

Voiko EU uudistua?

Teija Tiilikainen

Euroopan unioni on murroksessa. Unionin laajeneminen uusiin jäsenmaihiin edellyttää siltä kykyä uudistaa poliittisia rakenteitaan järjestelmän demokraattisuuden ja toimivuuden varmistamiseksi. Laajentuvassa unionissa jäsenmaiden yksimielisyyttä – ja niiden kansalaisten tukea – edellyttävien uudistusten läpivienti käy kuitenkin alati vaikeammaksi. Euroopan unionista tulee oman historiansa ja historiallisten rakenteidensa vanki.

EU:n vaikeudet uudistaa poliittisia rakenteitaan nousivat konkreettisesti esille vuonna 2005, kun integraatiohistorian kokonaisvaltaisimman muutoksen sisältävä Euroopan perustuslakia koskeva sopimus ei saanut kansan enemmistön tukea Ranskan ja Hollannin kansanäänestyksissä. Tilannetta luonnehdittiin unionin vakavaksi legitimitteettikriisiksi. Huomiota on toisaalta kiinnitetty myös niihin varsin vastakkaisiin odotuksiin, joita jäsenmaissa on unionin keskeisten poliittisten suuntaviivojen osalta. Perustuslakisopimuksesta käydyssä keskustelussa unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen oli toiveena Ranskassa ja pelkona Isossa Britanniassa.

Integraation viimeaikaiset ongelmat juontavat juurensa puutteisiin unionin demokraattisessa järjestelmässä. Järjestelmä edustaa luonteeltaan kahden tason edustuksellista demokratiaa, ja tällaisena se tulee muodoltaan lähelle liittovaltioiden järjestelmiä. Kummankin demokratiatason toimintaan liittyy kuitenkin unionissa ongelmia, minkä lisäksi ne elävät jännitteisessä suhteessa toisiinsa.

EU:n demokratiamallit

EU:n demokraattisen järjestelmän rakentamista ovat hallinneet kaksi toisistaan poikkeavaa demokratiamallia. Mallit heijastelevat erilaisia

tapoja hahmottaa itse unionin luonnetta. EU:n poliittisia ja oikeudellisia rakenteita luotaessa malleina ovat selkeästi olleet jonkinlainen liittovaltiojärjestelmä yhtäältä ja perinteinen suverenien valtioiden välinen yhteistyöjärjestelmä toisaalta. Ensimmäistä edustaa federalistinen ja jälkimmäistä hallitustenvälinen demokratiamalli. Näiden mallien saama poliittinen tuki on vaihdellut integraation eri vaiheissa. Yleisellä tasolla voi katsoa, että federalistinen malli on ollut vahvimmillaan integraatiota perustettaessa 1950-luvulla. Sen uusi tuleminen on tapahtunut 1990-luvulta lähtien, jolloin vuodesta 1979 asti suorilla vaaleilla valitusta Euroopan parlamentista on tullut mallin vahva edistäjä. Hallitustenvälisen demokratian malli oli vahvimmillaan näiden vuosikymmenten väliin jääneellä ajanjaksolla.

Jos EU hahmotetaan perinteisenä valtioidenvälisenä yhteistyöjärjestelmänä, sen demokraattisen järjestelmän painopiste on jäsenmaiden tasolla. Demokratia toteutuu EU:ssa tämän käsitteksen perusteella sitä kautta, että jäsenmaita EU:ssa edustavat hallitukset ovat kotimaassaan demokraattisten mekanismien ja parlamentaarisen kontrollin alaisuudessa. Kansalaisten rooli EU:n päätöksenteossa ja politiikassa toteutuu siis pääasiassa kansallisilla foorumeilla – kansallisten vaalien ja hallituksen poliittisen valvonnan kautta. EU:n demokraattinen kontrolli ei tässä ajattelussa juurikaan poikkea jäsenvaltioiden muuhun ulkopoliittikkaan sovellettavasta kontrollista. EU-politiikan valvontaan on kuitenkin monissa jäsenmaissa luotu parlamenttien vahvemman osallistumisen ja seurannan mahdollistavia instituutioita ja käytäntöjä.

Jäsenvaltioiden demokraattisiin järjestelmiin perustuvaa demokratiamallia on pidetty riittämättömänä demokrationaavana EU:ssa, sillä unionia ei voi nähdä puhtaaksi jäsenvaltioiden väliseksi yhteistyöjärjestelmäksi. EU:n poliitti-

seen järjestelmään tämä heijastuu yhtäältä siten, että järjestelmässä on toimijoita ja vallankäytön muotoja, joihin kansallisten järjestelmien kontrolli ei ylety. EU:n päätöksillä ja laeilla voidaan myös säädellä kansalaisten asemaa suoraan ilman jäsenmaiden lainsäädäntöjärjestelmien väliintuloa. Kansallisten demokratioiden rinnalle onkin tästä syystä luotu EU-tasoinen demokraattinen järjestelmä, jonka keskeisiltä rakenteiltaan heijastelee federalistista demokratiamallia.

Federalistinen demokratiamalli perustuisi puhtaimmillaan liittovaltioille tyypilliseen kahden tason edustukselliseen demokratiaan. Sen pääpaino olisi EU:n tasolla, jota jäsenvaltioiden demokraattiset järjestelmät täydentäisivät. EU:ssa malli ei toteudu tässä muodossa siitäkään syystä, ettei unioni täytä liittovaltioiden keskeisiä tunnusmerkkejä. Oikeudellisessa mielessä sen jäsenvaltiot ovat edelleen ensisijaisia suhteessa unioniin, joka saa toimivaltansa jäsenvaltioilta niiden keskinäiseen yksimielisyyteen perustuen. Periaatteessa federalistisen demokratiamallin keskeiset rakenteet ovat kuitenkin unionissa läsnä.

Järjestelmän keskiössä ovat jäsenvaltioiden tapaan yleiset ja yhtäläiset vaalit, joiden muodossa unionin kansalaisilla on oikeus valita edustajansa unionin kansanedustuslaitokseen, Euroopan parlamenttiin. Euroopan parlamentilla puolestaan on parlamentarismien periaatteeseen nojaten oikeus valvoa unionin hallitukseksi alun perin suunnitellun elimen, Euroopan komission, toimintaa ja antaa sille tarvittaessa epäluottamuslauselu. Parlamentilla on myös alati kasvava rooli komissiota nimitettäessä. Parlamentaarisen demokratian perusrakenteet ovat siis tälläkin tasolla olemassa. Euroopan parlamentin valtaoikeudet ovat olleet jatkuvasti kasvussa, ja varsinkin unionin perustuslakiosopimuksen voimaantumisen myötä parlamentti olisi keskeisten tehtäviensä osalta lähes kansallisten parlamenttien veroinen toimija unionitasolla.

Puhdasoppisessa federalistisessa järjestelmässä jäsenvaltioiden edustajista koostuvan ministerineuvoston roolina olisi olla Euroopan parlamentin toisena kamarina eikä siitä riippumattomana instituutiona, kuten nykyinen tilanne on. Euroopan yhteisöjen alkuperäisiä perussopimuksia laadittaessa ministerineuvostolle suunniteltiin tällaista roolia, mutta hanke vesittyi, kun federalismin into laantui. Huomattavassa osassa unionin nykyistä lainsäädäntötoimintaa Euroopan parlamentti ja ministerineuvosto kuitenkin toimivat tavalla, joka ei ole kovinkaan kaukana kaksikamaristen parlamenttien lainsäädäntötoi-

minnasta. Lainsäädäntövallan lisäksi ministerineuvostolla on kuitenkin huomattava määrä sellaista valtaa, joka liittovaltiojärjestelmässä kuuluisi liittohallitukselle, eli unionin tapauksessa komissiolle.

EU-tason demokraattisen järjestelmän keskeisimmäksi ongelmaksi mainitaan yleensä se, ettei EU edusta demokraattisella tavalla järjestäytyntä kansakuntaa. Kansakunnanmuodostus on tapahtunut unionin jäsenvaltioiden tasolla, min-
kä katsotaan tekevän unionitason demokratias-
ta varsin keinotekoisena. Heikkoa eurooppalaista identiteettiä pidetään osana tätä ongelmavyyhtiä, joka syvenevässäkin integraatiossa siirtää demokratian painopisteen jäsenmaiden sisälle.

Eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan synty haasteena

Monissa ajankohtaisissa akateemisissa puheenvuoroissa EU:n demokraattisen järjestelmän kehittämistä pidetään kuitenkin edellytyksenä jonkinlaisen eurooppalaisen identiteetin – tai poliittisen yhteenkuuluvuudentunteen – muodostumiselle, eikä päinvastoin. Saksalainen filosofi Jürgen Habermas on viimeaikaisissa puheenvuoroissaan katsonut, ettei eurooppalaisuus poliittisena identiteettinä ole kahlittu historiasta, kielestä tai kulttuurista nousevaan yhteenkuuluvuuteen. Hän on huomauttanut, että vaikka mainitut identiteettitekijät edesauttavat yhteisen identiteetin syntyä, niiden olemassaolo ei tule pitää ratkaisevina tälle prosessille. Habermas katsoo poliittisen kansallisaatteen valtioiden kohdallakin syntyneen kansallistietoisuuden ja poliittisen kansalaisuuden vuorovaikutuksessa. Yhteistä historiankäsitystä keskeisempänä edellytyksenä on tällöin eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan, eurooppalaisen julkisen tilan ja eurooppalaisen poliittisen kulttuurin synty. Nämä ovat kaikki tekijöitä, jotka mahdollistaisivat kansalaisten poliittisen subjektuuden rakentumisen Euroopan unionin kontekstissa.

Jos EU:n poliittisia rakenteita tarkastellaan Habermasin esille nostaman kokonaisvaltaisen demokratiakonseptin näkökulmasta, EU:n demokraattisen järjestelmän puutteet käyvät ilmeisiksi ja niiden keskinäisiä syy-yhteyksiä voidaan myös eritellä. Eurooppalaisessa poliittisessä kontekstissa järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan puuttumista – tai sen toistaiseksi heikkoja rakenteita – voi Habermasin viitekehyksen näkökulmasta pitää unionin demokraattisen järjestelmän keskeisenä heikkoutena. Toimivaa kansalaisyhte-

teiskuntaa on länsimaisissa demokratioissa totuttu pitämään demokraattisten järjestelmien edellytyksenä. Poliittisiksi puolueiksi ja muiksi intressiryhmittymiksi järjestynyt kansalaisyhteiskunta tuo demokratiaan sisällön kokoamalla kansalaisten intressit laajempien poliittisten tavoiteohjelmien muotoon. Poliittiset toimijat rakentavat poliittisen keskustelun, jonka turvin tehtyjen poliittisten päätösten perusteet ja arvolahtokohdat artikuloidaan kansalaisille.

Kansalaisyhteiskunnan eurooppalaistuminen on käynnissä, mutta sille on edelleen olemassa selkeitä poliittisia pidäkkeitä. Poliittisten puolueiden eurooppalaistumista on hidastanut se tosiasia, että ainoat suorat eurooppalaiset vaalit, eli Euroopan parlamentin vaalit, ovat vasta vähitellen saamassa "eurooppalaisen" luonteen. Vaaleissa noudatettiin pitkään kansallisia vaalitapoja ja päävastuussa sekä ehdokasasettelusta että kampanjoiden määrittämisestä ovat olleet kansalliset puolueet. Tämä on estänyt yleiseurooppalaisen agendan ja yleiseurooppalaisten poliittisten jakolinjojen synnyn vaalien yhteydessä. Vaalit ovat sen sijaan heijastelleet jäsenmaiden välisiä kansallisia jakolinjoja, ja jonkinlaisen eurooppalaisen valitsijakunnan muodostuminen niiden yhteyteen on jäänyt äärimmäisen heikoksi. Vaalien luonne on toiminut pidäkkeenä aitojen EU:n tasoisten poliittis-ideologisten liikkeiden synnylle: eurooppalaisiksi puolueiksi kutsutut liikkeet ovat lähinnä kansallisten puolueiden välisiä löyhiä yhteistyöorganisaatioita, joiden ideologinen yhtenäisyys on varsin ongelmallista.

Yhdeksi ratkaisuksi tälle ongelmalle on esitetty ehdokasasettelun muuttamista Euroopan parlamentin vaaleissa siihen suuntaan, että kansallisten puolueiden sijaan – tai aluksi niiden rinnalla – eurooppalaiset puolueet vastaisivat ehdokasasettelusta. Tällä tavoin vaalien katsottaisiin pääsevän irti kansallisten agendojen ja jakolinjojen ikeestä. Muutos on kuitenkin kohdannut huomattavaa poliittista vastustusta, sillä erityisesti pienissä jäsenmaissa puolueet pelkäävät muutoksen heikentävän niiden omaa valta-asemaa.

Poliittisen kansalaisyhteiskunnan syntyyn on vaikuttanut myös se tosiasia, ettei unionin hallitus, eli komissio, ole aito puoluehallitus. Komissiota ei koota europarlamenttivaalit voittaneiden puolueiden edustajista, eikä sen poliittinen ohjelma perustu näiden puolueiden vaaliohjelmiin. EU:n poliittisesta järjestelmästä puuttuu näin ollen myös hallitus-oppositioasetelma, joka tekisi eurooppalaisten puolueiden kilvoittelusta aitoa ja antaisi niille aidon poliittisen tehtävän. EU:n

parlamentaarista järjestelmää on vähitellen kehitetty normaaleja parlamentaarisia järjestelmiä vastaavaksi tässä suhteessa, ja unionin uusi perustuslakisopimus luo esimerkiksi velvoitteen huomioida europarlamenttivaalien lopputuloksen komission puheenjohtajaa nimitettäessä. Tästä eteenpäin on enää vaikea edetä pienten muutosten tiellä, vaan ainoaksi mahdollisuudeksi jää komission täysi puoluepolitisoinen ja sen riippumattoman luonteen muuttaminen puhtaaksi puoluehallitukseksi. Tähän ei toistaiseksi löydy riittävää poliittista tukea jäsenmaista.

Eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi ja erityisesti eurooppalaisen poliittisen kentän järjestäytymisen edistämiseksi on myös ehdotettu, että komission puheenjohtaja valittaisiin suoralla kansanvaalilla. Tämänkin katsottaisiin sitovan komission vahvemmin poliittisiin ohjelmiin ja tiivistävän sen suhdetta eurooppalaisiin puolueisiin, jotka toimisivat vaalin ehdolle asettajina. Ehdotus on toistaiseksi saanut varsin ristiriitaisen vastaanoton.

Myös yhteisen julkisen tilan (public space) puuttumista on pidetty merkittävänä esteenä eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan synnylle. Julkisella tilalla viitataan tässä yhteydessä siihen areenaan, tai foorumiin, jossa eurooppalaista poliittista keskustelua käytäisiin ja joka loisi edellytykset myös eurooppalaisen valitsijakunnan muodostumiselle. Tiedotusvälineiden kiinnittymistä kansalliselle tasolle – ja tästä seuraavaa vahvaa kansallista profiilia sekä niiden agendan että näkökulman osalta – pidetään eräänä synnän ongelmaan. Eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan toimijoilla ei näin ollen ole yhteistä foorumia, jonka välityksellä ne voisivat kohdata toisensa ja käydä poliittista keskustelua. Tiedotusvälineiden kansalliset profiilit vahvistavat omalta osaltaan eurooppalaisen politiikan kansallisia jakolinjoja, jolloin muut poliittiset näkökohdat ja asetelmat jäävät taka-alalle.

Kuinka päästä eroon demokratian ongelmasta?

EU:n demokraattiseen järjestelmään kytkeytyvät ongelmat ovat siis melko helposti hahmotettavissa. Kyse on yhtäältä siitä, ettei unionin jäsenmailla ja niiden keskeisillä poliittisilla toimijoilla ole vahvaa poliittista intressiä myötävaikuttaa sellaisten uusien valtarakenteiden syntyyn, joissa niillä itsellä olisi vain marginaalinen rooli. EU:lle on pitkän ja vaivalloisen prosessin tulok-

sena luotu federalistisen demokratian rakenteet. Yksilöiden poliittisen subjektuuden konstituovien rakenteiden – aidon ja toimivan poliittisen kansalaisyhteiskunnan – luominen murtaisi lopullisesti jäsenvaltioiden ylivalan unionin poliittisessa järjestelmässä. Se tekisi kansalaisista pääasiallisia toimijoita siinä. Kyse on siis vahvasta murroksesta eurooppalaisessa politiikassa.

Nykyinen tilanne on kuitenkin ongelmallinen, sillä kansallinen demokratia ja unionitason demokratia, jotka federalistisessa demokratiamallissa olisivat saman järjestelmän kaksi toisiaan tukevaa osaa, toimivat parhaillaan toisiaan vastaan. Epäkohta aiheutuu pitkälti federalistisen demokratiamallin puutteellisesta loppuunsaattamisesta. Se heijastuu ongelmina yhtä hyvin unionin politiikan ja poliittisten päätösten valmistelussa ja poliittisessa keskustelussa kuin päätöksistä kannettavassa poliittisessä vastuusakin.

EU:ssa tehtäviä päätöksiä valmistellaan pääsääntöisesti hallitustenvälisessä koneistossa, joka on diplomaattisten kanavien pikemmin kuin avointen poliittisten valmistelufoorumien luonteinen. Komission asema on keskeinen, mutta senkin mahdollisuudet edistää lakiehdotuksiaan ovat viime kädessä riippuvaiset hallitustenvälisen asetelman kehittämisestä. Ilmiö on kytköksissä poliittisen kansalaisyhteiskunnan puuttumiseen, mikä vie päätösvalmistelun painopisteen hallitustenvälisen koneiston puolelle. EU:n tekemien päätösten poliittisesta luonteesta riippumatta niiden valmistelu jää tekniseksi ja hallitustenvälisestä asetelmaa korostavaksi. Päätösten luonne ja ulottuvuudet poliittisina arvovalintoina eivät tule selkeästi esille. Unionin politiikka ja poliittiset valinnat eivät avaudu kansalaisille, vaan ne päinvastoin suljetaan kansalaisilta diplomaattisen kulttuurin ja asian tuntijavallan piiriin.

Vastaavanlainen ongelma nousee esille myös unionin tekemistä päätöksistä kannettavan poliittisen vastuun toteutumisessa. Unionin demokraattisen järjestelmän kaksi osaa toimivat toisiaan vastaan, kun ministerineuvoston, joka edelleen omaa keskeisen roolin unionin johtolimenä ja toimeenpanovaltaa käyttävänä elimenä, päätöksistä kannetaan vastuuta vain jäsenmaiden kotiyleisöjen edessä. EU:n tasoista vastuunkantoa ei ole vastaavassa mittakaavassa, joka viime kädessä pakottaa päätösten tekijät mittaamaan suosionsa määrääjain vaaleissa. Kun ministerineuvoston jäsenten poliittinen tulevaisuus on riippuvainen heidän jäsenmaiden parlamenttivaaleissa saamastaan kannatuksesta,

unionitasolla tehtyihin päätöksiin sitoutuminen jää riippumaan kotimaan poliittisesta asetelmasta. Tämä johtaa siihen, että EU:n puitteissa tehdyt yhteiset päätökset ja linjat joutuvat tarvittaessa joustamaan, mikäli jäsenmaan oma poliittinen tilanne sitä edellyttää.

EU:ssa tehtävien päätösten valmistelujärjestelmä tuottaa yhdessä ongelmallisen vastuunkannon kanssa kokonaisuuden, jossa valta- ja vastuusuhteet ovat varsin hämävät. EU:hun kohdistuvan epäluottamuksen syyksi mainitaan usein se, että unionin kehitys tuntuu etenevän täysin omassa tahdissaan ilman, että kukaan olisi määrittelemässä kehityksen suuntaa tai kantamassa sen tuloksista poliittista vastuuta. Ongelmat ovat tässä suhteessa ilmeiset, mutta niihin puuttuminen äärimmäisen haasteellista.

*

EU:ta kritisoidaan parhaillaan integraatiokehityksen hurjasta vauhdista yhtä hyvin kuin unionin heikosta legitimitetistä kansalaisten keskuudessa. Kummatkin ongelmat – yhtä hyvin kuin monet muutkin integraatioprojektin ongelmista uuden vuosituhannen alussa – voidaan palauttaa unionin demokraattisen järjestelmän ongelmiin. EU sisältää federalistisen parlamentarismen rakenteet, mutta ei täytä sen toiminnallisia edellytyksiä puoluehallituksen tai järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan osalta. Tilanne ilmentää murrosta eurooppalaisessa politiikassa ja sen ratkaiseminen edellyttäisi, että unionin jäsenvaltiot luopuisivat keskeisestä asemastaan unionin politiikassa kansalaisten ja kansalaisten ehdoilla toimivan kansalaisyhteiskunnan muodostumisen hyväksi. EU:n pitäminen elinvoimaisena saattaa lähivuosina edellyttää jonkinasteista vallankumousta sen poliittisessa järjestelmässä.

KIRJALLISUUTTA

- Arnall, Anthony & Wincott, Daniel (2002): *Accountability and Legitimacy in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Beetham, David & Lord, Christopher (1998): *Legitimacy and the EU*. London: Longman.
- Habermas, Jürgen (2001): "Why Does Europe Need A Constitution", 11 *New Left Review*, September-October 2001.

Kirjoittaja on Eurooppa-tutkimuksen verkoston johtaja ja dosentti Helsingin yliopistossa. Kirjoitus perustuu esitelmään Suomalaisen Tiedeakatemian istunnossa 9.10.2006.