

KIRJA-ARVIO

SVEITSIN VALTIOSÄÄNTÖ VÄLTÄMÄTTÖMIEN MUUTOSTEN EDESSÄ VAI MALLI KOKO EUROOPALLE?

Stephan Körkemeyer: Direkte Demokratie und Europäische Integration. Vaitöskirja Westfalenin Wilhelm-yliopistossa Münsterissä. Vreden/Westf. 1994, 229 sivua.

Raimund E. Germann: Staatsreform. Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie. Bern 1994, 215 sivua.

Euroopan syvällekäyvät muutokset ovat järkyttäneet niin sisäpoliittisia kuin valtiosääntöoikeudellisia »perustotuksia» ja tehneet havaittaviksi poliittisten instituutioiden vajavaisuudet. Valtiosäännön ja julkisen hallinnon saattaminen »eurokelpoiseksi» ei ole pelkästään oman maamme ongelma. Vastaava keskustelu on ajankohtainen myös Sveitsissä, vaikka maa ei olekaan EU:n jäsen. Liittovaltion perustuslain kokonaisuudistaminen on nousu- ja luonnos uudeksi perustuslaiksi on äskettäin valmistunut ja se on tarkoitus saattaa kansalaiskeskusteluun.

Professori Raimund E. Germannin aiempien puheenvuorojensa perusteella laatimassa teoksessa tuodaan aineksia tähän keskusteluun. Tässä keskustelussa ovat etualalla kaksi uudistusvaatimusta: hallituksen hierarkisointi ja suoran demokratian instituutioita, kansanäänestystä ja aloiteoikeutta koskevat muutokset. Näillä muutoksilla tarkoitetaan valtiosääntömallia, joka syrjäyttäisi »institutionaaliset konkordanssipaket» ja mahdollistaisi siirtymisen Sveitsin konkordanssi-demokratiasta konkurrenssidemokratiin. Konkordanssidemokratia merkitsee sovittelevaa, sopeutumista ja sopimista. Parlamentaarinen konkurrenssidemokratia puolestaan merkitsee jatkuvaa kilpailutilaa: par-

lamentin enemmistöön nojautuvaa hallitusta vastassa on vähemmistön muodostama oppositio, joka pyrkii vahvistumaan enemmistöksi ja siten ottamaan hallitusvallan käsiinsä. Suoran demokratian järjestelmissä, kuten Sveitsissä, ongelmana on selkeän opposition puuttuminen. Enemmistö- ja oppositioteiri muotoutuvat yhä uudestaan ja liittoutumat syntyvät aina asiakeskeisesti. Kuntatasolla tämä ilmiö on vieläkin leimallisempi.

Myös meillä on aika ajoon ihaseltu sveitsiläismallista kaikkien puolueiden hallitusjärjestelmää. Kunnallishallinnossahan tämä noudatettavan suhteellisuusperiaatteen nojalla onkin sääntö. Tämän konkordanssipoliittikan kauden päätyminen Sveitsissä on nyt tullut monelle ymmärrettäväksi. Sveitsin nykyisen kaikkien puolueiden hallitusjärjestelmän on tarpeen väistää kaksinaapaisen, hallitus ja oppositio -mallin tieltä. Jotta tähän päästäisiin, esitellään Germannin kirjassa laaja toimenpidejoukko. Siinä esitetään mm. luopumista lainsäädäntöä koskevan kansanäänestyksen järjestämisestä kansalaisaloitteeseen perustuvasti.

Germann tarkastelee huolellisesti mallinsa vaikutuksia federalismin, kielellisten vähemmistöjen aseman, vallanjaon, yhteiskuntarauhan, poliittisen stabiiliteetin ja ulkopoliittikan kannalta. Sen, pitääkö nykyisessä tilanteessa vielä paikkansa, kuten aikoinaan katsottiin, että kaksinaapaisella mallilla ei kriisittömässä tilanteessa olisi realisoitumismahdollisuuksia, asettaa Germann vähintäänkin kyseenalaiseksi.

Suomen valtioneuvoston 14.2.1995 eduskunnalle antamassa selonteossa Suomen EU-poliittikan suuntaviivoista todettiin Suomen toiminnan lähtökohtana unionissa olevan pohjoismaiset arvomme. Näitä ovat mm. käsityksemme sukupuolten välisestä tasa-arvosta ja sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta, koulutuksen merkityksestä, ympäristönsuojelusta, samoin kuin voimakas, aina paikallistasolle ulottuva demokratian perinne.

Esiteltävänä oleva Stephan Körkemeyerin 8.11.1994 esitetty vaitöskirja puolestaan tuo unionin toiminnan kehittämiseen toisenlaisen näkökulman, Sveitsin esimerkin mukaisen suoran demokratian mallin. Meille suomalaisille on hyödyllistä havaita, että muuallakin on hyvinvointia ja toimivia hyvinvointimalleja sekä demokratiaa, eikä pohjoismainen malli suinkaan ole välttäm-

mättä mitenkään ainutlaatuisen ylivertainen. Vaitöskirjan alaotsikkona on »(v)älittömän kansalaisosallistumisen mahdollisuuksista ja rajoista valtiollisessa tahdonmuodostuksessa Euroopan unionissa, esimerkiksi Sveitsi, ottaen huomioon nykyisen EU:n jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksen».

Suoran demokratian tulevaisuus Euroopan integraatioprosessissa on Sveitsissä ollut jo jonkin aikaa vilkkaan oikeustieteellisen ja poliittologisen keskustelun kohteena (mistä esiteltävinä olevat kirjat tarjoavat edustavan esimerkin). Erityisesti 26.5.1992 tapahtuneen Sveitsin EY-liittymisyrityksen ja 6.12.1992 tapahtuneen Euroopan talousaluetta koskevan kansanäänestyksen yhteydessä tuli suora demokratia myös sisäpoliittisessa keskustelussa tärkeäksi kiistakysymykseksi, kuten Körkemeyerin siteeraama puheenvuoro osoittaa: »Puolueettomuuden, federalismin ja suoran demokratian troikka on epäilemättä keskeisellä sijalla Sveitsin EY-liittymistä vastaan puhuvien syiden luettelossa, jolloin viime aikana suora demokratia on tullut ratkaisevaksi argumentiksi EY-liittymistä vastaan.»

Sveitsin liittovaltion perustuslain mukaisesti on periaatteessa kaikki parlamentin säätämät liittovaltion lait ollut esitettävä kansalaisille hyväksyttäväksi tai hylättäväksi, jos tätä on 50.000 äänioikeutettua sveitsiläistä vaatinut. Sen ohella 100.000 kansalaista voi esittää haluamansa oikeusnormin hyväksyttäväksi perustuslakiin. Tällainen esitys on siten myös saatettava kansalaisten päätettäväksi. Tämä kansalaisten oikeudet voisivat tulla rajoitetuiksi yhteisöoikeuden muodossa Sveitsin mahdollisesti liittyttyä Euroopan unioniin.

Toisaalta Maastrichtin sopimuksen hylkääminen Tanskan kansanäänestyksessä kesäkuun alussa 1992 on tehnyt selväksi, että kansalaisten välitön osallistuminen jäsenvaltion tahdonmuodostukseen voi muodostua olennaiseksi tekijäksi Euroopan integraatiokehityksessä. Euroopan yhteisöt joutuivat Tanskan kansanäänestyksen johdosta historiansa vaikeimpaan kriisiin. Tanskan ja myös myöhempien kansanäänestysten jälkeen on harkintaan otettu suoran demokratian elementtien mukaanotto myös Euroopan unionissa. Esim. Martin Bangemann on todennut pari vuotta sitten, että kansalaisilla on oltava mahdollisuus äänestää tulevas- ta Euroopasta kyllä- tai ei-kannan-

otoin. Tulevan EY-sopimuksen muutokset on siksi kytkettävä eurooppalaajuiseen kansanäänestykseen. Suomen lähtökohtia Euroopan unionin vuoden 1996 hallituksen väliseen konferenssiin valmistelevalle HVK-johtoryhmä on 1.9.1995 päivätyssä muistiossaan mm. todennut, että kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia on kehitettävä ja selvitettävä, mikä rooli unionin kansalaisuudella tulee vastaisuudessa olla. Tässä Suomen lähtökohtia selvittävässä muistiossa huomio kiinnitetään kuitenkin vain edustuksellisen demokratian kehittämiseen unionissa.

Samanaikaisesti on kuitenkin keskustelu suorasta demokratiasta vauhdittunut Keski-Euroopassa. Lisääntynyttä kiinnostusta voimistivat ennen muuta entisen Itä-Saksan kansalaisliikkeet, jotka moton »me olemme kansa» alla käynnistivät rauhanomaisen vallankumouksen. Suoralla demokratialla on nyt trendi, on todettu. Monien paikallistason toteutuneiden lainsäädäntöuudistusten ohella keskustelu on ulottunut esim. Saksassa liittovaltiotasolle. Saksan liittotasavallan perustuslakiin sen sijaan ei suoran demokratian instituutioita äskettäin muutoskeskusteluun otettu. Keskeistä asiasta jatkuu silti. Esim. edellinen liittopresidentti Richard von Weizsäcker oli kyseisen suoraa demokratiaa koskevan perustuslakiuudistuksen tekemisen kannalla.

Suoran demokratian muodoista keskustellaan myös lisääntyvän poliittisiin puolueisiin kohdistuvan tyytymättömyyden aspektista. Sveitsin kansanäänestysdemokratian elementit estävät sen, etteivät poliittiset puolueet kehity todelliseksi herroiksi kansalaisille ja valtiolle, on niilikään todettu. Tämän laajan keskustelun ja tutkimuspuheenvuorojen esimerkki ei toistaiseksi juuri ole ulottunut Suomeen saakka. Periaatteellista keskustelua demokratiamme kehittämistä ja siinä olevista vaihtoehdoista ei ole käyty. Siksi aihepiirin tunteminen mm. Korkemeyerin kirjan kautta olisi tarpeen. Yksittäisiä suoran demokratian elementtejä (EU-kansanäänestys ja uuden kuntalain 4. luvun säännökset) ei juuri ole periaatteellisemmin arvioitu. Kuntalain suoraa demokratiaa koskevat säännökset jäivät kaiken lisäksi torsoiksi, sillä eduskunnan hallintovaliokunta muutti ko. säännökset pelkästään suositusluontoisiksi.

Korkemeyer tarkastelee eri mai-

den (mukaanlukien Suomen) valtiotähtöjä siltä kannalta, miten ne sisältävät suoran demokratian elementtejä. Vertailun perusteella on todettavissa, ettei minkään Euroopan maan perustuslaissa suora demokratia ole toteutunut sillä tavoin, että kaikki asiaratkaisut tehtäisiin suoraan kansan toimesta. Enemmänkin on kaikkien Euroopan maiden – myös Sveitsin – perustuslaki periaatteessa edustuksellisuuteen perustuva. Kansalliset perustuslait sisältävät ainoastaan täydennyksenä erilaisia suoran demokratian elementtejä, jotka antavat kansalaisille enemmän tai vähemmän vahvoja vaikutusmahdollisuuksia valtiolliseen tahdonmuodostukseen. Nämä suoran demokratian instituutiot ovat hyvin eri tavoin toteutettuja. Säännösten yksityiskohtainen sisältö kytkeytyy luonnollisesti myös historiallisiin ja poliittisiin näkömyksiin, kuten kolmesta eurooppalaisesta perusmallista, Sveitsin kansansuvereniteettimallista, Ison-Britannian parlamentin suvereniteettimallista ja Saksan valtiosääntösuvereniteettimallista on havaittavissa.

Poliittiselle järjestelmälle on suoralla demokratialla syvälle vaikuttava merkitys. Sveitsin valaliitto saa Korkemeyerin mukaan kiittää olemassaolostaan hyvin erilaisten kansanosien pysyvää tahtoa elää yhteisessä valtiokokonaisuudessa. Ennen muuta uuden historian aikana on suora demokratia osoittautunut federalismin ohella tärkeimmäksi valtio-oikeudelliseksi rakenneperaatteeksi, jolla turvataan kielen, uskonnon ja kulttuurin suhteen heterogeenin väestön yhteenkuuluvuus. Dynamiikka, jolle liittovaltion perustuslaki valtiosääntöaloitteiden ja niihin liittyvien pakollisten kansanäänestysten seurauksena on alistettu, osoittautuu paradoksaalisesti poliittista järjestelmää kokonaisuudessaan stabilisoivaksi. Sillä erilaisten yhteiskunnallisten ryhmien pyynnöt voivat tulla laajassa julkisuudessa keskusteluun vain, jos mikäkin suuri puolue ei näitä toivomuksia hyväksy. Lainsäädäntöä koskeva kansanäänestysmenettely johtaa siihen, että jo parlamentaarisen valmistelun kulessa kohdistetaan huomiota ns. kansanäänestyskykyisten ryhmien vastaväitteisiin. Puhtaasti määrällinen analyysi kansalaisaloitteiden ja kansanäänestysten menestymisestä antaa tästä syytä riittämättömän kuvan niiden merkityksestä poliittisessa päätöksentekoprosessissa. Suoran demokratian eri muotojen yhteispeli

mahdollistaa ensisijaisesti havainnollisen yksittäisen kansalaisen vastakkainasettelun yhteisön asiaongelmien kanssa, mutta tarjoaa viime kädessä myös konkreettisia mahdollisuuksia yhteisymmärrykseen pääsemiseksi. Suoran demokratian instituutioiden muodossa on kehittynyt erityinen poliittisen vapauden laatu, jolla on merkittävä poliittisen järjestelmän legitimitettilähteen arvo Sveitsissä.

Sveitsin kokemuksiin perustuen Korkemeyer katsoo, että vahvemman kansalaisten suoran osallistumisen kautta Euroopan integraatio voisi saada uutta työntövoimaa. Yhteisö, joka määrää kansalaisiaan »ylhäältä», on ennen pitkää toimintakyvytön, kuten epädemokraattisten monikansallisten Neuvostoliiton ja Jugoslavian romahtaminen on selkeästi osoittanut. Sitä vastoin voisi »Europa en miniature», kolmen tärkeän eurooppalaisen kulttuurialueen leikkauspisteessä sijaitseva Sveitsi vahvasti kehittyneine kansalaisoikeuksineen toimia mallina tulevalle Euroopan liittovaltiolle. Koko Euroopalla on kaikki syyt ottaa vakavasti Sveitsi hyvän valtiosääntöpolitiikan »työpajana», päättää Korkemeyer tutkimuksensa.

Myös suomalaisen lukijan kannalta Sveitsi tarjoaa mielenkiintoisen esimerkin, koska elämme parhaillaan ongelmalliseksi osoittautunutta muutosta perinteisestä edustuksellisesta demokratiasta suoriin vaikutuskeinoin täydennettyyn edustukselliseen demokratiaan. Silti myös meillä – kuten Sveitsissä – on ongelmana, että mietimme käytännössä ja tutkimuksessa edustuksen merkitystä ja ulottuvuutta ilmeisesti liian vähän. Sveitsin reformipaineissa ja aiemmin rauenneiden uudistusyritysten jälkeisissä tunnelmissa tämä edustuksellisen järjestelmän ongelma on noussut esille (ks. esim. Kurt Eichenbergerin artikkeli *Der ständige Ruf nach Staatsreformen und der Unwille, sie vorzunehmen*, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 6/1995). Näin kadotamme vähitellen vaativan tasapainon, jolle perustuu ehkä vaikein kaikista valtiomuodoista, puoli-suora demokratia (eli suoriin vaikutuskeinoin täydennetty edustuksellinen demokratia). Sveitsinkään järjestelmässä ei voida tulla toimeen ilman edustajia sanan laajassa merkityksessä. Mutta ei ole yhdentekevää, kuka on edustajana ja millaisia inhimillisiä ja ammatillisia ominaisuuksia hänellä tulisi olla. Jos kasautuvien uudistus-

pyrkimysten perusteella on aikaansaattava oikeita muutoksia ja niiden lopulta myös tultava hyväksytyiksi, on kansalaisilta itseltään edellytettävä kunnollisten edustajien asettamista, mutta myös edustajien toteuttamien uudistustoimenpiteiden kriit-

tistä seuraamista. Olisi päästävä lopultakin paradoksaalista tilanteesta, jossa vaadimme uudistuksia ja annamme niiden valmistelun orgaaneille, joilla ei ole luottamustamme ja viimeistään uudistusten täytäntöönpanovaiheessa nousemme

vastarintaan. Saneerauksen alku on kohdistettava niiden nimeämiseen ja valitsemiseen, jotka kutsutaan edustamaan kansaa.

Aimo Ryyänen