

Kulisseista puoluejohdon valvontaan?

Euroedustajien ja kansallisten puolueiden yhteydet

TAPIO RAUNIO

ABSTRACT

Behave and We Will
Leave You in Peace
Contacts Between
MEPs and National
Parties

Based on a survey of national parties represented in the European Parliament carried out in spring 1998, the article presents the results of the first ever EU-wide study on relations between members of the European Parliament and their national parties. The hypotheses are that (1) contacts have become more frequent and institutionalized in the 1990s and that (2) MEPs are subject to tighter control from their national parties. The explanatory factor is the increase in the EU's powers. While the findings validate these hypotheses, MEPs are nevertheless still rather independent in their work. Scrutiny of MEP behaviour is based on consultation rather than on any strict voting mandates. The answers to the survey also show that MEPs have gained more political weight and their policy expertise on European issues is taken into account in party policy formulation on EU matters. However, scrutiny of MEPs is problematic for the EP party groups and emerging party cooperation at the European level.

Miten Euroopan parlamentin jäsenet (MEP) osallistuvat kansallisten puolueidensa toimintaan? Kuinka paljon vaikutusvaltaa heillä on puolueidensa Eurooppa-politiikassa? Ovatko euroedustajat johtavien puolue-elinten jäseniä? Antavatko puolueet edustajilleen äänestysohjeita? Miten edustajien ja puolueiden yhteydet ovat muuttuneet 1990-luvulla?¹

Euroopan yhdentymisen on muuttanut kansallisten puolueiden toimintaympäristöä. Euroopan unionin (EU) lisääntynyt valta on heijastunut europuolueiden—puolueiden, jotka ovat järjestäytyneet Euroopan tasolla—painoarvon ja aktiivisuuden kasvuna. (Bell ja Lord toim. 1998; Hix ja Lord 1997; Raunio 1998b) Kansalliset puolueet ovat edistäneet integraatiota, ja uuden vuosituhannen kynnyksellä niistä valtaosa suhtautuu myönteisesti yhdentymisen tiivistämiseen. Varsinkin poliittiseen keskustaan lukeutuvilla puolueilla—sosialidemokraatit, kristillidemokraatit ja liberaalit—on samansuuntaiset kannat yhdentymisen suurissa kysymyksissä, kuten talous- ja rahaliitto EMU, laajentuminen, ja unionin poliittisen ulottuvuuden vahvistaminen. Myös enemmistö vasemmistosta ja vihreistä puolueista tukee näitä tavoitteita. Integraation kannattajat muodostavat selkeän enemmistön Euroopan parlamentissa (EP).

¹ Artikkelin pohjautuu paperiin, jonka esitin seminaarissa *The European Parliament on the move: Towards parliamentary democracy in Europe?*, Enschede, 2.-5.7.1998. Olen kiitollinen seuraaville kollegoille heidän asiantuntevista kommentistaan: Simon Hix (LSE), Liesbet Hooghe (Toronto), Gary Marks (North Carolina), Gerald Schneider (Konstanz), Roger Scully (Brunel), Jacques Thomassen (Twente), George Tsebelis (UCLA), ja Martin Westlake (Euroopan komissio). Suomenkielisen version kommentteista haluaisin kiittää seuraavia henkilöitä: Olli Mattila (Keskusta), ja professori Matti Wiberg (Turku).

Mielipidekartoitukset—kuten Eurobarometrit—osoittavat kuitenkin puolueiden ja äänestäjien väliset suuret näkemuserot. Kansalaisten asennoituminen yhdentymiseen on puolueita selvästi varauksellisempaa ja heidän tietämyksensä unionista on edelleen varsin alhaista. (Niedermayer ja Sinnott toim. 1995; Wiberg 1998) EU:n jäsenvaltiot ovat monipuoluedemokratioita, puolueiden kanavoidessa kansalaisten mielipiteet poliittiseen päätöksentekoon. Näin puolueilla on edellytyksiä kaventaa EU:n ja massan välistä kuilua. Euroopan parlamentin vaalit ovat kuitenkin toistaiseksi olleet kansallisten jakolinjojen ja kysymysten hallitsemia eurooppalaisen ulottuvuuden jäädessä taka-alalle (van der Eijk ja Franklin toim. 1996). Samoin äänestysviikkaus on oleellisesti alhaisempi kuin kansallisissa parlamenttivaaleissa (Blondel ym. 1998).

Mikäli kansallinen puolue haluaa vaikuttaa EU-päätöksentekoon, ovat sen kaksi tärkeintä kanavaa (a) kansallinen parlamentti ja mahdollinen hallitustyö sekä (b) euroedustajat. Nämä kanavat täydentävät toisiaan, koska euroedustajat voivat toimia siltana EU:n ja kansallisen politiikan välillä. Europarlamentaarikoilla on asiantuntemusta, jota puolue-eliitti voi hyödyntää Eurooppa-politiikassaan.

Artikkeli jakaantuu kuuteen osaan. Ensimmäisessä esitetään tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Toisessa osassa keskustellaan tutkimuksen käytännön merkityksestä ja esitetään tutkimushypoteesit. Oletuksena on, että puolueiden ja edustajien väliset yhteydet ovat lisääntyneet ja vakiintuneet parlamentin vallan kasvun myötä, ja että puolueiden edustajiin kohdistama valvonta on samasta syystä lisääntynyt. Tutkimusmetodi ja otos esitellään kolmannessa osassa. Artikkelin perustuu keuhällä 1998 tehtyyn kyselytutkimukseen, jonka kohderyhmän muodostivat Euroopan parlamentissa edustettuina olevat kansalliset puolueet. Tulokset analysoidaan osissa neljä ja viisi. Viimeisessä osassa keskustellaan tulosten vaikutuksesta parlamentin ja kansallisten puolueiden toimintaan. Päähavainto on, että euroedustajat ovat vaalikaudella yhä varsin riippumattomia kansallisista puolueistaan. Toisaalta puolueiden ja edustajien välinen lisääntyvä yhteistyö ja valvonta ovat haitallisia Euroopan parlamentin puolueyhdistelmille, jotka tähän asti ovat saaneet vähäistä huomiota kansallisilta puolueilta.

Mitä yhteyksillä tavoitellaan?

Edustuksellinen demokratia rakentuu pitkälti vallan delegointiin. Eri päämiehet—äänestäjät, puolueet, parlamentti, hallitus—uskovat agenteille erinäisiä tehtäviä ja valvovat näiden toimintaa. Puolueiden ja edustajien yhteydet voidaan jakaa kolmeen pääluokkaan niiden tehtävien mukaan. (ks. Hearl ja Sargent 1979)

(1) *Informaatioyhteyden* tarkoituksena on välittää tietoa kahden toimijan välillä. Yhteys voi olla yhdensuuntainen, mutta politiikassa informaatio kulkee yleensä kuitenkin molempiin suuntiin. Informaatioyhteydet eivät edellytä institutionalisoituja rakenteita kuten edustajien ja puoluejohdon yhteisiä kokouksia, vaan tietoa voi välittää esimerkiksi puhelimitse. Samoin edustajien avustajat ja puolueiden henkilökunta voivat olla tiiviissä yhteydessä keskenään.

(2) *Vastuuyhteys* tarkoittaa, että toinen taho on toiminnastaan vastuussa toiselle. Kansallisten parlamenttien puolueyhdistelmät ovat vastuullisia puolueilleen, koska ne sitoutuvat noudattamaan puolueen sääntöjä ja ajamaan sen tavoitteita. Samoin puolueiden MEP-valtuuskunnat ovat vastuussa kansallisille puolueilleen. Toisaalta edustajat ovat myös sitoutuneet edistämään Euroopan parlamentin puolueyhdistelmien päämääriä. Puolueyhdistelmien ja niiden kansallisten puolueiden tavoitteet eivät suinkaan aina ole identtisiä. Hyvä esimerkki on Keskusta, joka kuuluu federalistiseen liberaaliryhmään.

(3) *Valvontayhteydellä* tarkoitetaan suhdetta, jossa päämies valvoo agenttinsa käyttäytymistä. Kansallinen puolue voi valvoa euroedustajiaan vaatimalla heiltä selvityksiä toiminnastaan tai antamalla heille äänestysohjeita. Valvonta edellyttää näin ollen kahden ensimmäisen yhteystyypin toteutumista. Europarlamentaarikkojen valvonta on mahdollista vain mikäli puolueet ovat tietoisia edustajien toiminnasta ja kun heillä on lakisääteistä tai poliittista valtaa valvoa edustajien käyttäytymistä. Vaikka parlamentin jäsenten itsenäisyydestä säädetään unionin perussopimuksissa, on puolueilla kuitenkin heihin poliittista valtaa, varsinkin kun puolueet vastaavat ehdokasvalinnoista eurovaaleissa ja muissa kansallisissa vaaleissa.

Mutta miksi kansalliset puolueet rakentaisivat yhteyksiä edustajiinsa? Ensinnäkin yhteyksien tulee hyödyttää ainakin toista osapuolta—varsinkin sitä, joka on oikeudellisesti tai poliittisesti vahvemmassa asemassa. Kansallisille puolueille yhteyksillä on kahdenlaista merkitystä. Puolueet saavat tietoa parlamentin ja unionin esityslistasta ja kykenevät näin paremmin ennakoimaan unionin politiikkaa. Valvontayhteyksillä puolueet pyrkivät edistämään tavoitteitaan ja varmistamaan, että edustajien kannat eivät ole ristiriidassa puolueiden linjausten kanssa. Parlamentin puolueyhjmiön kannalta kansallisten puolueiden harjoittama valvonta on ongelmallista, koska se kaventaa ryhmiön itsenäisyyttä ja poliittista liikkumavaraa.

Edustajien näkökulmasta yhteyksistä on mahdollisesti enemmän haittaa kuin hyötyä. Kansallisten puolueiden valvonta voi rajoittaa heidän toimintavapauttaan, hankaloittaen näin päämäärien edistämistä EP:n valiokunnissa ja puolueyhjmissä. Edustajien aikataulu on yleensä kiireinen, eikä heitä välttämättä haluta valistaa kotimaisia puoluetovereitaan EU-asioista. Näin varsinkin, mikäli puolueen ja edustajien välillä on mielipide-eroja tai jos puolueen johto ei ole kiinnostunut unionin asialistalla olevista kysymyksistä. Toisaalta edustajat pysyvät paremmin ajan tasalla puolueen ilmapiiristä ja saavat mahdollisuuden esittää omia näkemyksiään. Samoin kansallisen puolueen tuki voi antaa arvokasta poliittista painoarvoa. Mikäli edustaja kykenee osoittamaan edustavansa koko puolueen kantaa, hänellä on mahdollisesti enemmän vaikutusvaltaa kuin itsenäisesti toimiessaan.

Valvonnan ja tiedonkulun käytännön merkitys

Kansallisten puolueiden ja europarlamentaarikkojen yhteyksiä ei ole tutkittu aikaisemmin. Kirjallisuuden mukaan euroedustajien arvostus puolueissaan on toistaiseksi ollut varsin alhaista, johtuen pitkälti EU:n ja sen parlamentin vähäisestä toimivallasta. (ks. Hix ja Lord 1997; Morgan ja Tame toim. 1996) MEP Richard Corbett (1998: 71-76) on selvittänyt euroedustajien asemaa brittipolueissa sekä kahdeksassa sosialidemokraattisessa puolueessa. Hänen mukaansa yhteydet ja edustajien vaikutusvalta puolueissa ovat lisääntyneet integraation tiivistymisen myötä. Thomas (1992) kartoitti konservatiivi- ja työväenpuolueen edustajien vaikutusta Ison-Britannian integraatiopolitiikkaan. Thomas arvioi edustajien kollektiivisen panoksen marginaaliseksi: ainoastaan harvat yksittäiset edustajat, joilla oli läheiset suhteet puoluejohtoon, kykenivät edes jotenkin vaikuttamaan puolueidensa kantoihin.

Yhdentyminen on kuitenkin tiivistynyt 1980-luvun lopulta lähtien. Yhtenäisasiakirja (1986) ja Maastrichtin (1992) sekä Amsterdamin (1997) sopimukset ovat olennaisesti kasvattaneet EU:n ja parlamentin toimivaltaa. Tämä näkyy yhteisön päätöksenteon ja lobbauksen lisääntymisenä: unionin politiikan valmisteluun ja toimeenpanoon osallistuvien virkamiesten, etujärjestöjen ja poliitikkojen määrä on

noussut vuodesta toiseen. Unionin kasvaneen merkityksen oletetaan heijastuvan myös europarlamentaarikkojen ja puolueiden suhteisiin.

Tutkimuksen tavoitteena on kyselytutkimuksen avulla kartoittaa puolueiden ja edustajien välisten yhteyksien tasoa, tiheyttä ja muotoja. Hypoteesit ovat: (1) *europarlamentaarikkojen osallistuminen keskeisten puolue-elinten toimintaan on lisääntynyt 1990-luvulla, ja* (2) *kansallisten puolueiden johtavat elimet valvovat edustajiaan aikaisempaa enemmän.* Varsinaisen empiirisen vertailukohdan puuttuessa väitteitä mitataan kahdella tavalla: analysoimalla yhteyksien nykytilaa ja kysymyksellä, jossa vastaajia pyydettiin arvioimaan suhteiden kehitystä. Molempien muutosten selittäväksi tekijäksi oletetaan parlamentin kasvanut toimivalta.

Mitä käytännön merkitystä yhteyksillä ja edustajien valvonnalla on? Tutkimusongelma on tärkeä, koska sillä on suoraa vaikutusta puolueiden EU-politiikan rakentumiseen ja Euroopan parlamentin puolueyhmiin yhtenäisyyteen ja koalitoitumiseen. Seuraavassa analysoidaan näitä kahta ulottuvuutta tarkemmin.

(1) *Kansallisten puolueiden EU-politiikan muovautuminen.* Puolueiden ja euroedustajien vakiintuneet yhteydet kaventavat kuilua, joka edelleen vallitsee EU:n ja jäsenmaiden välillä. Europarlamentaarikoilla on asiantuntemusta informoida puoluetovereitaan ajankohtaisista EU-kysymyksistä ja muiden jäsenmaiden kannoista. Erityisen tärkeitä yhteydet ovat pienissä puolueissa, joilla suuria puolueita harvemmin on riittävästi voimavaroja kansainvälisten asioiden aktiiviseen seurantaan. Toisaalta vakiintuneet yhteydet ankkuroivat edustajat puolueen arkipäivään, pitäen heidät ajan tasalla puolueen johdon linjauksista. Aikaisempien tutkimusten mukaan edustajien asema puolueissa on kuitenkin ollut heikko, näin varsinkin ennen vuosien 1990-91 kahta Maastrichtin sopimukseen johtanutta hallitustenvälistä konferenssia (HVK). Monissa jäsenvaltioissa esimerkiksi kansanedustajat suhtautuivat perin ylimalkaisesti EU-kollegoihinsa, eikä heidän asiantuntemustaan hyödynnetty juuri lainkaan. (Morgan ja Tame toim. 1996) Usein etäisyyttä lisäävät kansallisen puolueen ja sen euroedustajien väliset ideologiset erot. Ongelma on kalvanut etenkin Ison-Britannian kahta suurpuoluetta (Thomas 1992; Westlake 1994).

(2) *Euroopan parlamentin puolueyhmiin yhtenäisyys ja koalitoituminen.* Euroopan parlamentin puolueyhmiin ovat äänestyskäyttäytymiseltään melko yhtenäisiä. Keskimäärin noin 90 % edustajista äänestää ryhmänsä mukana. (Attinà 1990; Hix ja Lord 1997; Raunio 1997a) Ryhmäyhtenäisyys perustuu kuitenkin ennen kaikkea valmiuteen rakentaa kompromisseja niin ryhmissä kuin niiden kesken. Koska yksikään puolueyhmiin ei yksinään muodosta enemmistöä, pohjautuu päätöksenteko ensisijaisesti kahden suurimman ryhmän (PSE, PPE) neuvotteluille. (Wiberg ja Raunio 1997) Taipumus kompromisseihin perustuu pitkälti unionin päätössääntöihin: parlamentin tulee yleensä saada enemmistö edustajista (314/626) kantansa taakse mikäli se haluaa vaikuttaa EU-lainsäädäntöön. Ryhmien puheenjohtajilla ei juuri ole rankaisukeinoja rikkureiden varalle. Yleinen sääntö on, että edustajat ja puoluedelegaatiot saavat äänestää ryhmäkantaa vastaan, mutta heidän odotetaan ilmoittavan aikeistaan ryhmälleen ennen äänestystä. Eräät pienemmät ryhmät, kuten GUE-NGL ja ARE vuoden 1994 vaalien jälkeen, eivät yleensä edes pyri rakentamaan yhtenäisiä kantoja ennen täysistuntoja.

Euroopan parlamentin puolueyhmiin ovat siis oleellisesti löyhempiä kuin kansallisten parlamenttien ryhmät. Puolueyhmiin rakentuvat kansallisten puolueiden valtuuskunnista. Varsinkin suurimmat puoluedelegaatiot—kuten Ison-Britannian konservatiivit ja työväenpuolue, Saksan CDU/CSU ja SPD, sekä Espanjan PSOE ja PP—ovat järjestäytyneet koko ryhmän rakennetta heijastavalla tavalla. Ne valitsevat

omat johtajansa ja alakohtaisia puhemiehiä. Edustajien sitoutuminen kansalliseen puolueeseen onkin varsin voimakasta. Vuoden 1994 vaalien ehdokkaat ilmoittivat valituksi tullessaan olevansa yhtä uskollisia puoluettaan kuin parlamentin puolueryhmäänsä kohtaan. (Katz 1997) Samoin vuonna 1990 tehty kyselytutkimus osoitti, että edustajat kokevat ensisijaisesti edustavansa omaa kansallista puoluettaan (Bowler ja Farrell 1992).

Puoluesidonnaisuus vaarantaa täten ryhmien varsin hataralle ideologiselle pohjalle rakentuvaa yhtenäisyyttä. Mikäli kansalliset puolueet antaisivat säännöllisesti edustajilleen äänestysohjeita, rajoittaisi tämä olennaisesti edustajien toimintavapautta. Samalla parlamentin kyky rakentaa kompromisseja olisi uhattuna. Tulee muistaa, että puolueiden johtavat elimet ovat pääosin vastuussa puolueiden ehdokasasettelusta niin eurovaaleissa kuin muissa kansallisissa vaaleissa. Isossa-Britanniassa puolueet asettavat yhden ehdokkaan vaalipiiriä kohden. Seitsemässä jäsenvaltiossa on lisäksi käytössä puoluelistat. Tällöin äänestäjät eivät kykene lainkaan tai vain tietyin ehdoin vaihtamaan ehdokkaiden keskinäistä järjestystä (Belgia, Espanja, Kreikka, Portugali, Ranska, Ruotsi ja Saksa).² Koska valtaosa edustajista haluaa jatkaa poliittista uraansa joko europarlamentissa tai kansallisessa politiikassa, ovat puolueet näin vahvoilla halutessaan valvoa tai ohjata edustajiensa toimintaa.

Kyselytutkimus

Tutkimus perustuu helmi-kesäkuussa 1998 tehtyyn kyselytutkimukseen, jonka kohderyhmänä olivat Euroopan parlamentissa edustettuina olevat kansalliset puolueet (N = 108).³ Taulukossa 1 on kyselyyn vastanneiden osuus jäsenvaltioittain ja puolueryhmittäin.

Puolueista 54 % vastasi kyselyyn (58/108). Vastausprosentti on korkein, mitä Euroopan parlamentin toimintaa käsittelevissä haastattelu- ja kyselytutkimuksissa on 1990-luvulla saatu. Vastanneet puolueet hallitsivat 64 % parlamenttipaikoista (402/626). Tarkkaan ottaen kansallisilla puolueilla on vain 625 paikkaa, koska irlantilainen MEP Pat Cox, liberaaliryhmän varapuheenjohtaja, ei edusta mitään kansallista puoluetta. Vastausprosentit vaihtelivat suuresti jäsenmaittain. Kaikki Alankomaiden, Ruotsin ja Suomen puolueet vastasivat. Samoin korkea vastausprosentti saatiin seuraavista valtioista: Espanja (98 % edustajista), Iso-Britannia ja Pohjois-Irlanti (95 %), Saksa (88 %), Luxemburg (83 %), Irlanti (80 %), ja Belgia (80 %). Kreikan ja Portugalin puolueet eivät vastanneet kyselyyn. Vastausprosentti jäi alhaiseksi myös Italian (24 %) ja Ranskan (30 %) tapauksissa. Puolueryhmistä vastaukset kattoivat 81 % sosialidemokraateista, 76 % kansanpuolueesta, ja 81 % liberaaleista. Huonoin tulos oli UPE:n (16 %) ja I-EDN:n (22 %) kohdalla. Otosta voidaan pitää suhteellisen edustavana. Jäsenvaltioista poikkeuksen muodostavat Kreikka, Portugali, Italia ja Ranska. Tämä ei ole yllätys aikaisempien vastaavien tutkimusten valossa. Puolueryhmistä edustava otos saatiin kaikista suurimmista puolueryhmistä UPE poislukien. Luettelo kyselyyn vastanneista puolueista on liitteenä artikkelin lopussa.

² Kansallisten vaalijärjestelmien välillä on lukuisia eroja. Ks. Euroopan parlamentti: Institutionaalisten asioiden valiokunnan mietintö. Euroopan parlamentin jäsenten vaaleja koskevat yhteiset periaatteet sisältävän vaalimenettelyesityksen laatiminen. Esittelijä Georgios Anastassopoulos, A4-0212/98.

³ Tiedot edustajista ja puolueista ovat seuraavista lähteistä: Euroopan parlamentin jäsenluettelo 16.02.1998, EP:n kotisivut (www.europarl.eu.int), kansallisten puolueiden kotisivut sekä Euroopan parlamentin Suomen tiedotustoimisto.

Taulukko 1. Kyselyyn vastanneet puolueet jäsenvaltioittain ja puolueeryhmittäin

JÄSENVALTIO / PUOLUEERYHMÄ	VASTAUKSET / PUOLUEET ¹	%	VASTAUKSET / EDUSTAJAT ²	%
Alankomaat	6/6	100	31/31	100
Belgia	8/12	67	20/25	80
Espanja	6/7	86	63/64	98
Irlanti	3/4	75	12/15	80
Iso-Britannia	4/7	57	83/87	95
Italia	3/18	17	21/87	24
Itävalta	3/5	60	8/21	38
Kreikka	0/5	0	0/25	0
Luxemburg	3/4	75	5/6	83
Portugali	0/4	0	0/25	0
Ranska	3/13	23	26/87	30
Ruotsi	6/6	100	22/22	100
Saksa	3/4	75	87/99	88
Suomi	6/6	100	16/16	100
Tanska	4/7	57	8/16	50
Yhteensä	58/108	54	402/626	64
PSE	14/20	70	172/213	81
PPE	16/27	59	136/180	76
UPE	1(3)/6	17	9/56	16
ELDR	13/16	81	33/41	81
GUE-NGL	3(4)/9	33	15/34	44
V	5(1)/10	50	9/28	32
ARE	3/6	50	13/20	65
I-EDN	2/6	33	4/18	22
NI	1/8	13	11/36	31
Yhteensä³	58(62)/108	54(56)	402/626	64

¹ Kyselyyn vastanneet puolueet / jäsenvaltion tai puolueeryhmän kaikki parlamentissa edustettuina olevat puolueet.

² Kyselyyn vastanneiden puolueiden paikkaluku / jäsenvaltion tai puolueeryhmän kokonaispaikkaluku. Paikkaluvut ovat toukokuulta 1998.

³ Luvut sulkeissa tarkoittavat, että saman puolueen edustajat ovat hajaantuneena kahteen tai useampaan eri ryhmään vähemmistön delegaatiosta kuuluessa kyseiseen ryhmään. Toukokuussa 1998 tämä käsitti seuraavat puolueet: CDA (9 PPE, 1 UPE), PvdA (7 PSE, 1 UPE), ja Britannian työväenpuolue (60 PSE, 1 GUE-NGL, 1 V).

Puolueeryhmien lyhenteet: PSE = Euroopan sosialidemokraattisen puolueen ryhmä; PPE = Euroopan kansanpuolueen ryhmä; UPE = Unioni Euroopan puolesta; ELDR = Euroopan liberaali- ja demokraattipuolueen ryhmä; GUE-NGL = Euroopan yhtyneen vasemmiston konfедераatioryhmä— Pohjoismaiden vihreä vasemmisto; V = Euroopan parlamentin vihreä ryhmä; ARE = Euroopan radikaali-allianssin ryhmä; I-EDN = Kansakuntien Euroopan puolesta toimivien riippumattomien ryhmä; NI = Sitoutumattomat.

Edustajien yhteydet puoluejohtoon

Yhteyshenkilöt

Ensimmäisessä kysymyksessä tiedusteltiin olivatko puolueet nimittäneet henkilön vastaamaan euroedustajien ja puolueen suhteista. 71 % puolueista vastasi myöntävästi, mukaan lukien kaikki Ison-Britannian, Suomen ja Tanskan puolueet. Muissa puolueissa koordinoititehtävä lankesi useimmiten kansainvälisten asioiden sihteerin harteille. Tilanne ei kuvaa ainoastaan käytännön tarvetta, vaan myös puolueiden organisatorisia voimavaroja. Vaikka puolueiden julkinen rahoitus vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioiden kesken, ovat niiden tulot ja henkilökunta lisääntyneet olennaisesti kautta unionin. (Katz ja Mair toim. 1994) Vastausten tulkintaa vaikeuttaa kuitenkin EP:n edustajien kautta puolueille kohdistama rahoitus. Useissa puolueissa MEP-valtuuskunnat palkkaavat yhteisen henkilön, jonka tehtävänä on toimia yhteyshenkilönä kotimaahan päin. Toisissa puolueissa taas edustajan henkilökohtainen avustaja on samalla puolueen EU-vastaava.

Jäsenyys johtavissa puolue-elimissä

Koska valtaosa edustajista on ammattipoliitikkoja, on heillä yleensä kokemusta kansanedustajuudesta (kansalliset- ja alueparlamentit) tai muista puolue tehtävistä. Vajaa kolmannes (172/567) kesäkuun 1994 vaaleissa valituiksi tulleista ehdokkaista oli entisiä tai silloisia kansallisen parlamentin jäseniä. Kaksoismandaatti oli 24 edustajalla, eli he olivat samanaikaisesti euroedustajia ja kotimaansa parlamentin jäseniä. He jakautuivat jäsenvaltioittain seuraavasti: Italia (7), Irlanti (5), Tanska (5), Ranska (4), Pohjois-Irlanti (2) ja Luxemburg (1). 59 edustajaa (11 %) oli kuulunut jossain vaiheessa maansa hallitukseen. Lisäksi eräät edustajat ovat samalla puoluejohtajia, näin varsinkin Italiassa ja Pohjois-Irlannissa. Vuoden 1994 vaalien jälkeen kuusi Italian ja kaksi Pohjois-Irlannin edustajaa olivat puolueidensa johtajia.⁴

Tehokkaan yhteistyön ja tiedonkulun välttämätön perusedellytys on, että euroedustajat tapaavat puoluejohtoa säännöllisesti. Erityisen institutionalisoitua yhteistyö on, mikäli edustajat ovat täys- tai tarkkailijajäseniä puolueen keskeisissä elimissä. Kyselyn seuraavassa kohdassa haettiin vastausta tähän kysymykseen (taulukko 2). Vastajia pyydettiin lisäksi täsmentämään, mitkä puolue-elimet olivat kyseessä. Vastaukset ovat taulukon viimeisessä sarakkeessa.

79 % puolueista edustajat ovat yhden tai useamman keskeisen puolue-elimien jäseniä. Jäsenvaltioista ainoastaan Ruotsissa enemmistö puolueista ei ole integroinut edustajiaan johtavien elintensä toimintaan. Eräissä puolueissa edustaja on puolueen puheenjohtajistossa, näin varsinkin pienemmissä puolueissa. Suuremmissa puolueissa MEP-valtuuskunnan puheenjohtaja istuu yleensä puoluehallituksessa. Vaikka läsnäolo ei välttämättä merkitse vaikutusvaltaa, ovat edustajat—tai heidän puheenjohtajansa—valtaosassa puolueita keskeisten puolue-elinten jäseniä. Tämä kuvastaa EU:n kasvanutta merkitystä puolueiden toiminnassa.

⁴ Edustajien taustatiedot ovat seuraavista lähteistä: Corbett ym. (1995), Lodge toim. (1996), Morgan toim. (1994), ja 'Members of the European Parliament' EP:n kotisivuilta (www.europarl.eu.int).

Taulukko 2. Edustajien jäsenyys keskeisissä puolue-elimissä jäsenmaittain

JÄSENVALTIO	KYLLÄ ¹	EI ²	PUOLUE-ELIMET ³
Alankomaat	3	3	Puoluehallitus, ministerivaliokunnan neuvonantajia
Belgia	7	1	Puoluehallitus
Espanja	5	1	Puoluehallitus, neuvosto
Irlanti	3		Varapuheenjohtaja, kansallisen parlamentin ryhmä, kansainvälisten asioiden valiokunta
Iso-Britannia ja Pohjois-Irlanti	4		Puoluejohtaja, puoluehallitus, neuvosto
Italia	3		Puoluehallitus
Itävalta	3		Puheenjohtajisto, liittohallitus
Luxemburg	2	1	Puoluehallitus
Ranska	3		Varapuheenjohtaja, neuvosto
Ruotsi	2	4	Puoluehallitus
Saksa	3		Varapuheenjohtaja, puheenjohtajisto, puoluehallitus
Suomi	5	1	Varapuheenjohtaja, puoluehallitus, työvaliokunta, valtuusto, EU-jaosto
Tanska	3	1	Puoluehallitus, kansallisen parlamentin ryhmä, ulkopolitiikan valiokunta
Yhteensä (%)	46 (79 %)	12 (21 %)	

¹ Puolueiden määrä, joissa yksi tai useampi edustaja kuuluu johtavaan puolue-elimeen.

² Puolueiden määrä, joissa edustajat eivät kuulu johtaviin puolue-eliimiin.

³ Vastaajia pyydettiin täsmentämään minkä elinten jäseniä edustajat ovat. Sarakkeessa on lueteltu vastaajien mainitsevat elimet. Suomennokset ovat kirjoittajan.

Suomalaisten edustajien yhteydet puolueisiin ovat varsin läheiset (taulukko 3). Neljässä puolueessa yksi edustajista on puolueen varapuheenjohtaja: Keskusta, Kokoomus, Vasemmistoliitto ja RKP. MEP-valtuuskunta on edustettuna puoluehallituksessa viidessä puolueessa. Tosin vain SDP:n ja Keskustan kohdalla edustus perustuu puolueen sääntöihin, muissa puolueissa se johtuu varapuheenjohtajan automaattisesta jäsenyydestä puoluehallituksessa. Lisäksi edustajat osallistuvat puoluevaltuuston kokouksiin ja alakohtaisten työryhmien toimintaan. Ainoastaan Vihreän liiton edustaja ei kuulu mihinkään johtavaan puolue-elimeen, mutta on muutoin puolueessaan arvostetussa asemassa ollen esimerkiksi puolueensa ehdokkaana seuraavissa presidentinvaaleissa. Lisäksi hänet kutsutaan ulkopuolisena Vihreiden puoluehallituksen kokouksiin. On kuitenkin syytä erottaa jäsenyys ja aktiivisuus. Pitkästi aikatauluongelmista johtuen euroedustajien läsnäoloaste puolue-elinten kokouksissa on jäänyt toistaiseksi varsin alhaiseksi. Edustajilla onkin virallisten kokousten ohella tiiviit yhteydet puolueen johtoon ja eduskuntaryhmään. Tämä pätee varsinkin kokeneempiin edustajiin, jotka ovat aikaisemmin toimineet eduskunnassa. (ks. Linnapuomi 1998)

Taulukko 3. Suomalaisten edustajien jäsenyys johtavissa puolue-elimissä

PUOLUE	PAIKAT	PUOLUE-ELIMET ¹
KESK	4	Varapuheenjohtaja (Anttila); EP-valtuuskunnan edustaja puhe- ja läsnäolo-oikeutettu puoluehallituksessa ja kuuluu sen työvaliokuntaan; kaikki edustajat ovat puoluevaltuuskunnassa
SDP	4	EP-valtuuskunnan puheenjohtaja osallistuu puoluehallitukseen ja muut puoluevaltuustoon
KOK	4	Varapuheenjohtaja (Piha)
VAS	2	Varapuheenjohtaja (Seppänen); molemmat edustajat osallistuvat puoluevaltuuston kokouksiin ja ovat EU-jaoston jäseniä
RKP	1	Varapuheenjohtaja (Thors)
VIHR	1	

¹ Varapuheenjohtajat ovat puoluehallituksen jäseniä.

Edustajien ja puolue-elinten kokoukset

Kuinka usein edustajat tapaavat puoluejohtoa ja kollegoitaan kansallisista parlamenteista? Puolueilta kysyttiin kuinka usein järjestetään (a) johtavien puolue-elinten ja edustajien yhteisiä kokouksia sekä (b) edustajien ja kotimaisten kansanedustajien kokouksia. Vastauskategoriat olivat ‘kerran viikossa tai useammin’, ‘kerran kuussa’, ‘1-4 kertaa vuodessa’, ja ‘ei säännöllisiä kokouksia’. Kysymykset eivät näin erotelleet kokouksia joihin kaikki, vain yksi, tai useampi euroedustaja osallistuu. Näin ollen vastaukset ovat osittain päällekkäisiä edellisen kysymyksen kanssa.

Keskeisten puolue-elinten ja edustajien kokousten kohdalla vastaukset jakaantuivat seuraavasti: viikottain 14 %, kerran kuussa 43 %, 1-4 kertaa vuodessa 21 % ja ei säännöllisiä kokouksia 19 %. Viikottaiset kokoukset olivat käytössä lähinnä Belgiassa (4 puoluetta) ja Alankomaissa (2). Yhdessä Alankomaiden puolueessa kokoukset lisääntyvät ‘eurovaalien lähestyessä.’ Irlantilaisessa puolueessa taas ‘edustajilla on tarpeen vaatiessa suorat yhteydet puoluejohtajaan ja puolueen ministereihin.’ Samoin ruotsalaisessa puolueessa ‘edustajat ovat halutessaan tervetulleita puoluehallituksen kokouksiin.’

Hallitusasema saattaa olla tärkeä selittävä tekijä. Hallituspuolueilla on suurempi motiivi olla perillä europarlamentin ilmapiiristä kuin oppositiopuolueilla, jotka eivät osallistu ministerineuvoston toimintaan. Koska lakialoitteiden kohtalo on hyväksyntä-, yhteistoiminta-, ja yhteispäätösmenttelyissä riippuvainen parlamentista, on neuvoston edun mukaista seurata tilanteiden kehittymistä parlamentin puolueryhmissä ja valiokunnissa. Luonnollisen kanavan tähän tarjoavat hallituspuolueiden europarlamentaarikot. Ison-Britannian työväenpuolue onkin kehittänyt järjestelmän, joka tuo tietyt puolueen euroedustajat läheiseen yhteyteen puoluejohdon kanssa. Johtavilla Labour-ministereillä on parlamentaarinen euroavustajansa (European Parliamentary Private Secretary), joiden tehtävänä on raportoida parlamentin ja EU:n kuvioista. Esimerkiksi MEP Gary Titley on ulkoministeri Robin Cookin avustaja. Järjestelmä on kopioitu Ison-Britannian alahuoneesta, jossa jokaisella työväenpuolueen ministerillä on apunaan toinen kansanedustaja, joka pitää ministeriä informoituna House of Commonsin mielipiteistä.

Kansallisten parlamenttien rooli yhdentymisessä on viime aikoina herättänyt varsin vilkasta keskustelua. (ks. Norton toim. 1996; Raunio 1998a; Raunio ja Wiberg 1997; Wiberg toim. 1997) Vertailevat tutkimukset ovat osoittaneet, että kansanedustajien suurin ongelma EU-asioissa on olennaisen informaation puute. Tämä on ymmärrettävää: kansallisten parlamenttien esityslistat ovat muutenkin ruuhkaisia ja kansanedustajien ensisijaisena tehtävänä on kotimaiseen lainsäädäntöön vaikuttaminen. Unionin lakialoitteet ovat usein varsin teknisluonteisia ja monimutkaisia, ja näin parlamentit keskittyvät lähinnä kansallisesti merkittäviin EU-kysymyksiin.

Kansanedustajien ja europarlamentaarikkojen kokousten kohdalla vastaukset jakaantuivat seuraavasti: viikottain 17 %, kerran kuussa 29 %, 1-4 kertaa vuodessa 24 % ja ei säännöllisiä kokouksia 26 %. Yhteistyö on yleisintä seuraavissa maissa: Alankomaat, Belgia, Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta, ja Tanska. Kaksoismandaatti selittää tiiviit yhteydet Irlannissa ja Tanskassa. Kokousten kokoonpano voi vaihdella suuresti puolueen koosta ja edustajien mielenkiinnosta riippuen. Esimerkiksi kahdessa suomalaisessa puolueessa euroedustajat tapaavat puolueensa eduskunnan suuren valiokunnan eli EU-asioista vastaavan valiokunnan jäseniä. Belgiassa (10 edustajaa), Kreikassa (10), ja Saksassa (Bundestag, 11) europarlamentaarikot ovat kansallisten parlamenttiansa EU-valiokuntien jäseniä. Belgiassa ja Kreikassa he ovat täysivaltaisia jäseniä. Bundestagissa edustajilla ei ole äänestysoikeutta, kuten ei Irlannissakaan, jossa he voivat ilman erityiskutsua osallistua EU-valiokunnan kokouksiin. Muissa jäsenvaltioissa euroedustajilla ei ole oikeutta osallistua kansallisten parlamenttien valiokuntien kokouksiin ilman erillistä kutsua.

Muu osallistuminen puolueen toimintaan

Edustajat ovat säännöllisessä yhteydessä puolueidensa johtoon. Mutta puolue-elämä kattaa paljon muutakin kuin kansallisen johdon. Kyselyssä pyrittiin kartoittamaan, millä muilla tavoin edustajat osallistuvat puolueidensa toimintaan. Yleisimmin mainittu tehtävä oli puolueen EU-politiikkaan vaikuttaminen: toiminta puolueen puhemiehenä tai neuvonantajana EU-asioissa ja eurovaaliohjelman työstäminen. Muita vastauksia olivat: toiminta alue- tai piirijärjestöissä, toimiminen eri sektorien puhemiehenä (media, rahapolitiikka, ja työllisyysasiat mainittiin), työryhmien johtaminen, puoluekokouksiin osallistuminen, ja normaali yhteydenpito äänestäjiin.

Edustajien kesken on luonnollisesti suurta vaihtelua. Toiset keskittyvät täysipäiväisesti parlamenttityöhönsä toisten osallistuessa aktiivisesti kansalliseen politiikkaan. Jälkimmäinen pätee erityisesti niihin, jotka havittelevat poliittista uraa kotimaansa instituutioissa. Alue- ja piiritason työ sekä kontaktit äänestäjiin korostuvat jäsenmaissa, joissa alueiden asema on vahva tai mikäli valtio on jaettu vaalipiireihin: Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta, Ranska, Saksa, ja Suomi. Valtaosalla edustajista on toimisto vaalipiirissään ja kansalaiset sekä etujärjestöt ottavat yhä enemmän yhteyttä edustajiin. Kontaktien lisääntyminen heijastaa parlamentin vallan kasvua. (ks. Bowler ja Farrell 1992, 1993)

Äänestysohjeet

Edustajien ja puoluejohdon säännölliset kokoukset tarjoavat kotimaiselle puolue-eliitille tilaisuuden valvoa edustajien toimintaa. Poliittisesti ongelmallisempi ja arkaluontoisempi valvontakeino on äänestysohjeet. Aikaisempi tutkimus viittaa siihen, että äänestysohjeiden antaminen on verraten harvinaista ja käytössä ainoastaan tietyissä

kansallisesti tärkeissä asioissa. Brittitutkijoiden Hix ja Lord (1997: 129; ks. Cole 1996) mukaan vain Ranskan Parti Socialiste 1980-luvun alussa ja Ison-Britannian työväenpuolue 1994 vaalien jälkeen ovat säännöllisesti jakaneet edustajilleen äänestysohjeita. Hyvä esimerkki kansallisesti tärkeästä kysymyksestä on Jacques Santerin hyväksyntä komission puheenjohtajaehdokkaaksi heinäkuussa 1994. Hallituspuolueiden ja Santerin kotimaan (Luxemburg) edustajat puolsivat hänen valintaansa kansallisten oppositiopuolueiden vastustaessa sitä. Näin hallituspuolueiden edustajat saivat ohjeet olla vaarantamatta neuvoston työn ja tuskan jälkeen tekemää nimitystä (Hix ja Lord 1996).

Kyselyssä puolueilta tiedusteltiin antavatko ne edustajilleen äänestysohjeita. Vastausvaihtoehdot olivat 'kyllä, säännöllisesti', 'kyllä, tärkeissä kysymyksissä', 'ei koskaan', ja 'muu'. Taulukossa 4 esitetään tulokset jäsenvaltioittain ja puolueyhmittäin. Koska useat puolueet vastasivat 'muu' tai antoivat täydentävää informaatiota, ovat nämä lisäselvitykset liitetty taulukon alapuolelle.

Taulukko 4. Äänestysohjeiden antaminen edustajille

JÄSENVALTIO / PUOLUEYHelmä	Säännöllisesti	Tärkeissä kysymyksissä	Ei koskaan	Muu
Alankomaat			6	
Belgia	2 ¹	3	2	1 ²
Espanja		5	1	
Irlanti	1		2	
Iso-Britannia		1	2	1 ⁷
Italia		2		1 ⁵
Itävalta		3		
Luxemburg			3	
Ranska	2 ⁴		1	
Ruotsi		1	2	3 ⁶
Saksa		1	2	
Suomi			5	1 ³
Tanska		2	2	
Yhteensä (%)	5 (9)	18 (31)	28 (48)	7 (12)
PSE	1	4	8	1
PPE	1	5	7	3
UPE	1			
ELDR		3	7	3
GUE-NGL		2	1	
V	1	1	3	
ARE	1	1	1	
I-EDN		1	1	
NI		1		
Yhteensä (%)	5 (9)	18 (31)	28 (48)	7 (12)

Puolueiden antamat täydentävät vastaukset (suomennokset kirjoittajan):

¹ 1) Tapahtuu neuvottelujen pohjalta eikä ole koskaan ota-tai-jätä-ehdotus.

² Säännöllistä keskustelua ja neuvoja.

³ Ei usein.

⁴ 1) Konsultointia tärkeissä kysymyksissä. Edustajien tulee noudattaa puolueen linjaa kuten puolueen säännöissä edellytetään.

⁵ Joskus.

⁶ 1) Edustajien ja puolueen kesken on säännöllistä ajatusten- ja tiedonvaihtoa.' 2) 'Joskus.' 3) 'Edustaja tulee puolueen kokouksiin ja keskustelea EU-asioista.

⁷ Edustajilla on "piiskurijärjestelmä" ja he ottavat neuvoja kansalliselta puolueelta.

9 % puolueista antaa edustajilleen säännöllisesti äänestysohjeita: kaksi Belgiasta ja Ranskasta ja yksi irlantilainen puolue. Näistä kaksi täydensi vastaustaan seuraavasti. Belgialainen puolue selvitti, että 'tämä tapahtuu neuvottelujen pohjalta eikä ole koskaan ota-tai-jätä-ehdotus.' Ranskalainen puolue kertoi ohjeiden tarkoittavan 'konsultointia tärkeissä kysymyksissä. Edustajien tulee noudattaa puolueen linjaa kuten puolueen säännöissä edellytetään.' Vajaa kolmannes, 31 %, antaa ohjeita tärkeissä kysymyksissä. Hieman alle puolet eli 48 % pidättäytyy kokonaan ohjeiden antamisesta. Puolueyhymien välillä ei ollut merkittäviä eroja.

Vastausjakauma osoittaa europarlamentaarikkojen olevan edelleen itsenäisiä työssään. Puolueet kiinnittävät huomiota poliittisesti tärkeisiin äänestyksiin ja seuraavat tällöin edustajiensa käyttäytymistä. Nämä ovat joko suuria EU-ratkaisuja kuten HVK, EMU ja laajentuminen tai kansallisesti tärkeitä asioita kuten alue- ja maataloustuet. Toisaalta vastaukset eivät kerro mitään äänestysohjeiden luonteesta. Ovatko ohjeet tarkkoja määräyksiä vai jättävätkö puolueet edustajilleen liikkumavaraa kompromisseja varten?

Mikä selittää valvonnan vähyden? Hix ja Lord (1997: 129-130) luettelevat kolme tekijää: 1) saatava vähäinen etu puoluevaltuuskuntien pienuudesta johtuen; 2) on hyödyllisempää antaa edustajien osallistua parlamentin koalitioiden rakentamiseen ilman ulkopuolista häirintää; ja 3) euroedustajien äänestyskäyttäytymisen ja eurovaalien tuloksen välillä ei todennäköisesti ole mitään yhteyttä. Neljäs tekijä on EP:n alhainen näkyvyys ja tärkeys puolueissa. Viides tekijä on identtiset preferenssit. Puolueiden ei yksinkertaisesti tarvitse antaa ohjeita, koska edustajat äänestävät joka tapauksessa puolueen tahdon mukaisesti. Hyvä esimerkki on unionin erilaiset aluetuet. Edustajat vastustavat aloitteita, joilla on selkeän kielteinen vaikutus vaalipiirinsä tai jäsenvaltionsa talouteen. Kuten koheesiopolitiikan äänestykset ovat osoittaneet, on äärimmäisen epätodennäköistä, että Espanjan tai Kreikan edustajat kannattaisivat mailleen kohdistuvan rahoituksen vähentämistä.

Entä miksi puolueet sitten valvoisivat edustajiensa toimintaa? Puolueiden kannalta on tärkeää, että europarlamentaarikot eivät aiheuta niille kielteistä julkisuutta—näin etenkin vaalien alla. Puolue saisi kiusallista julkisuutta mikäli media raportoisi puoluejohdon ja edustajien näkemyseroista tai korostaisi edustajan 'epäisänmaallista' toimintaa. Erityisen ongelmallista on, mikäli edustajat julkisesti kyseenalaistavat puolueensa linjauksia. Tammikuussa 1995 32 Labour-edustajaa kritisoi *Guardian*-lehdessä puoluejohdon puolueen sääntöihin esittämiä muutosehdotuksia. Puheenjohtaja Tony Blair reagoi nopeasti tilanteeseen nimittämällä Eurooppa-asioiden koordinattorin, jonka ensisijaisena tehtävänä on varmistaa, ettei puolueen MEP-valtuuskunta aiheuta ylimääräistä vahinkoa puolueelle (Brown Pappamikail 1998: 211). Toinen tekijä on hallitusvastuu. Hallituspuolueiden ja varsinkin pääministerin puolueen kannalta on toivottavaa, että puolueen edustajat tukevat hallituksen neuvostossa ajamaa politiikkaa. Tämän tekijän tärkeys rajoittuu kuitenkin lähinnä niihin harvoihin äänestyksiin, jotka ylittävät kotimaisen uutiskynnyksen.

Muut valvontamekanismit

Puolueilla on käytettävissään lukuisia muita keinoja edustajiensa valvomiseen. Itse asiassa suorien äänestysohjeiden antaminen on varsin epätavallista kansallisessakin politiikassa, ollen yleisempää hallituspuolueiden keskuudessa. Yleisempi valvonnan muoto on puoluejohdon ja parlamenttiryhmän säännölliset kokoukset, joissa rakennetaan puolueen kantoja ja harmonisoidaan mahdollisia erimielisyyksiä.

Täydennyksenä edelliseen kohtaan kyselyssä kartoitettiin puolueiden edustajiinsa kohdistamaa muunlaista valvontaa. Mikäli vastaus oli 'kyllä', pyydettiin vastaajia täsmentämään mitä valvonta heidän tapauksessaan tarkoitti. 72 % puolueista vastasi kieltävästi, eli muuta valvontaa on 28 % puolueista. Jäsenvaltioiden kesken ei ollut suuria eroja.

Useimmat vastasivat, että edustajien tulee jälkikäteen raportoida puolueen johdolle työstään. Yleensä edustajat antavat toiminnastaan selvityksen puoluekokoukselle ja/tai puoluehallitukselle. Tämä valvontamekanismi on mitä todennäköisimmin käytössä valtaosassa puolueista. Toisaalta se, että puolueet eivät maininneet jälkikäteislamportointia viittaa siihen, että vuosittaiset raportit koetaan enemmän rutiiniluontoisena informointivelvollisuutena kuin varsinaisena valvontamekanismina. Monet painottivat, että europarlamentaarikkojen—kuten kansanedustajienkin—tulee kaikessa toiminnassaan noudattaa puolueen sääntöjä ja linjanvetoja. Neljä puoluetta korosti rahoituksen merkitystä. Esimerkiksi yhdessä Alankomaiden puolueessa edustajat joutuvat luovuttamaan 15 % tuloistaan puolueelle.

Yhteenvedona voidaan todeta valvonnan perustuvan enemmän keskusteluihin ja säännölliseen ajatustenvaihtoon kuin suoriin toimintaohjeisiin tai käskyihin. Puolueet voisivat myös seurata edustajiensa tekemisiä *Euroopan yhteisöjen virallisesta lehdestä* (C-sarja), mutta tämä menetelmä tuskin on aktiivisessa käytössä yhdessäkään puolueessa. Ehdokasvalinnan merkitystä ei kuitenkaan voi liiaksi korostaa. Vaikka useissa jäsenvaltioissa piirijärjestöt ja puoluekokous ovat mukana ehdokkaiden valinnassa, on listan laadinta yleensä puolueen johdon vastuulla. Näin ollen urapoliitikoilla on mitä parhain motiivi kunnioittaa ja ennakoita puoluejohdon toiveita.⁵ Uhka on myös todellinen, sillä menneissä vaaleissa puolueet ovat joko kylmästi hyllyttäneet edustajia tai sijoittaneet heidät listoillaan niin alas, että heillä on lähes toivoton tehtävä tulla valituksi.

Eurooppa-politiikkaan vaikuttaminen

Kuinka paljon vaikutusvaltaa edustajilla on puolueidensa EU-politiikassa? Luonnollisesti paljon riippuu edustajien asemasta puolueissaan. Vaikka MEP-valtuuskunta kokonaisuudessaan ei kykenisikään vaikuttamaan paljoakaan päätöksentekoon, saattaa yksittäisen edustajan painoarvo olla huomattava. Puolueen koko voi myös olla tärkeä tekijä. Pienien puolueiden edustajat ovat todennäköisesti vaikutusvaltaisempia puolueissaan kuin kollegansa suuremmista puolueista. Vastaajia pyydettiin arvioimaan edustajien vaikutusta puolueidensa EU-politiikkaan viiden portaan asteikolla 1-5 (1 = erittäin merkittävä, 5 = ei lainkaan vaikutusta). Vaikka vaikutusta on erittäin hankalaa mitata empiirisesti, antavat vastaukset kuitenkin osviittaa edustajien asemasta ja arvostuksesta (taulukko 5).

⁵ Edustajat eivät tosin välttämättä suostu noudattamaan kansallisen puoluejohdon toiveita. Parlamentin päättäessä tavoitteistaan vuosien 1996-97 HVK:ssa, lähetti Ison-Britannian ulkoministeri Douglas Hurd kirjeen puolueensa MEP-valtuuskunnalle, jossa hän pyysi konservatiiviedustajia äänestämään federalistista päätöslauselmaa vastaan. Valtuuskunnan puheenjohtaja Lord Plumb kehotti kuitenkin edustajia äänestämään tyhjää. (Brown Pappamikail 1998: 216)

Taulukko 5. Euroedustajien vaikutusvalta puolueidensa EU-politiikassa jäsenvaltioittain ja valtuuskunnan koon mukaan (%)

JÄSENVALTIO / VALTUUSKUNNAN SUURUUS	1	2	3	4	5	KESKI- ARVO
Alankomaat		33	50	17		2,8
Belgia	13	50		38		2,6
Espanja	33	33	17	17		2,2
Irlanti	33		67			2,3
Iso-Britannia	50		25	25		2,3
Italia		33	67			2,7
Itävalta	67	33				1,3
Luxemburg		100				2
Ranska		33	67			2,7
Ruotsi	33	17	50			2,2
Saksa		100				2
Suomi		83		17		2,3
Tanska	25	50	25			2
Yhteensä (%)	19	43	26	12	0	2,3
Edustajia						
1 MEP	31	44	25			1,9
2 MEP	22	33	22	22		2,4
3-4 MEP	21	43	14	21		2,4
5-10 MEP	9	36	45	9		2,5
11-20 MEP			67	33		3,3
21+ MEP		80	20			2,2
Yhteensä (%)	19	43	26	12	0	2,3

Skaala: 1 = erittäin merkittävä ... 5 = ei lainkaan vaikutusta.

Vastausten keskiarvo on 2,3. Tulos osoittaa edustajien asiantuntemuksen painavan puolueiden EU-politiikassa. Edustajien panos on korkein Itävallassa (1,3) ja vähäisin Alankomaissa (2,8). 19 % puolueista edustajien vaikutusvalta luonnehdittiin erittäin merkittäväksi. Yhdessäkään puolueessa ei edustajilla katsottu olevan lainkaan vaikutusta, ja vain 12 % valitsi toiseksi alhaisimman vaihtoehdon. Hypoteesi puolueen koon vaikutuksesta pätee: edustajilla on enemmän vaikutusvaltaa pienemmissä puolueissa. Tosin erot eivät ole kovin suuria.

Edustajat eivät siis ole ainoastaan hyödyllisiä tiedonlähteitä, vaan myös aktiivisia vaikuttajia puolueissaan. On kuitenkin syytä ottaa huomioon kaksi tekijää. Ensinnäkään tulokset eivät kerro mitään vaikutusvallan jakautumisesta. Ovatko edustajat kollektiivisesti vaikutusvaltaisia, vai perustuuko vaikuttaminen yhden tai muutaman edustajan panokseen? Jälkimmäinen on todennäköisempi vaihtoehto. Toiseksi, vastaukset eivät tee eroa eri EU-kysymysten välillä. Edustajien mielipiteeseen saatetaan luottaa rutiiniasioissa, mutta heidän panoksensa voi olla pienempi tärkeissä ratkaisuisissa, kuten EMU-jäsenyydessä tai yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämisessä.

Muutokset 1990-luvulla

Kyselyn viimeisessä kohdassa puolueilta tiedusteltiin mahdollisista muutoksista puolueiden ja edustajien suhteissa 1990-luvulla. Noin puolet vastasi tähän kysymykseen. Tutkimushypoteesin mukaan yhteydet ovat lisääntyneet ja vakiintuneet 1990-luvulla. Kehityksen oletettiin johtuvan EU:n ja parlamentin vallan kasvusta. Eli puolueilla ei yksinkertaisesti ole varaa olla huomioimatta Euroopan unionia. Tämä pätee niin integraatioon kielteisesti kuin myönteisesti asennoituviin puolueisiin.

Hypoteesi osoittautui todeksi. Enemmistö vastanneista totesi edustajien arvostuksen ja aseman kohonneen EU:n lisääntyneen merkityksen myötä. Eräs brittipuolue painotti kehityksen olevan seurausta 'EU-päätöksenteon kasvaneesta vaikutuksesta Britannian politiikkaan ja Eurooppa-kysymysten yleisestä tärkeydestä brittipolitiikassa.' Espanjalainen puolue sanoi 'yhteyksien lisääntyneen, koska EU tulee yhä vaikutusvaltaisemmaksi, ja edustajamme on puoluejohdon ohella yhteydessä myös puolueemme kotimaisiin kansanedustajiin.' Italialainen puolue puolestaan huomautti tiedonkulun olevan tärkeää, koska monet EU-ratkaisut (kuten EMU) ratifioidaan kansallisissa parlamenteissa.

Useat puolueet korostivat kiinteiden yhteyksien merkitystä. Edustajat ovat selvästi aikaisempaa enemmän mukana puolueiden keskeisten elinten toiminnassa. Esimerkiksi eräs ranskalainen puolue oli perustanut uuden Eurooppa-valiokunnan, jonka jäseninä olivat myös puolueen europarlamentaarikot. Monet vastaajat kiittelivät myös erityisen Eurooppa-sihteerin viran perustamisen tärkeyttä. Varsinkin pienet puolueet korostivat yhteyksien olleen aina tiiviit. Tämä todennäköisesti heijastaa euroedustajien näkyvää asemaa puolueissaan. Esimerkiksi eräs belgialainen puolue selvitti tiiviiden kontaktien johtuvan edustajien 'painoarvosta (2 heistä ovat entisiä puolueen puheenjohtajia) ja Eurooppa-asioiden kohonneesta tärkeydestä.' Tanskalaisessa puolueessa yhteydet olivat lisääntyneet koska MEP-valtuuskuntaan kuului 'vahvoja persoonia, jotka mahdollisesti ovat tulevaisuudessa ministereitä.' Irlantilaiset ja tanskalaiset puolueet painottivat myös kaksoismandaatin tuomia etuja. Muutamat puolueet valittivat tosin yhteyksien olevan edelleen varsin heikot. Eräs belgialainen puolue valitti, että 'puolueessa ei ole riittävästi mielenkiintoa tukea edustajien hankkeita.' Itävallan, Ruotsin ja Suomen tilanne on lyhyen jäsenyysajan vuoksi erilainen. Ainakin Itävallassa ja Suomessa edustajat ovat kohtalaisen tiiviisti integroitu puolueidensa toimintaan.

Yhteistyön ja valvonnan edut sekä haitat

Euroopan parlamentin jäsenet ovat agenteja, jotka palvelevat samanaikaisesti useita päämiehiä: äänestäjiä, kansallisia puolueita ja parlamentin puolueeryhmiä. Kansalliset puolueet ovat näistä vahvimmassa asemassa, koska ne vastaavat ehdokasvalinnoista. Näin etenkin jäsenvaltioissa, joissa on käytössä puoluelistat. Mutta 1990-luvun puoliväliin asti parlamentin puolueeryhmät ovat viettäneet varsin itsenäistä ja rauhaisaa elämää kansallisten puolueiden osoittaessa vähäistä kiinnostusta euroedustajiaan kohtaan. Tilanne on kuitenkin vähitellen muuttumassa.

Edustajien ja puolueiden väliset yhteydet ovat tiivistyneet EU:n ja parlamentin lisääntyneen toimivallan myötä. Europarlamentaarikot ovat aktiivisesti mukana puolueidensa toiminnassa, ja valtaosassa puolueista he ovat edustettuina keskeisissä

puolue-elimissä. Edustajien asiantuntemusta hyödynnetään erityisesti EU-politiikassa. Varsinkin pienten puolueiden edustajat omaavat usein paljonkin vaikutusvaltaa puolueissaan. Tulee kuitenkin muistaa, että artikkelissa esitetty vertaileva aineisto tarjoaa ainoastaan yleiskuvan tilanteesta. Maa- tai puoluekohtaisten tapaustutkimusten avulla saamme huomattavasti paremman käsityksen edustajien asemasta ja arvostuksesta.

Äänestysohjeiden antaminen on varsin harvinaista rajoittuen lähinnä tiettyihin kansallisesti tärkeisiin kysymyksiin. Edustajat ovat vaalikauden aikana edelleen varsin riippumattomia kansallisista puolueistaan. Parlamentin kasvanut valta ja näkyvyys ovat kuitenkin johtamassa lisääntyvään valvontaan. Tästä huolimatta edustajien seuranta perustuu enemmän neuvotteluihin kuin suoriin toimintaohjeisiin.

Mitä käytännön merkitystä tuloksilla on? Lisääntyvä koordinointi on europuolueiden näkökulmasta varsin ongelmallinen kehityssuunta. Kansallisten puolueiden valvonta voi vaarantaa Euroopan parlamentissa vakiintuneen kompromissihakuisen päätöksenteon. Mikäli puolueet asettavat selkeitä rajoituksia edustajilleen, vaikeuttaa tämä puolueyhjmiien sisäistä ja niiden välistä koalitionmuodostusta. Riippumattomuus kansallisista puolueista edesauttaa siis puolueyhjmiien vakiintumista ja yhtenäisyyttä. Mikäli seuraava HVK lisää unionin ja parlamentin valtaa, edustajien valvonta tulee todennäköisesti edelleen tehostumaan (ks. Bardi 1994; Raunio 1997a).

Tiiviit yhteydet voivat toisaalta lisätä parlamentin edustavuutta. Lukuisat tutkimukset ovat osoittaneet europarlamentaarikkojen olevan äänestäjiään ja kotimaisia puoluetovereitaan huomattavasti integraatiomyönteisempiä. Poliitiikan koordinointi kansallisten puolueiden ja edustajien kesken varmistaisi, että edustajat eivät omaksuisi kantoja, jotka poikkeavat puolueen linjasta. Koordinointi saattaa kuitenkin olla hankalaa mielipide-eroista ja parlamentin koalitiotumislogiikasta johtuen. Edustajat joutuvat Brysselissä tekemään kompromisseja, joita puoluejohdon voi olla hankala ymmärtää.

Euroedustajien entistä aktiivisempi osallistuminen puolueiden Eurooppa-politiikkaan on kuitenkin tärkeää. Nykyisin kansallisten puolueiden EU-politiikka on aivan liian monessa puolueessa muutaman asiaan vihkiytyneen henkilön puuhastelua, eikä edes puoluejohdon tasolla ole riittävän laajaa asiantuntemusta unionin kehityksestä, rivijäsenistä puhumattakaan. EU-kannanotot ovat valitettavan usein pelkkää jälkijätöistä ongelmiin reagointia. Puolueiden tuleekin pyrkiä rakentamaan pitkän tähtäimen linjanvetoja unionista, sen kokoonpanosta, toimivallasta, ja poliittista tavoitteista. Europarlamentaarikoilla on tässä tärkeässä työssä paljon annettavaa. (ks. Raunio 1997b, 1999)

Miten tuoda edustajat tiiviimmin mukaan puolueen toimintaan? Koska keskeiset puolue-elimet laativat puolueiden säännöt, voivat ne halutessaan tehdä muutoksia, jotka lisäävät europarlamentaarikkojen yhteyksiä puolueeseen. Ehdokasvalintajärjestelmä takaa yleensä edustajien uskollisuuden ja yhteistyöhalukkuuden.

LÄHTEET

Attinà, Fulvio (1990): The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties. *European Journal of Political Research* 18:4, s. 557-579.

Bardi, Luciano (1994): Transnational Party Federations, European Parliamentary Party Groups, and the Building of Europarties. Teoksessa Richard S. Katz ja Peter Mair

- toim.: *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. SAGE, Lontoo, s. 357-372.
- Bell, David ja Christopher Lord toim. (1998): *Transnational Parties and the European Union*. Ashgate, Aldershot.
- Blondel, Jean, Richard Sinnott ja Palle Svensson (1998): *People and Parliament in the European Union: Participation, Democracy, and Legitimacy*. Clarendon Press, Oxford.
- Bowler, Shaun ja David M. Farrell (1992): *MEPs, Voters and Interest Groups: Representation at the European Level*. Final Report to the Commission of the European Community, DG for Information, Communication, and Culture, March 1992.
- Bowler, Shaun ja David M. Farrell (1993): Legislator Shirking and Voter Monitoring: Impacts of European Parliament Electoral Systems upon Legislator-Voter Relationships. *Journal of Common Market Studies* 31:1, s. 45-69.
- Brown Pappamikail, Peter (1998): Britain Viewed from Europe. Teoksessa David Baker ja David Seawright toim.: *Britain For and Against Europe: British Politics and the Question of European Integration*. Clarendon Press, Oxford, s. 206-221.
- Cole, Alistair (1996): The French Socialists. Teoksessa John Gaffney toim.: *Political Parties and the European Union*. Routledge, Lontoo, s. 71-85.
- Corbett, Richard (1998): *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*. Macmillan, Lontoo.
- Corbett, Richard, Francis Jacobs ja Michael Shackleton (1995): *The European Parliament*. Kolmas painos. Cartermill, Lontoo.
- van der Eijk, Cees ja Mark Franklin toim. (1996): *Choosing Europe? The European electorate and national political processes*. The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Europaan parlamentti: *Jäsenluettelo*. 16.02.1998.
- Euroopan parlamentti: Institutionaalisten asioiden valiokunnan mietintö. Euroopan parlamentin jäsenten vaaleja koskevat yhteiset periaatteet sisältävän vaalimenettelyesityksen laatiminen. Esittelijä Georgios Anastassopoulos, A4-0212/98.
- Hearl, Derek ja Jane Sargent (1979): Linkage mechanisms between the European Parliament and the national parliaments. Teoksessa Valentine Herman ja Rinus Van Schendelen toim.: *The European Parliament and the National Parliaments*. Saxon House, Farnborough, s. 3-31.
- Hix, Simon ja Christopher Lord (1996): The Making of a President: The European Parliament and the Confirmation of Jacques Santer as President of the Commission. *Government and Opposition* 31:1, s. 62-76.
- Hix, Simon ja Christopher Lord (1997): *Political Parties in the European Union*. Macmillan, Basingstoke.
- Katz, Richard S. ja Peter Mair toim. (1994): *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. SAGE, Lontoo.
- Katz, Richard S. (1997): Representational roles. *European Journal of Political Research* 32:2, s. 211-226.
- Linnapuomi, Mari (1998): *Täällä Strasbourg, kuuleeko Helsinki? Suomalaisten europarlamentaarikkojen rooli eurooppalaisen ja kansallisen päätöksenteon yhteensovittajina*. Pro gradu-työ, Yleisen valtio-opin laitos, Helsingin yliopisto.
- Lodge, Juliet toim. (1996): *The 1994 Elections to the European Parliament*. Pinter, Lontoo.

- Morgan, Robert toim. (1994): *The Times Guide to the European Parliament June 1994*. Times Books, Lontoo.
- Morgan, Roger ja Clare Tame toim. (1996): *Parliaments and Parties: The European Parliament in the Political Life of Europe*. Macmillan, Basingstoke.
- Niedermayer, Oskar ja Richard Sinnott toim. (1995): *Public Opinion and Internationalized Governance*. Oxford University Press, Oxford.
- Norton, Philip toim. (1996): *National Parliaments and the European Union*. Frank Cass, Lontoo.
- Raunio, Tapio (1997a): *The European Perspective: Transnational Party Groups in the 1989-1994 European Parliament*. Ashgate, Aldershot.
- Raunio, Tapio (1997b): Miten käy puolueiden yhtenäisyyden? Euroopan unioni haaste suomalaisille puolueille. Teoksessa Sami Borg toim.: *Puolueet 1990-luvulla: Näkökulmia suomalaiseen puolueloimintaan*. Valtio-opillisia tutkimuksia n:o 53, Turun yliopisto, s. 186-214.
- Raunio, Tapio (1998a): Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union. *Government and Opposition* 33 (painossa).
- Raunio, Tapio (1998b): Europuolueet—voimistuva vaikutuskanava? Teoksessa Tapio Raunio ja Matti Wiberg toim.: *Päätöksenteko Euroopan unionissa: Selkä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön*. Gaudeamus, Helsinki, s. 254-281.
- Raunio, Tapio (1999): Facing the European Challenge: Finnish Parties adjust to the Integration Process. *West European Politics* 22:1 (painossa).
- Raunio, Tapio ja Matti Wiberg (1997): Eduskunta tiennäyttäjänä integraation kansallisessa valmistelussa. *Politiikka* 39:3, s. 256-270.
- Thomas, Stafford T. (1992): Assessing MEP Influence on British EC Policy. *Government and Opposition* 27:1, s. 3-18.
- Westlake, Martin (1994): *Britain's Emerging Euro-Elite? The British in the Directly-Elected European Parliament, 1979-1992*. Dartmouth, Aldershot.
- Wiberg, Matti toim. (1997): *Trying To Make Democracy Work: The Nordic Parliaments and the European Union*. Gidlunds, Tukholma.
- Wiberg, Matti (1998): Innostunut eliitti ja epäilevät kansalaiset—yleinen mielipide Euroopan integraatiosta. Teoksessa Tapio Raunio ja Matti Wiberg toim.: *Päätöksenteko Euroopan unionissa: Selkä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön*. Gaudeamus, Helsinki, s. 282-303.
- Wiberg, Matti ja Tapio Raunio (1997): Steuerung des Abstimmungsverhaltens 1979-1995. Teoksessa Ernst Kuper ja Uwe Jun toim.: *Nationales Interesse und integrative Politik in transnationalen parlamentarischen Versammlungen*. Leske + Budrich, Opladen, s. 95-118.

LIITE: KYSELYYN VASTANNEET PUOLUEET

ALANKOMAAT	PAIKAT	RYHMÄ
Christen Democratisch Appèl (CDA)	10	9 PPE, 1 UPE
Partij van de Arbeid (PvdA)	8	7 PSE, 1 UPE
Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD)	6	ELDR
Democraten 66 (D 66)	4	ELDR
Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) / Gereformeerd Politiek Verbond (GPV) / Reformatorisch Politieke Federatie (RPF)	2	I-EDN
Groen Links	1	V

BELGIA	PAIKAT	RYHMÄ
Christelijke Volkspartij (CVP)	4	PPE
Parti Socialiste (PS)	3	PSE
Parti réformateur libéral (PRL) / Parti réformateur libéral / Front démocratique des francophones (PRL/FDF)	3	ELDR
Socialistische Partij (SP)	3	PSE
Vlaamse liberalen en democraten (VLD)	3	ELDR
Parti social chrétien (PSC)	2	PPE
Volksunie (VU)	1	ARE
ECOLO	1	V
ESPANJA	PAIKAT	RYHMÄ
Partido Popular (PP)	28	PPE
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	22	PSE
Izquierda Unida (IU) / Izquierda Unida—Iniciativa per Catalunya (IU-IPC)	9	GUE-NGL
Convergència Democràtica Catalunya (CDC)	2	ELDR
Unió Democràtica de Catalunya (UDC)	1	PPE
Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)	1	PPE
IRLANTI	PAIKAT	RYHMÄ
Fianna Fáil (FF)	7	UPE
Fine Gael (FG)	4	PPE
Labour Party (Lab.)	1	PSE
ISO-BRITANNIA JA POHJOIS-IRLANTI	PAIKAT	RYHMÄ
Labour Party (Lab.)	62	60 PSE, 1 GUE-NGL, 1 V
Conservative and Unionist Party (Cons.)	18	PPE
Scottish National Party (SNP)	2	ARE
Social Democratic and Labour Party (SDLP)	1	PSE
ITALIA	PAIKAT	RYHMÄ
Alleanza nazionale (AN)	11	NI
Partito popolare italiano (PPI)	7	PPE
Centro Cristiano Democratico (CCD)	3	PPE
ITÄVALTA	PAIKAT	RYHMÄ
Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ)	6	PSE
Liberales Forum—Heide Schmidt (LIF)	1	ELDR
Die Grünen—Die Grüne Alternative (GRÜNE)	1	V
LUXEMBURG	PAIKAT	RYHMÄ
Chrëschtlech Sozial Vollekspartei / Parti Chrétien Social (CSV/PCS)	2	PPE
Parti ouvrier socialiste luxembourgeois (POSL / LSAP)	2	PSE
Demokratesch Partei / Parti Démocratique (DP)	1	ELDR
RANSKA	PAIKAT	RYHMÄ
Parti Socialiste (PS)	15	PSE
Parti Radical du Gauche (P.R.G.)	10	ARE
Union pour la démocratie française—Parti populaire	1	PPE

pour la démocratie française (UDF-PPDF)		
RUOTSI	PAIKAT	RYHMÄ
Socialdemokratiska arbetarepartiet (SAP)	7	PSE
Moderata samlingspartiet (M)	5	PPE
Miljöpartiet (MP)	4	V
Centerpartiet (C)	2	ELDR
Vänsterpartiet (V)	3	GUE-NGL
Folkpartiet Liberalerna (FP)	1	ELDR
SAKSA	PAIKAT	RYHMÄ
Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)	40	PSE
Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU)	39	PPE
Christlich-Soziale Union in Bayern e.V (CSU)	8	PPE
SUOMI	PAIKAT	RYHMÄ
Suomen Keskusta (KESK)	4	ELDR
Suomen Sosialidemokraattinen puolue (SDP)	4	PSE
Kansallinen Kokoomus (KOK)	4	PPE
Vasemmistoliitto (VAS)	2	GUE-NGL
Vihreä liitto (VIHR)	1	V
Svenska folkpartiet / Ruotsalainen kansanpuolue (SFP/RKP)	1	ELDR
TANSKA	PAIKAT	RYHMÄ
Venstre (V)	4	ELDR
Junibevægelsen (J)	2	I-EDN
Socialistisk Folkeparti (F)	1	PSE
Det Radikale Venstre (B)	1	ELDR