

KESKUSTELLAANKO EU:SSA?

MATTI KARI

Väitöskirjassani ”Sosiaalinen Eurooppa ja Suomi – EU:n sosiaalipolitiikka Suomen näkökulmasta” (Kari 1997) totesin moneenkin otteeseen, ettei EU:ssa käydä sosiaalipoliittista keskustelua. Yksi tutkimukseni tuloksia olikin, että yhdistettynä EU:n rakenteesta ja toiminnasta johtuviin satunnaisiin toimenpiteiden tuloksiin keskustelun puute merkitsee sitä, että EU:n sosiaalipolitiikan kehitys on satunnaista ja ennakoimatonta. Mikään ”järki” ei ohjaa sitä.

Kun kuitenkin EU:n komissio tuottaa jatkuvasti erilaisia keskusteluksi kutsuttuja asiakirjoja myös sosiaalipolitiikan alueella ja kertoo käyvänsä vilkasta keskustelua eri foorumeilla, Euroopan parlamentissa keskustelua käydään aivan konkreettisesti ja tuotetaan raportteja, selvityksiä ja lausuntoja ja muutkin instituutiot esittävät kantojaan koko ajan, väite keskustelun puutteesta vaikuttaa oudolta. Vastaväittäjäni Matti Heikkilä puuttui tähän väitteeseen itse väitöstilaisuudessa, ja olen kuullut erilaisia kummasteluja muualtakin. Tämän vuoksi palaan aiheeseen seuraavassa. Pysin jopa osoittamaan, ettei kysymys ole jonkun tai joidenkin haluttomuudesta keskustella, vaan EU:n rakenteeseen liittyvästä seikasta.

Ensin on kuitenkin täsmennettävä, että tarkoitan keskustelulla vähintään kahden tahon välillä sellaista vuorovaikutusta, jossa osallistujat voivat argumenteillaan ja vastaargumenteillaan aidosti vaikuttaa asiaan. Instituutiot voivat toki kommunikoida toistensa kanssa kirjallisin kommentein ja lausunnoin,

mutta silloinkin niiden suhteiden on oltava sellaiset, että kommenteilla ja lausunnoilla on vaikutusta käsiteltävään asiaan eli että ne otetaan huomioon.

EU:N RAKENNE

EU:n rakenteessa komissio edustaa ”EU”:ta, neuvosto jäsenmaita, Euroopan parlamentti jäsenmaiden kansalaisia, talous- ja sosiaalivaliokunta työmarkkinaosapuolia ja alueiden komitea jäsenmaiden alueita. Tuomioistuin valvoo laillisuutta. Komissiolla on yksinomainen aloiteoikeus ja se huolehtii myös lainsäädännön toimeenpanosta. Neuvosto on lakiasäätävä toimielin. Parlamentilta ja komiteoilta pyydetään useimmissa sosiaaliasioissa lausuntoa. Parlamentilla on eräässä päätöksentekomenettelyssä veto-oikeus lain lopullisen tuloksen suhteen. Rakenteen ulkopuolelta vaikuttavat vielä lobbarit, joita sosiaalipolitiikassa ovat lähinnä kansalaisjärjestöt ja liike-elämän vaikuttajat.

Muodollisesti rakenne voisi mahdollistaa oikean keskustelun. Käytännössä sellaista ei kuitenkaan koko rakenteen mitassa ole, eikä oikeastaan voikaan olla. Pysin näyttämään, että erityisesti komission yksinomainen aloiteoikeus vie mahdollisuuden todelliselta keskustelulta. Se antaa komissiolle sellaisen vallan, että muilla ei ole enää mitään sanomista. Vaikka neuvosto voi yksimielisenä muuttaa komission lakiesityksiä, sitä ei vielä voi kutsua keskusteluksi, vaan lähinnä vallankäytöksi.

Kun komissio tekee esityksen laiksi, se annetaan neuvostolle lain säätämistä varten ja samalla, tapauksesta riippuen, lausunnoille Euroopan parlamentille ja komiteoille. Näistä vain neuvostolla on mahdollisuus muuttaa lakiesitystä ja silläkin vain yksimielisenä. Neuvosto voi periaatteessa ottaa myös huomioon parlamentin ja komiteoiden lausunnot, mutta käytännössä sen oma käsittely on jo pitkällä silloin, kun lausunnot saapuvat, eikä hyviäkään ehdotuksia (ainakaan sosiaalikeskustelussa) ole enää helppoa ottaa huomioon, vaikka olisi haluakin. Joissakin päätöksentekotavoissa komissio esittää omaa esitystään muutettavaksi parlamentin kommenttien perusteella, mutta neuvosto enimmäkseen hylkää esitykset ehkä joitakin merkityksettömiä muutoksia lukuun ottamatta. Syy on edelleen siinä, että sen aikaansaama kompromissi on yleensä niin herkkä, että muutokset eivät enää ole mahdollisia. Tässä vaiheessa saattaa kuitenkin esiintyä jonkinlaista keskustelua, mutta ei niinkään sisällöistä kuin menettelytapojen vuoksi. Sitä paitsi tällöin ollaan esityksen käsittelyssä jo niin kaukana varsinaisista sisältökysymyksistä, ettei keskustelusta voi puhua. Samaa koskee yhteispäätösmenttelyn vaihetta, jossa parlamentti voi uhata koko lain hylkäämisellä, jos sen tahtoa ei oteta huomioon. Tällöin neuvottelut parlamentin kanssa keskittyvät yhteen tai kahteen kysymykseen, joita parlamentti pitää keskeisinä. Kysymys on aina enemmän instituutioiden suhteista ja arvovallasta kuin asioista tai keskustelusta.

Ylipäätään neuvostossa esitettävät kannat eivät lähes koskaan ole muotoa ”miten komission esityksestä saisi parhaan mahdollisen lain”, vaan jokaisen maan osalta pikemminkin muotoa ”tätä emme komission esityksestä voi hyväksyä” ja siitä seuraavaa esityksen vesitymistä. Periaatteessa neuvosto kyllä voisi yksimielisenä laajentaakin komission esityksiä. Tätä ei kuitenkaan sosiaalipolitiikan alueella tapahdu. Eli keskustelua EU:n sosiaali-

politiikan linjasta on vaikea edes hyvällä tahdolla löytää enää siinä vaiheessa, kun lakiesityksiä käsitellään jo neuvostossa.

Keskustelu olisi siis löydettävä siitä vaiheesta, jossa komissio valmisteleekin lakiesityksiään. Sosiaalipolitiikan linjan osalta keskusteltavia asioita olisivat parhaiten komission suunnitelmat omaksi toiminnakseen eli komission tiedonannot, toimintasuunnitelmat ja vihreät ja valkoiset kirjat. Komissio kutsuu tällaisia asiakirjoja keskusteluasiakirjoiksi. Se valmisteleekin niitä pyytämällä lausuntoja eri tahoilta ja järjestämällä seminaareja ja konferensseja. Löytyisikö tästä vaiheesta keskustelua?

Komissio teki vuoden 1993 lopussa sosiaalipolitiikan vihreän kirjan laajojen konsultointien ja kommentointien sekä seminaarien pohjalta ja valkoisen kirjan seuraavan vuoden heinäkuussa vihreästä kirjasta annettujen lausuntojen perusteella (ks. tarkemmin Pakaslahti 1995). Vihreä kirja oli laajoja näkymiä maalaileva ja EU:n sosiaalipolitiikan tulevaisuutta luotaava asiakirja, mutta valkoinen kirja oli huomattavasti suppeampi. Lausumat ja kommentit olivat kuitenkin kummassakin tapauksessa samoja tahoja eli kansalaisjärjestöjä, työmarkkinaosapuolia ja jäsenmaiden viranomaisia. Ei ole todennäköistä, että näiden tahojen kannat olisivat oleellisesti muuttuneet noin vuoden aikana. Samanlainen kehitys jatkui myöhemminkin. Komissio teki keskipitkän aikavälin toimintaohjelman vuosiksi 1995–1997 valkoisen kirjan ja siihen liittyvien kommenttien pohjalta. Toimintaohjelma oli entistä suppeampi. Sama suunta jatkui myöhemmissäkin tiedonannoissa. Komission käsitys EU:n sosiaalipolitiikasta muuttui noiden muutamien vuosien aikana selvästi. Lausunnot, kommentit, seminaarit ja eri tahojen käsitykset sen sijaan pysyivät suunnilleen samoina.

Myös neuvostossa käsiteltiin komission asiakirjoja. Hallitukset lausuiivat niistä suunnilleen samoja käsityksiä kuin kirjallisissa kommentteissakin suoraan komissiolle. Lausunnot olivat kuitenkin varsin yleisellä tasolla ja innottomasti esitettyjä, koska tiedettiin, et-

tei tällaisten asiakirjojen tapauksessa neuvoston käsittelyllä ole mitään merkitystä. Komissio ei muuttaisi asiakirjojaan. Ne olivat komission omia asiakirjoja, joita se oli itse tehnyt itseään varten. Komission yksinomaisen aloiteoikeuden vuoksi eivät muut instituutiot, ei edes neuvosto, voi esittää sille vaatimuksia, vain kommentteja. Komissio ottaa ne huomioon, jos katsoo sen aiheelliseksi.

Komissio onkin kaikissa valmistelujen ja käsittelyjen vaiheissa hyvin mustasukkainen siitä, että vain se voi esittää, mitä tehdään. Se järjestää seminaareja, kuuntelee kommentteja ja pyytää lausuntoja. Toiminnasta puuttuu kuitenkin keskustelun vastavuoroisuus. Jos yksi osapuoli on liian määräävässä asemassa, oikea keskustelu on vaikeata.

VALTAPELI

EU:n instituutioiden suhteita on myös katsottava valtapolitiikan näkökulmasta. Komission valta on yksinomaisessa aloiteoikeudessa. Jos se antaa toiselle instituutiolle mahdollisuuden sanoa, mitä tehdään, valta on siirtynyt siltä pois. Sen vuoksi tätä tapahtuu vain silloin, kun toinen kykenee tähän oman valtansa kautta. Valtaa on esimerkiksi mahdollisuus kiristämiseen jollakin epämiellyttävällä seurauksella. Erityisesti Euroopan parlamentin ja komission välillä on tällainen suhde. Parlamentti voi erottaa komission ja sillä on erityisesti budjettikysymyksissä komission kannalta hyvin tärkeää valtaa. Näin parlamentti voi vaikuttaa komission politiikkaan tehokkaastikin, mutta ei keskustelun vaan lähinnä valtapolitiikan kautta.

Myös lobbausjärjestöillä, lähinnä kansalaisjärjestöillä ja liike-elämällä, voi olla eri perusteisiin nojaavaa valtaa komissioon. Wolfgang Streeck (Streeck 1995) korostaa erityisesti liike-elämän valtaa komission päätöksiin. Samoin yksittäiset jäsenvaltiot voivat kertoa komissiolle, millaisia asioita ne haluavat EU:n sosiaalipolitiikassa ja mitä taas eivät. Tällainen kulissien takainen vaikuttami-

nen ilmeisesti muovaa komission linjaa ainakin yhtä paljon kuin virallisemmat lausunnot ja kommentit. Myös komission sisäiset valta- ja voimasuhteet ja jopa henkilösuhteet ovat tietävästi merkittäviä erityisesti sosiaalipolitiikan kehittämisen alueella.

Edellä mainitut vaikutussuhteet ovat mitä ilmeisimmin määräviä EU:n sosiaalipolitiikan muotoutumisessa. En kuitenkaan kutsuisi niitä keskusteluksi. Kysymys on enemmänkin vallankäytöstä. Keskustelun pitäisi mielestäni noudattaa asiaperusteita, ei valtasuhteita.

Yksi tapa nähdä keskustelu EU:n sosiaalipolitiikasta on Annikki Savion (Savio 1998) Yhteiskuntapolitiikka-lehden numerossa 1/98 kuvaama parhaan käytännön tapa. Siinä komissio nähdään vaikuttamassa sosiaalipolitiikan keskusteluun tiedonannon, raportin, erivärisin kirjojen, seminaarein ja konferenssein sekä saattamassa jäsenvaltioita yhteistoimintaan. Kysymys on tuolloin pääasiassa komission johtamasta informaatio-ohjauksesta. Tällaisessakaan toiminnassa komissio ei kuitenkaan luovu aloitemonopolistaan ja keskustelu politiikan suunnasta vaikuttaa todellisuuteen vain niiltä osin, kuin komissio ottaa keskustelun huomioon. Tässä taas vaikuttavat myös edellä mainitut vaikutussuhteet samoin kuin itse lainsäädännönkin valmistelussa. Voidaan tietenkin olla sitä mieltä, että informaatio-ohjaus on merkittävää ja riittävääkin EU:n sosiaalipolitiikkaa. Kun kuitenkin pääosa EU:n muusta toiminnasta on joko lainsäädäntöä tai taloudellista ohjausta, sosiaalipolitiikka jää pelkkänä informaationa marginaaliseen asemaan. Kun sekä on komission johtamaa, eikä komissioon voi vaikuttaa kuin painostuksen kautta, varsinaisesta keskustelusta ei voida puhua.

LOPUKSI

On tärkeätä huomata, että edellä kuvatussa tilanteessa ei ole kysymys komission halusta tehdä tai olla tekemättä jotakin. Kysymys on

vallankäytön rakenteesta, jossa komissiokin on yksinomaisen aloiteoikeutensa vanki. Se ei voi antautua aitoon keskusteluun, sillä silloin se luovuttaisi aloiteoikeuttaan eli valtaansa. Omalta kannaltaan viisaimmin se tekee, kun se kuuntelee kommentteja ja lukee lausuntoja ja pyrkii niiden pohjalta mahdollisimman hyviin esityksiin. Tätä tointa häiritsee kuitenkin valtapeli, jossa komissiolta monimutkaisissa vaikutussuhteissa kiristetään kantoja, joita se ei ehkä haluaisi. Sitä eivät myöskään edistä komission sisäiset valtapelit, jotka tietävästi ovat myös usein varsin määrääviä esitysten sisällön suhteen.

Muut tahot voivat kyllä keskustella EU:n sosiaalipolitiikan linjastakin. Se keskustelu voi olla sellaisenaan vuorovaikutusta, mutta EU:n sosiaalipolitiikkaan sillä ei ole vaiku-

tusta niin kauan kuin komissiota ei saada tekemään sen suuntaista esitystä. Tässä suhteessa näyttää muiden keskustelulla olevan vähäinen vaikutus tuloksiin. EU:n sosiaalipolitiikan kehittämisen kannalta on selvää, että sitä voi tuskin olla erillään jäsenmaiden sosiaalipolitiikasta ja järjestelmistä. Näin keskusteluyhteys olisi oltava juuri eri maiden sosiaalipolitiikkoja edustavien tahojen kanssa. EU:n rakenteen kannalta tämän tulisi tapahtua neuvoston puitteissa. Komissio ei kuitenkaan voi sallia neuvoston vaikuttavan sen esityksiin, joten tällaista instituutioiden välistä keskustelua ei ole olemassa. Eri maiden edustajia komissio kuuntelee aina halutessaan, mutta vain omilla ehdoillaan. Tämäkään ei ole yhteistä keskustelua siitä, millaista EU:n sosiaalipolitiikan tulisi olla.

KIRJALLISUUS

Kari, Matti: Sosiaalinen Eurooppa ja Suomi. EU:n sosiaalipolitiikka Suomen näkökulmasta. Juva: Atena, 1997

Pakaslahti, Johannes: Sosiaalinen ulottuvuus EU:ssa – täyttymättömiä toiveita vai vakavia strategisia tavoitteita? Monisteita 1995: 6. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1995

Savio, Annikki: EU:n sosiaalinen ulottuvuus ja

parhaan käytännön periaate. Yhteiskuntapolitiikka 63 (1998): 1, 61–68

Streck, Wolfgang: From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy. In: Leibfried, Stephan & Pierson, Paul (eds.): European Social Policy, Between Fragmentation and Integration. Washington, D.C.: The Brookings Institutions, 1995.