

Euroopan unionin tulevaisuus haasteena tutkimukselle

Teija Tiilikainen

**Eurooppalainen integraatio on perustami-
sestaan 1950-luvulta lähtien muodostanut
huomattavan haasteen tieteelliselle tutkimuk-
selle. Päällimmäiset ongelmat juontavat juu-
rensa integraation omintakeiseen luonteeseen.
Kyseessä on valtiorakenteita niiden yhteen-
sulauttamisen kautta olennaisesti muuttava
hanke, jonka poliittisesta lopputuloksesta ei
keskeisten osapuolten välillä vallitse yksi-
mielisyyttä.**

Integraatio on dynaaminen ja jatkuvassa lii-
kkeessä elävä kokonaisuus, jonka keskeisimmät-
kään poliittis-oikeudelliset rakenteet eivät ole
staattiset ja jonka luonnetta määrittellen kaiken
aikaa käynnissä olevassa poliittisessä keskuste-
lussa. Yhteiskuntatieteet lähestyvätkin Euroopan
unionia jonkinlaisena sekamuotona: poliittisena
yhteisönä, jolla on sekä suvereenin valtion että
perinteisen valtioiden välisen järjestön ominais-
piirteitä. Myös oikeustieteissä lähtökohdaksi
otetaan unionin *sui generis* -luonne.

Juuri tästä tieteidenkin tunnustamasta eri-
tyisluonteesta johtuen integraation lähestyminen
perinteisen tieteenalajaottelun kautta on osoit-
tautunut ongelmalliseksi. Ongelmat ovat sitä
ilmeisempiä, mitä vahvempi kytkentä tieteen-
alalla on valtioon ja valtiolliseen käsitteistöön.
Politiikan tutkimus on joutunut tunnustamaan,
ettei integraation lähestyminen ole ongelmaton-
ta tieteenalan kummankaan pääsuuntauksen
– kansainvälisen politiikan tai yleisen politiikan
tutkimuksen – näkökulmasta. Kansainvälisen po-
litiikan perinteeseen viitekehyykseen – valtioiden
ja niiden intresseihin ja identiteetteihin – tukeutu-
malla integraatiosta voidaan valottaa vain murto-
osaa. Toisaalta yleinen politiikan tutkimukseen ei
vaaleihin, puolueisiin ja poliittisiin instituutioihin
painottuvalla tutkimuksellaan asetu sellaisenaan
sovellettavaksi integraatioon.

Koko integraatiohistorian ajan eri tieteen-
alojen puitteissa on etsitty teoreettisia ja
käsitteellisiä malleja ja sovellutuksia, joiden

avulla integraatiota olisi tarkoituksenmukaista
lähestyä. Samalla on arvioitu, missä määrin
valtiopohjaisten poliittisten ja yhteiskunnallisten
järjestelmien tutkimuksesta peräisin olevat
lähestymistavat ovat sovellettavissa integraa-
tioon. Integraation eteneminen on muuttanut
yksittäisten tieteenalojen kiinnittymistä siihen.
Politiikan tutkimuksessa integraatiotutkimuk-
sen pääpaino oli hankkeen ensimmäisinä vuo-
sikymmeninä integraation poliittisen logiikan ja
etenemisen selittämisessä. Pitkälti positivistisen
tieteenfilosofian hengessä pyrittiin rakentamaan
teoreettisia malleja (esim. funktionalismi, federa-
lismi, uusfunktionalismi), joiden avulla integraa-
tiokehitystä olisi mahdollista selittää.

Positivistisen tieteenihanteen löyhentäessä
otetaan yhteiskuntatieteistä ja integraation
edetessä valtioiden poliittisten tehtävien alueel-
le myös tutkimuksen painopiste ja näkökulma
muuttuivat. Tutkimuskohteiksi nousivat sellaiset
peruspolitologiset kohteet kuten unionin poliit-
tiset instituutiot sekä kansalaiset ja kansalaisten
poliittinen käyttäytyminen. Samalla kävi yhä
ilmeisemmäksi, ettei valtiojärjestelmiin so-
vellettavia käsitteitä voitu suoraan soveltaa
unioniin. Miten esimerkiksi tulisi lähestyä EU:n
ilmentämää demokratiamallia taikka hahmottaa
se vallanjakomalli, jota vasten unionin institu-
tioita olisi tarkasteltava? Viimeistään tässä yh-
teydessä kävi politiikan tutkimuksessakin ilmi,
että integraatiotutkimus edellyttää olemassa
olevan tieteenalajaottelun ja siihen kytkeytyvi-
en peruskäsitteiden kyseenalaistamista. EU:n
poliittisen järjestelmän tutkimuksessa politi-
kan tutkimuksen näkökulma kaipaa tuekseen
Eurooppa-oikeudellista näkökulmaa. Toisaalta
unionin jäsenmaiden historiallisten identiteettien
perspektiivi muodostaa osan samaa vyyhtiä.

Monitieteisen tutkimusotteen välttämättö-
myydestä suhteessa integraatioon kertoo se
tosiasia, että eurooppalaisiin yhtä hyvin kuin
Euroopan ulkopuolisiin yliopistoihin on viime
vuosikymmeninä kasvanut koko joukko monitie-

teisiä Eurooppa-tutkimuksen keskuksia (Centre for European Studies, European Institute), jotka myös ovat alkaneet verkostoitua keskenään. Näiden yksiköiden puitteissa integraatiotutkimus etsii omaa identiteettiään tieteenalana.

EU:n tulevaisuuskeskustelu ja tutkimus

Integraation tulevaisuuden haasteita tutkimukselle voi tarkastella esimerkiksi niiden kehittämissuuntien näkökulmasta, joita vuodesta 2000 asti käynnissä oleva nk. EU:n tulevaisuuskeskustelu on integraatiolle asettanut. Tulevaisuuskeskusteluksi ryhdyttiin kutsumaan keskustelua, jota EU:n historiallisen laajentumisen kynnyksellä alettiin aiempaa ennakkoluulottomammin käydä unionin tulevasta poliittisesta muodosta. Laajan poliittisen ja kansalaisyhteiskuntien osana myös akateemiset piirit ovat ottaneet vilkkaasti osaa tähän monin tavoin urauurtavaan keskusteluun.

Tulevaisuuskeskustelun institutionaaliseksi foorumiksi asetettiin helmikuussa vuonna 2002 laajapohjainen konventti eli valmistelukunta, jonka tehtäväksi annettiin myös EU:n perussopimukseen kaavailtujen laajamittaisten muutosten valmistelu. Konventin 105-henkiseen jäsenkuntaan nimettiin myös useita tutkijoita. Konventin keskeisen agendan muodostivat integraation kolme suurta haastetta, joita sen unionin laajentumista silmälläpitäen oli määrä arvioida. Nämä olivat unionin legitimitetti, demokraattisuus sekä kansainvälinen rooli. Kaikkien haasteiden arvioiminen edellyttää ilmeisimmän – valtion perustuvan – käsitteiden kyseenalaistamista tai ainakin tietoisien valinnan tekemistä sen suhteen, missä määrin EU:n kaltaiseen poliittiseen yhteisöön voi soveltaa valtion perustuvia käsitteitä. Arvioin seuraavassa kahta ensimmäistä.

Legitimitetti ja eurooppalaiset identiteetit

Poliittisena yhteisönä EU:n mielletään usein kärsivän puutteellisesta legitimitetistä eli vallan oikeutuksesta. Tämä käsitys perustuu mielipidemittauksiin sekä alhaiseen äänestysaktiivisuuteen ainoissa suorissa EU:n tasoisissa eli Euroopan parlamentin vaaleissa. Pohjana on käsitys, että EU:n käsittämään poliittiseen valtaan tulee suhtautua samoin kuin liberaalidemokraattisen valtion valtaan. Liberaalisen valtioteorian ytimenä on ajatus yksilöiden valtiolle

luovuttamasta vallasta, jonka legitimitettkriteerit määritellään tästä asetelmasta käsin.

Euroopan unionin legitimitetin perustana pidetään nimenomaan kansalaisten vahvaa kiinnittymistä unioniin ja sen poliittisiin instituutioihin. Toisaalta eurooppalaisten puolueiden ja muiden Euroopan tasoisten poliittisten ja yhteiskunnallisten liikkeiden puuttuessa jäsenmaiden poliittiset instituutiot muodostavat pääasiallisen välittävän tahon unionin ja kansalaisten välisessä suhteessa. On kyseenalaista, voiko kansalaisten odottaa ilmentävän vahvaa kiinnittymistä EU:iin tilanteessa, jossa monen jäsenmaan omat poliittiset instituutiot ylläpitävät mielikuvaa unionista lähinnä taloudellisena sisämarkkinaorganisaationa sen poliittista roolia vähätellen.

EU:n legitimitetin määrittelyyn liittyvät ongelmat nousevat esiin myös integraatiokansanäänestysten ja Europarlamenttivaalien yhteydessä. Kumpiakin ovat äänestäjät tottuneet pitämään kannanottona oman maan hallituspolitiikkaan pikemmin kuin eurooppalaisiin kysymyksiin. Kyse näyttääkin olevan siitä, etteivät syyt unionin legitimitetivajeeseen löydy vain unionista itsestään. Unionin legitimitetille asetetaan kriteerit, jota edes keskeisten poliittisten toimijoiden kuten puolueiden ja hallitusten toiminta ei integraation hahmottamisen osalta täytä.

Legitimitettiin liittyy kiinteästi keskustelu eurooppalaisesta identiteetistä, jossa tieteellinen keskustelu on päässyt legitimitetikeskustelua pidemmälle. Eurooppalaisten poliittiseen identiteettiin liittyvä teoreettinen keskustelu lähtee kiitettävällä tavalla liikkeelle juuri EU:n erityisluonteesta pyrkien avaamaan poliittisen identiteetin käsitettä sovellettavaksi kansallisvaltiosta poikkeavaan yhteyteen. Empiirisessä tarkastelussa joudutaan kuitenkin tekemään kompromisseja, minkä vuoksi eurooppalaista identiteettiä mitataankin kyselemällä kansalaisilta tuntemuksia näiden omista identiteeteistä. Kyselyistä vedetyt johtopäätökset näyttävät vahvistavan sen tosiasian, ettei mitään eurooppalaista yhteenkuuluvuuden tunnetta ole olemassakaan ja että kansalaiset identifioituvat edelleenkin vahvemmin kansallisvaltioonsa kuin yhdyntyvään Eurooppaan.

Tapaan lähestyä eurooppalaista identiteettiä pätee tässä suhteessa sama kritiikki kuin tapaan lähestyä unionin legitimitettiä. Niin kauan kuin poliittisen ajattelun perustana olevat aaterakenteet antavat kansalliselle yhteenkuuluvuudelle huomattavasti eurooppalaista yhteenkuuluvuutta merkittävämmän sijan, on epätodennäköistä, että kansalaisten subjektiiviset tuntemukset

esittäisivät jotain muuta. Tämän vuoksi eurooppalaisuuden ja eurooppalaisen identiteetin tilaa olisikin syytä lähestyä kansallisten identiteettien kautta – arvioimalla sitä tilaa ja roolia, jonka mannerta hallinneet kansalliset identiteetit jättävät eurooppalaisuudelle. Keskeinen kysymys tässä suhteessa kuuluu, kuinka pitkälti kansalliset identiteetit ovat eksklusiivisia – muut identiteetit poissulkevia – oppirakenteeltaan.

Identiteettiulottuvuutta olisi tarkoituksenmukaista soveltaa nykyistä laajemmin myös EU:n laajentumista koskevassa tutkimuksessa. Jos läntistä Eurooppaa yhdistää vaikka heikkokin, mutta kuitenkin yhteinen ideologia Euroopan ykseydestä sotienjälkeisen vakauden ja vaurauden lähteenä, niin mikä on entisen sosialistisen Euroopan kytkös tähän Eurooppa-aatteeseen? Keski- ja Itä-Euroopan maiden omat integraatio-suunnitelmat pikemminkin Saksaa vastaan kuin Saksan sitomiseen yhteisellä liitolla. Läntistä Eurooppaa yhdistävän vahvan katolisen opin sijasta Keski- ja Itä-Euroopan maiden katolinen oppi on sosialismin kokemuksesta johtuen pikemminkin nationalistisesti kuin eurooppalaisesti orientoitunut.

Demokratia

Myös EU:n demokraattisuuden arvioiminen edellyttää valtiopohjaisista käsitteistä irrottamista. Demokratia toteutuu unionissa kahden rinnakkaisen järjestelmän kautta. Sen yhtenä ulottuvuutena toimivat kansalliset demokraattiset järjestelmät ja toisena unionitasoinen järjestelmä, joka edustaa parlamentaarisen demokratian mallia suorilla vaaleilla valittuine kansanedustuslaitoksineen (Euroopan parlamentti) ja toimeenpanovallan (komissio) vastuunalaisuutena tälle.

Unionin demokratiakeskustelua käydään liian usein institutionaalisiin termein, jolloin huomio kiinnittyy Euroopan parlamentin rooliin. Unionitasoisen demokratian ongelmat ovat kuitenkin toisaalla. Euroopan parlamentin tapauksessa poliittinen edustuksellisuus jää ongelmalliseksi tilanteessa, jossa vaalien ehdokasasettelu yhtä hyvin kuin vaalikampanjointi tapahtuu kansalliselta pohjalta. Kuinka siis arvioida EU:n demokraattisuutta, kun unionilla on demokraattisen järjestelmän institutionaaliset edellytykset, mutta ei eurooppalaisia poliittisia toimijoita tämän tilan käyttäjinä?

EU:n perustuslaki ja tutkimus

Valtioon perustuvien käsitteiden soveltaminen Euroopan unioniin on ongelmallista yhtä hyvin politiikassa kuin tutkimuksessa. EU:n tulevaisuutta pohtineen konventin keskeinen päämäärä, unionin perussopimusten kehittäminen perustuslain suuntaan, on poliittisena hankkeena monessa suhteessa kuitenkin verrattain ongelmaton, jos kohta sekin pitää sisällään suuria haasteita.

Perustuslaillisuus aatteena sisältää monia ominaispiirteitä, jotka käyvät hyvin sovellettaviksi eurooppalaiseen integraatioon. Perustuslaillisuus vahvistaa kansalaisten asemaa poliittisina subjekteina valtioiden rajat ylittävässä monikansallisessa järjestelmässä. Perustuslaillisuus avaa ja demokratisoi unionin toistaiseksi melko puhtaasti valtioidenvälistä oikeusjärjestelmää vahvistaen lisäksi sen selkeyttä ja pysyvyyttä. Perustuslaillisuuden traditio antaa suvereenin alueellisen valtion traditiota paremman mahdollisuuden ottaa huomioon EU:n omintakeisen luonteen.

Perustuslaillisen elementin voimistaminen integraatiossa nostaa uusia teemoja myös integraatiotutkimuksen keskiöön. Kansalaisten oikeudellisen aseman hahmottaminen sekä unionin oikeusjärjestelmän sisäinen problematiikka ovat esimerkkejä tällaisista. Mielenkiintoista olisi myös arvioida, miten perustuslaillisuus vaikuttaa poliittisten toimijoiden tapaan hahmottaa Euroopan unionia.

Perustuslaillisuuden suuri haaste suuntautuu EU:n vallankäyttöjärjestelmään, sillä kansalaisten roolin vahvistaminen poliittisina subjekteina luo myös paineita vallankäyttöjärjestelmän kehittämiseen tähän suuntaan. Toistaiseksi unionin vallankäyttöjärjestelmä on heijastanut unionin sekamuotoisuutta kansalaisten sekä jäsenvaltioiden liittona. Kansallisvaltiotradition vahvuus Euroopassa pitää jäsenvaltiot unionin keskeisinä toimijoina kansalaisten rinnalla vielä pitkään. Keskustelu jäsenvaltioiden kokoerojen entistä vahvemmasta huomioimisesta unionin vallankäytön perustana on kuitenkin jo alkanut.

Kirjoittaja on VTT ja toimii Helsingin yliopiston valtioon-opin laitoksen Eurooppa-tutkimuksen keskuksen tutkimuspäällikkönä sekä johtaa yliopiston Eurooppa-tutkimuksen verkostoa. Hän toimii pääministerin erityisedustajana EU:n tulevaisuuskonventissa. Kirjoitus perustuu esitelmään Tieteellisten seurain valtuuskunnan vuosikokouksessa 28.3.2003.