

Euroopan integraation teknokraattista perintöä etsimässä: Jean Monnet'n moderni institutionalismi

MIKKO VÄHÄ-SIPILÄ

ABSTRACT
Jean Monnet's modern
institutionalism

This article discusses Jean Monnet's ideas on European integration and their relevance to the present and future prospects of the integration process. The research data consists of Monnet's *Mémoires* and his published speeches and is approached by means of qualitative textual analysis. Monnet's logic is analysed as a distinctive way of thinking between David Mitrany's functionalism and Altiero Spinelli's 'democratic federalism'. Some useful points of reference are also provided by the neofunctionalist theory of European integration. The relevance of Monnet's conceptions, from the point of view of the ongoing integration process, is demonstrated; the technocratic bias of European integration can in part be explained by Monnet's modern institutionalism. Thus, his political thought can be connected with current debates on democratic legitimation and social integration within the European Union.

Jean Monnet (1888–1979) on yksi Euroopan integraation historian keskeisimmistä hahmoista. Hän oli Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) perustamiseen johtaneen Schuman-suunnitelman arkkitehti ja johti yhteisöä sen alkuvuosien ajan. Monnet on institutionalisoitunut osaksi Euroopan unionin (EU) ulkoasua. Ei ehkä ole vielä syytä puhua myyttisestä henkilöhahmosta, mutta suhteessa Monnet'n poliittisessä mielessä kanonisoituun asemaan hänen käsitystensä tarkempi sisältö ja merkitys ovat jääneet jokseenkin vähälle huomiolle. Siksi on syytä tarkastella lähemmin, millainen Monnet'n integraatiokäsitys oikeastaan oli.

Tämän kirjoituksen perustana on aineisto, joka koostuu Monnet'n muistelmateoksesta *Mémoires* (1976) sekä hänen puheistaan julkaisuista teksteistä (1955, 1961, 1964). Tutkimalla Monnet'n muistelmia ja puheaineistoa *intentionaalisina poliittisina tekoina* päästään käsik-

si Monnet'n integraatiokäsityksen perusrakenteeseen. Tämän tekstianalyysin kautta vertailen Monnet'n ajatuksia toisaalta David Mitrany'n funktionalismiin ja sen myöhempään sovellutukseen, uusfunktionalismiin, sekä toisaalta Altiero Spinellin federalismiin. Tämä lähestymistapa paljastaa Monnet'n käsitysten erityisluonteen omalaatuisena teknis-poliittisena rakennelmana funktionalismin ja federalismin välimaastossa. Lopuksi pyrin osoittamaan Monnet'n integraatiokäsityksen merkityksen Euroopan integraation laajemmassa ongelmanasettelussa, lähinnä demokratian, legitimaation ja sosiaalisen integraation kannalta.

Monnet'n integraatiokäsityksen tausta ja dynamiikka

Monnet oli jokseenkin outo ilmestys ranskalaisen ja eurooppalaisen hallinnon korkeimmilla

tasoilla, koska hän ei kuulunut arvostetuista korkeakouluista valmistuneeseen eliittiin. Siitä huolimatta hänen onnistui tehokkaasti ujuttautua poliitikkojen ja virkamiesten hyvä veli-verkostoihin (Mowat 1973, 62). Monnet ei ollut talouden tai hallinnon asiantuntija eikä perinteinen poliitikko vaan suunnittelija ja poliittinen taustavaikuttaja, jonka käsitykset Euroopan integraatiosta pohjautuivat muutamiin näennäisen yksinkertaisiin perusolettamuksiin. Nämä ajatukset puolestaan perustuivat vahvasti hänen oman aikansa yhteiskunnalliseen toimintaympäristöön. Erityisesti toisen maailmansodan kokemukset, sodanjälkeinen teknologinen ja tieteellinen vallankumous sekä maailman jakautuminen kahteen poliittiseen leiriin olivat ne olosuhteet, joista Monnet'n integraatiokäsitys perimmiltään kasvoi. Monnet piti eurooppalaisten yhteiskuntien hallinnon uudelleenorganisointia välttämättömänä sotien kierteen katkaisemiseksi ja hän katsoi, että moderni aikakausi materiaalisine saavutuksineen tarjoaisi tähän mahdollisuuden.

Vaikka Monnet'n ajatukset olivatkin radikaali irtiotto perinteisestä, kansallisvaltiokeskeisestä poliittisesta ajattelusta, Monnet'ta voisi luonnehtia pikemminkin lobbariksi kuin visionääriksi. Hän ei ollut Eurooppa-henkinen intellektuelli vaan taitava diplomaatti ja kabinettipoliitikko. Monnet'n integraatiokäsitys oli tietyiltä osin vahvasti oman aikansa tuote. Kaikkein vahvimmin siinä korostui toisen maailmansodan jälkeisen taloudellisen modernisaation henkinen ilmapiiri, usko taloudellisen hyvinvoinnin ja teknologisen kehityksen kauaskantoisiin poliittisiin vaikutuksiin. Henkilökohtaisten yhteyksiensä kautta Monnet oli koko uransa ajan tiukasti sidoksissa pohjoisamerikkalaisiin yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin ajatusvirtauksiin, jotka vähitellen juurtuivat kiinteäksi osaksi hänen integraatiokäsitystään. Monnet'n näkemykset voidaankin nähdä vahvasti Yhdysvaltoihin nojaavana konstruktiona, sillä Yhdysvallat määritteli Monnet'n Euroopan poliittisen kulttuurin väljän viitekehysten ja tarjosi olemassaolollaan konkreettisen tavoitteen: maanosanlaajuisen liittovaltion.

Monnet'n käsitykset olivat suurelta osin vastaus kylmän sodan tuottamaan poliittiseen tilanteeseen. Hän näki Länsi-Saksan liittämisen institutionaalisten rakenteiden kautta läntiseen

Eurooppaan ensisijaisen tärkeänä tekijänä maanosan poliittisen tilanteen vakauttamiseksi. ”[O]li luotava kokonaan uudenlainen tilanne, muutettava ranskalais-saksalainen ongelma eurooppalaiseksi ongelmaksi”, Monnet kirjoitti (Monnet 1976, 348). Ruhrin ja Saarín ongelma – eli Ranskan ja Saksan kiista alueiden hiilesiintymistä – oli lähtökohta Monnet'n laajempaan integraatioajatteluun. Hän halusi löytää ratkaisun tähän erityisongelmaan ja luoda sen pohjalta laajemman, yleispätevän ratkaisun koko kansainvälisten suhteiden problematiikkaan (Monnet 1976, 338). Monnet'n poliittisen ajattelun logiikassa – samoin kuin hänen käsityksissään koko länsimaisen sivilisaation perusrakenteesta – painottui erittäin vahvasti talouspoliittinen institutionalismi:

”Emme voi jättää [jälkipolville] yksilöllisiä kokemuksiamme, koska ne häviävät meidän mukamme; sen sijaan voimme jättää heille instituutiot. Instituutiot elävät ihmistä kauemmin, ja ne voivat – jos ne on rakennettu hyvin – kerätä ja siirtää eteenpäin toisiaan seuraavien sukupolvien viisauden” (Monnet 1955, 14).

Monnet'n institutionalismi oli kokonaisvaltaista; yhteiset hallinnolliset rakenteet olisivat niin poliittisen, taloudellisen, sosiaalisen kuin henkisenkin muutoksen väline. Instituutioissa piili voima inhimillisten toiminnan muotojen kestäväan kasvuun – toiminnan kontekstia muuttamalla myös ihmisten käyttäytyminen vähitellen muuttuisi. Euroopan hiili- ja teräsyhteisö oli Monnet'n pragmaattis-institutionalistisen integraatiokäsityksen ensimmäinen käytännön ilmentymä. Monnet perusteli hiili- ja terästuotannon valitsemista integraation ensimmäiseksi kohteeksi sillä, että tämä ala muodosti koko uudenaikaisen talousjärjestelmän perustan (Monnet 1955, 44). On kuitenkin esitetty, että Monnet ei ollut lainkaan kiinnostunut itse hiili- ja terästuotannosta; etsiessään laajakantoista ratkaisua sodan ja rauhan problematiikkaan teräksestä tuli kuin vahingossa hänen kokeilujensa välikappale (Diebold 1959, 548; Haas 1968, 271).

Integraation keskittäminen hiili- ja terästuotantoon oli isku suoraan kansallisen suvereeniteetin ytimeen, mutta tämän teollisuudenalan valitsemista integraation ensisijaiseksi alueek-

si ei voida selittää taloudellisten motiivien perusteella vaan nimenomaan psykologisesta, historiallisesta ja symbolisesta näkökulmasta käsin (Diebold 1959, 16–17). Monnet pyrki poliittisen suvereniteetin perinteisten muotojen muokkaamiseen, ja tältä kannalta hiili- ja terästuotannolla oli vahva symbolinen merkitys. Tämä ala oli historiallisesti sotateollisuuden perusta ja kansallisen suvereniteetin tarkimmin vartioitu linnake. Integraation menestyksellisyys tällä erityis sektorilla näytti merkitsevän Monnet’lle tärkeimpien psykologisten esteiden raivaamista pois laajemman suvereniteettikäsitteksen tieltä.

Legitimaation ongelma

Monnet’n EHTY:lle hahmottelema yksinkertainen institutionaalinen rakenne, johon kuuluivat korkea viranomainen, tuomioistuin ja lopulta myös parlamentti, korosti korkean viranomaisen merkittävää toimeenpanevaa roolia. Monnet’n käsitykset esimerkiksi Euroopan parlamentin tarpeellisuudesta kuitenkin vaihtelivat ajan myötä, eikä hänellä ollut esittää minkäänlaista ihannemallia yhteisön lopulliseksi rakenteeksi. Monnet’n integraatioajattelun keskeinen instituutio oli korkea viranomainen (myöhemmin komissio), jonka suvereenina vallankäyttäjänä tulisi toimia integraation moottorina. Ministerineuvostolla ei ollut sijaa Monnet’n alkuperäisissä suunnitelmissa. Hän ei suhtautunut kovinkaan suopeasti pienten valtioiden tapaan varjella omia etujaan; juuri ne vaativat kaikkein äänekkäimmin ministerineuvoston perustamista. Monnet’n mielestä pienet valtiot vaatimuksineen kuormittivat yhteisön päätöksentekoa kohtuuttomasti (Monnet 1976, 379–380). Monnet’n alkuperäiset suunnitelmat eivät kuitenkaan toteutuneet käytännössä, kun ministerineuvosto perustettiin institutionaaliseksi kontrollielimeksi ja korkean viranomaisen toimivalta määriteltiin hyvin kapeaksi.

Jo Monnet’n suunnitelmien alkuvaiheessa oli selvä, että niiden legitimointi tulisi olemaan suuri haaste. Monnet’n suunnitelmissa legitimitietin lähde ei ollut niinkään demokratia vaan tehokkuus. Yhteisön päätöksenteossa enemmistöpäätösten tuli olla sääntö ja veto-oikeuden poikkeus, sillä jälkimmäinen päätöksentekotapa merkitsi Monnet’lle loputtomia poliittisia

kompromisseja. Monnet’lle kompromissit edustivat kaikkein alhaisimman yhteisen nimittäjän löytämistä, jonka pohjalta ‘todellisia’ ongelmia olisi mahdollista ratkaista (Monnet 1955, 34; 1976, 471). Monnet piti enemmistösääntöä ylivoimaisena päätöksenteon muotona yksimielisyyden rinnalla. Enemmistösääntö rohkaisi tehokkaaseen ja nopeaan toimintaan ja lisäksi se Monnet’n mielestä pakotti vähemmistöt maltillisuuteen; enemmistöpäätöksenteko kannusti osapuolia laajaan keskusteluun ja sen myötä eriävien näkemysten ymmärtämiseen (Monnet 1976, 453–455).

Monnet pyrki legitimoimaan integraatioprosessin ensisijaisesti eurooppalaisten talouspiirien silmissä talouspolitiikan rationalisoinnin ja tietynasteisen liberaalisoinnin kautta. Myös laajojen yhteismarkkinoiden synnyttäminen ja erilaisten massatuotannon muotojen suosiminen olivat osa Monnet’n strategiaa (Monnet 1955, 75; 1976, 279). Monnet halusi legitimoida yhteisön ilman tavanomaisia, kansallisvaltioille tyypillisiä muotoja. Legitimaatio perustui siis maltillisen liberaaliin, fordilaiseen talousajatteluun, jonka peruslinjaa on kuitenkin vaikea hahmottaa, sillä Monnet yhdisteli strategiassaan piirteitä sekä voimakkaasta keskusjohtoisuudesta että angloamerikkalaisesta talousliberalismista.

Mitä tuli eurooppalaisten suureen enemmistöön, Monnet piti selvänä, että kansalaispiireissä vallitsi laaja yksimielisyys läntisen unionin tarpeellisuudesta. Monnet viittasi mielipidetutkimuksiin ja nojasi siis perusteluissaan samaan ‘hyväksyvän konsensuksen’ argumenttiin kuin uusfunktionalistiset integraatioteoreetikot (Monnet 1976, 585; vrt. esim. Lindberg ja Scheingold 1970, 253–257). Maksimoidakseen legitimaation Monnet piti tärkeänä, että kansalaisille annettaisiin mielikuva tehokkaasta, dynamisesta hankkeesta; ihmisten oli mielletävä, että Euroopan integraatiossa oli kyse teoista eikä puheista (Monnet 1976, 594). Näin hyväksyvää konsensusta voitaisiin ylläpitää ja vahvistaa.

Mitrany’n funktionalismi

David Mitranyn funktionalistinen politiikan teoria tarjoaa konkreettisen pohjan Monnet’n integraatiokäsityksen tutkimiselle, sillä aikalai-

sina Mitrany ja Monnet painiskelivat samojen ylikansalliseen järjestäytymiseen liittyvien ongelmien parissa. Funktionalistista teoriaa voidaan edelleen pitää melko relevanttina tarkasteltaessa Euroopan integraation kehitystä ja nykytilaa, sillä toteutunut integraatio perustuu pitkälti funktionalismille tyypillisiin peruskäsitteisiin ja toimintamalleihin.

Mitranyn mukaan moderni funktionalismi näki päivänvalon ensimmäisen kerran vuonna 1932, kun alettiin kehitellä ajatuksia perinteisten poliittisten rakenteiden kyvyttömyydestä suojella modernin yhteiskunnan demokraattista sisältöä ja edistää kansainvälisen yhteisön rauhanomaista kasvua (Mitrany 1966, 20; 1975, 136). Mitrany funktionalismi perustui oletukseen, että oli olemassa kaksi käytännöllistä elementtiä, joista olisi apua ylikansallisen yhteistyön luomisessa: (1) valtioiden yhteiset katsantotavat jokapäiväisten tavoitteiden ja toimien suhteen sekä (2) valtioiden hallinnollisten käytäntöjen samankaltaisuus. Mitrany katsoi, että hallinnolliset käytännöt ovat implisiittisesti funktionaalisia (toiminnallisia) käytäntöjä, ja siksi ne on suhteellisen helppo sitoa toisiinsa valtiollisten rajojen yli, vaikka poliittiset järjestelmät ja lainsäädäntö eroaisivatkin toisistaan (Mitrany 1966, 19, 63). Funktionalistisen metodin perustava käsite on *tekninen itsemääräämisoikeus*: kukin toiminnallinen ulottuvuus hoitakoon itse omat asiansa ja luokoon itse omat elimensä. Suoritettava toiminto määräisi, millainen toimeenpanevan vallankäyttäjän muoto tulisi olemaan. Jokaisen funktionaalisen elimen tulisi voida toimia itsenäisesti ja valita itse oma luonteva polkunsä (Mitrany 1966, 72–73).

Mitranyn mukaan maailmansotien kokemukset osoittivat, että funktionalistinen metodi toimii: mitään etukäteen määriteltä jäykkää sääntöä ei tarvitse noudattaa toiminnallisten suhteiden organisoinnissa. Sota-ajan funktionaalista elimistä ei yksikään ollut tehnyt teoreettisia suunnitelmia etukäteen, vaan ne syntyivät kukin johonkin erityistarpeeseen, ja samoin niiden hallinnollinen muoto kehittyi vallitseviin olosuhteisiin sopivaksi ja muuntautumiskykyiseksi. Mitrany katsoi, että funktionalistinen metodi sai valtiot tekemään läheisempää yhteistyötä kuin koskaan oltaisiin voitu saavuttaa poliittisia kanavia käyttäen (Mitrany 1966; 20, 71, 85–86).

Monnet oli ollut mukana koordinoimassa niitä maailmansotien aikaisia yhteistyöhankkeita, jotka Mitrany teksteissään mainitsi lähihistorian tärkeimmiksi funktionalistisiksi kokeiluiksi. Kriisitilanteissa sovelletaan usein funktionalistista metodologiaa ja kehityksen annetaan kulkea luonnollista tietään, kun taas normaalitilanteissa hallinto pakotetaan noudattamaan perinteitä ja dogmeja, Mitrany kirjoitti (Mitrany 1966, 94).

Monnet ja Mitrany – väistämätön vertailupari

Monnet oli tietoinen funktionalistisen lähestymistavan perussisällöstä ja hän piti funktionalismia federalistista ajatusmallia pragmaattisempänä. Ei ole kuitenkaan syytä olettaa, että Monnet olisi perehtynyt sen paremmin Mitrany kuin muidenkaan integraatioteoreetikkojen tieteelliseen tuotantoon. Monnet ei toimitaan konsultoinut akateemisia piirejä vaan pankkiireja, teollisuusmiehiä, journalisteja ja juristeja (Monnet 1976, 321, 334).

”Se, että en kiinnittänyt tarpeeksi huomiota näihin [funktionalistien] ehdotuksiin, ei tarkoittanut, että aliarvioin niiden kirjoittajien loogista päättelykykyä. Halusin välttää tarkertumista teknisiin kysymyksiin ja keksiä uusia politiikan muotoja sekä löytää oikean hetken vakiintuneiden ajatusmallien muuttamiseksi. Unionilta ei koskaan puutu sisältöä, mutta tahto ja mahdollisuudet muuttaa tämä sisältö osaksi maittemme historiaa näyttivät minusta kovin epävarmoilta” (Monnet 1976, 334).

Monnet siis koki tehtäväkseen mobilisoida poliittista tahtoa yhteisön luomiseksi. Hänen käsityksensä mukaan integraation esteet olivat lähinnä poliittisia, eikä yhteisön teknisestä toimivuudesta ollut epäselvyyttä. Virkamiespiireissä liikkuaan, etsiessään mahdollisuuksia ulkoparlamentaariselle vallankäytölle, Monnet koki olevansa kovin kaukana niin federalistisista kuin funktionalistisistakin virtauksista. Hän näki tehtäväkseen toimia liikkeellepanevana voimana, ei teorioiden rakentajana.

Ei ole näyttöä siitä, että Monnet olisi saanut suoraan vaikutteita Mitranylta, mutta heidän ajattelunsa useat yhtymäkohdat eivät ole jää-

neet tutkijoilta huomaamatta (ks. esim. Drake 1995, 158). Michael Burgess on kuitenkin varoittanut, että Monnet'n ideoiden ja yleisten strategioiden suoraa yhdistämistä Mitrany ajatteluun on vältettävä. Aikalaisina Monnet ja Mitrany jakoivat monia samankaltaisia käsityksiä ja kokemuksia, mutta Burgess korostaa, että Mitrany keskittyminen globaalin järjestyksen problematiikkaan ja hänen epäluuloisuutensa federaatioita kohtaan kertovat miesten välisistä eroista; Monnet'n alkuperäinen tavoitehan oli nimenomaan eurooppalainen federaatio (Burgess 1989, 51).

Burgessin varoitus on syytä pitää mielessä, mutta Monnet'n ja Mitrany käsitysten vertailu tarjoaa joka tapauksessa erinomaisen kiinnostuksen Monnet'n integraatiokäsityksen erityispiirteiden paikantamiselle. Mitrany piti EHTY:tä merkittävänä funktionalistisena kokeiluna, ja hänen kommenttinsa Monnet'n toimintamethodista olivat varovaisen optimistisia. Mitrany mukaan EHTY:n kansallisista siteistä täysin riippumaton oikeusistuin oli ensimmäinen pilkahdus todellisesta ylikansallisesta kansalaisuudesta (Mitrany 1966, 110–111). Mitrany tavoin Monnet tulkitsi EHTY:n perustamissopimusta institutionaalista, ei perustallaisesta näkökulmasta. Useasti Monnet'n logiikka muistutti puhtaasti mitranylaista funktionalismia:

”Tällä ehdotuksella [EHTY:n rakenteeksi] on perustavanlaatuinen poliittinen merkitys: aukaista kansallisen suvereniteetin muuriin rako, joka on niin pieni, ettei sitä vastusteta, mutta kuitenkin tarpeeksi syvä temmatakseen valtiot mukaan rauhalle välttämättömään yhtenäisyyteen” (Monnet 1976, 351).

Monnet lähestyi integraatiota konkreettisten ongelmien kautta, ilman yleispätevää poliittista periaatetta. Hän on jäänyt historiaan teknokraattina suurelta osin siksi, että hän ei koskaan järjestänyt käsityksiään perustelluksi, yleisluontoiseksi poliittiseksi toimintaohjelmaksi. Tämä olisikin ollut vastoin hänen toimintaperiaatettaan, johon kuului pesäeron tekeminen poliittisiin doktriineihin. Tältä kannalta Monnet'n käsitykset ja mitranylainen funktionalismi esittäytyvät hyvin samankaltaisina. Mitrany katsoi, että kaikissa moderneissa yhteiskunnissa julkisten asioiden hoito tapahtui

yhdenmukaisten peruseriaatteiden mukaisesti, ja tämä mahdollisti funktionalistisen – poliittisista doktriineista riippumattoman – yhdentymisen toimijoiden välillä. Monnet päätyi itse samaan johtopäätökseen – sillä erotuksella, että yhteiskunnallisen toiminnan peruseriaatteen olivat samat ainoastaan Länsi-Euroopassa ja Yhdysvalloissa (Monnet 1976, 578).

Monnet funktionalistina

Monnet'ta voidaan luonnehtia funktionalistiksi, sillä hän näki integraation sektorikohtaisena järjestäytymisenä, joka ajan myötä tulisi käytännön pakosta etenemään yhä laajemmalle alueelle. Monnet'n funktionalismi oli kuitenkin monessa suhteessa erilaista kuin Mitrany funktionalismi. Monnet'n integraatiokäsitykseen kuului olennaisena osana yhdentymistä johtava epäpoliittinen keskusauktoriteetti, joka koordinoi eri sektoreilla tapahtuvaa yhteistoimintaa. Hallinnollisten rakenteiden epäpoliittisuus oli keskeinen ajatus myös Mitrany funktionalismissa, mutta hän ei nähnyt välttämätöntä tarvetta minkäänlaisen keskuselimen luomiseen. Tämä anarkosyndikalismia lähestyvä käsitys toimijoiden vapaasta verkostoitumisesta painotti järjestäytymisen vapaaehtoisuutta ja toiminnan perustumista ajankohtaisiin erityistarpeisiin; kaiken yhteistoiminnan olisi synnyttävä *bottom-up*-logiikan mukaisesti.

Monnet'n ajattelussa mitranylainen teknisen itsemääräämisoikeuden käsite ilmeni vain rajoitetusti, sillä vaikka integraation olikin tarkoitus edetä sektorikohtaisesti, keskusauktoriteetti oli kuitenkin toimittava ylimpänä organisaattorina ja yleisen edun artikuloijana. Johtajuuden oli konkretisoiduttava tehokkaassa hallinnollisessa johtolimessä, sillä muutoin integraatio ei etenisi. Mitrany funktionalismia voidaan kritisioida väittämällä, että teoria ei nimeä uskottavaa yhteistyön alullepanevaa voimaa, vaan se jättää kaiken toimijoiden vapaaehtoisen aktiivisuuden varaan. Lyhyen aikavälin eduntavoitteluun perustuvassa yhteiskunnallisessa elämässä on vaikea nähdä mahdollisuuksia laajamittaiseen vapaaehtoiseen järjestäytymiseen pitkän aikavälin ideaalien saavuttamiseksi. Tähän johtopäätökseen näytti päätyneen myös Monnet, jonka integraatiokäsityksessä instituutiot ja niiden toimiva johtajuus olivat

prioriteetti, pidemmälle menevien tavoitteiden välttämätön edellytys.

Funktionalistinen traditio nojautuu pitkälti pohjois-, keski-, ja itäeurooppalaiseen politiikan ja talouden problematiikkaan ja siihen ratkaisuja hakevaan utopistiseen, anarkistiseen ja radikaaliin ajatteluun (Groom 1975, 28). Mitrany ja Monnet'n lähtökohdat olivat tässä suhteessa eriävät, sillä Monnet'n keskittyessä Ranskan ja Saksan erityisongelman kautta Euroopan integraatioon Mitrany hahmotteli universaalia lähestymistapaa, jonka perimmäisenä tavoitteena oli maailmanyhteisö. Mitrany'n lähtökohdista tarkasteltuna Monnet'n Eurooppakeskeinen lähestymistapa oli nurkkakuntaista ja 'poliittista', sanan mitranylaisessa, negatiivisessa merkityksessä.

Kirjoittaessaan yhteistyön "osmoottisesta" leviämisestä Monnet lähenei ajatuksineen hyvin vahvasti funktionalistista *spillover*-logiikkaa¹ (Monnet 1976, 461). Niin Monnet kuin Mitranykin katsoivat, että toiminnallisten suhteiden perusluonne oli laajeneva. Mitrany'n ajattelussa *spillover* oli automaattinen prosessi, joka ei tarvinnut erityistä institutionaalista moottoria toimiakseen. Monnet sen sijaan piti välttämättömänä voimakasta johtoa, joka yhteisön kokonaisuutta valvoen ohjailisi integraatiota kulloisenkin tarpeen mukaan. Tämä eroavuus osoittaa, kuinka erilaisista lähtökohdista Monnet ja Mitrany loppujen lopuksi tarkastelivat ylikansallista yhteistyötä. Mitrany hahmotteli yleispätevää toimintaohjetta, jonka perimmäisiin tavoitteisiin sisältyi yhteiskunnallisen ajattelun kokonaisuutensa syvä muuttaminen – perinteisen politiikkakäsityksen hylkääminen. Monnet sen sijaan tarkasteli sodan ja rauhan ongelmakenttää hallinnollisesta perspektiivistä ja hän toimi välittömien, saavutettavissa olevien tavoitteiden pohjalta. Hänen ajattelussaan korostui tarve institutionaalisten

auktoriteettien luomiseen. Vaikka Monnet otti etäisyyttä valtiokeskeiseen yhteiskunta-ajatteluun, kyse ei ollut politiikan täydellisestä hylkäämisestä vaan sen luonteen muuttamisesta ja ennen kaikkea laajempien institutionaalisten areenoiden luomisesta. Monnet'n integraatiokäsitys rakentui olemassaolevan poliittisen tilanteen pohjalle, kun taas Mitrany'n ajattelua leimasi antipoliittinen utopismi.

Toinen merkittävä ero Monnet'n ja Mitrany'n ajattelussa liittyi ylikansallisen järjestäytymisen maantieteelliseen laajuuteen. Siinä missä Mitrany'n perspektiivi oli globaali, Monnet'n integraatiokäsitys oli leimallisesti eurosentrinen; yhdentymisen oli mahdollista vain edustuksellisen demokratian periaatteiden mukaisesti järjestäytyneiden yhteiskuntien kesken. Siten integraation maantieteellisten rajojen sisäpuolelle jäivät Monnet'n ajattelussa vain Länsi-Eurooppa ja Pohjois-Amerikka. Monnet ei silti sulkenut pois mahdollisuutta, että integraatiota voisi tapahtua tulevaisuudessa myös muualla, mutta tällöin yhdentymisen periaatteet olisivat eurooppalaista tuontitavaraa. Yhdysvalloissa vuonna 1961 pitämässään puheessa Monnet heittäytyi harvinaislaatuiseen rohkeaksi ja ennusti, että vielä jonakin päivänä USA ja Eurooppa toimisivat samojen poliittisten instituutioiden ohjauksessa – ja tämäkin olisi vasta välietappi koko maailman kattavassa organisointimisprosessissa, jossa Euroopalla ja USA:lla olisi johtava rooli (Monnet 1961, 9–10). Monnet'n maailmanyhteisöä sivuavat suunnitelmat eivät olleet hänen ajattelunsa näkyvin rakenne, mutta toisinaan – Monnet'n ajatusten lähdettyä lentoon – ne nousivat hänen teksteissään esille. Tällöinkään Monnet ei esittänyt stoalaisuutyyppisenä kosmopoliittina², vaan hän tarkasteli maailmanyhteisöä länsimaisesta näkökulmasta. Pohtiessaan kansainvälisen anarkian problematiikkaa Monnet näki, että Euroopan ja USA:n oli toimittava poliittisine instituutioineen länsimaisen demokratian hengessä esimerkkinä koko maailmalle. Tämä 'kasvatusteh-

¹ *Spillover*-käsitteellä viitataan tilanteeseen, jossa päättävällän siirtäminen keskusauktoriteetille jonkin toiminnon suorittamiseksi luo olosuhteet, joista voidaan edetä vain edelleen laajentamalla toimintaa ja lisäämällä sen suorittajan voimavaroja. *Spilloverin* toteutuminen ei vaadi, että kaikki osapuolet kannattaisivat päätösvallan pidemmälle menevää delegointia samoista syistä, vaan riittää, että on olemassa jonkinlainen etujen samansuuntaisuus (Lindberg 1963, 10, 202).

² Stoalainen kosmopolitanismi on stoalaisen tradition utopistinen, universalistinen näkemys, joka korostaa kaiken inhimillisen käyttäytymisen yhteisyyttä (ks. Kristeva 1991, 57–59). Sillä on huomattavia yhtenevyyksiä Mitrany'n funktionalismin moraalisen perustan kanssa.

tävä' ei sopinut mitranylaiseen ajatusmaailmaan, sillä funktionalistinen teoria korosti yhdentymistä kunkin tahon omista toiminnallisista lähtökohdista käsin. Monnet'n voidaan sen sijaan sanoa kulkeneen Saint-Simonin jalanjäljissä³; kiistämättä rauhan ja hyvinvoinnin asialla, mutta mitranylaisen funktionalismin näkökulmasta häiritsevästi kulttuurisen subjektipositionsa vankina.

Funktionalistinen metodi selviytyi voittajaksi federalismista ainakin siinä mielessä, että Euroopan integraation edetessä ei lopulta nähty mitään erityistä syytä, miksi EHTY:n, Euratomin, Euroopan talousyhteisön ja mahdollisen Euroopan armeijan olisi pitänyt muodostua samoista valtioista; oli puhetta Euroopasta *à la carte*, jossa kukin valtio osallistuisi yhteistyöhön aina kulloisenkin tarpeensa mukaan. Tämä hyvin mitranylainen funktionalismi ei miellyttänyt Monnet'ta, koska se olisi hänen mielestään vienyt pohjan yhteisön yhteisiltä instituutioilta ja niiden varaan rakennetulta ranskalais-saksalaiselta liitokselta (Duchêne 1994, 397). Monnet siis halusi sisällyttää integraatioon vahvan poliittisen elementin, ja tässä suhteessa hän lähestyi federalistista integraatiokäsitystä.

Monnet ja federalismi

Federalistiset näkemykset kehittyivät suurelta osin toisen maailmansodan aikana vastarintaliikkeen piirissä, mutta ne menettivät voimansa sisäisiin erimielisyyksiin Euroopan puolustusyhteistyön kariutumisen myötä. Federalistinen ratkaisu Euroopan integraation metodiksi on kuitenkin pysynyt samankaltaisena koko yhteisön olemassaolon ajan: ylikansallisten instituutioiden on oltava vahvempia, itsenäisempiä ja demokraattisempia (Dedman 1996, 32; Spinelli 1966, 148; 1967, 325). Tässä kirjoituksessa viitataan federalismilla Altiero Spinellin 'demokraattiseen federalismiin'. Spinelli kuului sodanjälkeisen federalismin keskeisimpiin hahmoihin, ja häntä voidaan pitää yhtenä nykyisten federalististen liikkeiden aatteellisista oppi-isistä. Väljästi ymmärrettynä demokraattisen federalismin keskeisimmät vaatimukset

ovat yhteisön demokraattinen legitimaatio, institutionaalisten suhteiden politisoiminen sekä yhteisen perustuslain luominen. Koska federalistinen ajattelutapa on säilynyt Spinellin ajoista lähes muuttumattomana, voidaan ajatella, että Spinellin ja Monnet'n integraatiokäsitysten vertaileva tutkimus tarjoaa eväitä myös nyky-EU:n tilan ja tulevaisuuden tarkastelulle.

Spinellin ja Monnet'n päämäärä oli sama, mutta keinojensa puolesta heidän voidaan katsoa edustaneen vastakkaisia näkemyksiä unionin kehittämisen suhteen. Heillä oli samankaltainen tausta: molemmilla oli aktiivinen rooli yhteisön instituutioiden luomisessa (Spinelli toimi komissaarina vuosina 1970–1976 ja europarlamentaarikkona 1976–1986) ja heidän näkemyksensä historiasta, nationalismin vaaroista ja eurooppalaisesta rauhan tilasta olivat keskenään samankaltaiset (Burgess 1989, 43–55). Integraation poliittisen elementin epämääräisyys Monnet'n metodissa aiheuttaa kuitenkin ongelmia hänen ajatustensa kategorisoinnissa. Burgess pitää Monnet'ta federaation kannattajana ilman, että tämä olisi koskaan varsinaisesti ollut federalisti. Hän perusteli kantansa sillä, että Monnet ei ollut tekemisissä tuon ajan eurooppalaisten federalistiryhmien kanssa eikä edes kannattanut federalistien poliittisia strategioita. Monnet uskoi, että federatiivinen rakenne voitiin vähitellen saavuttaa muodostamalla toiminnallisia yhteyksiä valtioiden välille haastamatta suoraan kansallista suvereenisuutta. Burgess kirjoitti, että jos tutkitaan Monnet'n varhaisia lausuntoja federaation tavoitteesta, havaitaan selvästi, että hänen lähestymistapansa oli funktionalistinen, ja ajattelu painottui erityisesti taloudellisten aktiviteettien suuntaan (Burgess 1989, 44, 51–52).

Burgessin mukaan Monnet'n funktionalistinen lähestymistapa haiskahti taloudelliselta determinismiltä. Tämän näkemyksen mukaan Eurooppa jäi lopulta Monnet'n kausaalisen, yksiuolotteisen käsityksen vangiksi. Spinelli sen sijaan luotti 'demokraattisen radikalismien' kykyyn mobilisoida piilevä eurooppalainen tietoisuus ja sen mukana yhteinen poliittinen tahto uusien rakenteiden ympärille (Burgess 1989, 33, 55). Roy Pryce puolestaan katsoo, että Monnet'n käsitysten federalistinen kritiikki on oikeutettua elitismien ja epädemokraattisuuden osalta, mutta hänen mukaansa Burgess on vää-

³ Monnet'n ja Saint-Simonin ajattelua yhdistävät kokonaisvaltainen institutionalismi ja eurosentrinen katsantokanta (ks. Saint-Simon 1977; 158, 167, 173).

rässä väittäessään, että Monnet'n metodi johti integraation stagnaatioon; vaikka Monnet'n ajatuksilla oli heikkoutensa, hänen lähestymistapansa kuitenkin lopulta tuotti tulosta (Pryce 1990, 265).

Monnet'n federalistista kritiikkiä jatkettiin Spinellin viitoittamista lähtökohdista 1990-luvulla. Esitettiin, että Monnet'n funktionalistinen metodi on käytännössä luonut äärimmäisen teknokraattisen, ylisuuren ja vaikeaselkoisen byrokratian ja lobbauksen verkoston. Tämän kehityksen huipentumana pidetään Maastrichin sopimusta, jota voidaan federalistiseen ideaaliin verrattuna pitää hämyisten kabinettipäätösten tuottamana perustuslain irvikuvana. Federalistisen kritiikin mukaan poliittisten rakenteiden suunnittelun ja arvioinnin pitäisi tapahtua julkisuudessa, ja instituutioiden olisi perustuttava yleisiin poliittisiin periaatteisiin eikä teknisiin erityistarpeisiin. Toisin kuin funktionalistisessa ajattelussa, funktion olisi seurattava 'muotoa' eikä päinvastoin (Thürer 1996, 232–233).

Monnet poisti vahvan federalistisen juonteen Schumanin julistuksesta vasta viime tipassa. Vaihtaan julistuksen sanamuotoa hän siirsi huomion poliittista päämäärästä taloudellisiin tavoitteisiin ja metodeihin (Mowat 1973, 99). Monnet ei kuitenkaan näyttänyt pitävän mahdollisena vaihtoehtona yhteisöä, joka olisi pelkkä vapaakauppa-alue ilman federalistisia sosiaali-, raha- ja makrotaloudellisia järjestelyjä. Pelkän vapaakauppa-alueen syntyminen olisi vienyt pohjan Monnet'n poliittisilta tavoitteilta, mutta toisaalta radikaali federalistinen ratkaisukin oli poissuljettu vaihtoehto Euroopan puolustusyhteisön kariutumisen jälkeen. Tämä kysymys federalismin tarpeellisuudesta, jonka kanssa Monnet painiskeli jo 50 vuotta sitten, on edelleen yksi keskeisiä ongelma-kohtia EU:n tulevaisuuden kannalta (Anderson 1997, 61–62; Duchêne 1994, 270).

Onko siis lopulta pakko tehdä ratkaisu federalismin ja konfederalismin väliltä? Monnet ei tätä ratkaisua koskaan tehnyt, ja nykyäänkin integraation perimmäisistä tavoitteista vallitsee melkoinen hämmennys. Monnet'n konkreettisenä tavoitteena oli epäilemättä jonkinlaisen Euroopan liittovaltion luominen (ks. esim. Monnet 1955, 98), mutta hän piti koko uransa ajan tarkasti etäisyyttä Euroopan federalistisiin liik-

keisiin. Vaikka Monnet'n käyttämät keinot eivät sopineetkaan federalismin demokraattista legitimaatiota ja osallistumista korostavaan ideaaliin, hänen toimijakeskeisen metodinsa tavoitteena oli liittovaltionomaisten rakenteiden vahvistaminen; keskeisiä toimijoita olivat hallinnollinen eliitti sekä politiikan ja talouden voimakkaimmat eturyhmät, mikä takasi metodin tehokkuuden, mutta petti federalistien odotukset. On sanottu, että Monnet yhdisti toiminnassaan intomielisen johtajuuden ja ovelan politiikoinnin; hän tunnusti rajat, joiden sisällä integraation oli edettävä, kun taas federalistinen liike "hyökkäsi impulsiivisesti suvereniteetin tuulimyllyjä vastaan" (Etzioni 1965, 270).

Spinellin demokraattisessa federalismissa ja Monnet'n käsityksissä ei ollut kovinkaan paljon samankaltaisuuksia, vaikka heidän päämääränsä olikin periaatteessa sama. Merkittävin yhtenevyys Spinellin ja Monnet'n ajattelussa liittyi 'poliittisen ratkaisun' keskeisyyteen, integraation instrumentaalisuuteen tärkeemmän päämäärän (rauhan) saavuttamiseksi. Monnet'n institutionaaliseen tehokkuuteen perustuva legitimaatiokäsitys poikkesi suuresti Spinellin ajattelusta, ja hänen integraatiokäsityksensä keskeiset toimijat (eliitit ja instituutiot) olivat vieraita demokraattisen federalismin *bottom-up*-logiikalle. Monnet'n poliittiseen retoriikkaan sisältyi kuitenkin runsaasti federalistisia elementtejä. Vaikka hän muistelmateoksessaan ottikin etäisyyttä federalismiin teoreettisena ajatusrakennelmana, puheaineistosta ilmenee, että federaation käsite oli kiinteä osa hänen poliittista diskurssiaan. Puhuessaan federaatiosta Monnet kuitenkin viittasi pikemminkin johonkin tarkemmin määrittelemättömään lopputilaan – jolle oli vaikea osoittaa muuta nimeä kuin 'federaatio' – kuin mihinkään konkreettiseen liittovaltion malliin.

Politiikan ja teknokratian yhteentörmäys

"Demokraattisen kontrollin vaatimukset eivät mielestäni oikeuta parlamentaarisen päätöksen hitautta", Monnet totesi (Monnet 1976, 424). Monnet'n suhde demokratiaan oli kiinnostava, sillä hän ei ollut omalta osaltaan kiinnostunut demokraattisesta vallankäytöstä. Monnet katsoi, että asioita voitiin hallita terveen järjen – *un peu de raison* – avulla. Hän piti

sääntönään, että henkilökysymykset eivät saaneet mennä metodin tai periaatteiden edelle. Eturistiriidoilla ja niiden poliittisella ratkaisulla ei ollut sijaa Monnet'n teknokraattisessa integraatiokäsityksessä. Oli vain ”ongelmia, joita virheellisesti nimitetään teknisiksi, vaikka niitä ohjaa terve järki” (Monnet 1976, 249).

Monnet'n suhde politiikkaan oli laskelmoiva ja pragmaattinen. Hän ei koskaan yrittänyt haakeutua demokraattisen vallankäyttäjän rooliin, sillä hän katsoi ulkoparlamentaarisen lobbauksen tehokkaammaksi toimintatavaksi (ks. esim. Monnet 1964, 7). Monnet ymmärsi demokraattisen hallinnon tasapainottavan ja legitimoivan vaikutuksen, mutta hän ei suinkaan halunnut jäädä itse suunnittelemiensa institutionalisoitujen toimintatapojen vangiksi; esimerkiksi demokraattinen federalismi oli epäonnistunut aktivoimaan integraation etenemisen kannalta tärkeimmät toimijat. Monnet kirjoitti:

”En ole koskaan uskonut, että Eurooppa voisi jonakin kauniina päivänä syntyä jonkin suuren poliittisen mutaation kautta. En myöskään ajatellut, että kansalaisilta olisi pitänyt ryhtyä kysymään neuvoa yhteisön rakenteista, joista heillä ei ollut konkreettisia kokemuksia” (Monnet 1976, 430).

On esitetty, että Monnet sysäsi liikkeelle koko integraatioprosessin teknokratian ja elitismin, että tämän toimintatavan perintönä EU:n komission demokraattinen legitimitetti on edelleen hyvin heikko. Tämän näkemyksen mukaan esimerkiksi Maastrichtin sopimuksen vastustus ja siitä johtuneet kriisit olivat suora seuraus Monnet'n valitsemasta strategiasta (Featherstone 1994, 150–151). Ensi näkemältä EU:n ja sen edeltäjien teknokraattinen luonne näyttää ilmiselvältä. Teknokratia ei kuitenkaan ole välttämättä ylivoimainen este legitimaatiolle, sillä tässä suhteessa unioni on hyvin tyypillinen poliittinen organisaatio; useimmissa länsieurooppalaisissa valtioissa hallinnoijat ja teknokraatit ovat pystyneet monesti ohittamaan demokraattisten elinten kontrollin ilman, että järjestelmän legitimitetti on siitä sen pahemmin kärsinyt (Featherstone 1994, 267–269). Kun teknokratia ja legitimitetti eivät ole toisensa poissulkevat kansallisessa kontekstissa, miksi ne olisivat sitä eurooppalaisessa mitta-kaavassa?

Monnet'n metodin epädemokraattisuutta voidaan puolustaa myös väittämällä, että vaihtoehtoisia institutionaalisia malleja ei ollut tuolloin tarjolla. Demokraattisen federaation perustaminen olisi tuskin onnistunut, ja toisaalta määräysvallan jättäminen kansallisiin käsiin ei olisi johtanut kovinkaan mittavaan edistykseen integraatiossa. Voidaan kuitenkin perustellusti väittää Monnet'n käsitysten vaikuttaneen suuresti integraatioprosessin luonteeseen ja aiheuttaneet pitkällä aikavälillä sen, että EU:n komissio on nykyään hyvin heikoilla demokratisointivaatimusten edessä (Featherstone 1994, 162).

Taloudeterminismi ja sosiaalinen integraatio

Nykyisessä muodossaan EU on melko pitkällä systeemi-integraatiossa, mutta sosiaalisen integraation osalta se on vielä lapsenkengissään. Syitä siihen, miksi EU on kehittynyt tähän suuntaan, voidaan etsiä yhteisön rakenteiden taustalla vaikuttavista periaatteista, esimerkiksi Monnet'n integraatioajattelun suoraviivaisuudesta. Yhden asian ajaminen tuotti vaikuttavia tuloksia, mutta yksiulotteiseen integraatiokäsitykseen piiloutui myös joitakin heikkouksia, jotka jäivät rakenteellisella tasolla vaikuttamaan EU:n toimintaan.

Taloudelliset resurssit olivat Monnet'n ajattelussa integraation keskeinen ulottuvuus. Monnet voidaan nähdä osana laajaa keynesiläistä ajatussuuntausta, jossa talous nähtiin muuttuvana järjestelmänä, jota voidaan manipuloida sosiaalisten ja poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi (Hazareesingh 1994, 164). Monnet'n taloudeterminismin juuret olivat syvällä hänen käsitystensä perusrakenteessa, modernissa edistysajattelussa, johon liittyi monia selvästi amerikkalaisvaikutteisia elementtejä. Hän korosti massatuotannon, talouskasvun ja maanosan laajuisen vapaakaupan tärkeyttä (Monnet 1955, 22, 72–73).

”[Ranskalaisten] on modernisoiduttava, sillä he eivät ole moderneja. Tarvitaan tuotantoa, tuottavuutta; maa on uudistettava materiaalisista näkökohdista lähtien”, Monnet kirjoitti (Monnet 1976, 270). Raymond Aronin mukaan Monnet ja muut EU:n perustajat tekivät virheen, kun he eivät ottaneet huomioon hegeliläistä erottelua kansalaisyhteiskunnan jäsenen

ja kansalaisen välillä. Ylikansallinen *taloudellinen* kansalaisuus ei hänen mielestään voi johtaa ylikansaliseen *poliittiseen* kansalaisuuteen, sillä edellä mainitun klassisen erottelun mukaan nämä sfäärit eivät kohtaa toisiaan (Aron 1974, 645). Aron viittasi Monnet'n integraatiokäsityksen systeemiseen luonteeseen ja sosiaalisten elementtien puuttumiseen. On totta, että Monnet'n taloudellisen determinismin varjo voidaan nähdä joidenkin EU:n nykyisten ongelmien yllä:

”EU:ssa – jossa on helpompi löytää yhteisymmärrys taloudellisesta sääntelystä kuin sosiaalisesta uudelleenjaosta, jossa budjettikuria arvostetaan julkishallinnon anteliaisuutta enemmän ja jossa jämähtäneet työmarkkinat taistelevat kilpailuajattelun paineita vastaan – on helpompi nähdä ylläkyttä valtioiden sisäistä ja välistä sosiaalista pirstoutumista kuin Euroopan laajuista järjestäytymistä kohti” (Wallace 1997, 227).

Monnet'n ajattelussa korostui nimenomaan systeemi-integraatio, talouden ja hallinnon integroiminen. Sosiaaliselle integraatiolle Monnet ei omistanut yhtä paljon ajatuksia, sillä hän työskenteli suurten mittakaavojen parissa – osapuolet olivat institutionaalisia ja ongelmien ratkaisut edellyttivät mittavia hallinnollisia uudelleenjärjestelyjä. Monnet'n ajattelusta voidaan osoittaa joitakin heikkouksia, jotka kaikki juontuvat hänen ajattelunsa suoraviivaisuudesta ja yksinkertaistetuista kausaatiooletuksista.

Monnet'ta voidaan hänen logiikkansa valossa luonnehtia *normatiiviseksi funktionalistiksi*, koska hän korosti voimakkaasti instituutioiden ratkaisevaa merkitystä konfliktitilanteiden ehkäisyssä. Normatiivisen funktionalismin logiikan mukaan yhteiskunnallinen epäjärjestys syntyy yhteiskuntaelämän institutionalisoitujen muotojen yhteensopimattomuudesta (Lockwood 1992, 400). Tämän ajattelutavan mukaan on ensisijaisesti otettava huomioon systeemin toimivuus ja annettava instituutioille mahdollisuus kasvaa yhä täydellisemmiksi. Monnet näki integraation instituutioiden vuoropuheluna, eikä hän antanut muille toimijoille paljonkaan painoarvoa. Monnet'n suosima Amiel-lainaus siitä, miten instituutiot kasvavat ihmistä viisaammaksi, piirtää instituutioiden luonteesta hyvin monoliittimaisen kuvan:

”Kauan sitten minuun teki vaikutuksen sveitsiläisen filosofin Amielin ajatus, jonka mukaan *’jokaisen ihmisen kokemus alkaa alusta, vain instituutiot viisastuvat. Ne keräävät itseensä kollektiivisen kokemuksen ja viisauden, ja tämän myötä ihmisten, joita hallitsevat samat säännöt, käyttäytyminen, eikä niinkään luonne, vähitellen muuttuu’*. Jos tarvittaisiin oikeutus näille yhteisille instituutioille, löytäisin sen näistä sanoista” (Monnet 1955, 36).

Monnet'n kuvailemien eurooppalaisten instituutioiden luonne konfliktien estämisen pääasiallisina toimijoina on muutenkin ongelmallinen. Instituutio on terminä hyvin jähmeä, sillä instituutioiden ei voida katsoa automaattisesti edustavan kaikkia yhteiskunnallisia ryhmiä. Normatiivista funktionalismia voidaan kritisoida siitä, että se kohtelee instituutioita moraalina kokonaisuuksina, paneutumatta tarkemmin vallankäytön ja normien problematiikkaan institutionaalisessa kontekstissa. Instituutioiden sisälle saattaa kätkeytyä pyrkimyksiä, jotka ovat konfliktissa systeemin kokonaistavoitteiden kanssa (Lockwood 1992, 401). Tämä kritiikki osuu myös Monnet'hen, sillä hän näytti pitävän instituutioita yhtenäisinä, päämäärätietoisina ja pragmaattis-loogisina toimijoina.

Sosiaalisen integraation välttämättömyydestä näyttää akateemisissa piireissä vallitsevan melkoinen yksimielisyys; eripura vallitsee lähinnä siitä, miten ja milloin sosiaalinen integraatio saadaan muutettua todellisuudeksi. Monnet näytti uusfunktionalistien tapaan uskovan, että taloudellinen integraatio johtaisi ennen pitkää yhteistyöhön myös sosiaalisektorilla. Yhteisön kehitys ja instituutioiden toimintapiirin laajeneminen merkitsisivät Monnet'lle pitkällä aikavälillä sitä, että myös ihmisten välinen vuorovaikutus ja solidaarisuus hitaasti mutta varmasti lisääntyisivät. Monnet vaikutti pitävän tätä sosiaalisen integraation prosessia lähes automaattisena (Monnet 1976, 505). Hänen käsityksissään yhteismarkkinat eivät olleet ainoastaan taloudellisen vaan myös psykologisen muutoksen väline, joka vahvistaisi ihmisten ajattelutapojen samansuuntaisuutta ja toiminnallista yhtenäisyyttä. Monnet'n logiikka integraation levämisestä käsiteli sosiaalista integraatiota ikään kuin talouden ja hallinnon integroimisen sivutuotteena, mahdollisesti hyvinkin hitaana pro-

sessina. Monnetlaisittain ajateltuna sosiaalista integraatiota ei voi syntyä muutoin kuin hitaan instituutionrakennusprosessin tuloksena, ja siten kysymys sosiaalisesta koheesiosta oli Monnet'n integraatiokäsityksessä toissijainen.

On aiheellista osoittaa joitakin yhtenevyyksiä monnetlaiseen logiikkaan perustuvan nyky-EU:n ja uusfunktionalistisen teorian kesken. Uusfunktionalistisessa teoriassa on esitetty, että yhteisön henkilökunnan ja heidän kanssaan työskentelevien eturyhmien johtajien keskuudessa kasvaa ns. toiminnallinen konsensus, yhteisymmärrys keinoista ja toimintatavoista, mikä pitkän ajan kuluessa saattaa johtaa hyvinkin selväpiirteisen yhteisön kehittymiseen (Lindberg 1963, 100). Nykyinen EU on sektoriakohtaisesti järjestynyt, avoin areena, joka suosii verkostoja ja intressiryhmiä. Käytännössä viranomaiset ja päätöksentekijät ovat usein riippuvaisia ulkopuolisesta, edunvalvojien tuottamasta informaatiosta, ja voidaankin katsoa, että toiminnallinen konsensus on nykyisin konkretisoitunut komission ja edunvalvojien kesken solmittuun, parlamentissa hyväksytyyn itsesääntelyyn perustuvaan sopimukseen (*Code of Conduct*; ks. Blom 1998, 198–199). Tässä suhteessa uusfunktionalistinen käsitys, jonka mukaan integraation dynamiikka saa voimansa etupoliittikan vangitsemisesta tiettyyn institutionaaliseen kehikseen, on osoittautunut realistiseksi. Lisäksi näyttää siltä, että lobbaamisen kehitys saattaa automaattisesti siirtää painopisteen systeemi-integraatiosta sosiaaliseen integraatioon, kun integraatio toiminnallisen konsensuksen rohkaisemana muuttuu yhä enemmän alhaalta ylöspäin suuntautuvaksi toiminnaksi järjestökentän vahvistuessa ja saavuttaessa aikaisempaa tunnustetun aseman. Jos kansalaisyhteiskunnan toimijat alkavat käyttää eurooppalaisia instituutioita toimintansa ensisijaisena viitekehiksenä, voidaan puhua sosiaalisen integraation automaattisuutta koskevan hypoteesin todentumisesta.

Etupoliittikan institutionalisointi näyttää ainakin jossain määrin johtavan horisontaalisten verkostojen muodostumiseen laajalla eurooppalaisella rintamalla. Vaikka EU:n instituutiot näyttivät aluksi palvelevan vain systeemi-integraatiota, nyt myös sosiaaliset verkostot alkavat ryhmittyä Brysselin ympärille. Esimerkiksi *Eurocities*-verkoston sosiaalikomitea ja *European*

Anti Poverty Network ilmentävät tätä kehitystä, jonka myötä voidaan löytää merkkejä eräänlaisen *eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan* muotoutumisesta, kun sosiaali- ja kolmannen sektorin suhteet vähitellen ryhmittyvät yhteisön institutionaalisen perustan mukaisesti (ks. EAPN 2000 ja Eurocities 2000). Tässä suhteessa monnetlaisen integraatiokäsityksen uusfunktionalistinen logiikka on kasvanut osaksi EU:n toiminnallista todellisuutta.

Yhteisön merkitys integraatioprosessissa

Kuten Monnet'n integraatioajattelun peruslinjassa myös integraatioteoreettisessa kirjallisuudessa poliittinen yhteisö on ymmärretty useimmiten institutionaalisisessa ja ennen kaikkea elitistisessä merkityksessä, sen sijaan että oltaisiin kiinnostuneita laajemman sosiaalisen koheesion tai arvokonsensuksen merkityksestä. Fiona Bulmer on kritisoinut tätä perinteistä lähestymistapaa ja katsoo legitimitietin, identiteetin ja tehokkuuden problematiikan edellyttävän EU:n tarkastelemista nimenomaan poliittisena *yhteisönä*, sen sijaan että integraatiota tutkittaisiin vain konfliktinratkaisun tai etupoliittikan näkökulmasta. Yhtenä mahdollisena ratkaisuna Bulmer näyttää pitävän Karl Deutschin transaktionalistisen (sosiaalista kommunikaatiota korostavan) yhteisökäsityksen laajentamista kattamaan tietyt 'itseisarvot', kuten ihmisoikeudet ja poliittiset oikeudet. Näin lähestytään eksklusiivista yhteisökäsitystä, jonka mukaan yhteisön voidaan katsoa perustuvan yhteiseurooppalaiseen poliittiseen, oikeudelliseen ja filosofiseen traditioon (Bulmer 1996, 53–54, 58). Tällaiseen keinoon Euroopan poliittisen yhteisön hahmottamisessa on tukeutunut esimerkiksi Mikko Heikka, joka hakee integraation sosiaalisiin ulottuvuuksiin voimaa renessanssin perinnöstä. Kyseessä on eräänlainen antidootti Monnet'n edustamalle systeemiajattelulle:

”Valta ei enää kuulu Brysselin teknokraateille eikä suurten kansallisvaltioiden kaltaisille dinosauruksille. [...] Valtaa käyttävät renessanssin maailmassa dinosaurusten sijasta lilliputit, kansalaiset ja heidän verkostonsa” (Heikka 1998, 63).

EU:n laajenemisen myötä on nostettu esiin kysymys Euroopan integraation sosiaalisista

perusedellytyksistä. Voidaanko länsieurooppalaista sosiaalisen integraation kaavaa soveltaa myös Itä-Euroopassa (Wallace 1997, 228)? Tämä kysymys on rohkaissut Heikan kaltaisia asianharrastajia etsimään integraatiolle laajempaa viitekehystä, mahdollisesti jotakin yleiseurooppalaista arvoyhteyttä, joka voisi tarjota periaatteellisen pohjan laajemmalle sosiaaliselle solidaarisuudelle.

Monnet'lle Eurooppa ei ensisijaisesti ollut mikään ajatuskonseptioihin liittyvä ulottuvuus vaan reaallinen yhteisö, ennen kaikkea taloudellisessa mielessä, mutta tietyiltä osin Monnet lähestyi hyvin vahvasti sosiopsykologista yhteisöajattelua. Monnet totesi, että Eurooppaan oli ”luotava kohtalonyhteyden tunne” (Monnet 1976, 420). ”Vaikka hiili- ja teräsyhteisö saattoi näyttää tekniseltä rakennelmalta, sen käyttämät uudet metodit ja yhteiset instituutiot muuttivat syvällisesti ihmisten mieliä” (Monnet 1961, 7).

Henkisen muutoksen elementti oli siis läsnä Monnet'n ajattelussa, mutta kyseessä ei ollut niinkään yritys palata 'renessanssin humanismiin'. Monnet'lle solidaarisuus ja identiteetti näyttivät olevan käytännöllisiä käsitteitä; ne syntyivät ihmisten välisen yhteistoiminnan seurauksena, eivät teoreettisten rakennelmien pohjalta (Monnet 1976, 588). Yhteisö merkitsi Monnet'lle funktionalistiseen tapaan toiminnallista kokonaisuutta. Vaikka Monnet joskus viittasi länsimaiseen arvoyhteyteen, hänen ajattelunsa kokonaislinja oli lähempänä Bulmerin kritisoimaa elitististä ja institutionaalista lähestymistapaa kuin poliittis-filosofisiin traditioihin nojaavaa yhteisöajattelua. Monnet'n käsityksissä arvoyhteisyys oli perimmiltään institutionaalinen luomus. 'Henkisessä muutoksessa' oli siten kyse laskelmoidusta käyttäytymisen muotojen muuttamisesta eikä minkään historiallisen eurooppalaisen perinnön elvyttämisestä tai ylläpitämisestä.

Monnet'n perintö nykyisessä EU:ssa

Nykyään Monnet'n metodi saa puolustajansa lähinnä niiden joukosta, jotka haluaisivat nähdä EU:n yksinkertaisena, tehokkaana ja ideologioiden yläpuolella toimivana talousyhteisönä. Monnet'n seuraajat puolustavat enemmistö päätösten välttämättömyyttä ja komission asemaa

autonomisena ja lainsäädännöllisesti vahvana instituutiona. Ei ole kovin yllättävää, että Monnet'n metodi on erityisen suosittu talouspiireissä. Esimerkiksi WTO:n entinen puheenjohtaja Peter D. Sutherland on sanonut, että

”Euroopan on järkeistettävä rakenteitaan ja palattava jälleen perustajiensa nerouden lähteille – perustajien, joiden joukossa Monnet'lla on erityisen kunnioitettu asema. [...] [M]eidän on [...] löydettävä uudelleen Monnet'n elegantti institutionaalinen metodi, sovellettava sitä Euroopan unionin uusiin realiteetteihin ja pidettävä metodi mahdollisimman yksinkertaisena” (Sutherland 1995).

Ainakin juhlapuheissa Monnet'lla näyttää siis olevan aivan erityinen asema. Etzionin mukaan ei kuitenkaan ole historiallisesti totuudenmukaista puhua Monnet'sta EU:n 'perustajana' tai 'isänä', sillä Monnet joutui pehmentämään alkuperäisiä näkökantojaan, ja hänen suunnitelmistaan suurin osa lopulta epäonnistui. Tämän näkemyksen mukaan Monnet'lla ei ollut juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa Euroopan integraation kehityksen suuntaan enää sen jälkeen, kun hän oli luonut integraation perustan (Etzioni 1965, 308). Erottuaan EHTY:n korkean viranomaisen johdosta Monnet'n tosiasiallinen valta vaikuttaa integraatioprosessiin väheni huomattavasti.

Monnet'n suunnitelmat komission suhteen ovat toteutuneet vain osittain, sillä hän hahmoteli yhteisön johtoelimestä kansallisista poliittisista siteistä riippumatonta toimijaa. Nykyisen komission jäsenet eivät virallisesti edusta omaa jäsenvaltiotaan, mutta käytännössä he kuitenkin pitävät ”tiivistä yhteyttä oman maansa poliittisiin päättäjiin, valtionhallintoon, yhteiskunnallisiin vaikuttajiin ja kansalaismielipiteeseen” (Rehn 1998, 54). Monnet'n integraatiokäsitys eläkin voimakkaammin EU:n yleisessä toimintafilosofiassa kuin sen institutionaalisisissa valtasuhteissa. Monnet'n henki vaikuttaa paitsi edellä havainnollistetussa talouspiirien diskurssissa myös EU:n byrokraattisessa yleisilmeessä.

Monnet'n valitsema tie aiheutti joitakin hankaluuksia myöhemmälle integraatiolle. Koska demokratian eetos dominoi nykypäivän eurooppalaista politiikkaa, on Monnet'n metodin suora soveltaminen hyvin vaikeaa. Vaikka Monnet'n

hahmottelemat eurooppalaiset instituutiot eivät periaatteessa olisikaan sen teknokraattisempia kuin nykyiset kansalliset rakenteet, vaikeudet alkavat niiden laajamittaisesta oikeuttamisesta. Integraatio onkin käytännön pakosta alkanut hakea polkujaan mitranylaisen funktionalismin periaatteiden mukaisesti toimijoiden sektori-kohtaisesta verkostoitumisesta haastamatta suoraan kansallista demokratiaa. Poliittisten ja taloudellisten eturyhmien jatkuva läsnäolo EU:n päätöksentekokoneiston tuntumassa on Mitranyn kuvailemaa toiminnallista demokratiaa käytäntöön sovellettuina, tosin hänen ajatustensa vastaisesti territoriaalisesti rajoittuneena. Ulkoparlamentaarisien lobbauksien suuri merkitys EU:n päätöksenteossa imartelee funktionalismia ja sen soveltajia – kuten Monnet'ta – sekä toisaalta loitontaa unionin todellisuutta ja demokraattista federalismia toisistaan.

LÄHTEET

- Anderson, Perry. 1997. The Europe to Come. Teoksessa P. Gowan ja P. Anderson (eds.), *The Question of Europe*. Cambridge: Verso.
- Aron, Raymond. 1974. Is Multinational Citizenship Possible? *Social Research* 41:4, 638–656.
- Blom, Anders. 1998. Edunvalvontaa kotipihalta Bredeliin – lobbauksen teoriaa ja käytännön kokemuksia. Teoksessa Tapio Raunio ja Matti Wiberg (toim.), *Päätöksenteko Euroopan unionissa. Selkeä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön*. Helsinki: Gaudeamus.
- Bulmer, Fiona. 1996. 'Political Community' in Integration Theories: A Blind Alley? *Politics* 16:1, 53–61.
- Burgess, Michael. 1989. *Federalism and European Union: Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community, 1972–1987*. London: Routledge.
- Dedman, Martin J. 1996. *The Origins and Development of the European Union 1945–95: A History of European Integration*. London: Routledge.
- Diebold, William. 1959. *The Schuman Plan: A Study in Economic Cooperation 1950–1959*. New York: Praeger.
- Drake, Helen. 1995. Political Leadership and European Integration: The Case of Jacques Delors. *West European Politics* 18:1, 140–160.
- Duchêne, François. 1994. *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence*. London: Norton.
- EAPN (2000): *European Anti Poverty Network*. [http://www.eapn.org/]. 25.4.2000.
- Etzioni, Amitai. 1965. *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Eurocities (2000): *Eurocities*. [http://www.eurocities.org/]. 25.4.2000.
- Featherstone, Kevin. 1994. Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Community. *Journal of Common Market Studies* 32:2, 149–170.
- Groom, A. J. R. 1975. The Functionalist Approach and East/West Cooperation in Europe. *Journal of Common Market Studies* 13:1, 21–60.
- Haas, Ernst B. 1968. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950–57*. Stanford: Stanford University Press.
- Hazareesingh, Sudhir. 1994. *Political Traditions in Modern France*. London: Oxford University Press.
- Heikka, Mikko. 1998. Eurooppa – misteli kuivassa puussa? *Suomen Kuvalehti* 12.6.1998, s. 62–63.
- Kristeva, Julia. 1991. *Strangers to Ourselves*. New York: Columbia University Press.
- Lindberg, Leon N. 1963. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. London: Oxford University Press.
- Lindberg, Leon N. ja Scheingold, Stuart A. 1970. *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Lockwood, David. 1992. *Solidarity and Schism: 'The Problem of Disorder' in Durkheimian and Marxist Sociology*. Oxford: Clarendon.
- Mitrany, David. 1966. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle.
- Mitrany, David. 1975. *The Functional Theory of Politics*. London: Martin Robertson.
- Monnet, Jean. 1955. *Les États-Unis d'Europe ont commencé. La communauté européenne du charbon et de l'acier*. Paris: Robert Laffont.
- Monnet, Jean. 1961. *La Communauté européenne et l'unité de l'Occident*. Lausanne: Centre de recherches européennes.
- Monnet, Jean. 1964. *L'Europe et l'organisation de la Paix*. Lausanne: Centre de recherches européennes.
- Monnet, Jean. 1976. *Mémoires*. Paris: Fayard.
- Mowat, R. C. 1973. *Creating the European Community*. London: Blandford Press.
- Pryce, Roy. 1990. Federalism Resurgent. *Government and Opposition* 25:2, 262–265.
- Rehn, Olli. 1998. Komissio – Euroopan yhdentymisen moottori ja unionibyrokraatian symboli. Teoksessa Tapio Raunio ja Matti Wiberg (toim.), *Päätöksenteko Euroopan unionissa. Selkeä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön*. Helsinki: Gaudeamus.
- Saint-Simon, Claude-Henri de. 1977. *Œuvres. Tome 1*. Genève: Slatkine Reprints.
- Spinelli, Altiero. 1966. *The Eurocrats: Conflict and Crisis in the European Community*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Spinelli, Altiero. 1967. European Union in the Resistance. *Government and Opposition* 2:3, 321–329.
- Sutherland, Peter D. 1995. The European Union – A Stage of Transition. *Seventeenth Jean Monnet Lecture, 10 February 1995*, Florence: European University Institute. [http://www.iue.it/ANN/JML/sutherlandEN.html]. 7.4.1999.

Thürer, Daniel. 1996. Switzerland: The Model in Need of Adaptation. Teoksessa J. J. Hesse ja W. Wright (eds.), *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*. London: Oxford University Press.

Wallace, Helen. 1997. Pan-European Integration: A Real or Imagined Community? *Government and Opposition* 32:2, 215–233.