

EU:n sosiaalipolitiikan tila ja tulevaisuus

MATTI KARI

Tapio Raunio ja Juho Saari ovat julkaisseet kirjan ”Euroopan unionin jännitteet” (UM/Eurooppa-tiedotus nro 194/2009), jota saa ulkoministeriön Eurooppatiedotuksesta maksutta.

Kirja on erinomainen ja tasapainoinen kuvaus Euroopan unionin hyvinvointipolitiikan nykytilanteesta. Näinkin ylistävä arvio on perusteltu, kun ottaa huomioon – koko maailman talouslaman lisäksi – EU:n erityisen sekavan ja hankalan tilanteen: Jäsenmaita on jo 27, joista uusia 12 (ja kaikki varsin paljon vanhoista poikkeavia), uudistuksille tärkeän Lissabonin sopimuksen tilanne on täysin auki ja poliittisesti oikealle painottunut Euroopan parlamentin vaalitulos saattaa muuttaa aiempaa hyvinvointipolitiikkaa markkinapainotteisemmaksi. Tilannetta ei myöskään helpota vaalien alhainen äänestysprosentti ja kansalaisten protestointi useassa maassa äänestämättä jättämällä tai äänestämällä EU:n vastustajia hoitamaan EU:n asioita.

Kun tällaisesta kohteesta saa aikaan kuvauksen, jossa sekavan tilanteen eri puolet tulevat kattavasti ja perustellusti kuvatuiksi, sitä voi vain kehua. Silti kirjan esiin nostamia kysymyksiä tekee mieli edelleen pohtia.

Tapio Raunio pohtii toisessa ja kolmannessa luvussa EU:n historian ja kehityksen kautta nykytilannetta ja EU:n mahdollisuuksia päästä jonkinlaiseen tasapainoon. Jäsenvaltioiden suuri määrä ja varsinkin uusien jäsenvaltioiden erilaisuus ja alun perin kuudelle perustajajäsenvaltiolle laaditut toimintatavat muodostavat ratkaisemattoman ongelman. Jollei Lissabonin sopimusta saada voimaan, tulevaisuus näyttää myös varsin toivottomalta, sillä järkevä toiminta edellyttäisi toimivia sääntöjä ja yhteistä pyrkimystä entistä kiinteämpään ja toimivampaan EU:hun. Kirjassa viitataan kuitenkin ”perustuslakiväsymykseen”, joka

tarkoittaa haluttomuutta tulevaisuudessa kehittää yhtenäisempää yhteisöä, jos Lissabonin sopimusta ei saada voimaan. Tällöin jäsenmaat keskittävät ponnistelunsa omien kansallisten tarpeidensa eteenpäin viemiseen, eivät EU:n kehittämiseen.

Raunio tuo esiin myös Lissabonin sopimuksen alkuartikloissa olevat määräykset unionin arvoista ja tavoitteista, joissa korostetaan ihmisten oikeuksia taloudellisten toimien rinnalla. Myös tämä painotus jää toteutumatta, jos Lissabonin sopimus ei tule voimaan.

Juho Saaren kirjoittama neljäs luku on erinomainen yhteenvedo EU:n sosiaalipolitiikasta sen synnyn ja nykytilan kuvauksen kautta. Lisäksi kirjoituksessa pohditaan tulevaisuuden mahdollisuuksia, joskaan kovin syvällistä kuvaa siitä on mahdotonta tehdä syyllistymättä katteetomiin arvauksiin. Kehitystä joustoturvan (*flexicurity*) suuntaan hän kuitenkin ennustaa. Siinä on kuitenkin kysymys työelämän sääntelystä, mikä vie painopisteen pois EU:n sosiaalipolitiikasta Suomen näkökulmasta. Juho Saaren kirjoittama viides luku ”Euroopan unionin sisäiset jakolinjat” yrittää hakea maaryhmiä, joiden mukaan mahdollisen eritasoisen ja eri nopeuksien Euroopan tulevaisuus voisi muotoutua. Erilaisia kriteerejä on kuitenkin liikaa ja jäsenmaita paljon, joten arviot, vaikka olisivatkin oikeita, jäävät hyvin hajanaisiksi. Niistä löytyy kyllä mielenkiintoisia yksityiskohtia, mutta esimerkiksi Suomen asema erilaisissa jakolinjoissa jää pääosin varsin tuttuun joukkoon muiden Pohjoismaiden ja Pohjois-Euroopan maiden kanssa. Jaottelut antavat kyllä osiivittaa siitä, millaisilla kriteereillä tuleva Eurooppa erilaisissa asioissa varsin todennäköisesti hajautuu pienempiin toimintapiireihin. Toteutumaton haave, Pohjoismaiden yhteistyö, ei samanlaisista sosiaaliturvajärjestelmistä huolimatta näytä yh-

tään aiempaa todennäköisemmältä. Samoin Itämeren alueen yhteistyö näyttää maiden erilaisuuden ja Venäjän mukaantulon vuoksi vaikealta.

Saari käsittelee nelosluvussa myös perusoikeuksia ja viittaa perusoikeuskirjan sosiaalipolitiikkaan liittyviin artikloihin. Perusoikeuksia on pyritty saamaan osaksi EU:n toimintaa jo 1980-luvun lopulta lähtien, Nizzan sopimuksessa vuodelta 2000 ne saatiin mukaan julistuksena, mutta vasta perustuslaissa ne oli kirjoitettu sitovina itse perussopimukseen. Käsitellyssä olevassa Lissabonin sopimuksessa ne taas irrotettiin perussopimuksesta, mutta liitettiin mukaan tavalla, jonka vakuutetaan olevan EU:ta sitova, jos sopimus hyväksytään. Sosiaalisia oikeuksia koskevat artikkelit eivät anna EU:lle suoraa toimivaltaa ja ne vaikuttavat varsin yleisiltä, mutta niiden merkitys EU:n toiminnan ja sen antaman kuvan kannalta olisi mitä ilmeisimmin huomattava. Näin EU:nkin voitaisiin Yhdistyneiden kansakuntien, Kansainvälisen työjärjestön ILO:n ja Euroopan neuvoston tapaan sanoa toimivan ihmisten oikeuksien ja tasa-arvon viitekehysessä, kun tällä hetkellä viitekehys liittyy lähinnä markkinavapauksien toteuttamiseen. Lissabonin sopimuksen hyväksymisellä tai hylkäämisellä on suuri merkitys EU:n tulevaisuuden kannalta, kun arvioidaan, toimiiko EU pelkästään markkinoita varten vai pyrkiikö se myös ottamaan ihmiset huomioon.

Sosiaalipolitiikka, työelämän sääntely, hyvinvointipolitiikka

Kirjan tarkasteluissa otetaan myös huomioon EU:n sosiaalipolitiikan käsittelyyn liittyvä ongelma, jossa sosiaalipolitiikan alue on varsin epämääräinen ja kulloisestakin puhujasta riippuva kokonaisuus. Suomalaiset ymmärtävät sosiaalipolitiikan oman käsitteensä mukaisesti, kun taas EU:ssa ja varsinkin sen keski- ja eteläeurooppalaisissa jäsenmaissa sosiaalipolitiikka kattaa myös työelämän kysymykset, joita Suomessa voidaan kutsua työelämän sääntelyksi. EU:ssa sosiaalipolitiikka liittyy läheisesti työelämään myös sosiaaliturvan osalta, koska pääosa jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmistä on työskentelyperusteisia. Vain Pohjoismaissa on universaalit, asumiseen perustuvat järjestelmät, jolloin sosiaalipolitiikkakin on luonnollisesti kaikkia ihmisiä koskevaa, ei vain työelämään rajoittunutta. EU:ssahan myös

miesten ja naisten tasa-arvo ja syrjinnän torjunta ovat pääosin työelämään rajoittuneita, vaikka pyrkimystä laajempaan alueeseen on. Sosiaalinen ulottuvuus on EU:ssa usein käytetty termi, jolla viitataan sosiaalipolitiikan ja työelämän kokonaisuuteen. Saman asian ajaa myös termi työ- ja sosiaalipolitiikka.

Kirjassa sosiaalipolitiikka/työelämän sääntely -ongelma ratkaistaan puhumalla yleisesti hyvinvointivaltion näkökulmasta. Tämä sisältää sekä meidän ymmärtämämme sosiaalipolitiikan että työelämän sääntelyn ja lisäksi vielä terveystalouden. Tällaisella määrittelyllä kirjan pohdinat EU:n tulevaisuudesta eivät rajoitu vain sosiaaliturvan tai sosiaalipolitiikan kysymyksiin, vaan ottavat koko ajan kantaa myös EU:n kehitykseen nykyisestä markkinakorostuksesta ihmiset huomioivaan EU:hun. Viitatu perusoikeudet kuvaavat hyvin tätä kehitystä eli Lissabonin sopimuksen hylkääminen merkitsisi EU:n sosiaaliseen suuntautuvan kehityksen keskeytymistä tai ainakin vaikeutumista.

Sosiaalipolitiikan paradoksi

Amsterdamin sopimusta tehtäessä 1990-luvun puolivälissä pohdittiin paljon ns. sosiaalipolitiikan paradoksia. Myös Saari viittaa siihen kirjassa. Paradoksin takana oli ongelma sosiaalipolitiikan alueen toimivallan lisäämisestä EU:ssa. Toimivaltaa oli tuolloin vähän, mutta sitä esitettiin laajennettavaksi. Vastustajat olivat sitä mieltä, että EU:n ei pidä puuttua jäsenmaiden sosiaalijärjestelmiin ja siksi toimivalta saisi olla mahdollisimman vähäistä. Paradoksin puolustajat olivat samaa mieltä EU:n puuttumisen vähäisyydestä, mutta esittivät toimivaltaa laajennettavaksi, jotta EU:n toiminta sosiaalipolitiikan alueella muuttuisi aiempaa selkeämmäksi. Siihen mennessä EU:n toiminta oli vähä vähältä, lähinnä yhteisöjen tuomioistuimen päätösten ja sisämarkkinoiden kehittymisen kautta, laajentunut yhä enemmän sosiaalipolitiikan alueelle. Tällainen laajentuminen oli kuitenkin täysin satunnaista ja hallitsematonta. Paradoksin puolustajat halusivat EU:n sosiaalipolitiittiseen toimivaltaan selkeitä säännöksiä, joiden puitteissa EU:n tulisi toimia käsitellessään jäsenmaiden sosiaalijärjestelmiin liittyviä kysymyksiä.

Amsterdamin sopimuksessa, joka tuli voimaan 1.5.1999, sosiaalipolitiikan alueen toimivaltaa

hieman lisättiin ja täsmennettiin, mutta paradoksin puolustajien mukaista selkeää toiminta-aluetta siitä ei muodostunut. Eikä sen jälkeenkään Nizzan sopimuksessa, eikä perustuslaissa/Lissabonin sopimuksessa toimivaltaa ole varsinaisesti lisätty. Eräitä täsmennyksiä ja selkeytyksiä on tehty ja ehdotettu, mutta pääpiirteissään EU:n sosiaalipoliittinen toimivalta hyväksyttiin Amsterdamin sopimuksessa. Näin tulevaisuutta joudutaan ainakin sosiaalipoliittikan (suomalaisessa mielessä) kannalta tarkastelemaan sääntelemättömänä tai ainakin puutteellisesti säänneltynä ja kaikki edellytykset satunnaisiin tapahtumiin perustuvan kehityksen jatkumiseen ovat olemassa.

Työelämän sääntelyssä on kysymys pääosin direktiiveistä, joita tehdään määränemistöllä ja yhteispäätösmenettelyssä Euroopan parlamentin kanssa. Toiminta on varsin vakiintunutta ja toimivalta on muuta sosiaalipoliittikkaa laajempaa ja osin täsmällisempääkin. Sekään ei kuitenkaan ole estänyt yhteisöjen tuomioistuinta tekemästä markkinoiden näkökulmasta lähteviä päätöksiä, joilla EU:n työelämän sääntelyä koskevia periaatteita rikotaan (Viking, Laval, Rüffert ja komissio vs. Luxemburg). Näin paradoksin vaatimukset selkeän toimivallan aikaansaamisesta olisivat aiheellisia koko sosiaalisen ulottuvuuden alueella. ”Perustuslakiväsymys”, johon Raunion kirjassa viittaa, estää kuitenkin tällaisen mahdollisuuden vakavan pohtimisen. Jos vielä Lissabonin sopimusta ei hyväksytä, EU:n toiminta jää alun perin kuutta jäsenvaltiota varten tehdyn hallinnon ja pala palalta laajennetun toimivallan varaan, eikä sillä voida odottaa saatavan aikaan selkeää lainsäädäntöä.

EU:n nykytilanteen voidaan siten arvella jäävän ennalleen työelämän sääntelynkkin osalta. Mainittujen tuomioistuimen päätösten suuntautuminen markkinoiden kehittämiseen on herättänyt arvostelua. Toisaalta kuitenkin sanotaan, että tuomioistuin on tehnyt päätöksiä samalla linjalla jo kaksikymmentä vuotta, mitään uutta siinä ei ole. Ja toisaalta myös muistutetaan, että tuomioistuin on myös puolustanut päätöksissään tavallisten ihmisten asioita sekä sosiaaliturvan koordinoimista että syrjinnän torjunnan alueella. EU on alun perin markkinaprojekti, eikä sen ole helppoa siitä laajemmaksi muuttua, varsinkaan uusien jäsenmaiden erilaisuuden ja muiden aikaan liittyvien ongelmien vuoksi. Paradoksin näkökannalta selvyttä periaatteisiin voitaisiin kuitenkin toivoa.

Jos siis paradoksiajattelua yrittää soveltaa tu-

levaisuuteen sosiaalisen ulottuvuuden tai hyvinvointivaltion kannalta, mihinkään selkeään kehityskulkuun ei voi uskoa. Toimivaltaa ei ole, tai jos onkin, sen käyttäminen ei anna takuuta järkevistä lainsäädännöstä, jolla kehitystä voitaisiin ohjata. Tuomioistuin voi edelleenkin ohjata ratkaisuilleen myös hyvinvointivaltion kysymyksiä markkinapainotuksen kautta ja tuloksena voi odottaa suunnilleen mitä tahansa. Painopiste siirtynee työelämän asioihin, joihin myös tuomioistuimen paine kohdistuu. Tällä alueella kysymys on ensisijaisesti työntekijöiden edusta työpaikoilla. Tämän vuoksi toimija on talous- ja sosiaalikomitea, jossa on työmarkkinajärjestöjen edustus. Sillä ei kuitenkaan ole suoraa valtaa (erästä poikkeusta lukuun ottamatta) osallistua lakien säätämiseen, joten se joutuu vaikuttamaan komissioon ja Euroopan parlamenttiin ja erikseen kaikkien jäsenmaiden EU-päätäjiin.

Työntekijäpuolen toimintatavasta on hyvä esimerkki vastikään tehty ehdotus, joka perustuu edellä mainittuja tuomioistuimen päätöksiä koskevaan keskusteluun. Se voidaan nähdä uusimpana yrityksenä saada hyvinvointivaltionäkökulmaa vahvistetuksi ja vastaamaan myös paradoksin vaatimukseen. Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EYT) pääsihteeri John Monks on esittänyt ajatuksen, jolla hän lähentäisi EU:n yksityisten markkinoiden ja sosiaalisen ulottuvuutta lisäämällä EU:n perustamissopimukseen ”sosiaalisen edistyksen lauselman”. Lauselman sisältäisi muun muassa varmistuksen siitä, että yksityiset markkinat eivät toimi niitä itseään, vaan ihmisiä varten. Lisäksi siinä todettaisiin, etteivät markkinavapaudet saa olla ristiriidassa ihmisoikeuksien tai sosiaalisten kysymysten edistämisen kanssa. Saadaanko tällainen aikaan, jää nähtäväksi, mutta se olisi askel paradoksin ratkaisun suuntaan, eli sosiaalisen ja markkinoiden rajanvetoa tehtäisiin selkeämmäksi. Paradoksista puhuttaessa 1990-luvun puolivälissä uhkana oli ”EU”, joka pyrki laajentamaan toimivaltaansa jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmiin ja sosiaalipoliittikkaan. Nyt uhaksi ovat paljastuneet markkinat. Sisämarkkinoita rakentava EU ja sen tukena toimiva yhteisöjen tuomioistuin ovat osoittautuneet sellaiseksi uhaksi EU:n sosiaalipoliittikalle, työelämän sääntelylle ja hyvinvointipoliittikalle, että niitä vastaan tarvittaisiin uutta selkeyttä EU:n toimintaan. Tämän tarpeen osoittaa erityisen hyvin EU:n toiminta palveludirektiivin aikaansaamiseksi.

Palveludirektiivissähan myös sosiaaliturva mää-

ritettiin markkinoilla toimivaksi palveluksi sil-
tä osin, kuin sitä hoitavat yksityiset yritykset tai
kansalaisjärjestöt, ja direktiivin markkinoiden hy-
vään toimintaan tähtäävät palvelut koskevat myös
niitä. Lisäksi direktiivin tekemisen toimintata-
voissa ilmeni piirteitä, jotka eivät edistä hyvän
lainsäädännön aikaansaamista. Esimerkiksi Eu-
roopan parlamentti teki palveludirektiiviä käsitel-
lessään vuoden 2006 lopulla noin 1 200 muutos-
ehdotusta. On vaikea kuvitella, että nämä kaik-
ki tähtäsivät paremman EU-lainsäädännön aika-
ansaamiseen. Samanlaisen kohtalon on koke-
nut myös ns. siirrettävyydirektiivi, jolla kollektiiv-
iset lisäeläkejärjestelmät pyritään saamaan entis-
tä laajemmin EU-koordinoinnin piiriin. Järjestel-
miä edustavat tahot ja maat ovat estäneet asialli-
sen käsittelyn myös Euroopan parlamentin kaut-
ta tapahtuvien hyökkäyksin, joten direktiivin koh-
talo on joko muodostua palveludirektiivin tapaan
esimerkiksi huonosta lainsäädännöstä tai kaatua
kokonaan. Näyttää, että potilasoikeusdirektiivil-
lä olisi edessään samanlaisia ongelmia. Jos Lissa-
bonin sopimus tulee voimaan, Euroopan parla-
mentti saa lisää lainsäädäntövaltaa. Toivottavas-
ti se oppii samalla vastaamaan aikaan saamastaan
lainsäädännöstä.

EU:n sosiaalipolitiikan tulevaisuus eri aloilla

Sosiaaliturvan koordinointi

Sosiaaliturvan koordinoinnin tulevaisuus voisi
olla ongelmallinen kirjassa esitettyjen lähtökoh-
tien pohjalta, mutta siinä on onneksi juuri saatu
valmiiksi uudet asetukset kymmenen vuotta kes-
täneen lainsäädäntötyön jälkeen. Niiden pohjal-
ta koordinointi toimii tulevaisuudessakin, vaika
asetuksia ja niiden liitteitä joudutaan muuttama-
an aika ajoin, kun sosiaaliturvajärjestelmät eri
maissa muuttuvat tai tuomioistuin esittää pää-
töksissään uusia linjauksia. Lissabonin sopimuk-
sen hyväksyminen helpottaisi lainsäädännön tek-
emistä, sillä sen mukana siirryttäisiin nykyises-
tä yksimielisyyteen ja yhteispäätökseen perustu-
vasta lainsäädännöstä määränemistöpäätök-
siin. Sosiaaliturvan koordinoinnin tulevaisuuden-
näkyimiä helpottaa myös sen vakiintuneisuus
EU:n toimintana ja kuuluminen sisämarkkinoiden
alueeseen työvoiman vapaan liikkumisen to-
teuttajana.

Naisten ja miesten tasa-arvo ja syrjinnän torjunta

Näillä alueilla on muutamaa poikkeusta lukuun
ottamatta rajoitettu työelämän alueelle, mutta
pyrkimystä alueiden laajentamiseen on ollut. Ky-
symys on pääosin direktiiveistä ja naisten ja mies-
ten tasa-arvon osalta myös yhteispäätösmentete-
lystä Euroopan parlamentin kanssa. Näyttäisi sil-
tä, että ongelmia synnyttävät liian monen erilai-
sen maan ja järjestelmän mukanaolo prosesseis-
sa. Uusissa jäsenmaissa on lisäksi monia, joiden
omat järjestelmät ovat varsin kaukana sellaisista
tasa-arvovaatimuksista, joita perinteisesti on ase-
tettu vanhoille jäsenmaille. Hyvä esimerkki on
Romanian romaniväestön asema suhteessa EU:n
rotuun ja etniseen alkuperään perustuvan syrjin-
nän torjumista koskevan direktiivin varsin kate-
gorisiin määräyksiin suoran ja epäsuoran syrjin-
nän kiellosta. Todellisuus ja direktiivin vaatimuk-
set ovat hyvin kaukana toisistaan. Työtä siis alu-
eella riittää, mutta tuloksia joudutaan varmasti
odottamaan.

Terveyspolitiikka

Alue on kehittynyt ja koko ajan laajentunut
suunnilleen samana aikana, kun Suomi on ollut
EU-toiminnassa mukana. Se on osin yhteydessä
sosiaaliturvan koordinointiin ja työterveyden ja
-turvallisuuden kautta työelämän sääntelyyn sekä
lääkeasioiden kautta sisämarkkinoihin. Uusin
yhteys sisämarkkinoihin syntyi muutama vuosi
sitten, kun palveludirektiivistä erotettiin sairaan-
hoitoasiat erikseen käsiteltäviksi. Ne ovat parhail-
laan lainsäädäntökäsittelyssä erillisen sairaan-
hoitodirektiivin (ns. potilasoikeusdirektiivi) muo-
dossa. Alue liittyy sosiaaliturvan koordinointiin,
jossa toisesta maasta saatava sairaanhoito on ollut
osana ihmisten oikeuksia. Yhteisöjen tuomiois-
tuin ryhtyi kuitenkin vuodesta 1998 alkaen laa-
jentamaan näitä oikeuksia lukuisissa päätöksis-
sään. Ihmisten oikeudet käyttää toisen maan sai-
raanhoitojärjestelmää laajenivat, mutta useat jä-
senmaat katsoivat tämän häiritsevän järjestelmi-
ensä toimintaa. Tästä lainsäädäntöprosessissa riid-
dellään. Saarella on kirjassa hyvä ja kattava ku-
vaus terveyspolitiikan kehityskuluista.

Avoin koordinaatio

Saari kuvaa vuonna 2000 alkaneen avoimen
koordinoinnin historiaa ja arvelee sen jatkuvan
merkittävänä toimintana myös tulevaisuudessa.
Se varmaan jatkuu riippumatta Lissabonin

sopimuksen tulevaisuudesta. On kuitenkin huomattava, että se poikkeaa luonteensa vuoksi EU:n varsinaisesta voimasta eli lainsäädännöstä, joka välittömästi sitoo jäsenmaita. Avoimessa koordinaatiossa kysymys on lähinnä vain jäsenmaiden yhteistyöstä ja vahvimmillaan jonkinasteisesta poliittisesta painostuksesta niitä maita kohtaan, jotka eivät halua yhteisiä linjauksia hyväksyä. Tässä toiminnassa tapahtuu jatkossa ilmeisesti selkeä erottautuminen erilaisten maiden välillä ja myös koordinoinnin eri osa-alueilla. Yhteistyöstä kiinnostuneet maat voivat jatkaa työtä, mutta maat, joilla ei ole halua (tai resursseja) työhön osallistua, voivat helposti jättäytyä syrjään.

Lopuksi

EU:n tulevat toimet hyvinvointipolitiikan alueella riippuvat merkittävästi Lissabonin sopimuksen kohtalosta. Jos sopimus tulee voimaan, kehitys voi jatkua, vaikka vaikeuksia näyttää silloinkin

riittävän erityisesti monen erilaisen jäsenmaan erilaisten järjestelmien ja politiikkojen vuoksi. Jos Lissabonin sopimusta ei saada voimaan, on vaikea kuvitella edes nykyisellä vauhdilla toimivaa hyvinvointipolitiikan kehitystä. Markkinoiden kehittäminen jatkunee siitä huolimatta ja EU:n hyvinvointipolitiikkaa ajavat tahot joutuvat keskittymään omien alueidensa vartiointiin ja puolustamiseen. Tämä merkitsee myös työelämän sääntelyn alueen painottumista ja työntekijäjärjestöjen ponnisteluita. Ehkä myös kansalaisjärjestöt joutuvat tehostamaan omien alueidensa puolustamista EU:n markkinalaajennuksia vastaan.

Alueiden Euroopan kehittyminen jatkunee joka tapauksessa. Jos Lissabonin sopimus tulee voimaan, se jatkunee nykyiseen tapaan. Jos se ei tule voimaan, tulevaisuuden EU on varmaan eri jakolinjojen mukaan jakautunutta eri alueiden toimintaa. Tässä pohdinnassa auttavat Saaren kirjassa esittämät jakolinjat ja niiden pohjalta tapahtuvat mahdolliset ryhmittymiset.