



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Nea Saarelainen

Alueiden komitea ja sen rooli EU:n monitasoisessa hallintajärjestelmässä

osallistuminen ilmastopolitiikassa

Johtamisen yksikkö
Julkisen toiminnan johtamisen
kandidaatintutkielma
Hallintotieteiden kandidaattiohjelma

Vaasa 2025

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

| | | | |
|--------------------------|--|-------------------|----|
| Tekijä: | Nea Saarelainen | | |
| Tutkielman nimi: | Alueiden komitea ja sen rooli EU:n monitasoisessa hallintajärjestelmässä: osallistuminen ilmastopolitiikassa | | |
| Tutkinto: | Hallintotieteiden kandidaatti | | |
| Oppiaine: | Julkisen toiminnan johtaminen | | |
| Työn ohjaaja: | Kirsi Lehto | | |
| Valmistumisvuosi: | 2025 | Sivumäärä: | 29 |

TIIVISTELMÄ:

Euroopan alueiden komitea on osa EU:n monitasoista hallintajärjestelmää, ja toimii neuvoa-antavana toimielimenä. Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää, miten komitea osallistaa alue- ja paikallistasoa monitasoisessa hallintajärjestelmässä ja miten tämä näkyy erityisesti ilmastopolitiikassa.

Tutkielman keskeinen johtopäätös on, että alueiden komitea on merkittävä linkki ruohonjuuritason ja ylimmän tason välillä. Komitea, jo olemassaolollaan osallistaa alue- ja paikallistasoa, sillä se luo kanavan, missä paikallisten ja alueellisten toimijoiden näkemykset voidaan kanavoida EU:n päätöksentekoon. Komitea osallistuu ilmastopolitiikan muotoiluun muun muassa lausuntojen ja raporttien kautta sekä ylläpitämällä verkostoja ja kumppanuuksia alueiden ja kaupunkien välillä. Vaikka sen rooli on neuvoa-antava eikä muodollista päätösvaltaa ole, komitea vahvistaa tiedonvaihtoa ja lisää paikallistason vaikutusmahdollisuuksia.

Tutkielma osoittaa, että alueiden komitea on keskeinen välinen monitasoisen hallintajärjestelmän toteutumisessa, sillä se mahdollistaa osallistumisen sekä epäsuoran vaikuttamisen poliittisen valmisteluun, edistää monitasoista vuorovaikutusta ja tuo päätöksentekoa lähemmäs kansalaisia.

AVAINSANAT: monitasoinen hallintajärjestelmä, osallistuminen, alueiden komitea, toissijaisuusperiaate

Sisällys

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Johdanto | 4 |
| 2 | Monitasoinen hallintajärjestelmä ja osallistuminen | 7 |
| 2.1 | Monitasoinen hallintajärjestelmä (MLG) | 7 |
| 2.2 | Osallisuus ja osallistuminen monitasoisessa hallinnassa | 12 |
| 3 | Euroopan alueiden komitea ja ilmastopolitiikka | 17 |
| 3.1 | Euroopan alueiden komitea | 17 |
| 3.2 | Alueiden komitea ilmastopolitiikan toimijana | 18 |
| 3.3 | Osallistumisen analyysi monitasoisessa hallintajärjestelmässä | 21 |
| 4 | Yhteenveto | 24 |
| | Lähteet | 27 |

1 Johdanto

Euroopan unionin päätöksenteko ja sen hallintajärjestelmä nähdään usein monimutkaisena ja kaukaisena. EU:n toiminnasta keskustellaan Suomen hallinnon vierellä vähemmän, ja se jää usein kansallisen politiikan varjoon. Rajoja ylittävä toiminta tekee EU:sta myös laajan ja suuren toimijan, jonka päätökset ja toimet saattavat tuntua kansalaisille etäiseltä. Monitasoisen hallintajärjestelmä teoria (Multilevel governance, MLG), jolla viitataan poliittisen vallan ja hallinnan hajautumiseen eri tasoille (Saitojensen, 2015, s. 2), auttaa ymmärtämään EU:n järjestelmän rakennetta sekä analysoimaan sitä (Hoogie & Marks, 2003, s. 234). Tällä teoriolla on suora yhteys EU:n legitimitettiin, demokraattisuuteen ja kansalaisläheisyyteen (Piattoni, S., 2010, s. 1–6). Monista EU:n eri tasoista keskityn yhteen, alue- ja paikallistasoon, sillä paikallis- ja aluetason rooli on lähimpänä kansalaisia ja minua kiinnostaa tutkia, miten tämä taso toimii osana monitasoista ja monimutkaista hallintajärjestelmää.

Yksi monitasoisen hallinnan ulottuvuuksista on osallistuminen ja osallisuus. Osallistuminen ja osallisuus on keskeinen, sillä jokaista tasoa ja sen toimijaa tarvitaan, jotta järjestelmä toimii tarkoitetulla tavalla. Kuinka eri hallintotasot, erityisesti paikallis- ja aluetasot, pääsevät mukaan vaikuttamaan EU:n päätöksentekoon? Osallistuminen voidaan ymmärtää käytännön tekoina vaikuttaa päätöksiin, kun taas osallisuus viittaa laajempaan kokemukseen vaikuttamisessa. Keskeinen toimija Euroopan unionissa, joka osallistaa ja toimii paikallis- ja aluetason väylänä eri tasoille, on Euroopan Alueiden Komitea.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan:

1. Miten Euroopan alueiden komitea edistää paikallis- ja aluetason osallistumista EU:n monitasoisessa hallintajärjestelmässä?

Tutkimusongelmalla on myös tukikysymyksiä, jotta aiheesta on saatu rajatumpi ja selkeämpi. Rajauksen ja selkeyden vuoksi tutkielmassa tarkastellaan komitean

osallisuutta ja osallistumista ilmastopolitiikan kautta ja tukikysymykset ovat muovautuneet tämän pohjalta. Tukikysymykset ovat:

2. Miten alueiden komitea osallistuttaa alue- ja paikallistasoa EU:n ilmastopolitiikkaan?
3. Kuinka alueiden komitean asema monitasoisessa hallintajärjestelmässä vaikuttaa sen kykyyn ajaa paikallistason ilmastoetua?

Tarkastelun keskiössä on erityisesti monitasoisen hallintajärjestelmän teorian tyyppi 2, joka korostaa päällekkäisiä ja verkostomaisia hallintarakenteita, jotka mahdollistavat joustavan yhteistyön eri tasojen välillä (Saito-Jensen, 2012, s. 3–4). Tyyppi II soveltuu hyvin alueiden komitean tarkasteluun, koska komitean rooli ei ole osa muodollista päätöksentekohierarkiaa, vaan se toimii neuvoantavana alueiden ja paikallistason äänenä (Euroopan Unioni).

Aihe on ajankohtainen, sillä Euroopan alueiden ääni ja kannatus on vahvistunut viime vuosien aikana (Euroopan alueiden komitea, 2024b). Esimerkiksi EU:n vihreän kehityksen ohjelma (European Green Deal) ja siihen liittyvä Fit for 55- ilmastopaketti ovat herättäneet keskustelua, miten alueet voivat osallistua käytännön ilmastotoimien suunnitteluun ja toteutukseen (Euroopan alueiden komitea, 2023). Ilmastopolitiikka edellyttää paikallista toimeenpanoa ja siksi myös alueiden osallistumisella on kasvava merkitys. Euroopan alueiden komitea on EU:n neuvoo-antava elin, jonka tehtävänä on tuoda alue- ja paikallishallintojen näkökulmia osaksi EU:n päätöksentekoa (Euroopan unioni). Se osallistuu myös lausuntojen ja raporttien kautta ajankohtaisiin keskusteluihin ja alueita koskeviin politiikkakysymyksiin, kuten ilmastopolitiikkaan (Euroopan unioni).

Tässä tutkielmassa hyödynnetään ensisijaisena menetelmänä kirjallisuuskatsausta. Tieteellinen tutkimuskijallisuus tarjoaa pohjan monitasoisen hallintajärjestelmän sekä osallisuuden ja osallistumisen käsitteiden tarkastelulle. Lisäksi tutkimuksessa käytetään

täydentävästi dokumenttianalyysiä, jonka avulla arvioidaan Euroopan alueiden komitean roolia EU:n ilmastopolitiikassa. Dokumenttiaineistona toimivat komitean antamat lausunnot ja raportit, jotka liittyvät ilmastopolitiikkaan.

Tutkimus rakentuu neljästä pääluvusta. Ensimmäinen kappale on johdatus tutkielman aiheeseen ja tutkimuskysymyksiin. Toisessa luvussa käsitellään monitasoisen hallinnan teoriaa (MLG) ja osallistumisen käsitettä osana tätä teoriaa. Kolmannessa luvussa käsitellään ja esitellään Euroopan alueiden komiteaa sekä sen roolia, asemaa, tehtäviä ja konkreettisia osallistumismekanismeja sekä analysoidaan niitä suhteessa MLG- teorian tyyppi II:een. Viimeisessä pääluvussa tutkimus ja havainnot vedetään yhteen ja pohditaan asiayhteyksiä.

2 Monitasoinen hallintajärjestelmä ja osallistuminen

Tässä luvussa käsitellään monitasoisen hallintajärjestelmän (Multi-level governance) teoriaa sekä tutkimuksen olennaisia käsitteitä sekä pureudutaan tarkemmin teoriaan ja sen syövereihin.

2.1 Monitasoinen hallintajärjestelmä (MLG)

Monitasoisen hallintajärjestelmän ymmärtämiseksi on ensin määriteltävä hallinnan käsite. Hallinta viittaa laajaan kokonaisuuteen, jossa useat eri toimijat pyrkivät tekemään yhteisiä päätöksiä ja ratkomaan konflikteja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi erilaisten sääntöjen, prosessien ja toimintatapojen avulla (Benz, A. 2021, s. 21–20). Näillä toimijoilla voi olla muodollisesti itsenäinen asema ja omat tehtävänsä, mutta käytännössä ne ovat riippuvaisia toisistaan esimerkiksi resurssien, tiedon tai päätöksenteon kautta (Benz, A. 2021, s. 15). Tämä tarkoittaa, että mikään yksittäinen toimija ei toimi täysin eristyksessä, vaan yhteistyö ja koordinointi ovat välttämättömiä.

Hallinta sisältää erilaisia rakenteita sekä prosesseja. Hallinnan rakenteet voivat vaihdella hierarkkisesta tavasta verkostomaiseen hallintaan, jossa valtaa ja vastuuta jaetaan horisontaalisemmin (Benz, A. 2021, s. 13). Myös Paananen (2022) kertoo artikkelissaan, kuinka vuorovaikutteinen hallinta on yhä enemmän nykypäivää. Tämä kehitys heijastaa laajempaa muutosta kohti osallistavampaa ja monitoimisempaa päätöksentekoa, jossa eri tahojen näkemykset pyritään ottamaan huomioon.

Benz (2021) puhuu teoksessaan, kuinka hallinnan käsite on ”liukas”. On mielenkiintoista pohtia, kuinka käsite muovautuu esimerkiksi globaalissa ympäristöhallinnassa, jossa valtiot, yritykset ja kansainväliset järjestöt muodostavat monimutkaisia ja toisiinsa kietoutuneita verkostoja. Vaikka toimijat ovat erillisiä ja toimivat omien intressien mukaisesti, ne joutuvat toimimaan yhdessä, jos halutaan saavuttaa jotain suurta ja merkittävää (Benz, 2021, s.78).

Monitasoisen hallintajärjestelmän teoria kehitettiin ymmärtämään valtioita ylittäviä organisaatioita, kuten Euroopan unionia, ja niiden päätöksentekoprosesseja (Saito-Jensen, 2015, s. 1). Monitasoinen hallintajärjestelmä (Multilevel Governance, MLG) on keskeinen käsite, kun kuvaillaan EU:n hallintarakenteita. Käsite viittaa hallinnan muotoon, jossa eri tason toimijat, kuten alue- ja paikallishallintojen, jäsenvaltioiden ja EU:n viranomaiset osallistuvat yhdessä politiikan suunniteluun, toimeenpanoon ja arviointiin (Kokaj & Sinai, 2022, s. 16–17). Tämä hallintatapa tunnistaa valtion roolin muuttumisen ja vallan hajautumisen useisiin suuntiin. Tämä kuvastaa laajempaa muutosta, jossa kansalaiset vaativat osallisuutta ja hallinnan läpinäkyvyyttä.

Monitasoisen hallinnan taustaa voidaan tarkastella erityisesti Euroopan unionin kehityksen kautta. 1990-luvulta lähtien MLG:n käsite yhdistettiin Euroopan - tutkimukseen, sillä EU:n poliittista dynamiikkaa ei enää voitu kuvata perinteisten mallien avulla (Benz, 2021, s. 14). Benzin (2021) teoksessa kerrotaan, kuinka käsite on levinnyt myös valtiotieteen ja julkishallinnon tutkimukseen, mikä kertoo sen merkityksestä modernin hallinnan analyysissä. Tämä tekee siitä hyödyllisen työkalun myös silloin, kun tutkitaan esimerkiksi Suomen kuntarakenteen muutoksia tai aluepolitiikan kehitystä.

Tässä kohtaa voidaan myös tutkia kulttuurituotteita, kuten elokuvia, jotka heijastavat monitasoisen hallinnan jännitteitä vertauskuvauksellisesti. Daniell & Kay:n teoksessa (2017, s. 121–124) pohditaan MLG:n teoriaa Bong Joon-ho'n *Snowpiercer* (2013) elokuvan kautta, joka kuvastaa useita hallinnan tasoja, rooleja ja valtasuhteita suljetussa tilassa, junassa. Teoksen mukaan juna rakentuu lineaarisesti hierarkiaksi, jossa eri vaiheet kuvastavat sosiaalisia rakennelmia ja päätöksenteko on keskitetty järjestelmän huipulle. Tämä kuvastaa sitä, miten eritasoiset hallinnan muodot voivat käytännössä ylläpitää valtahierarkioita, vaikka ne teoriassa lupaavat horisontaalisempaa osallistumista ja avoimuutta. Horisontaalinen tarkoittaa vaakasuoraa viivaa, joka liikkuu oikealta vasemmalle ja päinvastoin. Se on vastakohtana ylhäältä alas johtamiselle eli perinteiselle hierarkialle. Daniell & Kay:n teoksen mukaan elokuva näyttää kuinka monitasoisuus voi kätkeä keskitetyn ohjauksen ja laskelmoidun hallinnan, jossa osa yhteiskunnasta

pidetään tietyllä paikalla. Tässä mielessä elokuva *Snowpiercer* voi toimia varoittavana esimerkkinä siitä, millaiseksi MLG voi muodostua, jos demokraattista osallistumista ja läpinäkyvyyttä ei toteuteta. Toisaalta elokuva havainnollistaa monitasoisen hallintajärjestelmän idean ydinajatuksia siitä, kuinka monitasoinen hallinta, jossa toimijat, tasot ja valta-asemat limittyvät mutta eivät aina kohtaa tasavertaisesti.

Monitasoinen hallinta korostaa järjestelmällään joustavuutta, verkostoja ja osallisuutta. Nykypäivänä maailma kohtaa monimutkaisia ja kompleksisia ongelmia, kuten ilmastonmuutos. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan kaikkia kolmea keskeistä periaatetta, jotka yhdessä kokoavat tehokkaan vastuksen ongelmien ratkaisemiseen. Joustavuus ilmenee erityisesti paikallähtöisten ratkaisujen suosimisena, mikä edellyttää politiikan kykyä mukautua paikallisiin ja alueellisiin erityispiirteisiin (Alueiden komitea, 2024b). Johtajuus muuttuu tämän mukaan rajat ylittäväksi ja mahdollistavaksi, hajautuen useisiin suuntiin eri hallinnon tasoilla (Paananen, H., 2022, s.235–236). Verkostoilla on myös keskeinen rooli, sillä monitasoinen hallinta perustuu eri toimijoiden yhteistoimintaan (Paananen, H., 2022, s. 234–235). Verkostomaisella hallinnalla pystytään ylittämään perinteisiä institutionaalisia rajoja ja mahdollistamaan johtajuuden toteutumisen vuorovaikutteisesti (Paananen, H. 2022, s.235). Lisäksi alueiden välinen yhteistyö ja vertaisoppiminen on olennaisia elementtejä monitasoisessa hallinnassa (Alueiden komitea, 2024b). Osallisuus on kolmas ulottuvuus ja se vaikuttaa demokratian toteutumiseen kuten myös päätöksenteon legitimitettiin (Järvelä ym. 2018, s. 3–4). Kansalaisten ja eri sidosryhmien osallistaminen päätöksentekoon jo varhaisessa vaiheessa lisää hallinnan vuorovaikutteisuutta ja edistää sosiaalista yhteenkuuluvuutta (Paananen, H. 2022, s. 235). Paikallis- ja alueviranomaiset ovat avainasemassa osallisuuden hallinnoimisessa ja vuorovaikutusten luomisessa (Alueiden komitea, 2024b). Monitasoinen hallinta siirtyy siis perinteisestä hierarkiasta kohti osallistavampaa ja verkostomaisempaa mallia, joka hyödyntää eri toimijoiden ja hallinta tasojen potentiaalia.

Monitasoista hallintaa on teoreettisesti jäsennellyt kahteen eri päätyyppiin, jotka eivät kuitenkaan ole toisiaan poissulkevia (Saito-Jensen, M., 2015, s. 3–5). Kyseisessä Saito-Jensenin teoksessa kerrotaan, että tyyppi 1 viittaa pysyviin, hierarkkisiin tasoihin, kuten valtiot, alueet ja kunnat, ja vain tietyllä osalla toimijoista on todellista päätöksentekovaltaa. Tämän mallin selkeä rakenne tekee päätöksenteon analysoinnin yksinkertaisemmaksi. Tyyppi 2 on verkostoimainen enemmän hajautunut viitekehys, jossa eri toimijat tekevät yhteistyötä päätöksentekoprosessin eri vaiheissa.

Tyyppi 2 on saanut inspiraatiota Vincent ja Elinor Ostromin työstä. Theo Toonen (2010) kirjoittamassa teoksessa käsitellään Elinor ja Vincent Ostromin tekemiä tutkimuksia ja löydöksiä. Teoksessa (Toonen, 2010, s. 59–61) puhutaan polysentrisyydestä eli monikerroksisesta mallista, joka painottaa jatkuvia yhteyksiä moninaisuuden, vallanjaon ja monimutkaisuuden merkitystä eri instituutioiden välillä. (Saito-Jensen, M. 2015, s. 3). Työn mukaan tyyppi 2:sen näkökulmasta hallinnon rakenteet ovat hämärtyneet toimijoiden välisten vuorovaikutusten vuoksi. Saito-Jensenin artikkelin mukaan teoria on sitä mieltä, että valtion rooli on heikentymässä tai muuttumassa. Siinä todetaan, että hallinta on liikkumassa useaan eri suuntaan, ja tämä voi tuoda eteen uusia arvaamattomia tilanteita. Eteen voi tulla ongelmia, mutta myös mahdollisuuksia, sillä valtioilla on mahdollisuus delegoida vastuuta muille hallintatasoille.

Tyyppi 2:n tärkeimpiä ominaisuuksia ovat tehtäväkohtaiset toimivalta-alueet (Task specific jurisdictions), Risteävät jäsenyydet (Intersecting membership), useat toimivaltatasojen tasot (Many jurisdictional levels) ja joustavat rakenteet (Flexible design) (Hoogie, L. & Marks, G., 2003, s. 237–239). Tehtäväkohtaiset toimivalta-alueet jakavat tehtäviä alueittain, kuten tietyn paikallisen palvelun tarjoamiseen (Hoogie, L. & Marks, G., 2003, s. 237). Suomessa tällainen tehtävien jako näkyy esimerkiksi hyvinvointialueiden muodossa. Toimivallat ovat siis toisistaan riippumattomia, jotka täyttävät selkeät toiminnot.

Risteävät jäsenyydet puolestaan keskittyvät siihen, miten ihmiset ja alueet voivat olla osa useita eri hallintorakenteita, eikä niiden tarvitse olla hierarkkisesti tai maantieteellisesti järjestettyjä (Hoogie, L. & Marks, G., 2003, s. 238). Tyyppi 2 eroaa risteävien jäsenyyksien myötä merkittävästi tyyppi 1:stä. Tyyppi 2:ssa alueet voivat olla osittain päällekkäisiä, kun taas tyyppi 1:ssä hallintorakenteet ovat puhtaita. Tyyppiä 2:ssa päätöksentekokeskuksia on useita toisistaan riippumattomia, jotka kuitenkin toimivat rinnakkain. Esimerkiksi kunnanvaltuusto ja seudun liikennevirasto ovat toisistaan riippumattomia, mutta toimivat yhdessä parhaan lopputuloksen saamiseksi. Risteävien jäsenyyksien ominaispiirteitä ovat myös vapaus valita, eli henkilön paikka ei ole automaattisesti päätetty, ja hänellä on vapaus valita, haluaako hän liittyä ryhmään/ryhmiin tai olla kokonaan liittymättä.

Päätöksiä ja hallintaa tapahtuu monella eri toimivaltatasolla ja tyyppi 2 mukaan valta ei jakaudu selkeästi vaan se muodostuu palvelujen ja ongelmien mukaan (Hoogie, L. & Marks, G., 2003, s. 238). Palvelu tai ongelma määrittelee, kuinka suuren mittakaavan toimivallan se tarvitsee. Esimerkiksi joukkoliikenne on yhden tai muutaman kunnan yhteistyö, kuten HSL, ja isommat ongelmat, kuten ilmastonmuutos vaatii kansainvälistä hallintaa.

Viimeisenä tyyppin 2 ominaisuutena on joustavat rakenteet. Tämä piirre on suunniteltu mukautumaan kansalaisten mieltymyksiin ja vastaamaan joustavasti muuttuviin tilanteisiin (Hoogie, L. & Marks, G., 2003, s. 238–239). Hoogien ja Marksien teoksen (2003) mukaan palveluja ja toimintoja perustetaan tarpeen mukaan ja lopetetaan, kun niille ei ole enää tarvetta. Teoksessa hyvänä esimerkkinä korostetaan kansainvälisiä järjestelmiä liittyen esim. ympäristösopimuksiin. Ympäristö asiat ovat rajoja ylittäviä haasteita, joten perinteiset hierarkkiset rakenteet eivät ole yhtä tehokkaita niiden ratkaisemiseksi.

Kun puhutaan monitasoisesta hallintajärjestelmästä, on myös puhuttava toissijaisuusperiaatteesta. Näiden kahden käsitteen välinen yhteys muodostaa perustan nykyaikaiselle hallintamallille, jossa keskiössä on toimivallan jakaminen eri tasojen

kesken niin, että päätöksenteko on lähellä kansalaisia (Alueiden komitea, 2024b). Toissijaisuusperiaate ohjaa hallinnon uudelleenorganisointia ja haastaa keskitetyn vallankäytön periaatteita, tuomalla esiin paikallistasojen toimijuuden merkityksen (Alueiden komitea, 2024b). Tämä on erityisen tärkeää MLG:n kontekstissa, jossa hallintorakenteet ovat verkostomaisia ja poliittinen ohjaus tapahtuu useiden keskenään kytkeytyneiden toimijoiden kanssa.

Toissijaisuusperiaate toimii eräänlaisena liimana, joka sitoo yhteen MLG:n erilaiset hallintotasot ja tukee niiden välistä vuorovaikutusta. Periaate edellyttää, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia, mikä edistää demokratiaa, legitiimiä ja poliittista osallisuutta (Kokaj, A. & Sinai, B. 2022, s.20–21). Tämä on tärkeä lähestymistapa silloin, kun tarkastellaan julkisen vallan vaikutuksia arjen tasolla, kuten alueellisessa ilmastopolitiikassa, jossa juuri paikallisilla toimijoilla on paras tietämys ja edellytykset tehdä hyödyllisiä ratkaisuja.

MLG:n merkitys näkyy myös EU:n ja Suomen alue- ja paikallishallinnon suhteessa. Euroopan alueiden komitea pyrkii vahvistamaan paikallistason asemaa päätöksentekoprosesseissa ja komitean vuoden 2024 vuosiraportin mukaan kunnat vastaavat noin 70 prosentista lainsäädännön soveltamisesta (Alueiden komitea, 2024b). Tämä auttaa ymmärtämään, ettei MLG ole vain teoreettinen ajatus, vaan se vaikuttaa suoraan arjen hallintaan, julkiseen toimintaan ja demokratian toteutumiseen. Tämä käytännössä näkyvä ulottuvuus tekee teoriasta kiinnostavan ja tärkeän työkalun nykypäivän hallinnan analysoinnille.

2.2 Osallisuus ja osallistuminen monitasoisessa hallinnassa

Osallisuus ja osallistuminen ovat keskeisiä käsitteitä, kun puhutaan yksilön hyvinvoinnista, mutta myös yhteiskunnan demokraattisesta kehityksestä. Osallisuuden käsite muovautuu usein asiakontekstin mukaan kuulumiseen ("social inclusion") tai osallistumiseen ja vaikuttamiseen ("participation") (Salminen ym. 2021, s. 82). Osallisuus

sisältää siis osallistumisen, ja se on yksilön tai yhteisön aktiivista toimintaa, esimerkiksi kansalaisen osallistumista politiikkaan, järjestöihin tai vapaaehtoistoimintaan (Järvelä ym. 2018, s. 5). Molemmat merkitykset ovat tärkeitä ja ne kietoutuvat toisiinsa. Yhteiskunnallisesti tämä tarkoittaa mukana olemista ja myös mahdollisuutta toimia ja vaikuttaa omaan elämään ja yhteiskuntaa koskeviin asioihin.

Osallisuuden toteutumista voidaan tarkastella ”Osallisuuden kehät”- mallin avulla, joka jäsentää osallisuutta kolmeen toisiaan täydentävään kehään (Salminen ym. 2021, s. 85). Ensimmäinen kehä liittyy merkityksellisiin sosiaalisiin suhteisiin, kuten perheeseen ja ystäviin. Ne tarjoavat perustan arjessa selviytymiselle ja kuulumisen kokemukselle. Toinen kehä tarkastelee palvelujen ja elinympäristön tarjoamaa turvaa, kuten koulut, harrastukset ja muut paikat, jossa kohdataan ihmisiä. Elinympäristö voi vahvistaa tai heikentää osallisuuden tunnetta. Kolmas ja tutkimukseen liittyvä kehä käsittelee yhteiskunnallista osallistumista, kuten työelämää ja poliittisiin prosesseihin mukaan pääsyä. Kaikkien kolmen kehän yhteinen tasapaino on olennainen osa kokonaisvaltaista hyvinvointia (Salminen ym. 2021, s. 87). Tässä mallissa erityisen mielenkiintoista on se, että se ei tarkastele osallisuutta vain yksittäisenä tekona, vaan vuorovaikutteisena ja konteksti riippuvaisena kokonaisuutena.

Osallisuuden kehät – mallin kolmas kehä viittaa osallistumisen vaikuttavimpaan muotoon, jossa kansalaiset tulevat kuulluksi ja osallistuvat aktiivisesti päätöksenteon suunnitteluun ja toteutukseen. Tässä kehän tasossa osallisuus kytkeytyy hallinnan prosesseihin rakenteellisesti. Monitasoinen hallinta, ja erityisesti tyyppi 2-muoto, tarjoaa hyvän viitekehyksen tällaiselle osallisuudelle ja edistää sen toteutumista paikallis- ja aluetasolla. Monitasoinen hallinta muuttaa perinteistä käsitystä politiikasta ja hallinnasta. Se laajentaa poliittisen johtajuuden roolia ylhäältä johdetusta päätöksenteosta verkostomaiseen ja mahdollistavaan vallankäyttöön, jossa kansalaisten ja eri toimijoiden tietoja, ideoita ja resursseja käytetään yhteisen arvon luomiseksi (Paananen, 2022, s. 235–236). Tämä lähestymistapa vastaa suoraan kolmannen kehän vaatimuksia, jossa osallisuuden täytyy olla vaikuttavaa ja perustua aitoon

kumppanuuteen hallinnon ja kansalaisten välillä (Salminen ym. 2021 s 85–86). Osallisuuden kehät- malli ja monitasoinen hallintajärjestelmä kulkevat siis käsikkäin. Monitasoinen järjestelmä tarjoaa osallistumiselle kanavat ja mahdollisuudet, joiden myötä osallistumisella on mahdollisuus toteuta, kun taas vahva ja aktiivinen osallistuminen lisää monitasoisen hallintajärjestelmän perusteellista päätöksentekoa.

Kuten jo edellisessä kappaleessa tuli sivuttua, osallisuus on olennainen osa monitasoisen hallintajärjestelmän teoriaa. MLG teoria ei vain mahdollista osallisuutta, vaan se edellyttää sitä, jotta hajautettu ja moniulotteinen hallinta toimii demokraattisesti ja legitiimisti. Osallisuus vahvistaa eri tasojen vuorovaikutusta ja tuo päätöksentekoa lähemmäs kansalaisia ja näin mahdollistaa paremman reagoinnin tarpeisiin ja olosuhteisiin. Ilman aktiivista osallistumista riski vallan keskittymisestä kasvaa, mikä voi heikentää päätöksenteon hyväksyvyyttä ja vaikuttavuutta. Osallistuminen tukee myös tiedonjakamista eri toimijoiden kesken ja mahdollistaa yhteisten ratkaisujen rakentamisen monimutkaisiin ongelmiin, kuten ilmastonmuutokseen (Järvelä, ym. 2018, s. 3 ja 8).

2.1. kappaleessa käsiteltiin monitasoisen hallinnan tyyppi 2 ominaisuuksia, joista yksi oli risteävät jäsenyydet. Risteävät jäsenyydet ja osallisuus kytkeytyvät tiivisti toisiinsa, sillä risteävien jäsenyyksien periaatteet tukevat osallistumisen monimuotoisuutta ja yksilön valinnanvapautta. Risteävät jäsenyydet viittaavat siihen, että ihmiset ja alueet voivat kuulua useisiin eri hallintorakenteisiin yhtä aikaan ilman, että nämä rakenteet ovat selkeästi hierarkkisia tai maantieteellisesti rajattuja (Hoogie & Marks, 2003, s. 238). Tämä monitasoinen rakenne mahdollistaa osallistumisen eri päätöksenteko areenoilla sen mukaan, mikä hallintotaso tai elin parhaiten vastaa yksilön tai yhteisön tarpeita.

Lisäksi, koska iso osa tyyppi 2-järjestelmästä rakentuu palveluiden ja ongelmien mukaan, osallistuminen voi suuntautua sinne, missä vaikutusvaltaa tarvitaan ja missä kansalaisten kokemat tarpeet ilmenevät. Tämä tekee osallistumisesta tarkoituksenmukaisempaa ja potentiaalisesti vaikuttavampaa. Risteävät jäsenyydet siis laajentavat ja syventävät

osallistumisen mahdollisuuksia tarjoamalla kansalaisille useita päällekkäisiä osallistumiskanavia, joita hei voivat käyttää tilanteen ja tarpeen mukaan (Hoogie & Marks, 2003, s. 238).

Toissijaisuusperiaate on myös olennainen osa osallisuutta. Edellisessä luvussa, jossa käsiteltiin monitasoisen hallintajärjestelmän teoriaa, kerrottiin toissijaisuusperiaatteen yhteydestä MLG:hen. Tässä kappaleessa tarkastellaan periaatetta osallistumisen näkökulmasta. Kun kansalaiset hyödyntävät oikeuksiaan osallistua, vaikuttaa se positiivisesti demokratiaan ja vahvistaa alueiden ja kuntien roolia (Alueiden komitea, 2024b). Alueiden komitean näkee paikallis- ja alueviranomaisten roolin merkityksen EU:n hallinnossa (Alueiden komitea, 2024b). Tässä on suora kytkös toissijaisuusperiaatteeseen, jossa päätöksentekoa pyritään siirtämään alimmalle mahdolliselle tasolle. Kun päätöksiä tehdään tämän mukaan, se voi lisätä kansalaisten luottamusta edustajiin (Alueiden komitea, 2024b). Toissijaisuusperiaate tukee ja vahvistaa osallisuutta siirtämällä päätöksentekoa lähemmäs paikallistasoa. Tämä auttaa paikallisia toimijoita sekä kansalaisia osallistumaan aktiivisemmin ja hyödyntämään paikallista tietoa.

Monitasoinen hallintajärjestelmä kuvastaa Euroopan unionin hallinnan rakennetta. Euroopan unionissa tehdään päätöksiä monella eri tasolla niin globaalilla kuin paikallisella tasolla. Euroopan unioni yhdistettiin monitasoiseen hallintajärjestelmän teoriaan alkujaan kansainvälisen politiikan näkökulmasta, mutta myöhemmin omana kokonaisuutena, jolla on omat toimielimet ja lainsäädäntö (Gal & Brie, 2011, s. 284–285). Euroopan unioni on siis poliittinen järjestelmä, eikä valtioiden välinen sopimusjärjestelmä. Gal & Brien (2011, s. 285) teoksessa todetaan, että EU:lla on kolme päätoimista hallintotasoa, jotka ovat eurooppalainen, kansallinen ja alueellinen. Eurooppalainen taso viittaa Euroopan komissioon, Eurooppa-neuvostoon ja Euroopan parlamenttiin, kun taas kansallinen viittaa jäsenvaltion omaan hallitukseen, eduskuntaan sekä viranomaisiin. Viimeinen tason on paikallinen ja alueellinen, jossa toimivat kaupungit ja alueiden komitea. Gal & Brien (2011, s. 285) teoksessa kuvaillaan myös,

kuinka nämä tasot ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Ensimmäistä tapaa on kuvailtu vertikaaliksi, jossa esimerkiksi alueellinen taso osallistuu neuvonantajan EU:n päätöksiin tai kansallinen taso toimeenpanee EU:n säädöksiä. Toinen tapa on horisontaali, jossa saman tason edustajat toimivat yhdessä, esimerkiksi alueiden komitea kommunikoi kaupunkien kanssa.

Molempien tapojen vuorovaikutuksessa nähdään osallistumista sekä itse vuorovaikutus voidaan nähdä teorian kontekstissa osallisuuden muotona. Eri tasot pääsevät osallistumaan päätöksenteon eri vaiheisiin keskenään sekä tasojen välillä. Teoria pyrkii siihen, että päätökset ei tapahdu vain ylhäällä, vaan vastuuta jaetaan. Osallistuminen ei ole näin rajattu vain kansallisille hallituksille, vaan myös alueilla ja kaupungeilla voi olla merkittävä rooli. MLG:n järjestelmä on antanut rakenteensa kautta kunnille ja paikallisille toimijoille mahdollisuuden vaikuttaa. Osallisuus vaatii siis järjestelmän, jossa rakenteet edistävät ja mahdollistavat sen.

3 Euroopan alueiden komitea ja ilmastopolitiikka

Tässä luvussa tutustutaan ja käsitellään Euroopan alueiden komiteaa sekä sen toimintaa erityisesti ilmastopolitiikassa. Luvussa etsitään myös asiayhteyksiä monitasoisen hallintajärjestelmän ja komitean osallisuuden välillä.

3.1 Euroopan alueiden komitea

Euroopan alueiden komitea (AK) on yksi Euroopan unionin neuvoo-antavaista toimielimistä, joka koostuu jäsenmaiden alue- ja paikallistason edustajista. Jäsenmaan ministerineuvosto nimittää (Kuntaliitto, 2025) vaaleilla valittujen paikallis- ja aluehallinnon edustajista komiteaa edustavat jäsenet (Euroopan unioni). Komitea perustettiin vuonna 1994 tuomaan Euroopan alueiden ja kuntien näkökulmia osaksi päätöksentekoa, koska se on lähempänä kansalaisia ja ne tuntevat parhaiten alueidensa erityispiirteet sekä haasteet (Alueiden komitean, 2024b). Komitea tuo esiin alueellisen tason näkemyksiä EU:n lainsäädäntöprosesseissa ja pyrkii varmistamaan, että EU:n politiikat heijastavat alueellista monimuotoisuutta. (Euroopan unioni).

Kansalaisten luottamus alue- ja paikallisviranomaisiin on kasvanut merkittävästi viimeisten vuosien aikana, ja vuonna 2024 noin 60 % kansalaisista kertoi luottavansa eniten juuri tähän hallinnon tasoon (Alueiden komitean, 2024b). Schakelin (2020, s. 768) artikkelissa mainitaan myös, kuinka komiteaan nimitetään korkean profiilin ehdokkaita, kuten aluehallituksen johtajia, joka viestii komitean roolin merkityksestä. Euroopan alueiden komitea korostaa alueellisen tiedon merkitystä EU:n päätöksenteossa ja painottaa paikallisten olosuhteiden huomioon ottamista (Alueiden komitea, 2023).

Käytännön tasolla komitea kokoontuu useita kertoja vuodessa, kuitenkin enintään 6 kertaa, täysistuntoihin, jossa käsitellään lainsäädäntöehdotuksia ja luodaan niistä lausuntoja (Euroopan Unioni). Komitea voi myös luoda omia lausuntoja, joka voidaan toimittaa muille EU:n toimielimille. EU:n korkeimmilla toimielimillä, kuten parlamentilla

ja komissiolla, on velvollisuus kuulla komiteaa paikallis- ja aluetasoa koskevissa politiikka kysymyksissä (Euroopan Unioni). Alueiden komitean keskeisiin tavoitteisiin kuuluu varmistaa alueiden huomioiminen kaikissa EU:n päätöksissä. Alueiden komitea vaatii esimerkiksi kohdennettua rahoitusta vihreän kehityksen ohjelmaan, alueiden huomioimista uudessa teollisuusstrategiassa, sekä investointia ilmastosopeutumiseen sekä monitasoisen hallinnon ja yhteissuunnittelun tehostamiseen (Alueiden komitea, 2024b). Alueiden komitea tukee alueita siis konkreettisen toiminnan kautta. Se edistää kansalaisten osallistumista järjestämällä vuoropuhelutilaisuuksia ja kuulemisia ympäri Eurooppaa. Komitea jakaa hyviä käytäntöjä esimerkiksi ilmastopolitiikassa ja julkisessa hallinnossa.

Euroopan alueiden komitea on merkittävä linkki EU:n jäsenvaltioiden kuntien ja alueiden välillä, mutta myös kuntien linkkinä EU-tasolle. Alueiden komitealla on yli 3000 osallistujan paikallis- ja aluetason verkosto, jonka yhteistyötä pyritään vahvistamaan (Alueiden komitea, 2024b). Tämä verkosto mahdollistaa yhteyksien luomisen ja vuoropuheluiden edistämisen alueiden ja kuntien päättäjien välillä.

3.2 Alueiden komitea ilmastopolitiikan toimijana

Euroopan alueiden komitea toimii eräänlaisena sillanrakentajana EU:n ilmastopolitiikan ja paikallis- ja aluetason välillä, vahvistaen alueellista osallistumista ja asiantuntemusta EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamisessa (Alueiden komitea, 2024a). Ilmastonmuutoksen aiheuttamat haitat näkyvät ensimmäisenä paikallis- ja aluetasolla rajuina lämpötiloina, järkyttävinä tulvina tai rannikolla veden pinnan nousemisena. On myös tärkeä muistaa, että ilmastonmuutoksen aiheuttamat haitat ei katso alueen ja maiden rajoja, vaan ne ovat rajoja ylittäviä ongelmia, joiden ratkaiseminen vaatii yhteistyötä. AK:lla on tähän parhaimmat valmiudet, sillä he näkevät alueiden tilanteet ajankohtaisesta näkökulmasta. Komitea onkin sitoutunut edustamaan ja pitämään paikallistason puolia EU:n päätöksenteossa (Alueiden komitea, 2024b).

Komitea on ottanut myös keskeisen roolin auttaa kuntia ja alueita ilmastomuutosten sopeutumisessa. AK ottaa roolia mobilisoimalla esimerkiksi kaupunginjohtajia erilaisten ilmastositimusten ja -aloitteiden kautta (Alueiden komitea, 2024b). Myös alueiden komitean vuoden 2023 lausunnon mukaan se tukee kuntia ja alueita vihreän siirtymän toteuttamisessa. Se edistää toiminnallaan vuoropuhelua ja yhteistyötä. Vuoden 2024 vuosiraportin mukaan alueiden komitea toimii foorumina ideoiden ja käytäntöjen vaihtamiselle eri alueiden ja kuntien välillä ympäri Eurooppaa. Tämä edesauttaa rajat ylittävää yhteistyötä ja vertaisoppimista. AK:n vuoden 2023 lausunnossa kehoitetaan myös hyödyntämään olemassa olevia foorumeita, jotta alueet pystyvät edesauttamaan toisiaan vihreän siirtymään sopeutumisessa.

Hallinnallinen monitasoisuus on myös edellytyksenä ilmastokriisin ratkaisemisessa. Eri tasot kansainvälisestä paikalliseen tasoon on osallistuttava ja toimittava yhdessä, jotta ilmastomuutoksen torjuminen olisi tehokkainta. Alueiden komitea korostaa paikallais- ja alueviranomaisten aktiivista osallistumista ilmastopolitiikan suunnitteluun ja seurantaan (Alueiden komitea, 2023). Komitea on ilmaissut toiveensa edistää vuoropuhelua ja yhteistyötä Euroopan komission kanssa vihreän siirtymää koskevissa asioissa (Alueiden komitea, 2024a). Tämän ohella AK pyrkii myös vahvistamaan monitasoista hallintoa, jossa päätöksenteko perustuu yhteissuunnitteluun, toissijaisuusperiaatteeseen ja eri tasojen väliseen luottamukseen (Alueiden komitea, 2024b).

Tätä lähestymistapaa voidaan lähestyä myös Elinor Ostromin kehittämällä polysentrisellä hallintomallilla, josta on mainittu jo luvussa 2.1. Polysentrinen järjestelmä tarkoittaa hallintamallia, jossa useat eri itsenäiset toimijat voivat tehdä päätöksiä ja tukeutua samalla toisiinsa (Ostrom, 2010, s. 32–33). Tämä näkyy myös vahvasti monitasoisen hallintajärjestelmän teorian tyyppi 2:ssa. Tämä tarjoaa teoreettisen ja Elinor Ostromin teoksen kautta myös empiirisen perustan ilmastotoimien tarkastelulle monella eri tasolla. Alkujaan teoriaa on sovellettu kaupunkialueiden julkisten palveluiden järjestämiseen, mutta Ostrom (2010, s. 33) toi sen myös ilmastomuutoksen kontekstiin. Polysentrisen

ajattelun mukaan julkiset hyödykkeet, kuten puhdas ilma ja ilmastoturvallisuus ovat luonteeltaan monitasoisia. Niitä tuotetaan ja niistä hyödytään monella eri mittakaavalla. Ei ole hyödyllistä luottaa vain yhteen hallinnantagoon, kuten kansainvälisiin ilmastopimuksiin (Ostrom, 2010, s. 35). Sen sijaan tarvitaan monitasoisia ratkaisuja, joka edellyttää kaikkien tasojen aktiivista osallistumista.

Euroopan alueiden komitea on tärkeä paikallis- ja aluetason ääni ilmastotoimissa ja se tuo ainutlaatuisen näkemyksen päätöksentekoprosessiin. Komitealla on useita keskeisiä vaatimuksia, jotka kattavat laajasti eri osa-alueita. Vaatimukset ovat poimittu kahdesta komitean täysistunnoissa tehdyistä lausunnoista vuosilta 2023 ja 2024. Vaatimukset keskittyvät mm. yleiseen strategiaan ja hallinnointiin, sekä paikallistason rooliin.

Ilmastonmuutoksen torjunta vaatii suunnittelemista, joka johtaa toimintaan ja tämän perustana on yleinen strategia sekä vahva hallinto. Alueiden komitean vuoden 2023 loppupuolella julkaistussa lausunnossa esitetään, kuinka komitea tukee EU:n vihreää siirtymää, mutta asettaa myös omia vaatimuksia ilmastotoimille. Samassa lausunnossa AK kehottaa, että vihreän siirtymän ohjelmalle laaditaan uusi selkeämpi suunnitelma, jotta se yhdistyisi selkeämmin kestävä kehityksen tavoitteisiin. Lausunnossa esitetään myös, kuinka ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävät toimet tulisi olla keskenään johdonmukaisia ja, jotta tämä olisi mahdollista EU:n, jäsenvaltioiden sekä alueiden tulee tehdä yhteistyötä ilmastopolitiikassa (Alueiden komitea, 2023). AK korostaa paikallis- ja aluetason viranomaisten roolin kasvua suunnittelussa ja päätöksenteossa, ja jotta tämä pystyttäisiin toteutumaan, nykyisiä säädöksiä tulisi päivittää (Alueiden komitea, 2023). Komitean strategian vaatimukset eivät lopu tähän, vaan he vaativat myös, että tiedon keruun ja sen seurantaan otettaisiin huomioon alueelliset erot, kuten maaseutualueiden haasteet. Jokainen alue on erilainen ja vaatii erilaisia ratkaisuja ilmastonmuutoksen torjunnalle.

Paikallistason rooli on keskeinen ilmastonmuutoksessa. AK painottaa paikkalähtöisiä ratkaisuja, joiden avulla voidaan huomioida alueiden erilaiset tarpeet ja vahvuudet.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita irtautumista yhteisistä tavoitteista, sillä EU:n ilmastopolitiikan ytimessä on yhtenäisyys. Paikallisten erityispiirteiden huomioiminen tekee toimista tehokkaampia ja samalla oikeudenmukaisempia (Alueiden komitea, 2024b). Keskeinen osa AK:n näkemystä on myös kansalaisten osallistaminen. Ilmastopolitiikka ei voi onnistua ilman asukkaisen sitoutumista, ja siksi kansalaisia tulisi ottaa mukaan aktiivisiksi toimijoiksi. Osallistuminen ei ole vain hallinnallinen velvoite, vaan demokraattinen perusoikeus, jonka vahvistaminen tukee myös luottamusta päätöksentekoon. AK esittää, että yleisön osallistumista koskevaa säännöstä (10 artikla) on tarpeen tiukentaa ja sen toteuttamista seurattava tarkemmin (Alueiden komitea, 2023).

Euroopan alueiden komitean rooli on erityisen tärkeä juuri tässä kontekstissa. Elinor Ostromin teoksessa (2010, s. 3) tuodaan esille, kuinka globaaleissa ilmastopöytäkirjoissa, kuten Kioton pöytäkirjassa, on puutteita ja ristiriitoja, jotka ovat pitkittäneet tehokasta toimintaa. Tämä korostaa monitasoista lähestymistapaa, jossa ratkaisuja etsitään globaalilla, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla (Ostrom, 2010, s. 4). Alueiden komitea toimii juuri monitasoisen hallinnan periaatteiden mukaisesti eli se ymmärtää, kuinka ilmaston muutos on globaali ongelma, mutta sen vaikutukset ovat paikallisia. Elinor Ostromin tutkielmassa (2010, s.4) todetaan ”ajattele globaalisti, toimi paikallisesti”, ja se tiivistää hyvin komitean roolin EU:n ilmastopolitiikassa.

3.3 Osallistumisen analyysi monitasoisessa hallintajärjestelmässä

Edellä on tarkasteltu monitasoista hallintajärjestelmää, osallisuuden käsitettä sekä alueiden komitean roolia erityisesti ilmastopolitiikan toimijana. Tässä kappaleessa analysoin, miten osallisuus rakentuu ja toteutuu monitasoisen hallintajärjestelmän viitekehyksessä erityisesti alueiden komitean kautta. Analyysi pohjautuu monitasoisen hallinnan teoriakehykseen, jossa tarkastelun keskeillä on osallisuus.

Euroopan alueiden komitea on erityisen kiinnostava toimija monitasoisen hallintajärjestelmän (MLG) viitekehyksessä, koska sen jäsenyys rakentuu suoraan paikallis- ja aluetason edustajista (Alueiden komitea, 2024b). Sen kautta alueiden ja kuntien näkökulmat tuodaan osaksi unionin päätöksentekoa, mikä on ratkaisevaa erityisesti ilmastopolitiikassa, jossa käytännön toimeenpano tapahtuu juuri paikallisella tasolla (Alueiden komitea, 2024b). Komitea ilmentää MLG:n keskeisiä piirteitä yhdistämällä eri hallinnon tasot toisiinsa, vahvistamalla osallisuutta ja luomalla kanavia niin muodolliselle kuulemiselle että epämuodolliselle vuorovaikutukselle. Aikaisemmassa luvussa esitelty MLG:n teoria ja osallisuus korostavat, kuinka monitasoinen hallinta perustuu päätöksenteon hajautumiseen, vastuiden limittymiseen ja osallistumisen merkitykseen. Alueiden komitean rooli konkretisoi nämä periaatteet käytännössä, sillä se tarjoaa institutionaalisen foorumin, jonka kautta paikallis- ja aluetason toimijat voivat osallistua EU-tason politiikan valmisteluun.

Edellisessä luvussa käsiteltiin jo alueiden komitean roolia ilmastopolitiikan toimijana, mutta miten alueiden komitea osallistaa siinä paikallistasoa sen edustajana? Se osallistaa paikallistasoa tuomalla lausuntoihin oman alueen ja kaupungin näkemyksiä ja tuoden näin päätöksentekoa lähemmäksi kansalaisia (Kokaj & Sinani, 2022, s. 24). Toinen osallistamisen tapa on komitea itse, sillä se toimii paikallis- ja aluetason edustajien virallisena väylänä vaikutta EU:n päätöksentekoon.

Euroopan alueiden komitean jäsenet pystyvät kanavoimaan paikallis- ja aluetason intressit sekä kokemukset EU-tasolle. Komitea antaa erilaisia lausuntoja ilmastopolitiikasta ja muista alue- ja paikallistasoa koskevista asioista, mikä mahdollista paikallistason äänen kuulumisen. Komitea on myös avainasemassa verkostojen ylläpitämisessä niin Euroopan alueiden välillä kuin myös eri tasojen välillä. AK vahvistaa toiminnallaan vuorovaikutusta ja edesauttaa monitasoisen hallintajärjestelmän toteutumista, koska sen kautta tietoa pystytään jakamaan moneen eri suuntaan.

Vaikka EU:n ylimmällä tasolla on virallinen valta asettaa tavoitteita, paikallis- ja aluetaso tuovat tavoitteet käytäntöön. Se varmistaa, että EU:n ilmastopolitiikka on realistista ja sovellettavissa eri alueilla. Komitean rooli tässä on erityisen tärkeä, sillä se näkee paraati paikalta, kuinka erilaiset täytäntöönpanot alkavat toimimaan ja he voivat sen perusteella kehittää raportteja sekä lausuntoja esimerkiksi mahdollisista kehitys ehdotuksista. Alueiden komitean kautta ylimmät tasot saavat kattavammin paikallista tietoa, mikä on tärkeää, sillä EU:n komission omat resurssit eivät riitä hankkimaan alueellista tietoa (Schakel, 2020, s.769).

Komitean rooli on neuvoa antava ja EU:n komissio on velvollinen kuulemaan komiteaa paikallis- ja aluetasoa koskevissa asioissa, mutta sillä ei ole valtaa tehdä päätöksiä (Schakel, 2020, s. 767–769). Haasteena on, että EU:n ylimmän tason halu ja kiinnostuksen kohteet ovat niin vahoja, että komitean neuvot eivät välttämättä tee suurta vaikutusta. Osittain komitean vaikutusvalta voi jäädä symboliseksi. Kuten 2.1 luvun Snowpiecer elokuva vertauksessa junan alemmat tasot voivat jäädä passiivisiksi toimijoiksi, joilla ei ole todellista päätösvaltaa, vaikka ne ovat osa järjestelmää. Samalla tavalla alueiden komitea voi jäädä vain muodolliseksi osaksi EU:n ilmastopolitiikkaa, jos sen ääntä ei oteta vakavasti päätöksenteossa.

Toisaalta komitealla on mahdollisuus vaikuttaa epämuodollisesti. Se voi toimia sillanrakentajana eri hallintatasojen välillä tuoden paikallistason näkökulmia esiin, joita ei muuten kuuluisi. Tämä epävirallinen rooli voi olla ratkaiseva siinä, että monitasoinen hallinta ei muutu pelkäksi hierarkiaksi, vaan avautuu aidoksi vuoropuheluksi, jossa alueet ja kaupungit osallistuvat aktiivisesti. Näin komitea voi haastaa vallan keskittymistä ja vahvistaa demokratian toteutumista EU:n ilmastopolitiikassa.

4 Yhteenveto

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu Euroopan alueiden komitean (AK) roolia EU:n monitasoisessa hallintajärjestelmässä, sekä sen merkitystä erityisesti ilmastopolitiikan näkökulmasta. Tavoitteena on ollut selvittää, miten AK osallistaa paikallis- ja aluetasoa EU:n toimintaan. Teoreettisena lähtökohtana on hyödynnetty monitasoisen hallinnan (multi-level governance, MLG) viitekehystä, jonka kautta alueiden ja paikallishallintojen rooli EU:ssa voidaan nähdä paitsi toimeenpanijoina myös aktiivisina toimijoin unionin politiikkaprosesseissa.

Tutkimuksen keskeisin havainto on, että AK on merkittävä kanava, jonka kautta alue- ja paikallistaso voivat tuoda esiin näkemyksiä EU-tasolla. Komitean jäsenet koostuvat vaaleilla valituista alue- ja paikallistason politikoista, joiden valtuutus perustuu suoraan paikalliseen demokratiaan. Tämän vuoksi komitealla on erityinen asema tiedonvälittäjänä, sillä se pystyy kanavoimaan ruohonjuuritason kokemuksia ja huolia EU:n päätöksenteon ytimeen. Lisäksi se ylläpitää vuorovaikutusta eri tasojen välillä ja tukee siten monitasoisen hallinnan toteutumista. Komitean kautta EU:n ylimmät päätöksentekuelimet saavat arvokasta tietoa paikallisista käytännöistä ja voivat mukauttaa politiikkatoimiaan realistisemmin eri alueiden tarpeisiin.

Samalla tutkielma osoittaa, että AK:n institutionaalinen asema on luonteeltaan neuvoo-antava, eikä sillä ole suoraa päätösvaltaa. Komissio on velvollinen kuulemaan komiteaa useilla politiikkalohkoilla, mutta se ei ole sidottu sen lausuntoihin. Tämä asettaa rakenteellisen rajoitteen AK:n vaikutusvallalle. Kuten Schakel (2020, s. 768–769) korostaa, komitean neuvojen painoarvo riippuu pitkälti muiden EU-toimijoiden kiinnostuksesta ja poliittisista prioriteeteista. Näin ollen AK:n vaikutus voi jäädä ajoittain symboliseksi.

Komitean rooli nousee erityisen tärkeäksi ilmastopolitiikan yhteydessä. Koska ilmastotavoitteiden käytännön toteuttaminen tapahtuu suurelta osin paikallisella ja alueellisella tasolla, komitean asema tiedonvälittäjänä on keskeinen. Ilmastopolitiikan tehokkuus edellyttää monitasoista hallintaa, sillä globaalit sopimukset yksinään eivät ole

riittäneet vauhdittamaan tarvittavia toimia. Alueiden komitean rooli nousee tässä olennaiseksi, sillä se toimii linkkinä EU-tason tavoitteiden ja paikallisen tason toteutuksien välillä. Ilmastonmuutoksen vaikutukset näkyvät nimenoman paikallisesti, ja siksi ratkaisuja on etsittävä lähellä ihmisiä, mutta samalla kuitenkin osana laajempaa eurooppalaista ja globaalia kokonaisuutta. Tämä lähestymistapa perustuu ajatukseen, että ilmastonmuutoksen torjunnassa on välttämätöntä yhdistää globaali näkökulma ja paikallinen toiminta.

AK:n toiminnassa voidaan kuitenkin tunnistaa useita haasteita. Ensinnäkin sen neuvooantava asema tarkoittaa, että se ei voi estää tai muuttaa EU:n päätöksiä, vaan sen rooli rajoittuu vaikutusyrityksiin. Toiseksi alueiden ja kuntien suuri moninaisuus aiheuttaa sen, että komitean sisällä voi olla vaikeaa muodostaa yhtenäisiä kantoja. Tämä voi heikentää sen painoarvoa suhteessa muihin EU:n instituutioihin. Kolmanneksi on olemassa riski, että AK:n toiminta näyttäytyy enemmän symbolisen osallistumisena kuin todellisena vaikuttamisena, mikä voi luoda pettymyksiä erityisesti alue- ja paikallistoimijoiden keskuudessa.

Tutkielman valossa voidaan todeta, että AK toimii eräänlaisena esimerkkinä toimivasta, mutta rajoitetusta osallisuudesta monitasoisessa hallintajärjestelmässä. Se lisää EU-politiikan legitimiteettiä ja luo vuorovaikutusta eri hallinnon tasojen välille, mutta ei kykene yksin tekemään päätöksiä. Myös Kokaj & Sinanin (2022) tutkimuksessa todetaan, että paikallistasolla on merkittävää rooli EU:n monitasoisessa hallinnassa, mutta rooli ja vaikutus jää usein myös epäsuoraksi. Komitean arvo onkin sen kyvyssä tuoda esiin paikallistason näkökulmia, luoda verkostoja ja toimia tiedonvälittäjänä ylhäältä alas ja alhaalta ylös, sekä horisontaalisesti.

Tutkielman jatkokehittämisen kannalta olisi hyödyllistä tutkia empiirisesti, kuinka paljon AK:n lausunnot todellisuudessa muokkaavat EU-lainsäädäntöä ja kuinka vahvasti sen näkemykset otetaan huomioon eri politiikkasektoreilla. Lisäksi olisi kiinnostavaa vertailla AK:n roolia suhteessa muihin alueiden osallistumiskanaviin sekä analysoida, miten eri

jäsenvaltioiden alueet hyödyntävä AK:n tarjoamia mahdollisuuksia. Erityisesti ilmastopolitiikan osalta jatkotutkimukset voisi selvittää, millaisia konkreettisia vaikutuksia komitean lausunnoilla on ollut EU:n ilmastopäätöksiin ja miten komitea voisi vahvistaa alueiden osallistumista vihreän siirtymän toimeenpanossa.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että AK on tärkeä osa EU:n monitasoista hallintajärjestelmää, vaikka sen institutionaalinen asema rajoittaakin sen vaikutusvaltaa. Sen vahvuus on paikallisten näkökulmien kanavoimisessa EU-tasolle ja ilmastopolitiikan toimeenpanon tukemisessa. Tulevaisuudessa sen merkitys voi kasvaa, mikäli EU haluaa aidosti vahvistaa alueiden roolia päätöksenteossa ja rakentaa entistä osallistavampaa unionia.

Lähteet

Benz, A. (2021). Policy Change and Innovation in Multilevel Governance. Noudettu

17.6.2025 osoitteesta: <https://doi.org/10.4337/9781788119177>

Daniell, K. A., & Kay, A. (2017) Multi-level Governance: Conceptual challenges and case studies from Australia. Noudettu 28.7.2025 osoitteesta:

<https://directory.doabooks.org/handle/20.500.12854/27749>

Euroopan alueiden komitea (2024a). EU:n ilmastopolitiikan tulevaisuus: hillintätavoitteiden ja sopeutumishaasteiden yhteensovittaminen. 163.

täysistunto. Noudettu 8.6.2025 osoitteesta: <https://cor.europa.eu/fi/our-work/opinions/cdr-1474-2024>

Euroopan alueiden komitea. (2023). Vihreän kehityksen monitasoinen hallinnointi – hallinnosta annetun asetuksen tarkastaminen. 158. täysistunto. Noudettu

8.6.2025 osoitteesta: <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2023-00903-00-01-ac-tra-fi.docx/content>

Euroopan Alueiden Komitea. (2024b). Vuosikertomus: Alueiden ja kuntien tila. Noudettu 24.5.2025. osoitteesta: [https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=d0cd0839-a881-11ef-acb1-](https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=d0cd0839-a881-11ef-acb1-01aa75ed71a1&format=pdf&language=fi&productionSystem=cellar&part=)

[01aa75ed71a1&format=pdf&language=fi&productionSystem=cellar&part=](https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=d0cd0839-a881-11ef-acb1-01aa75ed71a1&format=pdf&language=fi&productionSystem=cellar&part=)

Euroopan Unioni. (n.d.). Euroopan alueiden komitea (AK). Euroopan Unioni. Noudettu 22.5.2025 osoitteesta: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-committee-regions-cor-fi)

[budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-committee-regions-cor fi](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-committee-regions-cor-fi)

- Gal, D. & Brie, M. (2011) CoR's Withe Paper on Multilevel Governance – Advantages and Disadvantages. Noudettu 30.7. 2025 osoitteesta: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-329633>
- Hoogie, L. & Marks, G. (2003). Unraveling the Centarl State, but How? Types of Multilevel Governance. Noudettu 25.6.2025 osoitteesta: https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2016/09/hooghe.marks_unravelingcentralstate.a_psr_2003.pdf
- Järvelä, M., Lanki, T., Ratinen, I., Kortetmäki, T., Huttunen, S. & Turunen A. (2018) Osallistaminen ilmastopoliitikassa. *Suomen ilmastopaneeli*. Noudettu 26.6.2025 osoitteesta: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136874/Osallistaminen%20ilmas_topoliitikassa%20loppuraportti_final_220818.pdf?sequence=1
- Kokaj, A. & Sinaj, B. (2022). The multi-level governance of the European union: the role of the local government. *Jurnalul de Studii juridice*, 17(3-4), 14–26. Noudettu 1.6.2025 osoitteesta: <https://doi.org/10.18662/jls/17.3-4/107>
- Kuntaliitto. (2025). Euroopan alueiden komitea. Kuntaliitto. Noudettu 23.5.2025 osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/laki/eu-ja-kansainvalisyys/eu-edunvalvonta/euroopan-alueiden-komitea>
- Ostrom, E. (2010). A Polycentric Approach for Coping with Climate Change. *Policy Research working paper 5059* Noudettu 30.7.2025 osoitteesta: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/480171468315567893/pdf/WPS5095.pdf>
- Paananen, H. (2022) Poliittinen johtaminen ja kuntien vuorovaikutteinen hallinta. Noudettu 23.6.2025 osoitteesta: <https://doi.org/10.37450/ht.112108>

- Piattoni, S. (2010). The theory of multi-level governance : Conceptual, empirical, and normative challenges. *Oxford University Press, Incorporated*. Noudettu 26.5.2025 osoitteesta: <https://ebookcentral-proquest-com.proxy.uwasa.fi/lib/tritonia-ebooks/detail.action?docID=497650>
- Saito-Jensen, M. (2015). Multilevel Governance Theory. In Theories and Methods for Study of Mutlevel Environmental Governance (pp. 2-6). *Center for International Forestry Research*. Noudettu 23.5.2025 osoitteesta: <http://www.jstor.com/stable/resrep02152.5>
- Schakel, A. (2020). Multi-level governance in a 'Europe with the regions'. Noudettu 20.8.2025 osoitteesta: <https://doi.org/10.1177/1369148120937982>
- Salminen, J., Lehtonen, P., Rikala, S., Kuusisto, A., Luoma-Halkola, H., Puumala, E., Sointu, L., Wallin, A. & Häikiö, L. (2021). Osallisuuden kehät: Näkökulmia hyvinvoinnin muotoutumiseen. *Focus localis.3/2021*. Noudettu 26.6.2025 osoitteesta: <https://journal.fi/focuslocalis/issue/view/7929/1264>
- Toonen, T. (2010). The Works of Elinor and Vincent Ostrom. Noudettu 30.7.2025 osoitteesta: <https://doi.org/10.1080/19186444.2010.11658236>