

Euroopan integraatio, Weimarin aave ja demokraattisten voimien ehdyttäminen

Lakimies
7–8/2022
s. 1472–1476

Michael A. Wilkinson

Authoritarian Liberalism and the Transformation of Modern Europe

Oxford: Oxford University Press 2021. XVI + 335 sivua.

Kysymys demokraattisen kansansuvereniteetin asemasta kuuluu valtiosääntö-oikeuden avaintemoihin. Yhtäältä valtiosääntö konstituoii kansan suvereenina poliittisena subjektina, toisaalta se purkaa tämän suvereniteetin asettamalla reunaehdot demokraattiselle tahdolle. Se, millaisen muodon tämä jännite on eri konteksteissa saanut, on ollut yksi historiallisesti virittyneen politiikan teorian ja valtiosääntöfilosofian peruskysymyksistä.

Euroopan integraatio on yksi keskeinen kehityskulku, joka on valtiosääntöisesti muovannut demokratian asemaa Euroopassa toisen maailmansodan jälkeen. *Michael A. Wilkinsonin* *Authoritarian Liberalism and the Transformation of Modern Europe* on historiallinen tulkinta niistä muuttuvista tavoista, joilla integraation voidaan nähdä rajoittaneen poliittisen järjestelmän demokraattista perustaa. Teoksen lähtökohtana on integraation jäsentäminen *Hermann Helleriltä*¹ periytyvän *autoritäärisen liberalismin* käsitteen valossa. Käsitteellä Heller kuvasi kriittisesti ennen kaikkea Weimarin tasavallan myöhäisvaiheen politiikkaa sekä *Carl Schmittin*² ajatuksia talouden ja politiikan suhteesta. Heller viittaa käsitteellä vahvaan eli autoritäärisen valtioon, jonka tehtävänä on suojata liberaalin talous- ja markkinajärjestelmän vakautta demokraattisilta ja sosiaalivaltiollisilta väliintuloilta.

Wilkinsonin tukeutuminen autoritäärisen liberalismiin ideaan perustuu sekä idean alkuperäiseen historialliseen syntykontekstiin että sen merkityssisältöön. Käsitteen historiallinen synty Weimarin tasavallan aikoihin ei ole sattumaa. Vuoden 1930 ympärillä Weimarin yhteiskunnallista epävakautta selitettiin laajasti demokraattisten enemmistövoimien kasvulla – sen sijasta, että epävakauden olisi nähty seuranneen talousjärjestelmän itsensä alttiudesta kriisiytyä. Samoin kansallissosialistisen liikkeen esiinmarssia hahmotettiin demokraattisten enemmistövoimien tuotteena. Toisin kuin esimerkiksi *Karl Polanyin*³ analyysissä, kansallissosialismia ei näissä tulkinnoissa nähty niinkään vastaliikkeenä markkinoiden määräävälle yhteiskunnalliselle asemalle kuin seurauksena massademokraattisen enemmistövallan käytöstä, mikä osittain vastasi muiden muassa *Friedrich A.*

1. Hermann Heller, *Autoritärer Liberalismus*. Die neue Rundschau 44 1933, s. 289–298.

2. Carl Schmitt, *Starker Staat und gesunde Wirtschaft* [1932], s. 71–94 teoksessa Carl Schmitt, *Staat, Großraum, Nomos. Arbeiten aus den Jahren 1916–1969*. Duncker & Humblot 1995.

3. Karl Polanyi, *Suuri murros. Aikakautemme poliittiset ja taloudelliset juuret* [1944]. Suom. Natasha Vilokkinen. Vastapaino 2009, s. 373–408.

Hayekin tulkintaa vahvasta demokratiasta polkuna totalitarismiin.⁴ Wilkinsonin tulkinnan mukaan tämä hahmotustapa sai keskeisen aseman toisen maailmansodan jälkeen. Koska Weimarin kriisit sekä kansallissosialistiset ja fasistiset liikkeet Euroopassa näyttäytyivät massademokratiasta johtuvina ylilyönteinä, muodostui kohtalonkysymykseksi, millaiset poliittiset järjestelmät ja oikeudelliset instituutiot voisivat suojata liberaalia yhteiskuntaa siltä, mikä miellettiin demokraattisen vallankäytön liiallisuudeksi.⁵ Weimarin tasavallan aave määritteli siten sodanjälkeistä kehitystä, ja autoritäärisen liberalismien perintö säilytti merkityksensä oikeudellisten järjestelmien jälleenrakentamisvaiheessa.

Syntykontekstinsa ohella autoritäärisen liberalismien käsite on Wilkinsonille olennainen, koska se kuvaa politiikan ja talouden suhdetta tavalla, joka on Euroopan integraation kannalta merkityksellinen. Demokratian rajoittaminen ei kirjassa palaudu esimerkiksi demokratian ja perusoikeuksien ristivetoiseen keskinäisyyteeseen. Avainasemassa onkin demokratian ja markkinajärjestelmän välinen laajempi jännite. Autoritäärisen liberalismien lähtökohtana on liberaalin talousjärjestelmän suojaaminen demokratialta. Tässä mielessä se tarkoittaa demokraattisten voimien taltuttamista määrätyn sosio-ekonomisen järjestelmän hyväksi. Keskeinen rooli demokraattisen ja kollektiivisen poliittisen toimijuuden horjuttamisessa oli oikeudella. Wilkinsonin tulkinnassa liberaalin talousjärjestelmän valtiosääntöinen suojaaminen oli olennainen osa toisen maailmansodan jälkeistä vastareaktiota demokraattisille voimille, mikä näkyi myös kansallisissa valtiosäännöissä. Tässä teoksen painotus poikkeaa tietoisesti tulkinnoista, jotka korostavat, että toisen maailmansodan jälkeinen demokraattinen kapitalismi ja siihen kuuluva interventioonis-keynesiläinen sosiaalivaltio heijastivat politiikan laajasti hyväksytyä ensisijaisuutta suhteessa talouteen.⁶ Markkinajärjestelmää demokratialta suojaava ja taloutta depolitisoiva taipumus ei myöskään ollut ainoastaan saksalaisen ordoliberaalin talousfilosofian⁷ piirre vaan ylitti kansalliset rajat. Kysymys oli siten laajasta ja jaetusta poliittisesta mentaliteetista, joka kehysti valtiosääntöistä ajattelua. Vaikka teos ei täysin sivuutakaan poliittisen ilmapiirin moninaisuutta, on syytä terävöittää, että kollektiivisesti yksituumaisten poliittisten intentioiden jälkikäteen rakentaminen tutkimuksessa on alitis painotusharhalle, joka voi hämärtää poliittisen todellisuuden moniäänisyyttä ja ristivetoisuutta.

4. Friedrich A. Hayek, *The Road to Serfdom* [1944]. Routledge 2001.

5. Ks. tästä tulkintakehyksestä ennen kaikkea Jan-Werner Müller, *Contesting democracy: political ideas in twentieth-century Europe*. Yale University Press 2011.

6. Poliittikan ensisijaisuudesta ks. Sheri Berman, *The Primacy of Politics. Social Democracy and the Making of Europe's Twentieth Century*. Cambridge University Press 2006.

7. Ordoliberaaleilla taipumus esiintyi selkeänä melko varhain. Ks. esim. Walter Eucken, *Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus*. *Weltwirtschaftliches Archiv* 36 1932, s. 297–321.

Wilkinsonin hahmotuksessa varhainen Euroopan integraatio oli kansallisten valtiosääntöperinteiden jatkumoa. Katkoksettomuuden ajatusta tutkimukset ovatkin korostaneet pitkään.⁸ Toisin kuin analyyseissä, joissa integraatio ajatellaan yksinomaan kansallisvaltion vastavoimaksi, valtiosääntöistä ja poliittista jatkuvuutta korostavissa tulkinnoissa integraatio nähdään ylikansallisen järjestäytymisen muodoksi, jossa kansallisesti määräytyneitä lähtökohtia voidaan toteuttaa täysimääräisemmin kuin puhtaasti kansallisissa järjestelyissä.⁹ Vaikka eurooppalaisen tason oikeus asettaa rajoitteita kansalliselle politiikalle, Euroopan integraatio saa oikeutuksensa ja mandaattinsa siitä, että se toteuttaa sellaisia materiaalisia tavoitteita, jotka viime kädessä juontuvat kansallisista traditioista ja toisen maailmansodan jälkimainingeissa muotoutuneesta konstitutionalistisesta yhteisymmärryksestä. Integraatio ei siten ongelmatomasti jäsenyys kansallisen ja eurooppalaisen tason vastakkainasetteluna, vaikka monet integraatiokriittiset liikkeet lähtevätkin tästä karkeasta asetelmasta.

Wilkinsonin analyysi poikkeaa monista jatkuvuutta painottavista hahmotuksista siinä, kuinka se tulkitsee aikakauden valtiosääntöistä orientaatiota. Toisen maailmansodan jälkeinen konsensus on usein hahmotettu pyrkimykseksi turvata demokraattisen sosiaalivaltion edellytykset. Osana tätä konsensusta on pidetty, että ylikansallisen talousintegraation ei tule johtaa talouden demokraattisen kontrollin menettämiseen, mitä *John G. Ruggie* on kutsunut varaukselliseksi liberalismiksi (*embedded liberalism*).¹⁰ Useissa tulkinnoissa Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten on nähty tukevan tätä sosio-ekonomista mallia. Osa tutkimuksesta puolestaan on painottanut, että perustamissopimukset ovat olleet neutraaleja ja moniäänisiä sopimuksia, jotka ovat jättäneet varsinaisen sosio-ekonomisen suuntauksen avoimeksi ja myöhemmän integraation ratkaisutavaksi.¹¹ Wilkinsonin näistä poikkeavan luennan mukaan aatemaailma Euroopan yhteisöjä perustettaessa tähtäsi ennen kaikkea talouden vapauttamiseen demokraattisesta hallinnasta. Talouden depolitisointi löysi yhden toteutumipaikan eurooppalaisesta oikeusjärjestelmästä, joka antoi kansallista oikeutta vahvemman suojan demokraattista väliintuloa vastaan. Taloudelliset vapaudet sisämarkkinoiden takeena ja kilpailuperusteisen markkinatalouden turvaaminen kilpailuoikeudella ovat tästä puhdaspiirteisimpiä esimerkkejä. Siinä missä tutkimukset usein painottavat, että Euroopan integraatiossa – osana globaalia poliittisen talouden muutosta – tapahtui uusliberaali käänne 1970-luvun lopulta alkaen, ei kysymys teoksen mukaan ollut varsinaisesta suunnanmuutoksesta.

8. Yksi tämän tulkinnan tunnetuista esimerkeistä on Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*. Routledge 1992.
9. John Erik Fossum – Agustín José Menéndez, *The Constitution's Gift. A Constitutional Theory for a Democratic European Union*. Rowman and Littlefield 2011.
10. John G. Ruggie, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*. *International Organization* 36 1982, ss. 379–415.
11. Clemens Kaupa, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*. Hart 2016.

Muutos oikeamminkin tarkoitti sellaisen taloutta demokratialta suojaavan taipumuksen syventymistä, joka oli ollut mukana integraation alusta asti, vaikkakin muotoaan muuttaen. Wilkinsonin tulkinnassa taipumus demokraattisten voimien ehdyttämiseen näkyi Maastrichtin sopimuksen jälkeen integraation irtautumisena kollektiivisesta demokraattisesta toimijuudesta ja radikalisoitui 2010-luvun talouskriisin eurooppalaisessa hallinnassa, joka autoritäärisen liberalismiin muodossa patosi demokraattista liikkumatilaa.

Wilkinsonin teoksessa on kaksi piirrettä, jotka ovat merkityksellisiä erityisesti eurooppaoikeuden valtiosääntöiselle tutkimukselle. Ensinnäkin kirja antaa keskeisen painoarvon sille, että oikeudelliset järjestelmät eivät ole sosio-ekonomiselta suuntautumiseltaan neutraaleja, vaan ne toteuttavat aineellisesti määriteltyjä käsityksiä ideaalista yhteiskuntajärjestyksestä ja talouden järjestämisen tavoista. Tässä mielessä ne sisältävät oman poliittisen filosofiansa esimerkiksi talouden ja politiikan suhteesta sekä markkinajärjestelmän asemasta sosio-ekonomisen todellisuuden organisoinnin tapana. Vaikka tämän seikan toteaminen voi kuulostaa banaalilta, tällainen näkökulma uupuu isosta osasta integraation oikeudellista tutkimusta. Kun integraatiota tarkastellaan esimerkiksi kansallisen oikeuden ja eurooppaoikeuden muodollisen keskinäissuhteen tai jäsenvaltioiden tuomioistuinten ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeudellisen tulkinta-auktoriteetin näkökulmasta, kysymykset oikeuden suhteesta taloudellisiin, sosiaalisiin ja poliittisiin maailmankuviin jäävät usein katveeseen. Seurauksena on tutkimusta, joka on valtiosääntöisten rakenteiden muodollisessa analyysissä tarkkaa mutta aliviritettyä tunnistamaan näiden rakenteiden sosiaalis-taloudellisia liitännäisyyksiä. Olipa Wilkinsonin suuren kertomuksen osuvuudesta mitä mieltä tahansa, hänen teoksensa toimii yhtenä esimerkkinä siitä, kuinka valtiosääntöisen muutoksen tutkiminen voidaan mielekkäästi yhdistää poliittisen talouden sekä poliittisten ja sosiaalisten suhteiden analyysiin.

Teoksen toinen piirre, joka on keskeinen valtiosääntöiselle tutkimustavalle, liittyy läheisesti ensimmäiseen. Euroopan integraatiota hahmotetaan teoksessa sen muutoksena, mitä Wilkinson kutsuu materiaaliseksi konstituutioksi (*material constitution*). Teoksessa tämä valtiosääntöisesti relevantti yhteiskunnallinen kerrostuma jää valitettavan aliteoretisoiduksi.¹² Se viittaa sosiaalis-taloudelliseen todellisuuteen, jonka tuotetta muodolliset valtiosäännöt kirjoitetuine normeineen ovat ja jota viimeksi mainitut vastavuoroisesti muovaavat. Materiaaliseen konstituutioon kuuluvat muun ohella valtion ja yhteiskunnan suhdetta jäsentävät instituutiot, jotka tulee ymmärtää näiden instituutioiden muodollis-oikeudellista rakennetta laajemmin; yksilöiden ja ryhmien sosiaaliset suhteet, joiden merkitys voi perustua esimerkiksi niiden solidaariseen tai konfliktuaaliseen luonteeseen;

12. Materiaalisen konstituution laajemmasta käsitteellis-teoreettisesta analyysistä ja historiallisesti erilaisista painotuksista, ks. Marco Goldoni – Michael A. Wilkinson, *The Material Constitution*. *Modern Law Review* 81 2018, s. 567–597.

poliittiset tarkoitukset ja päämäärät, jotka antavat kirjoitetuille valtiosääntönormeille merkityssuunnan ja hyväksynnän. Valtiosääntöiselle tutkimustavalle olennaista on, että materiaallinen konstituutio voisi olla yksi käsite, jonka avulla formaalimmin asemoitunut tutkimus voisi pyrkiä hahmottamaan valtiosäännön yhteiskunnallis-kontekstuaalisia sidoksia ja kokonaisvaltaista muutosta. Vaikka tällainen tutkimus katsoisi muodollista valtiosääntöä kauemmas, materiaaliseen konstituutioon keskittymällä se kuitenkin pitäytyisi oikeudelle välittömästi relevanteissa ilmiöissä. Teoksen analyysi integraatiohistoriasta antaa yhden esimerkin siitä, kuinka merkittäviä valtiosääntöön kiinnittyvät siirtymät voivat olla, vaikka ne eivät täysimääräisesti ilmenisikään muutoksina kirjoitetussa valtiosäännössä.

Euroopan integraation pitkäaikaiskehityksen kuvaaminen autoritäärisen liberalismin valossa tekee Wilkinsonin tulkinnasta näkemyksellisen analyysin. Vaikka autoritäärisen liberalismin käsite nousi keskeiseksi näkökulmaksi integraatioon 2010-luvun talouskriisin aikaan¹³ – aikaan, jolloin talouden epävakaus palautti mieliin Weimarin olosuhteet –, sillä voidaan hahmottaa integraation varhaisempiakin vaiheita. Lisäksi, kuten käsitteen alkuperäkin osoittaa, sen avulla on mahdollista ymmärtää myös kansallisten poliittisten järjestelmien kehitystä. Tämä onkin yksi Wilkinsonin teoksen tärkeistä näkökulmista: siinä eurooppalainen oikeus ei viittaa ainoastaan ylikansalliseen oikeuteen vaan kansallisten oikeusjärjestelmien ja Euroopan integraation tuottaman oikeuden kokonaisuuteen. Koska toisen maailmansodan jälkeiset läntiset taloudet ovat toteuttaneet sosio-ekonomisissa järjestelmissään selkeästi sekä autonomisesti suuntautuneen markkinakapitalismin että sosiaalis-demokraattisen interventionismin piirteitä, valottuvat nämä järjestelmät historiallisesti muuttuvine painotuksineen mielekkäästi monenlaisten talouden ja politiikan teorioiden läpi. Oikeudellisessa tutkimuksessa autoritäärisen liberalismin ja materiaalsen konstituution ideat voivat auttaa hahmottamaan, millainen muuttuva rooli oikeudella on talouden ja politiikan sekä markkinoiden ja demokratian suhteen muovaajana.

Jussi Jaakkola

13. Ks. European Law Journalin tälle näkökulmalle omistama teemanumero 21(3) vuodelta 2015.