

Allan Rosas and Esko Antola (eds.) (1995): *A Citizens' Europe: In Search of a New Order*. SAGE, London. 237 s.

Aloitetaan moitteista. Allan Rosaksen ja Esko Antolan toimittaman kirjan tärkein heikkous on näköalan kapeudessa. Tämä heikkous on kuitenkin hyvin suhteellinen. Itse asiassa edes sana 'kapea' ei ole välttämättä oikeaan osuva. *A Citizens' Europe: In Search of a New Order* on loppujen lopuksi monin tavoin näkemystä *avartava* verrattuna tavanomaiseen EU-keskusteluun.

Ongelma on kuitenkin olemassa: tästä kirjasta puuttuvat globaalinen, poliittis-taloudellinen taikka historianfilosofinen näkökulma. Jo pitkän aikaa moni politiikan teoreetikko on argumentoinut, että kansallisvaltiot ovat liian suuria suojelemaan kulttuureja tai takamaan osallistuvan demokratian toteutumisen. Mutta nyt samat teoreetikot esittävät usein myös, että kansallisvaltiot ovat liian pieniä säätelemään globalisoituvaa taloutta ja rikollisuutta tai ekologista keskinäisriippuvuutta. Näiden ajattelijoiden mielestä globalisaatio on innoittanut ja pakottanut ajattelemaan demokratian tilat ja toimijat uudelleen.

Kuitenkin kirjan *A Citizens' Europe: In Search of a New Order* näkökulma on sekä eurokeskeinen että enimmäkseen oikeustieteellinen. Kysymys ei ole yleisen ongelman ratkomisesta tietystä, erityisessä yhteydessä vaan nimenomaan Euroopan unionin demokratisoimisesta. Lisäksi näkökulma on pääasiassa oikeusopillinen. Kun nämä olennaiset rajoitukset otetaan huomioon, voi Rosaksen ja Antolan toimittamaa kirjaa lukea antaumuksella ja mielenkiinnolla.

Vielä yksi puute on kuitenkin mainittava: kirjasta puuttuu toimittajien johdanto. Mutta sellaisen korvikkeeksi käy aivan hyvin Karlheinz Neunreitherin kirjoitus 'Citizens and the Exercise of Power in the European Union: Towards a New Social Contract'. Neunreither katsoo, että Euroopan unionin kehitystä voi analysoida kolmen vaiheen mallin avulla. Ensimmäisessä

vaiheessa EU oli *paternalistinen*. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön ideologia oli Jean Monnet'n käsialaa. Ideana oli rajoittaa yhteisön kompetenssin alaa, jotta voitaisiin taata yhteisön *todellinen valta* edes tällä alueella. Lähestymistavasta tuli 'varsin teknokraattinen'. Kuitenkin toimintaperiaatteita luonnehti pyrkimys ottaa vastuuta sosiaalisista kysymyksistä. Päätösten vaikutusten kohteiksi joutuneita kuunneltiin, mutta käytännön päätöksenteko jäi pienen ammattiryhmän asiaksi. Nämä paternalistiset teknokraatit eivät olleet demokraattisessa vastuussa päätöksistään.

Toisessa, nykyisessä vaiheessa jatketaan osittain aiempia käytäntöjä, mutta samalla pyritään myös kehittämään jonkinlaista kansalaisuutta – osittain unionin vaikeiden legitimaatio-ongelmien takia. Tässä toisessa vaiheessa unionin poliittinen *kansalaisuus on epäsuoraa*: kansalaisuus riippuu kansallisvaltion jäsenyydestä, eikä suoraa osallistumisoikeutta ole sen enempää kuin edes suoraa demokraattista kontrollia. Neunreither puhuu myös *segmentoituneesta kansalaisuudesta*. Yhä useammin kansalaisuus määritellään erilaisiin funktionaalisiin alueisiin liittyvien oikeuksien kautta. Segmentoituneen kansalaisuuden eri osilla 'ei ole enempää yhteistä kuin tavaroilla supermarketin kärjissä'. Vertaus on sikäläkin osuva, että suuri osa unionin 'kansalaisoikeuksista' koskee toimintaa ja olemista *markkinoilla*. Neunreither arvostelee tällaista kansalaisuutta rousseaulaisesta näkökulmasta. Kansalaisuuden *poliittisuus* on hävinnyt näkyvistä, eikä kansalaisilla ole osuutta eurovaltiollisen vallan käyttöön. Lisäksi ihmisten identiteetin muodostuminen jää atomistisille markkinoille.

Kolmatta vaihetta ei ole Neunreitherin mukaan olemassaakaan, ei ainakaan vielä. Mutta sen voi *kuvitella*. Periaatteessa Neunreitherin kuvittelukyky on sidottu (varsin liberalistisesti tulkittuun) Rousseauhin ja kansallisvaltioparadigmaan. Hänhän arvostelee unionin nykykäytäntöjä juuri rousseaulaisesta näkökulmasta. Neljä sivua *'utooppisesta dialogista'* unionin ja sen kansalaisten välillä on kuitenkin omaperäisempi kuin Neunreitherin lähtökohdat. Toki jo tämän tarinan lyhyys kertoo, että se on hyvin alustava. Neunreither nostaa esille ennen kaikkea teknokratian, vallan ja tiedon suhteet. Hän esittää, että kansalaisten osallistumista voitaisiin lisätä luomalla helppoja ja yksinkertaisia tapoja hankkia samoista *pulmakysymyksistä erilaisia perusteltuja tulkintoja*. Näin asianmukaiselle mielipiteenmuodostukselle ja -vaihdolle luotaisiin vankka pohja. Lisäksi tarvittaisiin oikeanlaisia 'välittäviä rakenteita' – eli ilmeisesti jonkinlaista 'kansalaisyhteiskuntaa' – unionin ja kansalaisten välille.

Kirjassa *A Citizens' Europe: In Search of a New Order* on Neunreitherin artikkelin lisäksi vain yksi yleisempi artikkeli. Yleensä tarkastelun kohteena on joku yksityiskohtainen unionidemokratiaa tai kansalaisuutta koskeva kysymys (oikeustieteellisestä perspektiivistä). Sen sijaan Teija Tiilikainen on kirjoittanut rohkeita yleistyksiä sisältävän luvun nimeltä 'The Prob-

lem of Democracy in the European Union', jossa hän tarkastelee unionin demokraatioongelman yleisempiä kysymyksiä ja syväkulttuurillisia taustoja. Tiilikainen jakaa läntisen Euroopan kulttuuriperinnön kahtia, katoliseen, federalismia kannattavaan Eurooppaan ja protestanttiseen, liberalistista ja funktionalistista järjestystä kannattavaan Eurooppaan ja yrittää selittää unionin demokraatioongelmaa tämän jaottelun avulla.

Tiilikainen tuntuu puolustavan kahta, keskenään osittain jännitteistä, väitettä yhtäaikaan. Yhtäältä hän näyttäisi väittävän, että demokraatioongelma kumpuaa protestanttisen, liberalistisen Euroopan vastustuksesta. Toisaalta hän tuntuu selittävän demokraatioongelmaa sillä, että kyse on oikeastaan kahden erilaisen demokraatiakäsityksen törmäyksestä. Tuloksena on kompromissi, joka ei ole demokraattinen minkään käsityksen mukaan. Federalistit haluaisivat ylikansalliset versiot kansallisvaltioiden instituutioista unioniin, kun taas unionin pohjoisosissa asuvat liberalistiset pragmatit uskovat demokratian toteutuvan parhaiten, jos olemassa olevien valtioiden tahtoa kunnioitetaan ja samalla huolehditaan yhteisöllisten prosessien moninaisuudesta.

Tiilikaisen avauksen mielenkiintoisuudesta ja näkökulman rohkeudesta huolimatta lukija jää kaipaamaan kirjoittajan omaa demokraatiakäsitystä ja demokraattisuuden arvioinnin perustaa. Lisäksi Tiilikainen ei ehkä kykene täysin vakuuttamaan lukijaa, että hän olisi riittävän täsmällisesti kyennyt paikallistamaan taustalla olevat syväkulttuuriset rakenteet ja niiden vaikutuksen. Toisaalta muut kirjoittajat ovat selvinneet paljon helpommalla. Kun pitäydytään kansainvälisten sopimusten ja eurooppaoikeuden pykälien analyysissä, ei riskejä tarvitse ottaa niin paljon. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että Neunreither ja Tiilikainen yksin vastaisivat kirjan annista. Kirjan kahdeksasta muusta luvusta löytyy huolellisia ja usein kriittisiä oikeustieteellisiä analyysejä unionin kansalaisuuden ja demokratian tämänhetkisestä tilasta.

Jessurun d'Oliveira osoittaa, että unionin 'kansalaisuus on lähes kokonaan pelkkä symbolinen leikkikalu ilman sisältöä'. Kansalaisuuden julkinen, poliittinen puoli puuttuu lähes kokonaan. Unionikansalaisuus ei yleensä erottele kansalaisten ja ei-kansalaisten välillä. Unionin kansalaisuus on 'uusi nimi joukolle jo olemassa olevia oikeuksia' mutta kuitenkin 'lupaus tulevasta kehityksestä'.

Nanette Neuwahl puolestaan arvioi läheisyysperiaatetta ja myös läpinäkyvyyden ideaa unionissa. Läheisyysperiaate mainitaan Maastrichtin unionisopimuksen artiklassa B ja EC-sopimuksen artiklassa 3b, mutta sitä ei määritellä kunnolla missään. Neuwahl esittää, että tosiasiallinen määritelmä on alistainen päätöksenteon ja hallinnon *tehokkuuden* kriteerille ja että käytännössä se ei ainakaan lähennä päätöksentekoa kansalaisiin. Ainoat hallinnolliset 'tasot', joista välitetään, ovat unioni- ja valtiotasot. Neuwahlin mielestä tason valinnan kriteereiksi pitäisi kuitenkin nostaa ennen kaikkea demokraattisuus ja läpinäkyvyys. Läpinäkyvyyteen

kuuluu sekä päätösten ymmärrettävyys että se, että kantojen ja päätösten perusteet ovat kaikkien saatavilla. Lisäksi päätöksentekovaltaa pitäisi delegoida muillekin 'tasoille'.

Myös Erik Lundbergin analyysi poliittisista vapausoikeuksista EU:ssa on tehty huolellisesti. Minkälaisia oikeuksia poliittisiin aktiviteetteihin on muilla kuin tietyn valtion kansalaisilla? Takaako unioni niille viidelle miljoonalle EU-eurooppalaiselle, jotka asuvat toisen EU-maan alueella, joitakin poliittisia oikeuksia, joita muilla 'muukalaisilla' ei ole? Lundberg vastaa, että ei juurikaan. Ilmaisun, kokoontumisen ja yhdistymisen vapaudet ovat universaaleja ja siten unionista riippumattomia (tosin monissa EU-maissa on rajoituksia näihin). Puolueet ovat kansallisia ja niin ovat myös jopa europarlamenttivaalit. Vanhat kansalliset rajoitukset virkojen ja asemien avoimuudesta ovat voimassa Maastrichtin sopimuksen jälkeenkin. Vain osassa EU-maita muut kuin valtion kansalaiset saavat kuulua puolueisiin ja muodostaa puolueita. Näistä syistä johtuen myös oikeus osallistua ja asettua ehdokkaaksi kunnallis- ja europarlamenttivaaleihin on hyvin puutteellinen. Tällä hetkellä unionikansalaisuus takaa ennen muuta vain oikeuden vapaaseen liikkuvuuteen.

Lundbergin kritiikki pohjustaa Allan Rosaksen yritystä kyseenalaistaa sitä nykyistä lähtökohtaa, että unionikansalaisuus ei voi taata oikeutta osallistua kansalliseen vaalipolitiikointiin. Rosas ei niinkään esitä

uusia reseptejä vaan pyrkii osoittamaan, että toisinkin voisi toimia. Miksi eri kansallisuksia edustavat unionikansalaiset eivät saisi osallistua sen maan kansallisiin vaaleihin, jossa he elävät? Avartavaa tietoa löytyy myös Epaminondas A. Mariasin artikkelista, jonka aiheena ovat valitukset, kansalaisadressit ja kansalaisoikeuksien suojele, sekä Siofra O'Learyn artikkelista, jonka aiheena on sosiaalinen kansalaisuus.

Kirjoittajat tuntuvat jakavan käsityksen, että vallitseva 'kansalaisten Eurooppa' -retoriikka on lähinnä pelkkää propagandaa. Kukaan heistä ei kuitenkaan ole luopunut ajatuksesta, että unionikansalaisuutta voidaan kehittää. Jotkut heistä ajattelevat lisäksi, että koko projekti unionikansalaisuudesta sisältää myös innovatiivisia, jopa utooppisia piirteitä. Vaatimattomat ja usein illusorisetkin yritykset rakentaa unionikansalaisuutta nimittäin olettavat, että kansalaisuus *ei* edellytä suurta joukkoa jaettuja arvoja ja että kansallisuuden ja kansalaisuuden välillä *ei* ole välttämätöntä yhteyttä. Jäin kuitenkin kaipaamaan laajempaa yhteiskunta-analyysia. Esimerkiksi miten poliittisia identiteettejä voidaan muodostaa atomisoituvassa ja pirstaloituvassa post-nationalistisessa maailmassa? Mikä olisi yleisempi visio kosmopoliittisesta demokratiasta? Ehkä joku olisi voinut myös sanoa muutaman sanan nykyisenkaltaisen unionin näköalattomuudesta.

HEIKKI PATOMÄKI

Oikaisu

Politiikka-lehden numerossa 3/1995 julkaistuun, Johanna Hakalan kirjoittamaan kirja-arviioon Charles Taylorin kirjasta *Autenttisuuden etiikka* oli pujahtanut pieni asiavirhe.

Kirjan on suomentanut Timo Soukola, ei Juha Sihvola kuten kirja-arviossa virheellisesti mainittiin. Juha Sihvola on laatinut kirjan esipuheen.

Pahoittelemme virhettä.

Toimitus