

Euroopan unionin hallinnallisuuden jäljillä

William Waltersin haastattelu

JANI KOLEHMAINEN – MIIKKA PYYKKÖNEN – ANTTI TIETÄVÄINEN

Euroopan unioni on vahvasti läsnä kaikilla suomalaisen yhteiskuntapolitiikan osa-alueilla. Milloin taloudellisten ja poliittisten käytäntöjen ja ideoiden tuotteena Euroopan unionista on kehittynyt nykyisenlaisensa? Miten Euroopan unioni organisoii uudelleen valtioiden välisiä suhteita sekä vakiinnuttaa vallankäytön ideoita ja muotoja valtioissa ja niiden välillä?

Kanadalaisen Carletonin yliopiston politiikan tutkimuksen ja poliittisen taloustieteen apulaisprofessori William Walters on lähestynyt Euroopan unionin historiallista muotoutumista ja nykyisiä toimintamuotoja foucault’laisen valta-analytiikan ja genealogisen tutkimusperinteen keinoin. Waltersille Euroopan unioni ei ole evoluutiivisen kehityksen tulosta, vaan hän katsoo sen muotoutuneen useiden ristikkäisten kehityskulkujen seurauksena. Waltersin mukaan Euroopan unioni on nykyään varsin heterogeenisten ja ristiriitaisten käytäntöjen kokonaisuus. Euroopalla ei myöskään ole edessään mitään ennalta arvattavaa kehityssuuntaa.

Haastattelu on tehty syyskuussa 2006 Tampereella William Waltersin osallistuessa luennoijana ja esitysten kommentaattorina SOVAKO:n kesäkouluun.

*Kaksi tuoreinta teostanne, Jens Henrik Haahrin kanssa kirjoitettu **Governing Europe** ja Wendy Larnerin kanssa toimitettu **Global Governmentality**, käsittelevät hallinnan siirtyvyyttä kansal-*

Kaikki kolme kirjoittajaa tekevät tutkimusta foucault’laisen hallinnan analytiikan käsitteistöä ja lähestymistapoja hyödyntäen.



Kuva: Mikko Pyykkönen

lisen ja kansainvälisen tason välillä. Usein väitetään, että Euroopan unionin kaltaiset kansalliset rajat ylittävät organisaatiot saattavat tulevaisuudessa joko kokonaan tai osittain korvata kansallisvaltiot ja niiden merkityksen sosiaalisten voimien ja verkostojen organisoijana. Mitä olette mieltä tällaisesta väitteestä?

– Tämä ei ole mielestäni kovin ilmeinen tulevaisuudenkuva. Näyttäisi nimittäin siltä, että useimmissa tapauksissa kansainväliset organisaatiot eivät pyri korvaamaan valtioita. Kysymys on pikemminkin siitä, että ne uudelleen organisoivat valtioiden välisiä suhteita ja kytkevät valtioita toisiinsa uusilla tavoilla. Kansainväliset organisaatiot moduloivat valtioita ja niiden kansalaisia ja

muuttavat samalla itse muotoaan. Kyseessä on jatkuvasti muotoaan muuttava prosessi, jolla ei ole selvää päämäärää.

– Poliittisella tai sosiaalisella muutoksella ei siis ole tiettyä, ennalta määrättyä suuntaa. Ei voida automaattisesti olettaa, että valtioiden rooli on kutistumassa ja Euroopan unioni tai muut kansainväliset organisaatiot nousemassa niiden tilalle. Sen sijaan tulisi ottaa empiirisempi lähestymistapa asiaan ja kysyä, mitä nämä kansainväliset organisaatiot käytännössä tekevät. Monessa tapauksessa ne harmonisoivat valtioiden välisiä suhteita tai säätelevät valtioiden välistä kanssakäymistä, jotta esimerkiksi entistä laajemmat taloudelliset ja sosiaaliset tilat olisivat mahdollisia.

– Uhkakuvia luova supervaltiopuhe tulisi nähdä hallinnallisena strategiana, jolla pyritään vaikuttamaan kansallisvaltioiden kehitykseen. Esimerkiksi Englannissa erityinen poliittinen strategia pyrkii kääntämään eurooppalaisen supervaltion uhan kansallisen opposition mobilisaatioksi. Näin se palvelee perinteisten kansallisvaltiollisten vallankäytön muotojen säilyttämistä ja uusiutumista, kuten on käynyt rajakontrollin sekä eräiden sosiaali- tai rahapolitiikan kontrollin muotojen kohdalla.

– Tässä uudessa valtion rakentamisen käytännössä on kyse aivan erityisestä valtion konseptiosta: turvallisuusorientoituneesta ja territoriaalisesta valtiosta. Kun jokin valtio esimerkiksi määrittellään läpikulkui- tai alkuperämaaksi, Euroopan unioni asettaa sille velvoitteen tehostaa rajavalvontaansa ja kontrolloida väestöliikkeitään. Näihin toimiin EU myös tarjoaa valtioille resursseja. Toisin sanoen monissa EU-politiikan muodoissa on kyse uudenaikaisesta valtion rakentamisesta.

Governing Europe -teoksessa esitätte, että Monnet'n liberaalin Eurooppa-projektin lisäksi 1900-luku sisälsi auktoritaarisemman Euroopan integraation projektin. Tällä tarkoitatte natsien unelmaa laajennetusta talousalueesta. Tähän projektiin kuuluivat ajatukset saksalaisen talouden omavaraisuudesta ja saksalaisten rodullisesta ylivertaisuudesta. Voidaanko näitä kahta Euroopan yhdistämiseen tähtäävää projektia verrata hallinnan näkökulmasta?

– Näkemyksemme pohjautuu Keith Triben erinomaiseen kirjaan *Strategies of Economic Order. German Economic Discourse, 1750–1950*. Kirjassa on luku, joka käsittelee natsien ajatuksia eurooppalaisesta talousjärjestyksestä. Natsi-Saksan

talouspolitiikkaan sisältyi ajatus, jonka mukaan taloudellisen suorituskyky on sidottu rotuun. Tribe kuvaa tämän talousjärjestelmän hallintamielisyyttä.

– Natsien eurooppalainen talousutopia on vaiettu aihe Euroopan integraatiota käsittelevässä tutkimuksessa. Yleensä Euroopan integraatiota tarkastellaan ikään kuin se olisi alkanut 1950-luvulla. Jos tutkimuksissa puhutaan integroituneeseen Eurooppaan liittyvistä varhaisista ideoista, viitataan kosmopoliittisiin unelmiin tai muihin idealistisiin mielikuviin. *Governing Europe* -kirjassa halusimme välttää tämän, minkä vuoksi sisällyitimme teokseen natsien Eurooppa-utopioita käsittelevän provokatiivisen luvun.

– Mielestäni olisi tarpeellista vertailla Euroopan unionin ja natsien Eurooppa-projektin hallintamentaliteetteja tarkemmin. Tämä toisi paremmin esiin Euroopan unionin liberaalin ja uusliberaalin luonteen. Jos tarkastellaan vain Euroopan unionin instituutioita ja historiaa, on vaarana se, että monet asiat otetaan itsestään selvinä. Kun Euroopan unionia verrataan natsien Eurooppa-projektiin, on mahdollista nähdä uusia piirteitä eurooppalaisen yhteisön rakennusprojektissa.

Avoim koordinoitimenetelmä on Euroopan unionissa 1990-luvun lopulla omaksuttu hallintamenetelmä, jonka keskeisiä periaatteita ovat yhdessä määritellyt tavoitteet ja suuntaviivat, yhteiset mittarit sekä ”parhaiden käytäntöjen” jakaminen. Kyseessä on hyvin erilainen hallinnan teknologia kuin direktiivit, joiden voima perustuu Euroopan neuvoston ja Euroopan parlamentin määrittelyvaltaan. Ovatko avoimen koordinoitimenetelmän kaltaiset hajautetut ja itsesäätelyyn pohjautuvat hallintamenetelmät korvaamassa direktiivien kaltaiset keskusjohtoiset hallintamenetelmät?

– Euroopan unionin perinteisiä hallintamenetelmiä voi luonnehtia keskitetyiksi. Toisaalta Jean Monnet'n ja muiden Euroopan yhdistymisen puolesta puhuneiden intellektuellien kirjoituksista löytyy päinvastainen tavoite. Monnet näki Euroopan yhteismarkkinat käytäntönä, joka estäisi vallan keskittymisen. Euroopan integraatiota alettiin suunnitella toisen maailmansodan jälkeen, jolloin poliittista ilmapiiriä leimasi fasismin ja kommunismin pelko. Vallan keskittymisen koettiin äärimmäisen vaaralliseksi. Yhteismarkkinoiden nähtiin kiteyttävän periaatteet ja menetelmät, jotka estäisivät taloudellista valtaa

keskittymästä liikaa. Niiden tarkoitus oli torjua yksittäisen valtion nousu hegemoniseksi vallaksi Euroopassa.

– En tiedä tarkalleen, miten tasapaino direktiivien ja avoimen koordinoitimenetelmän välillä on muuttunut. Mielenkiintoista on kysyä, millaisia ennako-oletuksia tämä uusi hallinnan tekniikka sisältää. Miten valtioiden, talouksien ja alueiden luonne on ymmärretty? Millaisesta maailmasta avoin koordinoitimenetelmä puhuu? Taustalla näyttää olevan ajatus, että jäsenvaltiot ovat enemmän tai vähemmän valmiita järjestelmiä. Tämän vuoksi Euroopan unionissa ajatellaan, että neuvoja ja direktiivejä antavan keskusvallan roolia voidaan vähentää. Jäsenvaltioille muodostuu velvollisuus opetella hallintakäytäntöjä toisiltaan.

– Usein avoimen koordinoitimenetelmän kaltaisia, vertaispaineeseen perustuvia hallinnan tekniikoita otetaan käyttöön tilanteessa, jossa sitovien sopimusten avulla on jo luotu laajennettuja sosiaalisia ja taloudellisia alueita. Euroopan unioni on hyvä esimerkki tästä. Avoin koordinoitimenetelmä toimii suhteessa keskusvallan avulla rakennettuihin sisämarkkinoihin ja yhteisvaluuttaan. Avointa koordinoitimenetelmää ei kuitenkaan tule nähdä kansainvälisen hallinnan yleisenä tulevaisuutena, sillä hallinta ei kehity evolutiivisesti. Hallinnan ilmenemismuodot vaihtelevat alueittain. Monissa paikoissa talouden vapauttamiseen liittyvät hallintakäytännöt ovat vieläkin hyvin väkivaltaisia. Meksikossa kauppasopimusten hyväksyminen liittyy taisteluihin, joissa puolisoritilaalliset joukot tappavat ammattiyhdistysaktivisteja. Valtion talouspolitiikan tulevaisuus on sidottuja näihin kamppailuihin. Jos ammattiyhdistykset häviävät, valtiot tulevat luultavasti omaksumaan liberaalimman talouspolitiikan. Joskus myöhemmin avoimen koordinaatiomenetelmän kaltaiset hallinnan tekniikat saattavat tulla ajankohtaisiksi, mutta välttämätöntä se ei ole. Hallintamuotojen ilmaantumista ei siis tule nähdä tasaisesti etenevänä, verettömänä tai välttämättömänä kehityskulkuna.

Governmentality-esseessä Foucault kirjoittaa: ”Modernin yhteiskunnan leimallinen piirre ei ole yhteiskunnan muuttuminen valtiokeskeiseksi, vaan valtion hallinnallistuminen.” Tällä Foucault tarkoittaa 1700-luvulla alkanutta prosessia, jossa valtiolle rakentuu uudenvuorokauden rooli jo olemassa olevien prosessien organisoijana. Valtio

alkaa tuottaa uudenlaista tietoa hallinnan kohteista, mikä puolestaan synnyttää uudenlaisia hallintakäytäntöjä. Voidaanko Foucault’n ajatus valtion hallinnallistumisesta soveltaa Euroopan unioniin, jonka keskeiseksi tehtäväksi näyttää muodostuneen jo olemassa olevien yhteiskunnallisten prosessien, kuten maataloustukien, talouden ja siirtolaisuussäädäntöjen, uudelleenmäärittely ja -organisointi?

– Governing Europe -kirjassa puhumme Euroopan hallinnallistumisesta. Tämä näkökulma erottaa projektimme EU-tutkimuksen valtavirrasta, jossa hallinnan eurooppalaistuminen on usein keskeinen teema. Euroopan hallinnallistumisella tarkoitamme tapaa, jonka avulla on mahdollista identifioida tai nimetä jokin Euroopaksi. Nimeäminen on erittäin poliittinen teko. Monnet’n ja muiden teoreetikoiden Eurooppa ei ole Eurooppa sinänsä. Kyseessä on joukko valtioita, jotka haluavat puhua Euroopan nimissä. Näille valtioille on avautunut mahdollisuus hallita sosiaalisen ja taloudellisen elämän keskeisiä ulottuvuuksia Euroopassa uudella tavalla.

– Käytännöt ovat avainsana, kun Euroopan unionia tarkastellaan hallinnan analytiikan näkökulmasta. Ranskalainen historioitsija Paul Veyne esittää artikkelissaan *Foucault Revolutionizes History*, että yhteiskuntatieteilijät keskittyvät usein poliittisiin toimijoihin ja toiminnan kohteisiin. Veynen mukaan Foucault’n käsitteellinen vallankumous oli nostaa käytännöt analyysin keskiöön. Foucault pyrki paljastamaan konkreettisten ja empiiristen käsitteiden avulla sen, kuinka käytännöt tuottavat toimijoita ja toiminnan kohteita. Näin hän onnistui pureutumaan luonnollisena pidettyjen yhteiskunnallisten ilmiöiden historialliseen luonteeseen.

– Paljolti Foucault’n ansiosta ennen melko vakaiksi kokonaisuusiksi ymmärretyt termit, kuten seksuaalisuus ja mielisairaus, menettivät luonnollisuuden auran. Hallinnan analytiikka laajentaa Foucault’n valta-analytiikan sovelluskenttää. Näkökulman avulla kansalaiset, yksilöt, valtiot, yritykset ja puolueet voidaan ymmärtää hallinnan käytäntöjen tuotokseksi. Myös kansainvälinen politiikka voidaan nähdä käytäntöjen tilana tai käytäntöjen ja tietomuotojen kokonaisuutena.

– Tämä avaa uudenlaisen kysymysten horisontin. Millaista tietoa kansainvälisten organisaatioiden kehitys tuottaa valtioista? Kuinka se synnyttää tietynlaisia tulkintoja kansainvälisestä ti-

lasta? Millaisia toimintatapoja kansainvälistymiskehitys tuottaa ja miten se rohkaisee valtioita toimimaan tietyllä tavalla? Kuinka valtiot ymmärtävät itsensä ja toiset kansainvälisessä tilassa toimivat valtiot?

Voisitteko mainita joitakin mielenkiintoisia suuntia Euroopan hallinnallistumisen tutkimisessa?

– Euroopan hallinnallistuminen ei ole yksilötteinen prosessi. Hallinnan tutkijoiden tulisi identifoida epäjatkuvuuksia luonnolliseksi katsottuissa kehityslinjoissa. Lisäksi tulisi etsiä paikkoja, joissa jokin Eurooppaa yhdistävä piirre ilmaantuu. Yhteistä markkina-aluetta tai tulliliittoja koskevien pohdintojen ja kokeilujen historia on tässä mielessä kiintoisa. Tulliliittojen toiminta kansakunnan rakentamisen käytäntöinä Saksassa tarjoaa taustaa ja auttaa selittämään joidenkin eurooppalaisten hallinnan tekniikoiden ilmaantumisen.

– 1950-luvulla Euroopan integraation yhteydessä käyttöön otetuilla tekniikoilla oli jo silloin oma genealogiansa. Niitä oli sovellettu aiemmin erilaisissa tiloissa, erilaisilla tasoilla ja erilaisia tarkoituksia varten. Esimerkki katkoksista Euroopan unionin hallintakäytännöistä on Schengen-sopimus, joka käsittelee ihmisten liikkuvuutta Euroopassa sekä Euroopan unionin ulkorajojen kontrollia. Schengen-sopimus ei ole menneisyyden sanelema välttämättömyys, minkä vuoksi sen analysoiminen edellyttää sen oman historian selvittämistä.

– Schengen-sopimusta tulisi analysoida genealogisesti siitä näkökulmasta, kuinka se on muodostunut mitä erilaisimmissa tilanteissa ja paikoissa. Miten erilaiset olemassa olleet käytännöt ja poliittiset mahdollisuudet ovat siihen vaikuttaneet? Euroopan hallinnallistumisessa ei siis ole

kyse yhdestä kehityslinjasta, vaan useista keskenään risteilevistä kehityskuluista.

Millä tavoin Schengen-sopimus on mielestänne muuttanut puhetapoja, joita Euroopan unionissa käytetään puhuttaessa turvallisuudesta?

– Ensin on tärkeää kysyä, millainen turvallisuusvisio Monnet'n projektiin aikanaan sisältyi. Se ei ole kovinkaan kaukana sosiaaliturvasta. Se ei ole myöskään kovin kaukana siitä, mitä Foucault nimitti hallintamentaliteetiksi. Tällä Foucault viittasi koneistoihin, jotka pyrkivät muokkaamaan sosiaalisia ja taloudellisia prosesseja. Tavoite on turvata valtiota ja edistää väestön hyvinvointia.

– Yhteinen talousalue on tämän ajattelutavan kansainvälisellä tasolla toimiva versio. Sen tarkoitus on lieventää valtioiden välisiä konflikteja ja tarjota turvallisuutta. Tämä projekti on yhä käynnissä, mutta Schengen-sopimuksen myötä turvallisuus-käsite on alkanut viitata myös erilaiseen regiimiin ja erilaisiin käytäntöihin. Nämä liittyvät ensi sijassa yksilön turvallisuuteen sekä tätä uhkaaviin ihmisiin.

– Euroopan turvallisuusvisio sisältää myös alueellisen ulottuvuuden. Kyse ei siten ole vain markkinoista, vaan aktuaalisten alueellisten ja joissakin tapauksissa myös maantieteellisten tilojen määrittelystä. Juuri siksi rajojen valvonta on tämän turvallisuusvision keskeinen käytäntö. Yksi tämän Schengen-alueen tunnuspiirteistä on juuri turvallisuuden liittäminen ihmisten ja tavaroiden liikkeeseen. Puhuttaessa Schengen-alueesta liikkuvuus on keskeisesti turvallisuuteen liittyvä piirre. Kysymys on siitä, kuinka asioiden konkreettista liikettä ajassa ja tilassa voidaan hallita. Euroopan unionissa rajavalvonta on yksi vastaus tähän kysymykseen.

KIRJALLISUUS

LARNER, W. & WALTERS, W. (eds): *Global Governmentality: Governing International Spaces*. London: Routledge, 2004

TRIBE, KEITH: *Strategies of Economic Order. German Economic Discourse, 1750–1950*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995

WALTERS, W. & HAAHR, J. H.: *Governing Europe: Discourse, Governmentality and European Integration*. London: Routledge, 2005

VEYNE, PAUL: *Foucault Revolutionizes History*. In: Davidson, Arnold I. (ed.): *Foucault and His Interlocutors*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.