

Edustuksellisuuden ongelma Euroopan parlamentin vaaleissa

VILLIINA HELLSTEN

Euroopan parlamentin vaalien alhainen äänestysaktiivisuus nostatti Suomessa mediakohun unionin legitimitietin tilasta: poliitikot, tutkijat ja tiedotusvälineet puhuivat poliittisesta katastrofista ja tulkitsivat unionin legitimitietin olevan passiivisen äänestysosallistumisen myötä vaakalaudalla. Ratkaisuksi esitettiin muun muassa vaalien yhdistämistä kunnallisvaaleihin. Vaikka äänestysosallistumista voidaan osin tulkita legitimitietin indikaattorina eikä kansalaisten vaalipassiivisuutta ole syytä vähätellä, ei asian ylidramatisointiin ole aihetta. Äänestysaktiivisuuden ei pitäisi olla itsetarkoitus, vaan tärkeämpää olisi tarjota aitoja poliittisia vaihtoehtoja, joiden kautta kansalaisten näkemykset voisivat välittyä unionin päätöksentekoon. Vaalit voivat legitimoida poliittista järjestelmää ainoastaan, mikäli kansalaiset uskovat vaalien kautta voivansa vaikuttaa politiikka-ohjelmien valintaan ja toteutukseen.

Seuraavassa katsauksessa tarkastellaan Euroopan parlamentin suoria vaaleja niihin kohdistuneiden – parlamentin ja koko Euroopan unionin legitimitettiin koskevien – odotusten valossa. Euroopan parlamentin vaalien alhaiseen äänestysaktiivisuuteen on esitetty useita syytä, joista merkittävimpänä pidän transnationaalisen puoluejärjestelmän kyvyttömyyttä artikuloida ylikansallisia eurooppalaisia intressejä. Tämä on puolestaan seurausta unionin poliittisen ulottuvuuden kehittymättömyydestä, mikä johtuu parlamentin heikosta asemasta unionin päätöksenteossa. Katsauksen alussa tar-

kastelen Euroopan parlamentin vaaleja vuosina 1979 – 1999 ja erityisesti ylikansallisten ja kansallisten puolueiden roolia niiden vaalikampanjoissa. Loppuosassa esittelen alan tutkimuskirjallisuuteen nojautuen, millä tavoin transnationaalisten puolueiden kyvyttömyys artikuloida eurooppalaisia intressejä vähentää kansalaisten mielenkiintoa Euroopan parlamentin vaaleihin. Lopuksi esitän joitakin näkemyksiä ylikansallisten puoluefederaatioiden mahdollisuuksista kehittyä vastuullisiksi, poliittisia suuntalinjoja luoviksi politiikan toimijoiksi kehittyvän eurooppalaisen sosiaalipoliittisen ulottuvuuden myötä.

Odotetut vaalit paljon vartijana

Euroopan parlamentin suorat vaalit luotiin aikanaan siinä toivossa, että vaalien kautta unionista muodostuisi taloudellisen yhteenliittymän ohella poliittinen, *demokraattinen*, uniioni, jota kehitettäisiin kansalaisten poliittisten tahdonilmausten kautta (ks. esim. Wallace 1979). Unionin perustamissopimusten taloudellista integraatiota korostavasta uusfunktionalistisesta luonteesta johtuen unionin poliittinen kehitys oli jäänyt taloudellisia saavutuksia heikommalle. Myöskään uusfunktionalistien odotamaa taloudellisen yhdentymisen viitoittamaa integraation laajenemista politiikan alueelle ei ollut tapahtunut. Kansalliset poliittiset eliitit, joiden yhteistyön uusfunktionalistit ollettivat synnyttävän myös poliittista yhdentymistä, oli-

vat osoittautuneet haluttomiksi poliittisen integraation edistämiseen poliittisten kannusteiden puuttuessa. (Sweeney 1984, 149–155; Fitzmaurice 1978, 222–225; ks. myös Steed 1984, 225–226.) Euroopan parlamentin suorat vaalit mahdollistivat yhtenä välttämättömänä, mutta yksistään riittämättömänä, elementtinä unionin asteittaisen politisoitumisen kansalaisten poliittisen osallistumisen kautta. Vaalien osallistumisastetta pidettiin ennakolta eräänlaisena legitimitteettitestinä niin parlamentille kuin koko unionille ja integraation etenemiselle.

Ensimmäiset suorat Euroopan parlamentin vaalit pidettiin yhdeksässä jäsenmaassa 7.–10. kesäkuuta 1979. Suorien vaalien kannattajat pettyivät: osallistumisaste oli kaikissa jäsenmaissa alhainen (ks. taulukko 1), itse asiassa alhaisempi kuin Euroopan parlamentin vaaleja edeltävissä tai niitä seuranneissa kansallisissa vaaleissa. Poikkeuksena tästä olivat ne maat, joissa vaaliosallistuminen Euroopan parlamentin vaaleihin oli pakollista tai joissa EP-vaalit vaalit järjestettiin samana päivänä (Reif & Schmitt 1980, 15–16; Reif 1985, 15–16). Myös kansalaisten tietoisuus käynnissä olevista vaaleista ja niitä kohtaan tunnettu kiinnostus oli parlamentin ja komission kattavista tiedotuskampanjoista huolimatta vähäinen (Lodge & Herman 1980, 50–56; Menke & Gordon 1980, 84).

Sen lisäksi, että kansalaisten äänestysaktiivisuus laski vaali vaalilta, ne toistivat myös muita ensimmäisten suorien vaalien asetelmia: vaalit toimitettiin eri maissa eri aikaan, vaaleille ei onnistuttu luomaan yhteistä vaalijärjestelmää ja tiedotusvälineiden mielenkiinto vaaleja kohtaan oli laimeaa. Lisäksi ylikansallisella

Taulukko 1. Äänestysaktiivisuus Euroopan parlamentin vaaleissa 1979–1999 (%).

1979	65,9
1984	63,8
1989	62,8
1994	59,2
1999	49,9

Lähde: Smith 1995b, 11 (v. 1979–1994); <http://www2.europarl.eu.int/election/newep/fi/ctcp.htm> (v. 1999).

puolueyhteistyöllä oli vain vähän vaikutusta kansallisiin kampanjoihin ja puolueet olivat haluttomia keskustelemaan eurooppalaisista asiakysymyksistä.¹

Suomessa viime kesäkuussa pidettyjen Euroopan parlamentin vaalien osallistumisaste oli historiamme alhaisin (30,1%). Vain heti itenäistymisen jälkeen pidetyissä kunnallisvaaleissa oli kansalaisten äänestysaktiivisuus yhtä matala (Pesonen ym. 1993, 85). Kansalaisten passiivisuuden selittäjänä ei kuitenkaan voitane pitää sitä, että Euroopan parlamentin vaaleissa ei olisi mahdollista luoda ajankohtaisia ja poliittisesti tärkeitä vaaliasetelmia. Pikemminkin kysymys on transnationaalisten puoluefедераatioiden kykenemättömyydestä edustaa eurooppalaisia poliittisia jakolinjoja. Kansalliset puolueet ovat puolestaan haluttomia käymään Euroopan parlamentin vaaleja muiden kuin kansallisten asiakysymysten merkeissä.

Vuoden 1984 vaalien kiinnostavuutta olisi voinut ajatella lisäävän unionin eteläinen laajentuminen ja yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvät rahoitusvaikeudet (Lodge 1986b, 5–11; Niedermayer 1984, 237–238). Lisäksi puolueet olisivat voineet keskustella parlamentin seuraavan puhemiehen valinnasta tai integraation tulevasta kehityksestä Euroopan unionin sopimuksen pohjalta (ibids. ja Steed 1984, 228–232). Vuoden 1989 vaaleissa eurooppalaisiksi asiakysymyksiksi olisivat Kuchlerin (1991, 86–91) mukaan voineet muodostua maatalousylijäämät, Turkin mahdollinen jäsenyys unionissa tai kehittyvät sisämarkkinat.² Vuoden 1994 vaalien alla ristiriitaisia asiakysymyksiä olivat Euroopan unionin sopimuksen lisäksi rahaliittoon liittyvät ratkaisut (Irwin 1995, 190–193). Kesäkuun 1999 vaaleissa keskustelua olisi Kosovon kriisin alla voitu virittää unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikasta tai vaikkapa siitä, pi-

¹ Vuoden 1979 vaaleista tarkemmin ks. myös Lodge 1979 ja Blumler 1983a; vuoden 1984 vaaleista esim. Lodge 1986c, Niedermayer 1984 ja Reif 1984, vuoden 1989 vaaleista esim. Bogdanor 1989, Curtice 1989, Niedermayer 1991 ja vuoden 1994 vaaleista esim. Smith 1995a ja 1995b, Gyomarch 1995, Boyce 1995 ja Irwin 1995.

² Vuoden 1989 vaalien transnationaalisen piirteensä on tosin pidetty vihreiden puolueiden vaalimenestystä (ks. Curtice 1989; Lakeman 1990, 87; Bogdanor 1989, 208).

täisikö vapaata liikkuvuutta rajoittaa elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi.

Vaikka Euroopan parlamentin vaikutusvalta on vuosien myötä kasvanut ja unionin poliittisella agendalla on vaalien ajankohtina ollut poliittisesti merkittäviä ja kauaskantoisia eurooppalaisia asiakysymyksiä, on Euroopan parlamentin vaaleille ollut tyypillistä, että vaalien transnationaalisuus, eurooppalaisuuden aste, on jäänyt kansallisten poliittisten asetelmien varjoon. Ylikansallisten puolueorganisaatioiden vaaliohjelmat eivät ole olleet jäsenpuolueita sitovia ja ne ovat jääneet merkityksettömiksi puolueiden kansallisia teemoja korostavassa kampanjoinnissa. Puolueet ovat eurovaaleissa myös osoittautuneet suorastaan haluttomiksi keskustelemaan eurooppalaisista asiakysymyksistä tai tarjoamaan toisistaan eroavia vaihtoehtoja Eurooppa-poliittisiin kysymyksiin. (Lodge & Herman 1980, 50–60; Niedermayer 1984, 237–241; Smith 1995a, 203–209.) Kansalliset asiakysymykset ovatkin Reifin mukaan olleet äänestäjille eurooppalaisia kysymyksiä tärkeämpi äänestysperuste kaikissa jäsenmaissa (esim. Reif 1985, 30; Blumler 1983c).³ Yleis-eurooppalaisiksi suunnitelluista parlamentin tiedotuskampanjoista ei myöskään ole muodostunut yhtenäisiä tiedotusohjelmia, sillä jäsenmaat ovat soveltaneet kampanjoita kansallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaan (Lodge & Herman 1980).

³ Reifin ja Schmittin (1980) mukaan Euroopan parlamentin vaalit ovat ominaispiirteidensä vuoksi ns. toissijaisia vaaleja (*second-order elections*). Termillä viitataan yhtäältä kansalaisten ja toisaalta puolueiden ja ehdokkaiden, kuin myös tiedotusvälineiden, käyttäytymiseen eurovaaleissa, mikä poikkeaa niiden käyttäytymisestä esimerkiksi kansallisissa parlamenttivaaleissa: äänestäjät osallistuvat passiivisemmin ja ovat halukkaampia äänestämään pienpuolueita, oppositio-puolueet menestyvät hallituspuolueita paremmin, äänestäjät vaihtavat puoluekantaansa herkemmin, puolueet kampanjoivat vähäisesti, ehdokkaiden merkitys vaaleissa korostuu, kansalliset kysymykset hallitsevat vaalikeskusteluissa ja tiedotusvälineet raportoivat vaaleista passiivisemmin. (Ks. tarkemmin Reif 1984, 1985; Reif & Schmitt 1980.) Koska Euroopan parlamentin vaaleissa on ”vähemmän pelissä” kuin tavanomaisissa toissijaisissa vaaleissa (esim. kunnallisvaalit), on eurovaaleja luonnehdittu myös ”kolmannen asteen” (*third-rate*) vaaleiksi (Irwin 1995).

Miksi Euroopan unionin kansalaiset eivät äänestä?

Äänestysaktiivisuus edellyttäisi äänestäjien ja parlamentaarikkojen välisen luottamuksen syntymistä. Tämän esteenä on pidetty Euroopan parlamentin toiminnan vaikeaselkoisuutta, koko unionin päätöksentekorakenteen erikoislaatuisuutta ja monimutkaisuutta sekä parlamentin ja parlamentaarikkojen etäisyyttä kansalaisista. Myös parlamentin toiminnan julkisuutta on pidetty riittämättömänä ja siihen liittyen on kritisoitu yhtäältä parlamentaarikkoja riittämättömästi yhteydenpidosta äänestäjiinsä ja toisaalta tiedotusvälineitä välinpitämättömästi ja ylimalkaisesta suhtautumisesta parlamentin toimintaan ja aikaansaannoksiin (Herman & Lodge 1978, 238–240; Lodge 1979, 448–449; Neunreither 1994, 302; Bourguignon-Wittke ym. 1985, 54–56; Lodge 1986b, 13–18).

Myös kansallisten parlamenttiryhmiin sitoutumattomuus suhteessa eurooppalaiseen puoluefедераatioihin, mikä mahdollistaa ryhmästä toiseen siirtymisen niin vaalien välillä kuin vaalikauden aikanakin, heikentää äänestäjien ja parlamentaarikkojen välistä luottamusta (Andeweg 1995, 61–62). Epäselvyyttä äänestäjien keskuudessa on lisännyt myös se, että Euroopan parlamentin vaalien tuloksia on usein pyritty tulkitsemaan kansallisten poliittisten olosuhteiden valossa, etenkin kansallisten hallitusten suosion mittauksina (Lodge 1979, 454). Koska puolueet ovat käyneet Euroopan parlamentin vaalit ensisijaisesti kansallisin tekein, on tästä aiheutuvaa poliittista epäselvyyttä myös pidetty äänestämättä jättämisen synnä. Puolueiden kansallispainotteiset kampanjat eurovaaleissa ovat hämärtäneet Euroopan parlamentin jäsenten valinnan ja Euroopan parlamentin välistä poliittista yhteyttä (Lodge 1986b, 22).

Transnationaalisen puoluejärjestelmän kehittämättömyys unionin legitimititeetti-ongelmana

Toisin kuin suorien vaalien kannattajat toivoivat, eivät parlamentin vaalit ole toistaiseksi onnistuneet unionin legitimointi- tai politisointitehtävässä. Andeweg (1995, 60) ja Steed (1984, 228) kuitenkin korostavat, etteivät suo-

rat vaalit itsessään ja yksinään tuota legitimi-teettiä. Vaalien legitimoivan ja politisoivan funktion toteutuminen edellyttää, että äänestäjät uskovat vaalien kautta voivansa vaikuttaa päätöksenteon suuntaan. Äänestäjien mielenkiinnon ja luottamuksen synnyttämiseksi vaalien on toimittava poliittisen edustuksellisuuden välineenä, jollaiseksi Euroopan parlamentin vaalit eivät näytä muodostuneen.

Keskeisimmin poliittisen edustuksellisuuden ongelma Euroopan unionissa kulminoituu transnationaalisen puoluejärjestelmän kehittymättömyyteen, joka on seurausta parlamentin heikosta asemasta unionin päätöksenteossa. Jotta vaalit voisivat toimia poliittisen edustuksellisuuden välineenä, on puoluejärjestelmän kyettävä tarjoamaan äänestäjille poliittisesti merkittäviä vaihtoehtoja. Poliittisen ulottuvuuden kehittymättömyys ilmenee kolmella transnationaalista puoluejärjestelmää kuvaavalla tavalla, jotka kaikki heikentävät vaaliosallistumisen poliittista merkitystä.

1) *Vaalit käydään puolueiden kesken, joita jakavat eurooppalaisten asiakysymysten sijaan kansalliset ristiriitautuvuudet* (ks. Bogdanor 1989, 208–209; Sweeney 1984). Eurooppalaisten puolueyhmittymien rooli vaalikampanjoissa on kaikissa vaaleissa jäänyt vähäiseksi (rajoittuen merkityksettömien ja poliittisesti sitomattomien yhteisten vaaliohjelmien luomiseen) samalla kun kansalliset toimijat ja kansalliset asiakysymykset ovat hallinneet vaaliasetelmia. Kaikissa Euroopan parlamentin vaaleissa on kuitenkin ollut joukko eurooppalaisia asiakysymyksiä, jotka ovat jakaneet äänestäjien mielipiteitä ja joiden pohjalta olisi voitu käydä eurooppalaisia vaalikampanjoita.

Kansallisten kysymysten painottaminen johtuu Smithin (1995a, 203–209) mukaan siitä, että Euroopan integraatio aiheuttaa enemmän puolueiden sisäisiä kuin niiden välisiä erimielisyyksiä, joten puolue-eliitit pyrkivät keskittämään vaalikampanjoinnin puolueen yhtenäisyyttä korostaviin kansallisiin teemoihin. Toisaalta Lodge korostaa, että koska Euroopan parlamentin vaaleille on, parlamentin heikosta institutionaalisesta asemasta johtuen, vaikea luoda poliittista merkitystä, kampanjoinnin painottaminen kansallisiin kysymyksiin on poliittisten eliittien ainoa mahdollisuus tehdä vaaleista äänestäjille mielenkiintoinen ja merkityksel-

linen tapahtuma (Lodge 1986a). Vaalien kansalliseen luonteeseen ovat Lodgen ja Hermanin (1980, 50–60) mukaan vaikuttaneet myös yhteisen vaalikäytännön puuttuminen, vaalijärjestelmien ja -lakien erilaisuus sekä vaalipäivien eriaikaisuus.

Kansallisten toimijoiden hallitsevaan asemaan vaaleissa liittyy kääntöpuolena transnationaalisten toimijoiden, *europaalaisten puoluefederaatioiden*, heikkous. Vaikka eurooppalaisia puoluefederaatioita alettiin perustaa jo ensimmäisten Euroopan parlamentin suorien vaalien alla, ovat ne vielä toistaiseksi sekä poliittisesti että organisatorisesti heikkoja. Merkittävimmiksi kansainvälisiksi toimijoiksi ovat muodostuneet muodollisestikin puolueiksi järjestäytyneet kristillisdemokraattien (EPP, 1976), sosialistien (PES, 1992), liberaalien (ELDR, 1993) ja vihreiden (1993) ryhmittymät. Toisinaan myös näitä puoluefederaatioita heterogeenisemmat ryhmittymät (esimerkiksi sateenkaariyhmä vuoden 1984 vaalien jälkeen) ovat organisoituneet vaalien alla tai vaalikaudella, mutta useimmat näistä ideologisesti hajanaisemmista ryhmistä ovat hajonneet jo ennen seuraavia vaaleja. (Lodge 1986a, 253–254; Smith 1995b, 12–15.)

Eurooppalaisten puoluefederaatioiden heikkoutta selittävinä tekijöinä mainitaan usein EU:n päätöksenteon eksekutiivinen rakenne, joka merkitsee, että virkamiesvaltaisella toimenpanoelimellä, komissiolla, on unionin päätöksenteossa merkittävä rooli. Tästä johtuen puolueiden on vaikea toimia julkisen mielipiteen ja päätöksenteon linkkinä. Transnationaalisten puoluefederaatioiden heikkoutta selittää myös ei-poliittisen, territoriaalisen ristiriitautuvuuden hallitseva rooli unionin politiikassa, puolueyhmittymien heterogeenisyys sekä kansallisten parlamenttivaltuuskuntien sidonnaisuus kansallisiin puolueisiin. Ne vastaavat Euroopan parlamentin vaalien ehdokasasetelusta ja kontrolloivat näin parlamentaarikkojen ideologista liikkumavapautta. (Hix 1995, 534–536; Andeweg 1995, 62–67.)

2) Hallitsevien ristiriitautuvuuksien kansallispainotteisuuden lisäksi Euroopan parlamentin puoluejärjestelmän kyvyttömyyttä poliittiseen edustukseen kuvastaa *puolueiden Euroopan integraatiota koskevien kantojen samankaltaisuus*. Lodge (1986b, 29–30) ja Irwin

(1995, 193–195) tarkastelevat transnationaalisten puoluefederaatioiden – sosialistien, liberaalien ja kristillisdemokraattien – ja näiden kansallisten sisarpuolueiden eurovaaliohjelmiä ja toteavat, että puolueiden vaaliohjelmien samankaltaisuudesta seuraa, etteivät puolueet kykene tarjoamaan poliittisesti merkittäviä vaihtoehtoja äänestäjille.

Poliitikkojen kiinnostus Euroopan parlamenttia ja sen vaaleja, eurooppalaisia asiakysymyksiä ja koko integraatioprosessia kohtaan on välttämätöntä äänestäjien mobilisoimiseksi. Blondel ym. (1998, 255–256) ovat empiirissä tutkimuksessaan todenneet, että kansalaisten äänestysaktiivisuuteen voimakkaimmin vaikuttavia tekijöitä ovat vaalikampanjointi sekä vaalien kokeminen merkityksellisinä, toisin sanoen se, että äänestäjä kokee, että vaaleihin osallistuvat puolueet ja ehdokkaat eroavat ohjelmiltaan ja mielipiteiltään toisistaan (ks. myös Blumler 1983b). Reif ja Schmitt (1980) ovatkin todenneet, että selkeän kannan integraatiokysymyksiin omaksuneet puolueet ovat Euroopan parlamentin vaaleissa menestyneet kannoistaan epävarmoja puolueita paremmin. Usein puolueet suhtautuvat varsin skeptisesti ja välinpitämättömästi, toiset vihamielisestikin, yhteisön instituutioihin ja koko integraatioprosessiin, minkä vuoksi ne eivät ole onnistuneet luomaan äänestäjiä innostavia vaalikampanjoita (esim. Lodge 1979, 452; Lodge 1986a, 260).

3) Kolmantena ominaispiirteenä Euroopan parlamentin puoluejärjestelmää luonnehtii *opposition puuttuminen*. Euroopan parlamentin toimintaa hallitsee kahden suurimman puolueen – sosialistien ja kristillisdemokraattien – konsensuaalinen yhteistyö, joka vaikeuttaa poliittisesti merkityksellisen ja toimivan opposition muodostamista. Tästä johtuen parlamentti ei kykene toimimaan jäsenmaiden puolueita ryhmittävällä ja äänestäjille tutulla sosioekonomisella vasemmisto-oikeisto -ulottuvuudella (Bogdanor 1989, 209–211)⁴.

Varsinaisen opposition puuttuessa Euroopan integraatioon kriittisesti suhtautuvan äänestäjän

⁴ Bogdanorin mukaan näkemykset vuosien 1979 ja 1984 vaalien oikeiston ja vuoden 1989 vaalien vasemmiston voitoista ovatkin osin harhaanjohtavia, sillä paikkamääräisistä enemmistöistä huolimatta ne eivät olleet poliittisesti merkityksellisiä.

onkin äänestettävä erilaisia pienpuolueita. Siten Irwin (1995, 195) ei välttämättä pidäkään pienpuolueiden menestystä Euroopan parlamentin vaaleissa ainoastaan heijastumana vaalien toissijaisesta luonteesta (vrt. Reif 1984, 1985; Reif & Schmitt 1980), vaan äänestäjän ainoana mahdollisena rationaalisena tapana ilmaista tyytymättömyytensä tai erimielisyytensä pääpuolueiden Eurooppa-politiikkoihin (myös Bogdanor 1989, 213; Niedermayer 1991, 9).

Euroopan parlamentin puoluejärjestelmän ongelmat – kansallisten ristiriitautottuvuuksien hallitseva asema, puoluekantojen samankaltaisuudesta johtuva ideologinen kilpailukyvyttömyys sekä opposition puuttuminen – selittyvät parlamentin heikon aseman ja vähäisen vaikutusvallan kautta. Koska Euroopan parlamentin vaalit eivät tuota poliittisesti merkittäviä voittajia ja häviäjiä eikä parlamentille vastuullista hallitusta, ei transnationaalisilla puoluefederaatioilla ole houkutus vastuuisten poliittisten ohjelmien luomiseen ja niiden edistämiseen. Toisaalta myöskään äänestäjillä ei tällöin ole mielenkiintoa pyrkiä vaikuttamaan unionin politiikkaan, koska puolueet eivät kykene tarjoamaan vastiketta heidän äänilleen. (Herman & Lodge 1978, 240–245; Hix 1995, 529, 542–543.)

Johtopäätelmiä: transnationaalisen puoluejärjestelmän ’politisoinen’

Eurovaalien alhaista osallistumisastetta ei, eurooppalaisen transnationaalisen puoluejärjestelmän edellämäinuita piirteistä johtuen, voida välttämättä pitää legitimizeetin puuttumisen indikaattorina, vaan kansalaisten passiivisuus ilmentää ennen kaikkea unionin poliittisen ulottuvuuden kehittymättömyyttä.⁵ Siten eurovaalien haasteena ei tulekaan pitää kansalaisten vaaliaktiivisuutta nostattavien teknisten ratkai-

⁵ Euroopan unionin kohdalla äänestyskäyttäytymisen tulkinta legitimizeetin asteen osoituksena on ongelmallista myös siksi, että vaaliosallistumisen tarkastelu legitimizeetin osoituksena pohjautuu valtiokeskeiseen legitimizeettiajatteluun, joka ei ole suoraan sovellettavissa monin tavoin kansallisista poliittisista järjestelmistä poikkeavaan Euroopan unionin poliittiseen järjestelmään (ks. esim. Andersen ja Burns 1996, 231; Dehousse 1995, 130–134; myös Blondel ym. 1998, 248–257).

sujen (esimerkiksi vaalien yhdistäminen kunnallis- tai muihin kansallisiin vaaleihin) kehittämistä, vaan kansalaisille mielekkään vaaliaseelman luomista.⁶ Keskeistä on, että äänestäjille tarjotaan todellisia, kilpailevia poliittisia vaihtoehtoja, jotta kansalaisten poliittinen tahdonilmaisu voi tapahtua.

Transnationaalisen eurooppalaisen puoluejärjestelmän kehittyminen edellyttää, että puolueille on tarjolla houkuttimia vastuulliseen poliittiseen toimintaan. Euroopan parlamentin valtaoikeuksien lisääminen on eräs keino lisätä puoluefедераatioiden poliittista merkitystä. Se johtaisi todennäköisesti europarlamentaarikkojen toiminnan voimakkaampaan valvontaan yhtäältä puoluefедераatioiden ja toisaalta kansallisten puolueiden taholta, millä on omat seurauksensa puoluefедераatioiden koheesioon. EP:n vallan lisäämiseen liittyy kuitenkin laajempiakin ongelmia, jotka koskevat unionin legitimitietin dualistista luonnetta: koska unioni koostuu 15 jäsenmaasta, on suoran, kansanvaltaisen vaikuttamisen lisäksi välttämätöntä säilyttää unionin legitimitietin välillinen luonne, joka perustuu jäsenmaiden hallitusten edustukseen Euroopan unionin neuvostossa.

Unionin legitimitietin dualistisuudesta seuraa, että mikäli parlamentin lainsäädäntövaltaa vahvistetaan suhteessa neuvostoon, tulisi samanaikaisesti vahvistaa neuvoston asemaa suhteessa komissioon, esimerkiksi saattamalla komissio myös neuvostolle vastuulliseksi (ks. Dehousse 1995, 130–135). Samalla kun Euroopan parlamentin aseman vahvistaminen unionin

päätöksenteossa vähentäisi unionin demokratia-vajetta, komission ja neuvoston valtasuhteiden tasapainottaminen mahdollistaisi unionin legitimitietin dualistisuuden säilymisen. Euroopan unionin päätöksentekojärjestelmän muuntaminen kaksipuoluejärjestelmän valta-asetelmia heijastavaksi, jolloin komission kokoonpano noudattaisi suoraan parlamentin poliittisia valta-asetelmia, ei Dehousen (mt.) ja Blondelin ym. (1998, 248–257) mukaan sen sijaan ole toivottavaa tai edes mahdollista, sillä unioni ei ole keskitetty ja poliittiselta kulttuuriltaan adversiaalinen poliittinen järjestelmä, josta esikuva parlamentin valta-asetelmaa heijastavasta komissiosta on omaksuttu.

Eurooppalaisten puoluefедераatioiden politisoituminen on erityisen tärkeää Euroopan rahaliiton toteutuessa. Euroopan rahaliiton ja kansallisen talouspoliittisen liikkumavapauden kaatumisen myötä unionin jäsenyyden taloudelliset vaikutukset konkretisoituvat EU-kansalaisen elämässä, joten on välttämätöntä, että kansalaisille on tällöin tarjota poliittisia vaihtoehtoja ilmaista mielipiteensä (ks. Hix 1995, 535–536, 542–543; Bogdanor 1989, 210).

Tätä näkemystä unionin politisoitumisesta tukee Matthew Gabelin (1998) empiirinen tutkimus, jonka mukaan unionin kannatuksen vaihtelut kansalaisryhmien keskuudessa selittyvät pääosin kansalaisten erilaisilla mahdollisuuksilla hyötyä unionin jäsenyyden myötä liberalisoituvista työn ja pääoman markkinoista. Siten korkeasti koulutetut ja korkeassa ammattiasemassa olevat suhtautuvat unioniin työntekijöitä ja korkeatuloiset pienituloisia myönteisemmin. Varsin johdonmukainen tutkimustulos viittaa myös siihen, että kansalaisten mielipiteet unionin jäsenyydestä ovat informoituja sekä rationaalisesti ja instrumentaalisesti perusteltuja. Integraation haasteena voidaankin, Gabelin tutkimustulosten valossa, pitää yhtäältä että eri yhteiskuntaluokkien tarpeet onnistutaan unionin päätöksenteossa huomioimaan ja toisaalta, että kansalaisten rationaalisesti perustellut näkemykset kyetään välittämään unionin päätöksentekoon (ks. Gabel 1998, 110).

Toistaiseksi kansalaisten utilitaaristen arvioiden kehittymistä transnationaaliseksi poliittiseksi jakolinjaksi on vaikeuttanut kansallisten toimijoiden hallitseva asema unionin poliittisessa järjestelmässä. Koska unionin kannan-

⁶ Tosin on huomattava, että myös erilaiset vaalitekniset ratkaisut ovat tärkeitä, jotta kansalaisten äänestämisen kynnystä voidaan alentaa, vaikkei niillä voida poistaa Euroopan parlamentin vaalien edustuksellisuuden ongelmaa. Tällaisia vaaliteknisiiä muutoksia nykyisiin käytäntöihin ovat muun muassa vaalipäivän siirto kesäkuulta huhti- tai toukokuulle, vaaliluetteloon rekisteröitymiseen liittyvien ongelmien helpottaminen tai vaalijankohdan jakaminen esimerkiksi kahdelle päivälle, joista toinen sijoittuisi viikonlopulle ja toinen arkipäivälle (ks. tarkemmin Blondel ym. 1998, 246–248). Esitys eurovaalien yhdistämisestä kunnallisvaaleihin ei sen sijaan ole kannatettava: vaalien yhdistäminen ei lisää kansalaisten ymmärrystä tai kiinnostusta Euroopan unioniin tai parlamenttiin. Pikemminkin, kahdella erilaisella areenalla pidettävien vaalien samanaikaisuus hämärtää vaalien merkitystä.

tus vaihtelee sosioekonomisen aseman ja siten unionista koettavan hyödyn mukaan, voidaan unionissa kuitenkin ajatella orastavan kansalliset rajat ylittävä sosiopoliittinen ristiriitautuvuus, jonka varaan eurooppalainen transnationaalinen puoluejärjestelmä voidaan perustaa (ks. Gabel 1998, 117, 121–122).

Yhteenvetona voidaan todeta, että eurovaalien alhainen osallistumisaste ei välttämättä heijasta kansalaisten voimakasta epäluottamuksen ilmaisua Euroopan integraatiota kohtaan. Sen sijaan, että kansalaisten vaalipassiivisuutta tulkitaan legitimittein affektiivisen komponentin – tunteet, mielipiteet – indikaattorina, kansalaisten osallistumattomuutta pitäisikin tarkastella pikemminkin unionin poliittisen ulottuvuuden kehittymättömyyden ilmentymänä ja unionin päätöksentekojärjestelmän legitimittein proseduraalisena heikkoutena.⁷ Mikäli Euroopan parlamentin puoluejärjestelmä ei kuitenkaan onnistu profiloitumaan poliittisen edustuksellisuuden välineeksi, saattavat Euroopan parlamentin vaalit alenevine äänestysosallistumiseen pahimmillaan lisätä kansalaisten vieraantumista Euroopan unionista ja sen instituutioista (Bogdanor 1989, 214, ks. myös Steed 1984, 228).

Erityisen tärkeää aidon poliittisen keskustelun aikaansaaminen ja kansalaisten siihen osallistuminen on myös siksi, että Euroopan unioni on edelleen rakenteilla oleva poliittinen yhteisö, jolle aito ja avoin keskustelu siitä, millaiseksi yhteisöä halutaan rakentaa, on sen demokraattisuuden edellytys (ks. Wallace & Smith 1995, 214–215). Aidosti edustuksellisen puoluejärjestelmän kehittäminen on edellytys sosiaalisemman ja kansalaisille läheisemmän Euroopan luomiseen. Poliitikkojen ja äänestäjien poliittinen tahto määrää lopulta sen, millaiseksi yhteisöksi Euroopan unioni kehittyy.

⁷ Tämän näkemyksen perustana on David Eastonin (1965) poliittisen järjestelmän eri tasojen ja näiden kannatuksen erilaisten muotojen erittely. Tämä on tärkeää sen vuoksi, että kannatus voi kohdistua järjestelmän eri tasoihin vaihtelevasti ja kunkin tason kannatuksen muutokset voivat aiheuttaa erilaisia jännitteitä järjestelmälle. Samoin on tärkeää erotella toisistaan legitimittein affektiivinen ja instrumentaalinen komponentti, joista jälkimmäisen voidaan usein tulkita heijastavan tavanomaista poliittisen johtajiston toiminnan kriittistä kansalaisarviointia.

LÄHTEET

- Andersen, Svein S. & Burns, Tom R. (1996): *The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: a Study of Post-Parliamentary Governance*. Teoksessa Andersen, Svein S. & Eliassen, Kjell A. (eds.): *The European Union: How Democratic Is It?* SAGE Publications, London.
- Andeweg, Rudy (1995): *The Reshaping of National Party Systems*. Teoksessa Hayward, Jack (ed.): *The Crisis of Representation in Europe*. Frank Cass, London.
- Blondel, Jean & Sinnott, Richard & Svensson, Palle (1998): *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy, and Legitimacy*. Clarendon Press, Oxford.
- Blumler, Jay G. (ed.) (1983a): *Communicating to Voters: Television in the First European Parliamentary Elections*. Sage, London.
- Blumler, Jay G. (1983b): *Communication and turnout*. Teoksessa Blumler, Jay G. (ed.): *Communicating to Voters: Television in the First European Parliamentary Elections*. Sage, London.
- Blumler, Jay G. (1983c): *Was it a European election to voters? Teoksessa Blumler, Jay G. (ed.): Communicating to Voters: Television in the First European Parliamentary Elections*. Sage, London.
- Bogdanor, Vernon (1989): *Direct Elections, Representative Democracy and European Integration*. *Electoral Studies* 8:3, s. 205–216.
- Bourguignon-Wittke, R. ym. (1985): *Five Years of the Directly Elected European Parliament: Performance and Prospects*. *Journal of Common Market Studies* 24:1, s. 39–59.
- Boyce, Brigitte (1995): *The June 1994 Elections and the Politics of the European Community*. *Parliamentary Affairs* 48:1, s. 141–156.
- Curtice, John (1989): *The 1989 European Elections: Protest or Green Tide?* *Electoral Studies* 8:3, s. 216–230.
- Dehousse, Renaud (1995): *Constitutional Reform in the European Community: Are There Alternatives to the Majoritarian Avenue?* *West European Politics* 18:3, s. 118–136.
- Easton, David (1965): *A Systems Analysis of Political Life*. John Wiley & Sons Inc, New York.
- Fitzmaurice, John (1978): *Direct Elections and the Future of the European Parliament*. *West European Politics* 1:2, s. 208–225.
- Gabel, Matthew (1998): *Interests and Integration: Market Liberalization, Public Opinion, and European Union*. University of Michigan Press.
- Guyomarch, Alain (1995): *The European Elections of 1994*. *West European Politics* 18:1, s. 173–187.
- Herman, Valentine & Lodge, Juliet (1978): *Democratic Legitimacy and Direct Elections to the European Parliament*. *West European Politics* 1:2, s. 208–225.
- Hix, Simon (1995): *Parties at the European Level and the Legitimacy of EU Socio-Economic Policy*. *Journal of Common Market Studies* 33:4, s. 527–554.
- Irwin, Galen (1995): *Second-Order or Third-Rate? Is-*

- sues in the Campaign for the Elections for the European Parliament 1994. *Electoral Studies* 14:2, s. 183–199.
- Küchler, Manfred (1991): Issues and Voting in the European Elections 1989. *European Journal of Political Research* 19:1, s. 81–103.
- Lakeman, Enid (1990): Elections to the European Parliament. *Parliamentary Affairs* 43:1, s. 77–89.
- Lodge, Juliet (1979): The European Elections of 1979: a Problem of Turnout. *Parliamentary Affairs* 32:4, s. 448–458.
- Lodge, Juliet (1986a): Conclusion. Teoksessa Lodge, Juliet (ed.): *Direct Elections to the European Parliament 1984*. Macmillan, London.
- Lodge, Juliet (1986b): Introduction. Teoksessa Lodge, Juliet (ed.): *Direct Elections to the European Parliament 1984*. Macmillan, London.
- Lodge, Juliet (ed.) (1986c): *Direct Elections to the European Parliament 1984*. Macmillan, London.
- Lodge, Juliet & Herman Valentine (1980): Direct Elections to the European Parliament: a Supranational Perspective. *European Journal of Political Research* 8:1, s. 45–62.
- Menke, Kurt & Gordon, Ian (1980): Differential Mobilisation for Europe: a Comparative Note on Some Aspects of the Campaign. *European Journal of Political Research* 8:1, s. 63–90.
- Neunreither, Karlheinz (1994): The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation Between the European Parliament and the National Parliaments. *Government and Opposition* 29:3, s. 299–314.
- Niedermayer, Oskar (1984): The Transnational Dimension of the Election. *Electoral Studies* 3:3, s. 235–243.
- Niedermayer, Oskar (1991): The 1989 European Elections: Campaigns and Results. *European Journal of Political Research* 19:1, s. 3–16.
- Pesonen, Pertti & Sänkiaho, Risto & Borg, Sami (1993): *Vaalikansan äänivalta. Tutkimus eduskunta-vaaleista ja valitsijakunnasta Suomen poliittisessa järjestelmässä*. WSOY, Juva.
- Reif, Karlheinz (1984): National Electoral Cycles and European Elections 1979 and 1984. *Electoral Studies* 3:3, s. 244–255.
- Reif, Karlheinz (1985): Ten Second-Order National Elections. Teoksessa Reif, Karlheinz (ed.): *Ten European Elections: Campaigns and Results of the 1979/81 First Direct Elections to the European Parliament*. Gower Publishing Company, London.
- Reif, Karlheinz & Schmitt, Hermann (1980): Nine Second-Order National Elections: a Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. *European Journal of Political Research* 8:1, s. 3–44.
- Smith, Julie (1995a): Appendix. The 1994 European Elections: Twelve Into One Won't Go. Teoksessa Hayward, Jack (ed.): *The Crisis of Representation in Europe*. Frank Cass, London.
- Smith, Julie (1995b): *Voice of the People. The European Parliament in the 1990s*. Royal Institute of International Affairs, London.
- Steed, Michael (1984): Failure or Long-Haul? European Elections and European Integration. *Electoral Studies* 3:3, s. 225–234.
- Sweeney, Jane P. (1984): *The First European Elections: Neo-Functionalism and the European Parliament*. Westview Press, Boulder, Colorado.
- Wallace, Helen (1979): The European Parliament: the Challenge of Political Responsibility. *Government and Opposition* 14:4, s. 433–443.
- Wallace, William & Smith, Juliet (1995): Democracy or Technocracy? European Integration and the Problem of Popular Consent. Teoksessa Hayward, Jack (ed.): *The Crisis of Representation in Europe*. Frank Cass, London.