

EU:n yhteisvastuun ongelmat pandemiakriisissä

Teija Tiilikainen

Johdanto

Koronaepidemia on jo kolmas peräkkäinen kriisi, joka nostaa keskusteluun Euroopan unionin (EU) luonteen poliittisena unionina ja siihen olennaisesti liittyvän solidaarisuuden merkityksen. Toisin kuin kymmenen vuoden takainen talous- ja velkakriisi tai vuoden 2015 pakolaiskriisi se on taloudellisena ja yhteiskunnallisena koettelemuksena kaikille unionimaille yhteinen. Mikä on se yhteisvastuu, jota unionin jäsenmailla ja niiden kansalaisyhteiskunnilla on oikeus odottaa toisiltaan? Voiko tämä yhteisvastuu nojata vain unionin perustamisasiakirjojen, eli perussopimusten, sisältämiin velvoitteisiin vai onko unionin luonteesta voitava katsoa seuraavan tiettyjä eettis-moraalisia sitoumuksia? Minkälaista apua unionin jäsenmaiden tulisi ylipäättään olla valmiit tarjoamaan toisilleen odottamattomissa kriisitilanteissa?

Pandemian puitteissa käytävä poliittinen keskustelu heijastelee unionin luonteesta akateemisessa pohdinnassa vallitsevia näkemyseroja, jotka kietoutuvat eurooppalaisen kansan eli *demoksen* ympärille. Varsin yleinen väittämä eurooppalaisessa politiikassa on, että vain kansallisvaltion edustaman historiallis-kulttuurisen yhteenkuuluvuuden puitteissa voi syntyä olosuhteet sellaiselle ihmisten keskinäiselle yhteisöllisyydelle ja luottamukselle, jota toimiva demokratia ja yhteisvastuullisuus edellyttävät. Tutkijayhteisöjen konsensus on jo hyvän aikaa perustunut ajatukseen demokratian ja sen sisältämän yhteisvastuuajattelun mahdollisuuksista myös valtioista poikkeavissa poikkikansallisissa yhteyksissä. Ajatukset niihin liittyvistä konstituioivista käytännöistä ja instituutioista olisikin tuotava näkyvämmiin esiin myös eurooppalaisessa politiikassa.

Tässä artikkelissa tarkastelen ensin EU:n toimintaa pandemiakriisissä ja unioniin kohdistuvia odotuksia nimenomaan sen luonteesta vallitsevia näkemyseroja vasten. Miksi unionin toimintaan kohdistuu laajaa kritiikkiä, vaikka se on käytännössä toiminut käytössään olevien toimivaltojen edellyttämällä tavalla? Pandemiakriisin tarjoaman esimerkin turvin pohdin mahdollisuuksia kehittää unionin demokraattista olemusta suuntaan, joka olisi vapaampi kansallisvaltioajattelun tarjoamasta mallista. Tämä uusi kunnianhimoinen malli antaisi paremmat edellytykset unionin kriisipolitiikan kestävämmälle hoitamiselle.

EU:n rooli pandemiakriisissä

EU:n roolia covid-19-pandemian yhteydessä voi tarkastella brittitutkija Christopher Hillin 1990-luvulla hahmotteleman voimavarojen ja odotusten välistä epäsuhtaa koskevan käsitteellisen mallin avulla (engl. *capabilities-expectations gap*, Hill 1993). Hill sovelsi mallia tuoloin juuri EU:ksi muuttuneen Euroopan yhteisön ulkosuhteisiin ja arvioi voimavarojen ja odotusten välisen epäsuhtan voivan jopa muodostua kohtalokkaaksi koko unionille. Epäsuht-

ta syntyi Hillin mukaan, kun unionin kansainvälisestä toimijuudesta luotiin huomattavasti kunnianhimoisempia odotuksia kuin mihin sen konkreettisilla voimavaroilla oli mahdollisuus päästä. Voimavaroihin luetaan tässä yhteydessä paitsi unionin politiikkavälineet myös sen päätöksentekokyky ja yhtenäisyys.

Pandemiakriisin yhteydessä syntynyt odotusten ja voimavarojen välinen epäsuhta on samalla tavoin keskeinen unionin tulevaisuuden kannalta, mutta se liittyy unionin sisäiseen toimintakykyyn ja luonteeseen poliittisena unionina. Integraatioprojektin keskiössä on viimeistään Maastrichtin sopimuksesta lähtien ollut jäsenvaltioiden ja sen kansalaisten keskinäinen solidaarisuus ja yhteisvastuu, jonka unionin sopimusperusta kiteyttää varsin monimuotoisesti. Poliittinen unioni edustaa Maastrichtin sopimuksen mukaan ”uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia” (Maastrichtin sopimus, art. A). Uudella vaiheella viitataan kansalaisten roolin vahvistamiseen integraatiossa jäsenvaltioiden rinnalla. Tämä muutos on noiden vaiheiden jälkeen heijastunut monin tavoin unionin rakenteissa.

Tämän uuden vaiheen oikeudellisena sinettinä on samassa yhteydessä perustettu unionin kansalaisuus, joka tarjoaa kansalaisille joukon yhteisiä oikeuksia unionin alueella kuten liikkumavapauden ja määrättyjä poliittisia oikeuksia (SEU, art.8). Unionin tavoitteet määrittävässä unionisopimuksen (SEU, art.3.) kolmannessa artiklassa todetaan unionin edistävän taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta. Demokratian periaatteet unionissa määrittävä 9. artikla puolestaan toteaa unionin noudattavan kaikessa toiminnassaan kansalaisten yhdenvertaisuuden periaatetta, ja unionin toimintaa koskevan sopimuksen (SEUT; art. 18) 18. artikla kieltää kaiken kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän unionissa.

Solidaarisuuden yksityiskohtaisia muotoja ja soveltamista käytäntöön on erityisesti viime vuosikymmenen kriisien oloissa jouduttu määrittelemään varsin vaativissa poliittisissa olosuhteissa. Tätä määrittelyä on tehty pitkälti unionin luonteesta aiheutuvien yleisempien velvoitteiden sekä kriisien ominaispiirteistä ja juurisistä vallitsevien käsitysten luomaa taustaa vasten. Sekä kymmenen vuoden takaisessa talous- ja velkakriisissä että vuoden 2015 pakolaiskriisissä yhteisvastuulle luotiin sisältöä määrittelemällä jäsenvaltioiden välistä avunantoa ja taakanjakoa koskevia periaatteita. Valuuttaunionin tulevaisuuden ollessa vaakalaudalla sen jäsenvaltiot sopivat kriisimaille myönnettävistä taloudellisista apupaketeista, jotka perustuivat vahvaan ehdollisuuteen kohdemaiden talouden rakenteiden korjaamiseksi. Pakolaiskriisissä uhattuna oli puolestaan unionin vapaan liikkuvuuden alue, minkä kannustamana unionimaat sopivat – joskin varsin haparoivista – yhteisistä menettelyistä pakolaiskysymykseen vastaamiseksi. Kummassakaan kriisissä luotuja yhteisvastuullisuutta edustavia toimia ei pidemmällä tähtäimellä voi pitää poliittisesti kovinkaan kestävinä.

Käynnissä oleva pandemia on unionin solidaarisuutta mittaavana kriisinä kuitenkin edellisistä poikkeava siinä suhteessa, että se on yhteiskunnallisena ja taloudellisena koettelemuksena kaikille jäsenmaille yhteinen. Inhimillisen turvallisuuden kriisinä sillä on selkeä poikkikansallinen ulottuvuus. Solidaarisuutta mitataan myös vahvasti siinä, kuinka eurooppalaiset kansalaisyhteiskunnat tukevat toisiaan ja hallitsevat keskinäisriippuvuuksiaan pandemiauhan

oloissa. Odotusten ja voimavarojen välistä epäsuhtaa havainnollistavat tässä yhteydessä ne monesta EU-maasta unionitasoon tai muihin jäsenvaltioihin kohdistuneet odotukset, jotka liittyivät yhteiseen varautumiseen ja tukitoimiin pandemian kansanterveydellisen uhan ja leviämisen taltuttamiseksi. Pandemian laajemmat taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset ovat puolestaan nostaneet esiin syvempää taloudellista yhteisvastuuta ja unionin taloudellista apua koskevat odotukset.

Pandemiatoimet osuvat unionijärjestelmässä pääsääntöisesti niin sanotun jaetun toimivallan alueelle, jossa EU ja sen jäsenvaltiot jakavat lainsäädäntövallan. Sosiaali- ja terveystalvet kuuluvat jäsenvaltioiden vastuulle ja unionin tehtävänä on tukea niitä erityisesti estämään pandemian leviämistä sisärajoitusten sekä terveydenhuollon yhteisen varautumisen, hankintojen ja yhteiskuljetusten muodossa. Jäsenmaita on lisäksi kannustettu tarjoamaan toisilleen tukea tehohoitoipotilaiden hoidossa (EU:n neuvosto 2020). EU on lisäksi perustanut erityisen varainhankintakampanjan covid-19-pandemian diagnosointi- ja hoitomenetelmien kehittämistä sekä sen vastaisen rokotteen pikaista valmistamista varten. Näiden lisäksi EU on tehnyt päätöksiä merkittävistä taloustoimista, joilla tähdätään pandemian vuoksi kärsineen unionin talouden tukemiseen ja elvyttämiseen. Nämä toimet koostuvat osin jo olemassa olevien rahoitusmekanismien laajentamisesta tai kohdentamisesta uudelleen. Keskustelua käydään myös huomattavien uusien avustusjärjestelmien luomisesta, joiden keskiössä on komission esittämän 750 miljardin suuruisen elvytysrahaston perustaminen osaksi unionin budjettia. Järjestelmien rahoitus perustuisi pääosin jäsenvaltioiden takauksiin sekä suoriin jäsenmaksurahoituksiin (COM 2020).

EU:n toimet on kuitenkin kansalaiskeskustelussa arvioitu riittämättömiksi ja unionin kriisipolitiikkaa on pidetty epäonnistuneena (Eurobarometer 2020). Useissa jäsenmaissa tehdyt mielipidemittaukset osoittavat, että kansalaisten tuki EU:lle on kriisin myötä heikentynyt. Kansalaisyhteiskuntien kritiikki kohdistuu sekä unionin toimivaltojen riittämättömyyteen että sen jäsenmaiden väliseen heikkoon solidaarisuuteen. Italiassa esimerkiksi yli 40 prosenttia kansalaisista piti unionin Italialle osoittamia tukitoimia pandemian aikana riittämättöminä (Statista 2020). EU:hun kohdistuvien odotusten ja unionin sopimusperusteisten toimintamahdollisuuksien välissä on selkeä epäsuhta. Se perustuu unionin yleisempään viestiin itsestään poliittisena unionina ja niihin eettis-moraalisiin sitoumuksiin, joita tämä kansalaisten mielissä merkitsee. Ongelmaksi koituu, etteivät käsitykset näistä sitoumuksista ole samansuuntaiset Euroopan laajuisesti.

Poliittinen unioni ja kansalaisten yhdenvertaisuus

Christopher Hillin (1993) ideoiman odotusten ja voimavarojen epäsuhtaan voi katsoa toteutuvan Euroopan unionissa sen viestin pohjalta, jonka jo yli kaksi vuosikymmentä sitten tapahtunut 'poliittisen unionin' perustaminen antaa. Poliittisen unionin synty viestittiin unionin muuntumisena entistä vahvemmin nimenomaan kansalaisten unioniksi, josta unionin kansalaisuuden ja monen muun unionin kansalaisulottuvuutta vahvistaneen politiikka-alueen perustaminen todistivat.

Sittemmin unionia on täydennetty monin uusin politiikka-aluein ja määräyksin, jotka korostavat sen sisäistä yhteenkuuluvuutta. Näitä ovat esimerkiksi yhteisen ulkorajapolitiikan tai yhteisen oikeuden-, vapauden- ja turvallisuuden alueen perustaminen unionin sisälle. Perussopimukset asettavat jäsenmaille monessa yhteydessä keskinäisen solidaarisuuden vaatimuksia, ja vuonna 2009 voimaantulleessa Lissabonin sopimuksessa viitataan myös unionin demokraattiseen luonteeseen muuttunein sanakääntein. Niiden mukaan unionin toiminta perustuu edustukselliseen demokratiaan ja kaikilla kansalaisilla on oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa (SEU, art. 10). Samassa yhteydessä unionisopimukseen liitettiin myös kansalaisten perusoikeudet määrittävä asiakirja samalla, kun unionin poliittista järjestelmää kehitettiin merkittävästi enemmistödemokratian suuntaan muun muassa Euroopan parlamentin valtaoikeuksia lisäämällä. Sopimukseen sisällytetty 'yhteisvastuulausekkeen' nimeä kantava sopimuskohta (SEUT, art.222) velvoittaa unionin ottamaan käyttöön kaikki käytössään olevat välineet terrorismin, luonnonkatastrofin tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden tilanteessa ja määrää myös muut jäsenvaltiot auttamaan kohteeksi joutunutta jäsenmaata. Sopimus määrää myös jäsenvaltiot auttamaan toisiaan kaikin käytettävissään olevin keinoin sotilaallisen hyökkäyksen kohdistuessa yhteen tai useampaan niistä (SEU, art. 42.7).

Vaikka unionia on tehtäviensä osalta kehitetty hyvin tarkkaan juridisena konstruktiona siten, että sillä on toimivalta hoitaa vain jäsenvaltioiden sille siirtämiä nimenomaisia tehtäviä, unionin yleisemmät tarkoitusperät ja luonteenpiirteet viestivät muusta. Integraation korostaminen dynaamisena prosessina tai vuosia kestäneet hankkeet unionin demokraattisen järjestelmän tai talous- ja rahaliiton syventämisestä tai täydentämisestä 'todelliseksi talous- ja rahaliitoksi' luovat ja ylläpitävät kansalaisyhteiskunnassa odotuksia myös liittyen tehtäviin, joita perussopimuksissa unionille ei säädetä (Van Rompuy 2012). EU:n sopimusperustaisen tehtävien kehittäminen näihin odotuksiin vastaamiseksi törmää kuitenkin jäsenmaiden keskuudessa vallitseviin jakolinjoihin unionin luonnetta koskien. Vaikka jakolinjat ovat monimuotoiset ja usein tapauskohtaiset, niitä voidaan kuitenkin jäsentää unionin luonnetta koskevalla kahtiajakoilla. Tämä kahtiajako koskee EU:n demokraattista luonnetta ja sen poliittis-juridista suhdetta jäsenvaltioihin. Pohjois-Euroopassa vallitseva ajattelu ilmentää vahvemmin ajatusta unionin jäsenvaltioista *todellisina* demokraattisina yhteisöinä, joille unionin valta ja demokraattinen oikeutus ovat viime kädessä alisteiset (Beetham & Lord 1998, 30–35). EU:n demokraattisuuden katsotaan toteutuvan pääasiassa jäsenvaltioiden EU-politiikan demokraattisen kontrollin muodossa. Unionin valta on myös jäsenvaltioiden tiukassa säätelyssä, mikä tarkoittaa myös mahdollisuutta palauttaa sitä tarvittaessa takaisin niille. EU:n katsotaan siis toteuttavan jäsenmaiden sille asettamia tehtäviä niiden ehdoilla.

Unionin eteläisissä jäsenmaissa unionin demokraattinen luonne ja oikeutus hahmotuu jäsenvaltioista riippumattomampana – joko niiden yläpuolelle tai rinnalle asettuvana eurooppalaisena yhteisönä (Bertoncini 2020). Tämä yhteisö toteuttaa eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan sille asettamia tehtäviä ja se täyttää kaikki edellytykset demokratian tai keskinäisen yhteisvastuullisuuden toteutumiseksi. Ääripäätä tässä ajattelussa edustaa puhtaasti liittovaltiomuotoinen EU, jonka valta perustuisi suvereeniin perustuslakiin ja joka myös määrittelisi jäsenvaltioille kuuluvan vallan niiden ja EU-tason vallanjaon pohjalta. De-

mokratia toteutuu tässä mallissa liittovaltioiden tapaan kaksikerroksisena demokraattisena järjestelmänä, jota perustuslaki säätelee.

Käytännössä EU poliittisine rakenteineen edustaa jonkinlaista kahden mallin sekamuotoa, jonka demokraattinen oikeutus toteutuu yhtäältä jäsenvaltioiden politiikan demokraattisen kontrollin ja toisaalta jäsenmaista riippumattomien demokraattisten instituutioiden ja käytäntöjen kautta. Sekamuotoisen mallin ongelmat nousevat kuitenkin esiin sellaisen valvontalankäytön alueella, joka ei selkeästi kuulu kummankaan mallin demokraattisen valvonnan piiriin. Kriisioloissa kehitetty unionin talous- ja finanssipoliittinen valta on esimerkki tällaisesta. Mallin ongelmiin on luettava myös odotusten ja voimavarojen epäsuhta – ja niihin liittyvät ristiriidat – jotka haavoittavat unionin legitimitettiin erityisesti kohdistuessaan sen demokraattisen olemuksen tytimeen.

Eurooppalainen demos – mitä siihen tarvitaan?

Väite unionin jäsenvaltioiden demokraattisen oikeutuksen ensisijaisuudesta suhteessa EU:hun nojaa vahvasti väittämään eurooppalaisen kansan eli *demoksen* puuttumisesta. *Demos* voidaan määritellä ryhmäksi ihmisiä, joiden enemmistö tuntee riittävää yhteenkuuluvuutta sitoutuakseen keskinäiseen demokraattiseen keskusteluun ja siihen liittyvään päätöksentekoon (Cederman 2001, 224). Ilman demosta ei ole keskinäistä luottamusta ja tunnustusta, solidaarisuutta ja vastavuoroista yhteenkuuluvuutta, jotka kaikki ovat edellytyksiä demokraattiselle yhteisölle. Kansallisvaltio puolestaan nähdään ainoaksi mahdolliseksi foorumiksi *demoksen* toteutumiseksi sen edustaman historiallisen ja kulttuurisen yhteenkuuluvuuden takia. Vain sen edustaman poliittisen homogeenisuuden myötä voidaan päästä *demoksen* ilmentämään luottamukseen ja solidaarisuuteen.

Nämä väittämät on helppo kyseenalaistaa sekä empiiristen että normatiivisten tosiasioiden nojalla (Innerarity 2014, 4–5; Theiler 2012). Kansallisvaltioiden kohdalla on varsin yleistä, että kansallinen yhtenäisyys on muodostunut vasta valtion toteuttamien poliittisten prosessien kautta eikä edeltänyt niitä. Yhtä lailla on lukuisia esimerkkejä myös toimivista monikansallisista ja –kulttuurisista demokratioista. Toisaalta, kuten Daniel Innerarity (2014) huomauttaa, samaan kansallisuuteen kuuluminen ei aina välttämättä takaa yhteisön keskinäistä luottamusta ja solidaarisuutta. Kysymys on viime kädessä niiden mekanismien oikeutuksesta, joilla tätä luottamusta ja keskinäistä yhteenkuuluvuutta luodaan ja ylläpidetään.

Euroopan unionin demokraattisuutta ja sen kansalaisten keskinäistä luottamusta koskeva keskustelu olisi tutkijoiden mukaan irrotettava kansallisvaltio-opin viitekehyksestä ja unionin demokratian edellytyksiä arvioitava uudelta pohjalta. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna ei ole merkityksellistä, kuinka suurta poliittista yhteenkuuluvuutta unionin kansalaiset lähtökohtaisesti tuntevat toisiaan kohtaan tai kuinka vahvaksi eurooppalainen identiteetti mielletään suhteessa kansallisiin identiteetteihin. Tämän yhteenkuuluvuuden historiallis-kulttuurisia lähtökohtia tukevat käytännöt symboliseineen tai historiatulkintoineen eivät myöskään ole perusteltuja, sillä ne ruokkivat olemassa olevia jakolinjoja edelleen (Innerarity 2014).

Ulrike Liebertin (2012, 103) mukaan eurooppalainen identiteetti ei ole määrätty tai pysyvä tai nojaa politiikkaa edeltäviin käytäntöihin. Eurooppakin hahmottuu tyyppillisenä ra-

kenteilla olevana poliittisena yhteisönä, jonka muotoutuminen heijastelee ulkoisia haasteita ja vastauksia niihin sekä monimuotoisia poliittisia käytäntöjä. EU on muotoutumassa oleva poliittinen rakenne samalla tavoin kuin modernit valtiot muotoutuivat niitä edeltäneestä vanhasta poliittisesta järjestyksestä. Eurooppalainen identiteetti ja unionin tason poliittinen itseymmärrys heijastelevat tulevia poliittisia suuntia pikemmin kuin kulttuurisia lähtökohtia.

Daniel Innerarityn (2014) mukaan Euroopan unionin demokraattista yhteisöllisyyttä tulisikin pyrkiä rakentamaan juuri tällaisena – monimuotoisuutta pikemmin kuin *demokseen* liitettävää homogeenisuutta – ilmentävänä poliittisena yhteisönä. Sen ei pitäisikään pyrkiä eroon yllämainitusta kaksoisluonteesta yhtäältä jäsenvaltioiden ja toisaalta kansalaisten yhteisönä, vaan pikemminkin pyrkiä sovittamaan nämä luonteenpiirteet yhteen toimiviksi demokraattisiksi käytännöiksi, jotka luovat pohjan luottamuksen ja yhteisvastuullisuuden toteutumiselle. EU:n järjestelmässä poliittinen valta ei ole puhtaasti keskitetty, vaan sitä käyttävät erilaiset parlamentaariset, yhteiskunnalliset ja toimeenpanovaltaa käyttävät toimijat järjestelmän eri tasoilla. Järjestelmän keskiössä ovat kommunikatiiviset prosessit, jotka takaavat vallankäytön oikeutuksen ja tuottavat keskinäisen luottamuksen. Vallanpito ei perustu ylhäältä käsin tuotettuihin sääntöihin ja määräyksiin vaan toimijoiden keskinäiseen vuorovaikutukseen. Tällaisen valtajärjestelmän näkökulmasta yhteisön kommunikatiiviset ja kooperatiiviset tilat ja niihin liittyvät käytänteet ovat unionin demokraattisen oikeutuksen kannalta ratkaisevat. Tällainen järjestelmä muokkaa vanhoja identiteettejä ja luo uusia käytäntöjä. Tästä esimerkkeinä ovat eurooppalaisten kansallisvaltioiden muuntuminen unionin jäsenvaltioiksi tai eurooppalaisen identiteetin ymmärtäminen mahdollisuutena ylittää kansallisten identiteettien poissulkevat ominaispiirteet.

Kansallisvaltioiden rakennusmallista etäisyyttä ottava yhteisönrakennus antaa erilaiset edellytykset määritellä myös demokratian ja solidaarisuuden käytäntöjä EU:ssa. Kysymys kuuluu tuolloin, millaiset ovat ne unionin monimuotoista poliittis-kulttuurista luonnetta kunnioittavat käytännöt, jotka auttavat sitä kohtaamaan tulevaisuuden haasteet yhdessä ja tarjoavat reiluja ja yhteisesti hyväksytyjä ratkaisumalleja politiikan ja talouden ongelmiin. Vapautuessaan historiallisten käsitteiden ja identiteettien painolastista unioni on myös vapaampi suunnittelemaan omaa tulevaisuuttaan sen edellyttämällä tavalla.

Demokraattinen EU ja pandemiakriisi

Ajatus uudelle pohjalle rakentuvasta demokraattisesta unionista tarjoaa ratkaisuja myös pandemiakriisissä esille nousseita keskenään vahvasti ristiriitaisia odotuksia silmällä pitäen. Ongelmaksi nousee erityisesti sellaisen kommunikatiivisen tilan puuttuminen, jolla unionin moninaiset toimijat – kansalaisyhteiskuntatoimijat yhtä hyvin kuin jäsenvaltiot – voisivat keskustella unioniin kohdistuvista odotuksista ja osallistua niiden kehittämiseen hyväksytyiksi toimintamalleiksi. Unionin julkisen tilan ollessa edelleen vahvasti kansallinen, keskustelu kriisitoimista – yhtä hyvin kuin muu poliittinen keskustelu unionissa – tapahtuu kansallisten identiteettien ja näkökulmien dominoimina. Laajempaan yhteiseen tulkintakehikkoon perustuvan konsensuksen puuttuessa unionin demokraattista luonnetta ja sen sisältämiä sitoumuksia tulkitaan kansallisvaltioidentiteettiin nojaavan käsitteistön nojalla. Asetelma ruokkii

vastakkainasetteluja unionin poliittisesta luonteesta vallitsevien erilaisten näkemysten välillä ja ohjaa unionin politiikkasuunnittelua kapea-alaiseen muottiin. Unionin politiikkavälineitä ja samalla sen poliittista itseyttä rakennetaan hakemalla malleja sen jäsenvaltioilta. Vaikka vaihtoehtoisia malleja on etsitty jo vuosikymmeniä pohjautuen milloin esimerkiksi regionalismiin ja milloin monimutkaisiin eriytyvän integraation malleihin, niistä ei ole löytynyt uskottavia ratkaisuja valtiolähtöisten kehityssuuntien haastajiksi.

Mahdollisuus laajempaan poliittiseen keskusteluun ja vuorovaikutukseen eurooppalaisten kansalaisyhteiskuntien välillä mahdollistaisi kuitenkin paremman keskinäisen ymmärryksen ja ristiriitaisten odotusten paremman hallinnan. Jo pitkään tutkijapohdinnoissa olleen eurooppalaisen julkisen tilan avaaminen mahdollistaisi unionin demokratian ytimeen kuuluvien kysymysten käsittelyn ja pohdinnan avoimesti ja pitkäkestoisesti myös kriisiaikojen ulkopuolella. EU:n konstitutionaalisuus – sen vallan ja vallankäytön muotojen kehittäminen – on jo kauan toteutunut liiaksi aiemmin mainitun hallitustenvälisyyden ja federalistisen EU:n yhteensovittamisen kautta. Kriisien luoma paine unionin koossapitämiseksi helpottaa yhteensovittamisen hankaluutta ja tarjoaa tien ratkaisujen syntymiselle. Toimintamalli on kuitenkin ongelmallinen sekä ratkaisujen toimivuuden että niiden tuottaman poliittisen ja konstitutionaalisen kokonaisuuden näkökulmasta. Järjestelmän kokonaisuudesta ei tule poliittisesti kestävä, kun sen johtavia periaatteita tai osien suhdetta toisiinsa ei ole avoimesti punnittu unionin laajuisessa demokraattisessa keskustelussa. Kriisitunnelmissa syntyneet yksittäiset ratkaisut jäävät usein heikon legitimitetin varaan, kun niiden perusteita ei punnita läpinäkyvästi tai riittävän laaja-alaisesti (Youngs 2020).

Jos unionin demokraattisuutta pyritään rakentamaan uudelle pohjalle, unionin laajuisia politiikkavälineitä ja niiden rahoitusta tulisi kyetä luomaan ja arvioimaan niiden omilla ehdoilla yhteiseurooppalaisten tavoitteiden näkökulmasta eikä niinkään vallan siirtoina jäsenvaltioilta unionille kuten unionin vallitsevan konstitutionaalisen logiikan nojalla tapahtuu. Unionin kriisitoimia tulisi arvioida sen omassa viitekehyksessä eurooppalaisia tarpeita ja tulevia kehityskulkuja pikemmin kuin aiemmin omaksuttuja käytäntöjä silmällä pitäen. Unionilla on monitasoisia politiikkavälineitä ja poliittis-hallinnollisia vahvuuksia aina erilaisista rahoitusvälineistä lainsäädäntöinstrumentteihin ja hyvien käytäntöjen jakamiseen tai ennakointi- ja varhaisvaroitusjärjestelmiin, joita tulisi käyttää tehokkaammin välineenä myös pandemian hallitsemiseksi.

Muutoksen tulisi mahdollistaa myös keskustelu kestävästä ja reiluista yhteisvastuullisuuden muodoista unionin tulevia haasteita silmällä pitäen ilman, että mekanismeja tarkastellaan jäsenvaltioiden sisäisiin tarpeisiin suunniteltujen tulonsiirtojärjestelmien pohjalta.

Vaikka kriisit ovat monessa yhteydessä tarjonneet unionille myös uusia mahdollisuuksia ja tuottaneet innovatiivisia ratkaisuja, näin keskeisten kysymysten ratkaiseminen kriisien edellyttämässä tahdissa ei pidemmällä tähtäimellä ole hyväksi ratkaisujen demokraattisen oikeutuksen näkökulmasta. Kun yhteisvastuulle haetaan muotoja ja tulkintoja vain akuuttien kriisien ratkaisemiseksi, näiden tapauskohtaisten ratkaisujen pidempiaikainen merkitys suhteessa demokratian ja yhteisvastuullisuuden käytäntöihin ei tule riittävän huolellisesti punnituksi.

Pandemiakriisin yhteydessä tehdyt mielipidemittaukset osoittavat, kuinka kansalaisyhteiskunta kautta koko EU:n odottaa unionilta vahvempaa roolia kriisin torjunnassa, parempaa keskinäistä varautumista ja suunnitelmallisuutta sekä yhteisiä rahoitusvälineitä kriisin aiheuttaman talouskriisin lieventämiseksi (Eurobarometer 2020). Yhteisten odotusten takaa paljastuu kuitenkin varsin epäyhtenäisiä visioita siitä, mitä tällaisen vahvemman panoksen tarjoaminen tässä kriisissä unionin pidempiaikaisen demokraattisen luonteen ja yhteisvastuun osalta tarkoittaa. Kun tässä kriisissä – yhtä vähän kuin tätä edeltävissä – käytettäviä konkreettisia politiikkavälineitä ei ole etukäteen rakennettu ja mitattu unionin laajuisessa keskustelussa, niitä tarkastellaan kriisin keskellä vahvan kansallisen viitekehyksen läpi. Ratkaisut tehdään sen mukaan, mikä on kansallisesti hyväksyttävää pikemmin kuin niiden EU:n laajuista merkitystä ja laajempaa demokraattista oikeutusta arvioimalla.

Pandemiakriisi aikaansaa EU:ssa monenlaisia muutoksia. Se luo pysyvemmän inhimillisen turvallisuuden ongelman, johon unionin on kyettävä vastaamaan yhdessä, mikäli se mieltä pitää kiinni omista perusarvoistaan kuten esimerkiksi kansalaisten vapaasta liikkuvuudesta. Se edellyttää monenlaisia uusia yhteisiä käytäntöjä kriisivarautumisen alueella sekä tehokkaampia yhteistyöjärjestelmiä viranomaisyhteistyön puitteissa. Se johtaa myös yhteiskunnallisten haavoittuvuuksien parempaan yhteiseen kartoittamiseen ja uusien toimintavälineiden luomiseen niihin vastaamiseksi. Mutta ennen kaikkea se edellyttää monimuotoisempaa ja avarampaa eurooppalaista keskustelua demokraattisesti kestävien ja toimivien yhteisvastuukäytäntöjen perustamiseksi. EU-maiden on irtauduttava kansallisista näkökulmistaan vastatakseen tuleviin kriiseihin harkitulla ja legitimiillä eurooppalaisella politiikalla.

Lähteet

- Beetham, David & Christopher Lord (1998): *Legitimacy and the EU*. Lontoo: Routledge.
- Bertoncini, Yves (2020): *European solidarity in times of crisis: a legacy to be deepened in the face of Covid-19*. European Issues, 555. Bryssel & Pariisi: Fondation Robert Schuman.
- Cederman, Lars-Erik (2001): "Nationalism and Bounded Integration: What it Would Take to Construct a European Demos?". *European Journal of International Relations*, 7(2), 139–174.
- COM (2020): *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*. 442.final. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-europe-moment-repair-prepare-next-generation.pdf>, 27.5.2020.
- EU:n neuvosto (2020): *COVID-19-koronaviruspandemia ja EU:n toimet*. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/covid-19-coronavirus-outbreak-and-the-eu-s-response/>, 26.5.2020.
- Eurobarometer (2020): *Public Opinion in the time of COVID-19*. 27.5.2020. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fi/be-heard/eurobarometer/public-opinion-in-the-time-of-covid-19>, 27.5.2020.
- Hill, Christopher (1993): "The Capabilities-Expectations Gap of Conceptualizing Europe's International Role". *Journal of Common Market Studies*, 31(3), 305–328.
- Innerarity, Daniel (2014): "Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?". *LEQS Paper 77/2014*.
- Liebert, Ulrike (2012): "The Emergence of a European Identity". Teoksessa: H. Zimmermann & A. Dür (toim.) *Key Controversies in European Integration*. New York: Palgrave, 96–103.
- Maastrichtin sopimus (1992): Sopimus Euroopan unionista; allekirjoitettu Maastrichtissa 7.2.1992.
- van Rompuy, Herman (2012): *Kohdi todellista talous- ja rahaliittoa*. 5.12.2012. <https://www.consilium.europa.eu/media/23804/134209.pdf>, 26.5.2020.

SEU: Sopimus Euroopan unionista. Euroopan unionin virallinen lehti C 202/16.

SEUT: Sopimus Euroopan unionin toiminnasta. Euroopan unionin virallinen lehti C 202/16.

Statista (2020): *Italy-opinions on EU during the COVID-19 crisis*. <https://www.statista.com/statistics/1110335/opinions-on-eu-attitude-towards-italy-during-covid-19/>, 27.5.2020.

Theiler, Tobias (2012): "Does the European Union Need to Become a Community?". *Journal of Common Market Studies*, 50(5), 783–800.

Youngs, Richard (2020): *Democracy is the Missing Link in EU Coronavirus Recovery Plans*. Carnegie Europe, 13.5.2020. <https://carnegieeurope.eu/2020/05/13/democracy-is-missing-link-in-eu-coronavirus-recovery-plans-pub-81821>, 1.6.2020.