

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Mäkinen, Katja

Title: Osallistuminen lähentämisen ja yhteisönrakentamisen väylänä EU:n kansalaisuuspolitiikassa

Year: 2016

Version: Published version

Copyright: © 2016 Kirjoittajat ja Jyväskylän yliopisto

Rights: In Copyright

Rights url: <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

Please cite the original version:

Mäkinen, K. (2016). Osallistuminen lähentämisen ja yhteisönrakentamisen väylänä EU:n kansalaisuuspolitiikassa. In M. Nousiainen, & K. Kulovaara (Eds.), *Hallinnan ja osallistamisen politiikat* (pp. 97-124). Jyväskylän yliopisto. SoPhi, 132. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-6613-3>

KATJA MÄKINEN

4.

OSALLISTUMINEN LÄHENTÄMISEN JA YHTEISÖNRAKENTAMISEN VÄYLÄNÄ EU:N KANSALAISSUUSPOLITIIKASSA

JOHDANTO

Tässä luvussa analysoidaan osallistumisesta käytyä keskustelua Euroopan unionin kansalaisuusohjelmia käsittelevissä asiakirjoissa. Tarkastelun kohteina ovat osallistuminen kansalaisuuden ulottuvuutena sekä se, millaista kansalaisuutta asiakirjoissa tuotetaan osallistumisesta puhumalla. Euroopan unionin kansalaisuusohjelmia voidaan pitää osana yhä suositumpaa kansalaisten aktivointigenreä, sillä niissä on kyse kansalaisuuteen liittyvän toiminnan raamittamisesta ja mahdollistamisesta. Hallintovetoiset osallistumiskäytännöt ovat yleistyneet, kun päätöksenteko niin kutsutun uuden hallinnan (engl. *new governance*) myötä on siirtynyt yhä monimutkaisempiin verkostoihin ja kumppanuuksiin, joissa vallankäyttö ei useinkaan ole edustuksellista (Benz & Papadopoulos 2006; Pierre 2000). EU-hallinnolla on ollut merkittävä rooli niin hallinnon uudistamisyhtymien kuin uusien osallistumiskäytäntöjenkin levittämisessä (Saurugger 2010). Kansalaisten osallistumisen edistämi-

nen nimetään tavoitteeksi monilla hallinnan tasoilla ja aloilla, ja osallistuminen nähdään ratkaisuna lähes mihin tahansa yhteiskunnalliseen ongelmaan. Usein osallistumiseen kannustetaan demokratian nimissä. Toisaalta uuden hallinnan puhetavoissa osallistuminen nähdään keinona sitouttaa kansalaisia hallinnon tavoitteisiin ja osana julkisten tehtävien siirtoa kansalaisyhteiskunnalle. Osallistuminen on nähty tärkeänä kansalaisuuden elementtinä esimerkiksi republikanistisissa ja deliberatiivisissa sekä vahvan demokratian ja radikaalidemokratian käsityksissä kansalaisuudesta ja demokratiasta (Barber 1984; Mouffe 1992; Pateman 1972).

Luvussa tarkasteltavana olevat ohjelmat ovat nimeltään *Aktiivisen kansalaisuuden edistäminen* (ohjelmakausi 2004-2006), *Kansalaisten Eurooppa* (2007-2013) sekä *Perusoikeudet ja kansalaisuus* (2007-2013). Tutkimusaineisto koostuu EU:n eri toimielinten ohjelmia koskevista asiakirjoista vuosilta 2003-2007. Aineisto sisältää Euroopan komission antamat ohjelmaehdotukset, Euroopan unionin neuvoston yksin tai yhdessä Euroopan parlamentin kanssa tekemät päätökset sekä Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston, Alueiden komitean ja Talous- ja sosiaalikomitean lausunnot prosessin alku- ja päätepisteiden väliltä. Viitattut asiakirjat on listattu luvun lopussa otsikon ”Primaariaineisto” alla.

Barbara Cruikshank (1999, 3) katsoo, että hallinnon osallistamispyrkimykset ovat aina ratkaisuehdotuksia johonkin ongelmaan. Peter Millerin ja Nikolas Rosen problematisoinnin käsite onkin hyödyllinen tarkasteltaessa osallistumista hallinnan muotona. Miller ja Rose (2008, 14–15; ks. myös Dean 1999, 22, 27–28) esittävät, että hallitseminen edellyttää hallittavan asian problematisointia. He kuvaavat problematisointia prosessina, jossa ongelmasta vastuutetaan jotakin yksilöllisen tai kollektiivisen käyttäytymisen aspektia, joka tuomitaan vaaralliseksi, vahingolliseksi, tuottamattomaksi, tehottomaksi tai riittämättömäksi suhteessa vaikkapa terveyden, onnellisuuden tai tyytyväisyyden ideaalitasoon. Miller ja Rose (2008, 15) jatkavat, että ongelmalliseksi tuomittu käytös pitää vielä tehdä vastaanottavaksi interventiolle eli tekniikoille ja instrumenteille, joiden kautta sen suhteen voidaan toimia ja mahdollisesti muuttaa sitä, sillä hallinnan näkökulmasta ei ole järkeä tunnistaa ongelmaa pyrkimättä samalla ratkaisemaan se.

EU:n kansalaisuusohjelmia koskevissa asiakirjoissa problematisoinniksi voidaan tulkita se, että unionikansalaiset esitetään niissä epäty-

dellisinä. Asiakirjoissa unionikansalaisuuden nykytila määritellään riittämättömäksi suhteessa integraation etenemisen ideaalitasoon. Se on riittämätön, koska kansalaiset eivät riittävästi tunnista itseään unionikansalaisiksi eivätkä ole tarpeeksi omaksuneet siihen liitettyjä identiteettejä, osallistumisen tapoja ja oikeuksia – eivät siis näe itseään sellaisina, kuin kansalaisuusohjelmissa heidät haluttaisiin nähdä.

Se että kansalaiset nähdään asiakirjoissa epätäydellisinä mutta kehityskelpoisina mahdollistaa hallitsemisen ja samalla kertoo jotain niistä vallan rationaliteeteista ja teknologioista, joiden kautta asiakirjoissa pyritään hallitsemaan kansalaisuutta. Kansalaisten riittämätön unionikansalaisuus on asiakirjoissa muodostettu ongelmaksi, jonka suhteen on tarpeellista ja oikeutettua toimia. Asiakirjoista välittyy näkemys, jonka mukaan epätäydellisiä kansalaisia täytyy ja voidaan täydellistää. Unionikansalaisuus ja siihen liittyvät politiikat voidaan nähdä pyrkimyksenä täyttää ”kansalaisuusvajetta”, joka muodostuu kansalaisuutta ja integraation etenemistä koskevien tavoitteiden ja niiden toteutumattomuuden välisestä epäsuhdasta. Täydellistämisen välineinä voidaan käyttää muun muassa kansalaisuusohjelmia. Niiden kautta kansalaisia rohkaistaan tulemaan ”eurooppalaisemmiksi” tarjoamalla foorumeja ”eurooppalaiselle” toiminnalle EU-tasolla. Toiveena on myös tehdä heistä aiempaa ”kansalaisempia” lisäämällä heidän tietoisuuttaan unionikansalaisuudesta ja Euroopan unionista ja sen toimielimistä.

EU:n kansalaisuusohjelmissa kansalaisilla katsotaan olevan liian vähän yhteyksiä sekä Euroopan unioniin että toisiinsa jäsenvaltioiden rajojen yli, ja tätä pidetään ongelmana. Osallistumista esitetään keinoksi lähentää kansalaisia niin Euroopan unioniin kuin toisiinsakin ja rakentaa Euroopan unionia yhteisönä. Osallistamispyrkimykset voidaan nähdä osana EU:n legitimitietin etsintää. EU-integraatio on edennyt pitkään jäsenvaltioiden ja talouseliitin yhteistyönä. Sen legitimitietin ajateltiin perustuvan jäsenmaihin, mutta sittemmin legitimitiettiä alettiin hakea suoraan kansalaisilta. Osallistamispyrkimysten taustalla on oletus, että kansalaisten on helpompi hyväksyä sellainen organisaatio, jossa he itse kokevat olevansa mukana. Euroopan unionin politiikka-asiakirjoissa toistetaankin tavoitetta saada kansalaisia osallistumaan EU:n toimintaan ja lähentää heitä Euroopan unioniin. Tässä luvussa tarkastellaan, mihin kansalaisia pyritään osallistamaan näitä päämääriä tavoiteltaessa.

Keskeisimmät areenat, joille osallistuminen asiakirjoissa sijoitetaan, ovat puheena olevat EU-ohjelmat itse sekä ”Euroopan rakentaminen” ja integraatio. Molempia osallistumisen muotoja voidaan tulkita keinoina lähentää kansalaisia sekä vertikaalisesti unioniin että horisontaalisesti toisiinsa. Asiakirjoissa puhutaan lisäksi hiukan osallistumisesta muillekin areenoille, kuten julkiseen keskusteluun ja EU-asioihin. Myös tällaisen osallistumisen voidaan nähdä edistävän kansalaisten niin vertikaalista kuin horisontaalistakin lähentämistä.

Tässä luvussa tulkitaan osallistumista EU:n kansalaisuusasiakirjoissa sekä lähentämisen väylänä kansalaisten ja EU:n välillä ja kansalaisten kesken että yhteisönrakennuksen välineenä. Ensiksi analysoidaan niitä EU-asiakirjojen keskusteluja, joissa käsitellään vertikaalista lähentämistä eli kansalaisten osallistumista integraatioon. Tässä yhteydessä tarkastellaan osallistumiskeskustelujen ohuita yhteyksiä demokratiaan sekä asiakirjojen suhteellisen vähäisiä keskusteluja kansalaisten osallistumisesta vallankäyttöön. Seuraavaksi tarkastelu siirtyy horisontaaliseen lähentämiseen eli analyysiin siitä, miten asiakirjoissa puhutaan osallistumisesta EU-ohjelmiin. Osallistumiskeskustelujen tiivistä yhteyttä yhteisönrakennukseen tulkitaan yhteisön kautta hallintana. Tämän jälkeen huomio kiinnittyy siihen, kuinka osallistuminen näyttäytyy EU-asiakirjoissa samanaikaisesti sekä vapaaehtoisena että velvollisuutena. Kysymykseksi nousee se, miten EU-asiakirjojen osallistumiskeskusteluissa tuotetaan käsitystä unionikansalaisista epätäydellisinä mutta kehityskelpoisina yhteisön jäseninä. Lopuksi tarkastellaan kokoavasti, minkälaista kansalaisuutta asiakirjojen osallistumiskeskusteluissa tuotetaan. Aluksi kuitenkin analyysiä taustoitetaan lyhyellä yleiskatsauksella EU:n kansalaisuuspolitiikan elementteihin.

KANSALAIUUUS JA OSALLISTUMINEN EU:N KANSALAIUUSPOLITIIKASSA

Vuonna 2013 unionikansalaisuus täytti kaksikymmentä vuotta, ja Euroopan unionissa vietettiin Euroopan kansalaisten teemavuotta, jota koskevissa teksteissä osallistumista pidettiin tärkeänä (Euroopan kansalaisten teemavuosi 2013). Euroopan unionin kansalaisuus säädettiin Maastrichtissa solmitussa ja vuonna 1993 voimaan tulleessa Euroopan unionin

perustamissopimuksessa. Se kuuluu kaikille jäsenmaiden kansalaisille. Kansalaisuutta koskevassa artiklassa numero 8 (Euroopan yhteisöt 1995) määrätään EU-kansalaisille oikeus liikkua ja oleskella vapaasti yhteisössä sekä oikeus diplomaatti- ja konsulisuojeluun oman jäsenvaltionsa ulkopuolisen kolmannen maan alueella, jossa hänen oma jäsenvaltionsa ei ole edustettuna. Myös poliittiset oikeudet sisältyvät Maastricht-kansalaisuuteen, sillä artiklassa säädetään vaalioikeudet Euroopan parlamentin vaaleissa ja asuinpaikan kunnallisvaaleissa (emt.). Nämä oikeudet ihminen saa ilman kyseisen maan kansalaisuutta eli ne pohjautuvat EU-kansalaisuuteen. Artiklassa EU-kansalaiselle myönnetään oikeus vedota Euroopan parlamenttiin ja kääntyä Euroopan oikeusasiamiehen puoleen (emt.). Artikla velvoittaa komission laatimaan säännöllisin väliajoin kansalaisuuskertomuksen, jossa tarkastellaan, miten kansalaisuus on käytännössä toteutunut (emt.).

Samassa Maastrichtin sopimuksessa unionin toimivaltaan liitetiin kulttuuri, kuluttajansuojelu, koulutus ja nuoriso (Euroopan yhteisöt 1995). Tällä pyritään osaltaan siihen, että Euroopan unioni tuntuisi konkreettisemmin kansalaisten jokapäiväisessä elämässä. Samalla näillä kuten monilla muillakin politiikanaloilla myös tuotetaan kansalaisuutta. Kansalaisuuspolitiikka ei EU:ssa muodostakaan yhtenäistä politiikkalohkoa, vaan kansalaisuusasioita käsitellään eri asioiden yhteydessä. Esimerkiksi juuri kulttuuri-, koulutus- ja nuoriso-ohjelmat voidaan nähdä osana EU:n kansalaisuuspolitiikkaa ja Maastricht-kansalaisuuden toimeenpanoa ja tunnetuksi tekemistä. Niistä, samoin kuin tässä tarkasteltavina olevista kansalaisuusohjelmistakin, myönnetään rahaa kansalaisyhteiskunnan toimijoille, vaihtoihin, hankkeisiin ja tapahtumiin, joihin osallistuu kansalaisia eri maista. Ohjelmien puitteissa tapahtuva osallistuminen on enimmäkseen viranomaisvetoista ja osallistumisen muodot ja paikat ovat usein valmiiksi määritellyt. Jos kansalaisten roolina osallistuessaankin on hallinnon päätösten toimeenpano tai legitimointi, kansalaisuus ei ole poliittinen asema, joka liitettäisiin vallasta kamppailuun.

Keskenään erilaisista elementeistä koostuvassa Euroopan unionin kansalaisuuspolitiikassa kansanäänestykset ja kansalaisaloite ovat harvoja tilanteita, joissa kansalaisilla on ollut selkeä asema vallankäyttäjinä. Monissa maissa Euroopan unioniin liittymisestä on päätetty kansanäänestyksen kautta. Vuonna 2005 EU:n perustuslakiluonnoksen

hyväksymisestä järjestettiin kansanäänestys Alankomaissa ja Ranskassa. Molempien maiden kielteinen vaalitulos johti perustuslain hylkäämiseen ja kriisiin EU:ssa. Myös Espanjassa ja Luxemburgissa järjestettiin vuonna 2005 kansanäänestys, mutta niissä enemmistö kannatti perustuslakiluonnosta. Kesäkuussa 2008 Irlannin kansanäänestyksessä hylättiin perustuslakiluonnoksen keskeisiä määräyksiä sisältävä Lissabonin sopimus. Muutosten jälkeen irlantilaiset hyväksyivät sopimuksen uudessa kansanäänestyksessä vuonna 2009. Nämä ovat esimerkkejä siitä, että jäsenmaiden kansanäänestyksillä voi olla vaikutusta EU:n politiikkaan. Tyypillistä on, että ensimmäisessä kansanäänestyksessä torjutaan mutta toisessa hyväksytään ehkä vain hiukan muutettu sopimus. Esimerkiksi Irlanti torjui Nizzan sopimuksen kansanäänestyksessä vuonna 2001, mutta hyväksyi sen uudessa kansanäänestyksessä 2002, ja Tanskassa Maastrichtin sopimus hyväksyttiin vasta toisessa kansanäänestyksessä 1993. Maastrichtin sopimuksesta järjestettiin kansanäänestys myös Irlannissa ja Ranskassa vuonna 1992. Vuonna 2000 Tanskassa järjestettiin kansanäänestys Euroopan talous- ja rahaliitosta. Tanska (2000) ja Ruotsi (2003) jäivät yhteisvaluutta euron ulkopuolelle kansanäänestysten perusteella. Iso-Britanniassa on tarkoitus järjestää kansanäänestys EU:n jäsenyydestä luopumisesta kesällä 2016. Usein kansanäänestysten merkitystä arvioitaessa uskotaan äänestäjien ottavan vaalissa kantaa yhtä paljon kyseisen maan sisäisiin asioihin kuin EU-politiikkaan. Kansanäänestykset, joissa EU-sopimusta tai EU:iin liittymistä vastustava kanta on voittanut, tuovat usein esiin äänestäjien ja poliittisen eliitin välisen mielipidekuilun. (Ks. Kuźelewska 2009.)

Kansalaisaloite otettiin käyttöön Lissabonin sopimuksella vuonna 2012. Kansalaisaloite koskee kansalaisten vallankäyttöä nimenomaan Euroopan unionissa. Sen kautta voi pyytää Euroopan komissiota ehdottamaan lainsäädäntöä sen toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Aloitteeseen vaaditaan vähintään miljoonan kansalaisen yhden vuoden aikana kerätyt allekirjoitukset vähintään neljäosassa jäsenvaltioista. Kansalaisaloitteen voi järjestää kansalaistoimikunta, joka koostuu vähintään seitsemästä unionikansalaisesta, jotka asuvat kaikki eri jäsenvaltioissa. Mikäli tarvittavat allekirjoitukset saadaan kerättyä, organisoijat osallistuvat Euroopan parlamentin järjestämään kuulemiseen. Komissiolla on kolme kuukautta aikaa tutkia aloitetta ja päättää, miten toimia sen suhteen.

Ensimmäisten eurooppalaisten kansalaisaloitteiden keruu-aika päättyi marraskuussa 2013. Kahdeksasta aloitteesta kolmelle saatiin vaadittu miljoona allekirjoitusta ja vähimmäismäärä allekirjoituksia vähintään seitsemässä jäsenmaassa. Nämä aloitteet olivat ”Vesi on perusoikeus”, ihmisalkioiden suojelua puolustava ”Yksi meistä” ja ”Ei eläinkokeille”. Ensimmäisenä eurooppalaisena kansalaisaloitteena toimitettiin komissiolle joulukuussa 2013 ”Vesi on perusoikeus” -aloite.

Eurooppalainen kansalaisaloite mahdollistaa kansalaisten osallistumisen päätöksentekoon kansainvälisesti. Uutta siinä on lisäksi se, että allekirjoituksia kerätään myös internetissä. Pelkästään osallistumismahdollisuuksien lisääminen ei välttämättä paranna demokratiaa. Onkin keskusteltu, missä määrin kansalaisaloite auttaa ratkaisemaan EU:n demokratiavajetta (García & Greenwood 2012; García & Del Rio Villar 2012; Szeligowska & Mincheva 2012).

OSALLISTUMINEN VERTIKAALISENA LÄHENTÄMISENÄ

Kansalaisten Eurooppa -ohjelman lähtökohdaksi kuvataan tilanne, jossa ”unionin kansalaiset näyttävät jossain määrin etäänntyneen EU:n toimielimistä ja heidän on vaikea nähdä itsensä osana Euroopan yhdentymisprosessia” (Komissio 2005a, 2). Ohjelmaehdotuksessa kuitenkin vakuutetaan, että ”Unionin kansalaiset ovat tämän prosessin ytimessä ja heidän osallistumisensa on olennaisen tärkeää, kun halutaan varmistaa Euroopan unionin demokraattinen ja tasapainoinen kehitys” (emt.). Ohjelman mukaan ”unioni ja sen toimielimet olisi tuotava lähemmäs jäsenvaltioiden kansalaisia” (Komissio 2005a, 10). Komission (2005a, 2) ehdotuksessa *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmaa oikeutetaan sillä, että ”unionissa tarvitaan ohjelma, jossa kansalaiset nostetaan tapahtumien keskipisteeseen [---] ja jolla vastataan tarpeeseen lisätä kansalaisten osuutta Euroopan rakentamisessa”.

Kansalaisten Eurooppa -ohjelman yleistavoitteena on tarjota ”kansalaisille mahdollisuus toimia vuorovaikutuksessa ja osallistua [---] Euroopan rakentamiseen kehittämällä näin Euroopan unionin kansalaisuutta” (Komissio 2005a, 3, 10; Neuvosto 2006, 71, 78; Talous- ja sosiaaliko- mitea 2005, 29; Päätös 2006, 34). Kansalaisia kannustetaan osallistu-

maan myös ”unionin kehittämiseen” (Komissio 2005a, 5, 6, 8, 9) sekä *aktiivisen kansalaisuuden* ohjelmassa ”Euroopan unionin yhdentymistä koskeviin pohdintoihin ja keskusteluihin” (Komissio 2003, 8). *Perusoi-keudet ja kansalaisuus* -ohjelmaa koskevassa ehdotuksessa tavoitteeksi asetetaan Eurooppa-neuvostoon viitaten ”saada kansalaiset mukaan Euroopan yhdentymishankkeeseen kannustamalla aktiiviseen kansalaisuuteen” (Komissio 2005b, 40).

Kansalaisia kannustetaan siis osallistumaan Euroopan ja unionin kehittämiseen ja lähentymään Euroopan unionia. Kansalaisuus näyttää tällöin rinnastuvan EU-yhteisön jäsenyyteen ja integraatiossa ”mukanaoloon”. Tämän voi tulkita pyrkimykseksi rakentaa kansalaisten toiminnan kautta Euroopan unionista kansalaisten yhteisöä ja näin muuttaa aiempaa kuvaa unionista valtioiden tai talouden yhteisönä.

Osallistumisen merkityksellistäminen osaksi lähentämistä ja yhteisönrakennusta näkyy myös yhteistyön korostamisessa ja siinä, että EU:n kansalaisuusasiakirjoissa osallistumisen tärkein arena ”Euroopan rakentamisen” ohella ovat EU-ohjelmat. Pyrkimys lähentämiseen ja yhteisönrakennukseen on havaittavissa lisäksi siinä, että osallistuminen sijoitetaan ennen kaikkea EU-tasolle, vaikkakin Alueiden komitea pitää esillä myös alue- ja paikallistasoa. Näin kansalaisille kerrotaan, että EU-taso on heidän relevantti toimintaympäristönsä. Asiakirjoissa kansalaisia ohjeistetaan, miten heidän pitäisi toimia suhteessa Eurooppaan. Osallistumiskeskusteluissa luodaan siis samanaikaisesti sekä paikkaan sidottua eurooppalaista kansalaisuutta että EU-tasolla jäsenvaltioiden rajojen yli liikkuvaa kansalaisuutta.

Vaikka rakenteilla olevaa yhteisöä ja unionikansalaisia sen jäseninä määritellään eurooppalaisiksi, asiakirjojen EU-yhteisö ei kuitenkaan ole maantieteellinen yksikkö, vaan pikemminkin kuviteltu yhteisö (Anderson 1999). Benedict Anderson (1999, 6) korostaa, että kaikki yhteisöt ovat kuviteltuja, vain toisistaan poikkeavin tavoin. Anderson (1999, 53) toteaa, että maantieteelliset tai poliittishallinnolliset markkinavyöhykkeet eivät luo kiintymyksiä: ”Kuka haluaisi kuolla Comeconin tai EEC:n puolesta”. Selitystä siihen, miksi ajan myötä hallinnollisia yksiköitä on kuitenkin alettu nähdä isänmaina, on etsittävä hänen mukaansa siitä, miten hallinnolliset organisaatiot luovat merkityksiä. Menneisyys on yksi merkitysten tuottamisen keino ja osa yhteisön rakentamista (Anderson

1999, 187-206). EU-yhteisöä rakennettaessa on tuotettu käsitystä integraation juurista esimerkiksi kulttuuriperintöön kohdistuvalla toiminnalla ja nimetty historiaa ja perintöä ”eurooppalaisiksi”. *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmassa Euroopan aktiivinen muistiperintö -toimi koskee sellaisten hankkeiden tukemista, jotka liittyvät natsivallan ja stalinismin ajan uhrien muiston säilyttämiseen (Päätös 2006, 35). EU-maiden menneisyyteen kuuluvista konflikteista ei asiakirjoissa tämän enempää keskustella, vaan niissä korostetaan menneisyyden yhteisyyttä.

Osallistumista voidaan tulkita läheisyyden teknologiana, joka on yksi William Waltersin ja Jens Henrik Haahrin (2005, 76–78) käsittelemistä vallan teknologioista. EU:n kansalaisuusohjelma-asiakirjoissa Euroopan unioni näyttäytyy kehikkona, johon pitäisi saada kansalaisia ”mukaan” asiakirjoissa säädellyllä tavalla. Osallistuminen nähdään ratkaisuna EU:n monimutkaiseksi ja etäiseksi koettuun byrokraatiaan. EU-asiakirjoissa kansalaisten aktivointi on siis oikeastaan kansalaisten integrointia. Osallistumista käytetään asiakirjoissa taivuttelun välineenä ja retorisenä tekona, joka pyrkii vakuuttamaan kohteensa tietyistä annetuista uskomuksista, preferensseistä ja identiteeteistä (Walters & Haahr 2005, 83). Asiakirjojen osallistamispyrkimyksiä voidaan tulkita legitimaationa, joka perustuu oletukseen, että kansalaiset kokevat integraation ja Euroopan unionin oikeutettuna, mikäli pääsevät itse osallistumaan siihen. Asiakirjojen keskustelut osallistumisesta eivät kuitenkaan vahvista sellaista demokraattista legitimitettä, joka perustuisi kansalaisten osallisuuteen päätöksenteossa.

Euroopan unionin demokraattista legitimitettä olisi mahdollista kohentaa unionikansalaisille perustamissopimuksissa myönnettyjen vaalioikeuksien kautta. Unionikansalaisille myönnetään perustamissopimuksissa oikeus äänestää ja asettua ehdolle Euroopan parlamentin vaaleissa ja asuinmaansa paikallisvaaleissa. *Perusoikeudet ja kansalaisuus* -ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa osallistuminen kytketään demokraattiaan – nimenomaan unionikansalaisuuteen pohjautuen – sillä tavoitteeksi nimetään ”tiedottaa kaikille henkilöille heidän oikeuksistaan, myös niistä, jotka johtuvat unionin kansalaisuudesta, jotta unionin kansalaisia rohkaistaan osallistumaan aktiivisesti demokratian toimintaan unionissa” (Päätös 2007, 35; Komissio 2005b, 33). Muissa kansalaisuusohjelma-asiakirjoissa tästä ei juurikaan keskustella. *Kansalaisten Eurooppa*

-ohjelmaehdotuksessa kylläkin todetaan vähäinen osallistuminen Euroopan parlamentin vaaleihin, mutta sitä pidetään merkinä siitä, kuinka kaukaisina kansalaiset näkevät EU-instituutiot ja kuinka vaikeaa heidän on identifioitua EU-integraatioon (Komissio 2005a, 2). Vaaliosallistuminen nähdään siis tärkeänä tekijänä kansalaisten ja unionin välisessä suhteessa, mutta se nähdään identifioitumisen ja lähentymisen ongelmana pikemminkin kuin demokraattisuuden ongelmana.

Vaikka vaaliosallistumisesta vaetaan asiakirjoissa, niistä löytyy kuitenkin muutama maininta osallistumisesta julkiseen keskusteluun ja EU-asioihin. Alueiden komitea (2003, 47) pohtii, miten ”EU:n kansalaiset pääsevät osallistumaan julkiseen keskusteluun”. *Aktiivisen kansalaisuuden edistämistä* koskevissa ohjelma-asiakirjoissa viitataan eurooppalaista hallintotapaa koskevaan komission valkoiseen kirjaan, jossa painotetaan ”kansalaisten osallistumista politiikan suunnitteluun ja täytäntöönpanoon sekä kansalaisyhteiskunnan ja siihen kuuluvien organisaatioiden osallistumista” (Komissio 2003, 2; Alueiden komitea 2003, 49). Ohjelmaa koskevassa ehdotuksessa (Komissio 2003, 10) mainitaan Sosiaalialan kansalaisjärjestöjen foorumin osallistumisesta omaa alaansa koskevien ”EU:n toimintalinjojen kehittämiseen”. *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa viitataan Eurooppa-neuvostoon, joka on rohkaisut unionin toimielimiä edistämään ”kansalaisten osallistumista julkiseen elämään ja päätöksentekoon” (Parlamentti 2006, 189; Neuvosto 2006, 69). Talous- ja sosiaalikomitea (2005, 34) korostaa, että *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmasta on jaettava avustuksia ”ainoastaan sen perusteella, miten toimet vaikuttavat aktiiviseen unionin kansalaisuuteen ja siihen, miten kansalaiset osallistuvat Euroopan unionin kehittämiseen sekä sen politiikkojen määrittelyyn ja täytäntöönpanoon”. Näitä otteita voidaan tulkita unionikansalaisten kannustamisena vallankäyttöön. Myös niissä on kyse pyrkimyksestä lähentää kansalaisia ja Euroopan unionia toisiinsa, mutta toimintalinjojen kehittäminen, julkinen elämä ja päätöksenteko sekä politiikkojen määrittely viittaavat kansalaislähtöisempään lähentymiseen, joka mahdollisesti voisi saada aikaan vaikutuksia ja muutoksia EU:ssa.

OSALLISTUMINEN HORISONTAALISENA LÄHENTÄMISENÄ

”Euroopan rakentamisen” lisäksi osallistuminen sijoitetaan EU:n kansalaisuusohjelma-asiakirjoissa itse puheena oleviin EU-ohjelmiin. *Aktiivisen kansalaisuuden* ohjelmassa tuen kohteeksi nimetään ”kansalaistapaamiset ja keskustelut [--], epäviralliset pohdinta- ja koulutushankkeet, kansalaisten osallistumista ja aloitteellisuutta edistävät hankkeet, kansalaisten ja heidän järjestöjensä välinen vaihtotoiminta, yhteisön toimintaa koskevan tiedon levittäminen” (Komissio 2003, 10). *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmassa ”aktiivisten kansalaisten Eurooppa” on se osa ohjelmaa, ”jonka kohteena on nimenomaisesti toiminta, jossa kansalaiset ovat mukana” (Päätös 2006, 38). Se käsittää ystävyyskuntatoiminnan, johon sisältyy ”kansalaisten välistä suoraa vaihtoa”, tapaamisia, konferensseja, seminaareja ja niihin liittyviä julkaisuja. Lisäksi ohjelman pyrkimyksenä on tukea kansalaisjärjestöjä sekä ”erilaisia kansainvälisiä ja laaja-alaisia hankkeita, joihin kansalaiset osallistuvat suoraan”. (Päätös 2006, 38-39; katso myös Komissio 2005a, 5.) Ihannetoimijana ohjelmissa nähdään verkosto, ja ohjelmien avainsanoja ovat yhteistyö ja liikkuvuus. Kaikissa ohjelmissa tuetaan kokouksia, tapaamisia, dialogia ja vaihtoa. Tällaista keskustelua osallistumisesta voidaan tulkita horisontaalisena lähentämisenä eli pyrkimyksenä lähentää unionikansalaisia toisiinsa. *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmalla pyritäänkin ”edistämään eri jäsenvaltioiden kansalaisten välisten yhteyksien lisäämistä” (Komissio 2005a,10).

Osallistuminen ohjelmiin on enimmäkseen valmiiksi määriteltyä ja tarkkaan säädeltyä. Tästä poiketen Talous- ja sosiaalikomitea (2005, 33) korostaa kansalaisten aktiivisempaa roolia *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmassa koskevassa lausunnossaan: ”olisi ensiarvoisen tärkeää, että kansalaiset ja heitä edustavat järjestöt osallistuisivat tiiviisti tapahtumien ideointiin ja toteutukseen” tai vielä mieluummin tekisivät aloitteen tapahtumista. Yksi kriteeri tuen saamiselle on kansalaisten osallistuminen rahoitettavan järjestön organisaatioon (Komissio 2003, 13; Päätös 2004, 12). Vaikka tällaista kansalaisten aloitteellisuutta korostavaa keskustelua asiakirjoissa esiintyykin, yleisempää on kuitenkin osallistumisen sääntely.

Asiakirjoissa näkyy ajatus pienten yhteisöjen tuottamisesta. Jos kansalaiset osallistuvat ohjelmiin ja lähentyvät näin toisiinsa, osallistujien keskuuteen voi muodostua pieniä yhteisöjä, jotka kenties jäävät väliaikaisiksi

tai jatkavat toimintaansa vielä EU-rahoitteisen hankkeen päätyttyä.

Kootaan yhteen paikallisyhteisöjen jäseniä kaikkialta Euroopasta jakamaan ja vaihtamaan kokemuksia, näkemyksiä ja arvoja, jotta opitaan menneestä ja rakennetaan tulevaa varten. Ohjelmassa edistetään unionin kansalaisten osallistumista suoraan ohjelman toimiin sekä eurooppalaisen identiteetin käsitteen kehittämiseen. Yksi tehokkaimmista osallistumistavoista on muiden kulttuurien kokeminen suoraan ympäristössä, joka on suotuisa tiedonvaihdolle ja jossa oppimisen lähtökohdaksi käytetään osallistumista pohjimmiltaan eurooppalaisiin asioihin ja toimiin. Kulttuurienvälinen vaihto osaltaan lisää keskinäistä tietämystä Euroopan kansojen kulttuurista ja historiasta, joten sen myötä nostetaan esille yhteistä kulttuuriperintöä ja lujitetaan yhteisen tulevaisuuden perustaa. (Komissio 2005a, 4.)

Asiakirjoissa ohjelmien tavoitteiksi asetetaan kulttuurivaihto ja kulttuurienvälinen oppiminen. Ohjelmien halutaan tarjoavan mahdollisuuden kokemusten, näkemysten, arvojen, kulttuurien ja tietojen jakamiseen ja vaihtamiseen sekä oppimiseen. Ohjelmiin osallistuminen mahdollistaa osallistumisen ”eurooppalaisen identiteetin käsitteen kehittämiseen” ja ”pohjimmiltaan eurooppalaisiin asioihin” sekä yhteisen kulttuuriperintön esiintuomisen ja yhteisen tulevaisuuden perustan lujittamisen.

Tuottamalla tällaisia yhteisöjä ohjelmaosallistumisen kautta voidaan siis edistää myös koko Euroopan unionin rakentamista yhteisönä. Kansalaisten lähentäminen sekä toisiinsa että Euroopan unioniin määritelläänkin *Aktiivisen kansalaisuuden* ohjelman tarkoituksiksi.

Tällä päätöksellä perustetaan yhteisön toimintaohjelma unionin aktiivisen kansalaisuuden alalla toimivien organisaatioiden ja tämän alan toimien tukemiseksi. Ohjelman tarkoituksena on [---] b) lähentää Euroopan unionin kansalaisia ja toimielimiä toisiinsa c) saada kansalaiset tiiviisti mukaan Euroopan unionin yhdentymistä koskeviin pohdintoihin ja keskusteluihin d) lujittaa suhteita ja lisätä vaihtoa ohjelmaan osallistuvien maiden kansalaisten välillä erityisesti ystävyys-kaupunkisuhteita kehittämällä. (Komissio 2003, 7-8.)

Myös *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmassa tavoitteeksi asetetaan sekä EU:n ja kansalaisten lähentäminen toisiinsa että EU-Euroopan rakentaminen yhdessä kansalaisten kanssa:

Jotta Euroopan unioni voidaan tuoda lähemmäs kansalaisia ja jotta kansalaiset voivat täysipainoisesti osallistua yhä tiiviimmän Euroopan rakentamiseen, on tarpeen lähestyä osallistujavaltioiden kaikkia kansalaisia ja kaikkia näissä valtioissa laillisesti asuvia ja ottaa heidät mukaan kansainväliseen vaihto- ja yhteistyötoimiin, jotka osaltaan kehittävät tunnetta yhteisten eurooppalaisten ihanteiden piiriin kuulumisesta. (Neuvosto 2006, 69; Päätös 2006, 32.)

Keskustelua osallistumisesta EU-ohjelmiin voidaan siis tulkita paitsi pyrkimyksenä lähentää kansalaisia toisiinsa myös pyrkimyksenä lähentää heitä Euroopan unioniin. Siten osallistumiskeskusteluissa on puhe samalla sekä pienten yhteisöjen tuottamisesta että EU-yhteisön tuottamisesta. Asiakirjat seuraavat Jean Monnet'n näkemystä siitä, että integraatio toteutuu pienten ryhmien kautta (ks. Walters ja Haahr 2005, 28–31). Ohjelmista rahoitettuihin hankkeisiin osallistumalla kansalainen joutuu-kin tekemisiin Euroopan unionin kanssa vähintään välillisesti.

EU:n kansalaisuusohjelmissa pyritään luomaan yhteyksiä niin yksilöiden kuin eri territoriaalisten tasojen välille ja muodostamaan EU-Euroopasta niiden kautta tuttu ja läheinen paikka. Ohjelmista tuettavaa toimintaa nimitetään muun muassa yhteistyöksi, vaihdoksi, dialogiksi ja verkostoiksi. Yksi Bialasiewiczin, Eldenin ja Painterin (2005, 334) hahmottamista Eurooppaa koskevista spatialisaatioista onkin erityinen ”verkostoitunut Eurooppa”. EU:n kansalaisuusohjelmissa yhteyksien ja niiden luomisen kautta käytetään valtaa (Allen 2008, 1620–1621), jolla kansalaisia pyritään sosiaalistamaan ja sopeuttamaan integraatioon. Kansalaisuusohjelmien osallistumiskeskusteluista voidaan tunnistaa edistyneelle liberalismille tyypillisiä vallan teknologioita, kuten verkostot, kumppanuusmekanismit, empowerment-tekniikat, benchmarking-proseduurit ja parhaiden käytäntöjen menetelmät (Walters & Haahr 2005, 118–119).

Yhteyksien ja yhdessä toimimisen merkitystä korosti myös integraation perustajiin kuulunut Jean Monnet (1978). Hän koki, että se, missä ihminen on mukana, muokkaa häntä. Monnet (1978; katso myös Wal-

ters ja Haahr 2005, 32) näki, että integraation alkuvaiheessa suunnitteluryhmillä pyrittiin muokkaamaan osallistujien subjektiviteettia, ja hän uskoi, että jäsenvaltioiden korkeiden virkamiesten yhteistyö saisi aikaan ”eurooppalaista henkeä”, joka varastoituisi instituutioihin ja vähitellen kenties laajenisi muuhun väestöön (Vähä-Sipilä 2011). Myös kansalaisuusohjelmilla ja niissä ehdotetuilla kansalaisten osallistumismuodoilla voidaan muokata osallistujien toimijuutta. Niissä puhutaan ”eurooppalaista henkeä” muistuttavista asioista, jotka voivat ”tarttua” tai levitä ohjelmien puitteissa tapahtuvan yhteistoiminnan välityksellä. Tätä voidaan tulkita pyrkimyksenä tuottaa sellaisia subjektiviteettejä, joiden kautta voidaan hallita (Dean 1999, 71).

Euroopan unionissa tarvitaan ohjelma, jossa kansalaiset nostetaan tapahtumien keskipisteeseen ja heille tarjotaan mahdollisuus kantaa täysimääräisesti vastuunsa unionin kansalaisina ja jolla vastataan tarpeeseen lisätä kansalaisten osuutta Euroopan rakentamisessa. Ohjelmassa on tarkoitus kannustaa eri maiden kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen yhteistyötä tapaamisten, yhteisen toiminnan ja omien ideoiden kehittämisen muodossa Euroopan laajuisessa ympäristössä kansalliset näkemykset ylittävällä tavalla ja monimuotoisuutta kunnioittaen. Keskinäinen yhteisymmärrys, yhteisvastuullisuus ja tunne kuulumisesta Eurooppaan ovat keskeisiä kansalaisten osallistumista edistäviä tekijöitä. (Komissio 2005a, 2.)

Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaehdotuksessa osallistuminen ja sen edistäminen kytketään ”keskinäiseen yhteisymmärrykseen, yhteisvastuullisuuteen ja tunteeseen kuulumisesta Eurooppaan”. Tällaista keskustelua voidaan tulkita siten, että ohjelmaosallistumisen halutaan muokkaavan subjektiviteetteja. Osallistumisen ohjelman puitteissa uskotaan vahvistavan ”tunnetta yhteisistä eurooppalaisista ihanteista” (Komissio 2005a, 9) – ja siltä osin siis muokkaavan subjektiviteetteja. Myös kulttuurivaihdon, yhteisten arvojen, yhteisen menneisyyden ja eurooppalaisen identiteetin painottaminen ja liittäminen osallistumiseen (esimerkiksi Komissio 2005a, 4) voidaan tulkita pyrkimykseksi vaikuttaa subjektiviteetteihin.

Osallistumiskeskusteluissa jäsenvaltioiden kansalaisia rohkaistaan toimimaan yhdessä ja muodostamaan verkostoja, yhteistuotantoja ja vaih-

toja. Voimakas kannustaminen liikkuvuuteen voidaan tulkita pyrkimyksenä muodostaa uusia yhteisöjä yli valtorajojen ja rakentaa liikkuville kansalaisille tunnetta samaan yhteisöön kuulumisesta. Kun kansalaisille tarjotaan mahdollisuuksia osallistua EU-integraatioon ja ohjelmiin, samalla rakennetaan Euroopan unionia yhteisönä ja tuotetaan yhteistä eurooppalaista identiteettiä sekä EU-yhteisölle että sen jäsenille.

EU:n kansalaisuusasiakirjojen osallistumiskeskusteluissa voidaan siis tunnistaa pyrkimyksiä tuottaa sekä subjektiviteetteja että yhteisöjä, ja nämä pyrkimykset kietoutuvat myös toisiinsa. Nikolas Rose (1999a, 176) nimittää yhteisöjen kautta hallinnaksi pyrkimyksiä luoda yhteisöjä ja niiden jäsenyyttä. Yhteisöä tuotetaan hallinnon sektoriksi, ja sen voimia voidaan mobilisoida ja käyttää uusissa ohjelmissa ja tekniikoissa, jotka edistävät ja ohjastavat itsehallintaa, identiteetin rakentamista, henkilökohtaista etiikkaa ja kollektiivisia lojaalisuuksia (emt.). Hallittavat yhteisöt ovat paikallistettuja, heterogeenisiä, limittyviä ja moninaisia. Ne voivat muodostua esimerkiksi uskonnon, ekologian, feminismin, elämäntyylin, terveysongelman tai paikallisen aktivismin ympärille. (Miller & Rose 2008, 90.) Yhteisöt muodostuvat sellaisten kuulumisen verkostojen varaan, joihin identifioituminen tuntuu spontaanilta, luonnolliselta ja emotionaaliselta. EU:n kansalaisuusasiakirjoissa yhteyksiä luodaan käyttämällä yhteisön kieltä, jolla tuotetaan Euroopan unionia korostavia symboleja, narratiiveja ja identifikaatioita. Niitä tarvitaan, jotta ihmiset tulisivat tietoisiksi EU-yhteisöstä. Ne voidaan nähdä yhteisön kautta hallintaan kuuluvina strategioina, joilla subjektiviteetteja ja näiden yhteyksiä yhteisöön muotoillaan uudelleen (Miller & Rose 2008, 91–92; Rose 1999a, 176).

EU-asiakirjojen osallistumiskeskusteluja voidaan tulkita hallinnallisena kommunitarismina, jossa viranomaiset diskursiivisesti tuottavat yhteisöä hallinnan sektoriksi (Rose 1999a, 167–184; Miller & Rose 2008, 88–94; Rose 1999b; Delanty 2006, 87–90). Hallinnalliselle kommunitarismin on tyypillistä viranomaisten aloitteellisuus. Asiakirjoissa toimija on useimmiten EU, kun taas kansalaiset ovat kohteita tai välineitä EU:n määrittämässä viitekehyksessä: osallistuminen on osallistamista. Konkreettinen esimerkki tällaisesta yhteisön kielestä ovat EU-asiakirjoissa tuotetut aluekonstruktiot ”kansalaisten Eurooppa”, ”eurooppalainen kulttuurialue” sekä ”vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue” (Mäkinen 2012).

VAPAAUS JA VELVOLLISUUS OSALLISTUA

Osallistuminen Euroopan rakentamiseen esitetään asiakirjoissa kaikkien yhteisenä tehtävänä ja melkein pä kansalaisen velvollisuutena: sen merkitystä koko EU-integraatiolle korostetaan ikään kuin kansalaiset olisivat vastuussa integraatiosta. Komission (2005a, 2) ohjelmaehdotuksen mukaan kansalaisten ”olisi oltava tietoisia myös velvollisuuksistaan kansalaisina ja osallistuttava aktiivisesti Euroopan yhdentymisprosessiin”. *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmalla ”heille tarjotaan mahdollisuus kantaa täysimääräisesti vastuunsa unionin kansalaisina ja [...] vastataan tarpeeseen lisätä kansalaisten osuutta Euroopan rakentamisessa”. Näin kansalaisia vastuutetaan integraation etenemisestä. Tarkka tehtävänanto muistuttaa Clive Barnettin (2001, 412) huomiota siitä, että EU:n kulttuuritoiminnassa ihmisiä ja EU-instituutioita lähennetään toisiinsa juuri täsmällisesti määriteltyihin käytäntöihin osallistumisen kautta. Myös osallistumisen sijoittaminen ohjelmien valmiisiin kehyksiin on tällaista säädeltyä lähenämistä.

EU:n avoimen koordinaation menetelmää (AKM) tutkiessaan William Walters ja Jens Henrik Haahr (2005, 124) tulkitsevat, että AKM:ssa toimijuuden teknologiat sekä vahvistavat että ovat riippuvaisia kollektiivisista subjekteista. Subjekteja hallitaan aktiivisina osallistujina, jotka ovat kykeneviä ja vastuullisia muotoilemaan ”Euroopan talouden” tulevaisuutta. Samalla tavalla kansalaisuusohjelmissa kansalaisia tuotetaan kollektiivisubjekteina ja osallistujina, jotka ovat sekä kykeneviä että vastuullisia muotoilemaan integraation tulevaisuutta. Tällaista uudelle hallinnalle tyypillistä retoriikkaa, jossa osallistuminen liitetään velvollisuuteen ja vastuullisuuteen, käytetään nykyisin kansalaisille suunnatuissa viranomaisteksteissä. Vastuullistamisretoriikassa osallistumista ei esitetä houkuttelevana mahdollisuutena tai oikeutena, jonka kautta kansalaiset voivat saavuttaa tai muuttaa jotain tai ajaa omia etujaan, vaan velvollisuutena, joka on täytettävä.

EU:n kansalaisuusasiakirjoissa ei noteerata kansalaisten potentiaalia vaikuttaa asioihin tai muuttaa niitä. Asiakirjojen osallistumiskeskustelun ulkopuolelle jää monia osallistumisen väyliä, kuten puolueet, liikkeet, internet ja uudet aktivismin muodot. Osallistuminen yhteistyöverkostoihin ja -kumppanuuksiin kansalaisuusohjelmien puitteissa muistuttaa uutta hallintaa, jossa osallistumista pidetään kyllä tärkeänä, mutta sitä ei

esitetä vastapainona hallinnolle, vaan pikemminkin sen osana ja edistäjänä. Kyse on rajatusta osallistumisesta ohjelmien asettamisissa puitteissa. Toisaalta ohjelmien sisällä toiminta voi olla monimuotoista. Vaarana kuitenkin on, että kansalaiset eivät pääse määrittelemään kansalaisuutta tai siihen liittyvää toimintaa. Kansalaisten osallistumisen sijoittaminen tällaisiin kehyksiin ja muista poliittisemmista toimintakanavista vaikeneminen on valinta, jolla kansalaisuutta epäpolitisoidaan.

EU-asiakirjoissa kansalaisten rooli osallistuessaankin on pikemminkin valmistaa kuin toimia ja aloittaa uutta. Kuitenkin juuri uuden aloittaminen Hannah Arendtin (1998, 73, 79–247) mukaan erottaa toiminnan valmistamisesta ja työstä ja on tunnusomaista poliittiselle. Euroopan unionin kansalaisuusasiakirjoissa käytetään samantyyppistä ”poliittisesti harmitonta osallistumispuhetta”, jollaista Kari Palonen (2009, 150) on havainnut Suomen hallituksen demokratia-asiakirjasta. Demokratia-asiakirjan osallistumispuhe edustaa hänen mukaansa ”epäpoliittisointilinjaa” ja ”pönkittää byrokratian ylivaltaa parlamenteista ja poliitikoista”. EU:n kansalaisuusasiakirjojen epäpoliittisissa osallistumiskeskusteluissa parlamentit ja poliitikot loistavat poissaolollaan, ja kansalaisetkin jäävät byrokratian varjoon.

EU-asiakirjoissa velvollisuuksista ei edellä mainittua komission (2005a, 2) ohjelmaehdotusta lukuun ottamatta keskustella eksplisiittisesti, vaan kansalaisia implisiittisesti velvoitetaan tunnistamaan itsensä unionikansalaisina, osallistumaan jäsenvaltioiden rajat ylittävään toimintaan ja identifioitumaan ”Eurooppaan”. Asemansa vuoksi EU:n kansalaisuusohjelmia koskevat asiakirjat eivät voikaan antaa kansalaisille sitovia määräyksiä. Sen sijaan niillä hallinnoidaan ihmisiä ja ihmisten toimintaa lakeja ”pehmeämmin”, vapauden kautta. Kansalaisia osallistetaan ja velvoitetaan asiakirjoissa vapautteen perustuen. Vapaus on kuitenkin hyvin säänneltyä: osallistumista, oikeuksia ja identiteettiä määritellään kapeasti ja toimija on teksteissä EU eikä kansalainen.

EU-asiakirjojen osallistumiskeskusteluja voidaan siten tulkita ”vapauden kautta hallintana” (Rose 1999a), joka on tyyppillistä liberaalin ja uusliberaalin hallinnan eri muodoille. Tällainen hallinta pohjautuu subjektien vapautteen ja heidän säännelyihin valintoihinsa. Pyrkimyksenä on saada subjektit hallitsemaan itseään. (Dean 1999, 10–16; Cruikshank 1999, 4; Miller & Rose 2008, 18; Rose 1999a, 69; Walters & Haahr

2005, 118–119.) Poliittisista subjekteista pyritään tekemään hallittavia edellyttämällä heitä tulemaan itse-aktivoituviksi ja vapaiksi toimijoiksi, ja tavoitteena on saada sitten heidän kykynsä hallinnon käyttöön (Burchell 1991, 119; Dean 1999, 67). EU:n kansalaisuusohjelmissa luotetaan kansalaisten omaan toimintaan ainakin julkilausutulla tasolla, kuten vapauden kautta hallintaan kuuluu. EU-asiakirjojen ohjelmaosallistuminen voidaan siis nähdä hallintana yhteisöjen kautta kansalaisten suostumuksella ja heidän aktiivisen toimintansa tuloksena. Tällainen käsitys osallistumisesta jää etäälle kansalaislähtöisestä osallistumisesta, jossa kansalaiset pyrkivät vaatimuksia esittämällä muuttamaan vallitsevaa tilannetta.

Osallistuminen mahdollistaa kansalaisiin kohdistuvan vallankäytön siinä, minkälaisia osallistumismahdollisuuksia kansalaisille myönnetään. Janet Newman ja John Clarke (2009, 134–153) nostavat esiin julkisten osallistamishankkeiden mahdollisen epäpoliittisoivan vaikutuksen ja toteavat, että osallistuminen voi olla osa managerialistisia hallinnan muotoja, jotka voivat vähentää pikemminkin kuin lisätä kansalaisuuden merkityksiä ja käytäntöjä. EU:n kansalaisuusasiakirjoissa niin osallistujat kuin osallistumisen muodot ja paikatkin on määritelty ennalta. Toisaalta Newman ja Clarke (2009, 151–152) painottavat, että osallistuminen voi muuttaa valtasuhteita ja tuoda edustuksellisen demokratian rinnalle uusia vaikutuskanavia.

EPÄTÄYDELLISET MUTTA KEHITYSKELPOISET KANSALAISET

EU:n kansalaisuusasiakirjoissa ei eksplisiittisesti aktivoida kansalaisia toimimaan julkisessa vallankäytössä, vaan kohdistetaan määrittelyjä kansalaisten ominaisuuksiin. Mitchell Dean (1999, 11–12) liittääkin käytöksen muotoiluun moraaliset asiat, sillä hallinnan politiikat ja käytännöt olettavat tietävänsä, mistä yksilöiden ja kollektiivien hyvä, hyveellinen, sopiva ja vastuullinen käytös koostuu. EU:n kansalaisuusasiakirjoissa ”tiedetään”, että hyvä unionikansalainen osallistuu EU:n ohjelmiin ja ”Euroopan rakentamiseen”. Ongelmaksi on problematisoitu se, että kansalaiset eivät osallistu riittävästi EU:n rakentamiseen eivätkä toimi riittävän eurooppalaisella skaalalla. Asiakirjoista välittyy siten käsitys epätäydellisistä kansalaisista. Epätäydellisyys koskee osallistumisen ohella myös

muita kansalaisuuden ulottuvuuksia: kansalaisten ongelmaksi konstruoidaan se, etteivät he ole tarpeeksi tietoisia oikeuksistaan unionikansalaisina eivätkä identifioitu riittävästi ”Eurooppaan”. Vaihtojen painottaminen korostaa liikkuvuutta unionikansalaisen toivottuna kompetenssina. Ihanteeksi asetetaan liikkuva eurooppalainen kulttuurikansalainen, joka toimii EU-tasolla, identifioituu EU-Eurooppaan ja tukee integraatiota. Näiden tavoitteiden vastapuolelta voidaan löytää passiivinen ja tietämätön kansalainen, joka suhtautuu integraatioon välinpitämättömästi tai kielteisesti. Kuten koko integraatio on prosessi, myös kansalaiset nähdään asiakirjoissa jatkuvassa tulemisen tilassa, ei vielä valmiina vaan epätäydellisinä ja kehittyvinä valistuksen kohteina. Epätäydellisiä kansalaisia on mahdollista muuttaa parempaan suuntaan hallinnon toimien kuten EU-ohjelmien kautta, ja toisaalta kansalaisia itseään myös velvoitetaan muuttumaan esimerkiksi osallistumisen kautta.

Tällaisilla problematisoinneilla unionikansalaisuuden ongelmat sijoitetaan asiakirjoissa yksilötasolle: ongelmana on kansalaisten riittämätön tietoisuus omasta unionikansalaisuudestaan. Esimerkiksi demokratiavaiveeseen ja etäisyysongelmaan etsitään syytä kansalaisista ja heidän suhteestaan Euroopan unioniin, mutta ei unionista itsestään. Myös ongelman ratkaisukeinot kohdistuvat kansalaisiin itseensä, kun kansalaisille tarjotaan tietoa ja mahdollisuuksia osallistumiseen ja yhteistyöhön ja kannustusta liikkuvuuteen.

Nämä käsitykset heijastelevat joitakin tämän hetken tulkintoja kansalaisuudesta epäpoliittisena, individualistisena ja privatisoituneena yhdessäolona. Tämä kansalaisuuden käsitelmurros liittyy laajempaan privatisoitumiseen, joka on koskettanut monia alueita 1980-luvulta lähtien (Beck 1995; Beck & Beck-Gernsheim 2006). Privatisoitumisen oireina on pidetty muun muassa puolue- ja ammattiyhdistystoiminnan vähenemistä ja äänestysprosenttien laskua. Privatisoitumista on myös se että yhä useampia asioita yksilöllistetään ja ongelmiin etsitään selityksiä ja ratkaisuja yksilötasolta, mikä mahdollistaa järjestelmän ongelmista väkenemisen. Esimerkkejä ongelmien sijoittamisesta yksityiseen sfääriin ja yksilöiden vastuuttamisesta niistä löytyy niin mediasta kuin julkisen hallinnon eri tasoiltakin. Vaikka kansalaisuudella on perinteisesti tarkoitettu vallankäyttöä julkisten asioiden parissa, muutosta kohti yksilöllistymistä ja privatisoitumista on havaittavissa myös kansalaisuudessa. Voisivatko

subjektiviteetin tai itsen kaltaiset käsitteet sekä yhdessä toimiminen olla korvaamassa kansalaisuuden tässä kapitalismin ja liberalismien vaiheessa (ks. Kulovaara tässä teoksessa)? Toisaalta on huomattava, että henkilökohtaisesta on tullut yhä enemmän poliittista: ihmiset voivat vaikuttaa elämäntapavalinnoillaan ja ihmisiä hallitaan elämäntapavalintoihin vaikuttamalla.

Kansalaisten esittäminen epätäydellisinä ja kansalaisuuden täydentämiskeinojen sijoittaminen yksilötasolle ja yksityiseen sfääriin viittaa siihen, että kansalaisuusasiakirjoissa on pikemminkin kyse hyvän kansalaisen muokkaamisesta kuin kansalaisuuden edistämisestä. Yhteistoinnin muotojen ja ihanteellisten arvojen muotoilu tuottavat käsityksiä hyveistä – esimerkiksi vastuullisuudesta ja aktiivisuudesta – ja sosiaalisesta pääomasta kansalaisten tärkeinä kompetensseina. Hyveet koskevat yleensä yksityisen sfäärin toimintaa, jonka ajatellaan heijastuvan julkiseen (Kymlicka & Norman 1994, 360).

Epätäydellisyiden tuottaminen on esimerkki sellaisesta hallinnallisesta strategiasta, jolla pyritään vaikuttamaan kansalaisten käytökseen ja saamaan heidät hallitsemaan itse itseään (Miller 1993, ix–xiii; Dean 1999, 11). Tällöin kansalaisuus itsessään voidaan nähdä vallan kanavana, jonka kautta kansalaisia muotoillaan integraation kannalta hyödyllisiksi.

Yksi epätäydellisyteen puuttumisen keino asiakirjoissa on asettaa kansalaisuudelle ja kansalaisten toiminnalle tiukat rajat. Asiakirjoista välittyy epäluottamusta kansalaisia kohtaan: vaikka integraation edistäminen toisaalta annetaan kansalaisten tehtäväksi, kansalaisia kuitenkin ohjeistetaan tarkasti. Epätäydellisyys, velvollisuus, yhteisön tuottaminen ja yksilöllisyys kietoutuvat näissä problematisoinneissa yhteen.

Näkemyks unionikansalaisista epätäydellisinä muistuttaa sitä huolta, jota kansalaisista on eri yhteyksissä kannettu jo 1970-luvulta lähtien. On huolehdittu privatisoitumisesta, passivoitumisesta, politiikasta vieraantumisen, luottamuksen murenemisestä, fragmentoitumisesta ja yhteisöllisyyden heikkenemisestä. Asiakirjoissa näihin huoliin ei eksplisiittisesti tartuta, mutta kansalaisuuden muotoilu niissä muistuttaa kommunitaristien (Etzioni 1995; Walzer 1994; Walzer 2005) vastauksia näihin kysymyksiin.

JOHTOPÄÄTÖKSET: OSALLISTAMINEN JA KANSALAI- SUUDEN TEKNOLOGIA

Euroopan unionin kansalaisuusohjelmia koskeissa asiakirjoissa unionikansalaisuus ei näyttäydy niinkään kansalaisten vallankäytön lisäämisen kuin osallistamisen väylänä. EU:n kansalaisia pyritään aktivoimaan ylhäältäpäin tarjoamalla osallistumisen paikkoja EU-ohjelmissa ja elementtejä eurooppalaisen identiteetin rakentamiseen sekä lisäämällä tietoisuutta unionikansalaisten oikeuksista, koska kansalaisten ei katsota riittävästi osallistuvan, käyttävän oikeuksiaan ja identifioituvan EU:n tasolla. Epätäydelliseksi tai riittämättömäksi asiakirjoissa problematisoitua unionikansalaisuutta pyritään siis ratkaisemaan säännellyllä osallistumisella. Kansalaisuusohjelmien retoriikassa ei käännetä asetelmaa, jossa unionikansalaisuutta on alusta asti kehitetty hallinnollisena projektina eliittivetoisesti ylhäältä alaspäin yhteisönrakennuksen ja integraation edistämiseksi, eikä kansalaisten aloitteiden ja vaatimusten pohjalta.

EU:n kansalaisuusasiakirjojen osallistumiskeskusteluissa on kyse osallistamisesta, jossa toiminta kanavoidaan kansalaisuusohjelmiin. Osallistumisen irrottaminen demokratiasta ja sen käyttäminen lähentämiseen, yhteisönrakennukseen ja epätäydellisyyden tuottamiseen ovat esimerkkejä siitä, kuinka osallistumista ja koko unionikansalaisuutta käytetään asiakirjoissa hallinnan kanavana. Tämä muistuttaa osallistavaa hallintaa, joka pyrkii usein konsensuksen tuottamiseen ja jossa voi joskus olla kyse pikemminkin sosiaalisesta inklusiosta kuin demokratian edistämisestä (Newman 2005, 131–132).

Unionikansalaisuuden käyttämisestä hallinnan kanavaksi kertoo lisäksi se, että kansalaisuudesta puhutaan EU:n kansalaisuusasiakirjoissa toimintasektorina, esimerkiksi ”aktiivisen kansalaisuuden alana” (Komissio 2003, passim; Komissio 2005, 4, 6, 14, 20). Kun monitahoiset asiat kuten kansalaisuus pelkistetään kentäksi tai sektoriksi, ne hallinnallistuvat ja epäpolitisoituvat, ja niitä voidaan käyttää hallintaan. EU:n kansalaisuusasiakirjoissa ne näyttäytyvät hallintana, jossa käytetään hyväksi vapautta ja yhteisöä.

Osallistamalla kansalaisia EU-integraatioon ja EU-ohjelmiin sekä niiden puitteissa tapahtuvaan yhteistyöhön voidaan tuottaa uusia yhteisöjä. Koko unionikansalaisuuden keskeiseksi sisällöksi annetaan asiakirjoissa kansalaisten lähentäminen Euroopan unioniin ja toisiinsa. Kan-

salaisuutta käytetään teknologiana, jolla pyritään tuottamaan jäseniä EU-yhteisölle (Cruikshank 1999; katso myös Haahr 2005, 21).

Asiakirjoista välittyvät pyrkimykset rakentaa yhteisöä osallistumisen kautta kansalaisten henkilökohtaisten suhteiden varaan muistuttavat kommunitaristisia käsityksiä kansalaisuudesta yhdessä toimimisena ja yhteisön rakentamisesta henkilökohtaisten suhteiden varaan. Velvoitavassa sävyssä esitetty kannustaminen liikkuvuuteen ja yhteisön ja integraation edistämiseen viittaavat nekin kommunitarismiin, jossa velvollisuudet ja yksilöiden vastuu yhteisöä kohtaan korostuvat. (Etzioni 1995.) Tällaiset näkemykset kansalaisuudesta ovat tyypillisiä kansalaisten kasvatukseen ja aktivointiin tähtäville projekteille, joita järjestetään hallinnon eri tasoilla.

EU-asiakirjoissa tällainen yhteisöjen kautta hallinta on osa pyrkimyksiä hallita moninaisuutta. Kun kansalaisten osallistuminen kytketään uusien yhteisöjen synnyttämiseen ohjelmien puitteissa sekä EU-yhteisön rakentamiseen, moninaisuutta voidaan järjestää, luokitella ja rajata. Asiakirjojen osallistumiskeskusteluissa moninaisuutta pyritään hallitsemaan myös keskustelemalla vain rajoitetuista osallistujista ja osallistumisen muodoista ja areenoista.

Lähentämisen ja yhteisönrakennuksen korostaminen osallistumiskeskusteluissa tuottaa käsitystä kansalaisuudesta yhteisön jäsenyytenä pikemminkin kuin poliittisena toimijuutena. Jos kansalaisuus käsitetään yhteenkuuluvuudentunteen tuottamisena ja yhteisön rakentamisena, unionikansalaisille tarjoutuu paikka vallan kohteena. Ohjelmiin ja integraatioon osallistumisen painottaminen sekä osallistumisen ohuet linkit vaaliosallistumiseen, päätöksentekoon ja demokratiaan tuottavat epäpoliittista kansalaisuuskäsitystä, jossa kamppailu vallasta ei ole keskeistä. Osallistuminen ei näyntyä asiakirjoissa toimintana, jonka kautta kansalaiset voivat ajaa intressejään tai vaatia muutosta. Osallistumiselle asiakirjoissa annetut merkitykset eivät viittaa republikanistiseen ymmärrykseen osallistumisesta kansalaisuuden keskeisenä ulottuvuutena ja päätöksenteosta ja julkisista asioista osallistumisen areenoina. Sen sijaan EU-asiakirjoista voidaan löytää yhtymäkohtia nykykeskusteluihin ja -käytäntöihin muilla hallinnon tasoilla. Asiakirjojen osallistumiskeskusteluissa kansalainen muistuttaa uudelle hallinnalle ominaista ymmärrystä kansalaisesta hallinnon apurina.

Vastaavia tulkintoja on tehty myös Euroopan komission eurooppalaista hallintotapaa koskevasta valkoisesta kirjasta. Mark Bevir (2006, 427) havaitsee, että siinä osallistuminen on rajattu valmisteluvaiheeseen, ja päätöksenteko on jätetty edelleen parlamentille ja neuvostolle. Kyse on siis pikemminkin konsultaatiosta kuin aktiivisesta dialogista. Tällainen käsitys osallistumisesta palvelee hänen tulkintansa mukaan politiikkasektoreiden tehokkuuden ja konsensuksen tavoittelua. Myös Paul Magnette (2001, 4) kritisoi komission valkoista kirjaa siitä, että siinä ei konkreettisesti edistetä osallistumista päätöksentekoon, toimeenpanoon tai politiikkojen arviointiin, vaan osallistuminen tarkoittaa pikemminkin konsultaatiota. Aloitteenteko osallistumiseen varataan hänen mukaansa EU:n toimielimille, samoin konsultoitavien ryhmien valinta.

Jens Henrik Haahr (2005, 15–16) puolestaan tulkitsee niin valkoisen kirjan kuin Maastrichtin sopimuksenkin keskusteluja kansalaisuuden teknologiana, jolla yksilöitä ja ryhmiä kannustetaan osallistumaan hallintoon, esimerkiksi erilaisiin työryhmiin ja konsultaatioihin ja neuvotteluihin. Tällaista kansalaisuuden teknologiaa on läsnä myös EU:n kansalaisuusasiakirjoissa. Kansalaisuuden teknologia ei kuitenkaan ole poliittisten vallankäyttäjien tuottamista, vaan kanssa-hallitsijoiden tuottamista, jotka ovat siinä mielessä enemmän kuin alamaisia, että he osallistuvat hallintoon – kuitenkin hallinnon määrittelemällä tavalla.

Osallistumisen raamittaminen ja kansalaisten kutsuminen hallinnon kumppaneiksi voi tarkoittaa sitä, että järjestelmän ei tarvitse muuttua. Sen sijaan kansalaisten toivotaan muuttuvan hallintoon sopiviksi, kun heille osoitetaan paikka, johon he saavat tulla. Tämä uudessa hallinnassa tyypillinen asetelma muuttaa aiemmin vallalla ollutta käsitystä demokratiasta, jonka mukaan kansalaiset suuntaavat aloitteita ja muutostoiveita hallintoon päin. EU:n kansalaisuusohjelmissa voitaisiin valmiin agendan antamisen sijaan edistää luovaa ja ennalta määräämätöntä yhteistä toimintaa ja avata tilaa muutoksille. Poliittisuutta ei saa unohtaa, jotta demokratian mahdollisuus säilyisi, muistuttaa Sheldon Wolin (1996, 43).

Vapauden kautta hallinta sisältää mahdollisuuden, jossa hallitut toimivat toisin kuin on tarkoitettu. Kansalaisuus ei lähtökohtaisesti ole pelkästään ylhäältä annetuissa puitteissa toimimista, vaan se on ”dynaaminen identiteetti”, joka mahdollistaa myös omaehtoisen toiminnan: ”Luovina

toimijoina kansalaiset löytävät aina uusia tapoja ilmaista kansalaisuuttaan ja uusia oikeuksia, velvollisuuksia ja instituutioita täytyy konstruoida kansalaisten ja yhteisön muuttuvien tarpeiden ja pyrkimysten mukaisesti.” (Faulks 2000, 6.)

Euroopan unioni vasta muotoutumassa olevana yhteisönä ja kansalaisuus uutena statuksena siinä voisivat mahdollistaa uudenlaisia demokratian muotoja, mutta EU:n kansalaisuusasiakirjoissa uusia mahdollisuuksia ei juurikaan avata. EU:n ja demokratian suhde näyttää William Waltersin ja Jens Henrik Haahrin (2005, 71) mukaan enimmäkseen siltä, että poliittinen regiimi pyrkii stabilisoimaan itsensä demokraattisten käytäntöjen asteittaisella sopeuttamisella hallintakoneistoonsa, eli muutokset ovat enemmän sisältä tulevia ja valtaa vakauttavia kuin ulkoa tulevia ja valtaa muuttavia. Unionikansalaisuuden voi nähdä demokraattisena käytäntönä, jota sopeutetaan EU:n hallintokoneistoon. Tässä luvussa tarkastelluissa asiakirjoissa sitä tuotetaan EU-byrokratian sisällä ja se sijoitetaan EU:n sisälle ennen kaikkea ohjelmien kautta. Se näyttäytyy niissä pyrkimyksenä vakauttaa valtaa pikemminkin kuin ulkoisena muutoksen välineenä. Hans Ulrich Jessurun d’Oliveira (1995, 84) pitääkin Maastrichtin sopimuksen kansalaisuusartikkelia demokratiavajeen peittelynä pikemminkin kuin sen ratkaisuna. Unionikansalaisuuden ja demokratian väliset vähäiset yhteydet paitsi epäpolitisivat unionikansalaisuutta myös heikentävät EU:n mahdollisuuksia ja uskottavuutta toimia rauhan ja vakauden vahvistajana jäsenmaissa ja niiden välillä.

Euroalueen kriisi osoittaa, että talous on edelleen integraation ytimessä ja jäsenvaltioiden johtavat poliitikot sen keskeisiä toimijoita. Kansalaisten rooli on jäänyt kriisissä pienemmäksi, mutta kriisin koetteleman unionin legitimitetin vahvistamiseksi tarvittaisiin unionikansalaisuutta pikemminkin aktiivisena poliittisena toimijuutena kuin uuden hallinnan käsitysten mukaisena kumppanuutena. Kansalaisuuden analysointi EU-kontekstissa voi auttaa tekemään näkyväksi sitä koskevaa vallankäyttöä muissa yhteisöissä, sillä tässä käsitellyt kansalaisuuden, demokratian ja yhteisönrakennuksen ongelmat eivät ole vieraita muissakaan hallinnollisissa konteksteissa, vaan pikemminkin sisäänrakennettuja eri tasojen osallistumishankkeissa.

LÄHTEET

- Allen, J. (2008). Pragmatism and power, or the power to make a difference in a radically contingent world. *Geoforum*, 39(4), 1613–1624.
- Anderson, B. (1999). *Imagined communities*. London: Verso.
- Arendt, H. (1998). *The human condition*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Barber, B. (1984). *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Barnett, C. (2001). Culture, policy and subsidiarity in the European Union: from symbolic identity to the governmentalisation of culture. *Political geography*, 20(4), 405–426.
- Beck, U. (1995). *The reinvention of politics: towards a theory of reflexive modernization*. Teoksessa U. Beck, A. Giddens, & S. Lash (toim.) *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Oxford: Blackwell.
- Beck, U., & Beck-Gernsheim, E. (2006). *Individualization: institutionalized individualism and its social and political consequences*. London: Sage.
- Bevir, M. (2006). Democratic governance: systems and radical perspectives. *Public administration review*, 66(3), 426–436.
- Burchell, G. (1991). Peculiar interests: civil society and governing “the system of natural liberty”. Teoksessa G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (toim.) *The Foucault effect: studies in governmentality with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Bialasiewicz, L., Elden, S., & Painter, J. (2005). The constitution of the EU territory. *Comparative European politics*, 3(3), 333–363.
- Cruikshank, B. (1999). *The will to empower: democratic citizens and other subjects*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Dean, M. (1999). *Governmentality: power and rule in modern society*. London: Sage.
- Delanty, G. (2006). *Community*. London: Routledge.
- Etzioni, A. (1995). *The spirit of community: rights, responsibilities and the communitarian agenda*. London: Fontana Press.
- Faulks, K. (2000). *Citizenship*. London: Routledge.
- García, L.B., & Greenwood, J. (2012). Introduction. *Perspectives on European Politics and Society*, 13(3), 251–256.
- García, L. B., & Del Rio Villar, S. (2012). The ECI as a democratic innovation: analysing its ability to promote inclusion, empowerment and responsiveness in European civil society. *Perspectives on European Politics and Society*, 13(3), 312–324.
- Haahr, J. H. (2005). *Governmentality and the problem of democracy in European*

- integration*. Centre for democratic network governance. Working paper, 2005(1). Roskilde: Roskilde University.
- Jessurun d'Oliveira, H. U. (1995). Union citizenship: Pie in the sky? Teoksessa A. Rosas & E. Antola (toim.) *A citizens' Europe: in search of a new order*. London: Sage Publication.
- Kuźelewska, E. (2009). The impact of referendums on the process of European integration. *Baltic journal of law and politics*, 2(2), 181–200.
- Kymlicka, W., & Norman, W. (1994). Return of the citizen: a survey of recent work on citizenship theory. *Ethics* 104(2), 352–381.
- Magnette, P. (2001). European governance and civic participation: beyond elitist citizenship? *Political studies*, 51(1), 144–160.
- Miller, P., & Rose, N. (2008). *Governing the present: administering economic, social and personal life*. Oxford: Polity.
- Miller, T. (1993). *The well-tempered self: citizenship, culture, and the postmodern subject*. London: The Johns Hopkins University Press.
- Monnet, J. (1978). *Memoirs*. Englanninkielinen käännös Richard Maine. London: Collins.
- Mouffe, C. (1992). Preface: democratic politics today. Teoksessa C. Mouffe (toim.) *Dimensions of radical democracy: pluralism, citizenship, community*. London: Verso.
- Mäkinen, K. (2012). *Ohjelmoidut eurooppalaiset. Kansalaisuus ja kulttuuri EU-asiakirjoissa*. Jyväskylä: Nykykulttuurin tutkimuskeskus, Jyväskylän yliopisto.
- Newman, J., & Clarke, J. (2009). *Publics, politics and power: remaking the public in public services*. London: Sage.
- Newman, J. (2005). Participative governance and the remaking of the public sphere. Teoksessa J. Newman (toim.) *Remaking governance: peoples, politics and the public sphere*. Bristol: Policy Press.
- Palonen, K. (2009). ”Demokratiapolitiikka” – demokratian epäpolitisointia: reunahuomautuksia oikeusministeriön keskusteluasiakirjaan ”Demokratiapolitiikan suuntaviivat” *Politiikka*, 51(2), 146–150.
- Pateman, C. (1972). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, N. (1999a). *Powers of freedom: reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, N. (1999b). Inventiveness in politics. *Economy and society*, 28(3), 467–493.
- Saurugger, S. (2010). The social construction of the participatory turn: the emergence of a norm in the European Union. *European Journal of Political Research*, 49(4), 471–495.

- Szeligowska, D., & Mincheva, E. (2012). The European citizens' initiative – empowering European citizens within the institutional triangle: a political and legal analysis. *Perspectives on European Politics and Society*, 13(3), 270-284
- Vähä-Sipilä, M. (2011). Eurokratian olemus. Teoksessa P. Lappalainen, T. Seppä, & S. Soininen (toim.) *Muutosten aikoja: jublakirja Tapani Turkalle*. Jyväskylän yliopisto. Elektroninen kirja osoitteessa [http://urn.fi / URN:ISBN:978-951-39-4218-2](http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-4218-2).
- Walters, W. & Haahr, J. H. (2005). *Governing Europe: discourse, governmentality and European integration*. London: Routledge.
- Walzer, Michael. 1994. *Thick and thin. Moral argument at home and abroad*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Walzer, Michael. 2005. *Politics and passion: Toward a more egalitarian liberalism*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Wolin, S. S. (1996). Fugitive democracy. Teoksessa S. Benhabib (toim.) *Democracy and difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Primaariaineisto

- Alueiden komitea. (2003). Alueiden komitean lausunto aiheista: ”Ehdotus neuvoston päätökseksi yhteisön toimintaohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi [---]” *Euroopan unionin virallinen lehti* C73 23.3.2004, 46–50.
- Komissio. (2003). Ehdotus: Neuvoston päätös yhteisön toimintaohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi. kom(2003)276. *Euroopan unionin virallinen lehti* C76 25.3.2004, 18.
- Komissio. (2005a). Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös kaudella 2007–2013 toteutettavasta ”Kansalaisten Eurooppa” -ohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi. kom(2005)116. *Euroopan unionin virallinen lehti* C172 12.7.2005, 25.
- Komissio. (2005b). Ehdotus: Neuvoston päätös perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioiden yleisohjelmaa. kom(2005)122. *Euroopan unionin virallinen lehti* C211 30.8.2005, 6.
- Neuvosto. (2006). Neuvoston [---] yhteinen kanta [---] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen [---] tekemiseksi aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi vuosina 2007–2013 toteutettavasta ”Kansalaisten Eurooppa” -ohjelmasta. *Euroopan unionin virallinen lehti* C 295E 5.12.2006, 69–79.
- Parlamentti. (2006). Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma neuvoston yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätök-

- sen tekemiseksi aktiivisen Euroopan kansalaisuuden edistämiseksi vuosina 2007–2013 toteutettavasta ”Kansalaisten Eurooppa” -ohjelmasta. Toinen käsittely. *Euroopan unionin virallinen lehti* C 313E 20.12.2006, 187–199.
- Päätös. (2004). Neuvoston päätös [---] yhteisön toimintaohjelmasta aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi (kansalaisosallistuminen). *Euroopan unionin virallinen lehti* L30 4.2.2004, 6-14.
- Päätös. (2006). Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös [---] aktiivisen Euroopan kansalaisuuden edistämiseksi vuosina 2007–2013 toteutettavasta ”Kansalaisten Eurooppa” -ohjelmasta. *Euroopan unionin virallinen lehti* L 378 27.12.2006, 32–40.
- Päätös. (2007). Neuvoston päätös [---] perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioiden yleisohjelmaa. *Euroopan unionin virallinen lehti* L 110 27.4.2007, 33–39.
- Talous- ja sosiaalikomitea. (2005). Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös kaudella 2007–2013 toteutettavasta ’Kansalaisten Eurooppa’ -ohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi”. *Euroopan unionin virallinen lehti* C 28, 3.2.2006, 29–34.

Muu EU-aineisto

- Euroopan yhteisöt (1995) Euroopan unioni. Sopimuskokoelma. I nide. I osa. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.
- Eurooppalainen kansalaisaloite. Virallinen rekisteri. Euroopan komissio. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=fi> Viitattu 27.10.2015.
- Euroopan kansalaisten teemavuosi 2013. <http://europa.eu/citizens-2013/fi/about> Viitattu 27.10.2015.
- Tietoa parlamentista. Kansalaisaloite. Euroopan parlamentti. <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fi/20150201PVL00039/Kansalaisaloite> Viitattu 27.10.2015.