

Sverker Gustavsson, Krister Karlsson & Thomas Persson (eds.): *The Illusion of Accountability in the European Union*. London: Routledge, 2009; Erik O. Eriksen: *The Unfinished Democratization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

EU:sta kiinnostuneelle demokratiatutkijalle ja kenties myös demokratiasta kiinnostuneelle EU-tutkijalle on nyt tarjolla kaksi uutta teosta, jossa arvioidaan EU:ta erilaisista demokratiateoreettisista näkökulmista. Gustavssonin ym. toimittama teos lähtee tilivelvollisuuden käsitteestä, kun taas Eriksenin teoria nojautuu deliberatiivisen demokratian teoriaan. EU-perussopimuskeskustelun lähestyessä tällä kertaa loppuaan onkin mielekästä palata peruskäsitteiden pariin.

Tilivelvollisuuden käsite on ollut usein esillä, kun puhutaan mahdollisuudesta demokratisoida EU:ta. Joidenkin teoreetikkojen mukaan päätöksentekijöiden tilivelvollisuus on keskeisin tekijä, joiden perusteella edustuksellinen demokratia voidaan erottaa muista päätöksentekijärjestelmistä. Edustuksellisessa demokratiassa tilivelvollisuus edellyttää toisaalta päätöksenteon julkisuutta ja toisaalta institutionaalisia keinoja kontrolloida ja sanktioida päätöksentekijöitä. Keskeisimpänä kontrolli- ja sanktiomekanismina voidaan pitää säännöllisesti toistuvia kilpailullisia vaaleja. Viimeaikaisessa kirjallisuudessa tilivelvollisuuden käsitettä on laajennettu. Esimerkiksi Mark Bovensin deliberatiivisen demokratiakäsityksen innoittaman määritelmän

mukaan tilivelvollisuus tarkoittaa laajemmin päätöksentekijän velvollisuutta perustella päätökset julkisesti siten, että yleisöllä on mahdollisuus arvioida näitä perusteita. Bovensin mukaan tilivelvollisuuteen *voi* kuulua mahdollisuus aiheuttaa seuraamuksia päätöksentekijälle. Tämän määritelmän mukaan tilivelvollisuus ei välttämättä edellytä seuraamuksia; ja seuraamukset voivat olla luonteeltaan informaaleja, esimerkiksi julkisuudessa tapahtuva uskottavuuden menetyks.

Gustavssonin ym. kokoamaa teosta voidaan kiittää erityisesti siitä, että koko kirja on rakennettu yhden peruskäsitteen ympärille. Lisäksi kirjoittajien peruskäsitettä koskevat tulkintaerot tulevat hyvin esille. Kirjan luvut kattavat tilivelvollisuuden eri puolia alkaen sen mahdollisuudesta maailmanpolitiikassa (Robert O. Keohane), sen merkityksestä demokratiateoriassa (Heidrun Abromeit), tilivelvollisuudesta EU-sopimusten uudistamisessa (Christer Karlsson) päätyen erillisten EU-instituutioiden, kuten Euroopan keskuspankin ja komission tilivelvollisuuteen. Lisäksi pohditaan kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen roolia tilivelvollisuuden toteutumisessa.

Kirjan toimittajat sallivat kirjassa erilaisia tilivelvollisuuden tulkintoja, mutta kaiken kaikkiaan he haluavat pitää kiinni demokraattisen tilivelvollisuuden vahvasta määrittelystä, joka päätöksenteon julkisuuden lisäksi edellyttää institutionalisoituja sanktiointikeinoja. Lisäksi Daniel Naurinin luvussa korostetaan sitä, että viime aikoina paljon keskusteluissa esillä ollut läpinäkyvyys ei suinkaan ole julkisuuden saati sitten tilivelvollisuuden synonyymi. Päätöksenteon läpinäkyvyys viittaa lähinnä päätöksentekoon liittyvän informaation saatavuuteen ja ymmärrettävyyteen. Julkisuus viittaa aktuaaliseen prosessiin, jossa tällaista informaatiota käsitellään, tulkitaan ja välitetään edelleen. Näin ollen läpinäkyvyyttä voidaan pitää keinona mahdollistaa julkisuus; toisaalta julkisuus on ainoastaan välttämätön, mutta ei riittävä ehto tilivelvollisuudelle.

EU-keskustelua hiukan huonosti tuntevalle lukijalle erityisen valaiseva on Sverker Gustavssonin artikkeli, jossa käydään läpi EU:n legitimaatiota koskevia näkemyksiä. Akateemisissa keskustelussa runsaasti huomiota saaneita Moravscikin ja Majonen näkemyksiä Gustavsson kutsuu historian loppu -näkemyksiksi. Näiden näkemysten mukaan EU:n oikeutus perustuu sen kykyyn tuottaa taloudellisen hyvinvoinnin kannalta suotuisia, markkinoiden toimintaa edesauttavia päätöksiä, joita tässä näkökulmassa pidetään pitkällä tähtäimellä yleisen edun mukaisena. Päätöksenteon eristäminen demokraattiselta tilivelvollisuudelta on tällaisten päätösten tekemisen edellytys, sillä tilivelvollisuus toisi mukanaan päätöksentekijöiden pyrkimyksen miellyttää omaa äänestäjäkuntaansa. Gustavssonin mukaan tässä näkemyksessä oppositiolla ei ole roolia; korkeintaan sen rooli on Kircheimerin termin häviävä (*waning*). Gustavsson näkee tämänlaisen demokraattisen tilivelvollisuuden välttämättömänä ongelmallisena – ja tavallaan myös pidemmän päälle tarpeettomana olettaen että EU:n tarjoamat edut vähitellen vakuuttavat myös häviävän opposition.

Gustavsson edustaa kantaa, jonka mukaan ristiriidat ovat olennainen osa politiikkaa, ja demokratiaan kuuluu ristiriit-

taisten näkökulmien hyväksyminen. Demokratiateoreettiselta kannalta ihanteellista olisikin seurata joko federalistista tai sille vaihtoehtoista konfederalistista näkemystä, joiden mukaan tilivelvollisuuden tulee toteutua täydellisesti joko EU:n tai kansallisvaltioiden tasolla. Gustavsson ei kuitenkaan kannata federalistista näkemystä, joka edellyttäisi demokraattisen tilivelvollisuuden ja siitä seuraavan poliittisen kilpailun mahdollisuutta EU-tasolla. Hän ei myöskään kannata niitä näkemyksiä, joiden mukaan poliittinen kilpailu tulee mahdollistaa EU-tasolla asteittain. Gustavssonin mukaan tilivelvollisuuden ja tätä kautta poliittisen kilpailun mahdollistaminen todennäköisesti nostaisi jatkuvasti esille myös perustuslailliset kysymykset koskien EU-päätöksenteon oikeutusta eri politiikka-aloilla ja samalla aggressiivisen nationalismin riskin. Ottaen huomioon integraation historian ja siinä tehdyt virheet, Gustavsson päätyy kannattamaan Scharpf:n ja Bartolinin edustamaa kantaa, jossa EU-politiikan perusteena tulee olla varovaisuus ja kunnioitus kansallista demokratiaa kohtaan.

Gustavssonin ym. teoksen johtopäätös on, että EU:ssa demokraattinen tilivelvollisuus on edelleen pitkälti illuusio ja että älyllinen rehellisyys edellyttää tämän seikan myöntämistä. Erik Oddvar Eriksenin kirjassa lähtökohtana on puolestaan deliberatiivinen käsitys demokratiasta. Vaikka deliberatiivisen demokratian teorian mukaiset julkisen päätöksenteon ideaalit ovat melko yksiselitteisiä abstraktilla tasolla, teoreetikkojen välillä näyttää olevan hyvinkin erilaisia näkemyksiä siitä, minkälaiset instituutiot ja käytännöt parhaiten toteuttavat näitä ideaaleja. Deliberatiivisen demokratian teoriassa on myös elitistinen tendenssi, koska siinä korostetaan päätöksenteon rationaalisuutta ja kohtuullisuutta. Näin ollen teoria näyttäisi asettavan osallistumiselle korkeat laatukselliset ja samalla sulkevan pois tietynlaiset diskurssit. Deliberatiivisen demokratian teoreetikot eivät myöskään ole yksimielisiä edustuksellisen demokratian kansalaisilleen tarjoaman päätöksenteon tilivelvollisuuden määrittelystä tai merkityksestä. Nämä teoriaperinteen sisäiset jännitteet ovat saattaneet antaa vaikutelman, että deliberatiivinen demokratia tarjoaa aivan uudenlaisen vaihtoehdon perinteiselle käsitykselle edustuksellisesta demokratiasta.

Eriksen ja eräät muut deliberaation tutkijat ovat analysoineet deliberaatiota EU:n päätöksenteossa. Erityisesti konsensusta ja asiantuntemusta korostavat avoin koordinaatio sekä komiteajärjestelmä näyttäisivät soveltavan deliberatiivisia prosesseja. Myös ministerineuvoston päätöksenteossa sovelletaan laajalti konsensusperiaatetta, mikä voi kannattaa deliberaatiota. Tällaiset analyysit ovatkin kirjoittaneet arvioita, joiden mukaan EU:n päätöksenteko on aivan uudenlainen ongelmakeskeinen, desentralisoituneeseen deliberaatioon perustuva hallintajärjestelmä. Eriksen ottaa kuitenkin yksiselitteisen kannan tällaisiin arvioihin: EU-järjestelmän deliberatiivisuus ei ole riittävä ehto sen demokraattisuudelle. Eriksen korostaa sitä, että EU-päätöksenteossa ei ole varmistettu kaikkien päätösten vaikutuspiirissä olevien kansalaisten yhtäläistä edustusta. Lisäksi päätöksenteosta puuttuvat tilivelvollisuus ja poliittinen kilpailu. Konsensusorientoitunut päätöksenteko voi myös heikentää vaihtoe-

toisten näkökulmien mahdollisuutta tulla kuulluiksi. Kyseessä ei siis ole deliberatiivisesta *demokratiasta*, vaan deliberatiivisesta *epistokratiasta*.

Eriksen ei myöskään hyväksy niitä arvioita, että demokratian puute olisi EU-päätöksenteossa oikeutettua, koska EU tekee regulatiivista politiikkaa jäsenmaiden hallitusten suostumuksella. Eriksenin mukaan EU on kasvanut ulos tästä konfederalistisesta mallista, koska sen sääteily ulottuu kaikille elämänoiloille ja sillä on redistributiivista valtaa. Kuitenkaan EU ei ole edelleenkaan valtio, koska sillä ei ole fyysisen pakkovallan käytön monopolia alueellaan. Integraatiota on legitimoitu sillä perusteella, että se on eurooppalaisten pyrkimys irrottautua väkivaltaisesta historiastaan ja rakentaa turvallisuutta taloudellisen integraation avulla. Vaikka tämä ajatus varmaankin näyttäisi kaikkien kannalta hyväksyttävältä, kaikki EU-politiikan muodot tuskin kiistatta palvelevat tätä päämäärää.

Nykymuotoinen EU perustuu perussopimuksille, joita voidaan Rawlsin termein kuvata enemminkin modus vivendiksi kuin kohtuullisiksi sopimuksiksi. EU-järjestelmänä perustuu pikemminkin valtasuhteita heijasteleviin kompromisseihin kuin kansalaisten hyväksyntään kohtuullisin perustein. Tämä tekee EU:sta epästabiliin, ja ainoana tapana lisätä stabiliteettia Eriksen näkee EU:n kehittymisen kansallisvaltioista koostuvaksi demokraattiseksi federaatioksi. Eriksenin mukaan EU:lla oli perustuslaillinen hetkensä Laekenin prosessin aikana, mutta se hukattiin.

Eriksen pitää parlamentarismia keskeisimpänä tapana operationalisoida kansalaisten itsehallinnon ja poliittisen tasa-arvon periaatteet pitäen kiinni siitä deliberatiivisen demokratian periaatteesta, että päätöksenteko perustuu argumenttien vastavuoroiselle justifiikaatiolle. EU-päätöksenteon parlamentarisoiminen jäi Eriksenin mukaan kuitenkin puolitehen myös Lissabonin sopimuksessa. EU-parlamentti ei ole suvereeni lainsäätävä, sillä ei ole itsenäistä aloiteoikeutta EU-lainsäädännössä, se valvoo toimeenpanovaltaa ainoastaan osittain ja se edustaa jäsentymätöntä ja organisoitumatonta eurooppalaista kansalaisyhteiskuntaa.

Keskeisimpänä ongelmana Eriksen pitää EU-päätöksenteon depolitisoinnista ja tästä johtuvaa poliittisen kilpailun puutetta. Poliittisen kilpailun puuttuminen johtaa edelleen legitimiin opposition puuttumiseen, ja samalla siihen, että EU-politiikassa ei voida tehdä eroa yksittäiseen poliittiseen päätökseen tai poliittiseen järjestelmään kokonaisuudessaan perustuvan kritiikin välillä. Eriksenin mukaan demokratian puute voidaan nähdä syynä myös EU-kansalaisten keskinäisen solidaarisuuden ja yhteisen julkisen sfäärin puutteelle, eikä siis sen seurauksena kuten usein ajatellaan. EU-päätöksenteossa käytetyt deliberatiiviset prosessit kompensoivat EU-päätösvallan puutetta, mutta eivät pysty korvaamaan demokratiaa. EU on ”sitoutunut demokratiaan olmatta demokraattinen”. Johtopäätöksissään Eriksen korottaa EU-päätöksenteon legitimaation parasiittista luonnetta. Vastaavalla tavalla kuin parasiitit heikentävät isäntäeliön toimintaa, myös EU:ssa privilegoidut teknokratia ja tuomioistuINVALTA heikentävät demokraattisia prosesseja. Lisäksi Eriksenin mukaan EU-valtionpäämiesten tarkoituksellinen päätös olla alistamatta Lissabonin sopimusta kansan-

äänestyksiin on omiaan herättämään kansalaisten epäluottamusta EU-päätöksentekoa kohtaan.

Pohjoismaiset virkaveljemme maalaavat siis melko pessimistisen kuvan demokratiasta EU:ssa ja sen mahdollisuuksista. Gustavssonin ym. mukaan demokraattinen tili-velvollisuus on edelleen illuusio EU:ssa. Eriksen on puolestaan ”pettynyt federalisti”, koska hänen mukaansa EU-demokratiakehityksen kannalta kriittinen hetki, perustuslakisopimuksen muotoilu ja ratifiointi, hukattiin. Näiden analyysien mukaan EU ei siis edelleenkään ole demokratia, ja tuskin voi nykyiseltä pohjalta sellaiseksi kehittyä. Toisin kuin hyvin toimivissa demokratioissa, EU:ssa päätöksentekoa kritisoiva oppositio ei ole legitiimi, päätöksenteon periaatteita kunnioittava oppositio, vaan yksittäisten poliittisten päätösten lisäksi se kyseenalaistaa helposti myös koko EU:n legitimitietin päätöksentekojärjestelmänä.

MAIJA SETÄLÄ

---