisyystoiminnot ovat tällä hetkellä suuressa muutoksessa.⁹¹ Kenties dramaattisin muutos muodostuu covid-19-pandemian välittömistä vaikutuksista matkustuksen hankaloituessa ja opiskelijaliikkuvuuden ollessa sen myötä vaikeaa, ellei jopa mahdotonta. Tämä on luonut epävarmuutta Erasmus Mundus -ohjelman toteuttamiskäytänteisiin ja edellyttänyt korkeakouluilta nopeita muutoksia. Esimerkiksi kontaktiopetus siirtyi täysin digitaaliseen muotoon kevään 2020 aikana. Vaikutukset ovat olleet merkittäviä myös Erasmus Mundus -ohjelman opiskelijoille, jotka eivät välttämättä ole pystyneet aloittamaan opintojaan ollenkaan.⁹²

Covid-19-pandemian myötä kehkeytynyt uudenlainen tilanne on herättänyt kysymyksiä liikkuvuuteen perustuvien ohjelmien tulevaisuudesta. Esimerkiksi Erasmus Mundus -ohjelman kiinnostavuus on perustunut opiskelijoiden ja opettajien fyysiseen liikkuvuuteen.⁹³ Liikkuvuuden on nähty mahdollistavan paitsi akateemisesti kiinnostavan oppimisympäristön, myös kulttuurien välistä vuorovaikutusta edistävän foorumin.⁹⁴ Erasmus Mundus -ohjelman brändi onkin rakennettu vahvasti liikkuvuuden varaan. Uusi tilanne on kuitenkin yhtäältä lisännyt digitaalisten sovellusten hyödyntämistä osana opetusta ja opiskelijoiden vapaa-ajan toimintaa. Esimerkiksi Erasmus Mundus -ohjelman puitteissa on järjestetty virtuaalisesti yhteisiä opiskelijoille suunnattuja vapaamuotoisia kokoontumisia.⁹⁵ Toisaalta digitaalisten sovellusten kautta tapahtuva opetus ei ole ollut itsestään selvästi kaikkien opiskelijoiden saatavilla esimerkiksi poliittisesti sensuurista⁹⁶ tai perheiden erilaisesta sosioekonomisesta asemasta johtuen⁹⁷.

Covid-19-pandemian aiheuttamat muutokset eivät ole ainoita liikkuvuuteen vaikuttavia tekijöitä, vaikka niiden välitön vaikutus onkin merkittävä. Esimerkiksi ekologiset tekijät on jo jonkin aikaa nähty tärkeinä myös korkeakoulujen kansainvälisessä toiminnassa⁹⁸. Samoin alueelliset poliittiset epävarmuudet, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen EU:sta tai Yhdysvaltain tiukennetut maahanmuuttokäytänteet vaikuttavat suoraan tai epäsuorasti korkeakoulujen kansainväliseen liikkuvuuteen. Erasmus Mundus -ohjelma ei ole tämän osalta poikkeus. Uusi tilanne stimuloikin tarkastelemaan Erasmus Mundus -ohjelman nykyisiä

⁹¹ Altbach ja de Wit 2020.

⁹² European Commission 2020b.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Papatsiba 2014; Terzieva ym. 2019.

⁹⁵ European Commission 2020b.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Williamson ym. 2020.

⁹⁸ Shields 2019.

liikkuvuuskäytänteitä uudesta näkökulmasta. Tätä uutta näkökulmaa sekä siihen liittyviä periaatteita ja toimintamuotoja muodostetaan ja tulkitaan edelleen monikerroksellisessa hallinnossa, monitoimijuuteen perustuvana yhteistyönä ja – kenties aiempaakin vahvemmin – monialaisesti.

Johtopäätökset

Olemme edellä kuvanneet EU:n korkeakoulupolitiikan monitasoisuutta ja monialaisuutta. EU:n vaikutus kanavoituu erilaisin tavoin, jotka perustuvat unionin monitasoiseen ja monikanavaiseen hallinnointiin sekä “hyvien käytäntöjen” ja eurooppalaisen tavoitteiston levittämiseen avoimen koordinaation keinoin. Vaikka Euroopan unionilla ei ole muodollista päätösvaltaa jäsenmaiden koulutuspolitiikkaan, se on vaikuttanut suomalaisenkin politiikkaan monin tavoin ja integroinut osaltaan Suomea aktiiviseksi EU:n jäsenmaaksi. 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 geopolitiittisesti motivoitua maailmanpolitiikkaa.

Eri instituutiot toimivat EU:n poliittisella areenalla omalla tasollaan ja tavallaan yhteistyössä muiden kanssa. Monialaisuutta näyttää tuottavan erityisesti historiallinen kerrostuneisuus, joka on tuonut eri politiikkasektoreita mukaan EU:n korkeakoulupoliittiseen päätöksentekoon. Monitoimijaisuus ja monitasoisuus taas näyttäisi olevan pehmeän ohjauksen tulosta, jossa erilaisia politiikkatavoitteita pyöräytetään⁹⁹ eri tasoilla ja eri (sekä inhimillisten että institutionaalisten) toimijoiden tuottamana. Monitoimijaisuutta ja yhteyksiä eri alojen ja tasojen välillä tuottaa paitsi institutionaalinen yhteistyö, myös asialleen omistautuneiden ihmisten eri roolit tasojen välillä.¹⁰⁰ Yksilö voi toimia eri verkostoissa eri tavoin: hänellä voi olla esimerkiksi avoimen koordinoinnin toiminnassa asiantuntijarooli ja kansallisella tasolla virkamies- tai tutkijarooli, jotka eivät välttämättä kohta. Toisaalta näiden erilaisten yksilöllisten ja institutionaalisten toimijuuksien kautta muodostuu kansallisesti tiiviimpi ja eurooppatietoisempi toimijaverkosto. Jatkossa voisikin olla tarpeen selvittää tarkemmin EU:ssa

⁹⁹ Moisio 2014.

¹⁰⁰ Ala-Vähälä 2011.

esiintyviä toimijuuksia ja “poliittista yrittäjyyttä” (policy entrepreneurs)¹⁰¹ ja kuvata Suomen osallisuutta EU:ssa asiantuntijatehtävissä toimivien henkilöiden muodostavan verkoston näkökulmasta.

EU vaikuttaa korkeakoulutukseen paitsi korkeakoulupoliittisella foorumilla, myös muilla foorumeilla. Erasmus Mundus -esimerkkimme havainnollisti osaltaan sitä, miten EU:n korkeakoulupolitiikan työkalut voidaan nähdä keinona vastata myös muiden politiikka-alojen ongelmiin, kuten esimerkiksi työvoimapolitiikkaan tai EU:n ulkopuolisten alueiden demokratiakehitykseen. Vastaavasti korkeakoulusektorin ulkopuoliset kehitykset vaikuttavat myös korkeakoulutukseen. Esimerkiksi digitaalisen koulutuksen lisääntyminen covid-19-pandemian myötä tai Ison-Britannian EU-ero vaikuttaa suoraan ja epäsuorasti toimijakentän dynamiikkaan, koulutuspoliittisiin tavoitteisiin ja korkeakoulupoliittisten ohjelmien tulevaisuuden muotoihin. Vaikka tässä luvussa käsitelimmekin lähinnä Suomen ja EU:n suhdetta, EU:n globaali asema osaltaan kytkee Suomen osaksi muuta maailmaa. Tällaisen kompleksisen horisontaalisen ja vertikaalisen himmelin myötä päätöksentekoprosessi saattaa hämärtyä, kun EU näyttäytyy verkostojen verkostona, organisaatioiden organisaationa ja useita tahoja ja tasoja edustavina yksilö- ja instituutiotoimijoina. Kaikki tämä tekee ajoittain hyvinkin näkyviksi erilaiset EU:n korkeakoulupolitiikkaan kohdistuvat intressit, kuten esimerkiksi EU:n komission ja EUA:n eri näkemyksistä koulutustavoitteiden ja laadunvarmistuksen kytkennästä Bolognan prosessissa osoittaa.

Yhteiset tavoitteet voivat siis sinänsä olla eri tasoillakin yhteisiä, mutta ne eivät jäsenmaissa jalkaudu samalla tavalla. Tämä on luonnollista: jäsenmailla on omat poliittiset, sosiaaliset ja kulttuuriset traditionsa ja geopoliittiset tilanteensa. Voisi toisaalta myös olettaa, että EU:n aloitteiden, suositusten, ohjelmien ja tiedotuksen kautta ymmärrys korkeakoulupolitiikan moninaisuudesta on kasvanut kansallisesti. Yhteiset sitoumukset sovitetaan kansalliseen tilanteeseen, ja omat uudistukset raportoidaan ulospäin siten, että kuvaukset ja käytetyt termit sopivat asetettuihin tavoitteisiin – siis siten, että uudistukset on toteutettu tai että ollaan etenemässä sovittuun suuntaan. Jossain määrin kyse on aina oman maan tilanteen esittämisestä siten, että se vastaa kuulijan odotuksia.¹⁰²

Monitasoisen ja monikerroksisen päätöksenteon keskeinen kansallisvaltioihin vaikuttava piirre onkin se, että Euroopan unionin monenkirjavat, kansallisen ja eurooppalaisen tavoitteiston kohtaamisessa syntyneet suunnitelmat mukautuvat lopulta kunkin maan omiin lähtökohtiin.

¹⁰¹ Corbett 2003.

¹⁰² Saarinen 2008.

Vaikka tavoitteet ovat yhteisiä, niiden toteutuminen sopeutuu kansallisiin tilanteisiin. Samalla kansalliset uudistukset saatetaan raportoida ulospäin sovittaen ne eurooppalaiseen tavoitteistoon. Tämä näennäinen monimutkaisuus ei ole niinkään vika, joka pitäisi korjata, vaan EU:n korkeakoulupolitiikan toiminnallinen ominaisuus. Päälimmäiseksi jää katsojan kuvakulmasta riippuen joko eurooppalaisen tai suomalaisen tavoitteen toteutuminen.

Lähteet

Aalto-yliopisto. 2019. "Sopimustavoitteiden 2017-2020 toteutuminen 2019."

<https://minedu.fi/yliopistot-raportointi>

Altbach, Philip G. ja Hans de Wit. 2020. "COVID-19: The Internationalization Revolution That Isn't." *International Higher Education* 102: 16–18.

<https://www.internationalhighereducation.net/api-v1/article/!/action/getPdfOfArticle/articleID/2922/productID/29/filename/article-id-2922.pdf>

Alter, Karen ja Sophie Meunier. 2009. "The Politics of International Regime Complexity. Perspective on Politics." 7: 13–24.

Alter, Karen ja Kal, Raustiala. 2018. "The Rise of International Regime Complexity." *Annual Review of Law and Social Science* 14 (1): 329–349. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-101317-030830>

Ala-Vähälä, Timo. 2020. "Coping with diversity in higher education in the European Higher Education Area. The case of quality assurance." Väitöskirja, Jyväskylän yliopisto.

Ala-Vähälä, Timo, ja Taina Saarinen. 2013. "Audits of quality assurance systems of higher education institutions in Finland." Teoksessa *External Quality Audit*, toimittaneet Mahsood Shah ja Chenicheri Sid Nair, 183–194. Chandos Publishing.

Ala-Vähälä, Timo. 2011. "Mitä auditointi tekee? Tutkimus korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointien vaikutuksista." *Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja*, 2011:8.

Ala-Vähälä, Timo ja Saarinen, Taina. 2009. "ENQA and the challenge of the Bologna Process." *Quality in Higher Education* 15(2): 89–103.

Asderaki, Foteini. 2019. "Researching the European Higher Education Area external effectiveness: regime complexity and interplay." *European Journal of Higher Education* 9(1): 40–57. <https://doi.org/10.1080/21568235.2018.1562951>

Blomqvist, Carita. 2007. "Avoin koordinaatiomenetelmä Euroopan unionin koulutuspolitiikassa". Väitöskirja, Tampereen yliopisto.

- Chou, Meng-Hsuan, Jens Jungblut, Pauline Ravinet, and Martina Vukasovic. 2017. "Higher Education Governance and Policy: An Introduction to Multi-Issue, Multi-Level and Multi-Actor Dynamics." *Policy & Society* 36(1):1–15.
- Corbett, Anne. 2003. "Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurs: Towards a New History of Higher Education in the European Community." *European journal of education* 38(3): 315–330.
- Elken, Mari. 2015. "New EU instruments for education: Vertical, horizontal and internal tensions in the European Qualifications Framework." *Journal of Contemporary European Research* 11(1): 69–83.
- European Commission. 2020a. "Erasmus Mundus Joint Master Degrees." https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/programme-guide/part-b/three-key-actions/key-action-1/erasmus-mundus-jmd_en.
- European Commission. 2020b. "Survey Report. Erasmus Mundus Programme Implementation in the Context of COVID-19." https://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus/news/survey-report-erasmus-mundus-programme-implementation-in-context-covid-19_en
- European Council. 1998. "Council recommendation of 24 September 1998 on European cooperation in quality assurance in higher education (98/561/EC)." The Council of European Union,
- EMA (Erasmus Mundus Association). 2020. "About EMA" <https://www.em-a.eu/en/about-ema.html>
- ENIC-NARIC. 2020. About the ENIC-NARIC Networks. <https://www.enic-naric.net/welcome-to-the-enic-naric-website.aspx>
- Eronen, Antti, Katri Haila, Katri Lahtinen ja Tapio Kuure. 2017. "Mid-Term Evaluation of Erasmus+ programme 2014–2020 Finland." *Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja* 2017: 32
- Gornitzka, Åse. 2009. "Networking administration in areas of national sensitivity: The commission and European higher education." *Teoksessa European integration and the governance of higher education and research, toimittaneet Alberto Amaral, Guy Neave, Christine Musselin ja Peter Maassen, 109–131.* Dordrecht: Springer.
- Hallituksen esitys. 2015. "Hallituksen esitys eduskunnalle kumppanuudesta ja yhteistyöstä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Mongolian välillä tehdyn puitesopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta." HE 61/2015. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_61+2015.asp

- Kallo, Johanna. 2009. "OECD education policy. A comparative and historical study focusing on the thematic reviews of tertiary education." Jyväskylä: Kasvatustieteellinen seura.
- Keeling, Ruth. 2006. The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: The European Commission's expanding role in higher education discourse. *European Journal of Education* 41 (2): 203–223.
- Knight, Jane. 2019. "Knowledge diplomacy in action." British council.
<https://www.britishcouncil.org/research-policy-insight/research-reports/knowledge-diplomacy-action>
- Maassen, Peter ja Christine Musselin. 2009. "European Integration and the Europeanisation of Higher Education." *ration in areas of national sensitivity: The commission and European higher education.* Teoksessa *European integration and the governance of higher education and research*, toimittaneet Alberto Amaral, Guy Neave, Christine Musselin ja Peter Maassen, 3–14, Dordrecht: Springer.
- Marques, Marcelo, Mike Zapp, ja Justin JW Powell. 2020. "Europeanizing Universities: Expanding and Consolidating Networks of the Erasmus Mundus Joint Master Degree Programme (2004–2017)." *Higher Education Policy*. Julkaistu ennakoon verkossa <https://doi.org/10.1057/s41307-020-00192-z>
- Moisio, Johanna. 2014. "Understanding the Significance of EU Higher Education Policy Cooperation in Finnish Higher Education Policy". Väitöskirja, Tampereen yliopisto.
- Moisio, Johanna. 2015. "Ymmärryksiä EU-yhteistyön merkityksestä korkeakoulupolitiikassa." *Hallinnon Tutkimus* 34 (1): 88–91.
- Morin, Jean-Frédéric ja Amandine Orsini. 2013. "Regime Complexity and Policy Coherency: Introducing a Co-adjustments Model." *Global Governance* 19 (1): 41–51.
<https://doi.org/10.1163/19426720-01901004>
- Oberthür, Sebastian, ja Olav Schram Stokke. 2012. "Institutional complexity and interplay management: Compatibility and change in global governance." Konferenssi julkaisu ISA annual convention, San Diego.
www.earthsystemgovernance.org/lund2012/LC2012-paper123.pdf
- OJ (Official Journal of the European Union).2003. "Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös." N:o 2317/2003/EY.. Päätös tehty 5 päivänä joulukuuta 2003 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003D2317>
- OKM (Opetus ja kulttuuriministeriö). 2014. "Korkeakoulujen lukukausimaksukokeilun seuranta ja arviointi." Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:16.
- OKM. 2017. "Yhteistyössä maailman parasta. Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen

- kansainvälisyyden edistämisen linjaukset 2017–2025.” Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:11. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79438>
- Ollikainen, Aaro. 1999. “The Single market for education and national education policy”.
Väitöskirja, Turun yliopisto
- OPH (Opetushallitus). 2020a. “Suomi vahvasti mukana valituissa Erasmus Mundus-yhteisissä maisteriohjelmassa.” Uutinen 2.9.2020. <https://www.oph.fi/fi/uutiset/2020/suomi-vahvasti-mukana-valituissa-erasmus-mundus-yhteisissa-maisteriohjelmassa>
- OPH. 2020b. “Erasmus Mundus yhteiset maisteriohjelmat.”
<https://www.oph.fi/fi/ohjelmat/erasmus-mundus-yhteiset-maisteriohjelmat>
- Pépin, Luce. "Education in the Lisbon Strategy: assessment and prospects." *European Journal of Education* 46 (1): 25-35.
- Papatsiba, Vassiliki. 2014. "Policy goals of European integration and competitiveness in academic collaborations: An examination of joint master's and Erasmus Mundus programmes." *Higher Education Policy* 27 (1): 43–64.
<https://doi.org/10.1057/hep.2013.13>
- Raustiala, Kal, ja David G. Victor. 2004. "The regime complex for plant genetic resources." *International organization* 58 (2): 277–309.
<https://doi.org/10.1017/S0020818304582036>
- Ravinet, Pauline. 2008. "From Voluntary Participation to Monitored Coordination: why European countries feel increasingly bound by their commitment to the Bologna Process." *European journal of education* 43 (3): 353–367.
- Saari, Juhani, Hanna Koskinen, Henna Attila, and Niina Sarén. 2019. “Eurostudent VII–Opiskelijatutkimus 2019.” Helsinki: Valtioneuvosto, 2020.
- Saarinen, Taina. 2008. "Persuasive presuppositions in OECD and EU higher education policy documents." *Discourse Studies* 10 (3): 341–359.
- Shields, Robin. 2019. "The sustainability of international higher education: Student mobility and global climate change." *Journal of Cleaner Production* 217: 594–602.
<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.01.291>
- St John, Sarah K. 2018. "The struggle for power in education: The nation-state versus the supranational in the evolution of European Union education policy, 1945–1976."
Väitöskirja, University of Glasgow.
- Terzieva, Berta, Martin Unger ja Judith Engleder. 2019. “Erasmus Mundus Joint Master Graduate Impact Survey 2018.” Research Report. Doctorate-General for Education, Youth, Sport and Culture. European Commission.
- Trubek, David M. ja Louise G. Trubek. 2005. "Hard and soft law in the construction of social

Europe: the role of the open method of co-ordination." *European Law Journal* 11 (3): 343–364.

Valkeasuo, Laura. 2017. "The Identity Work of Glocalization: The Case of European Science Policy." Väitöskirja, Tampereen yliopisto.

Valtioneuvoston selvitys. 2006. "Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille Tuloksia korkeakoulujen nykyaikaistamisesta: koulutus, tutkimus ja innovaatiot". E 74/2006.

Van Vught, Frans. 2011. "Responding to the EU Innovation Strategy". Teoksessa *Reform of Higher Education in Europe*, toimittaneet Jürgen Enders, Harry de Boer ja D.F. Westerheijden, 63–80. Sense Publishers.

Vuorinen, Birgitta ja Hannu Sirén. 2012. "Koulutusta myydään ja ostetaan, myös Suomessa." *Ammattikasvatuksen aikakauskirja* 14 (4): 7–16.

Weimer, Leaasa ja Aliandra, Barlete "Erasmus Mundus: A "lever" for European integration and international attractiveness and competitiveness". Teoksessa *Pathways through higher education research - a Festschrift in honour of Peter Maassen*, toimittaneet Nico Cloete, Leo Goedegebuure, Åse Gornitzka, Jens Jungblut ja Bjorn Stensaker, 117–121. University of Oslo.

Williamson, Ben, Rebecca Eynon, ja John Potter. 2020. "Pandemic politics, pedagogies and practices: digital technologies and distance education during the coronavirus emergency." *Learning, Media and Technology*. Julkaistu ennakkoon verkossa <https://doi.org/10.1080/17439884.2020.1761641>.

Witte, Johanna Katharina. 2006. "Change of degrees and degrees of change: Comparing adaptations of European higher education systems in the context of the Bologna process." Väitöskirja, University of Twente.

Yliopistolaki 2009/558.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090558?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=yliopistolaki#L2P1>