

Ihana, vaikea demokratia. EU:n demokratiavaje neljä vuotta Lissabonin sopimuksen jälkeen

PÄIVI LEINO-SANDBERG JA HANNA WASS

ABSTRACT:
Sweet, hard
democracy.
Democratic deficit
in the European
Union four years
after the Lisbon
treaty

Although democracy constitutes an underlying principle in the functioning of the European Union, the EU is still considered to suffer from a democratic deficit. Especially during the past decade, several attempts have been made to strengthen the democratic structures in the EU and increase its legitimacy. In this article, we discuss the current state of EU democracy from the viewpoint of the European Parliament and its elections, openness of its decision-making processes and the recent EU citizen initiative. The forthcoming elections will provide opportunities for the development of democracy at the EU level, but also demonstrate many of its shortcomings. In addition, discussion concerning Europe's economic crisis and the means to tackle it have brought to the fore a number of fundamental questions relating to democratic entitlement and will continue to do so, as new proposals amending the power relations between the EU and its Member States, on the one hand, and the EU institutions, on the other, are made. Many of the recent decisions suffer from a lack of openness. It is not self-evident that the most efficient way of ensuring the democratic quality of EU decisions goes through the European Parliament. At the same time, the citizen initiative, which was expected to exemplify direct democracy in the EU, has so far been utilized only to a limited extent. As a conclusion, we argue that stronger emphasis should be placed on the openness of decision-making structures in the EU, since only openness and access to information will enable genuine participation, which is a precondition for well-functioning democracy.

Johdanto

Vaikka demokraattinen ja avoin päätöksenteko on Euroopan unionin perussopimuksissa sisällytetty unionin toiminnan pohjana oleviksi yhteisiksi arvoiksi, niiden käytännön toteuttaminen on aina osoittautunut haasteelliseksi unionin kaltaisessa rakenteessa. Tämä on herättänyt kysymyksiä siitä, onko demokratian vahvistaminen yleensä mahdollista, mikäli unionia ei tietoisesti kehitetä jäsenvaltioiden väliseksi federaatioksi (Weiler 1999). Tälle tavoitteelle löytyy sekä kannattajia että vastustajia. Unionin on jo pitkään esitetty kärsivän demokratiavajeesta heijastaen kansalaisten rajallisia vaikutusmahdollisuuksia EU-tason päätöksentekoon. Demokratiavajeella voidaan tässä suhteessa viitata useisiin eri seikoihin, kuten kansallisten parlamenttien rajallisiin

mahdollisuuksiin valvoa unionin päätöksentekoa, kansallisten toimijoiden ja teemojen näkyvään asemaan europarlamenttivaaleissa¹, unionin jäämiseen kansalaisille vieraaksi sekä yksityisten intressien ja eturyhmien korostuneeseen roolin päätöksentekoprosessissa (Follesdal & Hix 2006, 534–537).

Demokratiavajeen eri osatekijöihin on kiinnitetty huomiota erityisesti vuonna 1993 voimaan tulleesta Maastrichtin sopimuksesta lähtien. Maastrichtin sopimuksella otettiin käyttöön unionin kansalaisuus jäsenmaiden kansalaisuuksien rinnalla ja määriteltiin siihen liittyvät oikeudet sekä lisättiin Euroopan parlamentin toimivaltaa. On kuitenkin syytä huomata, että vaikka EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään määritellyt, että ”unionin kansalaisen aseman tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema” (asia

C-413/99 Baumbast), se on yhä nähty lähinnä liikumavapauteen ja taloudellisiin oikeuksiin liittyvänä käsitteenä (O'Brien 2013). Vuoden 1999 toukuusta asti voimassa ollut Amsterdamin sopimus sisälsi puolestaan uuden oikeusperustan avoimuuteen ja asiakirjajulkisuuteen liittyen. Uusimmat yritykset EU-tason demokratian lisäämiseksi sisältyvät joulukuussa 2009 voimaan tulleeseen Lissabonin sopimukseen, jonka yksi keskeinen tavoite oli lisätä EU:n toiminnan kansanvaltaisuutta ja päätöksentekoprosessin yleistä legitimitettä. Sopimus sisältää demokratian periaatteita käsittelevän luvun, jossa on määryksiä sekä edustuksellisesta että suorasta demokratiasta. Kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan osallistumista erityisesti lainsäädäntöasioihin on pyritty lisäämään.

Unionin säädöspohjaan tehtyjen uudistusten ohella europarlamenttivaalit on nähty keskeisimpänä keinona unionin päätöksentekorakenteiden tuomiseksi lähemmäs kansalaisia. Vaalit ovat kuitenkin herättäneet vain vähän kiinnostusta kansalaisissa. Vuoden 1979 vaaleissa jäsenmaiden koon mukaan painotettu äänestysprosentti oli 62, mutta vuonna 2009 enää 43. Europarlamenttivaalien matala osallistumisen taso on osaltaan korostanut demokratian vahvistamisen tarvetta unionissa (Hiltunen 2013, 31). Myös euroalueen taloudellisella kriisillä on ollut jossain määrin demokratian merkitystä korostava vaikutus, ja keskustelua euron pelastamiseksi tehtyjen kansainvälisen ja EU-tason päätösten suhteesta demokratiaan on käyty erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joiden talous on ollut heikoimmassa tilassa. Toisaalta demokratiaa koskevien toimenpiteiden käytännön toteutus on jäänyt julkisessa keskustelussa euron ongelmien varjoon. Keskeinen kriisin ratkaisuun liittyvä kysymys koskee myös EU-päätösten kansallista valmistelua jäsenvaltioissa. Eurooppa-neuvosto on viime vuosina toistuvasti pyrkinyt muistuttamaan päätöksenteon demokraattisen oikeutuksen merkityksestä ja korostanut, että tilivelvollisuuden tulee koskea samaa tasoa, jolla päätökset tehdään ja pannaan täytäntöön. Keskeisimpänä keinona on nähty Euroopan parlamentin ja komission vallan kasvattaminen (Leino & Salminen 2013).

Komission puheenjohtaja José Manuel Barroso korosti syksyllä 2012 unionin tilaa koskeneessa puheessaan poliittisen unionin ja eurooppalaisen demokratian tuen merkitystä unionin talous- ja rahoitulle.² Eurooppalaisista lähtökohdista käytävän julkisen keskustelun ohella on Barroson mukaan

tärkeää, että Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit toimisivat aidosti yhteistyössä, minkä edistämiseksi myös eurooppalaisia puolueita koskevia sääntöjä tulisi vahvistaa. Jälkimmäisen tavoitteen osalta komissio on esittänyt, että Euroopan tason puolueille pitäisi muodostaa perussääntö, jossa säädettäisiin niiden rekisteröitymisestä ja EU:lta saamasta tuesta (Hiltunen 2013, 31–32). Barroso myös vetosi europarlamenttivaalien eurooppalaistamisen puolesta, mitä voisi osaltaan tukea se, että eurooppalaiset puolueet julkistaisivat vuoden 2014 vaalien yhteydessä ehdokkaansa komission puheenjohtajaksi. Euroopan komissio suosittikin maaliskuussa 2013 muun muassa, että eurooppalaiset puolueet esittäisivät, ketä henkilöä ne kannattavat komission puheenjohtajaehdokkaaksi ja että kansalliset puolueet ilmoittaisivat kampanjan aikana äänestäjille oman ehdokkaansa komission puheenjohtajaksi.

Demokratiavajeen paikkaamiseksi on siis esitetty monenlaisia keinoja etenkin viimeisen kymmenen vuoden aikana. Näitä toimenpiteitä on syytä arvioida sekä lähtötilanteen, tavoitteiden että mahdollisten vaikutusten osalta. Tässä artikkelissa keskitytään kolmeen demokratian kannalta olennaiseen alueeseen eli Euroopan parlamentin vaaleihin, päätöksentekoprosessin avoimuuteen ja kansalaisten mahdollisuuteen vaikuttaa lainsäädäntöön kansalaisaloitteen kautta. Osa-aluekohtaisten analyysien aluksi esitellään tarkastelun keskeinen lainsäädännöllinen kehys eli perussopimusten sisältämät määräykset, joilla on erityistä merkitystä unionin demokratian vahvistamisessa. Vaikka demokratiaa pidetään tärkeänä EU:n toimintaan liittyvänä periaatteena ja sen toteuttamiseksi on erityisesti Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen olemassa selkeät oikeudelliset puitteet, periaatteen käytännön toteuttaminen on osoittautunut vaikeaksi. Esitetyt ratkaisut ovat olleet joko riittämättömiä tai niitä ei käytännössä ole haluttu toteuttaa.

Sopimuksissa on lisäksi myös määräyksiä kansallisten parlamenttien asemasta unionin päätöksentekoprosessissa, erityisesti siltä osin kuin ne osallistuvat toissijaisuusperiaatteen valvontaan. Mikäli huomattava osa parlamenteista suhtautuu ehdotukseen kielteisesti, ne voivat yhdessä palauttaa säädösehdotuksen komission käsiteltäväksi siinä tapauksessa, että sen ei katsota olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen. Vaikka menettelyn kehittäminen nähtiinkin Lissabonin sopimuksen neuvotteluvaiheessa yhtenä keskeisimpänä keinona EU:n demo-

kraattisuuden vahvistamiseksi, sen käytännön merkitys on ollut sangen pieni, eikä sitä esimerkiksi Suomessa ole pidetty tärkeänä vaikuttamiskeinona. Tämä näkemys heijastaa osaltaan sitä seikkaa, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet EU-asioiden valmistelussa on turvattu perustuslaissa sitä kautta, että se osallistuu neuvostossa päätettävien asioiden valmisteluun.

Demokratian vahvistamista koskevien toimenpiteiden arviointi

Demokratian toteutuminen Euroopan parlamentin kautta

SEU 10 artikla sisältää määräykset edustuksellisen demokratian toteuttamisesta EU:ssa. Kansalaiset tulevat edustetuiksi yhtäältä suoraan unionin tasolla Euroopan parlamentissa ja toisaalta välillisesti valtion tai hallitusten päämiehistä koostuvassa Eurooppa-neuvostossa ja hallitusten edustajista koostuvassa neuvostossa, joissa jäsenvaltioiden edustajat ovat kansallisille parlamenteille tai kansalaisilleen demokraattisessa vastuussa. Lisäksi sopimukset ja perusoikeuskirja sisältävät määräykset unionin kansalaisten kunnallisesta äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta toisissa jäsenvaltioissa sekä vastaavista oikeuksista Euroopan parlamentin vaaleissa.

Europarlamenttivaaleille on ensimmäisistä vuoden 1979 vaaleista lähtien ollut ominaista kansallisia vaaleja matalampi osallistumisaste eli niin kutsuttu eurokiulu (Rose 2004, 4). Oman lisävärinsä vaaleihin on myös tuonut unionin laajentuminen vuosina 2004, 2007 (Bulgaria ja Romania) ja 2013 (Kroatia) ja sitä seuranneet voimakkaat osallistumiserot itä- ja länsi-Euroopan jäsenmaiden kesken (Franklin & Wessels 2009; 2010; Rose 2004). Europarlamenttivaalien matalan äänestysaktiivisuuden voi katsoa olevan osittain seurausta demokratiavajeen eri osatekijöistä, kuten heikosta linkistä kansalaisten vaaleissa ilmaisemien näkemysten ja EU:ssa tehtävien päätösten välillä ja vaalien kansallisille vaaleille alisteisesta asemasta (Hobolt & Franklin 2011). On myös syytä huomata, että vaalien osallistumisasteen näkökulmasta demokratian vahvistamista koskevat toimenpiteet eivät juuri ole olleet tehokkaita, sillä äänestysaktiivisuus on laskenut jokaisissa peräkkäisissä vaaleissa, vaikka samanaikaisesti on toteutettu demokratian kehittämiseen tähtäävien uudistuksia.

Vuoden 2009 vaalien jäsenmaiden koon mukaan painotettu äänestysprosentti oli enää 43.

Europarlamenttivaaleja on perinteisesti pidetty ”toisen asteen vaaleina” (*second-order national elections*) (Reif & Smichth 1980). Toisen asteen vaaleille ominaisesti europarlamenttivaalien tulos ei suoraan ole vaikuttanut hallitusvastuun jakautumiseen. Vaaleissa on näin ollen ollut ”vähemmän pelissä”, mitä on puolestaan pidetty yhtenä keskeisenä kansalaisten osallistumismotivaatiota laskevana tekijänä (van der Eijk & van Egmond 2007, 562). Europarlamenttivaalien merkitys onkin aiemmin typistynyt pitkälti puolueiden kannatusmittaukseksi. Tämä on näkyntä hallituspuolueiden heikompana menestymisenä silloin, kun vaalit ovat osuneet kansallisen vaalisyklin keskivaiheille tai loppuun (Franklin 2001, 316; Franklin 2007, 17; Hix & Marsh 2011). Europarlamenttivaalien toissijaiseksi mielletty rooli on ollut havaittavissa myös kansallisia vaaleja lyhyemmässä kampanja-ajassa ja matalammassa kampanjointikustannuksissa, jotka ovat myös nostettu esiin yhtenä vaalien osallistumistasoa vähentävänä tekijänä (Malkopoulou 2009, 3). Lisäksi äänestäjien osallistumismotivaatioon ovat vaikuttaneet pitkälti samat seikat kuin kansallisissa vaaleissa. Äänestämistäipumuksen on havaittu olevan suurempi vanhemmilla, korkeasti koulutetuilla ja paljon ansaitsevilla äänestäjillä. Myös uskonnollisuus, puoluesamastuminen ja kiinnostus politiikasta lisäävät osallistumista.³

Europarlamenttivaalien nykyinen merkitys on huomattavasti suurempi verrattuna tilanteeseen, jossa toisen asteen kansallisten vaalien näkökulma kehitettiin. Lissabonin sopimuksessa lisättiin Euroopan parlamentin valtaa vahvistamalla niin sanotun tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttöä ja nostamalla se tasaväkiseksi toimijaksi neuvoston kanssa unionin talousarviota hyväksyttäessä. Näiden muutosten tuloksena parlamentti on kiistatta yksi EU-tason keskeisimmistä vallankäyttäjistä. Valtaan liittyy kuitenkin myös vastuuta, ja erityisesti Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen on yhä useammin aiheellista kysyä, millä tavoin parlamentti käyttää sille annettua valtaa. Kaikkeaa parlamentissa tehtävää työtä ei välttämättä leimaa lainsäätäjältä edellytettävä vastuullisuus esimerkiksi koskien päätösten vaikutuksia ja toteutettavuutta.

Näiden valtaoikeuksien lisäksi Euroopan parlamentti hyväksyy Eurooppa-neuvoston ehdotuksesta komission puheenjohtajan, ja Eurooppa-neuvoston ehdotuksessa tulee huomioida europarlamenttivaaleja.

lien tulos. Snyder (2005) on esittänyt, että kyseinen valintapa on vahvistanut demokraattista EU-hallintoa, ja vaikka parlamentin vallan vahvistaminen ei sinänsä ole ainoa tapa EU:n demokratisoimiseen, se on kansalaisten silmissä selkein ja näkyvin keino. Voikin siis esittää, että ”vähemmän pelissä”-argumentti ei tältä osin ole enää ajankohtainen. Toisaalta myös kansallisten parlamenttien asemaa EU-lainsäädännön hyväksymisessä on vahvistettu toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskevan menettelyn kautta.

Euroopan parlamentin vahvistuneen aseman lisäksi on havaittavissa myös muita muutoksia, joiden voi olettaa lisäävän europarlamenttivaalien painoarvoa. Toisen asteen kansallisten vaalien kehikon mukaisesti europarlamenttivaaleissa kansalliset teemat ovat perinteisesti korostuneet EU-asiakysymysten sijaan, mihin on ollut useita syitä. Van der Brugin ja van Spanjen (2009) tutkimukseen viitaten Green-Pedersen (2012, 119) toteaa, että suhtautuminen Euroopan integraatiokehitykseen on ainoa merkittävä asiakysymys, jossa eurooppalaisten kansallisten puolueiden näkemykset eivät jäsenyyden perinteisen vasemmisto–oikeisto-jaon mukaisesti. Siinä missä EU-kriittiset puolueet sijoittuvat puoluekentän sekä vasemmalle että oikealle laidalle, keskialueen suuret puolueet ovat EU-myönteisiä. Mikäli jokin suurista puolueista haluaisi haastaa kilpailijansa muuttamalla omaa suhtautumistaan unioniin aikaisempaa varauksellisemmaksi, koalitionmuodostus edellyttäisi osin liittoutumista epätyypillisten partnereiden kanssa. Lisäksi on epätodennäköistä, että EU-kriittisellä asennoitumisella olisi mahdollisista saada taakseen äänestäjien enemmistöä. Nämä molemmat seikat ovat puolestaan vähentäneet suurten puolueiden halua politisoida vaaleissa EU-kysymyksiä (mt., 119–121).

Tilannetta on osaltaan korostanut se, että EU-kriittisten puolueiden keskittyessä vasemmisto–oikeisto-ulottuvuuden ääri-laidoille äänestäjän on täytynyt valita, äänestääkö hän vaaleissa ideologisen vasemmisto–oikeisto-ulottuvuuden pohjalta itselleen sopivaa puoluetta, joka ei välttämättä edusta hänen näkemystään integraation suhteen, vai päinvastoin (van der Eijk & Franklin 2007, 45). Tämä on erityisen ongelmallista siinä suhteessa, että puolueiden suhtautuminen integraatiokehitykseen on ollut huomattavasti kansalaisia myönteisempää (Mattila & Raunio 2006; van der Eijk & Franklin 2007) ja edustuksellisuus on tältä osin vain heikentynyt viime

vuosina (Mattila & Raunio 2012). Äänestäjien vähäisen osallistumismotivaation yksi huomattava tekijä on olettavasti ollut juuri vaihtoehtojen puute erityisesti silloin, kun valinnassa olisi haluttu yhdistää vasemmisto–oikeisto- ja integraatio-ulottuvuus.

Van der Eijk ja Franklin (2007, 47) ovat esittäneet, että useissa jäsenmaissa voidaan odottaa erilaisten ”poliittisten yrittäjien” (*policy entrepreneurs*) pyrkivän lisääntyvässä määrin erottautumaan nykyisistä toimijoista EU-kriittisellä agendalla. EU-kriittisiä puolueita koskevassa tutkimuksessa onkin todettu, että vaikka tällaiset puolueet ovat usein marginaalisia vasemmisto–oikeisto-ulottuvuudella, niillä on merkittävä rooli kansalaismielipiteen ohjaajina niiden kyetessä tarttumaan kansalaisten lisääntyviin varauksiin suhtautumisessa unioniin (De Vries & Edwards 2009, 22). De Vries ja Hobolt (2012) ovat havainneet, että EU-ulottuvuudella haastajapuolueiden äänestäminen on yhteydessä äänestäjän varaukselliseen suhteutumiseen unioniin⁴ ja että EU-kriittiset puolueet kykenevät jossain määrin myös houkuttelemaan uusia äänestäjiä. Kiinnostava kysymys näin ollen onkin, miten suuret puolueet vastaavat haastajapuolueille ja miten haastajapuolueiden esiin nostamat kysymykset nousevat myös muiden puolueiden agendoille (mt., 264). Haastajien ilmaantumisen ohella myös yhteisvaluutta euron kriisi on lisännyt EU-asioiden näkyvyyttä jopa siinä määrin, että tunnetun EU-tutkijan Simon Hixin mukaan myös kansallisista vaaleista on alkanut tulla Eurooppa-vaaleja.⁵ Tämä oli hyvin nähtävissä Suomen vuoden 2011 eduskuntavaaleissa, joissa puolueet kävivät vaaliväittelyissä runsaasti keskustelua Portugalin avustuspaketista (Wass & Borg 2012, 104). Alkuperäinen tilanne, jossa kansalliset teemat hallitsivat europarlamenttivaalien kampanjointia, on siis kääntynyt lähes pääläelleen.

Perussopimuksissa annetaan keskeinen asema demokratian toteuttamisessa myös Euroopan tason poliittisille puolueille, joiden tehtävänä on myötävaikuttaa ”eurooppalaisen poliittisen tietoisuuden muodostumiseen ja unionin kansalaisten tahdon ilmaisemiseen”. Eurooppa-teemojen lisääntymisen ohella myös europuolueiden merkitys on kasvanut ja niiden rooli muuttunut näkyvämmäksi vaalikampanjoinnissa. Komissio esitti syyskuussa 2012 Euroopan tason poliittisille puolueille ja säätiöille uutta perussääntöä, joka tarjoaisi niille eurooppalaisen oikeudellisen aseman (COM(2012) 499 final). Komission tavoitteena on parantaa puolueiden mah-

dollisuuksia tehdä itseään tunnetuiksi ja toimia aikaisempaa tehokkaammin ja avoimemmin koko unionin alueella. Ehdotus sisältää määräyksiä puolueiden rekisteröitymisestä, niille asetettavista kriteereistä sekä niiden noudattamisen seurannasta. Keskeinen toimija näissä menettelyissä olisi komission ehdotuksen mukaan Euroopan parlamentti itse. Jotta puolue voisi rekisteröityä Euroopan tasolla, sen pitää olla edustettuna europarlamentissa tai kansallisissa kansanedustuslaitoksissa vähintään jäsenmaiden neljäsosassa. Lisäksi puolueen tulee noudattaa EU:n perusarvoja eli kunnioittaa ihmisoikeuksia, vapautta, demokratiaa, tasa-arvoa ja oikeusvaltion periaatteita. Ehdotus vaikuttaisi myös puolueiden EU-tukeen. Puolueet voisivat hakea toiminnalleen unionilta rahoitusta sen jälkeen kun ne ovat rekisteröityneet ja saaneet vähintään yhden edustajan läpi europarlamenttiin. Ehdotuksella pyritään helpottamaan Euroopan tason poliittisten puolueiden toimintaa erityisesti valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa. Nykyisin puolueiden toimintamahdollisuudet vaihtelevat sen mukaan, missä maassa puolueet ovat rekisteröityneet, ja varsinaisen Euroopan tason toiminta on hankalaa.

Huolimatta siitä, kuinka keskeisenä Lissabonin sopimus esittää eurooppalaisen tason puolueet demokratian toteuttamisen kannalta ehdotus on saanut hyvinkin varauksellisen vastaanoton. Komission ehdotukset pohjautuvat pitkälti Euroopan parlamentin näkemyksiin, mutta niiden arvioiminen käytännön toteuttamisen kannalta on jäänyt ehdotuksen valmisteluvaiheessa vajavaiseksi. Ehdotus on ollut monilta osin jäsentymätön, ja sen suhde kansalliseen lainsäädäntöön ja yleiseen EU-oikeudelliseenkin sääntelyyn jää avoimeksi. Lisäksi on esitetty kysymyksiä siitä, miten Euroopan parlamentille esitetyt valvontatehtävät sopivat yhteen sen poliittisen roolin kanssa (PeVL 39/2012 vp). Toisaalta monet ehdotuksista vaikuttavat huomattavan teknisiltä, ja niiden vaikutus demokratian kannalta jäänee vähäisiksi.

Eurovaalien kampanjoinnin osalta europuolueet ovat tähän asti pysytelleet huomattavan taka-alalla ja niiden suhde kansallisiin puolueisiin on jäänyt äänestäjille paikoin hämäräksi. Myös tässä suhteessa vuoden 2014 vaalit vaikuttaisivat poikkeavan aikaisemmista. Euroopan komissio suositti maaliskuussa 2013, että a) kansalliset puolueet toisivat vaalikampanjan yhteydessä selvästi esiin äänestäjille, mitä eurooppalaista puoluetta lähellä ne ovat, b) jäsenmaat sopisivat yhteisestä vaalipäivästä, c) eurooppa-

laiset puolueet esittäisivät, ketä henkilöä ne kannattavat komission puheenjohtajaehdokkaaksi ja d) kansalliset puolueet kertoisivat kampanjan aikana äänestäjille oman ehdokkaansa komission puheenjohtajaksi.⁶

Komission suositukset ovat jo heijastuneet vilkkaana käytävänä keskusteluna europuolueiden ”kärkiehdokkaista” (komission puheenjohtajaksi). Kyseinen terminologia voi kuitenkin olla äänestäjän kannalta hämmentävää ja lisätä käsitystä EU:n päätöksentekorakenteen vaikeaselkoisuudesta, koska ehdokkailla on totuttu vaalien yhteydessä viittamaan kandidaatteihin valittavaan instituutioon, eikä vaalien jälkeiseen tilanteeseen. Kyseisen kärkiehdokkaan ei tässä tapauksessa kuitenkaan tarvitse olla ollenkaan ehdolla europarlamenttiin ja mikäli on, on hän ehdolla jonkin kansallisen puolueen listalta. Kärkiehdokasasetelma voi oletettavasti sinänsä lisätä kansalaisten mielenkiintoa etenkin sellaisessa tapauksessa, jossa on mukana kansallinen intressi. Suomessa huomiota on saanut talouskomissaari Olli Rehnin rooli ALDE-ryhmittymän toisena kärkiehdokkaana Belgian entisen pääministeri Guy Verhofstadtin rinnalla. Toisaalta kilpailutyypinen uutisointi usein peittää alleen asiakysymyksiä koskevaa julkista keskustelua.

Päätöksentekomenettelyjen avoimuus

Myös kansalaisilla on oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa. Päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia. Kyseinen tavoite liittyy hyvän hallinnontavan edistämiseen ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisen varmistamiseen. SEUT 15 artiklan mukaan ”Euroopan parlamentin istunnot ovat julkisia, samoin neuvoston istunnot silloin kun neuvosto käsittelee ehdotuksia lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväiksi säädöksiksi ja äänestää niistä”. Lisäksi perussopimus ja perusoikeuskirjan 42 artikla sisältävät oikeuden tutustua kaikkien unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin niin kutsutun avoimuusasetuksessa tarkemmin määriteltyjen sääntöjen mukaisesti. Lisäksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle asetetaan erityinen velvollisuus varmistaa lainsäädäntömenettelyihin liittyvien asiakirjojen julkisuus.

Lisäksi sopimus sisältää erityiset määräykset kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta

unionin päätöksentekoon. Kansalaisille ja etujärjestöille tulee antaa mahdollisuus ”esittää ja vaihtaa julkisesti mielipiteitä kaikilla unionin toimintaloilla asianmukaisten kanavien kautta”. Toimielinten tulee myös käydä ”avointa ja säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa” ja komission kuulla ”laajasti asianomaisia osapuolia”. Myös näiden määräysten toteuttamisessa avoimuudella on keskeinen merkitys.

EU:n päätöksentekomenettelyjen avoimuus on kuitenkin perinteisesti ollut kaikkea muuta kuin itseisarvo. Ensimmäiset vaatimattomat viittaukset päätöksentekoprosessin avoimuuden merkitykseen tehtiin Eurooppa-neuvoston julistuksissa siinä vaiheessa, kun Tanska hylkäsi Maastrichtin sopimuksen kansanäänestyksessä (Curtin 2013). Suomen ja Ruotsin liittyminen unioniin vahvisti avoimuuteen liittyviä vaatimuksia, ja Amsterdamin sopimukseen sisällytettiin periaate, jonka mukaan kansalaisilla on oikeus tutustua EU-asiakirjoihin. Keskeinen säädös unionin päätöksenteon avoimuuden kannalta on vuonna 2001 hyväksytty avoimuusasetus (N:o 1049/2001), joka koskee EU:n toimielinten hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta. Sen keskeinen periaate vastaa suomalaisessakin julkisuuslainsäädännössä omaksuttua periaatetta: kaikki asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, ellei yleisön pääsyä niihin ole syytä rajoittaa siksi, että tietojen luovuttamisesta aiheutuisi haittaa jollekin asetuksessa määritellylle yleiselle tai yksityiselle edulle. Vaikka avoimuusasetus on myötävaikuttanut avoimuuden laajentumiseen toimielimissä, sen toteutumisen esteenä ovat kuitenkin jatkuvasti olleet toimielinten kielteiset asenteet ja pelot avoimuuden vaikutuksista niiden päätöksentekoprosessin tehokkuudelle. Myös jäsenmaiden suhtautuminen on monin paikoin ollut hyvin varauksellista. Komissio teki ehdotuksen avoimuusasetuksen uudistamisesta jo vuonna 2008, mutta neuvottelut ovat kaatuneet kolmeen otteeseen näkemyseroihin siitä, mihin uudistuksella tulisi pyrkiä. Siinä missä komissio ja neuvoston enemmistö ajavat avoimuuden selkeää rajaamista suhteessa nykytilaan, parlamentin enemmistö katsoo, että avoimuutta tulisi lisätä erityisesti lainsäädäntöasioissa.

Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä korostettiin vahvasti sitä, kuinka uusi perussopimus lisäisi päätöksentekoprosessin avoimuutta erityisesti lainsäädäntöasioissa ja mahdollistaisi täten kansalaisten osallistumisen päätöksentekoon entistä tehokkaammin. Oikeus tutustua asiakirjoihin ja oikeus

hyvään hallintoon määritellään EU:n perusoikeuskirjassa kansalaisten perusoikeuksiksi. Samalla on painotettu avoimuuden merkitystä hallinnon legitimitetin kannalta. Kun Lissabonin sopimus on nyt ollut voimassa yli neljä vuotta vaikuttaa siltä, että uudistuksia on käytännössä toteutettu hyvin säästeliäästi. Avoimuuteen liittyviä kysymyksiä on ratkottu toistuvasti myös EU-tuomioistuimessa, jonka oikeuskäytännössä on eriytynyt selkeästi periaate, jonka mukaan etenkin lainsäädäntötyön tulee olla avointa. Hallinnon avoimuudelle tuomioistuin on antanut paljon vähemmän periaatteellista merkitystä (Leino 2011, 2014b). Yksi Lissabonin selkeistä uudistuksista liittyi myös siihen, että siinä missä nykyinen avoimuusasetus kattaa vain Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission hallussa olevat asiakirjat, Lissabonin sopimuksen jälkeen sen ala ulotettiin kattamaan kaikki unionin toimielimet, elimet ja virastot. Myös tämä uudistus on yhä toteuttamatta.

Erityinen ongelma lainsäädäntötyön kannalta on ollut se, että vaikka Lissabonin sopimuksessa määrätään yleisestä avoimuudesta koskevasta periaatteesta, sen soveltamisen yksityiskohdista on havaittavissa useita eri näkemyksiä (Leino 2013). Esimerkiksi Euroopan parlamentissa useimmat viralliset lainsäädäntötyön vaiheet valiokunnissa ja täysistunnossa ovat julkisia, mutta merkittävä osa päätöksistä tehdään myös toimielinten välisissä kolmikantaneuvotteluissa (trilogi) sekä hankkeiden ja ryhmien raporttien välisissä enemmän tai vähemmän virallisissa keskusteluissa, joista ei yleensä raportoida julkisesti. Komission rooli lainsäädäntötyössä taas liittyy trilogien lisäksi erityisesti vaiheeseen, jossa sen lainsäädäntöehdotus on vasta suunnitteilla. Näillä vaiheilla voi olla huomattavaakin merkitystä lopputuloksen kannalta, mutta komissio itse on katsonut, etteivät varhaisen vaiheen ratkaisut ja niiden arviointi ole osa lainsäädäntötyön avoimuutta.

Ongelmallisimpana voidaan kuitenkin pitää tilannetta neuvostossa (Leino 2014b), jolla on EU:n demokraattisuuden toteuttamisessa yhtä keskeinen asema kuin parlamentillakin, vaikka demokratian toteuttaminen onkin edustuksellista. Jo ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa EU-tuomioistuin käsitteli asian, joka koski neuvoston kieltäytymistä luovuttaa sen oikeuspalvelun laatimaa asiakirjaa. Toimielinten oikeuspalvelujen merkitystä ja käyttämää valtaa EU:n lainsäädäntömenettelyissä harvoin hahmotetaan riittävällä tavalla. Kuitenkin oikeuspal-

veluiden näkemykset esimerkiksi siitä, mihin toimiin EU:lla on toimivaltaa, minkälaisia tehtäviä toimielimille voidaan antaa ja miten lainsäädäntö tulee muotoilla vaikuttavat usein ratkaisevalla tavalla ehdotuksen käsittelyyn. Sekä neuvostolla että komissiolla on kuitenkin ollut tapana katsoa, että oikeudellinen neuvonanto kuuluu ainoastaan toimielinten sisäiseen käyttöön. Asiassa *Ruotsi ja Turco v. neuvosto* vuonna 2008 antamassaan tuomiossa EU-tuomioistuin hylkäsi nämä näkemykset ja korosti, että

”Avoimuus vahvistaa demokratiaa tarjoamalla kansalaisille mahdollisuuden valvoa kaikkia tietoja, jotka muodostavat lainsäädäntötoimen perustan. Kansalaisten mahdollisuus tietää lainsäädäntötoimien perustana olevat seikat on edellytys sille, että he voivat tehokkaasti käyttää demokraattisia oikeuksiaan.” (tuomion kohta 46).

Näillä näkökohdilla tulisi loogisesti olla vieläkin suurempi merkitys Lissabonin sopimuksen jälkeisessä EU:ssa, mutta käytännössä neuvosto kieltäytyy yhä lähes säännönmukaisesti luovuttamasta tällaisia asiakirjoja hakijoille. EU-tuomioistuimessa on tälläkin hetkellä käsittelyssä useita lainsäädäntöasiakirjojen julkisuutta koskevia asioita. Näistä kaksi on tuonut suomalainen Helsingin yliopiston tutkija Samuli Miettinen, joka haki neuvostolta väitöskirjatyötään varten oikeutta saada tutustua joihinkin EU-rikosoikeutta koskeviin oikeuspalvelun lausuntoihin.

Neuvostolla on kuitenkin jatkuvasti vaikeuksia toteuttaa avointa päätöksentekoa myös käytännössä. Merkittävin osa neuvoston päätöksentekoprosessista tapahtuu sen rakenteiden alemmilla tasoilla: työryhmissä jäsenvaltioiden virkamiesten kesken, ja viimeistään pysyvien edustajien komiteassa (Coreper). Vastauksissaan asiakirjapyyntöjä esittäneille kansalaisille ja kansalaisjärjestöille neuvosto on kieltäytynyt lainsäädäntöasiakirjojen luovutuksesta muun muassa sillä perusteella, että neuvottelut asiasta ovat kesken tai että asiakirjat liittyvät työryhmävaiheeseen. Demokratian kannalta on kuitenkin ongelmallista, mikäli asiakirjat luovutetaan vasta siinä vaiheessa kun päätökset asiasta on jo tehty. Toisaalta neuvoston vastauksista heijastuu toistuvasti käsitys, jonka mukaan kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan osallistuminen päätöksentekoon koetaan ensisijaisesti häiritsevänä ja sen tehokkuuteen kielteisesti vaikuttavana seikkana. Tällaisten näkemysten esittämisen tulisi olla poliittisestikin kiusallista demokratiavajeen kanssa kamppailevassa unionissa ja

niihin on kiinnitetty julkisessa keskustelussa toistaiseksi erittäin vähän huomiota.

Toinen vaikea kysymys neuvostolle on liittynyt jäsenvaltioiden esittämien näkemysten julkisuuteen. Asialla on luontainen yhtymäkohta siihen, että useissa jäsenvaltioissa niiden oma sisäinen EU-asioiden valmistelu on luottamuksellista ja kansallisten parlamenttien pääsy EU-asioita koskeviin tietoihin on huomattavan rajattu. Myös tämä kysymys jäi lopulta EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi kansalaisjärjestö *Access Info European* pyydettyä neuvostolta tietoja liittyen jäsenvaltioiden kantoihin koskien avoimuusasetuksen uudistamista. Neuvosto perusteli kieltäytymistään työskentelynsä tehokkuuden vaarantumisella, mutta hävisi myös tämän asian EU-tuomioistuimen hylättyä sen nostaman kanteen lokakuussa 2013. Tuomioistuin korosti jälleen avoimuuden periaatteellista merkitystä ja katsoi, että avoimuusasetus antaa yleisölle lähtökohtaisen oikeuden tutustua lainsäädäntöasiakirjoihin kokonaisuudessaan. Neuvosto ei ollut kyennyt näyttämään toteen, että julkisuudesta aiheutuva haitta sen työskentelylle olisi todellinen. Lainsäädäntömenettelyn varhainen vaihe ei myöskään ollut perustelu avoimuuden rajoittamiselle. Tuomioistuimen esiin tuoma kanta neuvoston harjoittamasta avoimuuspolitiikasta on harvinaisen selvä, mutta on kokonaan toinen asia, millä tavoin neuvosto laittaa tuomion täytäntöön.

Avoimuudella on kuitenkin erityistä merkitystä myös puhtaasti hallinnollisessa päätöksenteossa. Yksi Lissabonin sopimuksen uudistuksista liittyykin määräykseen, jonka mukaan ”toimielimet, elimet ja laitokset tukeutuvat tehtäviään hoitaessaan avoimeen, tehokkaaseen ja riippumattomaan eurooppalaiseen hallintoon”. Pyrkimyksenä on ollut, että tavoitteen toteutumiseksi toimielimille laadittaisiin oma hallintolaki, jossa määriteltäisiin tarkemmin niitä koskevat hyvän ja avoimen hallinnon velvoitteet. Ongelmana tavoitteen toteutumisessa on kuitenkin se, että tuleva säädös koskisi pääasiassa sitä toimielintä (komissio), jolla on myös lainsäädäntöä koskeva aloitemonopoli, eikä se ole kiinnostunut sääntelemään toimintaansa tarkemmin. Komissiossa vallassa olevan suhtautumistavan mukaisesti kansalaisten oikeuksien vahvistamisen nähdään automaattisesti johtavan hallinnon tehokkuuden heikkenemiseen, vaikka tästä on hyvin vähän näyttöä kansallisista tai muista konteksteista (Leino 2014a).

Kansalaisaloite

Kansalaisaloite on vähintään miljoonan EU-kansalaisen oikeus tehdä aloite asiasta, jossa tarvittaisiin unionisääntelyä perussopimusten soveltamiseksi. Kansalaisaloite oli yksi niitä keskeisimpiä uudistuksia, joilla Lissabonin sopimusta alun perin markkinoitiin. Sitä pidettiin myös niin yleisesti hyväksyttynä, että komissio käynnisti asiaa koskevat keskustelut jo siinä vaiheessa, kun varsinainen sopimus oli vielä lopullisesti sinetöimättä. Tarkemmat määräykset kansalaisaloitteen soveltamisesta on annettu asetuksella N:o 211/2011, jossa kyseisen oikeuden käyttämiseksi asetetaan suhteellisen tiukat rajat. Kansalaisaloitteiden hyväksymiseen johtava menettely on kaksivaiheinen. Menestyäkseen kunkin aloitteen taakse tarvitaan vähintään miljoona EU-kansalaista vähintään seitsemästä EU-maasta. Asetuksen liitteen sisältyy myös määräykset allekirjoittajien jäsenvaltiokohtaisista vähimmäismääristä. Jokaista kansalaisaloitetta hoitaa kansalaistoimikunta, joissa on seitsemän jäsentä seitsemästä jäsenvaltiosta.

Ennen nimien keruun aloittamista aloite tulee rekisteröidä komissiossa. Komissio myös varmistaa, että ehdotettu aloite täyttää sille asetetut kriteerit: kansalaistoimikunnan jäsenet on nimetty, aloite koskee sellaista politiikanalaa, jolla komissiolla on toimivaltaa tehdä lainsäädäntöehdotuksia, eikä aloitetta voida pitää oikeuden väärinkäyttönä, aiheettomana tai haitantekotarkoituksessa laadittuna tai unionin arvojen kanssa epäsopivana. Tämän jälkeen järjestäjillä on vuosi aikaa kerätä tuenilmauksia paperilla, sähköpostitse tai verkossa. Kansalliset viranomaiset vahvistavat kussakin jäsenvaltiossa annettujen tuenilmausten määrän. Tämän jälkeen aloite toimitetaan komissiolle. Komissio tapaa järjestäjät, ja asiasta järjestetään parlamentissa julkinen kuuleminen. Komissio tutkii aloitteen kolmen kuukauden kuluessa, ja esittää tämän jälkeen tiedonannon, jossa se selvittää oikeudelliset ja poliittiset päätelmänsä, mahdolliset toimet ja niiden perusteet tai perustelut toimista pidättymiselle.

Ensimmäisten kahdeksan eurooppalaisen kansalaisaloitteen tuenilmausten keruu-aika päättyi lokaan lopussa 2013. Komission verkkosivujen mukaan vain muutamalle aloitteelle on saatu vaaditut miljoona allekirjoitusta koko EU:ssa ja vähimmäismäärä allekirjoituksia vähintään seitsemässä EU-maassa. Nämä aloitteet ovat ”Vesi on perusoikeus” (Right2Water), ihmisalkioiden suoja koskeva aloi-

te ”Yksi meistä” (One of Us) ja ”Ei eläinkokeille” (Stop Vivisection). Kansallisten viranomaiset tarkistavat tuenilmaukset ennen aloitteiden virallista toimittamista komissiolle. Näiden lisäksi vireillä on muutama muu kansalaisaloite. Toistaiseksi kansalaisaloitekanavaa on siis hyödynnetty suhteellisen rajallisesti.

Demokratiavajeen osalta kansalaisaloiteinstituution merkitystä voi arvioida ainakin kahdesta eri näkökulmasta. Yksi lähestymistapa on tarkastella sen mahdollisia vaikutuksia jo olemassa oleviin osallistumismuotoihin eli lähinnä europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuuteen. Yhtäältä voidaan esittää, että suoran demokratian keinot lisäävät kansalaisten politiikkaa kohtaan tuntemaa kiinnostusta ja sitä kautta motivaatiota osallistua myös edustuksellisen demokratian kautta vaaleihin. Toisaalta myös päinvastainen vaihtoehto on mahdollinen, jolloin osallistumisväsymys ja vaalien laskenut painoarvo vähentävät äänestäjien vaaliosallistumista (Freitag & Stadelmann-Steffen 2010, 472). Myös empiirissä analyyseissa on saatu keskenään eriäviä tuloksia (mt.).

Toinen kysymys liittyy kansalaisaloitteen vaikutuksiin unionin yleisen legitimitetin kannalta. Yhdysvaltoja koskevassa tutkimuksessa havaittiin, että äänestäjillä oli keskimäärin positiivisempi näkemys sekä omista kyvyistään poliittiseen toimintaan että hallituksen responsiivisuudesta kansalaisia kohtaan niissä osavaltioissa, joissa käytettiin enemmän kansalaisaloitteita (Bowler & Donovan 2002). Skotlannissa käytössä olevan kansalaisadressijärjestelmän (*petitioning system*) tarkastelussa oli puolestaan nähtävissä, että poliittista järjestelmää koskevan luottamuksen kannalta ei niinkään ollut olennaista, oliko aloite menestyksellinen vaan että sen koettiin saaneen parlamentissa asianmukaisen käsittelyn (Carman 2010). Tämä lienee varsin keskeinen seikka myös sen osalta, miten EU:ssa käyttöön otettu kansalaisaloiteinstituutio vaikuttaa kansalaisten suhtautumiseen unioniin. Tältä osin nyt käsitteilyä odottavilla aloitteilla on tärkeä merkitys ennakkotapauksina.

Päätelmät

Lähiaikojen keskustelut demokratiasta EU:ssa liittyvät erityisesti vuoden 2014 europarlamenttivaaleihin ja toisaalta eurokriisin selvittelyssä tehtäviin ratkaisuihin, jotka ovat osaltaan esillä myös parlamenttivaaleja edeltävässä poliittisessa keskustelussa

ja uuden komission nimittämiseen johtavissa neuvotteluissa. Molemmissa korostuu demokratiavajeen keskeisin haaste. Vaikka EU:n demokraattisuutta nimittäin pidettäisiin kaikin puolin tavoiteltavana asiana, sen käytännön toteuttaminen on usein vaikeaa, kun ottaa huomioon päätöksentekorakenteista aiheutuvat haasteet sekä kansallisten parlamenttien ja hallitusten kiinnostuksen säilyttää oma legitimeettinsä EU-tason toimijoiden kustannuksella.

On myös kiinnostavaa nähdä, miten äänestysaktiivisuus kehittyi vuoden 2014 vaaleissa. Vaalit järjestetään poikkeuksellisesti toukokuun puolella, sillä kesäkuun ensimmäinen sunnuntai on tuolloin heluntai. Äänestäjien motivoinnin osalta on olennaista, miten puolueet ja tiedostusvälineet kykenevät välittämään viestin vaalien ja EU-parlamentin kasvaneesta merkityksestä vaalijulkisuudessa. Euroopan parlamentti aloitti osaltaan syyskuussa 2013 vaaliviestintäkampanjan ”*Tällä kertaa on toisin – toimi, osallistu ja vaikuta*”. Kampanjan otsikko viittaa yhtäältä voimakkaasti siihen, että vaalien merkitys on kasvanut parlamentin aseman vahvistumisen myötä ja toisaalta rohkaisee mahdollisesti aikaisemmasta poiketen äänestämään. Toinen tärkeä seikka liittyy vaaliteemojen kehystykseen, siis siihen, missä määrin unionia käsitellään taloudellisena ja missä määrin poliittisena kysymyksenä (Green-Pedersen 2012, 119). Sekä vaalien painoarvon esiintuominen että vaalijulkisuuden luonne on keskeistä myös demokratiavajeen paikkaamisen kannalta. On esitetty, että demokratiavaje ei poistu, ennen kun kansalaiset ymmärtävät, kuinka syvällisesti unioni vaikuttaa heidän elämäänsä. Lisäksi kansalaisten sitouttamiseksi tarvitaan myös kansallisen tason julkista keskustelua eurooppalaisista aiheista (Habermas 2011). Vaalit tarjoavat eri toimijoille luontevan mahdollisuuden järjestää EU-aiheisia keskustelutilaisuuksia. Olennaista myös on, että kukin puolue kykenee välittämään äänestäjille selkeän, muista erottuvan linjansa.

Ajankohtaisin EU-tason keskustelu liittyy etenkin euromaiden suurimpaan yhteiseen haasteeseen eli talous- ja rahaliiton kehittämiseen. Keskeisen ongelman muodostavat talous- ja rahaliiton rakenteet, joissa EU:n toimivalta on rajattu suhteellisen tarkkaan ja talouspolitiikkaa koskeva toimivalta on jätetty pitkälti jäsenvaltioille. Ratkaisu on viime vuosina todettu kestävämmäksi rahaliitossa, jossa yhteinen raha liittyy eurovaltiot ja niiden ratkaisut läheisesti yhteen. Näistä perussopimusten mukaisista rajoituksista on pyritty pääsemään eroon, mutta välttämättä muodolli-

sesti perussopimusten muuttamista, sillä muutosten kansallinen ratifiointi jäsenvaltioissa on myös nähty uhkana tavoitteiden toteutumiselle. Erityisesti komission ja Euroopan parlamentin esittämässä visioissa pankkiunionia kehitettäisiin voimakkaasti ja toimivaltasuhteita muutettaisiin erityisesti talouspolitiikan osalta, jolloin samalla Euroopan parlamentin ja komission valtaa kasvatettaisiin.

Näillä ratkaisuilla ja niiden toteuttamistavoilla on huomattavaa merkitystä myös demokratian toteutumisen kannalta. Ei kuitenkaan ole mitenkään selvää, että esimerkiksi talouspolitiikan demokratia toteutuu parhaiten juuri EU-tason päätöksenteon kautta. Samalla toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskeva menettely on huomattavan vaatimaton keino kansallisten parlamenttien aseman varmistamisessa, ja käytännössä niiden näkemysten merkitys on ollut vähäinen, minkä esimerkiksi ajankohtainen keskustelu EU:n syyttäjänvirastosta on osoittanut. On ilmeistä, että Euroopan parlamentti näkee itsensä eurooppalaisen demokratian keskeisimpänä toimijana, mutta myös kansallisten parlamenttien osallistuminen EU-päätösten valmisteluun on tärkeää. Tämä on kysymys, joka on perinteisesti haluttu jättää säädeltäväksi jäsenvaltioiden perustuslaeissa, vaikka sen merkitys EU-päätösten demokraattisuudelle on huomattava.

Kaikkea EU-tason päätöksentekoa koskee myös avoimuuden ja osallistumisen problematiikka. Vaikka kansalaisaloitteella on selkeä symbolinen merkitys, kohdistuu se yksittäisiin kysymyksiin, joihin liittyy kiinnostusta huomattavan monissa EU-maissa, ja sen käyttöä rajoittavat unionin toimivalta ja komission aloitemonopoli. Jokin aika sitten julkaisutissa EU-kansalaisten odotuksia ja kehitystoiveita kartoittaneessa tutkimuksessa ”*EU Citizens Opinion Poll – What Citizens Want from Brussels*”²⁷ useat keskeisistä havainnoista liittyivät nimenomaan päätöksentekoprosessin avoimuuden puutteisiin. Vastaajista 85 prosenttia katsoi, että jäsenvaltioiden kantojen neuvotteluissa tulisi olla julkisia, ja kolme neljäsosaa oli sitä mieltä, että kansalaisilla tulisi olla pääsy EU-päätöksenteon pohjana olevaan oikeudelliseen neuvonantoon. Onkin itsestään selvää, että demokratian ja osallistumisen edellytyksenä on, että päätöksentekoon liittyvät tiedot ovat reaaliajassa kansalaisten ulottuvilla. Tekniset edellytykset tähän ovat olemassa, ja kyse onkin tällä hetkellä eniten toimielinten ja jäsenvaltioiden asenteista ja demokratian merkityksen aidosta sisäistämisestä.

VIITTEET

- ¹ Lukuun ottamatta Tanskaa, jossa kaksi ehdokaslistaa on ollut tarjolla ainoastaan europarlamenttivaaleissa, europarlamenttivaaleissa kilpailleet puolueet ovat pääosin olleet samoja kuin kansallisissa vaaleissa (van der Eijk & van Egmond 2007, 563). http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_fi.htm.
- ² Tuoreiden tutkimustulosten perusteella näyttäisi siltä, että myös integraation suhtautumisen ja europarlamenttivaalien osallistumisen välillä on selvä yhteys, vaikka muutamissa aikaisemmissä tutkimuksissa on tehty toisensuuntaisia havaintoja (Blondel ym. 1997; Franklin 2007; Schmitt & van der Eijk 2007; van der Eijk & Oppenhuis 1990). Stockemer (2012) on osoittanut vuoden 1979–2009 vaalit sisältävässä analyysissään, että EU-jäsenyyden kannatus lisää sekä maiden välisessä että yksilötason tarkastelussa äänestysaktiivisuutta. Lisäksi eri jäsenvaltioiden EU-kannatuksen osuudessa tapahtuneet muutokset ovat heijastuneet maan vaaliosallistumisen tasoon. Havainnot ovat tärkeitä sen seikan huomioimisessa, että äänestämättä jättäminen europarlamenttivaaleissa voi olla tietoinen protesti unionia kohtaan.
- ⁴ Vastaava yhteys on havaittavissa myös Suomen vuoden 2011 eduskuntavaaleissa, joissa 38 prosenttia perussuomalaisen äänestäjistä katsoi halun hillitä Suomen sitoutumista Euroopan unioniin ja sen jäsenyysevennoitteisiin vaikuttaneen ratkaisevasti puoluevalintaansa. Kyseinen seikka oli myös kolmanneksi tärkein yksittäinen syy äänestää puoluetta (Borg 2012, 202).
- ⁵ European elections 2014: different this time? (<http://www.euractiv.com/eu-elections-2014/eu-elections-2014-time-different-linksdossier-530239>).
- ⁶ ”Valmistautuminen vuonna 2014 järjestettäviin Euroopan parlamentin vaaleihin: entistä demokraattisempi ja tehokkaampi vaalimenettely”. COM(2013) 126 final.
- ⁷ http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/EU/EN_ONLINE_Citizens_Report.pdf).
- De Vries, Catherine & Hobolt, Sara. 2012. When dimensions collide: the electoral success of issue entrepreneurs. *European Union Politics* 13:2, 246–268.
- Follesdal, Andreas & Hix, Simon. 2006. Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies* 44:3, 533–562.
- Franklin, Mark N. 2001. How structural factors cause turnout variations at European Parliament elections. *European Union Politics* 2:3, 309–328.
- Franklin, Mark N. 2007. Effects of space and time on turnout in European Parliament elections. Teoksessa Wouter van der Brug ja Cees van der Eijk (toim.), *European elections and domestic politics – lessons from the past and scenarios for the future*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.
- Franklin, Mark N. & Wessels, Bernhard. 2009. Turning out or turning off – do mobilization and attitudes account for turnout differences between new and established member states at the 2004 EP elections? *Journal of European Integration* 31:5, 609–626.
- Freitag, Markus & Stadelmann-Steffen, Isabelle. 2010. Stumbling block or stepping stone? The influence of direct democracy on individual participation in parliamentary elections. *Electoral Studies* 29:3, 472–483.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2012. A giant fast asleep? Party incentives and the politicisation of European integration. *Political Studies* 60:1, 115–130.
- Habermas, Jürgen. 2011. *The crisis of the European Union: a response*. Cambridge: Polity Press.
- Hiltunen, Anna-Kaisa. 2013. Eurooppa tahtoo vankistaa puolueitaan. *Ulkopolitiikka* 1/2013, 31–33.
- Hix, Simon & Marsh, Michael. 2011. Second-order effects plus pan-European political swings: an analysis of European Parliament elections across time. *Electoral Studies* 30:1, 4–15.
- Hobolt, Sara B. & Franklin, Mark N. 2011. Introduction: electoral democracy in the European Union. *Electoral Studies* 30:1, 1–3.
- Leino, Päivi. 2011. Just a little sunshine in the rain: the 2010 case law of the European Court of Justice on access to documents. *Common Market Law Review* 48:4, 1215–1252.
- Leino, Päivi. 2014a (ilmestyy). Good administration as institutional politics in the EU. *European Public Law*.
- Leino, Päivi. 2014b. Transparency, participation and EU institutional practice : an inquiry into the limits of the 'widest possible'. EUI LAW Working Paper 2014/03.
- Leino, Päivi & Salminen, Janne. 2013. Eurokriisin demokratia-ottuvuuksia. *Lakimies* 3/2013, 390–413.
- Malkopoulou, Anthoula. 2009. Lost voters: participation in EU elections and the case for compulsory voting. CEPS working document no. 317/July 2009, <http://www.ceps.eu/files/book/1886.pdf>, 19.12.2013.
- Mattila, Mikko & Raunio, Tapio. 2006. Cautious voters – supportive parties' opinion congruence between voters and parties on the EU dimension. *European Union Politics* 7:4, 427–449.
- Mattila, Mikko & Raunio, Tapio. 2012. Drifting further apart: national parties and their electorates on the EU dimension. *West European Politics* 35:3, 589–606.
- O'Brien, Charlotte. 2013. I trade, therefore I am: legal personhood in the European Union. *Common Market Law Review* 50:6, 1643–1684.
- Reif, Karlheinz & Schmitt, Hermann. 1980. Nine second order national elections: a conceptual framework for the analysis of European election result. *European Journal of Political Research* 8:1, 3–44.

LÄHTEET

- Carman, Christopher. 2010. The process is the reality: perceptions of procedural fairness and participatory democracy. *Political Studies* 58:4, 731–751.
- Blondel, Jean, Sinnott, Richard & Svensson, Palle. 1997. Representation and voter participation. *European Journal of Political Research* 32:2, 243–272.
- Borg, Sami. 2012. Perusuomalaiset. Teoksessa Sami Borg (toim.), *Muutosvaalit 2011*. Selvityksiä ja ohjeita 16/2012. Helsinki: oikeusministeriö.
- Borg, Sami ja Wass, Hanna. 2012. Äänestyktiivisuus. Teoksessa Sami Borg (toim.), *Muutosvaalit 2011*. Selvityksiä ja ohjeita 16/2012. Helsinki: oikeusministeriö.
- Bowler, Shaun & Donovan, Todd. 2002. Democracy, institutions and attitudes about citizen influence on government. *British Journal of Political Science* 32:2, 371–390.
- Curtin, Deirdre. 2013. Judging EU secrecy. *Cahiers de Droit Européen 2012/2 Amsterdam Centre for European Law and Governance Research Paper No. 2012-07 Amsterdam Law School Research Paper No. 2012-103*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2184249, 19.12.2013.
- De Vries, Catherine & Edwards, Erica E. 2009. Taking Europe to its extremes: extremist parties and public euroscepticism. *Party Politics* 15:1, 5–28.

- Rose, Richard. 2004. *Europe expands, turnout falls; the significance of the 2004 European Parliament election*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Schmitt, Hermann & van der Eijk, Cees. 2007. Non-voting in European Parliament elections and support for European integration. Teoksessa Wouter van der Brug ja Cees van der Eijk (toim.), *European elections and domestic politics – lessons from the past and scenarios for the future*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.
- Snyder, Francis. 2005. Editorial: enhancing EU democracy, constituting the European Union. *European Law Journal* 11:2, 131–134.
- Stockemer, Daniel. 2012. Citizens' support for the European Union and participation in European Parliament elections. *European Union Politics* 13:1, 26–46.
- van der Brug, Wouter & van Spanje, Joos. 2009. Immigration, Europe and the 'new' cultural cleavage, *European Journal of Political Research*, 48:3, 309–334.
- van der Eijk, Cees & Oppenhuis, Erik. 1990. Turnout and second-order effects in the European elections of June 1989 – evidence from the Netherlands. *Acta Politica* 25:1, 67–94.
- van der Eijk, Cees & van Egmond, Marcel. 2007. Political effects of low turnout in national and European elections. *Electoral Studies* 26:3, 561–573.
- Weiler, J.H.H. 1999. *The constitution of Europe: 'Do the new clothes have an emperor?' and other essays on European integration*. Cambridge: Cambridge University Press.