

## KIRJA-ARVIOITA

### ITÄVALTALAINEN NÄKÖKULMA KANSALAISEN ASEMAAN TULEVASSA EUROOPASSA

Christoph Thun-Hohenstein: Die Angst des Bürgers vor Europa. Die EU als Herausforderung. Ibra & Molden. Wien 1996. 191 s.

EU:n ja laajemminkin Euroopan tulevaa kehitystä koskevasta kirjallisuudesta ei ole pulaa. Tästä huolimatta on varmasti paikallaan tuntea aiheeseen liittyvää keskustelua myös suomalaisittain poikkeavasta suunnasta. Tutkijan ja nyt Itävallan ulkoministeriön palveluksessa toimivan Christoph Thun-Hohensteinin kirja EU-kehityksestä kansalaisen kannalta on tällainen. Huolimatta erilaisesta maantieteellisestä asemastamme on Suomen ja Itävallan EU-kehitykseen asennoitumisessa löydettävissä runsaasti hyödyllisiä yhteenkytköksiä. Molemmat maat liittyivät EU:n jäseniksi yhtäaikaaisesti, molemmilla on samanlainen tausta perinteisesti puolueettomuuspolitiikkaa noudattamaan pyrkinään ja.

Omalta kannaltamme hyötyä itävaltalaiseen keskusteluun tutustumisessa voi lisätä erilainen valtiotekemme. Kun Itävalta on liittovaltio, jossa osavaltioilla on laaja toimivalta, voi tällä taustalla olla oma ulottuvuutensa vireillä olevaan integraatioprosessiin suhtautumisessa. Yhtenä kehityskuvana pidetty «alueiden Eurooppa» -visio voi avautua toisella tavoin Itävallan kautta kuin meille oman yhtenäisvaltio-ajattelumme sisäistäneille suomalaisille. Se voi johtaa myös toisenlaisiin kysymyksenasetteluihin kuin maassamme paremmin tunnettu brittiläinen näkemys, jossa taustana on mm. torjuva suhtautuminen vallan hajauttamiseen ja itsehallintoon.

Thun-Hohenstein tarkastelee kuitenkin aihepiiriään erityisesti toisen iskulauseenomaisen tavoitteen –

»kansalaisten Euroopan» kautta. Euroopan unioni on kansalaisille myös Itävallassa tuntematon. On korkea aika, että kansalaiset havahduttuvat ja ryhtyvät seuraamaan unionin toimintaa ainakin samassa määrin kuin oman maansa sisäpolitiikkaa, on kirjoittajan vaativana lähtökohtana. Se voi olla kovin korkealle asetettu tavoite, kun tiedetään esimerkiksi Suomen valtion pyrkimys pitää unioni valtioiden välisenä toimintana, tai kun muistetaan se vähäinen kansalaiskeskustelu, jonka valmistautuminen tärkeään hallitustenväliseen konferenssiin (HVK) unionin jatkokehittämisestä maassamme herätti. Huomio kiinnittyy korkeintaan yksittäisiin marginaalilimiöihin.

Millaisia näkökohtia sitten kirjoittaja antaa meille eurokansalaisille avuksemme? Perustan muodostaa tässäkin kirjassa tarpeellinen yhdyntymiskehityksen historian esittely – se, miten tähän päivään on tultu. Tässä yhteydessä ei liene kiinnostavaa ryhtyä esittelemään tai arvioimaan kirjaa tältä kannalta, koska aihepiiristä käytyä keskustelua on ollut runsain määrin. Sen sijaan kysymykset EU:n luonteesta ja tehtävistä tulevaisuudessa ovat huomionarvoisia kirjasta esilleensettävistä seikoista.

EU ylikansallisena organoina tuo erityisesti meille suomalaisille uudelleenajattelun aineksia omiin hallintoajatteluihimme. Oikeusvaltion – sellaisen kuin Suomikin – perustavaa laatua olevana ominaisuutena pidetään itsestään selvästi Montesquieun valtiovallan kolmijako. Lainsäädäntö, hallinto (toimeenpano) ja lainkäyttö on erotettu toisistaan ja niiden toisistaan riippumaton harjoittaminen on taattu. Näin katsotaan voitavan kontrolloida vallankäyttöä. Demokratiassa on ennen kaikkea kysymys vallan jakamisesta ja tehokkaasta kontrollista. Tästä lähtökohdasta nouseva parlamentaarisen hallintojärjestelmän ideaalityyppi on nostettu mittariksi, myös osittain EU:n tasolla tapahtuvan demokratian toteuttamisessa.

Todellisuudessa kuitenkin Montesquieun vallanjako-oppiin perustuva käsitys nojasi moniin parlamentaarisen hallitusjärjestelmän väärynmärryksiin. Todellisuudessa parlamentaarinen hallitusjärjestelmä on valtaa kytkevä, koska parlamentti ei ainoastaan aseta hallitusta, vaan myös tukee sitä, ja koska parlamentin tärkein tehtävä, lainsäätäminen, tapahtuu hallituksen

valmistelemassa ja parlamentin neuvottelujen kuluessa hallituksen seuraavana, ja vielä koska yleensä valtion johtaminen on molempien tahojen yhteinen asia. Parlamentaarinen hallitusjärjestelmä on sitäpaitsi puutteellisesti kaksinapainen, koska parlamentin sisällä hallitusvastuuta kantavalla puolella on toisenlainen suhde hallitukseen kuin oppositiolla. Tämä tarkoittaa sitä, että nykyisessä parlamentaristisessa puoluevaltiossa lainsäätäminen ja hallitseminen sulautuvat yhteen, koska voitolla olevat puolueet ottavat samalla hallituksen johtamisen hoitoonsa. Täten on selvää, ettei jyrkkä vallanjako lainsäätämiseen, täytäntöönpanoon ja lainkäyttöön välttämättä ole paras takuu toimivasta vallan kontrollista. Juuri viime mainittu seikka kuitenkin olisi olematon demokratian toteutumisen elementti. Tosin on selvää, ettei ole olemassa mitään yleispätevää muotoa toimivan vallankontrollin aikaansaamiseksi kansanvaltaisessa valtiossa. Enemmänkin voidaan olettaa olevan mahdollista päästä tähän hyvin erilaisilla vallan rajoittamiseen tarkoitetuilla mekanismeilla kansanvaltaisissa järjestelmissä.

Kuvatun ongelman johdosta nousee keskeiseen asemaan (luonnollisesti edellisen lisäksi) toisenlaiseen perustaan nojaava vallankontrolli. Juuri Euroopan integraatiokohityksen yhteydessä on noussut selkeästi esille »vertikaalin» vallanjaon periaate. Vastaava tunnetaan senkaltaisissa maissa kuin Itävalta ja Saksa (liittovaltion ja osavalttioiden kesken). Kyseisellä vallanjaon periaatteella on yhteys subsidiariteettiperiaatteeseen, jonka mukaisesti suuremmalla yhteisöllä ei ole oikeutta tehtävän hoitoon, mikäli pienempi yksikkö kykenee siitä selviytymään tyydyttävästi. Näinollen osoittautuu osuvaksi nähdä subsidiariteettiperiaatteessa vertikaalin vallanjaon perusta.

Kirjoittaja pohtii mielenkiintoisella tavalla, mitä parlamentaarinen hallitusjärjestelmä EU:n tasolle siirrettyä voisi merkitä. Lainsäädäntötoimivalta olisi Euroopan parlamentilla ja neuvostosta tulisi liittovaltioissa toimivan liittoneuvoston kaltainen elin. Kysymys olisi kaksikamarijärjestelmän luomisesta. Tietyt lainsäädäntöhankkeet edellyttäisivät molempien tahojen hyväksymistä. Kirjoittaja ei tietenkään usko tällaisen mallin toteutumiseen. Eurooppalaisella tasolla ei parlamentaarinen demokratia monista syistä joutuessa voi toimia siten, että enemmis-

tö tekisi päätökset ja toisaalta olisi olemassa riittävät vähemmistösuojat. Ajatus kaatuu siihen tosiasiaan, ettei ole mitään eurooppalaista kansaa. Miksi tällä seikalla sitten on niin suuri merkitys? Koska rajat ylittävässä enemmistödemokratiassa (eurooppalaiset sosialidemokraatit, konservatiivit, liberaalit, vihreät jne) jokaisen jäsenvaltion kansalliset kysymykset olisivat päällimmäisinä. Tehokas vähemmistösuoja olisi vaikeaa, varsinkin jos jokainen jäsenvaltio joutuisi vuoron perään kansallisen vähemmistön rooliin.

Parlamentaarinen liittovaltion hallitusjärjestelmä ei kuitenkaan ole ainoa malli, joka modernissa maailmassa on kehitetty vallanjaon vaahtimuksesta (lainsäätämiseen, täytäntöönpanoon ja lainkäyttöön). Vaihtoehdon tarjoaa esimerkiksi USA:ssa toteutettu presidiaalijärjestelmä, jossa presidentti ja parlamentti ovat toisistaan riippuvia hallitusprosessin ratkaisevissa vaiheissa. Presidentillä on lainsäädännön veto-oikeus, kun puolestaan senaattille on annettu ulko- ja henkilööstöpoliittisia hyväksymisoikeuksia. Pyrkimys yrittää siirtää tätä mallia Euroopan unioniin johtaa varsin lennokkaisiin ajatuksiin: olisi Euroopan kongressi, jossa on senaatti ja edustajainhuone sekä unionikansalaisten valitsema presidentti.

Toinen optio voisi olla Sveitsissä harjoitettu direktoriaalijärjestelmä, jonka mukaisesti hallitus asetetaan puolueiden välisen sopimuksen mukaisesti ja jossa kansa harjoittaa vahvaa kontrollitoimintaa. Usein tapahtuva välitön, unionikansalaisten kokonaisuudelle osoitettu kyseily, joka Sveitsissä on tavanomainen, olisi loistava elementti, mutta laajaväestöisessä Euroopan unionissa suuriin vaikeuksiin kytkeytyvä.

Myös näiden mallien tarkastelu osoittaa, että ne edellyttävät kansallistunteen työntämistä sivuun solidarisiteettitietoisuuden tieltä. Kirjoittajan keskeinen päätelmä on, että Euroopan yhtyminen tarvitsee muun vision kuin eurooppalaisen valtion mallin. Tämän päivän näkökulmasta kaikki puhuu sellaisen vision puolesta, jossa unionin jäsenet pitävät valtiollisuutensa olemassaolevassa muodossaan ja sitoutuvat periaatteeseen »niin paljon yhtenäis-

suuttä kuin tarpeellista ja niin paljon moninaisuutta kuin mahdollista». Tällä tavoin unioni voisi parhaiten tulla kansalaistensa tietoisuuteen, jotka toivovat rauhaa ja hyvinvointia, mutta eivät sen sijaan etäistä eurooppalaisen 400-miljoonaisen valtion hallitusta. Tavoite eurooppalaisesta supervaltiosta olisi väärin ymmärrettyä kunnianhimoa. Vähempi olisi enemmän!

Tätä johtopäätöstä tukee myös se tosiasia, joka tuli selkeästi esille jo Suomen, Ruotsin ja Itävallan liittymissopimuksen yhteydessä: aikanaan kuuden jäsenmaan kokoiselle yhteisölle suunnitellut organit ovat saavuttaneet kapasiteettirajansa.

»Todella tärkeät suuret aikamme ongelmat, siis kilpailukyisyys, hyvinvointivaltio, varmasti myös demokratian ja oikeusvaltion ongelmat, eivät ole EU:n ratkaistavissa, mukaan luettuna ulko- ja puolustuspolitiikka. Tätä nimitän Monnet- tai Hallstein-erehdykseksi. Jos lähdetään nurkasta, erityisesti talouskysymyksistä, tapahtuisi kaikki samanlaisena automaattisesti aikaa myöten. Myös Monnet uskoi, että hänen niisanotusti tekniset trikkinsä voisivat johtaa poliittiseen yhtenäisyyteen. Tämä oli suuri erehdys.»

Tätä siteeraamaansa Ralf Dahrendorfin toteamusta kirjoittaja ei täysin hyväksy, vaan katsoo, ettei EU suinkaan ole pärjännyt kovinkaan huonosti. Ei varsinkaan, jos verrataan sen suorituksia valtioiden ongelmienratkaisukykyyn – ottaen huomioon niiden kompetenssit. Jos Dahrendorf tarkoittaa, että unionivaltio vaatii unionilta kykyä todella suurien ongelmien ratkaisemiseen, voidaan häneen yhtyä. Ilman tätä kykyä ei varmastiakaan tule olemaan mitään eurooppalaista valtiota. On – myös pitemmällä tähtäyksellä – epätodennäköistä, että koko unioni voisi todistaa tällaista kykyä. Jos Dahrendorf olisi tarkoittanut, että unioni kykenisi hankkimaan senkaltaisen ongelmienratkaisukykyyn niisanotusti automaattisesti, ei hänen näkemykseensä ole yhdyttävissä. Ensinnäkin eurooppalaisen valtion toteuttaminen on riippuvainen myös muista tekijöistä, viime kädessä unioniin yhteenliittyneiden kansojen

valmiudesta sulautua yhdeksi eurooppalaiseksi kansakunnaksi. Toiseksi on muistettava, ettei unioni niillä alueilla, joilla se on ensisijaisesti toimivaltainen (esim. yhteinen kauppapolitiikka, kilpailuoikeus) tosiasiallisesti sitä paitsi ole valtionkaltainen, eli voi toimia kuten valtio eikä omaa samanvertaista kykyä ongelmienratkaisuun. Ratkaiseva ero on nimittäin siinä, että kompetenssi-kompetenssi eli toimivalta määrätä omasta toimivallastaan ei ole unionilla, vaan jäsenvaltioilla.

Kirjoittaja arvioi moneen otteeseen sitä, tarvitseeko Eurooppa visiota. Kirjoittajan mielestä todellinen erehdys on levinneessä käsityksessä, jonka mukaan suunta eli tie voisi olla pysyvästi myös päämäärä. Enemmän tai myöhemmin joutuu tien ja päämäärän samanarvoisena pitämään pisteeseen, jossa on tunnettava väriä. Monet seikat puhuvat sen tosiasian puolesta, että tämä suuren päätöksenteon hetki siitä, miten Euroopan unionista säädetään, tulee aiemmin kuin monille olisi mieluista.

Thun-Hohensteinin käsitys on, ettei kansalaisen tarvitse tuntea pelkoa. Sen sijaan meidän ei tule olla vain katseilijoina »niiden Brysselissä» harjoittamille integraatio-pyrkimyksille. Mitä paremmin kiinnostamme Euroopasta, sitä tarkemmin myös poliittikkojemme on selostettava ja eriteltävä näitä kysymyksiä. Muistutus on tarpeen erityisesti omaa maataamme ajatellen, kun ajatellaan, miten pinnallisin teomoin esimerkiksi monet Euroopan parlamenttiin pyrkijät ovat tuoneet esille ajatteluaan.

Thun-Hohensteinin kirja on kokonaisuudessaan hyödyllinen esimerkki Euroopan yhdentymiskehityksen tarkastelun tarpeellisuudesta kansallisesta näkökulmasta lähtien. Sellaista tarkastelua tarvitaan myös muiden jäsenmaiden piiristä. EU:n ja Euroopan tulevaisuuteen vaikuttavat kansalliset ajattelut ja lähtökohdat vielä kauan. Niiden tunteminen on vähintään yhtä tärkeää kuin yksityiskohtaiseen unioninormistoon tutustuminen. Viimemainitusta meillä alkaa olla korkeaa pätevyyttä, ensinmainitusta sen sijaan ei.

*Aimo Ryyänen*