

On sanottu, että integroituvalla Euroopan yhteisöllä ei ole valmiiksi muotoutunutta poliittista kieltä, vaan sen täytyy keksiä sellainen. Yksi uuden kielen uusista sanoista on unionikansalaisuus. Uudissana otettiin virallisesti käyttöön samassa Maastrichtin sopimuksessa, jolla Euroopan unioni perustettiin vuonna 1992. Samassa sopimuksessa myös kulttuuri virallistettiin yhdeksi EU:n politiikkalohkoksi.

Tässä kirjassa kansalaisuutta tutkitaan EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmien kautta. Kansalaisuusmuotoilut eri toimielinten asiakirjoissa ovat osa sitä käsitelmurrosta, jossa Euroopan integraatio muokkaa uusiksi käsityksiämme valtiosta, hallinnosta, suvereniteetista – ja kansalaisuudesta.

Keskiössä on kansalaisuuden yhteys kulttuuriin. Kansallisvaltioiden muuttuessa, globalisaation voimistuessa ja kulttuurisen moninaisuuden kasvaessa on kysytty, mitä tapahtuu kansalaisuuden ja kulttuurin suhteelle. Entä irtautuuko kansalaisuus tilasta, kun niin politiikkaa, demokratiaa kuin identiteettiäkin tarkastellaan nykyisin transnationaalisissa kehyksissä, ja Euroopan integraatio tuottaa uudenlaisia aluekonstruktioita ja rajanvetoja?

Analysoimalla osallistumista, oikeuksia ja identiteettiä koskevia keskusteluja EU-asiakirjoissa Katja Mäkinen pyrkii selvittämään, millaiseksi ja kenen vallan välineeksi kansalaisuutta niissä muotoillaan ja miten unionikansalaisuudella vastataan EU:n demokratiavajeeseen ja legitimititeettikriisiin.

ISBN 978-951-39-4893-1

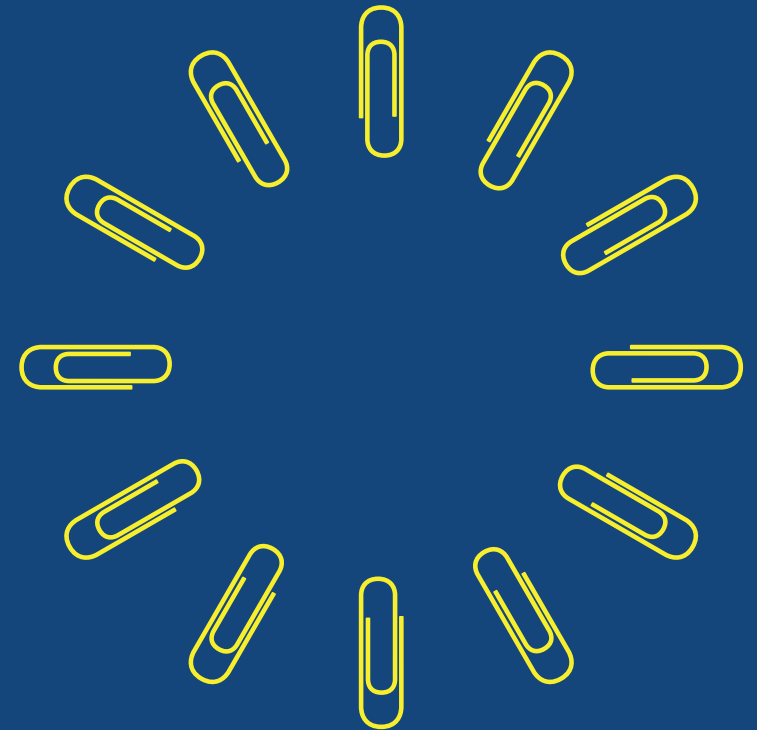


9 789513 948931 &gt;

# OHJELMOIDUT EUROOPPALAISET

Kansalaisuus ja kulttuuri EU-asiakirjoissa

Katja Mäkinen



## **OHJELMOIDUT EUROOPPALAISET**

# OHJELMOIDUT EUROOPPALAISET

Kansalaisuus ja kulttuuri EU-asiakirjoissa

Katja Mäkinen

**NYKYKULTTUURIN TUTKIMUSKESKUKSEN JULKAISUJA 111  
JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO 2012**

Copyright © tekijät ja Nykykulttuurin tutkimuskeskus

Urpo Kovala (vastaava toimittaja, Jyväskylän yliopisto)  
Pekka Hassinen (toimitussihteeri, Jyväskylän yliopisto)  
Tuuli Lähdesmäki (toimitussihteeri, Jyväskylän yliopisto)  
Eoin Devereux (University of Limerick, Irlanti)  
Irma Hirsjärvi (Jyväskylän yliopisto)  
Kimmo Jokinen (Jyväskylän yliopisto)  
Anu Kantola (Helsingin yliopisto)  
Sanna Karkulehto (Jyväskylän yliopisto)  
Raine Koskimaa (Jyväskylän yliopisto)  
Sirku Kotilainen (Tampereen yliopisto)  
Olli Löytty (Turun yliopisto)  
Jim McGuigan (Loughborough University, Iso-Britannia)  
Tuija Modinos (Helsingin yliopisto)  
Jussi Ojajärvi (Oulun yliopisto)  
Susanna Paasonen (Turun yliopisto)  
Tarja Pääjoki (Jyväskylän yliopisto)  
Tuija Saresma (Jyväskylän yliopisto)  
Erkki Sevänen (Itä-Suomen yliopisto)

Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisusarja perustettiin vuonna 1986. Sarja on monitieteinen ja tieteidenvälinen. Siinä ilmestyy tutkimuksia nykykulttuurista ja kulttuuriteoriasta. Myös modernin kulttuurin vaiheisiin liittyvät kulttuuri- ja sosiaalihistorialliset tutkimukset kuuluvat kustannuslistalle.

Sarjassa julkaistavat käsikirjoitukset valitaan asiantuntija-arvioiden perusteella. Julkaisusarjan kirjat ilmestyvät joko painettuina kirjoina ja myöhemmin sähköisinä rinnakkaisjulkaisuina tai suoraan verkkokirjoina.

Painettuja julkaisuja voi tilata osoitteesta Jyväskylän yliopisto, Nykykulttuurin tutkimuskeskus, PL 35, 40014 Jyväskylän yliopisto. Gsm. 050-805 38 39, Email: [tuuli.lahdesmaki@jyu.fi](mailto:tuuli.lahdesmaki@jyu.fi), <http://www.jyu.fi/nykykulttuuri/>. Julkaisuja voi ostaa myös Kampus Kirjasta ja Kirjavitriinistä (Jyväskylä) sekä muista hyvin varustetuista kirjakaupoista.

Julkaisun taitto: Pekka Hassinen  
Painoasun suunnittelu: Sami Saresma  
Kansi: Sami Saresma

Bookwell Oy  
Jyväskylä 2012

ISBN 978-951-39-4893-1 (nid.), 978-951-39-5237-2 (PDF)  
ISSN 1457-6899

## SISÄLLYS

KIITOKSET 9

JOHDANTO 13

Tutkimuksen ongelma ja asetelma 15

Käsittemuutosta tutkimassa 23

Aineisto 23

Menetelmä 25

Konteksteja 27

Tutkimuksen eteneminen 32

VALTA, KULTTUURI JA ALUE NÄKÖKULMINA

KANSALAISUUTEEN 37

Valta – Kansalaiset vallan käyttäjinä ja vallan kohteina 38

Osallistuminen 41

Oikeudet 43

Identiteetti 45

Hallinnallisuus 48

Kulttuuri – Yhteisö ja moninaisuus 54

Kulttuuri kansalaisuuden määreenä 54

Kulttuuri moninaisuutena 58

Kulttuuri politiikkalohkona 64

Alue – Kansalaisuuden tilat ja paikat 67

Territoriaalisuus 67

Ei-territoriaaliset tilat 70

AINEISTO JA LUKUTAPA 75

Kuinka lukea käsitteitä vallankäyttönä 75

Asiakirjat tutkimusaineistona 84

Asiakirjojen lähettäjät, vastaanottajat ja asema 93

Aineiston lajityypistä ja yhteisistä piirteistä 96

## UNIONIKANSALAISUUDEN KEHITTÄMISEN

### PÄÄTEEMOJA 103

Erityisoikeudet 104

Kulttuuri-identiteetti 106

Demokratia 109

Kansalaisuus kiistanalaisen yhteisön jäsenyytenä 111

## OSALLISTUMINEN: OSALLISTAMISTA

### EU-OHJELMIEN KEHYKSISSÄ 119

Kuka osallistuu 120

    Kollektiivitoimijat 121

    Huono-osaiset 122

    Kansalaisjärjestöt 125

Mihin osallistuu 128

    Ohjelmiin 128

    Integraatioon 135

    Julkiseen elämään ja päätöksentekoon 139

    Kulttuuriin 141

    Osallistuminen hallintana 144

Missä osallistuu 148

    EU- ja jäsenvaltiotasolla 149

    Alue- ja paikallistasolla 151

    EU-maiden ulkopuolisella tasolla 153

Yhteenveto: Rajoitettua osallistumista ”Euroopan rakentamiseen” 155

## OIKEUDET: KANSALAISET LIIKKEESSÄ 161

Vaalioikeudet 164

Perusoikeudet 168

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue 174

Yhteenveto: Unionikansalaisen vaietut oikeudet 184

IDENTITEETTI: EUROOPPALAISTA KULTTUURIA  
JAKAMASSA 191

Arvot, historia, kulttuuri ja yhteistyö identiteetin osatekijöinä 194

Eurooppalainen kulttuurialue 205

Yhteisö 208

Eurooppalaisuus 213

Moninaisuus 216

Yhteenveto: Kansalaisuuden sisältönä territoriaalinen kulttuuri-  
identiteetti 234

KANSALAIUUUS JA KULTTUURI YHTEISÖÄ  
RAKENTAMASSA 241

KULTTUURISET JA TERRITORIAALISET  
KANSALAIUUUSKONSTRUKTIOT 251

Kulttuurinen unionikansalaisuus 256

Unionikansalaisuus ja valta 259

Demokratia 260

Rajanveto 263

Epätäydellisyys 265

Unionikansalaisuus hallinnan kanavana 268

Kansalaisuuden ja kulttuurin territorialisointi 270

Lähentäminen 271

Territoriaaliset tasot ja kehämalli 275

Unionikansalaisuus käsitemuutoksena ja -jatkumona 282

VIITTEET 293

AINEISTO JA LÄHTEET 299

Primaariaineisto 299

Muu aineisto 306

Lähteet 311

LIITTEET 337

Liite 1 Tutkimuksen primaariaineistoon sisältyvät asiakirjat 337

Liite 2 Kansalaisuusartikla Maastrichtin sopimuksessa 1992 340

Liite 3 Kulttuuriartikla Maastrichtin sopimuksessa 1992 342

SUMMARY 345



## KIITOKSET

Kansalaisuus on yhteisön jäsenyyttä, ja melkein kaikki muukin ihmisen elämässä tapahtuu eri kokoisissa yhteisöissä. Vaikka joskus tunsin pientä epäluuloa yhteisöjä ja yhteisöllisyyttä kohtaan, olen saanut huomata, että yhteisöt, vuorovaikutus ja jakaminen toisten kanssa ne vasta tekevät elämästä antoisan. Ihminen on ihminen toisten ihmisten kanssa ja toisten ihmisten vuoksi.

Myös tiedettä tehdään tiedeyhteisössä. Mikään tutkimus ei tule valmiiksi ilman toisten tekstejä, toisten kommentteja, ilman lukijaa. Ensimmäiseksi kiitos siis sinulle, lukija!

Yhteisöt koostuvat yksilöistä. Yksilöt ovat niitä, jotka tekevät ryhmästä sellaisen kuin se on, yksilö lopulta koskettaa toista yksilöä. Tästä huolimatta esitän tässä kiitokseni pääasiassa kollektiiveille. Haluan kiittää kaikkia teitä, joiden kanssa olen saanut kulkea yhdessä pienen hetken tai pitkän matkan. Jokainen teistä ansaitsisi ehdottomasti tulla kiitetyksi omalla nimellään, mutta teitä on liian paljon. Uskokaa kuitenkin, että olen kiitollinen teistä jokaisesta.

Ensin sentään muutama tärkeä nimi. Kiitän dosentti ja tutkimusjohtaja Niilo Kauppia ja erikoistutkija Elina Palolaa hyödyllisistä esitarkastuslausunnoista. Olen iloinen, että EU-tutkimuksen kansainvälinen asiantuntija Niilo Kauppi myös lupautui vastaväittäjäkseni. Professori Marja Keränen ansaitsee sydämellisen kiitoksen asiantuntevasta ohjauksesta ja kärsivällisyydestä tutkimuksen kaikissa vaiheissa.

Pertti Lappalainen luki käsikirjoituksen kokonaan ja Tapani Turkka osia. Lämmin kiitos molemmille ajastanne ja tärkeistä kommentteista. Claudia Wiesneriä kiitän tutkimuksen teemaa ja tutkimusotetta koskevista antoisista keskusteluista.

Taloudellisesta tuesta lausun lämpimät kiitokset Ellen ja Artturi Nyyssösen säätiölle, Suomen Kulttuurirahastolle, Alfred Kordeinin säätiölle, Suomen Akatemialle sekä Jyväskylän yliopiston Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitokselle. Antoisia tutkimukselle ni ovat olleet konferenssit niin Suomessa kuin ulkomailla, opetusvierailu Firenzen yliopistoon sekä erityisesti lukukausi vierailevana

tutkijana Yliopistollisessa Eurooppa-instituutissa Fiesolessa. Näiden tärkeiden tutkimusmatkojen rahoituksesta kiitän Euroopan Tiedesäätiötä, Cinefogo-verkostoa (Network of Excellence - Civil society and new forms of governance), Italian kulttuuri-instituuttia sekä Sokrates/Erasmus -ohjelmaa.

Aloitellessani tutkimusta työskentelin Jyväskylän yliopiston Nykykulttuurin tutkimuskeskuksessa Kulttuurin tutkimuksen verkoston sihteerinä, ja keskuksen lämmin ilmapiiri ja ihanat työtoverit ovat säilyneet tärkeinä innoittajina ja esikuvina. Olen alati kiitollinen kaikille seminaarilaisille ihailtavan laaja-alaisista kommentista nykykulttuurin tutkijaseminaarissa, jota ovat johtaneet vuorollaan Katarina Eskola, Erkki Vainikkala, Urpo Kovalala ja Raine Koskimaa. Erytiskiitos Tuuli Lähdesmäelle perehtyneestä palautteesta väitöskirjan identiteettilukua ja johtopäätöslukua käsiteltäessä. On suuri kunnia saada kirja Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisusarjaan. Kiitos sarjan toimitussihteerille Pekka Hassiselle kirjan taittamisesta tiukalla aikataululla, Sami Saesmalle kannesta sekä kahdelle nimettömälle lukijalle referee-lausunnoista, joiden avulla kirja parani vielä loppumetreillä.

Monipuoliset työt valtio-opin assistenttina ja kulttuuripolitiikan lehtorina Nordic Arts and Culture Studies -maisteriohjelmassa edistivät tutkimusta välillisesti opettamalla paljon uutta ja laajentamalla horisonttia. Kiitos mahtaville kollegoille ja opiskelijoille.

Työyhteisöjen ohella tutkijan tärkeitä yhteisöjä ovat seminaariyhtymät. Suurkiitos erityisesti Marja Keräsen ohjausryhmän 'kvartaaliseminaarilaisille', mutta myös valtio-opin tutkijaseminaarilaisille ja kulttuuripolitiikan tohtoriseminaarilaisille, joiden kaikkien palaute ja omat seminaarialustukset ovat olleet hyödyllisiä.

Marja Keräsen johtama ja Suomen Akatemian rahoittama tutkimusprojekti Muddy Waters – Democracy and Governance in a Multilateral State oli merkittävä tutkimuksen vauhdittaja kotiäitivuosien jälkeen. Iso kiitos yhteisestä tekemisestä ja jakamisesta Eeva Aarniolle, Anu Kettuselle, Anne Luomalalle ja Salla Pykälämälle! Anne Luomalaa kiitän lisäksi väitöskirjakäsikirjoituksen

aivan ensimmäisen version lukemisesta ja rohkaisevista keskusteluista.

Kaikille kollegoille kuuluu kiitos siitä, että yhteydet ovat säilyneet teekupin äärellä perhevapaiden ja muiden taukojen aikana. Teidän ansiostanne tutkimukseni on pysynyt vireillä ja sen pariin oli mukavaa palata.

Olen sanomattoman kiitollinen ystäväni tuesta, joka on ollut tärkeää väitöskirjaprosessissa kuten kaikessa muussa. Yhteisöistä tärkeimmät, perhe ja sukulaiset, ansaitsevat suurkiitoksen siitäkin, että huolto on toiminut ja työrauha on ollut taattu.

Rakasta aviomiestäni kiitän kärsivällisyydestä, luottamuksesta ja ammatillisesta avusta tutkimuksen eri vaiheissa. Lukeminen ja kirjoittaminen omassa rauhassa on ihanaa, mutta vielä hienompi on sitä seuraava jakamisen hetki, kun rakkaani kysyy: No mitäs. Et siessäni vastauksia 'henkilökohtaisen valmentajani' kiperiin kysymyksiin lukemani ja kirjoittamani saavat uutta merkitystä. Kuunnelllessani hänen yhteiskuntateoreettisia ja aikalaisanalyttisiä pohdintojaan joudun ajattelemaan tutkimustani uusista näkökulmista.

Lapsillemme kiitos kaikesta mitä olette. Avasitte ovet loputtomille tutkimusretkille tuntemattomiin maailmoihin.

Jyväskylässä 17.9.2012  
Katja Mäkinen

## JOHDANTO

Tutkimusta verrataan usein palapeliin. Aluksi tutkimuspalapeli on epämääräinen kasa toisiinsa liittyviä mutta irrallisia, ristiriitaisia ja paradoksaalisia osasia – teorioita, käsitteitä, ilmiöitä, tarinoita –, jotka sitten kootaan kenties edelleen ristiriitaiseksi mutta kuitenkin järjestäytyneemmäksi kokonaisuudeksi. Jos tutkimusta halutaan verrata palapeliin, on varauduttava siihen, että palapelin paloista vain osa on kokoamista aloitettaessa käsillä, eivätkä niistäkään kaikki kuulu juuri tuohon kyseiseen palapeliin. Oman tutkimuspalapelini aloituspaloja olivat *kansalaisuuden ja kulttuurin suhde* sekä *vanhan käsitteen uudelleenkontekstualisointi muuttuvaan EU-organisaatioon*. Seuraavaksi peliin liittyivät *kansalaisuus sekä vallankäyttönä että vallan kohteena olemisena ja kansalaisuus yhteisön jäsenyytenä*, vähän myöhemmin *kansalaisuus ja kulttuuri politiikkalohkona* sekä *kansalaisuuden ja kulttuurin territorialisointi*. Keskelle kuvaa asetin jo pelin alkuvaiheessa *kolme kansalaisuuden ulottuvuutta eli osallistumisen, oikeudet ja identiteetin*. Kokoamisen edetessä palapeliin on löytynyt yhä uusia, aluksi täysin tuntemattomia paloja.

Työskennellessäni harjoittelijana Strasbourgissa Euroopan neuvoston kulttuuritoiminnan ja -politiikan osastolla olin mukana järjestämässä kulttuurikomitean tapaamista, johon kokoontui kulttuuriministeriöiden virkailijoita eri maista. Kuuntelin kokouksissa Euroopan neuvoston kulttuuri- ja koulutusprojektien esittelijä, joista yksi, Education for Democratic Citizenship, pysäytti minut. Jälkeenpäin harjoitteluraportissani kuvasin tapahtunutta näin: ”I became more and more excited about it, feeling like electricity in my body, and by the end of the working day I knew that it was a theme that I just had to research. I remember feeling like flying home. At home I immediately wrote some plans about it in my diary and talked about citizenship the whole evening. After that, there are notes only about citizenship in my diary. I started to write a research plan right away, and since that, I have been studying citizenship. The research problem has obviously been reformulated,

but the main question is still the same: what kind of relations are there between citizenship and culture in the documents of the European Union and the Council of Europe? I am trying to find out how cultural factors are used in construction of citizenship [---]”

Suomeen palattuanikaan *kansalaisuuden ja kulttuurin suhde* ei jättänyt minua rauhaan. Päätin selvittää ensi tilassa, josko myös Euroopan unionilla olisi vastaavia kansalaisuutta koskevia asiakirjoja. Tutkimuksen ensimmäiset rajaukset koskivatkin sitä, mitä asiakirjoja ottaa mukaan. Päädyin lopulta rajaamaan Euroopan neuvoston asiakirjat pois primaariaineistosta ja tutkimaan Euroopan unionin kansalaisuutta ja kulttuuria koskevia asiakirjoja.

Education for Democratic Citizenship -projektissa minua puhutteli pyrkimys kulttuuritoimintaa apuna käyttäen edistää ihmisten omaa kompetenssia ja aktivoida heitä vallankäyttöön ja sitä kautta kehittää demokratiaa. Projekti toi mieleeni Aristoteleen ja Platonin ajatukset musiikin, kuvataiteen ja runouden merkityksestä kansalaisten kasvattamisessa, vaikkei projektissa asiaa yhtä dogmaattisesti lähestyttykään. Päätin tutkia, miten Euroopan unionin asiakirjoissa muotoillaan kansalaisuutta. Käytettäisiinkö niissä kulttuuria kansalaisen kasvattamisen välineenä Aristoteleen ja Platonin tyyliin, käsitettäisiinkö kulttuuri kansalaisen toimintaresurssiksi tai toimintaympäristöksi vai luotaisiinko kansalaisuuden ja kulttuurin välille muunlaisia suhteita? Olin jo kauan ollut innostunut yhteisötaiteesta sekä tutkimuksista, joissa oli havaittu, että ihmiset kokevat kulttuurin ja taiteen voimauttavina epäkohtiin puuttumisen keinoina (Eskola 1997; 1998a; 1998b). Tältä pohjalta juuri kulttuuri tuntui tärkeältä kansalaisen valtaistajalta ja toimintamahdollisuuksien tasa-arvoistajalta. Kansalaisuuden ymmärsin tutkimuksen alkuvaiheessa asioihin vaikuttamisen kehikkona ja inklusion kanavana, joka mahdollistaa osallistumisen vallankäyttöön. Ensikäsitteykseni mukaan kansalaisuus oli siis erityisesti poliittisen toiminnan mahdollistava kehys.

Tutkimusprosessin kuluessa omien kansalaisuus käsitysteni painopisteet ovat vaihdelleet. Olen rajannut tutkimuksen ulkopuolelle joitakin niistä ideoista, joita minulla oli tutkimuksen käynnistämisen

vaiheessa, ja ottanut siihen mukaan sellaisia aspekteja, joita en alkuvaiheessa ollut suunnitellut, ja rajanveto on jatkunut koko tutkimusprosessin ajan. Seuraavaksi esittelen tutkimuspalapelini paloja ja selvitän, miten olen rakentanut niiden avulla tutkimuksen asetelman ja muotoillut tutkimusongelman. Sen jälkeen esittelen lyhyesti tutkimuksen aineistoa, metodologia ja konteksteja. Lopuksi selostan, mitä tutkimus sisältää ja miten se etenee.

## **Tutkimuksen ongelma ja asetelma**

Euroopan integraation keskeisiin vaikuttajiin kuulunut Altiero Spinnelli (1966, 9) on sanonut, että Euroopan yhteisöllä ei ole valmiiksi muotoutunutta poliittista kieltä, vaan sen täytyy keksiä sellainen. Integraatio on saanut vuosien varrella monenlaisia muotoja ja nimiä, ja uusia käsitteitä on pitänyt keksiä. Euroopan hiili- ja teräsyhteisö perustettiin vuonna 1951 Pariisin sopimuksella. Rooman sopimuksella vuonna 1957 perustettiin Euroopan talousyhteisö (ETY) ja Euroopan atomienergiayhteisö (Euratom). Brysselissä vuonna 1965 solmitulla niin kutsutulla sulautumissopimuksella muodostettiin Euroopan yhteisöt (EY). Euroopan yhtenäisasiakirjalla vuonna 1986 perustettiin Euroopan yhtenäismarkkinat, joka on tärkeä nimitys yhteisön historiassa, vaikka ei ole ollut sen virallisena nimenä. Euroopan unioni perustettiin Maastrichtin sopimuksella vuonna 1992. Joitain Euroopan yhdentymiseen aiemmin liitettyjä termejä on myös hylätty, kuten paneurooppalaisuus ja Kansainliitto. Ymmärrän kansalaisuuden käsitteen ja sen määrittelyt ja merkityksenannot osana tällaista poliittisen kielen keksimisen prosessia Euroopan unionissa. Kielellisillä ja käsitteellisillä tutkimusotteilla EU-integraatiota on tutkittu toistaiseksi vähän, sillä integraatiotutkimusta ovat hallinneet erilaiset kansainvälisten suhteiden ja kansainvälisen lain tutkimukseen sekä vertailevaan politiikan tutkimukseen pohjautuvat teorit ja menetelmät.

Kansalaisilla ei alun perin ollut roolia jäsenvaltioiden ja talousliitin yhteistyönä alkaneessa integraatiossa, mutta Euroopan unio-

nin perustamissopimuksessa vuonna 1992 Maastrichtissa säädettiin Euroopan unionin kansalaisuus. Näen sopimuksen samantyyppisenä 'momentumina' kuin vaikkapa Englannin Magna Charta (1218), Yhdysvaltain itsenäisyysjulistus (1776) tai Ranskan ihmis- ja kansalaisoikeuksien julistus (1789), joissa yhteisöä ja sen jäsenyyttä määritellään perustavalla tavalla. Tässä tutkimuksessa analysoin, miten vanhaa mutta uudelleenkeksittyä ja uudelleenkontekstualisoitua käsitettä kansalaisuus käytetään vastasyntyneessä unionissa välittömästi unionikansalaisuuden perustamisen jälkeen. Alusta saakka kiinnostukseni kansalaisuuteen on ollut käsitteellistä: minua on kiinnostanut *vanhan käsitteen uudelleenkontekstualisointi muuttuvaan EU-organisaatioon*. Jo pro gradu -tutkielmassani (Möttönen 1998, 66–72) olin ihmetellyt, kuinka EY:n ja EU:n kulttuuri-asiakirjoissa käsite kansalainen oli problematisoimatta siirretty integroituvan Euroopan kontekstiin.

Tällaisesta käsittemurroksesta on kyse tässä tutkimuksessa, jossa kysyn, minkälaista kansalaisuutta Euroopan unionin kansalaisuutta ja kulttuuria koskevissa asiakirjoissa tuotetaan. Kansalaisuutta ja sen tuottamista voidaan tarkastella lukuisista näkökulmista, ja tässä tutkimuksessa tarkastelen niitä vallan, kulttuurin ja alueen näkökulmista. Näiden näkökulmien pohjalta olen muotoillut kolme tutkimuskysymystä:

- 1) missä määrin unionikansalaisuutta tuotetaan kansalaisten vallankäyttömahdollisuuksien ja demokratian edistäjäksi ja missä määrin sitä tuotetaan kansalaisiin kohdistuvan vallan välineeksi,*
- 2) minkälaisia suhteita kansalaisuuden ja kulttuurin välille rakennetaan sekä*
- 3) miten kansalaisuus ja alue kytetään toisiinsa.*

Kansalaisuudelle on annettu erilaisia merkityksiä, sisältöjä ja käytännön ilmenemismuotoja eri aikoina, erilaisissa yhteisöissä ja eri teoriaperinteissä. 1990-luvulla käynnistyi kansalaisuus-käsitteen renessanssi, joka näkyi niin kansalaisuuden tutkimusbuumina kuin kansalaisuuden kontekstimuutoksina. Kansalaisuuden renessanssi on paitsi lisännyt mielenkiintoa kansalaisuutta kohtaan myös venyt-

tänyt käsitteen viittausalaa lähes rajattomasti. Suppeastikin ymmärrettynä kansalaisuus koskee monia asioita kaikkein henkilökohtaisimmalta tasolta maailmanlaajuiseen valtapolitiikkaan. Koska kansalaisuus koskee inhimillisiä suhteita, siitä ei voida esittää määritelmää, joka toimisi aina ja kaikkialla, vaan se on kontingentti ja kiistely idea, jonka sisältö muuttuu kontekstin mukana ja joka viittaa ristiriitaiseen käytäntöön (Faulks 2000, 6; van Gunsteren 1978, 10–12). Tämän kiistanalaisuuden vuoksi käsitteen käytön ja sille annettujen merkitysten tutkiminen on tärkeää.

Kansalaisuus on monimutkainen käsittekimppu, josta olen valinnut tutkittaviksi teemoiksi *kolme ulottuvuutta: osallistumisen, oikeudet ja identiteetin*. Paljolti republikanististen teorioiden pohjalta olen käsittänyt kansalaisuuden ennen kaikkea julkisena osallistumisena vallankäyttöön, ja osallistuminen oli siksi 'luonnollinen' valinta. Koska identiteetti on keskeinen teema niin unionikansalaisuuden historiassa kuin nykypäivässäkin ja koska olin jo etukäteen teoriakirjallisuuden perusteella hahmottanut identiteetin yhdeksi kansalaisuuden ja kulttuurin kohtaamispisteeksi, valitsin myös sen tutkittavien ulottuvuuksien joukkoon. Tämän johdosta lisäsin teoriataustaan kommunitaristisia teorioita sekä identiteettipolitiikan teoretisointia. Euroopan unionin perussopimuksissa unionikansalaisuus määritellään oikeuksien kautta, joten valitsin kolmanneksi tarkasteltavaksi ulottuvuudeksi oikeudet ja täydensin teoriataustaa liberalistisilla sekä kulttuurioikeuksia käsittelevillä teorioilla.

Kukin kolmesta ulottuvuudesta määrittelee omalla tavallaan sitä suhdetta, joka kansalaisuudella luodaan yksilön ja yhteisön välille. Ne avaavat erilaisia tapoja ja tiloja, joiden kautta kansalaiset voivat käyttää valtaa ja joiden kautta kansalaisiin kohdistetaan valtaa. Analysoimalla aineiston asiakirjoissa käytyä keskustelua osallistumisesta, oikeuksista ja identiteetistä selvitän, minkälaisia käsityksiä kansalaisuudesta asiakirjoissa tuotetaan.

Analysoin tutkimuksessa EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjojen keskusteluja osallistumisesta, oikeuksista ja identiteetistä vallan, kulttuurin ja alueen näkökulmasta. Kun kansalaisuutta katsotaan näistä näkökulmista, siinä voidaan hahmottaa kolme jänni-



tettä. Nämä jännitteet koskevat kolmea tutkimuskysymystä ja jäsentävät siten koko tutkimusta. Niistä on väitely yhtä kauan kuin kansalaisuudestakin, ja tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten ne ovat läsnä EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa.

Vallan jännitteellä tarkoitan sitä, että ymmärrän kansalaisuuden samanaikaisesti sekä kansalaisten vallan käyttämisenä että kansalaisyhteiskuntaan kohdistuvan vallankäytön välineenä. Kansalaisuus on siis sekä ihmisiä valtaistava ja demokratiaa vahvistava asema ja käytäntö että ihmisiin eri tahoilta kohdistuvaa hallintaa. Kulttuuri voidaan nähdä samalla tavalla sekä valtaistavana ja demokratisoivana että hallintana.

Vallan näkökulman kehittäminen pohjautuu tutkimusaineiston ja tutkimuskirjallisuuden limittäiseen luentaan ja liittyy kansalaisuus- ja demokratia-ajattelun muutoksiin. Vaikka kansalaisuudesta on keskusteltu sekä vallan käyttämisenä että vallan kohteena olemisena kautta aikojen (esimerkiksi Aristoteles 1991, 63–68), olin teoriakirjallisuudesta omaksunut käsityksen kansalaisuudesta osallisuutena vallankäyttöön. Kun sitten luin EU-asiakirjoja tämä käsitys mielesäni, saatoin vain hämmästellä, kuinka kauas niiden kansalaisuusmuotoilut jäivät omaksumastani kansalaisuus- ja demokratia-ajattelusta. Silmäni avautuivat toiselle kansalaisuuden puolelle vasta lukiessani Barry Hindessin (2001) ajatuksia kansalaisuudesta salaliittona, Nicolas Rosenin (1999a) ajatuksia yhteisön kautta hallinnasta sekä Toby Millerin (1993) ajatuksia kansalaisten ”virittämisestä” median ja muiden kulttuuristen käytäntöjen kautta. Vasta näillä tuntui olevan jotain sanottavaa siihen, millainen ja kenen vallan väline kansalaisuus on. Nämä ajatukset resonoivat aineiston kanssa aikaisempaa käsitystäni paremmin ja auttoivat lopulta näkemään kansalaisuuden kahden ääripään välillä liikkuvina määrittelyinä. Tutkimuspalapeliini muodostui näin uusi palanen, käsitys *kansalaisuudesta sekä vallankäyttönä että vallan kohteena olemisena*. Havaitessani, että tutkimissani asiakirjoissa *kansalaisuus ja kulttuuri* käsitteellistetään *politiikkalohkona*, kysymys siitä, kenen vallan väline kansalaisuus on EU-asiakirjoissa, tuli yhä tärkeämmäksi.

Tutkimuksen toinen jännite pohjautuu *kansalaisuuden ja kulttuurin suhdetta* kuvaavaan palapelinpalaan. Jännitteen toisessa ääripäässä on käsitys, että kansalaisuus toimijuutena tai asemana ei vaadi kulttuurista jakamista. Tähän päähän voi sijoittaa ennakkokäsitykseni kulttuurista resurssina, joka voi edesauttaa kansalaisten vallankäyttöä, mutta joka ei silti ole kansalaisuudelle välttämätöntä. Kulttuuri voi tässä yhteydessä olla yhtä hyvin taiteisiin liittyvää toimintaa kuin kulttuurisen ryhmän jäsenyyttä. Toisessa ääripäässä kansalaisuuden ja kulttuurin välille solmitaan tiukka side: kansalaisuus nähdään yksilön kulttuurisena identiteettinä tai kulttuurisen yhteisön, etnoksen, jäsenyytenä. Tällöin tarkoitan kulttuurilla pikemminkin yhteisön tapoja, arvoja ja symboleita kuin minkään erityisen sfäärin toimintaa. Kysymykset kulttuurisesta yhtenäisyydestä ja moninaisuudesta ovat keskeisiä pohdittaessa demokratiaa ja kansalaisuutta sen yhtenä kriteerinä. Näiden määrittelyjen kautta käytetään valtaa, joten myös kulttuuria koskeva jännite liittyy valtaan. Kulttuurista vallankäyttöä on myös se, että samanaikaisesti sekä vaikutamme kulttuuriin ja muokkaamme sitä että olemme kulttuurin ja kanssakansalaisten vaikutuksen kohteina ja muokatavina.

Eräs tärkeä havainto tutkimissani asiakirjoissa oli *kansalaisuuden ja kulttuurin territorialisointi* eli sekä kansalaisuuden että kulttuurin määrittely eurooppalaiseksi, ja tästä sai alkunsa kolmannen jännitteen kehittäminen. Oma käsitykseni kansalaisuudesta ja kulttuurista oli alun perin vähemmän paikallinen. Vaikka ne molemmat ‘tapahtuvat’ jossakin paikassa, tilassa tai alueella ja niillä molemmilla myös säädellään territoriaalisia asioita, niitä ei mielestäni olisi mitenkään välttämätöntä tarkastella juuri territoriaalisesta näkökulmasta. Ne voidaan kytkeä moniin eri paikkoihin, mutta nämä kytkökset eivät ole koskaan luonnollisia tai itsestään selviä. Tämä ihmettely johti minut tutkimaan, millaisia territorialisaatioita asiakirjoissa tehdään ja miten sekä kuinka niitä käytetään. Niitä voidaan hahmottaa jännitteenä, jonka toinen pää kuvaa kansalaisuuden tiivistä liittämistä Euroopan unioniin ja toinen kansalaisuutta asemana ja toimijuutena, jossa territoriaalisuutta tärkeämpää ovat

muut aspektit. Kun politiikkaa, demokratiaa, taloutta, identiteettiä ja monia muitakin ilmiöitä tarkastellaan nykyisin post- ja transnationaalisissa konteksteissa, kansalaisuuden spatiaalisuutta tutkitaan paljon ja on kysytty, irtoaako kansalaisuus tilasta kokonaan. EU-kontekstissa tila on kiinnostava vallankäytön muoto, koska integraatio on prosessi, jossa on kyse aluekonstruktioiden ja uudenlaisten territorialisaatioiden tuottamisesta sekä liikkuvuudesta ja rajoista.

Vallan ja kulttuurin yksi rajapinta on demokratia, sillä demokratiassa on kyse sekä identiteetistä että erilaisuudesta. Demokratian toimimiselle on välttämätöntä, että on olemassa demos, demokraattinen kollektiivisubjekti, joka käyttää valtaa demokratiassa ja tunnistaa itsensä tuollaiseksi subjektiksi. Tämä tarkoittaa sitä, että ainakin osa kansalaisista identifioituu siihen poliittiseen yhteisöön, jonka jäseniä he ovat, sekä riittävässä määrin myös toisiinsa. Tärkeitä demokratialle ovat myös erot, jotta monenlaisia ääniä saadaan kuuluviin päätöksenteossa. Peter Kraus (2008, 10) toteaa, että moninaisuudella on oltava keskeinen paikka kun kehitetään nykypäivään sopivaa demokratian teoriaa. Demokraattisissa järjestelmissä on vaalittava erilaisuutta ja kaikkien tasavertaisia mahdollisuuksia olla mukana vallankäytössä (Bauböck 2008). Koska kansalaisuus on yksi demokratian kriteereistä, myös kansalaisuuden muotoilussa on siksi kiinnitettävä huomiota sekä identiteettiin että eroihin. Jos halutaan kehittää kansalaisuutta kansalaisten vallankäyttönä, on otettava huomioon kansalaisuuden suhteet kulttuuriin. Euroopan unionin demokraattisuudesta ja demokratisoimisesta käydään vilkasta keskustelua, jossa keskitytään enimmäkseen EU:n instituutioihin, mutta myös identiteetit ja kulttuurinen yhtenäisyys ja moninaisuus otetaan usein puheeksi.

Valtaan, kulttuuriin ja alueeseen liittyvät kansalaisuuden jännitteet koskevat *kansalaisuutta yhteisön jäsenyytenä* eli asemana yhteisössä ja suhteena, joka ihmisellä on yhteisöön. Kansalaisuutta on aina määritelty suhteessa yhteisöön. Yhteisöä korostetaan erityisesti kommunitaristisissa kansalaisuuden määrittelyissä, mutta myös republikanismissa yhteisöä ja sen hyvää on pidetty tärkeänä.

Liberalismissa sen sijaan tärkeämpää on yksilö, jonka etuja ja vapauksia on suojattava yhteisön liialliselta puuttumiselta. Kansalaisuus voi merkitä esimerkiksi pelkkää laillista asemaa yhteisössä, aktiivista toimintaa yhteisöä koskevissa asioissa tai yhteenkuulumisen tunnetta yhteisöön ja sen jäseniin. Usein nämä kaikki sisällytetään kansalaisuuteen erilaisina painotuksina. Yhteisöön kuuluminen on yksi esimerkiksi Antje Wienerin (1997, 534–535) erottamista kansalaisuuden kolmesta osatekijästä poliittisen osallistumisen (joka sekkin on hänen mukaansa kansalaisen ja yhteisön välisen suhteen harjoittamista, yhteisöön pääsyä) ja oikeuksien rinnalla. Kansalaisuutta on uudelleenajateltu aina poliittisen yhteisön muuntuessa (Faulks 2000, 8). Aristoteles määritteli kansalaisuutta Ateenan poliiksen perusteella, Rooman laajenevassa imperiumissa kansalaisuus merkitsi hyvin erilaista asemaa verrattuna aiempaan, ja keskiajan saksalaisissa kaupungeissa ja italialaisissa kaupunkivaltioissa tai renessanssin ruhtinaskunnissa kansalaisuus sai jälleen uusia merkityksiä. Sittenkin kansalaisuuden kytkös kansallisvaltioihin on ollut merkittävä. Olennaista on kansalaisuuden ymmärtäminen poliittisen yhteisön, polityn, jäsenyytenä.

Kansalaisuus on järjestely, joka säätelee yksilöiden suhteita yhteisöön ja sen vallankäyttöön sekä toisiinsa. Kansalaisuus on yksilön status, mutta statuksen myöntää yhteisö. Kansalaisuus tuo yksilölle oikeuksia, mutta siihen liittyy velvollisuuksia yhteisöä kohtaan. Kansalaisuus on yksilön toimintaa, jota yhteisö sekä rajaa että mahdollistaa. Kansalaisuus suojaa yksilön henkilökohtaisia asioita, mutta liittyy kansalaisen yhteisöön. Eräs vastaus kysymyksiin, kuinka olla sekä yksilö että yhteisön jäsen ja kuinka elää yhteisön lakien mukaan yksilöllisyytensä säilyttäen, on juuri kansalaisuus. Tätä järjestelyä ja suhdetta tulkitaan eri tavoin eri yhteisöissä, eri aikoina ja eri teoriaperinteissä. Vallan, kulttuurin ja alueen näkökulmista voidaan eritellä, millaisen yhteisön jäsenyyttä eri tavoin tulkittu kansalaisuus merkitsee. Esimerkiksi kansalaisten vallankäyttönä ymmärretty kansalaisuus merkitsee demoksen jäsenyyttä ja kulttuuri-identiteettinä määritelty kansalaisuus puolestaan etnoksen jäsenyyttä.<sup>1</sup> Useimmiten kansalaisuus kytketään myös johon-

kin alueeseen. Valtaa, kulttuuria ja aluetta koskevat kansalaisuuden jännitteet liittyvät ratkaisemattomaan paradoksiin autonomian ja kuulumisen välillä. Ihmisellä on tarve sekä olla vapaa ja itsenäinen että liittyä ja hakea yhteyttä muihin. Ihmiset haluavat olla sekä vapaita että juurtuneita, sanoo James Tully (1995, 32).

Tutkimusmatkan edetessä palapelin tärkeimmiksi paloiksi osoitautuivat *kansalaisuuden ja kulttuurin suhde, kansalaisuus sekä vallankäyttönä että vallan kohteena olemisena, kansalaisuus yhteisön jäsenyytenä sekä kansalaisuuden ja kulttuurin territorialisointi*. Näistä palasista olen koonnut omaan tutkimukseeni sopivaa käsitystä kansalaisuudesta, jonka voisi tiivistää virkkeeseen ”Kansalaisuus on vallan väline, jolla hallitaan yhteisöä ja yhteisössä vedoten sekä kulttuuriin että alueeseen”.

Kaikki tämän kansalaisuuskäsityksen osat ovat jossain määrin tämän tutkimuksen kohteena. Tutkimusongelmani on analysoida, kenen ja millaiseksi *vallan* välineeksi kansalaisuutta tuotetaan EU-asiakirjoissa. Tarkastelen erityisesti *kulttuurin ja alueen* merkitystä unionikansalaisuuden tuottamisessa, sillä kansalaisuutta tuotetaan usein kiinnittämällä se territoriaalisesti ja määrittelemällä sitä kulttuurisesti. Tutkin, millaisten *yhteisöjen* jäsenyyttä unionikansalaisuus on asiakirjoissa ja miten sillä pyritään hallitsemaan noita yhteisöjä. Kuten kansalaisuus myös yhteisö kytketään yleensä johonkin alueeseen ja sille tuotetaan kulttuurista sisältöä. Tuttu esimerkki aluetta ja kulttuuria hyödyntävästä yhteisönrakennuksesta on kansallisvaltio, ja tutkimuksessa vertaankin asiakirjoissa tuotettua unionikansalaisuutta kansallisvaltiokansalaisuuteen ja unionikansalaisuuden kautta asiakirjoissa tehtävää yhteisönrakennusta kansallisvaltioiden rakentamiseen.

Keskeisinä tutkimuspalapelissä pysyivät edelleen myös valitsemani *kolme kansalaisuuden ulottuvuutta eli osallistuminen, oikeudet ja identiteetti*. Yhteistä näille kaikille palapelin palasille on rajanveto, sillä kansalaisuuteen, kulttuuriin, alueeseen ja yhteisöön liittyvä hallinta – sekä niiden kautta käytettävänä valtana että niihin kohdistuvana valtana – on rajanvetoa.

Tätä kaikkea tutkin tilanteessa, joka koskee *vanhan käsitteen uudelleenkontekstualisointia muuttuvaan EU-organisaatioon*, kuten yhdellä tutkimuspalapelin ensimmäisistä paloista kuvasin. Aineistossani keskusteltu unionikansalaisuus on uusi muuttuva asia uudessa muuttuvassa yhteisössä, vaikka kansalaisuus on käsitteenä vanha ja jo monia muutoksia kokenut. Seuraavaksi esittelen lyhyesti tutkimuksen aineistoa ja menetelmää, ja hahmotan niitä jatkuvia muutoksia, joiden keskellä aineiston asiakirjat on tuotettu ja unionikansalaisuutta määritelty.

## **Käsittemuutosta tutkimassa**

### ***Aineisto***

Olen samaa mieltä Anu Kantolan (2003, 214–215) kanssa, että eräs kansalaisuutta koskeva kiinnostava kysymys on, kuinka kansalaisuutta määritellään ja rakennetaan vallan keskuksissa. Vallankäyttäjillä on asemansa vuoksi mahdollisuus laajempaan vaikutukseen kuin muilla, ja julkisen hallinnon ”asema symbolien tuottajana, levittäjänä ja tulkitsijana on kiistaton” (Hiidenmaa 2000, 20). Koko Euroopan integraation luonne ilmenee Elina Palolan (2007a, 59) mukaan ”yhteisten näkemysten, mielikuvien ja käsitteiden tuottamisessa ja jakamisessa”, ja Euroopan komissio on keskeinen toimija tässä ”poliittisessa tuotannossa”. Tämän tutkimuksen aineiston alkupiste on komission asiakirjoissa, mutta aineisto sisältää myös muiden EU-toimielinten asiakirjoja.

Kansalaisuudesta ja kulttuurista keskustellaan tutkimuksissa usein kiinnittämättä niitä käytännön konteksteihin, tai eri konteksteja mainitaan vain lyhyesti esimerkkeinä. Myös unionikansalaisuudesta tai EU:n kulttuuripolitiikasta keskustellaan usein ilman selkeitä viittauksia kyseisiin EU-politiikkoihin, esimerkiksi vain perustamissopimusten kansalaisuus- ja kulttuuriartiklojen tai muiden ’ylempien’ asiakirjojen tai oikeustapausten varassa. Unio-

nikansalaisuutta koskevaa tutkimusta on siten syytä täydentää empiirisellä analyysillä selvästi rajatussa aineistossa.

Tutkimuksen aineisto koostuu Euroopan unionin asiakirjoista, jotka on listattu taulukoihin 1 ja 2 liitteessä 1. Aineisto sisältää kolme kansalaisuusohjelmaa (taulukko 1) ja viisi kulttuuriohjelmaa (taulukko 2). Kutakin ohjelmaa koskien olen valinnut aineistoon komission tekemät ohjelmaehdotukset ja parlamentin tai parlamentin ja neuvoston yhdessä tekemät päätökset sekä Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston, Alueiden komitean ja Talous- ja sosiaalikomitean antamia asiakirjoja prosessin alku- ja päätepisteen väliltä. Sisällyttämällä primaariaineistoon asiakirjoja useilta EU:n toimielimiltä haluan korostaa sitä, että EU ei ole yksi toimija. Tämä antaa myös mahdollisuuden monenlaisten kansalaisuuskäsitysten esiin tulkitsemiselle aineistosta. Aineisto on koottu Euroopan unionin verkkosivuilla olevien hakukoneiden ja lainsäädännön seurantal palvelujen kautta, joita ovat EurLex, PreLex ja Legislative Observatory. Useimmat tutkimani asiakirjat on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*, ja olen tarkastellut asiakirjoja sekä lehden sähköisestä että painetusta versiosta.

Tutkimusasetelman kannalta olennaista on, että tutkimuksen aineisto ajoittuu vuosiin 1994–2007 – kahden integraation virstanpylvään väliin eli Euroopan unionin perustamisesta perustuslakisopimuksen neuvotteluprosessiin. Tutkimusaineiston varhaisimmat asiakirjat on annettu pian Maastrichtin sopimuksen voimaantulon (1993) jälkeen, ja tärkeä kriteeri tutkimusaineiston valinnassa onkin ollut halu tutkia kansalaisuuden muotoilua välittömästi Maastrichtin sopimuksen jälkeen. Tuolloin sekä Euroopan unioniksi nimetty polity, kansalaisuudeksi nimetty jäsenyyttä ilmaiseva status että kulttuuri EU:n virallisena policy-sektorina olivat vastasyntyneitä.

Ennen Maastrichtin sopimusta ei ole laadittu tämäläyppisiä kansalaisuutta tai kulttuuria koskevia ohjelmia, sillä vasta kansalaisuuden ja kulttuurin virallistaminen Maastrichtin sopimuksessa loi mandaatin ja samalla suuremman tarpeen tällaisille ohjelmille. Tutkimuksen aineisto on tuotettu tilanteessa, jossa uudessa polityssä luodaan uutta statusta, markkinoidaan sitä kansalaisille ja neuvotel-

laan kansalaisten suuntaan polityn ja kansalaisten välistä suhdetta. Unionikansalaisuuden perustamista edeltävistä vaiheista on perusteellisia tutkimuksia (O’Leary 1996a; Wiener 1998; Maas 2007), mutta tämän tutkimuksen kohteena eivät ole enää EU-kansalaisuuden perustamiseen tähtäävät keskustelut, vaan se, miten unionin perustamissopimuksessa määriteltyä kansalaisuutta sovelletaan käytäntöön EU-byrokratian alemmissa asiakirjoissa.

Tutkimusaineiston päätepiste sijoittuu perustuslakiprosessin kontekstiin. Euroopan unionin ja unionikansalaisuuden perustaminen ei suinkaan lopettanut keskustelua unionista yhteisönä ja sen jäsenyydestä. Yhteisön ’luonteesta’ ja legitimitetistä keskusteltiin edelleen kiivaasti ja kysyttiin, tarvitseeko voimakkaasti laajentuva yhteisö jo perustuslakia. Jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin, kansallisten parlamenttien ja komission edustajista koostunut valmistelukunta valmisteli vuonna 2002–2003 perustuslakiehdotuksen, jonka jäsenvaltioiden johtajat hyväksyivät vuonna 2004. Varsinaisen perustuslain säätämisestä luovuttiin, kun sen ratifiointi ei saanut tukea Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestyksissä vuonna 2005, mikä entisestään kuumensi keskusteluja. Perussopimukset uudistettiin sen sijaan vuonna 2007 solmitulla Lissabonin sopimuksella, joka tuli voimaan vuonna 2009.

## ***Menetelmä***

Näen Maastrichtin sopimuksen jälkeisen tilanteen eräänlaisena innovaation ja uudelleenkeksimisen hetkenä (Ball et al. 1989; Palonen 1998; Pocock 1975), jossa kansalaisuuskäsitteen käytöt ja merkitykset eivät ole vakiintuneet, vaan tilaa valinnoille ja uusille määrittelyille on paljon. Ball, Farr ja Hanson (1989, 2) pitävät käsitteestä yhtenä poliittisen innovaation lajina. Vaikka käsitteet muuttuvat jatkuvasti vähitellen, joissakin historiallisissa tilanteissa, kuten vallankumouksissa tai perustuslakia laadittaessa, niitä muutetaan tarkoituksellisesti ja erityisen toiminnan kautta (Ball ja Pocock 1988, 1). Tällaisen tilanteen kulminaationa ymmärrän Maastrich-



tin sopimuksen. Sopimus ja sitä seuraavat aineistoni asiakirjat ovat kansalaisuuden käsitettä muuttavaa ja uudelleentulkitsevaa toimintaa. Ne ovat osa laajempaa käsitteellistä muutosta, jossa Euroopan integraatio haastaa poliittisen ajattelun ja politiikan käytäntöjen avainkäsitteitä. Claudia Wiesner (2012) arvioi, että tämä muutos on seuraava suuri muutos modernin kansallisvaltion ja edustuksellisen demokratian kehittymisen jälkeen. Toisin kuin länsimaisten demokratioiden muodostamista koskevaa käsittemuutosta, nyt käynnissä olevaa muutosta on hänen mukaansa tutkittu toistaiseksi vähän.

Tarkastelen Euroopan unionin kansalaisuutta asiana, joka ei ole luonnollinen eikä itsestään selvä, sillä muihin kansainvälisiin järjestöihin ei ole perustettu erillistä kansalaisuutta. Lähtökohtana on William Waltersin ja Jens Henrik Haahrin (2005) kuvaama poikkeuksellisuus. Walters ja Haahr (2005, 22–23) tarkastelevat Euroopan hiili- ja teräsyhteisöä hetkenä, jona Eurooppa näyttää jonain erityisenä. He katsovat sitä hetkenä, jona on eri syistä mahdollista nähdä Eurooppa sellaisena entiteettinä, josta voi tulla hallittava tavoilla, jotka eivät olleet aiemmin mahdollisia. Samalla tavalla unionikansalaisuuden ja kulttuuripolitiikan perustaminen sekä koko Maastrichtin sopimus loivat uusia mahdollisuuksia katsoa Eurooppaa ja hallita sitä, ja tarkastelen, miten näitä mahdollisuuksia sovelletaan aineistoni asiakirjoissa. Unionikansalaisuuden virallistamiseen ja käsitteen käyttöön sopii ajatus poliittisesta inventiosta, jonka Walters ja Haahr (2005, 23) nostavat esiin tutkiessaan Jean Monnet'n toimintaa. He korostavat, että Monnet'n suhde Euroopan hallintoon oli kekseliäs ja luova ja tuotti uusia tapoja ajatella Eurooppaa ja toimia sen suhteen.

Näkemyks Maastrichtin sopimuksen jälkeisestä tilanteesta innovaation ja uudelleenkeksimisen hetkenä on ohjannut paitsi aineistoalintaa ja sitä, millaisena ymmärrän aineiston, myös sitä, millaista lukutapaa olen päättänyt käyttää. Lähden tässä tutkimuksessa liikkeelle siitä, että Euroopan unionin asiakirjoissa luodaan kansalaisuutta keskustelemalla kansalaisuudesta ja käyttämällä käsitettä kansalainen. Lähtökohta pohjautuu käsitykseen, että kieli ei ole kuvaamisen väline, vaan asiointiloja tuotetaan kielellä ja kielellises-

sä toiminnassa, erilaisissa puheteoissa ja teksteissä. Terence Ballin (1988, ix) mukaan poliittiset diskurssit muuntavat meitä ja tekevät meistä sellaisia kuin me olemme poliittisina toimijoina ja kansalaisina. Kun käsitteet muuttuvat, myös me muutumme (Ball 1988, ix). Sitä, minkälaisia käsityksiä kansalaisuudesta asiakirjoissa tuotetaan, luen esiin käyttäen tekstianalyysistä ja käsitehistoriasta valitsemiani keinoja. Analyysin kohteina ovat käsitteet kansalaisuus, kulttuuri, osallistuminen, oikeudet ja identiteetti. Tutkimus poikkeaa valtaosasta EU-tutkimusta, jossa tekstuaaliset lähestymistavat ovat edelleen harvinaisia (katso esimerkiksi Christiansen, Jørgensen ja Wiener 2001).

Käsitteiden jakaminen mahdollistaa yhteisöjen muodostamisen (Ball, Farr ja Hanson 1989, 1), ja Thomas Diez (2001a; 2001b) korostaakin kielen merkitystä Euroopan unionin rakentamisessa. Puhe kansalaisuudesta on aina myös puhetta yhteisöstä. EU:n asiakirjoissa tuotettuja kansalaisuuskäsityksiä tutkimalla voidaan tehdä johtopäätöksiä myös siitä, mikä ja millainen ”tunnistamaton poliittinen objekti” (Delors 2001, 7) itse yhteisö on. 1970-luvulta lähtien kansalaisuus ja integroituvan yhteisön rakentaminen ovat kulkeet käsi kädessä, ja ’maastrichtilainen momentum’ on kiinnostava integraation vaihe tutkia, minkälaista jäsenyyttä unionikansalaisuudella rakennetaan alati muuttuvalle ja kiistanalaiselle yhteisölle sekä minkälaisia yhteyksiä kulttuurin ja kansalaisuuden välille luodaan tässä monikulttuurisessa yhteisössä.

### ***Konteksteja***

Maastrichtin sopimusta laadittiin aikana, jolloin Euroopassa tapahtui paljon. Sosialismi ’romahti’, Neuvostoliitto ja Jugoslavia hajosivat, uusia valtioita syntyi ja itäblokin maat muuttuivat. Monilla tahoilla tätä kaikkea juhlittiin demokratisoitumisena. Euroopan kahtiajako alkoi purkautua, mutta samaan aikaan Euroopassa sodittiin ensimmäistä kertaa vuosikymmeniin. Muutoksissa oli kyse vähintäänkin järjestelmien myllerryksestä ja kansalaisten ja valtion

suhteen uudistumisesta. Käsite kansalaisyhteiskunta nousi esiin uudella tavalla entisissä itäblokin maissa. Tällaiseen Eurooppaan perustettiin unioni ja sen kansalaisuus. Aikaisemmin Euroopan yhteisöt oli integraation sisällä käsitetty Euroopan synonyyminä, mutta muutokset pakottivat ajattelemaan uudella tavalla niin integraatiota kuin identiteettiäkin (Wiener 1997, 544). Tämä murros on merkittävä kontekstitekijä koko sille ajalle, jolle tutkimusaineistoni sijoittuu, kun uudet ja uudistuneet valtiot alkoivat hakea unionin jäsenyyttä. Tutkimissani asiakirjoissa murroksen jälkiaallot näkyvät siinä, että kansalaisuutta koskevaa toimintaa perustellaan niissä uusien jäsenmaiden liittymisellä Euroopan unioniin<sup>2</sup> ja tarpeella vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa erityisesti näissä maissa.

Unionikansalaisuus ja sen muotoilu aineistoni kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmassa ovat osa 1990-luvulla kiihtynyttä kansalaisuuden käsittemurrosta ja sen kontekstimuutosta, jossa sekä kansalaisuudesta että sen suhteesta kulttuuriin kiistellään. Kansalaisuuden monenlaiset kontekstit kiinnostavat nyt kun kansalaisuus moninaistuu eikä sillä ole yhtä itsestään selvää dominoivaa kontekstia. Euroopan unioni on yksi ajankohtainen konteksti, joka on vaikuttanut voimakkaasti kansalaisuuskeskusteluihin.

Paitsi kansalaisuuden muutoksiin, unionikansalaisuus ja tutkimani ohjelmat liittyvät myös demokratian muutoksiin. Kansalaisuudesta ja demokratiasta laajemminkin on länsimaissa tullut itsensä selvyyksiä, joista kansalaiset eivät enää innostu kuten joskus ennen. Eri tahoilla valitellaan äänestysprosenttien laskua, kansalaisten passiivisuutta ja päätöksenteon liukumista yhä kauemmas. Euroopan unioni koetaan ehkä erityisen etäisenä ja epädemokraattisena, joten herää kysymys, miten uudessa polityssä vastataan tähän ongelmaan uuden statuksen kautta. Euroopan unioni on nähty mahdollisuutena uudenlaisen ei-kansallisen demokratian kehittämiseen, ja on siksi kysyttävä, miten unionikansalaisuuden kehittäminen EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmassa tämän mahdollisuuden käyttöä.

Eräs kansalaisuuden konteksteja muuttava asia on hallinnon muuttuminen. Hallinnon sijasta on alettu puhua hallinnasta tai uu-

desta hallinnasta (Benz ja Papadopoulos 2006, 2–4; Pierre 2000). Vallankäyttäjää on monia – äänestäjiä, edustajia, byrokraatteja, asi-  
antuntijoita, lobbareita – ja kansalaiseen kohdistetun vallan muoto-  
ja on monia. Euroopan unioni kaikkine toimielimineen on osa tätä  
monitasoista hallintaa. Päätöksenteko on siirtynyt yhä monimut-  
kaisempiin verkostoihin ja kumppanuuksiin. Kansalaisyhteiskun-  
nan roolit ovat moninaistuneet esimerkiksi palveluiden tuottajiksi.  
Muutenkin kansalaisia otetaan mukaan hallintoon sen tehostajik-  
si ja legitimizeetin tuottajiksi. Hallintaverkostoissa vallankäyttö ei  
ole edustuksellista, vaan vastuusuhteet privatisoituvat ja muuttuvat  
läpinäkymättömiksi. Demokratian ideaali, jonka mukaan kansalai-  
set asettavat hallinnolle vaatimuksia, jotka on otettava huomioon,  
on uudessa hallinnassa kääntynyt nurinpäin. Tällöin kansalainen ei  
enää ole poliittisen äänen käyttäjä, vaan hallinnan avustaja tai koh-  
de, esimerkiksi hyvinvointipalvelujen vastaanottaja. Toisaalta uu-  
dessa hallinnassa on nähty myös mahdollisuuksia aiempaa suorem-  
paan demokratiaan.

Uudessa hallinnassa talous on aiempaa määrävämpi periaate,  
mikä tiivistää myös talouden ja kansalaisuuden välistä suhdet-  
ta. Esimerkkejä talouden ja kansalaisuuden välille luodusta kytkök-  
sestä ovat kuluttajakansalaisuus (Clarke et al. 2007; Rose 1999a,  
164–166; Stevenson 2003, 126–150), palkkatyön ja kansalaisuu-  
den välille luotu voimakas kytkös (Rose 1999a, 164) sekä uuslibe-  
ralistinen pyrkimys ulottaa markkinoiden toimintaperiaatteet kan-  
salaisuuden hallintaan (Saastamoinen 2006, 65–66). Talous jäse-  
nyyden määrittäjänä ei silti ole uusi keksintö. Jo antiikin Kreikas-  
sa kyky elättää itsensä oli yksi kansalaisuuden kriteeri, joskin va-  
paiden miesten tuli elättää itsensä tekemättä työtä. Keskiajan kau-  
punkivaltioissa kansalaisuus ymmärrettiin kaupan parissa toimivi-  
en kaupunkiorvareiden asemana (Stenius 2003, 322). Unionikansal-  
aisuutta puolestaan kehitettiin aluksi työntekijöiden asemaksi.

Uusi hallinta ja sen aiheuttamat muutokset demokratiaan ja kan-  
salaisten paikkoihin on otettava huomioon kansalaisuuden tutki-  
muksessa. Unionikansalaisuutta tutkittaessa sen huomioiminen on  
erityisen tärkeää, koska uuden hallinnan muotojen on sanottu ole-

van tyypillisiä EU:n toiminnalle. On siis myös tarpeen kysyä, millaisia uuden hallinnan muotoja EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmassa voidaan tunnistaa.

Kansallisvaltioiden merkityksen muuttuminen on paljon keskusteltu muutos, joka heijastuu sekä kansalaisuuteen että Euroopan unioniin. Kansalaisuutta ja kansalaisten osallistumista määriteltiin aiemmin yhden kansallisvaltion kontekstissa, mutta nyt ne ovat siirtymässä yhä moninaisempiin kehyksiin (Bellamy ja Warleigh 2001, 6). Kansallisvaltiot ja koko se kansainvälinen järjestelmä, jossa kansallisvaltiot olivat keskeisiä, ovat muuttuneet. Kansallisvaltion rajojen sisälläkään kansalaiset eivät muodosta mitään yhtenäistä joukkoa. Regionalismi ja separatismi ovat tehneet näkyväksi valtioiden alueellista moninaisuutta. Maahanmuutto asettaa kysymyksiä kansalaisuudesta ja kulttuurista, ja sen lisääntymiseen sekä Euroopan unioni että jäsenmaat reagoivat monella tavalla. Sosiaaliset liikkeet ovat tuoneet esiin kansallisvaltioiden sisäistä erilaisuutta ja epätasa-arvoa sekä sellaisia kollektiivisia identiteettejä, jotka eivät perustu kansalaisuuteen vaan esimerkiksi luokkaan, sukupuoleen, etniseen ryhmään tai ikään. Monikulttuurisuus, elämäntapamuutokset, individualismi ja privatisoituminen muuttavat kansalaisuuden merkitystä ja yhteisöllisyyttä. Yhteys kansalaisuuden ja kansallisuuden välillä on väljentynyt, ja on ehdotettu sen purkamista kokonaan.

Yksi kansalaisuuden käsitemuutoksista, joka koskee myös tämän tutkimuksen aineistoa, on globalisaatio, joka on osaltaan mukana kaikissa mainituissa kansalaisuuden kontekstimuutoksissa. Held et al. (1999, 32) tulkitsevat globalisaatiota politiikan de-territorialisaationa, vaikka lisäävät, että samaan aikaan myös uusia territorialisaation muotoja ilmenee. Selvää joka tapauksessa on, että globalisaatio muuttaa – mutta ei kuitenkaan poista – kansalaisuuden ja kulttuurin suhteita paikkaan. Seyla Benhabib (2002, 442) etsii normatiivisia periaatteita, jotka ohjaisivat jäsenyyttä de-territorialisoituvan politiikan maailmassa. Globalisaatio on aktualisoinut unionikansalaisuuden tutkimuksen kannalta kiinnostavia ajatuksia kulttuurisesta kansalaisuudesta ja kosmopoliittisesta kansalaisuu-

desta. Philip Armstrong (2008) jopa uskoo, että tällaisessa monimutkaisessa de-territorialisoituvassa tilanteessa kansalaisuuden käsitteen paikantaminen tai luominen on kiireinen tehtävä, joka määrittelee koko ihmiskunnan tulevaisuutta.

Vaikka Euroopan unioni lienee ainoa kansainvälinen järjestö, jossa on perustettu erillinen kansalaisuusstatus, muutkin kansainväliset järjestöt ovat kiinnittäneet huomiota kansalaisuuteen. Euroopan neuvostolla on vuodesta 1997 lähtien toiminut Education for Democratic Citizenship and Human Rights -projekti, joka oli tutkimukseni alkuperäinen innoittaja. Vuonna 2005 vietettiin Euroopan neuvoston nimeämää kansalaiskasvatuksen teemavuotta (Council of Europe 2006), ja Euroopan neuvosto on julkaissut aihetta koskevia suosituksia (Council of Europe 1999; 2003; 2010). Unescon 60-vuotisjuhlavuoden ohjelmassa vuonna 2005 oli kansalaiskasvatuksen teemaviikko (Unesco 2005). Kansalliset ja kansainväliset kansalaisjärjestöt, kuten European Social Forum, toimivat kansalaisuuden ja kulttuurin parissa ja ottavat kantaa myös Euroopan unionin demokraattisuuteen. Unionikansalaisuuden muotoilun kontekstia luo myös unionin jäsenmaiden kansalaisuuteen liittyvä toiminta, kuten Suomessa hallituksen Kansalaisvaikuttamisen politiikka-ohjelma vuosina 2003–2007. Laaja kansainvälinen tutkimus (Torney-Purta et al. 2001, Amadeo et al. 2002, katso myös Schultz et al. 2010, Suoninen et al. 2010) on lisännyt tietoa nuorten kansalaisuudesta. Vaikka näitä eri hankkeita ei primaariaineistossa noteerata, lukuun ottamatta lyhyitä mainintoja Euroopan neuvostosta ja Unescosta, kansalaisuusprojektien runsaus kertoo aineiston kontekstista sen, että kansalaisuudesta on tullut problemaattinen asia ja että sen merkitys on kasvanut – tai että sen merkityksellisyys ja problemaattisuus on eri tahoilla huomattu jollakin uudella tavalla kun asiat ’ympärillä’ ovat muuttuneet. Mikä tahansa näistä olisi tutkimilleni asiakirjoille kiinnostava peiliaineisto, jonka avulla luentaa voisi täydentää ja suhteuttaa, ja olisi mielenkiintoista tehdä edes summitaisia vertailuja eri organisaatioiden kansalaisuussanastojen kesken. Ne kaikki ovat kuitenkin luonteeltaan ja asemaltaan varsin eri-

laisia kuin EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmia koskevat asiakirjat, joten päädyin rajaamaan ne primaariaineiston ulkopuolelle.

## Tutkimuksen eteneminen

Tutkimuksen neljä ensimmäistä lukua muodostavat johdatteluosan, jossa luodaan lähtökohdat ja taustat tutkimukselle. Toisen luvun tarkoituksena on selvittää, miten tässä tutkimuksessa ymmärrän kansalaisuuden, vallan, kulttuurin ja alueen. Valta, kulttuuri ja alue limittyvät toisiinsa kansalaisuutta koskevinä näkökulmina. Valitsemani valtaa, kulttuuria ja aluetta koskevat teoriat ovat erilaisia kannanottoja siihen, millä tavalla kansalaisuus voidaan nähdä vallan välineenä. Käyn toisessa luvussa läpi myös osallistumiseen, oikeuksiin, identiteettiin, kulttuuriin ja alueeseen liittyvää unionikansalaisuuden aiempaa tutkimusta.

Tutkimuksen kohdeteemoiksi valitsemiani kansalaisuuden ulottuvuuksia – osallistuminen, oikeudet ja identiteetti – painotetaan eri teoriaperinteissä eri tavoin. Osallistumista esittelen republikanistisen teoriaperinteen kautta, oikeuksia liberalismiin kautta ja identiteettiä yhtäältä kommunitarismiin ja toisaalta pluralistisempien identiteettiteorioiden kautta. Kuten esimerkiksi Peter Dahlgren (2006, 268) ja Ronald Beiner (1995, 13–14) toteavat, näiden teoriaperinteiden eroissa on kysymys painotuksista ja minkä tahansa nykyisen demokratiateorian on otettava huomioon näiden kolmen välinen peli. Nämä teoriat palvelevat valitsemieni kansalaisuuden ulottuvuuksien hahmottamista, mutta koska ne ovat varsinaisesti demokratiaa tarkastelevia teorioita ja kohdistuvat lähinnä kansallisvaltiokontekstiin, tarvitsen empiirisessä analyysissä niiden rinnalle vallankäyttöä monipuolisemmin analysoivia teorioita. Sen vuoksi esittelen myös aineiston tulkintaan paremmin sopivia hallinnan analytiikan näkökulmia. Ne ottavat paremmin huomioon vallan monimuotoisuuden ja monisuuntaisuuden, jolloin kansalaisuus voidaan selkeämmin ymmärtää yhtä aikaa vallan käyttämiseksi ja vallan kohteena olemiseksi.

Osa kansalaisuutta koskevaa vallankäyttöä on myös kulttuuriin liittyvä rajanveto. Koska demokratiassa on kyse sekä identiteetistä että erosta, kansalaisuudesta keskusteltaessa otetaan usein kantaa siihen, kuinka paljon kansalaisten tulisi jakaa yhteistä kulttuuria. Tätä kysymystä lähestytään eri tavoin esimerkiksi kansallisvaltio-teorioissa, kosmopolitanismissa tai perustuslaillisessa patriotismissa. Kulttuurinen moninaisuus on ajankohtainen tema sekä politiikan teoriassa että EU-tutkimuksessa (esimerkiksi Kraus 2012, 6). Kansalaisuus monikulttuurisissa yhteisöissä on konkreettinen ongelma, johon tutkimuskirjallisuuden keskusteluissa etsitään ratkaisua. Kulttuuria koskevien teorioiden avulla jäsenmän kansalaisuuden, yhteisön ja moninaisuuden suhteita. Nämä keskustelut tarjoavat kiinnostavan viitekehyksen tutkia kansalaisuutta ja sen suhteita kulttuuriin ja yhteisönrakennukseen monikulttuurisessa Euroopan unionissa.

Analysoimalla spatiaalista vallankäyttöä voidaan tarkastella kysymyksiä kansalaisuudesta monikulttuurisissa yhteisöissä, kuten miten moninaisuutta pyritään hallitsemaan ja miten kansalaisuudella ja kulttuurilla tehdään rajoja tuohon moninaisuuteen. Toisen luvun lopussa esittelen sitä vallan ja politiikan spatiaalisuutta käsittelevää kirjallisuutta, jonka avulla lähestyn unionikansalaisuuden ja alueen välisen suhteen muotoilua asiakirjoissa.

Aineisto ja lukutapa -luvussa selvitän, miten luen aineistoa tekstianalyysiä ja käsitehistoriaa yhdistävällä tutkimusotteella. Lisäksi esittelen tutkimuksen asiakirja-aineiston ja tuon esiin aineiston valintaan ja koko kysymyksenasetteluun tekemiäni rajauksia. Johdateluosan päätteeksi ennen empiiriseen analyysiin siirtymistä käyn läpi unionikansalaisuuden kehittämisen virstanpylväitä ja päätteemoja. Unionikansalaisuutta on kehitetty yhdessä integroituvan yhteisön kanssa, ja prosessin ytimessä on ollut kansalaisuuden suhde kansallisuuteen. Tämän lisäksi kansalaisuuden suhde kulttuuriin, identiteetti unionikansalaisuuden kehittämisen alkupisteinä sekä oikeudet ja erityisesti liikkumisvapaus sen keskeisenä sisältönä ovat teemoja, jotka näyttävät eri tavoin aineistoni asiakirjoissa. Kansalaisuudelle annettujen merkitysten ja tehtävien hahmotta-



minen integraatioprosessin eri vaiheissa auttaa tulkitsemaan kansalaisuuden rakentamista ja sen jatkumoa ja murroksia aineistoni asiakirjoissa.

Tutkimuksen käsittelyosassa tarkastelen kansalainen-käsitteen käyttöä tutkimusaineistossa. Luvussa Osallistuminen tavoitteena on selvittää, millaisia merkityksiä osallistumiselle annetaan EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa. Analysoin, keitä asiakirjoissa mainitaan osallistujina, mitä osallistumisen muotoja ja areenoja niissä mainitaan sekä mille territoriaalisille tasoille osallistuminen sijoitetaan. Tämä luku palvelee myös tutkimuksen kohteena olevien ohjelmien esittelyä, sillä osallistujien ja osallistumisen analyysi kertoo samalla, millaista toimintaa kansalaisuus- ja kulttuuri-ohjelmista rahoitetaan. Luvussa Oikeudet tarkastelen, millaisia oikeuksia ja niiden käyttötapoja asiakirjoissa määritellään kansalaisille. Analysoin myös oikeuskeskusteluissa tuotettua vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta ja siihen liittyvää keskustelua liikumisvapauksista ja rajoista. Luvussa Identiteetti analysoin, minkälaisia identiteettejä kansalaisuuteen liitetään asiakirjoissa ja millaisia merkityksiä identiteetille annetaan. Huomion kohteena ovat asiakirjoissa mainitut identiteetin elementit, identiteettien territoriaaliset kehystykset sekä yhtenäisyys ja moninaisuus. Eurooppalaisen kulttuurialueen tuottamista tarkastelen esimerkkinä aluekonstruktiosta, jota käytetään identiteetin, yhteisön ja kansalaisuuden rakentamiseen.

Yhteistä kaikille asiakirjakeskusteluille on, että kansalaisuus ja kulttuuri liitetään yhteisön rakentamiseen. Euroopan unionin ja EU-kansalaisuuden perustaminen Maastrichtin sopimuksessa ei ratkaissut kysymystä siitä, millainen yhteisö EU on ja mitä merkitsee sen jäsenyys. Keskustelut jatkuvat, ja aineistoni asiakirjat ovat osa noita keskusteluja. Luvussa Kansalaisuus ja kulttuuri yhteisöä rakentamassa kokoan yhteen, minkälaisina yhteisöinä Euroopan unioni nähdään asiakirjojen osallistumista, oikeuksia ja identiteettiä koskeissa keskusteluissa.

Johtopäätösluvussa tarkastelen asiakirjoissa tuotettuja kansalaisuuskonstruktioita kulttuurin, vallan ja alueen näkökulmasta ja ana-

lysoin niiden implikaatioita moninaisuudelle ja demokratialle. Lopuksi tiivistän, millainen käsittemurros ja käsitejatkumo unionikan-salaisuus on ja minkälaisia jatkokysymyksiä se herättää.

## **VALTA, KULTTUURI JA ALUE NÄKÖKULMINA KANSALAI SUUTEEN**

Tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat kansalaisuus, kulttuuri, valta ja alue. Tässä luvussa hahmottelen tutkimuksen viitekehystä avaamalla niitä teorioiden kautta sekä kartoitan niiden aikaisempaa tutkimusta EU-kontekstissa. Näiden avainkäsitteiden välille voidaan hahmottaa monenlaisia suhteita. Tässä tutkimuksessa valta, kulttuuri ja alue tarkoittavat näkökulmia, joista kansalaisuutta voidaan katsoa, tai määreitä, joita kansalaisuuteen voidaan liittää. Näen ne attribuutteina, joita on käytetty ja käytetään monin tavoin kansalaisuuden määrittelyssä ja joille määrittelijät antavat erilaisia merkityksiä. Koska olen kiinnostunut siitä, millaisia merkityksiä niille annetaan ja miten niitä käytetään kansalaisuuden muotoiluun Euroopan unionin kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmia koskevissa asiakirjoissa, en pyri määrittelemään etukäteen näitä monitahoisia käsitteitä, vaan nostan niistä esiin tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavia аспектеja. Vallan, kulttuurin ja alueen laajempiin merkityksiin en tässä teorialuvussa puutu, vaikka ne ovat läsnä myös näissä kapeammassa käytöissä.

Kokoavana lähtökohtana on johdannossa esittämäni käsitys, että kansalaisuus on vallan väline, jolla hallitaan yhteisöä ja yhteisössä vedoten sekä kulttuuriin että alueeseen. Kansalaisuus voi tässä käsityksessä olla kenen tahansa vallan väline, niin kansalaisten oman toiminnan mahdollistaja kuin vallanpitäjien hallintakanava. Yhteistä eri kansalaisuuskäsityksille on kansalaisuuden ymmärtäminen yhteisön jäsenyytenä. Yhteisöllä en lähtökohtaisesti tarkoita yhteisöä missään erityisessä vahvassa mielessä, vaan käytän sitä yleisnimenä mille tahansa pienelle tai suurelle, territoriaaliselle tai ei-territoriaaliselle kollektiiville tai organisaatiolle. Kansalaisuuden ymmärrän ennen kaikkea poliittisen yhteisön jäsenyytenä, mutta nykyisin kansalaisuudesta saatetaan puhua muunlaistenkin yhteisöjen konteksteissa. Kansalaisuudella, samoin kuin kulttuurilla ja alueella, rakennetaan ja säännellään yhteisöä ja sen jäsenyyttä. Siten ne ovat kaikki tekijöitä, joilla vedetään rajoja. Käsitys kansalaisuudes-

ta yhteisön jäsenyytenä ja rajanvetona liittyy sekä valtaan, kulttuuriin että alueeseen ja limittyy kaikkiin kolmeen valitsemaani tulkintaperspektiiviin.

## **Valta – Kansalaiset vallan käyttäjinä ja vallan kohteina**

Vaikka kansalaisuus on liitetty universaalisuuteen ja tasa-arvoon, kansalaisuus on myös luokittelun, eksklusion ja inklusion kautta tapahtuvaa väestön hallintaa. Valta, jota kansalaisuuden ja kulttuurin kautta käytetään, on *rajojen* vetämisen valtaa. Sekä kansalaisuudessa että kulttuurissa on kyse moninaisuudesta ja sen hallinnasta rajoja vetämällä. Ne molemmat säätelevät jäsenyyttä yhteisössä, joka koostuu monista. Ne liittyvät paitsi konkreettisiin vallanjakokysymyksiin myös määrittelyvaltaan ja implisiittisempiin rajanvetoihin, joilla luodaan 'meidän' yhteisöä ja suljetaan ' muita ' ulkopuolelle. Niiden kautta määritellään, kuka on kansalainen ja kuka ei, millainen kansalainen on, kenellä on mahdollisuus osallistua vallankäyttöön, mikä on kulttuuria, kuka on osallinen kulttuurista ja kenen kulttuuri on kulttuuria tai yhteisössä relevanttia. Usein näissä rajanvedoissa käytetään territoriaalisia määrittelyjä.

Barry Hindess (2001; 2002) kiinnittää huomiota kansalaisuuteen vallan välineenä kansainvälisellä tasolla. Hän käsittelee kansalaisuutta ”poliittisena rajana” ja ”salaliittona” (Hindess 2001, 95, 100), ”merkittävänä leimaajana” väestönhallinnan kansainvälisessä järjestelmässä. Kansalaisuudella ihmisiä sekä luokitellaan yhteen että erotetaan heitä toisistaan. Ihmiskunnan tasolla kansalaisuus toimii luokittelun välineenä, jolla jaetaan maailman ”laaja, kulttuurisesti moninainen ja keskinäisriippuvainen” väestö pienempiin väestöryhmiin ja näin väestöstä tehdään hallittava. (Hindess 2001, 101.) Hindessin mukaan väestön jakaminen eri valtioiden kansalaisiin ei ole luonnollista tai politiikan ulkopuolista, vaan artefaktuaalista. Siten kansalaisuus on politiikan artefakti, samoin kuin valtiot ja yhteiskunnatkin. Ihmisten toiminta ja kulttuuria tai elämäntapaa koskevat erot eivät mitenkään luonnollisesti jaa ihmisiä yhteis-

kuntiin, vaan käsitykset yhteiskunnista ja kansakunnista ovat historiallisten prosessien tuottamia. Samoissa historiallisissa prosesseissa kehittyi myös moderni käsitys kansalaisuudesta. Nämä rajanvedot ja kategorisoinnit ovat seurausta valtioiden pyrkimyksistä kansallistaa väestö kontrolliinsa luomalla yhteiskuntia ja kansakuntia. Ne tekevät sen jakamalla ihmiskunnan erillisiin kansallisiin populaatioihin, jotka kytetään usein omiin kansallisiin territorioihinsa. (Hindess 2001, 97–100.) Hindess asettuu vastustamaan näkemystä, jossa kansalaisuuden katsotaan perustuvan jaettuun kulttuuriin tai elämäntapaan.

Kansalaisuuteen liittyvät rajanvedot limittyvät maantieteellisiin rajoihin. Kun kansalaisuuden rajat piirrettiin kansallisvaltioiden rajojen mukaan, tuli mahdolliseksi erottaa kansalaiset ja ei-kansalaiset toisistaan, ja syntyi käsite 'ulkomaalainen' (Brubaker 1992, 46). Kansalaisuus kansainvälisenä vallankäyttönä ja rajanvetona merkitsee sitä, että sillä voidaan säännellä liikkumista: kansalaisuus palvelee Barry Hindessin (2001, 101) mukaan tietynlaisen liikkumisen helpottamista tai edistämistä ja toisenlaisen liikkumisen estämistä tai rankaisemista. Myös unionikansalaisuutta on kehitetty tiiviissä yhteydessä rajoihin sekä liikkumiseen ja sen säätelyyn. Kansalaisuus tarjoaa siis koetellun ja kansainvälisesti legitimiin keinon liikkumisen tarkoituksenmukaiseen säätelyyn jakamalla jäsenmaiden asukkaat EU-kansalaisiin ja ei-kansalaisiin sekä EU:n sisällä että sen ulkopuolella.

Kansalaisuus-instituution kautta vedetään konkreettinen raja ensinnäkin siihen, kenelle kansalaisuus myönnetään (Faulks 2000, 7). Antiikissa ja Aristoteleen (1991, 68–70) määritelmissä kansalaisuus kuului vain hyvin pienelle miesjoukolle. Tällainen varsin homogeenista joukkoa koskeva kansalaisuus on esimerkki yhtenäisen kulttuurin jakamista painottavasta kansalaisuudesta. Kansalaisuus lakiin perustuvana statuksena on aina sulkenut joitakuuta ulos esimerkiksi sukupuolen, iän tai kansallisuuden perusteella (Wiener 1997, 535). Poliittiset ja kansalaisoikeudet myönnettiin ensin valkoisille omaisuutta omistaville protestanttisille miehille ja myöhemmin vähitellen myös naisille, työläisille, juutalaisille, katolisil-

le ja mustille (Kymlicka ja Norman 1994, 354). Samankaltaisia rajoja on vedetty myös kansalaisuusteorioissa (Stevenson 2001, 9).

Maastrichtin sopimuksessa ja muissa sopimuksissa sen jälkeen unionikansalaisuus rajattiin vain jäsenvaltioiden kansalaisille ja muut suljettiin sen ulkopuolelle. Unionikansalaisuus merkitsee siten rajanvetoa niiden välillä, jotka kuuluvat kategoriaan ja niiden välillä, jotka eivät kuulu siihen. Oikeus myöntää kansalaisuus säilyy jäsenvaltioilla, ja myöntämisperusteet vaihtelevat eri maissa. Joka tapauksessa jäsenmaissa asuu suuri joukko ihmisiä, joilla ei ole unionikansalaisuutta, mikä edelleen epätasa-arvoistaa heidän asemaansa. Unionikansalaisuuden tutkimuksessa käydäänkin vilkasta keskustelua näiden 'kolmansien maiden asukkaiden' asemasta (esimerkiksi Bauböck toim. 2006; Kostakopoulou 2002; Maas 2008; Rigo 2009; Vink 2005).

Rajoja vedetään myös kansalaisuuden sisältöön. Rajanvedot voivat kohdistua kansalaisuuden eri elementteihin ja niitä voidaan vetää monilla välineillä ja perusteilla (esimerkiksi Wiener 1997, 530–532). Kansalaisuuden laajentamista sisällöllisesti on ajettu naisten äänioikeustaisteluissa ja feministisessä liikkeessä (Yeatman 2001) sekä kansalaisoikeustaisteluissa. Pyrkimyksiä kansalaisuuden sisällölliseen kaventamiseen implikoi oikeiston vaatimus, että sosiaalisten oikeuksien saamisen edellytykseksi pitäisi asettaa velvollisuuksia (Kymlicka ja Norman 1994, 355–356). Poliittinen osallistuminen riippuu sosiokulttuurisista, taloudellisista ja poliittisista sisään- ja ulossulkemisen mekanismeista. Konkreettisesti sen edellytyksiä määrittellään esimerkiksi sosiaali-, markkina- ja viisumipolitiikassa. Kansalaisoikeuksien käyttämistä edistäviä ja rajoitettavia välineitä ovat koulutus, viestintä ja liikenne. Myös yhteisöön kuulumiseen kansalaisuuden elementtinä liittyy rajanvetoa. (Wiener 1997, 535.) Kansalaisuuden saamista ja sisältöä koskevat taistelut osoittavat, kuinka sekä tavoiteltu että kiistelty asema kansalaisuus on.

Kansalaisuuden määrittelyssä yksi keskeinen rajalinja kulkee siinä, määrittelläänkö kansalainen vallan käyttäjäksi vai vallan kohteeksi. Kansalaisuus on positio, johon sisältyy mahdollisuus käyt-

tää valtaa, mutta saman position kautta ihmisiä hallitaan määrittelemällä se, miten ja millaisissa asioissa kansalainen pääsee valtaansa käyttämään (Faulks 2000, 7). Kun Euroopan unionissa perustettiin unionikansalaisuus, heräsi kysymys, millaisen vallankäytön alle jäsenmaiden asukkaat nyt asetettiin ja millaisia vallankäytön mahdollisuuksia heille annettiin.

### ***Osallistuminen***

Antiikin kreikkalaisissa poliksissa, joista länsimaisen kansalaisuuden historian katsotaan alkavan, kansalaisuuteen liittyvä vallankäytön vuorottelu oli konkreettista. Kansalaisuus oli asema, joka antoi kantajalleen mahdollisuuden hallita ja olla hallittuna vuorotellen. Kansalaisuuskäsitysten liike vallankäytön ja vallan kohteena olemisen välillä kiteytyy Aristoteleen (1991, 68) määrittelyssä, jonka mukaan kansalainen on se, joka vuorollaan osallistuu hallitsemiseen ja vuorollaan on hallittavana.

Tälle pohjalle muodostui myöhemmin republikanistinen teoria-perinne, jossa osallistuminen nähdään tärkeänä. Antiikin kansalaisuuskäsityksiä elvytettiin renessanssin aikana pienissä italialaisissa ruhtinaskunnissa (katso esimerkiksi Delanty 2002, 12; Pocock 1975). Republikanistinen käsitys kansalaisuudesta levisi Englantiin ja myöhemmin Yhdysvaltoihin (Pocock 1975). Ranskan vallankumous muotoili republikanistista kansalaisuutta ja liitti siihen ajatuksen tasa-arvosta (Brubaker 1992, 35–43), joskin naiset jätettiin edelleen kansalaisuuden ulkopuolelle. Vaikka kansalaisuuden sisällöt ovat vaihdelleet voimakkaasti ajasta ja paikasta toiseen, yksi kansalaisuuteen usein liitetty merkitys on ollut poliittinen toimijuus. Kansalaisuus on autonomisen yksilön jonkinlaisen kontribuution tuomista yhteisöön. Tämä osallistumisen etiikka on kansalaisuuden avaintekijä, joka erottaa sen eniten pelkästä alamaisuudesta. (Faulks 2000, 4.)

Julkisuus on tärkeä idea republikanismissa, jonka nimikin viittaa julkisiin asioihin (latinaksi *res publica*). Keskeistä republikanis-

tisessa kansalaisuudessa on intensiivinen osallistuminen julkisiin asioihin (Aristoteles 1991, 63–65). Jean-Jacques Rousseau (1988, 152–153) painottaa julkisten asioiden ensisijaisuutta kansalaisten mielissä ja sekä yleisiin kokouksiin osallistumista. Julkisuutta osallistumisen näyttämönä korostaa Hannah Arendt (1998, 180, 198), jonka mukaan politiikka tapahtuu julkisessa sfäärissä yhdessä toimimisena ja sanojen ja tekojen jakamisena.

Hallinnon monimutkaistuessa ja vallankäytön monitasoistuessa vallankäytön vuorottelun tilalle on tullut erikoistuneempia hallinnon ammattilaisrooleja ja suoran vallankäytön tilalle edustuksellista. Yhä edelleen kuitenkin kansalaiset ovat samaan aikaan sekä vallankäyttäjiä että sen kohteita: meitä hallitaan monin tavoin, mutta meillä on myös mahdollisuuksia osallistua itse hallitsemiseen.

Republikanistisilla käsityksillä on ollut suuri vaikutus demokraatieteorioihin ja kansalaisuuskäsitysten muotoiluun. Yhteistä republikanistisille tulkinnoille kansalaisuudesta on aktiivisuuden ja poliittisen osallistumisen korostaminen, vaikka osallistumisen muodot voivat vaihdella suuresti. Siten republikanismissa on painotettu kansalaisuutta kansalaisten vallankäyttönä. Kulttuurin näkökulmasta republikanistinen kansalaisuus voidaan nähdä usealla tavalla kontekstista riippuen. Kansalaisten muodostama yhteisö ja sen hyvinvointi on republikanismissa tärkeää, mutta sen määrittelyssä kulttuuriset määreet eivät ole ensisijaisia, vaikka todellisuudessa esimerkiksi antiikin poliksissa kansalaisten yhteisö on ollut hyvin homogeeninen (Walzer 1989, 213).

Osallistumista EU-kontekstissa tutkii muun muassa Clive Barnett (2001), joka analysoi osallistumiskeskusteluja ja kulttuurin, identiteetin ja kansalaisuuden suhteita toisiinsa EU:n kulttuuripolitiikassa. Paul Magnetten (2001) tutkimuskohteena ovat osallistujat ja osallistumisen muodot Euroopan komission (2001) eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa. Marko Nousiainen (2011) tarkastelee osallistumista Leader-ohjelman puitteissa. Hubert Heinelt (2007) arvioi EU:n osallistavan hallinnan järjestelyjä ja sitä, miten osallistumisen ja osallistavan hallinnan uudet



käytännöt muuttavat kansalaisuutta, demokratiaa ja legitimitettä EU:ssa.

## ***Oikeudet***

Rooman valtakunnan laajentuessa osallistuva kansalaisuus kävi mahdottomaksi: kaikki eivät mahtuneet samalle torille päättämään, kaikki eivät tunteneet toisiaan, asiat monimutkaistuivat, yhteisö löystyi. Sen sijaan kansalaisuus merkitsi Rooman valtakunnassa laillisesti määriteltyä asemaa, jonka myötä yksilö sai oikeuksia ja velvollisuuksia. Kansalaisuutta käytettiin Rooman valtakunnassa valtion sosiaalisen kontrollin ja laajan valtakunnan rauhoittamisen välineenä (Faulks 2000, 19), ja kansalaisuus merkitsi alamaisuutta suhteessa valtion vallankäyttöön. Kansalaisuuden ymmärtäminen oikeuksia takaavana laillisena asemana (pikemminkin kuin käytäntönä) on jatkunut liberalistisessa perinteessä, jonka mukaan kansalaisuus merkitsee yksilöä suojelevia oikeuksia ja vapauksia (pikemminkin kuin osallistumista). Kansalaisuuteen ei liitetä velvollisuuksia eikä kansalaisia hahmoteta kollektiivina. Kansalaisuutta ei nähdä julkisena toimintana, kuten republikanismissa, vaan se sijoitetaan yksityiseen sfääriin. Liberalistinen kansalaisuus antaa kansalaisille autonomian, mahdollisuuden hallita itseään tunnustaen yksilöiden kyvyn tehdä päätöksiä omasta elämästään riippumatta luokasta, sukupuolesta tai muista identiteetin osatekijöistä (Faulks 2000, 4). Kansalaisuuteen liitettyjen erillisten oikeuksien kautta kansalainen pääsee käyttämään valtaa myös julkisissa asioissa. Rooman valtakunnan kansalaisuutta ei silti voida pitää kansalaisten vallankäyttöä painottavana, eikä liberalismissa myöhemminkään ole korostettu kansalaisuutta julkisena vallankäyttönä.

Tarkasteltaessa liberalistista kansalaisuutta kulttuurin näkökulmasta voidaan todeta, että kysymys yhteisestä kulttuurista ei ole olennainen painotettaessa kansalaisuutta yksilön asemana – eikä Rooman laajassa valtakunnassa yhteisen kulttuurin jakamista voitukseen edellyttää. Toisaalta se, ettei liberalismissa ole erityisesti kiin-

nitetty huomiota kulttuuriin kansalaisuuden aspektina, ei tarkoita, että liberalismissa kansalaisuus käsitettäisiin kulttuurisen moninaisuuden kontekstissa: liberalismia on päinvastoin syytetty epäystävällisyydestä tai vähintäänkin sokeudesta erilaisuudelle (Stevenson 2003, 48).

Oikeuksien omistaminen oli kansalaisuuden keskeinen sisältö toisen maailmansodan jälkeisessä politiikan teoriassa (Kymlicka ja Norman 1994, 354). T. H. Marshallin (1996) mukaan kansalaisuus on tasa-arvoista yhteisön jäsenyyttä, johon on liitetty kolmenlaisia oikeuksia. Vapausoikeudet koskevat yksilön vapautta: sanan-, ajatuksen- ja uskonvapautta, oikeutta omistaa ja solmia sopimuksia sekä oikeutta oikeudenmukaisuuteen. Poliittisilla oikeuksilla Marshall tarkoittaa oikeutta osallistua poliittiseen vallankäyttöön joko valtaa käyttävän elimen jäsenenä tai jäsenten valitsijana. Sosiaaliset oikeudet sisältävät monenlaisia oikeuksia taloudelliseen hyvinvointiin ja turvallisuuteen, osuuteen sosiaalisesta perinnöstä sekä yhteiskunnan standardien mukaiseen sivistyneeseen elämään. Marshallin mukaan nämä oikeudet ovat Englannissa eriytyneet yhdessä niitä koskevien instituutioiden kehittymisen kanssa siten, että vapausoikeudet kehittyivät yhdessä oikeuslaitoksen kanssa 1700-luvulla, poliittiset oikeudet parlamenttien ja paikallisvaltuustojen kanssa 1800-luvulla ja sosiaaliset oikeudet 1900-luvulla koulujärjestelmän ja sosiaalipalvelujen kanssa. Marshallin luokittelu on yksi esimerkki kansalaisuuden käsittemuutoksista, joissa kansalaisuuden viittausala ajan kuluessa laajenee. Muiden muassa Will Kymlickan (1998), Bryan S. Turnerin (1996) ja Iris Marion Youngin (1995) tekemät ehdotukset kulttuurioikeuksien liittämisestä kansalaisuuteen laajentavat sitä edelleen.

Euroopan unionin ja integraation tutkimuksessa oikeudet ovat keskeinen tutkimuskohde. Unionikansalaisuuden oikeustieteellisessä tutkimuksessa tarkastellaan usein EU-lainsäädäntöä ja sen soveltamista EU-tuomioistuimessa (katso esimerkiksi *The Columbia Journal of European Law -lehden* teemanumero 2009). Jäsenvaltioiden asukkaat ovat osaltaan kehittäneet unionikansalaisuutta vedotessaan unionikansalaisuuteen ja muuhun EU-lainsäädäntöön

viedessään asioitaan EU-tuomioistuimeen. EU-tuomioistuimen tulkinnoilla ja päätöksillä on ollut vaikutusta siihen, mitä unionikansalaisuudella on alettu ymmärtää (Rosas 2005). Síofra O’Leary (1996a) tarkastelee kansalaisuutta muistuttavia oikeuksia yhteisölaainsäädännössä ja arvioi, onko kansalaisuus sopiva käsite kuvaamaan yksilön ja EU:n suhdetta juridisesti. Myös Willem Maas (2005) valottaa unionikansalaisuuteen liitettyjen oikeuksien esihistoriaa. Unionikansalaisuuteen liitettyihin vaalioikeuksiin keskittyy Jo Shaw (2007). Shaw (2010) tutkii unionikansalaisuutta myös osana EU-polityn rakentamista. Hän tarkastelee sitä yhtäältä oikeudellisenä asemana suhteessa liikkumisvapauksiin ja EU-tuomioistuimeen, mutta samalla sen demokraattisempia mahdollisuuksia. Ola Zetterquist (2002) tutkii oikeuksia ja suvereenisuutta EU-integraatiossa ja tarkastelee yhdentyvää Eurooppa yhtäältä jäsenvaltioiden Eurooppana ja toisaalta kansalaisten Eurooppana. Tapani Turka (2011) tarkastelee ihmis- ja perusoikeuksien merkitystä valtion tuolle puolen ulottuvassa konstitutionalisoinnissa, jossa EU:lla on ollut keskeinen rooli.

### ***Identiteetti***

Republikanismissa painotetun osallistumisen ja liberalismissa painotettujen oikeuksien rinnalla kansalaisuuden kolmas keskeinen ulottuvuus on identiteetti. Integraatio ja identiteetti ovat olleet Euroopan yhdentymistä koskevan diskurssin avainsanat, tulkitsee Bo Stråth. Ajatus Euroopan yhtenäistymisestä on vanha, mutta toisen maailmansodan jälkeen sitä alettiin käsitteellistää integraationa. Kun käsite integraatio epäonnistui mobilisaation välineenä ja menetti voimaansa yhdentymisajatuksen edistäjänä ja Euroopan muuntamisena poliittiseksi projektiksi, uudeksi iskusanaksi otettiin identiteetti 1970-luvun alussa ja vielä voimakkaammin 1980-luvulla. (Stråth 2010a, 8, 14; Stråth 2010b, 385–386, 398–399, 420.) 1970-luvun alun keskustelut identiteetistä ovat sekä kansalaisuut-

ta että kulttuuria koskevien kehityskulkujen alkupiste Euroopan integraation historiassa.

Identiteetin ja Euroopan monimutkaisia suhteita on tarkasteltu monin tavoin. Yksi esimerkki tarkastelujen kirjosta on *European Journal of Social Theory* -lehden (2002) teemanumero ”Europe and the search for identity”. On esimerkiksi tutkittu, mikä on kulttuurin merkitys EU-identiteetin muodostamisessa ja mitä kaikkea kulttuurilla tällöin voidaan tarkoittaa. Kysymykset identiteetistä EU-integraatiossa on kytketty eri tavoin esimerkiksi legitimitettiin (García toim. 1993), rajoihin (Goddard et al. toim. 1996), demokratiaan (Wiesner 2008) ja kansalaisuuteen (Barnett 2001; Shore 2004; Tsaliki 2007) ja on kysytty, mitä ne tarkoittavat post-/transnationaalisissa, globalisoituvissa ja monitasoisissa konteksteissa ja ennen kaikkea EU:n yhteisönrakennuksessa. Monica Sassatelli (2009) tarkentaa huomion EU:n identiteetinrakennuksen kulttuuriin, symbolisiin ja tilallisiin ulottuvuuksiin. Peter Kraus (2008) keskittyy kulttuuriseen ja kielelliseen moninaisuuteen. Bo Stråth (2000; 2010) toimittamissa kokoelmissa identiteetti liitetään toiseuteen ja yhteisönrakentamiseen. Identiteetin suhteita EU-instituutioihin analysoidaan Herrmannin, Rissen ja Brewerin (2004) toimittamassa antologiassa. Sekä tutkimuskirjallisuuden että EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjojen valossa on helppo olla samaa mieltä Stråthin (2010a, 8, 35, 44) kanssa, joka näkee ’Euroopan identiteetin’ ideologiana ja poliittisena ohjelmana tai projektina, joka on kiistelty ja konflikteille altis ja jota voidaan käyttää eri tarkoituksiin.

Identiteettiä kansalaisuuden ulottuvuutena on korostettu kommunitaristisissa näkökulmissa. Kommunitarismissa kritisoidaan liberalistista kansalaisuuskäsitystä passiivisuudesta ja otetaan sen sijaan republikanismista lähtökohdaksi osallistumisen korostaminen, joskin muunnetussa muodossa. Tärkeää on yhteisestä tekemisestä muodostuva sosiaalinen pääoma (Putnam 1994; 2000). Kommunitarismissa keskeistä on yhteisö, joka nähdään esipoliittisena kulttuurisena yhteisönä. Yhteisöä pitävät koossa ihmisten väliset henkilökohtaiset suhteet sekä yhteiset arvot ja elämäntavat. Tällaisen

kulttuuriyhteisön jäsenyytenä ymmärretty kansalaisuus pohjautuu identiteettiin, joka usein ymmärretään esipoliittiseksi. (Etzioni 1995; Walzer 1994 ja 2005.)

Kommunitarististen käsitysten mukaan kansalaisuuden ajatellaan siis edellyttävän yhteistä kulttuurista identiteettiä. Vallan näkökulmasta kommunitaristisia käsityksiä kansalaisuudesta voidaan pitää ambivalentteina. Kommunitarismin lähtökohtana oli kyllä kansalaisten passiivisuuden vähentäminen, mutta kansalaisten aktiivisuus koskee kommunitarismissa yleensä yksityisen sfäärin toimintaa. Jää avoimeksi, missä määrin kommunitarismissa aktivoidaan kansalaisia toimimaan lähiympäristöjen lisäksi myös julkisessa vallankäytössä.

Identiteetin ja kansalaisuuden suhteesta on keskusteltu myös kommunitarismista poikkeavista näkökulmista (Connolly 1992; Isin ja Wood 1999; Parekh 2008). Näissä keskusteluissa lähdetään siitä, että millään yhteisöllä tai yksilöllä ei ole vain yhtä identiteettiä, vaan identiteettejä on useita. Yhden identiteetin ottaminen kansalaisuuden pohjaksi sulkee ihmisiä kansalaisuuden toteuttamisen ulkopuolelle käytännössä, vaikka näillä muodollisesti kansalaisen asema olisikin. On tärkeää nostaa esiin myös käsite kansalaisidentiteetti (civic identity), jolla tarkoitetaan identiteettiä kansalaisena, poliittisen yhteisön jäsenenä ja toimijuutena, johon ei välttämättä liity identiteetin muita, kuten kulttuurisia, elementtejä (Bruter 2004).

Identiteetin käsitettä on kritisoitu (katso kritiikistä esimerkiksi Sevänen 2004a, 9–13). Sen tilalle on ehdotettu esimerkiksi identifikaation käsitettä, joka paremmin korostaa identiteettien dynaamisuutta ja niihin liittyviä henkilökohtaisia valintoja (Passerini 2010, 47). Rogers Brubakerin ja Frederick Cooperin (2000, 14–21) ehdotuksia korvaavaksi käsitteeksi identifikaation ohella ovat itseymmärrys, sosiaalinen sijainti sekä yhteenkuuluvuus ja kytkeytyneisyys. En välttele tässä tutkimuksessa identiteetti-käsitteen käyttöä, mutta ymmärrän niin yksilölliset kuin kollektiivisetkin identiteetit moninaisina ja muuttuvina identifikaatioprosesseina, joita rakennetaan jatkuvasti eri aineksista ja joiden suhde toisiinsa voi olla sekä ongelmaton että jännitteinen.

Osallistumista, oikeuksia ja identiteettiä on kansalaisuuden ulottuvuuksina painotettu eri teoriaperinteissä eri tavoin ja kansalaisuutta on liitetty historian saatossa monenlaisiin yhteisöihin. Kansalaisuuden historian ja teorian historian pohjalta voidaan siis muodostaa monenlaisia repertuaareja, joita voidaan ottaa käyttöön kansalaisuudesta puhuttaessa ja yhdistellä tarpeen mukaan. Unionikansalaisuutta kehitettäessä kansalaisuuden ulottuvuudet esiintyivät eri tavoin: unionikansalaisuuden muotoilu lähti liikkeelle identiteetistä, mutta keskittyi voimakkaasti oikeuksiin, ja osallistuminen rajoittui vaaliosallistumiseen. Kaikkiin erilaisiin puhetapoihin kansalaisuudesta liittyy kysymyksiä vallasta ja kulttuurista, joiden perusteella puhetapoja voidaan arvioida.

### ***Hallinnallisuus***

Niin republikanismissa, liberalismissa kuin kommunitarismissakin kansalaisuutta tarkastellaan demokratian näkökulmasta ja kansalaisuus nähdään asemana, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vallankäyttöön tai suojaa heidän vapauksiaan. Nämä teoriat eivät kuitenkaan riitä avaamaan kaikkia kansalaisuuden merkityksiä. Jos halutaan tutkia kansalaisuutta vallan kohteena olemisena, niitä on täydennettävä toisenlaisilla teorioilla. Foucault'n governmentality-käsitteeseen pohjautuvat ajatukset hallinnallisuudesta ottavat huomioon vallan monisuuntaisuuden ja monimuotoisuuden. Siksi ne mahdollistavat sen näkyväksi tekemisen, miten kansalaisuuden kautta kohdistetaan valtaa kansalaisiin.

Vaikka kansalaisuus on yksi demokratian kriteereistä, se ei silti automaattisesti liity valtaistamiseen ja demokratian edistämiseen. Pikemminkin dominaation ja valtaistamisen välinen vastakkaisuus on yksi kansalaisuuteen ja sen teoretisointiin sisältyvistä dikotomioista (Isin 2008). Kansalaisuus voi tarjota välineen sekä jonkun ryhmän vallankäytölle toisten yli että uusien ryhmien vallankäytön edistämiseen ja vallankäyttömahdollisuuksien tasa-arvoistamiseen.

Aktivoimis- ja tasa-arvoistamispyrkimyksistä huolimatta valtakukset pyrkivät myös hallitsemaan alaisiaan.

Governmentality-sanalla Foucault (1991b, 93, 100, 102) viittaa vallan muotoon, jonka kohteena on nimenomaan väestö. Hänen mukaansa hallinto on 1500-luvulta lähtien siirtynyt alueiden hallinnasta kohti väestön hallintaa ja liittyy monimutkaisiin asioiden ja ihmisten suhteisiin. Tällaisessa vallan muodossa väestö nähdään intervention alueena ja hallinnallisten tekniikoiden kohteena. Governmentality, josta käytän suomennosta hallinnallisuus, on Foucault'n mukaan kokonaisuus, jonka muodostavat instituutiot, proseduurit, analyysit ja reflektiot, laskelmoinnit ja taktiikat, jotka sallivat tämän erityisen vallan muodon.

Foucault'laisessa hallinnan analytiikassa ymmärretään, että hallinnoija ja hallittava voivat olla saman yksilö- tai kollektiivitoimijan kaksi erilaista aspektia. Tämän vuoksi sen kautta on hyödyllistä tarkastella kansalaisuutta, jossa hallinnoija ja hallittava yhdistyvät, kuten Aristoteles (1991, 68) toteaa: ”Hallitsijan ja hallitun tulee oppia eri asioita, ja kansalaisen on osattava ne molemmat ja oltava niistä molemmista osallinen”. Kansalaisuudessa kohtaavat ne monet hallinnan suunnat ja tavat, jotka Foucault (1991b, 87–88) mainitsee: miten hallitsemme muita ja miten itseämme, miten olemme hallitsemisen kohteina, kenen annamme hyväksytysti hallita itseämme. Governmentality-käsitteen taustalla on Foucault'n uudelleenmäärittely termistä government, sellaisena kuin sitä esiintyi 1500–1600-luvulla erotuksena aiempaan käyttöön. Tämä ’uusi’ government suuntautuu aiempaa selvemmin käytöksen ja toiminnan ohjaamiseen. Tutkimisen tapana governmentality merkitsee tämän hallinnan mentaliteettien, tapojen ja regiimien erittelyä. (Dean 1999, 2–3.) Analyysin kohteena ovat hallinnallisen vallan toiminta ja sen tekniikat, käytännöt, rationaliteetit ja strategiat (Dean 1994, 179). Huomio suunnataan siis siihen, *miten* hallitaan (Dean 1999, 23, 28–29).

Peter Miller ja Nicolas Rose (2008, 15–16) erottavat governmentality-tyyppisestä vallankäytöstä kaksi aspektia, vallan rationaliteetit ja vallan teknologiat. Rationaliteetit tai ohjelmat ovat tapoja

esittää ja tietää, toisin sanoen ajattelutapoja, joiden kautta todellisuudesta tehdään ajateltavaa niin että sitä voidaan kalkuloida ja ohjelmoida. Niistä kertovat viranomaisten työnjako, sisäiset moraliitteet, tiedon muodot sekä idiomit ja retoriikka, ja niiden perusteella voidaan päätellä jotain hallinnan tavasta. (ibid.) Miller ja Rose (2008, 16) korostavat, että rationaliteetit on ymmärrettävä monikossa, sillä niillä ei tarkoiteta mitään kaikenkattavaa, vaan niille on ominaista kontingenssi, muutos, murtumat ja partikulaarisuus. Poliittikalohkojen kautta ei ainoastaan tuoteta tietoa ja ajattelutapoja, vaan niiden kautta asioihin puututaan konkreettisemminkin.

Governmentalityn toinen aspekti on teknologiat, jolla tarkoitetaan juuri asioiden suhteen toimimista niiden muuttamiseksi. Teknologiat ovat ihmisten, tekniikoiden, instituutioiden ja instrumenttien yhdistelmiä käytöksen ohjaamiseen (”conduct of conduct”) eli kaikkea sellaista mikä mahdollistaa viranomaisten kuvitella ihmisten käytöstä yksilöllisenä tai kollektiivisena ja toimia sen suhteen. (Miller ja Rose 2008, 16.) Poliittikalohkojen kautta asioita muotoillaan problemaattisiksi ja samalla jo tarjotaan ratkaisuja ongelmiin (Miller ja Rose 2008, 15). Tutkiessani EU:n kansalaisuus- ja kulttuurisektorin vallankäyttöä otan huomioon governmentalityn molemmat puolet eli rationaliteetit ajatteluna ja teknologiat interventiona: mitä problematisoidaan ja miten, miten ongelmat tehdään näkyviksi, millaisella kielellä ne kehystetään ja minkälaisia ratkaisuja niihin ehdotetaan.

Suhteita painottava valtakäsitys sopii hyvin kansalaisuuteen, joka on nimi, jolla kuvataan ihmisen suhdetta yhteisöön ja toisiin ihmisiin. Governmentality-käsite on tarpeen tarkasteltaessa kansalaisuutta, jossa yhteisön taso ja yksilön taso kohtaavat, sillä hallintamentaliteetin idea pyrkii suhteellistamaan makro–mikro -jakoa. Vallan ja hallinnan muotoja, mekanismeja, tekniikkoja, strategioita, kohteita ja vaikutuksia voidaan tutkia yhtä hyvin vallan globaaleissa muodoissa kuin mikrovallassakin (Dean 1994, 179). Tutkimusaineistooni sopivat myös Foucault’n (1991b, 91–92) ajatukset hallinnon jatkuvuudesta ylöspäin ja alaspäin, joissa on kyse kansalaisen ja hallitsijan sekä yksilön ja yhteisön välisestä liikkeestä. Kan-



salaisuus on asema, joka määrittelee yksilöä yksityisen ja julkisen leikkauspisteessä, minkä vuoksi yksityisen ja julkisen yhdistävät governmentality-näkökulmat ovat hyödyllisiä sen tarkastelussa.

Subjektiviteetit, vapaus, tieto ja tila ovat governmentality-tutkimuksissa tyypillisiä kohteita, joiden kautta vallankäyttöä analysoidaan. Subjektiviteettien tuottamisen tarkastelu on avain kansalaisuuden rakentamisen tutkimiseen myös tässä tutkimuksessa. Koska politiikkalohkoilla käytettävä valta ei perustu lakeihin, vaan diffuusimpaan vaikuttamiseen, EU:n kansalaisuutta ja kulttuuria koskevissa politiikoissa on syytä kiinnittää huomiota vapauden kautta hallintaan. Tutkimissani asiakirjoissa tuotetaan tietoa kansalaisuudesta, kulttuurista ja Euroopasta. Tilan kautta hallinta liittyy tässä tutkimuksessa yhtäältä asiakirjoissa käytettyihin tilametaforiin ja toisaalta EU:n kansalaisuus- ja kulttuuripolitiikkoihin ei-territoriaalisina tiloina.

Unionikansalaisuutta ja sen perustamista politiikkalohkoksi voidaan itsessään pitää EU-hallinnan laajentamisena. Läpi integraation historian jatkuneiden keskustelujen myötä on luotu unionikansalaisuuden kategorialaajennusta sovellusaloineen, kriteereineen ja erityispiirteineen, mikä Maastrichtin sopimuksessa virallistettiin artiklassa 8 (katso liite 2).<sup>3</sup> Ranskan vallankumous on esimerkki historiallisesta tilanteesta, jossa polity uudistuu, sille luodaan uudenlainen kansalaisuus ja sen hallinta-ala laajenee aloille, jotka koskettavat kansalaisia, muun muassa koulutus ja asepalvelus (Walters ja Haahr 2005, 70). Samantapaista tilannetta kuvastaa Maastrichtin sopimus Euroopan unionista: polity uudistuu nimeään myöten, sille perustetaan kansalaisuus ja sen alaisuuteen liitetään kansalaisille läheiseksi katsottuja aloja, kuten kulttuuri artiklassa 128 (katso liite 3). Muutenkin EU:n toimialaa on integraation edetessä laajennettu yhä uusille aloille samaan tapaan kuin muissa yhteisöissä.<sup>4</sup> Esimerkiksi yhtenäisasiakirjassa vuonna 1986 EY:n toimivaltaa laajennettiin uusille aloille kuten ympäristö, tutkimus ja kehitys sekä aluepolitiikka (McCormick 2005, 69). Maastrichtin sopimuksessa Euroopan unionin toimivaltaan liitettiin kulttuurin lisäksi muun muassa teollisuuspolitiikka, kuluttajansuojelu, koulutus ja nuoriso

(Treaty on European Union). William Walters ja Jens Henrik Haahr (2005, 138–139) analysoivat, miten Lissabonin prosessissa puolestaan työttömyys ja koulutus nostettiin keskeisiksi tekijöiksi Euroopan kehitykselle ja paremmalle taloudelliselle tulokselle, ja toteavat, että jos tavoitteeksi on määritelty Euroopan nostaminen maailman menestyneimmäksi taloudeksi, melkein mikä tahansa täytyy saattaa ”eurooppalaisen laskennan” piiriin.

Maastrichtin sopimuksen kansalaisuusartikla merkitsi uuden hallinta-alueen nimeämistä, merkitsemistä ja valtaamista ja siten EU:n hallinta-alan laajenemista. Operaatio loi kuvan Euroopan unionista voimakkaana ja legitimiinä toimijana, joka kykenee luomaan uuden kansalaisuus-kategorian ja sitä koskevan policyn ja jolla on kansalaisia, joita kohtaan se voi käyttää valtaa. Maastrichtin sopimuksessa nimettiin uudeksi hallinta-alueeksi myös kulttuuriri. Virallisen nimeämisen jälkeen näihin uusiin politiikkalohkoihin on mahdollista suunnata EU:n hallintatoimia. Näin kansalaisuudesta ja kulttuurista itsestään tulee instituutioita, joiden kautta kansalaisia hallitaan.

William Walters ja Jens Henrik Haahr (2005, 37) analysoivat integraation historiaa kysymyksenä siitä, miten ’Euroopasta’ saattoi tulla ’integraatiopolitiikkojen’ kohde ja miten Euroopasta tehdään hallittavampaa. Heidän mukaansa (2005, 141) erityiset poliittisen invention ja löytämisen hetket ovat niitä, joina tiettyjen teknologioiden käyttäminen avaa mahdollisuuksia uusille tavoille hallita Eurooppaa. Kansalaisuuden ja kulttuurin keksiminen kategorioina, virallistaminen policy-sektoreina ja käyttäminen poliittisina teknologioina mahdollistavat siten uusia tapoja hallita Eurooppaa. Tutkimani kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmat ovat välineitä näillä ’sektoreilla’: kansalaisuutta ja kulttuuria kuvitellaan niissä tavalla, joka mahdollistaa niiden ottamisen sekä integraatiopolitiikan kohteeksi että sen väyläksi.

Antje Wiener (1997; 1998) tutkii unionikansalaisuutta kansalaisuuskäytäntönä, mikä sisältää myös oman tutkimukseni lähtökohana toimivan ajatuksen siitä, että unionikansalaisuutta tuotetaan politiikkalohkojen kautta. Kansalaisuuskäytäntö sisältää Wiene-

rin (1997, 535–536) mukaan kansalaisuuden vakiinnuttamiseen tai muuttamiseen tähtäävää politiikkaa sekä policynä että politicsina, ja kontekstista riippuen jompikumpi politiikan muoto voi olla toista vallitsevampi. Kiinnostavaa ei ole pelkästään se, millaisia ehtoja ja mahdollisuuksia kansalaisten toiminnalle asetetaan, vaan mistä ja miten ilmestyvät ne kansalaiset, joista politiikkalohkoilla puhutaan. Barbara Cruikshank (1999, 1–4) kiinnittää huomiota siihen, että kansalaisiksi ei synnytä, vaan kansalaisiksi tullaan. Yksilöistä tehdään kansalaisia diskursseilla, ohjelmilla ja lukuisilla muilla hallinnallisilla toimilla. Näillä kansalaisuuden teknologioilla kansalaisia voidaan konstituoida ja säädellä. Kansalaisuuden teknologiat sekä edistävät että muotoilevat kansalaisten autonomiaa ja itsenäisyyttä, jolloin kansalaisia hallitaan kansalaisten autonomian ja oman toimintakapasiteetin kautta. Kansalaisuuden teknologiat ovat siis sekä vapaaehtoisia että pakottavia. Foucault’laisesti ymmärretty hallinnon tutkimus tarjoaa välineitä tarkastella niitä moninaisia hallinnollisia toimia, joilla poliittisia toimijoita ja voimia on jo muotoiltu kansalaisina tai kuluttajina, yhteisöinä tai yhteiskuntina (Dean 1999, 199).

Politiikkalohkot ovat tapa järjestää valtakeskusten vallankäyttöä. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuripolitiikkoja ei siten voida tutkia pelkästään kansalaisten vallankäyttöä korostavien demokratiateorioiden valossa, vaan tarvitaan hallinnan teorioita, jotta voidaan tarkastella politiikkalohkoilla ja niiden kautta käytettävää valtaa. Edellä esittelemistäni vallan monimuotoisuutta ja -suuntaisuutta painottavista näkökulmista on mahdollista tulkita kansalaisuutta ja kulttuuria Euroopan unioniin muodostettuina politiikkalohkoina, joiden kautta kansalaisia voidaan hallita ja Eurooppaa hallinnallistaa, mutta samalla huomioida myös se, että hallinnolliset suunnitelmat ja politiikkaohjelmat eivät koskaan toteudu sellaisinaan, vaan niissäkin on pelivaraa ja tilaa tulkinnoille, tarkoittamattomille seurauksille ja vastarinnalle.

## **Kulttuuri – Yhteisö ja moninaisuus**

Kulttuurin monista merkityksistä kolme on erityisen tärkeitä tässä tutkimuksessa. Ensimmäinen merkitys liittyy kulttuuriin yhteisön määreenä, jolloin kulttuurilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi arvoja, traditioita, uskontoja tai kieliä. Tämä kulttuurikäsitys nostaa esiin seuraavan kulttuurin merkityksen eli kysymykset yhtenäisyydestä ja moninaisuudesta, toisin sanoen siitä, missä määrin yhteisön jäsenet jakavat yhteisössä keskeiseksi määriteltyjä kulttuurisia elementtejä. Usein nämä kysymykset liitetään myös kansalaisuuteen. Kolmas tämän tutkimuksen kannalta olennainen kulttuurin merkitys on kulttuuri sektorina. Tämä käsitys esiintyy aineistoni kulttuuriasiakirjoissa. Tällöin kulttuuri on elämänalue tai hallinnonala, johon voidaan sisällyttää esimerkiksi eri taiteenalat, media ja kulttuuriperintö, mutta myös traditioita ja muita jo edelliseen kulttuurikäsitukseen sisältyviä elementtejä. Nämä käsitykset kulttuurista limityvät toisiinsa ja lukuisiin muihin, mutta tutkimusasetelmassani ne on syytä mainita erikseen, sillä ne kuvastavat erillisiä reittejä, joita pitkin kulttuuri on tullut tutkimukseeni. Käsitys kulttuurista yhteisön määreenä ja moninaisuutena liittyy kansalaisuuden ja kulttuurin välisestä suhteesta käytäviin keskusteluihin. Käsitys kulttuurista sektorina puolestaan pohjautuu siihen, että tutkimusaineisto sisältää EU:n kulttuuripolitiikan alalla tuotettuja asiakirjoja, sekä ennakkokäsitykseeni siitä, että kulttuurisektori on kansalaisuuden kannalta kiinnostava politiikkalohko niin EU:ssa kuin muissakin hallinnollisissa järjestelmissä.

### ***Kulttuuri kansalaisuuden määreenä***

Kansalaisuudesta puhutaan usein neutraalilla, universaalilla kielellä. Poliitiikan kulttuurista ulottuvuutta ei kuitenkaan voi eliminoida. Se on läsnä aina kun kansalaiset ajattelevat, puhuvat, toimivat ja ovat suhteissa toisiinsa osallistuessaan perustuslailliseen yhteenliittymään tehden, seuraten tai vastustaen sääntöjä ja konventioita.

(Tully 1995, 5–6.) Kulttuuri ei siis ole erillinen sfääri eikä se koske vain ‘erityisryhmiä’. Siten kansalaisuuskaan ei ole vapaa kulttuurista sen enempää kuin ‘paikastakaan’.<sup>5</sup> Poliittisuus ja sille ominaiset ristiriidat ja rajanvedot ovat mahdollisia moninaisuudessa ja erilaisuudessa. Näiden eri tahoilla eri tavoin käsitteellistettyjen yhteenkuuluvuuden ja erilaisuuden, universalismin ja partikularismin sekä samuuden ja eron välisten jännitteiden yhteensovittaminen on haaste, joka jokaisessa yhteisössä täytyy ratkaista.

Kysyttäessä, millaisen yhteisön jäsenyyttä kansalaisuus on tai millaista yhteisön jäsenyyttä se on, ollaan tekemisissä kulttuurin kanssa, sillä kulttuuria käytetään yhteisön rakentamisessa. Kansalaisen ja yhteisön väliseen suhteeseen on annettu monenlaisia vastauksia, joissa kulttuurin painoarvo on vaihdellut. Joskus niin yhteisöön kuin sen jäsenyyteen liitetään tarkkoja kulttuurisia määrittelyjä, joihin kaikki jäsenet eivät millään voi ‘yltää’. Kysymys kulttuurista on siis tässä tutkimuksessa pitkälti kysymys yhteisöstä ja yhteisön ja kansalaisen välisestä suhteesta. Kulttuuri yhteisöä ja kansalaisuutta koskevana kysymyksenä koskee samalla demokratiaa. Demokraattinen kansalaisuus demokraattisessa poliittisessa yhteisössä asettaa kulttuuriin liittyviä kysymyksiä identiteetistä ja erilaisuudesta, etnoksesta ja demoksesta.

Kulttuurilla voidaan kansalaisuuteen ja yhteisöön liitettynä määreenä tarkoittaa esimerkiksi kieltä, uskontoa, tapoja, perinteitä, arvoja ja yhteenkuuluvuudentunnetta. Joissakin maissa käytössä olevat kansalaisuustestit kansalaisuutta hakeville ovat kansalaisuuden määrittelyä konkreettisimmillaan. Esimerkiksi kansallisiin symboleihin liittyvät kysymykset viittaavat kulttuurista yhtenäisyyttä painottavaan kansalaisuuden määrittelyyn. Kansalaisten oikeuksia tai poliittista järjestelmää koskevat kysymykset puolestaan kuvastavat kansalaisuus käsitystä, jossa kulttuuriset määrittelyt eivät ole ensisijaisia, vaan keskeisempää on kansalaisten mahdollisuus käyttää valtaa. On hyvin suhteellista, mitä tekijöitä pidetään kulttuurisina ja mitä ei sekä missä määrin eri käsityksissä kansalaisten katsotaan jakavan yhteistä kulttuuria. Kulttuurinen rajanveto on joka tapauk-

sessä voimakasta vallankäyttöä, jolla voidaan sekä lisätä että kaventaa kansalaisten mahdollisuuksia vallankäyttöön.

Tunnettu esimerkki kulttuurin ja kansalaisuuden yhdistämisestä on kansallisvaltiokansalaisuus. Ajatus territoriaalisesti rajatuista kansallisvaltioista perustuu 30-vuotisen sodan jälkeen vuonna 1648 solmittuun Westfalenin rauhansopimukseen, jossa vahvistettiin valtioiden määräysvaltaa omilla alueillaan ja luotiin tähän perustuva kansainvälinen valtiojärjestelmä. Kansallisvaltiojärjestelmä muodostettiin jo Augsburgin uskonrauhassa vuonna 1555 lausutulle periaatteelle ’kenen maa, sen uskonto’, eli valta, alue ja uskonto kytkettiin toisiinsa. Järjestelmään kuului, että kukin valtio hallitsee itse jäsenyyksymyksiä. (Hindess 2002; Hindess 2001, 99–100.) Ranskan ja Yhdysvaltain vallankumousten myötä kansakunnan käsite liitettiin valtioon ja sillä alettiin viitata aikaisempaa suurempiin yhteisöihin. Muodostui ymmärrys kansallisvaltiosta, mutta sitä ei nähty välttämättä etnoksena eivätkä biologiset ja kulttuuriset määreet olleet ensisijaisia, vaan sillä tarkoitettiin pikemminkin poliittista yhteisöä. (Hobsbawm 1994, 23–55.) Kansalaisuus jäsenyytenä tällaisessa kansallisvaltiossa ei siis edellyttänyt kulttuurista jakamista.

1800-luvulla syntyi ajatus siitä, että valtio tarvitsee väestön ja alueen lisäksi muutakin, ja valtiolle alettiin etsiä sisältöä ennen kaikkea kulttuurista. Kansallisvaltioaakteen voimistuessa ajatus valtion, väestön, alueen ja kulttuurin välisestä yhteydestä yleistyi. Valtioiden demokratisoitua kulttuurista tai etnistä läheisyyttä on tarvittu ”poliittisena sementtinä” demokraattisen suostumuksen ylläpitämiseen, ja siellä, missä tällaista läheisyyttä ei ollut ennestään esimerkiksi esidemokraattisten hallitsijoiden aikaansaamana, valtion politiikkaohjelmilla pyrittiin muuttamaan väestö homogeeniseksi kansaksi (Kraus 2008, 30). Kansallisvaltio on määritelty valtioksi, joka sijaitsee tietyllä alueella ja jossa puhutaan tiettyä kieltä ja jaetaan tietynlaista kulttuuria (Hobsbawm 1994). Tällaiset määritelmät eivät vastaa todellisuutta, mutta ne kertovat siitä, kuinka poliittista yhteisöä on määritelty alueen ja kulttuurin kautta (Anderson 1999). Etnos-kulttuurisesti määritelty identiteetti on nais-

sä käsityksissä kansalaisuuden keskeinen ulottuvuus, vaikka Jürgen Habermas (1997, 495) huomauttaa, että kansalaisuus ei käsitteellisesti liittynyt kansalliseen identiteettiin ja että kansallisvaltiossa etnos ja demos yhdistettiin vain lyhytaikaisesti. Käsityksissä kansalaisuudesta etnos-tyyppisen yhteisön jäsenyytenä ja sen kulttuurin jakamisena kulttuurinen yhtenäisyys painottuu. Kansallisvaltioiden ja niihin liittyvien kansalaisten rakentamisprosessit eri puolilla Eurooppaa ovat Peter Krausin (2006, 204; 2008, 30) mukaan olleet vihamielisiä moninaisuudelle.

Kansallisvaltiosta on tullut myös teoreettisesti vaikutusvaltaisen ilmiö, ja kansalaisuuttakin on teoretisoitu lähinnä sen kontekstissa. Vaikka republikanismin juuret ovat kaupunkivaltioissa ja liberalismien Rooman imperiumissa, ja kommunitarismissa korostetaan lähiyhteisöjä, kansallisvaltiokonteksti on silti läsnä lähes kaikessa kansalaisuustutkimuksessa.

1990-luvulta lähtien on puhuttu kansallisvaltioiden merkityksen muuttumisesta monien eri prosessien johdosta. Jälleen kansalaisuus on nostettu keskustelujen ytimeen ja on pohdittu, kuinka valtio ei ole enää kansalaisuuden ainoa kehys. Cris Shore ja Susan Wright (1997, 28) tekevät mielenkiintoisen havainnon, että juuri kun kansallisvaltioiden valta ja poliittinen tila ovat kaventumassa, 'kulttuurin' ja 'identiteetin' politiikasta tulee entistä keskeisempää hallinnossa. Kulttuuri on yhä tärkeämpi alue, jolle hallinnon ala ja hallinnan tekniikat laajenevat.

Kansallisvaltiokansalaisuuden rinnalle ja tilalle on ehdotettu kansalaisuuskäsityksiä, joissa kulttuuria tärkeämmiksi kansalaisuuden määreiksi nostetaan poliittinen osallistuminen ja demokraattiset instituutiot kuten republikanismissa. Tällaisia näkemyksiä ovat postnationaaliset ja kosmopoliittiset kansalaisuuskäsitykset (Benhabib 2006; Soysal 1996). Euroopan unionia koskevia kosmopoliittisia kansalaisuuskäsityksiä ovat esittäneet Richard Bellamy ja Alex Warleigh (1998) sekä Gerard Delanty (2002, 107–122, 135–136). Jürgen Habermas (1997) on kehittänyt konstitutionaalista patriotismia myös EU:n yhteydessä. Cecile Laborde (2002, 2007) kehittää konstitutionaalisen patriotismin kritiikkiin pohjautuvaa civic

patriotismia. Näissä käsityksissä painotetaan kansalaisten osallistumista vallankäyttöön.

Ajatus muuhun kuin kulttuurisiin yhteyksiin perustuvasta kansalaisuudesta ei ole uusi. Maailmankansalaisuuden idea pohjautuu ymmärrykseen, että ihmisillä on yhteys toisiinsa yli valtiorajojen ja että tämä yhteys ei perustu yhteisiin kulttuurisiin tekijöihin. Stoalaiset olivat ensimmäisiä, jotka tarkastelivat oikeudenmukaisuuskysymyksiä koko ihmiskunnan näkökulmasta, vaikka maailmankansalaisuuden käsitettä oli käytetty jo aiemmin (Sihvola 2004, 98–99). Immanuel Kant (2000, 31–34) esittää kosmopoliittista lakia ja rajoitettuja valtiosta riippumattomia oikeuksia kolonialismin vastustamiseen. Hänen näkemyksillään on edelleen merkitystä, sillä niitä on käytetty vuonna 1945 allekirjoitetussa Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjassa (Sihvola 2004, 159). Karl Jaspersin (1976, 193–213) tulkinnan mukaan maailmanhistoria on päätymässä yhtenäiseen maailmanjärjestykseen, jossa samat oikeudet koskevat kaikkia. Nyt kun maailman kaikki osat ovat tietoisia ja riippuvaisia toisistaan, maailmankansalaisuutta – minkä ei kuitenkaan tarvitse tarkoittaa maailmanvaltion perustamista – tarvitaan enemmän kuin koskaan, kuten esimerkiksi Juha Sihvola (2004, 209–211) ja Derek Heater (1990, 140) muistuttavat.

### ***Kulttuuri moninaisuutena***

Kun kansalaisuutta tarkastellaan kulttuurin näkökulmasta, on otettava huomioon myös ne lukuisat käsitykset, joissa kulttuurin yhteyttä kansalaisuuteen pidetään kyllä tärkeänä, mutta kansalaisuutta ei ymmärretä kulttuurisesti yhtenäisen yhteisön jäsenyytenä, vaan kulttuurit nähdään moninaisempina ja muuttuvampina. Esimerkiksi Bhikhu Parekh (2006, 357) katsoo, että historialliset kokemukset, olosuhteet ja kyvyt kuvitella hyvää elämää tekevät kulttuureista välttämättä erilaisia, mutta eivät kuitenkaan täysin erillisiä tai käsittämättömiä. Myöskään James Tullyn (1995, 10–11) mielestä kulttuurit eivät ole valmiita kokonaisuuksia, vaan limittyviä, inter-



aktiivisia ja sisäisesti neuvoteltuja. Eivätkä ne limity vain maantieteellisesti, vaan ovat hänen mukaansa toisistaan riippuvaisia muodostamisessaan ja identiteetissään ja ovat olemassa monimutkaisissa historiallisissa vuorovaikutusprosesseissa toisten kulttuurien kanssa. Tässä tutkimuksessa lähdän siitä, että kulttuurit ovat jatkuvasti ”kiisteltyjä, kuviteltuja, uudelleen kuviteltuja, muunneltuja ja neuvoteltuja” sekä jäsentensä taholta että vuorovaikutuksessa muiden kanssa. Minkä tahansa kulttuurin identiteetti on aspektimainen pikemminkin kuin essentiaalinen, toisin sanoen se muuttuu lähestymiskulman mukaan. (ibid.) Moninaisuus sisältää sekä eroja että yhtäläisyyksiä, ja Tully (ibid.) kuvaakin moninaisuutta erojen ja samanlaisuuksien labyrinttina. Tärkeintä on mielestäni ymmärtää, että kaikki kulttuurit ovat moninaisia.

Kulttuurinen moninaisuus merkitsee sitä, että ihmisten resurssit ja kompetenssit kansalaisina ovat erilaiset. Sanalla kulttuuri tunnutaan usein viitattavan erilaisuuteen ja ennen kaikkea erilaisuuden kielteisiin implikaatioihin kuten ulossulkemiseen ja epätasa-arvoisuuteen. On silti pidettävä mielessä, että moninaisuus ei automaattisesti tuota epätasa-arvoa ja ettei kaikki erilaisuus ja epätasa-arvo suinkaan ole ’kulttuurista’. Joan W. Scott (1995, 6) kiteyttää, että ihmisiä ei diskriminoida sen vuoksi, että he olisivat erilaisia, vaan erilaisuus ja eri identiteettien keskeisyys tuotetaan diskriminaatiolla. Pasi Saukkonen (2007) jäsentää hyödyllisesti moninaisuutta ja sen *potentiaalista* konfliktiulottuvuutta. Kulttuuri hallinnan välineenä liittyy tähän mahdollisuuteen käyttää sitä rajojen vetämiseen. Sekä kansalaisuuden sisältöä että kansalaisuuden myöntämisperusteita koskevat rajanvedot ovat kulttuurisia, sillä rajanvedon kriteerinä käytetään usein edellä käsiteltyjä kysymyksiä siitä, tulisiko kansalaisuuden pohjautua kansallisuuteen ja kulttuuriseen (tai etniseen) yhtenäisyyteen vai poliittisen yhteisön, demoksen, jäsenyyteen.

Ratkaisuksi vallan ja resurssien epätasa-arvoiseen jakautumiseen on ehdotettu kulttuurista kansalaisuutta ja monikulttuurista kansalaisuutta. Sekä kulttuurinen kansalaisuus että monikulttuurinen kansalaisuus tuovat esiin universalismin ja partikularismin vä-

lisen jännitteen, sillä kansalaisuuteen liitetään usein universaaleja konnotaatioita kun taas kulttuuriin liitetään moninaisuutta.

Kulttuurisen kansalaisuuden käsitteellä viitataan ennen kaikkea identiteettipolitiikkaan, jota esimerkiksi etniset ryhmät, alkuperäiskansat ja vähemmistöt harjoittavat, mutta myös yksittäisten ihmisten identiteettiprojekteihin ja elämänpolitiikkaan (Miller 2002; Stevenson 2001 ja 2003; Turner 1996). Toby Miller (2002, 2) erottaa kulttuurista kansalaisuutta koskevassa teoretisoinnissa kolme variaatiota. Ensimmäinen variaatio keskittyy kulttuurisiin kompetensseihin, joita hallitusten pitäisi luoda kansalaisilleen, ja toinen variaatio vähemmistöjen oikeuksiin. Kolmanteen variaatioon sisältyvät liberalismiin teoreetikot pyrkivät lähentämään vähemmistökulttuureja ja enemmistökulttuuria toisiinsa. Toby Millerin (1998, 250–251) mukaan kulttuurinen kansalaisuus yhdistää toisiinsa ‘oikeuden olla erilainen’ ja ‘oikeuden kuulua mukaan’. Oikeus olla erilainen ja oikeus kuulua mukaan ovat keskenään jännitteiset oikeudet, ja niiden yhteensovittaminen on ydinkysymys monissa kansalaisuutta ja kulttuuria koskevissa kiistoissa.

Monikulttuurinen kansalaisuus (Joppke 2002; Kymlicka 1998; Stevenson 2003) liitetään samantapaisiin identiteettikysymyksiin kuin kulttuurinen kansalaisuuskin. Tulkinnat vaihtelevat muun muassa siitä, nähdäänkö erilaisuus sortona tai kuinka syvällisiä muutoksia tarvitaan. Yhteistä on pyrkimys taata kaikille ihmisille ja ryhmille tasa-arvoinen asema ja mahdollisuus vallankäyttöön kulttuurisesta taustasta tai identiteetistä riippumatta. Konkreettisesti kyse on vaikkapa erityis- tai ryhmäoikeuksista ja ryhmiin perustuvista erityisistä edustuksellisuuden muodoista. Jos kuitenkin ajatellaan, että käsite kulttuuri viittaa jo itsessään moninaisuuteen, monikulttuurisuus on tautologinen ilmaus, jossa moni-etuliite on tarpeeton.

Kulttuurinen ja monikulttuurinen kansalaisuus voidaan nähdä osana kulttuurisen tunnustamisen politiikkaa (Parekh 2006, 1–2). Charles Taylorin (1994, 37–38) mukaan tunnustamisen politiikka tarkoittaa kahta varsin erilaista asiaa: universalismin politiikkaa ja erilaisuuden politiikkaa. Universalismin politiikassa päämääränä on kaikkien kansalaisten ja heidän oikeuksiensa tasa-arvo. Eri-

laisuuden politiikassa puolestaan pyrkimyksenä on saada tunnus- tus kunkin yksilön tai ryhmän ainutlaatuiselle identiteetille ja erillisyydelle kaikista muista. Vaikka molemmat tunnustamisen politiikan muodot tavoittelevat tasa-arvoa ja osittain limittyvätkin toisiinsa, ne johtavat myös vaikeisiin tulkintakiistoihin yhtäältä 'erilaisuudelle sokeiden' oikeuksien ja käytäntöjen ja toisaalta 'käänteisen diskriminaation' mukaan muotoiltujen oikeuksien ja käytäntöjen välillä (Taylor 1994, 38–44). Tämä universalismin ja partikularismin välinen kiista koskee siis sitä, kohdellaanko kaikkia samalla tavalla vai tarvitsevatko jotkut erityiskohtelua.

James Tully (1995, 1–3) sisällyttää tunnustamisen politiikkaan esimerkiksi valtioiden sisäiset nationalistiset liikkeet (kuten kieli- tai kulttuurivähemmistöt), kulttuurienväliset vaateet (esimerkiksi maahanmuuttajat tai pakolaiset), feminismin ja alkuperäiskansojen vaatimukset. Tully (ibid.) liittää samaan listaan myös Euroopan unionin esimerkkinä voimakkaan kulttuurisen ulottuvuuden sisältävästä ylikansallisesta yhteenliittymästä, joka asettaa valtioille kulttuurisen tunnustamisen vaateen. Erityistä näille kaikille on että ne esittävät kulttuurisia vaatimuksia politiikan alueella, kun aiemmat tunnustamisvaateet on esitetty universalismin kielellä. Nämä kulttuurisen tunnustamisen vaateet sisältävät toiveen jonkinmuotoisesta itsehallinnosta, mahdollisuudesta hallita itseään omien perinteiden mukaisesti. Näiden taistelujen näkökulmasta kulttuuri ei siis ole erillään politiikasta, vaan sen aspekti. EU:n kielipolitiikkoja tarkastelevalle Peter Krausille (2008, 10) tunnustaminen on kulttuurisen moninaisuuden ja demokraattisen kansalaisuuden yhteensovittamisen avainkategoria.

Moninaisuuden hallintaa ja organisointia harjoitetaan kaikissa yhteisöissä monenlaisilla käytännöillä, representaatioilla ja lainsäädännöllä. Moninaisuuden hallinta ja organisointi voi olla sekä joidenkin asemaa vahvistavaa ja toisten asemaa heikentävää että tasa-arvoon pyrkivää. Siinä voidaan kiinnittyä niin partikulaarisiin kulttuuri- piirteisiin kuin universaaleihin arvoihin. Moninaisuuden hallintaa on sekä moninaisuuden tunnustaminen että silmien sulkeminen moninaisuudelta.

Rainer Bauböck (2008, 3–7) jakaa kulttuuriseen moninaisuuteen suhtautumisen tavat ja politiikat kolmeen ryhmään. Juhlintamonikulttuurisuus näkee kulttuurisen, etnisen ja uskonnollisen moninaisuuden yhteiskuntien julkisena hyvänä ja resurssina globalisaatiossa. Suvaitsemismonikulttuurisuus näkee potentiaalisen konfliktin eri ryhmien arvojen ja uskomusten välillä tai tiettyjen vähemmistöjen arvojen ja uskomusten ja vallitsevan poliittisen järjestyksen välillä. Näkemykset siitä, miten konfliktin riskiä tulisi pienentää, vaihtelevat (Bauböck 2008, 5). Kolmatta tapaa suhtautua moninaisuuteen Bauböck (2008, 6) nimittää tunnustusmonikulttuurisuudeksi. Myös siinä on kyse kulttuurivähemmistöjen oikeuksien yhteensovittamisesta liberaalin demokratian periaatteisiin, mutta näkökulma on valtion sijasta kulttuuristen vähemmistöjen omissa poliittisissa vaatimuksissa. Moninaisuutta ei nähdä yhteisenä resurssina, kuten juhlimismonikulttuurisuudessa, eikä mahdollisena arvokonfliktina, kuten suvaitsemismonikulttuurisuudessa, vaan vallan asymmetriana. Lähtökohtana on se, että moninaisuus voi merkitä enemmistöjä suosivia ja vähemmistöjä syrjiviä dominaatiomalleja. Tunnustusmonikulttuurisuuteen sisältyviä tasa-arvon edistämiskeinoja ovat syrjinnänvastaiset politiikat, vähemmistöjen edustus julkisissa instituutioissa, alkuperäiskansojen ja kansallisten vähemmistöjen poliittisen autonomian muodot sekä maahan ja maasta muuttajien ylikansallisten siteiden tunnustaminen. Tällaisten politiikkojen uskotaan tukevan vähemmistöryhmien jäsenten itsekunnioitusta ja kaikkien kansalaisten tunnetta tasa-arvosta.

Nämä monikulttuurisuuspolitiikat ovat kohdanneet vastustusta (Bauböck 2008, 7–8). Bauböck (2008, 8–14) erottaakin niiden lisäksi muita käsityksiä, joissa kulttuurisen moninaisuuden tunnustamista oikeutetaan liberalismien lähtökohdista. Vaikka liberalismissa yleisellä tasolla kunnioitetaan yksilöiden vapautta harjoittaa uskontoa sekä vaalia kieltä ja kulttuurisia perinteitä, mielipiteet eroavat siitä, mikä on poliittisten instituutioiden rooli suhteessa kulttuuriseen moninaisuuteen. Yleinen mielipide on, että valtion tulee olla neutraali suhteessa moninaisuuteen, mutta neutraaliusvaatimuksissa on aste-eroja riippuen siitä, onko kyse uskonnollisesta, etnises-

tä tai muusta moninaisuudesta. Käytännössä neutraalius on mahdotonta: valtioissa on yleensä esimerkiksi hyvin rajallinen määrä virallisia kieliä, joita käytetään julkisissa kouluissa, hallinnossa ja mediassa. Neutraaliuden sijaan osa liberaaleista pyrkisikin yksilöllisen autonomian turvaamiseen korostamalla kansakuntia joko valtiollisina tai kulttuurisina yhteisöinä (Bauböck 2008, 10–11). Toiset puolestaan kannattavat moninaisuuden tunnustavia julkisia politiikkoja ja vastustavat minkään tietyn vähemmistöidentiteetin priorisointia (Bauböck 2008, 12–14).

Rainer Bauböckin luettelemat kategoriat alakategorioineen osoittavat, että eri tasojen vallanpitäjillä ja kansalaisilla on käytössään lukuisia ja osin keskenään ristiriitaisia tapoja ja perusteita vaatia ja myöntää tunnustusta kulttuureille ja niiden moninaisuudelle ja siten hallita moninaisuutta. John Rajchmanin (1995) toimittamasta antologiasta *The identity in question* välittyy elävä kuva siitä, miten tämäntyyppisiä vaihtoehtoja on sovellettu esimerkiksi niin kutsutusta poliittisesta korrektiudesta neuvoteltaessa 1990-luvun alun Yhdysvalloissa. Kuten Bauböckin (2008, 19) huomauttaa, kulttuurinen moninaisuus kietoutuu aina muuhun moninaisuuteen, ja myös poliittisiin rajoihin ja vallanjakoon on syytä kiinnittää huomiota. Kansalaisuus voidaan nähdä oikeuksien, osallistumisen, osallisuuden ja kuulumisen muodostamana moniulotteisena jatkumona, johon iän, sukupuolen, luokan ja muiden tekijöiden kanssa vaikuttaa 'kulttuuritausta' – mitä ikinä sillä tarkoitetaankin (katso Keskinen, Vuori ja Hirsiaho toim. 2012).

Moninaisuuden huomiointi ei ole uusi asia. James Tully (1995, 61–62) esittää, kuinka modernia edeltävän ikaikaisen konstitutionalisin puitteissa vallankäyttö oli järjestetty niin, että paikalliset tavat voitiin ottaa huomioon. Sitä vastoin modernin perustuslain ja sopimusteoreettisten traditioiden myötä moninaisuutta on suljettu ulos tai assimiloitu ja yhtenäisyyttä puolestaan oikeutettu (Tully 1995, 58).

Kun kansalaisuuden ja kulttuurin yhteyksistä puhutaan, huomio kiinnitetään usein talouteen, ja kuluttajakansalaisuuden käsite (Clarke et al. 2007; Stevenson 2003, 126–150) on tästä yksi esi-

merkki. Toby Miller (1993; 1998) tutkii Foucault'n subjektiviteetia koskevien ajatusten avulla, miten median ja populaarikulttuurin kautta voidaan tuottaa kansalaisuutta ja yhteisöä yhteydessä kulluttamiseen. Globalisaatio tuntuu entisestään tehostavan kulttuurisen ja taloudellisen hallinnan limittymistä toisiinsa. Nick Stevenson (2006, 386) huomauttaa, että 'markkinat' eivät toimi ulkoisten mekanismien kautta, vaan ovat kulttuurin ja identiteettipolitiikan muoto. Hänen mukaansa uusliberalismi organisoii materiaalista elämäämme monenlaisten kategorioiden kautta, kuten 'rotu', sukupuoli, seksuaalisuus ja luokka. Tämäntyyppiset kategorisoinnit ymmärrän tavoiksi hallita moninaisuutta.

### ***Kulttuuri politiikkalohkona***

Käsitykset kulttuurista yhteisön määreenä ja moninaisuutena limityvät käsitykseen kulttuurista politiikkalohkona. Kulttuuripolitiikka on politiikkasektori, jota voidaan käyttää kun kansalaisiin halutaan kohdistaa valtaa kulttuurin kautta esimerkiksi juuri moninaisuuden hallitsemiseksi. Toby Miller (2002, 5–6) katsoo, että kulttuuripolitiikkaa on liberaaleissa kapitalistisissa valtioissa käytetty hallitsemaan väestöä 1700-luvulta alkaen, ja Cris Shore ja Susan Wrightin (1997, 28) mukaan kulttuuri on yhä tärkeämpi hallinnan ala, jonka kautta modernit valtiot pyrkivät organisoimaan ja kontrolloimaan kansalaisyhteiskuntaa. Kansalaisuus, kulttuuri ja valta yhdistyvät pyrkimyksessä kasvattaa hyviä kansalaisia kulttuuripolitiikan avulla. Millerin (2002, 6) mukaan kulttuuripolitiikka on normalisoiva voima, jolla voidaan tuottaa subjekteja ja luoda yhteenkuuluvuudentunnetta. Kulttuurilla yhteenkuuluvuuden tuottajana on ollut merkitystä moninaisuuden hallinnassa kansallisvaltioissa ja nyttemmin Euroopan unionissa. Kulttuuripolitiikka voi olla yhtä hyvin muuttavaa kuin säilyttävääkin valtaa, ja se voi olla niin valtakeskusten kuin marginaaliryhmienkin käytössä.

Kulttuuripolitiikan kautta kansalaisuuden ja kulttuurin suhteita voidaan säädellä esimerkiksi kulttuurioikeuksilla (Koivunen ja

Marsio 2006; Laaksonen 2010). Rainer Bauböckin (2008, 17) mukaan kulttuurinen moninaisuus on yhtäältä seurausta sellaisesta kollektiivisesta toiminnasta ja yhteiskunnallisista prosesseista, jotka ovat tulleet mahdollisiksi kun kansalaisten oikeuksissa on huomioitu erilaisuus. Toisaalta hän näkee kulttuurisen moninaisuuden myös taustaedellytyksenä, johon erilaistuneet kansalaisoikeuksien järjestelmät vastaavat.

Rainer Bauböck (2008, 19–28) tarkastelee kolmenlaisia oikeuksia, jotka kaikki koskevat kulttuurista moninaisuutta. Yksilönvapauksiin ja hyvinvointiin liittyvät oikeudet eivät ole itsestäänselvyksiä nykyaikaisissa valtioissa, joissa kansakunnan rakentamiskyvykset ovat luoneet vähemmistöjä. Kulttuurioikeudet tarkoittavat silloin, että valtioiden tulee tukea myös vähemmistöön kuuluvien yksilönvapauksia ja hyvinvointia. Oikeus omaan kulttuuriin, kieleen ja uskontoon on yksilönvapaus, jota harjoitetaan kollektiivisesti. Bauböckin (2008, 21–24) toinen oikeuskategoria koskee tasa-arvoa. Tällaisia oikeuksia ovat poikkeukset lainsäädäntöön, suojele syrjintää vastaan, julkinen tuki ja tunnustaminen sekä poliittiseen edustuksellisuuteen liittyvät erityisjärjestelyt. Kolmantena kulttuuristen oikeuksien kategoriana Bauböck (2008, 24–25) mainitsee oikeuden itsehallintoon. Itsehallinto-oikeutta tulee hänen mukaansa puolustaa poliittisin, ei kulttuurisin perustein. Kyse ei ole tietyn kulttuurisen ryhmän oikeudesta, vaan poliittisten yhteisöjen kansalaisten yhteisistä kollektiivisista oikeuksista. Kulttuurinen suojele ei tällöin ole itsetarkoitus, vaan tavoitteena on mahdollisuus luoda julkista kulttuuria. Itsehallintovaatimukset ovatkin Bauböckin (2008, 25, 29) mukaan oikeutettuja silloin, kun ne johtavat demokraattisen kansalaisuusyhteisön rakentamiseen ja subjektien muuttamiseen demokraattisiksi kansalaisiksi. Tästä näkökulmasta kulttuurioikeuksissa on siis kyse paljosta muustakin kuin kulttuurisesta suojelestusta. Siten myöskään moninaisuus ei itsessään ole 'edistettävä' eikä 'vastustettava' asia, vaan sen implikaatiot tasa-arvolle tekevät siitä tärkeän keskustelunaiheen politiikan ja demokratian kannalta.

Se että Euroopan unioniin on muodostettu kulttuurista virallinen politiikkasektori, joka on liitetty läheisesti unionikansalaisuutta koskevaan politiikkaan, tekee kansalaisuudesta ja kulttuurista EU-tason instituutioita, joiden kautta moninaisuutta voidaan hallita. Kulttuurisektorin perustaminen Euroopan unioniin laajentaa EU-hallintaa uusille ”uusille hallinnan vallatuille kentille” (Shore 2006, 10) ja merkitsee uudentyyppisen hallinnan rationaliteetin kehittämistä, jota Cris Shore (2006, 9) kutsuu nimellä ”EU-governmentality” ja jota siksi on hänen mielestään tutkittava osana vallan diagnostiikkaa.

Kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjat ovat politiikkalohkojen välineitä, ja sellaisina ne ovat väestöön kohdistuvaa hallintaa jo asemansa kautta. Kansalaisuus- ja kulttuurisektoria voidaan käyttää hyväksi pyrkimyksissä tuottaa tietynlaisia subjekteja (katso esimerkiksi Shore ja Wright 1997, 12), sillä politiikkalohko on Cris Shore ja Susan Wrightin (1997, 4–6, 9, 29) mukaan sellainen vallan muoto, joka kohdistuu yksilön tunteeseen itsestään ja saa yksilön säätelemään itse itseään – niin että nämä lopulta itse osallistuvat vapaaehtoisesti ja ehkä tiedostamattaankin hallinnon ylläpitämiseen. Asiakirjojen teemat kansalaisuus ja kulttuuri tulevat hyvin lähelle ihmistä, mikä mahdollistaa niiden käytön subjekteja tuottavassa ja käytöstä ohjailevassa hallinnassa.

Euroopan unionin asiakirjoissa ja muissa EU:a koskevissa keskusteluissa pohditaan, miten kielten, uskontojen, elämäntapojen, jäsenvaltioiden ja alueiden kirjo saadaan soviteltua ylikansalliseen organisaatioon. Näiden asioiden merkitystä unionikansalaisille tiedustellaan Eurobarometri-kartoituksissa. 2000-luvun kartoituksissa keskimäärin kymmenen prosenttia suomalaisvastaajista on katsonut, että Euroopan unioni merkitsee kulttuuri-identiteetin menettämistä. Keväällä 2005 (Eurobarometri nro 63.4, s. 17) tätä mieltä on ollut peräti 28 prosenttia suomalaisvastaajista (ja 13 prosenttia kaikkien jäsenmaiden vastaajista). Keväällä 2006 (Eurobarometri nro 65, s. 30) 39 prosenttia suomalaisvastaajista vastasi pelkäävänsä kansallisen identiteetin ja kulttuurin menettämistä. Yhtenäisyys moninaisuudessa ja kulttuurinen mosaiikki ovat sloganeita, joilla



Euroopan unionin kulttuurista moninaisuutta on pyritty kuvaamaan ja hallitsemaan. Empirialuvuissa tarkastelen, millaisia yhteyksiä kulttuurin ja kansalaisuuden välille luodaan tässä kulttuurisesti moninaisessa ja territoriaalisesti monitasoisessa yhteisössä. Juan Delgado-Moreira (1997, 2) korostaa, että tilanteessa, jossa keskustellaan, onko kansalaisuus ylipäätään enää mielekäästä eri territoriaalisten kerrosten merkitysten muuntuessa, kulttuurinen kansalaisuus ja eurooppalainen identiteetti ovat mitä relevanteimpia tutkimuskohteita.

## **Alue – Kansalaisuuden tilat ja paikat**

### ***Territoriaalisuus***

Kansalaisuus ja kulttuuri ovat 'paikkaan kiinnittyviä' ja spatiaalisia ja territoriaalisia asioita säänteleviä käsitteitä, mutta niiden yhteys territoriaalisuuteen ei ole mitenkään yksiselitteinen eikä itsestään selvä. Se, mitkä spatiaaliset skaalat milloinkin vaikuttavat kansalaisuuden muodostumiseen, riippuu kulloisestakin historiallis-maantieteellisestä hetkestä (Marston ja Mitchell 2004, 110). Kansalaisuudella on aina ollut suhde paikkaan, alkaen vaikkapa mielikuvista antiikin kansalaisista agoralla päättämässä poliksen asioista (katso Painter ja Philo 1995, 110–111). Rooman valtakunnassa asuminen valtakunnan alueella oli kriteerinä kansalaisuusaseman myöntämiselle. Renessanssin italialaisissa ruhtinaskunnissa oman kaupungin rakastamista ja sen puolesta uhrautumista pidettiin suurimpana kansalaishyveenä. Keskiaikaisissa kaupungeissakin kansalaisuuden ja paikan suhde on ollut kiinteä. Kansallisvaltiokansalaisuudessa yhdistettiin väestö, valtio, valtion territoriaalinen alue sekä kulttuuri. Käsityksiä kansalaisuudesta kansalaisten vallankäyttönä voidaan kehystää territoriaalisesti monin tavoin, vaikkapa alueellisesti kuten sveitsiläisissä kantoneissa. Samoin kansalasiin kohdistuvaa hallintaa voi esiintyä yhtä hyvin ylikansallisella tasolla kuin paikallisessa pienen mittakaavan aktivointiprojektissa.

Kaikesta globalisaatiosta ja virtualisoitumisesta huolimatta kansalaisuus säätelee yhä olinpaikkaa ja rajanylityksiä varsin konkreettisesti (Keränen 2004, 33).

Kansalaisuuden maantieteitä koskevat tutkimukset ovat käsitelleet muuttoliikettä, kuulumista ja identiteettiä sekä näiden yhteyksiä siihen, kenellä on pääsy valtion materiaaliin ja symbolisiin resursseihin. Paljon huomiota on kiinnitetty siihen, monimutkaistaako globalisaatio jäsenyyden spatiaalisia ulottuvuuksia ja pääsyä kansalaisuuden materiaaliin resursseihin. Kansalaisuuden poliittisia oikeuksia ja osallistumista on sen sijaan tutkittu vähemmän lukuun ottamatta vaalioikeuksien, äänestämisen ja edustuksellisuuden maantieteellistä tutkimusta sekä yhteiskunnallisiin liikkeisiin liittyvän spatiaalisuuden ja skaalojen tutkimusta. (Barnett ja Low 2004, 2, 10.)

Kansalaisuuden myöntämisen perusteena on käytetty syntyperää, maanomistusta tai asuinpaikkaa, ja kaikki nämä myöntämisperusteet kiinnittävät kansalaisuuden paikkaan. Vaikka paikallisyhteisöt eivät voi myöntää kansalaisuutta, kansalaisen toiminta sijoittuu usein paikallistasolle. Unionikansalaisuuden kehittäminen käynnistyi pyrkimyksestä parantaa jäsenmaasta toiseen muuttaneiden asemaa asuinpaikassaan, ja vaalioikeudet myönnettiin nimenomaan paikallisvaaleihin.

Kansalaisuus liittyy tilan hallintaan myös kansainvälisellä tasolla. Westfalenin rauhansopimuksessa valtioille annettu valta hallita asioita rajojensa sisällä ja liikettä rajojensa yli perustui juuri alueeseen, ja tähän järjestelmään kytkeytyy kansalaisuus (Isin ja Wood 1999, 50, 68). Selkeä territoriaalinen järjestelmä mahdollisti valtioon kuuluvien ja siihen kuulumattomien aiempaa tehokkaamman erottamisen toisistaan (Saukkonen 2007, 66). Niin kansakuntien kuin yhteiskuntienkin kehkeytyminen on riippunut siitä, että valtioilla on riittävästi valtaa yli alueen ja yli alueella asuvan väestön (Hindess 2001, 99–100). Kuten koko integraatiota, myös unionikansalaisuutta on kehitetty liikkuvuuden edistämiseksi tietyllä alueella joidenkin rajojen yli, mutta samalla toisia rajoja on vahvistettu. Tilan kautta hallinta liittyy siis aiemmin tässä luvussa käsitel-

tyihin ajatuksiin kansalaisuudesta ja kulttuurista rajojen vetämisenä. Unionikansalaisuuden ja EU:n kulttuuripolitiikan kautta käytetään rajanvedon valtaa ja pyritään lisäämään EU:n valtaa yli alueen ja sen väestön.

Anssi Paasi (2009, 226) käyttää käsitettä spatiaalinen sosiaalisuus analysoimaan niitä prosesseja, joissa yksilöt ja kollektiivit sosiaalisuutuvat tiettyjen territoriaalisesti rajattujen spatiaalisten entiteettien jäseniksi, osallistuvat niiden uudelleentuottamiseen ja oppivat kollektiivisia territoriaalisia identiteettejä, yhteisten traditioiden narratiiveja ja spatiaalisia kuvia. Joe Painter ja Chris Philo (1995, 108) esittävät, että kansalaisuuskin keksitään ensin kuviteluissa maantieteissä (Said 1995) tai mielen ei-materiaalisissa tiloissa – oletuksissa, peloissa ja ennakkoluuloissa – ennen kuin se pannaan käytäntöön.

Nicolas Rosen (1999a, 31–32) mukaan hallittavia tiloja ei rakenneta kokemuksesta vastaan, vaan ne tekevät uudenlaisia kokemuksia mahdollisiksi, tuottavat uusia havaitsemisen tapoja, liittävät havaintoihin affekteja, vaaroja, mahdollisuuksia ja vetovoimaa. Kansallisvaltioiden diskursiivisesta tuottamisesta hallittaviksi tiloiksi muistutetaan usein, mutta samanlaista diskursiivista tuottamista liittyy myös muihin hallinnollisiin yksiköihin (Häyrynen 2002; Keating 2003; Mäkinen 2005). Jouni Häkli (1994, 14) tutkii komiteamietintöjen ”aluepuhun” analysoimalla sitä, ”miten ’maakunta’ on tuotettu väliportaan hallinnon uudistamisen varmana maantieteellisenä ja yhteiskunnallisena perustana, jonka varaan uusi hallintojärjestelmä olisi mahdollista rakentaa”.

Tällaista alueeseen kytkeytyvää diskursiivista nimeämisen ja tiedon tuottamisen valtaa on käytetty Euroopan integraatiossa. Integraatiota ja siihen liittyviä organisaatioita ja aluekonstruktioita on nimetty ja määritelty eurooppalaisiksi. Näin integraatiokeskusteluissa on tuotettu, levitetty ja luonnollistettu erilaisia käsityksiä Euroopasta. Euroopan unioni kaikkine edeltäjinään on nimetty maantieteellisesti, ja integraatiossa on ollut kyse talousalueen luomisesta. Monica Sattatelli (2009) huomauttaa osuvasti, että kun Euroopan yhteisö -nimi otettiin käyttöön jättämällä pois kaikki aikaisem-

mat lisämääreet (hiili- ja teräs-, atomienergia-, talous-), kysymys 'eurooppalaisuudesta' nousi esiin.

Kansalaisuuden yhteys kansallisvaltiokontekstiin on löystynyt monesta syystä, ja unionikansalaisuus omalta osaltaan väljentää suhdetta, vaikkakin se myös säilyttää sitä tietyiltä osin. Unionikansalaisuudessakaan alue ei ole menettänyt merkitystään kansalaisuuden määreenä; jäsenyyttä määrittäväksi alueeksi on vain kehitetty jotain muuta kuin kansallisvaltio. Integraation alkuvaiheessa jäsenyys kiinnitettiin ennen kaikkea yhteismarkkina-alueeseen, myöhemmissä vaiheissa muihinkin aluekonstruktioihin. Kansalaisuuden uudeksi spatiaaliseksi kehikseksi on kaikissa tapauksissa tehty 'Eurooppa'. Unionikansalaisuuden ja alueen välinen yhteys korostuu englanninkielisessä nimityksessä "European citizenship". Jäsenyyttä ei myöskään ole pyritty määrittelemään kulttuurista irrallaan, vaan on käytetty 'kansallisen kulttuurin' sijaan eurooppalaisesti kehystettyjä kulttuurisia määreitä. Kansalaisuuden kulttuurisuus ja spatiaalisuus liittyvät siis toisiinsa. Territorialisoidulla kansalaisuudella ja kulttuurilla eli kiinnittämällä ne Eurooppaan niitä voidaan käyttää EU-hallinnassa.

### ***Ei-territoriaaliset tilat***

Nicolas Rosen (1999a, 31) mukaan hallinnassa on kyse hallittavien tilojen tekemisestä, mutta erilaisia tiloja ei hallita ainoastaan territoriaalisuuden kautta. Ei-territoriaalisten tilojen käyttö hallinnassa liittyy jo mainittuun Foucault'n käsitykseen siitä, että hallinnan kohteeksi on otettu alueen sijasta väestö. Ei-territoriaalisten tilojen – kuten työmarkkinoiden, kansanterveyden tai tulonjaon – kartoittaminen mahdollistaa niin paikallisten, kansallisten kuin ylikansallistenkin tilojen kuvittelemisen, organisoimisen ja niiden suhteen toimimisen (Barry 1993, 317–319; Walters ja Haahr 2005, 108). Kansalaisuuden ja kulttuurin kartoittaminen politiikkalohkoina ja niiden liittäminen EU-hallintoon on ylikansallisen tilan kuvittelemista, organisoimista ja sen suhteen toimimista.

Politiikasta puhutaan usein spatiaalisin metaforin kenttänä tai areenana, jolloin voidaan korostaa politiikkaa erityisenä ei-territoriaalisena tilana tai alueena erotukseksi muista, vaikka politiikka toimintana ei rajoitukaan tiettyyn ennalta määrättyyn tilaan. Policy politiikan tilana tarkoittaa tulkintani mukaan joillakin kriteereillä rajattua asioiden joukkoa ja niiden suhteen muodostettua toimintalinjaa tavoitteineen ja toimenpiteineen. Tärkeä vallan väline politiikkasektoreilla on tieto. Sektoreista itsestään luodaan tiedon sfääri, ja niiden kautta jokin asia saadaan näyttämään tiedettävältä. Governmentality-näkökulmasta politiikkalohkoja voidaan tarkastella invention paikkoina, joissa uusia poliittisia ja hallinnollisia tiloja luodaan (Walters ja Haahr 2005, 92). Politiikkalohkoja ei kuitenkaan ole keksitty tyhjästä, vaan pikemminkin luokittelemalla, rajaamalla ja nimeämällä uudelleen. Sektorin luominen on mielestäni ennen kaikkea luokittelua: asioita lajitellaan kategorioihin ja niille annetaan nimiä. Keksinnön voi siis purkaa pienemmiksi osiksi ja eritellä, millaisilla toimenpiteillä sektorit on saatu aikaan ja miten niiden suhteen on käytetty luokittelun, rajaamisen ja nimeämisen valtaa. Tämä on uuden tiedon tuottamista yhdistelemällä, erottelemalla ja uudelleennimeämällä. Näiden kansalaisuudeksi ja kulttuuriksi kutsuttavien ja eurooppalaiseksi määriteltävien tilojen tuottamista jatketaan aineistoni asiakirjoissa.

Tarkasteltaessa kansalaisuutta ja kulttuuria Euroopan unionin uusina poliittisina ja hallinnollisina tiloina on tärkeää kiinnittää huomio yksinkertaisesti siihen, että kansalaisuutta ja kulttuuria koskevat sfäärit ja toimialat on ylipäättään nimetty. Tällaiset hallinnon käytäntöihin ja instituutioihin liittyvät luokittelut ovat tapa järjestää todellisuutta, tuottaa sitä koskevaa tietoa ja tehdä siitä hallittavaa. Tällaisia politiikkalohkojen ja niiden vallankäytön tyypillisiä jäsentelyjä analysoimalla voidaan tutkia, millaisia vallan muotoja näissä tiloissa auktorisoidaan ja minkälaista Eurooppaa niiden kautta rakennetaan (Walters ja Haahr 2005, 94).

Politiikkalohkoilla institutionalisoituneen vallan käyttäjinä on paljon resursseja hallittavien tilojen tekemiseksi. Perustamalla Euroopan unioniin kansalaisuutta ja kulttuuria koskevat politiikka-

lohkot luodaan samalla jotain, jota kutsutaan ”eurooppalaiseksi kulttuuriksi” ja ”eurooppalaiseksi kansalaisuudeksi”. Kyse on siis myös uusien ei-territoriaalisten tilojen luomisesta. Uusien politiikkalohkojen kautta tuotetaan käsityksiä Euroopasta paitsi kansalaisuuden ja kulttuurin ja niitä koskevien politiikkojen luontevana viitekehystenä myös hahmotettavana tilana ja hallintojärjestelmän pohjana. Euroopan integraatiota kokonaisuudessaan on käsitteellistetty ”auktoriteetin territoriaalisten perustojen uudelleenmuotoutumiseksi” (Clark ja Jones 2008, 306) ja ”poliittisen tilan uudelleenmuotoutumiseksi” (Bialasiewicz et al. 2005, 333).

Tämä skaalanvaihdos liittyy ‘monitasoiseen’ hallintaan, joka itsessäänkin on spatiaalinen metafora. Monitasoinen hallinta viittaa hallinnan monimutkaistumiseen esimerkiksi globalisaation myötä ja siihen, että kansallisvaltiot eivät ole enää ainoita tai kaikissa asioissa dominoivia toimijoita (Piattoni 2009; Hooghe ja Marks 2001). Euroopan unioni on osa uudenlaista hallintaa, jossa täytyy ottaa huomioon monia ‘tasoja’. Monitasoisen hallinnan näkökulmat on nähty yhtenä keinona välttää niitä ongelmia, joita kansallisvaltionäkökulman soveltaminen EU:iin tuo. Maastrichtin sopimuksessa määriteltiin Euroopan unionin toimivaltaa ja mandaattia suhteessa jäsenvaltioihin kansalaisuus- ja kulttuuripolitiikassa. Samassa sopimuksessa esiteltiin subsidiariteettiperiaate, jonka tarkoitus on nimenomaan säädellä päätöksentekoa eri ‘tasojen’ kesken. Myös EU-byrokratian sisällä on monia hallinnan tasoja. Luitza Bialasiewicz et al. (2005, 334–335) näkevät tämän monitasoisen hallinnan yhdenlaisena Euroopan unioniin liittyvänä spatialisaationa ja unionikansalaisuuden esimerkkinä monitasoisesta hallinnasta. Julian Clarkin ja Alun Jonesin (2008, 309) käsitys integraatiosta auktoriteetin, identiteettien ja tietojen uudelleenskaalauksena eri tasojen välillä yksilötasosta globaaliin kutsuu jälleen kiinnittämään huomiota tiedon tuottamiseen, oppimiseen ja sosialisointiin territoriaalisuuden rakentamisessa.

Spatiaalisten kehien kautta ajateltuna unionikansalaisuus koskettaa EU-tasoa, kansallisvaltiotasoa (johon unionikansalaisuus perustuu) ja ulkopuolisten tasoa (ei-unionikansalaiset sekä EU:n ul-

kopuolella että jäsenvaltioissa). Unionikansalaisuuteen liitetyt vaalioikeudet paikallisvaaleissa lisäävät tähän vielä paikallistason kehän. Kansalaisuus on esimerkiksi keskiajalla voinut kytkeytyä useisiin territoriaalisiin kehyksiin asiasta riippuen, kuten kaupunkiin, ylikansalliseen kirkkokuntaan tai yliopistoon, joten siinä mielessä unionikansalaisuudessa 'monitasoisena' kansalaisuutena ei ole mitään ennennäkemätöntä. Suuri kysymys kuitenkin on, mitä uutta hallinnan ja legitimaation paikkojen ja skaalojen moninaistuminen tuo kansalaisuuteen ja voiko unionikansalaisuus ratkaista niitä ongelmia ja ulossulkemisia, joita kansallisvaltiokansalaisuuteen on liittynyt (Kofman 1995). Engin Isin (2007) kritisoi spatiaalisten 'tasojen' järjestämistä hierarkkiseksi kehiksi, ja huomauttaa, että vaikka kansalaisuuteen liitetään ajatuksia universaalisuudesta ja julkisesta sfääristä ehkä jonkinlaisena 'neutraalina' tilana, se sulkee edelleen sisäänsä hallitsevia valtasuhteita.

Tilan ja vallan välisiä suhteita pohtivissa keskusteluissa onkin todettu, että spatiaaliset skaalat ovat paljon monimutkaisempia kuin perinteisen valtiokeskeisen ajattelun jako paikalliseen, kansalliseen ja globaaliin (Brenner 2004, 3–4). Esimerkiksi monikulttuurisuuteen, postnationaalisuuteen ja kosmopoliittisuuteen liittyvät ideat ovat kyseenalaistaneet ajatusta tarkasti rajatuista valtiollisista tiloista ja niiden mukaisista jaoista meihin ja heihin (Paasi 2009, 214). Euroopan unioni itse on esimerkki uudelleenskaalauksesta, jossa tilan ja vallan välisiä suhteita on muotoiltu uudelleen valtioiden muodostaessa kansainvälisiä liittoja (ibid.). On tärkeää muistaa, kuten Nira Yuval-Davis (2003, 322) huomauttaa, että etniset erot, luokkaerot ja sukupuolierot vaikuttavat olennaisesti niiden tilojen rakentamiseen ja rajaamiseen, joissa "kansalaisuuden teatteria" näytellään. Territoriaalisuus kytkeytyy siis kansalaisten jokapäiväiseen elämään henkilökohtaisina suhteina ja omaisuussuhteina. Rajoja vedetään kaikkialle yhteiskunnallisissa käytännöissä ja diskursseissa osana muuttuvia valtasuhteita ja alueiden ja alueellisuuden tuottamista ja uudelleentuottamista erilaisilla muuttuvilla ja kiistellyillä spatiaalisilla skaaloilla. (Paasi 2009, 215.)

Henri Lefebvre (2002, 269–291; katso myös Häkli 1994, 36–43) kuvaa, kuinka tilan ja vallan välinen suhde tiivistyi uudella ajalla kun kaupunkien merkitys muuttui ja valtiot muodostuivat. Poliittis-hallinnollisten käytäntöjen suhde sosiaaliseen todellisuuteen ja tilaan muuttui välittömästi epäsuoraksi ja tilan representaatioista tuli tärkeitä toisin kuin esimerkiksi antiikin poliksissa. Tilaan otettiin vallan näkökulma ja sitä alettiin käsitteellistää ja tuottaa poliittisen toiminnan kohteena. Uudella tavalla ymmärrettyä tilaa tuotettiin orgaanisena ja yhtenäisenä muun muassa kielen ja tiedon avulla. Myös EU-asiakirjoissa sosiaalista todellisuutta territorialisoidaan ja tilan representaatiot ovat tärkeitä. Aineistoni kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmat ovat tapoja käsitteellistää Eurooppaa ja tuottaa sitä poliittisen toiminnan kohteena kielen ja tiedon avulla. Lefebvren (2002, 85) käsite abstrakti tila korostaa poliittis-hallinnollisten käytäntöjen ja tilan representaatioiden vastavuoroisuutta. Sen valossa voidaan nähdä, että Euroopan unionin kaltaisen organisaation perustaminen ja ylläpitäminen edellyttää tiloja, joita voidaan organisoida.



## **AINEISTO JA LUKUTAPA**

Kansalaisuus on vuosisatojen saatossa liitetty ennen kaikkea kaupunkiin ja kansallisvaltioihin, eikä ole itsestään selvää, että EU:n kaltainen organisaatio päättää kutsua jäsenmaidensa asukkaita kansalaisiksi. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmat ja niihin liittyvät asiakirjat vuosilta 1994 – 2007 tarjoavat ensikäden tilaisuuden tutkia, miten vanhaa mutta uudelleenkeksittyä ja uudelleenkontekstualisoitua käsitettä kansalaisuus käytetään vastasyntyneessä unionissa unionikansalaisuuden virallistamisen jälkeen. Empiirisen aineiston analyysi on ensisijaista. Mitkään yksittäiset teorit kansalaisuudesta eivät ole keskeisiä tulkinnan avaimia, vaan etsin teoriasta selityksiä tai uusia näkökulmia tulkinnoilleni. Analysoin EU-asiakirjoja tekstianalyysin ja käsitehistorian keinoin. Käsitehistorian soveltaminen EU-tutkimukseen on toistaiseksi harvinaista, mutta ottamalla lähtökohdaksi käsitehistorialliset ymmärrykset käsitteiden kiistanalaisuudesta, kontingenttisuudesta ja muuttuvuudesta voidaan päästä syvemmälle poliittisuuden ja vallan tarkastelussa (Wiesner 2009).

Kun tutkitaan kansalaisuuden kielellistä tuottamista, ei aineisto ole pelkkä aineisto, vaan ongelma itsessään, eikä lukutapa ole pelkkä metodi, vaan ongelman konstruointia. Tässä luvussa pohdin ensin käsitteitä ja käsitteiden muuttumista sekä niiden lukemista ja tulkintamista. Sitten konkretisoin, millaisella luennalla lähestyn asiakirjoja ja miten tutkin tässä aineistossa tutkimuksen kohdekäsitteitä kansalaisuutta, osallistumista, oikeuksia, identiteettiä ja kulttuuria. Lopuksi esittelen tutkimusaineistoon sisältyvät asiakirjat ja aineiston valintakriteerit ja rajaukset. Tutkimusongelma, aineisto, lukutapa ja teorit limittyvät toisiinsa vallankäytön kielellisyyden kautta.

### **Kuinka lukea käsitteitä vallankäyttönä**

Käsitteet ja niiden merkitykset ovat kiistanalaisia ja jatkuvasti muuttuvia (Ball ja Pocock 1988, 1). Kansalaisuuden pitkään käsite-

historiaan (Pocock 1995; Riedel 1972; Walzer 1989) mahtuu sekä kiihkeitä muutoksen kausia että vakaampia aikoja. Kansalaisuuden käsittemuutokset koskevat yhtäältä sitä, kenelle kansalaisuus kuuluu, ja toisaalta sitä, mitä kansalaisuus sisältää. 1900-luvulla kansalaisuuden tutkimus oli länsimaissa pitkään vakiintuneessa tilassa, ”kivettyneenä esineenä” (Ojajärvi ja Rojola 2008). Kansalaisuus oli liki itsestäänselvydeksi luonnollistunut käsite, jota ei juuri tutkittu. 1990-luvulla käynnistyi voimakas kansalaisuustutkimuksen buumi kun kansalaisuuden kontekstit järisivät. Kansalaisuus ei enää ole kivettynyt käsite, vaan mitä vilkkaimmassa liikkeessä: käsitettä käytetään kaikkialla ja monissa merkityksissä. On syytä kysyä, mihin ongelmiin kansalaisuuden käsite ja sen lisääntynyt ja moninaistunut käyttö nyt vastaa. Yksi kansalaisuuden monista muodonmuutoksista on Euroopan unionin kansalaisuus.

Jo ennen kuin unionikansalaisuus virallistettiin Maastrichtin sopimuksessa 1992, käsitettä oli käytetty EU-asiakirjoissa, esimerkiksi muodossa ”yhteisökansalainen”. Pyrkimyksenä oli kenties tehdä tutuksi ja edistää ajatusta uninikansalaisuudesta niin EU:n ja jäsenmaiden byrokraateille kuin kansalaisillekin. Kansalaisuutta käytettiin toisin sanoen ”Vorgriffinä” (Koselleck 2006), käsitteenä, joka viittaa pikemminkin tulevaisuuteen ja muutokseen kuin olemassaolevaan asiointilaan. EU-viranomaiset toimivat tällöin ”innovatiivisina ideologeina” (Skinner 2002, 148–157), jotka uudelleenkontekstualisoivat ja uudelleenmerkityksellistivät kansalaisuus-käsitettä.

Innovatiivinen kielen ja käsitteiden käyttö on tyypillistä EU-integraatiossa ja sitä koskevassa tutkimuksessa, koska vakiintuneiden käsitteiden soveltaminen jatkuvasti muuttuvaan polityyn on hankalaa. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjat ovat osa tätä uusien sanastojen ja symbolien tuotantoa ja siihen liittyvää symbolista ja käsitteellistä politiikkaa.

Unionikansalaisuus on siis keksitty ensin kielellisesti siirtämällä muista yhteyksistä tuttu käsite uuteen ylikansallisen organisaation kontekstiin, ja sen jälkeen se keksittiin instituutiona, jolloin se sai muita, muun muassa juridisia, ulottuvuuksia. Nyt tätä uutta ka-

tegorisointia voidaan käyttää ja vahvistaa luonnollistavasti. Unionikansalaisuuden lanseeraaminen on esimerkki Joseph Bleicherin (1997, 154) inventiosta siinä mielessä, että hänen mukaansa uuden kuvittelemisen ei ole niinkään täysin uuden ja originaalin luomista, vaan pikemminkin jonkin erilaisen keksimistä liittämällä toisiinsa elementtejä, jotka ovat aiemmin olleet irrallaan toisistaan. Unionikansalaisuudessa ilmeisimmin uutta on kansalaisuuden irrottaminen kansallisvaltiosta ja siirtäminen uudelleen territoriaaliseen skaalaan ja kansainväliseen talouspainotteiseen yhteenliittymään. Tämä kansalaisuuden käsitteen uudelleenkontekstualisointi liittyy olennaisesti territoriaalisuuteen, mutta myös sisällöllisempiin kansalaisuuden merkityksiä ja viittausalaa koskeviin muutoksiin.

Tämän tutkimuksen ongelmassa ja aineistossa on kyse paitsi kansalaisuus-käsitteen uudelleenkontekstualisoinnista, myös sen uudelleenmäärittelystä ja -merkityksellistämisestä. Poliittisen ajattelun, käsitehistorian ja feministisen teorian *Redescriptions*-vuosikirjassa (2008) pidetään tärkeänä huomion kiinnittämistä uudelleennimeämiseen, merkitysmuutoksiin ja käsitteen viittausalan muuttamiseen tai uudelleen arviointiin. Kaikkien näiden tarkastelu on keskeistä tutkittaessa unionikansalaisuutta. Kun EU:n jäsenvaltioiden kansalaiset on nimetty uudelleen unionikansalaisiksi, kansalainen-käsitteelle on tehty merkitysmuutoksia ja sen viittauskohdetta on muutettu. Samalla kansalaisuutta ja kansalaisia myös määritellään uudella tavalla: niille annetaan 'eurooppalaisia ominaisuuksia', vaikka toisaalta niihin liitetään myös kansallisvaltiosta tuttuja elementtejä. Tutun käsitteen nimeäminen unionikansalaisuudeksi herättää kysymyksen, miten kansalaisuuden ja Euroopan unionin käsitteellinen liittäminen toisiinsa on mahdollista. Uudelleenkontekstualisointi paljastaa kansalaisuuden konstruktioluonteen ja muistuttaa, että samanlaisia kysymyksiä on syytä kysyä kansalaisuudesta muissakin konteksteissa.

Unionikansalaisuus on sekä poliittinen innovaatio että käsitteellinen muutos (Ball et al. 1989). Poliittisen innovaation ymmärtäminen käsitteellisenä ja käsitteellisen muutoksen ymmärtäminen poliittisena (Ball et al. 1989, ix–x) pohjautuu käsitykseen, että po-

litiikka on kielellistä toimintaa. Poliitiikan kielellisyyden vuoksi käsitteiden tutkiminen on olennaista politiikan tutkimuksessa, James Farr (1989, 29) painottaa. Käsittemuutos ei 'heijasta' poliittista muutosta, vaan politiikan kielellisyyden vuoksi ne sisältävät toisensa (Farr 1989, 31). Vaikka käsittemuutokset ovat usein hitaita ja vähittäisiä, ne eivät tapahdu itsestään, vaan niihin liittyy mitä tiukimpia kamppailuja (Ball ja Pocock 1988, 1–2). Kilpailu käsitteistä on olennainen osa politiikkaa (Connolly 1983, 30). Käsittemuutoksia tutkittaessa on tärkeää pohtia, miksi joitakin käsitteellisiä kytköksiä pidetään tärkeinä ja miten näitä kytköksiä tehdään (Farr 1989, 41).

Unionikansalaisuutta voi tulkita Heiner Schultzin (1979, 65–67; katso myös Koselleck 2006, 62) typologiaa soveltaen muutoksena, jossa käsitteellinen ja poliittinen muutos tapahtuvat osin eri tahoilla. Schultz erottaa esimerkiksi tilanteen, jossa tapahtuu poliittinen muutos, mutta käsite säilyy ennallaan, sekä päinvastaisen tilanteen, jossa käsittemuutos tapahtuu ennen tai ilman poliittista muutosta. Joka tapauksessa unionikansalaisuudessa on kyse käsitteellisestä ja poliittisesta muutoksesta, jolla on merkitystä sille, miten ymmärrämme esimerkiksi sellaiset keskeiset kategoriat kuin valtion, demokratian ja suvereenisuuden.

EU-asiakirjojen virallisesta asemasta ja tuottamiskontekstista johtuen niissä ei useinkaan määritellä käytettyjä käsitteitä. Puheaktiteorian ja retoriikan tutkimuksen näkökulmasta voidaan katsoa, että silloinkin, kun käsitteen merkitystä tai käyttötarkoitusta ei tuoda esille, käsite ja sen käyttö ei kuitenkaan ole merkityksettömiä. Puheaktiteoriassa nähdään, että on olemassa sellaisia ilmaisuja ja puhetilanteita, joissa asian sanominen tuottaa kyseisen asian olemassaolon, eli puhumalla tehdään asia todeksi (Austin 1982). Unionikansalaisuuden virallistaminen Maastrichtin sopimuksessa on esimerkki tällaisesta puheaktista. Itse asiassa koko EU:n historiaa kaikkine sopimuksineen, julistuksineen, direktiiveineen ja tuomioistuimen päätöksineen voidaan pitää puheaktien kokoelmana, kuten Thomas Diez (2001a, 88) huomauttaa. Tällaisten selväpiirteisen performatiivisten puhetekeiden lisäksi J. L. Austinin (1982, 148–150) mukaan performatiivisuus on kaiken aikaa läsnä puhees-

sa, sillä asian toteaminenkin on aina samalla teko. Kieli ei siis kuvaakaan jotain itsensä ulkopuolista todellisuutta, vaan luo sitä. Siten lukuisat yritykset nimetä ja luokitella Euroopan unionia osallistuvat itse EU-polityn rakentamiseen (Diez 2001a, 85–86). EU-hallinnon kuvaaminen on taistelua sen merkityksestä ja siksi poliittinen akti (ibid., 91). Aineistoni asiakirjojen kieli ei siis kuvaakaan jossain tekstin ulkopuolella tapahtuvaa reaalitoimintaa, vaan asiakirjat osaltaan tuottavat kansalaisuutta ja kansalaisia diskursiivisten käytäntöjensä kautta.

EU-tutkimukseen ’tekstuaalinen käänne’ saapui vasta vuosituuhannen vaihteessa yhdessä konstruktivismin kanssa (Christiansen, Jörgensen ja Wiener 2001, 1; Diez 2001a, 86; Diez 2001b, 5–6; Palola 2007a, 47–48; Risse 2004a, 160). Thomas Christiansen et al. (2001, 2) katsovat, että konstruktivismia tarvitaan tarkastelemaan, kuinka integraatio muuttaa Euroopan valtioiden järjestelmää ja sen osatekijöitä ja kuinka yhdentymisprosessin toimijoiden identiteetit, intressit ja käyttäytyminen ovat muuttuneet. Konstruktivismi mahdollistaa heidän mielestään muita tutkimusotteita paremmin huomion kiinnittämisen identiteetin muodostamiseen, joka onkin ollut konstruktivistisen integraatiotutkimuksen keskeinen tutkimuskohde (Christiansen, Jörgensen ja Wiener 2001, 15; Risse 2004a; Waever 2004). Konstruktivistisessa identiteettejä koskevassa tutkimuksessa kielelle ja diskursseille on annettu keskeinen rooli (Christiansen, Jörgensen ja Wiener 2001, 15).

Aineistoni asiakirjoissa käytetään uutta ja vielä vakiintumatonta käsitettä kansalainen uudessa ympäristössä. Ne merkitykset, sisällöt ja käytöt, joita kansalaisuuteen aineistossa liitetään, ovat valintoja tilanteessa, jossa hyvin monenlaiset valinnat olisivat mahdollisia. Vaihtoehtoja ei kuitenkaan ole rajattomasti, vaan niihin vaikuttavat ’kielen rajat’ (Ball et al. 1989, 1) sekä aika, paikka ja muut kontekstit (Walters ja Haahr 2005, 22–23). Kielen resurssien ja niiden rajojen merkitys näkyy siinä, kuinka tutkimuksissa toisinaan todetaan, että EU-integraatiota on vaikeaa tai mahdotonta tarkastella vanhoilla käsitteillä tai että sellainen sanasto puuttuu, jolla voisi käsitteellistää Euroopan unionia yhteisönä tai unionikansalaisuut-

ta instituutiona. Myöskään eurooppalaisesta identiteetistä ei LUISA Passerinin (2010, 59–60) mukaan voi puhua vanhoilla sanoilla, mutta uusiakaan ei ole tarjolla, sillä Euroopan identiteetikriisi heijastaa hänen mukaansa diskursiivista kriisiä, joka vaikuttaa syvästi kieleen. Näistä kaikista puhutaan monilla käsitteistöillä, ja kielen epämääräisyys liittyy käsitysten epämääräisyyteen. Claudia Wiesner (2012) painottaa, että Euroopan unioniin liittyvät käsitteelliset muutokset asettavat sekä käsitehistorialliselle tutkimukselle että Euroopan unionia koskevalle muulle tutkimukselle haasteita, joihin toistaiseksi on vastattu riittämättömästi.

Kaikki edellä esitetyt ajatukset ovat vaikuttaneet tämän tutkimuksen valintoihin ja konkreettisiin tutkimusoperaatioihin. Terrell Carver ja Matti Hyvärinen (1997) puolustavat metodologista pluralismia, jossa sekä menetelmät että tutkimusalat voivat vaihdella, mutta yhteistä on lukeminen, tulkitseminen ja huomion kiinnittäminen kieleen todellisuutta tuottavana. He (ibid., 4) huomauttavat, että poliittisessa luennassa tärkeää on nimenomaan tekstin pinnan riittävän sensitiivinen lukeminen. Aineiston lähiluennassa analysoin kansalaisuussanaston käyttäjiä, merkityksiä, konteksteja ja kytköksiä kulttuuriin ja territoriaalisuuteen. Analysoin, millaisesta kansalaisuudesta asiakirjoissa puhutaan paljon ja mistä vähemmän, mistä myönteisesti ja mistä kielteisesti tai mistä vaietaan. Vaikka pääkysymykseni on, minkälaista kansalaisuutta asiakirjoissa tuotetaan, kiinnitän huomiota myös siihen, miten kansalaisuutta tuotetaan ja minkälaisia keinoja tässä käytetään ja erityisesti miten kulttuuria tässä tuottamisprosessissa käytetään. Tarkastelen nimeämistä, subjektipositiota ja luokittelua ja niihin liittyvää vallankäyttöä. Kiinnitän huomiota esimerkiksi käsitevalintoihin, rinnastuksiin, vastaakohtiin, metaforiin ja muihin ilmaisutapaan liittyviin valintoihin. Kaikilla näillä keinoilla asioita voidaan yhdistellä ja erotella ja rakentaa monenlaisia kategorisointeja, joita voidaan käyttää eri tarkoituksiin. Cris Shore ja Susan Wrightin (1997, 22) mukaan diskurssi on politiikkalohkoilla harjoitettu ajattelun ja argumentoinnin muoto, joka sisältää poliittista toimintaa eli juuri nimeämistä ja luokittelua.

Tutkin merkityksenantoja ja muotoiluja, en merkitystä tai määritelmää yksikössä. Kansalaisuuden määrittelyllä en tarkoita yhden pysyvän määritelmän antamista kansalaisuudelle, vaan sitä, että kansalaisuutta määritellään liittämällä siihen määreitä, sisältöä, merkityksiä. Unionikansalaisuuden muotoilu jatkuu edelleen eri foorumeilla. EU:n sopimus- ja lakiteksteistä löytyvän formaalin kansalaisuuden määrittelyn sijasta keskityn tutkimaan, millaiseksi kansalaisuutta konstruoidaan kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa.

Aineistoon sisältyvistä asiakirjoista olen valinnut lähilukuun kansalaisuutta koskevia otteita sanahakujen avulla. Aluksi olen kartoittanut, mitä *kaikkea* kansalaisuuteen liitetään. Sen vuoksi olen alustavasti tarkastellut kaikkia niitä otteita, joissa esiintyy käsite kansalainen. Kuitenkaan läheskään jokaisessa sellaisessa otteessa, jossa on kansalainen-käsite, ei ole puhe kansalaisuudesta, vaan käsitettä käytetään ainoastaan ihmisen tai jäsenmaan asukkaana synonyminä. Koska käsitteen käyttö on nimeämistä, luokittelua ja merkityksenantoa, tällaisistakin otteista voidaan tehdä päätelmiä kansalaisuudelle asiakirjoissa annetuista merkityksistä sekä sen rakentamisen keinoista ja tavoitteista.

Päästäkseni kiinni aineiston substantiaalisempaan kansalaisuuskeskusteluun olen valinnut lähempään tarkasteluun osallistumisen, oikeudet ja identiteetin. Tämä metodologinen valinta rajaa luentaa ja varmistaa, että kyse on tosiaan kansalaisuudesta sisällöllisemmässä mielessä kuin vain ihmisen synonyyminä. Olen jäsentänyt tutkimuksen empiirisen osan näiden ulottuvuuksien ympärille nimeämällä kolme analyysilukua ulottuvuuksien mukaan ja käsittelemällä kutakin ulottuvuutta koskevaa keskustelua omassa luvussaan. En ole tehnyt näin pelkästään selvyuden vuoksi, vaan ennen kaikkea korostaakseni näiden ulottuvuuksien relevanssia kansalaisuuden tutkimisessa.

Kansalaisuuden tärkeimmistä ulottuvuuksista käsittelyn ulkopuolelle olen rajannut velvollisuudet, koska niistä ei asiakirjoissa eksplisiittisesti puhuta. Pyrin kuitenkin lukemaan, minkälaisia asioita asiakirjoissa esitetään kansalaisen velvollisuuksina. En myös-

kään käsittele perustavaa kysymystä, kenelle kansalaisuus myönnetään. Naturalisaatiokysymykset, samoin kuin muut kansalaisuuden ulottuvuudet, ajankohtaistuvat usein maahanmuuttoa koskevissa tilanteissa ja keskusteluissa. Migraatiotematikan olen kuitenkin rajannut tutkimukseni ulkopuolelle, koska sitä tutkitaan unionikansalaisuudenkin kontekstissa paljon.

Kun tutkimuksen kohteena on kansalaisuuden kytkeminen kulttuuriin, olisin voinut tehdä sen rajauksen, että tarkastelen asiakirjoista ainoastaan sellaisia kohtia, joissa kansalaisuudesta ja kulttuurista puhutaan yhdessä. Tällaista rajausta en kuitenkaan ole tehnyt, koska olen halunnut kartoittaa kansalaisuuden tuottamista aiheistossa mahdollisimman kattavasti. Se että olen tarkastellut asiakirjoista lähes kaikkea niissä esiintyvää kansalaisuuspuhetta mahdollistaa paitsi monipuolisemman kuvan ja kenties useammanlaisen kansalaisuuskäsitysten muodostamisen, myös sen arvioimisen, kuinka keskeisenä kulttuuri nähdään kansalaisuudelle asiakirjoissa.

Tulkintoihini vaikuttaa se, mitä otteita olen poiminut asiakirjoista ja miten niitä käsitellen. Kansalaisuus-käsitettä tutkin siellä, missä sitä tai valitsemiani kansalaisuuden ulottuvuuksia eksplisiittisesti käytetään. Olen täydentänyt otekoelmaa joillakin otteilla, joissa tulkintani mukaan puhutaan kansalaisuudesta mainitsematta itse käsitettä tai sen ulottuvuuksia. Implisiittiset maininnat voidaan ottaa huomioon erityisesti kansalaisuusohjelmia käsittelevissä asiakirjoissa, sillä niissä voidaan olla suhteellisen varmoja siitä, että niissä puhutaan kansalaisuudesta myös siellä, missä sitä ei eksplisiittisesti mainita. Implisiittisten otteiden valintaa analyysin kohteiksi ovat ohjanneet omat ennakko-oletukseni siitä, mikä kuuluu kansalaisuussanastoon ja mikä ei. Otteiden valinta perustuu siis oletuksiini siitä, mitä valitsemiani kansalaisuuden ulottuvuudet tarkoittavat ja sisältävät ja mitä voidaan ottaa huomioon niiden lähikäsitteinä. Oikeuksien lähikäsitteinä olen esimerkiksi nähnyt joissakin tapauksissa mahdollisuudet ja pääsyn, osallistumisen lähikäsitteinä toiminnan ja vaikuttamisen ja identiteetin lähikäsitteinä tietoisuuden ja yhteenkuuluvuuden.



Myös tutkiessani kansalaisuuden yhteyksiä kulttuuriin otteissa, joissa kulttuuri-sana ei esiinny, olen ikään kuin ennalta päättänyt, mikä on kulttuuria ja mitä huomioin. Kiinnitän siis huomiota siihen, miten taidetta, arvoja, tapoja ja traditioita, elämäntapoja ja identiteettejä liitetään kansalaisuuteen tai minkälaisia kulttuurikonaisuuksia tai kulttuurisia yhteisöjä niissä nimitään. Analysoin mitä kulttuurilla tarkoitetaan ja minkälaisena figuurina sitä käytetään asiakirjoissa, milloin kulttuurista puhutaan ja milloin ei sekä kenen kulttuurista puhutaan. Käsitteet kulttuurista vaikuttavat siihen, missä valossa kansalaisuuden ja kulttuurin suhde tutkimissani asiakirjoissa näyttäytyy. Näitä kysymyksiä tarkastelen erilaisten teoreettisten näkemysten valossa, joista toiset painottavat tiiviimpää ja toiset löyhempää suhdetta kansalaisuuden ja kulttuurin välille. Olen samaa mieltä Cris Shoren (2006, 8–9) kanssa, että keksimme kulttuurin kun kirjoitamme siitä.

Unionikansalaisuuden suhteita territoriaalisuuteen avaavan tarkastelemalla asiakirjoissa käytettyjä spatiaalisia metaforia. Kansalaisuuden ja sen eri ulottuvuuksien sanotaan niin EU-asiakirjoissa kuin tutkimusteksteissäkin sijoittuvan ylikansalliselle ”tasolle” tai kansallisvaltioiden ”yläpuolelle”. Tutkin millaisena tilallisena metaforana ja metaforisena tilana ”Eurooppa” näyttäytyy aineistossa ja miten siihen liitettyjä metaforisia nimityksiä, kuten ”kansalaisten Eurooppa”, ”vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue” sekä ”eurooppalainen kulttuurialue”, käytetään kansalaisuuden tuottamisessa ja yhteisönrakennuksessa.

Olen halunnut antaa aineiston äänen kuulua empirialuvuissa runsaina suorina lainauksina asiakirjoista. Suorat lainaukset aineistosta kuten tutkimuskirjallisuudestakin on merkitty kaksinkertaisilla lainausmerkeillä. Asiakirjalainausten avulla lukija voi verrata tulkintojani omiinsa. Otteiden käsittelyssä tulkintoihini vaikuttaa se, että olen käsitellyt otteita melko itsenäisinä ottamatta huomioon kutakin asiakirjaa kokonaisuutena. Olen irrottanut otteita asiayhteyksistään ja yhdistellyt niitä toisiinsa temaattisesti. Asiakirjojen ilmaisu on iskulauseenomaista kieltä, jossa yhtenäisten narratiivien rakentaminen ei ainakaan ilmitasolla ole voimakasta. Tutkijana ra-

kennan asiakirjateksteistä oman kertomukseni, kuten jokainen lukija lukemastaan. Asiakirjoissa on paljon toistoa. Jos sama ilmaisu esiintyy useammassa kuin kahdessa samaa ohjelmaa koskevassa asiakirjassa, viitataan niistä vain ajallisesti ensimmäiseen ja viimeiseen asiakirjaan.

Kokoamaani sitaattikokoelmaa olen järjestänyt esittämällä sille kysymyksiä osallistumisesta, oikeuksista ja identiteetistä, jotka olen valinnut tarkasteltaviksi kansalaisuuden ulottuvuuksiksi. Näitä kansalaisuuden eri aspektien ympärille keskittyviä sisällönanalyysyjä olen jäsentänyt edelleen alateemoihin. Sen jälkeen olen valinnut teemat, joita kussakin empirialuvussa käsittelen. Osallistumisluvun keskeiset teemat ovat *kuka osallistuu sekä osallistumisen muodot ja areenat*. Oikeusluvussa keskeisintä on *liikkuvuus ja rajat*. Identiteettiluvun ytimeksi valitsin *yhtenäisyyden ja moninaisuuden* välisen suhteen. Kaikissa luvuissa tarkastelen vallankäyttöä, kulttuurille annettuja merkityksiä ja rooleja sekä asiakirjoissa tuotettuja aluekonstruktioita ja muita spatialisointeja. Tutkimuksesta muodostuu kartoittava asiakirja-analyysi, jossa tarkastelen kansalaisuuden ja kulttuurin käyttöä, merkityksellistämistä ja uudelleenkontekstualisointia ja sen implikaatioita demokratialle ja moninaisuudelle.

## **Asiakirjat tutkimusaineistona**

Tutkimusaineiston valintaa on ohjannut yhtäältä temaattinen ja toisaalta institutionaalinen ja proseduaalinen tiedonintressi. Temaattisen intressin ohjaamana olen etsinyt aineistoon sekä kansalaisuutta että kulttuuria käsitteleviä asiakirjoja. Aineisto voidaan jakaa temaattisesti kahteen osaan: kansalaisuusohjelma-asiakirjojen nimenomainen tarkoitus on käsitellä kansalaisuutta, kun taas kulttuuriohjelma-asiakirjoissa kansalaisuus ei ole pääteema, vaan niissä tavoitteena on edistää ja muotoilla Euroopan unionin kulttuuri-toimintaa. Sisällyttämällä aineistoon varsinaisten kansalaisuusasiakirjojen rinnalle toista alaa koskevia asiakirjoja ajatukseni on tar-

kastella, miten kansalaisuudesta puhutaan sellaisissa teksteissä, joiden pyrkimys ei ole nimenomaisesti käsitellä kansalaisuutta, vaan joiden teema ja olemassaolon tarkoitus on joku muu. Uskoin löytäväni niistä arkipäiväisempää puhuntaa ja kansalaisuus-sanaston käyttöä, josta voisi lukea, millaisena sopimuksissa, juhlapuheissa ja puhtaasti kansalaisuuteen keskittyvissä asiakirjoissa muotoiltu kansalaisuus näyttäytyy unionin rutiinotoiminnassa jollakin muulla poliittikalohkolla.

Kansalaisuusasiakirjojen rinnalle valitsin juuri kulttuuriasiakirjat ensinnäkin siksi, että halusin tutkia nimenomaan kansalaisuuden ja kulttuurin suhdetta, ja tätä yhteyttä on kiinnostavaa selvittää sekä kansalaisuutta että kulttuuria koskevissa asiakirjoissa. Vaikka kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjat tuntuvat tutkimusongelman kannalta itsestään selvältä aineistovalinnalta, olisi aineisto periaatteessa voitu kerätä mistä aihepiiristä tahansa. Tutkimusongelman ja aineiston rajauksen vuoksi olen pitäytynyt kuitenkin näissä kahdessa teemassa. Toinen syy kulttuuriasiakirjojen valintaan on se, että kansalaisuus ja kulttuuri on integraation historiassa liitetty toisiinsa. Kolmanneksi, EU:n kulttuuritoimintaa koskeva tutkimus on toistaiseksi vähäistä (Shore 2006, 9). Se että olen valinnut tarkasteltavaksi juuri nämä asiakirjat on myös tutkimuskohteen luomista: jossaakin muussa aineistossa kansalainen-käsitettä käytetään ehkä toisin ja kansalaisuuden tuottamisesta piirtyisi erilainen kuva.

Institutionaalinen tiedonintressi tarkoittaa sitä, että olen halunnut aineiston kattavan EU:n kaikkien keskeisten toimijoiden — Euroopan komission, Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston, Alueiden komitean sekä Talous- ja sosiaalikomitean — tekstejä. Aineisto sisältää eri toimielinten asiakirjoja, koska EU ei ole yksi toimija, vaan koostuu monesta toimielimestä, jotka keskustelevat vilkkaasti niin kansalaisuudesta kuin kulttuuristakin tavoittelun voittoja käsittekkamppailuissa. Diskursiivisessa tutkimusotteessa Euroopan integraatioon painotetaan, että on olemassa useita keskenään kilpailevia Eurooppia (Palola 2007a, 53; Stråth 2010a, 8, 35). Eri toimielinten puheenvuorojen tutkiminen sallii erilaisten kansalaisuuskäsitysten kuulumisen aineistossa sekä kokonaiskuvan muo-

dostamisen ohjelmista ehdotuksista päätöksiin saakka. Pyrin löytämään asiakirjoista toimielinten välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä kansalaisuus-käsitteen merkityksellistämässä ja käytössä.

Proseduaalisen intressin perusteella olen valinnut aineistoon tekstejä ohjelmien käsittelyprosessin eri vaiheista ohjelmaehdotuksesta päätökseen asti. Koko proseduurin huomioiminen mahdollistaa debatin tutkimisen, jossa asiakirjat ovat eri toimielinten puheenvuoroja samaan debattiin: millainen debatti asiakirjoista koostuu, ketkä debatoivat ja mistä, vai muodostuuko tunnistettavaa debattia lainkaan.

Tärkeä peruste aineiston valinnalle koskee aikaa. Valitsin aineistoon asiakirjoja vuosilta 1994–2007. Unionikansalaisuuden virallistaminen Maastrichtin sopimuksessa vuonna 1993 herättää odotuksen, että kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmissa on todella mietitty, miten tämä ’momentum’ määritellä kansalaisuutta ja kulttuuria käytetään. Maastrichtin sopimuksen jälkeen unionikansalaisuus ei ole ’pelkkää retoriikkaa’, vaan on lupa odottaa, että kansalainen-käsitettä käytettäisiin aikaisempaa substantiaalisemmin ja täsmällisemmin. Kansalaisuusartiklan perusteella voidaan esimerkiksi olettaa, että käsite unionikansalainen sisältää poliittiseen toimintaan liittyviä merkityksiä. Luennan kannalta on kiinnostavampaa, että voidaan ainakin olettaa kansalaisuussanastolle rikkaampia käyttöjä kuin vain ihmisten tai jäsenmaiden asukkaiden synonyyminä.

Aineiston tuoreimmat asiakirjat ovat vuodelta 2007, jolloin tehtiin päätös Perusoikeudet kansalaisuus -ohjelmasta. Kansalaisten Eurooppa ja Kulttuuri-ohjelmia koskevat päätökset tehtiin molemmat vuonna 2006. Tämä oli Euroopan perustuslain hylkäämisestä johtuvan kriisin aikaa. Koko aineisto sijoittuu aikaan, jolloin EU:n tulevaisuudesta on keskusteltu kiivaasti ja käsitykset EU:sta yhteisönä ovat pysyneet avoimina. Sekä Maastrichtin sopimus että perustuslakiluonnos ovat erityisiä hetkiä ja prosesseja, jotka olisivat merkittäviä missä polityssä tahansa. Molemmissa prosesseissa on pohdittu erityisen tarkasti EU-yhteisöä ja jäsenyyttä siinä, mutta kumpikaan niistä ei kuitenkaan ratkaissut näitä kysymyksiä, vaan keskustelu jatkuu.

Euroopan unionin politiikoissa ohjelmat ovat tärkeitä. Tämän tutkimuksen ydin muodostuu kolmesta kansalaisuutta koskevasta ja viidestä kulttuuria koskevasta ohjelmasta. Kolme ensimmäistä kulttuuria koskevaa ohjelmaa muodostavat kuitenkin yhden kokonaisuuden, minkä vuoksi voidaan katsoa, että aineistossa kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmiä on molempia kolme. Kansalaisuutta ja kulttuuria koskevat ohjelmien voimassaolo päättyy vuonna 2013, ja seuraava ohjelmakausi kattaa vuodet 2014–2020. Euroopan komissio on antanut joulukuussa 2011 ehdotuksen uudeksi Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaksi. Kulttuuri-ohjelman seuraaja on Luova Eurooppa -ohjelma, jota koskeva ehdotus on annettu marraskuussa 2011.

EU:n päätöksentekoproseduureissa ohjelmat saavat alkunsa niin, että *Euroopan komissio* tekee niistä parlamentille ja neuvostolle ehdotuksen. Olen sisällyttänyt aineistoon myös komission joistakin ohjelmista prosessin kuluessa antamat niin sanotut muutetut ehdotukset (taulukossa 3 komission sarakkeessa ylin päivämäärä on alkuperäisen ohjelmaehdotuksen antamispäivä ja alempi muutetun ehdotuksen päivämäärä). Komission ohjelmaehdotukset ovat oikeudelliselta muodoltaan ehdotuksia sui generis -päätöksiksi: ne käynnistävät prosessin, jonka tarkoituksena on saada aikaan päätös ohjelman toteuttamisesta.

Komissioaineistoa halusin täydentää institutionaalisen tiedonintressin mukaisesti muiden keskeisten EU-elinten asiakirjoilla, ja tein sen proseduaalisesti seuraamalla EU:n päätöksentekoprosessia. Lähdin siis komission tiedonannoista eteenpäin jäljittämään, miten niitä on EU:n organisaatiossa käsitelty ja miten eri toimielimet ovat niihin reagoineet. Olen valinnut asiakirjat niin, että niistä muodostuu toisiinsa institutionaalisesti, proseduaalisesti ja temaatteisesti liittyvä aineisto, joka on tuotettu EU-organisaation eri osien samoja asioita koskevassa päätöksentekoprosessissa.

Komission tiedonannoista lausuu mielipiteensä *Euroopan parlamentti* eri lukukierroksillaan, joita voi tarkastelemisiani prosesseissa olla yhdestä kolmeen. Otin tutkimusaineistoon kaikkien lukukierrosten kannat ja lainsäädäntöpäätöslauselmat, jotka parla-

mentti on prosessissa antanut (ja sen vuoksi taulukossa 3 voi olla parlamentin sarakkeessa kolmekin päivämäärää). Näitä on aineistossa 18 kappaletta. *Euroopan unionin neuvosto* kommentoi komission tiedonantoja kirjoittamalla yhteisen kannan. Euroopan unionin neuvoston antamia yhteisiä kantoja aineistoon sisältyy kuusi. Aineistoon sisältyvät lisäksi lausunnot, jotka *Alueiden komitea* ja *Talous- ja sosiaalikomitea* ovat antaneet komission ohjelmaehdotuksista. Alueiden komitean lausuntoja aineistossa on seitsemän ja Talous- ja sosiaalikomitean lausuntoja kolme. Viimeinen askel ohjelmia koskevassa päätöksentekoprosessissa ovat joko neuvoston tai neuvoston ja parlamentin yhdessä tekemät *päätökset*, joita aineistoon sisältyy kahdeksan kappaletta.

Olen käyttänyt analyysissä asiakirjojen suomenkielisiä versioita. Yhtä Talous- ja sosiaalikomitean (1995) lausuntoa ei ole saatavilla suomen kielellä, ja siitä olen käyttänyt englanninkielisessä virallisessa lehdessä julkaistua toisintoa. Yhdestä komission (1998b) ohjelmaehdotuksesta ei ole suomenkielistä (eikä englanninkielistä) toisintoa, joten olen käyttänyt Eur Lexistä löytyvää ruotsinkielistä versiota.

Proseduuri ei etene aina samalla tavalla, vaan jotkut päätöksentekoprosessit saattavat sisältää useampia askeleita kuin toiset. Pyrkimykseni on ollut valita tutkimusaineistoon jokaisesta prosessista samat askeleet, mutta aina kaikki toimielimet eivät ole osallistuneet asian käsittelyprosessiin, eivätkä myöskään aina samassa järjestyksessä, kuten taulukon 3 päivämäärät osoittavat.

Taulukosta 3 voidaan nähdä, että Euroopan parlamentti on käsitellyt kaikkia komission tekemiä ohjelmaehdotuksia. EU:n neuvosto on käyttänyt puheenvuoron kaikista muista ehdotuksista paitsi kahdesta. Alueiden komitea on kommentoinut kaikkia muita paitsi ehdotusta Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelmasta. Talous- ja sosiaalikomitea on antanut lausunnon kahdesta kansalaisuusohjelmasta ja yhdestä kulttuuriohjelmasta. Kaikki ohjelmaehdotukset ovat edenneet toimeenpanoon asti, joten niistä kaikista on tehty päätökset. Primaariaineistoon kuuluu kaikkiaan 54 asiakirjaa.

Ohjelma	Euroopan komissio	Euroopan parlamentti	EU:n neuvosto	Alueiden komitea	Talous- ja sosiaali-komitea	Päätös
Aktiivinen kansalaisuus	27.5.2003	20.11.2003	-	20.11.2003	-	26.1.2004
Kansalaisten Eurooppa	6.4.2005	5.4.2006 25.10.2006	25.9.2006	17.11.2005	26.10.2005	12.12.2006
Perusoikeudet ja kansalaisuus	6.4.2005	14.12.2006	-	-	19.1.2006	19.4.2007
Kaleidoskooppi	25.10.1994 28.6.1995	7.4.1995 15.11.1995 14.3.1996	10.7.1995	21.4.1995	-	29.3.1996
Ariane	25.10.1994 28.7.1995	7.4.1995 22.10.1996 17.7.1997	27.6.1996	21.4.1995	-	6.10.1997
Raphaël	29.3.1995 8.7.1996	12.10.1995 22.10.1996 16.9.1997	8.7.1996	21.9.1995	6.7.1995	13.10.1997
Kulttuuri 2000	28.5.1998 16.11.1998	5.11.1998 28.10.1999 3.2.2000	28.6.1999	19.11.1998	-	14.2.2000
Kulttuuri	14.7.2004	25.10.2005 24.10.2006	18.7.2006	23.2.2005	-	12.12.2006
Asiakirjojen määrä toimitelimitäin	12	18	6	7	3	8
Asiakirjojen määrä yhteensä 54						

Taulukko 3 Aineistoon sisältyvien asiakirjojen päivämäärät

Asiakirjojen kautta toimielinten välille rakentuu monisyinen vuoropuhelu, johon kirjoitetaan sisään oletuksia paitsi puheena olevasta asiasta ja kollektiivitekijän omasta ethoksesta myös vastaanottajista ja konteksteista. Asiakirjat voivat olla vastauksia aikaisempiin teksteihin tai muihin tekoihin. Niihin on luultavasti kirjoitettu sisään vastaanottajainstituutioille kohdistettuja kommentteja, tukea tai arvostelua. Niissä myös varustaudutaan vastahyökkäyksiin ja haetaan hyväksyntää omille näkemyksille. (Katso Palonen 1988.) Pelaajia tässä retorisessa taistossa ovat paitsi toiset EU-instituutiot, myös muut tahot, joihin asiakirjojen tekijöillä on sitoumuksia, kuten lobbausryhmät, elinkeinoelämä, puolueet tai alueiden valtuuskunnat. Tämä retorinen vuoropuhelu olisi kiintoisa tutkimuskohde: kuka vetoaa keneen ja millä argumenteilla. Se ei kuitenkaan

ole tämän tutkimuksen aihe, vaan tarkastelen kaikkia asiakirjoja ikään kuin samalta viivalta Euroopan unionin edustajina. Huomio ei keskity niinkään siihen, kuka vetoaa keneen, vaan siihen, miten vedotaan ja miten kansalaisuus retorisesti tuotetaan asiakirjoissa. Kuitenkin on muistettava, että tämä asiakirjojen ympärillä ja niiden kautta käytävä merkitysten kamppailu ja vallankäyttö on läsnä asiakirjoissa, esimerkiksi lisäten osaltaan asiakirjojen kompromissihakuisuutta — ja toisaalta myös pinnanalaisia jännitteitä.

Sopimustekstejä en ole sisällyttänyt tutkimuksen primaariaineistoon, koska unionikansalaisuutta tutkitaan usein juuri niiden kautta. Tarkastelemalla sitä, millaisena sopimuksissa määritelty muodollinen kansalaisuus nähdään niissä asiakirjoissa, joita tuotetaan itse EU-toiminnan keskellä, voi saada rikkaamman kuvan unionikansalaisuuden rakentamisesta ja löytää virallisten määrittelyjen rinnalle unionikansalaisuuden muita merkityksiä ja vivahteita. Joseph Weilerin (1999, 271) mukaan poliittisen yhteisön luonteesta ja myös sen häiriöistä kertovatkin paremmin jokapäiväinen, toistuva ja banaali. Vaikka tutkimani asiakirjat eivät ole arkipäiväisiä useimmille meistä siinä mielessä, että ne on tuotettu tietyssä rajatussa hallintoprosessissa ja myös niiden ensisijaiset yleisöt ovat spesifejä hallinnollisia instituutioita, ne sijoittuvat kuitenkin EU-kontekstissa arkiseen työskentelyyn. Näin ollen niistä voidaan pyrkiä lukemaan sitä, miten hiotuissa sopimusteksteissä muotoiltua unionikansalaisuutta käytetään ja sovelletaan EU:n rutiinitoiminnassa, ja ne tarjoavat siten staattisen ja juhlallisen muotokuvan rinnalle toiminnallisempia arkikuvia. Kyse on sopimusteksteissä muotoiltujen kansalaisuuslinjausten ”kääntämisestä” (Rose 1999a, 47–51) arkisemmille tasoille.

Myös lakitekstit olen rajannut aineiston ulkopuolelle, koska niistäkin tutkitaan paljon unionikansalaisuutta. Foucault’n (1991b, 96) mukaan hallinnon päämääriä ei tavoiteta lakien kautta, enkä tässä tutkimuksessa tarkastelekaan hallintaa lakien kautta, vaan sitä miten ihmisiä hallitaan kansalaisuus-instituution ja siihen liittyvien politiikkaohjelmien kautta. Koska politiikkalohkot ovat merkittäviä vallankäytön väyliä, kansalaisuuteen ja kulttuuriin liittyvän val-



lan tutkimisessa kyseisiä asioita koskevien politiikkalohkojen tuottama aineisto on relevanttia. Cris Shore ja Susan Wright (1997, 22) muistuttavat, että hallitsevilla policy-diskursseilla on vakavia seurauksia, sillä ne muokkaavat tapoja, joilla ongelmia määritellään ja ihmisiä luokitellaan. Miten voisi ymmärtää politiikkaa tai kulttuuria ellei tunne niitä vallankäytön muotoja, joiden kautta politiikkaa ja kulttuuria muotoillaan, he kysyvät (ibid., 7).

Toimeenpanovaiheen olen rajannut tutkimuksen ulkopuolelle. Tämän tutkimuksen tarkoitus ei ole analysoida esimerkiksi sitä, minkälaista toimintaa kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmien kautta tuetaan. Toimeenpanovaltaa on avoimen koordinaation menetelmän<sup>6</sup> mukaisesti yhä enemmän siirretty jäsenvaltioille tai alemmille tasoille. Toteutus ei kuulu tämän metodin mukaan EU-instituutioille, mutta sitä vastoin tavoitteet muotoillaan keskitetysti EU-tasolla. (Walters ja Haahr 2005, 114–115.) EU:n keskeisten toimielinten asiakirjat ovat siis se aineisto, josta on luettavissa 'EU:n käsityksiä' siitä, millaista unionikansalaisuuden pitäisi olla ja mitä sillä pitäisi saavuttaa. Tärkeää olisi analysoida, miten ohjelmat käytännön tasolla toimivat ja miten ohjelmiin osallistujat ne kokevat, mutta tämän tutkimuksen kysymyksiin sellaisella analyysillä ei voitaisi vastata.

Koska tutkimusongelmani on nimenomaan selvittää, miten EU:n virallisissa teksteissä tuotetaan kansalaisuutta ja sen suhdetta kulttuuriin, olen rajannut tutkimusaineiston ulkopuolelle esimerkiksi kansalaisorganisaatioiden tai ylipäättään muiden tahojen tuottamat aineistot. Sellaistenkin tekstien kautta voisi välillisesti tutkia, miten EU:ssa tuotetaan kansalaisuutta näiden toimijoiden tulkintojen mukaan sekä ennen kaikkea, miten eri toimijat – kansalaiset itse – kokevat EU:ssa tuotetun kansalaisuuden ja miten he sitä toteuttavat. Se ei kuitenkaan ole minun tutkimustehtäväni. Myös EU-toimijoilta kerätty muu mahdollinen aineisto on rajattu aineiston ulkopuolelle. Minua ei kiinnosta, minkälaisia kansalaisuuskonstruktioita EU:n eri toimielinten edustajat tuottavat haastattelutilanteessa tai kyselylomakkeelle, vaan se, millaiset konstruktiot ovat läpäisseet EU-byrokratian toimeenpantaviksi ja kansalaisille välitettäviki-

si. Kokoamani asiakirja-aineisto ei anna sen autenttisempaa tai epäautenttisempaa tietoa kuin haastattelulla tai kyselylomakkeella kerätty aineisto, mutta on tämän tutkimuksen ongelman kannalta hyödyllisempää. Tutkin valtokeskuksen tuottamia tekstejä, joissa asiat ovat tosia siinä kyseisessä diskurssissa, ”koska nimenomaan valta – eivätkä suinkaan todellisuutta koskevat faktat – tekee asioista ’tosia’ ” (Hall 1999, 102).

Aineistoni asiakirjat eivät välttämättä anna kattavaa kuvaa eri toimielinten kansalaisuutta ja kulttuuria koskevista näkemyksistä. Toimielimissä voi olla useanlaisia käsityksiä asioista, mutta asiakirjoihin päätyneet ovat saavuttaneet hegemonian toimielinten sisäisissä käsitelämpailuissa. Unionikansalaisuutta koskevissa käsitelämpailuissa nämä EU:n toimielimissä tuotetut tekstit edustavat hegemonista kantaa suhteessa EU:n ulkopuolisiin määrittelijöihin. Teksteillä on myös vaikutusta kansalaisuudesta laajemmin käytäviin kiistoihin, mutta niissä niillä ei välttämättä ole hegemoniaa, sillä kansalaisuuskäsityksiä on monia eikä esimerkiksi käsitystä kansallisvaltiokansalaisuudesta ole helppo horjuttaa (ja perustamisopimusten mukaanhan unionikansalaisuuden ei ole tarkoituskaan korvata jäsenvaltiokansalaisuutta, vaan täydentää sitä).

EU-asiakirjoja käytetään kansalaisuutta ja kulttuuria koskevissa tutkimuksissa vaihtelevasti, usein muun aineiston rinnalla. Ylemmän tason asiakirjoista Rooman sopimus, Maastrichtin sopimus ja perustuslakiluonnos (Bialasiewicz et al. 2005; Menéndez 2005) ovat innoittaneet tutkimusta. Paul Magnetten (2001) ja Mark Bevirin (2006) analyysien kohteena on Euroopan komission (2001) eurooppalaista hallintotapaa koskeva valkoinen kirja. Asiakirjoja on käytetty aineistona myös sosiaalipolitiikkaa (Palola 2007a), kulttuuripolitiikkaa (Shore 1993 ja 2006; Barnett 2001) ja EU-demoksen rakentamista (Wiesner 2007b) koskevissa tutkimuksissa. Kulttuuriasiakirjoihin viitataan kulttuuripääkaupunkitoimintaa koskevissa tutkimuksissa (Lähdesmäki 2012; Palonen 2010; Sassatelli 2002). Harvoin asiakirjat ovat kuitenkin ensisijaisena aineistona, ja nimenomaan kansalaisuutta koskeva asiakirja-analyysiin pohjautuva tutkimus on edelleen vähäistä.

## ***Asiakirjojen lähettäjät, vastaanottajat ja asema***

Euroopan unionin asiakirjat tuotetaan monitasoisessa kamppailussa, jota käydään toimielinten välillä ja niiden sisällä. Yhteistä kaikille aineistoni asiakirjoille on se, että niiden julkilausuttu tekijä on kollektiivi. Vaikka asiakirjojen varsinaiset kirjoittajat olisivat tiedossa (joidenkin asiakirjojen raportioijat nimetään Pre Lexissä ja Legislative Observatoryssä, jälkimmäisessä myös heidän edustamansa parlamenttiryhmä), niitä ei kuitenkaan voida pitää heidän henkilökohtaisina kannanottoinaan, vaan dokumentin tekijä on se instituutio kokonaisuudessaan, jonka nimissä asiakirja esitetään. Sen vuoksi asiakirjojen kaikkien vaiheiden ja kaikkien prosessin osapuolten selvittäminen suunnittelupalavereista valmiiksi pape-reiksi ei ole tärkeää, koska tämälntyyppiset tekstit tulkitaan joka tapauksessa tuottajainstituutioidensa kannanotoiksi. Taustakontekstin tunteminenkaan ei auttaisi selvittämään aukottomasti laatijoiden alkuperäisiä intentioita. Kollektiivitekijän tuottamien tekstien lukemisessa on huomioitava, että teksti saattaa sisältää tavallistakin enemmän kompromisseja, joiden taakse erimielisyydet on yritetty peitellä. Tämä näkyy EU-asiakirjoissa tarkkoja määrittelyjä välttävänä kielenä. Keskeisten vallankäyttäjien tekstit ovat diskursseja muiden joukossa, ja aineiston ominaispiirre suurta valtaa käyttävän organisaation tuottamana on hyvä ottaa huomioon luennassa.

Eri organisaatioiden tehtävät ja asema vaikuttavat siihen, millaisia asiakirjoja niissä tuotetaan ja mistä näkökulmista kansalaisuutta lähestytään. Tarkoitukseni ei kuitenkaan ole systemaattisesti vertailla eri instituutioiden kantoja toisiinsa eikä ottaa huomioon eri instituutioiden tehtäviä tai erityispiirteitä tai niiden tuottamien asiakirjojen paikkoja eri kohdissa päätöksentekoprosessia. Kaikki aineistoni asiakirjat tuottajainstituutiosta ja tuottamistilanteesta riippumatta edustavat EU-byrokratian ulkopuoliselle lukijalle 'Euroopan unionin' kantaa siinä mielessä, että ne ovat läpäisseet EU:n virallisen päätöksenteon. Otankin asiakirjojen tekstin vastaan sellaisena kuin se on Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistu. Tällainen analyysi hylkää tekijälähtöiset lähestymistavat, joten

kansalaisuusmuotoilujen merkitystä ei tässä tutkimuksessa arvioida tekijöiden perusteella. Kun asiakirjoja ja niiden tekstiä tutkitaan tekoina, tärkeää on se, miten asiat on juuri näissä asiakirjoissa muotoiltu. Asiakirjan tehtävä on saada aikaan jotain – tässä tapauksessa vaikuttaa siihen, millainen kansalaisuutta tai kulttuuria koskevasta ohjelmasta tulee – ja suhteessa tähän tarkoitukseen vain julkisuu-teen päässeellä lopullisella versiolla on merkitystä.

Vaikka asiakirjoilla voi olla laajaakin merkitystä EU-byrokrati-an ulkopuolella, ne on kuitenkin ensisijaisesti tuotettu EU:n sisäistä päätöksentekoa varten. Tämä virallinen asema virallisessa proseduurissa määrittää tekstien tuottamista ja asettaa sille omat ehtonsa. Jo asiakirjojen olemassaolon syy selittyy sillä, että monet niistä on ollut pakko tuottaa, eikä toimielin useinkaan ole voinut valita, antaako se lausuntoa asiasta vai ei. Tutkimillani asiakirjoilla on siis selvä institutionaalinen merkitys EU:n sisällä, samaan tapaan kuin puolueohjelmilla on Jukka Kanervan (1991, 1) mukaan puolueille seremoniallinen merkitys tradition täyttäjinä.

Myös asiakirjojen julkilausutut yleisöt ovat kollektiiveja, sillä asiakirjat on kansilehtien ja otsikoiden mukaan suunnattu toisille EU:n toimielimille. Tämän sanelee Euroopan unionin päätöksentekoproseduri, johon asiakirjat liittyvät. Auditorioksi oletetaan ehkä toisinaan vastustaja, joka ajaa eri intressejä. Monesti taas näyttää siltä, että asiakirjojen implisiittiset yleisöt olisivat kaikki samalla puolella olevia kannattajia, meikäläisiä: monet asiat jätetään perustelematta ja tarkentamatta ehkä olettaen, että vastaanottaja ymmärtää ja on samaa mieltä. Ympäripyöreä ja taivutteleva tyyli kertoo toisaalta myös siitä, että teksti on yritetty suunnata mahdollisimman monille yleisöille.

Vaikka asiakirjoja ei eksplisiittisesti ole tähdätty kovin laajalle yleisölle, niissä käsitellyt asiat on kuitenkin suunnattu myös kansalaisille, sillä – toisin kuin puhtaasti hallinnon sisäisten asiakirjojen – ohjelmatekstien oletettu vastaanottaja on lopulta tuen hakija ohjelmasta. Ohjelmista tiedotetaan ihmisille esimerkiksi esitteillä, julkisteilla, lehti-ilmoituksilla, internet-sivuilla ja sähköpostilistoilla. Tämän tiedotusmateriaalin olen jättänyt pois aineistosta, sillä siinä

ei enää pohdita kansalaisuutta yhtä paljon kuin ohjelmaehdotuksissa ja niitä kommentoivissa asiakirjoissa. Ohjelmia koskeva tiedotus samoin kuin muu kansalaisuutta koskeva suurelle yleisölle suunnattu viestintä on useammankin tutkimuksen aihe.

Ehkä tiedotuskampanjoitakin tärkeämpää on se, että asiakirjojen ajatukset välittyvät suurelle yleisölle jäsenmaiden viranomaisien kautta. Puhetavat ja käsitteet, muotoilut ja painotukset siirtyvät ylemmiltä hallinnontasoilta alemmille: vaikka kaikkia EU-asiakirjoissa esitettyjä ehdotuksia ei toteutettaisi jäsenmaissa, asiakirjoista omaksuttu kieli voi silti muovata ajattelu- ja toimintatapoja aina alueellista ja paikallista tasoa myöten. Aluksi oudoiltakin tuntuvat käsitteet ja ideat alkavat luonnollistua ajan ja toiston myötä. Tuenhakijoiden on omaksuttava tätä retoriikkaa sen verran, että he pystyvät lukemaan ohjelmajulistuksen ja kirjoittamaan hakemuksen. Asiakirjat ovat osa niitä prosesseja, joissa jäsenvaltioiden hallinto kietoutuu EU:n hallintoon niin ettei niitä enää voi irrottaa toisistaan. Elina Palola (2007a, 43) kuvaa komission tiedonantoja – oman tutkimusaineistoni lähtöpisteitä – ”eurooppalaisen samaistamisen suunnitelmiksi” ja aloitteiksi, joilla jokin asia haarukoidaan ratkaistavaksi kysymykseksi ja joilla toimijoita ja keskustelijoita sitoutetaan tietynlaiseen ajatteluun ja ongelmanratkaisuun.

Unionikansalaisuuden luonnollistamisen kannalta EU:n toimielimissä laaditut jäsenmaiden viranomaisille sekä muille kansalaisuus- ja kulttuurialan toimijoille päätyvät asiakirjat ovat sekä lähettäjiensä, vastaanottajiensa että asemansa vuoksi merkittävä aineisto. EU:n toimielinten puhe kansalaisuudesta ja kulttuurista on puhetta ylhäältä alaspäin: kansalaisuutta ja kulttuuria koskevassa EU:n laajuisessa toiminnassa valtakeskus on ollut aktiivisempi toimija kuin ruohonjuuritaso – kansalaisten vaatimukset kansalais- tai kulttuurioikeuksista puuttuvat unionikansalaisuuden kehittämisestä – joten EU:n poliittikalohkojen kautta harjoitettava kansalaisuuden ja kulttuurin muotoilu on relevantti tutkimuskohde. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoja voidaan pitää vakavina puhetapahtumina, joita Michel Foucault (1982, 79–134) nimittää väitelausumiksi tai väittäviksi erotuksena arkipäiväisille puhetapahtumille. Lau-

sumat tarkoittavat esimerkiksi jonkun auktoriteettiasemassa olevan henkilön puhetta asemansa ja yhteiskunnallisen vallan edustajana, kuten lääkärin puhetta lääkärinä. Väitelausumat ovat Foucault'n mukaan asioita, joita välitetään edelleen, säilytetään, joilla on arvoa ja joita pyritään soveltamaan, toistamaan, tuottamaan uudelleen, muuntamaan ja antamaan niille asema instituutiossa. (Husa 1995.)

Vaikka EU:n kansalaisuus- ja kulttuuripolitiikka sai Maastrichin sopimuksessa virallisen aseman ja aineistoni kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmat ovat siten ensimmäisiä varsinaisia kansalaisuutta ja kulttuuria erityisesti koskevia EU-ohjelmia, EU-integraation piirissä on ollut ja on muutakin kansalaisuutta ja kulttuuria koskevaa toimintaa. Kansalaisuusohjelmiin sisältyvää ystävyyskaupunkitoimintaa sekä kansalaisyhteiskunnan toimintaa on tuettu aiemmin. Kansalaisuuden ottamista huomioon muilla aloilla arvioitiin Education and active citizenship in the European Union -ohjelmassa (Learning for active citizenship 1989; Osler 1997) sekä EU-tasolla että jäsenmaissa. Euroopan komission (2004) tiedonannossa nimeltä Kansalaisuus toimivaksi tarkasteltiin kansalaisuuden edistämistä ”nuoriso-, audiovisuaali- ja kulttuurialalla sekä kansalaisten osallistumista koskeva alalla”. Unionin perustuslain hylänneiden Alankomaiden ja Ranskan kansanäänestysten jälkeen käynnistettiin ”pohdinta-aika”, ja tässä yhteydessä Euroopan komissio (2005) lanseerasi niin kutsutun K-suunnitelman, jonka tavoitteena oli kutsua kansalaisia pohtimaan EU:n tulevaisuutta kansanvallan, kuuntelemisen ja keskustelun muodossa. Kulttuuritoimintaa linjataan Euroopan komission tiedonannoissa vuodesta 1977 lähtien (Commission of the European Communities 1977, 1982, 1987 ja 1992).

### ***Aineiston lajityypistä ja yhteisistä piirteistä***

Aineistoni asiakirjat on tuotettu osana EU-hallintoa, ja luen niitä teksteinä, joiden kautta hallitaan. Governmentality-tutkimuksis-

sa kiinnostuksen kohteena on valta ilman keskusta tai valta, jolla on monia keskuksia (Miller ja Rose 2008, 9). Euroopan unioni on valtakeskus, joka yhtäältä muodostuu monista vallan keskuksista ja toisaalta on yksi valtakeskus monien joukossa. Se voidaan nähdä uudenlaista hallintaa edustavana monitasoisena verkostomaisena hallintana, mutta yhtä hyvin myös melko perinteisenä institutionalisoituneena vallankäyttäjänä. Uudemmat vallankäyttäjät ja vallankäytön muodot tekevät välttämättömäksi tutkia myös perinteisiä toimijoita ja toimintaa uusista näkökulmista. Euroopan unioni kiinnostaa tässä tutkimuksessa siksi, että kyseessä on ristiriitainen ja ajankohtainen poliittinen projekti, jossa voi tutkia kansalaisuuden muotoilua lähes 'reaaliajassa'.

Olen kiinnostunut EU-asiakirjoista vallankäyttönä, joka tuottaa merkityksiä, interventioita, entiteettejä, prosesseja, kohteita, kirjoitettuja jälkiä, elämiä (Miller ja Rose 2008, 9). Cris Shore ja Susan Wrightin (1997, 12) mukaan politiikkalohkojen kieli ja diskurssit tarjoavat avaimen analysoida modernien valtasuhteiden arkkitehtuuria. Nicolas Rose (1999a, 4) katsoo, että hallintapyrkimyksiä rationalisoidaan muodollisesti juuri policy-dokumenteissa, ohjelmallisissa julistuksissa, pamfleteissa ja puheissa. Tällainen hallinta on vapaaehtoista käytöksen muokkaamista ja eroaa siis 'pakkokeinoista'. Tutkimillani EU-asiakirjoilla ei ole sitovaa valtaa, vaan ainoastaan epäsuoraa. Aineistosta ei siten voi tutkia mitään 'todellista' valta-asetelmaa, eli kenellä on valtaa, kenellä ei, kuinka paljon ja miten sitä käytetään. Siitä voi tutkia, millaista pelitilaa kansalaisille tekstissä luonnostellaan, mutta ei sitä, miten kansalaiset tuon tilan käyttävät ja täyttävät, jättävätkö he sen kokonaan huomiotta tai vaativatko kenties jotain muuta.

Olen valinnut tutkimuksen kohteeksi ohjelmatekstejä, jotka jo nimensä mukaisesti voidaan ymmärtää vallankäytöksi, sillä ohjelmillahan ohjelmoidaan, ohjeistetaan ja ohjataan (sanan etymologiasta katso Aarnio 1998, 9). Kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmilla luodaan raamit sille, minkälaista toimintaa tuetaan. Eri elimet käyttävät asiakirjoillaan valtaa siinä tarkasti säädellyssä prosessissa, jossa komission ohjelmaehdotuksia työstetään niin että tulokse-

na on valmis ohjelma. Mitchell Dean (1999, 211) määrittelee ohjelman yhdeksi hallinnallisen rationaliteetin aspektiksi. Hänen määritelmänsä mukaan ohjelmat ovat eksplisiittisiä, suunniteltuja pyrkimyksiä uudistaa tai muuttaa käytäntöjen regiimejä suuntaamalla niitä uudelleen tiettyjä tavoitteita kohti tai liittämällä niihin tiettyjä tarkoituksia. Ohjelmat muodostavat usein linkin teoreettisen tiedon ja käytännöllisten tavoitteiden välille.

Koska aineistoni asiakirjoissa on kyse kansalaisuuteen ja kulttuuriin liittyvän toiminnan raamittamisesta ja mahdollistamisesta, niitä voidaan pitää osana yhä suosittumpaa kansalaisten aktivointigenreä. Samanlaisia papereita tuotetaan hallinnon kaikilla tasoilla demokratian nimissä, ja aktiivisten kansalaisten tuottaminen onkin yksi Mitchell Deanin (1999, 17) mainitsemista hallinnan tavoitteista. Yksi aineistoni kansalaisuusohjelmista on nimeltäänkin ”toimintaohjelma aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi”.

Ohjelmatekstit ovat sekä ajatustavan ilmauksia että toiminnallisia. Toiminnallisuus voi esiintyä esimerkiksi vetoamuksena tietyn muutoksen puolesta tai vastaan (Palonen 1991, 11) tai valintoina ja taivutteluna (Pekonen 1995, 26). Toiminnallisuus ei liity siihen, että esimerkiksi EU:n asiakirjat kertoisivat jo suoritetusta toiminnasta tai pelkästään ohjeistaisivat tulevaa toimintaa, vaan toiminnallisuus on pikemminkin kielessä (katso myös Palonen 1997, 24–25; Pekonen 1995, 26). Eeva Aarnion (1998) mukaan puolueohjelmat ovatkin poliittisia tekoja itsessään. Tässä tutkimuksessa en pyri tutkimaan, mitä reaalisia tekoja EU-asiakirjat edeltävät tai seuraavat, vaan tutkin tekstiä toimintana — kansalaisuuden ja kulttuurin diskursiivisena tuottamisena. Käytännön esimerkki on vaikkapa se, kuinka EU-asiakirjoissa lukujen otsikoinnilla ja jäsenyyksellä järjestetään todellisuutta (hallintopapereiden ulkoasusta katso Tiililä 2000, 229–239), mutta kohteiden diskursiivista tuottamista voi asiakirjoissa tutkia monen muunkin piirteen kautta.

Ohjelmatekstejä voidaan itsessään pitää tekoina myös siksi, että niihin on kielen avulla kirjoitettu intentioita (Aarnio ja Kanerva 1995, 1; Pekonen 1991, 43–44; katso myös Koselleck 1979, 211–212; Wittgenstein 1980, 46). Tutkin siis tekoja sanoissa, sillä



käsitän retoriikan tutkimuksen näkökulmasta asiakirjojen kielenkäytön vakuuttamiseksi, jolla nimetään, luokitellaan, merkityksellistetään ja luodaan puhuttavia asioita. Asiakirjapuheella pyritään vaikuttamaan vastaanottajaan: häntä suostutellaan olemaan samaa mieltä ja häntä taivutellaan toimimaan halutulla tavalla (Pekonen 1991, 46–47). Tutkimani asiakirjat ovat puheakteja varsin konkreettisesti mielessä, sillä niillä saadaan lopulta aikaan ohjelma. Ne ovat myös tekoja, joiden kautta levitetään sanastoja ja käsityksiä EU-byrokratian sisällä ja sen ulkopuolella. Niissä otetaan määrittelyvalta itselle ja käytetään ja tarjotaan tietynlaisia argumentatiivisia ja retorisia kielen resursseja, joilla maailmaa voi jäsentää ja luokitella.

EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmia koskevat asiakirjat voidaan sijoittaa tekstilajiltaan samaan luokkaan puolueohjelmien kanssa. Unionin asiakirjoissa on toisaalta suuria aatteita ja maailmankatsomuksellisia periaatteita julistavien puolueen periaateohjelmien piirteitä, mutta niissä on myös pieniä ja teknisiä yksityiskohtia, minkä vuoksi ne muistuttavat myös puolueiden käytännöllisempiä toiminta- ja työohjelmia.

Kyösti Pekonen (1995, 25–26) näkee puolueohjelmien yhtenä tehtävänä sen muotoilemisen ja esiin tuomisen, keitä ja minkälaisia toimijoita 'me' olemme tai oman identiteetin uudelleenmäärittelyn ja yhtenäisyyden vahvistamisen varsinkin kriisitilanteissa. Tärkeää on tällöin vahvistaa ja toistaa yhteisiä periaatteita ja jättää erimielisyyttä lisäävät tekijät ohjelmien ulkopuolelle. Yhteisten periaatteiden toisteleminen ja erimielisyyksistä vaikeneminen on tyypillistä myös aineistoni asiakirjoissa. Kaikki yhteisöt ovat aina kuviteltuja, ja vaikka yhteisö koostuisikin lihaa ja verta olevista ihmisistä ja konkreettisista asumuksista, esineistä ja toimintatavoista, vasta yhteisön idea muodostaa ja ylläpitää yhteisön. Yhteisössä tuotetut tekstit ovat yksi tapa tutkia tätä ideaa — sitä miten yhteisöä tuotetaan ja uudelleentuotetaan. Voi olla, että kukin EU-toimielin rakentaa tuottamissaan asiakirjoissa omaa identiteettiään instituutiona erottuakseen muista toimielimistä, mutta näkyvämpää on kuitenkin se identiteettityö, jota kaikkien tuottajainstituutioiden asiakirjoissa

tehdään Euroopan unionin ja ”Euroopan” sisäisen yhtenäisyyden vahvistamiseksi. EU-tekstit kertovat siis jotain paitsi kansalaisuudesta, myös EU:sta ja sen tuottamisesta yhteisönä. Friedrich Engelsen (1959, 34) mielestä puolueen ”ohjelma on aina julkinen lippu, ja ulkomaailma arvostelee puoluetta tämän lipun mukaan”. Myös virallisia asiakirjoja voidaan mielestäni pitää tällaisina lippuina, joilla on suurta symbolista merkitystä ja joiden perusteella arvioidaan sitä organisaatiota, jota teksti edustaa.

Euroopan unionin asiakirjoissa näkyvät EU:n kielelliset konventiot ja muut toimintakulttuurit (katso Heikkinen 2000, 268–270), jotka johtuvat asiakirjojen paikasta EU:n päätöksentekoproseduurissa. Konvention sääntely tuntuu esimerkiksi siinä, että asiakirjojen retoriikka on hyvin kapeaa. Tutkimuksessaan poliittisesta oratoriosta ja vallasta traditionaalisissa yhteisöissä Bloch (1975, sit. Shore ja Wright 1997, 12) kuvaa ’formalisoituja koodeja’ ja lingvistisiä rituaaleja, jotka toimivat vallan välineinä. Ne siirtävät keskustelun pyhitetylle tasolle, jossa käyttäjien on pakko hyödyntää rajattua ja hyvin ritualisoitua metaforien, viittausten ja kuvien joukkoa. Tämä näkyy aineistossa siten, että samat ylempien tasojen asiakirjoista lainatut fraasit ja muotoilut toistuvat asiakirjasta toiseen.

Kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmien aloitusluvut ovat täynnä viittauksia aiempiin asiakirjoihin, erityisesti huippukokousten julkilausumiin. Nämä asiakirjat muodostavat tutkittavien asiakirjojen välittömän kontekstin. Kansalaisuus tai kulttuuri ei niissä ole yleensä pääosassa, mutta niiden noteeraamista pidetään tärkeänä unionikansalaisuuden perustamisprosessin kannalta. Joskus aiempia asiakirjoja kommentoidaan, niiden kannanottoja luonnehditaan vaikkapa ”oikeansuuntaisiksi mutta riittämättömiksi”, mutta enimmäkseen niitä kuitenkin ”tervehditään ilolla”. Näiden viittausten kautta ohjelmia auktorisoidaan ja motivoidaan sekä pyritään vakuuttamaan tekstien vastaanottajia ja saamaan omalle kannalle lisää auktoriteettia.

Assemblage-ajatuksen (katso esimerkiksi Newman ja Clarke 2009, 26) mukaisesti joskus hyvinkin erillisiltä tuntuvia aineksia

yhdistellään asiakirjoissa eri lähteistä yhteen asiakirjaan sommitelmaksi. Näin rakennetaan yhtenäistä tarinaa osoittamalla, että puheena olevasta asiasta on keskusteltu jo aiemmin. Kyseinen asiakirja ja sen kannanotot pyritään esittämään 'luonnollisina' seurauksina aiemmista keskusteluista ja muodostamaan looginen jatkumo. Alkuviittausten lisäksi asiakirjojen rakenteessa on muutakin yhteistä: perusteluista, tarpeista, arvoista ja kulttuuriperinnöstä edetään toiminnan tavoitteisiin ja keinoihin sekä yksityiskohtaisempiin kuvuksiin.

Yhteistä kaikille asiakirjoille on niiden varovainen retoriikka, joka todennäköisesti sisältää paljon kompromisseja. Varovainen retoriikka näkyy muun muassa siinä, että käsitteitä ei määritellä ja niihin on jätetty paljon tulkinnanvaraa. Koska hallinnolliset asiakirjat ovat osa tekstien verkostoa, jokaisessa asiakirjassa ei asioita esitellä eikä sanoja määritellä ja selitetä enää uudestaan, vaan oletetaan, että lukija tuntee aiheeseen liittyviä aikaisempia asiakirjoja (Hiidenmaa 2000, 39). Varovaisuutta voi selittää asiakirjojen asemalla hallinnossa ja sillä että sekä lähettäjät että vastaanottajat ovat kollektiiveja tuossa hallinnossa. Selittävä tekijä on myös asioiden monimutkaisuus. EU:n toimintaan kansalaisuuden ja kulttuurin alalla ei ole olemassa yhtä oikeaa vastausta, vaan siihen liittyy niin monia vaihtoehtoja, että ne on paketoitava kompromisseihin, ellei haluta päästää esiin asioiden ristiriitaisuutta. Kenties varovaisuutta selittää myös se, että ylikansallisessa organisaatiossa ei ole helppoa muotoilla sellaista 'yhteistä etua' kuin kansallisvaltioissa, vaan on otettava huomioon jäsenmaiden moninaisuus.

Tällaisista retorisisista ja poliittisista teksteistä on mahdollista lukea esiin valintoja: mitkä vaihtoehdot on hylätty ja mitkä hyväksytyt (katso Vihinen 1996, 222–223). Jo käsitteet itsessään ovat tulkinnanvaraisia. Aineistoni asiakirjat näyttävät paikoitellen siloisuudessaan vaihtoehdottomilta ja toisinaan taas asiat esitetään niin yleisesti ja abstraktisti, että tuntuu kuin mitään valintoja ei olisi haluttu tehdä, vaan kaikki vaihtoehdot olisi jätetty avoimiksi. Kuitenkin nekin sisältävät valintoja siitä, mistä puhutaan, mistä vaietaan, mitä kannatetaan ja mitä vastustetaan. Ilmaisutapaan (kertomusra-

kenne, käsitevalinnat, analogiat, luokittelut, metaforat) liittyvät valinnat tulevat yhä tärkeämmiksi ja retorisuus ja tulkinnanvaraisuus lisääntyvät entisestään, kun pelivaraa kasvatetaan jättämällä asioita auki ja välttämällä tiukkoja kannanottoja (Palonen 1997, 23–24).

## **UNIONIKANSALAIKUUDEN KEHITTÄMISEN PÄÄTEEMOJA**

Integraation kuluessa kansalaisuus on ollut monien kiistojen kohde, jolle on keskustelujen eri vaiheissa annettu monenlaisia merkityksiä, ja tulkintaerot ovat olleet suuria, vaikka painotukset ovat usein muuttuneet vähittäisesti. Kansalaisuus on liikkuva käsite, jolle ei voida antaa yhtä määritelmää, vaan sen muotoilu jatkuu edelleen. Tässä alaluvussa nostan esiin joitakin virstanpylväitä siitä monimutkaisesta prosessista, jossa kansalaisuus käsitteenä ja käytännönä on otettu mukaan Euroopan unioniin ja sitä edeltäviin organisaatioihin. Yhteisinä ohjaavina komponentteina integraatioprosessin muutoin diffuusille ohjelmalle Peter Kraus (2008, 5) erottaa liberaalin demokratian, kommunisminvastaisuuden ja hyvinvointivaltion säätelämän kapitalismin, joita kaikkia hän pitää reaktionä Euroopan kahtiajakoon (katso myös Laffan 2004, 78–79). Unionikansalaisuuden<sup>7</sup> kehittäminen osui kylmän sodan ja sen lientymisen aikaan, jolloin Eurooppa oli rautaesiripun halkaisema.

Otan esiin tilanteita, joissa uuden, muuttuvan organisaation asioita pyritään ratkomaan tuomalla organisaatioon muista konteksteista tuttu mutta kyseisessä organisaatiossa uusi käsite. Nämä esimerkit valottavat jotain siitä, mitä kansalaisuuden käsitteelle ja käsitteellä muuttuvassa EU-organisaatiossa eri tilanteissa tehdään. Pidän mielessä kunkin hetken ymmärtämisen poikkeuksellisenä (Walters ja Haahr 2005, 22–23), jolloin se, miten kansalaisuus milloinkin ymmärretään ei ole itsestään selvää tai luonnollista, vaan määrittyy kyseisen hetken kontekstista. Eri tilanteissa asioita konstruoidaan ongelmallisiksi eri tavoilla, ja niitä esitetään sellaisina, että niihin on mahdollista etsiä ratkaisuja ja niitä voidaan ohjelmoida. Tällainen problematisointi mahdollistaa uusien asioiden ottamista vallankäytön piiriin.

Kansalaisuuden ja kulttuurin välille luotu läheinen suhde on yksi teema, joka kansalaisuuskeskustelujen eri vaiheissa toistuu. Toinen keskusteluissa toistuva jännite on kansalaisuuden ja siihen liitettyjen liikkumisvapauksien ja muiden oikeuksien riippuvuus tai

riippumattomuus taloudellisesta toiminnasta. Myös se, kytetäänkö kansalaisuutta demokratiaan vai ei, nousee esille eri vaiheissa. Kansalaisuuden suhde kansallisuuteen läpäisee keskusteluja.

## Erityisoikeudet

Unionikansalaisuuden kehittämisen lähtöpiste on Euroopan integraation peruseriaa ihmisten, palvelujen, pääomien ja tavaroiden *vapaasta liikkuvuudesta*. Jotta liikkumisvapaus voidaan turvata, on nähty tarpeelliseksi taata jäsenmaasta toiseen liikkuville kansalaisille tasa-arvoinen kohtelu. Sen turvaamiseksi muotoiltiin Rooman sopimukseen *syrjintäkielto*, jonka mukaan kaikkia jäsenmaiden kansalaisia on kohdeltava tasapuolisesti asuinpaikasta riippumatta. Syrjintäkiellon taustalla voidaan nähdä se tosiasia, että kansalaisuus on erottelava status, jonka nojalla valtioissa voidaan suosia valtion 'omia' kansalaisia ja syrjiä muita (Hindess 2001, 95; katso myös Hindess 2002). Rooman sopimuksen syrjintäkiellon avulla tätä muiden kuin omien kansalaisten syrjintää haluttiin kieltää, ja lopulta unionikansalaisuudella tuoda jäsenmaiden kansalaiset keskenään samaan asemaan. Syrjintäkielto on alkupiste, josta monet unionikansalaisuuden perustamista tai jäsenmaiden kansalaisten asemaa koskevat seuraavien vuosikymmenten puheenvuorot lähtivät. Syrjintäkiellon lausuminen Rooman sopimuksessa on luonut mahdollisuustilan koko unionikansalaisuuden kehittämiseksi, ja sille, että sitä on kehitetty juuri syrjintäkiellon ja erityisoikeuksien pohjalta.

Syrjintäkieltoon vetoaminen teki mahdolliseksi katsoa, että yhden jäsenmaan kansalaisuus voisi taata oikeuksia myös toisessa jäsenmaassa. Nämä niin kutsutut *erityisoikeudet* ovat yksi osa syrjintäkiellossa edellytettyä tasa-arvoista kohtelua, ja niistä keskustelu on olennainen osa unionikansalaisuuden kehittämistä. Näiden erityisoikeuksien takaamiseksi haluttiin sittemmin kehittää erityinen asema, unionikansalaisuus. Unionikansalaisuuden juuret ovat siis liikkumisvapauksissa ja sitä on kehitetty syrjintäkiellon ja erityisoikeuksien ympärille. Näin kehystetty kansalaisuus näyttäytyy ka-

peana ja ei-kiistanalaisena käsitteenä, jolla voidaan ratkaista jäsenmaiden liikkuvien kansalaisten asema: unionikansalaisuus on liikkumisvapautta edistävä status joka antaa jäsenmaiden kansalaisille tasavertaisen aseman toisessa jäsenmaassa.

Keskustelu kansalaisuudesta virisi tilanteessa, jota on kuvattu käännekohtaksi ja paradigman vaihdokseksi integraation historiassa (Wiener 1998, 66). 1970-luvun alussa yleisen mielipiteen vähentynyt tuki integraatiolle, muutokset maailmantaloudessa ja tarve ”puhua yhdellä äänellä” kansainvälisillä areenoilla (Dokument über die Europäische Identität 1973, 132–134) haastoivat kehittämään integraatiota uudella tavalla. Pelkkä talousintegraatio ja uusfunktionaalinen käsitys integraation etenemisestä ei enää riittänyt, vaan oli vahvistettava *identiteettiä*. Ensimmäinen laajentuminen koettiin Irlannin, Iso-Britannian ja Tanskan liittyessä Euroopan yhteisöön vuoden 1973 alussa. Nämä tekijät yhdessä loivat tilaisuuden pohtia EY:n yleisiä suuntaviivoja ja institutionaalisia muutoksia. Tässä tilanteessa poliittinen integraatio ja poliittisen unionin luominen nousivat selvemmin tavoitteeksi (Wiener 1997, 555; Wiener 1998, 63–66). Kööpenhaminan identiteettijulistuksessa (Dokument über die Europäische Identität 1973, 131–134) identiteetin uskottiin edistävän EU-maiden yhteisen politiikan muotoilemista ja erityisesti ulkopoliittikan yhtenäistämistä. Pariisissa vuosina 1972 ja 1974 pidettyjen huippukokousten myötä kansalaisuudesta alettiin puhua talouskontekstin ulkopuolella (O’Leary 1996a, 18; katso myös Shore ja Black 1996, 275–276).

Erityisoikeudet nähtiin tapana tuottaa yhteenkuuluvuudentunnetta ja identiteettiä. Kansalaisten ’eurooppalaisen’ identiteetin uskottiin kehittyvän, kun he kokevat, että he saavat toisessa jäsenmaassa oleskellessaan samanlaista kohtelua ja oikeuksia kuin kyseisen jäsenmaan ’omat’ kansalaiset. Identiteetin luominen kiedottiin siis yhteen syrjintäkiellon ja oikeuksien kanssa. Toinen konkreettinen identiteetinrakennuskeino oli passiunionin muodostaminen. Erityisoikeuksia ja passiunionia Antje Wiener (1997, 538, 540) pitää Euroopan yhteisön kansalaisuuspolitiikan keskeisinä asiakokonaisuuksina, joiden kautta hän jäljittää unionikansalaisuuden pe-

rustamista. Hän tähdentää, kuinka molemmat kokonaisuudet koskettavat kansalaisuuden perinteisiä ydinsisältöjä: erityisoikeuksilla puututtiin vaalioikeuksiin ja passiunionilla rajojen ylittämiseen.

Identiteetin osatekijöinä nähtiin 1970-luvun puheenvuoroissa erityisoikeuksien ja passiunionin ohella myös abstraktimpaa yhteenkuuluvuutta. Kulttuurin merkitystä integraatiossa alettiin korostaa jo 1960- ja 1970-luvulla, ja puhe kulttuurista oli puhetta yhdestä eurooppalaisesta kulttuurista, jonka jäsenmaiden asukkaiden katsottiin jakavan. Euroopan talousyhteisö ymmärrettiin yhteisönä, joka on jotakin enemmän kuin jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Näin idea 'eurooppalaisuudesta' laajensi *acquis communautaire* diskursiivisella tasolla (Wiener 1997, 538). Identiteetin ja yhteenkuuluvuuden luominen liittyi pyrkimyksiin tuoda integraatio lähemmäksi ihmisiä.

Tyypillistä 1970-luvun keskusteluille oli siis kansalaisuuden, identiteetin ja oikeuksien liittäminen yhteen. Passiunionia, erityisoikeuksia, vaalioikeuksia ja Euroopan unionin käsitettä koskevassa neuvoston asiakirjassa 1970-luvulla kansalaiset ymmärrettiin integraation osallistujiksi ei kuluttajina vaan ensimmäistä kertaa kansalaisina (Wiener 1997, 539–540). Käsitys kansalaisesta muuttui siten *acquis communautaire*n uudeksi epämuodolliseksi resurssiksi (Wiener 1997, 540).

## **Kulttuuri-identiteetti**

Uusi vaihe unionikansalaisuuden historiassa alkoi Eurooppa-neuvoston kokouksessa Fontainebleaussa 1984, mikä Antje Wienerin (1998, 126) mukaan merkitsi paradigmanmuutosta koko integraatiossa (katso myös Maas 2007, 35). 1980-luvulla policyjä muotoiltiin markkinaorientoituneen paradigman kontekstissa ja tavoitteena oli rakentaa *yhteismarkkinat* ilman sisäisiä rajoja vuoteen 1992 mennessä (Wiener 1997, 555). Uusi paradigma kohdisti huomion työntekijäkansalaisen liikkuvuuteen taloudellisen joustavuuden ennakoehdona. Polityyn osallistumisen eli äänestysoikeuden sijaan tär-



keäksi kansalaisuusikäytännön aspektiksi nostettiin sosioekonomi-  
nen osallistuminen. (Wiener 1997, 542.)

Toinen merkittävä käännekohta muodostui Fontainebleaun Eurooppa-neuvoston asettaman People's Europe -komitean vuonna 1985 laatimista raporteista. *Kulttuuristen* tekijöiden tärkeydestä oli puhuttu integraation alusta asti, mutta People's Europe -komitean perustamisen ja sen raporttien myötä kulttuuriset tekijät nostettiin keskiöön. Raportit ovat näkyvin merkki diskursiivisesta siirtymästä, jossa kulttuuriset tekijät otettiin keskeisiksi elementeiksi koko integraation edistämässä (Shore 2000, 25), ja niitä on pidetty käännekohtana kansalaisuutta ja koko integraatiota koskevassa keskustelussa. Niiden on tulkittu luoneen agendan ”uuden eurooppalaisen järjestyksen keksimiselle” (Shore ja Black 1996, 286; Shore 1993).

Samalla kun käsitys integraatiosta muuttui, muuttui myös käsitys kansalaisista. Kansalaista ei enää nähty vain taloudellisena toimijana, matkustajana, työntekijänä tai kuluttajana, johon kohdistetaan pääasiassa talouteen liittyviä säädöksiä, vaan kansalaisuuttakin määriteltiin kulttuurin kielellä. People's Europe -kampanjan myötä painopiste siirtyi kansalaisuuden kulttuurisiin ja symbolisiin ulottuvuuksiin (Shore ja Black 1996, 286). Kulttuuristen tekijöiden korostaminen painottuu kansalaisuuden yhteen ulottuvuuteen eli identiteettiin. Oikeuksia, velvollisuuksia tai osallistumista tällainen retoriikka koskettaa vain vähän. Unionikansalaisuuden ymmärtämiseksi on oikeuksien ja osallistumisen rinnalla siksi välttämätöntä tarkastella myös identiteettiä kansalaisuuden ulottuvuutena.

People's Europe -raportit keskittyivät jokapäiväiseen elämään, arvoihin ja symboleihin (Committee on a People's Europe 1985, 22–23, 10, 29), vaikka niissä listattiin myös vaali- ja muita oikeuksia (ibid., 11–12, 21–28). Oikeudet ja identiteetti liitettiin yhteen People's Europe -komitean jälkimmäisessä raportissa samaan tapaan kuin 1970-luvun kansalaisuuskeskusteluissa. Siten raporteissa jatkettiin 1970-luvun erityisoikeusdiskurssia, mutta samalla niissä jatkettiin myös keskustelua identiteetistä. Tässä identiteettidiskurssissa vahvistettiin käsitystä Euroopan integraatiosta pyrkimyks-

senä ihmisten muodostamaksi yhteisöksi. Molemmat diskurssit loivat mahdollisuuksia unionikansalaisuuden kehittämiseen.

People's Europe -raporttien jokapäiväistä elämää koskevissa ehdotuksissa kansalaiset nähtiin kohteina, joille Euroopan yhteisöä pyritään tekemään näkyvämmäksi, ja vastaanottajina – esimerkiksi matkustajina tai työntekijöinä – joita asiat koskevat ja joiden elämään EY/EEC vaikuttaa. Nämä ehdotukset kuvastavat osin Karlheinz Neunreitherin (1995) nimeämää segmentoitua tai funktionaalista käsitystä kansalaisesta.

Raporttien arvoja ja symboleja koskevat ehdotukset kertovat toisenlaisesta suhteesta kansalaisiin kuin arkielämää ja kulttuuria koskevat ehdotukset. Siinä ihmistä ei Karlheinz Neunreitherin (1995) mukaan nähdä toimintasegmenttien valossa, vaan huomiota kiinnitetään hänen identiteettiinsä ja sen kansallisiin, alueellisiin, kulttuurisiin, kielellisiin ynnä muihin elementteihin. Ensimmäisenä selkeänä merkinä tästä lähestymistavasta Neunreither pitää People's Europe -raporteissakin harjoitettua valtiosymbolien etsintää talousliitolle, mikä merkitsi Neunreitherin mukaan myös pyrkimystä vahvistaa kansallisvaltioihin liittyviä elementtejä eurooppalaisessa kansalaisuudessa. People's Europe -raporteissa ehdotetuista symboleista lippu, hymni ja Eurooppa-päivä ovat päätyneet ”unionin tunnuksiksi” nykyisiin perussopimukseen (Sopimus Euroopan perustuslaista 2004, 19; Lissabonin sopimus... 2007, 267). Tämä lähestymistapa heijastelee Neunreitherin mukaan poliittisten johtajien kaipuuta poliittiseen identiteettiin. Suunta on siis tässäkin kansalaisuuskäsityksessä johtajista kansalaisiin. Lähestymistapa tuottaa Neunreitherin mukaan käsityksen poliittisista mutta epäsuorista kansalaisista, joilla on heikkoa poliittista itse-identifikaatiota joko symboleiden kautta tai niukkojen poliittisen osallistumisen muotojen kautta. (Neunreither 1995, 9–13.)

People's Europe -raporteissa integraation symboleiksi otettiin kulttuurisia asioita ja kulttuurin eurooppalaista aspektia korostettiin. Näin pyrittiin luomaan yhteenkuuluvuudentunnetta ja saamaan kansalaisia identifioitumaan toisiinsa ja Euroopan yhteisöön, mikä asetettiin tavoitteeksi jo 1970-luvun alussa. Puhe kulttuurista on

siis pyrkimystä tuottaa yhteisöä ja sen jäseniä. Vaikka integraatio on keskittynyt talouteen, ihmisten yhteisö on ollut integraation tavoitteena alusta alkaen (Maas 2007, viii), ja People's Europe -slogania on käytetty koko EU:n kantavana metaforana (Shore ja Black 1996, 275). Kansalaisuus ja kulttuuri ovat siten myös identiteettipolitiikkaa, jota unionikansalaisuuden eri vaiheissa on harjoitettu niin suhteessa kansalaisiin, jäsenvaltioihin kuin ulkopuolisiinkin valtioihin.

Jos unionikansalaisuuden kehittäminen alkoi 1970-luvun EY:ssä koetusta identiteettikriisistä ja sen virallistaminen osui legitimitteettikriisiin, niin tutkimusaineistoni 2000-luvun kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa puolestaan kansalaisuutta muotoillaan identiteettikriisissä, joka kiteytyi perustuslain laatimisprosessiin ja etenkin perustuslain hylkäämiseen Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestyksissä vuonna 2005. Tässä kriisissä kävi entistäkin selvemmäksi, että yhteistä eurooppalaista identiteettiä ei voida rakentaa ylhäältäpäin (Kraus 2008, 9). Tutkimusaineistossani identiteetistä kuitenkin keskustellaan paljonkin, ja analysoin, millainen merkitys sille annetaan unionikansalaisuudessa.

## Demokratia

Yksi unionikansalaisuuden kehittämisen lähtökohta oli *demokratiavaje*. Vuonna 1979 Euroopan parlamentti valittiin ensimmäisen kerran välittömällä vaaleilla. Siihen mennessä parlamentin jäsenet oli valittu kansallisista parlamenteista, eikä kansalaisilla ollut mahdollisuutta vaikuttaa EY:n päätöksentekoon. Parlamentin puheenjohtaja Emilio Colombo liitti uudistuksen integraation kehitykseen ja yhteisönrakennukseen lausumalla, että suora vaali merkitsi uutta vaihetta yrityksissä muuttaa kaupallinen yhteisö kansalaisten yhteisöksi. (Maas 2007, 34.)

1980-luvulla tietoisuus demokratiavajeesta lisääntyi äänestysaktiivisuuden jäätyä matalaksi vuoden 1984 parlamenttivaaleissa (Sassatelli 2009, 51). Alettiin nähdä yhä ongelmallisempaa

na, että jäsenmaasta toiseen muuttavat työntekijät eivät päässeet mukaan uuden kotimaansa polityyn, vaan menettivät pääsyn poliittiseen osallistumiseen. Ratkaisuksi ehdotettiin vaalioikeuksien myöntämistä muuttajille asuinmaansa paikallisvaaleissa (Wiener 1997, 542). Työntekijäkansalaisen vapaan liikkuvuuden yhdistäminen vaalioikeuksiin merkitsi diskursiivista muutosta EY:n kansalaisuusikäytännössä (Wiener 1997, 543). Vaalioikeuksien myöntämistä Euroopan parlamentin vaalissa ja asuinmaan paikallisvaaleissa voidaan pitää merkinä poliittisen unionin luomispyrkimyksistä, joihin unionikansalaisuuskin on liitetty (esimerkiksi Meehan 1993, 147). Huolimatta vaalioikeuksien myöntämisestä Euroopan parlamentin vaaleissa ja asuinpaikan paikallisvaaleissa, kansalaisuutta ei silti 1970- ja 80-luvulla mitenkään itsestään selvästi liitetty kansalaisten vallan lisäämiseen tai EY:n demokratisoimiseen. Kansalaisuuden rajaaminen erityisoikeuksien ja syrjäntäkiellon sekä ihmisten Euroopan kehyksiin mahdollisti demokratiasta vaikenemisen.

Myös Maastrichtin sopimuksen kansalaisuusartiklan muotoilussa suhde demokratiaan oli häilyvä. Sopimusta edeltävissä hallitustenvälisissä neuvotteluissa unionikansalaisuuden suhdetta unionin demokraattiseen legitimizeettiin muotoiltiin toisinaan tiiviimmäksi ja toisinaan väljemmäksi (O’Leary 1996a, 23–28). Demokratiasanaa ei käytetä Maastrichtin sopimuksen kansalaisuusartiklassa, ja koko sopimuksessakin vain kuusi kertaa. Roel De Lange (1995, 111) väittääkin, että kun kansalaisuudesta puhutaan ei-kiistanalaisena liikkuvuuteen keskittyvänä käsitteenä, demokratiasta ei tarvitse keskustella.

Unionikansalaisuuden yhteys demokratiaan on pysynyt epäselvänä ja ongelmallisena, eikä Euroopan unionin ja unionikansalaisuuden perustaminen ratkaissut legitimizeettivajetta, johon unionikansalaisuuden perustaminen on liitetty (esimerkiksi Bellamy ja Warleigh 2001, 3; Kraus 2008, 6). Antje Wienerin (1998, 45) mukaan legitimaatio ja demokratia nostettiinkin agendalle vasta 1990-luvulla, jolloin policy-paradigma kääntyi kohti uudistettua unioninrakentamisprojektia.

Maastrichtin sopimuksen jälkeen jatkuneet demokratiavajetta ja legitimiteettiä koskevat keskustelut johtivat perustuslakiprosessiin (Kraus 2008, 13–15). Kansalaisuus käsitellään perustuslakiehdotuksessa (Sopimus Euroopan perustuslaista 2004, 19) samassa osastossa kuin perusoikeuskirjaan pohjautuvat perusoikeudet, ja siinä luetellaan samat kansalaisten oikeudet kuin Maastrichtin ja Amsterdamin sopimuksissa (1997). Perustuslakia ei ratifioitu, mutta sen kansalaisuusmuotoilut sisällytettiin Lissabonin sopimuksella uudistettuihin perustamissopimukseen. Nämä ”määräykset demokratian periaatteista” sisältävät muun muassa perustuslakisopimuksessa lanseeratun oikeuden kansalaisaloitteeseen. Vähintään miljoona kansalaista useasta jäsenvaltiosta voi tehdä aloitteen, jossa komissiota kehoitetaan tekemään aloite ”asioista, joissa näiden kansalaisten mielestä tarvitaan unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi” (Lissabonin sopimus... 2007, 15). Tämä implikoi demokratiavajeen ottamista vakavammin ja sen tunnustamista, että unionikansalaisuus on myös poliittinen status, joka oikeuttaa vallankäyttöön.

Keskusteluja unionikansalaisuudesta voidaan tulkita muutokseksi, jossa käsitteellinen ja poliittinen muutos tapahtuvat eri tahdissa (Schultz 1979, 65–67; Koselleck 2006, 62). Unionikansalaisuuden käsite on otettu käyttöön ja virallistettu, mutta sillä ei vielä ole toimivaa vastinetta poliittisessa todellisuudessa. Käsitemuutos tapahtuu siis ennen tai ilman poliittista muutosta. Toisaalta voidaan ajatella, että unionikansalaisuuden kehittäminen liittyy poliittisen todellisuuden muutoksiin siinä mielessä, että sillä on haluttu vastata niihin ongelmiin, joita liikkuvuus on aiheuttanut jäsenmaiden asukkaille. Tällöin unionikansalaisuuden käsitteen käyttöönotto seuraisi poliittista muutosta.

## **Kansalaisuus kiistanalaisen yhteisön jäsenyytenä**

Yhteistä unionikansalaisuuden kehittämisen eri vaiheille on kansalaisuuden liittäminen integraation edistämiseen. Kansalaisuudel-

la on tavoiteltu talousintegraation vauhdittamista, jäsenmaasta toiseen muuttaneiden aseman parantamista, identiteettikriisin ratkaisemista, demokratiavajeen paikkaamista sekä integraation ja EU:n legitimaatiota. Unionikansalaisuudella on pyritty tukemaan yhteisön rakentamista ihmisten yhteisönä ja kansalaisten identifioitumista siihen. Puhe vaalioikeuksista implikoi käsitystä integroituvasta yhteisöstä poliittisena yhteisönä, ja keskustelemalla kulttuurista tuotetaan kulttuuriyhteisöä. Integraation historiassa nämä keskustelut ovat ajoittain limittyneet toisiinsa, kuten People's Europe -raporteissa. Sen sijaan Maastrichtin sopimuksessa oikeuksista, kulttuurista ja identiteetistä keskustellaan erikseen. Kansalaisuusartikla keskittyy oikeuksiin eikä identiteettiä tai kulttuuria mainita. Kulttuurista ja identiteetistä sen sijaan puhutaan sopimuksen johdannossa sekä erillisessä kulttuuriartikkelissa, jolla virallistettiin kulttuuri EU:n politiikkalohkona.

Ydinkysymys eri vaiheissa on ollut, nähdäänkö Euroopan unioni jäsenvaltioiden yhteisönä vai ihmisten yhteisönä. Integraatio alkoi jäsenvaltioiden yhteistyönä, ja sen legitimizeetti perustui jäsenmaihin. 1970-luvun alussa identiteettikriisin myötä nähtiin funktionalistisen integraation rajat ja alettiin etsiä toisenlaista integraatiomallia. 1980-luvulla integraatio keskittyi yhtäältä markkinoiden rakentamiseen ja toisaalta määrittelemään integroituvaa yhteisöä kulttuurisesti. Maastricht-kansalaisuus painottaa Euroopan unionia ihmisten yhteisönä, jonka legitimizeettiä haetaan suoraan jäsenmaiden asukkailta. Unionikansalaisuutta on tuotettu palvelemaan kaikkia näitä tavoitteita.

Suhtautuminen unionikansalaisuuteen vaihtelee sen mukaan, mitä mieltä ollaan Euroopan unionista yhteisönä ja integraatiosta yleensä. Eri puhujat esittelevät omia käsityksiään siitä, millainen Euroopan unioni on tai millainen sen pitäisi olla, ja näin ovat muodostuneet esimerkiksi uusfunktionalistien, intergovernmentalistien, federalistien ja supranationalistien leirit. Vallan näkökulmasta Joseph Weiler (1999, 270–278) tarkastelee EU:n rakennetta kolmen eri hallintotavan yhdistelmänä: jotkut osat EU-hallinnosta ovat kansainvälisiä (tai hallitustenvälisiä), jotkut ylikansallisia ja toiset alikansallisia.

Euroopan unioni on nähty sekä täysin ainutlaatuisena erityistapauksena että joidenkin jo tunnettujen yhteisömuotojen variaationa (Kraus 2008, 59–61). Peter Kraus (2008, 58–70) painottaa EU:n valtionkaltaisia piirteitä ja korostaa EU:n kiinnittymistä jäsenvaltioihin. Hän nimittää Euroopan unionia monikansalliseksi yhteisöksi, jossa nationalismi ja transnationalismi ovat jännitteisessä suhteessa toisiinsa. Richard Bellamyn ja Alex Warleigh'n (2001, 4) mielestä Euroopan unioni on samalla kertaa sekä ylikansallinen että hallitustenvälinen, millä he selittävät unionikansalaisuuden ja jäsenvaltiokansalaisuuden tiivistä yhteyttä. Myös Gerard Delanty (1995, 142–145) liittyy EU:n rakentamisen jäsenvaltioiden pyrkimykseen ja niiden palvelemiseen. Uusfunktionaalisen käsityksen mukaan Euroopan unioni on ennen kaikkea hallinnollinen yhteisö, jossa integraatio etenee pääasiassa EU-instituutioiden sisällä tehtyjen päätösten ja toimenpiteiden kautta ja leviää politiikanalalta toiselle lojaalisuuden samalla vähittäisesti siirtyessä kansalliselta tasolta eurooppalaiselle (Bellamy ja Warleigh 2001, 6; Diez 2001b, 6, 8). Thomas Christiansen, Knud Erik Jörgensen ja Antje Wiener (2001, 11) puolustavat konstruktivistista lähestymistapaa Euroopan unioniin, jolloin integraatiota tutkitaan prosessina ja kysytään, millaista muutosta se merkitsee ja missä määrin ja millä tavoin uusi poliittinen yhteisö on muotoutumassa Eurooppaan. Myös Bellamy ja Warleigh (2001, 3–11) korostavat EU:n jatkuvaa muutosta: EU ei ole valmis järjestelmä, vaan monimuotoinen ”kokeellinen polity”, jossa asiat muuttuvat eriaikaisesti ja eri tavoin.

Jürgen Neyer ja Antje Wiener (2010, 1–2) kuvaavat Euroopan unionia koskevien käsitysten moninaisuutta laiva-metaforalla. He vertaavat EU:a puolivalmiiseen laivaan, jonka miehistö seilaa merellä ilman karttaa, ilman suunnitelmaa siitä, miltä valmiin laivan tulisi näyttää, sekä ilman kapteenia ja yhteistä kieltä. Miehistön jäsenet edustavat omien kotisatamiensa purjehduskerhoja eivätkä mielellään taivu toisten ehdotuksiin. Jo purren alkuperäiset rakentajat ovat jakautuneet kahteen leiriin, joista toiset kannattavat laivan rakentamista täydellisesti varustelluksi kaikkia muita mahtavammaksi alukseksi ja toiset puolestaan vaatimattomammaksi pur-

kiksi. Epätietoisuutta on myös matkan päämäärästä. Thomas Diez (2001a, 85) vertaa Euroopan unionin tutkimista eläintutkijan työhön, jonka tehtävänä on uuden otuksen tunnistaessaan nimetä se tietyn kielijärjestelmän ja tiedon puitteissa. Joskus ongelma EU:n sopivasta nimityksestä kierretään käyttämällä Jacques Delorsin (2001, 7) ilmaisua tunnistamaton poliittinen objekti (unidentified political object, UPO). Nähdäänpä EU-yhteisö millaisena tahansa, unionikansalaisuutta tutkittaessa on asetettava kysymyksiä sen legitimitetistä ja demokratiasta sekä unionikansalaisuuden merkityksestä niille (Bellamy ja Castiglione 1998, Wiesner 2008).

Euroopan unionin suhde demokratiaan on kenties keskeisin kysymys keskusteluissa, joissa pohditaan, millainen yhteisö EU on. Tutkimuksissa unionia ja unionikansalaisuutta lähestytään usein demokratian näkökulmasta kysyen, kuinka demokraattisia ne ovat ja miten ne voisivat olla vielä demokraattisempia (esimerkiksi Bellamy ja Castiglione 1998 ja 2000; Bellamy ja Warleigh 2001, 9–11; Schmitter 2000; Weiler 1999, 278–285, 346; Wiesner 2008, 118–119). Peter Kraus (2008, 1) ryhmittelee EU:n demokraattisuutta koskevat käsitykset karkeasti kahteen joukkoon. Toiset mielipiteet edustavat kantaa, jonka mukaan integraatio nakertaa demokraattisen kansallisvaltioiden suvereniteettia, kun taas toiset näkevät integraation mahdollisuutena kansallisvaltiot ylittäviin demokratian muotoihin. Joidenkin näkemysten mukaan demokratiavaje voidaan ratkaista ja Euroopan unionia legitimoida turvaamalla jäsenvaltioiden autonomiaa luottaen niiden demokraattisuuteen, jolloin Euroopan unionia tulisi kehittää hallitustenvälisenä yhteistyönä. Toisten mielestä taas on lisättävä EU:n omaa demokraattisuutta, jolloin unionia pitäisi kehittää ylikansallisen yhteenliittymän suuntaan. (Kraus 2008, 15–21.)

Myös EU:n demokraattisuutta koskevissa keskusteluissa jakolinjat liittyvät kulttuuriin. Kansallisvaltioiden merkityksen painottajat – joita Peter Kraus (2008, 27–28) kutsuu ’westfaliaaneiksi’ – ajattelevat, että poliittista integraatiota ja identiteettiä ja siten EU-demokratiaa ei voi olla ilman kulttuurista integraatiota ja identiteettiä. Heidän mukaansa eurooppalaiselle demokratialle ei



ole olemassa riittävää sosiokulttuurista perustaa, sillä poliittisesti relevantit kollektiiviset identiteetit ovat kiinni kansallisvaltioissa. Postnationalistit puolestaan kannattavat Euroopan unionin rakentamista 'kosmopolikseksi', demokseksi, joka ei pohjaudu kulttuuriin vaan jaetuista moraalisisista arvoista nousevaan suostumukseen. Hallitustenvälisyys painottaa jäsenvaltioiden kansallisten kulttuurien merkitystä unionissa, kun taas ylikansallisuus voi rohkaista kulttuuristen identiteettien muotoiluun kansallisvaltiotason ala- ja yläpuolella ja identiteettivaihtoehtojen uuteen poliittiseen muodostelmaan (Kraus 2008, 36). Näiden periaatteiden samanaikainen mutta ristiriitainen vaikutus EU-integraatiossa on Krausin (2008, 36, 43) mukaan huomioitava käsiteltäessä kysymystä eurooppalaisesta demoksesta.

EU-yhteisöä ja integraatiota koskevien jakojen ytimeistä löytyy siis kysymys kulttuurin ja politiikan suhteesta. Kun EU-yhteisön rakentamista lähestytään kansallisvaltiokontekstista, EU:n kehittämisen esteenä pidetään vahvojen identiteettisiteiden ja kansatunteen puuttumista (Kraus 2008, 9). Postnationaalisten ja kosmopolitaanisten lähestymistapojen kannattajat taas katsovat, että integraatiossa ei tule pitäytyä aiemmissä kansallisissa malleissa ja pitävät nimenomaan etuna sitä, että EU-integraatiota ei voida perustaa yhteisen kulttuuri-identiteetin varaan (Kraus 2008, 9, 27). Peter Kraus (2008, 29) kuitenkin kritisoi sekä 'westfaliaaneja' että kosmopolitaaneja siitä, että ne molemmat jättävät huomiotta moninaisuuden implikaatiot Euroopan integraatiolle. Kummassakaan suuntauksessa ei hänen mukaansa arvioida riittävästi kulttuurisen moninaisuuden ja demokraattisen kansallisvaltion monimutkaista suhdetta.

Nähdäänpä integroituva yhteisö millaisena tahansa, tärkeä teema kansalaisuuskeskusteluissa on joka tapauksessa kansalaisuuden irrottaminen kansallisuudesta siten, että yhden jäsenmaan kansalaisuuden nähdään takaavan oikeuksia myös toisessa jäsenmaassa. Liikkumisvapaus, syrjintäkielto ja erityisoikeudet ovat kaikki periaatteita, joita on käytetty perusteena pyrkimyksissä irrottaa kansalaisuus kansallisuudesta unionikansalaisuutta kehitettäessä. People's Europe -raportit osallistuivat omalla tavallaan kan-

salaisuuden irrottamiseen kansallisuudesta. Kun kansallisvaltiokansalaisuutta on määritelty kansallisiksi nimetyillä territorioilla ja kulttuurilla, People's Europe -metaforalla viitataan integroituvaan Eurooppaan 'meidän yhteisenä alueenamme'. Kuten kansallisvaltioille, tuolle alueelle annettiin kulttuurista sisältöä muun muassa People's Europe -raporteissa listatuilla ehdotuksilla, kun talouden ei katsottu riittävän integraation edistämiseen.

Näin Euroopan unioni puuttuu valtioiden ja kansalaisuuden väliseen linkkiin ja valtioiden valtaan suhteessa kansalaisiin. Kansalaisuuden liittäminen kansainväliseen organisaatioon rikkoo kansalaisuuden ja valtion tiivistä yhteyttä (katso myös Preuss 1998, 148–149). Sen liittäminen talousorganisaatioon puolestaan rikkoo ainakin periaatetasolla käsitystä kansalaisuudesta poliittisen yhteisön jäsenyytenä tai kulttuurisesti määritellyn kansallisvaltion jäsenyytenä. Unionikansalaisuus irrottautuu valtiosta myös siinä, että kumpikaan unionikansalaisten vaalioikeuksista ei liity jäsenvaltiotasoon. Toisaalta unionikansalaisuus noudattaa kansallista kansalaisuuskäsitystä, koska se riippuu jäsenvaltioiden kansalaisuudesta, jonka myöntämisestä päättävät jäsenvaltiot. Joka tapauksessa unionikansalaisuus kyseenalaistaa kansallisuuden ja kansalaisuuden välisen yhteyden ja problematisoi siten myytin kansallisesta identiteetistä, joka oli olennaista kun kansallisvaltioiden rajoja pystytettiin (Wiener 1997, 531). Unionikansalaisuus merkitsee siis murrosta hyvin keskeiseen asiaan politiikan teoriassa ja käytännössä ja kansainvälisessä järjestelmässä. Kansalaisuuden ja kansallisuuden välisen suhteen väljentäminen koskee niin vallanjakoa, kulttuuria kuin aluettakin.

Unionikansalaisuus ei ole toteutunut suunnitellulla tavalla. Esimerkiksi Fiorella Dell'Olion (2005, 3) mukaan unionikansalaisuuden ja sen avulla tavoitellun eurooppalaisen identiteetin vahvistamisen yhteys sosiaaliseen todellisuuteen on heikko, koska sillä ei ole vastinetta julkisten asenteiden tasolla. Richard Bellamy ja Alex Warleigh (2001, 3) kritisoivat unionikansalaisuutta kiinteästä suhteesta jäsenmaiden kansalaisuuteen, jolloin muut EU-maiden asukkaat rajataan ulos. Unionikansalaisuus ei heidän mielestään myös-

kään paranna EU:n poliittista vastuullisuutta tavallisten ihmisten silmissä, jotka eivät ehkä ole huomanneet koko asiaa. Sitä paitsi se vain kodifioi ne oikeudet, jotka EU:n lainsäädäntö ja politiikat jo lupaavat jäsenmaiden kansalaisille. Kaiken lisäksi unionikansalaisuuden takaama oletettu tasa-arvoisuus on heidän mielestään pikemminkin yhteisen hallitsijan vallassa olevien alamaisten tasa-arvoa kuin sellaisten kansalaisten tasa-arvoa, jotka kykenevät hallitsemaan ja olemaan hallittuina vuorotellen. Síoфра O’Leary (1996b, takakansi) tiivistää, että unionikansalaisuus on huonosti suunniteltu ja toteutettu yritys pikemminkin peittää kuin ratkaista EU:n demokraattisia vaikeuksia, eikä se voi saavuttaa sille asetettuja tavoitteita demokratiavajeen korjaamisesta ja ihmisten identifioitumisesta unioniin – juuri siksi, että sen takaamat oikeudet ovat rajoitettuja ja että se sulkee ulos jäsenmaiden pitkäaikaisia asukkaita.

Tutkimusaineistoni asiakirjat ovat osa niitä pyrkimyksiä, joilla unionikansalaisuutta kaikesta huolimatta pyritään rakentamaan. Unionikansalaisuuden virallistaminen Maastrichtin sopimuksessa mahdollisti tutkimusaineistooni kuuluvien kansalaisuusohjelmien laatimisen ja toimeenpanon. Kulttuuripolitiikan virallistaminen samassa sopimuksessa teki aineistooni sisältyvät kulttuuriohjelmat mahdollisiksi. Peter Kraus (2008, 6) muistuttaa, että vaikka unionikansalaisuuden perustamista Maastrichtin sopimuksessa voidaan pitää lähinnä symbolisena tekona, se kuitenkin toi agendalle kysymyksen EU-instituutioiden ja kansalaisten välisestä suhteesta. Aineiston asiakirjat on tuotettu tilanteessa, jossa vastaperustetun Euroopan unionin ja kansalaisten suhdetta muovataan unionin demokraatia- ja legitimizeettivajeen kontekstissa. Tässä tutkimuksessa selvitän, miten unionikansalaisuuteen liitetyt päämäärät toteutuvat niissä.

## **OSALLISTUMINEN: OSALLISTAMISTA EU-OHJELMIEN KEHYKSISSÄ**

Osallistuminen on nähty tärkeänä kansalaisuuden elementtinä esimerkiksi republikanisissa, vahvan demokratian ja radikaalidemokratian käsityksissä kansalaisuudesta ja demokratiasta (Barber 1984; Mouffe 1992; Pateman 1972). Myös Euroopan unionin kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa nostetaan esiin osallistumisen ja kansalaisuuden välinen tiivis yhteys.

[O]n myös tärkeää edistää kaikkien sosiaaliselta ja kulttuuriselta taustaltaan erilaisten kansalaisten [---] laajempaa osallistumista kulttuuri-toimintaan [---] syventäen keskinäistä tuntemusta ja kunnioitusta sekä ajatusta Euroopan unionin kansalaisuudesta. (Päätös 1996, 20.)

Ohjelman yleistavoitteena on edistää eurooppalaisille yhteistä ja yhteiseen kulttuuriperintöön perustuvaa kulttuurialuetta kehittämällä ohjelmaan osallistuvien valtioiden luovien taiteilijoiden, kulttuurialan toimijoiden ja kulttuurilaitosten välistä kulttuuriyhteistyötä, jotta edistetäisiin Euroopan kansalaisuuden kehittymistä. (Neuvosto 2006a, 21; Päätös 2006b, 4.)

Kulttuureja ja kieliä koskevan yhteistyön ja monimuotoisuuden edistäminen auttaakin osaltaan tekemään Euroopan kansalaisuudesta konkreettista todellisuutta kannustamalla Euroopan kansalaisia osallistumaan suoraan yhdentymisprosessiin. (Komissio 2004, 10; Päätös 2006b, 1.)

[T]arjotaan kansalaisille mahdollisuus toimia vuorovaikutuksessa ja osallistua yhä tiiviimmän, demokraattisen ja maailmalle avautuneen sekä kulttuurisen monimuotoisuuden yhdistämisen ja rikastuttaman Euroopan rakentamiseen kehittämällä näin Euroopan unionin kansalaisuutta [---]. (Päätös 2006a, 34.)

Näissä Kaleidoskooppi-, Kulttuuri- ja Kansalaisten Eurooppa-ohjelmia koskevissa otteissa kiinnitetään huomiota kansalaisten osallistumiseen kulttuuritoimintaan, yhdentymisprosessiin ja Euroopan rakentamiseen. Osallistuminen nähdään niissä unionikansalaisuuden syventämisenä, kehittämisenä ja konkretisoimisena.

Osallistuminen ja kansalaisuus kytketään kolmessa ensimmäisessä otteessa kulttuuriin.

Tässä luvussa tarkastelen ensin, keitä nähdään osallistujina EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa. Tulkitsen osallistujiksi ne toimijat, jotka asiakirjoissa mainitaan ohjelmien potentiaalisina tuensaajina, ja muut mahdollisesti mainitut toimijat. Seuraavaksi analysoin osallistumisen muotoja eli sitä millaiseen toimintaan osallistuminen asiakirjoissa liitetään. Sen jälkeen analyysin kohteena on kysymys 'missä osallistuu' eli miten osallistuminen kehystetään territoriaalisesti. Lopuksi kokoan yhteen analyysin tuloksia ja pohdin niiden valossa, millaista kansalaisuutta asiakirjojen osallistumiskeskusteluissa tuotetaan ja millaista vallankäyttöä puhe osallistumisesta on. Jotta luku palvelisi myös kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmien esittelynä, toimijoita ja toimintamuotoja käydään läpi suhteellisen tarkasti.

## **Kuka osallistuu**

Euroopan parlamentin Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa koskevassa asiakirjassa osallistujina mainitaan unionikansalaiset ja muut jäsenmaissa pysyvästi ja laillisesti asuvat.

Kaikkien kansalaisten, mukaan lukien kolmansien maiden kansalaisten, joilla on pysyvä laillinen asuinpaikka jäsenvaltiossa, olisi voitava osallistua ohjelmaan, ja sen vuoksi erityistä huomiota olisi kiinnitettävä siihen, että kaikkien jäsenvaltioiden kansalaiset ja kansalaisjärjestöt ovat tasapainoisesti mukana kansainvälisissä hankkeissa ja toimisissa. (Parlamentti 2006b, 213.)

Huolimatta ”kaikkien kansalaisten” mainitsemisesta, asiakirjoissa useimmiten kerrotaan täsmällisesti, kenelle ohjelmat on tarkoitettu ja keille ohjelmien kautta voidaan myöntää tukea.

## **Kollektiivitoimijat**

Ohjelmat on asiakirjoissa suunnattu pääasiassa kollektiivitoimijoille, jotka ovat jo valmiiksi aktiivisia. Aktiivisen kansalaisuuden ohjelmasta jaettavat toiminta-avustukset ”on tarkoitettu useille organisaatioille, jotka toimivat kansalaisten kanssa käytävän vuoropuhelun alalla (Notre Europe -säätio, Jean Monnet -talo ja Robert Schuman -talo), sosiaalialalla (sosiaalialan kansalaisjärjestöjen foorumi) tai oikeus- ja sisäasioiden alalla (Euroopan unionin korkeimpien hallinto-oikeuksien ja ylimpien hallintotuomioistuinten yhdistys ja Pakolaisten eurooppalainen neuvosto). Toiminta-avustuksia voidaan myöntää myös muille unionin aktiivista kansalaisuutta edistävälle organisaatioille (esimerkiksi pohdintaryhmille ja Euroopan edun mukaisille järjestöille).” Ohjelmasta myönnetään tukea myös niin kutsuttuihin yksittäistoimintoihin, joita ovat ”kansalaisjärjestöjen, Euroopan edun mukaisten yhdistysten ja liittojen tai työmarkkinakeskusjärjestöjen aktiivisen kansalaisuuden alalla toteuttamat toimet sekä kuntien, yhteisöjen sekä paikallisten ja alueellisten elimien, paikallis- ja alueviranomaisten sekä näiden järjestöjen käynnistämät ystävyyskaupunkisuhteita edistävät toimet.” (Komissio 2003, 20.)

Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaan ”voivat osallistua kaikki unionin kansalaisuutta edistävät sidosryhmät, erityisesti paikallisyhteisöt, EU-politiikan tutkimusorganisaatiot, kansalaisryhmät ja muut kansalaisjärjestöt, kuten valtiosta riippumattomat järjestöt, yhteisöt, verkostot, yhdistykset ja liitot sekä ammattijärjestöt” (Komissio 2005a, 12; Päätös 2006a, 35). Ohjelmasta voidaan myöntää tukea lisäksi ”kolmelle Euroopan unionin yleisen edun mukaisesta tavoitetta edistävälle yhteisölle, jotka ovat Euroopan sosiaalialan kansalaisjärjestöjen foorumi (Platform of European Social NGOs), Eurooppa-liike (European Movement) ja Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunta (European Council on Refugees and Exiles)” (Parlamentti 2006b, 220–221; Päätös 2006a, 38–39).

Perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevaan ohjelmaan ”voivat osallistua muun muassa julkiset tai yksityiset laitokset ja organisaatiot, yliopistot, tutkimusinstituutit, valtiosta riippumattomat järjestöt, kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset, kansainväliset järjestöt ja muut voittoa tavoittelemattomat järjestöt Euroopan unionin alueella” (Komissio 2005b, 42; Päätös 2007, 36).

Myös kulttuuriohjelmissa mainitut toimijat ovat ennen kaikkea ohjelmien tuensajia eli kulttuurialojen ammattilaisia, yhdistyksiä, järjestöjä ja säätiöitä.

### ***Huono-osaiset***

Puhuttaessa kulttuuriohjelmiin osallistuvista tuensajista otetaan huomioon huono-osaisuus, joka kytketään myös territoriaalisuuteen. Kaleidoskooppi-ohjelman erityistoimenpiteillä pyritään edistämään ”[s]osiaaliselta ja alueelliselta taustaltaan erilaisten kulttuuriammattilaisen sekä paikallisten, alueellisten, kansallisten ja eurooppalaisten viranomaisten” välistä kulttuuriyhteistyötä (Päätös 1996, 26). Euroopan parlamentti (1995d, 35; 1995c, 176) kiinnittää huomiota sekä Kaleidoskooppia että Rafaelia koskevissa puheenvuoroissaan ”erityisesti huono-osaisilla syrjäisillä tai vuoristoisilla alueilla tai saaristoalueilla eläviin kulttuuriammattilaisiin”. Kulttuuri 2000 -ohjelmassa (Päätös 2000, 2) painotetaan nuoria ja sosiaalisesti epäedullisessa asemassa olevia.

Kulttuuriohjelmien pyrkimykset edistää osallistumista kulttuuritoimintaan ja parantaa kulttuurin saavutettavuutta kertovat, että ohjelmien kohteina eivät ole pelkästään ohjelmiin suoranaisesti osallistuvat kulttuurialan aktiivit, vaan myös laajemmin ”eurooppalainen yleisö”, ”kaikki kansalaiset”. Ohjelmien kohteista puhuttaessa mahdollisuuksien epätasa-arvo huomioidaan asiakirjoissa vielä voimakkaammin kuin ohjelmiin osallistujista puhuttaessa, toisin sanoen niissä tunnustetaan, että eri ihmisillä on erilaiset mahdollisuudet päästä osallisiksi kulttuurista. Eri toimielinten asiakirjoissa kulttuurin saavutettavuuden ongelmia nostetaan esiin eri ta-

voin, ja toimijoiden asemaa määritellään niissä esimerkiksi suhteessa ikään, asuinpaikkaan, taloudelliseen tilanteeseen tai sosiaaliseen taustaan (Komissio 1995b, 19; Parlamentti 1995c, 162; 1995d, 32, 34; 1996c, 30–31; 1999, 131 ja 2005, 234; Neuvosto 1996a, 34 ja 1996b, 71; Alueiden komitea 1995b, 122; 1996a, 36–37 ja 1998, 73; Päätös 1996, 24; 1997a, 26; 1997b, 33 ja 2000, 5, 8). Kulttuuri 2000 -ohjelmassa kulttuuri nähdään sosiaalisen integraation välineenä, jonka avulla voidaan osallistaa sosiaalisesti ja alueellisesti erilaisia ihmisiä, nuoria tai huono-osaisia (Komissio 1998a, 23).

Kansalaisuusohjelmia koskevissa asiakirjoissa osallistumismahdollisuuksien epätasa-arvoisuudesta tai toimijoiden mahdollisesta huono-osaisuudesta ei käydä sellaista keskustelua kuin kulttuuriasiakirjoissa.<sup>8</sup> Tässä asiakirjat poikkeavat monista muista kansalaisuutta koskevista aktivointihankkeista eri tasoilla, joissa marginaalisiin tai huonompionsaisiin ainakin sanotaan kiinnitettävän huomiota. Yksi syy lienee se, että kansalaisuusohjelmiin osallistetaan asiakirjoissa pääasiassa sellaisia toimijoita, joilla on jo valmiiksi vahva asema, kuten korkean tason järjestöjä, joten ohjelmat eivät koske uusia tai alempien tasojen toimijoita. Tai ehkä kansalaisuuteen liittyvää epätasa-arvoa ei yksinkertaisesti huomata tuoda esille, koska kansalaisuuden konnotaatio tasa-arvoon on perinteisesti vahva. Osallistumismahdollisuuksien epätasa-arvoa koskeva kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjojen välinen ero kuvastaa kenties sitä, kuinka kansalaisuudesta 'kuuluu' puhua universaalisti, kun taas kulttuurista 'kuuluu' tai ainakin 'saa' puhua partikulaarisesti.

Kun asiakirjoissa puhutaan ohjelmiin osallistumisesta, toimijoita eritellään tarkasti. Ohjelmiin osallistujina mainitaan sekä kansalaisuus- että kulttuuriasiakirjoissa pikemminkin vakiintuneita kollektiivitoimijoita kuin 'keitä tahansa' kansalaisia. Tästä syntyy vaikutelma, että ohjelmia ei ole suunnattu ruohonjuuritasolle, vaan toimijoille, jotka jo valmiiksi toimivat "eurooppalaisen kansalaisuuden alalla" tai kulttuurialalla. Ihannetoimija ohjelmissa on verkosto. Kaleidoskooppi-ohjelmaa koskevassa ehdotuksessa katsotaankin, että "yhteistyö verkostojen muodossa näyttää olevan yksi parhaimpia keinoja raja-aitojen kaatamiseen ja kulttuurialan ammatti-



laisten ja vapaaehtoistyöntekijöiden auttamiseen paremman yhteistyön aikaansaamiseksi kentällä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti” (Komissio 1995a, 10). Tässä asiakirjat seuraavat Jean Monnet’n näkemystä siitä, että integraatio toteutuu pienten ryhmien kautta (Walters ja Haahr 2005, 28–31). Rahoituksen saaminen ohjelmista edellyttää verkostoitumista muiden kanssa, minkä vuoksi Clive Barnettin (2001, 430) mukaan EU:n kulttuuritoiminta suosii kollektiivitoimijoita. Tiedetyt piirteet EU:n kulttuuritoiminnassa suosivat yhteistyökumppaneina ja osallistujina tietynlaisia toimijoita, kuten taide- ja kulttuurisektorin ammatillisia organisaatioita (Barnett 2001, 411).

Osallistumisen sääntely niin kansalaisuus- kuin kulttuuriasiakirjoissa suosii toimijoita, joilla on resursseja ja pääomaa hakemuksen lähettämiseen ja varsinkin laajamittaisen toiminnan järjestämiseen sekä kumppanuuksien muodostamiseen usean EU-maan kanssa. Pelkkä kansalaisen status ei siis riitä osallistumiseen, vaan kansalaistoiminta EU-tasolla vaatii paljon resursseja, esimerkiksi lobbaus on usein ammattimaista hyvin rahoitettua ja organisoitua palkkatyötä. Osallistuminen EU:n politiikantekoon on siten väistämättä välittynyttä, ja olennaista on, missä määrin asiantuntijat, intressiryhmät ja kansalaisjärjestöt onnistuvat toimimaan välittäjinä sekä poliittisten toimijoiden että kansalaisten suuntaan (Barnett 2001, 422–423; katso myös Warleigh 2000). Jos ohjelmiin osallistuu käytännössä jo valmiiksi alalla toimiva melko rajallinen kollektiivitoimijoiden joukko, minkään ei tarvitse muuttua. Sekä Mark Bevir (2006, 427) että Paul Magnette (2001, 2–3) kritisoivat Euroopan komission (2001) valkoista kirjaa eurooppalaisesta hallintotavasta juuri siitä, että osallistujien joukko on valmiiksi rajattu organisoituneisiin ja sektoraalisiin ryhmiin, joilla on käytössään hyvät taloudelliset ja muut resurssit. Valkoisen kirjan ehdotukset eivät heidän mukaansa riitä kohentamaan kansalaisosallistumisen ja -tietoisuuden yleistä tasoa. Myös kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjojen pyrkimykset tähän jäävät vähäisiksi. EU-integraatio on edennyt eliitin projektina, mutta integraation historian kuluessa on esitetty, että integraation ja EU:n tulisi olla lähellä kaikkien arkielämää. Osallistu-

misen ja ohjelmayhteistyön rajaaminen on ristiriidassa tämän pyrkimyksen kanssa. Jos Euroopan unionia ajatellaan rauhanprojektina, tärkeää olisi yhteisen toiminnan tasa-arvoisuus ja useampien ihmisten tutustuminen toisiinsa.

### ***Kansalaisjärjestöt***

Yksi erityinen toimijaryhmä asiakirjoissa ovat kansalaisjärjestöt. Kansalaisten Eurooppa -ohjelmassa kansalaisjärjestöillä tarkoitetaan esimerkiksi ammattiyhdistyksiä, oppilaitoksia sekä vapaaehtoistyön ja amatööriurheilun alalla toimivia järjestöjä (Päätös 2006a, 38). Ohjelmaa koskevien asiakirjojen mukaan kansalaisjärjestöt ovat ”tärkeä osa kansalaisten osallistumista yhteiskunnalliseen elämään, koulutukseen, kulttuuriin ja politiikkaan”. Niiden pitäisi ”pystyä osallistumaan toimintapolitiikan suunnitteluun kuulemismenettelyn kautta”. (Parlamentti 2006b, 220; Päätös 2006a, 38.) Kansalaisjärjestöt nähdään asiakirjoissa myös kansalaisten aktiivisen yhteiskuntaan osallistumisen edistäjinä ja julkisen elämän vilkastuttajina (Neuvosto 2006b, 70; Päätös 2006a, 33). Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (2005, 31–32) kytkee kansalaisjärjestöt kansalaisuuden edistämiseen huomauttaessaan, että Kansalaisten Eurooppa -ohjelma on suunnattu ”erityisesti yhdistyksille ja kansalaisjärjestöille, joilla ei muiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, etenkin työmarkkinaosapuolten, tavoin ole mahdollisuutta osallistua muihin ohjelmiin tai menettelyihin, joiden avulla voidaan edistää vahvasti aktiivista kansalaisuutta unionissa”. Tämän lisäksi komitea vaatii, että ohjelman on oltava avoin ”myös työmarkkinaosapuolille ja kansalaisyhteiskunnan muille organisaatioille (keskinäiset yhtiöt, osuuskunnat), jotta voidaan vastata näiden toiveeseen osallistua erityisellä tavalla ja näkyvästi unionin kansalaisuuden edistämiseen.” Kansalaisyhteiskunnasta keskustellaan myös Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa, varsinkin komission (2005b) ehdotuksessa. Kulttuuri-ohjelman mukaan EU tukee kulttuuriyhteistyötä tekeviä organisaatioita

ja verkostoja, jotka toimivat ”maanosan yhdentymisen ja eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan toteutumisen puolesta” (Komissio 2004, 2). Kulttuuritoiminnan vaikutukset kansalaisuuteen lausutaan julki kulttuuriasiakirjoissa (Päätös 1996, 20; Komissio 1996, 10; Parlamentti 1995c, 166; Komissio 1998b, 4; Päätös 2000, 1, 3; Neuvosto 2006a, 21; Päätös 2006b, 4) mutta kulttuuritoimintaa ei kuitenkaan artikuloida vallankäytön mahdollistavana kansalaistointana.

Näissä keskusteluissa kansalaisyhteiskuntaa ei kuvata asioiden ajamisena, kritisoimisena tai muuttamisena, vaan lähinnä ohjelmien puitteissa toimimisena. Esimerkiksi puolueita ei mainita. Kansalaisyhteiskunta ei siis näyttäytyä asiakirjoissa kovin poliittisena sfäärinä.

Monet tutkijat ovat korostaneet julkisen sfäärin tärkeyttä EU-politylle ja esittäneet siitä omia mallejaan. Jürgen Habermas (1998, 153) katsoo, että integraation myötä voisi kehittyä Euroopan-laajuisen poliittisen julkisen sfäärin kommunikatiivinen verkosto, joka kiinnittyy jaettuun poliittiseen kulttuuriin. Se perustuisi kansalaisyhteiskuntaan, joka koostuu intressiryhmistä, ei-valtiollisista järjestöistä ja kansalaisliikkeistä. Etienne Tassin (1992, 188–190) painottaa, että Euroopan poliittinen yhteisö ei voi muodostua yhteisen tahdon tai identiteetin perustalle, vaan siihen tarvitaan julkista tilaa, kansalaisuutta ja hallintoon osallistumista. Eurooppalainen yhteisö pohjautuisi hänen visiossaan poliittisesti muodostuneeseen julkiseen tilaan, jossa on tilaa moninaisille poliittisille aloitteille, arvostelmille, päätöksille ja toimille ja johon kaikki kansalaiset kutsutaan osallistumaan. Keskeistä tällaisessa yhteisössä on Tassinin mukaan eurooppalainen kansalaisuus, joka ei riipu kulttuurisesta tai kansallisesta identiteetistä. Patrizia Nanz (2006, 3–4) ehdottaa Euroopan-laajuisesta julkisesta sfääriä, joka olisi institutionalisoitu areena ylikansalliselle poliittiselle osallistumiselle ja kollektiivisten identiteettien kulttuurienväliselle muodostamiselle. Tällainen julkinen sfääri loisi pohjaa EU:n legitimitetille yhdessä eurooppalaisen konstitutionaalisen patriotismin kanssa, joka tarkoit-

taa poliittisten ja perustuslaillisten periaatteiden tietoiselle vahvistamiselle perustuvaa yhteistä eurooppalaista identiteettiä.

Euroopan-laajuista julkista sfääriä ja siten ylikansallista demokratiaa rakentavat osaltaan sellaiset yhteiskunnalliset liikkeet, joiden toiminta ylittää valtioiden rajoja (della Porta 2007). Euroopan-laajuisten puolueiden puuttumista puolestaan on pidetty esteenä eurooppalaisen julkisen sfäärin muodostumiselle (Eriksen 2007, 28). Tiedotusvälineiden merkitykseen EU-tason julkisuuden luomisessa kiinnittää huomiota Risto Heiskala (2012). Virtuaalista Euroopan-laajuista julkista sfääriä voitaisiin rakentaa informaatioteknologian välityksellä. Tällaista kokeiltiin perustuslakiproessin yhteydessä Euroopan tulevaisuuskonventtiin liittyvässä Futurum-keskustelufoorumissa (Wodak ja Wright 2006; Wright 2007). John Allen (2008, 1620–1621) pohtii julkisen sfäärin mahdollisuutta tilanteessa, jossa yhteydenpitovälineet ovat kehittyneet, mutta yhteisöt fragmentoituneet ja moninaistuneet.

Näitä visioita vasten EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmien keskustelu kansalaisyhteiskunnasta on vaatimatonta. EU:n kansalaisuusohjelmien tausta on kansalaisyhteiskunnan tukemisessa, ja kansalaisyhteiskunta on edelleen sekä kansalaisuus- että kulttuuriohjelmien tuen kohde. Tästä huolimatta kansalaisyhteiskunnasta ja julkisesta sfääristä puhutaan ohjelmia koskevissa asiakirjoissa varsin vähän, vaikka juuri osallistumisen kautta kansalaisyhteiskuntaa voitaisiin rakentaa. Unionikansalaisuus nähdään kyllä yksilön kiinnittymisenä julkiseen yhteisöön eli Euroopan unioniin ja integraatioon osallistumisena ja edistämisenä, mutta ei varsinaisesti julkisena toimintana, joka tähtäisi vaikuttamiseen EU:ssa.

Sekä kansalaisuusohjelmissä että varsinkin kulttuuriohjelmissä kansalaiset ovat toimenpiteiden kohteita, joille toimintaa suunnataan ohjelmien kautta. Asiat esitetään tavallisesti passiivissa, ja silloin kun toimija on nimetty, se on usein ohjelma, yhteisö (toisin sanoen EU) tai jokin toimielin. Kansalaisia ei siis nähdä asiakirjoissa kovinkaan aktiivisina edes osallistumisesta keskusteltaessa.

## **Mihin osallistuu**

Aktiivista kansalaisuutta koskevan ohjelman tavoitteeksi asetetaan ”edistää aktiivisen ja osallistuvan kansalaisuuden edistämiseen sitoutuneiden organisaatioiden aloitteita” (Komissio 2003, 8). Ohjelmasta myönnetään rahoitusta muun muassa ”kansalaisten osallistumista ja aloitteellisuutta edistäville hankkeille” (Komissio 2003, 10). Ohjelman nimestä ja tavoitteesta huolimatta keskustelu osallistumisesta on vähäistä ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa. Ohjelman nimessä suluissa esiintyvää termiä ”kansalaisosallistuminen” niissä ei käytetä lainkaan. Kansalaisten Eurooppa - ja Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelmia koskevissa asiakirjoissa osallistumisesta keskustellaan hieman enemmän. Osallistumiselle asiakirjoissa annettavat merkitykset eivät kuitenkaan ole monet. Asiakirjoissa keskustellaan ennen kaikkea kansalaisten osallistumisesta niihin kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmiin, joita asiakirjoissa käsitellään, sekä osallistumisesta Euroopan integraatioon. Jonkin verran keskustelua käydään osallistumisesta julkiseen elämään. Kulttuuriohjelmia koskevissa asiakirjoissa keskustellaan lisäksi kansalaisten osallistumisesta kulttuuriin.

## ***Ohjelmiin***

Koska aineistoni asiakirjoissa käsitellään kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmia, ei ole yllättävää, että kansalaisten osallistuminen sijoitetaan niissä ennen kaikkea puheena oleviin ohjelmiin. Esimerkiksi Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaehdotuksen mukaan ”[o]hjelmissa edistetään unionin kansalaisten osallistumista suoraan ohjelman toimiin” (Komissio 2005a, 4). Kansalaisten osallistuminen ohjelmiin tarkoittaa osallistumista sellaiseen toimintaan, jota ohjelmien kautta rahoitetaan. Aktiivisen kansalaisuuden ohjelmassa luetaan, miten kukin tuettava organisaatio tai toimijaryhmä voi ohjelman puitteissa toimia. Kansalaisjärjestöjen ja muiden organisaatioiden, kuten kuntien ja kattojärjestöjen, toimintana listataan muun

muassa ”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 tuettava toiminta on jaettu neljän otsikon alle: aktiivisten kansalaisten Eurooppa, aktiivinen eurooppalainen kansalaisyhteiskunta, yhteinen Eurooppa ja Euroopan aktiivinen muistiperintö (Päätös 2006a, 34–35). Ensimmäistä ryhmää luonnehditaan siksi osaksi ohjelmaa, ”jonka kohteena on nimenomaisesti toiminta, jossa kansalaiset ovat mukana” (Päätös 2006a, 38). Se käsittää ystävyyskuntatoiminnan, johon sisältyy ”kansalaisten välistä suoraa vaihtoa”, tapaamisia, konferensseja, seminaareja ja niihin liittyviä julkaisuja. Lisäksi ensimmäisestä ryhmästä rahoitetaan kansalaishankkeita ja niitä tukevia toimenpiteitä. Pyrkimyksenä on tukea ”erilaisia kansainvälisiä ja laaja-alaisia hankkeita, joihin kansalaiset osallistuvat suoraan”. (Päätös 2006a, 38; katso myös Komissio 2005a, 5.)

Aktiivinen eurooppalainen kansalaisyhteiskunta -otsikon alla avustusten kohteet ovat eurooppalaisen julkisen politiikan tutkimusorganisaatiot, Euroopan tason kansalaisjärjestöt ja kansalaisjärjestöjen käynnistämät hankkeet. Yhteinen Eurooppa -otsikon alla paljastuu, että Kansalaisten Eurooppa -ohjelmasta voidaan tukea myös komission itsensä järjestämiä ”näkyvyyttä lisääviä tapahtumia” ja komission toteuttamia tutkimuksia, kyselyjä ja mielipidemittauksia sekä Jean Monnet -yhdistyksen ja Maisons de l’Europe -yhdistysten tiedotustoimintaa (Päätös 2006a, 39). Euroopan aktiivinen muistiperintö -toimi koskee sellaisten hankkeiden tukemista, jotka liittyvät natsivallan ja stalinismin ajan uhrien muiston säilyttämiseen.

Perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevassa ohjelmassa – kuten kahdessa muussakin kansalaisuusohjelmassa – tuettava toiminta on määritelty lähinnä tuensaajien mukaan, ja itse toimintaa on kuvailtu siinä vielä vähemmän kuin kahdessa muussa. Vain ensimmäisenä tuettavana toimenä mainitut komission toteuttamat tiedon

keruuseen ja tuottamiseen liittyvät toimet on listattu huomattavalla tarkkuudella (Komissio 2005b, 42–43; Päätös 2007, 35). Pitkä tarkasti eritelty lista voisi olla Foucault'n esimerkki tietoon liittyvästä vallankäytöstä. Ohjelmaehdotuksessa (Komissio 2005b, 36) luetaan useita tietoon liittyviä toimia, ja vain muutama muu keino (raha-avustukset).

Kaleidoskooppi-ohjelmasta (Päätös 1996, 24–26; Neuvosto 1995, 14) tuetaan tarkkaan rajattua suuren mittakaavan toimintaa, kuten Euroopan yhteisön nuoriso-orkesteria ja barokkiorkesteria, Eurooppa-päivää, Euroopan kulttuuripääkaupunkia ja Euroopan kulttuurikuukautta. Osa ohjelman kohteista on määritelty avoimemmin ja pienimuotoisemmin: tukea myönnetään ”kumppanuusperiaatteella tai verkkojen muodossa toteutettaville kulttuuritapahtumille ja hankkeille” esittävän taiteen, kuva- ja tilataiteen, median ja taideteollisuuden alalla. Ariane-ohjelmasta myönnetään tukea kirjallisuuden kääntämiseen, kirja-alaa edistävillä tapahtumilla, kokouksille ja tutkimuksille sekä kirja-alaa koskeville palkinnoille. Rafael-ohjelman avulla tuetaan kulttuuriperinnön säilyttämiseen ja suojelemiseen liittyvää yhteistyötä, alan ammattilaisten liikkuvuutta ja täydennyskoulutusta, tutkimusta sekä uusia menetelmiä ja palveluja kulttuuriperinnön levittämiseen.

Kulttuuri 2000 -ohjelmaan osallistuminen merkitsee toimimista kumppanuuksien tai verkkojen muodossa toteutettavissa tapahtumissa ja hankkeissa, jotka koskevat kulttuuritapahtumien ja taiteen yhteistuotantoja sekä monialaisia hankkeita, kulttuurialan liikkuvuutta sekä taiteen ja kulttuurin levitystä (Komissio 1998a, 22; Parlamentti 1999, 127). Ohjelmasta tuetaan myös Euroopan kulttuurikaupungin ja Eurooppa-päivän kaltaisia laajoja toimia sekä kulttuuriyhteistyötä ja kulttuurin levitystä eri muodoissa (Komissio 1998a, 22–23). Kulttuuri-ohjelmasta myönnetään rahoitusta kulttuuriyhteistyökeskuksille ja -organisaatioille ja muuhun kulttuuriyhteistyöhön. Tukea suunnataan myös niin kutsuttuihin erityistoimiin, jotka sisältävät Euroopan kulttuuripääkaupunkitoiminnan sekä esimerkiksi palkintoja ja muuta näkyvää toimintaa EU:n sisällä tai yhteistyössä kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen kans-

sa. Ohjelmasta tuetaan lisäksi pakkosiirtoihin liittyvien paikkojen ja muistiperinnön säilyttämistyötä, joka sisältää keskitysleireihin ja muihin joukkomurha- ja tuhoamispaikkoihin liittyvät muistomerkit ja arkistot. (Komissio 2004, 20–24.)

Kaikista ohjelmista tuetaan tiedon keruuseen, levitykseen ja vaihtoon liittyviä toimia. Kulttuuri-ohjelmassa on kuvaava esimerkki tiedon ja tilastojen käytöstä hallitsemisessa, jota Foucault (1991b, 96) käsittelee yhtenä tiedon vallan muotona.

Tuen tarkoituksena on lisätä tietojen määrää ja laatua Euroopan tasolla tehtävää kulttuuriyhteistyötä koskevien vertailukelpoisten tietojen ja analyysin kehittämiseksi [---] Erityisesti kannustetaan hankkeita, joiden tarkoituksena on kerätä ja analysoida tilastotietoja. [---] Ohjelmasta tuetaan tiedon keruuta ja levitystä sekä toimia, joiden tarkoituksena on maksimoida hankkeiden vaikutus ja jotka toteutetaan kehittämällä Internetissä toimiva väline [---]. Tämän välineen avulla olisi voitava vaihtaa kokemuksia ja hyviä käytänteitä ja levittää ohjelmaa sekä rajat ylittävää eurooppalaista kulttuuriyhteistyötä laajasti koskevaa tietoa. (Päätös 2006b, 9.)

Tilastojen avulla hallinnalle on ominaista mittareiden kehittämisen, mihin tässä otteessa viittaa puhe vertailukelpoisista tiedoista ja analyysistä, hyvien käytänteiden vaihdosta sekä itse tilastotiedosta. Tyypillistä on myös instrumenttien kehittäminen toiminnan raamittamiseksi, tässä ohjelmassa Internetissä toimivan välineen kehittäminen. Asiantuntijatieto on yksi tärkeä – ja herkästi muita tiedon lajeja syrjäyttävä – tietovallan muoto, jota tässä otteessa mainitut toimenpiteetkin edellyttävät. Tieto on tärkeä väline myös Barbara Cruikshankin (1999, 72) kansalaisuuden teknologioissa. Jotta kansalaisuuden teknologioita voidaan käyttää, on kerättävä ja tuotettava tietoa siitä ihmisryhmästä, jota halutaan hallita, jolloin niin ryhmän jäsenet kuin muutkin voivat tunnistaa ryhmän ryhmäksi.

Osallistuminen niin kansalaisuus- kuin kulttuuriohjelmiin on enimmäkseen valmiiksi määriteltyä ja tarkkaan säädeltyä. Alueiden komitea (1995, 31) peräänkuuluttaakin Kaleidoskooppi-ohjelmaan luovempia toimintatapoja, jotta ihmiset voisivat ”kohdata nykyistä vapaamuotoisemmissa puitteissa”. Komitea kritisoi ko-



mission ohjelmaehdotusta, jossa rahoitettaisiin ennen muuta ”vertauskuvaallisia, tarkasti määriteltyjä ja korkeaprofilisia hankkeita”, jotka saavat paikallista tai kansallista tukea jo ennestään. Euroopan parlamentin (1995a, 283; katso myös Komissio 1995a, 10) Kaleidoskooppi-ohjelmaa koskevissa tarkistuksissa huomautetaan, että ”luovien taiteilijoiden ja ammattilaisten on alusta alkaen oltava mahdollisimman paljon mukana perusteiden määrittelyssä ja hankkeiden valinnassa”. Alueiden komitea (1998, 75) huomauttaa, että Kulttuuri 2000 -ohjelman ”käytännön toteutusmenetelmät tulisi suunnitella siten, että mahdollisimman moni voi osallistua aktiivisesti ja ottaa vastuuta hankkeista”. Samoin Kulttuuri-ohjelmaa koskevassa ehdotuksessa (Komissio 2004, 6–7) toiminnan lähtökohta asetetaan ’alhaalle’ ja osallistujat nähdään toimijoina, joilla on valta tehdä ehdotuksia ”kunhan hankkeilla pyritään vähintään kahteen edellä kuvatuista tavoitteista”. Talous- ja sosiaalikomitea (2005, 33) korostaa kansalaisten aktiivisempaa roolia Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa 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.

Hallinnassa on usein kyse sellaisten subjektiviteettien tuottamisesta, joiden kautta voidaan hallita (Dean 1999, 71). Kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmien osallistumiskeskusteluista voidaan tunnistaa edistyneelle liberalismille tyypillisiä vallan teknologioita, joita ovat William Waltersin ja Jens Henrik Haahrin (2005, 118–119) mukaan verkostot, kumppanuusmekanismit, empowerment-tekniikat, benchmarking-proseduurit ja parhaiden käytäntöjen menetelmät. Näitä tekniikoita Walters ja Haahr (2005, 134) analysoivat EU:n avoimen koordinaation menetelmässä toimijuuden ja performanssin teknologioiden käyttämisenä. Myös kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmilla avataan foorumi kokemusten vaihdolle, vapaiden subjektien yh-

teistyölle ja vapaaehtoiselle vuorovaikutukselle. Kuten kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa osallistuminen on vapaaehtoista mutta kuitenkin tiukasti raamitettua, avoimen koordinaation menetelmä painottaa Waltersin ja Haahrin (2005, 120) mukaan itseohjautuvaa mutta huolellisesti säädeltyä toimintaa. Kehittyneessä liberalismissa tyypillistä on sellainen hallinta, joka pyrkii sekä saamaan aikaan ja että käyttämään hyväkseen toimijuutta. Kumppanuuden viitekehykset – joita esimerkiksi kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmissa piirretään – myös rajoittavat ja muotoilevat meitä velvoittaen meitä harjoittamaan vapauksiamme tietyillä tavoilla ja tiettyihin päämääriin pyrkien. Meidät velvoitetaan olemaan yksilöllisiä ja kollektiivisia subjekteja. Kehittyneen liberalismin kansalaisen velvollisuus on ”consult, partner, perform and excel”, Walters ja Haahr (2005, 119) tulkitsevat. Tällaista kehittyneen liberalismin kansalaista asiakirjojen osallistumiskeskusteluissa tuotetaan. Jean Monnet (1978; katso myös Walters ja Haahr 2005, 32) näki, että integraation alkuvaiheessa suunnitteluryhmillä pyrittiin muokkaamaan osallistujien subjektiviteettia, ja samaan tapaan kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmissä ja niissä ehdotetuilla kansalaisten osallistumismuodoilla voidaan muokata osallistujien subjektiviteetteja.

Osallistamalla kansalaisia ohjelmiin ja niiden puitteissa yhteistyöhön tuotetaan uusia yhteisöjä. Pyrkimyksiä luoda uusia hallittavia yhteisöjä ja voimistaa kansalaisten suhdetta niihin Nicolas Rose (1999a, 176) nimittää yhteisön kautta hallinnaksi. Yhteisöä tuotetaan hallinnon sektoriksi, ja sen voimia voidaan mobilisoida ja käyttää uusissa ohjelmissä ja tekniikoissa, jotka edistävät ja ohjastavat itsehallintaa, identiteetin rakentamista, henkilökohtaista etiikkaa ja kollektiivisia lojaalisuuksia (ibid.). Hallittavat yhteisöt ovat paikallistettuja, heterogeenisiä, limittyviä ja moninaisia. Ne voivat muodostua esimerkiksi uskonnon, ekologian, feminismin, elämäntyylin, terveysongelman tai paikallisen aktivismin ympärille. (Miller ja Rose 2008, 90.) Yhteisöt muodostuvat sellaisten kuulumisen verkostojen varaan, joihin identifioituminen tuntuu spontaanilta, luonnolliselta ja emotionaaliselta. Tällaisia yhteyksiä ja yhteisöön kuulumista syntyy kuitenkin vain jos ihmiset tehdään tietoi-

siksi niistä esimerkiksi tuottamalla symboleja, narratiiveja ja identifikaatioita. Yhteisön kautta hallinta sisältääkin erilaisia strategioita, joilla näitä lojalisuuksia voidaan keksiä ja instrumentalisoida. (Miller ja Rose 2008, 91–92.) Yhteisön kielellä poliittisia subjektiviteettejä muotoillaan uudelleen moraalisisina yksilöinä, joiden velvollisuuksien ja vastuuden siteitä yhteisöön järjestellään uudella tavalla (Rose 1999a, 176). EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa käytetään yhteisön kieltä, jolla tuotetaan symboleja, narratiiveja ja identifikaatioita.

Doreen Massey (2003, 73–78) mukaan paikka tulisi ymmärtää yhteyksiensä kautta, ja eri paikkojen ja yhteenliittymien asemilla ja niiden sekoittumisilla on omat vallan maantieteensä. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmat ovat ehdotuksia luoda yhteyksiä yksilöihin ja yksilöiden välille sekä eri territoriaalisten tasojen välille ja muodostaa EU-Euroopasta niiden kautta tuttu ja läheinen paikka. Ohjelmien kautta edistettävää toimintaa kuvaillaan muun muassa yhteistyöksi, vaihdoksi, dialogiksi ja verkostoiksi, ja yksi Bialasiewiczin, Eldenin ja Painterin (2005, 334) hahmottamista Eurooppaa koskevista spatialisaatioista onkin verkostoitunut Eurooppa. Yhteydet ovat John Allenin (2008, 1620–1621) mukaan vallan tilallisuuden eräs muoto, ja EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmia voidaan siten tulkita vallankäyttönä, jonka kautta kansalaisia pyritään sosiaalistamaan ja sopeuttamaan integraatioon.

Hannah Arendt (1998, 182–183) kuvaa puhetta ja toimintaa ihmisten välisenä verkkona. Arendt (1998, 180, 176) korostaa kansa-prepositiota: keskeistä on puhe ja toiminta toisille, toisten kanssa ja ihmisten välissä. Elämä ilman puhetta ja ilman toimintaa on hänen mielestään kuollutta maailmalle; se on lakannut olemasta inhimillistä elämää koska sitä ei enää eletä ihmisten keskuudessa. EU:n ohjelmateksteissä verkostot ja yhteistyö ovat avainsanoja. Vähemmän kiinnitetään huomiota niiden julkisuuteen, joka Arendtin mukaan tekee yhteisestä puheesta ja toiminnasta poliittista.

## ***Integraatioon***

Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa painotetaan toistuvasti kansalaisten osallistumista ”Euroopan rakentamiseen”. Ohjelman yleistavoitteena on tarjota ”kansalaisille mahdollisuus toimia vuorovaikutuksessa ja osallistua [---] Euroopan rakentamiseen kehittäen näin Euroopan unionin kansalaisuutta” (Komissio 2005a, 3, 10; Neuvosto 2006b, 71, 78; Talous- ja sosiaalikomitea 2005, 29; Päätös 2006a, 34). Jotta kansalaiset voisivat ”täysipainoisesti osallistua yhä tiiviimmän Euroopan rakentamiseen”, heitä täytyy ohjelman mukaan lähestyä ja ”ottaa heidät mukaan kansainvälisiin vaihto- ja yhteistyötoimiin” (Neuvosto 2006b, 69; Päätös 2006a, 32). Kansalaisia kannustetaan osallistumaan myös ”unionin kehittämiseen” (Komissio 2005a, 5, 6, 8, 9) ja ”Euroopan yhdentymisprosessiin” (Komissio 2005a, 2) sekä aktiivisen kansalaisuuden ohjelmassa ”Euroopan unionin yhdentymistä koskeviin pohdintoihin ja keskusteluihin” (Komissio 2003, 8).

Asiakirjojen argumentit osallistumisesta ”Euroopan rakentamiseen” kertovat siitä, että osallistuminen on tärkeä ulottuvuus unionikansalaisuudessa. Ne kertovat myös – ja ennen kaikkea – kansalaisuuden tärkeydestä Euroopan integraatioissa. ”Unionin kansalaiset ovat tämän prosessin ytimessä ja heidän osallistumisensa on olennaisen tärkeää kun halutaan varmistaa Euroopan unionin demokraattinen ja tasapainoinen kehitys”, todetaan Kansalaisten Eurooppa -ohjelman ehdotuksen alussa (Komissio 2005a, 1–2). Osallistuminen liitetään asiakirjoissa kansalaisten ja unionin väliseen suhteeseen. Osallistaminen integraatioon, EU-ohjelmiin ja EU-yhteisön rakentamiseen voidaan tulkita kansalaisten Euroopan rakentamiseksi. Kansalaisten Eurooppa -aluekonstruktio voidaan nähdä pyrkimyksenä rakentaa Eurooppaa yhdessä kansalaisten kanssa pikemminkin kuin kansallisvaltioiden kanssa, jotka ovat aiemmin olleet integraation keskeisiä pelaajia. Vastaavalla tavalla Elina Palola (2007b, 18–19) tulkitsee EU:n kommunikaatiopolitiikan hallinnan rationaalisuutta ja tekniikoita pyrkimyksinä tuottaa Euroopan unionia aktiivisten kansalaisten varaan.

Komission (2005a, 2) ehdotuksessa Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa oikeutetaan sillä, että ”unionissa tarvitaan ohjelma, jossa kansalaiset nostetaan tapahtumien keskipisteeseen”. Tähän tarttuu Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (2005, 31) arvostellessaan komission ehdotusta: ”ei ole kovin uskottavaa esitellä ohjelmaa, jonka määrärahat ovat näin vaatimattomat, ja väittää sen olevan väline, jonka avulla ”kansalaiset nostetaan tapahtumien keskipisteeseen” unionia kehitettäessä. Voiko kukaan uskoa tähän?” Komitean epäluuloon voi yhtyä myös kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjojen retoriikan perusteella, sillä kansalaisten keskeiseksi väitetty rooli ei retoriikankaan tasolla tarkoita roolia vallankäyttäjänä.

Aktiivisen kansalaisuuden ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa kansalaisille ”annetaan selkeä ja aktiivinen tehtävä” osallistua. Komission (2003, 6) ohjelmaehdotuksessa viitataan ”uuteen hallintotapaan, jossa kaikille sidosryhmille ja toimijoille (kansalaisyhteiskunta mukaan luettuna) annetaan selkeä ja aktiivinen tehtävä, jotta ne voivat osallistua uuteen toimintaohjelmaan liittyvien politiikan alojen hoitoon, ja siinä edellytetään, että hallituksesta riippumattomat järjestöt ovat tiiviisti mukana osallisuutta ja kaikkien yhtäläisiä mahdollisuuksia koskevan politiikan kehittämisessä”. Osallistumisen määrittely selkeäksi tehtäväksi rajaa osallistumista. Tarkasti määritellyn tehtävän ”antaminen” tuntuu pikemminkin osallistamiselta kuin mahdollisuuksien avaamiselta kansalaisista nousvalle osallistumiselle ja vallankäytölle. Osallistavaa vastuullistamisretoriikkaa käytetään myös Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa. Komission (2005a, 2) ohjelmaehdotuksen mukaan kansalaisten ”olisi oltava tietoisia myös velvollisuuksistaan kansalaisina ja osallistuttava aktiivisesti Euroopan yhdenytymisprosessiin”. Ohjelmalla ”heille tarjotaan mahdollisuus kantaa täysimääräisesti vastuunsa unionin kansalaisina ja [---] vastaan 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 määriteltäviin käytäntöihin

osallistumisen kautta. Myös osallistumisen sijoittaminen ohjelmiin valmiiksi määriteltyihin kehyksiin on tällaista säädelyä lähentämistä.

Tavoitetta rakentaa Eurooppaa kansalaisten osallistumisen kautta alleviivataan Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaehdotuksessa väitteellä, että ”[k]eskinäinen yhteisymmärrys, yhteisvastuullisuus ja tunne kuulumisesta Eurooppaan ovat keskeisiä kansalaisten osallistumista edistäviä tekijöitä” (Komissio 2005a, 2; Talous- ja sosiaalikomitea 2005, 29). Jotta kansalaiset voisivat osallistua Euroopan rakentamiseen, tulisi Kulttuuri 2000 -ohjelmaa ja Kulttuuri-ohjelmaa koskevien asiakirjojen mukaan korostaa heidän ”yhteisiä kulttuuriarvojaan ja juuriaan keskeisenä tekijänä heidän identiteettiään ja kuulumistaan vapauteen, demokratiaan, suvaitsevaisuuteen ja solidaarisuuteen perustuvaan yhteiskuntaan.” (Komissio 1998b, 5 ja 2004, 10; Päätös 2000, 1 ja 2006b, 1.) Osallistuminen liitetään yhteisöä korostaviin asioihin, kuten yhteisymmärrykseen, yhteisvastuullisuuteen, yhteenkuuluvuuteen, arvoihin, kulttuuriin ja identiteettiin. Konkreettisempia kansalaisten osallistumismahdollisuuksien edistämismuotoja ei mainita.

Yhteistyön korostaminen niin ohjelmiin kuin ”Euroopan rakentamiseen” osallistumisessa luo kommunitaristista käsitystä kansalaisuudesta yhteistoimintana, henkilökohtaisina yhteyksinä ja yhteisön jäsenyytenä. Se että osallistumisen tärkeimmät areenat asiakirjoissa ovat EU-ohjelmat ja integraatio, kertoo siitä, että kansalaisten osallistumisen toivotaan rakentavan yhteisöä. Pyrkimyksenä on EU-yhteisön rakentaminen osallistumisen kautta syntyvien henkilökohtaisten suhteiden varaan. Kansalaisuuden käsittäminen EU:n rakentamisena osallistumiskeskusteluissa implikoi sitä, että unionikansalaisuus ja siihen liittyvä osallistuminen nähdään integraation tukemisena. Sitä, että osallistuminen saattaisi merkitä myös unionin kritisointia, asiakirjoissa ei huomioida. Kansalaisten osallistaminen Euroopan rakentamiseen ja EU-ohjelmiin voidaan nähdä Euroopan integraation legitimaationa, joka perustuu oletukseen, että kansalaisten on helpompi hyväksyä sellainen organisaatio, jossa he itse kokevat olevansa mukana.

Osallistuminen Euroopan rakentamiseen, kansalaisuus ja kulttuuri liitetään asiakirjoissa toisiinsa. Kansalaisten Eurooppa -ohjelman tavoitteeksi asetetaan ” antaa kansalaisille mahdollisuus [---] osallistua yhä tiiviimmän, kulttuurisen monimuotoisuuden yhdistämän ja rikastuttaman Euroopan rakentamiseen” (Komissio 2005a, 4, 12). Ohjelman mukaan ”[y]ksi tehokkaimmista osallistumistavoista on muiden kulttuurien kokeminen suoraan ympäristössä, joka on suotuista tiedonvaihdolle ja jossa oppimisen lähtökohtana käytetään osallistumista pohjimmiltaan eurooppalaisiin asioihin ja toimiin.” Asiakirjan mukaan tällainen ”[k]ulttuurienvälinen vaihto osaltaan lisää keskinäistä tietämystä Euroopan kansojen kulttuurista ja historiasta, joten sen myötä nostetaan esille yhteistä kulttuuriperintöä ja lujitetaan yhteisen tulevaisuuden perustaa.” (Komissio 2005a, 3–4.) Myös näissä otteissa osallistumista käytetään siis yhteisönrakennukseen. Tällainen näkemys osallistumisesta kertoo siitä, että kansalaisuus nähdään pikemminkin (kulttuurisena) identiteettinä kuin (poliittisena) toimijuutena, ja jäsenyytenä pikemminkin kulttuuri- ja arvoyhteisössä kuin poliittisessa yhteisössä.

Kulttuuri-ohjelmassa unionin kansalaisuuden nähdään konkreettisesti kansalaisten osallistumisessa integraatioon (Päätös 2006b, 1; Neuvosto 2006a, 18; Parlamentti 2005, 234; Parlamentti 2006c, 88). Tätä voidaan edistää kulttuureja ja kieliä koskevalla yhteistyöllä ja monimuotoisuudella. Ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa pidetään tärkeänä, että kulttuuriala yleisemminkin osallistuisi aktiivisesti Euroopan poliittisen kehityksen edistämiseen (Parlamentti 2006c, 89; Päätös 2006b, 1). Kulttuuri 2000 -ohjelmassa kulttuuria pidetään Euroopan integraation olennaisena osana, joka vaikuttaa niin taloudellisessa kuin sosiaalisessa yhdentymisessä ja kansalaisuudessa. Ohjelman tavoitteeksi on asetettu kulttuuriulottuvuuden vakiinnuttaminen yhdentymisprosessin keskuksiksi ja käyttövoimaksi. (Komissio 1998b, 4; Päätös 2000, 1, 3.)

Kulttuurille annetaan siis asiakirjoissa monipuolinen välinearvo EU-integraatiossa ”Euroopan rakentajana” ja kansalaisten osallistumisen sfäärinä. Näin itse kulttuurisektoria voidaan käyttää valan kanavana tai ”poliittisena teknologiana” (Shore ja Wright 1997,

12). Clive Barnett (2001, 419) nimittää tätä kulttuurin governmentalisaatioksi. Silloin kulttuuri nähdään välineenä, joka on hänen mukaansa tarkasti säädetty muuttamaan kansalaisten dispoitioita eri tavoitteiden mukaisiksi. EU:ssa kulttuuria käytetään Barnettin (2001, 421) mukaan väestön tehokkaampaan hallintaan taloudellisen ja poliittisen integraation kontekstissa, mistä nämä asiakirjojen osallistumiskeskustelutkin kertovat.

### ***Julkiseen elämään ja päätöksentekoon***

Asiakirjoissa on vain muutamia yksittäisiä mainintoja kansalaisten osallistumisesta muuhun kuin integraatioon ja ohjelmiin. Esimerkiksi vaaliosallistumista ei juuri mainita. Vaaliosallistumisen puuttuminen kansalaisuusohjelmista lähes kokonaan on yllättävää, sillä unionikansalaisille myönnetään perustamissopimusten kansalaisuusartiklassa oikeus äänestää ja asettua ehdolle Euroopan parlamentin vaaleissa sekä asuinmaansa paikallisvaaleissa. Komission ehdotuksessa Kansalaisten Eurooppa -ohjelmasta vähäinen osallistuminen Euroopan parlamentin vaaleissa kyllä todetaan, mutta se nähdään 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 samaan tapaan kuin osallistuminen ”Euroopan rakentamiseen” ja ohjelmiinkin. Huomionarvoista on, että se nähdään identifioitumisen ongelmana pikemminkin kuin vaikkapa demokraattisuuden ongelmana.

Vaikka vaaliosallistumisesta vaietaan asiakirjoissa, niistä löytyy kuitenkin muutama maininta osallistumisesta julkiseen keskusteluun, EU-asioihin ja demokratiaan. Alueiden komitea (2003, 47) pohtii, miten ”EU:n kansalaiset pääsevät osallistumaan julkiseen keskusteluun”. Aktiivisen kansalaisuuden ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa viitataan eurooppalaista hallintotapaa koskevaan komission valkoiseen kirjaan, jossa painotetaan ”kansalaisten osallistumista politiikan suunnitteluun ja täytäntöönpanoon sekä kansa-



laisyhteiskunnan 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 rohkaissut unionin toimielimiä edistämään ”kansalaisten osallistumista julkiseen elämään ja päätöksentekoon” (Parlamentti 2006d, 189; Neuvosto 2006b, 69). Euroopan 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”.

Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelmassa (Päätös 2007, 35) osallistuminen liitetään eksplisiittisesti demokratiaan. Unionin kansalaisia on ohjelman mukaan rohkaistava osallistumaan aktiivisesti ”demokratian toimintaan unionissa” tiedottamalla heille heidän oikeuksistaan. Komission (2005b, 8, 33) ohjelmaehdotuksessa luodaan yhteys unionikansalaisuuteen liitettyjen oikeuksien ja ”demokraattisen osallistumisen” välille. Ohjelman tehtäväksi annetaan ”tukea valtioista riippumattomia järjestöjä ja muita kansalaisyhteiskunnan toimijoita, jotta niiden valmiudet osallistua aktiivisesti perusoikeuksien, oikeusvaltion ja kansanvallan edistämiseen lisääntyisivät” (Komissio 2005b, 42; Päätös 2007, 35). Alueiden komitean (2003, 47) mukaan kansalaisia on myös Aktiivisen kansalaisuuden ohjelman puitteissa kutsuttava ”mukaan osallistuvaan demokratiaan”. Muuten osallistumista ei juuri kytketä demokratiaan.

Osallistumisen ohuet linkit vaaliosallistumiseen, päätöksentekoon ja demokratiaan kertovat epäpoliittisesta kansalaisuuskäsityksestä, jossa vallankäyttö ei ole keskeistä. Mark Bevir (2006, 427) havaitsee, että komission Eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa 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 tulkin-  
tansa mukaan politiikkasektoreiden tehokkuuden ja konsensuksen  
tavoittelua. Myös Paul Magonne (2001, 4) kritisoi komission val-  
koista kirjaa siitä, että siinä ei konkreettisesti edistetä osallistumista  
päättökenttään, toimeenpanoon tai politiikkojen arviointiin, vaan  
osallistuminen tarkoittaa pikemminkin konsultaatiota. Aloitteente-  
ko osallistumiseen varataan hänen mukaansa EU:n toimielimille,  
samoin konsultoitavien ryhmien valinta.

### **Kulttuuriin**

Kulttuuriohjelmia koskevissa asiakirjoissa osallistumissanasto on  
vähäistä, ja suurin osa siitä koskee kulttuuriin osallistumista, kos-  
ka kulttuurin saatavuuden parantaminen on yksi kulttuuriohjelmi-  
en tavoitteista. Vähäisintä osallistumissanasto on Ariane- ja Rafael  
-ohjelmissa, vaikka ohjelmien tavoitteissa puhutaan osallisuudesta  
ja pääsystä kulttuuriperinnön, lukemisen ja kulttuurin piiriin. Kult-  
tuurin saatavuuden parantaminen ja mahdollisimman monen Eu-  
roopan unionin kansalaisen osallistuminen kulttuuritoimintaan ovat  
myös Kulttuuri 2000 -ohjelman tavoitteita (Päätös 2000, 3; Parla-  
mentti 1999, 125).

Osallistuminen kulttuuritoimintaan nähdään Kaleidoskooppi-  
ohjelmassa (Päätös 1996, 20) tärkeänä unionikansalaisuuden edis-  
tämässä, ja muissakin asiakirjoissa kulttuurin merkitys kansalai-  
suudelle tunnustetaan (Komissio 1998b, 4; Neuvosto 2006a, 21;  
Päätös 2006b, 4). Rafael-ohjelmassa (Komissio 1996, 10; Parla-  
mentti 1995c, 166) katsotaan, että kulttuuriperinnön tuntemus ja  
osallisuus siitä ”tuovat esiin Euroopan kansalaisuuden”. Mitä kult-  
tuurilla osallistumisen areenana tarkoitetaan, voidaan päätellä sii-  
tä, millaisia toimintamuotoja ja tuensaajia asiakirjoissa mainitaan.  
Kulttuuri näyttäytyy asiakirjoissa lähinnä alan ammattilaisten yh-  
teistoimintana tai kansalaisille tarjottavina palveluina. Kansalais-  
ten osallistuminen kulttuuriin merkitsee joko kulttuuriyhteistyötä

ohjelmien puitteissa tai ohjelmien kautta tarjottavien kulttuuripalvelujen vastaanottamista.

Kulttuuriosallistuminen voi kuitenkin olla asiakirjoissa myös aktiivisempaa toimintaa, jolle annetaan laajojakin merkityksiä. Alueiden komitea (1998, 69) katsoo, että ”[a]ktiivinen yhdistystoiminta ja osallistuminen vapaaehtoisten sivistysjärjestöjen toimintaan edistävät tietoisuutta yhteiskunnallisista kysymyksistä sekä muiden kulttuurien ymmärrystä”. Euroopan parlamentti (2005, 234) uskoo, että ”osallistuminen kulttuurielämään ja kulttuuriperinnön hyödyntäminen tukevat [---] sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa” esimerkiksi köyhyydessä elävien keskuudessa. Myös Alueiden komitea (1998, 71) korostaa, että ”kulttuuri voi auttaa vähentämään erityisesti yhteiskunnassa epäedullisessa asemassa olevien ihmisryhmien syrjäytymistä” ja pitää tärkeänä, että ”näillä ryhmillä on mahdollisuus osallistua erilaiseen kulttuuritoimintaan”. Komitean mielestä esimerkiksi työttömille ”[k]ulttuuri ja kulttuuritoimintaan osallistuminen voivat tarjota [---] uusia mahdollisuuksia minäkuvan ja itsetunnon vahvistamiseksi sekä uuden yhteiskunnallisen aseman saavuttamiseksi”. Alueiden komitea (ibid.) uskoo, että ”[k]ulttuuritoimintaan osallistuminen virittää keskustelua ja lisää ymmärrystä yhteiskunnan eri osien ja yhteisön monien eri kulttuurien välillä ja kasvattaa siten suvaitsevaisuutta, sopusointuista rinnakkaiseloa ja rauhaa”. Alueiden komitea (ibid.) perustelee vuoropuhelun tärkeyttä rasismien, muukalaisvihan ja jännitteiden lisääntymisellä. Kulttuuriin osallistuminen tarkoittaakin Kaleidoskooppi-ohjelmassa myös kulttuurienväliseen vuoropuheluun osallistumista. Kirjastoja Alueiden komitea (ibid., 74) pitää paitsi lukemisharrastuksen edistäjinä myös ”yhteiskunnallisen osallistumisen paikoina”.

Alueiden komitea näkee yhteyden kulttuuriosallistumisen ja demokratian välillä:

AK pitää tärkeänä, että kansalaiset osallistuvat kulttuuritoimintaan ja että heille annetaan mahdollisuuksia osoittaa luovuuttaan. Laajemman osallistujapohjan ja syvemmälle juurtuvan demokratian varmistamiseksi niin EU:ssa kuin jäsenvaltioissa on luotava sekä harrastajille että

kulttuurin ammattiopistoille mahdollisuuksia itseilmaisuuksiin. (Alueiden komitea 1998, 71.)

Asiakirjojen viittaukset siihen, että kulttuuri voisi ehkäistä syrjäytymistä tai kohentaa ihmisen yhteiskunnallista asemaa lähenevällä ajatuksella kulttuurista valtaistajana, *empowermentin* lähteenä. Tällaista käsitystä tehtiin tunnetuksi Euroopan neuvoston (1998) *Syrjästä esiin* -raportissa ja Unescon (1998) *Moninaisuus luovuutemme lähteenä* -raportissa. Niiden mukaan kulttuuri tuo pääomaa, jonka avulla syrjäytyneetkin voivat tulla täysivaltaisemmiksi kansalaisiksi.

Unionikansalaisuuden edistäminen aktiivisena kansalaisuutena kulttuurin kautta ei kuitenkaan toteudu ohjelmissa. Vaikka kulttuurin avulla voitaisiin epäilemättä edistää kansalaisuutta aktiivisena toimijuutena, kulttuuriasiakirjoissa kansalaiset konstruoidaan pikemminkin kulttuuripalveluiden yleisöksi. Sekä ohjelmissa toimissaan että kulttuurista nauttiessaan kansalaiset ovat pitkälti EU:n järjestämän kulttuuritoiminnan kohteena. Asiakirjoissa pyritään kulttuurin demokratisoimiseen eli valmiiden mahdollisuuksien levittämiseen ja jakeluun, jolloin kansalaiselle jää vastaanottajan osa. Myös Clive Barnettin (2001, 421) mukaan EU:n kulttuuripolitiikka on kehitetty konventionaalisen mallin mukaan, jossa on keskitytty huolehtimaan kulttuurin ”tarjonnasta” ja jossa kulttuurioikeudet käsitteellistetään kuluttamisena. Tällöin osallistuminen näytetään passiivisena prosessina eikä edistä osallistumista päätöksentekoon. Asiakirjoissa ei pyritä kulttuuridemokratiaan, joka tarkoittaisi kansalaislähtöistä kulttuuritoimintaa ja osallistumista kulttuuria koskevien päätösten tekemiseen ja toimeenpanoon sekä omista kulttuuritarpeista päättämistä. Kulttuuridemokratian käsitettä on kehitelty Unescon ja Euroopan neuvoston piirissä varsinkin 1970- ja 1980-luvulla, ja sillä voidaan tarkoittaa myös kulttuuriautonomi-aa ja useiden kulttuurien olemassaolon tunnustamista sekä kansalaisten määrittelyvaltaa siitä, mikä on kulttuuria. (Eskola 1984, 3; Moeckli 1980, 5, 17–21.) Valmiiksi määritellyn kulttuuritarjonnan levittäminen ylhäältäpäin ei riitä erilaisuuden huomioimiseen, mikä olisi välttämätöntä, jos EU:n demokraattisuutta halutaan edistää.

## ***Osallistuminen hallintana***

Kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa keskustellaan siis kansalaisten osallistumisesta ennen kaikkea käsiteltävinä oleviin ohjelmiin ja Euroopan integraatioon, mutta myös kulttuuriin, sekä josain määrin julkiseen päätöksentekoon. Asiakirjojen osallistumiskeskustelun ulkopuolelle jää monia osallistumisen muotoja, kuten puolueet, liikkeet, internet ja uudet aktivismin muodot. Ohjelmien avainsanoja ovat yhteistyö ja liikkuvuus, ja kaikissa ohjelmissa tuetaan kokouksia, tapaamisia, verkostoja, dialogia, vaihtoa ja yhteistuotantoja. Kyse on rajatusta osallistumisesta ohjelmien asettamisissa puitteissa. Toisaalta ohjelmien sisällä toiminta voi olla monimuotoista. Vaarana kuitenkin on, että kansalaiset eivät pääse määrittelemään kulttuuria, kansalaisuutta tai niihin liittyvää toimintaa. Kansalaisten osallistumisen sijoittaminen tällaisiin kehyksiin ja muista, poliittisemmista, toimintakanavista vaikeneminen on valinta, jolla kansalaisuutta epäpolitisoidaan.

Osallistuminen yhteistyöverkostoihin ja -kumppanuuksiin kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmien puitteissa muistuttaa uutta hallintaa (new governance), jossa osallistumista pidetään kyllä tärkeänä, mutta sitä ei esitetä vastapainona hallinnolle, vaan pikemminkin sen osana ja edistäjänä. Tällainen puhe osallistumisesta on pikemminkin osallistamista kuin vaikuttavan ja muutoksiin pyrkivän osallistumisen tukemista. Osallistaminen voidaan nähdä osana kansalaisuuden teknologiaa, jota Jens Henrik Haahr (2005, 15–16) tulkitsee Maastrichtin sopimuksesta ja Euroopan komission eurooppalaista hallintotapaa koskevasta valkoisesta kirjasta. Kansalaisuuden teknologioilla voidaan tarkoittaa sitä, että yksilöitä ja ryhmiä kannustetaan osallistumaan hallintoon, esimerkiksi erilaisiin työryhmiin ja konsultaatioihin ja neuvotteluihin. 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. Barbara Cruikshank (1999, 3) katsoo, että hallinnon osallistamispyrkimykset ovat aina ratkai-

suehdotuksia johonkin ongelmaan. Kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmissa osallistamista ehdotetaan ratkaisuksi ainakin kansalaisten ja EU:n väliseen etäisyyden lyhentämiseen ja EU-integraation legitimaatioon.

Ohjelmatekstien keskustelu osallistumisesta muistuttaa Eli-na Palolan (2007b) tulkintoja EU:n kommunikaatiopolitiikasta ja osallistumisen edistämisestä sen hallintatekniikoiden lähtökohtana. Palola (2007b, 2) analysoi miten EU:n kommunikaatiopolitiikassa kansalaisia osallistetaan integraation edistämiseen jopa siinä määrin, että ”Euroopan modernisointiprojekti saatetaan osaksi myös Euroopan kansalaisten omia elämänprojekteja”. Osallistuminen nähdään sitoutumisena ja kumppanuutena. Euroopan integraatio esitetään kaikkien yhteisenä hankkeena, ja kansalaisia velvoitetaan rakentamaan Eurooppaa yhdessä. Palola (2007b, 9–16) tunnistaa EU:n kommunikaatiopolitiikassa viisi osallistumisen rationaalisuuteen liittyvää hallinnan tekniikkaa. Näitä ovat dedifferentiaation tekniikat, läheisyyden tekniikat, edustuksellisuuden tekniikat, läpinäkyvyyden tekniikat ja tiedon tekniikat. Kaikki nämä tekniikat voidaan Palolan (2007b, 9) mukaan määrittää toimijuuden tekniikoiksi.

Dedifferentiaation tekniikalla Palola (2007b, 10) tarkoittaa ”laajan yhteiseurooppalaisen toimintakehyksen luomista keskustelualueenoineen ja yhteistyörakenteineen”. Tästä on kyse kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmissa ja kansalaisten osallistumisen ohjaamisessa ohjelmien puitteisiin. Tästä on kyse myös osallistumiselle asetetuissa kriteereissä: ohjelmista myönnetään tukea toimintaan, joka sijoittuu EU-tasolle valtioiden rajat ylittäen. Tällaista toimintaa kuvataan esimerkiksi eurooppalaisittain merkittäväksi ja eurooppalaista lisäarvoa tuottavaksi. Dedifferentiaation tekniikoille on Palolan (2007b, 9) mukaan tyypillistä erojen häivyttäminen. Kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa integraatioon osallistujina mainitaan yleisesti kaikki kansalaiset. EU-Euroopasta luodaan kaikille yhteistä kaiken kattavaa sfääriä, johon kansalaiset voivat osallistua ja identifioitua.

Läheisyyden tekniikoilla (Palola 2007b, 11–12) pyritään lähentämään unionikansalaisia sekä toisiinsa että Euroopan unioniin ja sen politiikkoihin. Kannustaminen ohjelmiin ja integraatioon osallistumiseen on tällaista lähentämistä ja pyrkimystä luoda suora suhde kansalaisten ja EU:n välille. Aktiivisen kansalaisuuden ja Kansalaisten Eurooppa -ohjelmien lähentämispyrkimyksissä osallistuminen kytketään ennen kaikkea yhteenkuuluvuuden tunteeseen, mutta myös julkisiin asioihin ja demokratiaan, mikä osallistumiskeskusteluissa muuten on vähäistä (Komissio 2005a, 2; Parlamentti 2006b, 212; Päätös 2006a, 32). Alueiden komitea (2003, 47) katsoo, että ”Euroopan unionin ja sen toimielinten tuominen lähemmäs kansalaisia kutsumalla heidät mukaan osallistuvaan demokratiaan sekä tekee Euroopan yhdentymisen hyväksyttäväksi että synnyttää Euroopan unioniin kuuluvuuden tunteen”.

Edustuksellisuuden tekniikat (Palola 2007b, 13–14) liittyvät kansalaisten osallistumiseen edustuksellisen demokratian keinoin. Kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa puhutaan lyhyesti unionikansalaisen oikeudesta osallistua Euroopan parlamentin vaaleihin ja asuinmaansa paikallisvaaleihin. Muuten osallistumisesta keskustellaan pikemminkin uuden hallinnan kehyksissä.

Läpinäkyvyyden tekniikat (Palola 2007b, 14–15) liittyvät läheisyyden tekniikkaan ja pyrkimykseen tavoittaa kansalaiset mahdollisimman suoraan. Kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa kansalaisia osallistetaan ohjelmiin ja integraatioprosessiin, ja kansalaisten omia kokemuksia korostetaan. Niissä painotetaan, että EU:n on näyttävä ja tunnettava kansalaisten elämässä. Tällaista osallistamisen ajatusta kuvaa sananlasku, joka on valittu hallinnan valkoista kirjaa koskevan Euroopan komission (2000, 2) valmistelewan asiakirjan alkuun:

*Kerro minulle, niin unohdan  
Näytä minulle, niin muistan  
Ota minut tekemään, niin ymmärrän*

Kiinalainen sananlasku  
(Euroopan yhteisöjen komissio 2000, 2.)

Myös tiedon tekniikat (Palola 2007b, 15–16) koskevat lähentämistä. Monet ohjelmien toimintamuodoista liittyvät tietoon ja tiedotukseen. Esimerkiksi perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevassa erityisohjelmasta (Komissio 2005b, 36) ja Kulttuuri-ohjelmasta (Päätös 2006b, 9) löytyy kuvaavat esimerkit tiedon ja tilastojen käytöstä hallitsemisessa. Ohjelmien kautta tuotetaan ja välitetään tietoa ja käsityksiä Euroopasta, EU:sta ja kansalaisuudesta. Niissä luodaan yhtenäistäviä käytäntöjä ja kieltä ja muotoillaan sitä, keitä ja millaisia 'me unionikansalaiset' olemme. Näillä muotoiluilla pyritään vaikuttamaan siihen, "miten väestö tuntee itsensä ja velvollisuutensa" (Miller 1998, 17–18). Asiakirjoissa uskotaan, että jos kansalaiset tietävät riittävästi EU:sta ja integraatiosta, heidän on helppompi tukea niitä. Esimerkiksi asiakirjojen vähäiset keskustelut oikeuksista keskittyvät tiedotukseen ja lähentämiseen, sillä asiakirjojen mukaan kansalaisten tulisi olla tietoisia oikeuksistaan voidakseen tuntea että EU on lähempänä heitä. Osallistamalla kansalaisia ohjelmiin ja integraatioon pyritään varmistamaan tiedon perillemeno. Elina Palolan (2007b) tulkinta pyrkimyksistä täyttää kansalaisten ja EU:n välistä kuilua informaation avulla EU:n sosiaalipolitiikassa saa siis vahvistusta myös EU:n kansalaisuus- ja kulttuuripolitiikasta.

Ongelmien esittäminen sellaisina, että ne voitaisiin ratkaista täyttämällä aukot uudella 'objektiivisellä' tiedolla, on Cris Shore ja Susan Wrightin (1997, 21) mukaan tyypillistä politiikkaohjelmien kielelle. Mutta, he huomauttavat, nämä aukot eivät ole tyhjiöitä, vaan moraalisisilla arvoilla ja ennakkokäsityksillä täytettyjä tiloja. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmista välittyvät käsitykset kansalaisuudesta, kulttuurista tai Euroopasta ovat nekin kaukana 'objektiivisestä' tiedosta. Ongelmia tiedon kautta hallinnassa aiheuttavat myös tiedon levittäminen vaikealla kielellä, tiedon suuri määrä ja tiedon pirstaleisuus. Ihmiset potevat infoähkyä, mikä näkyy vaikkapa vaaliväsymyksenä ja entisestään vaikeuttaa esimerkiksi erojen tekemistä poliittisten vaihtoehtojen välille. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa kannustetaan toimimaan ja vuoropuhelmaan, mutta käytetty kieli ja ohjelmien monimutkaiset byro-



kratiat voivat päinvastoin loitontaa kansalaisia EU:sta. Kun viranomaiset ja toimielimet puhuvat toisilleen byrokratian ehdoilla, itse asiat jäävät etäisiksi, eivätkä asiakirjat välttämättä toteuta julkilauttua tavoitetta toimijoiden joukon suurentamisesta. Lukijan täytyy hallita se kieli, jolla asiakirjat on kirjoitettu, ja hänellä täytyy olla ennakkotietoa ymmärtääkseen ohjelmiin liittyviä hakuilmoituksia ja pystyäkseen täyttämään hakemuksia ja muita lomakkeita. Elina Palolan (2007a, 61) mukaan virkakieli onkin väistämättä etäistä. Tieto ja sen tuottaminen ja hallinta ovat kansalaisten keskeisiä resursseja. EU-asiakirjoissa tiedon valtaa ei esitetä poliittisena kysymyksenä, vaan tiedon valta on itsestään selvästi asiakirjojen laatijoilla ja EU-hallinnolla, kun taas kansalaiset nähdään tiedon vastaanottajina.

Näiden hallinnan tekniikoiden valossa voidaan tulkita, että osallistaminen ohjelmiin ja integraatioon on pyrkimystä tuottaa vapautta mutta vastuullista toimijuutta ja hyödyntää sitä integraation edistämässä ja legitimaatiossa. Kuten EU:n kommunikaatiopolitiikassa, myös kansalaisuus- ja kulttuuripolitiikoissa integraation laajat päämäärät tuodaan yksilötasolle. Kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjojen osallistumiskeskustelut kuvastavat Elina Palolan (2007b, 17; kursivointi alkuperäinen) tulkintaa, jonka mukaan ”[o]sallistumisen rationaalisuus ja siihen kytkeytyvät tekniikat korostavat näin *yksilöiden mobilisointia yhteydessä Euroopan poliittisiin ja taloudellisiin päämääriin*”. Koska kansalaisuus on yksilön suhdetta yhteisöön, voidaan ajatella, että unionikansalaisuus on perustettu juuri yksilöllisen ja yhteisön kohtauspaijaksi. Aineistoni asiakirjoissa osallistuminen näyttää tuon kohtaamisen konkreettisenä muotona.

## **Missä osallistuu**

Kysymys siitä, mille territoriaaliselle tasolle osallistuminen sijoitetaan, on kiinnostava monitasoisessa yhteisössä ja ylikansallisen demokratian kannalta. Siinä on kyse myös siitä, millaiset yhteisöt nähdään relevantteina kansalaisten toimintaympäristöinä.

## ***EU- ja jäsenvaltiotasolla***

Kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmista tuetaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Yhteistyön syntyminen on varmistettu määrittelemällä ohjelmissa, kuinka monesta jäsenvaltiosta tuettavissa hankkeissa täytyy olla osallistujia. Toiminnan ”eurooppalaisuus” tarkoittaa sitä, että osallistujia on useista jäsenmaista. Tämä periaate pitää samalla myös jäsenvaltiot edelleen tärkeässä roolissa. Periaate on herättänyt keskustelua toimielinten kesken. Jäsenvaltioiden sisäiseen monimuotoisuuden vuoksi Alueiden komitean (1995, 33) mielestä riittäisi, jos osallistujia olisi kahdesta jäsenmaasta. Vaihtoehtoisesti osallistujina voisi sen mielestä olla kolme aluetta kahdesta jäsenmaasta tai kolmas osapuoli voisi olla Keski- tai Itä-Euroopan maa. Alueiden komitea (ibid., 31) puolustaa näkemystä, että kulttuuria voitaisiin edistää yhteisötason hankkeita tehokkaammin sellaisessa ”ihmisten välisessä tiiviissä yhteistyössä, jossa kohtaavat kaksi tai kolme erilaista kulttuuria”.

Tuettavaan toimintaan liitetään usein Eurooppaa korostavia määreitä, kuten eurooppalainen, Euroopan laajuinen, näkyvyys Euroopan tasolla, yhteisön taso, eurooppalainen ulottuvuus tai eurooppalainen lisäarvo. EU-taso korostuu ohjelmissa, koska niissä on tarkoituskin tukea ainoastaan sellaista toimintaa, jota pidetään tarpeellisena EU-tasolla EU:n tavoitteiden saavuttamiseksi ja jäsenvaltioiden toiminnan täydentämiseksi. Tämä perustuu Maastrichtin sopimuksessa (artikla 3b) määritellyyn subsidiariteettiperiaatteeseen. Periaatteen mukaan EU:n tulee toimia vain jos kyseisen toiminnan tavoitteita ei voida riittävästi saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla ja jos ne voidaan saavuttaa paremmin EU:n toiminnan kautta. Saman sopimuksen kulttuuriartiklan mukaan EU:n kulttuuritoiminnan tulee täydentää ja tukea jäsenvaltioiden toimintaa jos se katsotaan välttämättömäksi.

Samalla kun ohjelmien sanotaan noudattavan subsidiariteettiperiaatetta niitä myös perustellaan sillä, että ohjelmilla on tarkoitus keskittyä asioihin, joita jäsenvaltiotasolla ei riittävästi huomioida (esimerkiksi Komissio 1998a, 18–19; Päätös 2000, 1–2; Komissio

2004, 6, 11, 13; Päätös 2006b, 2–4). Kansalaisten Eurooppa -ohjelman sanotaan täydentävän jäsenvaltioiden toimintaa, jossa ”ei aina oteta erikseen huomioon keskustelua ja toimintaa Euroopan tasolla eikä yhteistyön ja liikkuvuuden aihealuetta” (Komissio 2005a, 7). Rafael-ohjelman tukemilla hankkeilla ”on oltava eurooppalainen ulottuvuus, niiden on tuotettava lisäarvoa verrattuna jäsenvaltioissa toteutettavaan toimintaan” (Päätös 1997b, 33.) Tätä eurooppalaista lisäarvoa arvioidaan ohjelmissa erityisillä kriteereillä, esimerkiksi ”kansallisen henkilövaihdon vahvistaminen Euroopan unionin tasolla, mistä syntyy synergia- ja mittakaavaetuja” sekä ”jäsenvaltioiden edustajien ja muiden sidosryhmien aktiivinen osallistuminen ohjelman täytäntöönpanoon, jotta toimet täydentäisivät mahdollisimman hyvin olemassa olevia toimia”. (Komissio 2005b, 6–7.) Alueiden komitea (1995, 33) näkee toisaalta ristiriitaa subsidiariteettiperiaatteen ja Komission Kaleidoskooppi-ohjelmaehdotuksessa kuvailtujen voimakkaasti ’Eurooppaa’ korostavien vertauskuvallisten hankkeiden välillä.

Kuten ohjelmien ja integraation esittäminen keskeisimpinä osallistumisen muotoina, myös osallistumisen sijoittaminen EU-tasolle kertoo siitä, että osallistuminen nähdään yhtenä tapana, jonka kautta kansalaisia ja Euroopan unionia ja sen toimielimiä voidaan lähestyä toisiinsa. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean (2005, 29–31) mielestä laimea osallistuminen Euroopan parlamentin vaaleihin ja ongelmat Euroopan perustuslain ratifiointissa ”osoittavat, että Euroopan kansalaisten haluttomuus osallistua unionin kehittämiseen johtaa epäluottamukseen EU:n toimielimiä kohtaan sekä mahdollisesti jopa hylkäävään asenteeseen”. Keskustelua unionin demokraattisuudesta rasittaa komitean mukaan ”yleinen vaikkakin aiheeton käsitys siitä, että Eurooppa on epädemokraattinen ja teknokraattinen ja näyttää etäännyttävän tietoisesti kansalaisia päätöksentekoon osallistumisesta”. Komitea kritisoi komission ehdotusta siitä, että siinä ei oteta huomioon kaikkia seurauksia, joita kansalaisten etäisyydenotosta aiheutuu. Komitean mielestä ”jo pelkäävät se, miten tätä samaistumis- ja osallistumiskriisiä kutsutaan, saattaa vaikuttaa kykyyn ratkaista se”. Talous- ja sosiaalikomite-

an oma valinta käyttää nimitystä ”samastumis- ja osallistumiskriisi” tekee näkyväksi sen, että unionikansalaisuus on suhde, jossa on kyse sekä osallistumisesta että identiteetistä. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää tilannetta kuitenkin suotuisana unionin aktiivista kansalaisuutta koskevalle keskustelulle huolimatta perustuslain ratifiointiprosessiin liittyneistä myrskyistä. Kansalaisten Eurooppa-ohjelmaa on sen mukaan kehitettävä ”sellaisessa tilanteessa, jossa kansalaiset ovat uudestaan kiinnostuneet — olipa heidän kantansa mikä tahansa — Euroopasta sekä mahdollisuuksistaan osallistua suoraan tai oma-aloitteisesti perustettujen järjestöjen kautta päätöksentekoon Euroopassa”. Kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon mainitaan yhtenä ratkaisuna suhteen kriisiin.

### ***Alue- ja paikallistasolla***

Tehtävänsä mukaisesti Alueiden komitea nostaa lausunnoissaan esiin paikallis- ja aluetason. Ariane-ohjelmaa koskevassa lausunnossaan Alueiden komitea (1996a, 38) muistuttaa, että ”[a]lueet ja paikallisyhteisöt ovat kulttuurin perustoimijoita, jotka yleensä vastaavat opetuksesta ja ammattikoulutuksesta sekä kulttuuritoimintaan kiinteästi liittyvistä ja sitä täydentävistä aloista”. Kulttuuri 2000 -ohjelmaa koskevassa lausunnossa huomautetaan, että ”alue- ja paikallistasot ovat lähempänä Euroopan kansalaisia ja näin ollen sopivat paremmin kehittämään hankkeita, joiden ansiosta muita heikommassa sosiaalisessa asemassa olevat pääsevät osalliseksi kulttuuritarjonnasta” (Alueiden komitea 1998, 73). Rafael-ohjelmaa koskevassa lausunnossa Alueiden komitea (1996b, 120–122) liittyy kulttuuriperinnön aluesuunnittelupolitiikkaan sekä paikalliseen ja alueelliseen kehityspolitiikkaan. Kulttuuriperinnön säilyttämisellä, korjaamisella ja käyttämisellä voidaan täydentää paikallista ja alueellista kehitystä, elvyttää kaupunkikeskuksia ja taistella maaseudun autioitumista vastaan.

Alueiden komitea (1995, 31) kritisoi, että Kaleidoskooppi-ohjelmaehdotuksen tukiehdot voivat johtaa siihen, että ”paikallisten

ja alueellisten tahojen tai pienien organisaatioiden” on vaikeampi saada hankkeilleen rahoitusta, ja tukea ohjautuu sen sijaan ”vertauskuvallisille” hankkeille, joita tuetaan jo muualta. Komitea kritisoi, että ehdotus ”jättää huomiotta alueiden ja paikallisuuden olennaisen merkityksen rikkaan ja moninaisen kulttuurimme syntymissä, muovautumisessa ja tukemisessa. Tämä on mahdollista vain kulttuuriympäristössä, jota paikalliset ja alueelliset piirteet säätelevät ja muovaavat”. Alueiden komitea (1995, 32) toivookin, että ohjelmasta tuettaisiin ”ruohonjuuritason kulttuurin harjoittajien ja tutkijoiden” toimintaa eikä ”suurta ja kallista, suurellisella kansallisella tai kansainvälisellä tasolla” toteutettavia hankkeita. Alueiden komitean mielestä ”korkeaprofiilisille hankkeille [---] ovat usein ominaisia suuret ja jo valmiiksi etuoikeutetut ryhmät ja piirit”. Jotta kulttuurin saatavuutta voitaisiin parantaa ”sellaisen väestön keskuudessa, joka asuu etäällä suurista kaupunkikeskuksista” pitäisi niiden sijaan tukea hankkeita, ”jotka edistävät uutta tietoa ja menetelmiä, joiden avulla kulttuuri saatetaan osaksi yhteistä omaisuutta”. (Alueiden komitea 1995, 34.) Alueiden komitea ottaa siis kantaa paitsi toiminnan territoriaaliseen tasoon, myös toimijoihin ja toiminnan muotoihin. Se muodostaa territoriaalisesti kehystetyn jännitteen ’suuren’ ja ’pienen’ kulttuuritoiminnan välille. Clive Barnett (2001, 415–422) tulkitsee EU:n kulttuuripolitiikkaa eri skaalojen ja toimijoiden välisenä kilpailuna osallistumisesta, subsidiariteetin määrittelystä ja siitä, kuka edustaa ja määrittelee moninaisuutta ja kuka ydinavoja.

Alueiden komitea (1996b, 120) esittää Rafael-ohjelmasta samantapaista kritiikkiä kuin Kaleidoskooppi-ohjelmasta, ja ”on pahoillaan Rafael-ohjelmaa hallitsevasta filosofiasta, joka suosii korkeakulttuuria ja ”tunnuskuvallisuutta” pikemmin kuin ”ruohonjuuritason”. Alueiden komitea (1998, 73) jatkaa kritiikkiä Kulttuuri 2000 -ohjelmaa koskevassa lausunnossaan ja arvioi, että ehdotetunkaltaiset tapahtumat, kuten Eurooppa-päivä tai kulttuurifestiivaali unionin puheenjohtajana toimivassa maassa, ”ovat vaarassa jäädä yksittäistapauksiksi, jotka eivät kosketa suurta yleisöä”. Komitean mielestä ””Euroopan kulttuurikaupunki” -tapahtuma osoit-

taa, että on olemassa tilaus kaivattujen kestävien verkkojen luomiselle ja ruohonjuuritason alueellisten ja paikallisten järjestöjen osallistumiselle”.

Alueiden komitea (1995, 33; 1998, 73; 2005, 66) kannattaa kulttuuriohjelmiin erityistoimia paikallisten ja alueellisten toimijoiden osallistumisen helpottamiseksi ja toiminnan suuntaamista ”miehumminkin paikallis- ja aluetasolle kuin suuriin hankkeisiin”. Myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (2005, 34) kannattaa pienten hankkeiden tukemista Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa koskevassa lausunnossaan: ”Erityistoimia olisi tuettava kaikilla tasoilla ilman, että pienet hankkeet, joissa kansalaiset toimivat — ja jotka edistävät eurooppalaisen identiteetin leviämistä paikallisella ja kansallisella tasolla — poistetaan ja tuki myönnetään Euroopan laajuisille verkoille.”

Paikallistason ja EU-tason vuorovaikutuksesta on kyse myös Kansalaisten Eurooppa -ohjelman tukimuodossa, joka on otsikoitu ”Kansalaishankkeet ja niitä tukevat toimenpiteet”. Siinä tarkoituksena on tukea ennen kaikkea paikallistason osallistumista edistäviä hankkeita, mutta näissäkin hankkeissa kansalaisten edellytetään keskustelevan ”yhteisistä eurooppalaisista kysymyksistä” ja siten pyrkimyksenä on lisätä ”kansalaisten keskinäistä ymmärtämystä ja tietoisuutta Euroopan yhdentymisprosessista”. (Neuvosto 2006b, 75; Parlamentti 2006b, 219; Parlamentti 2006d, 196; Päätös 2006a, 38.)

### ***EU-maiden ulkopuolisella tasolla***

Kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa osallistumisen painopiste on selvästi Euroopan unionin sisällä, ja ulkopuoliseen maailmaan viitataan vain harvoin. Kansalaisten Eurooppa -ohjelmassa mainitaan kuitenkin kansalaisten osallistuminen ”yhteistyöhön jäsenvaltioiden ja unionin ulkopuolisten maiden välillä” (Komissio 2005a, 6). Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (2005, 32) pohtii unionikansalaisuuden ulottuvuuksia ja on yhtäältä korostamassa sen eri-

tyisyyttä suhteessa jäsenvaltioiden kansalaisuuteen ja toisaalta kytkemässä sitä tiiviimmin EU-maiden ulkopuolelle. Komitea (2005, 32) liittää EU:n sisäisen alue- ja paikallistason EU:n ulkopuolisten maiden alue- ja paikallistason kanssa. Komitea ehdottaa, että ystävyyskuntatoimintaa olisi kehitettävä siten, että ”kaksi EU:n alue- tai paikallisyhteisöä sopii ryhtyvänsä kestävästä kehityksestä edistäviin hankkeisiin maailman muiden alue- ja paikallisyhteisöjen kanssa”. Tällainen toiminta merkitsee komitean mielestä ”maailman avautumista”. Komitea pitää sitä ”erityisesti nuorison osalta [...] yhtenä unionin kansalaisuuden erityispiirteistä”. Tämä ajatus poikkeaa asiakirjojen yleisestä linjasta kehittää unionikansalaisuus tiukasti EU-tasolle.

Kaleidoskooppi-, Ariane- ja Rafael-ohjelmista löytyy liki identtinen kohta yhteistyöstä kolmansien maiden kanssa Euroopassa ja Euroopan ulkopuolella sekä Euroopan neuvoston ja muiden kansainvälisten elinten, kuten Unescon kanssa (Päätös 1996, 21; Päätös 1997a, 27; Päätös 1997b, 32). Näissä kolmessa ohjelmassa on myös erillisenä toiminta-alueena yhteistyö kolmansien maiden kanssa (Päätös 1996, 25; Päätös 1997a, 33; Päätös 1997b, 34, 38). Alueiden komitea (1995, 31; 1996a, 37–38) kannattaa yhteistyötä Keski- ja Itä-Euroopan maiden kanssa sekä Kaleidoskooppi- että Ariane-ohjelmia koskevissa lausunnoissaan.

Parlamentin (1995c, 164) ehdotuksesta Rafael-ohjelman muutettuun ehdotukseen (Komissio 1996, 8) lisättiin, että kulttuurialan vuoropuhelu EU-maiden ja kolmansien maiden välillä sekä Euroopassa että sen ulkopuolella edistää ”keskinäistä tuntemusta, yhteistyötä, suvaitsevaisuutta ja rauhaa”. Alueiden komitean (1996b, 121) mielestä yhteistyö, joka ylittää niin alueelliset, kansalliset kuin yhteisönkin rajat, ”auttaa luomaan uuden kulttuuriperinnön, joka kasvattaa keskinäistä ymmärtämystä sekä yhteisöjen sisäistä ja välistä rauhaa” ja rikastuttamaan yhteiskuntaa. Vaikka kulttuuriperintö asiakirjoissa määritellään selvästi eurooppalaiseksi, Alueiden komitea nostaa kulttuuriperinnön koko ihmiskunnan asiaksi:

Kulttuuriperinnön monimuotoisuuden säilyttäminen on ihmiskunnan yhteinen tehtävä. On otettava selvää jäsenvaltioiden sekä jäsenvalti-

oiden kansakuntien ja alueiden että kolmansien maiden perinteisistä suhteista, etenkin kun ne jakavat kulttuuriperintöä kolmansien maiden kanssa. (Alueiden komitea 1996b, 123.)

## **Yhteenveto: Rajoitettua osallistumista ”Euroopan rakentamiseen”**

Osallistuminen on se kansalaisuuden ulottuvuus, joka monien demokratiateorioiden mukaan tekee kansalaisuudesta aktiivista ja poliittista, mutta EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa osallistumisesta päätöksentekoon ja julkiseen elämään keskustellaan niukasti. Osallistumisen keskeisimmät areenat ovat puheena olevat ohjelmat sekä ”Euroopan rakentaminen” ja integraatio. Kulttuuriasiakirjoissa painotetaan lisäksi mahdollisuutta osallistua kulttuuriin. Pyrkimys saada kansalaisia mukaan EU-yhteisön rakentamiseen on osallistumiskeskusteluissa keskeistä. Tässä mielessä osallistumiskeskusteluja voidaan tulkita osana EU-yhteisön rakentamista ’kansalaisten Eurooppana’, vaikka tämä aluekonstruktio ei esiinny asiakirjoissa eksplisiittisesti juuri muualla kuin Kansalaisten Eurooppa-ohjelman nimessä. Osallistumisen ymmärtäminen osana yhteisönrakennusta näkyy myös siinä, että osallistuminen sijoitetaan ennen kaikkea EU-tasolle.

Ohjelmiin, integraatioon ja kulttuuriin osallistumisen painottaminen päätöksenteon kustannuksella tuottaa käsitystä epäpoliittisesta kansalaisesta, jota ei nähdä päätöksentekijänä tai vallankäyttäjänä. Osallistuminen ei näyttäytyä asiakirjoissa kanavana, jonka kautta kansalaiset voivat saavuttaa tai muuttaa jotain tai ajaa omia etujaan. Osallistumiselle asiakirjoissa annetut merkitykset eivät viittaa republikanistiseen ymmärrykseen osallistumisesta kansalaisuuden keskeisenä ulottuvuutena ja päätöksenteosta ja julkisista asioista osallistumisen areenoina. Kansalaisuutta tuotetaan identiteettinä ja EU-yhteisön jäsenyytenä sekä toimijuutena ohjelmien puitteissa.



Kun asiakirjoissa keskustellaan osallistumisesta integraatioon, osallistujina mainitaan yleisesti kansalaiset määrittelemättä toimijoita tarkemmin. Samoin puhuttaessa kulttuurin saatavuudesta kulttuuriohjelmissa toiminnan kohteena ovat ”kaikki kansalaiset”, joilla tulee olla mahdollisuus osallistua kulttuuriin, mutta tällöin kansalaisia kuitenkin määritellään hiukan tavallista tarkemmin mainiten ryhmiä, joilla katsotaan olevan heikommat osallistumismahdollisuudet. Kun taas asiakirjoissa keskustellaan osallistumisesta ohjelmiin, osallistujiksi nimetään hyvinkin täsmällisesti ohjelmien toimialoilla toimivia instituutioita, ammattilaisia, viranomaisia tai muita kollektiivitoimijoita. Osallistujina nähdään siis yhtäältä hyvin vakiintuneet toimijat ja toisaalta määrittelemättömät ”kansalaiset”. Sama dikotomia koskee osallistumisen muotoja: asiakirjoissa osallistuminen sijoitetaan joko hyvin spesifisti ohjelmiin tai hyvin yleisesti integraatioon.

Rajat ylittävä yhteistyö on osallistumiskeskustelujen avainsana ja kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmien keskeinen tavoite, mikä korostaa liikkuvuutta unionikansalaisen toivottuna kompetenssina. Osallistuminen sijoitetaan paljolti EU-tasolle, vaikka 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 liikkuvaa kansalaisuutta.

Asiakirjojen osallistumiskeskustelu heijastelee kapeaa aluetta kansalaisuudesta ja kansalaisten toiminnasta, ja voidaan kysyä, ovatko asiakirjoihin valitut osallistumisen teemat kaikkein olennaisimpia kansalaisuuden kannalta. Robert Putnam (1994, 6–7, 121) pitää osallistumista urheiluseuroihin ja vapaaehtoiisiin kulttuuriyhdistyksiin yhtenä kansalaisten yhteisön (civic community) indikaattorina äänestysaktiivisuuden ja sanomalehtien lukemisen ohella. Kansalaisten yhteisö ja kansalaisten osallistumisen perinne puolestaan auttavat ihmisiä kehittymään poliittisina toimijoina ja muuttumaan alamaaisista kansalaisiksi (Putnam 1994, 130). Osallis-

tuminen kulttuuritoimintaan, ystävyyuskuntatoimintaan ynnä muuhun EU-asiakirjoissa mainittuun toimintaan voi siis edistää toimijuutta, identiteettiä tai sosiaalista pääomaa, ja siten välillisesti myös kansalaisuutta, vaikka asiakirjoissa ei luoda eksplisiittistä linkkiä tällaisesta osallistumisesta poliittisempaan osallistumiseen. Rajallinenkin yhteistoiminta ja kokemusten vaihto avaa sosiaalisen ulottuvuuden ja auttaa kiinnittymään siihen maailmaan, jossa politiikka tapahtuu. Se voi auttaa torjumaan individualistista elämäntapaa ja siksi edistää poliittisempaakin osallistumista. Jos kokemukset yhdessä toimimisesta ja vastuun kantamisesta puuttuvat kokonaan, poliittinen osallistuminen jää vieraaksi.

EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmia koskevissa asiakirjoissa osallistumissanasto on kaiken kaikkiaan melko vähäistä. Osallistumisesta puhutaan asiakirjoissa jokseenkin yhdentekevänä asiana, jonka potentiaalia vaikuttaa asioihin tai muuttaa niitä ei noteerata. Tästä huolimatta osallistumiselle annetaan asiakirjoissa tärkeitä merkityksiä integraation kannalta. Yhteistä asiakirjojen osallistumiskeskusteluille on, että osallistuminen liitetään kansalaisten ja unionin välisen suhteeseen. Osallistumisen uskotaan lähentävän tätä suhdetta ja luovan yhteenkuuluvuutta. Lähentämisspyrkimyksistä kertovat osallistumisen sijoittaminen EU-tasolle, yhteistyön korostaminen sekä se, että osallistumisen tärkeimmät muodot ovat osallistuminen EU-ohjelmiin ja integraatioon. Osallistumista voidaan tulkita läheisyyden teknologiana, joka on yksi William Waltersin ja Jens Henrik Haahrin (2005, 76–78) käsittelemistä vallan teknologioista. Asiakirjoissa osallistuminen nähdään ratkaisuna EU:n monimutkaiseksi ja etäiseksi koettuun byrokratiaan. Euroopan unioni näyttäytyy tällöin valmiiksi olemassa olevana kehikkona, johon pitäisi saada kansalaisia 'mukaan' asiakirjoissa säädellyllä tavalla. EU-asiakirjoissa kansalaisten aktivointi on siis oikeastaan kansalaisten integrointia. Osallistuminen esitetään asiakirjoissa taivuttelun välineenä, retorisenä tekona, joka pyrkii vakuuttamaan kohteensa tietyistä annetuista uskomuksista, preferensseistä ja identiteeteistä (Walters ja Haahr 2005, 83). Lähentämisen korostaminen osallistumiskeskusteluissa tuottaa käsitystä kansalai-

suudesta yhteisön jäsenyytenä pikemminkin kuin poliittisena toimijuutena.

Asiakirjojen keskustelu osallistumisesta muistuttaa osallistavaa hallintaa, joka pyrkii usein konsensuksen tuottamiseen ja jossa voi joskus olla kyse pikemminkin sosiaalisesta inklusiosta kuin demokratian edistämisestä (Newman 2005, 131–132). Asiakirjoissa on kyse osallistamisesta, jossa toiminta kanavoidaan kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmiin. Kansalaisuutta käytetään siis teknologiana, jolla pyritään tuottamaan jäseniä EU-yhteisölle (Cruikshank 1999; katso myös Haahr 2005, 21).

Osallistuminen esitetään melkein pä kansalaisen velvollisuutena ja sen merkitystä koko EU-integraation kannalta korostetaan ikään kuin kansalaiset olisivat vastuussa integraatiosta. EU:n avoimen koordinaation menetelmää (OMC) tutkiessaan Walters ja Haahr (2005, 124) tulkitsevat, että OMC:ssä toimijuuden teknologiat ovat riippuvaisia kollektiivisista subjekteista – samalla niitä vahvistetaan – joita hallitaan aktiivisina osallistujina, jotka ovat kykeneviä ja vastuullisia muotoilemaan ”Euroopan talouden” tulevaisuutta. Samalla tavalla kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmissä kansalaisia tuotetaan kollektiivisubjekteina ja osallistujina, jotka ovat sekä kykeneviä että vastuullisia muotoilemaan integraation tulevaisuutta. Tällaista uudelle hallinnalle (new governance) 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. Osallistumisesta Euroopan rakentamiseen puhutaan asiakirjoissa kaikkien yhteisenä tehtävänä, ja sen tärkeyttä korostetaan integraation kannalta. Kansalaisten rooli osallistussaankin on valmistaa pikemminkin kuin toimia ja aloittaa uutta, mikä Hannah Arendtin (1998, 73, 79–247) mukaan erottaa toiminnan valmistamisesta ja työstä ja on tunnusomaista poliittiselle. Euroopan unionin kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa käytetään samantyyppistä ”poliittisesti harmitonta osallistumispuhetta”, jollais-

ta Kari Palonen (2009, 150) lukee Suomen hallituksen demokratia-asiakirjasta. Demokratia-asiakirjan osallistumispuhe edustaa hänen mukaansa ”epäpolitisointilinjaa” ja ”pönkittää byrokratian ylivaltaa parlamenteista ja poliitikoista”. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjojen epäpoliittisissa osallistumiskeskusteluissa parlamentit ja poliitikot loistavat poissaolollaan, ja kansalaisetkin jäävät byrokratian varjoon.

EU-asiakirjojen osallistumiskeskusteluja voidaan tulkita vapauden kautta hallintana (Rose 1999a), joka on tyypillistä liberaalin ja uusliberaalin hallinnan eri muodoille. Tällainen hallinta pohjautuu subjektien vapauteen ja heidän säänneltyihin valintoihinsa. Pyrkimyksenä on saada subjektit hallitsemaan itseään. (Dean 1999, 10–16; Cruikshank 1999, 4; Miller ja Rose 2008, 18; Rose 1999a, 69; Walters ja Haahr 2005, 118–119.) Poliittisista subjekteista pyritään tekemään hallittavia edellyttämällä heitä tulemaan itse-aktivoituviksi ja vapaiksi toimijoiksi ja saada sitten heidän kykynsä hallinnon käyttöön (Burchell 1991, 119; Dean 1999, 67). EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmassa luotetaan kansalaisten omaan toimintaan ainakin julkilausutulla tasolla, kuten vapauden kautta hallintaan kuuluu.

Osallistuminen mahdollistaa siis paitsi kansalaisten vallankäytön myös kansalaisiin kohdistuvan vallankäytön siinä, minkälaisia osallistumismahdollisuuksia kansalaisille myönnetään. Janet Newman ja John Clarke (2009, 134–153) nostavat esiin julkisten osallistamishankkeiden mahdollisen epäpolitisoidun vaikutuksen ja toteavat, että osallistuminen voi olla osa managerialistisia hallinnan muotoja, jotka voivat vähentää pikemminkin kuin lisätä kansalaisuuden merkityksiä ja käytäntöjä. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa 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. 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.)

## OIKEUDET: KANSALAISET LIIKKEESSÄ

Unionikansalaisuutta on kehitetty oikeuksien kautta ja niiden pohjalta ennen kaikkea työntekijöiden liikkumista koskevien oikeuksien ympärille. 1970-luvulla keskustelu kansalaisuudesta keskittyi konkreettisesti erityisoikeuksien ja passiunionin ympärille (Wiener 1998, 79). Erityisoikeudet-nimityksellä tarkoitettiin, että jäsenmaiden kansalaiset tarvitsevat erityisiä oikeuksia niiden lisäksi, jotka heillä jo on oman maansa kansalaisena. Vapaan liikkuvuuden lisäksi kansalaisuuteen sisällytettiin 1970-luvun puheenvuoroissa vaalioikeuksia ja tunnetta kansalaisuudesta (O’Leary 1996a, 18; Maas 2007, 31). Euroopan parlamentin toimeksi antamassa Scelban raportissa (EP. Working Documents) vuonna 1977 katsottiin, että tapahtunut integraatiokehitys tarkoittaa sitä, että yhteisökansalaiset tarvitsevat erityisiä oikeuksia, varsinkin perusoikeuksia, vapausoikeuksia ja poliittisia oikeuksia.<sup>9</sup> Oikeuksien erityisyys tarkoitti raportissa sitä, että oikeudet ovat tietyn jäsenmaan kansalaisille myönnettyjen oikeuksien erityinen laajentaminen koskemaan myös kyseisessä maassa asuvien muiden jäsenmaiden kansalaisia.<sup>10</sup> (O’Leary 1996a, 19.) Keskeistä 1970-luvun kansalaisuuskeskusteluissa oli erityisoikeusdiskurssi sisältäen kaikki kolme piirrettä, jotka ovat olleet olennaisia kansalaisuuskeskusteluissa integraation historiassa: kansalaisuuden ja oikeuksien irrottaminen kansallisuudesta, oikeudet kansalaisuuden keskiössä ja oikeuksien yhteys talouteen.

Keskustelua oikeuksista jatkettiin 1980-luvulla kahdessa People’s Europe -komitean raportissa, joista tuli tärkeitä virstanpylväitä unionikansalaisuuden kehittämisessä. Ensimmäisessä People’s Europe -raportissa kansalaisten oikeuksista puhuttiin otsikon ”Community citizens’ rights” alla, ja toisessa raportissa vastaavan kappaleen otsikko oli ”The special rights of citizens”. Komitean ehdotukset jatkoivat 1970-luvun keskusteluja liikkumisvapauten pohjautuvista erityisoikeuksista sekä passiunionista, joiden jo tuolloin uskottiin arkielämää koskettavina toimenpiteinä luovan eurooppalaista identiteettiä kansalaisten keskuuteen. Keskiössä oli

käsitys liikkuvasta kansalaisesta. Komitean toisessa raportissa käsiteltiin myös poliittisia oikeuksia. People's Europe -raporteissa lueteltiin kutakuinkin kaikki ne oikeudet, jotka sittemmin virallistettiin Maastrichtin sopimuksen kansalaisuusartiklassa.

Kun unionikansalaisuus virallisesti perustettiin Maastrichtin sopimuksessa, sen sisällöksi määriteltiin nimenomaan oikeuksia. Sopimuksessa yhteistä kansalaisuutta motivoidaan kansalaisten eduilla ja oikeuksilla: unionin yhtenä tavoitteena on ”lujittaa jäsenvaltioidensa kansalaisten oikeuksien ja etujen suojaa ottamalla käyttöön unionin kansalaisuuden” (Treaty on European Union, Article B). Kansalaisten oikeuksien luettelo onkin sopimuksen kansalaisuusosion keskeinen sisältö (katso liite 2).<sup>11</sup> Maastrichtin sopimuksessa myönnettyt oikeudet eivät ole uusia (esimerkiksi Jessurun d'Oliveira 1995, 69), mutta sopimuksessa ne on koottu uuden unionikansalaisuus-otsikon alle.

Kansalaisuutta koskevassa artiklassa numero 8 (Treaty on European Union) määrätään EU-kansalaisille oikeus liikkua ja oleskella vapaasti yhteisössä sekä oikeus diplomaatti- ja konsulisuojeleluun oman jäsenvaltionsa ulkopuolisella kolmannen maan alueella, jossa hänen oma jäsenvaltionsa ei ole edustettuna. Myös poliittiset oikeudet sisältyvät Maastricht-kansalaisuuteen, sillä artiklassa määrätään vaalioikeudet Euroopan parlamentin vaaleissa ja asuinpaikan kunnallisvaaleissa (ibid.). Nämä oikeudet ihminen saa ilman kyseisen maan kansalaisuutta eli ne pohjautuvat EU-kansalaisuuteen. Vaalioikeuksia on joissakin jäsenmaissa voitu myöntää aiemminkin vakituisen asumisen perusteella (Jessurun d'Oliveira 1995, 71–72), mutta Maastrichtin sopimus teki tästä lakiin perustuvan määräyksen, jossa pitäisi saavuttaa yhtenäinen menettelytapa. Myös vaalioikeuksien valossa kansalainen nähdään liikkuvana, koska kyse on yksilön oikeuksista poliittiseen toimintaan sen maan ulkopuolella, jonka kansalainen hän on.

Artiklassa EU-kansalaiselle myönnetään oikeus vedota Euroopan parlamenttiin ja kääntyä Euroopan oikeusasiamiehen puoleen (Treaty on European Union). Näiden oikeuksien tarkoituksena on turvata oikeuksien toteutuminen käytännössä (O'Leary 1996a, 26).

Artiklassa säädetään myös kolmas kansalaisuuden toteutumisen valvomiseen liittyvä toimenpide eli kansalaisuuskertomukset. Artikla velvoittaa komission laatimaan säännöllisin väliajoin kertomuksen, jossa tarkastellaan, miten kansalaisuus on käytännössä toteutunut (Treaty on European Union).

Unionikansalaisuuden muotoilu on siis 1970-luvulta lähtien keskittynyt oikeuksiin, ja Maastrichtin sopimuksessa ja sitä seuranneissa perustamissopimuksissa unionikansalaisuus määritellään oikeuksien kautta. Tätä taustaa vasten oikeuksia koskeva keskustelu on EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa huomattavan vähäistä. Aktiivisen kansalaisuuden edistämishjelmassa sekä Kansalaisten Eurooppa -ohjelmassa oikeuksia ei mainita juuri lainkaan. Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaehdotuksessa (Komissio 2005a, 2, 28) viitataan asiakirjojen väliseen työnjakoon, jonka mukaan oikeuksia painotetaan samana vuonna julkaistavassa perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevassa erityisohjelmassa. Kuitenkin tässä erityisohjelmassakin oikeuksista keskustellaan varsin vähän. Kulttuuriohjelmia koskevissa asiakirjoissa keskustelua oikeuksista on vielä vähemmän, vaikka kysymykset oikeuksien ja kulttuurin suhteesta ovat tärkeitä EU:n kaltaisessa monikulttuurisessa yhteisössä aikana, jolloin kulttuurisia seikkoja otetaan yhä enemmän huomioon kansalaisuudessa.

Tarkastelen ensin kansalaisuuden keskeisenä ja välttämättömänäkin pidettyä elementtiä eli vaalioikeuksia. Seuraavaksi käsitelen perusoikeuksia, ja luvun lopulla käyn lyhyesti läpi myös kulttuurioikeuksia, sosiaalisia oikeuksia ja ihmisoikeuksia koskevaa keskustelua. Sen jälkeen keskityn vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen, jota rakennetaan varsinkin Perusoikeuksien ja kansalaisuuden erityisohjelmaa koskevissa asiakirjoissa. Keskeistä tässä aluekonstruktiossa on oikeus liikkua ja siihen liittyvä rajojen vetäminen ja niiden ylittäminen. Lopuksi pohdin, minkälaisia kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjojen oikeuskeskusteluissa tuotetaan ja minkälaista hallintaa ne ovat.



## Vaali oikeudet

Vaikka keskustelu kansalaisten oikeuksista keskittyi 1970-luvulla ja vielä 1980-luvullakin paljolti liikkumista ja taloudellista toimintaa helpottaviin oikeuksiin, myös poliittiset oikeudet olivat agendalla. Esimerkiksi Tindemansin (1976) raportissa ehdotettiin vaali-oikeuksia oman kotimaan ulkopuolella. Tätä perusteltiin sillä, että jokaisessa jäsenmaassa toisen jäsenmaan kansalaisia tulee kohdella yhdenvertaisesti oman maan kansalaisten kanssa. Näiden oikeuksien katsottiin siis perustuvan jäsenyyteen Euroopan yhteisössä. (O’Leary 1996a, 18.) Myös Euroopan komission (1975) raportissa nimeltä *Towards European citizenship* toisten jäsenmaiden kansalaisten äänestysoikeus ja kelpoisuus julkisiin virkoihin asuinmaassaan sekä poliittisten oikeuksien muoto ja ajoitus olivat aiheina passiunionin rinnalla. Raportissa spekuloidtiin jopa vaali-oikeuksilla kansallisissa vaaleissa sekä pääsyllä korkeisiin poliittisiin virkoihin, mutta näitä ei pidetty välittömästi toteutettavina. (Maas 2007, 31–32.)

People’s Europe -komitean (Committee on a People’s Europe 1985) toisessa raportissa käsiteltiin vaali-oikeuksia niin Euroopan parlamentin vaaleissa kuin äänestysoikeutta ja mahdollisesti vaalikelpoisuutta paikallisvaaleissa muussa kuin omassa jäsenmaassa, mitä pidettiin ”ihmisten Euroopan” tärkeänä piirteenä. Raportissa mainittiin myös oikeus vedota parlamenttiin sekä mahdollisuus konsultoida oikeusasiamiestä. Kansalaisten osallistumista ja ymmärrystä yhteisön instituutioista ja niiden poliittisista prosesseista tuli raportin mukaan lisätä parantamalla yhteisöhallinnon läpinäkyvyyttä. Poliittisten oikeuksien kautta raportissa näyttäytyi käsitys poliittisesta kansalaisuudesta, mikä näkyi myös raportin oikeusluvun otsikoissa, joissa kansalainen määriteltiin poliittiseen prosessiin osallistujana sekä Euroopan tasolla että paikallistasolla. (Committee on a People’s Europe 1985, 19–20.) Kööpenhaminan identiteettijulistuksessa vuonna 1973 mainitut arvot eli edustuksellinen demokratia, oikeusvaltio, sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja ihmis-

oikeudet esitettiin kansalaisten oikeuksien kehittämisen taustatekijöinä (ibid.).

EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmia koskevissa asiakirjoissa vaalioikeuksista keskustellaan erittäin vähän. Eniten niistä keskustellaan Alueiden komitean (2003) aktiivisen kansalaisuuden ohjelmaa koskevassa lausunnossa. Lausunnossa ”kansalaisuuden eurooppalaiseen ulottuvuuteen” sisällytetään äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaalissa. Lausunnon mukaan ”unionin kansalaisuutta edistävien ohjelmien pääasiallinen tehtävä on suoraan tai epäsuorasti saada kansalaiset tietoisiksi” tästä sekä siitä, että se koskee myös toisessa jäsenmaassa asuvia. Tehtävää pidetään lausunnossa tärkeänä, ja siinä ehdotetaan hyvin konkreettisia keinoja, joilla vaalioikeuksista tiedotetaan erityisesti uusien jäsenmaiden kansalaisille. (Alueiden komitea 2003, 47–48; 50.) Kansalaisten Eurooppa -ehdotuksessa (Komissio 2005a, 2) oikeudet mainitaan yhtenä ratkaisukeinona alhaiseen äänestysaktiivisuuteen Euroopan parlamentin vaaleissa. Tästä huolimatta ohjelman sanotaan oikeuksien sijaan keskittyvän teemoihin, jotka liittyvät kansalaisten osallistumiseen integraatioon sekä yhteenkuuluvuuden ja identiteetin vahvistamiseen.

Yllättävää on, että vaikka Maastrichtin sopimuksessa unionikansalaisuuteen liitettiin äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaalien lisäksi asuinmaan paikallisvaaleissa, tästä ei EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmia koskevissa asiakirjoissa keskustella. Vaalioikeudet paikallisvaaleissa eivät välttämättä olekaan kaikkein relevanteimpia unionikansalaisuuden kannalta, ja on esitetty, että unionikansalaisilla tulisi olla oikeus äänestää myös asuinmaansa kansallisissa vaaleissa (Jessurun d’Oliveira 1995, 73; Wiesner 2008, 119). Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (2005, 32) tekee tähän liittyvän varsin pitkälle menevän ehdotuksen Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa koskevassa lausunnossaan. Lausunnossa ehdotetaan ”samana päivänä kaikissa maissa järjestettäviä kansanedustajien vaaleja, joiden listat kattaisivat kaikki unionin jäsenvaltiot”. Tämä olisi yksi keino, jolla lausunnon mukaan edistettäi-

siin ”kansalaisten osallistumista lainsäädännön keinoin” ja jolla liitettäisiin ”unionin kansalaisuuteen erityisiä oikeuksia”.

Kansalaisten oikeudet ovat demokratian kulmakivi, ja demokraattisuudesta ja sen puutteesta keskustellaan paljon niin Euroopan unionissa kuin muillakin hallinnan tasoilla. Demokratia mainitaan asiakirjojen oikeuskeskusteluissa vain harvoin. Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa demokratiiaan kuitenkin viitataan keskusteltaessa oikeuksista tiedottamisesta. Tiedottamalla ihmisille heidän oikeuksistaan, jotka perustuvat perusoikeuskirjaan sekä unionin kansalaisuuteen, pyritään kannustamaan kansalaisia ”osallistumaan aktiivisesti demokratian toimintaan unionissa” (Komissio 2005b, 33; Päätös 2007, 35) ja ”tukemaan unionin demokraattisia rakenteita toiminnallaan” (Komissio 2005b, 42; Parlamentti 2006a, 842). Tavoite tuo esiin, että demokratiiaan tarvitaan sekä rakenteita että kansalaisten osallistumista. Siitä voi lukea myös kansalaisten vastuuttamista demokratian toimimisesta. Kansalaisuuden, oikeuksien ja demokratian yhteys nostetaan esille jo Perusoikeudet ja oikeusasiat -puiteohjelman johdannossa, jonka mukaan ”[e]rityistä huomiota tullaan kiinnittämään siihen, että unionin kansalaisuudesta seuraavat perusoikeudet kannustavat demokraattiseen osallistumiseen” (Komissio 2005b, 8, 33).

Erittäin demokraattisen ehdotuksen tekee Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (2005, 33) Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa koskevassa lausunnossaan. Lausunnossa toivotaan keskustelua unionikansalaisuuden suomista oikeuksista ja velvollisuuksista suhteessa jäsenvaltiokansalaisuuteen. Lopulta näistä erilaisista oikeuksista tulisi lausunnon mukaan päättää ”unionin tasolla järjestettävällä yleisellä suoralla äänestyksellä”. Poikkeuksellista ehdotuksessa on, että se koskee unionin itsensä demokraattisuuden lisäämistä ja kansalaisten toimimista päätöksentekijöinä. Poikkeuksellista on sekin, että lausunnon mukaan ”aktiiviseen unionin kansalaisuuteen” kuuluvien ”taloudellisten, sosiaalisten, poliittisten ja ympäristöön liittyvien oikeuksien määrittelyä ja kokeilua olisi voitava tutkia”. Oikeuksia ei siis kuvata ennalta määriteltynä, valmiina tai itsestään selvinä, vaan keksimiselle jätetään tilaa. Kokeiluun ja tutkimiseen

viittaava retoriikka luo vaikutelmaa, että unionikansalaisuus on innovaatio, jota kehitellään tässä ja nyt.

William Walters ja Jens Henrik Haahr (2005, 80–81) erottavat kolme eri diskurssia tai tapaa, joilla EU:n demokraattisuudesta keskustellaan: kansansuvereniteetin diskurssi, oikeusdiskurssi sekä rationaalisuusdiskurssi. Keskimmäisen he liittävät kansalaisuuteen: oikeuksiaan harjoittavat unionikansalaiset voivat asettaa juridisia rajoja EU-hallinnolle. Tutkimukseni aineistossa kuitenkin oikeudet liitetään demokratiaan lyhyesti vain muutamassa asiakirjassa. Asiakirjoissa ei oikeuksia eikä kansalaisuutta laajemminkaan liitetä demokratiaan – kuten ei Maastrichtin sopimuksessakaan eikä juuri aiemminkaan unionikansalaisuuden historiassa. Hans Ulrich Jessurun d’Oliveira (1995, 73–74) pitääkin EU-kansalaisuuteen liitettyjä vaalioikeuksia merkinä yrityksistä liudentaa jäsenvaltioiden identiteettejä ja niiden valtioutta pikemminkin kuin pyrkimyksenä lisätä demokratiaa EU-tasolla.

Waltersin ja Haahrin (2005) mukaan oikeudet voidaan nähdä politisoinnin teknologiana, jolla kansalaisille annetaan tasavertainen asema osallistua vallankäyttöön, mutta EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa oikeuksia ei juuri liitetä kansalaisten vallankäyttöön. Vaalioikeudet ovat yksi kansalaisten vallankäytön väylä, mutta vaalioikeuksista keskustellaan asiakirjoissa vielä vähemmän kuin oikeuksista muissa merkityksissä, vaikka perustamisso-  
pimuksissa unionikansalaisuuteen on liitetty vaalioikeuksia. Vaalit esitetään epäpoliittisena asiana, jonka yhteyttä päätöksentekoon ei pohdita. Vaalioikeuskeskustelun vähäisyys alleviivaa kansalaisuuden epäpoliittisointia. Poliittisia oikeuksia koskevan keskustelun vähäisyys tuottaa käsitystä kansalaisuudesta, jossa vallankäyttö ei ole keskeistä. Kritiikki siitä, että unionikansalaiselle perustamis-  
sopimuksissa myönnetty poliittiset oikeudet mahdollistavat melko kapean vallankäytön (katso esimerkiksi Setälä 2009; Weiler 1999, 333), vaikuttaa tutkimusaineistoni valossa oikeutetulta. Paikallista vaaleja koskevan keskustelun puuttuminen ja unionikansalaisuuden sijoittaminen EU-tasolle painottaa kansalaisuuden eurooppalaistamista.

## Perusoikeudet

Perusoikeuksista keskustellaan varsinkin Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelmaan liittyvissä asiakirjoissa. Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelmaa koskevassa ehdotuksessaan komissio (2005b, 32) asettaa EU:n perusoikeuksia koskevan politiikan perustaksi Maastrichtin sopimuksen kansalaisuusartiklan sekä vuonna 2000 Nizzan Eurooppa-neuvostossa allekirjoitetun Euroopan Unionin perusoikeuskirjan. Perusoikeuskirjassa ei säädetä uusia oikeuksia, vaan siihen on koottu yhteen EU:n sopimuksista ja lainsäädännöstä olemassa olevia oikeuksia, joille Lissabonin sopimuksessa vuonna 2007 annettiin sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla.

Perusoikeuskirjaan sisältyy johdanto ja 54 artiklaa. Artiklat on ryhmitelty seitsemään lukuun, joiden otsikot ovat ihmisarvo, vapaudet, tasa-arvo, yhteisvastuu, kansalaisten oikeudet, lainkäyttö ja yleiset määräykset. Unionin kansalaisuus mainitaan johdannossa, jonka mukaan unioni ”asettaa ihmisen toimintansa keskipisteeksi ottamalla käyttöön unionin kansalaisuuden” (Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000, 8), ja EU-asiakirjoissa perusoikeuskirjaan viitataan usein merkinä kansalaisen keskeisestä paikasta integraatiossa. Unionikansalaisten oikeudet sisältyvät perusoikeuskirjan lukuun V. Maastrichtin sopimuksessa listattujen oikeuksien lisäksi siinä mainitaan oikeus hyvään hallintoon sekä Amsterdamin sopimuksessa mainittu oikeus tutustua asiakirjoihin. (Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000, 18–19.)

Euroopan unionin perusoikeuskirja liitettiin perustuslakia koskevan sopimuksen osaksi vuonna 2004. Tätä pidetään tärkeänä Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa ja sillä perustellaan ohjelman tarpeellisuutta (Komissio 2005b, 4; 32), vaikka perustuslakisopimusta ei sitten ratifioitukaan. Sen rinnalla toisena ohjelman oikeuttajana mainitaan ”liittyminen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn Euroopan yleissopimukseen” (Komissio 2005b, 4, 32; Päätös 2007, 33). Nämä esitetään edistysaskeleina, jotka merkitsevät komission (2005b, 32) mukaan ”Euroopan yhdentymisen ytimessä olevien perusarvojen huo-

mattavaa vahvistumista ja toiminnallistamista”. Niiden sanotaan myös velvoittavan unionia varmistamaan ”että perusoikeuksia sekä kunnioitetaan että aktiivisesti edistetään kaikilla aloilla, joilla unioni toimii” (Komissio 2005b, 4, 32; Päätös 2007, 35). Yhdeksi Perusoikeudet ja kansalaisuus -erityisohjelman tavoitteeksi onkin asetettu selvittää, mitä seurauksia näillä askeleilla on, ja arvioida perusoikeuksien tilannetta ja kunnioittamista unionissa ja jäsenvaltioissa (Komissio 2005b, 42; Päätös 2007, 35).

Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelman mukaan perusoikeuskirjan oikeudet ovat peräisin ”jäsenvaltioille yhteisistä valtiosääntöperinteestä ja kansainvälisistä velvoitteista, Euroopan unionista tehdystä sopimuksesta ja yhteisöjen perustamissopimuksista, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdystä eurooppalaisesta yleissopimuksesta, yhteisön ja Euroopan neuvoston hyväksymistä sosiaalisista peruskirjoista sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä.” (Päätös 2007, 33; Parlamentti 2006a, 839; Komissio 2005b, 39). Nämä perusoikeuskirjassakin (2000, 8) mainitut taustat esitetään oikeuksien lähteinä, joihin Euroopan unioni kytketään, ja samalla tuotetaan EU:lle asemaa oikeuksien puolustajana. Yksi perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman yleistavoitteista on sellaisen eurooppalaisen yhteiskunnan kehittäminen, joka perustuu perusoikeuksien ja unionikansalaisuudesta seuraavien oikeuksien kunnioittamiseen. Tässä yhteydessä unionikansalaisuus asetetaan ”jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusaseman perustaksi”. (Komissio 2005b, 41–42; Päätös 2007, 35; Parlamentti 2006a, 841–842.)

Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelmaa koskevan ehdotuksen mukaan on kiinnitettävä huomiota ”unionin kansalaisuudesta seuraaviin oikeuksiin, jotka perusoikeuskirjassa tunnustetaan perusoikeuksiksi” (Komissio 2005b, 33). Perusoikeudet kytketään asiakirjoissa ensinnäkin oikeudelliseen asemaan ja oikeusviranomaisten toimintaan, jolloin perusoikeuksilla tarkoitetaan sellaisia vapaus- ja jossain määrin sosiaalisia oikeuksia, joita tarvitaan oleskeltaessa ja työskenneltäessä toisessa jäsenmaassa (Komissio 2005b, 33).

Tällöin oikeuksilla pyritään 1970–80-lukujen keskusteluja seura-  
ten pikemminkin helpottamaan arkielämää kuin edistämään poliit-  
tista toimintaa. Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelmaa koskevis-  
sa asiakirjoissa oikeuksilla tarkoitetaan lähinnä perusoikeuskirjas-  
sa listattuja oikeuksia, joista poliittiset oikeudet ovat vain pieni osa,  
vaikka muut oikeudet voidaan toki nähdä poliittisten oikeuksien  
mahdollistajina.

Toinen konteksti perusoikeuksille on Perusoikeudet ja kansa-  
laisuus -erityisohjelmassa kansalaisyhteiskunta. Kansalaisyhteis-  
kunnan vahvistaminen ja perusoikeuksista käytävän vuoropuhe-  
lun kannustaminen on yksi Perusoikeudet ja kansalaisuus -erityis-  
ohjelman yleistavoitteista (Komissio 2005b, 41–42; Päätös 2007,  
35; Parlamentti 2006a, 841–842). Ohjelman kautta on tarkoitus ”tu-  
kea valtioista riippumattomia järjestöjä ja muita kansalaisyhteis-  
kunnan toimijoita, jotta niiden valmiudet osallistua aktiivisesti pe-  
rusoikeuksien, oikeusvaltion ja kansanvallan edistämiseen lisään-  
tyisivät” (Komissio 2005b, 34, 42; Päätös 2007, 35; Parlamentti  
2006a, 842). Ohjelman avulla pyritään edistämään kansalaisyhteis-  
kunnan verkottumista, sillä ”[v]altiosta riippumattomat järjestöt ja  
muut kansalaisyhteiskunnan toimijat ovat tärkeässä asemassa edis-  
täessään ja suojatessaan perusoikeuksia koko Euroopan unionissa  
ja auttaessaan ihmisiä tuntemaan oikeutensa ja hyödyntämään niit-  
tä täysimääräisesti” (Komissio 2005b, 33; Talous- ja sosiaalikomitea  
2006, 3). Kansalaisjärjestöt nähdään perusoikeuksien edistäjinä  
niin uusissa (Talous- ja sosiaalikomitea 2006, 3) kuin vanhoissakin  
(Komissio 2005b, 8, 33) jäsenmaissa, ja komissio (2005b, 33) pai-  
nottaa, että on varmistettava, että ”kyseiset organisaatiot toimivat  
yhtäläisissä määrin ja yhtä sitoutuneina kaikissa jäsenvaltioissa”.  
Toisaalta kansalaisyhteiskunnan toiminta itsessään on oikeus, joka  
liittyy esimerkiksi kokoontumis- ja ilmaisunvapauteen. Se, että pe-  
rusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman tavoitteis-  
sa yhdistetään kansalaisyhteiskunta ja perusoikeudet, pohjautuu sii-  
hen, että koko puiteohjelma on jo olemassa olevan toiminnan uu-  
delleenjärjestelyä ja koordinoitua. Komission (2005b, 8, 33) oh-  
jelmaehdotuksen mukaan erityisohjelman tarkoitus onkin ”kehit-

tää kahta nykyistä valmistelevaa toimea (perusoikeuksien suojeleminen ja kansalaisyhteiskunnan tukeminen)”.

Kolmas asiakokonaisuus, johon perusoikeudet liitetään, on ”rasismin, muukalaisvihan ja juutalaisvastaisuuden torjunta, erityisesti edistämällä uskontojen välistä ja monikulttuurista vuoropuhelua EU:n tasolla” (Komissio 2005b, 5, 41–42, 4; Päätös 2007, 35; Parlamentti 2006a, 841–842), joka on toinen perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman yleistavoitteista. Ohjelman yhdeksi erityistavoitteeksi on puolestaan asetettu ”luoda asianmukaiset rakenteet uskontojen välisen ja monikulttuurisen vuoropuhelun edistämiseksi Euroopan unionissa” (Päätös 2007, 35; Parlamentti 2006a, 842; Komissio 2005b, 4). Tällainen vuoropuhelu nähdään asiakirjoissa ”tärkeänä keinona syrjinnän torjumisessa sekä perusoikeuksien, keskinäisen ymmärtämyksen ja rauhan edistämisessä” (Komissio 2005b, 33, 4; Päätös 2007, 34; Parlamentti 2006a, 840) ja nimenomaan perusoikeuksien ja kansalaisten oikeuksien suojeleluna (Komissio 2005b, 4; Päätös 2007, 34). Tässä yhteydessä oikeudet ja kansalaisuus viittaavat moninaisuuteen ja tasa-arvoon. Perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan ohjelman päätöksessä kaikki kolme teemaa tiivistetään yhteen kun ohjelman tavoitteiksi asetetaan ”kansalaisyhteiskunnan järjestöjen tukeminen sekä rasismin, muukalaisvihan ja juutalaisvastaisuuden torjunta sekä perusoikeuksien ja kansalaisten oikeuksien suojeleminen uskontojen välisellä ja monikulttuurisella vuoropuhelulla” (Päätös 2007, 34).

Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelman uskontojen ja kulttuurien välistä vuoropuhelua sekä juutalaisvastaisuuden, rasismin ja muukalaisvihan torjumista koskevien tavoitteiden myötä moninaisuus nostetaan näkyviin. Tavoitteet ovat esimerkiksi oikeuskategorian käytöstä hallintaan. Yleisemmin tämänkaltaiset hankkeet ovat esimerkkejä moninaisuuden hallinnasta, jota eri yhteisöissä harjoitetaan. Kirjallisuudessa on esitetty erilaisia ehdotuksia siitä, miten esimerkiksi ohjelman tavoitteissa kuvatunlaista syrjintää voitaisiin torjua juuri monikulttuurisen vuoropuhelun kontekstissa. Kulttuurioikeudet ovat yksi ehdotus syrjivien käytäntöjen korjaamiseen, mutta niitä voidaan määritellä ja luokitella eri tavoin painotuksis-



ta ja näkökulmista riippuen, eikä niilläkään pystytä välttämättä ratkaisemaan kaikkia ongelmia (Bauböck 2008, 19–28; Koivunen ja Marsio 2006, 29–36; Saukkonen 2007, 197–199). Ryhmäoikeuksia ja ryhmiin liittyvää edustuksellisuutta on kehittänyt Iris Marion Young (1995; 2002) kritisoiden kansalaisuuteen liitettyä universalismia. Edistettäessä kulttuurista kansalaisuutta EU:ssa kulttuuri-oikeudet onkin Clive Barnettin (2001, 420) mukaan käsitetty ryhmäoikeuksina, sillä kulttuuridiversiteetti on määritelty alueellisesti. Ryhmäoikeuksissa on kuitenkin nähty periaatteellisia ja käytännöllisiä ongelmia suhteessa yksilöoikeuksiin ja valtion integriteettiin (Saukkonen 2007, 106). Konkreettisia keinoja kulttuurisen moninaisuuden huomioimiseen ei Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa tavoitteesta huolimatta esitetä.

Kulttuuriset tekijät liitetään kyllä kansalaisuuteen Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelman asiakirjoissa perusoikeuksien rinnalla: ”Euroopan unionin kansalaisuutta edistämällä olisi luotava tunne kuulumisesta unioniin, jolla on yhteiset perusoikeudet ja arvot ja jossa vaalitaan ja kunnioitetaan Euroopan kansojen kulttuurien ja perinteiden moninaisuutta” (Komissio 2005b, 4, 32). Unionikansalaisuuden edistämisen tavoitteena nähdään tässä tunne kuulumisesta unioniin ja ymmärrys unionista yhteisten perusoikeuksien ja arvojen sekä kulttuurien ja perinteiden moninaisuuden määrittämänä kokonaisuutena. Sitaatin loppuosa on perusoikeusasiakirjasta (2000, 8), ja se liitetään kansalaisuuteen myös komission (2003, 2, 19) unionin aktiivisen kansalaisuuden ohjelmaa koskevassa ehdotuksessa. Ehdotuksen perusteluosassa siihen viitataan yhtenä EU:n toimielinten eri foorumeilla esittämistä aikaisemmista puheenvuoroista, joissa ”kansalaisuuden edistämistarvetta on painotettu”. Perusoikeuskirjasta valitussa sitaatissa ei kuitenkaan mainita sen enempää kansalaisuutta kuin oikeuksiakaan, vaan komission ehdotuksessa kansalaisuuden edistämiseksi tulkitaan arvojen, kulttuurien ja perinteiden vaaliminen. Sitaattivalinta on jälleen yksi esimerkki siitä, kuinka EU:n kansalaisuusasiakirjoissa kansalaisuuden sisällöksi annetaan kulttuurisia tekijöitä, kuten arvoja ja perinteitä.

Kansalaisuuden ja kulttuurin välille asiakirjoissa luoduista yhte-yksistä huolimatta oikeuksia käsiteltäessä kansalaisuusasiakirjoissa ei keskustella kulttuurista juuri lainkaan. Vastaavasti kulttuurioh-jelmia koskevissa asiakirjoissa oikeuksista puhutaan vielä vähem-män kuin kansalaisuusasiakirjoissa, vaikka kulttuurin saatavuut-ta pidetäänkin niissä tärkeänä. Poikkeus on Talous- ja sosiaaliko-mitean (1995, 38) Rafael-ohjelmaa koskeva lausunto, jossa mai-nitaan, että pääsy kulttuuriin on yksi ihmisoikeuksien yleismaail-mallisen julistuksen artikkelissa 27 mainituista oikeuksista. Toinen poikkeus on komission (1998a, 10) tiedonanto, jossa tehdään ehdo-tus Kulttuuri 2000 -ohjelmasta. Käytäessä läpi ohjelman taustaa ja sitä edeltäviä konsultaatioita tiedonannossa todetaan, että ”jokaisel-la eurooppalaisella kansalaisella tulee olla oikeus kulttuurin saavu-ttavuuteen ja luovuutensa ilmaisemiseen. Kulttuuristen oikeuksi-en tunnustaminen on tärkeä tavoite”. Itse ohjelmassa oikeus-sanaa ei enää mainita. Perusoikeuskirjassa (2000, 14) kulttuurioikeudet mainitaan yhden kerran: ”Unioni tunnustaa ikääntyneiden henki-löiden [---] oikeuden osallistua yhteiskunnalliseen elämään ja kult-tuurielämään”. Kulttuurioikeuskeskustelun vähäisyys EU:n kansa-laisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa on yllättävää ottaen huomioon sen, että Euroopan neuvoston ja YK:n piirissä kulttuurioikeuksia koske-via sopimuksia on tehty jo 1950-luvulta alkaen.

Kulttuurioikeudet voidaan luokitella sosiaalisiksi oikeuksiksi, jotka tukevat ja mahdollistavat muiden oikeuksien käyttöä. Sosiaa-listen oikeuksien voidaan tulkita sisältyvän perusoikeuksiin, mutta eksplisiittisesti niistä ei EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjois-sa puhuta. Asiakirjoissa ei myöskään mainita Euroopan sosiaalista mallia, josta keskustellaan paljon (esimerkiksi Palola 2004; Kulo-vaara 2012).

Niin kansalais- kuin perusoikeuksienkin edellytyksenä ovat ih-misoikeudet. Ihmisoikeudet mainitaan usein kansalaisuus- ja kult-tuuriasiakirjojen johdantolauseissa Euroopan unionia määrittävinä tekijöinä. Esimerkiksi Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa koskevas-sa ehdotuksessa (Komissio 2005a, 9) ihmisoikeudet ovat yksi niistä määreistä, joilla määritellään yhteiskuntaa, johon kuulumista unio-

nikansalaisuus merkitsee. Perusoikeuskirjassa (2000, 21) perusoikeudet asetetaan alisteiseen asemaan suhteessa ihmisoikeuksiin ja niitä koskeviin sopimuksiin. Perusoikeuskirjaan (esimerkiksi ihmisarvoa, vapautta ja tasa-arvoa koskeviin osastoihin) sisältyy oikeuksia, joita määrätään myös ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa (1948). Vaikka ihmisoikeuksia voidaan pitää perustana muille oikeuksille, Hannah Arendtin (1949) mukaan pelkät ihmisoikeudet eivät riitä, vaan tarvitaan kansalaisuutta asemana, joka antaa oikeuden oikeuksiin. Kansalaisuus myös liittyy ihmisen yhteisöön eri tavalla kuin ihmisoikeudet, jolloin oikeuksien käyttäminen on mahdollista.

## **Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue**

Perusoikeuksien ja oikeusasioiden yleisohjelma, johon perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskeva erityisohjelma sisältyy, alkaa integraation historiaan piirretyllä kaarella yhdestä aluekonstruktiosta toiseen.

Euroopan yhdentymisen on edistynyt ensi sijassa talouden alalla. On perustettu yhtenäismarkkinat ja otettu käyttöön yhteinen raha. Kuten Amsterdamin sopimuksessa määrättiin, yhentyneen rajattoman talousalueen perustamista on täydennetty luomalla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue. Tätä aluetta olisi nyt vahvistettava ja kehitettävä edelleen. (Komissio 2005b, 3.)

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue esitetään otteessa talousalueen täydentäjänä. Myös aktiivisen kansalaisuuden ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa (Komissio 2003, 5; Parlamentti 2003, 485) tämä aluekonstruktio nähdään talousalueen täydentäjänä. Perusoikeuksia ja oikeusasioita koskevassa yleisohjelmassa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen perustaminen asetetaan kaikkien erityisohjelmien yhteiseksi lopulliseksi tavoitteeksi (Komissio 2005b, 10). Yleisohjelman liiteosassa sitä korostetaan yhtenä EU:n tärkeimmistä painopisteistä (Komissio 2005b, 12).

Komission (2005b, 41) ohjelmaehdotuksen ensimmäisessä artiklassa perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman sanotaan vahvistavan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta. Tämän jälkeen aluetta ei kuitenkaan erityisohjelmatekstissä enää mainita, ei myöskään muissa ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa. Aluekonstruktio on niissä silti implisiittisesti mukana, sillä yleisohjelmaan sisältyvien erityisohjelmien ”[k]aikki tavoitteet ovat perusoikeuksien ja oikeusasioiden yleisohjelman yleisen tavoitteen mukaisia eli niillä pyritään tukemaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä” (Komissio 2005b, 34). Asetettuja päämääriä tavoitellaan perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevassa erityisohjelmassa (Komissio 2005b, 36) lukuisilla tiedon tuottamiseen liittyvillä keinoilla sekä taloudellisilla avustuksilla valtiosta riippumattomille järjestöille ja muille organisaatioille, Euroopan unionin korkeimpien hallinto-oikeuksien ja ylimpien hallintotuomioistuinten yhdistykselle sekä ”yhteisön edun mukaisiin erityishankkeisiin”.

Perusoikeuksien ja oikeusasioiden yleisohjelman (Komissio 2005b, 3) johdannossa selvitetään, millaiset ovat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden suhteet toisiinsa ja EU-integraatioon. Vapaus, turvallisuus ja oikeus ovat ensinnäkin ”keskeisiä arvoja, jotka muodostavat eurooppalaisen yhteiskuntamallin ytimen”. Euroopan komission (Commission of the European Communities 2004) aiempaa asiakirjaa lainaten johdannossa painotetaan, että alue on ”välttämätön peruspilari Euroopan unionille”, olennainen osa laajentuneen unionin poliittisia päämääriä ja yhdentymisen uusi haaste. Selvitystä jatketaan johdannossa (Komissio 2005b, 3) siteeraamalla toistakin Euroopan komission (Commission of the European Communities 2002) aikaisempaa asiakirjaa, jonka mukaan vapaus on ”eurooppalaisen suunnitelman” yhdistävä periaate ja kivijalka, mutta turvallisuutta ja kansalaisten hyväksymää oikeusjärjestelmää tarvitaan oikeuksien toteutumisen ja demokraattisten arvojen kunnioittamisen varmistamiseksi. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue nähdään sitaatissa demokratiaperiaatteen ja ihmisoikeuksien toteuttamisen takaajana. Näitä perusoikeuskirjassa määritelty-

ja periaatteita pidetään sitaatissa yhdentymisen perustana sekä tärkeinä ”Euroopan kansalaisuuden” kannalta.

Vapaus, turvallisuus ja oikeus tiivistetään Perusoikeuksien ja oikeusasioden yleisohjelman (Komissio 2005b, 4–5) johdannossa kukin yhdellä virkkeellä.

Vapaan liikkuvuuden periaatteen ansiosta yksittäisillä henkilöillä ja yrityksillä on mahdollisuus tavoitella yksityistä ja kaupallista etua muissa jäsenvaltioissa. Toisaalta vapaa liikkuvuus edellyttää myös rikosoikeuden alan toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että rikokset ja rikolliset eivät jää lain ulottumattomiin. Jäsenvaltioiden oikeus- ja hallintojärjestelmien eroavuudet tai monimutkaisuus eivät saisi estää yksityishenkilöitä ja yrityksiä käyttämästä oikeuksistaan. (Komissio 2005b, 4–5.)

Vapaudella tarkoitetaan aluekonstruktiossa vapautta liikkua ja harjoittaa taloudellista toimintaa, turvallisuudella sitä, että rikolliset otetaan kiinni, ja oikeudella oikeusjärjestelmien yhtenäistämistä. Perusoikeuksien ja oikeusasioden yleisohjelma koskeekin oikeusjärjestelmiä ja -viranomaisia sekä kansalaisten ja yritysten oikeudellista asemaa pikemminkin kuin oikeuksien aktiivista käyttöä. Myös aktiivisen kansalaisuuden ohjelmassa (Komissio 2003, 5; Parlamentti 2003, 485) ”Eurooppa-oikeuden ja oikeuskäytännön soveltamista koskeva yhteinen politiikka” nähdään osana ”vapauksen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen” muodostamista. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ytimessä on vapaus, joka siis ymmärretään liikkumisvapautena, ja siitä johdetaan tarve turvallisuudeksi ja oikeudeksi nimetyille toimenpiteille.<sup>12</sup>

Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa vapauden vastapainoksi katsotaan tarvittavan liikkumisen kontrollointia. Jo aktiivisen kansalaisuuden ohjelmaa koskevassa ehdotuksessaan komissio (2003, 2) sisällyttää turvapaikka-asioita koskevan yhteisen politiikan ”olennaiseksi osaksi Euroopan unionin tavoitetta muodostaa asteittain vapauksen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuva alue”. Myös oikeutta, vapautta ja turvallisuutta koskevan internet-portaalin mukaan tarvitaan turvallisuutta eli kansalaisten suojaamista kansainväliseltä rikollisuudelta ja terrorismilta sekä oikeussuojaa ja perusoikeuksien turvaamista, jotta kansala-

laiset voivat hyödyntää liikkumisvapauttaan. Kansalaisten turvallisuuteen liitetään portaalissa myös EU:n ulkopuolisen maahanmuuton hallinnointi. Kansalaisten turvallisuutta uhkaavat portaalin kuvauksen mukaan kansainväliset ja EU:n ulkopuolelta tulevat asiat, eikä vapaan liikkuvuuden alueen sisäpuolisia uhkia mainita. (Oikeus ja sisäasiat.)

William Walters ja Jens Henrik Haahr (2005, 73) tulkitsevat puhetta riskeistä, uhkista, rikoksista ja maahanmuutosta differentiaation teknologioina, joilla säädellään jäsenyyden luonnetta Euroopan poliittisessa yhteisössä. Tähän liittyvänä diskursiivisena ja kulttuurisena rajanvetona he näkevät sosiaalisen erilaisuuden tuottamisen, jolla pönkitetään unionikansalaisuuden rajaamista jäsenmaiden kansalaisiin. Tällaista riskipuhetta esiintyy koko perusoikeuksien ja oikeusasioden yleisohjelmassa. Perusoikeudet ja kansalaisuus -erityisohjelmaa koskevassa lausunnossaan Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (2006, 1) kritisoi, että tasapainoa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden välillä ei ole saavutettu, vaan lainsäädännössä keskitytään liikaa turvallisuuteen. Komitea viittaa aikaisempaan lausuntoonsa (Euroopan talous- ja sosiaalikomitea 2006), jonka mukaan ”kolme ulottuvuutta [vapaus, turvallisuus ja oikeus] on ehdottomasti tasapainotettava keskenään sopivalla tavoin siten, ettei kajota unionille yhteisiin perustavanlaatuisiin arvoihin (ihmisoikeuksiin eikä kansalaisvapauksiin) tai demokraattisiin periaatteisiin (oikeusvaltioperiaatteeseen)”.

Vapaus, turvallisuus ja oikeus näin määriteltyinä periaatteina, aluekonstruktiona ja politiikkasektorina kytketään asiakirjoissa (Talous- ja sosiaalikomitea 2005, 33; Komissio 2005b, 3, 5; Talous- ja sosiaalikomitea 2006, 3) tiiviisti kansalaisuuteen. Se, että oikeudet kehystetään tällä tavalla ja että ”Euroopan kansalaisuudelle” määritellään tällainen perusta, merkitsee ainakin sitä, että unionikansalaisen tärkeimpänä oikeutena näyttäytyy liikkumisvapaus.

Tulkintaa kansalaisuudesta liikkuvuutena tukee kahden muun asiakirjojen oikeuskeskusteluissa tuotetun aluekonstruktion tarkastelu. Perusoikeuksien ja oikeusasioden yleisohjelmassa tuotetaan ”Euroopan oikeusalue”, jolla tarkoitetaan yhteistyötä siviili-

li- ja kauppaoikeudellisissa sekä rikosoikeudellisissa asioissa, jotta jäsenvaltioiden väliset rajat tai niiden oikeus- ja hallintojärjestelmien väliset erot eivät vaikeuttaisi vapaata liikkuvuutta ja yksilöiden ja yritysten mahdollisuuksia käyttää oikeuksiaan (Komissio 2005b, 4–5). Oikeusalue kytketään komission (2005b, 5) ehdotuksessa kansalaisuuteen, sillä sen mukaan kukin neljästä puiteohjelmaan kuuluvasta erityisohjelmasta ”heijastelee niitä poliittisia tavoitteita, jotka – yhdessä kolmen muun ohjelman kanssa – mahdollistavat Euroopan kansalaisuuden ja todellisen oikeusalueen kehittämisen”.

Toinen perusoikeuksien ja oikeusasioden yleisohjelmassa mainituista aluekonstruktioista on ”kansalaisten Eurooppa”, jonka luomisen sanotaan vaativan perusoikeuksien kunnioittamista ja edistämistä (Komissio 2005b, 4–5). Kansalaisten Eurooppa ja Euroopan oikeusalue kytketään toisiinsa siten, että jälkimmäinen esitetään ensimmäisen edellytyksenä.

Kansalaisten Euroopan luominen edellyttää myös, että perustetaan Euroopan oikeusalue, joka nojautuu vastavuoroisen tunnustamisen ja luottamuksen lisäämiseen: maiden välisten rajojen ei enää pitäisi muodostaa estettä siviili- ja kauppaoikeudellisten asioiden ratkaisemiselle, oikeudenkäyntimenettelyjen aloittamiselle eikä päätösten täytäntöönpanolle. (Komissio 2005b, 4.)

Kansalaisten Eurooppa aluekonstruktiona painottaa sitä, että kansalaiset liikkuvat Euroopassa (työntekijöinä tai EU-ohjelmiin osallistujina), ja oikeusalue puolestaan on tuon liikkuvuuden helpottamista järjestelmiä yhdentämällä, mutta toisaalta myös liikkuvuuden kontrollointia rikosten torjumiseksi. Kaikki kolme oikeuksiin liittyvää aluekonstruktiota kytkeytyvät yhteen: niissä on kyse oikeudesta vapaaseen liikkuvuuteen ja sen hallinnoinnista. Kansalaisuus käsitetään näiden aluekonstruktioiden kontekstissa ennen kaikkea liikkumisena. Kansalaisuutta poliittisena toimijuutena tällainen keskustelu oikeuksista ei juurikaan edistä.

Perusoikeuksia ja oikeusasioita koskevassa yleisohjelmassa mainitut aluekonstruktiot ovat esimerkkejä siitä, kuinka EU-asiakirjoissa asioista muodostetaan ”alueita”, joita politiikkaohjelmi-

en kautta muotoillaan. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue on esimerkki abstraktien asioiden alueellistamisesta ja hallittavaksi tekemisestä. William Waltersin ja Jens Henrik Haahrin mukaan talousalue ja Shengen-alue ovat toisiinsa liittyviä tapoja tuottaa Eurooppaa paikkana, tiedettävänä ja hallittavana. Talousalue on tapa hallita Eurooppaa markkinoiden tilana, kun taas Schengenin alue hallitsee Eurooppaa territoriota muistuttavana ja uhkien hankaloittamana tilana (Walters ja Haahr 2005, 62). Kansalaisten Eurooppa ja Euroopan oikeusalue puolestaan korostavat nimillään rakennettavan alueen 'eurooppalaisuutta'. Vaikka kaikki nämä aluekonstruktiot kiinnitetään "Eurooppaan", ne viittaavat samalla myös eiterritoriaalisiin tiloihin, joissa tietyt asiat kategorisoidaan samaan sfääriin.

Se, että aineistoni asiakirjojen oikeuksia ja erityisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevissa keskusteluissa vapaus ymmärretään kapeasti liikkumisvapautena, pohjautuu siihen, että liikkumisvapaus on integraation keskeinen periaate, jonka varaan unionikansalaisuutta on rakennettu alusta alkaen (esimerkiksi Rosas 2005, 1257). Integraation neljä perusvapautta eli tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus on määritelty Rooman sopimuksessa ja sitä seuraavissa perustamissopimuksissa. Walters ja Haahr (2005, 46) vertailevat mielenkiintoisesti Rooman sopimusta ja USA:n itsenäisyysjulistusta. Huomionarvoista on, että heidän mukaansa vapaus käsitetään Rooman sopimuksessa kapeasti ja välineellisesti, kun taas USA:n itsenäistymisjulistuksessa se on ihmiselle kuuluva perusoikeus sekä poliittisen toiminnan mahdollistaja. 1970-luvun integraatiokeskusteluissa kansalaisuus esitettiin rajamuodollisuuksiin, tulliasioihin ja passiuudistuksiin rinnastettavana liikkumista ja rajojen ylittämistä helpottavana uutena käytäntönä ottamatta huomioon sen koko laajuutta ja kompleksisuutta. Unionikansalaisuuden historia voidaan siis nähdä sarjana ehdotuksia liikkumisen helpottamiseksi niin poliittisten oikeuksien kuin arkielämän tasolla, jotta kansalaiset voisivat tuntea elävänsä "yhtenäisessä Euroopassa".



Kun unionikansalaisuus sitten perustettiin, ensimmäiseksi oikeudeksi säädettiin liikkumisvapaus. Unionikansalaisuus on siis liikkuvuutta edistävä ja sitä hallinnoiva status (katso Rigo 2009, 108). Liikkumisvapaus ensimmäisenä kansalaisoikeutena herättää Hans Ulrich Jessurun d’Oliveiran (1995, 65–66) pohtimaan, että liikkumisvapautta ei yleensä pidetä poliittisena oikeutena demokraattisissa järjestelmissä. Euroopan markkina-alueen talousvapauksien olennaisena osana se on kuitenkin nostettu unionikansalaisuuden ytimeen ja laajennettu koskemaan kansalaisten liikkumista yleisesti. Unionikansalaisuutta on kehitetty erityiseksi asemaksi niille, jotka ovat muuttaneet yhdestä jäsenvaltiosta toiseen, ja tapana lisätä liikkuvuutta rajojen yli.

Liikkumisvapauden säätämistä ensimmäiseksi unionikansalaisen oikeudeksi voidaan tulkita vapauden tuottamisena ja sen kautta hallitsemisena (Rose 1999a). William Waltersin ja Jens Henrik Haahrin (2005, 13) mukaan eräs nykyajalle tyypillinen tapa hallita on tuottaa tiettyjä vapauden muotoja ja velvoittaa niiden käyttöön. Tällaista hallintaa on EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa liikkuvuuden edistäminen kansalaisten oikeutena. Liikkuvuus esitetään niissä myönteisenä etuoikeutena, johon kuitenkin kannustetaan lähes velvoittavaan sävyyn. Enrica Rigo (2009, 108, kursivointi alkuperäinen) pitää liikkuvuutta primaarisena kansalaisuutta koskevana hallinnan kenttänä ja muotona: hänen mukaansa Euroopan kansalaisuuden ”ensisijainen hallinnon piiri on *liikkuminen*”. Tämä on hallintaa, jossa käytetään hyväksi diskursiivista tilaa siten, että jos rajat osoittautuvat kansalaisten liikkumisen esteeksi, keksitään uusia käytäntöjä, kuten yhtenäistetyt passit ja eurooppalaiset viisumit (Walters ja Haahr 2005, 61).

Asiakirjoissa tuotetut aluekonstruktiot, eksplisiittisimmin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, ovatkin esimerkkejä oikeanlaisen liikkumisen edistämisestä EU-alueella sekä rajojen merkityksestä ja siitä, kuinka rajojen määrittely, ylittäminen ja siirtäminen on ollut keskeistä integraatiossa (katso myös Walters ja Haahr 2005, 91–113) ja yhä on (esimerkiksi Bialasiewicz 2009). Uudenlaisen mielenkiinnon ja tutkimuksen kohteeksi rajat ovat nousseet

Euroopan naapuruuspolitiikka -ohjelman myötä (katso esimerkiksi Special Section: EU Neighbourhood Geopolitics 2011). Euroopan unioniin liittyvä rajanveto sisältää yksilötasolle ulottuvia vallan käytäntöjä, jotka koskevat sekä unionikansalaisia että muita. Kyse ei siis ole alueesta tai rajoista pelkästään metaforisesti. Liikkumisvapautta säädellään myös konkreettisesti, sillä ”valtion ja yleisemmin minkä tahansa poliittisen auktoriteetin kannalta tietyssä historiallisessa yhteisössä on eräässä mielessä järkevää tehdä niukkaa alueen käytöstä, toisin sanoen liikkumisen vapaudesta, joka on yhteinen hyvä *par excellence* ja yhteisöön osallistumisen konkreettinen perusta.” (Balibar 2009, 35, kursivointi alkuperäinen.) Kuten Balibar huomauttaa, liikkumisvapaudet ja oikeus alueeseen kytkeytyvät yhteisön rakentamiseen, ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue on tästä hyvä esimerkki. Rajanvedosta on kyse myös unionikansalaisuuden perustamisessa: ihmisiä ja liikkumista voidaan hallita aiempaa paremmin unionikansalaisuus-kategorian avulla. Kun unionikansalaisuus vielä rajataan koskemaan vain jäsenvaltioiden kansalaisia, se näyttäytyy yhtenä monista keinoista, joilla rajoja siirretään unionin sisältä sen ulkoreunoille.

Siitä että monille maailman ihmisistä liikkuminen ei ole etuoikeus vaan olosuhteiden sanelema pakko ei asiakirjoissa juuri puhuta. Koska vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue merkitsee EU:n ulkorajojen vahvistamista, tämä liikkumisen ongelmallisempi ulottuvuus on silti implisiittisesti läsnä aluetta koskevissa keskusteluissa. Komission (2003, 2) mukaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ”on määrä olla avoin myös niille, jotka olosuhteiden pakosta joutuvat oikeutetusti hakemaan suojelua Euroopan unionissa”. Liikkuvuus ja oikeudet koskevat siis tietyin rajoituksin myös muita kuin unionikansalaisia. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (2005, 32) toteaa tämän selvimmin Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa koskevassa lausunnossaan: ”on kiireesti määriteltävä avoin unionin kansalaisuus, joka antaa oikeuksia kaikille niille, jotka asuvat EU:ssa vakituisesti tai ovat asuneet siellä jo pitkään”. Talous- ja sosiaalikomitean uudelleenmäärittelyehdotus on harvinaisen poikkeus aineistossa, jossa unionikansalaisuuden rajat ve-

detään jäsenvaltiokansalaisuuden mukaan. Ajatus siitä, että myös muilla kuin unionikansalaisilla olisi oikeus vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen ja että myös heillä olisi liikkumisoikeuksia tai muitakin oikeuksia, on merkittävä unionikansalaisuuden ja sen tilallisuuden kannalta. Ajatus avaa laajoja kysymyksiä unionikansalaisuudesta, oikeuksista ja Euroopasta aluekonstruktiona. Enrica Rigo (2009, 103) huomauttaa, että ”myös siirtolaistyöntekijöiden [---] liikkuvuus on Euroopan unionille aivan yhtä merkittävä ja strateginen tavoite kuin kansalaisten vapaa liikkuvuus”. Hänen mukaansa unionikansalaisuutta onkin syytä tarkastella niiden kautta, joita se ei koske.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue on osa liikkumisvapauden hallintaa EU-integraatiossa, ja sen tausta on vuosina 1985 ja 1990 tehdyssä Schengenin sopimuksessa, joka tuli voimaan vuonna 1995 (Schengenin säännöstö 2000). Sopimuksen mukaan henkilötarkastukset lopetetaan allekirjoittajamaiden välisillä rajoilla ja ulkorajoja koskevia menettelyjä yhdenmukaistetaan ja poliisi- ja oikeudellista yhteistyötä tiivistetään. Schengen-yhteistyö ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue liitettiin unionin perustamisopimukseen Amsterdamin sopimuksessa vuonna 1997. Lissabonin sopimuksessa (2007, 47) vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue listataan yhtenä yhdestätoista pääalasta, joilla sovelletaan unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettua toimivaltaa. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue on sopimuksissa otettu yläkäsitteeksi, jolla kehystetään monia ennen kaikkea liikkumista ja rajojen ylitystä sääteleviä toimia. ”Turvallisuus” ja ”oikeus” ovat liikkumisen hallinnan muotoja, joilla molemmilla pyritään tukemaan halutunlaisen liikkumisvapauden toteutumista. Ne edistävät liikkumisvapautta kumpikin omalla tavallaan: turvallisuus vahvistamalla ja kontrolloimalla ulkorajoja ja oikeus puolestaan poistamalla liikkumista vaikeuttavia eroja.

Vapaa liikkuvuus ja rajat ovat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen avainsanoja niin Schengenin ja Amsterdamin sopimuksissa kuin Perusoikeuksia ja oikeusasioita koskevassa yleisohjelmassakin. Puhe liikkuvuudesta on puhetta alueesta. Liikkuvuus

ja rajat ovat paitsi vapauden, turvallisuuden ja oikeuksien alueeseen myös unionikansalaisuuteen liittyviä territoriaalisia metaforia, joita voidaan tulkita tapoina harjoittaa alueeseen liittyvää vapauden kautta hallintaa Euroopan unionissa. Anssi Paasi (2009, 217) toteaa, että liikkuvuus on tällä hetkellä alueen tekemisen keskeinen ulottuvuus, ja se kytkeytyy läheisesti rajoihin.

Kansalaisten Eurooppa, Euroopan oikeusalue sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue liitetään aineistoni asiakirjoissa paitsi toisiinsa myös talousalueeseen. Kytkös ilmentää sitä, kuinka liikkumisvapaudet EU-integraation peruseriaatteina pohjautuvat taloudellisiin vapauksiin ja yhteismarkkina-alueen toteuttamiseen. Rooman sopimuksessa vapauksien konteksti on talous. Vapaudet liittyvät talouden vapauteen ja samoin työntekijöiden liikkumisoikeudet ovat olleet riippuvaisia taloudellisesta toiminnasta. 1960-luvulla myös käsitettä kansalainen käytettiin tässä kontekstissa eli keskusteltaessa taloudellisista liikkumisvapauksista, jolloin kansalaisuutta ei nähty kansalaisten poliittisena vallankäyttönä eikä siihen liitetty kulttuurisia määreitä (O’Leary 1996a, 17). Askel kohti oikeuksien ja vapaan liikkuvuuden erottamista taloudellisesta toiminnasta otettiin Síofra O’Learyn (1996a, 19–20) mukaan komission ehdotusluonnoksessa oleskeludirektiivistä vuonna 1979. Kuitenkin vielä People’s Europe -komitean ensimmäisessä raportissa (Committee on a People’s Europe 1985, 12–14) oikeuksien kehys on työntekijöiden liikkumisvapaudet. Raportin ehdotukset koskevat liikkuvien työntekijöiden verotusjärjestelyjä, tutkintojen tunnustamista eri jäsenmaissa sijoittautumisoikeuden toteuttamiseksi, ammatillisten pätevyysvaatimusten eroja eri jäsenmaissa sekä yhteisen passin käyttöönottoa. Myös toisen raportin ehdotukset koskevat liikkumista (Committee on a People’s Europe 1985, 19–21).

Se että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue nähdään talousalueen ”täydentämisenä” (Komissio 2005b, 3), voidaan ymmärtää usealla tavalla. Annetaanko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelle tehtäväksi tehostaa talousintegraatiota vai tuoda vastapainoa talousintegraatiolle vaiko kompensoida niitä pulmia, joita sisäraajattoman talousalueen luominen voi aiheuttaa? Joka ta-

pauksessa kytkös tarkoittaa, että asiakirjoissa tuotettu unionikansalaisuus merkitsee talousalueen jäsenyyttä.

Oikeuksien avulla asiakirjoissa – samoin kuin unionikansalaisuutta koskevissa keskusteluissa jo 1970-luvulta alkaen – konstruoidaan taloutta kansalaisten toiminnan ja erityisesti vapaan liikkumisen kenttänä. Aktiivisen kansalaisuuden ohjelmassa (Komissio 2003, 5; Parlamentti 2003, 485) ”Yhteisön oikeuden tehokasta ja yhdenmukaista soveltamista” pidetään välttämättömänä ”sisämarkkinoiden häiriöttömän toiminnan kannalta” ja jotta ”[k]ansalaiset, kuluttajat ja yritykset” pystyisivät ”puolustamaan kaikkia yhteisön oikeusjärjestyksen mukaisesti saamiaan oikeuksia kansallisissa tuomioistuimissa”. Oikeuskäytäntöjä on siis yhdenmukaistettava markkinoiden yhdenmukaistamiseksi. Perusoikeuksia ja oikeusasioita käsittelevässä yleisohjelmassa (Komissio 2005b, 92) todetaan, että kussakin erityisohjelmassa käsitellään vapauden, turvallisuuden oikeuden alueen eri aspekteja, jotka ovat kriittisiä kyseisen alueen rakentamiselle kansantalouksien yhdenmukaistamisen ja ihmisten, tavaroiden, palveluiden ja pääomien vapaan liikkuvuuden kannalta. Talous- ja rahaunionin luominen ja sisärajojen heikentäminen esitetään tapahtuneena tosiasiana, joka ikään kuin itsestään nostaa esiin vapautta, turvallisuutta ja oikeutta koskevia kysymyksiä, joita erityisohjelmilla pyritään käsittelemään. Keskustelu vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta osoittaa, että talousintegraation katsotaan vaativan paitsi liikkumisvapautta, myös monenlaisia kontrollitoimia, ja nämä on kontrollitoimet on nimetty turvallisuudeksi ja oikeudeksi.

## **Yhteenveto: Unionikansalaisen vaietut oikeudet**

Aineiston kolmeen kansalaisuusohjelmaan liittyvissä asiakirjoissa voidaan havaita oikeuksia koskeva tiedotuksen ja vaikenemisen välinen ristiriita. Vaikka oikeuksista tiedottamista painotetaan kaikkia kolmea kansalaisuusohjelmaa koskevissa asiakirjoissa (Alueiden komitea 2003, 47; Komissio 2005a, 2; Parlamentti 2006b, 212; Ta-

lous- ja sosiaalikomitea 2005, 31; Parlamentti 2006d, 188), oikeuksista keskustellaan niissä lopulta hyvin vähän. Perusoikeudet ja kansalaisuus-erityisohjelman ensimmäinen erityistavoite on edistää perusoikeuskirjan tavoitteita ja tiedottaa oikeuksista (Komissio 2005b, 42; Talous- ja sosiaalikomitea 2006, 3) ”sekä yleisten tiedotuskampanjoiden avulla että vastaamalla yksittäisiin tiedusteluihin” (Komissio 2005b, 5). Tietoisuutta oikeuksista tulisi asiakirjojen mukaan lisätä, jotta kansalaiset saataisiin mukaan ”Euroopan rakentamiseen” (Parlamentti 2006b, 212), ”Euroopan yhdentymishankkeeseen kannustamalla aktiiviseen kansalaisuuteen” (Komissio 2005b, 40; Päätös 2007, 33; Parlamentti 2006a, 840) ja ”toiminnallaan tukemaan unionin demokraattisia rakenteita” (Komissio 2005b, 42; Parlamentti 2006a, 842; Päätös 2007, 35). Oikeuksien asemesta kansalaisuuden edistämismuotoina asiakirjoissa esitetään asetettuihin tavoitteisiin nähden vaatimattomia toimia, kuten ystävyyskaupunkitoiminta ja eri jäsenmaiden yhdistysten yhteistyö.

Siitä mistä asiakirjojen mukaan pitäisi puhua ei itse asiakirjoissa juuri puhuta. Varsinkin kulttuuriohjelmissa oikeudet ovat lähes vaiettu unionikansalaisuuden ulottuvuus. Oikeussanastoa käytetään miltei pelkästään Perusoikeudet ja kansalaisuus -erityisohjelmassa koskevissa asiakirjoissa. Oikeuskeskustelu keskittyy liikkuvuuteen oikeuksien muiden aspektien kustannuksella. Esimerkiksi vaalioikeuksista keskustellaan erittäin vähän, vaikka perustamis-sopimuksissa ja niitä edeltävissä keskusteluissa unionikansalaisuuteen on liitetty vaalioikeuksia. Muitakaan poliittisia oikeuksia ei kehitetä, sillä osallistumista päätöksentekoon ja lainsäädäntöön tuskin mainitaan aineistoni oikeuskeskusteluissa. Vaikka voisi olettaa, että kansalaisuusohjelmissa käsiteltäisiin sitä, miten unionikansalaisuuteen liitettyjä oikeuksia tulisi edistää ja toteuttaa, ohjelmat eivät tunnu olevan sopimusten ja niissä määritellyn kansalaisuuden käytäntöön- ja täytäntöönpanoa. Kansalaisuus oikeuksien kantamisena saattaa olla kapea ja passiivinen käsitys kansalaisuudesta, mutta se on kuitenkin edellytys aktiivisempaan kansalaisuuteen, jota EU:n kansalaisuusasiakirjojen nimissäkin peräänkuulutetaan. Ovatko oikeudet jotain, josta keskustellaan vain sopimuksissa ja

muissa korkean tason asiakirjoissa, mutta ei unionikansalaisuuden toteuttamistasolla?

Kansalaisuus liikkuvuutena saa asiakirjoissa niin paljon huomiota, että kansalaisuuden muut aspektit peittyvät. Varsinkin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluekonstruktion valossa unionikansalaisuus ymmärretään ennen kaikkea liikkuvan ihmisen kansalaisuutena ja liikkumisvapauden takaavana asemana. Ymmärrys liikkumisvapaudesta kansalaisten oikeuksien ytimenä jatkaa integraation historiassa käytyjä kansalaisuuskeskusteluja, joissa kansalaisille muotoiltiin liikkumisvapautta edistäviä ja toiseen jäsenmaahan asettumista helpottavia oikeuksia ja niiden kautta yhdenvertaista asemaa.

Liikkumisvapauden painottaminen kytkee unionikansalaisuuden talouteen ja muotoilee siitä talousyhteisön jäsenyyttä ja talouskansalaisuutta. Tätä vahvistaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen artikulointi asiakirjoissa talousalueen täydentämisenä. Liikkumisvapauden keskeisyys ja sen kytkös talouteen liittävät oikeuskeskusteluissa muotoillun unionikansalaisuuden liberalistiseen perinteeseen. Perusoikeuksia ja oikeusjärjestelmien ja -käytäntöjen erojen poistamista koskevissa keskusteluissa korostetaan kansalaisten toiminnan, josta erikseen mainitaan taloudellinen toiminta, sekä sisämarkkinoiden toiminnan helpottamista liikkuvuuden esteitä poistamalla. Tämä viittaa liberalistiseen käsitykseen, jonka mukaan valtion tulee turvata yksilönvapauksia, mutta muuten on tärkeää suojata ihmisiä valtion liialta puuttumiselta. Painopiste on siis oikeuksien käyttöön kannustamisen sijaan negatiivisessa vapaudessa, vapaudessa jostakin.

Se, että asiakirjojen oikeuskeskusteluissa ei juurikaan yksilöidä muunlaisia ongelmia, joihin oikeudet olisivat ratkaisu, ja ettei oikeuksilla pyritä niissä muutoksiin, vahvistaa vaikutelmaa siitä, että oikeuksia ei ole tarkoitettu kansalaisten vallankäytön välineiksi. Liberalistista unionikansalaisuudessa onkin myös kansalaisuuden ymmärtäminen pikemminkin asemana kuin käytäntönä sekä oikeuskeskustelujen painottuminen oikeusjärjestelmiin Perusoikeudet ja kansalaisuus -erityisohjelmassa. Alun pitäenkään unionikan-

salaisuus ei ole merkinnyt vallankäyttöä, vaan statusta, yhdenvertaista asemaa.<sup>13</sup>

Asiakirjojen oikeuksia koskevissa keskusteluissa subjektina on tavallisesti esimerkiksi komissio tai ehdotettu ohjelma ja kansalaiset puolestaan toiminnan kohteina. Yleisiä ovat myös passiivilauseet, joissa subjekti ei ole näkyvissä. Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaehdotuksen (Komissio 2005a, 28) englanninkielisessä loppuosassa tähän asiaan puututaan: komission pyrkimyksiä tiedottaa perusoikeuksista ja aktiivisen kansalaisuuden tarpeesta kuvataan informatiivisiksi ja ylhäältä alas suuntautuviksi, kun taas Kansalaisten Eurooppa -ohjelman sanotaan suuntautuvan alhaalta ylöspäin ja olevan osallistavampi. Tällainen pohdinta on poikkeuksellista tarkastelemisani asiakirjoissa, joissa kansalaiset ovat lähes aina itsestään selvästi EU:n toiminnan kohteita ja joissa ei pohdita sitä, millaisia valta-asemia, toimijuuksia ja toimintatiloja suunnitellut aktiivointiohjelmat tuottavat.

Kun asiakirjojen vähäisestä ja sisällöltään kevyestä oikeuskeskustelusta syntyy vaikutelma, etteivät oikeudet niissä oikeuta tai ainakaan aktivoi kansalaista juuri muuhun kuin liikkumiseen, voidaan kysyä, mihin oikeuksia ja puhetta oikeuksista sitten tarvitaan. Varsinkin asiakirjoissa tuotetussa vapautta, turvallisuutta ja oikeutta koskevassa aluekonstruktiossa oikeuksia voidaan tulkita hallinnan välineinä. William Walters ja Jens Henrik Haahr (2005, 63) huomauttavat, että EU-integraatiossa esimerkiksi työntekijöiden oikeuksista voi tulla hallinnallisen toiminnan kohteita ja laskelmoinnin ja hallinnan sfääri. Tutkimisani asiakirjoissa oikeuksia ei esitetä kansalaisten käyttöön tarkoitettuina resursseina, vaan keskustelu oikeuksista muistuttaa pikemminkin uusliberaalia hallintaa, jolla päinvastoin pyritään saamaan kansalaisten resurssit hallinnon käyttöön. Tämä on kuultavissa asiakirjojen vastuullistavassa retoriikassa, jolla kansalaisia lähestulkoon velvoitetaan liikkumaan integraation edistämiseksi.<sup>14</sup>

Oikeudet samoin kuin osallistuminenkin ovat esimerkkejä siitä, kuinka samalla asialla voidaan sekä vahvistaa kansalaisten toimintamahdollisuuksia että hallita heitä siten, että kansalaiset ovat



samaan aikaan vallan käyttäjiä ja vallan kohteita. Mitchell Dean (1994, 164) muodostaa vastavuoroisen suhteen vallankäytön ja oikeuksien välille liberaaleissa demokratioissa. Hänen mukaansa vallankäytön laajentaminen oli edellytys sellaisen subjektin muodostumiselle, jolla oli oikeuksia ja vapauksia. Samanaikaisesti hänen mukaansa vapaa kansalainen oli hallinnan tekniikoiden ja normalisoivien käytäntöjen leviämisen edellytys. Deanin mielestä voidaan jopa sanoa, että liberaaleissa demokratioissa kansalaisten oikeudet vain naamioivat sitä monimutkaista prosessia, jolla kansalainen on jo muotoiltu häneen kohdistuvien kurinpitomekanismien kautta. Vaikka oikeudet siis kiistämättä antavat unionikansalaisille tiettyä vapautta, niillä voidaan myös muotoilla unionikansalaisuutta tietynlaiseksi ja hallita sitä ja samalla koko integraatiota. Tällaiseen hallintaan käytetään EU-asiakirjoissa oikeuksien ohella vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluekonstruktiota, ja William Walters ja Jens Henrik Haahr (2005, 111) kutsuvatkin Schengen-maata uusien subjektiviteettien työmaaksi.

Oikeuksien kautta asiakirjoissa hahmottuva hallinta on liberaalia vapaaehtoisuuteen perustuvaa hallintaa. Tutkimissani asiakirjoissa ja EU-integraatiossa laajemminkin kansalaisia hallitaan vapauden kautta varsin kirjaimellisesti, sillä kansalaisille myönnetään sananmukaisesti vapauksia, joiden käyttöä sitten ohjataan ja säännellään. Aineistoni kansalaisuusasiakirjoissa unionikansalaisia koskevat oikeudet voidaan nähdä hallinnan kenttänä ennen kaikkea liikkumisen hallinnoinnissa. Esimerkiksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue on liikkumisvapauden säätelyä ja rajojen vetämistä ja siten myös ei-kansalaisten hallintaa. ”Kansalaisuus on yhtä aikaa vapauden vaatimus ja vapauden rajoittamista” (Balibar 2009, 36), ja joidenkin vapaus on toisten vapauden puutetta. Unionikansalaisille myönnettyillä vapauksilla hallitaan myös niitä, joille nämä vapaudet eivät kuulu. Nicolas Rose (1999a, 10) katsoo, että vapaus on niin tärkeää hallinnassa että pakko ja kontrolli on perusteltava vapaudella: esimerkiksi rikostorjuntaa täytyy perustella sillä, että harvojen rajoittaminen on monien vapauden edellytys. Tämän-tapaista perustelua käytetään vapauden, oikeuden ja turvallisuuden

aluetta koskevilla keskusteluilla kun todetaan, että liikkumisvapaus edellyttää yhteisiä toimenpiteitä rikollisuuden ja ulkorajojen kontrolloinnissa.

Sekä unionikansalaisuus että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue ovat innovaatioita, joiden kautta EU voi käyttää valtaa kansallisvaltioiden perinteisillä toimialueilla. Rajojen valvontaa ja kansalaisuuden (kriteerien ja saamisen) kontrollointia ”pidetään osana valtioiden keskeisiä oikeuksia ja tehtäviä” (Saukkonen 2007, 214). Unionikansalaisuuden ja Schengen-prosessin myötä näitä molempia tehtäviä on siirretty Euroopan unionille. Euroopan unioni puolestaan vastuuttaa varsinkin unionin ulkorajoilla sijaitsevia jäsenvaltioita hoitamaan rajavalvontaa EU:n rajapolitiikan mukaisesti ja osallistaa siihen myös naapurimaita, jolloin ulossuljetut otetaan mukaan rakentamaan linnake-Eurooppaa. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjojen oikeuskeskusteluissa unionikansalaisuuden tuottaminen voidaan nähdä väestöön vetoavana hallintana ja aluekonstruktioiden tuottaminen alueeseen vetoavana hallintana. Niillä molemmilla pyritään edistämään integraatiota ja hallitsemaan moninaisuutta. Kansalaisuuden kaksi puolta eivät näissä keskusteluissa ole tasapainossa, vaan oikeuksia käytetään pikemminkin hallitsemaan kansalaisia ja integraatiota ja erottamaan EU-kansalaiset ulkopuolisista kuin kannustamaan kansalaisia vallankäyttöön. Jos kansalaisuutta ja vieläpä nimenomaan oikeuksia käsittelevissä asiakirjoissa oikeuksista vaietaan, voidaan kysyä, onko unionikansalaisuudessa tärkeämpää hallinnan tarpeisiin nimetty kategoria kuin sen sisällöksi perustamissopimuksissa annetut oikeudet.

## **IDENTITEETTI: EUROOPPALAISTA KULTTUURIA JAKAMASSA**

Euroopan integraatioon liittyvät kansalaisuuskeskustelut saivat alkunsa 1970-luvulla identiteettikriisistä, jonka ratkaisuksi lähdettiin kehittämään sekä unionikansalaisuutta että yhteistä kulttuuri-toimintaa. Tämä historia näkyy EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmia koskevissa asiakirjoissa, joissa kansalaisuuden ja identiteetin välille luodaan läheinen yhteys ja ne molemmat kytketään tiiviisti kulttuuriin.

Identiteetti on asiakirjoissa osa kansalaisten ja Euroopan unionin välistä suhdetta, jota tulee lähentää. Tämä etäisyysongelma on identiteetin tuottamisen lähtökohta asiakirjoissa. Kansalaisten Eurooppa -ohjelmassa se mainitaan heti alussa ohjelmaehdotusta perusteltaessa.

[U]nionin kansalaiset näyttävät jossain määrin etäänntyneen EU:n toimielimistä ja heidän on vaikea nähdä itsensä osana Euroopan yhdentymisprosessia. Tästä on tuoreena osoituksena laimea osallistuminen Euroopan parlamentin viime vaaleihin. Eurooppa-neuvosto on useaan otteeseen todennut, että unioni ja sen toimielimet olisi tuotava lähemmäs jäsenvaltioiden kansalaisia, ja se on kannustanut unionin toimielimiä tukemaan kansalaisten osallistumista julkiseen elämään ja päätöksentekoon. Komissio esittää tähän ongelmaan kolmentyyppisiä ratkaisuja, jotka on tarkoitus toteuttaa komission eri aloitteiden muodossa. Ensinnäkin kansalaisille olisi tiedotettava paremmin unionin toimielimistä ja yleensä Eurooppa-asioista. Toiseksi kansalaisten olisi oltava täysin perillä oikeuksistaan unionin kansalaisina [---]. Kolmanneksi heidän olisi oltava tietoisia myös velvollisuuksistaan kansalaisina ja osallistuttava aktiivisesti Euroopan yhdentymisprosessiin, jolloin yhteenkuuluvuus ja eurooppalainen identiteetti vahvistuvat. Tämän ohjelman tavoitteena on käsitellä kolmannen kohdan kysymyksiä. (Komissio 2005a, 2.)

Kansalaisten ja EU:n toimielinten ja integraatioprosessin välinen etäisyysongelma koskee otteen mukaan kansalaisten identifioitumista integraation osaksi. Ongelmaan esitetään kolmentyyppisiä ratkaisuja, jotka tarkentavat sitä, millaisena osana kansalaisen tuli-

si olla integraatiossa. Ensimmäinen ratkaisu koskee tiedotusta kansalaisille, toinen kansalaisten oikeuksia ja kolmas kansalaisten velvollisuuksia ja osallistumista integraatioon ”jolloin yhteenkuuluvuus ja eurooppalainen identiteetti vahvistuvat” ilmeisesti velvollisuuksien ja integraatioon osallistumisen ’seurannaisvaikutuksena’. Kaksi ensimmäistä ratkaisukeinoa vain mainitaan, sillä asiakirjan mukaan Kansalaisten Eurooppa -ohjelman tarkoitus on käsitellä kolmannen kohdan teemoja. Identiteetti liitetään kansalaisuuteen ja mainitaan oikeuksien, velvollisuuksien ja osallistumisen rinnalla, eli ohjelman lyhyessä aloitusotteessa mainitaan kaikki kolme tutkimaa kansalaisuuden ulottuvuutta, ja niiden lisäksi vielä velvollisuudet, joista aineiston asiakirjoissa ei muutoin puhuta juuri mitään. Kaikki nämä liitetään kansalaisten ja unionin väliseen etäisyyteen, joten ote kokoa pähkinänkuoreen sen, että kansalaisuutta ja sen ulottuvuuksia tarvitaan unionin ja kansalaisten välisen välimatkan lyhentämiseen, ja tiedotus nähdään tässä tärkeänä keinona.

Komission (2005a, 2) ohjelmaehdotuksessa kansalaisuus nähdään sekä suhteessa vallankäyttöön että suhteessa muihin kansalaisiin: ”Kansalaisten ja unionin toimielinten lähentämisen haaste on läheisesti sidoksissa eurooppalaisten välisen yhteenkuuluvuuden lujittamisen haasteeseen”. Nähtävästi juuri tämän kaksoishaasteen vuoksi kansalaisten aktivoinnissa halutaan keskittyä yhteenkuuluvuuteen ja identiteettiin. Identiteetin ja kansalaisuuden välistä yhteyttä ei tämän jälkeen eksplikoida tässä asiakirjassa eikä muuallakaan, eikä myöskään selitetä sitä, miten asiakirjoissa tuotettu identiteetti edistäisi kansalaisuutta ja kansalaisten aktiivisuutta.

Myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (2005, 31) näkee identiteetin osana suurempaa kokonaisuutta Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa koskevassa lausunnossaan: ”Kansalaisten tiedonsaanti EU:n toimielimistä, tiedonannot Eurooppaan liittyvistä asioista, tietoisuus Euroopan kansalaisuuden tuottamista oikeuksista ja yhteenkuuluvuuden tunne, eurooppalainen identiteetti, muodostavat kokonaisuuden”. Lausunnossa kritisoidaan komissiota tämän kokonaisuuden epämääräisestä käsittelystä, minkä vuoksi on vaarana, että suunniteltujen toimien avulla on ”hyvin vaikea muuttaa ny-

kyistä yhteenkuuluvuuden tunteen ja eurooppalaisen identiteetin kannalta huonoa tilannetta”. Identiteetin rinnastaminen yhteenkuuluvuuteen sekä komission että talous- ja sosiaalikomitean Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa tuo esiin, että identiteetillä tarkoitetaan paitsi suhdetta Euroopan unioniin, myös kansalaisten suhteita toisiinsa. Kansalaisten tuntema etäisyys EU:n toimielimiin ja heidän kokemansa vaikeudet osallistua integraatioon muodostavat ongelman, jonka nimitys ei ole talous- ja sosiaalikomitean (ibid.) mielestä yhdentekevä. Komitean Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa koskevassa lausunnossa sitä kutsutaan samastumis- ja osallistumiskriisiksi, mikä kertoo, että kyse on sekä identiteetistä että osallistumisesta – ja että integraatioon liittyvä identiteettikriisi ei ole ohi.

Lähentäminen asetetaan tavoitteeksi myös Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa koskevassa päätöksessä (2006a, 34), jossa pyritään siihen, että ”kansalaiset tuntevat Euroopan unionin omakseen”. Ohjelmassa eurooppalainen identiteetti ja kansalaisuus rinnastetaan sekä toisiinsa että lähentämistehtävään nimittämällä eurooppalaisen julkisen politiikan tutkimusorganisaatioita ”Euroopan unionin toimielinten ja kansalaisten välisen yhteyden luojiksi”, joiden oletetaan sitoutuneen ”eurooppalaisen identiteetin ja Euroopan kansalaisuuden rakentamiseen” (Neuvosto 2006b, 70; Päätös 2006a, 33). Samaan tapaan aktiivista kansalaisuutta koskevan ohjelman päämäärissä puhutaan EU:n arvoista ja tavoitteista, kansalaisten osallistumisesta EU:n rakentamiseen, kansalaisten tuomisesta lähemmäs unionia ja sen instituutioita sekä kansalaisten välisten yhteyksien tiivistämisestä (Komissio 2003, 2). Tämänkin ohjelman tavoitteet voidaan tulkita tavoiksi tuottaa identiteettiä, rakentaa yhteisöä ja lähentää kansalaisia Euroopan unioniin ja toisiinsa. Kansalaisten ja yhteisön välistä etäisyyttä valitellaan Alueiden komitean (1998, 69) Kulttuuri 2000 -ohjelmaa koskevassa lausunnossa, jonka mukaan kansalaiset eivät tunne yhteisön toimia, ”joiden tarkoituksena on säilyttää ja tukea juuri heidän kulttuuriansa”.

Tässä luvussa tarkastelen, millaista identiteettiä EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa tuotetaan lähentämisen kanavak-

si. Ensin erittelen niitä elementtejä, joista identiteetti asiakirjojen keskusteluissa koostuu eli arvoja, historiaa, kulttuuria ja yhteistyötä. Sen jälkeen tarkastelen asiakirjoissa tuotettua eurooppalainen kulttuurialue -konstruktiota ja siihen liittyvää yhteisönrakennusta. Tarkastelen myös, miten identiteettiä määritellään asiakirjoissa eurooppalaiseksi ja miten paikallista, alueellista, jäsenvaltiotasoa ja EU:n ulkopuolista tasoa käytetään asiakirjojen identiteettikeskusteluissa. Lopuksi kokoan yhteen identiteetille asiakirjoissa annettuja merkityksiä sekä niihin pohjautuvia käsityksiä kansalaisuudesta eurooppalaisen kulttuurin jakamisena.

William Waltersin ja Jens Henrik Haahrin (2005, 13) mukaan on tärkeää kysyä mitä tahansa EU:n ohjelmaa tai politiikkaa tutkittaessa, millaisia identiteetin muotoja se olettaa ja rakentaa hallinnan kohteille. Vaikka identiteetistä käyty eksplisiittinen keskustelu ei ole kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmissa kovinkaan laajaa Kansalaisten Eurooppa -asiakirjoja lukuun ottamatta, identiteetin painoarvoa unionikansalaisuuden ulottuvuutena lisää asiakirjoissa se, että osallistuminen esitetään niissä pikemminkin epäpoliittisena yhdessäolona kuin vallankäyttöön osallistumisena ja se että oikeuksista puhutaan niin vähän.

## **Arvot, historia, kulttuuri ja yhteistyö identiteetin osatekijöinä**

Kansalaisten Eurooppa -ohjelmassa tehtäväksi asetetaan eurooppalaisen identiteetin vahvistaminen ja muodostaminen. Ohjelman yleistavoitteena on ”muodostaa eurooppalainen identiteetti, joka perustuu tunnustettuihin yhteisiin arvoihin sekä yhteiseen historiaan ja kulttuuriin” (Komissio 2005a, 4).<sup>15</sup> Ohjelmaehdotuksessa (ibid., 6–7) todetaan, että ”[o]hjelman jokaisessa tavoitteessa otetaan huomioon keskinäisen yhteisymmärryksen ja kulttuurienvälisen vuoropuhelun edistämisen olennainen merkitys sekä välttämätön tarve keskittyä yhteisiin arvoihin, kulttuuriin ja historiaan, jotka ovat eurooppalaisen identiteetin rakennusaineita.”

Arvot, historia ja kulttuuri nähdään myös muissa asiakirjoissa identiteetin keskeisinä elementteinä. Kaleidoskooppi-ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa kulttuuri *arvoineen* ja juurineen liitetään kansalaisuuteen:

Euroopassa tärkein rooli on kulttuurilla, joka on sivilisaation ja luokkien kulttuurien välisen kanssakäymisen tulos ja joka viittaa aina vain samoihin oleellisiin arvoihin. Euroopan kulttuurin juurien tuntemus edesauttaa eurooppalaisen tietoisuuden luomista ja näin ollen suosii ajatusta Euroopan kansalaisuudesta. (Parlamentti 1995a, 281–282; Komissio 1995a, 10.)

Kulttuuri 2000 -ohjelmaa ja Kulttuuri-ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa kansalaisten yhteiset arvot ja juuret nähdään kansalaisten identiteetin keskeisinä tekijöinä ja osana kansalaisten kuulumista ”vapauteen, demokratiaan, suvaitsevaisuuteen ja solidaarisuuteen perustuvaan yhteiskuntaan” (Komissio 1998a, 18; Komissio 1998b, 5; Päätös 2000, 1; Komissio 2004, 10; Päätös 2006b, 1). Perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevassa ohjelmaehdotuksessa (Komissio 2005b, 4, 32) unionia kuvataan yhteisöksi, jolla on ”yhteiset perusoikeudet ja arvot”. Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa koskevassa lausunnossaan Talous- ja sosiaalikomitea (2005, 33) luettelee Euroopan unionin määreinä ihmisarvon, vapauden, yhdenvertaisuuden ja yhteisvastuun (joita ei kuitenkaan nimitä eurooppalaisiksi vaan yleismaailmallisiksi arvoiksi) sekä kansanvallan ja oikeusvaltion periaatteet.

Kansalaisten Eurooppa -ohjelman ehdotuksessa komissio (2005a, 2) viittaa itälaajentumiseen ja arvioi arvojen merkityksen kasvavan kymmenen uuden jäsenvaltion liittyessä unioniin vuonna 2004: ”Tällaisessa tilanteessa eurooppalaisten yhteiskuntien yhteiset arvot, kuten vapaus, tasapuolisuus, suvaitsevaisuus ja yhteisvastuullisuus, muuttuvat tärkeämmiksi kuin koskaan aiemmin”. Clive Barnett (2001, 411) muistuttaa, että identiteettien moninaisuus kasvaa EU:ssa paitsi uusien jäsenmaiden myös monikulttuuristumisen myötä. Hänen mukaansa Maastrichtin sopimuksen kulttuuriartiklassa säädetty yhteistyö kolmansien maiden kanssa tunnustaa ongelmalliseksi kansalaisuuden määrittelyn jaetun identifikaation

pohjalta, jonka yhteisenä ytimenä ovat ‘eurooppalaiset arvot’. Lisäksi Luiza Bialasiewicz et al. (2005, 354) huomauttavat, että vaikka esimerkiksi arvoja pidetään usein universaaleina kulttuurin osatekijöinä, kaikki yritykset määritellä arvoja juridisesti tai instituutionaalaisesti ovat aina jo territoriaalisia ja edellyttävät arvojen järjestämistä tilassa sekä vallan, turvallisuuden ja identiteetin territorialisointia.

Arvojen käyttöä osana identiteetinrakennusta voidaan tulkita normatiivisena identiteetinrakennuksena, jossa keskitytään arvoihin, normeihin ja rooleihin. EU:n normatiivinen identiteetinrakennus tarkoittaa Brigid Laffanin (2004, 81–82) mukaan identiteetin ja EU-polityn rakentamista civic statehood -idean ympärille, jossa pyrkimyksenä on rakentaa Euroopan unionista arvoyhteisö. Laffan (2004) tarkastelee arvojen käyttöä integraatioprosessin eri vaiheissa. Integraation alkuvaiheessa keskeisiä arvoja olivat solidaarisuus, rauha ja sovinto. Kööpenhaminan identiteettijulistuksessa (1973) Euroopan identiteetin peruselementteinä mainittiin oikeusvaltio, edustuksellinen demokratia, oikeudenmukaisuus ja ihmisoikeudet. Amsterdamin sopimuksessa (1997) unionin perustana olevina arvoina lueteltiin vapaus, demokratia, ihmisoikeudet, perusvapaudet ja oikeusvaltio. Amsterdamin sopimuksessa myös kulttuurinen moninaisuus ja erilaisuuden suojelu mainittiin arvoina. Brigid Laffan (2004) ja Thomas Risse (2004b) tulkitsevat näiden arvojen perusteella Euroopan unionia civic-yhteisönä. ”Eurooppalaisuus” ”EU-laisuutena” keskittyy Rissen (2004b, 264) mielestä civic-identiteetin ympärille, joka muodostuu liberaaleista arvoista, kuten ihmisoikeudet, demokratia, markkinatalous ja hyvinvointivaltio. Risse (2004b, 260) kuitenkin huomauttaa, että mahdolliset identiteetti muutokset kohti tällaista liberaalia civic-identiteettiä rajoittuvat lähinnä eliittiin, joka on toiminnassaan läheisesti tekemisissä EU-instituutioiden kanssa. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa arvot ovat yksi osa identiteetinrakennusta, mutta niissä ei silti muodostu selkeää käsitystä civic-identiteetistä ja civic-yhteisöstä, sillä kansalaisuuden ja arvojen suhdetta ei tarkenneta, vaan kansalai-



suutta määritellään pikemminkin kulttuuristen tekijöiden tai ohjelmissa toimimisen kautta.

*Historiasta* asiakirjoissa puhutaan hyvin yleisellä tasolla eikä juuri mitään konkreettista nosteta esiin. Toisinaan historialla tarkoitetaan integraation historiaa, josta puhutaan myönteisesti ”saavutuksina” (Komissio 2005a, 2, 6; Päätös 2006a, 39). Tarinaa integraation historiasta kerrotaan viittaamalla aikaisempiin asiakirjoihin ja integraation varhaisvaiheiden sopimuksiin. Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaehdotuksessa myös yleisemmästä historiasta puhutaan myönteisenä ja eurooppalaisena, kun tavoitteeksi asetetaan tehdä ”Eurooppa-ajatus kansalaisille tutummaksi ja tuoda esiin yhteistä kulttuuriperintöä edistämällä eurooppalaisia arvoja ja saavutuksia ja vaalimalla Euroopan menneisyyden muistoa (Komissio 2005a, 4). Alueiden komitea (1995b, 120–121) ottaa Rafael-ohjelmaa koskevassa lausunnossaan esiin menneisyyden vaikeampia vaiheita: ”Jotkut paikat muistuttavat Euroopan historian kielteisistä puolista. Paikkoja ei voi poistaa, mutta niitä voi käyttää eurooppalaisten eettiseen kasvatukseen”. Kulttuuri-ohjelmassa Euroopan historian murheelliset puolet on nostettu näkyviin, sillä yksi ohjelman kolmesta toimintalinjasta koskee pakkosiirtojen ja joukkomurha- ja tuhoamispaikkojen muistoa (Komissio 2004, 7, 14, 20–24). Myös Kansalaisten Eurooppa -ohjelmassa tuetaan natsivallan ja stalinismin ajan muistojen säilyttämistä koskevia hankkeita Euroopan aktiivinen muistiperintö -toimen kautta (Päätös 2006a, 38).

Catherine Guisan (2012, 12) nimeää sovinnon yhdeksi Euroopan integraation kolmesta ydinperiaatteesta yhdessä toisen tunnustamisen ja yhdessä toimimisena ymmärretyn vallan kanssa. Kansalaisuus- ja kulttuuri-ohjelmissa mainitut historiaan liittyvät toiminat voivat edistää muistamista, jota sovinnon tekeminen menneisyyden kanssa Guisanin (2012, 52–59) mukaan edellyttää. Guisan (2012, 56) huomauttaa, että muistoja on niin monia, että yhtenäisen käsityksen muotoileminen menneisyydestä ei ole mahdollista edes yhden jäsenvaltion sisällä.

Keskeisin identiteetin elementti asiakirjoissa on *kulttuuri*. Kaleidoskooppi-ohjelman mukaan ”Euroopan aseman maailmas-

sa määräävät paljolti sen kulttuuriarvojen asema ja voima, ja näiden arvojen kriittinen arviointi, kehittäminen ja edelleen välittäminen on taattava” (Parlamentti 1995a, 281; Komissio 1995a, 9). Ilmaisu ”Euroopan asema maailmassa” viittaa identiteetin ulkoiseen puoleen eli identiteettiin suhteessa muihin, identiteettiin ’paikkana maailmassa’. Kulttuuriarvot nostetaan tällaisen identiteetin määrääväksi tekijäksi maantieteellisten, poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten ominaisuuksien rinnalle ja edellekin (Parlamentti 1995a, 281; Neuvosto 1995, 10; Päätös 1996, 20). Näistä ominaisuuksista koostuu se Eurooppa, jonka kansalaisuutta asiakirjoissa rakennetaan. Näitä kulttuuriarvoja ei tässä yhteydessä eikä juuri muuallakaan eritellä, ja tämän otteen perusteella ne eivät välttämättä olekaan mitään valmiiksi määriteltyä, vaan jotain kritisoitavaa ja kehitettävää. Kulttuuri nostetaan Euroopan merkittävimpien piirteiden joukkoon lähes samoin sanoin Euroopan parlamentin (1995c, 161) Rafael-ohjelmaa koskevassa lausunnossa. Alueiden komitean (1995b, 120) Rafael-ohjelmaa koskevassa lausunnossa kulttuuri nähdään perustamissopimusten kulttuuriartiklaan viitaten tärkeänä ”paikallista, alueellista, kansallista ja eurooppalaista identiteettiä muokkaavana tekijänä”. Myös Ariane-ohjelmaa koskevan Alueiden komitean (1996, 37–38) lausunnon mukaan ”kulttuuritoiminta on ensiarvoisen tärkeää eurooppalaisen identiteetin ja unionin kansallisuuden kannalta”. Eurooppalaisen identiteetin rinnastamista ”unionin kansallisuuteen” ei lausunnossa avata.

Kulttuuri 2000 -ohjelmassa todetaan, että ”kulttuurilla on merkitystä talouden ja sosiaalisen yhdentymisen sekä kansalaisuuden kannalta ja myös identiteetin ilmentämisen kannalta suhteessa muihin” (Komissio 1998b, 4, 9; Päätös 2000, 1). Kulttuurin merkitys integraatiolle, kansalaisuudelle ja identiteetille tuodaan esiin myös Kulttuuri-ohjelmassa (Päätös 2006b, 1). Molemmissa ohjelmissa kulttuurilla nähdään olevan tärkeä tehtävä tulevaisuuden haasteisiin vastaamisessa, kuten globalisaatio, tietoyhteiskunta, sosiaalinen yhteenkuuluvuus tai työpaikkojen luominen (Komissio 1998b, 4, 9; Parlamentti 1998, 29, 31; Päätös 2000, 1).

Identiteetin kulttuurisiin elementteihin voidaan sisällyttää ”eurooppalainen elämäntapa”, jota Talous- ja sosiaalikomitea (2005, 30) luonnostelee lausunnossaan Kansalaisten Eurooppa -ohjelmasta. Lausunnon mukaan ”[e]urooppalaisten yhteistä identiteettiä ei huomata, koska siitä ei puhuta”, toisin sanoen ei ole puhuttu riittävästi ”merkittävistä lähentymisistä, kaikenlaisesta liikkuvuudesta (jonka suhteen kuitenkin ollaan paljon jäljessä Euroopan yhdenytymisen avaamista mahdollisuuksista), fyysisten rajojen poistumisesta, yhteisestä rahasta ja yhtenäismarkkinoista”. Eurooppalaista elämäntapaa pidetään lausunnossa tunnistettavana, houkuttelevana, yhtenäisenä ja korkealaatuisena, ja siihen liitetään ”demokraattisia ja osallistavia muotoja”. Unionin kansalaisuuden huono tuntemus mainitaan etäisyysongelman syynä eurooppalaisen identiteetin huonon tuntemuksen ohella. Lausunnon mukaan on ”aliarvioitu elämäntapojen, arvojen ja maailmankatsomusten lähentymistä sekä vakuuttuneisuutta siitä, että ”*homo europeus*” erottaa suhteellisen selkeästi, erityisesti suhteessa kansalaisuuteen, eurooppalaiset maailman kaikista muista kansoista”. Erityislaatuinen kansalaisuus on siis ominaista tälle ”*homo europeukselle*”, jota lausunnossa kuvataan ”unionin henkisen ja eettisen perinnön konkreettiseksi ilmentymäksi”. Vaikka lausunnossa listataan samoja arvoja ja muita identiteetin elementtejä kuin muissakin asiakirjoissa, siinä muistutetaan, että ”[e]urooppalainen kulttuuri ei perustu ainoastaan perittyihin arvoihin, vaan myös arvoihin, jotka johtuvat EU:n kehittämisestä, yhtenäismarkkinoista, yhteisestä rahasta ja Euroopan uudelleenyhdistymisestä (laajentuminen Itä-Euroopan maihin)”. Eurooppalainen kulttuuri nähdään siis prosessina, jonka kehittämisessä myös nykyisyydellä ja tulevaisuudella on merkitystä. Asiakirjassa ei täsmennetä, millaisia arvoja EU-integraation uskotaan tuottavan.

Vaikka se, mitä kulttuurilla identiteetin elementtinä tarkoitetaan, jää asiakirjoissa useimmiten määrittelemättä, yksi identiteetin konkreettisempi elementti niissä on kulttuuriperintö. Kulttuuriperintö mainitaan perustamissopimuksissa heti kulttuuriartiklan alussa. Artiklan mukaan yhteisö korostaa jäsenvaltioiden ”yhteis-

tä kulttuuriperintöä”. ”Euroopan kannalta merkittävän kulttuuriperinnön säilyttäminen ja suojaaminen” on artikkelissa yksi neljästä toiminta-alueesta, jolla yhteisö toimii. Rafael-ohjelma yhtenä EU:n kolmesta ensimmäisestä kulttuuriohjelmasta keskittyykin pelkääntään kulttuuriperintöön. Euroopan parlamentin (1995c, 161) Rafael-ohjelmaa koskevassa lausunnossa nostetaan erikseen esiin osana kulttuuriperintöä ”kaikki muistomerkkeihin verrattavat paikat, jotka muistuttavat Euroopan historiallisesta ja kulttuuri-identiteetistä ja auttavat määrittelemään sitä”. Kulttuuriperinnön suuri painoarvo EU:n kulttuuritoiminnassa korostaa historian merkitystä identiteetin rakentamisessa, ja kulttuuriperinnöstä puhumalla suunnataan huomio menneisyyteen.

Kulttuuriperintöä koskevassa Rafael-ohjelmassa tavoitteeksi asetetaan unionikansalaisuuden edistäminen. Ohjelmalla pyritään komission (1996, 10) ehdotuksen mukaan tuomaan esiin ”Euroopan kansalaisuus sen kulttuuriperinnön parempaan tuntemukseen nojautuen” parantamalla kulttuuriperinnön saatavuutta ja lisäämällä sitä koskevaa tietoa.<sup>16</sup> Talous- ja sosiaalikomitean (1995, 39) mukaan Rafael-ohjelmassa on pyrittävä eurooppalaisen kansalaisuuden vahvistamiseen tiedottamalla kansalaisille ”EU:n sitoutumisesta kulttuuriperinnön säilyttämiseen”. Komitea toteaa Rafael-ohjelmaa koskevassa lausunnossaan kulttuurin olevan yksi kansalaisuuden avainaspekteista, joka osaltaan määrittelee yksilöiden ja ryhmien suhteita.<sup>17</sup> Painottaessaan kulttuurin merkitystä ihmisten väliselle ymmärrykselle ja harmonialle, väestö- ja sosiaaliryhmien väliselle koheesiolle sekä syrjäytymisen, vieraanpelon ja rasismien vastustamiselle talous- ja sosiaalikomitea kytkee nämä kulttuurille annetut funktiot unionikansalaisuuteen.

Kulttuuriperintö nähdään asiakirjoissa samaan aikaan sekä moninaisena että yhtenäisenä. Kulttuuri-ohjelmaa koskevien asiakirjojen mukaan on tärkeää ”parantaa Euroopan kansalaisten tietoisuutta Euroopan muista kulttuureista ja samanaikaisesti lisätä tietoisuutta heidän yhteisestä eurooppalaisesta kulttuuriperinnöstään” (Päätös 2006b, 1; Komissio 2004, 10). Kulttuuri 2000 -ohjelmasta tuetaan toimia, ”joiden tarkoituksena on saada kansalaiset arvosta-

maan enemmän (aineellisen ja aineettoman) kulttuuriperinnön rikkautta ja monimuotoisuutta, tehdä tutuksi eurooppalaisten yhteiset kulttuuriset arvot ja juuret ja edistää Euroopan kansojen kulttuurin ja historian keskinäistä tuntemusta sekä kulttuurien vuoropuhelua” (Komissio 1998a, 19–20, 22, Päätös 2000, 6). Kulttuuriperinnön kautta muodostettavassa identiteetissä painotetaan yhteisiä juuria.

Kulttuuriperinnöstä puhutaan asiakirjoissa yhteyksien, koheesion ja solidaarisuuden tuottajana (Alueiden komitea 1996b, 119; Euroopan parlamentti 1995c, 162). Rafael-ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa kulttuuriperintöä sanotaan ”kansallisten, alueellisten ja paikallisten identiteettien ja kansojen välisten yhteyksien ilmaukseksi” (Komissio 1996, 5; Päätös 1997b, 31). Talous- ja sosiaalikomitean (1995, 39) mielestä Rafael-ohjelmalla tulee vastata haasteisiin, jotka koskevat kansojen, sosiaaliryhmien ja yksilöiden välistä koheesiota, solidaarisuutta ja ymmärrystä. Kulttuuriperinnölle annettu koheesiotehtävä näkyy selvästi Alueiden komitean (1996b, 121) Rafael-ohjelmaa koskevassa lausunnossa, jonka mukaan ”[a]lueelliset, kansalliset ja yhteisön rajat ylittävän yhteistyön ja verkostojen tekeminen auttaa luomaan uuden kulttuuriperinnön, joka kasvattaa keskinäistä ymmärtämystä sekä yhteisöjen sisäistä ja välistä rauhaa”.

Kulttuurin käyttö identiteetin tuottamiseen ja lähentämistehtävään kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa vastaa muuttavaa käsitystä kulttuurista, joka on Clive Barnettin (2001, 422) mukaan kulttuurin hallinnallistamisen yksi piirre EU:n kulttuuripolitiikassa. Muuttava käsitys kulttuurista tarkoittaa, että muuntelemalla attribuutteja ja kompetensseja pyritään jalostamaan instituutioiden ja kansalaisten välistä identifikaatiota eli lähentämään niitä toisiinsa.

Eurooppalainen identiteetti on asiakirjoissa jotain, mitä kansalaiset itse tuottavat osallistumalla integraatioon ja EU-ohjelmiin. Yhteistä eri ohjelmia koskeville asiakirjoille on, että *yhteistoiminta* ja vuoropuhelu nähdään identiteetin tuottamisen kanavina. Kansalaisten Eurooppa -ohjelman mukaan kansalaisten on ”osallistuttava aktiivisesti Euroopan yhdentymisprosessiin, jolloin yhteenkuuluvuus ja eurooppalainen identiteetti vahvistuvat” (Komissio 2005a,

2). Ohjelmalla pyritään edistämään unionin kansalaisten osallistumista paitsi ohjelmaan myös ”eurooppalaisen identiteetin käsitteen kehittämiseen” (ibid., 3–4). Tämä pyrkimys liittyy Kansalaisten Eurooppa -ohjelman erityistavoitteeseen koota ”yhteen paikallisyhteisöjen jäseniä kaikkialta Euroopasta jakamaan ja vaihtamaan kokemuksia, näkemyksiä ja arvoja, jotta opitaan menneestä ja rakennetaan tulevaa varten” (ibid., 4, 12). Jakaminen ja vaihtaminen kuvaavat muidenkin asiakirjojen identiteetinrakennukseen liittyvää retoriikkaa. Ohjelmaa koskevien asiakirjojen mukaan ”[k]ansainväliset ja monialaiset kansalaishankkeet ovat merkittäviä välineitä kansalaisten saavuttamiseksi sekä eurooppalaisen tietoisuuden, Euroopan poliittisen yhdentymisen, sosiaalisen osallisuuden ja keskinäisen tuntemuksen edistämiseksi” (Parlamentti 2006d, 189; Neuvosto 2006b, 70). Hankkeissa toimiminen nähdään tietoisuuden ja tuntemuksen edistämisenä ja siten identiteetin rakentamisena, ja tässä otteessa tämä kaikki kytketään myös poliittisen integraation edistämiseen.

Yhteistoimintaa, vuoropuhelua, yhteisymmärrystä ja toinen toisensa tuntemista korostamalla asiakirjoissa pyritään lähentämään kansalaisia toisiinsa ja tuottamaan identiteettiä kansalaisten suhteena toisiinsa. Kulttuuri-ohjelmassa uskotaan, että ”[k]un kulttuurienvälinen vuoropuhelu perustuu kulttuurien avoimuuteen ja tasa-arvoon, se rikastuttaa osapuolia vastavuoroisesti ja saa etsimään yhteisiä arvoja ja tulkintoja” (Komissio 2004, 6). Ariane-ohjelmassa kulttuurilla saavutettava yhteisymmärrys kytketään kansalaisuuteen: ”mahdollisuus nauttia kulttuurista auttaa eurooppalaisia ymmärtämään ja kunnioittamaan toinen toistaan sekä edistää eurooppalaisen kansalaisuuden kehittymistä” (Parlamentti 1995b, 290; Komissio 1995b). Alueiden komitea (1996b, 123) esittää lausunnossaan kysymyksen ”Miksi Rafael-ohjelmaa tarvitaan?” ja vastaa itse: ”Olemme löytäneet perustan eurooppalaiselle kansallisuudelle, jos ohjelmalta avustusta saavat hankkeet onnistuvat osoittamaan kanssakäymisen tärkeyden paikalliselle, alueelliselle ja kansalliselle kulttuurille niin historian kuin tulevaisuudenkin kannalla”. Asiakirjojen pyrkimystä muodostaa identiteettiä kansalaisten toiminnan

kautta voi ajatella identiteettien performatiivisuutena (Kupiainen 2004, 440), jolloin eurooppalaisen identiteetin esittäminen aktualisoituu ohjelmissa toimittaessa.

Myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (2005, 33) painottaa kansalaisten omaa toimintaa identiteetin tuottamisessa ja toteaa Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa koskevassa lausunnossaan, että koska ”näkyvyydeltään merkittävät tapahtumat voisivat lisätä yhteenkuuluvuuden tunnetta ja lujittaa eurooppalaista identiteettiä, olisi ensiarvoisen tärkeää, että kansalaiset ja heitä edustavat järjestöt osallistuisivat tiiviisti tapahtumien ideointiin ja toteutukseen”. Lausunnossa identiteetin nähdään muodostuvan päivittäisessä elämässä: ”kukapa osaisi paremmin tunnistaa identiteetin olennaiset osat ja symbolit kuin ne, jotka elävät tuota identiteettiä päivittäin todeksi”. Talous- ja sosiaalikomitea korostaa myös omaa rooliaan ja kykyään ”ratkaisevasti parantaa unionin kansalaisten yhteisen kulttuuri-identiteetin tunnistamista ja jatkuvaa muotoutumista”. Keinona mainitaan kulttuurin sosiaalisen ulottuvuuden edistäminen. Talous- ja sosiaalikomitea painottaa identiteetin tuottamisessa yhteistoiminnan ohella nykyaikaa ja huomauttaa, että ”[k]ulttuuri-identiteettiä ei voi saavuttaa pelkästään suojelemalla kulttuuriperintöä, joka todellisuudessa ei useinkaan ole niin yhteinen kuin halutaan väittää”. Kulttuuri-identiteetti liitetään lausunnossa kansalaisuuteen ja todetaan, että menneisyyden sijaan ”[y]hteinen unionin kansalaisuus on vahvasti sidoksissa nykyaikaan”. Lausunnon mukaan kansalaisuus ”muotoutuu päätöksestä yhdistää yhä enemmän eurooppalaisia valtioita koko Euroopan alueelta jakamalla itsemääräämisoikeutta”. Lausunnossa tunnustetaan tehtävän vaikeus, mutta korostetaan sen tärkeyttä: ”Unionin kansalaisen identiteetti ja kulttuuri perustuvat tänään — ja huomenna vielä selvemmin — kulttuuriin, jossa itsemääräämisoikeudesta ei ole luovuttu vaan sitä on jaettu”.

Yhteistoiminnan korostaminen liittyy integraation alkuvaiheeseen ja uusfunktionalistisiin ajatuksiin siitä, että yhteinen identiteetti muodostuu joidenkin avainalojen ja erityisesti eliittien välisen yhteistyön seurannaisvaikutuksena (Herrmann ja Brewer 2004,

1–2). Jean Monnet (1978) korosti yhteyksien ja yhdessä toimimisen merkitystä ja koki, että se, missä ihminen on mukana, muokkaa häntä. Hän uskoi, että jäsenvaltioiden korkeiden virkamiesten yhteistyö saisi aikaan ”eurooppalaista henkeä”, joka varastoituisi instituutioihin ja vähitellen kenties laajenisi muuhun väestöön (Vähä-Sipilä 2011).

Identiteetin tuottamista sekä kulttuuristen tekijöiden että yhteistoiminnan kautta EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa voidaan tulkita sosialisatiomallin valossa. Sosialisatiomallin mukaan olennaisia identifikaatioprosesseissa ovat ihmisten kokemukset. Mallin mukaan ihmiset identifioituvat sellaiseen instituutioon, joka on merkittävä heidän omassa elämässään. Jos ihmisillä on vuorovaikutusta instituution kanssa tai he tuntevat sen jokapäiväisessä elämässään, he kokevat instituution todellisena entiteettinä, joka tarjoaa merkitystä ja rakennetta heidän omaan elämäänsä. Instituutiot voivat tarjota myös jaettuja kokemuksia ja sosiaalisia normeja, jotka lisäävät ryhmäidentiteettiä ja tunnetta yhteisöstä. (Herrmann ja Brewer 2004, 14–15.) EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa on toistettu vähintään People’s Europe -asiakirjoista (1985) alkaen, että EU:n täytyy tuntua ihmisten arkielämässä. Kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmiä koskevissa asiakirjoissa tähän pyritään kulttuuristen ja symbolisten tekijöiden sekä kansalaisten yhteistoiminnan kautta. Sosialisatiomallin kaltaista identifioitumista voi tapahtua myös yksinkertaisesti siten, että instituutiot vaikuttavat ihmisten toimintaympäristöön, mikä puolestaan voi vaikuttaa ihmisten intresseihin, preferensseihin ja identiteetteihin. Identiteetit ja instituutiot kehittyvät siis kaksisuuntaisessa vuorovaikutuksessa. (Risse 2004b, 263.) Esimerkki siitä, miten EU voi vaikuttaa identiteettiin muuttamalla laajempia yhteiskunnallisia konteksteja ja normeja, on Euroopan tuomioistuin, joka luo yhteistä oikeudellista koodia, joka sisältää oletuksia kansalaisten oikeuksista ja rooleista. (Breakwell 2004, 38.)

Asiakirjojen käsitykset identiteetin tuottamisesta kansalaisten toiminnan ja toisiinsa tutustumisen kautta viittaavat kommunitaristiseen ajatukseen siitä, että yhteisöä pitävät koossa ihmisten vä-



liset henkilökohtaiset suhteet. Kansalaisuutta ei nähdä pelkästään passiivisena asemana, mistä kommunitaristit kritisoivat liberalistisia kansalaisuuskäsityksiä, vaan käytäntöinä ja yhdessä tekemisessä, mikä vaatii kansalaisilta aktiivisuutta. Tärkeää on yhteisestä tekemisestä muodostuva sosiaalinen pääoma (Putnam 1994; 2000), jollaisen tuottamiseksi tulkitsemisen asiakirjojen keskustelut verkostoista, yhteistyöstä ja vuoropuhelusta toinen toisensa tuntemiseksi. Kommunitarististen käsitysten mukaan kansalaisia liittävätkin toisiinsa myös yhteiset arvot ja elämäntavat, ja kansalaisuus- ja kulttuuri-asiakirjoissa arvoja, elämäntapaa ja muita kulttuurisia tekijöitä tarjotaan kansalaisten identiteetin elementeiksi ja kansalaisten lähentäjiksi toisiinsa.

Tutkimusaineistoni asiakirjat jatkavat siten integraation historiasta tuttua ihmisten Eurooppa -linjaa, jossa kansalaisuus käsitettiin ennen kaikkea kulttuuri-identiteettinä. Yhä edelleen kansalaisuus käsitteellistetään yksilöitä lähellä oleviksi niin käytännöllisiksi kuin symbolisiksi asioiksi, joiden olisi tärkeää tuntua kansalaisten arkielämässä. Identiteetti merkitsee yhteenkuuluvuutta ja asiakirjoissa määritellyn 'eurooppalaisen kulttuurin' jakamista. Sitä, että kansalaisuus ymmärretään asiakirjojen identiteettikeskusteluissa ennen kaikkea kulttuuri-identiteettinä, voidaan pitää kansalaisten "virittämisenä" (Miller 1993) kulttuurin avulla. Virittämällä – esimerkiksi lisäämällä tietoisuutta tiedotuksen ja yhteistoiminnan kautta, kuten asiakirjoissa painotetaan – kansalaiset pyritään saamaan keskenään samaan vireeseen ja harmoniaan EU-integraation tavoitteiden kanssa.

## **Eurooppalainen kulttuurialue**

Kahta uusinta kulttuuriohjelmaa koskevissa asiakirjoissa identiteettiä tuotetaan asettamalla tavoitteeksi "eurooppalaisen kulttuurialueen" rakentaminen. Puhe "eurooppalaisesta kulttuurialueesta" on paitsi tapa tuottaa eurooppalaista identiteettiä, myös kulttuurin territorialisointia eurooppalaiseksi.

Kulttuuri 2000 -ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa siteerataan Maastrichtin sopimuksen kulttuuriartiklaa ja esitetään se perusteena ”Euroopan kansojen yhteisen kulttuurialueen” kehittämiseksi. Alueen ”tekemiseksi eläväksi todellisuudeksi” on ohjelma-asiakirjojen mukaan ”tuettava luovaa toimintaa, edistettävä eurooppalaisen ulottuvuuden omaavan kulttuuriperinnön arvostusta ja Euroopan kansojen keskinäistä kulttuurin ja historian tuntemusta sekä suositettava kulttuurivaihtoa kulttuuritietouden levittämiseksi ja yhteistyön ja luovan toiminnan aikaansaamiseksi”. (Komissio 1998a, 18–19; Parlamentti 1998, 29; Päätös 2000, 1–2.) Kulttuurialueen sanotaan perustuvan kulttuurialalla toimivien väliseen yhteistyöhön, jonka tukeminen onkin ohjelman tarkoitus (Päätös 2000, 1–2).

Myös Kulttuuri-ohjelman yleistavoitteeksi asetetaan ”edistää eurooppalaisille yhteistä ja yhteiseen kulttuuriperintöön perustuvaa kulttuurialuetta”, ja myös siinä keinona nähdään kulttuurialan toimijoiden yhteistyön kehittäminen (Päätös 2006b, 2, 4; Komissio 2004, 11, 14). Ohjelman tavoitteidenasettelussa kulttuurialue liitetään sekä eurooppalaiseen identiteettiin että eurooppalaiseen kansalaisuuteen. Alueen avulla uskotaan voitavan edistää ”aktiivisesti eurooppalaisen identiteetin kehittymistä sen perustasta lähtien” (Komissio 2004, 4). Ylätavoitteeksi asetetaan kansalaisuus, sillä kulttuurialuetta on rakennettava ”jotta edistettäisiin Euroopan kansalaisuuden kehittymistä” (Päätös 2006b, 4; Komissio 2004, 14). Ote kuvaa sitä muistakin asiakirjoista välittyvää vaikutelmaa, kuinka kansalaisuuden tuottaminen on ainakin yksi EU:n kulttuuritoiminnan syy.

Kulttuurialuetta koskevissa keskusteluissa painotetaan kulttuurialueen näkymistä ja tuntumista edellisessä alaluvussa mainitun sosialisatiomallin mukaisesti. Lawrence Grossbergin (1996, 190) mielestä pitäisikin tutkia enemmän sitä, miten paikkaa rakennetaan ja miten kuuluminen, identiteetti ja erilaisuus sekä kokemus kytketään paikan ja tilan suhteisiin. Kulttuuri 2000 -ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa vaaditaan, että Euroopan yhteisen kulttuurialueen sisällä on edistettävä sellaisia hankkeita, ”jotka ovat kansalaisten havaittavissa ja todella vaikuttavia” (Komissio 1998a, 19).

Alueiden komitea (1998, 69) valittelee sitä, että ”Euroopan yleistä, avointa ja monimuotoista kulttuurialuetta ei juurikaan tunneta”, vaan ”[m]onikulttuurisen ja kansojenvälisen eurooppalaisen kulttuurialueen rakentaminen” jää riittämättömäksi. Alueiden komitea (ibid., 72) kannattaa ”sellaisten yhteisöhankeiden asettamista etusijalle, joista koko Euroopan kulttuurialue hyötyy, jotka Euroopan kansalaiset huomaavat, joilla on todellista välittävää vaikutusta”. Voidaan kuitenkin kysyä, riittävätkö ohjelmien toimet tekemään EU-Euroopasta sellaista koettua paikkaa, joka herättäisi samankaltaista rakkautta kuin kansakuntia kohtaan on osoitettu (Anderson 1999, 141–144).

Keinona tavoitteen saavuttamiseksi Kulttuuri-ohjelmassa mainitaan Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtuma, ”joka vahvistaa osaltaan tunnetta kuulumisesta yhteiseen eurooppalaiseen kulttuurialueeseen”. Tapahtumaa kuvataan eurooppalaisten keskuudessa erittäin näkyväksi tapahtumaksi, joten se sopii hyvin tekemään kulttuurialuetta havaittavammaksi. (Komissio 2004, 12; Päätös 2006b, 2.) Kulttuuripääkaupunki-sana implikoi sitä että EU-Eurooppa on valtionkaltainen kulttuurinen alue, jolla voi olla yhteinen pääkaupunki. Kulttuuripääkaupunkitoiminta aloitettiin vuonna 1985 nimellä European city of culture, mutta vuodesta 1999 lähtien siitä on käytetty nimitystä Euroopan kulttuuripääkaupunki (European capital of culture). Nimenvaihdoksen voi tulkita geopolittiseksi käsitteelliseksi siirroksi, jolla voidaan korostaa Euroopan unionin valtiollisuutta. Euroopan unionillahan ei ole pääkaupunkia, vaan sen keskeisiä toimielimiä on sijoitettu useisiin kaupunkeihin. Tässä mielessä EU:a voi luonnehtia Stein Rokkanin (1999) nimityksellä polykefaalinen tai monipäinen polity (Kraus 2006, 212). Tämä polysentrisyys on yksi niistä piirteistä, jotka tekevät EU:sta uudenlaisen monikansallisen polityn verrattuna muihin monikansallisiin valtioihin (Kraus 2006, 211–212). Kiertävät kulttuuripääkaupungit yhdessä toimielinten hajasijoittamisen ja jäsenvaltiosta toiseen kiertävän EU-presidenttiyden kanssa korostavat polysentrisyyttä.

Kuten Euroopan talousalueella, myös Euroopan kulttuurialueella liikkuvuus on tärkeää. Kulttuuri-ohjelmassa eurooppalainen kulttuurialue asetetaan palvelemaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja integraation vahvistamista (Komissio 2004, 6). Kulttuurialueen luomisella on taloudellinen lähtökohta: alueella pyritään pienentämään niitä lisäkustannuksia, joita aiheutuu taide- ja kulttuurituotteiden levittämisestä kansallisten rajojen yli (ibid.). Kulttuuri-ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa kulttuurialueen sisällöksi ja ohjelman erityistavoitteiksi määritellään nimenomaan ”kulttuurialan toimijoiden rajat ylittävä liikkuvuus Euroopassa, taideteosten, kulttuuriesineiden ja kulttuuri- ja taidetuotteiden rajat ylittävä levitys sekä kulttuurien välinen vuoropuhelu” (Neuvosto 2006a, 20; Parlamentti 2006c, 91; Päätös 2006b, 3). Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtumassakin ”päähuomio on kiinnitettävä rajat ylittävään eurooppalaiseen kulttuuriyhteistyöhön” (Komissio 2004, 12; Päätös 2006b, 2).

Eurooppalainen kulttuurialue on konstruktio, joka ei viittaa niinkään territoriaaliseen alueeseen kuin sosiaalisiin ja diskursiivisiin tiloihin. Sitä luodaan territorialisoimalla kulttuuria kun maantieteellisiä nimityksiä Eurooppa ja eurooppalainen kulttuurialue käytetään symbolisena määreenä monitahoisille asioille kuten kulttuurille, identiteetille, arvoille ja kulttuuriperinnölle. Eurooppalaisen kulttuurialueen konstruktio muistuttaa People’s Europe -raporteissa (1985) tuotettua ihmisten Eurooppa -konstruktiota, jonka rakentamisessa myös käytettiin kulttuurisia elementtejä. Puhe eurooppalaisesta kulttuurialueesta on yhteisön tuottamista ja identiteetin muotoilua tuolle kuvitellulle yhteisölle ja sen jäsenille. Yhteisen kulttuurialueen luominen ja liittäminen kansalaisuuteen muotoilee kansalaisuutta kulttuuri- ja arvoyhteisön jäsenyydeksi.

## **Yhteisö**

Yhteisö ja sen identiteetti on läsnä kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa muutenkin kuin kulttuurialueesta keskusteltaessa. Identi-

teetin käsitteellistäminen tärkeänä osana integraatiota ja kansalaisten suhdetta siihen on yhteisön tuottamista. Yhteisönrakentamisen pohja on integraation historiassa: aineistoni asiakirjoissa viitataan usein tavoitteeseen ”Euroopan kansojen yhä läheisemmästä liitosta”, jota toistetaan asiakirjoissa Rooman sopimuksesta alkaen. Esimerkiksi Kulttuuri 2000 -ohjelmaehdotuksen (Komissio 1998a, 18) tavoitteidenasettelussa muistutetaan, että ”perustamissopimuksen tavoitteena on jatkaa kehitystä yhä tiiviimmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi”, millä perustellaan kulttuurialueen luomista ja muuta kulttuuritoimintaa.

Sekä Kansalaisten Eurooppa -ohjelmassa, Kulttuuri 2000 -ohjelmassa että Kulttuuri-ohjelmassa löytyy lähes identtinen muotoilu, joka koskee tavoitetta lisätä kansalaisten tunnetta ja tietoisuutta kuulumisesta samaan yhteisöön. Kansalaisten Eurooppa -ohjelmassa samaan yhteisöön kuulumisesta puhutaan Yhteinen Eurooppa -otsikon alla. Sekä otsikko että koko ohjelman nimi ovat territoriaalisuuteen vetoavaa yhteisönrakennusta, jossa hyödynnetään maantieteellistä nimeä Eurooppa. Yhteinen Eurooppa -toimintalohkon puitteissa tuetaan niin kutsuttuja hyvän näkyvyyden tapahtumia, jotka ohjelman mukaan lisäävät ”tietoisuutta Euroopan unionin historiasta, saavutuksista ja arvoista, kannustavat osallistumaan kulttuurienväliseen vuoropuheluun ja edistävät eurooppalaisen identiteetin kehittymistä” (Komissio 2005a, 6; Päätös 2006a, 39). Tällaisina tapahtumina asiakirjoissa mainitaan ”historiallisten tapahtumien muistojuhlat, eurooppalaisten saavutusten kunniaksi järjestetyt tapahtumat, taidetapahtumat, tiettyihin aiheisiin keskittyvät valituskampanjat, Euroopan laajuiset konferenssit sekä palkinnot merkittävien saavutusten esille tuomiseksi” (Komissio 2005a, 19; Päätös 2006a, 38).

Kulttuuri 2000 -ohjelmassa yhteisön rakentamisen konkreettiseksi keinoiksi voidaan tulkita ”[e]rityiset eurooppalaiset tai kansainväliset kulttuuritapahtumat”, joilla on tarkoitus ”lisätä tietoisuutta samaan yhteisöön kuulumisesta”. Tällaisina tapahtumina listataan Euroopan kulttuuripääkaupunki ja Euroopan kulttuurikuu-kausi, kulttuurialan vuoropuhelua edistävät symposiumit, kulttuu-

ritapahtumat erityisesti kulttuuriperinnön, taiteen ja Euroopan historian alalla, eurooppalaiset kulttuuripalkinnot sekä kulttuuriperinnön säilyttämis- ja suojeluhankkeet. (Päätös 2000, 6.) Komission (1998a, 22) ohjelmaehdotuksessa yksi kolmesta toimintamuodosta on nimeltään ”Laajat toimet”. Se mitä näihin toimiin sisällytetään ja miten niitä kuvataan, kertoo EU:n rakentamisesta kulttuuriyhteisöksi. Toimet ovat komission mukaan ”ulottuvuudeltaan ja laajuudeltaan merkittäviä ja saavat laajalti huomiota yhteisön kansalaisten keskuudessa, lisäävät osaltaan tietoisuutta samaan yhteisöön kuulumisesta samoin kuin Euroopan kulttuurien monimuotoisuudesta.” Tällaisia toimia ovat muun muassa Euroopan unionin kulttuurifestivaalin luominen näyttämötaiteen alalla unionin puheenjohtajina toimivissa maissa, Eurooppa-päivien järjestäminen tiettyjen kansainvälistä huomiota saavien suurien kulttuuritapahtumien yhteydessä sekä kulttuuritapahtuman, muistomerkin tai kohteen arvostuksen lisääminen, ”kun se edustaa yhteistä kulttuurivirtausta, sijaitsee unionin alueella sekä on eurooppalaisittain merkittävä, symboliarvoltaan huomattava ja kansalaisten ulottuvilla.”

Kulttuuri-ohjelmassa yhteisön ja sen identiteetin rakentamisen keinoina näyttäytyvät kulttuuripalkinnot liikkuvuutta ja vaihtoa lisäävälle toiminnalle sekä Euroopan kulttuuripääkaupungit (Komissio 2004, 21). Kulttuurienvälinen vuoropuhelu nähdään ohjelmassa ”uusien Euroopan kansalaisten” integroitumisen väylänä (Komissio 2004, 6). Kulttuuri-ohjelmassa tulee selvästi esiin kulttuurin rooli paitsi identiteetin myös yhteisön rakentajana, sillä ”[k]ulttuurilla on suuri itseisarvo kaikille Euroopan kansoille, se on olennainen osa Euroopan yhdentymistä, ja se vahvistaa osaltaan eurooppalaisen yhteiskuntamallin vakiintumista ja elinvoimaa sekä yhteisön vaikutusta kansainvälisesti” (Päätös 2006b, 1). Vaikka kulttuurin sanotaan tässä olevan itseisarvo, asiakirjoissa käsitellään enimmäkseen sen välinearvoa.

Symbolista yhteisönrakennusta on Euroopan unionin neuvoston (1996b, 73) Rafael-ohjelmaa koskevan yhteisen kannan muistutus siitä, että ”[k]aikilta ohjelmasta taloudellista tukea saavilta hankkeilta edellytetään Euroopan unionin lipun käyttämistä ja rahoi-

tuoslähteen mainitsemista”. Liput ovat yhteisöjen symboleja ja niiden kollektiivisen identiteetin tuottamista. Lipun käyttäminen merkitsee kyseisen yhteisön tunnustamista ja yhteisön representointia myös ulospäin. Symbolien käyttöä voidaan tulkita kognitiivisena identiteetinrakentamisena, jossa käytetään symbolisia representaatioita ja keskitytään merkitysten muodostamiseen (Laffan 2004, 78). EU-instituutioiden toiminta voi tuottaa uusia merkityksen kehyksiä entisten rinnalle tai niiden kilpailijoiksi. Symbolit kiinnittävät yksilöt sosiaaliseen ja poliittiseen järjestykseen tarjoamalla orientaatioita maailman tulkittamiseen. EU-integraatiossa symboleita alettiin käyttää voimakkaammin 1970-luvun alussa, kun aiemat arvot ja sodan uhkan torjumiseen perustuvat identiteetinrakennustavat eivät tuntuneet riittävältä (Laffan 2004, 82–83). Symbolien käyttö identiteetin rakentamisessa perustuu symbolien mahdollisuuksiin saada aikaan tunnistamista ja lähentymistä kansalaisyhteisön ja EU:n välillä.

EU-symbolit implikoivat EU:n valtioutta. Kulttuuripääkaupunki viittaa pääkaupunkiin, lippu valtiolippuun, hymni kansallishymniin, Eurooppa-päivä itsenäisyyspäivään ja euro kansallisiin valuuttoihin. Muita valtioista tuttuja symboleja EU:ssa ovat yhtenäisen passin kansi ja ajokortti. Näiden lisäksi käytössä on esimerkiksi EU-rekisterikilpi ja EU-tuotologo. Symbolista merkitystä on myös Euroopan nuoriso-orkesterin kaltaisilla toimilla, joiden näkyvyys ei kuitenkaan ole välttämättä kovin laajaa. Yksi konkreettinen territoriaalisuuteen liittyvä symbolinen identiteetinrakennustapa on Glynnis Breakwellin (2004, 33) mukaan tärkeiden päätösten nimeäminen paikkojen mukaan, esimerkiksi Maastrichtin sopimus tai Bolognan prosessi. EU:lla ei ole pääkaupunkia, mutta päätösten nimeäminen paikkojen mukaan tuottaa vaikutelmaa ’yhteisistä paikoista’ ja luo symbolista territoriaalista yhteisöä. Euroopan unionin monien ohjelmien nimeäminen historiallisten henkilöiden mukaan – Ariane, Comenius, Erasmus, Grundtvik, Leonardo da Vinci, Rafael, Sokrates – voidaan tulkita ’eurooppalaisen kulttuurihistorian kaanonin’ ja samalla kulttuurisen yhteisön rakentamiseksi.

Vaikka pyrkimys yhteisönrakennukseen on asiakirjoissa selvä, ajatus EU:sta yhteisönä on asiakirjoissa ambivalentti. Yhteistä asiakirjoille on, että yhteisön määreinä käytetään arvoja, historiaa ja kulttuuria, joilla myös identiteettiä asiakirjoissa rakennetaan. Määrittelemällä identiteettiä ja Eurooppaa kulttuurisesti EU-Eurooppaa tuotetaan kulttuuriyhteisönä, jota kansalaiset kutsutaan rakentamaan ohjelmien kautta. Euroopan unionille luodaan identiteettiä sekä kulttuurisena ja inhimillisenä läheisenä yhteisönä, johon kansalaisten olisi helppo identifioitua, että valtiomaisena, vakavasti otettavana toimijana sisä- ja ulkopuolella. Molemmat yhteisöidentiteetit liittyvät legitimitivajeeseen, joka on osa etäisyysongelmaa ja unionikansalaisuuden kehittämisen lähtökohta. Perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevassa ohjelmaehdotuksessa (Komissio 2005b, 4, 32) unionikansalaisuus nähdään välineenä, jonka kautta luodaan tunnetta kuulumisesta Euroopan unioniin.

Asiakirjojen identiteettikeskusteluissa keskitytään siis voimakkaasti yhteisön ja sen kulttuurisen identiteetin rakentamiseen, mikä vastaa kommunitaristista käsitystä yhteisön tärkeydestä. Kommunitarismissa kansalaisuus ymmärretään esipoliittisen kulttuuriyhteisön jäsenyytenä, joka pohjautuu esipoliittiseksi ymmärrettyyn identiteettiin (Etzioni 1995; Walzer 1994 ja 2005). Esipoliittisia identiteettejä ei kuitenkaan ole olemassa, kuten esimerkiksi Wiesner (2008, 104–105) muistuttaa. Kollektiiviset identiteetit eivät ole olemassa luonnollisesti tai esi-poliittisesti, vaan ovat aina sosiaalisesti rakennettuja. Ne eivät ole staattisia, vaan muuttuvia, eivätkä yksinkertaisia tai monoliittisiä, vaan monimutkaisia. Demokratiat eivät nojaa homogeeniseen kansaan tai kansakuntaan, vaan heterogeenisiin yhteiskuntiin, jotka koostuvat monista erilaisista ryhmistä ja intresseistä. Marc Abèlés (2004, 25) katsoo, että EU muuttaa merkittävästi käsityksiä politiikasta ja identiteetistä ja asettaa ihmiset uuteen näkökulmaan suhteessa omiin traditioihinsa. Tämä muutos voi olla hyvin monimuotoinen. Brigid Laffan (2004, 77) uskoo identiteettien rakentamisen ja muutoksen EU:ssa olevan monimuotoista, epäselvää, epätasaista ja kiisteltyä johtuen kansallisten ja eu-



rooppalaisten rajat ylittävien identiteettien vuorovaikutuksesta sekä siitä, että EU:n kehitys on vasta alussa.

Kuten osallistumiskeskusteluissa, myös identiteettikeskusteluissa on kyse yhteisön tuottamisesta ja sen kautta hallinnasta (Miller ja Rose 2008, 88–94; Rose 1999a, 167–184). Identiteettikeskusteluissa huomio kohdistuu ennen kaikkea EU-yhteisön tuottamiseen, ja kansalliset, alueelliset ja paikalliset yhteisöt jäävät vähemmälle. Yhteisöjen tuottaminen ja niiden kautta hallinta kytkeytyy Peter Millerin ja Nicolas Rosen (2008, 91) mukaan identiteettien ja identifi kaation muodostamiseen. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa on luettavissa pyrkimys tarjota identiteetin elementtejä kansalaisille ja rakentaa EU-yhteisön identiteettiä sekä suunnata kansalaisten identifi kaatiota siihen. Nicolas Rosen (1999a, 177–178) mukaan yhteisön, identiteetin ja poliittisen subjektiviteetin välinen uusi suhde näkyy kulttuurisessa ja muussa moninaisuudessa ja tunnustamisen politiikoissa. Kysymys kansalaisuudesta on hänen mielestään tällöin muotoiltava kysymykseksi siitä, voivatko moninaiset identiteetit saada tasaveroista tunnustusta samoissa perustuslailisissa puitteissa. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa tästä ei käydä laajempaa neuvottelua, vaikka moninaisuuden suojelua ja syrjinnän torjumista pidetäänkin tärkeänä.

### ***Eurooppalaisuus***

Identiteetti määritellään EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa eurooppalaiseksi lähes aina kun identiteetistä puhutaan.<sup>18</sup> Myös silloin, kun itse identiteetti-sanaa ei mainita, asiakirjoissa tuotetaan eurooppalaista identiteettiä nimeämällä eurooppalaisiksi sellaisia asioita, jotka voisivat olla yhtä hyvin vaikkapa paikallisia tai globaaleja. Esimerkiksi Kulttuuri 2000 -ohjelmassa korostetaan ”Euroopan taiteellisen luomisen ja kulttuuriperinnön”, ”yhteisön kulttuurinähtävyyksien ja -monumenttien” sekä ”eurooppalaisen kulttuurin” merkitystä ja tunnetuksi tekemistä (Päätös 2000, 3, 5–6). Bo Stråth (2010a, 7) katsookin, että Eurooppa identiteettiä koske-

vana diskurssina on niin laimentunut, että se merkitsee mitä tahansa ja ei mitään.

Rafael-ohjelma antaa Alueiden komitean (1996b, 123) mukaan ”kansalaisille mahdollisuuden omaksua perintönsä ja eurooppalaisen hengen”. Alueiden komitea (ibid., 120) lausuu, että ”[k]ulttuuriperinnössä on eroista huolimatta yhteisiä piirteitä, jotka ylittävät paikalliset, alueelliset ja kansalliset rajat”. Rafael-ohjelmaehdotuksen (Komissio 1996, 15) mukaan kulttuuriperintöä pitäisikin esitellä siten, että luodaan siteitä ”sellaisten museoiden tai paikkojen välille, joilla on kulttuurisia tai historiallisia samankaltaisuuksia, eri kulttuuriperintöjen paremman ymmärtämisen edistämiseksi ja erityisesti Euroopan alueiden yhteisten juurten uudelleen löytämiseksi”. Eurooppalainen-määrettä ei asiakirjoissa yleensä reflektoida, mutta tästä poiketen Alueiden komitea (1996b, 121) huomauttaa Rafael-ohjelmaa koskevassa lausunnossaan, että ”[k]ysymys siitä, millä historiallisilla kohteilla on erityistä eurooppalaista merkitystä on suhteellinen”. Kulttuuriperinnön määrittely eurooppalaiseksi ja yhteiseksi luo käsitystä unionikansalaisten oletetuista yhteisistä juurista, joiden varaan yhteistä identiteettiä voitaisiin rakentaa.

Vaikka eurooppalaisuus määreenä jää asiakirjoissa epämääräiseksi, määreen käytöllä on silti merkitystä: kulttuurin territorialisointi on ”eurooppalaisen kulttuurialueen” tuottamista ja samalla eurooppalaisen kulttuuriyhteisön rakentamista. Eurooppa-käsitteen omiminen on yksi Brigid Laffanin (2004, 75, 80) erottamista EU:n identiteetin rakentamisen tavoista. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuri-asiakirjoissa luodaan eurooppalaisen kulttuurin sfääriä, jonka kautta kansalaisten identiteetin ’eurooppalainen kerros’ vahvistuisi ja heidän identifioitumisensa Euroopan unioniin voimistuisi.

Yhteisön rakentamiseksi ja identiteetin tuottamiseksi voi tulkita myös sen, että kuten osallistumiskeskusteluissa, myös identiteetti-keskusteluissa kansalaisten toiminta sijoitetaan ennen kaikkea EU-tasolle ja tuettavalle toiminnalle asetetaan eurooppalaisuutta korostavia kriteereitä. Esimerkiksi Kulttuuri-ohjelmaa koskevassa ehdotuksessa komissio (2004, 7) määrittelee, että ohjelmasta tuettaville

niin kutsutuille erityistoimille ”on ominaista niiden ”tunnuskuvalinen” ja liittoperustainen luonne. Toimet ovat ulottuvuudeltaan ja laajuudeltaan merkittäviä, ja niiden pitäisi saavuttaa laajaa vasta-kaikua Euroopan kansojen keskuudessa ja lisätä tietoisuutta kuumisesta samaan yhteisöön”. Ehdotuksen mukaan Kulttuuri-ohjelmasta tulee myöntää tukea ”todellista eurooppalaista lisäarvoa tuotaville kohdennetuille toimille, tukea tunnuskuvallisia kulttuuritahtumia [---] ja kannustaa tutkimusta, joka koskee Euroopan tasolla kiinnostavia aiheita” (ibid., 11). Ehdotuksessa viitataan myös neuvoston kantaan, jonka mukaan ”yhteisössä on omaksuttava johdonmukaisempi lähestymistapa kulttuurin alalla ja että eurooppalainen lisäarvo on eurooppalaisen kulttuuriyhteistyön keskeisen tärkeä peruskäsite sekä yksi yhteisön kulttuuritoiminnan yleisistä edellytyksistä” (ibid.). Samantapaisia eurooppalaista kulttuurialuetta tuottavia luonnehdintoja tuettavasta toimista löytyy myös Kulttuuri 2000 -ohjelmasta (Komissio 1998a, 22).

Euroopan unioni on toiminut aktiivisena identiteetin rakentajana ja on saavuttanut hegemonisen aseman sen määrittelijänä, mitä ”Eurooppaan” kuulumisen tarkoittaa, Thomas Risse (2004b, 255, 264) katsoo, ja toteaa jopa, että yhä enemmän EU on Eurooppa. Glynis Breakwell (2004, 31) kuitenkin epäilee, voiko Euroopan unioni toimia sellaisena yläkategoriana, jota voitaisiin käyttää identiteetin kehittämiseen. Breakwell (2004, 32–33) pitää Euroopan unionia tyhjänä kategoriana, jolla ei ole selkeää sosiaalista merkitystä. Euroopan unionilla on hänen mielestään lyhyt ja epäromanttinen historia ilman varsinaista perintöä ja vain niukasti symboleja. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa identiteetin rakennusaineina käytetään juuri historiaa, perintöä ja symboleita määritellen ne eurooppalaisiksi, mutta historian ja perinnön sisältö jää niissäkin epämääräiseksi. Monet muutkin (esimerkiksi White 2010, 74; Delanty 1995, 145) ovat sitä mieltä, että Eurooppa on tyhjä tai kelluva merkittäjä, jolle eri toimijat antavat sisältöä. EU:n asiakirjat ovat yksi monista foorumeista, joilla Euroopalle annetaan sisältöä. Niissä Euroopasta keskustellaan tiedettävänä, ikään kuin olisi selvää ja kaikkien tiedossa, mitä Eurooppa on. Esimerkiksi ”eurooppalais-

ta kulttuurialueesta” puhutaan itsestäänselvyytenä. Sille annetaan kulttuurista sisältöä, kuten arvot, historia, kulttuuriperintö tai kielet, mutta tarkemmin sitä ei määritellä eikä toisaalta nosteta esiin Euroopan monimerkityksellisyyttäkään. Tästä huolimatta identiteetin eurooppalaisuuden painottaminen ja puhe eurooppalaisesta kulttuurialueesta luovat vaikutelman, että Eurooppa on tärkeä paikka, johon on syytä identifioitua. Kulttuurin ja yhteistoiminnan avulla ohjelmilla pyritään rakentamaan EU-Euroopasta elettyä ja koetua paikkaa, joka näkyisi ja tuntuisi kansalaisten arjessa.

## Moninaisuus

Vaikka identiteettiä tuotetaan kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa ennen kaikkea eurooppalaisena, mitä ”eurooppalaisen kulttuurialueen” konstruktio korostaa, asiakirjoissa tuotettu kulttuurialue ja -yhteisö sisältää myös moninaisuutta. Kulttuuri 2000 -ohjelmassa ja Kulttuuri-ohjelmassa eurooppalaista kulttuurialuetta kuvataan avoimeksi ja monimuotoiseksi sekä ”kansallista ja alueellista monimuotoisuutta kunnioittavaksi” (Komissio 1998a, 18–19; Parlamentti 1998, 29; Päätös 2000, 1–2; Komissio 2004, 9). Alueen kuvaaminen avoimeksi ja monimuotoiseksi viittaa siihen, että erilaisille merkityksenannoille jätetään tilaa.

Moninaisuuteen viitataan myös Lissabonin sopimuksessa (2007, 267) nimetyllä Euroopan unionin motolla ”moninaisuudessaan yhtenäinen”. Yhtenäisyyden ja moninaisuuden välinen dialektiikka on eksplisiittistä perustamissopimusten kulttuuriartiklassa, jossa puhutaan sekä kansallisen ja alueellisen moninaisuuden kunnioittamisesta että yhteisen kulttuuriperinnön edistämisestä. Tästä on jälkiä kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmia koskevissa asiakirjoissa, joissa yhtenäisyyden ja moninaisuuden välinen tasapainottelu näkyy sekä identiteetikeskusteluissa että implisiittisessä identiteetin tuottamisessa puhuttaessa esimerkiksi Euroopasta ja kulttuurista. Kulttuuri 2000 -ohjelmaehdotuksessa (Komissio 1998a, 18) moninaisuus ja yhtenäisyys mainitaan kulttuuriartiklan sanoin. Myös

Kulttuuri-ohjelmaa koskevassa komission (2004, 2) ehdotuksessa kulttuuritoiminnan perustaksi asetetaan kulttuuriartikla ja sen kaksi peruseriaatetta eli ”toisaalta kulttuurien monimuotoisuus toissijaisuuseriaatteen mukaisesti ja toisaalta yhteisen kulttuuriperinnön korostaminen ja jäsenvaltioiden välinen yhteistyö”.

Alueiden komitea (1996a, 36) korostaa moninaisuuden merkitystä niin identiteetille kuin kansalaisuudellekin lausunnossaan, jonka mukaan Ariane-ohjelma ”lisää Euroopan kansojen kulttuurin rikkautta ja monimuotoisuutta, joka on erittäin tärkeitä eurooppalaisen identiteetin ja unionin kansalaisuuden luomiselle”. Myös Kulttuuri-ohjelmaa koskevien asiakirjojen mukaan kulttuuri- ja kieliyhteistyö sekä monimuotoisuuden edistäminen auttavat ”tekemään Euroopan kansalaisuudesta konkreettista todellisuutta” kannustamalla kansalaisia osallistumaan yhdentymisprosessiin (Päätös 2006b, 1; Komissio 2004, 10).

Kulttuuri 2000 -ohjelmasta tuetaan valtioidenvälisiä kulttuuriyhteistyösopimuksia, jotka voivat koskea muun muassa hankkeita ”kulttuurin moninaisuuden ja monikielisyyden esiin tuomiseksi ja Euroopan kansojen yhteisen historian, yhteisten juurien ja kulttuuriarvojen sekä niiden yhteisen kulttuuriperinnön keskinäisen tuntemuksen edistämiseksi.” (Päätös 2000, 6.) Euroopalle annetaan siis kulttuurista sisältöä, joka voi olla sekä moninaista että yhteistä. Ohjelmassa pyritään yhteisen kulttuurialueen edistämiseen kuuden alatavoitteen avulla, joista ensimmäisessä korostetaan yhteistä kulttuuriperintöä ja kolmannessa kulttuurista monimuotoisuutta (Komissio 1998a, 19–20). Kulttuuri-ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa moninaisuus ja yhtenäisyys liitetään sekä sisäiseen että ulkoiseen identiteettiin. Ohjelman mukaan kulttuuripolitiikalla on säilytettävä Euroopan kulttuurien moninaisuutta ja edistettävä sen yhteisiä piirteitä EU:n näkyvyyden parantamiseksi EU:n ulkopuolella (Päätös 2006b, 1; Komissio 2004, 10). Kulttuuriyhteistyöllä ja -vaihdolla tulee edistää kulttuurien ja kielten monimuotoisuutta (Päätös 2006b, 1; Komissio 2004, 10), ja tietoisuutta Euroopan kulttuurin rikkaudesta ja monimuotoisuudesta on lisättävä maailmanlaajuisesti (Päätös 2006b, 8).

Moninaisuus on asiakirjoissa ennen kaikkea jäsenvaltioiden, alueellisten ja paikallisten kulttuurien moninaisuutta. *Alue- ja paikallistasoa* pitää esillä varsinkin Alueiden komitea tehtävänsä mukaisesti. Alueiden komitea (1995, 31) kritisoi Kaleidoskooppi-ohjelmaehdotusta siitä, että komissio jättää siinä huomiotta ”alueiden ja paikallisuuden olennaisen merkityksen rikkaan ja moninaisen kulttuurimme syntyemisessä, muotoutumisessa ja tukemisessa”. Lausunnossaan Alueiden komitea (1995, 31) muistuttaa jäsenvaltioiden sisäisestä kulttuurisesta monimuotoisuudesta ja ilmaisee huolensa oletuksista jäsenvaltioiden kansallisten kulttuurien homogeenisuudesta. Alueiden komitea pitää kahden tai kolmen erillaisen kulttuurin välistä yhteistyötä parempana kuin yhteisönlaajuisia projekteja. Tähän ei Kaleidoskooppi-ohjelmassa päädytty, mutta ohjelmaa koskevassa päätöksessä (1996, 20) todetaan kuitenkin, että ”on tärkeää säilyttää kulttuurin moninaisuus sen kansallisissa ja alueellisissa ilmaisumuodoissa ja tukea eurooppalaisten taiteilijoiden ja taiteen tekijöiden teoksia, jotka ilmentävät jäsenmaiden identiteettien rikkautta”. Ariane- ja Rafael-ohjelmia koskevissa lausunnoissaan Alueiden komitea (1996a, 35; 1996b, 120) muistuttaa, että ”alueet ovat kulttuurin tapahtumapaikkoja ja sitä ylläpitäviä voimia ja että Euroopan unionin ei pidä toimia kulttuuri-identiteettien ja erityispiirteiden vastaisesti”. Ariane-ohjelmaa koskevassa lausunnossa vaaditaan vähemmistökielten aseman edistämistä, mutta vähemmistökulttuureja ei asiakirjoissa juuri mainita. Rafael-ohjelmaa koskevan lausunnon mukaan tulee ”edistää moninaisuutta, joka auttaa kansalaisia ymmärtämään kuulumisensa paikalliselle, alueelliselle, kansalliselle ja eurooppalaiselle tasolle” (Alueiden komitea 1996b, 120). Yksi piirre kulttuurin hallinnallistamisesta EU:n kulttuuripolitiikassa on Clive Barnettin (2001, 422) mukaan juuri kulttuurin käyttäminen territoriaalisesti rajatun kulttuuridiversiteetin suojelemiseen, ylläpitämiseen ja edistämiseen.

Kulttuuri 2000 -ohjelmaa koskevassa lausunnossaan Alueiden komitea (1998, 69–70) pohtii kulttuurisen moninaisuuden suhdetta yhdentymiseen, identiteettiin ja kansalaisuuteen. Moninaisuus on lausunnossa territoriaalisesti ilmenevää kielellistä ja kulttuurista

moninaisuutta, josta hyvät puolet on sisällytettävä eurooppalaiseen identiteettiin: ”Euroopan yhdentymiskehityksen kantavana periaatteena on kulttuurin monimuotoisuuden kunnioittaminen ja edistäminen. Se on rikkauden lähde, joka on saatava säilymään, ja samalla sen hyviä puolia on tehtävä tunnetuksi yhtenä eurooppalaisen identiteetin pääpiirteistä. Kulttuurinen ja kielellinen monimuotoisuus ilmenee kaikin mahdollisin tavoin paikallisesti, alueellisesti, valtakunnallisesti ja valtiota alemmalla tasolla”. Lausunnossa esitetään keinoja integraation ja moninaisuuden tasapainottamiseen: ”yhteisön tavoite saattaa päätökseen Euroopan yhdentyminen samalla kulttuurien ja kielten monimuotoisuus säilyttäen edellyttäen vaikutuskanavien avaamista muille kuin valtiotason poliittisille toimijoille, jotta ne voivat osallistua nykyistä aktiivisemmin yhdentymiskehitykseen, sillä valtiotasoa alempana toimivat pystyvät paremmin välittämään Euroopassa elävien kulttuuri- ja kieliryhmien rikkautta”. Käytännössä tämä tarkoittaa lausunnon mukaan kuntien ja alueiden kulttuuriohjelmiin osallistumisen helpottamista. Moninaisuudesta puhutaan lausunnossa tiiviissä yhteydessä yhtenäisyyteen, ja ”Euroopan kulttuurien monimuotoisuuden säilyttäminen ja edistäminen samalla kun vahvistetaan yhteisen eurooppalaisen identiteetin perustaa” nimetään ainutlaatuisiksi haasteeksi. ”Koska historiamme on yhteinen, eurooppalaisten kulttuuri-identiteeteilläkin on keskenään paljon yhteistä”, lausunnossa todetaan ja korostetaan kuntien ja alueiden välistä oma-aloitteista yhteistyötä ja solidaarisuutta sekä nykyisissä että tulevaisuuden jäsenmaissa. (Alueiden komitea 1998, 69–70.)

Monimuotoisuuden ja kansalaisuuden välisestä suhteesta Alueiden komitea (1998, 69–70) toteaa, että ”Euroopan unionin poliittisena haasteena on sovittaa kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden kunnioittaminen yhteen Euroopan kansalaisuuden laajentamisen kanssa”. Lausunnon mukaan monikulttuurinen ja monikielinen yhteiskunta on ”Euroopan kansalaisuuden lähtökohtana”, mikä lausunnossa tarkoittaa ”elämistä yhdessä hyvin monien paikallisten, alueellisten, kansallisten tai valtioon sitoutuneiden osaintiteettien kanssa”. Moninaisuuden ottaminen unionikansalaisuuden

lähtökohdaksi muistuttaa teorioita kulttuurikansalaisuudesta ja monikulttuurisesta kansalaisuudesta (Joppke 2002; Kymlicka 1998; Miller 2002; Stevenson 2001 ja 2003; Turner 1996). Identiteettien moninaisuuden tunnustaminen (esimerkiksi Connolly 1992; Isin ja Wood 1999; Parekh 2008) olisikin kansalaisuudelle parempi pohja kuin oletus yhdestä identiteetistä, joka saattaa sulkea kansalaisuuden käytäntöjen ulkopuolelle sellaisiakin ihmisiä, joilla on kansalaisuus muodollisena asemana.

Aktiivisen kansalaisuuden ohjelmaa koskevassa kommentissaan Euroopan parlamentti (2003, 486) liittää toisiinsa paikallistason ja EU-tason kannattaessaan ystävyyskaupunkisuhteiden tukemista, ”sillä niillä on tärkeä merkitys Euroopan kansojen identiteetin vahvistajina ja kansojen keskinäisen tuntemuksen edistäjinä”. Eurooppalaisen identiteetin ja alue- ja paikallistason vuorovaikutus nostetaan esiin myös Talous- ja sosiaalikomitean (2005, 34) Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa koskevassa lausunnossa. Komitea puolustaa pienten hankkeiden tukemista ohjelmasta, sillä ne ”edistävät eurooppalaisen identiteetin leviämistä paikallisella ja kansallisella tasolla”.

Sen sijaan *jäsenvaltiotason* Talous- ja sosiaalikomitea (2005, 30) asettaa eksplisiittisesti vastakkain EU-tason kanssa ottaessaan kantaa Euroopan perustuslain ratifiointiongelmiin. Komitean mukaan erityisesti niissä maissa, joissa ratifiointiprosessissa on käytetty kansanäänestystä, keskusteluissa on keskitytty enemmän ”kansalliseen identiteettiin ja kansalaisuuteen (ja niiden säilyttämiseen usein suojelevalla, jopa ”nationalistisella” asenteella) kuin perustuslakisopimuksen saavutuksiin ja siinä ehdotettuihin edistysaskeleihin”. Lausunnossa komitea (2005, 33) suorastaan varoittaa kansallisesta identiteetistä korostaessaan itsemääräämisoikeuden jakamista unionikansalaisuuden muodostamiseksi. Komitea lainaa Claude Lévi-Straussia: ”*Olen elänyt aikana, jolloin kansallinen identiteetti oli valtioiden välisten suhteiden ainoa ymmärrettävä periaate. Nyt tunnemme myös tuhoiset seuraukset*”. Sitaatti viittaa integraation alkuhistoriaan, jolloin kansallisten identiteettien kielteiset aspektit olivat juuri aiheuttaneet paljon tuhoa, ja oli etsittävä keinoja toimia



niitä vastaan. Talous- ja sosiaalikomitea (2005, 30) toivoo, että unionin aktiivista kansalaisuutta koskevalla ohjelmalla voitaisiin estää se, että ”omaan kansalliseen identiteettiin takertuminen” hämärtäisi eurooppalaista elämäntapaa. Eurooppalaisen identiteetin kannalta alueelliset ja paikalliset identiteetit ovat siis suotavampia kuin kansallinen identiteetti.

Euroopan unionin identiteetinrakennusprojekteilla onkin ollut konkreettisia seurauksia valtioiden identifikaatioihin. Valtiot joutuvat asemoimaan itsensä suhteessa Euroopan unioniin joko jäsenvaltioina, ei-jäsenvaltioina, jäsenyyttä hakevina valtioina tai valtioina, joiden suhde Euroopan unioniin on muotoiltu jollain muulla tavalla esimerkiksi erityissopimuksilla (Laffan 2004, 79–80).

Nicolas Rosen (1999a, 35) mukaan yhteiskuntia muotoiltaessa on pyritty liittämään yhteiskunta valtioon ja korostettu sen päällekkäisyyttä valtion kanssa. Tässä prosessissa on kiistetty tiettyjen muiden territorialisaatioiden oikeutus. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa kansallisvaltioiden oikeutusta pyritään ainakin jossain määrin heikentämään ja korostamaan sen sijaan rakenteilla olevan yhteisön päällekkäisyyttä nimenomaan Euroopan unionin kanssa.

Moninaisuus, josta EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa puhutaan, on ennen kaikkea Euroopan unionin sisäistä territoriaalisesti ymmärrettyä moninaisuutta, vaikka EU:n kollektiivisen ulkoisen identiteetin rakentaminen kansainvälisillä areenoilla on ollut yksi osa EU:n identiteetinrakennusta (Laffan 2004, 80). Myös Bo Stråthin (2010a, 2010b) mukaan eurooppalaista identiteettiä on aina rakennettu suhteessa lukuisiin Toisiin Euroopan sisä- ja ulkopuolella. Kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa identiteetinrakennus suhteessa muihin on vähäistä. Kulttuuri-ohjelmaa koskevaan ehdotukseen kuuluu toimenpiteitä, joilla pyritään edistämään ”eurooppalaisen kulttuurin levitystä” *Euroopan unionin rajojen ulkopuolella* (Komissio 2004, 7). Kulttuuri-ohjelmassa tuettavilla erityistoimilla pyritään kasvattamaan ”maanosamme kulttuurista vaikutuspiiriä”, toisin sanoen vahvistamaan myös ulkoista kulttuuri-identiteettiä (Komissio 2004, 21). Yksi Kulttuuri 2000 -ohjelman

kuudesta tavoitteesta on ”Euroopan kulttuurien vaikutus kolmansiin maihin ja vuoropuhelu muiden maailman kulttuurien kanssa” sekä Euroopan kulttuurin levittäminen kolmansiin maihin (Komissio 1998a, 20, 23).

Kolmessa ensimmäisessä kulttuuriohjelmassa on kolmansien maiden osallistumista koskeva osio. Alueiden komitean (1996a, 37–38) mukaan Ariane-ohjelma tulisi ”välttämättä avata kaikille jotka haluavat siitä hyötyä, etenkin Keski- ja Itä-Euroopan maille” nimenomaan koska kulttuuri on tärkeää sekä eurooppalaisen identiteetin että unionin kansalaisuuden kannalta. Kulttuuriyhteistyötä kolmansien maiden kanssa on säädetty Maastrichtin sopimuksen kulttuuriartiklassa, mikä Clive Barnettin (2001, 411) mukaan tunnustaa sen, että ’kulttuuriset rajat’ eivät osu siististi päällekkäin poliittisten rajojen kanssa. Kulttuuriyhteistyö kolmansien maiden kanssa kertoo myös ”Euroopan sisä- ja ulkopuolen sekoittumisesta”, joka on Bialasiewiczzin, Eldenin ja Painterin (2005, 335) nimitys yhdenlaiselle Euroopan poliittiselle geografialle. Euroopan kulttuuri-identiteettiä koskevat tutkimukset kertovat heidän mukaansa, että essentiaalisen tai rajatun eurooppalaisen kulttuuri-identiteetin määrittely on mahdotonta.

Toisaalta Kulttuuri 2000 -ohjelmaehdotukseen liittyvässä erillisessä strategia-asiakirjassa (Euroopan yhteisöjen komissio 1998, 22) tunnustetaan kulttuurisen ja kielellisen yhdenmukaistumisen uhka talouden globalisaatiossa. Tästä nousee asiakirjan mukaan ”tarve kulttuuri-identiteetin tunnustamiseen ja kunnioittamiseen”. Vastapainoksi globalisaation tuomalle uhkalle asiakirjassa asetetaan ”Euroopan yhteisö, joka koostuu vuosisatoja toisiaan rikastuttaneista vaihtelevista ja omaperäisistä kulttuureista”.

Mielenkiintoinen poikkeus on talous- ja sosiaalikomitean (2005, 32) Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa koskeva lausunto, jossa – toisin kuin missään muussa aineistoni asiakirjassa – ehdotetaan unionikansalaisuuden uudelleenmäärittelyä. Siinä esitetään tässä aineistossa ainutlaatuinen vaatimus unionikansalaisuuden avaamisesta jäsenmaissa asuville kolmansien maiden kansalaisille. Talous- ja sosiaalikomitea vaatii, että ”on kiireesti määriteltävä avoin unio-

nin kansalaisuus, joka antaa oikeuksia kaikille niille, jotka asuvat EU:ssa vakituisesti tai ovat asuneet siellä jo pitkään”. Komitea vaatii sellaisen ”yhteiskunnan kansalaisuuden’ tunnustamista, joka on verrattain itsenäinen suhteessa unionin kansalaisuuteen, joka tällä hetkellä myönnetään ainoastaan jäsenmaan kansalaisuuden perusteella. Tämä ensimmäinen vaihe kohti kaikille unionin alueella vakituisesti oleskeleville henkilöille myönnettävää, osallistumisen takaavaa kansalaisuutta olisi ’laillistettava’, jos halutaan saada aikaan todellinen identiteetti, unionin kansalaisuus, ja jos todella halutaan, että tämä kansalaisuus ei tarkoita vain abstraktin unionin kansalaisuuden lisäämistä jäsenvaltion kansalaisuuteen.”<sup>19</sup> Poikkeuksellista lausunnossa on, että siinä analysoidaan kansalaisuutta suhteessa EU-tasoon, jäsenvaltiotasoon sekä EU:n ulkopuolisiin valtioihin. Siinä puolletaan unionin kansalaisuutta ”todellisena identiteettinä” ”abstraktia” unionin kansalaisuutta vastaan. Vaikka unionikansalaisuudesta ei keskustella näin suoraan muissa aineiston asiakirjoissa, myös niissä on selkeä pyrkimys tehdä liian etäisestä ja abstraktista unionikansalaisuudesta läheisemmältä ja konkreettisemmältä tuntuvaa identiteetinkaltaista asemaa.

Vaikka identiteetistä puhutaan asiakirjoissa enimmäkseen territoriaalisesti asiakirjoista löytyy muutama ote, joissa viitataan myös *ei-territoriaalisiin identiteetteihin* ja niiden moninaisuuteen. Alueiden komitea muistuttaa Kaleidoskooppi-ohjelmaa koskevassa lausunnossaan, että ”[o]n myös tärkeää havaita, että jäsenvaltioiden sisällä on kansallisen ja etnisen monikulttuurisuuden lisäksi monenlaisia sosiaalisia kulttuureja. [...] Tässä yhteydessä on muistettava, että maahanmuuttajien kulttuurit ovat myös eurooppalaisia kulttuureja.” Lausunnon mukaan kulttuuri ”estää ihmisiä hukkaamasta identiteettiään”. Rafael-ohjelmaa koskevassa lausunnossaan Alueiden komitea viittaa jälleen eri sosiaaliryhmiin. Komitea (1996b, 121) vaatii eri kulttuuriperintöjen kunnioittamista ja toteaa, että ”[e]ri sosiaaliryhmien kulttuuriperintöä tutkittaessa ja esiteltäessä voidaan vahvistaa ihmisten identiteetin kehitystä ja suosia heidän välistään mielenkiintoa ja ymmärtämystä”. Komissio (1998a, 19–20) mainitsee monimuotoisuuden yhteydessä uudet kulttuuri-

set ilmaisumuodot. Aktiivisen kansalaisuuden ohjelmaa koskevassa päätöksessä (2004, 7) käytetään mielenkiintoista ilmausta ”kansalaisidentiteetti”, jota on päätöksen mukaan edistettävä ystävyyskaupunkitoiminnan avulla. Kansalaisidentiteettiä ei kuitenkaan yhdistetä päätöksentekoon, vallankäyttöön tai julkiseen toimintaan, joihin käsite civic identity yleensä liitetään, vaan Euroopan kansojen väliseen yhteisymmärrykseen.

Kaiken kaikkiaan puhe esimerkiksi vähemmistökulttuurien, etnisten ryhmien tai eri sosiaaliryhmien identiteeteistä on asiakirjoissa vähäistä. Nick Stevensonin (2006, 388) mielestä kulttuuriseen kansalaisuuteen kuului, että aiemmin ulkopuolisia ryhmiä ja identiteettejä otettaisiin mukaan, jotta vallanpitäjien huomio kiinnittyisi kärsiviin ja huono-osaisiin. Tämä ei tarkoita hänen mielestään aiemmin ulkopuolisten äänien ja kokemusten priorisointia eikä välttämättä muuta erimielisyyttä konsensukseksi, vaan pikemminkin rohkaisee aidosti deliberatiiviseen dialogiin, joka potentiaalisesti kyseenalaistaa useita sosiaalisia ja kulttuurisia jakoja.

EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa moninaisuudesta puhutaan yhdessä yhtenäisyyden kanssa. Historiasta, arvoista, kulttuurista ja yhteistyöstä identiteetin rakennuselementteinä puhutaan asiakirjoissa niin yleisellä tasolla, että potentiaaliset ristiriidat eivät pääse näkyviin. Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaehdotuksen (Komissio 2005, 3) mukaan kulttuurinen monimuotoisuus sekä yhdistää että rikastuttaa rakenteilla olevaa Eurooppaa. Vaikka moninaisuudesta puhutaan asiakirjoissa rikkautena, sitä ei silti esitetä voimavarana. Asiakirjojen keskustelut moninaisuudesta muistuttavat Rainer Bauböckin (2008, 3–7) luokittelussa juhlintamonikulttuurisuutta, jossa moninaisuus nähdään myönteisenä ja kannatettavana asiana, mutta sen ei kuitenkaan nähdä vaativan erityisiä edistämistoimenpiteitä. Cris Shore (2006, 17) kiteyttää, että EU:n kulttuuripolitiikassa juhlitaan kulttuurista pluralismia, mutta ei erilaisuutta. Siinä ei ole hänen mukaansa kyse monikulttuurisuudesta, vaan Euroopan yhtenäisyyden edistämisestä moninaisuuden kautta.

Yhtenäisyys ja moninaisuus viittaavat asiakirjoissa lähinnä territoriaalisiin tasoihin. Yhtenäisyys merkitsee ’eurooppalaista’, ja

moninaisuudella tarkoitetaan paikallis- ja aluetasoa sekä joskus jäsenvaltiotasoa. Moninaisuuden käsitteellistäminen territoriaalisesti sekä yhtenäisyyden ja moninaisuuden välinen tasapainottelu identiteettikeskusteluissa ovat pyrkimyksiä hallita moninaisuutta järjestämällä sitä. Asiakirjojen puhe moninaisuudesta jättää tilaa politiikalle, mutta moninaisuutta pyritään kuitenkin ohjailemaan, kun territoriaaliset tasot asetetaan hierarkkiseen järjestykseen ja Eurooppa-tasolle annetaan dominanssi suhteessa muihin. Eurooppalaista kulttuuria korostetaan niin voimakkaasti, että syntyy vaikutelma, että identiteetin perustana olisi yhtenäinen eurooppalainen kulttuuri, jossa paikalliset ja alueelliset kulttuurit nähdään rikastavina variaatioina. Kansalliset, alueelliset ja paikalliset kulttuurit esitetään ”fragmentoituneina elementteinä yhteisessä ’sivilisaatiossa’”, kuten Cris Shore (2006, 17) analysoi. Moninaisuus esitetään sopuointuisena, ja eri territoriaalisten ’tasojen’ välisiin jännitteisiin viitataan harvoin. Michel Foucault’n (1967, katso myös Boedeltje 2012) heterotopia-käsitteen valossa paikallisuuksia ja alueellisuuksia voidaan tulkita samaan aikaan sekä yhtenäistä Eurooppa-utopiaa rikastavana että häiritsevänä moninaisuutena.

Identiteetin ja sen elementtien määrittely eurooppalaiseksi on pyrkimystä luoda Euroopasta kaiken kattava yläkäsite, joka sulattaa mahdolliset konfliktit sisäänsä. Tämä muistuttaa Cris Shorea (1993; 2004) käsittelemää kehämallia, jossa ylimpänä tasona esitetään eurooppalainen kerros, joka ikään kuin sulkee alemmat tasot sisäänsä. Mielikuva Euroopasta ylimpänä kerroksena implikoi eurosentristä käsitystä Euroopasta korkeimpana sivilisaationa. Shore (2004, 36–37) huomauttaa, että käsitys identiteetinmuodostuksesta samankeskisinä ympyröinä on virheellinen ja epäpoliittinen. Käsitys jonka mukaan ihmisten moninaiset identiteetit asettuisivat sisäkkäisiksi kerroksiksi, jotka harmonisesti yhdistäisivät paikallisen globaaliin, perustuu vanhanaikaiseen, funktionalistiseen ja epäpoliittiseen käsitykseen identiteetistä. Kollektiiviset identiteetit eivät elä rauhanomaisessa rinnakkaiselossa siististi järjestetyissä hierarkioissa, vaan kulttuurissa on yhtä paljon kyse konflikteista ja kilpailusta kuin koheesiosta. Eri kerrokset ja muut ulottuvuudet voivat

yhtä hyvin olla ristiriidassa keskenään kuin täydentää toisiaan. Sisäkkäisten identiteettien malli voi olla demokratian kannalta ongelmallinen, muistuttavat myös Richard Herrmann ja Marilyn Brewer (2004, 9).

Peter Krausin (2012, 13) mielestä EU:n virallisessa diskurssissa juhlietaan moninaisuutta, mutta kyse on pikemminkin pinnallisesta ja markkinoiden dynamiikkaa noudattavasta moninaisuuskäsityksestä kuin refleksiivisestä identiteettipolitiikasta, joka pystyisi vastaamaan monimutkaisen moninaisuuden haasteisiin. Käsitteellä monimutkainen moninaisuus Kraus (2012, 12–13) haluaa haastaa käsityksen 'biljardipallomoninaisuudesta', jossa kuuluminen järjestyy erillisiksi 'kerroksiksi'. Monimutkaisen moninaisuuden käsitteellä hän korostaa sitä, että 'kerrokset' itse ovat yhä heterogeenisempia ja että kulttuuriset identiteetit ja sosiaaliset jaottelut limityvät monin tavoin, jolloin moninaisuudesta tulee moniulotteista ja epävakaata.

Kansalaisuuden ja demokratian kannalta moninaisuutta ei pitäisi kahlita liikaa, jotta eri äänet pääsisivät kuuluviin ja poliittisuus ei katoaisi. Nick Stevenson (2006, 388) näkee erilaisuuden demokratian voimavarana, ja hänen mukaansa identiteettipolitiikassa on kyse siitä, että identiteettien moninaisuudesta neuvotellaan. Tällaista neuvottelua käydään joissakin Alueiden komitean lausunnoissa, mutta muuten identiteettien moninaisuutta ei aineistossa juuri noteerata, vaikka Euroopan unioni on monikulttuurinen yhteisö, jossa sellaiset keskustelut tuntuisivat tarpeellisilta ja väistämättömiltä. Identiteettiä ei esitetä identiteettipolitiikan välineenä, ja unionin sisäinen territoriaalinen moninaisuus nähdään pikemminkin yhdistävänä kuin erottavana tekijänä.

Identiteettejä on aina useita, eikä identiteettien moninaisuus ole suinkaan aina ongelma (esimerkiksi Delanty 2002, 116). Eurooppalaiset ja kansalliset identiteetit voivat esiintyä rinnakkain ja vaihtelevissa suhteissa toisiinsa (Herrmann ja Brewer 2004; Mummendey ja Waldzus 2004; Laffan 2004; Risse 2004b). Monien tutkimusten mukaan kaksoisidentiteetti voi lisätä myönteistä suhtautumista sekä toisiin samaan ryhmään kuuluviin alaryhmiin että ryh-

män ulkopuolisiin. Esimerkiksi ihminen, joka identifioituu sekä Eurooppaan että omaan valtioonsa, voi suhtautua myönteisemmin sekä muihin eurooppalaisiin että ei-eurooppalaisiin, kuin sellainen, joka identifioituu vain omaan valtioonsa. (Mummendey ja Waldzus 2004, 63, 67.) Joskus sitä vastoin kaksoisidentiteetti voi aiheuttaa kielteisiä asenteita omien ryhmien ulkopuolisia kohtaan. Mikäli nimittäin ihmiset heijastavat Eurooppaan omia arvojaan ja oman jäsenvaltionsa piirteitä, identifioituminen tällaiseen Eurooppa-projektioon voikin lisätä suvaitsemattomuutta toisia unionikansalaisia kohtaan, jotka poikkeavat tästä projisoidusta prototyypistä. (Mummendey ja Waldzus 2004, 63–65.) Amélie Mummendey ja Sven Waldzus (2004, 60) peräänkuuluttavat monimutkaisempia ja erilaistuneempia poliittisia pyrkimyksiä ja ohjelmia eurooppalaisen moninaisuuden ja ryhmien välisen hyväksynnän aikaansaamiseksi.

Kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmien kaltaisilla toimilla tällaisia projektioita voidaan ehkä torjua, jos ihmiset pääsevät ohjelmien kautta tekemisiin toistensa kanssa. Eksplisiittisiä tavoitteita sisäisen moninaisuuden suojelemiseksi ovat esimerkiksi rasismien, muukalaisvihan ja juutalaisvastaisuuden torjuminen vuoropuhelua edistämällä Perusoikeudet ja kansalaisuus -erityisohjelmassa. Moninaisuutta ei kuitenkaan välttämättä edistä kaiken määrittely eurooppalaiseksi ja erojen neutralisointi. Toinen tapa torjua sisäistä suvaitsemattomuutta ja vahvistaa inklusiivisempaa eurooppalaista identiteettiä olisi civic-arvojen painottaminen kulttuuristen tekijöiden kustannuksella (Risse 2004b, 260). EU:n kansalaisuus- ja kulttuuri-ohjelmissa – ja ennen kaikkea ohjelmien käytännöissä – pitäisi siis korostaa arvoja, jotka eivät ole niin kulttuurisidonnaisia, vaan esimerkiksi demokratiaa.

Demokratian ja identiteetin suhde toisiinsa on monimutkainen. Demokraattinen identiteetti merkitsee demokraattisen subjektin itse-identifikaatiota, sitä, että väestö tunnistaa itsensä poliittisen yhteisön jäseniksi. Toisin sanoen kansalaiset kokevat, että he muodostavat demoksen, joka kykenee käyttämään valtaa. Tämä tarkoittaa sitä, että kansalaiset ovat tietoisia jäsenyydestään ja asemastaan

poliittisesta yhteisössä ja tasavertaisesta suhteestaan toisiinsa sekä vallankäyttömahdollisuuksistaan.

Jotta kaikki kansalaiset voisivat kokea olevansa demoksen jäseniä, identiteettien kehittämisessä on kiinnitettävä huomiota moninaisuuteen. Moninaisuutta ja sen suojelua tarvitaan, jotta kaikkien oikeus itsehallintoon toteutuisi. Itsehallinnolla Rainer Bauböck (2008, 20) tarkoittaa sitä, että ihmisen tulee olla alamainen vain niille laeille ja poliittisille auktoriteeteille, joiden laatimisessa tai valitsemisessa hän on ollut edustettuna kansalaisena. Demokratia vaatii sitä, että erilaiset näkemykset kohtaavat julkisessa keskustelussa, joten moninaisuus on demokratian voimavara (Bauböck 2008, 17; Stevenson 2006, 388). Kulttuurinen moninaisuus on otettava huomioon demokraattisissa järjestelmissä, mutta se ei ole kuitenkaan mikään taianomainen ratkaisu kaikkiin ongelmiin: se voi saada aikaan sekä jännitteitä että mahdollisuuksia kulttuurienväliseen oppimiseen (Kraus 2008, 191).

Euroopan unionin demokraattisuudesta ja demokratisoimisesta käydään vilkasta keskustelua, jossa käsitellään myös identiteettiä ja kulttuurista yhtenäisyyttä ja moninaisuutta. Esimerkiksi Claudia Wiesner (2007a, 40, 46; 2008, 106; 2009, 3–4) huomauttaa, että EU:n demokratian ja demokraattisen identiteetin kehittäminen vaatii erilaisuuden hyväksymistä ja erojen tasavertaista kohtelua. Demokratioiden täytyy ottaa huomioon kysymykset rodusta, luokasta, sukupuolesta, uskonnosta ja kulttuurista, jotta identifikaatioiden kollektiiviset muodot eivät loukkaa yksilöllisiä identiteettejä. Wiesner (2008) tarkastelee identiteettiä tiiviissä yhteydessä EU:n demokratisoimiseen ja pitää demokraattista identiteettiä demokraattisen legitimitietin olennaisena elementtinä.

Asiakirjoissa käytäviä moninaisuuden ja yhtenäisyyden välillä tasapainottelevia identiteettikeskusteluja voidaan tulkita kysymyksenä tekeillä olevan unionikansalaisuuden universaalisuudesta ja partikulaarisuudesta. Toisinaan asiakirjoissa unionikansalaisuus rinnastetaan tai jopa samastetaan asiakirjoissa määriteltyyn territoriaaliseen kulttuuri-identiteettiin, jolloin päädytään partikularistiseen näkemykseen kansalaisuudesta, jossa kansalaisuuden katso-



taan perustuvan kulttuuriin tai elämäntapaan, jonka kaikki yhteiskunnan jäsenet jakavat tai joka heidän pitäisi jakaa. Eurooppalaiseksi määritellylle kulttuurille annettu suuri merkitys identiteetikeskusteluissa saa kansalaisuuden näyttämään asiakirjoissa kansallisuuden kaltaiselta identiteetiltä. Niissä ei siis tuoteta sellaista postnationaalista kansalaisuutta, joka erityisten identiteettien sijaan sitoutuisi kyseisen poliittisen yhteisön perustuslaillisiin periaatteisiin (esimerkiksi Delanty 1995, 156–163; Delanty 2002, 110–120; Soysal 1996). Jos halutaan että kaikki kansalaiset voisivat kokea olevansa demoksen jäseniä, identiteettiä ei pitäisi kehittää liiaksi partikularististen ideoiden varaan.

Partikularismille vastakkaisen näkemyksen mukaan kansalaisuus on universaalia eikä perustu yksittäisiin kulttuureihin tai elämäntapoihin, vaan yleisempiin periaatteisiin. Jürgen Habermas (1997, 500–507) on ehdottanut ajatusta konstitutionaalisesta patriotismista, jossa poliittinen kulttuuri ja perustuslailliset periaatteet yhdistävät kansalaisia yhteisen kielen, etnisen taustan, kulttuurin tai historian sijaan. Konstitutionaalinen patriotismi postnationaalisen identiteetin sisältönä viittaa identifioitumiseen demokratiaan tai perustuslaillisiin normeihin eikä valtion, territorioon, kansaan tai kulttuuriin perinteisiin. Kyse ei siis ole kulttuuri-identiteetistä, vaan laillisesta identiteetistä. Tällainen postnationaalinen identiteetti on sovitettavissa yhteen sen kanssa, että ihmisillä on monia rinnakkaisia identiteettejä. Habermas (1997) vaatii, että Eurooppaan on luotava yhteinen poliittis-kulttuurinen identiteetti, joka vastustaisi eri kansallisuuksien kulttuurisia orientaatioita. Monikulttuurisessa Euroopassa kansalaisten odotetaan sitoutuvan perustuslaillisiin normeihin eikä kulttuuriin traditioihin. Gerard Delantyn (2002, 115) mielestä tällainen konstitutionaalinen patriotismi on ainoa tapa käsittää eurooppalainen identiteetti nimenomaan eurooppalaisena identiteettinä. Konstitutionaalisen patriotismin mukaisesti ymmärretty unionikansalaisuus voisi Delantyn (2002, 116) mukaan olla avain Euroopan integraatioon, joka on muuten vaarassa määrittyä instrumentalistisesti tai toisaalta essentialististen ra-

kennelmien kautta, kuten kulttuuriperintö, maantiede, historia tai kieli.

Habermas (1997, 505–507) keskustelee konstitutionaalisesta patriotismista deliberatiivisen demokratiakäsityksen kontekstissa, jossa julkinen keskustelu on tärkeää. Peter Kraus (2008, 198) katsoo, että Euroopan moninaisena poliittisena yhteisönä täytyy saada aikaan limittäisiä julkisia sfäärejä ja lisätä moniin erilaisiin identiteetteihin ja intresseihin kytkeytyvien diskurssien välisiä yhteyksiä. Gerard Delanty (2002, 117) ehdottaakin nimitystä ”civic communication community” eurooppalaiselle kansalaisyhteiskunnalle, vaikka sellaista ei vielä hänen mielestään ole olemassa. Delanty (1995, 159) kannattaa kansalaisyhteiskuntien moninaisen tradition elvyttämistä, sillä kansalaisuuden varhaisemmat traditiot liittyvät eurooppalaisten kaupunkien maallisiin ja pluralistisiin perinteisiin ja ideaaliin kaupungin autonomiasta joka vastustaa keskitetyn vallan tyranniaa. Julkisessa sfäärissä on oltava järjestelyjä, joilla monet erilaiset identiteetit voivat olla siinä mukana. Se ei siis voi perustua partikulaarisuuteen, mutta ei myöskään universaalisuuteen, joka sulkisi silmänsä eroilta.

Joseph Weiler (1999, 344) ehdottaa, että EU-tasolla voisi olla demos, joka on pikemminkin kansalaisuuteen perustuva (”civic”) ja poliittinen kuin etno-kulttuurinen. Sen jäseninä olevat kansalaiset eivät siis jakaisi samaa kansallisuutta. Demoksen ja sen jäsenyyden sisältönä olisi sitoutuminen unionin asiakirjoissa ilmaistuihin arvoihin ja kansalaisyhteiskunnan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, jotka kattaisivat julkisen elämän alueet. Hänen hahmottamansa ”eurooppalainen demos” ei perustuisi todellisiin tai kuviteltuihin transeurooppalaisiin kulttuurisiin kiintymyksiin tai jaettuihin historioihin tai eurooppalaisen ’kansallisen’ myytin rakentamiseen, vaan nationalismin vastakohtaan. Näin ollen eurooppalainen kansalaisuuskaan ei pyrkisi kansallisuuspohjaisen kansalaisuuden tunnekiintymyksiin. Weilerin (ibid., 347) mielestä nationalismi, joka tunnustaa monikulttuurisuuden, voi olla myönteinen yhdistävä käsite. Tässä mielessä Weiler pitää supranationalistista kansalaisuutta lupaavana konstruktiona: valtiot ja kansakunnat ovat edelleen tär-

keimmät komponentit, mutta kun niihin liitetään supranationaalinen kansalaisuus, nationalismi saadaan kesytettyä. Näin eurooppalainen kansalaisuus voidaan nähdä osana liberaalia kansakuntaprojektia. Weiler siis erottaa toisistaan kansalaisuuden ja kansallisuuden, mikä mahdollistaa useiden demosten yhtäaikaisen olemassaolon.

Gerard Delantyn (1995, 159) mielestä Euroopan idea on voitava kiinnittää monikulttuurisuuteen ja postnationaaliseen kansalaisuuteen. Eurooppaa on arvioitava sen mukaan, miten se kohtelee vähemmistöjä ja ei-eurooppalaisia eikä kansallisvaltion sovinnisten normien mukaan. Eurooppa voisi parhaimmillaan tarjota tilan ylittää nationalismi ja uudet populaarit rasismien muodot. Etno-kulttuurinen idea Euroopasta on erotettava kansalaisuudesta. Kansalaisuutta ei pitäisi liittää ajatukseen essentialistisesta Euroopasta kuten ei kansallisuusperiaatteenkaan. Ajatus Euroopasta on kulttuurinen idea, joka perustuu geopolitiittiseen entiteettiin, ja sen politisoiminen poliittisena identiteettinä johtaa väistämättä vääristyneeseen ja regressiiviseen vastakkainasetteluun perustuvaan arvojärjestelmään. Yhteys Eurooppa-ajatuksen ja etnokulturalismin välillä on rikottava.

EU-kontekstissa konstitutionaalinen patriotismi voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kansalaisuus perustuisi perustamissopimusten, Perusoikeuskirjan (2000) tai Kööpenhaminan kriteerien (1993) kaltaisiin 'perustuslaillisiin' ilmauksiin (Wiesner 2007a, 42). Integraation historiassa ja EU:n sopimuksissa ja julistuksissa on mainittu arvoja, joiden varaan tällaista julkisuuteen ja toiminnallisuuteen kiinnittyvää civic-identiteettiä voitaisiin rakentaa, kuten esimerkiksi Thomas Risse (2004b, 264) ja Brigid Laffan (2004, 81–82) ovat huomauttaneet. Myös EU:n kansalaisuus – ja kulttuuriasiakirjoissa arvot mainitaan identiteetin rakennusaineina, mutta niistä puhutaan periaatteellisella ja yleisellä taholla, jolloin niiden konkreettinen merkitys unionikansalaisuudelle jää julkilausumatta.

Claudia Wiesner (2008, 114–117) on jäljittänyt integraation historian perusteella legitimoivia ideoita, joita voitaisiin käyttää EU-identiteetin sisältönä. Näitä ovat rauha, perustuslailliset perinteet,

rauhanomainen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, sosiaalipolitiikka ja rajat. Rauha on integraation alkusyy ja tavoitteena aina ajankohtainen ja niin tärkeä, että sille olisi syytä antaa enemmän painoarvoa myös unionikansalaisuutta kehitettäessä. Kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa edistettävä yhteisymmärryksen lisääminen yhteistoininnan kautta rakentaa varmasti rauhaa, mutta tuntuu silti vaatimattomalta keinolta ison tavoitteen saavuttamiseksi. Perustuslailisista perinteistä asiakirjoissa mainitaan ainakin demokratia, oikeusvaltio ja tasa-arvo, mutta varsinkin demokratian näkymättömyys asiakirjoissa on yllättävää. Ulko- ja turvallisuuspolitiikasta ei tässä aineistossa puhuta. Sosiaalipolitiikkaan liittyviä teemoja aineistossa ovat solidaarisuus ja tasa-arvo; asiakirjoissa esiintyvät lyhyet maininnat syrjinnän ja rasmin vastustamisesta koskevat ehkä sekä sosiaalipolitiikkaa että rauhaa. Rajat on integraation keskeinen teema, joka kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa näkyy lähinnä liikkuvuuden helpottamisena ja rajat ylittävän yhteistyön edistämisenä sekä muutamina viittauksina EU:n ulkopuolelle. Toisaalta asiakirjojen koko keskustelu identiteetistä on rajanvetoa siitä, kuka kuuluu sisään ja kuka ei. Tämä rajanveto on lähinnä kulttuurista, kun taas Wiesner (2008, 107, 117) katsoo, että EU-identiteetin perustaksi ei voida ottaa kulttuuria tai uskontoa, vaan esimerkiksi uusien jäsenmaiden valinnan tulee perustua demokraattisiin kriteereihin ja arvoihin. Kysymykset kansalaisuuden universaalisuudesta ja partikulaarisuudesta eivät ole yksinkertaisia, ja käsitykset niistä vaihtelevat. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa ne ovat läsnä implisiittisesti, mutta niiden välisiä jännitteitä ei nosteta esiin.

Sen lisäksi, että kysytään, millaista identiteettiä demokratiasa tarvitaan, on kysyttävä, kumpi on ensin: jos demokratia merkitsee sitä, että kansa hallitsee, onko kansan oltava olemassa ennen hallitsemista. Ajatus yhteiskuntasopimuksesta olettaa, että kansa luovuttaa osan vallastaan hallitsijalle, jonka edellytetään hallitsevan kansan tahtoa toteuttaen. Erilaisia näkemyksiä on esitetty siitä, onko tuo kansa, joka tekee yhteiskuntasopimuksen, olemassa etukäteen vai muodostuuko se sopimuksen myötä. Mikko Jakonen ja Paul-Erik Korvela (2011) pohtivat, mitä tämä merkitsisi EU-po-

lityssä. Demokratia ei kuitenkaan edellytä identiteettiä, vaan demos voi kehittyä samanaikaisesti identiteetin muodostamisen kanssa yhdessä demokraattisen käytännön kehittymisen kanssa (Wiesner 2007a, 38). Esimerkiksi Bo Stråth (2010a, 12–13) uskoo, että julkinen sfääri voisi olla EU-polityn ennakoedellytyksenä pikemminkin kuin eurooppalainen identiteetti, ja tunne eurooppalaisesta identiteetistä voisi seurata eurooppalaisesta julkisesta sfääristä.

EU-keskusteluissa näkemys, että EU:n demokratisoimisen ennakkoehto on eurooppalainen demos (ja julkinen sfääri ja kansalaisyhteiskunta), on tuotu esiin niin kutsutun Kein–Demos -teessin yhteydessä (Weiler 1995). Claudia Wiesner (2007a, 47) puolestaan katsoo, että identiteetti on demoksen elementti, mutta ei EU:n demokratisoitumisen ennakkoehto. Wiesner (2007a, 37–39; 2008, 103) määrittelee EU-demoksen komponenteiksi demokraattisen identiteetin, eurooppalaisen julkisen sfäärin, eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan ja demokraattisen kansalaisuuden. Näistä kolme ensimmäistä eivät ole hänen arvionsa mukaan pitkälle kehittyneitä, ei myöskään unionikansalaisuus aktiivisena kansalaisuutena. Wiesner kuitenkin uskoo, että nämä kaikki voivat kehittyä yhdessä demokraattisen käytännön ja aktiivisen EU-tason kansalaisuuden kautta ja että niiden kehitys riippuu toisistaan. Demokratian ja identiteetin suhde EU-integraatiossa on vastavuoroinen: demokratia voidaan kyllä kehittää ilman ja ennen identiteetin kehittymistä, mutta jos identiteetin kehittyminen epäonnistuu täysin, myös demokratia jää heikoksi (Wiesner 2007a, 47). Tällöin EU-demos olisi passiivinen, ja kansalaisten poliittinen aktiivisuus vähäistä (ibid.).

Thomas Risse (2004b, 270) uskoo, että EU:n aktiiviset identiteettipyrkimykset merkitsevät sitä, että eurooppalainen demos on jo kehittymässä. Eurooppalainen poliittinen yhteisö ei hänen mielestään kuitenkaan tarvitse sellaista demosta, jossa kansalliset identiteetit korvataan eurooppalaisella, vaan sellaista jossa molemmat voivat olla rinnakkain. Risse (ibid.) ei myöskään oleta identiteettien ensisijaisuutta suhteessa demokseen, vaan uskoo, että integraatio ja siihen liittyvä instituutioiden rakentaminen kehittyy samanaikaisesti eurooppalaisten identiteettien kanssa, ja että ne vaikutta-

vat toisiinsa. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmat on kehitetty kansalaisyhteiskunnan tukiohjelmien pohjalta ja sisältävät edelleen kansalaisyhteiskuntaa koskevia tavoitteita ja tukivälineitä. Niiden pyrkimykset demokraattisen identiteetin, julkisen sfäärin tai demokraattisen kansalaisuuden kehittämiseksi jäävät kuitenkin vaatimattomiksi.

Jäsenmaiden monikulttuuristuksessa modernin kansalaisuuden ydin on kyky tulla toimeen erilaisuuden kanssa. Tässä tilanteessa unionikansalaisuus voisi olla proto-kosmopolitaanisen kansalaisuuden laboratorio, ehdottaa Hans Ulrich Jessun d'Oliveira (1995, 83–84). Nykymuodossaan unionikansalaisuus on hänen mielestään harhaanjohtava ehdottaessaan että unioni on valtionkaltainen yksikkö. Unionikansalaisuuden tutkiminen yhteydessä kulttuuriin voikin olla hyödyksi pohdittaessa myös valtioiden monikulttuuristumista.

### **Yhteenveto: Kansalaisuuden sisältönä territoriaalinen kulttuuri-identiteetti**

Identiteettiä voidaan käyttää välineenä, jolla ihmisiä voidaan erottaa, yhdistää ja hallita. Hallinto pyrkii mobilisoimaan kaikenlaisia itseään hallitsevia toimijoita ja toimimaan niiden kautta, ja näitä itseään hallitsevia toimijoita muokataan identifikaatioiden kautta (Dean 1999, 200). EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmissä koskevissa asiakirjoissa identiteetti merkitsee kansalaisten suhdetta sekä Euroopan unioniin ja integraatioon että toisiin unionikansalaisiin. Kuten osallistumiselle, myös identiteetille annetaan merkitys tämän suhteen lähentämisenä.

Kulttuurivaje (Shore 2006, 11) ja kulttuurilegitimitietin puute (de Witte 1993) ovat nimiä, joilla on kuvattu suoran yhteyden puutetta EU:n ja kansalaisten välillä. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuri-asiakirjoissa juuri kulttuuri on keskeinen identiteetin tuottamisen ja lähentämisen väylä. Identiteetin elementteinä mainitaan muun muassa arvot, historia, kulttuuriperintö, elämäntapa, symbolit, kult-

tuuritapahtumat ja kulttuuriyhteistyö. Unionikansalaisuuden kehittäminen alkoi Euroopan talousyhteisön identiteettikriisistä 1970-luvun alussa, ja tutkimissani asiakirjoissa kansalaisuus käsitteellistetään edelleen identiteettivajeen kontekstissa. Käsitteitä kansalaisuus ja identiteetti käytetään limittäin eikä niiden välisen suhteen monimutkaisuutta tunnisteta. Paitsi identiteettiä, myös kansalaisuutta, Eurooppaa ja Euroopan unionia yhteisönä määritellään kulttuurisesti. Käsitys kansalaisuudesta identiteettinä on ollut tyyppillinen kansallisvaltioiden kansalaisuusmuotoiluissa. Myös kommunitarismissa yhteisiin arvoihin ja kulttuurisiin tekijöihin pohjautuvaa identiteettiä sekä yhteistoimintaa ja yhteenkuuluvuutta on pidetty tärkeänä kansalaisuuden kannalta.

Vaikka identiteetti tunnustetaan asiakirjoissa tärkeäksi kansalaisuuden ulottuvuudeksi, identiteetistä puhutaan niissä suhteellisen kapeasti territoriaalisena kulttuuri-identiteettinä. Selkeä esimerkki kulttuurin territorialisoinnista eurooppalaiseksi on eurooppalaisen kulttuurialueen rakentaminen Kulttuuri 2000 - ja Kulttuuri-ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa. Asiakirjoissa luodaan eurooppalaisen kulttuurin sfääriä – samoin kuin integraation myötä on aiemmin luotu eurooppalaisen talouden sfääriä (Walters ja Haahr 2005, 134). Kansalainen on eurooppalaisen kulttuurialueen kansalainen, joka jakaa asiakirjoissa määritellyn identiteetin. Asiakirjoissa kulttuuria katsotaan alueellisuutta korostavasta näkökulmasta, vaikka kulttuuri on monitahoinen asia, jota voitaisiin lähestyä muistakin näkökulmista. Kulttuurin territorialisointi on silti varsin ymmärrettävää EU-integraatiossa, joka on alueellinen projekti. Kulttuuri otetaan asiakirjoissa Euroopan alakäsitteeksi ja integraation instrumentiksi. Eurooppalaiseksi ja kulttuuriseksi määritelty identiteetti voi olla tarpeellista EU:n koheesiolle, mutta on syytä kysyä, mitä kansalaisuuden aspekteja identiteettiä painotettaessa jätetään pois.

Vaikka identiteetistä puhuttaessa asiakirjoissa ei mainita monia toimijoita, on kuitenkin tärkeää pohtia, kenen identiteetistä on kyse ja kuka sitä määrittelee. Asiakirjoissa identiteetin ymmärrettään muodostuvan sekä alhaaltapäin että ylhäältäpäin. Kansalaisten oma toiminta ohjelmien puitteissa voi rakentaa identiteettiä, minkä

vuoksi kansalaisia kannustetaan toimimaan yhdessä ja siten lisäämään yhteisymmärrystä ja tietoutta omasta ja toisten kulttuureista, yhdistävistä tekijöistä ja integraatiosta. Tässä mielessä myös osallistumisluvussa analysoidut asiakirjojen keskustelut ”Euroopan rakentamisesta” ja kansalaisten osallistumisesta siihen ovat identiteetin tuottamista. Toisaalta ohjelmista tuetaan myös toimintaa, jossa kansalaisille tarjoillaan valmiita identiteetin elementtejä omaksuttavaksi tai kansalaisten omalla toiminnalla ’vahvistettavaksi’. Samalla Euroopasta pyritään tekemään tiedettävää tuottamalla ja levittämällä sitä koskevaa tietoa. Asiakirjoissa puhutaan suoraan Eurooppa-tietoisuuden herättämisestä erilaisilla toimenpiteillä, kuten esimerkiksi kulttuuripääkaupunkihankkeella tai kansalaisten yhteistoiminnalla ohjelmien puitteissa. Tieto on siis asiakirjoissa yksi hallinnan kanava, jolla pyritään vahvistamaan toinen toisensa tuntemista, ymmärtämistä ja arvostamista. Unionikansalaiset nähdään toimijoina ohjelmien puitteissa, mutta samalla tiedonlevityksen ja tunteenherättelyn kohteina. Heidän kompetenssejaan ovat sekä tieto, tunne että toiminta.

Vaikutelmaksi jää, että kansalaisia ei asiakirjoissa pidetä vielä tarpeeksi eurooppalaisina eikä siten vielä riittävinä unionikansalaisina. Epätäydellisyyden tuottaminen on hallinnallistamista, joka pyrkii vaikuttamaan kansalaisten käytökseen ja saamaan kansalaiset hallitsemaan itseään (Miller 1993, ix–xiii). Toby Miller (1993, ix) puhuu kansalaisten luomisesta, muokkaamisesta tai virittämisestä instituutioiden ja diskurssien kautta. Kansalaisuutta muotoillaan instituutioissa ja diskursseissa, ja siten myös viranomaisten tekstit ja toimenpiteet muotoilevat kansalaisuutta. Sellainen muotoilu, josta Miller puhuu, kohdistuu erityisesti kansalaisuuden identiteetti-ulottuvuuteen kulttuurisen vallankäytön kautta. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmat ja -politiikat voivat olla tällaisia instituutioita, mutta myös unionikansalaisuus itsessään voidaan nähdä instituutiona, jonka kautta subjekteja muotoillaan. Siten myös epätäydellisyyden tuottaminen ja siihen liittyvät toimenpiteet ovat osa moninaisuuden hallintaa, johon kansalaisuus ja kulttuuri osallistuvat aineistoni asiakirjoissa. Kun asiakirjoissa määritellään, millai-



sia unionikansalaisten tulisi olla, kansalaisuus näyttäytyy vallan kanavana. Identiteetistä puhuminen asiakirjoissa on tällaista määrittelyvallan käyttämistä. Apuna käytetään kulttuuria, jota Tony Bennettin (1992, 26) mukaan voidaan käyttää ”hallinnallisena välineenä” tarjoamaan keinoja moraalien, tapojen ja käytöskoodien sääntelyyn ja hallinnalliseen väliintuloon.

Kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmat itsessään ovat sellaisia identifikaatioprosesseihin puuttumisen keinoja, joita voidaan tulkita suostuttelumallin valossa (Herrmann ja Brewer 2004, 14–16). Suostuttelumallissa instituutiot nähdään aktiivisina muutosagentteina, joilla voi olla suora rooli identiteettien tuottamisessa. Identiteetin tuottamispyrkimykset koskevat sekä sitä, millainen ryhmä on että sitä, ketkä siihen kuuluvat. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriaisakirjoissa EU esiintyy aktiivisena toimijana, joka pyrkii saamaan aikaan unionikansalaisten identifioitumista ”Eurooppaan” ja tarjoaa heille identiteetin elementtejä. Niissä käytetään kaikkia niitä keinoja, jotka Richard Herrmann ja Marilyn Brewer (2004, 15–16) mainitsevat suostuttelumalliin kuuluvina keinoina: kollektiivisen identiteetin symboleiden luominen, yhteisten etujen, arvojen, historian tai kohtalon painottaminen sekä instituution merkityksen ja legitimitietin kohentaminen ihmisten silmissä. Legitimitietin hankkiminen EU-integraatiolle on kansalaisuus- ja kulttuuriaisakirjoissa identiteetin tuottamispyrkimysten motiivi, kuten suostuttelumalliin kuuluu (Herrmann ja Brewer 2004, 15). Poliittikaohjelmiansa kautta EU voi muotoilla mitä moninaisimpia asioita, kuten taloutta, rajakontrolleja ja lainsäädäntöä. Näillä muotoiluilla on vaikutusta ihmisten elämään ja identiteettirakenteisiin (Breakwell 2004, 36). Glynis Breakwell (2004, 36) ottaa yhteisvaluutta euron esimerkiksi siitä, kuinka EU-instituutiot voivat vaikuttaa kansalliseen suvereniteettiin ja kansallisen identiteetin perusaineisiin. Myös EU:n kansalaisuus- ja kulttuuripoliittika ovat tällaisia institutionaalisia muutoksia, poliittikaohjelmia ja lainsäädäntöä, jotka voivat vaikuttaa identifikaatioihin.

Asiakirjojen identiteettikeskusteluissa kansalaisuuden ja kulttuurin välille luotu tiivis suhde muistuttaa kansallisvaltioiden ra-

kentamista: kulttuuria käytetään yhteisöllisen ja yksilöllisen identiteetin tuottamiseen ja yhteisön rakentamiseen sekä kansalaisten liittämiseen yhteisöön. Kun asiakirjoissa identiteetillä tarkoitetaan eurooppalaisuutta samaan tapaan kuin voidaan puhua vaikkapa suomalaisuudesta, syntyy vaikutelma kansallisvaltioidentiteetistä, kansallisuudesta. Voidaan kysyä, kuinka hyvin EU-identiteetin rakentaminen kansallisvaltioista tutuista kulttuurisista elementeistä toimii – ja kuinka hyvin se on toiminut erilaisissa kansallisvaltioissa. Cris Shore (2000, 21) kysyykin, voivatko ”eurooppalainen identiteetti” ja ”eurooppalainen tietoisuus” kehittyä pönkittämään integraatiota ja haastamaan tai jopa korvaamaan nationalismin kulttuurihegemonian. Aineistoni asiakirjoissa sekä kansalaisuutta että kulttuuria käytetään kansallisvaltiotasoa täydentävän identiteetin ja tietoisuuden tuottamiseen ja integraation edistämiseen. Unionikansalaisuus on siten pikemminkin kansallisuus tai passikansalaisuus kuin kansalaisuutta poliittisena toimijuutena ja vallankäyttönä. Kansalaisuuden ’kulttuurisuutta’ painotetaan asiakirjoissa ’poliittisuuden’ kustannuksella. Kansalaisuuden kulttuuriset aspektit voivat kuitenkin olla poliittisia siinä missä mitkä tahansa muutkin aspektit, sillä kansalaisuuden ja kulttuurin välinen suhde on monimutkainen.

Asiakirjojen identiteettikeskustelut tuovat mieleen paitsi kansallisvaltioon liittyviä myös kommunitaristisia käsityksiä kansalaisuudesta sekä kansalaisen ja yhteisön suhteesta. Kommunitarismiin viittaa ensinnäkin se, että identiteettiä pidetään asiakirjoissa kansalaisuuden tärkeänä ulottuvuutena, ja se usein rinnastetaan tai jopa samastetaan kansalaisuuteen. Identiteetin tuottamista perustellaan kansalaisuuden edistämisellä. Unionikansalaisuus saattaa tuntua tyhjältä, koska sen ei koeta tuovan sellaisia oikeuksia, joita kansalaisilla ei jo olisi jäsenvaltiokansalaisuutensa perusteella. Asiakirjoissa tähän tyhjään statukseen yritetään puhalttaa elämää tuottamalla sen sisällöksi eurooppalaista identiteettiä kulttuurisine elementteineen. Toisaalta myös eurooppalainen identiteetti saattaa vaikuttaa abstraktilta konstruktiolta, mutta unionikansalaisuuden konkreettiset elementit – kuten passi ja tietyt oikeudet – saattavat vahvistaa identiteetin eurooppalaista ’kerrosta’. Kommunitaristista

asiakirjojen identiteettikeskusteluissa on myös EU-yhteisön rakentamisen painottaminen.

Käsitys kansalaisuudesta kulttuuri-identiteettinä ja kulttuuriyhteisön jäsenyytenä merkitsee kansalaisuuden käsitteellistämistä yhteisen kulttuurin jakamisena. Yhteisen kulttuurin jakamisen voi mieltää sekä yhteisyydeksi että 'kulttuurin' paloitteluksi osiin, joista kaikki eivät välttämättä kuulu kaikille eikä kaikkien osia pidetä yhtä relevantteina. Pierre Bourdieun (2012) ajatukset valtioiden kehkeytymisestä ja keskusten perustamisesta ovat hyödyllisiä tarkasteltaessa moninaisuuden ja demokratian suhteita. Niiden mukaan jonkun määrittäminen keskeiseksi luo aina muista perifeerisiä. Keskeiseksi, valtiolliseksi määritetty kulttuuri ”esittäytyy yleispätevänä, avoimena kaikille”, mutta ”tämän yleispätevyyden nimissä voidaan kivuttomasti hankkiutua eroon niistä, joilla ei ole sitä”. ”Tämä kulttuuri, joka näennäisesti yhdistää ja todellisuudessa jaottelee, on yksi hallitsemisen suurista työkaluista”, sanoo Bourdieu. Tämän vuoksi eurooppalaisuuden korostukseen liittyy epätaasa-arvon riski, joka uhkaa häiritä demokratiaa ja sille tärkeää tasa-arvoisuutta.

Identiteetin määrittelemisen ennen kaikkea kulttuurin kautta jättää huomiotta monia muita identiteetin elementtejä, ja unionikansalaisuuteen voitaisiin liittää muunkinlaista sisältöä. Asiakirjoissa ei esimerkiksi viitata demokraattiseen poliittisen toimijan identiteettiin. Demokraattisissa järjestelmissä legitimitietin lähde ovat kansalaiset, ja identiteettiä pidetään yhtenä legitimaation lähteenä, josta voidaan pyrkiä ammentamaan kansalaisten tukea demokraattiselle poliittiselle yhteisölle (Risse 2004b, 270). Jotta järjestelmä voi saavuttaa legitimitietin, kansalaisten täytyy tuntea solidaarisuutta ja luottamusta toisiaan ja poliittista järjestelmää kohtaan ja identifioitua toisiinsa ja poliittiseen järjestelmään osana demosta. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa identiteetti liitetään EU:n ja integraation legitimitettiin, mutta eurooppalaiseksi territorialisoitu ja kulttuuriseksi määritelty identiteetti ei konkreettisesti rakenna demokraattista kansalaisuutta vallankäyttönä.

Demosta täytyy rakentaa yhdessä sellaisten identiteettien kanssa, jotka sallivat moninaisuuden, jos halutaan että kaikki voisivat tuntea olevansa osa demosta. Asiakirjojen identiteettikeskusteluissa yhtenäisyys painottuu. Moninaisuus merkitsee lähinnä territoriaalisia tasoja, jotka nähdään yhtenäisen eurooppalaisuuden ja EU-yhteisön osatekijänä. Yhteisten asioiden painottamista ja eroista vaikenemista on syytä kritisoida, mutta integraation alkuperäisen tavoitteen eli rauhan rakentamisen kannalta myös yhteisten asioiden huomioiminen on silti tärkeää.

## **KANSALAIKUUS JA KULTTUURI YHTEISÖÄ RAKENTAMASSA**

Kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjojen epämääräinen, epäpoliittinen ja territoriaalisuutta korostava kansalaisuus-käsitteen käyttö herättää kysymyksen, mihin kansalaisuutta tarvitaan Euroopan unionissa. Jos kansalaisuutta ei kytkeä kansalaisten vallankäyttöön tai demokratiaan, jos sen yhteys oikeuksiin on väljä, jos keskustelu osallistumisesta on pikemminkin osallistamista ja jos eurooppalaisen kulttuuri-identiteetin rakentaminen painottuu, voidaan kysyä, mitä merkitystä unionikansalaisuudella ja sen perustamisella on. Sisällöltään kevyenäkin kansalaisuuden käsite on myönteisten konnotaatioidensa vuoksi hyödyllinen jonkin hyvän symbolina, jolla voidaan siirtää hyviä ominaisuuksia rakenteilla olevaan yhteisöön. Kansalaisuutta ja kulttuuria käsitteinä, kategorioina ja instituutioina käytetään EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa välineenä yhteisön rakentamisessa. Niitä molempia käytetään määriteltäessä sitä, millainen Euroopan unioni on yhteisönä, ja tuottaessa jäsenyyttä tuohon yhteisöön. Niiden avulla Euroopan unionista luodaan käsityksiä muunkinlaisena yhteisönä kuin talousliittona – esimerkiksi poliittisena unionina tai ihmisten unionina – jotta se olisi helpompi kokea läheiseksi ja legitimiiksi.

Se että yhteisö ja sen rakentaminen korostuu kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa ei ole yllättävää kun asiakirjat on tuotettu organisaatiossa, joka on ollut alustaan asti jatkuvassa muodonmuutoksessa. Maastrichtin sopimus merkitsi yhtä käännekohtaa yhteisönrakennuksessa. Euroopan yhteisö nimettiin uudestaan Euroopan unioniksi, ja uuteen polityyn perustettiin myös uusi jäsenyyttä ilmaiseva status, kansalaisuus. Tämä oli uutta, sillä EU:n edeltäjäorganisaatioissa jäsenmaiden asukkailla ei ollut ollut vastaavanlaista jäsenyyttä. Kun organisaation koko olemus on kaiken aikaa neuvottelun alla, on selvää, että tätä keskustelua käydään monilla foorumeilla – myös aineistooni sisältyvissä asiakirjoissa, joista vanhimmat on laadittu pian sen jälkeen, kun Euroopan yhteisöstä oli tullut Euroopan unioni, ja joista uusimmat sijoittuvat perustuslakineu-

vottelujen kontekstiin. Yhteisönrakentamisprojektia voi ymmärtää myös siitä näkökulmasta, että Euroopan unionilla ei ole mitään esipoliittista yhteisöä, josta se olisi kehittynyt polityksi (Shaw ja Wiener 1999, 9), ja ilman yhteisöä kansalaisuudella ei ole mitään merkitystä.

Kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa EU-yhteisön rakentamisesta kertoo kansalaisuuden ja kulttuurin territorialisointi eurooppalaisiksi. Tekeillä on eurooppalainen yhteisö, jonka elementtejä ovat eurooppalaiseksi määritelty kulttuuri ja osallistumismuodoiltaan, oikeuksiltaan ja identiteetiltään eurooppalaisiksi määritellyt kansalaiset. Tästä huolimatta asiakirjoissa rakennettava yhteisö ei kuitenkaan ole maantieteellinen yksikkö, vaan pikemminkin kuviteltu yhteisö. Myös pyrkimys tuoda kansalaisia lähemmäs Euroopan unionia ja toisiaan on yksi yhteisönrakennuksen muoto niin unionikansalaisuuden historiaan liittyvissä puheenvuoroissa kuin aineistoni asiakirjoissa. Kun kansalaisille tarjotaan mahdollisuuksia osallistua EU-integraatioon ja ohjelmiin, edistetään kansalaisten tietoisuutta oikeuksistaan ja tuotetaan yhteistä eurooppalaista identiteettiä, samalla rakennetaan Euroopan unionia yhteisönä.

Unionikansalaisuudesta keskustellaan asiakirjoissa EU:n jäsenyyttä määrittävänä asemana ja suhteena Euroopan unioniin. Unionikansalaisuuden myötä EU ei ole enää vain valtioiden yhteisö, vaan sellaisten yksilöiden yhteisö, joilla on yhteinen asema (Maas 2007, 4). Jo kansalaisuuden kehittämisprosessissa tehdyistä ehdotuksista välittyy käsitys, että EY on jotain muuta kuin valtioidenvälistä yhteistyötä. Ne implikoivat, että se on sellainen yhteisö, jossa kansalaisuuden perustaminen olisi 'luonnollinen' askel. Pelkästään kansalainen-käsitteen käyttäminen on yhteisöllisyyttä luovaa retoriikkaa, jolla pyritään muokkaamaan ihmisten käsityksiä Euroopan unionista todellisena yhteisönä ja vahvistamaan tunnetta jäsenyydestä (katso myös Meehan 1993, 33). Vaikka kansalaisten toiminta sijoitetaan asiakirjoissa enimmäkseen yksilötasolle, sillä nähdään laajoja vaikutuksia EU-yhteisön rakentajana ja integraation edistäjänä.

EU-asiakirjojen kansalaisuutta ja kulttuuria koskevissa keskusteluissa hahmottuu useita käsityksiä Euroopan unionista yhteisönä. Kaikissa asiakirjaryhmissä ja kaikkia kansalaisuuden ulottuvuuksia koskevissa keskusteluissa muotoillaan varsin samanlaisia käsityksiä yhteisöstä. Selkein esimerkki yhteisön tuottamisesta on erilaisten alueiden nimeäminen. Näitä ovat *kansalaisten Eurooppa, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue sekä eurooppalainen kulttuurialue*. Alue-nimityksellä voidaan kiertää ongelma siitä, millainen yhteisö Euroopan unioni on. Nimeä Eurooppa käytetään aluekonstruktioissa ja muissa asiakirjakeskusteluissa symbolisena määreenä abstrakteille asioille kuten kulttuuri, oikeus tai talous. Nämä aluekonstruktiot eivät ole niinkään alueita kuin sosiaalisia ja diskursiivisia tiloja, joiden kautta pyritään rakentamaan yhteisöä. Myös integraation eri vaiheissa ”Eurooppaa” on rakennettu sekä alueena että alueeseen kiinnitettynä yhteisönä, kuten Euroopan unionin aiemmat nimetkin – Euroopan hiili- ja teräsyhteisö, siten Euroopan talousyhteisö ja Euroopan yhteisöt ja lopulta Euroopan unioni – kertovat. Catherine Guisan (2012, 2, 65–66) kiinnittää huomiota siihen, että integraation perustajahahmot valitsivat tietoisesti yhteisö-sanan hyvin teknokraattisen yrityksensä nimeksi.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluekonstruktio tuo esiin erilaista hallintaa, yhteisönrakennusta, Eurooppa-käsitystä ja kansalaisuutta kuin muut kaksi aluekonstruktioita. Tässä aluekonstruktiossa tulee selvemmin esiin se, että ’Eurooppaa’ käytetään sääntelyn, poissulkemisen ja rajaamisen kehyksenä. Siten se viittaa myös asiakirjoista poissaoleviin toisiin eli niihin, jotka suljetaan rajojen – ja unionikansalaisuuden – ulkopuolelle. Keskustelu vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta jatkaa 1970-luvulla alkanutta kansalaisuuden epäpolitisointia ja yksinkertaistamista, jolloin kansalaisuus edelleen näyttäytyy luokitteluna ja rajojen vetämisen välineenä.

Tunnetuin esimerkki Euroopan integraatioon liittyvistä aluekonstruktioista ja niihin liittyvästä yhteisönrakentamisesta on *Euroopan talousalueen* nimeäminen ja rakentaminen eri vaiheineen (vapaakauppa-alue, yhteismarkkina-alue, sisämarkkina-alue, va-

luuttaunionin myötä euro-alue). Aineistoni asiakirjoissa tuotetaan käsityksiä liikkuvasta kansalaisesta, jotka voidaan tulkita viittauksiksi talouskansalaisuuden ja talousyhteisön rakentamiseen. Talousyhteisöä tuotetaan niissä myös keskusteluilla työvoiman liikkuvuudesta, elinkeinoelämän edistämisestä, työllisyydestä ja yhteisistä työmarkkinoista.

Se että Euroopan unionille on perustettu kansalaisuus, viittaa pyrkimykseen käsittää Euroopan unioni myös *poliittisena yhteisönä*, joka on kansalaisuuden perinteinen konteksti. Siihen, että Euroopan unioni nähdään poliittisena yhteisönä, viittaa myös vaali-oikeuksien liittäminen unionikansalaisuuteen. Se tuo esiin kansalaisuuden perusmerkityksen jäsenyytenä poliittisten kansalaisten muodostamassa yhteisössä, jonka jäsenet ovat vallankäyttäjiä ja päätöksentekijöitä. Kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmia koskevissa asiakirjoissa Euroopan unioni ei näyttäydy vahvana poliittisena yhteisönä, koska unionikansalaisten poliittisista oikeuksista keskustellaan niissä vain vähän ja yhteys demokratiaan jää ohueksi. Poliittisen yhteisön muodostuminen edellyttää kansalaisuudelta enemmän kuin vain juridista statusta tai yhteistä identiteettiä.

John Crowleyn (1999, 3–4) mielestä unionikansalaisuus on erityinen juuri siksi, että se ei merkitse suhdetta yksilön ja poliittisen yhteisön välillä. Hän näkee unionikansalaisuuden yksinkertaisesti vain muutamina oikeuksina, jotka yksilö saa sen perusteella, että hänellä on laillinen jäsenyys jossakin jäsenvaltiossa, vaikka myöntääkin, että unionikansalaisuuden symbolinen merkitys saattaa olla sen käytännöllistä sisältöä painavampi. Unionikansalaisuus ei Crowleyn mielestä ole poliittisen yhteisön jäsenyyttä, koska poliittinen integraatio ei hänen mukaansa ole vielä yhtä pitkällä kuin taloudellinen, vaikka sitä onkin pyritty syventämään. Lisäksi kansalaiset eivät ole hänen mielestään identifioituneet Eurooppaan niin paljon, että voitaisiin puhua poliittisesta yhteisöstä. Konkreettisena osoituksena tästä Crowley mainitsee alhaisen äänestysaktiivisuuden EU-parlamenttivaaleissa. Itse asiassa hänen mielestään unionikansalaisuutta ei edes voitaisi nimittää kansalaisuudeksi, koska se ei näytä mitenkään viittaavan poliittiseen kehitykseen. Crowleyn



perusteella voidaan siis sanoa, että sekä integraation institutionaalinen puoli että kansalaisten käyttäytyminen että unionikansalaisuuden määrittely puhuvat sitä vastaan, että unionikansalaisuus olisi poliittisen yhteisön jäsenyyttä.

Patrizia Nanz (2006, 6) uskoo, että kansallisvaltiot ylittävä eurooppalainen poliittinen yhteisö voisi muodostua kansalaisuuskäytännön kautta. Se edellyttää hänen mukaansa jatkuvaa yhteiskuntien välistä oppimista ja sen kulttuurienvälistä kääntämistä. Sen pohjana olisivat jaetut pyrkimykset ratkaista sosiaalisia ongelmia sekä perustuslaillisten periaatteiden tulkinnat. Tällainen paikantuneeseen perustuslailliseen patriotismiin perustuva poliittinen yhteisö tarjoaisi vaihtoehdon sekä demokselle että etnokselle.

Kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa unionikansalaisuus näytetään jäsenyytenä EU-instituutioiden muodostamassa *hallintoyhteisössä*. On tunnettua, että EU-ohjelmiin liittyy paljon byrokratiata: ohjelmien laatija on Euroopan unioni, ja kansalaisten on sopeutettava oma toimintansa ohjelmien sääntöihin voidakseen osallistua niihin ja saadakseen toiminnalleen rahoitusta. Kansalaisuus jäsenyytenä tällaisessa instituutioita ja byrokraattisia prosesseja sisältävässä hallintoyhteisössä voi tuntua yhdentekevältä, eikä asiakirjoissa toivottua lähentymistä yhteisön ja jäsenten välillä välttämättä tapahdu, ellei yhteisöön liity sellaisia konkreettisia tai symbolisia asioita, jotka tuntuvat kansalaisesta läheisiltä. Jotta kansalaisuus tuntuisi merkittävältä, sen tulisi sisältää sekä osallistumista vallankäyttöön että jonkinlaista identifioitumista siihen yhteisöön, jonka jäsenyyttä kansalaisuus on, ja yhteenkuuluvuudentunnetta toisia kansalaisia kohtaan. Aineistoni asiakirjoissa keskitytään jälkimmäiseen puoleen, kansalaisuuteen identiteettinä ja yhteenkuuluvuutena, ja pyrkimykseen tehdä EU:sta myös kansalaisten yhteisö, mutta kuva EU-yhteisöstä jää silti byrokraattiseksi. Tosiasiassa myös valtiokansalaisuus on jäsenyyttä byrokratiassa ja myös sitä säädellään valtiollisin ja kansainvälisin lakipykälän ja sopimuksin. Samanlaisia byrokraattisuutta sisältyneen valtioiden kuin muidenkin tasojen politiikkaohjelmiin.

Asiakirjojen alue- ja yhteisökonstruktiot heijastavat sitä, että Eurooppa on ollut kiistelty tila sekä integraation kuluessa että laajemmin historiassa. Kari Palosen (1993, 164) mukaan kiistelty tila on avoimen politikoinnin kohde, jonka määrittelystä kamppaillaan ja johon sen vuoksi liittyy politisoinnin ja epäpolitisoinnin välinen konflikti. Tutkimusaineistossani Eurooppa on EU:n eri toimielinten välisen kiistelyn kohde, jota pikemminkin epäpolitisoidaan kuin politisoidaan. Ehkä selvemmin Eurooppa näyttäytyykin aineistossa yhtenäistilana. Yhtenäistilaksi Palonen (1993, 163) kutsuu tilannetta, ”jossa kaikki tilassa ja sen suhteen toimivat hyväksyvät eräänlaisen objektivistisen tilanmäärityksen”. Kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa suhde Eurooppaan näyttäytyy tehtävänä tai velvollisuutena, jota tulee suorittaa ja ylläpitää. Velvoittavalla retoriikalla kansalaiset vastuullistetaan yhteisen tehtävän – eurooppalaisen rakennuksen (”European construction”) – toteuttamiseen ja edistämiseen. Tällainen tehtäväpuhe on tyypillistä hallinnon toimielimille, järjestöille ja liikkeille. Yhteisten tehtävien retoriikka yhdenmukaistaa Palosen mukaan tilan jakamisen, rajaamisen ja luomisen mahdollisuuksia. Poliittinen kamppailu tilan luonteesta voi aiheuttaa tilanmuutoksia, jos politisoinnilla avataan toiminnalle uusi pelitila. Tällöin on Palosen (1993, 164) mukaan kyse diffuusista tilasta, jollaiseksi voitaisiin tulkita kansalaisuudelle tarjottu uusi tila EU-tasolla.

Nimeämällä jotakin alueeksi kyseinen asia rajataan, täsmennetään ja tehdään erityiseksi ja tunnetuksi. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa Eurooppa-nimeä käytetään ja uudelleenmuokataan EU:n integraatitavoitteiden toteuttamiseksi, sillä Euroopan nimissä voidaan hallita uudella tavalla. William Walters ja Jens Henrik Haahr (2005) tutkivat EU-integraation vaiheita Euroopan hallintana ja hallinnallistumisena, millä he tarkoittavat sitä, miten jotakin on mahdollista identifioida tai nimetä Euroopaksi. Aluemetaforia voidaan pitää idiomeina, jotka kertovat hallinnan tavasta ja niistä rationaliteeteista ja ohjelmista, joiden kautta todellisuudesta tehdään ajateltavaa niin että sitä voidaan kalkuloida ja ohjelmoida (Miller ja Rose 2008, 15–16). EU-asiakirjojen retoriikan ja metafo-

rien kautta tehdään esimerkiksi 'eurooppalaista kulttuuria' tai 'eurooppalaista kansalaisuutta' ajateltavissa olevaksi ja siten ohjelmoitavaksi. Eurooppa-nimi ja sen avulla määritelty kulttuuri ja kansalaisuus ovat vallankäyttöä, jonka avulla 'Eurooppaa' hallinnoidaan. Tässä mielessä aluekonstruktiot, joiden kautta monimutkaisia asioita nimetään ja tehdään yksinkertaisemmiksi ja tunnetuiksi, voidaan nähdä läheisyyden teknologioina.

Aluekonstruktiot yhteisökonstruktioina tuottavat osaltaan käsitystä Euroopasta orgaanisena ja yhtenäisenä. Näkemys tilasta orgaanisena kokonaisuutena ja motiivi kontrolloida alueellista 'kokonaisuutta' on Henri Lefebvren (2002, 272–273) mukaan poliittinen. Alueen rinnastaminen organismiin merkitsee vetoamista yhteisyyteen ja yhteisen alkuperän myyttiin, jolla voidaan legitimoida ja oikeuttaa vallankäyttöä (Lefebvre 2002, 274–275).

Näen asiakirjoissa tuotetut yhteisökonstruktiot esimerkkeinä hallinnallisesta kommunitarianismista, jossa viranomaiset diskursiivisesti tuottavat yhteisöä hallinnan sektoriksi (Rose 1999a, 167–184; Miller ja Rose 2008, 88–94; Rose 1999b; Delanty 2006, 87–90). Erityisesti osallistumiskeskusteluissa jäsenvaltioiden kansalaisia rohkaistaan toimimaan yhdessä ja muodostamaan verkostoja, yhteistuotantoja ja vaihtoja. Oikeuksia koskevissa keskusteluissa voimakas kannustaminen liikkuvuuteen voidaan tulkita samansuuntaisena pyrkimyksenä muodostaa uusia yhteisöjä yli rajojen ja rakentaa liikkuville kansalaisille tunnetta samaan yhteisöön kuulumisesta. Identiteettikeskusteluissa tavoitteena on yhteenkuuluvuus ja yhteisen eurooppalaisen identiteetin luominen sekä EU-yhteisölle että sen jäsenille. Yhteistä keskusteluille on yhteisön rakentaminen ja kansalaisuuden ja kulttuurin ymmärtäminen kansalaisten ja unionin välisen suhteen keskeisenä elementtinä. Tämä on hallintaa yhteisöjen kautta hegemonian uusintamiseksi kansalaisten suostumuksella ja heidän aktiivisen toimintansa tuloksena, sillä kansalaisten osallistaminen ja velvoittaminenkin tapahtuu asiakirjoissa vapautteen perustuen. Se on tapa hallita moninaisuutta ja etsiä legitimeettiä Euroopan unionissa.

Hallinnalliselle kommunitarianismille on tyypillistä viranomaisten aloitteellisuus. Vaikka kansalaisuus on usein asema, jonka myöntämisen taustalla ovat usein kansalaisten vaatimukset, unionikansalaisuutta on alusta lähtien kehitetty ylhäältäpäin EU-hallinnon tarpeisiin. Asiakirjoissa toimija on useimmiten EU, kun taas kansalaiset ovat kohteita tai välineitä EU:n määrittämässä viitekehyksessä. Ratkaisu kutsua jäsenmaiden asukkaita unionikansalaisiksi ja ‘eurooppalaisen identiteetin’ rakentaminen ylhäältäpäin ovat esimerkkejä tästä hallinnollisesta top-down -mentaliteetista ja osoittavat, että EU:lla on nimeämisvaltaa, jota se käyttää tuottaakseen kansalaisuutta, yhteisöä ja legitimizeettiä. Vastaavalla tavalla esimerkiksi Rooman valtakunnassa kansalaisuus myönnettiin suhteellisen automaattisesti ja imperiumin vallan vakauttamiseksi valtatulla alueella.

On sanottu, että kansalaisuusartikla olisi perustettu lääkitsijäksi uuden perustettavan Euroopan unionin legitimizeettikriisiin kun havaittiin, että legitimizeettiä, jonka oli ajateltu perustuvan jäsenmaihin, tulee hakea suoraan kansalaisilta, jotka eivät tuntuneet tukevan integraatiota riittävän voimakkaasti. Jäsenmaiden asukkaiden nimittäminen unionikansalaisiksi implikoi, että EU halutaan nähdä sellaisena yhteisönä, jossa jäsenmaiden asukkaat ovat mukana ei pelkästään valtionpäämiesten edustamina, vaan suuremmalla tavalla. Nimellä voidaan luoda suora suhde jäsenmaiden kansalaisiin ohi jäsenvaltioiden. Asema on nimetty kansalaisuudeksi, koska kansalaisuus on sopiva kielikuva, jolla voidaan kertoa jäsenmaiden kansalaisten tasa-arvoisesta kohtelusta ja siten ehkä vahvistaa tunnetta EU:n legitimizeetistä kansalaisten keskuudessa. Kansalaisuusmetaforan voima perustuu siihen, että kansalaisuuden yhtenä olennaisena aspektina varsinkin Ranskan vallankumouksesta lähtien on pidetty tasa-arvoa.

Karlheinz Neunreither (1995, 4) tarkentaa, että edustuksellisessa demokratiassa legitimaation lähteenä nähdään yksittäisten kansalaisten sijaan kansa. Myös aineistoni asiakirjoissa kansalaiset nähdään ennen kaikkea EU-yhteisön jäseninä, ja kansalaisuus kytetään niissä yhteisön rakentamiseen. Käyttämällä kansalaisuus-

käsitettä, joka on ollut tyypillinen kansallisvaltioille, rakennetaan myös ulkoisesti EU:n imagoa legitiiminä pelaajana ja kansallisvaltioiden kaltaisena toimijana kansainvälisillä areenoilla. Kansalaisuus- ja kulttuuripolitiikat itsessään voidaan nähdä legitimaationa. Yhteinen kulttuuripolitiikka on Peter Burgessin (2010, 449) mukaan osa EU:n legitimaatiota, joka on monimutkainen yhdistelmä politiikkaa, taloutta, kulttuuria ja lakeja. John Crowleyn (1999, 9) mukaan yhteiset instituutiot ja käytännöt voivat tuottaa yhteistä jäsenyyttä sellaisessakin tilanteessa, jossa sitä ei aluksi ole, ja hänen mukaansa tämä piirre on myös unionikansalaisuudella. Siten kansalaisten yhteistoiminnan tukeminen, kuten unionikansalaisuus itsessäänkin, on tapa hakea EU:n legitimitettä jäsenvaltioiden ohella 'kansasta'. Myös asiakirjoissa korostetulla tiedotuksella voidaan vahvistaa legitimitettä. Tiedon avulla tuotetaan sekä kansalaisia että samalla yhteisöä: in/formaation kautta kansalaiset 'muokataan sisään' EU-yhteisöön. Legitimaatiota on myös menestystarinan rakentaminen integraatiosta saavutuksia painottamalla.

Yhteisön legitimitetti on ainakin useimmiten kytköksissä sen demokraattisuuteen. Kansalaisuus-statusen perustaminen ja jäsenmaiden asukkaiden nimeäminen unionikansalaisiksi eivät takaa, että kyse olisi demokraattisesta kansalaisuudesta ja siten demokraattisesta yhteisöstä. Kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa legitimitetin toivotaan vahvistuvan yhteisestä identiteetistä ja yhteenkuuluvuudentunteesta pikemminkin kuin esimerkiksi demokratian edistämisestä ja kansalaisten toiminnasta. Pelkkä yhteenkuuluvuus ei kuitenkaan vielä tee ihmisjoukosta kansalaisten joukkoa, eikä yhteenkuuluvuuden korostamisella tulisi peittää näkyvistä muita kansalaisuuden keskeisiä ulottuvuuksia, kuten Nira Yuval-Davis (2011) muistuttaa.

On kysytty, eikö olisi aika kehittää uudenlainen kansalaisuus, joka ei olisi niin tiukasti kytketty yhteisöön. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa tällaista uutta kansalaisuutta ei kehitellä. Sen sijaan niissä tarjotaan uutta yhteisöä kansalaisuudelle ja painotetaan tuon yhteisön yhteenkuuluvuutta, koheesiota ja lähentymistä. Unionikansalaisuus eri ulottuvuuksineen nähdään osana tämän yh-

teisön rakentamista ja legitimoimista. Päämääränä on tuottaa ”kansalaisia Euroopalle”, kuten Kansalaisten Eurooppa -ohjelman englanninkielinen ohjelmaehdotus (Commission of the European Communities 2005) kertoo. Ohjelman nimi muutettiin muotoon Europe for Citizens vasta myöhemmin. Karlheinz Neunreither (1995, 4) huomauttaa, että vaikka Euroopan unioni on uusi ja vasta kehittyvä poliittinen yhteisö, legitimizeettiä etsittäessä EU:ssa seurataan 150 vuotta vanhoja malleja luomalla rakenteita, joiden kautta kansalaisten suostumusta organisoidaan ylhäältäpäin. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmat voidaan nähdä tällaisina rakenteina. Voidaankin kysyä, miksi EU:ssa ei saman tien pyrittäisi moninaisempaan yhteisömalliin ja sen kansalaisuuteen. Globalisaatio, liikkuvuus ja tiedonvälitys moninaistavat yhteisöjä ja niiden välisiä suhteita entisestään, lisäävät tietoa ja tekevät monista ongelmista yhteisiä.

Kansalaisuutta ja kulttuuria käytetään asiakirjoissa rakentamaan kulttuuriseksi ja eurooppalaiseksi määriteltä EU-yhteisöä ja parantamaan sen ongelmia, kuten legitimizeettivajetta ja unionin ja sen jäsenten välistä etäisyyttä. Kansalaiset tuodaan retorisesti integraation keskipisteeseen ja heidät nähdään Euroopan unionin kulmakivenä. Euroopan unionia tuotetaan asiakirjoissa kansalaisten Eurooppana, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena, eurooppalaisena kulttuurialueena, talousyhteisönä, poliittisena yhteisönä ja hallintoyhteisönä. Valtioiden ’perustaksi’ usein käsitettyä kansan, paikan ja kulttuurin kolmiyhteyttä on John Clarken (2005, 17) mukaan pyritty pitämään myös Euroopan unionin perustana. Todellisuudessa nämä kolme eivät useinkaan kohtaa kovin onnistuneella tavalla sen enempää valtioissa kuin Euroopan unionissakaan. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa kansaa, kulttuuria ja paikkaa sekä niiden keskinäisiä yhteyksiä tuotetaan osin samoilla tavoilla kuin kansallisvaltiokontekstissa, vaikka erojakin löytyy. Siten asiakirjoissa tuotettu EU-yhteisö on kansallisvaltion kaltainen pikemminkin kuin ennennäkemättömän ainutlaatuinen.

## **KULTTUURISET JA TERRITORIAALISET KANSALAISSUUSKONSTRUKTIOT**

Tässä tutkimuksessa olen analysoinut EU:n eri toimielinten asiakirjoja, jotka koskevat kahdeksaa EU:n kansalaisuus- ja kulttuuri-ohjelmaa Maastrichtin ja Lissabonin sopimusten välisenä aikana. Olen tulkinnut osallistumisen, oikeuksien ja identiteetin sekä kulttuurin merkityksiä ja käyttöjä ja siten unionikansalaisuuden muotoilua osana Euroopan unionia koskevaa käsitetaistelua.

Osallistumista, oikeuksia ja identiteettiä koskevien keskustelujen tulokset voidaan tiivistää kuvaan liikkuvasta kulttuurisesta kansalaisesta, joka tuntee yhteenkuuluvuutta, verkostoituu ja tekee yhteistyötä muiden EU-kansalaisten kanssa kansalaisuus- ja kulttuuri-ohjelmien puitteissa, rakentaa EU-yhteisöä ja tukee integraatiota sekä jakaa asiakirjoissa määritellyn eurooppalaisen kulttuurin. Kansalaisuutta tuotetaan kulttuurisilla keinoilla, kuten kehystämällä kansalaisuus alueeseen viittaavalla kulttuurisesti määritellyllä eurooppalaisuudella.

Tässä kansalaisuuskonstruktiossa osallistuminen ja identiteetti painottuvat ja oikeudet jäävät sivurooliin. Tällainen painotusvalinta saattaa kertoa siitä, että oikeuksien varaan rakentuvaa kansalaisuutta pidetään jotenkin tyhjänä statuksena, ja sen vuoksi halutaan rakentaa 'paksumpaa' kansalaisuutta osallistumisen ja identiteetin varaan. Voidaan kuitenkin väittää, että myös asiakirjoissa tuotettu kansalaisuus identiteettinä (ja vähäisemmässä määrin toimijuu-tena) jää sekin hiukan ontoksi. Tässä johtopäätösluvussa pohdin, mitä unionikansalaisuudesta kertoo se, että osallistuminen kanavoitetaan ohjelmiin ja EU:n rakentamiseen, oikeuksista vaietaan ja kulttuurisena eurooppalaisuutena määritelty identiteetti nostetaan unionikansalaisuuden tärkeimmäksi ulottuvuudeksi.

Asiakirjoissa puhutaan paljolti passiivilausein, jolloin subjekti ei ole näkyvässä. Kansalaiset ovat asiakirjoissa enimmäkseen toimenpiteiden kohteita, ja toimijana on Euroopan unioni tai puheena oleva ohjelma, joskus myös jäsenmaat. Vaikka kansalaisuutta yhtäältä individualisoidaan, ohjelmiin osallistujina mainitaan usein kollek-

tiivitoimijoita. Kansalaiset ovat joko yksilöitä tai sitten jo valmiiksi aktiivisten ja osallistumaan kykenevien asianosaisten ryhmien jäseniä tai vaihtoehtoisesti huonompiosaisten kohderyhmien jäseniä. Erot häivytetään, ja kansalaiset nähdään ennen kaikkea EU-yhteisön jäseninä. Kansalaisia ei nähdä esimerkiksi puolueiden, liikkeiden, ammattiyhdistysten tai muiden poliittisempien ryhmien jäseninä eikä kulttuuristen ryhmien jäseninä.

Kansalaisesta puhutaan kolmannessa persoonassa, mutta tällä puheella konstruoidaan monikon ensimmäistä persoonaa, 'meitä', joka koostuu kansalaisista ja nähtävästi myös puhujista itsestään. Teksteissä luodaan uskoa siihen, että 'me kaikki yhdessä' voimme vahvistaa EU-tietoisuutta ja tehdä integraatiosta legitiimin menestystarinan. Tällainen ylhäältä alaspäin suuntautuva me-puhe sulkee kuitenkin monia ulkopuolelle eikä siten edistä demokratiaa ja inklusiota. Se on sekä menneisyyden uudelleenkirjoittamista että tulevaisuuden kaunistelua, sillä kaikki ei voi sujua niin ongelmattomasti kuin asiakirjoissa esitetään. Asiakirjat ovat tulevaisuusorientoituneita, vaikka myös menneisyyttä käytetään niissä varsinkin identiteettien muotoiluun.

Kaikki kansalaisuuden ulottuvuudet ovat syvästi poliittisia, mutta asiakirjoissa niitä ei esitetä sellaisina. Osallistumisen kanavointi ohjelmiin ja integraation rakentamiseen ja muista osallistumisen muodoista vaikeneminen epäpolitisoi kansalaisuutta. Vähäisissä oikeuksia koskevissa keskusteluissa painottuvat liikkumisvapaudet ja käsitys unionikansalaisuudesta asemana. Identiteettiä koskevissa keskusteluissa kansalaisuus samastetaan kulttuuri-identiteettiin, jota tuotetaan kapean sanaston varassa.

Kansalaisuutta ei käsitteellistetä intressien ajamisena, vaan konfliktittomana yhteistyönä ja ennalta määriteltynä osallistumisena. Kansalaisuus ei näyttäydy ongelmien artikuloinnin tai muutoksen kanavana, jonka kautta kansalainen voisi muuttaa omaa asemaansa tai unionia yhteisönä. Kansalaisuutta ei esitetä ratkaisuna esimerkiksi köyhyyteen tai epätasa-arvoisuuteen. Kansalaisuuden ulottuvuuksien yhteydet politiikkasanastoon ovat vähäiset, ja monia poliittisen toiminnan muotoja ja areenoja jätetään mainitsematta.



Kansalaisuudesta ja kulttuurista puhutaan asiakirjoissa melko itsestään selvinä, ristiriidattomina ja ongelmattomina. Juuri mitään ei kritisoida, vaan ongelmista ja vastustajista enimmäkseen vaietaan. Niissä rakennetaan menestystarinaa: esimerkiksi Euroopan komissio (2005a, 2) katsoo, että ”unioni on perustamisensa jälkeen menestynyt ja päässyt tavoitteisiinsa monilla aloilla”. Asiat esitetään suhteellisen valmiina ja vaihtoehdottomina eikä tilaa konflikteille, tulkinnoille ja erilaisten todellisuuskuvausten politiikalle juuri jätetä. Neutraalin ja problematisointeja kaihtavan kielensä perusteella asiakirjoja voidaan tulkita sellaisena poliittisena teknologiana, jolla poliittisia kysymyksiä voidaan siirtää pois politiikan valtakunnasta ja muuntaa niitä neutraalille tieteen tai teknologian kielelle, jolloin ne näyttävät teknisiltä tai johtamisongelmilta (Shore 2000, 91). Tämä on tyypillistä muillekin nykyisille politiikkaohjelmille.

Kansalaisuus esitetään kaikissa asiakirjoissa melko samansuuntaisena. Eri ohjelmia koskevien asiakirjojen väliset painotuserot ovat suuremmat kuin eri toimielinten asiakirjojen väliset erot. Selkein ero on se, että kansalaisuus oikeuskeskusteluissa poikkeaa osallistumis- ja identiteettikeskusteluissa tuotetusta kansalaisuudesta. Ero liittyy siihen, että oikeuksista puhutaan miltei pelkästään Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelmassa, joka poikkeaa muista tutkituista kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmista. Toimielinten välisistä eroista selkein on se, että Alueiden komitea korostaa paikallis- ja aluetasoa, kun taas muiden toimielinten asiakirjoissa korostuu EU-taso.

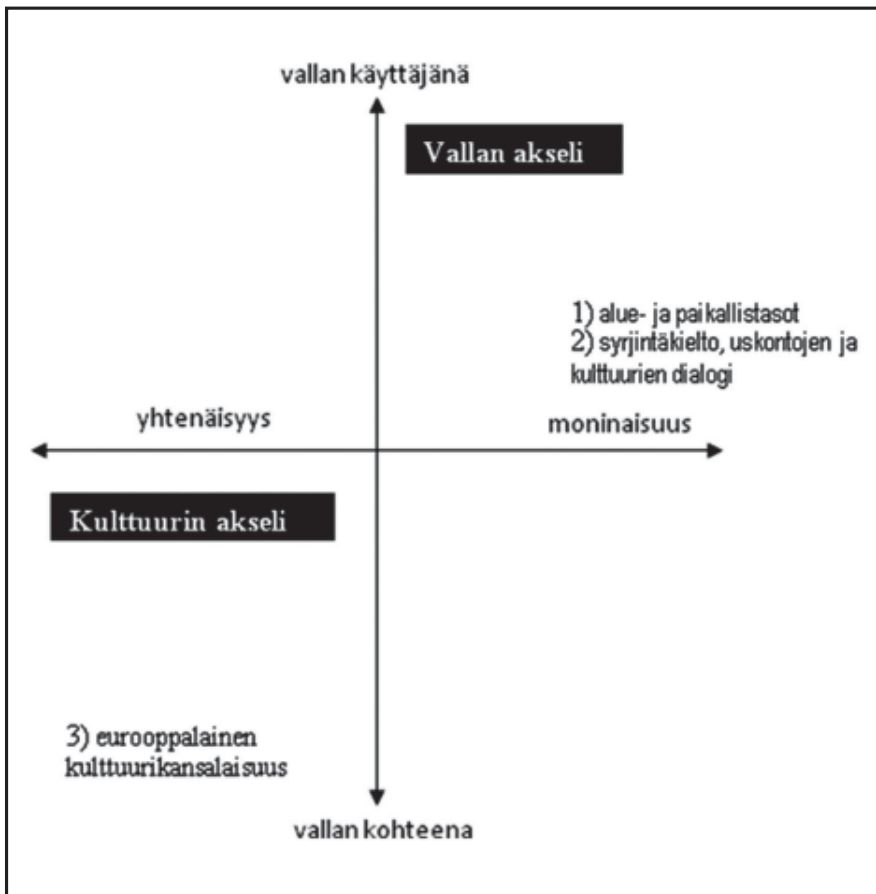
Käsittelen tutkimuksen kolmea tutkimusongelmaa koskevia tuloksia seuraavissa alaluvuissa. Ensin tiivistän analyysilukujen havaintoja siitä, mitä tapahtuu kansalaisuuden ja kulttuurin suhteelle kun ne molemmat siirrerään uuteen ja monikansalliseen kontekstiin. Seuraavaksi kertaan tulkintoja siitä, millainen ja kenen vallan väline kansalaisuus on asiakirjoissa. Tämän jälkeen keskiössä on kolmas tutkimusongelma eli kansalaisuuden ja alueen suhde ja kysymys siitä, irtoaako kansalaisuus alueesta kun sen kontekstit moninaistuvat. Lopuksi pohdin, millaisia käsittemuutoksia ja käsitejatkumoi-unionikansalaisuus merkitsee suhteessa eri keskustelui-

hin kansalaisuuden ja integraation historiassa. Reflektoin asiakirja-analyysin tuloksia suhteessa tutkimuksen lähtöoletuksiin ja nostan esiin avoimeksi jääviä kysymyksiä.

Tuon empiirisen asiakirja-analyysin tulokset yhteen 'kansalaisuuden koordinaatistoon' (Kuvio 1), jotta asiakirjoissa tuotettuja kansalaisuuskäsityksiä olisi helpompi hahmottaa. Kansalaisuuden koordinaatisto koostuu vallan akselista ja kulttuurin akselista. Vallan akselin ääripäät ovat kansalaisuus kansalaisten vallan käyttämisenä ja kansalaisuus kansalaiseen kohdistuvan vallankäytön välineenä. Kulttuurin akselin toisessa ääripäässä on käsitys, että kansalaisuus toimijuutena tai asemana ei vaadi kulttuurista jakamista, ja toisessa ääripäässä kansalaisuuden ja kulttuurin välille solmitaan tiukka side: kansalaisuus nähdään yksilön kulttuurisena identiteettinä tai laajemman kulttuurisen yhteisön, etnoksen, jäsenyytenä. Käytän niitä empiirisen aineiston heuristisena jäsennysvälineenä eli hahmottelen asiakirjoissa tuotettujen kansalaisuuskäsitysten paikkoja akseleilla voidakseni vastata johdannossa esitettyihin tutkimuskysymyksiin 1 ja 2. Kolmatta eli kansalaisuuden territoriaalisuutta koskevaa tutkimuskysymystä koordinaatiston kautta ei ole tarkoitus tarkastella, sillä territoriaalisuus liittyy sekä kulttuuriin että valtaan, ja sen suhde niihin vaihtelee kontekstista riippuen.

'Kansalaisuuden koordinaatiston' ei ole tarkoitus kattaa kansalaisuuden monia аспектеja (toisin kuin esimerkiksi kattavampaan jäsenyykseen pyrkivässä Derek Heaterin (1990, 319) kuutiossa tai Pekka Kuuselan ja Mikko Saastamoisen (2006, 12) kansalaisuuden tasoja ja ulottuvuuksia koskevassa kuviossa), vaan olen poiminut siihen kaksi tässä tutkimuksessa keskeistä kansalaisuuden jännitettä. Koordinaatisto ei ole mitta-asteikko, jolla voisi määrällistää kansalaisten käyttämän tai heihin kohdistuvan vallan määrää tai sitä kuinka paljon tai vähän kulttuuria kansalaisten oletetaan jakavan. Sen sijaan se on suuntaa-antava havainnollistamisen ja illustraation väline: vallan akselin alapäässä kansalainen nähdään eniten vallan kohteena ja yläpäässä eniten vallan käyttäjä, ja kulttuurin akselin alkupäässä kansalaisille oletetaan enemmän yhteisesti jaettua kulttuuria ja loppupäässä vähemmän. Vallan akselin sijoittaminen

koordinaatiston pystyakselille korostaa kansalaisuutta vertikaalisena suhteena 'alamaisten' ja 'päättäjien' välillä. Kulttuurin akselin sijoittaminen vaakakselille puolestaan illustroi kansalaisten horisontaalista suhdetta toisiinsa. Molemmat akselit tekevät näkyväksi kansalaisuuden jännitteitä, joista puhutaan paljon mutta epämääräisesti, joten ne auttavat hahmottamaan kansalaisuuden kompleksisuutta ja jäsentämään erilaisia kansalaisuuskäsityksiä.



Kuvio 1 Asiakirjojen kansalaisuuskäsityksiä vallan akselilla ja kulttuurin akselilla (numeroiden selitykset kahdessa seuraavassa alaluvussa)

Kansalaisuutta ei voida pelkistää kuvioihin, mutta kaikkiin erilaisiin puhetapoihin kansalaisuudesta liittyy kysymyksiä vallasta ja kulttuurista, joiden perusteella kansalaisuuskäsityksiä voidaan sijoittaa vallan ja kulttuurin akseleille. Vallan ja kulttuurin akselien suhde toisiinsa ei ole ennalta määrätty, vaan käsitykset kansalaisuudesta liikkuvat kummallakin akselilla konteksteista riippuen. Akselien liittäminen yhteen 'kansalaisuuden koordinaatistiksi' sallii kuitenkin tarkastella tiiviissä muodossa asiakirjojen kansalaisuuskäsityksiä suhteessa valtaan ja kulttuuriin. Koska kulttuurin ja vallan akseleilla ei ole toisiinsa mitään tiettyä kiinteää suhdetta, koordinaatiston numerot 1 ja 2 liittyvät kulttuurin akseliin ja numero 3 molempiin akseleihin. Käytän akseleita painotuserojen näkyviksi tekemisen välineinä, minkä vuoksi olen sijoittanut numerot lähelle akselien päitä. Tarkoitus ei siis ole määrällistää valtaa ja kulttuuria ja etsiä asiakirjojen kulttuurikäsityksille tarkasti määriteltyjä paikkoja tällaisella mitta-asteikolla. Seuraavaksi keskityn tarkastelemaan lähemmin kansalaisuuskäsitysten sijoittumista kulttuurin akselille eli toisin sanoen tutkimusaineistossa kansalaisuuden ja kulttuurin välille luotuja yhteyksiä. Kansalaisuuskäsitysten sijoittumista vallan akselille käsitellen sen jälkeisessä alaluvussa.

## **Kulttuurinen unionikansalaisuus**

Asiakirja-analyysin perusteella voidaan todeta, että EU:n kansalaisuutta ja kulttuuria koskevissa politiikoissa kulttuuri nähdään keskeisenä kansalaisuuden aspektina. Vaikka olen ottanut luennassa huomioon kaiken osallistumista, oikeuksia ja identiteettiä koskevan keskustelun, kulttuuriset tekijät kytetään kansalaisuuteen lähes kaikissa analysoimissani otteissa, varsinkin osallistumisesta ja identiteetistä keskusteltaessa. Toisin sanoen melkein aina kun asiakirjoissa puhutaan kansalaisuudesta, se tavalla tai toisella kytetään kulttuuriin. Poikkeuksen muodostavat Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelmaa koskevat asiakirjat, joissa kulttuuria sivutaan

vain ohimennen, joskin niissäkin kansalaisuus ja kulttuuri liitetään yhteen arvojen ja perinteiden kautta.

Kaikkein selvimmin kansalaisuus ja kulttuuri liitetään toisiinsa identiteetin kautta. Kansalaisuus esitetään ennen kaikkea identiteettinä. Unionikansalaisuutta tuotetaan asiakirjoissa määrittelemällä identiteettiä arvojen, historian sekä kulttuuriperinnön ja muun kulttuurin kautta. Kulttuuri määritellään eurooppalaiseksi, ja siitä keskustellaan kansalaisten yhteisenä omaisuutena ja ominaisuutena. Asiakirjoissa rakennetaan myös kollektiivista EU-identiteettiä, jota tarjotaan kansalaisille samastumisen kohteeksi. Kansalaisuus ja kulttuuri liitetäänkin toisiinsa myös yhteisönrakennuksen kautta.

Osallistumiskeskusteluissa kansalaisuus ja kulttuuri liitetään toisiinsa toiminnan tasolla ja ne nähdään toisiinsa liittyvinä toiminnan sfääreinä ja poliittikalohkoina. Kansalaisuutta tuotetaan asiakirjoissa tarjoamalla kansalaisille kulttuuritoimintaa ja siihen osallistumista ja sääntelemällä niitä. Mielenkiintoista on, että kansalaisuusasiakirjoja perustellaan kulttuuritoimintaa koskevilla asiakirjaviitteillä ja vastaavasti kulttuuriasiakirjoja perustellaan kansalaisuuden kehittämishä. Tämä jatkaa 1970-luvulla alkanutta tapaa käsitteellistää niitä yhdessä ja kertoo kansalaisuuden ja kulttuurin tiivistä suhteesta, joka edelleen näkyy myös EU:n organisaatiossa ja viranomaisten työnjaossa.

Kun asiakirjojen keskustelu kansalaisuudesta on kaiken kaikkiaan kevyttä, kulttuurin painoarvo siinä korostuu. Kansalaisuuden kulttuurisuutta painotetaan niin paljon, että kansalaisuuden poliittisuus jää lähes huomiotta. Kulttuuriasiakirjoissa tämä tuntuu ymmärrettävältä painotukselta, mutta kansalaisuusasiakirjoissa olisi odottanut poliittisten aspektien näkyvyyttä. Kansalaisuuden ja kulttuurin yhteys on kuitenkin monimutkainen, ja kansalaisuuden kulttuuriset aspektit voivat olla poliittisia siinä missä mitkä tahansa muutkin aspektit.

Kansalaisuus ja kulttuuri esitetään vastauksena samoihin kysymyksiin, jotka koskevat EU-yhteisön rakentamista, identiteettiä ja legitimaatiota, hallinnan laajentamista sekä kansalaisten ja EU:n välistä suhdetta ja sen lähentämistä. Vaikka kulttuuriohjelmat kos-

kevat asioita, joille on tyypillistä luovuus, kontingenttisuus ja mahdollisuus muutokseen, asiakirjoissa kulttuuria ei nähdä kansalaisten resurssina, vaikutuskanavana tai emansipojjana, vaan keinona tuottaa kulttuurista EU-yhteisöä ja jäseniä siihen.

Kansalaisuus ja kulttuuri liitetään sekä kansalaisuus- että kulttuuriasiakirjoissa yhteen tavalla, joka muistuttaa kansallisvaltioiden rakentamista: kulttuuria käytetään hallinnan välineenä yhteisöllisen ja yksilöllisen identiteetin tuottamiseen ja yhteisön rakentamiseen sekä kansalaisten liittämiseen yhteisöön. Tiivis yhteys kulttuuriin saa unionikansalaisuuden näyttämään 'kansallisuudelta' ja tuottaa myös 'kansallisvaltiomaista' käsitystä Euroopan unionista. Kansalainen-käsitettä käytetään aineistoni asiakirjoissa adjektiivinkaltaisesti, jolloin olla kansalainen merkitsee niissä olla tietynlainen, erityisesti eurooppalainen. Varsinkin identiteettikeskusteluissa unionikansalaisuus on pikemminkin ominaisuus ja määre kuin toimijuutta tai resursseja siihen. Tällaisena eurooppalaisuutena ja EU-yhteisön jäsenyytenä määritelty unionikansalaisuus ei merkitse selaista murrosta kansallisvaltiokansalaisuuteen kuin unionikansalaisuutta postnationaalisenä kansalaisuutena tulkitsevassa kirjallisuudessa on ehdotettu. Kansalaisuuden siirtäminen uuteen ja monikansalliseen kontekstiin ei siis tässä aineistossa väljennä kansalaisuuden ja kulttuurin suhdetta.

Kulttuurista keskustellaan asiakirjoissa yhtenäisyyden ja moninaisuuden välillä tasapainoillen. Moninaisuuden suojelu nähdään niissä tärkeänä, mutta niistä voidaan lukea esiin myös pyrkimyksiä säännellä moninaisuutta. Osallistumiskeskusteluissa moninaisuutta pyritään hallitsemaan rajoittamalla osallistujia ja osallistumisen muotoja ja areenoita ja vaikenemalla monista. Oikeuskeskusteluissa liikkumisvapaudet ja niiden rajoittaminen liittyvät pyrkimyksiin hallita moninaisuutta rakentamalla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta. Identiteettikeskusteluissa moninaisuutta pyritään hallitsemaan muotoilemalla eurooppalaista kulttuuri-identiteettiä ja keskittämällä huomio territoriaaliseen moninaisuuteen ja järjestämällä sitä.

EU:n kulttuuriohjelmia koskevissa asiakirjoissa moninaisuus tunnustetaan ja sitä pyritään vahvistamaan, sillä niissä huomataan, että kaikilla ei ole samoja mahdollisuuksia osallistua kulttuuriin, ja kulttuurin saavutettavuus asetetaan tavoitteeksi. Kansalaisuusasiakirjoissa keskustelua moninaisuuden vaikutusten tasaamisesta on vähemmän. Moninaisuutta huomioivia poikkeuksia ovat Alueiden komitean alue- ja paikallistasoja painottavat lausunnot (numero 1 kuviossa 1) sekä Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelma, jossa eroihin ja ristiriitojen mahdollisuuteen viitataan asetettaessa tavoitteeksi syrjinnän torjunta ja uskontojen ja kulttuurien välinen dialogi (numero 2 kuviossa 1). Kulttuurista puhutaan asiakirjoissa partikulaarisemmin, kun taas kansalaisuudesta universaalisemmin. Koska kansalaisuus kuitenkin kytketään tiiviisti kulttuuriin, myös kansalaisuus määrittyy partikulaarisesti, ja voidaan siksi sijoittaa kulttuurin akselin yhtenäisyyttä korostavaan päähän (numero 3 kuviossa 1).

Koska demokratia vaatii moninaisuutta, Euroopan unionin kaltaisessa kulttuurisesti moninaisessa yhteisössä olisi tärkeää kehittää unionikansalaisuutta sitomatta sitä mihinkään kulttuuriseen yhteisöön tai valmiisiin kulttuurisiin määreisiin. Jos kansalaisuus ymmärretään oikeuksien ja velvollisuuksien käytännöiksi, osallistumiseksi vallankäyttöön ja poliittiseksi identiteetiksi poliittisen yhteisön jäsenenä, ei välttämättä tarvita esipoliittista yhteisöä yhteisine kulttuuritaustoineen. Kansalaisten välisen yhteenkuuluvuuden ei tarvitse perustua jaettuun kulttuuriin vaan toimimiseen kansalaisina yhteisössä.

## **Unionikansalaisuus ja valta**

EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmia koskevissa asiakirjoissa unionikansalaisuutta ei kytketä demokratiaan. Unionikansalaisuutta käytetään niissä kategoriana, jonka avulla voidaan vetää rajoja. Kansalaiset nähdään epätäydellisinä mutta hallinnon toimin kehityskelpoisina. Kaikki tämä kertoo siitä, että unionikansalaiset ym-

märretään pikemminkin hallinnan kohteiksi kuin vallankäyttäjiksi (numero 3 kuviossa 1). Asiakirjoissa kansalaisuus näyttäytyy kansalaisten nimeämisenä ja kategorisointina ja sitä rakennetaan asemaksi, jonka kautta viranomaiset voivat kohdistaa valtaa kansalaisiin. Kansalaisuus ja kulttuuri näyttäytyvät ohjelma-asiakirjoissa keinoina säännellä kansalaisten suhteita yhteisöön ja toisiinsa moninaisuuden hallitsemiseksi.

Tällaisena hallinnon välineenä ymmärretty kansalaisuus näyttää muista organisaatioista lainatulta vallan teknologialta, jolla pyritään hallinnallistamaan kansalaisuutta, kulttuuria ja Eurooppaa. Kansalaisuus on kuitenkin hyvä esimerkki vallan kaksisuuntaisuudesta. Oikeudet, osallistuminen ja identiteetti ovat samanaikaisesti sekä kansalaisten vallan välineitä että kansalaisiin kohdistettua vallankäyttöä. Niillä voidaan sekä edistää kansalaisten vallankäyttöä että ohjata, kaventaa ja kontrolloida sitä. Subjektit voivat kieltäytyä ottamasta niitä asemia ja identiteettejä, joita heille erilaisia vallan kanavia pitkin tarjotaan. Tämä ilmenee erilaisina tekoina ja eitekoina, EU-politiikassa esimerkiksi alhaisena äänestysprosenttina Euroopan parlamentin vaaleissa ja vähäisenä kiinnostuksena esimerkiksi perustuslakia kohtaan. Vallan teknologioilla on siis rajansa. (Walters ja Haahr 2005, 87, 143.)

## ***Demokratia***

Euroopan unionia on syytetty demokratian puutteesta. Demokratiaavaje on aineistoni asiakirjojen kontekstina, mutta asiakirjoissa ei onnistuta muotoilemaan kansalaisten ja unionin suhdetta demokratiaavajetta korjaavalla tavalla. Kansalaisuuden demokraattisuutta voidaan pohtia kansalaisuuden koordinaatiston (Kuvio 1) avulla. Tällöin on otettava huomioon kansalaisuus sekä vallan akselilla että kulttuurin akselilla. Kansalaisilla täytyy olla vallankäytön mahdollistavia oikeuksia ja osallistumismahdollisuuksia (vallan akseli), minkä lisäksi demokratia edellyttää moninaisuutta (kulttuurin akseli). Molemmat yhdessä mahdollistavat kansalaisten identi-



fiotumisen niin, että he kokevat olevansa vallankäyttöön kykenevä demos. Eurooppalaisen demoksen puuttumista on pidetty ongelmana unionikansalaisuudelle. Unionikansalaisuuden perustaminen itsessään voidaan nähdä tapana tuottaa demosta ja esittää Euroopan unioni demokraattisena yhteisönä ja siten korjata demokratiavajetta. Pelkkä status ja nimeämisen akti eivät kuitenkaan riitä vahvistamaan demosta ja demokratiaa, sillä kansalaisuutta ja kulttuuria koskeissa asiakirjoissa unionikansalaisuutta ei kytketä demokratiaan.

Unionikansalaisuuden individualisoiminen ja privatisoiminen eivät vahvista sellaisen Euroopan-laajuisen julkisen sfäärin rakentamista, joka voisi edesauttaa EU-demoksen muodostumista. Kansalaisyhteiskuntaa ei asiakirjoissa esitetä sellaisena alustana, josta demokratia voisi kasvaa. Oikeudet liitetään demokratiaan vain muutamassa asiakirjassa, vaikka juuri niitä pidetään yhtenä demokratian kulmakivenä. Unionikansalaisen oikeuksista vain yksi eli äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa koskee suoranaisesti osallistumista EU:n hallintoon, ja tästä tarkastelemanasi asiakirjat lähes vaikenivat. Huomio keskitetään unionikansalaisuuden kulttuurisuuteen ja eurooppalaisuuteen tavalla, joka jättää demokraattisuuden varjoon. Moninaisuudesta keskustellaan epämääräisesti ja epäpoliittisesti, mikä ei ole omiaan edistämään demokratiaa moninaisessa Euroopan unionissa.

Unionikansalaisuus on alusta asti ollut hallinnollinen projekti, jota ei ole kehitetty kansalaisten aloitteiden ja vaatimusten pohjalta, vaan eliittivetoisesti ylhäältä alaspäin yhteisönrakennuksen ja integraation edistämisen edistämiseksi. Kansalaisuus- ja kulttuuri-ohjelmien retoriikassa tätä asetelmaa ei käännetä. Unionikansalaisuus ei näyttäydy asiakirjoissa niinkään kansalaisten vallankäytön lisäämisen kuin osallistamisen väylänä. Kansalaisia pyritään aktivoimaan ylhäältäpäin tarjoamalla osallistumisen paikkoja EU-ohjelmiin ja elementtejä eurooppalaisen identiteetin rakentamiseen sekä lisäämällä tietoisuutta unionikansalaisten oikeuksista, koska kansalaisten ei katsota riittävästi osallistuvan, käyttävän oikeuksiaan ja identifioituvan EU:n tasolla. Kansalaisten osaksi jää identifi-

oitua asiakirjoissa muotoiltuun kollektiiviseen kulttuuri-identiteettiin ja osallistua ohjelmien muotoilemissa rajoissa.

Kansalaisuuden raamittaminen, osallistaminen 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 kulttuuri- ja 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).

Euroopan unioni vasta muotoutumassa olevana yhteisönä ja kansalaisuus uutena statuksena siinä voisivat mahdollistaa uudenlaisia demokratian muotoja, mutta aineistoni asiakirjoissa 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. Aineistoni 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 kansalaisuusartiklaa demokratiavajeen peittelynä pikemminkin kuin sen ratkaisuna. Unionikansalaisuuden ja demokratian väliset vähäiset yhteydet paitsi epäpolitisivat unionikansalaisuutta myös heikentävät EU:n mahdollisuuksia toimia rauhan ja vakauden vahvistajana jäsenmaissa ja niiden välillä.

## **Rajanveto**

Unionikansalaisuudelle on annettu keskeinen sija Euroopan unionissa sisällyttämällä se perustamissopimukseen ja muihin tärkeisiin asiakirjoihin. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmia koskevissa asiakirjoissa kansalaisuus-käsitteen käyttö on kuitenkin epämääräistä ja epäpoliittista. Koska asiakirjoissa ei keskustella kansalaisuudesta kovin substantiaalisesti, kansalaisuuden sisältöä tärkeämmäksi nousee kansalaisuusstatuksen tai -kategorian olemassaolo sinänsä sekä se, miten sitä käytetään. Unionikansalaisuuden kategoria mahdollistaa vallankäytön rajanvedon kautta. Kansalaisuus-kategorian käyttö ja siihen liittyvät keskustelut liikkuvuudesta, eroista ja yhtenäisyydestä ovat rajanvetoa, jolla sekä tunnustetaan ulkoinen ja sisäinen moninaisuus että vedetään siihen rajoja.

Kansalaisuus-kategoria tarjoaa perusteen hallita sekä kategoriaan kuuluvia että siihen kuulumattomia, ja monia toimenpiteitä voidaan perustella kategorian nojalla. Ulkoisesti sitä voidaan käyttää unionikansalaisten erottamiseen niistä, joilla ei ole minkään EU:n jäsenmaan kansalaisuutta. Kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmissä noudatetaan perustamissopimusten rajanvetoa, jonka mukaan unionikansalaisuus kuuluu vain jäsenmaiden kansalaisille. Siten ohjelmatkin koskevat EU-maiden kansalaisia, paitsi silloin kun niihin on avattu osallistumismahdollisuus muille. Ei-unionikansalaisista niissä puhutaan hyvin vähän. Ulkopuolisiin toisiin viitataan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevassa keskustelussa, jossa kansalaisuus-kategoriaa ja sen oikeus-ulottuvuutta käytetään rajanvetoon ja moninaisuuden hallintaan liikkumisvapautta säädellessä.

Rajojen vetäminen 'meidän' ja 'heidän' väliin ei riitä, vaan tarvitaan "virittämistä" (Miller 1993) vahvistamaan yhteenkuuluvuutta. Euroopan unionissakaan ei riitä, että Maastrichtin sopimuksessa listataan kansalaisten oikeuksia ja vedetään rajoja kansalaisten ja ei-kansalaisten välille. Tarvitaan jatkuvaa määrittelyä, jotta voidaan kertoa millaisia nuo sopimuksessa luodut kansalaiset ovat ja miten he toimivat. Tällaista virittävää määrittelyvaltaa käytetään kaikkia

kansalaisuuden ulottuvuuksia koskevissa keskusteluissa. Keskustelu ei-kansalaisista on niissä vähäistä, mutta rajoja toisia vastaan pystytetään sen sijaan määrittelemällä 'meitä' unionikansalaisuus-käsitteen avulla. Tällaisella moninaisuuden hallinnalla ja koheesi-on tuottamisella kansalaisia pyritään myös 'virittämään' integraati-on tukijoiksi ja EU-yhteisön jäseniksi, sillä yhteisöä ei voi olla ilman jäseniä.

Kansalaisuus-kategorian tärkeä sisäinen funktio onkin EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa yhteenkuuluvuudentunteen tuottaminen. Kansalainen-termiä käytetään niissä asemana ja nimenä, jolla kansalaisia puhutellaan. Yhteisellä asemalla ja nimellä jo voidaan pyrkiä luomaan yhteenkuuluvuudentunnetta niiden keskuudessa, joita ne koskevat. Tämän lisäksi yhteenkuuluvuutta voidaan pyrkiä tuottamaan määrittelemällä unionikansalaisia sopivilla tekijöillä ja korostamalla näiden määreiden yhteisyyttä. Uhkien ja vastustajien luominen asiakirjoissa on implisiittistä, ja päällimmäisenä on puhe 'meistä kaikista yhdessä'. Tällaisissa sisäisissä rajanvedoissa on kyse sisäisen moninaisuuden hallinnasta.

Kysymys rajoista ja moninaisuuden hallinnasta nostetaan esiin Perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelman tavoitteissa, jotka koskevat uskontojen ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämistä sekä juutalaisvastaisuuden, rasismin ja muukalaisvihan torjumista. Rajoja vedetään asiakirjoissa myös järjestämällä territoriaalisia tasoja. Koska EU-taso korostuu niin osallistumista, oikeuksia kuin identiteettiäkin koskevissa keskusteluissa, voidaan ajatella, että implisiittisiä toisia ovat asiakirjoissa alueelliset ja paikalliset tasot ja ehkä varsinkin jäsenvaltiotasot. Sisäistä rajanvetoa on myös osallistumismahdollisuuksien avaaminen ja rajaaminen sekä se, että asiakirjoissa osallistumaan kutsutaan jo valmiiksi aktiivisia. Aktiivisina representoitujen unionikansalaisten implisiittisiksi toisiksi asettuvat passiiviset ja ne, jotka eivät voi tai halua tunnistaa itseään unionikansalaisina.

Kansalaisuuden ja kulttuurin avulla voidaan vetää rajoja kulttuurisesti moninaisessa ja hallinnollisesti monitasoisessa yhteisössä. Rajanvetojen tekemiseksi riittää, että nimetään kategoria ja ve-

detään sen rajat ja sitten uusinnetaan kategoriaa ja sen rajoja. Kategorian sisällöstä ei välttämättä tarvitse puhua. Kun asia on nimetty ja määritelty, sitä on helpompi hallita. Kansalaisuuteen ja kulttuuriin liittyvän nimeämisen, luokittelun ja määrittelyn kautta pyritään luomaan järjestystä ja yhtenäisyyttä moninaisuuteen sekä rakentamaan yhteisöä.

### ***Epätäydellisyys***

Euroopan unionin kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoista välittyy käsitys epätäydellisistä kansalaisista. Epätäydellisyys koskee kaikkia kolmea analysoimaani kansalaisuuden ulottuvuutta: asiakirjoissa harmitellaan sitä, että kansalaiset eivät osallistu riittävästi EU:n rakentamiseen eivätkä toimi riittävän eurooppalaisella skaalalla, etteivät he ole tarpeeksi tietoisia oikeuksistaan unionikansalaisina eivätkä identifioitu riittävästi 'Eurooppaan'. 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.

Unionikansalaisten esittäminen epätäydellisinä voidaan tulkitta problematisoinniksi, joka kertoo jotain niistä vallan rationaliteeteista ja teknologioista, joiden kautta asiakirjoissa pyritään hallitsemaan kansalaisuutta ja kulttuuria. Se että kansalaiset nähdään asiakirjoissa epätäydellisinä mutta kehityskelpoisina mahdollistaa hallitsemisen. Kansalaisten riittämätön unionikansalaisuus on asiakirjoissa muodostettu ongelmaksi, jonka suhteen on tarpeellista ja oikeutettua toimia. Peter Miller ja Nicolas Rose (2008, 14–15; Dean 1999, 22, 27–28) kuvaavat problematisointia prosessina, jossa ongelmasta vastuutetaan jotakin yksilöllisen tai kollektiivisen käyttäytymisen aspektia, joka tuomitaan vaaralliseksi, vahingolliseksi

si, tuottamattomaksi, tehottomaksi tai riittämättömäksi suhteessa vaikkapa terveyden, onnellisuuden tai tyytyväisyyden ideaalitasoon. Asiakirjoissa unionikansalaisuuden nykytila määritellään riittämättömäksi suhteessa integraation etenemisen ideaalitasoon. Se on riittämätön, koska kansalaiset eivät riittävästi tunnista itseään unionikansalaisiksi eivätkä ole omaksuneet siihen liitettyjä identiteettejä, osallistumisen tapoja ja oikeuksia – eivät siis näe itseään sellaisina, kuin kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmissä heidät haluttaisiin nähdä.

Miller ja Rose (2008, 15) jatkavat, että ongelmalliseksi tuomittu käytös pitää vielä tehdä vastaanottavaiseksi 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. Myös Euroopan unionin kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoista välittyy näkemys, että 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 kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmiä. Niiden kautta kansalaisia rohkaistaan tulemaan 'eurooppalaisemmiksi' tarjoamalla foorumeja 'eurooppalaiselle' toiminnalle EU-tasolla ja mahdollisuuksia oppia lisää kulttuuriperinnöstä, arvoista ja muiden unionikansalaisten kulttuureista. Toiveena on myös tehdä heistä aiempaa 'kansalaisempia' lisäämällä heidän tietoisuuttaan unionikansalaisuudesta ja Euroopan unionista ja sen toimielimistä. Yksi epätäydellisyyteen 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.

Asiakirjoissa unionikansalaisuuden ongelmat on sijoitettu yksilötasolle: ongelmana on kansalaisten riittämätön tietoisuus omasta unionikansalaisuudestaan. Esimerkiksi demokratiavajeeseen ja

etäisyysongelmaan etsitään syytä kansalaisista ja heidän suhteestaan EU:iin, mutta ei EU:sta itsestään. Myös ongelman ratkaisukeinot kohdistuvat kansalaisiin itseensä, kun kansalaisille tarjotaan tietoa ja mahdollisuuksia osallistumiseen ja yhteistyöhön ja kannustusta liikkuvuuteen. Tällainen epätäydellisyiden tuottaminen on esimerkki sellaisesta hallintamentaliteetista, 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. Asiakirjoissa käytetään myös kulttuuria samaan tapaan hallinnallisen väliintulon keinona ja moraalien, tapojen ja käytöskoodien sääntelyä (Bennett 1992, 26).

Kansalaisten esittäminen epätäydellisinä ja kansalaisuuden täydentämiskeinojen sijoittaminen enimmäkseen yksilötasolle ja yksityiseen sfääriin viittaa siihen, että kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa on pikemminkin kyse hyvän kansalaisen muokkaamisesta kuin kansalaisuuden edistämisestä. Yhteistoiminnan 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 ja Norman 1994, 360). Tällaiset näkemykset kansalaisuudesta ovat tyypillisiä kansalaisten kasvatukseen ja aktivointiin tähtääville projekteille, joita järjestetään hallinnon eri tasoilla. Ne muistuttavat kommunitaristisia käsityksiä kansalaisuudesta yhdessä toimimisena ja yhteisön rakentamisesta henkilökohtaisten suhteiden varaan. Asiakirjoissa ei eksplisiittisesti aktivoita 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.

Näkemykset unionikansalaisista epätäydellisinä muistuttaa sitä huolta, jota kansalaisista on eri yhteyksissä kannettu jo 1970-luvulta lähtien. On huolehdittu privatisoitumisesta, passivoitumisesta, politiikasta vieraantumisesta, luottamuksen murenemisestä, fragmentoitumisesta ja yhteisöllisyyden heikkenemisestä. Asiakirjoissa näihin huoliin ei eksplisiittisesti tartuta, mutta niiden kansalaisuuden muotoilu muistuttaa kommunitaristien vastauksia näihin kysymyksiin.

### ***Unionikansalaisuus hallinnan kanavana***

Kansalaisuus-kategorian irrottaminen demokratiasta ja sen käyttäminen rajanvetoon ja epätäydellisyyden tuottamiseen ovat esimerkkejä siitä, kuinka unionikansalaisuutta käytetään aineistoni asiakirjoissa hallinnan kanavana. Unionikansalaisuuden ymmärtämisestä hallinnan kanavaksi kertoo lisäksi se, että kansalaisuudesta puhutaan EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa toimintasektorina, esimerkiksi ”aktiivisen kansalaisuuden alana”, ja myös kulttuuri käsitteellistetään politiikkalohkona. Kun sellaiset monitahoiset asiat kuin kansalaisuus ja kulttuuri pelkistetään kentäksi tai sektoriksi, ne hallinnallistuvat ja epäpolitisoituvat, ja niitä voidaan käyttää hallintaan. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa ne näyttävät hallintaan, jossa käytetään hyväksi tietoa, vapautta ja yhteisöä.

Muodostamalla kansalaisuussektori ja kulttuurisektori voidaan tehdä näkyväksi halutunlaisia käsityksiä siitä, mitä on kansalaisuus, mitä kulttuuri ja mitä Eurooppa, ja luoda niitä koskevaa tietoa ja sääntelyn viitekehyksiä. Näin Euroopan unioni esitetään sellaisena hallintoyhteisönä, jolla on toimivaltaa kansalaisuus- ja kulttuuriasioissa, ja luodaan mahdollisuuksia ja sopivia ehtoja Euroopan hallinnalle. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmissa tällaista tiedon kautta hallintaa on nähtävissä niin osallistumista, oikeuksia kuin identiteettiäkin koskevilla keskusteluilla.



EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmia koskevat asiakirjat eivät asemansa vuoksi voi antaa kansalaisille sitovia määräyksiä, vaan niillä hallinnoidaan ihmisiä ja ihmisten toimintaa lakeja 'pehmeämmin', *vapauden* kautta. Oikeuskeskusteluissa hallintaa kannavoidsaan konkreettisesti liikkumisvapauden kautta. Osallistumista koskevissa keskusteluissa kannustetaan kansalaisia tulemaan mukaan integraatioon. Myös identiteettien rakentamista koskeva hallinta on hallittujen vapautteen ja itsesääntelyyn pohjautuvaa hallitsemista. Vapaus on kuitenkin hyvin säänneltyä: osallistumista, oikeuksia ja identiteettiä määritellään kapeasti ja toimija on teksteissä EU eikä kansalainen. Vapauden sääntelyä on myös se, että velvollisuuksista ei keskustella eksplisiittisesti, vaan kansalaisia implisiittisesti velvoitetaan tunnistamaan itsensä unionikansalaisina, osallistumaan jäsenvaltioiden rajat ylittävään toimintaan ja identifioitumaan 'Eurooppaan'. Tätä voi tulkita kansalaisten vastuullistamisena integraation etenemisestä – kuitenkin vapaaehtoisuuden pohjalta.

Kansalaisuuden käsittäminen kulttuurisena jakamisena ja yhteisön rakentamisena korostaa unionikansalaisille tarjottua paikkaa vallan kohteena. Kun kansalaisten osallistuminen ja identiteetti kytketään uusien yhteisöjen synnyttämiseen ohjelmien puitteissa sekä EU-yhteisön rakentamiseen, moninaisuutta pyritään hallitsemaan tavoilla, jotka muistuttavat *yhteisöjen* kautta hallintaa.

Jos unionikansalaisuudesta ei keskustella EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa demokratiaa vahvistavana ja ihmisten vallankäyttöä lisäävänä asemana, voidaan kysyä, kuinka onnistunut unionikansalaisuus on nimityksenä ja politiikkana näiden asiakirjojen valossa. Vaikka kansalaisuudella niin tutkimusaineistossani kuin monissa muissakin nykykeskusteluissa tarkoitetaan mitä moninai- simpia asioita, joiden yhteys demokratiaan on ohentunut, ja vaikka kansalaisuus itsessäänkin on myös kansalaiseen kohdistuvan hallinnan muoto, ei mielestäni silti ole tarpeen kehittää sellaista teoriaa kansalaisuudesta, jossa kansalaisuus määriteltäisiin irrallaan demokratiasta ja kansalaisten vallankäytöstä. Sen sijaan voitaisiin har- kitta uutta nimeä, jolla kutsuttaisiin hallinnan kohteita silloin, kun

heitä ei nähdä vallankäyttäjinä. Oma ehdokkaani kansalaisen uudelleennimeämiskilpailussa voisi olla kanssalainen, joka sisältyi suomen kielen kansalaisuussanastoon 1700-luvulla (Stenius 2003, 312–314). Valtio-opin perusopinnoissa kuulemani sana tuntui silloin erikoiselta, mutta vaikuttaakin vuosituhannenvaihteen EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjojen valossa yllättävän osuvalta. Yli parinsadan vuoden takainen kanssalainen vastaisi asiakirjojen unionikansalaisuutta, jossa painotetaan pikemminkin yhdessäoloa ja yhdessä tekemistä kuin päätöksentekoa ja vallankäyttöä. Toisaalta nimitys kylläkin peittäisi unionikansalaisuuden käyttöä luokittelun ja rajanvedon välineenä.

## **Kansalaisuuden ja kulttuurin territorialisointi**

Kansalaisuuden ja kulttuurin territorialisointi EU-asiakirjoissa on osa niiden käyttöä moninaisuuden hallinnassa. Tila on perustavanlaatuisista kaikessa vallankäytössä, toteaa Michel Foucault (2000, 361). John Allenin (2008, 1613) mukaan spatiaalisuus on aktiivinen osa vallankäyttöä ja valta on hänen mielestään aina spatiaalista. Engin Isin (2002, 49) huomauttaa, että tila on aktiivisesti mukana poliittiseksi tulemisen prosesseissa ihmisten ja ryhmien toimissa tilan kautta ja sen suhteen. Vaikka hallinta Foucault'n (1991, 93, 102; katso myös Walters ja Haahr 2005, 108) mukaan onkin siirtynyt alueesta väestöön jo 1500-luvulla, alue on kuitenkin yhä tärkeää hallinnassa, sillä väestöä hallitaan usein 'alueen nimissä'. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa on kaiken aikaa kysymys tilan suhteen toimimisesta: mitä tehdä Euroopalle, Euroopalla ja Euroopassa ja miten suhtautua muihin territoriaalsiin tasoihin sekä miten Eurooppa metaforisena tilana mahdollistaa ja rajoittaa 'Euroopan nimissä' harjoitettua vallankäyttöä.

Se että Euroopan unioni on territoriaalisen integraation projekti, näkyy EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa siten, että kansalaisuudesta ja kulttuurista keskusteltaessa käytetään territoriaalisia kehystyksiä ja metaforia. Selkeitä esimerkkejä aineistossa esiinty-

vistä tilan representaatioista ovat kansalaisten Eurooppa (osallistumisluvussa), vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue (oikeusluvussa) sekä eurooppalainen kulttuurialue ja Euroopan kulttuuripääkaupunki (identiteettiluvussa). Näitä aluekonstruktioita käytetään kansalaisuuden ja kulttuurin territorialisointiin ja EU-yhteisön rakentamiseen. Myös kansalaisuutta ja kulttuuria koskevaa rajanvetoa voidaan tulkita territoriaalisuutta hyödyntävänä hallintana.

Niin kansalaisuus kaikkine ulottuvuuksineen kuin kulttuurikin määritellään asiakirjoissa ennen kaikkea eurooppalaiseksi, mikä peittää muut mahdolliset määrittelyt lähes kokonaan. Niistä molemmista puhutaan asiakirjoissa territoriaalisin metaforin, joista kahta käsitelen tässä alaluvussa. Ensin tarkastelen kansalaisuuden ja kulttuurin käyttöä pyrkimyksenä ”lähentää” kansalaisia toisiinsa ja Euroopan unioniin. Kansalaisten ”tuominen lähemmäs” on spatioaalinen metafora, jolla kerrotaan jotain kansalaisten ja EU:n ‘sijainnista’ ja niiden välisestä ‘välimatkasta’. Toinen esimerkki kansalaisuuteen ja kulttuuriin kytketyistä territoriaalisista metaforista on ”taso”. Asiakirjoissa kansalaisuus ja kulttuuri sijoitetaan ensimmäiseen eurooppalaiselle tasolle, kun taas paikallinen, alueellinen, kansallinen ja globaali kerros jäävät sivurooliin. Näitä eri tasoihin liittyviä keskusteluja tarkastelen samankeskisistä ympyröistä muodostuvana kehämallina, jonka kautta analysoin territoriaalisuuteen liittyvää vallankäyttöä asiakirjojen kansalaisuus- ja kulttuurikeskusteluissa.

### ***Lähentäminen***

Tärkein unionikansalaisuudelle annettu merkitys asiakirjoissa on pyrkimys tuoda kansalaisia ”lähemmäs” niin Euroopan unionia kuin toisiaankin. Kansalaisuuden epätäydellisyys, jota käsitte-  
lin edellä, territorialisoidaan EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa välimatkaongelmaksi: kansalaisten katsotaan olevan liian kaukana Euroopan unionista ja toisistaan. Ongelmia ei löydetä EU-instituutioista itsestään, vaan kansalaisista ja heidän suhtees-

taan unioniin, eli kansalaisten ja EU:n väliltä. Lähentämisspyrkimys on osa kansalaisten ja EU:n välisen suhteen sääntelyä. Etäisyyden tunteen rationalisointi ongelmaksi ja sen ratkaisuyritykset ovat luettavissa aineistoni asiakirjoissa niin osallistumista, oikeuksia kuin identiteettiä koskevista keskusteluista.

Pohdinta kansalaisten etäisyydestä sisältää jo lähentämisspyrkimyksiä, ja asiakirjojen kansalaisuus- ja kulttuurikeskusteluja voidaan tulkita läheisyyden teknologiana (Walters ja Haahr 2005, 76–78). Etäisyys on asiakirjoissa konstruoitu ongelmaksi, joka vaatii ja oikeuttaa niissä ehdotettuja toimenpiteitä. Aineistossa toistellaan 1970-luvulla esiin nostettuja ajatuksia siitä, että kansalaisuuden ja kulttuurin kautta kansalaisia voidaan lähentää toisiinsa ja etäiseksi koettuun Euroopan integraatioon.

*Unionikansalaisuus* itsessään on aineistoni asiakirjoissa yksi ratkaisu etäisyysongelmaan. Unionikansalaisuudella luodaan erityinen ja aiempaa välittömämpi suhde ihmisten ja EU:n välille ohi jäsenvaltioiden. Unionikansalainen on jäsenvaltioiden kansalaisille annettu oma nimi, jolla heitä voidaan puhutella suoraan. Unionikansalaisuus politiikkalohkona siihen sisältyvine kansalaisuusohjelmineen on osa lähentämisspyrkimyksiä. Kansalaisuuden rakentamisessa eri lähentämiskeinot yhdistyvät: kulttuuria, ohjelmissa toimimista ja tietoa käytetään kaikkia myös unionikansalaisuuden tuottamiseen.

Sekä kansalaisuus- että kulttuuriasiakirjoissa *kulttuuri* esitetään asiana, jonka avulla kansalaisia voidaan lähentää toisiinsa ja Euroopan unioniin. Ajatus pohjautuu 1980-luvulla vahvistuneeseen oivallukseen, että kulttuurin avulla kansalaisten ja silloisen EY:n välistä etäisyyttä voidaan lyhentää. EU:n kulttuuripolitiikan kehittäminen on seurausta tästä, ja koko politiikkalohko voidaan nähdä vastauksena etäisyysongelmaan. Olennaista on, että niin kulttuuriin kuin kansalaisuuteenkin liitetään määre 'eurooppalainen'. Näin tehdään tutuksi ajatusta eurooppalaisista kulttuurin ja kansalaisuuden sfääreistä osallistumisen ja identifioitumisen kanavina, joiden välityksellä kansalaiset voivat 'lähentyä' toisiinsa ja Euroopan unioniin. Eurooppalaiseksi määritellyn kulttuuri-identiteetin

tuottaminen unionikansalaisuuden keskeisenä ulottuvuutena on osa läheisyyden teknologiaa.

Clive Barnettin (2001, 412) mielestä Maastrichtin sopimuksen myötä tapahtui muutos siinä, miten kulttuurilla voidaan lähentää ihmisiä EU:n toimielimiin. Aiemmin kulttuuri ymmärrettiin lähinnä symbolisesti ja eurooppalaisen identiteetin osatekijänä. Sopimuksesta lähtien kulttuuri on ymmärretty ”hallinnallisemmin” ja ihmisiä lähennetään kulttuurin kautta osallistamalla heitä tarkasti määriteltäviin käytäntöihin. Kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa kulttuuria käytetään lähentämiseen molemmilla Barnettin mainitsemilla tavoilla. Erityisesti identiteettikeskusteluissa kulttuuri ymmärretään symbolisesti, ja sekä kansalaisuusohjelmista että kulttuuriohjelmista myönnetään tukea ”vertauskuvallisiin” hankkeisiin, joilla pyritään levittämään tietoa ja tietoisuutta. Toisaalta ohjelmien puitteissa tuetaan myös pitkäkestoisempaa kansalaisten välistä yhteistoimintaa, mitä painotetaan varsinkin osallistumiskeskusteluissa. Kansalaisten paikkoja ja toiminnan tapoja määritellään ohjelmisissa tarkasti.

Lähentämisen keinoja ovat kansalaisuus- ja kulttuuri*ohjelmat*, joiden avainsanoja ovat yhteistyö ja yhteenkuuluvuudentunteen luominen. Unionikansalaisia pyritään osallistamaan kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmiin ja saamaan heitä niiden kautta kosketuksiin toistensa kanssa. Lähentämistä on myös puhe osallistumisesta ”suoraan integraatioon”. Myös oikeuskeskustelujen liikkuvuuspainotukset voidaan tulkita kannustuksena (taloudelliseen) yhteistoimintaan ja jäsenvaltioiden rajat ylittävään yhteistyöhön arjen käytäntöjen tasolla. Ohjelmien kautta pyritään siis luomaan horisontaalisia tiloja kansalaisten välille tarjoamalla mahdollisuuksia verkostoitumiseen ja yhteistyöhön. EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa puhutaan myös vertikaalisesta lähentämisestä kansalaisten ja toimielinten välillä, mutta unionikansalaisten osallistumista päätöksentekoon ei silti painoteta. Cris Shore ja Susan Wright (1997, 29) huomauttavatkin, että politiikkaohjelmat saattavat toimia välineenä, joka etäännyttää toisistaan politiikantekijät ja politiikan aiottu kohteet. Kun joku toimintalinja määritellään ’viralliseksi politi-

kaksi’, päätöksenteosta tulee yleisempää, persoonattomampaa, byrokraattisempaa ja anonyymimpää. Päätösten tekijöiden identiteetti peittyi ja politiikkaohjelmien avulla subjektiiviset ja ideologiset päämäärät voidaan pukea rationaalisten, kollektiivisten ja univertsaaleiden tavoitteiden valeskuun. (Shore ja Wright 1997, 11.)

Keskeisenä ratkaisuna välimatkaongelmaan tarjotaan *tietoa*. Asiakirjoissa katsotaan, että EU:n ja ihmisten välisessä suhteessa on ennen kaikkea kyse tiedosta ja sen puutteesta ja että ihmiset kokevat EU:n etäisenä koska eivät tiedä siitä tarpeeksi. EU-asiakirjojen kansalainen on henkilö, joka taitaa saman kielen, tiedon ja sanastot kuin EU-byrokraatit, ja muut puolestaan ovat toistaiseksi vielä epätäydellisiä unionikansalaisia, joita voidaan tiedotuksen avulla kehittää. Tieto ei kuitenkaan tunnu riittävältä vastaukselta etäisyysongelmaan ja kansalaisten ’epätäydellisyyteen’ ja näihin liittyviin demokratiavajeeseen ja legitimitiikkikriisiin.

Pyrkimyksiä tuoda kansalaisia lähemmäs Euroopan unionia ja toisiaan voidaan tulkita kaukaa hallinnan muotoina. Peter Miller ja Nicolas Rose (2008, 16; Rose 1999a, 49–50) käyttävät käsitettä ”government at a distance” kuvaamaan sellaista hallintaa, jossa vallan käyttäjinä ovat valtion sijaan useat auktoriteetit, kuten lääkärin, vanhemmat tai sosiaalityöntekijät. Näiden auktoriteettien toiminta on hallintaa välimatkan päästä, sillä heidän käyttämänsä hallinnan teknologiat linkittävät kaukaisten paikkojen asiantuntijojen keskuksen asiantuntijoiden kaskulointeihin (Rose 1999a, 50). Kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmat ovat välineitä, joiden kautta EU-hallintaa levitetään jäsenmaihin ja kansalaisten keskuuteen. Ohjelmiin liittyvät lomakkeet, raportointikäytännöt ja muut standardoinnin muodot muotoilevat kansalaisten toimintaa samaan suuntaan erilaisissa paikallisissa konteksteissa ja välittävät osallistujille haluttunlaisia käsityksiä kansalaisuudesta ja kulttuurista sekä Euroopan unionista ja Euroopasta. Nämä muotoilut ja käsitykset otetaan vastaan eri tavoin eivätkä toimijat koskaan omaksu niitä sellaisinaan. Joka tapauksessa etäisyys on yksi politiikan kannalta kiinnostava tilan ulottuvuus, joka vaikuttaa monensuuntaisiin valtasuhteisiin erilaisten toimijoiden välillä.

Unionikansalaisuuden, kulttuurin, ohjelmien ja tiedon kautta pyritään saamaan aikaan tunnetta samaan yhteisöön kuulumisesta. Kaikki lähentämisen tavat voidaan nähdä myös Euroopan unionin ja integraation legitimaationa. Nämä keinot eivät kuitenkaan riitä vahvistamaan demokraattista legitimitettä tilanteessa, jossa euroalueen kriisi koettelee EU:n legitimaatiota entisestään, sillä ne eivät juurikaan kosketa EU:n demokraattisuutta.

Vaikka lähentämispyrkimyksiä voidaan pitää myönteisinä kansalaisten yhteistoiminnan lisääjinä ja kansalaisten osallisuuden vahvistajina, ne voidaan nähdä myös demokratian kannalta ristiriitaisina. Jos kansalainen kokee hallinnon läheiseksi, kynnys osallistua vallankäyttöön voi olla matalampi, mutta toisaalta demokratia edellyttää myös tiettyä etäisyyttä. Jos kansalaisuus nähdään lähentämisenä ja kansalaisuuden ulottuvuudet pelkäävät kansalaisten ja EU:n suhteen rakennuspaloina, pyrkimyksenä voi olla vain ohjelmoida kansalaisia integraation tukijoiksi ja saada heidän resurssinsa sen käyttöön. Tällaisessa lähentämisessä kriittinen etäisyys uhkaa kadota. Jos kaikki ovat samalla puolella, ei voida puhua enää demokratiasta. Erot ovat välttämättömiä demokratialle, ja lähentäminen voikin olla kuoliaaksi syleilemistä.

### ***Territoriaaliset tasot ja kehämalli***

Kansalaisuuden ja kulttuurin territorialisointi *eurooppalaiseksi* näkyy asiakirjoissa niin identiteettiä, oikeuksia kuin osallistumista koskevissa keskusteluissa. Osallistuminen kontekstualisoidaan EU-ohjelmiin, integraatioprosessiin ja Euroopan unionin rakentamiseen. Oikeuskeskustelut painottuvat liikkumisvapauksiin EU-alueen sisällä. Identiteettiä rakennetaan eurooppalaiseksi määritellyllä kulttuurilla. Eurooppa on se paikka, johon sekä toiminta että tunteet suhteutetaan. Vaikka toiminnan sijoittaminen EU-tasolle tuntuu itsestäänselvyydeltä, on hyvä muistaa, että niin kansalaisuutta kuin kulttuuriakin voitaisiin edistää yhtä hyvin ellei pareminkin muilla tasoilla paikallisesta alkaen. Eurooppa-tason painot-

taminen ja territoriaalisuuden korostaminen muiden aspektien kustannuksella luo käsitystä unionikansalaisuudesta, joka hahmottuu kansallisuuden kaltaisena eurooppalaisuutena. Kyse ei siis ole yhden kansalaisuusohjelman nimessäkin mainitusta aktiivisen kansalaisuuden rakentamisesta, vaan EU-jäsenyyden tuottamisesta.

Hallinta on hallittavien paikkojen tekemistä. Väestön, kansantalouden, yrityksen, perheen, lapsen tai jopa itsen hallinta tulee mahdolliseksi vain diskursiivisten mekanismien kautta, jotka esittävät hallittavan alueen käsitettävänä kenttänä, jolla on spesifioitavat rajat ja tietyt ominaispiirteet ja jonka komponentit linkittyvät toisiinsa enemmän tai vähemmän systemaattisella tavalla (Rose 1999a, 31). Euroopan unionin kansalaisuuspolitiikan ja kulttuuripolitiikan perustaminen on kansalaisuuden ja kulttuurin 'territorialisointia', 'siirtämistä Eurooppaan'. Niitä koskevissa asiakirjoissa Euroopasta pyritään tekemään hallittavaa paikkaa, ja osa näitä pyrkimyksiä on kansalaisuuden ja kulttuurin territorialisointi eurooppalaisiksi. Asiakirjoissa kuvitellaan ja organisoidaan ylikansallista tilaa nimitä Eurooppa määrittelemällä eurooppalaiseksi kansalaisuuden ja kulttuurin lisäksi paljon muutakin, esimerkiksi talous, yhteiskuntamalli tai poliittinen kehitys.

Tila voi olla samaan aikaan sekä territoriaalinen että ei-territoriaalinen, ja siten asiakirjojen "Eurooppa" voidaan ymmärtää abstraktina, mentaalisenä, kuviteltuna tilana, jolla kuitenkin viitataan territoriaaliseen tilaan. Asiakirjoissa Eurooppa esitetään kulttuurisena, kansalaisille relevanttina paikkana ja yhteisönä. Kansalaisuuden ja kulttuurin territorialisointi eurooppalaiseksi on siis osa lähentämisspyrkimyksiä ja yhteisönrakennusta. Tätä kuviteltua Eurooppa-tilaa käytetään hyväksi kun pyritään tekemään 'Euroopasta' ja 'eurooppalaisista' hallittavia.

Varsinkin Alueiden komitean asiakirjoissa keskustellaan myös *alue- ja paikallistasosta*. Nämäkään tasot eivät ole selvärajaisia, vaan alueelliset ja paikalliset yhteisöt voivat toimia yhden tai raja-alueilla useamman valtion sisällä ja tiiviissä vuorovaikutuksessa valtioiden kanssa. Paikkakunnat ja alueet muodostavat myös verkostoja toisten alueiden ja paikkakuntien kanssa valtiorajat ylit-



täen. Paikallisuus näkyy kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa eksplisiittisesti ystävyyskaupunkihankkeita ja Euroopan kulttuuripääkaupunkihankkeita koskevissa asiakirjakeskusteluissa. Alueiden Eurooppa on aluekonstruktio, joka yleistyi sloganina 1990-luvulla. Euroopan unionin myötä varsinkin alueellisia yhteisöjä on alettu korostaa itsenäisinä toimijoina entistä enemmän, ja monesti alueet ja paikkakunnat ohittavatkin kansallisvaltion ja kohdistavat vuorovaikutuksen suoraan 'Brysseliin'. Tutkimissani asiakirjoissa ei kuitenkaan eksplisiittisesti puhuta alueiden Euroopasta, vaikka siten voitaisiin viitata kulttuuriseen monimuotoisuuteen ja olla 'lähempänä kansalaisia' sekä korostaa, että Eurooppa koostuu alueista eikä kansallisvaltioista. Voidaan tulkita, että implisiittisesti alueiden Eurooppaa tuotetaan erityisesti Alueiden komitean asiakirjoissa. Alueiden Eurooppa on esimerkki siitä, kuinka keskus – periferia-suhteet sekä niihin liittyen jäsenvaltioiden sijainti ja niiden keskinäiset etäisyydet ovat olennaisia EU:ssa. Nämä politiikan kannalta kiinnostavat tilan ulottuvuudet konkretisoituvat lisäksi esimerkiksi aluepolitiikassa, joka on EU:n toiseksi suurin budjettilohko vuosina 2007–2013, sekä Alueiden komitean perustamisessa Maastrichin sopimuksessa vuonna 1992. Bialasiewicz et al. (2005, 334) tunnistavat alueellistumisen eli alueiden vahvistamisen kansallisvaltioiden sisällä ja rajaseuduilla yhdeksi erityiseksi spatialisaatioksi Euroopan unionissa.

Myös *jäsenvaltiotas* on läsnä asiakirjoissa, sillä jäsenmaat ovat tärkeitä osallistujia ohjelmissa, joissa säädellään, kuinka monta ja millaisia maita niissä tulee olla mukana. Unionikansalaisuuden yhteys jäsenvaltioihin on tiivis, sillä se voidaan myöntää vain jäsenmaiden kansalaisille, ja Amsterdamin sopimuksen mukaan unionikansalaisuus täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltioiden kansalaisuutta. Unionikansalaisuutta tuotetaan asiakirjoissa kansallisvaltioista tutuilla keinoilla liittämällä se eurooppalaiseksi määriteltyihin arvoihin, historiaan, kulttuuriin, symboleihin ja EU-yhteisön rakentamiseen. Jäsenvaltiot kuitenkin ohitetaan niissä monessa yhteydessä ja korostetaan toimintaa yli valtion ja kansallisen. Integraation lähtöajatuksena oli kansallisvaltioiden sitominen toisiin-

sa ja kiistojen välttäminen yhdentymällä. Tätä historiaa vasten on ymmärrettävää, että jäsenvaltioita ei EU-teksteissä painoteta. EU:n näkökulmasta jäsenvaltiot ovat vallasta käytävien taistelujen vakavimpia kilpailijoita, joista vaikenemista voidaan pitää myös hallittavuutta helpottavana hallinnallistamisen tekniikkana. Jäsenvaltiot esitetään EU-yhteisön ja integraation osatekijöinä yhdessä alue- ja paikallisyhteisöjen kanssa.

Nykyisissä kansalaisuuskeskusteluissa ollaan yhtä mieltä siitä, että kansallisvaltion rinnalle on tullut ja tulossa muita kansalaisuuden toteutumisyhteisöjä. Uusia, kansallisesta irrottautuvia kansalaisuuden, demokratian ja politiikan tiloja ja mahdollisuuksia olisi tärkeää hahmottaa siksikin, että nationalismi ei ole vielääkään historiaa. EU-yhteisön rakentaminen tukee kansalaisuuden 'paikanvaihdosta', sen siirtämistä jäsenvaltioista Euroopan unioniin. Todellisesta kansalaisuuden paikanvaihdoksesta voidaan kuitenkin puhua vasta sitten, kun EU:n demokratia ja demokraattinen legitimitetti on viety niin pitkälle kuin jäsenmaissa. Engin Isinin (2008) mukaan unionikansalaisuuden suurin lupaus liittyy kansakuntien ylittämiseen, mutta tätä lupaus ei hänen mukaansa voida lunastaa sellaisella unionikansalaisuudella, joka uudelleentuottaa kansalaisuutta kansallisuutena isolla alkukirjaimella. Hänen mielestään unionikansalaisuuden käsittäminen vain skaalaltaan laajempaan on vaarallista ja kertoo mielikuvituksen puutteesta. Tätä lupaus kansallisuuden ylittämisestä EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa hahmoteltu unionikansalaisuus ei lunasta.

*Globaali taso* on EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa melko näkymätön. Puhe osallistumisesta, oikeuksista ja identiteetistä on territorialisoitu eurooppalaiseksi kertomukseksi, jossa viittauksia ulkomaailmaan ei ole juuri lainkaan. Muutamat maininnat Euroopan neuvostosta ja Yhdistyneistä kansakunnista viittaavat siihen, että EU rinnastetaan näihin kansainvälisiin toimijoihin ja nähdään osana kansainvälistä yhteisöä. Globaalitason näkymättömyydestä huolimatta on syytä muistaa, että kansalaiset toimivat ja ovat aina toimineet myös paikallisesti, alueellisesti ja maailmanlaajuisesti. Unionikansalaisuuden tutkimisessa onkin hyvä pitää mielessä

Engin Isinin (2007, 223–224) ajatukset valtiot ylittävistä kansalaisuudesta. Isin (2007, 224) vastustaa sellaisen valtion ylittävän kansalaisuuden luomista, jossa kansallinen ja kosmopolitaaninen kerros nähdään vain sisäkkäisinä, kerroksellisinä, hierarkkisinä ja toisensa poissulkevinä kansalaisuuden skaaloina. Kosmopoliittisuutta ei Isinin mielestä tulisi tulkita skaalana vaan etiikkana, joka sallii vieraanvaraisuuden, anteeksiannon ja erimielisyyden.

Näitä keskusteluja kansalaisuuden ja kulttuurin territoriaalisista tasoista voidaan hahmottaa Cris Shoren (1993; 2004) nimeämän *kehämällin* kautta. Puhe tasoista tai kerroksista implikoi ajatuksen samankeskisistä ympyröistä, jonka ytimessä on paikallinen taso, ulkokuorena eurooppalainen taso, ja alueellinen ja kansallinen taso niiden välillä. Aineistoni asiakirjoissa kehämällin avulla keskustellaan niin oikeuksista, osallistumisesta ja identiteetistä kuin kulttuurista. Kehämälli on mukana neuvotteluissa integraation keskeisistä kysymyksistä ja se koskee Euroopan unionia sekä taloudellisenä, poliittisena että kulttuurisena yhteisönä. Alueellisten kehien puitteissa voidaan käsitellä esimerkiksi taloutta tai päätöksentekoa. Unionikansalaisuutta koskevassa tutkimuskirjallisuudessa kehämälli on läsnä esimerkiksi ehdotuksissa monitasoisesta demoksesta.

Kehämällissa näkökulma kulloinkin puheena olevaan asiaan on territoriaalinen. Kansalaisuutta, kulttuuria tai taloutta tarkastellaan tällöin yhden aspektin eli alueen viitekehyksessä eikä muita oteta huomioon. Kansalaisuudessa on kyse paljosta muustakin kuin alueesta, ja on monia kulttuurin ilmiöitä, joissa alue ei ole keskeinen. Niiden territorialisointi on näkökulmavalinta, joka korostaa joitakin asioita ja häivyttää toisia.

Kehämällia voidaan pitää esimerkkinä Engin Isinin (2007) kritisoimasta skalaarisesta ajattelusta, joka alkoi nousta esiin 1500–1600 -luvun Euroopassa, kun valtioiden suvereniteettia rakennettiin muiden yhteenliittymien kustannuksella (Isin 2007, 215). Euroopan unioni itsessään on Isinin (2007, 217) mielestä yksi osoitus skalaarisen ajattelun kehittymisestä. EU:n myötä skalaariseen ajatteluun liittyi hänen mukaansa uusi skaala ja uusi ongelma, eli toi-

sin kuin jäsenvaltioissa, EU:ssa on kyse useammasta unionin hallitsemisen skaalasta: kaupungista, kansakunnasta, valtiosta ja unionista.<sup>20</sup> Kehämällin ja skalaarisen ajattelun avulla Euroopan unionia voidaan tarkastella osana uutta monitasoista hallintaa ja myös itsessään monitasoisena hallintana. Vaikka Euroopan unionin asiakirjoissa asioita territorialisoidaan Eurooppa-määreen ahkeran käytön kautta, Eurooppa-sanalla ei niissä tarkemmin katsottuna kuitenkaan tarkoiteta konkreettisesti aluetta, vaan sitä käytetään pikemminkin metaforana ja väylänä, jonka nimissä ja kautta hallintoa kohdistetaan väestöön, tapana järjestää ja hallita moninaisuutta.

Yksi skalaarisen ajattelun tuntomerkeistä on Isinin (2007, 211) mukaan hierarkkisuus, eli se että yksiköt (Isinin tarkastelussa kaupungit ja valtiot) esitetään sisäkkäisinä ja kerroksellisina. Tällöin tuotetaan käsitystä, että ylempänä kuvattu yksikkö on aina tavalla tai toisella korkeammassa asemassa suhteessa alempana kuvattuihin ja sillä on oikeus luoda alempia. Vaikutelma tällaisesta asetelmasta välittyy EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoista.

Muut skalaarisen ajattelun tuntomerkit ovat Isinin (2007, 211, 215) mukaan epähistoriallisuus ja eksklusiivisuus. Skalaarinen ajattelu on epähistoriallista, sillä se ei ota huomioon, että kaupunkien ja valtioiden jatkuvuutta ylläpidetään diskurssin, kielen ja tiedon kautta. Skalaarinen ajattelu esittää kaupungin ja valtion eksklusiivisina. Ne esitetään siis vierekkäisinä mutta ei limittyvinä ja ontologisesti identtisinä mutta keskinäisessä konfliktissa. EU-asiakirjoissa ”Eurooppa”, ”jäsenvaltiot”, ”alueet” ja ”paikallistaso” esitetään itsestään selvinä asioina, ikään kuin ne olisivat aina olleet olemassa, vaikka asiakirjoissa itsessään tuotetaan erityisesti ”Eurooppaa” diskurssin, kielen ja tiedon kautta. Eri tasojen välille rakennetaan niissä myös konfliktiasetelmaa, useimmiten julkilausumattomasti, mutta toisinaan avoimemmin.

Kehämällin voi tulkita valtaamisen välineeksi, joksi Engin Isin (2007, 214) skalaarisen ajattelun käsittää. Puhumalla eri territoriaalisista kerroksista pyritään luomaan erilaisia tiloja, järjestämään ne ja ottamaan ne haltuun. Kun tilat asetetaan samaan kuvioon niiden välille luodaan hierarkkinen suhde: ylempi kerros valtaa alemmat.

Skaala valtaamisen välineenä ilmentää halua säännellä, kontrolloida, hallita ja siten vallata erilaisia virtoja tilan kautta. Liikkumisvapaudet ja niiden sääntely ovat tällaista tilan hallintaa EU-integraatiossa. Vaikka EU-integraatiossa ja EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmassa on kyse liikkuvuuden lisäämisestä ja vaikka liikkuvuus on unionikansalaisuuden keskeinen oikeus ja elementti, unionikansalaisuutta ei irroteta tilasta, vaan niiden kautta tilaa pyritään ottamaan haltuun. Myös kansalaisuuden ja kulttuurin muodostamisen politiikkalohkoiksi voi ymmärtää valtaamisen välineinä, ja Isin mainitseekin valtion byrokraatioiden organisoinnin esimerkkinä tällaisesta skaalasta. Skaala valtaamisen välineenä ylläpitää ja kontrolloi kansalaisten kuulumista tiettyyn skaalaan ja pyrkii saamaan aikaan singulaarista lojaalisuutta, kuulumista ja patriotismia ja hallinnoimaan kansalaisten muita kuulumisia ja identifikaatioita (Isin 2007, 224). Siksi sen avulla voidaan jäsentää myös kansalaisuuden ja kulttuurin suhdetta ja siihen sisältyviä universaalisuuden ja partikulaarisuuden välisiä jännitteitä. Kansalaisuus on Isinin (ibid.) mukaan kuitenkin aina valtion tai kansakunnan valtaamisen ja tällaisen säiliöinnin tavoittamattomissa, sillä juuri moninaiset lojaalisuudet, kiintymykset ja identifikaatiot aktivoivat kansalaista.

Skalaarisesti tarkasteltuna kansalaisuus on asema juridisessa valtiossa, jolloin kansalaisuuden muut aspektit, kuten kuuluminen, identiteetti ja sosiaalinen asema, jäävät huomiotta (Isin 2007, 219). Sitä vastoin kansalaisuuden sosiaalisten, kulttuuristen, eettisten, esteettisten ja poliittisten aspektien 'paikat' ovat kiistanalaisempia, koska valtiot eivät ole enää itsestään selviä kulttuurisen ja poliittisen säiliöitä (Isin 2007, 218). Unionikansalaisuudessa säilytetään juridinen yhteys jäsenvaltioihin, mutta kansalaisuus- ja kulttuuri-asiakirjoissa kansalaisuus ei ole pelkkä juridinen status, vaan sen poliittisia, arvoihin liittyviä, sosiaalisia ja etenkin kulttuurisia aspectteja määritellään eurooppalaisella mutta myös muilla skaaloilla ja siten irrotetaan niitä valtioskaalasta. Asiakirjoissa tarjotaan kansalaisuudelle ja sen eri ulottuvuuksille uusi territoriaalinen kerros entisten jatkoksi – tai pikemminkin entisten yläpuolelle. Kun skaala käsitetään valtaamisen välineenä, on mahdollista ymmär-

tää, kuinka identiteetit, erot ja kuulumiset liittyvät yhteen yli ja läpi paikkojen sosiaalisten ryhmien välisten ja sisäisten taistelujen tuloksena (Isin 2007, 224).

Kansalaisuuden ja kulttuurin territorialisointi EU-asiakirjoissa osoittaa, että väestö ja alue eivät ole erillisiä hallinnan muotoja, vaan niitä käytetään yhdessä Euroopan tekemiseksi läheiseksi ja hallittavaksi paikaksi. Hallinnan väestöön ja alueeseen painotuvat muodot yhdistyvät asiakirjojen pyrkimyksissä käyttäen kansalaisuutta ja kulttuuria yhteisön rakentamiseen ja integraation legitimoimiseen.

### **Unionikansalaisuus käsitemuutoksena ja -jatkumona**

Euroopan unioni on kansalaisuudelle uudenlainen konteksti, jossa voidaan tarkastella, minkälainen käsitemuutos ja käsitejatkumo unionikansalaisuus on suhteessa käsitteen aiempiin käyttöihin. Tarkastelemani kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmat on muotoiltu tilanteessa, jossa sekä kansalaisuus että kulttuuri unionin virallisina politiikka-alueina ovat uusia ja jossa myös itse Euroopan unioni on uusi. Tässä tilanteessa kansalaisuuden uusille määrittelyille voisi olettaa olevan tilaa. Unionikansalaisuus voitaisiin nähdä mahdollisuutena uudenlaisen kansalaisuuden, demokratian ja poliittisen yhteisön rakentamiseen. Vaikka asiakirjojen lajityyppiin ja asemaan liittyvät konventiot rajoittavatkin sitä, miten utopistista ideaal kansalaisuutta niissä voidaan rakentaa, niissä olisi Maastrichtin jälkeisessä tilanteessa silti ollut mahdollista keskustella kansalaisuudesta sellaisena kuin se voisi parhaimmillaan uudessa poliittisessa yhteisössä olla. Tämä erityislaatuinen 'momentum' näkyy asiakirjoissa siinä, että niissä on muutamia mainintoja siitä, että "nyt" nostetaan kansalaiset keskipisteeseen ja "nyt on aika" hakea legitimitettä kansalaisista, täydentää talousaluetta tai vahvistaa kulttuurin asemaa integraatiossa. On kuitenkin vaikeaa arvioida, missä määrin näissä ilmaisuissa on kyse uuden invention ja innovaation kehittelystä ja missä määrin ne ovat asiakirjojen retoriikkaan kuuluva

tapa korostaa puheena olevan asian ja kyseisen puheenvuoron tärkeyttä. Mitään kovin uusia avauksia asiakirjoissa ei joka tapauksessa tehdä, vaan kansalaisuudesta puhutaan melko itsestään selvästi ja epäproblemaattisesti.

Kun kansalaisuudesta alettiin keskustella Euroopan talousyhteisössä 1970-luvulla, kansalaisoikeustaistelut olivat jääneet taakse eikä kansalaisuus ollut ajankohtainen aihe tutkimuksessakaan. Kun unionikansalaisuus sitten vuonna 1992 virallistettiin, kansalaisuusbuumi oli vasta alussa. Tästä kansalaisuuden 'jähmettyneisyyden tilastako' johtuu, että unionikansalaisuudesta on keskusteltu asiakirjoissa itsestään selvänä asiana, jota ei tarvitse pohtia eikä määritellä? Monet aineistoni asiakirjoista on julkaistu 2000-luvulla, jolloin kansalaisuuden mahdollinen jähmettyneisyys oli kuitenkin jo ohi ja kansalaisuudesta keskusteltiin kiivaasti. Uusia tulkin-toja oikeuksista, osallistumisesta ja identiteeteistä etsittiin ja esitettiin, samoin käsityksiä siitä, mitä ulottuvuuksia kansalaisuudessa tulisi painottaa. Näitä kysymyksiä esitettiin myös unionikansalaisuudelle. Tarkastelemisiani asiakirjoissa näihin kysymyksiin ei juurikaan tartuta, vaikka niissä tuotetut kansalaisuuskäsitykset toki vastaavat näihin kysymyksiin osittain.

Kansalaisuuden pragmaattisten, epäpoliittisten puolien painottaminen asiakirjoissa merkitsee jatkumoa unionikansalaisuuden historiaan. Asiakirjojen kansalaisuuskäsitykset voidaan nähdä jatkona 1970-luvun erityisoikeusdiskurssille, jossa unionikansalaisuutta on kehitetty privaattina statuksena ja liikkuvuuteen liittyvien ongelmien käytännöllisenä ratkaisemisena. Asiakirjoissa seurataan People's Europe -raporttien (1985) ohjetta, jonka mukaan EU:n tulisi tuntua konkreettisesti ihmisten päivittäisessä elämässä. Kansalaisuuden varhainen liittäminen kulttuuriin on selvästi nähtävissä asiakirjoissa. Asiakirjoissa jatketaan unionikansalaisuuden historiasta tuttua käsitystä kansalaisuudesta, jossa kansalaisella ei ole roolia vallankäyttäjänä, vaan kohteena, jolla täytyy olla samat oikeudet ja liikkumisvapaudet eri jäsenmaissa. Unionikansalaisuus käsitetään syrjinnän estävänä muodollisena asemana tai yhtenäisyys-

tä luovana symbolisena identiteettinä pikemminkin kuin demoksen jäsenyytenä.

Kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa luodaan yhteyksiä toisiin EU-asiakirjoihin ja perustamissopimuksiin. Asiakirjat ovat hallinnollisia sommitelmia, joissa yhdistellään toisiinsa erilaisia aineksia (Newman ja Clarke 2009, 26), ja tämä moniaineksisuus voi selittää tekstien epämääräisyyttä. Vaikka Maastrichtin sopimuksen kansalaisuusartikla on unionikansalaisuuden perusta, ohjelmat ovat varsin odottamattomia seurauksia kansalaisuusartiklasta erityisesti siksi, että niissä ei juuri keskustella oikeuksista, jotka kansalaisuusartiklassa on annettu unionikansalaisuuden pääsisällöksi. Ohjelma-asiakirjat runsaine identiteetti- ja kulttuurikeskusteluineen merkitsevät siis katkosta oikeusdiskurssiin, jolla unionikansalaisuutta on kehitetty 1970-luvulta aina perustamissopimusten kansalaisuusartiklaan saakka. Tällainen odottamattomuus on hallintasommitelmille tyypillistä (ibid.). Kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjojen vaatimattomat kansalaisuusmuotoilut ovat odottamattomia myös suhteessa aineiston asiakirjojen ja asiakirjagenren myönteiseen ja optimistiseen retoriikkaan. Asiakirjoissa uskotaan yhteiseen kulttuuriin ja integraation menestystarinaa, mutta ei kansalaisten mahdollisuuksiin käyttää valtaa. Niissä julistetaan suuria periaatteita ja etsitään 'parhaita käytäntöjä', mutta ei esitetä vakavasti otettavia keinoja demokratian edistämiseen. Jos avoimen koordinaatiometodin mukaan tavoitteet muotoillaan keskitetyksi EU:n ylätasolla, miksi kansalaisuutta ja kulttuuria koskevissa ohjelmissa ei ole asetettu rohkeampia tavoitteita?

Asiakirjojen yhteydet EU:n ulkopuolelle ovat sen sijaan vähäiset. Kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmaa koskevissa asiakirjoissa kansalaisuutta rakennetaan melko irrallaan kansalaisuutta ja Euroopan unionia koskevista teorioista, keskusteluista ja kansalaistoiminnasta. Kansalaisuudesta on mahdollista keskustella tällä tavalla vain tässä diskurssissa ja vain tämän tietyn diskurssin kriteereillä ja määritelmillä (Miller 1993, xiv). Tästä johtuu, että asiakirjoissa konstruoitu kansalaisuus tuntuu niin vieraalta muualla esitettyjen kansalaisuusmääritelmien valossa. Esimerkiksi se, että kansa-



laisuus asetetaan alisteiseksi EU-integraation tavoitteille, on mahdollista vain tässä EU-immanentissa kansalaisuusdiskurssissa.

EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmat eroavat monista muista hallinnon eri tasoilla tuotetuista politiikkaohjelmista siinä, että kansalaisten vallankäytön aktivoinnin sijasta huomio on kansalaisuuden kulttuurisissa aspekteissa ja EU-yhteisön tuottamisessa. Asiakirjoissa ei ole luettavissa demokratiakasvatukseen tai kansalaisuuskasvatukseen viittaavaa eetosta, kuten Euroopan neuvoston tai Unescon vastaavissa ohjelmissa. Esimerkiksi Euroopan neuvoston Education for Democratic Citizenship and Human Rights -hankkeessa, joka oli tutkimukseni ensimmäinen innoittaja, kansalaisten kasvattaminen demokraattisiksi toimijoiksi on keskiössä. Hankkeeseen liittyvissä korkeankaan tason asiakirjoissa (Council of Europe 2003; Council of Europe 2010) Euroopasta ja eurooppalaisuudesta ei sen sijaan mainita juuri mitään. Kansalaisuutta ei niissä kiinnitetä tietylle territoriaaliselle tasolle eikä tiettyyn kulttuuriin, vaan moninaisuutta korostetaan.

Asiakirjoista voidaan silti löytää yhtymäkohtia muihin hallinnollisiin keskusteluihin ja käytäntöihin. Varsinkin osallistumiskeskusteluissa kansalainen muistuttaa uudelle hallinnalle (new governance) ominaista ymmärrystä kansalaisesta hallinnon apurina. 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 ja kulttuurin analysointi EU-kontekstissa voi auttaa tekemään näkyväksi niitä koskevaa vallankäyttöä muissa yhteisöissä, sillä käsittelemäni kansalaisuuden, demokratian ja yhteisönrakennuksen ongelmat eivät varmaankaan ole vieraita muissaakaan hallinnollisissa konteksteissa. Olisikin tärkeää, että kansalaisuuden tuottamista tutkittaisiin eri organisaatioiden, valtioiden, hallinnon tasojen ja kansalaisjärjestöjen ohjelmissa paikallisista osallisuushankkeista alkaen.

Asiakirjojen kansalaisuuskäsitykset heijastelevat joitakin tämän hetken tulkintoja kansalaisuudesta epäpoliittisena, individualistisena ja privatisoituneena yhdessäolona. Tämä kansalaisuuden käsittemurros liittyy laajempaan privatisoitumiseen, joka on koskettanut monia alueita 1980-luvulta lähtien. Privatisoitumisen oireina voidaan pitää 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 vaikenemisen. Esimerkkejä ongelmien sijoittamisesta yksityiseen sfääriin ja yksilöiden vastuuttamisesta niistä löytyy niin mediasta kuin julkisen hallinnan eri tasoiltakin. Vaikka kansalaisuudella on perinteisesti tarkoitettu vallankäyttöä julkisten asioiden parissa, muutos kohti yksilöllistymistä ja privatisoitumista on havaittavissa myös kansalaisuudessa. Onko niin, että tässä kapitalismin ja liberalismin vaiheessa ja uuden julkishallinnon leimaamassa hallinnossa subjektiviteetin, itsen tai väestön kaltaiset käsitteet sekä yhdessä toimiminen ovat korvaamassa kansalaisuuden? Toisaalta on huomattava, että henkilökohtaisesta on tullut yhä enemmän poliittista: ihmiset voivat vaikuttaa elämäntapavalinnoiltaan ja ihmisiä hallitaan elämäntapavalintoihin vaikuttamalla.

Kansalainen-käsitteen epämääräinen ja epäpoliittinen käyttö EU-asiakirjoissa liittyy kansalaisuuden käsitteen yleisempään rapautumiseen: asiakirjat ovat osa sitä kansalaisuuden käsittemurrosta, jossa kansalaisuus-käsitteen käyttö on yleistynyt ja viittausala laajentunut. Kansalaisuuden perinteisten kontekstien murentuessa kansalaisuus menettää perinteistä merkitystään. Samalla kun käsitettä käytetään itsestään selvästi ja määrittelemättömästi, se saa uusia konteksteja ja uusia merkityksiä, jolloin sen merkitys yleistyy ja ohenee. Kansalaisuudella voidaan tarkoittaa esimerkiksi yhdistystoimintaa ja sosiaalista pääomaa. Monikulttuurisuuteen tai vähemmistöihin saatetaan viitata sanalla kansalaisuus, vaikka puhe olisi pikemminkin kulttuuri-identiteetistä. Inklusiosta tai koheesiosta keskustellaan kansalaisuutena, vaikka tarkoitetaan pikemminkin yhteenkuuluvuudentunnetta tai osallisuutta. Toisinaan kansalai-

suudella tunnutaan tarkoitettavan kompetensseja, taitoja tai hyveitä. Jos kansalaisuudella tarkoitetaan lähes mitä tahansa toimijuutta tai identiteettiä, voi poliittinen ulottuvuus jäädä huomiotta. Tämän-  
tapaisilla painotusvalinnoilla huomio suunnataan pois poliittisesta  
toimijuudesta myös EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa.

Jos kansalaisuuden alaa laajennetaan loputtomiin, kansalaisuus-  
käsitettä uhkaa inflaatio. Kansalaisuus voi kadottaa kriittisen po-  
tentiaalinsa: se ei ole enää väline ja asema, jonka kautta kansalai-  
set voivat esittää vaatimuksiaan – eikä toisaalta myöskään sellainen  
velvoittava asema, joka sitoo ihmisiä niin tiiviisti toisiinsa ja yhteis-  
söön, että sen nojalla voitaisiin velvoittaa kansalaisia yhteisvastuu-  
seen tai uhrauksiin. Vastaavanlaista inflaatiota liittyy Jari Pirjolan  
(2009) mukaan ihmisoikeuspuheeseen: ”Kun yhä useampia yhteis-  
kunnan huolenaiheita vaalitaan ihmisoikeuksina, sanan käyttö li-  
sääntyy tarpeettomasti. Tämä voi johtaa siihen, että ihmisoikeuksi-  
en kieli menettää muutosvoimaansa.” EU:n asiakirjoissa kansalai-  
suutta ei nähdä muutosagenttina. Kansalainen-käsitteen runsas ja  
kaiken kattava käyttö kertoo kenties ainakin siitä, että kansalaisuu-  
della nähdään paljon myönteisiä konnotaatioita ja sitä pidetään tär-  
keänä käsitteenä. Mutta jos kansalaisuuden päämerkitykseksi va-  
kiintuu se, että se on termi jolla hallinto puhuttelee alamaisiaan tai  
että se merkitsee sosiaalista pääomaa kasvattavaa toimintaa, muut  
merkitykset unohtuvat.

Unionikansalaisuus sellaisena kuin sitä tuotetaan EU:n kansa-  
laisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa tuo siis katkoksen niihin keskus-  
teluihin, joissa kansalaisuus kytketään politiikkaan, vallankäyt-  
töön ja päätöksentekoon. Asiakirjojen keskustelu unionikansalai-  
suudesta merkitsee murrosta demokrateorioihin, joissa kansalai-  
suus on demokratian yksi kriteeri ja tuntomerkki. Demokratian ja  
kansalaisten vallankäytön vähäinen painottaminen asiakirjoissa te-  
kee eroa eri hallinnollisilla tasoilla laadittaviin aktivointiohjelmiin,  
joita perustellaan usein demokratian edistämisellä. EU-ohjelmien  
kansalaisuusmuotoilut ovat lisäksi ristiriidassa sekä itse ohjelmien  
nimien ja niiden julkilausutun tarkoituksen kanssa että EU:n perus-  
tammisopimusten kanssa, joissa unionikansalaisuutta määritellään

nimenomaan oikeuksien varaan. Tutkimusaineisto ei tue ajatusta unionikansalaisuudesta demokratiavajeen paikkaajana, sillä siinä keskustellaan demokratiasta varsin vähän.

Kansalaisuus-käsitteen käyttö EU-asiakirjoissa voidaan liittää traditioon, jonka puitteissa kansallisvaltioissa on tuotettu kansaa ja sen jäseniä. Yhteistä EU-asiakirjoille ja kansallisvaltioille ovat kansalaisuuden, kulttuurin ja alueen välille rakennetut tiiviit suhteet ja niiden kytkeminen yhteisön rakentamiseen ja legitimointiin. Kansallisvaltioiden rakentaminen on sisältänyt sotaisia prosesseja, ja kansallisvaltiokansalaisuus ja siihen liittyvä identiteettien, yhteisöjen ja rajojen tuottaminen on merkinnyt moninaisuuden usein väkivaltaista kaventamista. Euroopan unioni ja unionikansalaisuus on ollut rauhanomaisempi prosessi, jolla olisi potentiaalia irrottautua kansallisista kansalaisuuden tuottamisen traditioista, mutta aineistoni asiakirjoissa selvää eroa ei tehdä. Unionikansalaisuutta ei siis voida asiakirjojen valossa pitää täysin uudenaikaisena, postnationaalisenä kansalaisuutena.

Asiakirjojen keskustelut oikeuksista, osallistumisesta ja identiteetistä sekä niissä tuotetut käsitykset kansalaisuudesta kohtaavat näin ollen teorioiden kansalaisuuskäsityksiä vain osittain. Ne jatkavat jossain määrin liberalistisia ja kommunitaristisia perinteitä, mutta edustavat murrosta republikanistisiin painotuksiin. Yksi selitys aineiston ja teorioiden väliselle epäsuhdalle voisi löytyä EU-integraatioon liittyvästä laajemmasta käsitteellisestä ja poliittisesta muutoksesta: kansalaisuutta koskevien teorioiden kontekstina on yleensä erilainen poliittinen yhteisö, ennen kaikkea kansallisvaltio, kun taas EU on sellainen yhteisö, että näissä teorioissa hahmoteltu kansalaisuus ei siihen sovi.

Asiakirjoissa kansalaisuuden sisällöksi annetut yhteistoiminta, kulttuuri-identiteetti ja liikkumisoikeudet ovat kuuluneet myös kansalaisuuden aikaisempiin vaiheisiin, kuten kansallisvaltiokansalaisuuteen. Asiakirjoissa niiden painoarvo unionikansalaisuudessa kuitenkin korostuu, koska osallistumisen, oikeuksien ja identiteetin poliittisista aspekteista vaietaan. Siten unionikansalaisuutta voidaan tulkita niin, että kansalaisuus-käsite on säilynyt muuttu-

mattomana, vaikka sen sisältö on EU-integraatiossa jossain määrin muuttunut (Schultz 1979, 65; Koselleck 2006, 62).

Tämän ohella EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa unionikansalaisuus näyttäytyy käsitteellisenä muutoksena ilman poliittista muutosta (Schultz 1979, 66; Koselleck 2006, 62), sillä niissä käsitettä käytetään, mutta sille ei hahmoteta käytännön tason sisältöä kansalaisten poliittisena toimintana. Siten asiakirjoissa voidaan nähdä innovatiivisten ideologioiden (Skinner 2002, 149–150) toimintaa, jolla pyritään muuttamaan kansalaisuuden käsitettä painottamalla sille annettuja muita sisältöjä. Tällainen unionikansalaisuus on esimerkki Reinhart Koselleckin (2006) tulevaisuuteen viittaa-vasta käsitteestä *Vorgriff*, jota käytetään muutoksen välineenä.

Asiakirjojen keskustelu kansalaisuudesta ja kulttuurista merkitsee siis sekä murrosta että jatkumoa suhteessa aikaisempiin diskursseihin ja herättää paljon jatkokysymyksiä. Sellaisena se sisältää useita paradokseja. Ehkä tärkein paradoksi koskee pluralismia: Euroopan unioni on yhteisönä moninainen, ja asiakirjoissa moninaisuutta pyritään ottamaan huomioon, mutta moninaisuus on valikoivaa. Toinen paradoksi liittyy valtaan: aktiivista kansalaisuutta peräänkuulutetaan, mutta sitä ei käsitellä kansalaisten vallan välineenä. Myös kansalaisten paikka integraatiossa näyttäytyy paradoksinä: ihmisiä kaivataan integraatioon, mutta osallistujien joukkoa ja osallistumismuotoja rajataan. Näihin liittyy demokratiaa koskeva paradoksi: demokratia mainitaan asiakirjoissa tärkeänä arvona, mutta käytäntönä se ei niissä näyttydy. Myös suhde kansallisvaltioihin on paradoksaalinen: kansallisvaltioiden merkitystä kansalaisuuden viitekehyksenä pyritään liudentamaan, mutta kansalaisuuden rakentamisessa käytetään kuitenkin kansallisvaltioissa käytettyjä keinoja, ja jäsenvaltiot ovat edelleen keskeisiä toimijoita kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmissa.

Hallinto on aina pyrkimystä päästä toivottuihin päämääriin, uudistaa ja muotoilla ihmisiä. Policyihin, ohjelmiin, strategioihin liittyy aina utooppinen elementti, poliittinen unelma paremman maailman, yhteiskunnan tai elämäntavan toteuttamisesta. (Dean 1999, 33.) EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmilla tavoitellaan analyysy-

sini mukaan ainakin EU-yhteisön rakentamista ja legitimizeettivajeen, kommunikaatiovajeen, kulttuurivajeen ja identiteettivajeen paikkaamista tekeillä olevassa Euroopan unionissa. Tällä kaikella pyritään lähentämään kansalaisia EU:n toimielimiin ja toisiinsa ja hallitsemaan moninaisuutta. Olisi kiinnostavaa tutkia kansalaisuuskeskusteluja useammilta aloilta, jotta voisi selvittää, löytyykö niistä samoja tavoitteita ja onko pyrkimys lähentämiseen ja yhteisönrakennukseen yhtä voimakas.

Vaikka näyttää siltä, että EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjoissa kansalaisuutta epäpolitisoidaan, on muistettava, että poliittista toimijuutta on toki olemassa ohi asiakirjojen muotoilujen. Mitchell Dean (1999, 198) muistuttaa, että hallinnollinen rationaalisuus pyrkii sääntelemään politiikkaa. Hallinnon asiakirjoissa asiat ovat siis alttiita epäpolitisoitumiselle, mutta kansalaiset voivat politisoida epäpoliittiseltakin tuntuvan kansalaisuuden, kulttuurin ja yhteisön. Siksi olisi äärimmäisen tärkeää tutkia tämänkaltaisia kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmia käytännössä, osallistujien kokemusten kautta. Poliittisen ja ei-poliittisen rajat ovat kaikkea muuta kuin selvät (Dahlgren 2006), joten myös unionikansalaisuudessa piilee politiikan mahdollisuus.

Käsitteellisiä muutoksia poliittisina muutoksina tarkastelevat Ball, Farr ja Hanson (1989, 3–4) ovat sitä mieltä, että käsitteellinen ja samalla poliittinen muutos on yhtä aikaa kriittinen, luova ja konservatiivinen. Heidän määrittelyjään soveltaen kriittistä EU:n kansalaisuus- ja kulttuuriasiakirjojen kansalaisuuskeskusteluissa on kenties se, että niissä ylipäänsä pyritään tuomaan uutta järjestystä moraaliseen ja poliittiseen maailmaan siirtämällä kansalaisuuden käsitettä uuteen kontekstiin. Asiakirjojen kritiikki kohdistuu siihen, että kansalaisuuden kategoria on tiiviisti kansallisvaltioiden hallussa, vaikka se nähdään hyödyllisenä myös EU-tasolla. Keskustelu unionikansalaisuudesta osoittaa luovuutta siinä, että unionikansalaisuus pyritään saamaan näyttämään niissä itsestään selvältä ja ongelmattomalta asialta, jossa ei ole tulkinnanvaraa tai vaihtoehtoja. Ballin, Farrin ja Hansonin (ibid.) peräänkuuluttamia argumentaatiivisia ja retorisia taitoja tarvitaan myös siinä, että kansalaisuuden

ja kulttuurin territorialisointi eurooppalaisiksi on pyritty tekemään asiakirjoissa luonnolliseksi. Kansalaisuus-käsitteelle annetut merkitykset eivät kuitenkaan ole erityisen luovia, vaan muutamia painotuseroja lukuun ottamatta tuttuja muista konteksteista. Käsitettä sovelletaan mielikuvituksettomasti tilanteessa, jossa muunlaisetkin ratkaisut olisivat mahdollisia. Unionikansalaisuutta ei luoda kokonaan uudelleenlaisiksi välineeksi, jolla pyritään kehittämään uudenlaista kansalaisuutta, vaan pikemminkin muunnellaan ja varioidaan muista yhteyksistä tuttua kansalaisuutta. Tässä mielessä unionikansalaisuus-käsitettä käytetään konservatiivisesti ja vähintäänkin implisiittisessä suhteessa aiempiin konventioihin, mitä Ball, Farr ja Hanson (ibid.) pitävät muutoksen konservatiivisuuden kriteerinä.

Mikään äärimmäisen hidas käsitemuutos unionikansalaisuus ei kuitenkaan ole, vaan suhteellisen nopea käsitteellinen innovaatio. 1970- ja 1980-luvulla yhteisökansalaisuus-käsitteen käyttö oli vielä satunnaista, mutta unionikansalaisuuden perustamisen jälkeen käsite on yleistynyt. Kansalaiset ovat nousseet jäsenvaltioiden rinnalle integraatioretoriikassa ja EU:sta puolestaan on tullut kansalaisuuden viitekehys jäsenvaltioiden rinnalle. Näitä kehityskulkuja illustroi se, että vuosi 2013 on Euroopan komission (2010) aloitteesta nimetty Euroopan kansalaisten vuodeksi.

Jean Monnet (1978, 39–40) kertoo muistelmissaan, kuinka hänen lapsuudenperheessään ruokapöydän ääressä keskusteltiin eri maiden asioista ulkomaalaisten päivällisvieraiden kanssa. Myöhemmin työssään Monnet (1978, 241, 334) vaati virastonsa käyttöön ruokailuhuonetta, jotta pystyisi kokoamaan saman pöydän ääreen laajan keskustelijajoukon, ja neuvoi myös muita: ”Ennen kaikkea – hankkikaa ruokailuhuone”. Hannah Arendt (1998, 52–53) ymmärtää julkisen sfäärin yhteisenä maailmana, joka muodostuu ihmisten väliin. Hänen mukaansa ihmisten välinen maailma samalla sekä yhdistää että erottaa ihmisiä, kuten pöytä tuo pöydän ääressä istujat yhteen mutta myös luo välimatkan. Sovinto ja anteeksi-anto vapauttavat ihmiset toimimaan ja rakentamaan jälleen yhteistä maailmaa (Arendt 1998, 236–243). Monnet (1978, 474) uskoo, että parasta mitä rauhan hyväksi voi tehdä, on saada ihmiset puhumaan

toistensa kanssa. Euroopan unionin kansalaisuus- ja kulttuuriohjelmassa jatketaan yhteisen keskustelun mahdollistamista, vaikka niiden keinoja siihen voidaan pitää kapeina. Jotta kansalaisten yhteistoiminta voisi rakentaa sovintoa, demokratiaa ja rauhaa, pöydän ääressä on oltava tilaa monille äänille.



## VIITTEET

<sup>1</sup> Esimerkkinä kulttuurista yhtenäisyyttä painottavasta kansalaisuus-käsityksestä voidaan pitää Saksan kansalaisuutta, jossa kansalaisuus on ymmärretty partikulaarisen etnos-tyyppisen kulttuurisen yhteisön jäsenyytenä. Vastakkaisena esimerkkinä mainitaan usein Ranska, jossa on korostettu kansalaisuuden universaalisuutta ja yhteyttä valtioon pikemminkin kuin kulttuuriin, mutta kulttuuristen määreiden vähäisyys ei tarkoita, etteikö myös Ranskassa kansalaisuuteen olisi liitetty tiukoja rajanvetoja, kuten kieli ja territorio. (Brubaker 1992.)

<sup>2</sup> Vuonna 2004 kymmenen uutta maata – Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro – liittyi Euroopan unioniin. Vuonna 2007 Euroopan unioniin liittyivät Bulgaria ja Romania. Tähän ’itälaajentumiseen’ viitataan tutkimusaineistoni asia-kirjoissa sekä ennakoiden että jälkikäteen.

<sup>3</sup> Kansalaisuusartiklan numero on Amsterdamin ja Lissabonin sopimuksissa 17. Kulttuuriartiklan numero on Amsterdamin sopimuksessa 151 ja Lissabonin sopimuksessa 167.

<sup>4</sup> 1800-luvun puolivälissä poliittinen koneisto, joka siihen mennessä oli klassisen liberalismiin mukaisesti pysytellyt erossa itsensä ulkopuolisista asioista, alkoi laajentaa velvollisuuksiaan uusiin sfääreihin, kuten kaupunkisuunnitteluun, puhtaanapitoon, terveydenhoitoon ja koulutukseen (Miller ja Rose 2008, 17). Hyvinvointivaltion historia on kertomus siitä, kuinka yhä uusia aloja liitetään valtion hallintaan: esimerkiksi koulutus on Suomessa järjestetty aiemmin joko kirkon tai yksityisten toimesta, ja ensimmäiset kirjastot olivat yksityisiä, samoin orkesterit. Sitten erilaisten kansallisvaltioihin kohdistuvien paineiden johdosta hallitukset ovat antaneet suurempaa painoarvoa kulttuurin ja identiteetin politiikalle: ’kansallinen kulttuuri’, ’kansalaisuus’ ja ’henkilökohtainen vapaus’ ovat käsitteitä, joista on tullut tärkeitä hallinnan tyylin muuttuessa (Shore ja Wright 1997, 27–28).

<sup>5</sup> David Scottin (2003, 95) mukaan politiikan teoriassa voidaankin havaita jonkinlaista kulttuuribuumia, sillä 'neutraalius' ei enää riitä, vaan oikeuden, vapauden, kansalaisuuden, tasa-arvon tai poliittisen yhteisön pohtiminen vaatii eron näkemistä kulttuurisena identiteettinä, jostaan politiikan teorian ja kulttuurin keskinäinen yhteys ei hänen mielestään ole mikään uusi kehitys, vaan kaikki politiikan teoria on käsitelty nimenomaan samuuden ja eron ongelmaa.

<sup>6</sup> Avoimen koordinaation menetelmä on uudenlainen hallinnon tapa tai muoto, jolla EU-integraatiota ja sen tavoitteita edistetään. Se lanseerattiin virallisesti Lissabonin sopimuksessa vuonna 2007, mutta sitä on käytetty jo aiemmin. Se on päätöksenteon hajautettu muoto, joka täydentää Monnet-metodina tunnettua yhteisömetodia, josta se myös selvästi eroaa. Se koostuu neljästä elementistä: 1) tavoitteiden muotoilu keskustasolla, 2) mitattavuus, 3) hajautettu toteutus ja 4) systemaattinen seuranta. (Walters ja Haahr 2005, 114–115.)

<sup>7</sup> Unionikansalaisuus, EU-kansalaisuus, Euroopan unionin kansalaisuus ja unionin kansalaisuus ovat synonyymisiä termejä, joita käytän kansalaisuudesta Maastrichtin sopimuksesta eli vuodesta 1992 eteenpäin. Saatan kätevyysyistä viitata niillä myös sitä edeltävään aikaan, vaikka tuolloin ei ollut olemassa sen enempää EU-kansalaisuutta kuin Euroopan unioniakaan. Yhteisökansalaisuudella ja EY-kansalaisuudella tarkoitan kansalaisuutta Euroopan yhteisöjen perustamisesta (niin kutsutulla sulautumissopimuksella vuonna 1965) Maastrichtin sopimukseen saakka, joskin varsinkin ensimmäisellä joskus viitataan myös Maastrichtin jälkeiseen aikaan, sillä yhteisöthän jatkoivat olemassaoloaan unionin perustamisen jälkeenkin.

<sup>8</sup> Aktiivisen kansalaisuuden ohjelmaa koskevista asiakirjoista tällaista keskustelua kuitenkin löytyy. Komissio (2003, 11) mainitsee ”pakolaisten, turvapaikan hakijoiden ja siirtymään joutuneiden henkilöiden osallistumisen ja aloitteellisuuden edistäminen” Pakolaisten eurooppalaisen neuvoston kautta. Euroopan parlamentti (2003, 488) lisää tavoitteeksi ”edistää osallistuvan demokratian periaatetta, naisten osallistu-

minen päätöksentekoon mukaan lukien”. Alueiden komitea (2003, 48) puolestaan lisää tavoitteeksi ”antaa etenkin nuorille tietoa heidän unionin kansalaisuudestaan”.

<sup>9</sup> Perusoikeuksia nimitettiin raportissa puolustaviksi oikeuksiksi, jotka suojelevat perusvapauksia. Vapausoikeuksia kuvattiin vaatimuksiksi, joita kansalaisilla on oikeus tehdä valtiota kohtaan. Poliittisten oikeuksien sanottiin takaavan kansalaisten osallistumisen valtion instituutioihin. Näitä oikeuksia luonnehdittiin raportissa subjektiivisiksi julkisiksi oikeuksiksi, jotka kansalainen omistaa suhteessa valtioon.

<sup>10</sup> Paikallistason poliittista osallistumista pidettiin raportissa kansalaisten oikeuksien kannalta tärkeänä. Demokraattisten oikeuksien (sovelusjoukon) laajentaminen ja poliittisen unionin luominen johtaisivat raportin mukaan siihen, että yhteisökansalaiset osallistuisivat lopulta kaikkiin poliittisiin päätöksiin. Puhe oli siis yhä edelleen kaukaisesta tavoitteesta eli unionin demokratisoinnista ja kansalaisten osuudesta siinä. Sosiaalisia oikeuksia raportissa ei mainittu. (O’Leary 1996a, 19.)

<sup>11</sup> Oikeudet ovat kansalaisuuden sisältö myös unionikansalaisuutta koskevassa ehdotuksessa, jonka Espanjan edustajat tekivät Maastrichtin sopimusta edeltävissä hallitustenvälisissä neuvotteluissa. Oikeuksien lähtöpiste on ehdotuksessa oikeus täyteen liikkumisvapauteen, oikeus valita asuinpaikka sekä oikeus poliittiseen osallistumiseen asuinpaikan perusteella. Oikeus poliittiseen osallistumiseen merkitsee Espanjan muistiossa ilmaisunvapauden ja yhdistys- ja kokoontumisvapauden takaamista. Poliittiseen osallistumiseen pyritään muistion mukaan vähitellen sisällyttämään täysi vaaliosallistuminen asuinpaikassa. (O’Leary 1996a, 26.)

<sup>12</sup> Perusoikeuksien ja oikeusasioiden yleisohjelman neljästä erityisohjelmasta väkivallan ja huumeidenkäytön torjuntaa sekä rikosoikeutta koskevat ohjelmat keskittyvät aluekonstruktion turvallisuusaspektiin, ja perusoikeuksia ja kansalaisuutta sekä yksityisoikeutta koskevat ohjelmat puolestaan oikeusaspektiin.

<sup>13</sup> Asiakirjojen oikeuskeskustelujen liberalistisuutta on helppo selittää EU-integraation läheisellä suhteella liberalismiin. William Walters ja Jens Henrik Haahr (2005, 28–31, 43–64) tarkastelevat Hiili- ja teräsyhteisön muodostamista ja Jean Monnet’in toimintaa liberaalina täysmodernismina ja yhteismarkkinoiden muodostamista liberaalina ja uusliberaalina hallintana sekä ordoliberalismina, mutta muistuttavat, että ne eivät ole ainoita poliittisia rationaalisuuksia, joita integraation hallinnassa on käytetty.

<sup>14</sup> Muuten keskustelu velvollisuuksista on asiakirjoissa vähäistä, mikä myös viittaa liberalistisiin kansalaisuuskäsityksiin. Oikeuksien kääntöpuolelta voidaan kuitenkin lukea esiin velvollisuuksia, kuten juuri liikkuvuuskeskusteluissa. Eksplisiittisemmin oikeuksien ja velvollisuuksien suhdetta käsittelee Talous- ja sosiaalikomitea (2005, 32) Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa koskevassa lausunnossaan, jonka mukaan ”unionin kansalaisuuden antamiin oikeuksiin on liityttävä myös tiettyjä velvollisuuksia” nimenomaan kansalaisten osallistumisen edistämiseksi. Keinoina lausunnossa mainitaan nuorille tarkoitettu eurooppalainen yhteiskunnallinen palvelu, kansalaisten henkilökohtainen osallistuminen edes pieneltä osin EU:n rahoitukseen sekä samana päivänä kaikissa maissa järjestettävät kansanedustajien vaalit, joiden listat katkaisivat kaikki unionin jäsenvaltiot.

<sup>15</sup> Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa koskevassa lausunnossaan Euroopan parlamentti (2006a) lisää identiteetin perustuvan myös ”toimielinten oikeutuksen perustana olevaan unionin kansalaisuuteen”, mutta muissa asiakirjoissa kansalaisuutta ei mainita vastaavassa kohdassa arvojen, historian ja kulttuurin rinnalla (Komissio 2005a, 4, 10; Talous- ja sosiaalikomitea 2005, 29; Neuvosto 2006b, 71, 78; Parlamentti 2006b, 191; Päätös 2006a, 34).

<sup>16</sup> Kulttuuriperinnöllä tarkoitetaan Rafael-ohjelmassa ”kiinteää ja irtainta perintöä (museot ja kokoelmat, kirjastot ja arkistot, mukaan lukien valokuva-, elokuva- sekä äänitarkistot), arkeologista ja vedenalaista perintöä, arkkitehtonista perintöä sekä kulttuurikonaisuuksia,

-paikkoja ja -maisemia (kulttuuri- ja luonnonkohteiden kokonaisuuksia). Vaalimisella puolestaan tarkoitetaan ohjelmassa ”kaikkia toimia, jotka osaltaan edistävät kulttuuriperinnön tuntemista, hoitamista, konservointia, restaurointia, arvostamista ja saatavuutta”. (Päätös 1997b, 33.) Euroopan parlamentin (1995c, 161) Rafael-ohjelmaa koskevassa lausunnossa kulttuuriperintöön lasketaan myös henkinen kulttuuriperintö eli perinteet ja kansantietous.

<sup>17</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (1995, 38) lainaa tässä yhteydessä Unescon määritelmää kulttuurista, jonka mukaan kulttuuri muodostuu yhteiskunnan tai ryhmän hengellisistä, materiaalisista, intellektuaalisista ja emotionaalisista piirteistä ja sisältää kirjallisuuden, taiteet, elämäntavan, ihmisoikeudet, arvot, perinteet ja uskomukset.

<sup>18</sup> Yksittäisenä esimerkkinä EU-tason painottamisesta identiteettikeskusteluissa voidaan nostaa esiin komission (2005a, 4–5) Kansalaisten Eurooppa -ohjelmasta tekemä ehdotus, joka poikkeaa muista komission ohjelmaehdotuksista siten, että siinä identiteetti mainitaan kahdeksan kertaa, kun muissa ohjelmaehdotuksissa se mainitaan korkeintaan kaksi kertaa. Kahdeksasta otteesta seitsemän puhuu eurooppalaisesta identiteetistä. Kansallinen ja alueellinen identiteetti mainitaan kerran, ja nekin liitetään tiiviisti Eurooppaan, sillä ehdotuksen mukaan tietoisuutta kansallisesta ja alueellisesta identiteetistä pyritään täydentämään tietoisuudella ”yhteisistä eurooppalaisista ihanteista” toteuttamalla ”yhteisiin ajatuksiin, arvoihin tai saavutuksiin” perustuvia ja ”yhteistä kulttuuriperintöä” esiin tuovia toimia. Asiakirjan englanninkielisessä liitteessä eurooppalainen identiteetti mainitaan neljä kertaa ja kansallinen ja alueellinen identiteetti kerran (vastaavassa yhteydessä kuin suomenkielinen).

<sup>19</sup> Unionikansalaisuutta käsittelevässä kirjallisuudessa tällaisia ehdotuksia on tehnyt muun muassa Claudia Wiesner (2008, 119).

<sup>20</sup> Isinin mainitsemien tasojen joukosta puuttuvat alueet, joilla on EU-kontekstissa suuri merkitys. Isin jättää alueet pois koko kaupunki – valtio -suhteen tarkastelusta, vaikka monissa maissa ne

ovat tärkeitä hallinnan tasoja ja regionalismin myötä niiden merkitys on kasvanut.

# AINEISTO JA LÄHTEET

## Primaariaineisto

Alueiden komitea (1995a) Alueiden komitean lausunto aiheesta ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Kaleidoskooppi 2000 -ohjelman käynnistämisestä ulottuvuudeltaan eurooppalaisten taide- ja kulttuurihankkeiden tukemiseksi. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 100 2.4.1996 s. 30–35.

Alueiden komitea (1995b) Alueiden komitean lausunto aiheesta ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kulttuuriperintöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta – Raphael-ohjelma. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C100 2.4.1996 s. 119–123.

Alueiden komitea (1996) Alueiden komitean lausunto aiheesta ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kirja-alan ja lukuharrastuksen tukiohjelman Arianen perustamisesta. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 100 2.4.1996 s. 35–38.

Alueiden komitea (1998) Alueiden komitean lausunto aiheista [---] ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kulttuuriyhteistyön yhtenäisen rahoitus- ja ohjelmointivälineen perustamisesta (Kulttuuri 2000 -ohjelma)” *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 51 22.2.1999 s. 68–76.

Alueiden komitea (2003) Alueiden komitean lausunto aiheista: ”Ehdotus neuvoston päätökseksi yhteisön toimintaohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi [---]” *Euroopan unionin virallinen lehti* C73 23.3.2004 s. 46–50.

Alueiden komitea (2005) Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Kulttuuri 2007 -ohjelman perustamisesta”. *Euroopan unionin virallinen lehti* C 164 5.7.2005 s. 65–75.

Alueiden komitea (2006) Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös kaudella 2007–2013 toteuttavasta Kansalaisten Eurooppa -ohjelmasta unionin aktiivisen kan-

salaisuuden edistämiseksi”. *Euroopan unionin virallinen lehti* C 115 16.5.2006 s. 81–83.

Komissio (1995a) Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi taide- ja kulttuuritoimintaa koskevasta Euroopan laajuisesta tukiohjelmasta (Kaleidoskooppi 2000). kom(95)373. Sisältää alkuperäisen ehdotuksen 1994. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C278 24.10.1995 s. 9–22.

Komissio (1995b) Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi tukiohjelmasta kirjojen ja lukemisen alalla kääntämisen avulla (Ariane). kom(95)374. Sisältää alkuperäisen ehdotuksen 1994. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 279 25.10.1995 s. 7–22.

Komissio (1996) Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi yhteisön toimintaohjelmasta kulttuuriperinnön säilyttämiseksi – ”Raphael”-ohjelma. kom(96)333. Sisältää alkuperäisen ehdotuksen 1995. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C265 12.9.1996 s. 4–19.

Komissio (1998a) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kulttuuriyhteistyön yhtenäisen rahoitus- ja ohjelmointivälineen perustamisesta (Kulttuuri 2000 -ohjelma). kom(98)266. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 211 7.7.1998 s. 18–24.

Komissio (1998b) Ändrat förslag till europaparlamentets och rådets beslut om skapandet av ett samlat instrument för finansiering och programmering för kulturellt samarbete. kom(98)673. Sisältää alkuperäisen ehdotuksen 1998. Asiakirja on saatavissa EUR-Lexistä: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0673:FIN:SV:PDF> Viitattu 24.3.2012.

Komissio (2003) Ehdotus: Neuvoston päätös yhteisön toimintaohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi. kom(2003)276. *Euroopan unionin virallinen lehti* C76 25.3.2004 s. 18. Asiakirja on saatavissa EUR-Lexistä: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0276:FIN:FI:PDF> Viitattu 24.4.2012.

Komissio (2004) Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Kulttuuri 2007 -ohjelman perustamisesta (2007–2013). kom(2004)469. *Euroopan unionin virallinen lehti* C24 29.1.2005 s. 8. Asiakirja on saa-



tavissa EUR-Lexistä: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0469:FIN:FI:PDF> Viitattu 24.4.2012.

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 s. 25. Asiakirja on saatavissa EUR-Lexistä: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0116:FIN:FI:PDF> Viitattu 24.4.2012.

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 s. 6. Asiakirja on saatavissa EUR-Lexistä: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0122%2802%29:FI:HTML> Viitattu 24.4.2012.

Neuvosto (1995) Neuvoston [---] yhteinen kanta [---] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen tekemiseksi taide- ja kulttuuritoimintaa koskevasta Euroopan laajuisesta tukiohjelmasta (Kaleidoskooppi). *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 281 25.10.1995 s. 10–18.

Neuvosto (1996a) Neuvoston [---] yhteinen kanta [---] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen [---] tekemiseksi kirjan ja lukemisen alaa koskevasta tukiohjelmasta (Ariane). *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 264 11.9.1996 s. 34–45.

Neuvosto (1996b) Neuvoston [---] yhteinen kanta [---] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen [---] tekemiseksi kulttuuriperintöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta (”Rafael”-ohjelma). *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 264 11.9.1996 s. 69–79.

Neuvosto (1999) Neuvoston [---] yhteinen kanta [---] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen [---] tekemiseksi kulttuuriyhteistyön yhteisen rahoitus- ja ohjelmointivälineen perustamisesta (Kulttuuri 2000 -ohjelma). *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 232 13.8.1999 s. 25–36.

Neuvosto (2006a) Neuvoston [---] yhteinen kanta [---] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen [---] tekemiseksi Kulttuuri-ohjelman

- perustamisesta. *Euroopan unionin virallinen lehti* C 238E 3.10.2006 s. 18–30.
- Neuvosto (2006b) 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 s. 69–79.
- Parlamentti (1995a) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi luoda taide- ja kulttuuritoimintaa tukeva Euroopan laajuinen Kaleidoscope 2000 -ohjelma. Lainsäädäntöpäätöslauselma, ensimmäinen käsittely. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C106 1.5.1995 s. 281–189.
- Parlamentti (1995b) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kirjoja ja lukemista koskevaksi tukiohjelmaksi – Ariane. Lainsäädäntöpäätöslauselma, ensimmäinen käsittely. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 109 1.5.1995 s. 289–298.
- Parlamentti (1995c) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kulttuuriperintöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta – Raphael-ohjelma. Lainsäädäntöpäätöslauselma, ensimmäinen käsittely. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C287 30.10.1995 s.161–178.
- Parlamentti (1995d) Päätös neuvoston yhteisestä kannasta, joka koskee Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöstä käynnistää taide- ja kulttuuritoimintaa koskeva Euroopan laajuinen tukiohjelma ”Kaleidoskooppi”. Toinen käsittely. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 323 4.12.1995 s. 31–35.
- Parlamentti (1996a) Päätös sovittelukomitean hyväksymästä yhteisestä tekstistä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi taide- ja kulttuuritoimintaa koskevasta Euroopan laajuisesta tukiohjelmasta (Kaleidoskooppi). Kolmas käsittely. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 96 1.4.1996 s. 232–233.
- Parlamentti (1996b) Päätös neuvoston vahvistamasta yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen tekemiseksi kirjan ja lukemisen alaa koskevasta tukiohjelmasta (Ariane). Parlamentin tarkistukset, toinen käsittely. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 347 18.11.1996 s. 25–29.

- Parlamentti (1996c) Päätös neuvoston vahvistamasta yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen tekemiseksi kulttuuriperintöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta (Rafael-ohjelma). Parlamentin tarkistukset, toinen käsittely. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 347 18.11.1996 s. 29–31.
- Parlamentti (1997a) Päätös sovittelukomitean hyväksymästä yhteisestä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kirjan ja lukemisen alaa koskevasta kääntämisen kattavasta tukiohjelmasta (Ariane). Kolmas käsittely. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 286 22.9.1997 s. 207.
- Parlamentti (1997b) Päätös sovittelukomitean hyväksymästä yhteisestä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kulttuuriperintöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta ("Rafael"-ohjelma). Kolmas käsittely. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C304 6.10.1997 s. 31–32.
- Parlamentti (1998) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kulttuuriyhteistyön yhtenäisen rahoitus- ja ohjelmointivälineen perustamisesta (Kulttuuri 2000 -ohjelma). Lainsäädäntöpäätöslauselma. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C359 23.11.1998 s. 28–43.
- Parlamentti (1999) Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma neuvoston yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen tekemiseksi kulttuuriyhteistyön yhtenäisen rahoitus- ja ohjelmointivälineen perustamisesta (Kulttuuri 2000 -ohjelma). Toinen käsittely. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 154 5.6.2000 s. 125–132.
- Parlamentti (2000) Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma sovittelukomitean hyväksymästä yhteisestä tekstistä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Kulttuuri 2000 -ohjelman perustamisesta. Kolmas käsittely. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 309 27.10.2000 s. 61–62.
- Parlamentti (2003) Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta neuvoston päätökseksi yhteisön toimintaohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi. *Euroopan unionin virallinen lehti* C 87E, 7.4.2004 s. 484–495.

- Parlamentti (2005) Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Kulttuuri 2007-ohjelman perustamisesta. Ensimmäinen käsittely. *Euroopan unionin virallinen lehti* C 272E 9.11.2006 s. 233–241.
- Parlamentti (2006a) Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta neuvoston päätökseksi perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioiden yleisohjelmaa. *Euroopan unionin virallinen lehti* C 317E 23.12.2006 s. 838–846.
- Parlamentti (2006b) Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kaudella 2007–2013 toteutettavasta ”Kansalaisten Eurooppa” -ohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi. Ensimmäinen käsittely. *Euroopan unionin virallinen lehti* C 293E 2.12.2006 s. 210–222.
- Parlamentti (2006c) Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma neuvoston yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen tekemiseksi Kulttuuri-ohjelman perustamisesta. Toinen käsittely. *Euroopan unionin virallinen lehti* C 313 20.12.2006 s. 88–100.
- Parlamentti (2006d) Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma neuvoston yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen tekemiseksi aktiivisen Euroopan kansalaisuuden edistämiseksi vuosina 2007–2013 toteutettavasta ”Kansalaisten Eurooppa” -ohjelmasta. Toinen käsittely. *Euroopan unionin virallinen lehti* C 313E 20.12.2006 s. 187–199.
- Päätös (1996) Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös [---] taide- ja kulttuuritoimintaa koskevasta Euroopan laajuisesta tukiohjelmasta (Kaleidoskooppi). *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* L 99 20.4.1996 s. 20–26.
- Päätös (1997a) Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös [---] kirjan ja lukemisen alaa koskevasta kääntämisen kattavasta tukiohjelmasta (Ariane). *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* L 291 24.10.1997 s. 26–34.
- Päätös (1997b) Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös [---] kulttuuri-perintöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta (Rafael-ohjelma). *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* L 305 8.11.1997 s. 31–41.

- Päätös (2000) Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös [---] Kulttuuri 2000 -ohjelman perustamisesta. *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* L 63 10.3.2000 s. 1–9.
- Päätös (2004) Neuvoston päätös [---] yhteisön toimintaohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi (kansalaisosallistuminen). *Euroopan unionin virallinen lehti* L 30 4.2.2004 s. 6–14.
- Päätös (2006a) 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 s. 32–40.
- Päätös (2006b) Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös [---] Kulttuuri-ohjelman perustamisesta (2007–2013). *Euroopan unionin virallinen lehti* L 372 27.12.2006 s. 1–11.
- 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 s. 33–39.
- Talous- ja sosiaalikomitea (1995) Opinion on the proposal for a European Parliament and council Decision establishing a Community action programme in the field of cultural heritage Raphaël. *Official Journal of the European Communities* C 256 2.10.1995 s. 38–40.
- 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 s. 29–34.
- Talous- ja sosiaalikomitea (2006) Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta [---] ”Ehdotus: neuvoston päätös perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioiden yleisohjelmaa”. *Euroopan unionin virallinen lehti* C 69 21.3.2006 s. 1–4.

## Muu aineisto

Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta (1997) *Virallinen lehti nro C 340*, 10.11. 1997. Asiakirja on saatavissa EUR-Lexistä: <http://eur-lex.europa.eu/fi/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> Viitattu 24.4.2012.

Commission of the European Communities (1977) Community action in the cultural sector. 22.11.1977. *Bulletin of the European Communities*. Supplement 6/77.

Commission of the European Communities (1982) Stronger community action in the cultural sector. 12.10.1982. *Bulletin of the European Communities*. Supplement 6/82.

Commission of the European Communities (1987) A fresh boost for culture in the European community. COM(87)603 final. *Bulletin of the European Communities*. Supplement 4/87.

Commission of the European Communities (1992) New prospects for community cultural action. COM(92)149 final. 29.4.1992.

Commission of the European Communities (2002) A Project for the European Union. COM(2002) 247 final. 22.5.2002. Asiakirja on saatavissa EUR-Lexistä: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0247:FIN:EN:PDF> Viitattu 24.4.2012.

Commission of the European Communities (2004) Building our common future. Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007–2013. COM(2004) 101 final/2. 26.2.2004. Asiakirja on saatavissa EUR-Lexistä: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0101:FIN:EN:PDF> Viitattu 24.4.2012.

Commission of the European Communities (2005) Proposal for a decision of the European parliament and of the council establishing for the period 2007–2013 the programme "Citizens for Europe" to promote active European citizenship. Brussels, 6.4.2005. COM(2005) 116 final. 2005/0041 (COD). Lähde 2.4.2012 <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0116:FIN:EN:PDF>

- Committee on a People's Europe (1985) Reports from the ad hoc committee to the Brussels European Council 29.–30.3.1985 and to the Milan European Council 28.–29.6.1985. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 7/85.
- Council of Europe: Education for democratic citizenship and human rights. Lähde 23.4.2012 [http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/default_EN.asp)
- Council of Europe (1999) Declaration and programme on education for democratic citizenship based on the rights and responsibilities of citizens. Adopted by the Committee of Ministers on 7 May 1999, at its 104th Session. Lähde 23.4.2012 Decl-07.05.99/4E / 07 May 1999
- Council of Europe (2003) Standing conference of European ministers of education. Intercultural education: managing diversity, strengthening democracy. Declaration. Lähde 23.4.2012: [http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Pdf/Documents/declaration\\_Athenes\\_2003\\_Eng.PDF](http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Pdf/Documents/declaration_Athenes_2003_Eng.PDF)
- Council of Europe (2006) Learning and living democracy – the way forward. Ad hoc committee of experts for the 2005 European year of citizenship through education. DGIV/EDU/CAHCIT (2006) 9 rev 1. Lähde 23.4.2012 [http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Pdf/Documents/2006\\_9Rev1\\_EYCE\\_Sinaia\\_Conclusions\\_En.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Pdf/Documents/2006_9Rev1_EYCE_Sinaia_Conclusions_En.pdf)
- Council of Europe (2010) Recommendation CM/Rec(2010)7 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education. Lähde 23.4.2012 [http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Links/charter\\_adopted\\_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Links/charter_adopted_en.asp#TopOfPage)
- Delors, Jacques (2001) "Where is the European Union heading?" Lähde 26.3.2012 [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/DiscoursIV01-en.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/DiscoursIV01-en.pdf)
- Dokument über die Europäische Identität (1973) Konferenz der Staats- bzw. Regierungschefs in Kopenhagen. 17.12.1973. *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften* 12-1973.
- EP. Working Documents 1977–1978. 25.10.1977. Scelba report. Doc. 346/77, 19. Sit. O'Leary, Síofra 1996a, 19.

- Eurobarometri 63.4 kevät 2005. Lähde 23.4.2012 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb63/eb63\\_nat\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_nat_fi.pdf)
- Eurobarometri 65 kevät 2006. Lähde 23.4.2012 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb65/eb65\\_nat\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_nat_fi.pdf)
- European Commission (1975) Towards European citizenship. *Bull. EC. Supplement 7/75*. Sit. Maas, Willem 2007, 31.
- Euroopan komissio (2004) Kansalaisuus toimivaksi: eurooppalaisen kulttuurin ja monimuotoisuuden edistäminen nuoriso- ja kulttuuriohjelmien sekä audiovisuaalialaa ja kansalaisten osallistumista koskevien ohjelmien avulla. KOM(2004) 154 lopullinen. 9.3.2004. Asiakirja on saatavissa EUR-Lexistä: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0154:FIN:FI:PDF> Viitattu 24.4.2012.
- Euroopan komissio (2005) Komission panos EU:n tulevaisuutta koskevaan pohdintaan ”K-suunnitelma”: kansanvalta, kuunteleminen ja keskustelu. KOM(2005) 494 lopullinen. 13.10.2005. Asiakirja on saatavissa EUR-Lexistä: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0494:FIN:FI:PDF> Viitattu 24.4.2012.
- Euroopan komissio (2010) Katsaus Euroopan unionin kansalaisuuteen vuonna 2010. Unionin kansalaisoikeuksien esteiden poistaminen. 27.10.2010. Asiakirja on saatavissa EUR-Lexistä: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0603:fi:HTML> Viitattu 24.4.2012.
- Euroopan neuvosto (1998) *Syrjästä esiin. Puheenvuoro kulttuurista ja kehityksestä Euroopassa*. Eurooppa-työryhmän raportti Euroopan neuvostolle. Suomenkielinen käännös Susan Heiskanen. Helsinki: Taiteen keskustoimikunnan tutkimus- ja tiedotusyksikkö. Englanninkielinen alkuteos 1997.
- Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000) *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 364. 18.12.2000. s. 1–22.
- Euroopan yhteisöt (1995) *Euroopan unioni. Sopimuskokoelma*. I nide. I osa. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.
- Euroopan yhtenäisasiakirja (1986) Virallinen lehti* L 169. 29.6.1987. Asiakirja on saatavissa EUR-Lexistä: <http://eur-lex.europa.eu/fi/treaties/index.htm#other> Viitattu 26.4.2012.



Euroopan yhteisöjen komissio (1998) ”Kulttuurinäkökohtien selkeä sisällyttäminen yhteisön toimiin ja politiikkoihin. Komission strategia-asiakirja.” Asiakirjassa *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja alueiden komitealle. Euroopan yhteisön ensimmäinen kulttuurin puiteohjelma (2000–2004)*. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kulttuuriyhteistyön yhtenäisen rahoitus- ja ohjelmointivälineen perustamisesta (Kulttuuri 2000 -ohjelma). kom(1998)266 lopull. s. 22–29. Asiakirja on saatavissa EUR-Lexistä: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0266:FIN:FI:PDF> Viitattu 12.9.2012.

Euroopan yhteisöjen komissio (2000) *Valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta. Demokratian syventäminen Euroopan unionissa*. Työsuunnitelma. Komission valmisteluasiakirja. SEC(2000) 1547/7 lopullinen. 11.10.2000. Lähde 4.4.2012 <http://ec.europa.eu/governance/work/fi.pdf>

Euroopan yhteisöjen komissio (2001) *Eurooppalainen hallintotapa. Valkoinen kirja*. KOM(2001) 428 lopullinen. 25.7.2001. Asiakirja on saatavissa EUR-Lexistä: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:FI:PDF> Viitattu 24.4.2012.

European Social Forum. Lähde 23.4.2012 <http://www.fse-esf.org/>

Kööpenhaminan kriteerit (1993) Presidency Conclusions, Copenhagen European Council 1993, 7.A.iii [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf)

Learning for Active Citizenship (1989) Lähde 23.4.2012 [http://ec.europa.eu/education/archive/citizen/citiz\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/archive/citizen/citiz_en.html)

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007. *Euroopan unionin virallinen lehti* C 306. 17.12. 2007.

Oikeus ja sisäasiat. Lähde 24.4.2012 [http://europa.eu/pol/justice/index\\_fi.htm](http://europa.eu/pol/justice/index_fi.htm)

Osler, Audrey (1997) The contribution of community action programmes in the fields of education, training and youth to the development of citizenship with a European dimension. Final synthesis report. Tender

- no. XXII/29/96 for the European Commission. Lähde 23.4.2012 <http://ec.europa.eu/education/archive/citizen/birmingham.pdf>
- Schengenin säännöstö (2000) Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus. *Virallinen lehti L 239*, 22.9.2000. s. 19–62. Asiakirja on saatavissa EUR-Lexistä: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922%2802%29:FI:HTML> Viitattu 26.4.2012.
- Sopimus Euroopan perustuslaista (2004) *Euroopan unionin virallinen lehti C310*. 16.12.2004.
- Sulautumissopimus (1965) *Virallinen lehti nro 152*, 13. heinäkuuta 1967. Asiakirja on saatavissa EUR-Lexistä: <http://eur-lex.europa.eu/fi/treaties/index.htm#other> Viitattu 24.4.2012.
- Tindemans, Leo (1976) Die Europäische Union. *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Beilage 1/76.
- Treaty on European Union. *Official Journal C 191*, 29 July 1992. Asiakirja on saatavissa EUR-Lexistä: <http://eur-lex.europa.eu/fi/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> Viitattu 24.4.2012.
- Unesco (1998) *Moninaisuus luovuutemme lähteenä*. Kulttuurin ja kehityksen maailmankomission raportti. Suomenkielinen käännös Susan Heiskanen. Helsinki: Otava. Englanninkielinen alkuteos 1995.
- Unesco (2005) Education for citizenship (19–24 September 2005) Lähde 23.4.2012 [http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL\\_ID=41859&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=41859&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

## Lähteet

- Aarnio, Eeva (1998) *Päämäärät liikkeessä. Puolueohjelmien kirjoittamisen muuttuvat merkitykset Suomessa 1950-luvulta 1990-luvulle*. Jyväskylä: SoPhi.
- Aarnio, Eeva & Kanerva, Jukka (1995) ”Saatteeksi” teoksessa Eeva Aarnio & Jukka Kanerva (toim.) *Puolueohjelmatutkimuksen nykysuunnat*. Jyväskylän yliopisto: Valtio-opin laitos julkaisuja 69.
- Abélés, Marc (2004) ”Identity and borders: an anthropological approach to EU institutions” *Twenty-first century papers: On-line working papers from the Center for 21st century studies*. University of Wisconsin–Milwaukee.
- Allen, John (2008) ”Pragmatism and power, or the power to make a difference in a radically contingent world” *Geoforum* 29, s. 1613–1624.
- Amadeo, Jo-Ann, Torney-Purta, Judith, Lehman, Rainer, Husfeldt, Vera & Nikolova, Roumiana (2002) *Civic knowledge and Engagement: An IEA study of upper secondary students in sixteen countries*. Amsterdam: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).
- Anderson, Benedict (1999) *Imagined communities*. London & New York: Verso. Alkuteos 1983.
- Arendt, Hannah (1949) ”The rights of man” *Modern review* III(I) s. 24–37.
- Arendt, Hannah (1998) *The human condition*. Chicago: the University of Chicago Press. Alkuteos 1958.
- Arendt, Hannah (1982) *On revolution*. New York: Penguin Books. Alkuteos 1965.
- Aristoteles (1991) *Politiikka*. Helsinki: Gaudeamus. Suom. A.M. Anttila.
- Armstrong, Philip (2008) ”Rethinking the political: Derrida and Nancy on Networks, Citizenship and Teletechnologies” *Digital studies/Le champ numérique*, No 0.10. Alkuperä. 2005.

- Austin, J.L. (1982) *How to do things with words. The Williams James lectures delivered at Harvard University in 1955*. Toim. J. O. Urmson & Marina Sbisa. New York: Oxford University Press.
- Balibar, Étienne (2009) ”Esipuhe: Oikeus alueeseen” teoksessa Rigo, Enrica: *Rajojen Eurooppa*, s. 19–37. Suom. Antti Paakkari, Taina Rajanti, Miika Saukkonen & Eetu Viren. Helsinki: Like.
- Ball, Terence (1988) *Transforming political discourse. Political theory and critical conceptual history*. Oxford: Basil Blackwell.
- Ball, Terence & Pocock, J.G.A. (1988) ”Introduction” teoksessa Terence Ball & J.G.A. Pocock (toim.) *Conceptual change and the constitution*, s. 1-12. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Ball, Terence, Farr, James & Hanson, Russell L. (toim. 1989) *Political innovation and conceptual change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ball, Terence, Farr, James & Hanson, Russell L. (1989) ”Preface” teoksessa Terence Ball, James Farr & Russell L. Hanson (toim.) *Political innovation and conceptual change*, s. ix–x. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ball, Terence, Farr, James & Hanson, Russell L. (1989) ”Editors’ introduction” teoksessa Terence Ball, James Farr & Russell L. Hanson (toim.) *Political innovation and conceptual change*, s. 1–5. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barber, Benjamin (1984) *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. Berkeley, Los Angeles & London: University of California Press.
- Barnett, Clive (2001) ”Culture, policy and subsidiarity in the European Union: From symbolic identity to the governmentalisation of culture” *Political geography* 20(4) s. 405–426.
- Barnett, Clive & Low, Murray (2004) ”Geography and democracy: an introduction” teoksessa Clive Barnett & Murray Low (toim.) *Spaces of democracy: geographical perspectives on citizenship, participation, and representation*, s. 1–22. London: Sage.

- Barry, Andrew (1993) "The European community and European government: Harmonization, mobility and space" *Economy and society* 22(3) s. 314–326.
- Bauböck, Rainer (toim. 2006) *Migration and citizenship: legal status, rights and political participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bauböck, Rainer (2008) "Beyond culturalism and statism. Liberal responses to diversity" *Eurosphere working paper series*. Online working paper No. 06, 2008.
- Beiner, Roland (1995) "Introduction: Why citizenship constitutes as theoretical problem in the last decade of the twentieth century" teoksessa Roland Beiner (toim.) *Theorizing citizenship*, s. 1–28. Albany: State University of New York Press.
- Bellamy, Richard & Warleigh, Alex (1998) "From an ethics of integration to an ethics of participation – Citizenship and the future of the European Union" *Millennium. A journal of international studies* 27, s. 447–70.
- Bellamy, Richard & Warleigh, Alex (2001) "Introduction: The puzzle of EU citizenship" teoksessa Richard Bellamy & Alex Warleigh (toim.) *Citizenship and governance in the European Union*, s. 3–18. London & New York: Continuum.
- Bellamy, Richard & Castiglione, Dario (1998) "Between cosmopolis and community: Three models of rights and democracy within the EU" teoksessa Daniele Archibugi, David Held & Martin Köhler (toim.) *Re-imagining political community*. Stanford, Ca: Stanford University Press.
- Bellamy, Richard & Castiglione, Dario (2000) "Democracy, sovereignty and the constitution of the European Union: the republican alternative to liberalism" teoksessa Z. Bankowski & A. Scott (toim.) *The European Union and its order*, s. 170–190. Oxford: Blackwell.
- Benhabib, Seyla (2002) "Transformation of citizenship: The case of contemporary Europe" *Government and opposition* 37(3) s. 439–465.
- Benhabib, Seyla (2006) *Another cosmopolitanism*. Oxford, New York: Oxford University Press.

- Bennett, Tony (1992) "Putting policy into cultural studies" teoksessa Lawrence Grossberg, Cary Nelson & Paula Treichler (toim.) *Cultural studies*, s. 23–37. New York & London: Routledge.
- Benz, Arthur & Papadopoulos, Yannis (2006) "Introduction: governance and democracy: concepts and key issues" teoksessa Arthur Benz & Yannis Papadopoulos (toim.) *Governance and democracy. Comparing national, European and international experiences*, s. 1–26. London & New York: Routledge.
- Bevir, Mark (2006) "Democratic governance: Systems and radical perspectives." *Public administration review* 66(3) s. 426–436.
- Bialasiewicz, Luiza et al. (2009) "The new political geographies of the European 'neighbourhood'" *Political geography* 28, s. 79–89.
- Bialasiewicz, Luiza (2009) "Europe as/at the border: Trieste and the meaning of Europe" *Social and cultural geography* 10(3) s. 325–342.
- Bialasiewicz, Luiza, Elden, Stuart & Painter, Joe (2005) "The constitution of the EU territory" *Comparative European politics* 2005, 3, s. 333–363.
- Bleicher, Joseph (1997) "Invention and community: hermeneutic politics in Europe" teoksessa Carver Terrell & Matti Hyvärinen (toim.) *Interpreting the political: new methodologies*, s. 143–157. London & New York: Routledge.
- Bourdieu, Pierre (2012) "Valtion kahdet kasvot" *Le Monde Diplomatique* 1/2012, s. 42–43. Suomennos Jarkko S. Tuusvuori. Alkup. 1990.
- Breakwell, Glynis M. (2004) "Identity change in the context of the growing influence of European Union institutions" teoksessa Richard K. Herrmann, Thomas Risse & Marilynn B. Brewer (toim.) *Transnational identities. Becoming European in the EU*, s. 25–39. Lanham & Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Brenner, Neil (2004) *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Brubaker, Rogers (1992) *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

- Brubaker, Rogers & Cooper, Frederick (2000) "Beyond 'identity'" *Theory and society* 29, s. 1–47.
- Bruter, Michael (2004) "Civic and cultural components of a European identity: A pilot model of measurement of citizens' levels of European identity" teoksessa Richard K. Herrman, Thomas Risse & Marilyn B. Brewer (toim.) *Transnational identities. Becoming European in the EU*, s. 186–213. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Burchell, Graham (1991) "Peculiar interests: Civil society and governing 'The system of natural liberty'" teoksessa Graham Burchell, Colin Gordon & Peter Miller (toim.) *The Foucault effect. Studies in governmentality*. With two lectures and an interview with Michel Foucault, s. 119–150. Harvester Wheatsheaf.
- Burgess, Peter J. (2010) "Coal, steel and spirit. The double reading of European unity (1948–51)" teoksessa Bo Stråth (toim.) *Europe and the other and Europe as the other*, s. 421–455. Brussels: PIE-Peter Lang.
- Carver, Terrell & Hyvärinen, Matti (1997) "Introduction" teoksessa Carver Terrell & Matti Hyvärinen (toim.) *Interpreting the political: new methodologies*, s. 1–6. London & New York: Routledge.
- Christiansen, Thomas, Jörgensen, Knud Erik & Wiener, Antje (2001) "Introduction" teoksessa Thomas Christiansen, Knud Erik Jörgensen & Antje Wiener (toim.) *The Social construction of Europe*, s. 1–19. London: Sage.
- Clark, Julian and Jones, Alun (2008) "The spatialities of Europeanisation: territory, government and power in 'EUrope'" *Transactions of the institute of British geographers* 33, s. 300–318.
- Clarke, John (2005) "Reconstituting Europe: governing a European people?" teoksessa Janet Newman (toim.) *Remaking governance. Peoples, politics and the public sphere*, s. 17–37. Bristol: Policy Press.
- Clarke, John, Newman, Janet, Smith, Nick, Vidler, Elizabeth & Westmarland, Luise (2007) *Creating citizen-consumers. Changing publics and changing public services*. London: Sage.
- The Columbia journal of European law* (2009) 343 Special issue.

- Connolly, William E. (1992) *Identity/Difference. Democratic negotiations of political paradox*. Ithaca & London: Cornell University Press.
- Connolly, William (1983) *The terms of political discourse*. Second edition. Oxford: Martin Robertson. Alkuteos 1974.
- Crowley, John (1999) "Some thoughts on theorizing European citizenship" *Innovation: The European journal of social sciences* 12(4).
- Cruikshank, Barbara (1999) *The will to empower. Democratic citizens and other subjects*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Dahlgren, Peter (2006) "Doing citizenship. The cultural origins of civic agency in the public sphere" *European journal of cultural studies* 9(3) s. 267–286.
- de Witte, Bruno (1993) "Cultural legitimation: Back to the language question" teoksessa Soledad García (toim.) *European identity and the search for legitimacy*. London and New York: Pinter.
- Dean, Mitchell (1994) *Critical and effective histories. Foucault's methods and historical sociology*. London & New York: Routledge.
- Dean, Mitchell (1999) *Governmentality. Power and rule in modern society*. London: Sage.
- Delanty, Gerard (1995) *Inventing Europe. Idea, identity, reality*. Chatham, Kent: MacMillan Press.
- Delanty, Gerard (2002) *Citizenship in a global age. Society, culture, politics*. Buckingham & Philadelphia: Open University Press. Alkuteos 2000.
- Delanty, Gerard (2006) *Community*. London: Routledge. Alkuteos 2003.
- Delgado-Moreira, Juan (1997) "Cultural citizenship and the creation of European identity" *Electronic journal of sociology*.
- della Porta, Donatella (2007) "The Europeanization of protest: A typology and empirical evidence" teoksessa Beate Kohler-Koch & Berthold Rittberger (toim.) *Debating the democratic legitimacy of the European Union*, s. 189–208. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Dell'Olio, Fiorella (2005) *The Europeanization of citizenship. Between the ideology of nationality, immigration and European identity*. Ashgate.



- Diez, Thomas (2001a) ”Speaking ‘Europe’: The politics of integration discourse” teoksessa Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen & Antje Wiener (toim.) *The social construction of Europe*, s. 85–100. London: Sage.
- Diez, Thomas (2001b) ”Europe as a discursive battleground. Discourse analysis and European integration studies” *Cooperation and Conflict* 36(5/1) s. 5–38.
- Engels, Friedrich (1959) ”Kirje A. Bebelille” 18.–28.3.1875. Teoksessa Karl Marx & Friedrich Engels (1959) *Valitut teokset II*, s. 29–35. Petroskoi: Karjalan ASNT:n valtion kustannusliike.
- Eriksen, Erik Oddvar (2007) ”Conceptualizing European public spheres: General, segmented and strong publics” teoksessa John Erik Fossum & Philip Schlesinger (toim.) *The European Union and the public sphere: A communicative space in the making?* s. 23–43. Routledge.
- Eskola, Katarina (1984) *Kohti vapaa-ajan yhteiskuntaa. Kansainvälisen kulttuuritoimintaprojektin Suomen osuus ja sen anti: kokemuksia ja päätelmiä*. Euroopan Neuvoston kulttuuriyhteistyön neuvoston (CCC) 21 Euroopan kaupungin kulttuuritoimintaprojekti. Suomen projektin julkaisuja n:o 10. Helsinki.
- Eskola, Katarina (1997) ”Kun elämän merkitys löytyy taiteesta” teoksessa Henri Terho et al. (toim.) *Pieni kulttuurikirja. Juhlateos suomalaiselle kulttuurille ja luovuudelle*, s. 113–207. Helsinki: Otava.
- Eskola, Katarina (1998a) ”Ensimmäisten lukukertojen hurma” teoksessa Katarina Eskola (toim.) *Elämysten jäljillä. Taide ja kirjallisuus suomalaisten omaelämäkerroissa*, s. 61–229. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Eskola, Katarina (1998b) ”Taiteen merkityksellistämä elämä” teoksessa Marjatta Bardy (toim.) *Taide tiedon lähteenä*, s. 39–51. Helsinki: Stakes.
- Etzioni, Amitai (1995) *The spirit of community: Rights, responsibilities and the communitarian agenda*. London: Fontana Press.
- European journal of social theory* (2002) Special issue ”Europe and the search for identity”.

- Farr, James (1989) "Understanding conceptual change politically" teoksessa Ball, Terence, Farr, James & Hanson, Russell L. (toim.) *Political innovation and conceptual change*, s. 24–49. Cambridge: Cambridge University Press.
- Faulks, Keith (2000) *Citizenship*. London: Routledge.
- Foucault, Michel (1967) "Of other spaces" Englanninkielinen käännös Jay Miskowiec. Lähde 13.4.2012 <http://foucault.info/documents/heteroTopia/foucault.heteroTopia.en.html>
- Foucault, Michel (1978) *The archaeology of knowledge*. London: Tavistock Publications. Alkuteos: L'archéologie du savoir, 1969. Englanninkielinen käännös A.M. Sheridan Smith.
- Foucault, Michel (2000) "Space, knowledge and power" Haastattelu: Paul Rabinow. Teoksessa James D. Faubion (toim.) *Michel Foucault: Power*. Essential works of Foucault 1954–1984. Volume three, s. 349–364. Englanninkielinen käännös Robert Hurley et al. London: Penguin Group. Alkup. 1982.
- Foucault, Michel (1991a) "Politics and the study of discourses" teoksessa Graham Burchell, Colin Gordon & Peter Miller (toim.) *The Foucault effect: Studies in governmentality*. With two lectures and an interview with Michel Foucault, s. 53–72. London: Harvester Wheatsheaf.
- Foucault, Michel (1991b) "Governmentality" teoksessa Graham Burchell, Colin Gordon & Peter Miller (toim.) *The Foucault effect. Studies in governmentality*. With two lectures and an interview with Michel Foucault. London: Harvester Wheatsheaf. s. 87–104.
- García, Soledad (toim.1993) *European identity and the search for legitimacy*. London and New York: Pinter.
- Goddard, Victoria A., Llobera, Josep R. & Shore, Cris (toim. 1996) *The anthropology of Europe. Identity and boundaries in conflict*. Oxford & Washington, D.C.: Berg. Alkup. 1994.
- Grossberg, Lawrence (1996) "The space of culture, the power of space" teoksessa Chambers, Iain & Curti, Lidia (toim.) *Post-colonial question: Common skies, divided horizons*. Florence, KY, USA: Routledge.

- Guisan, Catherine (2012) *A political theory of identity in European integration. Memory and policies*. London & New York: Routledge.
- Haahr, Jens Henrik (2005) *Governmentality and the problem of democracy in European integration*. Working paper series. Centre for democratic network governance. Roskilde university.
- Habermas, Jürgen (1997) "Citizenship and national identity" teoksessa Habermas, Jürgen: *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*, s. 491–515. Cambridge: Polity Press. Alkuteos (1992) Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Englanninkielinen käännös William Rehg.
- Habermas, Jürgen (1998) *The inclusion of the other. Studies in political theory*. Toim. Ciaran Cronin & Pablo de Greiff. Cambridge: Polity Press & Massachusetts Institute of Technology. Alkuteos Die Einbeziehung des anderen. Studien zur politischen Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Hall, Stuart (1999) "Me ja muut: diskurssi ja valta" teoksessa *Identiteetti*, s. 77–137. Suom. Mikko Lehtonen & Juha Herkman. Tampere: Vastapaino.
- Heater, Derek (1990) *Citizenship: The civic ideal in world history, politics, and education*. London & New York: Longman.
- Heikkinen, Vesa (2000) "Konvention kentillä – kertomuksia kielitöistä" teoksessa Vesa Heikkinen, Pirjo Hiidenmaa & Ulla Tiililä: *Teksti työnä, virka kielenä*, s. 267–296. Helsinki: Gaudeamus.
- Heinelt, Hubert (2007) "Participatory governance and European democracy" teoksessa Beate Kohler-Koch & Berthold Rittberger (toim.) *Debating the democratic legitimacy of the European Union*, s. 217–232. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Heiskala, Risto (2012) "EU tarvitsee valtion rajat ylittävän median" *Helsingin sanomat* 5.3.2012.
- Held, David, McGrew, Anthony, Goldblatt, David & Perraton, Jonathan (1999) *Global transformations: Politics, economics and culture*. Stanford: Stanford University Press.

- Herrmann, Richard & Brewer, Marilyn B. (2004) ”Identities and institutions. Becoming European in the EU” teoksessa Richard K. Herrmann, Thomas Risse & Marilyn B. Brewer (toim.) *Transnational identities. Becoming European in the EU*, s. 1–22. Lanham & Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Hiidenmaa, Pirjo (2000) ”Työ ja kieli” teoksessa Vesa Heikkinen, Pirjo Hiidenmaa & Ulla Tiililä: *Teksti työnä, virka kielenä*, s. 19–34. Helsinki: Gaudeamus.
- Hindess, Barry (2001) ”Citizenship in the international management of populations” teoksessa Denise Meredyth & Jeffrey Minson (toim.) *Citizenship and cultural policy*, s. 92–103. London: Sage.
- Hindess, Barry (2002) ”Neo-liberal citizenship” *Citizenship studies* 6(2) s. 127–143.
- Hobsbawm, Eric (1994) *Nationalismi*. Alkuteos 1992: Nations and nationalism Since 1780. Suom. Jari Sedergren, Jussi Träskilä & Risto Kunrari. Tampere: Vastapaino.
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2001) *Types of multilevel governance*. European integration online papers 5(11). Lähde 18.4.2012: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>
- Husa, Sari (1995) ”Foucault’lainen metodi” *Niin & näin – Filosofinen aikakauslehti* 3, s. 42–48.
- Häkli, Jouni (1994) *Maakunta, tieto ja valta. Tutkimus poliittis-hallinnollisen maakuntadiskurssin ja sen historiallisten edellytysten muotoutumisesta Suomessa*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Häyrynen, Simo (2002) *Kansakunnan ja maakunnan välissä. Pohjois-Karjalan alueyhteisön rakentuminen kulttuuripoliittisen edunvalvonnan keskus/periferia -suhteessa*. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Isin, Engin F. & Wood, Patricia K. (1999) *Citizenship & identity*. London: Sage.
- Isin, Engin F. (2002) *Being political. Genealogies of citizenship*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Isin, Engin F. (2007) ”City.state: Critique of scalar thought” *Citizenship studies* 11(2) s. 211–228.

- Isin, Engin F. (2008) Enacting European citizenship (III): Concepts. Lähde 2.4.2012 [http://www.enacting-citizenship.eu/index.php/sections/blog\\_post/71/](http://www.enacting-citizenship.eu/index.php/sections/blog_post/71/)
- Jakonen, Mikko & Korvela, Paul-Erik (2011) ”Demokratia ilman kanssa: EU:n legitimiteetin lähteistä” *Politiikka* 53(2) s. 95–105.
- Jaspers, Karl (1976) *The origin and goal of history*. Alkuteos Vom Ursprung und Ziel der Geschichte (1949). Englanniksi kääntänyt Michael Bullock. Westport, Connecticut: Greenwood Press. Alkup. 1953.
- Jessurun d’Oliveira, Hans Ulrich (1995) ”Union citizenship: Pie in the sky?” teoksessa Allan Rosas & Esko Antola (toim.) *A citizens’ Europe. In search of a new order*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Joppke, Christian (2002) ”Multicultural citizenship” teoksessa *Handbook of citizenship*. Sage.
- Kanerva, Jukka (1991) ”Saatteeksi” teoksessa Jukka Kanerva (toim.) *Suomalalaisten puolueohjelmien retoriikasta*. Jyväskylän yliopisto: Valtioopin laitos. Julkaisuja 63.
- Kant, Immanuel (2000) *Ikuisen rauhaan*. Valtio-oikeudellinen tutkielma. Alkuteos Zum ewigen Frieden (1795). Suomentanut Jaakko Tuomikoski. Hämeenlinna: Karisto.
- Kantola, Anu (2003) ”Loyalties in flux – The changing politics of citizenship” *European journal of cultural studies* 6(2) s. 203–217.
- Keating, Michael (2003) ”The invention of regions. Political restructuring and territorial government in Western Europe” teoksessa Neil Brenner et al. (toim.) *State/Space. A reader*, s. 256–277. Blackwell Publishing.
- Keränen, Marja (2004) ”Hukassa idän ja lännen välissä. Juuret Karjalassa” teoksessa Sakari Hänninen & Kari Palonen (toim.) *Lue poliittisesti. Profileja politiikan tutkimukseen*, s. 33–46. Jyväskylä: SoPhi.
- Keskinen, Suvi, Vuori, Jaana & Hirsiaho, Anu (toim. 2012) *Monikulttuurisuuden sukupuoli. Kansalaisuus ja erot hyvinvointiyhteiskunnassa*. Tampere: Tampere University Press.

- Kofman, Eleonore (1995) "Citizenship for some but not for others. Spaces of citizenship in contemporary Europe" *Political geography* 14(2) s. 121–137.
- Koivunen, Hannele & Marsio, Leena (2006) *Reilu kulttuuri. Kulttuuripoliitiikan eettinen ulottuvuus ja kulttuuriset oikeudet*. Opetusministeriö.
- Koselleck, Reinhart (1979) *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Koselleck, Reinhart (2006) *Begriffsgeschichten. Studien zur Semantik und Pragmatik der politischen und sozialen Sprache*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Kostakopoulou, Theodora (2002) "'Integrating' non-EU migrants in the European Union. Ambivalent legacies and mutating paradigms" *Columbia journal of European law* 8.
- Kraus, Peter (2006) "Legitimacy, democracy and diversity in the European Union" *International journal on multicultural societies* 8(2) s. 203–224.
- Kraus, Peter (2008) *Union of diversity: language, identity and polity building*. New York: Cambridge University Press.
- Kraus, Peter (2012) "The politics of complex diversity: a European perspective" *Ethnicities* 12(1) s. 3–25.
- Kulovaara, Kari (2012) *Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö EAY ja strategiset valinnat. Identiteetit, ideologiat ja diskurssit*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kupiainen, Jari (2004) "Afterthoughts: Notes on the politics of cultural identity" teoksessa Jari Kupiainen, Erkki Sevänen & John A. Stotenburg (toim.) *Cultural identity in transition: Contemporary conditions, practices and politics of a global phenomenon*, s. 437–442. New Delhi: Atlantic Publishers.
- Kuusela, Pekka & Saastamoinen, Mikko (2006) "Kansalaisuuden ulottuvuudet" teoksessa Mikko Saastamoinen & Pekka Kuusela (toim.) *Kansalaisuuden ääripiivoja. Hallinta ja muodonmuutokset myöhäismodernilla ajalla*, s. 9–25. Helsinki: Yliopistopaino.

- Kymlicka, Will & Norman, Wayne (1994) "Return of the citizen: A survey of recent work on citizenship theory" *Ethics* Vol 104 No 2, s. 352–381.
- Kymlicka, Will (1998) *Multicultural citizenship. A liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press. Alkuteos 1995.
- Laaksonen, Annamari (2010) *Making culture accessible: Access, participation and cultural provision in the context of cultural rights in Europe*. Council of Europe.
- Laborde, Cecile (2002) "From constitutional to civic patriotism" *British journal of political science* 32, s. 591–612.
- Laborde, Cecile (2007) "Reflections on European civic patriotism" teoksessa Simona Piattoni and Riccardo Scartezzini (toim.) *European citizenship: Theories, arenas, levels*. Edward Elgar.
- Laffan, Brigid (2004) "The European Union and its institutions as 'identity builders' teoksessa Richard K. Herrmann, Thomas Risse & Marilyn B. Brewer (toim.) *Transnational identities: Becoming European in the EU*, s. 75–96. Lanham & Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- de Lange, Roel (1995) "Paradoxes of European citizenship" teoksessa Peter Fitzpatrick (toim.) *Nationalism, racism and the rule of law*, s. 97–115. Aldershot: Dartmouth.
- Lefebvre, Henri (2002) *The production of space*. Ranskan kielinen alkuteos *La production de l'espace* (1974). Englanninkielinen käännös Donald Nicholson-Smith. Oxford: Blackwell Publishing.
- Lähdesmäki, Tuuli (2012): "Rhetoric of unity and cultural diversity in the making of European cultural identity" *International journal of cultural policy* 18(1) s. 59–75.
- Maas, Willem (2005) "The genesis of European rights" *Journal of common market studies* 43(5) s. 1009–1025.
- Maas, Willem (2007) *Creating European citizens*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Maas, Willem (2008) "Migrants, states, and EU citizenship's unfulfilled promise" *Citizenship studies* 12(6) s. 583–596.

- Magnette, Paul (2001) "European governance and civic participation: Beyond elitist citizenship?" *Political studies* 51(1) s. 144–160.
- Marshall, T.H. (1996) "Citizenship and social class" The Marshall lectures 1949 teoksessa T.H. Marshall & Tom Bottomore: *Citizenship and social class*. Chicago: Pluto Press.
- Marston, S. & Mitchell, K. (2004) "Citizens and the state: citizenship formations in space and time" teoksessa Clive Barnett & Murray Low (toim.) *Spaces of democracy: geographical perspectives on citizenship, participation, and representation*, s. 93–112. London: Sage.
- Massey, Doreen (2003) "Paikan käsitteellistäminen" teoksessa Mikko Lehtonen & Olli Löytty (toim.) *Erilaisuus*, s. 51–83. Tampere: Vastapaino. Suomentanut Juha Koivisto.
- McCormick, John (2005) *Understanding the European Union. A concise introduction*. Palgrave Macmillan.
- Meehan, Elizabeth (1993) *Citizenship and the European Community*. London: Sage.
- Menéndez , Augustín José (2005) Neither constitution, nor treaty. A deliberative-democratic analysis of the constitutional treaty of the European Union. *Working Paper No.8*. Arena. Centre for European Studies. University of Oslo. Viitattu 22.4.2012 [http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/wp05\\_08.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/wp05_08.pdf)
- Miller, Peter & Rose, Nicolas (2008) *Governing the present. Administering economic, social and personal life*. Oxford: Polity.
- Miller, Toby (1993) *The well-tempered self: citizenship, culture, and the postmodern subject*. London: The Johns Hopkins University Press.
- Miller, Toby (1998) *Technologies of truth: cultural citizenship and the popular media*. Minneapolis: University of Minnesota.
- Miller, Toby (2002) "Cultural citizenship" teoksessa *Handbook of citizenship*. Sage.
- Moeckli, Jean-Marie (1980) "Kulttuuridemokratiasta" teoksessa *Kulttuuripolitiikan kehityksestä Euroopassa*. Suomen Unesco-toimikunnan julkaisu No 28, s. 5–22. Helsinki: Opetusministeriö.



- Monnet, Jean (1978) *Memoirs*. Englanninkielinen käännös Richard Maine. London: Collins. Alkuperä. 1976.
- Mouffe, Chantal (1992) ”Preface: Democratic politics today” teoksessa Chantal Mouffe (toim.) *Dimensions of radical democracy. Pluralism, citizenship, community*, s. 1–14. London & New York: Verso.
- Mummendey, Amélie & Waldzus, Sven (2004) ”National differences and European plurality: Discrimination or tolerance between European countries” teoksessa Richard K. Herrmann, Thomas Risse & Marilyn B. Brewer (toim.) *Transnational identities: Becoming European in the EU*, s. 59–73. Lanham & Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Mäkinen, Jarmo (2005) *Säätiö ja maakunta. Maakuntarahastojärjestelmän kentät ja verkostot*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Möttönen, Katja (1998) *Riitasointuja vai tema con variazioni. Eurooppalainen identiteetti EU:n kulttuuritiedonannoissa*. Nykykulttuurin tutkimusyksikön julkaisuja 59. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Nanz, Patrizia (2006) *Europolis: Constitutional patriotism beyond the nation state*. Manchester University Press.
- Neunreither, Karlheinz (1995) ”Citizens and the exercise of power in the European Union: towards a new social contract?” teoksessa Allan Rosas & Esko Antola (toim.) *A citizens' Europe. In search of a new order*, s. 1–18. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Newman, Janet & Clarke, John (2009) *Publics, politics and power: remaking the public in public services*. London: Sage.
- Newman, Janet (2005) ”Participative governance and the remaking of the public sphere” teoksessa Janet Newman (toim.) *Remaking governance. Peoples, politics and the public sphere*, s. 119–138. Bristol: Policy Press.
- Neyer, Jürgen & Wiener, Antje (2010) ”Introduction: The state of the art of a non-state-oriented political theory” teoksessa Jürgen Neyer & Antje Wiener (toim.) *Political theory of the European Union*, s. 1–17. Oxford: University Press.

- Nousiainen, Marko (2011) *Hallinta, osallistuminen ja toimijuus – tulkintoja suomalaisen LEADER-toiminnan poliittisuuksista*. Helsingin yliopisto: Ruralia-instituutti.
- Ojajärvi, Jussi & Rojola, Sanna (2008) ”Kivettymät ja käsitteet” *Kulttuurintutkimus* 25(1) s. 1–2.
- O’Leary, Síofra (1996a) *The evolving concept of community citizenship. From the free movement of persons to union citizenship*. The Hague: Kluwer Law International.
- O’Leary, Síofra (1996b) *European Union citizenship: Options for reform*. London: Institute for Public Policy Research.
- Paasi, Anssi (2009) ”Bounded spaces in a ’borderless world’. Border studies, power and the anatomy of territory” *Journal of power* 2(2) s. 213–234.
- Painter, Joe & Philo, Chris (1995) ”Spaces of citizenship: an introduction” *Political geography* 14(2) s. 107–120.
- Palola, Elina (2004) ”Euroopan sosiaalinen malli” *Yhteiskuntapolitiikka* 69(6) s. 569–582.
- Palola, Elina (2007a) *Näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan: malli, väestö, resurssit ja kommunikaatio*. Helsinki: Stakes.
- Palola, Elina (2007b) ”Kuilua sulkemassa – kommunikaatio Euroopan ja eurooppalaisten välillä” teoksessa Elina Palola: *Näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan: malli, väestö, resurssit ja kommunikaatio*, s. 1–21. Helsinki: Stakes.
- Palonen, Emilia (2010) ”Multi-level cultural policy and politics of European capitals of culture” *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, s. 87–108.
- Palonen, Kari (1988) *Tekstistä politiikkaan. Johdatusta tulkintataitoon*. Tampere: Vastapaino.
- Palonen, Kari (1991) ”Näköispatsaista käsitetaiteeseen puolueohjelmissä” teoksessa Jukka Kanerva (toim.) *Suomalaisten puolueohjelmien retoriikasta*. Jyväskylän yliopisto: Valtio-opin laitos.
- Palonen, Kari (1993) *Politikointi politisointi politiikka. Tulkinta politiikan ajatusmuodon pelikielikaikaloista*. Opetusmoniste n:o 1. Jyväskylän yliopisto. Valtio-opin laitos.

- Palonen, Kari (1997) ”Puolueohjelmien retorisesta luennasta” teoksessa Kari Palonen: *Kootut retoriikat*, s. 21-32. Jyväskylä: Sophi. Alkup. 1992.
- Palonen, Kari (1998) *Das ‘Webersche Moment’. Zur Kontingenz des Politischen*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Palonen, Kari (2009) ”’Demokratiapolitiikka’ – demokratian epäpolitiisointia. Reunahuomautuksia oikeusministeriön keskusteluasiakirjaan ’Demokratiapolitiikan suuntaviivat’” *Politiikka* 51(2) s. 146–150.
- Passerini Luisa (2010) ”The last identification: Why some of us would like to call ourselves Europeans and what we mean by this” teoksessa Bo Stråth (toim.) *Europe and the other and Europe as the other*, s. 45–65. Brussels: PIE-Peter Lang.
- Pateman, Carole (1972) *Participation and democratic theory*. Cambridge: University Press.
- Parekh, Bhikhu (2006) *Rethinking multiculturalism. Cultural diversity and political theory*. Hampshire: Palgrave. Alkup. 2000.
- Parekh, Bhikhu (2008) *A new politics of identity. Political principles for an interdependent world*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Pekonen, Kyösti (1991) *Symbolinen modernissa politiikassa*. Jyväskylän yliopisto: Nykymulttuurin tutkimusyksikön julkaisu no 25.
- Pekonen, Kyösti (1995) ”Puolueohjelman idea” teoksessa Eeva Aarnio & Jukka Kanerva (toim.) *Puolueohjelmien tutkimuksen nykysuunnat*, s. 24–35. Jyväskylän yliopisto: Valtio-opin laitos julkaisuja 69.
- Piattoni, Simona (2009) *Multi-level governance in the EU. Does It Work?* Lähde 18.4.2012: <http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni>
- Pierre, Jon (toim. 2000) *Debating governance. Authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pirjola, Jari (2009) ”Ihmisoikeuksia pitää voida tarkastella kriittisesti” *Helsingin Sanomat* 17.10.2009.
- Pocock, J.G.A. (1975) *The Machiavellian moment. Florentine political thought and the Atlantic republican tradition*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Pocock, J. G. A. (1995) ”The ideal of citizenship since classical times” teoksessa Ronald Beiner (toim.) *Theorizing citizenship*, s. 29–52. Albany: State University of New York Press.
- Preuss, Ulrich K. (1998) ”Citizenship in the European Union: a paradigm for transnational democracy?” teoksessa Daniele Archibugi, David Held & Martin Köhler (toim.) *Re-imagining political community. Studies in cosmopolitan democracy*. Stanford, Ca: Stanford University Press.
- Putnam, Robert (1994) *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. Alkup. 1993.
- Putnam (2000) *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Redescriptions Yearbook of political thought, conceptual history and feminist theory*. Volume 12, 2008.
- Riedel, Manfred (1972) ”Bürger, Staatsbürger, Bürgertum” teoksessa *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, s. 672–725. Stuttgart: Ernst Klett Verlag.
- Rigo, Enrica (2009) *Rajojen Eurooppa*. Suomentaneet Antti Paakkari, Taina Rajanti, Miika Saukkonen & Eetu Viren. Helsinki: Like.
- Risse, Thomas (2004a) ”Social constructivism and European integration” teoksessa Antje Wiener & Thomas Diez (toim.) *European integration theory*, s. 159–176. Oxford: Oxford University Press.
- Risse, Thomas (2004b) ”European institutions and identity change: What have we learned?” teoksessa Richard K. Herrmann, Thomas Risse & Marilyn B. Brewer (toim.) *Transnational identities: Becoming European in the EU*, s. 247–271. Lanham & Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Rokkan, Stein (1999) *State formation, nation building and mass politics in Europe*.
- The theory of Stein Rokkan*. Toim. Stein Kuhnle, Peter Flora & Derek Urwin. Clarendon Press.
- Rosas, Allan (2005) ”Euroopan unionin kansalaisuus – paljon melua vähästä tai vähän melua paljosta?” *Lakimies* 7–8, s. 1251–1266.

- Rose, Nikolas (1999a) *Powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, Nikolas (1999b) "Inventiveness in politics" *Economy and society* 28(3) s. 467–493.
- Rousseau, Jean-Jacques (1988) *Yhteiskuntasopimuksesta*. Suom. J.V. Lehtonen. Hämeenlinna: Karisto.
- Saastamoinen, Mikko (2006) "Kohti myöhäismodernin kansalaisuuden haasteita" teoksessa Mikko Saastamoinen & Pekka Kuusela (toim.) *Kansalaisuuden ääriviivoja. Hallinta ja muodonmuutokset myöhäismodernilla ajalla*, s. 137–149. Helsinki: Yliopistopaino.
- Said, Edward W. (1995) *Orientalism. Western conceptions of the Orient*. London: Penguin Books. Alkup. 1978.
- Sassatelli, Monica (2002) "Imagined Europe. The shaping of a European cultural identity through EU cultural policy" *European journal of social theory* 5(4) s. 435–451.
- Sassatelli, Monica (2009) *Becoming Europeans. Cultural identity and cultural politics*. Palgrave Macmillan.
- Saukkonen, Pasi (2007) *Politiikka monikulttuurisessa yhteiskunnassa*. Helsinki: WSOY.
- Schmitter, Philippe C. (2000) *How to democratize the European Union – and why bother?* Roman & Littlefield Publishers.
- Schulz, Heiner (1979) "Begriffsgeschichte und Argumentationsgeschichte" teoksessa Reinhart Koselleck (toim.) *Historische Semantik und Begriffsgeschichte*, s.43–74. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Schulz, Wolfram, Ainley, John, Fraillon, Julian, Kerr, David & Losito, Bruno (2010) *ICCS 2009 International Report: Civic knowledge, attitudes and engagement among lower secondary school students in thirty-eight countries*. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).
- Scott, David (2003) "Culture in political theory" *Political theory* 31(1).
- Scott, Joan W. (1995) "Multiculturalism and the politics of identity" teoksessa John Rajchman (toim.) *The identity in question*, s. 3–12. New York: Routledge.

- Setälä, Maija (2009) Kirja-arvio teoksista Gustavsson, Karlsson & Persson (toim.) *The illusion of accountability in the European Union ja Eriksen: The unfinished democratization of Europe. Politiikka* 4, s. 316–318.
- Sevänen, Erkki (2004a) ”Introduction: From Modernity and postmodernity to globalisation” teoksessa Jari Kupiainen, Erkki Sevänen & John A. Stotesbury (toim.) *Cultural Identity in Transition: Contemporary Conditions, Practices and Politics of a Global Phenomenon*, s. 1–30. New Delhi: Atlantic Publishers.
- Shaw, Jo (2007) *The transformation of citizenship in the European Union. Electoral rights and the restructuring of political space*. Cambridge University Press.
- Shaw, Jo (2010) *Contrasting dynamics at the interface of integration and constitutionalism*. RSCAS Working Paper 2010/60.
- Shaw, Jo & Wiener, Antje (1999) *The Paradox of the ‘European polity’*. Harvard Jean Monnet Working Paper 10/99. Cambridge, MA: Harvard Law School.
- Shore, Cris (2000) *Building Europe: the cultural politics of European integration*. London: Routledge.
- Shore, Cris (1993) ”Inventing the ‘People’s Europe’: Critical approaches to European Community ‘cultural policy’” *Man, New series* 28(4).
- Shore, Cris & Black, Annabel (1996) ”Citizens’ Europe and the construction of European identity” teoksessa Victoria A. Goddard, Josep R. Llobera & Cris Shore (toim.) *The anthropology of Europe. Identities and boundaries in conflict*, s. 275–298. Oxford & Washington D.C.: Berg. Alkup. 1994.
- Shore, Cris (2004) ”Whither European citizenship? Eros and civilization revisited” *European journal of social theory* 7(1) s. 27–44. London: Sage.
- Shore, Cris (2006) ”In uno plures” (?) EU cultural policy and the governance of Europe” *Cultural analysis* 5, s. 7–26.
- Shore, Cris & Wright, Susan (1997) ”Policy: a new field for anthropology” teoksessa Cris Shore & Susan Wright (toim.) *Anthropology of poli-*

- cy. *Critical perspectives on governance and power*, s. 3–39. London & New York: Routledge.
- Soysal, Yasemin Nuhogly (1996) ”Changing citizenship in Europe” teoksessa Mary Cesarani & David Fulbrook (toim.) *Citizenship, nationality and migration in Europe*. London: Routledge.
- Sihvola, Juha (2004) *Maailmankansalaisen etiikka*. Helsinki: Otava
- Skinner, Quentin (1992) *Visions of politics. Volume I. Regarding method*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Special Section: EU neighbourhood geopolitics (2011) *Geopolitics* 16(1) s. 121–210.
- Spinelli, Altiero (1966) *The eurocrats: Conflict and crisis in the European community*. Baltimore MD: Johns Hopkins University Press. Italiankielinen alkuteos: Rapporto sull’Europa (1965), käänös Charles Grove Haines.
- Stavrakakis, Yannis (2005) ”Passions of identification: Discourse, enjoyment, and European identity” teoksessa David Howarth & Jacob Torfing (toim.) *Discourse theory in European politics. Identity, policy and governance*, s. 68–92. Palgrave MacMillan.
- Stenius, Henrik (2003) ”Kansalainen” teoksessa Matti Hyvärinen, Jussi Kurunmäki, Kari Palonen, Tuija Pulkkinen & Henrik Stenius (toim.) *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*, s. 309–362. Tampere: Vastapaino.
- Stevenson, Nick (toim. 2001) *Culture and citizenship*. London: Sage.
- Stevenson, Nick (2001) ”Culture and citizenship: an introduction” teoksessa Nick Stevenson (toim.) *Culture and Citizenship*, s. 1–10. London: Sage.
- Stevenson, Nick (2003) *Cultural citizenship. Cosmopolitan questions*. Open University Press.
- Stevenson, Nick (2006) ”Citizenship and the ‘Other’: Europe’s democratic futures” *European journal of cultural studies* 9(3) s. 358–396.

- Stråth, Bo (toim. 2000) *Myth and memory on the construction of community. Historical patterns in Europe and beyond*. Brussels: PIE-Peter Lang.
- Stråth, Bo (2010a) ”Introduction: Europe as a discourse” teoksessa Bo Stråth (toim.) *Europe and the other and Europe as the other*, s. 7–40. Brussels: PIE-Peter Lang. Alkup. 2000.
- Stråth, Bo (2010b) ”Multiple Europes: Integration, identity and demarcation to the other” teoksessa Bo Stråth (toim.) *Europe and the other and Europe as the other*, s. 391–428. Brussels: PIE-Peter Lang. Alkup. 2000.
- Suoninen, Annikka, Kupari, Pekka & Törmäkangas, Kari (2010) *Nuorten yhteiskunnalliset tiedot, osallistuminen ja asenteet. Kansainvälinen ICCS 2009 -tutkimuksen päätulokset*. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Taylor, Charles (1994) ”The politics of recognition” teoksessa Charles Taylor et al. *Multiculturalism. Examining the politics of recognition*, s. 25–74. Amy Gutmann (toim.). Princeton University Press.
- Tassin, Etienne (1992) ”Europe: A political community?” teoksessa Chantal Mouffe (toim.) *Dimensions of radical democracy. Pluralism, citizenship, community*, s. 169–192. London & New York: Verso.
- Tiililä, Ulla (2000) ”Tapaus päivähoitopäätös” teoksessa Vesa Heikkinen, Pirjo Hiidenmaa & Ulla Tiililä: *Teksti työnä, virka kielenä*, s. 215–266. Helsinki: Gaudeamus.
- Torney-Purta, Judith, Lehmann, Rainer, Oswald, Hans & Schulz, Wolfram (2001) *Citizenship and education in twenty-eight countries. Civic knowledge and engagement at age fourteen*. Amsterdam: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).
- Tsaliki, Lisa (2007) ”The construction of European identity and citizenship through cultural policy” *European studies* 24, s. 157–182.
- Tully, James (1995) *Strange multiplicity: Constitutionalism in an age of diversity: Freedom & belonging*. Cambridge: Cambridge university press.



- Turkka, Tapani (2011) ”Valtion tuolle puolen ulottuvan konstitutionalisoinnin ongelma” *Kansalaisyhteiskunta* 1, s. 5—42.
- Turner, Bryan S. (1996) ”Postmodern culture / modern citizens” teoksessa Bart van Steenbergen (toim.) *Condition of citizenship*, s. 153–168. London: Sage. Alkuperä. 1994.
- van Gunsteren, Herman (1978) ”Notes on a theory of citizenship” teoksessa Pierre Birnbaum, Jack Lively & Geraint Parry (toim.) *Democracy, consensus and social contract*. London & Beverly Hills: Sage.
- Vihinen, Hilka (1996) ”Maatalous tekstinä. Retoriikka maatalouspolitiikan tutkimisessa” teoksessa Kari Palonen & Hilka Summa (toim.) *Pelkkää retoriikkaa*. Tampere: Vastapaino.
- Vähä-Sipilä, Mikko (2011) ”Eurokratian olemus” teoksessa Pertti Lappalainen, Tarja Seppä & Suvi Soininen (toim.) *Muutosten aikoja. Juhlakirja Tapani Turkalle*, s. 87–95. Jyväskylän yliopisto. Elektroninen kirja osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-4218-2>.
- Waeber, Ole (2004) ”Discursive approaches” teoksessa Antje Wiener & Thomas Diez (toim.) *European integration theory*, s. 197–216. Oxford: Oxford University Press.
- Walters, William & Haahr, Jens Henrik (2005) *Governing Europe. Discourse, governmentality and European integration*. London: Routledge.
- Walzer, Michael (1994) *Thick and thin. Moral argument at home and abroad*. Notre Dame (Ind.): University of Notre Dame Press.
- Walzer, Michael (2005) *Politics and passion: Toward a more egalitarian liberalism*. Yale University Press.
- Walzer, Michael (1989) ”Citizenship” teoksessa Ball, Terence, Farr, James & Hanson, Russell L. (toim.) *Political innovation and conceptual change*, s. 211–219. Cambridge: Cambridge University Press.
- Warleigh, Alex (2000) ”The hustle: Citizenship practice, NGOs and “policy coalitions” in the European Union – The cases of auto oil, *drinking water and unit pricing*” *Journal of European public policy* 7(2) s. 229–43.

- Weiler, J.H.H. (1995) *The state "über alles". Demos, telos and the German Maastricht decision*. Viitattu 24.4.2012 <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/95/9506ind.html>
- Weiler, J.H.H. (1999) *The constitution of Europe. "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*. Cambridge University Press.
- White, Hayden (2010) "The discourse of Europe and the search for a European identity" teoksessa Bo Stråth (toim.) *Europe and the other and Europe as the other*, s. 67–86. Brussels: PIE-Peter Lang.
- Wiener, Antje (1997) "Making sense of the new geography of citizenship: fragmented citizenship in the European Union" *Theory and society* 26, s. 529–560.
- Wiener, Antje (1998) *'European' citizenship practice. Building institutions of a non-state*. Westview Press.
- Wiesner, Claudia (2007a) "European identity and its relation to EU-democratisation: Normative and methodological considerations" teoksessa Markku Kangaspuro (toim.) *Constructed identities in Europe*, s. 33–48. Aleksanteri series 7.
- Wiesner, Claudia (2007b) *Bürgerschaft und Demokratie in der EU*. Münster: LIT-Verlag.
- Wiesner, Claudia (2008) "Democratic legitimacy, democratisation and democratic identity of the European Union – Old questions, new challenges" *Redescriptions, Journal of the Finnish Centre of Excellence on Political Thought and Conceptual Change*, Vol. 12/2008, s. 96–122
- Wiesner, Claudia (2009) *EUPOLCON – Conceptualizing representative democracy in the EU polity by rethinking classical key conceptual clusters for the EU multi-level polity*. Marie Curie -projektin julkaisematon tutkimussuunnitelma.
- Wiesner, Claudia (2012) "*Conceptual History and European Integration*". Luento. The Seventh Introduction to Conceptual History Course in the University of Helsinki 21.8.2012.
- Vink, Maarten (2005) *Limits of European citizenship. European integration and domestic immigration policies*. Palgrave Macmillan.

- Wittgenstein, Ludwig (1980) *Culture and value. Vermischte Bemerkungen*. Toim. G.H. von Wright yhteistyössä Heikki Nymanin kanssa. Engl. Käännös Peter Winch. Oxford : Basil Blackwell.
- Wright, Scott (2007) ”A virtual European public sphere? The Futurum discussion forum” *Journal of European public policy* 14(8) s. 1167–1185.
- Wodak, Ruth & Wright, Scott (2006) ”The European Union in cyberspace. Multilingual democratic participation in a virtual public sphere?” *Journal of language and politics* 5(2) s. 251–275.
- Wolin, Sheldon S. (1996) ”Fugitive democracy” teoksessa Seyla Benhabib (toim.) *Democracy and difference*, s. 31–45. Princeton: Princeton University Press.
- Yeatman, Anna (2001) ”Feminism and citizenship” teoksessa Nick Stevenson (toim.) *Culture and Citizenship*, s. 138–152. London: Sage.
- Young, Iris Marion (1990) *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Young, Iris Marion (1995) ”Polity and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship” teoksessa Ronald Beiner (toim.) *Theorizing citizenship*, s. 175–207. Albany: State University of New York Press.
- Young, Iris Marion (2002) *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press. Alkuperä. 2000.
- Yuval-Davis, Nira (2003) ”Citizenship, territoriality and the gendered construction of difference” teoksessa Neil Brenner et al. (toim.) *State/Space. A reader*, s. 309–325. Blackwell Publishing.
- Yuval-Davis, Nira (2011) *Power, intersectionality and the politics of belonging*. FREIA Working Paper Series. Working paper no. 75. FREIA – Feminist Research Center in Aalborg. Aalborg University, Denmark.
- Zetterquist, Ola (2002) *A Europe of the member states or of the citizens? Two philosophical perspectives on sovereignty and rights in the European community*. Englanninkielinen käännös David Ratford. Lund: KFS AB.

# LIITTEET

## Liite 1 Tutkimuksen primaariaineistoon sisältyvät asiakirjat

Ensimmäiset sarakkeet taulukoissa 1 ja 2 kuvastavat asiakirjojen lähettäjätoimielimiä ja samalla käsittelyprosessin eri vaiheita. Toisesa sarakkeessa on lueteltu aineistoon kuuluvien asiakirjojen nimi. Kolmas sarake kertoo, miten viittaa kuhunkin asiakirjaan tekstissä. Viittaamuoto on itse muodostamani lyhenne, joka kertoo tiiviisti, minkä toimielimen puheenvuoro on tarkasteltavana vai onko kyseessä päätös. Vuosiluvun, joka määräytyy asiakirjan laatimivuoden mukaan, ja tarvittaessa kirjaintunnisteen kautta lyhenne on identifioitavissa oikeaan asiakirjaan Primaariaineisto-listassa, josta löytyvät asiakirjojen bibliografiset tiedot. Muihin kuin primaariaineiston asiakirjoihin viitattessani käytän laatijatoimielimen koko nimeä (esimerkiksi Euroopan komissio 2003).

Asiakirjan lähettäjä	Kansalaisuusasiakirjan nimi	Viittaamuoto
Euroopan komissio	- Ehdotus: Neuvoston päätös yhteisön toimintaohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi	Komissio 2003
	- Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös kaudella 2007–2013 toteutettavasta "Kansalaisten Eurooppa" -ohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi	Komissio 2005a
	- Ehdotus: Neuvoston päätös perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioiden yleisohjelmaa	Komissio 2005b
Euroopan parlamentti	- Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta neuvoston päätökseksi yhteisön toimintaohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi	Parlamentti 2003
	- Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kaudella 2007-2013 toteutettavasta "Kansalaisten Eurooppa" -ohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi. Ensimmäinen käsittely.	Parlamentti 2006b
	- Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma neuvoston yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen tekemiseksi aktiivisen Euroopan kansalaisuuden edistämiseksi vuosina 2007-2013 toteutettavasta "Kansalaisten Eurooppa" - ohjelmasta. Toinen käsittely.	Parlamentti 2006d
	- Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta neuvoston päätökseksi perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman perustamisesta vuosiksi 2007-2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioiden yleisohjelmaa	Parlamentti 2006a
Euroopan unionin neuvosto	- Neuvoston [---] yhteinen kanta [---] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen [---] tekemiseksi aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi vuosina 2007-2013 toteutettavasta "Kansalaisten Eurooppa" -ohjelmasta	Neuvosto 2006b

Alueiden komitea	- Alueiden komitean lausunto aiheista: "Ehdotus neuvoston päätökseksi yhteisön toimintaohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi [---]" - Alueiden komitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös kaudella 2007-2013 toteuttavasta Kansalaisten Eurooppa -ohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi"	Alueiden komitea 2003 Alueiden komitea 2006
Talous- ja sosiaali- komitea	- Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös kaudella 2007-2013 toteuttavasta 'Kansalaisten Eurooppa' -ohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi" - Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta [---] "Ehdotus: neuvoston päätös perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman perustamisesta vuosiksi 2007-2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioden yleisohjelmaa"	Talous- ja sosiaali- komitea 2005 Talous- ja sosiaali- komitea 2006
Päätökset	- Neuvoston päätös [---] yhteisön toimintaohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi (kansalaisosallistuminen) - Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös [---] aktiivisen Euroopan kansalaisuuden edistämiseksi vuosina 2007-2013 toteuttavasta "Kansalaisten Eurooppa" -ohjelmasta - Neuvoston päätös [---] perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman perustamisesta vuosiksi 2007-2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioden yleisohjelmaa	Päätös 2004 Päätös 2006a Päätös 2007

## Taulukko 1 Tutkimuksen primaariaineistoon sisältyvät kansalaisuusasia- kirjat

Asiakirjan lähettäjä	Kulttuuriasiakirjan nimi	Viittausmuoto
Euroopan komissio	- Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi taide- ja kulttuuritoimintaa koskevasta Euroopan laajuudesta tukiohjelmasta (Kaleidoskooppi 2000). Sis. alkuperäisen ehdotuksen 1994 - Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi tukiohjelmasta kirjojen ja lukemisen alalla kääntämisen avulla (Ariane). Sis. alkuperäisen ehdotuksen 1994. - Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi yhteisön toimintaohjelmasta kulttuuriperinnön säilyttämiseksi – "Raphael"-ohjelma. Sis. alkuperäisen ehdotuksen 1995. - Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kulttuuriyhteistyön yhtenäisen rahoitus- ja ohjelmointivälineen perustamisesta (Kulttuuri 2000 -ohjelma) - Ändrat förslag till europaparlamentets och rådets beslut om skapandet av ett samlat instrument för finansiering och programmering för kulturellt samarbete. (programmet Kultur 2000) Sis. alkuperäisen ehdotuksen. - Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Kulttuuri 2007 -ohjelman perustamisesta (2007-2013)	Komissio 1995a  Komissio 1995b  Komissio 1996  Komissio 1998a  Komissio 1998b  Komissio 2004
Euroopan parlamentti	- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi luoda taide- ja kulttuuritoimintaa tukeva Euroopan laajuinen Kaleidoscope 2000 -ohjelma. Ensimmäinen käsittely. - Päätös neuvoston yhteisestä kannasta, joka koskee Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöstä käynnistää taide- ja kulttuuritoimintaa koskeva Euroopan laajuinen tukiohjelma "Kaleidoskooppi". Toinen käsittely. - Päätös sovittelukomitean hyväksymästä yhteisestä tekstistä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi taide- ja kulttuuritoimintaa koskevasta Euroopan laajuudesta tukiohjelmasta (Kaleidoskooppi). Kolmas käsittely. - Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kirjoja ja lukemista koskevaksi tukiohjelmaksi – Ariane. Ensimmäinen käsittely. - Päätös neuvoston vahvistamasta yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen tekemiseksi kirjan ja lukemisen alaa koskevasta tukiohjelmasta (Ariane). Toinen käsittely. - Päätös sovittelukomitean hyväksymästä yhteisestä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kirjan ja lukemisen alaa koskevasta kääntämisen kattavasta tukiohjelmasta (Ariane). Kolmas käsittely. - Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kulttuuriperintöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta – Raphael-ohjelma. Ensimmäinen käsittely.	Parlamentti 1995a  Parlamentti 1995d  Parlamentti 1996a  Parlamentti 1995b Parlamentti 1996b  Parlamentti 1997a  Parlamentti 1995c

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Päätös neuvoston vahvistamasta yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen tekemiseksi kulttuuriperintöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta (Rafael-ohjelma). Toinen käsittely.</li> <li>- Päätös sovittelukomitean hyväksymästä yhteisestä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kulttuuriperintöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta ("Rafael"-ohjelma). Kolmas käsittely.</li> <li>- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kulttuuriyhteistyön yhtenäisen rahoitus- ja ohjelmointivälineen perustamisesta (Kulttuuri 2000 – ohjelma).</li> <li>- Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma neuvoston yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen tekemiseksi kulttuuriyhteistyön yhtenäisen rahoitus- ja ohjelmointivälineen perustamisesta (Kulttuuri 2000 –ohjelma). Toinen käsittely.</li> <li>- Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma sovittelukomitean hyväksymästä yhteisestä tekstistä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Kulttuuri 2000 -ohjelman perustamisesta. Kolmas käsittely.</li> <li>- Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Kulttuuri 2007-ohjelman perustamisesta. Ensimmäinen käsittely.</li> <li>- Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma neuvoston yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen tekemiseksi Kulttuuri-ohjelman perustamisesta. Toinen käsittely.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parlamentti 1996c</li> <li>Parlamentti 1997b</li> <li>Parlamentti 1998</li> <li>Parlamentti 1999</li> <li>Parlamentti 2000</li> <li>Parlamentti 2005</li> <li>Parlamentti 2006c</li> </ul>
Euroopan unionin neuvosto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Neuvoston [---] yhteinen kanta [---] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen tekemiseksi taide- ja kulttuuri toimintaa koskevasta Euroopan laajuisesta tukiohjelmasta (Kaleidoskooppi).</li> <li>- Neuvoston [---] yhteinen kanta [---] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen [---] tekemiseksi kirjan ja lukemisen alaa koskevasta tukiohjelmasta (Ariane).</li> <li>- Neuvoston [---] yhteinen kanta [---] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen [---] tekemiseksi kulttuuriperintöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta ("Rafael"-ohjelma).</li> <li>- Neuvoston [---] yhteinen kanta [---] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen [---] tekemiseksi kulttuuriyhteistyön yhtenäisen rahoitus- ja ohjelmointivälineen perustamisesta (Kulttuuri 2000 –ohjelma).</li> <li>- Neuvoston [---] yhteinen kanta [---] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen [---] tekemiseksi Kulttuuri-ohjelman perustamisesta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Neuvosto 1995</li> <li>Neuvosto 1996a</li> <li>Neuvosto 1996b</li> <li>Neuvosto 1999</li> <li>Neuvosto 2006a</li> </ul>
Alueiden komitea	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alueiden komitean lausunto aiheesta ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Kaleidoskooppi 2000 –ohjelman käynnistämisestä ulottuvuudeltaan eurooppalaisten taide- ja kulttuurihankkeiden tukemiseksi.</li> <li>- Alueiden komitean lausunto aiheesta ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kulttuuriperintöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta – Raphael-ohjelma.</li> <li>- Alueiden komitean lausunto aiheesta ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kirja-alan ja lukuharastuksen tukiohjelman Arianen perustamisesta.</li> <li>- Alueiden komitean lausunto aiheista [---] ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kulttuuriyhteistyön yhtenäisen rahoitus- ja ohjelmointivälineen perustamisesta (Kulttuuri 2000 –ohjelma)”</li> <li>- Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Kulttuuri 2007 –ohjelman perustamisesta”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alueiden komitea 1995a</li> <li>Alueiden komitea 1995b</li> <li>Alueiden komitea 1996</li> <li>Alueiden komitea 1998</li> <li>Alueiden komitea 2005</li> </ul>
Talous- ja sosiaali-komitea	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opinion on the proposal for a European Parliament and council Decision establishing a Community action programme in the field of cultural heritage Raphael.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Talous- ja sosiaalikomitea 1995</li> </ul>
Päätökset	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös [---] taide- ja kulttuuri toimintaa koskevasta Euroopan laajuisesta tukiohjelmasta (Kaleidoskooppi).</li> <li>- Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös [---] kirjan ja lukemisen alaa koskevasta kääntämisen kattavasta tukiohjelmasta (Ariane).</li> <li>- Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös [---] kulttuuriperintöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta (Rafael-ohjelma).</li> <li>- Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös [---] Kulttuuri 2000 -ohjelman perustamisesta.</li> <li>- Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös [---] Kulttuuri-ohjelman perustamisesta (2007-2013).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Päätös 1996</li> <li>Päätös 1997a</li> <li>Päätös 1997b</li> <li>Päätös 2000</li> <li>Päätös 2006b</li> </ul>

Taulukko 2 Tutkimuksen primaariaineistoon sisältyvät kulttuuriasiakirjat

## Liite 2

### TOINEN OSA UNIONIN KANSALAISSUUS

#### 8 artikla

1. Otetaan käyttöön unionin kansalaisuus.  
Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus.
2. Unionin kansalaisilla on tässä sopimuksessa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet.

#### 8 a artikla

1. Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei tässä sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.
2. Neuvosto voi antaa säännöksiä 1 kohdassa tarkoitettujen oikeuksien käyttämisen helpottamiseksi; jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon satuaan.

#### 8 b artikla

1. Jokaisella unionin kansalaisella on kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus jäsenvaltiossa, jossa hän asuu mutta jonka kansalainen hän ei ole, samoin edellytyksin kuin tuon jäsenvaltion omilla kansalaisilla. Tätä oikeutta käytetään niiden yksityiskoh-

taisten sääntöjen mukaisesti, jotka neuvosto antaa 31 päivään joulukuuta 1994 mennessä yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan; näihin yksityiskohtaisiin sääntöihin voi sisältyä poikkeussäännöksiä, jos ne ovat perusteltuja jonkin jäsenvaltion erityisten ongelmien takia.

2. Jokaisella unionin kansalaisella on äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa jäsenvaltiossa, jossa hän asuu mutta jonka kansalainen hän ei ole, samoin edellytyksin kuin tuon jäsenvaltion omilla kansalaisilla, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta 138 artiklan 3 kohdan ja sen soveltamisesta annettujen säännösten soveltamista. Tätä oikeutta käytetään niiden yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, jotka neuvosto antaa 31 päivään joulukuuta 1993 mennessä yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan; näihin yksityiskohtaisiin sääntöihin voi sisältyä poikkeussäännöksiä, jos ne ovat perusteltuja jonkin jäsenvaltion erityisten ongelmien takia.

#### 8 c artikla

Jokainen unionin kansalainen saa kolmannen maan alueella, jossa jäsenvaltiolla, jonka kansalainen hän on, ei ole edustusta, suojelua minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset. Jäsenvaltiot vahvistavat tarpeelliset säännöt keskenään 31 päivään joulukuuta 1993 mennessä ja aloittavat tällaisen suojelun turvaamiseksi tarvittavat kansainväliset neuvottelut.

#### 8 d artikla

Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vedota Euroopan parlamenttiin 138 d artiklan mukaisesti.



Jokainen unionin kansalainen voi kääntyä 138 e artiklan mukaisesti asetettavan oikeusasiamiehen puoleen.

#### 8 e artikla

Komissio antaa Euroopan parlamentille, neuvostolle sekä talous- ja sosiaalikomitealle 31 päivään joulukuuta 1993 mennessä ja sen jälkeen joka kolmas vuosi kertomuksen tämän osan määräysten soveltamisesta. Tässä kertomuksessa otetaan huomioon unionin kehitys. Tältä pohjalta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen muiden määräysten soveltamista, neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan antaa tässä osassa tarkoitettujen oikeuksien täydentämisestä säännöksiä, joiden hyväksymistä jäsenvaltioiden valtiosääntöjen asettamien vaatimusten mukaisesti se suositaa jäsenvaltioille. (Euroopan yhteisöt 1995, 119–123.)

## Liite 3

### IX OSASTO

### KULTTUURI

#### 128 artikla

1. Yhteisö myötävaikuttaa siihen, että jäsenvaltioiden kulttuurit kehittyvät kukoistaviksi pitäen arvossa niiden kansallista ja alueellista monimuotoisuutta ja korostaen samalla niiden yhteistä kulttuuriperintöä.
2. Yhteisö pyrkii toiminnallaan rohkaisemaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemaan ja täydentämään niiden toimintaa seuraavilla aloilla:
  - Euroopan kansojen kulttuurin ja historian tuntemuksen ja sitä koskevan tiedon levityksen parantaminen;
  - Euroopan kannalta merkittävän kulttuuriperinnön säilyttäminen ja suojaaminen;
  - muu kuin kaupallinen kulttuurivaihto;
  - taiteellinen ja kirjallinen luova toiminta, audiovisuaalisen alan toiminta mukaan luettuna.
3. Yhteisö ja jäsenvaltiot suosivat yhteistyötä kolmansien maiden sekä kulttuurin alalla toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen, erityisesti Euroopan neuvoston kanssa.
4. Yhteisö ottaa kulttuuriin liittyvät näkökohdat huomioon muiden tämän sopimuksen määräysten mukaisessa toiminnassaan.
5. Myötävaikuttaakseen tässä artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseen neuvosto:

- toteuttaa jäljempänä 189 b artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja alueiden komiteaa kuultuaan sellaisia edistämistoimia, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista. Neuvosto tekee ratkaisunsa kaikissa 189 b artiklassa tarkoitetuissa menettelyissä yksimielisesti;
- antaa yksimielisesti komission ehdotuksesta suosituksia. (Euroopan yhteisöt 1995, 259–262.)

## **SUMMARY**

### **Programmed Europeans. Citizenship and culture in EU documents**

The study examines the construction of citizenship in documents created by EU institutions in 1994–2007 concerning eight EU programmes on citizenship and culture. These policy documents are analysed by a close reading, which combines conceptual history and textual analysis.

Through an analysis of re-contextualisation and redefinition of the concept of citizenship, the aim is to examine 1) to what extent is Union citizenship produced as a promoter of democracy and of citizens' possibilities for using power, and to what extent is it produced as an instrument for using power over citizens, 2) what kind of relations are constructed between citizenship and culture, and 3) how are citizenship and territoriality connected with each other in the research material.

The theoretical framework of the study consists of republican, liberal and communitarian theories, as well as a Foucauldian analytics of governmentality. Theories on cultural diversity and on spatiality of power are also employed. Citizenship is understood as a two-way channel of power. It gives citizens chances to use power and, at the same time, it provides a channel by means of which rulers can use power over citizens. The analysis focuses on three dimensions of citizenship: participation, rights and identity.

Union citizenship itself is an influential conceptual and political change, and it is part of the larger conceptual changes surrounding the European Union. In the EU documents on citizenship and culture, citizenship follows as a conceptual continuum with some of the discussions in the histories of citizenship and European integration and as a rupture with others.

The analysis shows that citizenship is constructed in the documents in similar ways as in the nation states. In the EU documents, citizenship is produced in close connection to culture. Understood as being simultaneously unified and diverse, culture is defined as European. One of the main objectives assigned to both citizenship and culture in the EU documents is to bring citizens closer to the European Union and to each other. Citizenship, culture and territoriality are connected with each other, and they are all used in the construction of the EU community. This result does not support some of the interpretations about Union citizenship as cosmopolitan, post-national or entirely different from nation-state citizenship.

In the construction of citizenship in the EU documents, identity is emphasised. This identity is produced with cultural elements that are defined as European. Participation is channelled in relation to EU programmes and the idea of “constructing Europe”. Rights are hardly discussed, while the infrequent discussion on them focuses on freedom of mobility. With the concept being used in this way, citizenship is depoliticised. Citizenship is not represented as the citizens’ instrument for using power. Instead, it is used – together with culture and territory – to draw boundaries and govern diversity in an administratively multilevel and culturally diverse European Union. This construction of citizenship does not appear to offer a solution for the EU’s democracy deficit or legitimacy crisis.

The results of the research can be summarised in terms of a mobile and cultural citizen, who feels a sense of belonging with other Union citizens, cooperates in the framework of the EU programmes on citizenship and culture, builds EU community, supports integration and shares the European culture defined in the documents.

## NYKYKULTTUURIN TUTKIMUSKESKUKSEN JULKAISUJA

1. Symbolit • Toim. Katarina Eskola. 1986. (110 s.)
2. Maaria Linko • Katsojien teatteri. 1986. (116 s.)
3. Näkökulmia kulttuurin tuotantoon • Toim. Katarina Eskola & Liisa Uusitalo. 1986. (127 s.)
4. Kimmo Jokinen ja Maaria Linko • Uusi Tuntematon. 1987. (122 s.)
5. Kimmo Jokinen • Ostajat, lukijat, arvioijat, tukijat. 1987. (115 s.)
6. Juha Lassila • Kultalevyn alkemia. 1. painos 1987, 2. painos 1988. (162 s.)
7. Liisa Uusitalo & Juha Lassila • Vanhojen kirjojen kenttä. 1988. (65 s.)
8. The production and reception of literature • Edited by Katarina Eskola & Erkki Vainikkala. 1988. (78 s.)
9. Martine Burgos • Life stories, Narrativity and the Search for the Self. 1988. (28 s.)
10. Heikki Hellman & Tuomo Sauri • Suomalainen prime-time. 1988. (130 s.)
11. Erik Allardt, Stuart Hall & Immanuel Wallerstein • Maailmankulttuurin äärellä. 1988. (86 s.)
12. Kimmo Jokinen • Arvostelijat. 1988. (131 s.)
13. State, Culture & The Bourgeoisie • Edited by Matti Peltonen. 1989. (82 s.)
14. J.P. Roos • Liikunta ja elämäntapa. 1989. (72 s.)
15. Anne Brunila & Liisa Uusitalo • Kirjatuotannon rakenne ja strategiat. 1. painos 1989, 2. painos 1991. (114 s.)
16. Reino Rasilainen • Julkaistu ja julkaisematon kirjallisuus. 1989. (89 s.)
17. Juha Lassila • Riippumattomat televisiotuottajat. 1989. (126 s.)
18. Literature as communication • Edited by Erkki Vainikkala & Katarina Eskola. 1989. (215 s.)
19. Anne Raassina • Lukutaito ja kehitysstrategiat. 1990. (123 s.)
20. Juha Lassila • Mitä Suomi soittaa? 1990. (263 s.) Painos loppunut.
21. Johanna Mäkelä • Luonnosta kulttuuriksi, ravinnosta ruoaksi. 1. painos 1990, 2. painos 1992 (89 s.) Painokset loppuneet.
22. Sublim Ylevä sublime • Toim. Erkki Vainikkala. 1990. (107 s.)

23. Timo K. Salonen • Konserttimusiikin yleisö makujen kentällä. 1990. (104 s.)
24. Maaria Linko • Teatteriesitykset ja julkisuus. 1990. (81 s.)
25. Kyösti Pekonen • Symbolinen modernissa politiikassa. 1991. (154 s.)
26. Ulrich Beck, Klaus Mollenhauer & Wolfgang Welsch • Philosophie, soziologie und erziehungswissenschaft in der postmoderne. 1991. (69 s.)
27. Päivi Elovainio & Zeinab Shahin • The Gender Fate of Women in Rural Egypt. 1991. (112 s.)
28. Eija Eskola • Rukousnauha ja muita romaaneja. 1992. (152 s.)
29. Urpo Kovala • Väliin lankeaa varjo. 1992. (204 s.)
30. Maaria Linko • Outo ja aito taide. 1992. (121 s.)
31. The First Thirty • Edited by Urpo Kovala. 1992. (132 s.)
32. Vanguard of modernity • Edited by Niilo Kauppi & Pekka Sulkunen. 1992. (188 s.)
33. Timo Siivonen • Avantgarde ja postmodernismi. 1992. (122 s.)
34. Katarina Eskola, Kimmo Jokinen & Erkki Vainikkala • Literature and the New State of Culture. 1992. (60 s.)
35. Sanna Karttunen • Musiikki kulttuurisessa tietoisuudessa. 1992. (174 s.)
36. Risto Eräsaari • Essays on Non-conventional Community. 1993. (214 s.)
37. Annikka Suoninen • Televisio lasten elämässä. 1993. (171 s.)
38. The Cultural Study of Reception • Edited by Erkki Vainikkala. 1993. (215 s.)
39. Mieheyden tiellä • Toim. Pirjo Ahokas, Martti Lahti ja Jukka Sihvonen. 1993. (185 s.) Painos loppunut.
40. Jukka Kanerva • ”Ryvettymisen hyvä puoli...” 1994. (151 s.)
41. Uusi aika • Toim. ja kirj. Nykykulttuurin tutkimusyksikön tutkijat. 1994. (260 s.)
42. Tuija Modinos • Nainen populaarikulttuurissa. 1. painos 1994, 2. painos 2000. (124 s.) Painos loppunut.
43. Teija Virta • Saippuaopperat ja suomalaiset naiset. 1994. (135 s.)
44. Anne Sankari • Kuntosaliruumis. 1995. (108 s.)
45. Kai Halttunen • Pienkustantajan arkipäivä. 1995. (95 s.)
46. Katja Valaskivi • Wataru seken wa oni bakari. 1995. (114 s.)

47. Jukka Törrönen • Aito rakkaus maskuliinisessa maailmassa. 1996. (100 s.)
48. Tuija Nykyri • Naiseuden naamiaiset. 1996. (144 s.)
49. Nainen, mies ja fileerausveitsi • Toim. Katarina Eskola. 1996. (274 s.)  
Painos loppunut.
50. Raine Koskimaa • Cultural activities in five European countries. 1996. (152 s.) Työraportti, vain tutkimuskäyttöön.
52. Raine Koskimaa • Seksiä, suhteita ja murha. 1998. (215 s.)
53. Timo Siivonen • Kyborgi. 1996. (209 s.)
54. Aina uusi muisto • Toim. Katarina Eskola & Eeva Peltonen. 1. painos 1997, 2. painos 1997. (355 s.)
55. Olli Löytty • Valkoinen pimeys. 1997. (147 s.)
56. Kimmo Jokinen • Suomalaisen lukemisen maisemaihanteet. 1997. (226 s.)
57. Maaria Linko • Aitojen elämysten kaipuu. 1998. (92 s.)
58. Kai Lahtinen • Vem tillhör teatern? 1998. (258 s.)
59. Katja Möttönen • Riitasointuja vai tema con variazioni. 1998. (128 s.)
60. Aki Järvinen • Hyperteoria. 1999. (187 s.)
61. Susanna Paasonen • Nyt! Ja ikuisesti – rewind. 1999. (188 s.)
62. Pirkkoliisa Ahponen • Kulttuurin kierreportaikossa. 1999. (168 s.)
63. Reading cultural difference • Edited by Urpo Kovala & Erkki Vainikkala. 2000. (334 s.)
64. Inescapable Horizon: Culture and Context • Edited by Sirpa Leppänen & Joel Kuortti. 2000. (273 s.)
65. Otteita kulttuurista • Toim. Maaria Linko, Tuija Saresma & Erkki Vainikkala. 2000. (422 s.)
66. Kimmo Saaristo • Avoin asiantuntijuus. 2000. (191 s.)
67. Jaakko Suominen • Sähköaivo sinuiksi, tietokone tutuksi. 2000. (368 s.)
68. Cybertext yearbook 2000 • Toim. Markku Eskelinen & Raine Koskimaa. 2001. (202 s.)
69. Sari Charpentier • Sukupuoliusko. 2001. (155 s.)
70. Kirja 2010 • Toim. Lauri Saarinen, Juri Joensuu & Raine Koskimaa. 1. painos 2001, 2. painos 2003. (259 s.)
71. Irma Garam • Julkista yksityiselämää. 2002. (102 s.)
72. Cybertext yearbook 2001 • Toim. Markku Eskelinen & Raine Koskimaa. 2002. (196 s.)



73. Henna Mikkola • Sukupolvettomat? 2002. (138 s.)
74. Satu Silvanto • Ecce Homo – katso ihmistä. 2002. (161 s.)
75. Markku Eskelinen • Kybertekstien narratologia. 2002. (106 s.)
76. Riitta Hänninen • Leikki. 2003. (161 s.)
77. Cybertext yearbook 2002–2003 • Toim. Markku Eskelinen & Raine Koskimaa. 2003. (283 s.)
78. Sanna Kallioinen • Rannalla merirosvon morsiamen kanssa. 2004. (134 s.)
79. Tutkija kertojana • Toim. Johanna Latvala & Eeva Peltonen & Tuija Saresma. 1. painos 2004, 2. painos 2005. (399 s.)
80. Writing and Research – personal views. Toim. Marjatta Saarnivaara & Erkki Vainikkala & Marjon van Delft. 1. painos 2004, 2. painos 2005. (160 s.)
81. Annikka Suoninen • Mediakielitaidon jäljillä. 2004. (274 s.)
82. Milla Tiainen • Säveltäjän sijainnit. 2005. (227 s.)
83. Petri Saarikoski • Koneen lumo. 1. painos 2004, 2. painos 2005. (471 s.)
84. Yksinäisten sanat • Toim. Kimmo Jokinen. 2005. (314 s.)
85. Aktivismi • Toim. Susanna Paasonen. 2005 (275 s.)
86. Nykyaika kulttuurintutkimuksessa • Toim. Erkki Vainikkala & Henna Mikkola. 2007. (351 s.)
87. Tutkimusten maailma • Toim. Juha Herkman & Pirjo Hiidenmaa & Sanna Kivimäki & Olli Löytty. 2006. (307 s.)
88. Mari Pajala • Erot järjestykseen! 2006. (506 s.)
89. Hanna Lindberg • Vastakohtien Ikea. 2006. (307 s.)
90. Taiteilija tutkijana, tutkija taiteilijana • Toim. Risto Pitkänen. 2007. (326 s.)
91. Nykytulkintojen Karjala • Toim. Outi Fingerroos & Jaana Loipponen. 2007. (325 s.)
92. Tuija Saresma • Omaelämäkerran rajapinnoilla. 2007. (255 s.)
93. Tekijyyden ulottuvuuksia • Toim. Eeva Haverinen & Erkki Vainikkala & Tuomo Lahdelma. 2008. (314 s.)
94. Tuuli Lähdesmäki • ”Kuohahdus Suomen kansan sydäimestä”. 2007. (607 s.)
95. Moniääninen mies • Toim. Kai Åberg & Lotta Skaffari. 2008. (276 s.)
96. Fanikirja • Toim. Kaarina Nikunen. 2008. (241 s.)

97. Cult, Community, Identity • Veera Rautavuoma, Urpo Kovala & Eeva Haverinen (eds). 2009. (356 s.)
98. Irma Hirsjärvi • Faniuden siirtymiä. 2009. (361 s.)
99. Suhteissa mediaan • Toim. Sirkku Kotilainen. 2009. (247 s.)
100. Outi Fingerroos • Karjala utopiana. 2010. (253 s.)
101. Hiihto ja häpeä • Toim. Erkki Vettenniemi. 2010. (224 s.)
102. Karoliina Lummaa • Poliittinen siivekäs. 2010. (372 s.)
103. Matti Savolainen • Atlantin ylityksiä. 2011. (170 s.)
104. Eliisa Pitkäsalo • Kalevalaiset sankarit nykymaailman menossa. (Digitaalinen kirja.) 2011. (274 s.)
105. Nina Sääsکیlahti • Ajan partaalla. 2011. (400 s.)
106. Media, kasvatus ja kulttuurin kierto • Toim. Sirkku Kotilainen, Erkki Vainikkala & Urpo Kovala. (Digitaalinen kirja.) 2011. (184 s.)
107. Kertomuksen luonto • Toim. Kaisa Kurikka, Olli Löytty, Kukku Melkas & Viola Parente-Capkova. 2012. (308 s.)
108. Tango Suomessa • Toim. Antti-Ville Kärjä & Kai Åberg. 2012. (230 s.)
109. Tommi Römpötti • Vieraana omassa maassa. 2012. (528 s.)
110. Marjo Kamila • Katsojana ja katsottuna. 2012. (490 s.)
111. Katja Mäkinen • Ohjelmoidut eurooppalaiset. 2012. (352 s.)