

Kauko Sipponen – Teija Tiilikainen – Mika Widgrén

MILLAISEN FEDERAATION SUOMI HALUAA?

Kolme näkemystä EU:n tulevaisuudesta



www.eva.fi

EVA:n kotisivuilla raportteja, puheita ja
artikkeleita suomeksi ja englanniksi

Kustantaja: Taloustieto Oy

Kansi: MainosMayDay Oy, Vantaa

Painopaikka: Yliopistopaino 2002

ISBN 951-628-378-0

ESIPUHE

Euroopan integraation nopea tiivistyminen 1990-luvulla ja meneillään oleva EU:n itälaajeneminen ovat siivittäneet keskustelua Euroopan unionin tulevaisuudesta viimeisen parin vuoden aikana. Konkreettisimpana askeleena keskustelun viemiseksi eteenpäin perustettiin laajapohjainen elin konventti, joka sai myös valtuudet tehdä esityksiä seuraavalle vuonna 2004 käynnistytävälle hallitustenväliselle konferenssille. Tulevaisuuskonventin yksi suurista kysymyksistä on EU:n tulevaisuuden liittovaltiollisuus ja tätä kautta nykyisten perussopimusten kokoaminen selkeäksi perustuslaiksi.

Termeinä liittovaltiollisuus ja perustuslaki koetaan usein Euroopan integraation yhteydessä negatiivisina asioina, joihin liittyy voimakas tunnelataus. Liittovaltiollisuus tulkitaan usein päätösvallan keskittämiseksi Brysseliin ja sen vaihtoehto hallitustenvälisyys taas vallan hajauttamiseksi. Kysymys vallan keskittymisestä ja hajautumisesta on kuitenkin oma erillinen kysymyksensä, joka voidaan toteuttaa joko liittovaltiollisen tai hallitustenvälisen mallin mukaan.

Suomen kaltaisen pienen maan kannalta on etu, jos Euroopan integraation pelisäännöt on mahdollisimman selkeästi määritelty. Tarkasteltaessa EU:n tulevaisuuskeskustelua tuleekin arvioida, voivatko perustuslaillinen sopimus tai liittovaltiolliset elementit selkiyttää Euroopan yhdentymistä, jota suomalaisten ja EU-kansalaisten selvä enemmistö pitää hyvänä asiana.

Euroopan unioni sisältää nykyiselläänkin elementtejä federalistisesta rakennelmasta. Unionin toimivalta on rajallinen, mutta jo sisämarkkinoiden esteetön tehokas toimivuus edellyttää unionitason päätöksentekoa alueilla, joita vielä Euroopan integraation alkutaipaleilla pidettiin kansallisesti päätettävänä. Yhteinen raha- ja kilpailupolitiikka, yrityslainsäädäntö, julkisten hankintojen kilpailuttaminen yli rajojen sekä kaupan esteiksi tulkittavien hallinnollisten määräysten harmonisointi käyvät hyvistä esimerkeistä. Toinen Euroopan unionin liittovaltiollinen piirre on sen päätöksenteko, joka on muovautunut kohti liittovaltioille tyypillistä kaksikamarisen parlamentin ja sille vastuussa olevan toimeenpanoelimen mallia. Unionin federalistiset piirteet ovat nostaneet esiin käsitteen ”jäsenvaltioiden federaatio”, joka mielestämme hyvin kuvaa EU:n luonnetta.

Federalismin eteneminen Euroopan Unionissa ei suinkaan ole itsestään selvää. Päinvastoin, viimeisten vuosien aikana hallitustenvälisyys on korostunut samalla kuin komission asema on monin tavoin heikentynyt. Hallitustenvälisyyden korostuminen on tuonut tullessaan pelkoja siitä, että suurten jäsenvaltioiden valta kasvaa EU:ssa pienten valtioiden kustannuksella. Suuret jäsenvaltiot ovat pyrkineet vahvistamaan asemaansa erityisesti edessä olevaa unionin laajentumista silmälläpitäen.

Tämän raportin tarkoituksena on arvioida EU:n tulevaisuuskeskustelun teemoja ja niiden merkitystä yleisemmin Euroopan integraation ja Suomen kannalta. Raportti antaa monipuolisen pohjan yleiselle EU:n tulevaisuudesta käytävälle keskustelulle. Kolmessa puheenvuorossa Euroopan integraation konstitutionaalisia elementtejä ja Euroopan federalismia tarkastellaan kolmen eri tieteenalan edustajan silmin. Näin raportti antaa EU:n tulevaisuuskeskusteluun laajakatseisen monitaiteisen panoksen.

Raportin puheenvuorojen kirjoittajina ovat toimineet Tampereen yliopiston entinen kansleri Kauko Sipponen, joka edustaa pitkän akateemisen ja yhteiskunnallisen uran tuomaa kokemusta, Helsingin yliopiston dosentti Teija Tiilikainen, joka on myös tulevaisuuskonventin jäsen sekä Turun kauppakorkeakoulun professori, ETLAn Associate Research Fellow Mika Widgrén, joka on kansainvälisesti tunnettu ja tunnustettu EU:n päätöksenteon asiantuntija. Toivottavasti nämä puheenvuorot antavat eväitä arvioida käynnissä olevan keskustelun tuottamia ehdotuksia ja pohjaa osallistua myös itse keskusteluun.

Helsingissä marraskuussa 2002

Pentti Vartia

SISÄLLYS

ESIPUHE

POHJUSTUSTA EU:N TULEVAISUUSKESKUSTELULLE	7
EU-sanastoa	7
Millä vauhdilla kohti liittovaltiota?	15
Aina vain lisää perusoikeuksia	25
Perussopimus vaiko perustuslaki?	30
Kansalaisten Eurooppa – sopisiko Sveitsin malli?	33
Miten lähestyisimme Euroopan unionia?	40
Viitteet	46
Kirjallisuutta	47
LIITTOVALTIOLLISUUS EU:N TULEVAISUUSTYÖSSÄ	49
Mistä EU:n tulevaisuuskeskustelussa on kysymys?	49
Integraation kolme suurta poliittista haastetta	50
Toimivan päätöksenteon haaste	53
EU:n kansainvälisen toimintakyvyn vahvistaminen	57
Lopuksi	62
Viitteet	64
Kirjallisuutta	66
EUROOPAN FEDERALISMI JA VALLANJAKO	67
Vallanjako on kolmiulotteinen	67
Mitä Euroopan unioni tekee?	72
Keskitetty vai hajautettu federaatio?	75
Kulmikas ja pulmikas: vallan oikeudenmukainen jako	81
Kuka unionissa päättää?	86
Yhteenvedo: yksi näkökulma EU-federaatioon	89
Viitteet	93
Kirjallisuutta	95

Kauko Sipponen

POHJUSTUSTA EU:N TULEVAISUUSKESKUSTELULLE

Keskustelu EU:n tulevaisuudesta on vähitellen päässyt alkuun niillä kuin muissakin EU-maissa. Tulevaisuuskonventin työskennellessä ja varsinkin sen tekemien ehdotusten arvioimiseksi olisi yritettävä tunkeutua niihin ajatustapoihin ja käsitteisiin, joita yleensä käytetään EU-keskustelussa. Melkoista sekavuutta syntyy siitä, että oikeusjärjestystä ja nimenomaan valtiota koskevia vakiintuneita käsitteitä käytetään löysästi. Tämän artikkelin tarkoituksena on selventää sanastoa, arvioida yhdentymisen etenemisen aikataulua, pohtia perusoikeuksien olemusta ja arvioida sitä tarvitaanko perustuslaki vai perussopimus. Artikkelissa nostetaan esille Sveitsi mahdollisena mallina EU:n kehittymiselle.

EU-sanastoa

Integraatio merkitsee yhdentymistä, eheytymistä. EU:n yhteydessä käytettynä se voi merkitä nopeudeltaan, syvyydeltään ja laajuudeltaan erilaisia prosesseja. Poliittinen johto EU:n jäsenvaltioissa on ollut vakuuttunut tarpeesta siirtää valtioiden puitteissa tapahtunutta toimintaa uudelle valtiota laajemmalle yhteisölle, jolle myönnetään ylivaltiollista toimivaltaa.

Sen jälkeen kun nykyaikainen *valtio* alkoi Euroopassa kehittyä Westfalenin rauhnan (1648) jälkeen, sille vakiintui vähitellen suhteellisen selkeä oikeudellinen määritelmä: Valtio on pakkoyhdyskunta, joka tietyllä alueella käyttää omintakeista ja pysyvää valtaa sekä kykenee noudattamaan kansainvälistä oikeutta. Se on poliittisesti organisoituneen kansan tai kansojen erityinen rakenne ja muoto, ja sillä on pakkovallan monopoli. Sveitsistä tuli äskettäin Yhdistyneiden Kansakuntien 190. jäsenvaltio ja Itä-Timorista 192. valtio maailmassa.

Moni politiikan tutkija on ennustanut nykyisenkaltaisen valtion kuolemaa lähitulevaisuudessa. Se ei enää kelpaisi poliittisen auktoriteetin tärkeimmäksi lähteeksi vaan katoaisi kuten heimoyhteiskunta, kaupunkivaltio ja imperiumit. Globalisaatiossa valtion toimiala kape-

nee, ja kansalaisten välinen solidaarisuus heikkenee Kansainvälisen talouden jätit korvaisivat osittain valtion. Yhä yksilöllisemmät yksilöt muuttuisivat kansalaisista asiakkaisiksi eivätkä jaksaisi enää tuntea lojaalisuutta valtiota kohtaan. Auktoriteetille ja legitimititeetille haetaan jatkuvasti uutta sisältöä ja muotoa sekä sopivia rajoja.

Kaikesta arvostelusta huolimatta valtio on kuitenkin edelleen tärkein makrorakenne, joka antaa kehykset ihmiselämälle. Valtion ohi ja yli ei ole kyetty löytämään muita sopivia rakenteita kuvaamaan ja ohjaamaan ihmisten elämää yhteiskunnassa. Valtio ei kuihtunut marxilaisissa valtioissakaan. Nykyinen valtiokäsitys ja valtioelämä näyttävät asettavan rajoja teoreettiselle mielikuvitukselle. EU:ta koskevaa keskustelua käydään valtiokäsityksen pohjalta. Georg Jellinekin käsitys valtiosta oikeushenkilönä vaikuttaa edelleen. (Kersten 2000, 278-301). Monet alueet ja kansat tavoittelevat omaa valtiota ja ovat valmiita raskaisiin uhrauksiin tavoitteensa saavuttamiseksi: kurdit, palestiinalaiset, kosovolaiset, tamilit, Québecin asukkaat. Suomalais-ugrilaiset kansat ja heimot ovat raskaasti kokeneet, miten vain valtiollinen itsenäisyys takaa mahdollisuuden omaehtoiseen kasvuun ja kehitykseen.

EU:ta ei ole haluttu muodostaa valtioksi eikä edes oikeushenkilöksi kansainvälisoikeudellisessa mielessä. Kuitenkin se toimii tarvittaessa EY:ksi muuntuneena kuin valtio. Olisiko EU muodostettava valtioksi vai jatkaako se olennaisesti valtion kaltaisena yhteisönä, jonka valtiot tunnustaisivat tasavertaiseksi vaikka erilaiseksi yhteisöksi? EU:n tähänastisessa kehityksessä teoriat eivät ole ohjanneet valintoja, mutta luultavasti ulkosuhteiden hoito tulee EU:lle liian raskaaksi ellei se halua muuntua muiden tunnustamaksi valtioksi tai ainakin selkeyttä ja tiukenna organisaatiotaan valtion kaltaisena oikeushenkilönä.

Valtion *suverenisuudella* tarkoitetaan valtion täysivaltaisuutta. Sisäinen suvereniteetti eli alueherrsuus tarkoittaa valtion yksinomaista oikeutta käyttää julkista valtaa alueellaan, pakkovaltaakin. Ulkoisella suvereniteetillä tarkoitetaan valtion alueellista loukkaamattomuutta sekä valtion itsenäisyyttä ja riippumattomuutta, tasavertaista asemaa valtioiden yhteisössä, perustuslaillista riippumattomuutta ulkoisesta vallasta (Koskenniemi 1998, 936-943; Murphy 2000, 123-150). Suvereniteettia rajoittavat ne velvoitteet, jotka valtio on kansainvälisten sopimusten osapuolena ja kansainvälisten järjestöjen jäsenenä ottanut kantaakseen sekä kansainvälisen oikeuden pakottava osa, *ius cogens*. Minkään valtion suvereniteetti ei voi olla täysin rajoittamaton.

Hallitusmuodon ensimmäinen lause otettiin uuteen Perustuslakiimme entisellään: ”Suomi on täysivaltainen tasavalta”. Suomen liittyttyä Euroopan unioniin ja menetettyä itsemääräämisoikeuden monista suvereniteettiin kuuluneista asioista tämä virke on kovertunut ontoksi.

Valtion sitoutumista kansainväliseen järjestykseen ei kuitenkaan pidetä suvereenisuudesta luopumisena, vaikka se merkitsee ennakkolista alistumista sitä kansainvälisesti velvoittaviin päätöksiin. Tilanne määritellään siten, että EU:n jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaitten valtioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi, luopuessaan saa jotain lisää. Suvereniteettiin kuuluu oikeus luopua siitä vapaaehtoisesti.

Simsalabim, uudistamalla suvereniteetti/täysivaltaisuus -käsitteen sisältöä hienovaraisesti se on voitu säilyttää perustuslaissa. Voidaan kirjoittaa näppärästi, että EU:ssa muodollista itsemääräämisoikeutta vaihdetaan siihen, että osallistutaan yhteiseen päätöksentekoon (Ekholm & Nurmio 1999, 60). Tosin osallistuminen saattaa päättyä siihenkin, että jäädään vähemmistöön eikä päätös ole mieleinen, mutta tunnetaan osallistumisen riemua.

Kaiken poliittisen vallan alkuperää osoittaa *kansansuvereniteetti*. Perustuslain 2.1 §:n mukaan ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta”. Kaiken vallan perusta on kansassa, kansalaisissa. Mikään yksilö tai ryhmä ei voi eikä saa harjoittaa julkista valtaa, ellei toiminta perustu selvästi kansan tahtoon. Kansansuvereniteettiin sisältyy tasavaltaisuus ja tasa-arvoisuus. Vaikka Suomen valtiosääntö perustuu edustukselliselle demokratialle, Perustuslakiin on otettu säännös neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä eli referendumista (53§).

Legitimiteetti on psykologiaa, ihmisten asenne valtaan (Eriksson 1999, 438-443). Poliittisen järjestelmän ja oikeusjärjestyksen legitimiteetti riippuu siitä, hyväksyvätkö kansalaiset järjestelmän. Silloin he katsovat olevansa velvollisia noudattamaan sen pelisääntöjä ja määräyksiä. Lisäksi usein asetetaan vaatimus, että vain tietyt moraaliset perusarvot toteuttavaa järjestelmää voidaan pitää legitimiinä. *Legaliteetti* vuorostaan tarkoittaa valtiollisen vallankäytön sidonnaisuutta lakiin.

Varsinkin ensimmäisen maailmansodan jälkeen ja yhä nopeutuvassa tempossa toisen maailmansodan jälkeisenä kautena valtiot ovat

alkaneet muodostaa tietyillä toimialoilla *kansainvälisiä järjestöjä* (IGO, INGO). Kansainliitto ja Kansainvälinen työjärjestö ILO ovat merkittävimpiä ensimmäisen maailmansodan jälkeen perustetuista. Toisen maailmansodan jälkeen perustettiin välittömästi Yhdistyneet Kansakunnat ja muutama vuosi sitten Maailman kauppajärjestö WTO. Puhutaan kansainvälisestä hallitsemisesta (Archer 2001, 131). EU:lle on siirretty tai perustettu jäsenvaltioiden lainsäädäntävaltaa ja muuta toimivaltaa siinä määrin ja niin monilla toimialoilla, että sitä ei enää voi luonnehtia tavalliseksi kansainväliseksi järjestöksi. Sillä ei ole suoranaista esikuvaa.

Valtiot muodostavat *konfederaation, valtioliiton* sitoutuessaan valtiotosopimuksin kiinteään yhteistoimintaan tiettyjä tarkoituksia varten ja perustaessaan yhteisiä toimeleimiä (Turpin 1992, 50-54). Yhdysvaltojen itsenäisyysjulistus vuonna 1776 oli sopimus 13 itsenäisen valtion kesken, jotka solmivat konfederaation. Käytännön syistä valtioliitto jouduttiin melko pian muuttamaan liittovaltioksi.

Sveitsin konfederaatio aloitti vuonna 1281 valtioliittona ja muutui 1848 liittovaltioksi. Sveitsiläisissä autoissa oleva tunnus CH (Confédération helvétique) on haluttu säilyttää. Konfederaatioita voisivat olla vastikään perustettu Afrikan unioni sekä Brittiläinen kansainyhteisö. Valtioliitto perustuu vain kansainväliseen sopimukseen. Sen jäsenet säilyttävät suvereniteettinsä. Valtioliitossa ei synny sellaista kansainvälistä yhteisöä, jolla olisi oma suvereniteetti. Valtioliitto ei ole valtio eikä sillä ole oikeushenkilöllisyyttä. Valtioliitto edellyttää hallitusten välistä yhteistyötä sekä toimii yksimielisyys- eikä enemmistöperiaatteen pohjalla. Eri mieltä olevaa eivät liiton päätökset sido. Konfederaatiossa ei ole federaatiokansalaisia. Konfederaation päätösten toteuttaminen kuuluu jäsenvaltioille.

Valtioliiton jäsen voi erota liitosta yksipuolisesti. Saksan valtiösääntötuomioistuimien päätöksessään vuonna 1993 määritellyt EU:n lähinnä valtioliitoksi.

Liittovaltiossa, federaatiossa suvereniteetti kuuluu liittovaltiolle, jollei sitä varsinkin sisäisen suvereniteetin osalta ole perustuslaissa myönnetty osavaltioille. Liittovaltion perussääntönä on perustuslaki eikä perussopimus. Osavaltioilla on perustuslaissa määrättyillä aloilla autonomia, mihin kuuluvat rajoitettu lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovalta. Perustuslaissa luetellaan liittovaltion toimivaltaan kuuluvat asiat. Niitä ovat tavallisimmin ulkopoliittika, puolustuspolitiik-

ka, kauppa- ja talouspolitiikka sekä rahapolitiikka. Liittovaltiossa toimii myös vertikaalinen vallanjako: valta on jaettu kahden tai useamman tason kesken.

Tapio Raunio (2001, 27) yhdistää liittovaltion kriteerit seuraavasti:

- 1) Valta on jaettu liittovaltion ja osavaltioiden kesken
- 2) Vallanjako ja osavaltioiden asema on määritelty perustuslaissa, jonka muuttaminen edellyttää osavaltioiden enemmistön hyväksyntää
- 3) Kansalaisten suorilla vaaleilla valitsemilla instituutioilla on ratkaisevaa valtaa liittovaltion ja osavaltioiden päätöksenteossa
- 4) Osavaltiot osallistuvat liittovaltion päätöksentekoon liittoparlamentin toisen kamarin välityksellä
- 5) Liittovaltiossa on järjestelmä toimivaltakiistoja varten.

Liittovaltion lisäksi siis myös osavaltiot ovat valtioita. Niillä on yleensä autonomia sellaisilla toimialoilla, jotka eivät perustuslain mukaan kuulu liittovaltiolle.

Liittovaltioilla ja miltei kaikilla yhtenäisvaltioilla on kirjoitettu *perustuslaki*. Sillä oikeutetaan eli legitimoidaan poliittisen vallan käyttö. Perustuslaki on valtion normihierarkiassa ylin normisto ja valtion suvereniteetin perusta. Perustuslakiin tulee sisältyä keskeiset valtiota koskevat normit eli valtiojärjestyksen perusteet: perusarvot ja tavoitteet, kansalaisen oikeusaseman perusteet eli oikeudet ja velvollisuudet, valtion ylinten toimielinten tehtävät, toimivalta ja rakenne, valtiosäännön valvonta sekä säännökset perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta.

Perustuslain muuttaminen ja kumoaminen suoritetaan tavallisesti vaikeutetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Kansalaiset osallistuvat kansansuvereniteetin perusteella muuttamisprosessiin esimerkiksi kansanäänestyksessä tai epäsuorasti kun perustuslakiehdotus jätetään lepäämään yli vaalien.¹

Suomessa on vain yksi Perustuslaki (PL), joka tuli voimaan 1.3.2000. Sen mukaan Suomen *valtiosääntö* on vahvistettu perustuslaissa (muodollinen valtiosääntö). Valtiosäännöstä voidaan puhua laajemminkin mielessä tarkoittaen kaikkien valtiojärjestyksestä sääntel-

evien normien, oikeustapausten ja tapaoikeuden kokonaisuutta (aineellinen valtiosääntö). Perustuslakia säättävä valta (pouvoir constituant) tarkoittaa toimivaltaa säätää muodolliseen valtiosääntöön kuuluvia oikeusnormeja.

Nimike perustuslaki on tyypillinen saksalais-pohjoismaiselle kulttuuripiirille (Jyränki 2000, 40) Yleisemmän käytännön mukaan latinan *constitutio*-sanasta johdettua termiä käytetään tarkoittamaan niin perustuslakia kuin valtiosääntöä. Saksassa on *Grundgesetz* sekä sen kanssa samansisältöisinä *Verfassung* ja *Konstitution*, Itävallassa ja Sveitsissä *Bundesverfassung*, Ranskassa *Constitution*. Suomalainen ymmärtää parhaiten termien luonteen, jos ne kaikki käännetään perustuslaiksi. EU-keskustelussa näitä perustavanlaatuisia termejä käytetään usein epämääräisesti.

Perusoikeudet voidaan määritellä perustuslaissa turvatuiksi yksilön oikeuksiksi. Ne ovat sisällöltään yksilön kannalta erityisen tärkeitä, perustavanlaatuisia. Perusoikeudet ovat pysyviä, ja niihin voidaan rajoitetusti puuttua vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perusoikeudet ryhmitetään hieman eri tavoin eri maissa: vapausoikeuksiin ja oikeusturvaan, tasa-arvoon, osallistumisoikeuksiin sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin (TSS) oikeuksiin.

Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan niitä perusoikeuksia, jotka on turvattu jokaiselle ihmiskunnan jäsenelle yhtäläisesti yleismaailmallisissa tai alueellisissa ihmisoikeussopimuksissa. Ihmisoikeuksilla ja varsinkin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksella on ollut huomattavan ohjaava ja tukeva merkitys perusoikeuksia uudistettaessa Suomessa.

Euroopan parlamentin puhemies sekä neuvoston ja komission puheenjohtajat allekirjoittivat edustamiensa toimielinten puolesta 7.12.2000 Euroopan unionin *perusoikeuskirjan*. Se on juhlallinen poliittinen julistus eikä vielä sido muodollisesti, joskin siihen on jo alettu päätöksissä viitata. Perusoikeuskirjan liittäminen sellaisenaan perussopimukseen nostaa lukuisia vaikeita oikeudellisia ongelmia. Ongelmallisimmin on perusoikeuskirjan sisältämien ja Suomen Perustuslain sisältämien perusoikeuksien välinen suhde. Suomen taholta on esitetty, että EY liittyisi Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Federalismilla on pitkään ollut voimakas vaikutus Euroopassa. Sen mukaan yhteisöt rakentuvat osiensa koordinaatioon eikä hierarki-

aan. Federalismi tuo esille vertikaalisen vallanjaon horisontaalisen lisäksi. Liittovaltion ja osavaltion välisessä suhteessa kumpikaan ei periaatteessa ole toiselle alisteinen. Vallanjaossa seurataan toissijaisuusperiaatetta. Yhtenäisyys ja monimuotoisuus tasapainoitetaan keskenään. Ensimmäisen konkreettisen menestyksen federalismi saavutti Yhdysvalloissa, joka liittovaltiona on ollut esikuvana monille muillekin liittovaltioille.

Ideologisesti federalisti kannattaa useimmiten liittovaltion muodostamista, federaatiota; federalismia voidaan tosin toteuttaa muullakin tavoin kuin valtion muodossa. Liittovaltiossa valtiovaltaa käytetään niin koko liittovaltiossa kuin sen osavaltioissa. Funktionaalisesti valtiolliset tehtävät on jaettu sillä tavoin liittovaltion ja osavaltion välillä, että kumpikin tekee vastuullisesti päätöksensä omalla toimialallaan.

Sosiologi kiinnittää huomion etnisiin, uskonnollisiin, taloudellisiin ym. rakenteisiin. Sosiaalifilosofia kiinnostavat subsidiariteetti ja desentralisaatio. Eurooppalaisen federalismin keskeisenä teemana on ollut ikuisen rauhan tavoite (Sully, Rousseau, Kant, Churchill, Monnet). Toisen maailmansodan aikana läntisissä vastarintaliikkeissä alettiin kansallisvaltioon liittyvää voimapolitiikkaa sekä ideologista monopolia pitää pahimpana esteenä uuden Euroopan synnylle (Föderalismus 1998, 186-188). Tästä oli päästävä irti federalismilla, ihmisoikeuksilla sekä suojelemalla kansallisia vähemmistöjä. Keskusta/periferia ongelma havaittiin. Oksitaania, Plaid Cymru Walesissa ja saamelaiset tulivat keskustelun piiriin.

Tietoisena vastakohtana de Gaullen julistamalle isänmaiden Euroopalle on alettu puhua *alueiden, regionien*, Euroopasta, Molemmat termit ovat ehkä liiankin ylimalkaisia. Euroopassa ovat suurimpia alueita Välimeren ja Itämeren alueet.

John Hopkins (2000, 18) pitää EU:n vertikaalisia rakenteita käsittelevässä teoksessaan koko valtakunnan ja paikallishallinnon välistä julkishallinnon yksikköä (the intermediate level of autonomous government) regionina. Sillä ei ole kansainvälistä suvereniteettia, mutta kylläkin mahdollisuus luoda omaa politiikkaa, esimerkiksi talous- ja sosiaalipolitiikkaa, se ei ole pelkkä hallintoyksikkö. Hän jakaa tarkoitamansa yksiköt Rankassa jonkinlaista omaa hallitustoimintaa harjoittaviin (*région*) ja vain hallintoa harjoittaviin (*préfet*) sekä saa vastaavasti paikallistason yksiköiksi *département* ja *commune* sekä toisaalta

arrondissement. Saksassa regioneja ovat Länder, paikallistasoa Kreis, Gemeinde, Bezirk. Erottelu koskee poliittista jakoa, maantieteellinen jako voi olla jossain määrin erilainen.

EU:ssa tunnetaan ja tunnustetaan alueet. Niitä voi olla liittovaltiossa, yhtenäisvaltiossa sekä osana useampaa valtiota. Unionin menoista suurin osa käytetään alue- ja maatalouspolitiikkaan. Alueiden komitea kuuluu EY:n toimielimiin.

EU:n laajetessa on eri yksiköiden työnjaosta ja toimivallasta alettu keskustella. Katolisen kirkon moderniin sosiaalioppiin kuuluu *subsidiariteetti*, *toissijaisuus*, jonka paavi Pius XI julisti (Quadragesimo Anno 1931). Sopivimpia instituutioita huolehtimaan tietyistä sosiaalisista tehtävistä ovat lähinnä sijaitsevat instituutiot. Maastrichtissa subsidiariteetti otettiin EY:n perussopimuksen tekstiin (3b art.): ”Aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toissijaisuusperiaatteen mukaisesti toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla” (tarkemmin Koivumaa 1999, 44-46).

EU:ssa on hyväksytty *joustavuus*, joustava yhdentyminen eli joidenkin jäsenvaltioiden mahdollisuus syventää yhteistyötä järjestön sisällä kaikkien jäsenvaltioiden olematta mukana. Esimerkkejä ovat EMU, Schengenin sopimus ja yhtenäisasiakirja vuodelta 1986. Ranska on nähnyt joustavuudessa mahdollisuuden muodostaa ydin, etujoukko, *avant garde*, Saksa mahdollisuuden saada vauhtia epäilijöihin ja Iso-Britannia keinon pysyä ulkopuolella. Amsterdamissa muutetun unionisopimuksen 40. artiklan perusteella niille jäsenvaltioille, jotka aikovat toteuttaa keskenään tiiviimpää yhteistyötä, voidaan myöntää oikeus käyttää perussopimuksessa määrättyjä toimielimiä, menettelyjä ja järjestelyjä tietyin edellytyksin. Nizzan sopimus laajensi mahdollisuuksia eritahtiseen integraatioon. Joustavuuden ja määräenemmistö päätösten katsotaan takaavan unionin toimintakyvyn.

Jos yhteisön päätöksellä voidaan voittaa sen jäsenen vastustus ja yhteisön päätökset vaikuttavat suoraan jäsenen oikeusjärjestykseen, kyseessä on ylikansallinen, *supranational* (Bromley 2001) Osa suvereeniteetista on luovutettu ylikansallisen yhteisön käyttöön. Integraatio-skaalan toisessa päässä on hallitustenvälinen, *intergovernmental* yhteistyö. Päätöksenteko EU:ssa on uusi ylikansallisen päätöksenteon muo-

to, missä ylikansallinen, kansallinen ja regionaalinen hallitus- ja hallintotaso toimivat jatkuvassa vuorovaikutuksessa.

Yhteisömetodi on uusfunktionaalisen tutkimuksen käsitteitä. Sillä tarkoitetaan päätöksentekoa EU:n ykköspilarissa. Tehtävänä on hakea käytännöllisiä ratkaisuja sellaisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin, joita on vaikea ratkaista yhtenäisvaltioiden sisällä. Komission aloiteoikeus ja määräenemmistöpäätökset ministerineuvostossa ovat yhteisömetodin perusta. Yhä useampi asiaryhmä liitetään yhteisöpäätöksen piiriin EU:ssa.

Millä vauhdilla kohti liittovaltiota?

Winston Churchill ja Robert Schuman esittivät viisi- kuusikymmentä vuotta sitten näkemyksen Euroopan liittovaltiosta, mikä turvaisi rauhahan maanosassamme. Euroopan integroitumisen merkittävän henkisen pohjustajan Jean Monnetin mielestä yhdistymisessä voitiin menettellä varovasti, askel askeleelta, ilman sovittua lopputavoitetta. Yhdentyminen yhdellä sektorilla johtaa näet kokonaisuutensa vuoksi paineisiin yhdentyä yhteiskunnan muilla sektoreilla. Tämä niin sanottu Monnetin metodi on osoittautunut kaukonäköiseksi. 1980-luvun puolivälistä lähtien EU on jatkuvasti laajentanut ja syventänyt toimivaltaansa. Sitä on verrattu pyöräilijään, jonka täytyy pitää vauhtia pysyäkseen pystyssä. Hallitusten välisissä konferensseissa on aina vain vahvistettu EU:n liittovaltioluonnetta.

Onko EU:N federalismilla lopputavoite, finalité politique? Voisiko se olla mikään muu kuin liittovaltio, federaatio? Miten pitkälle parhaillaan käytävä keskustelu ja EU:n perussopimuksista tehtävät päätökset vievät kohti liittovaltiota? Onko alati jatkuvasta liikkeestä tullut eurooppalainen pakkomielle niin kuin Saksan liittopresidentti Johannes Rau on prosessia kuvannut?

Monet poliitikot puhuisivat ja toimisivat liittovaltion puolesta avoimemmin, ellei heitä pidättelisi tietoisuus siitä, että äänestäjillä on omia epäilyjä. Vailla julkilausuttua selkeää tavoitetta poliitikkojen puheenvuorot ja ehdotukset voivat käpertyä yksittäistapaukselliseksi muutos- ja parannusehdotuksiksi, joiden merkitystä muuna kuin teknisluontoisena parannuksena on vaikea tavoittaa. Pisimmälle ja selvimmän ideoita kehittää Saksan ulkoministeri Joschka Fischer puhees-

saan 12.5.2000 (teksti Samankeskisten kehien Eurooppa 2000, 129-143).

Fischer kertoo EU:n ulkoministerien käyneen Azoreilla Euroopan yhdentymisen lopullisesta päämäärästä perusteellisen ja rakentavan keskustelun. Fischerin mielestä Eurooppa voi mennä vain eteenpäin, saattaa yhdentyminen loppuun. On siirryttävä valtioliitosta täydelleen parlamentaariseen liittovaltioon, hyväksyttävä perustuslaki sekä muodostettava todellinen Euroopan parlamentti ja Euroopan hallitus.

Euroopan kulttuurisessa ja historiallisessa ympäristössä liittovaltio ei voi kahmia kaikkea suvereniteettia, vaan se on jaettava liittovaltion ja kansallisvaltioiden kesken. Euroopan parlamentin tulee edustaa kansallisvaltioiden Eurooppaa ja kansalaisten Eurooppaa. Siinä on siksi oltava kaksi kamaria. Toiseen kuuluisivat kansallisten parlamenttien vaaleilla valitut edustajat, toinen vastaisi Yhdysvaltojen senaattia tai Saksan liittoneuvostoa. Euroopan hallitus voitaisiin muodostaa Eurooppa-neuvostosta tai jäsenvaltioiden hallitusten edustajista taikka komissiosta, jonka puheenjohtaja valittaisiin suoralla vaalilla.

Perustuslakisopimuksessa (Verfassungsvertrag) määriteltäisiin selkeä toimivallanjako liittovaltion ja kansallis- eli osavaltioiden välillä. Vain välttämätön osa suvereniteetista ja vain eurooppalaisella tasolla välttämättä hoidettavat asiat kuuluisivat liittovaltiolle. Kansallisvaltiot eivät katoaisi, niillä olisi vahvempi rooli kuin osavaltioilla Saksassa. Demokratiaongelma ratkeaisi, koska liittovaltio saisi legitimitettinsä osavaltioiden kansalaisilta.

Ellei tämä ehdotelma onnistuisi, liittovaltioon voitaisiin päästä myös toista kautta. Lähempää yhteistyötä haluavat avant garde valtiot perustaisivat gravitaatiokeskuksen ja sopisivat liittovaltion perustuslain ytimestä toimien kuitenkin EU:n sisällä.

Saksassa on tehty muitakin ehdotuksia, ja Ranskan poliittiset johtajat ovat valmistelleet omansa. Pääministeri Tony Blair osoittaa kielellistä lahjakkuutta esittäessään, että EU:sta kehitettäisiin maailmanvalta (power in the world), muttei valtiota (superstate). Euroopan parlamenttikin on piristynyt ja esittää että unionille kirjoitetaan perustuslaki.

Syntykö ehkä ensiksi kovan ytimen Eurooppa, joka integroituu muita tiiviimmin juuri ulko- ja puolustuspolitiikassa? Valéry Giscard d'Estaing ja Helmut Schmidt näkevät laajentuvan Euroopan voivan kehittyä kolmea erilaista linjaa noudattaen:

- 1) Laajentunut unioni organisoituu yhteiseksi eurooppalaiseksi tilaksi. Tämä käsittelee talouteen ja vapaakauppaan liittyviä asioita sekä niihin liittyen toteuttaa korkeintaan nykyisen tasoista poliittista yhdentymistä
- 2) Euroopan puolustusyhteisön muodostavat ne valtiot, joilla on merkittävä sotilaallinen suorituskyky
- 3) Yhdentymisen ytimessä ovat lähinnä perustajavaltiot, jotka muodostavat keskinäistä yhteistyötään varten omat toimielimet nykyisten instituutioiden puitteisiin (teksti Samankeskisten kehien Eurooppa 2000, 120-128).

Tulevaisuuskonventti pursuaa ajatuksia ja aloitteita ja antaa jo ensi vuoden puolivälissä mietintönsä, minkä takia en pidä tarpeellisena ryhtyä enempiä selostamaan viime vuosina tehtyjä ehdotuksia ja aloitteita.

Euroopan unionia koskevassa keskustelussa liittovaltion kannattajilla on selkeä poliittinen tavoite. Muiden kannanotot huojuvat, ja joissakin tapauksissa yhdistellään keskenään ristiriitaisilta tuntuvia aineksia. Keskustelijat ovat valmiita ehdottamaan monia rakenteellisia muutoksia, mutta eivät useinkaan jaksu yleisellä tavalla pohtia, mitä uusia toimialoja kaikkiaan otettaisiin EU:n toimivaltaan tai miten pitkälle integraatiossa oikein uskaltauduttaisiin.

EU:n perussopimuksissa on monia lausumia, jotka ohjaavat edelleen Monnet-metodin käyttämiseen. Euroopan unioni merkitsee uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia (unionisopimuksen A art.). Amsterdamissa muutettiin unionisopimuksen johdanto-osan kymmenes kappale seuraavaksi. Osapuolet ”ovat päättäneet toteuttaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, mukaan lukien asteittain määriteltävä yhteinen puolustuspolitiikka, joka saattaa johtaa yhteiseen puolustukseen”.

Esko Antola (2000, 35-45) on löytänyt kolme vaihtoehtoa liittovaltiollistumiselle. Yksinkertaisin tapa olisi toteuttaa liittovaltio hallitustenvälisin neuvotteluin. Liittovaltio syntyisi uudistamalla perus-

sopimukset liittovaltion perustuslaiksi. Tämä ratifioitaisiin kansallisesti, mihin useissa EU:n jäsenvaltioissa tarvitaan kansanäänestys. Antola katsoo että perustuslaki voisi tulla voimaan, jos esimerkiksi vähintään puolet unionin jäsenvaltioista edustaen kahta kolmattaosaa väestöstä sen ratifioisi. Suomen ja varmaan monen muunkin valtion osalta on selvää, että suvereniteetin, itsenäisyyden menettäminen joidenkin ulkopuolisten valtioiden menettelyn perusteella ilman valtion oman perustuslain mukaisesti annettua omaa suostumusta ei voi tulla kysymykseen liittovaltiota perustettaessa.

Perustuslakia säätävän konferenssin strategia voidaan lainata yhtenäisvaltioista. Perustuslain tulee olla suoraan kansalaisten hyväksymä, jos se on sopimus kansalaisten eikä valtioiden välillä. Aika paljon nykyistä tulevaisuuskonventtia vastaava foorumi laatisi perustuslain luonnoksen, mikä hyväksyttäisiin unionin laajuisessa kansanäänestyksessä.

Kovan ytimen, pioneeriryhmän strategia on jo tullut esille kuvattaessa Fischerin ehdotusta. Presidentti Chirac on myös ehdottanut kehitystä pioneerimallin avulla.

Eri strategioiden lähempi tarkastelu osoittaa, miten monia ongelmia ja vaikeuksia kasaantuu, jos liittovaltioon halutaan edetä avoimesti. Liittovaltiota ei kuitenkaan voida perustaa muulla tavalla. Nähtävästi olisi nykyvaiheessa helpointa siirtyä kohti liittovaltiota nykyiseen tapaan liukumalla, pienten askelten kautta. Ensisijaisesti olisi kai valmistauduttava EU:n muokkautumiseen edelleen Antolan sanoin liittovaltion filosofialla toimivaksi valtioliitoksi.

Jonkin yhteisön toimintoja ja rakennetta suunniteltaessa ja arvioidessa joudutaan aina miettimään, mihin oikeudelliseen kategoriaan se kuuluu. Millaiset rakenteet ja toiminnot ovat kullekin kategorialle ominaisia? Lukemattomat tutkijat ovat verranneet EU:ta lähimpään vertailukohteeseen ja kehityssuuntaan, liittovaltioon.

Liittovaltion ensisijainen ja ainakin tähän mennessä pettämätön tunnusmerkki on oikeudellisesti oma perustuslaki, millä jäseniksi liittyvät valtiot luovuttavat suvereniteettinsa ja siihen kuuluvan oikeuden julkisen vallan käyttöön liittovaltiolle. Jokaisella muodollisesti organisoituneella yhteisöllä tulee olla sääntönsä, ja liittovaltion säännöt sisältyvät perustuslakiin. Sääntöjä voidaan nimittää perussäännöiksi, perussopimukseksi jne., mutta tietenkin olisi selvintä antaa niille sama

nimi kuin tähän saakka liittovaltioissa: perustuslaki eri kielillä jos liittovaltion perustamista tavoitellaan. EU:n perussopimuksiin sisältyvät jo lähes kaikki perustuslain ainekset eli yhteisön politiikan ala ja tavoitteet, normityypit, toimielinten osallistuminen päätöksentekoprosessiin sekä niiden sisäiset järjestyssäännöt.

Monesti on liittovaltio-valtioliitto käsitteiden puitteissa käytävää keskustelua pidetty liian yksinkertaisena, varsinkin jos sitä verrataan politiikan tutkijoiden kehittämiin lukuisiin teorioihin. Suuren kansainvälisen yhteisön on kuitenkin sekä sisäisen järjestyksen että ulkosuhteiden hoidon vuoksi sovittauduttava joihinkin oikeudellisiin muotoihin, joiden avulla voidaan vahvistaa oikeuksia ja velvollisuuksia.

EU:ssa ongelmana on se, että se ottaa käytäntöön monia demokraattiseen liittovaltioon kuuluvia organisatorisia tai toiminnallisia ratkaisuja olematta kuitenkaan liittovaltio. Tästä aiheutuu väistämättä ongelmia ja sekaannusta. Esimerkiksi EU:n perussopimusten mukainen rakenne on siksi heterogeeninen, että niiden pohjalta unionia ei pidetä edes oikeushenkilönä. Ja miksei EY:ä, joka sentään on oikeushenkilö Amsterdamin sopimuksen 281 artiklan perusteella sekä käytäytyy esimerkiksi ulkosuhteiden hoitamisessa valtion tavoin, pidetä valtiona saatikka liittovaltiona? Luultavasti siksi, että jäsenvaltiot eivät ole luovuttaneet sille kaikkea suvereniteettiaan.

Monia muitakin esimerkkejä on löydettävissä. EU myöntää jokaiselle jäsenvaltionsa kansalaiselle unionikansalaisuuden. Se täydentää, mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta niin kuin liittovaltiossa tapahtuisi. Unionikansalaiset valitsevat suoraan Euroopan parlamentin, jonka lainsäädäntövalta ja budjettivalta on olennaisesti vähäisempi kuin liittovaltiossa. Komissio ei ole parlamentille selkeässä parlamentaarisisessa vastuussa niin kuin eurooppalaisissa liittovaltioissa.

Yksityiskohtiin enempiä menemättä näyttää siltä, että EU:ssa on lukuisia valtiolle ja myös liittovaltiolle ominaisia osia, jotka kuitenkin monissa tapauksissa eivät täytä demokraattiselle liittovaltiolle Euroopassa asetettuja standardeja.

EU:n oikeudellisen luonteen selvittämiseksi on nähty paljon vaivaa. Vaikeutena on mm. se, että valtioliittoja ei ole tutkittu intensiivisesti, koska on arveltu niiden kuuluvan historiaan. Clive Archer (2001, 42) lähtee siitä, että EU ei ole tavallinen kansainvälinen järjes-

tö (IGO), koska se on organisoitunut olennaisesti pitemmälle ja on myös monimutkaisempi kuin mikään muu kansainvälinen organisaatio YK:kin mukaan lukien. Liittovaltio EU ei voi olla, koska liittovaltio on selkeät oikeudelliset tunnusmerkit omaava oikeudellinen kategoria, jonka olennaisia tunnusmerkkejä EU ei täytä. Oikeudellisesti tarkasteltuna EU jää valtioliiton ja liittovaltion väliin, se täyttää ainakin valtioliiton tunnukset (Raunio 2002, 141; Antola 2000, 13).

Tavallisesti myös sanotaan, että EU on sui generis, omalaatuisensa. Joakim Nergelius (1998, 224-236) huomauttaa kuitenkin perustellusti, että tähän ei voida tyytyä, että sui generis-luonnehdinta ei anna johtoa tulevaisuuteen. Hänen mukaansa tarvittaisiin tätä tapausta varten konstitutionaalista teoriaa, joka ei koske valtiota eikä ole tarkoitettukaan valtiota varten. Tässä onkin haaste poliittiselle teorialle ja valtiosääntöjuridiikalle, joille traditionaalinen valtio suvereenisuusopin mukaisena on ollut analyysin kulmakivi. Jos EU malttaisi pysyä hetken paikallaan, luopuisi ameebamaisuudestaan, niin sitä varten kannattaisi ryhtyä kehittelemään aivan omaa julkisen oikeuden kategoriaa, *unionia*.

Liittovaltiokehitystä on luonnollisesti tarkkailtava siltä kannalta – ja ehkä korostetusti – onko unionissa edellytyksiä liittovaltioksi. EU:n kaikki jäsenet ovat valtioita, ja niiden yhteenliittymällä on yleiset edellytykset muuttua valtioksi ja liittovaltioksi erästä edellytystä lukuun ottamatta. EU:ssa ei kuitenkaan ole kansaa, vaan lukuisia kansoja. Kansoilla on omat kielensä, tapansa, kulttuurinsa, historiansa, vähemmistönsä. Synnyttäisikö näiden ainesten yhdistäminen liittovaltion edellyttämään yhteistyöhön ja järjestykseen ajan mittaan sellaisia paineita, että liittovaltio ei sitä kestäisi? Miten kävi Jugoslaviassa?

Demokraattisen liittovaltion rakenteiden kannalta arvioiden EU:ssa on vielä paljon puutteita. Unionilta puuttuu muodollinen perustuslaki. Sillä on monia symboleja, mutta ei presidenttiä vastaavaa valtion päämiestä, ei täysivaltaista parlamenttia eikä parlamentaarisesti vastuunalaista hallitusta. Sen budjetti ei vastaa suuruudeltaan eikä käsittelyltään lähimainkaan jäsenvaltioiden budjetteja. Sillä on oma raha ja keskuspankki, mutta kolme jäsenvaltiota ei kuulu Emuun.

Vallanjaon kannalta katsoen EY:llä on laajaa norminantovaltaa, joka sitoo jäsenvaltioita ja niiden kansalaisia. EY:ä onkin pidetty sellaisena yhteisönä, joka sitoo jäsentensä toimintaa normeillaan. EY:n oikeus muodostaa erillisen autonomisen oikeusjärjestelmän, joka on

sisällöllisesti osittain päällekkäinen jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien kanssa, mutta niistä irrallinen (Matti 2002, 169). Eurooppaoikeuden normit on kirjoitettu väljästi ja edellytetään, että niitä tulkitaan tavoitteellisesti. Normien korkea abstraktisuus antaa tuomioistuimille melkoisesti harkintavaltaa.

EU:lla on hallintokoneisto vain valmistelemista ja valvontaa varten, mutta se ei riitä toteuttamiseen eikä täytäntöönpanoon. Suomen hallintoviranomaisten tulee huolehtia EU:n säädösten ja päätösten toimeenpanosta Suomessa. Länsi-Euroopan integraatio on luonteeltaan hallinnollista ja toteutuksessaan kansallista.

Tuomiovallan käytössä EU muistuttaa liittovaltiota. EY-tuomioistuimien on antanut vahvan ja välttämättömän tukensa Eurooppaoikeuden syntymiselle (Weiler 1999, 9-25). Tuomioistuimen tulkintamenetelmät ovat sekoitus eri oikeusjärjestyksille tyypillisiä menetelmiä. Pohjoismaissa on totuttu lakitekstin sananmukaisempaan tulkintaan, minkä takia Eurooppaoikeuden tulkinta EY-tuomioistuimessa voi toisinaan tuntua hankalalta.

EY-tuomioistuin on antanut ilman perussopimuksissa olevaa valtuutusta lukuisia ratkaisuja asioista, joista päättäminen valtiossa kuuluu yleensä lainsäätäjälle. EY-tuomioistuimen päätösten mukaan selkeillä ja tarkoilla Eurooppaoikeuden normeilla on välitön oikeusvaikutus jäsenvaltioihin ja niiden kansalaisiin. Soveltamistilanteessa EY:n normin kanssa ristiriidassa oleva kansallinen normi syrjäytyy. Kansallisen perustuslain kanssa ristiriidassa olevan Eurooppaoikeuden normin etusija ei kuitenkaan ole käytännössä ongelmaton (Hidén 1997, 672). Voimakkaan teleologisella tulkinnalla on päädytty siihen, että EY:llä on toimivaltaa silloin kun toiminta on välttämätön yhteisön tavoitteiden toteuttamiseksi. EY-tuomioistuin vahvistaa itsenäisen oikeusjärjestyksen ilman suoraan unionikansalaisilta tai heidän edustajiltaan saatua valtuutusta. Tulkinnoillaan tuomioistuin on omaksunut poliittisen ohjaajan roolin. Tällä menettelyllä se on ylläpitänyt unionia heikkoina hetkinä.

EY:n perustamissopimus sisältää Amsterdamin jäljiltä (3 art.) aakkosten u-kirjaimen saakka ulottuvan luettelon niistä politiikan sektoreista, joilla EY:llä on yhteinen politiikka taikka joilla se yhteensovittaa, lähentää, kehittää, edistää, rohkaisee, myötävaikuttaa tai suorittaa toimenpiteitä. EU:n ja jäsenmaiden välistä vallanjakoa selvittelyssä löytyy politiikkasektoreita, joilla unionin toimivalta on ensisi-

jainen, tai sekä EU:lla että jäsenvaltioilla on toimivaltaa, taikka jäsenvaltioilla on yksinomainen toimivalta. Päätösmenettelyjä on parikymmentä (tarkemmin Päätöksenteko 1999). Tässä on alan asiantuntijoillekin tietämistä, unionikansalaisen on hyvin vaikeaa päästä konkreettisesti perille jonkin asian käsittelystä EU:ssa. Nizzan tulevaisuusjuulistuksessa toivotaankin perussopimusten yksinkertaistamista niiden selkeyttämiseksi ja niiden tekemiseksi helpommin ymmärrettäväksi.

Nizzan huippukokouksessa vuonna 2000 annettiin puheenjohtajavaltiolle tehtäväksi valmistella vuoden 2004 hallituksenvälistä konferenssia, joka valmistelisi EU:lle uuden perussopimuksen. Keskustelun aiheita olisivat EU:n ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako toissijaisuusperiaatteen mukaisesti tarkennettuna; perusoikeuskirjan oikeudellinen status; perussopimusten yksinkertaistaminen; sekä kansallisten kansanedustuslaitosten asema. Muitakin aihepiirejä voidaan ottaa käsiteltäväksi. Viedäänkö tämän prosessin aikana EU:a liittovaltion suuntaan?

Jokaiselle, joka on ollut mukana valmistelemassa kansallista perustuslakia ja/tai jotakin laajaa kansainvälistä sopimusta on selvää, että täysin uuden perussopimuksen kirjoittamiseen uudelta pohjalta vähääkään tyydyttävällä tavalla ei riitä aikaa. Konventin laatiman luonnoksen perussopimukseksi tai perustuslaiksi pitäisi valmistua kesäksi 2003. Vaikka tavoitteeksi asetettaisiin uudistuksesta päättäminen vuoden 2004 loppuun mennessä, asiaan ei ehdittäne paneutua yhtä yksityiskohtaisesti kuin yhtenäisvaltiossa.

Viime vuosikymmeninä on kirjoitettu uudelleen esimerkiksi Ruotsin, Sveitsin ja Suomen perustuslait. Kaikkien näiden valmistelu-prosessi kesti parikymmentä vuotta. EU:n perussopimuksia uudelleen kirjoitettaessa säännellään paljon monimutkaisempia asioita sekä henkilöiden/valtioiden suhteita kuin yhtenäisvaltiossa. Lisäksi päättäjiä on enemmän ja riittävän yksimielisyyden saavuttaminen vaikeampaa.

Voidaan tietenkin uumoilla, että EU-politiikot tyytyvät vain vähäisiin muutoksiin tai yrittävät painaa laajatkin muutokset läpi jättäen kansallisille parlamenteille ja kansalaisyhteiskunnille hyvin lyhyen käsittelyajan sekä estämällä konventin raportin muutosehdotusten ja vaihtoehtoisten mallien esittelyn tai ainakin käsittelyn. Jos yritetään vain jonkinlaista määräaikaishuoltoa niin kuin Suomessa perustuslakiuudistuksessa joudutaan huomaamaan, että sopimukset ovat kokonai-

suus, jossa pienetkin muutokset aiheuttavat paineita monien muiden kohtien muuttamiseksi.

Hallitus on jo omalta osaltaan aloittanut valmistautumisen EU:n perussopimusten uudistamiseen antamalla syksyllä 2001 eduskunnalle selonteon (VNS 3/2001 vp) Euroopan unionin tulevaisuudesta. Kolme eduskunnan valiokuntaa antoi siitä lausuntonsa. Suuri valiokunta korosti kansalaiskeskustelun ja kansalaisjärjestöjen kuulemisen keskeistä merkitystä valmisteluprosessin kaikissa vaiheissa. Perustuslakivaliokunta ehdotti tilapäisen valiokunnan asettamista konventtityöskentelyn seurantaan ja työskentelyyn vaikuttamista varten. Kun valmistelutyössä joudutaan luultavasti puuttumaan unionin rakenteisiin syvemmin kuin Amsterdamissa tai Nizzassa, valiokunta olisi nopeasti perustettava.

Selonteon mukaan EU on perusluonteeltaan sekä itsenäisten jäsenvaltioiden että Euroopan kansojen muodostama tiivis liitto, jolla on tietyissä asioissa ylikansallista toimivaltaa. Tällä kohdalla ulkoasiainvaliokunta iski mietinnössään aivan poikkeuksellisen suoraan asian ytimeen. Sen mielestä Suomella on oltava selkeä näkemys siitä, millaista EU:a Suomi haluaa. Selonteko ei sisällä tarpeeksi selkeitä näkemyksiä Suomen linjasta eikä sellaisena sovi pohjaksi tarpeelliseen ja välttämättömään kansalaiskeskusteluun. Selonteon kanta, jonka mukaan jäsenyys EU:ssa ei muuta jäsenvaltioiden asemaa täysivaltaisina ja itsenäisinä valtioina, yksinkertaistaa asioita liaksi ja on osin ristiriidassa muiden selonteon kannanottojen kanssa. – Aivan oikein: jos hallitus pitää tärkeänä EU:n kehittämistä itsenäisten jäsenvaltioiden yhteisönä, mutta samalla myöntyy suvereniteetin jatkuvaan siirtämiseen EU:lle, niin puhe Suomesta itsenäisenä jäsenvaltiona on vuodesta toiseen tyhjempää. Se myös johtaa monia harhaan. Jokainen askel liittovaltion suuntaan olisi Suomessa rekisteröitävä ja käsiteltävä huolella. Halutaanko Suomessa integraatiolle asettaa oikeudelliset rajat?

Toimivallasta selonteossa viitataan EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan epämääräisyyteen: jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa eikä sopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa yksimielisesti aiheelliset säännökset. Tavoitteita toteutetaan käytännössä ilman nimenomaista toimivaltuutta. Perussopimuksessa vahvistettua toimivaltaa laajennetaan

oikeus- ja säädöskäytännöllä. Unionin toimivalta on määritelty usein epämääräisellä, jota hallitsemattomaksi koetulla tavalla.

Selonteossa vaaditaan aiheellisesti, että kullakin unionin politiikka-alalla unionin toimivallan tulisi olla selkeästi ja riittävän täsmällisesti määritelty. Mitenkähän tässä onnistutaan, kun selonteossa ajatukseen yksityiskohtaisen ja tyhjentävän toimivaltaluettelon tekemiseen suhtaudutaan varauksellisesti ja kun EU:n perusluonteeseen kuuluvan dynaamisuuden varmistamiseksi unionin tavoitteet olisi säilytettävä toimivaltaa määrittävinä peruselementteinä?

Yhteisösovimuksen kolmannessa artiklassa on ylimalkainen luettelo yhteisön toimivaltaan kuuluvista asioista, ja sopimuksen eri osista löytyy toimivallan elementtejä. Samantasoista toimivallan määrittelyä kuin esimerkiksi Sveitsin perustuslaissa tai Ahvenanmaan itsehallintolaisissa ei pelkästään ajan puutteen vuoksi kyetä sommittelemaan. EU:n toimivallan tulisi kuitenkin selkeyden ohella olla siinä määrin yksityiskohtaisesti määritelty, ettei yhteisön tavoitteista lähtien päästä muuttamaan yhteisön ja jäsenvaltion välistä tämänhetkistä toimivallan jakoa ainakaan merkittävästi.

Kannattaisiko tarkentaa perussopimukseen sisältyviä toimivaltasäännöksiä sikäli kuin niissä on havaittu ongelmia? On vaikea yhtyä käsitykseen, jonka mukaan jossakin määrin tarkempi toimivaltaluettelo jäykistäisi ja halvaannuttaisi unionin. Lähes kaksi vuosikymmentä EU on yhtä mittaa valmistellut, neuvotellut, sopinut ja ratifioinut perussopimusten muutoksia. Vauhti on paljon kovempi kuin jäsenvaltioiden perustuslakeja muutettaessa. Toimivaltaa ehditään hyvin perussopimuksia muuttamalla laajentaa tai supistaa.

EY:n talouspoliittisia tehtäviä kuvataan perussopimuksessa laaja-alaisin sanonnoin. Niiden toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet antavat unionille tilaisuuden puuttua moniin politiikan alueisiin, jotka vain kaukaisestikin koskevat yhteistä talousaluetta. EY:n talouspoliittista toimivaltaa olisi selvennettävä ja pyrittävä erottamaan se EY:n muista tehtävistä. Toimivaltakysymystä yleensä käsiteltäessä olisi muistettava, että unionin toimivallan on sallittu laajentua ja syventyä 1960-luvulta lähtien ilman selkeää oikeusperustaa perustamissopimuksessa.

Eräänä tulevaisuuskeskustelun aiheena on ainakin välillisesti kysymys EY-tuomioistuimen toimivallasta. Suuren valiokunnan mieles-

tä on syytä arvioida, tulisiko eräät keskeiset tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehittyneet periaatteet kirjata perussopimukseen läpinäkyvyyden, ymmärrettävyyden ja selkeyden lisäämiseksi. Tulisi, koska tuomioistuimen käyttämä niin sanottu progressiivinen tulkinta on jo joutunut ristiriitaan sellaisten kansallisten sääntöjen ja käytäntöjen kanssa, joiden yleensä katsotaan kuuluvan kansallisen suvereniteetin ydinalueisiin (Hailbronner 2001, 99).

EU tuskin tarvitsee enää tuomioistuimen apua sitoakseen harhailevat jäsenensä kansainvälisillä areenoilla tunnetuksi ja tunnustetuksi toimintakelpoiseksi yksiköksi. EU-jäsenyyden vaikutukset ulottuvat maamme tuomioistuin- ja oikeuskulttuuriin pakottaen omaksumaan eurooppalainen tapa hahmottaa oikeudellisia ongelmia ja niiden ratkaisuvaihtoehtoja (Ojanen 2000, 171).

Liittyessämme EU:in hyväksyimme EU:ssa voimassa olleet säädökset, *acquis communautaire*. Onko jatkossakin tyydyttävä siihen, että EY-tuomioistuin tekee sellaisia suomalaisia sitovia ratkaisuja, jotka pohjoismaisessa kansanvallassa kuuluvat lainsäätäjälle? EY:n tuomioistuin olisi asetettava perussopimuksella valtiiovallan jaon mukaiselle paikalleen EU:n kokonaisuudessa rajoittamalla sen toimivalta asiallisesti kiistatta tuomiovallalle kuuluviin tehtäviin. Tärkeimmät tuomioistuimen hyväksymät periaatteet olisi otettava perussopimukseen. Samalla olisi määrättävä eriävien mielipiteiden julkaisemisesta.

Aina vain lisää perusoikeuksia

Tulevaisuuskeskusteluun kuuluu myös perusoikeuskirjan oikeudellisen aseman määrittely. Pohjoismaat suhtautuivat ajatukseen perusoikeuskirjasta nuivasti, koska ne arvelivat sen voivan uhata Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmää ja koska se veisi helposti EU:n perustuslain kirjoittamiseen. Epäilyihin oli aihetta. Perusoikeuskirja on kuitenkin hyväksytty, ja suomalaistenkin aloitteet menestyivät tyydyttävästi. Perusoikeuskirjasta tullaan kuitenkin vielä käymään tiukkaa keskustelua.

Perusoikeudet tuotiin EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä yhteisöoikeuteen primaarinormin asemaan asetettuina yleisinä oikeusperiaatteina. Maastrichtin unionisopimuksen F.2 artiklan mukaan unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia,

sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yleisessä valtosaäntöperinteessä. Tämän johdosta perusoikeuskirjan tultua hyväksytyksi poliittisena julistuksena alettiin puhua, että sitä voidaan alkaa välittömästi soveltaa. Perusoikeuskirjaan on jo vedottu useissa yhteyksissä niin Suomen viranomaisissa kuin EU:n toimielimissä.

Reiner Arnold (2001, 862) katsoo perusoikeuksien tulleen muo-
toilluksi perusoikeuskirjassa sillä tavalla, että niihin voidaan välittömästi tukeutua ja vedota EY:n tuomioistuimissa. Perusoikeuskirja on kodifikaatio. Sillä on oikeuksia selventävä oikeudellinen, kirjoittamattoman oikeuden perusarvoja integroiva sekä kasvattava merkitys. Sisällöllisesti se ei sisällä paljoakaan uutta.

Jokaisen EU:n jäsenvaltion perustuslakiin sisältyvät perusoikeudet. Jäsenvaltiot ovat myös mukana YK:n tärkeissä ihmisoikeussopimuksissa. Jokainen jäsenvaltio osallistuu Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Miksi perusoikeudet on vielä muodollisesti voimaansaatettava neljännessä sopimuksessa? Arnoldin esittämät perustelut eivät riitä.

Unionikansalaisten välinpitämättömyydestä ja vieroksunnasta huolestuneet EU-poliitikot toivovat, että perusoikeuskirja lähentäisi kansalaisia unioniin ja antaisi sille lisää legitimitettä. Tässä ehkä pe-
tytään, koska unionikansalainen joutuu sen kanssa tekemisiin vain melko harvoissa tapauksissa. Perusoikeuskirjan määräykset näet koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia sekä jäsenvaltioita vain silloin kun ne soveltavat unionin oikeutta. Tosin unionin oikeus valtaa jatkuvasti alaa kansalliselta oikeudelta.

EY on lisäksi aina halunnut kilpailla Euroopan neuvoston kanssa Euroopan edustamisesta. Se on ominut neuvoston symboleja. Sen kielenkäytössä Eurooppa on merkinnyt nimenomaan EY-Eurooppaa. Miksi se ei kilpailisi Euroopan neuvoston kanssa myös tämän tärkeimmällä alalla, perus- ja ihmisoikeuksien turvamisessa?

Perusoikeuskirja valmisteltiin kiireessä, perustelutkin jouduttiin jättämään puheenjohtajiston nimiin. Perusoikeuskirja tuo mukanaan oikeudellisia ongelmia. Vaikein ja merkittävin ongelma on perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien ja jäsenmaan perustuslakiin kirjoitet-
tujen perusoikeuksien välinen suhde. EY-tuomioistuin on katsonut, että unionin oikeudella on ehdoton etusija jopa suhteessa jäsenvaltion

perustuslakiin. Varsinkin Saksan ja Italian valtiosääntötuomioistuimet ovat halunneet pidättää itselleen toimivallan tutkia, ovatko EY:n antamat säädökset kansallisten perusoikeuksien mukaisia, ja pysyykö EU:n toiminta perussopimusten rajoissa.

Tuija Brax (2001, 75) katsoo, että poliittisena julistuksena hyväksytty perusoikeuskirja ei voi vesittää Suomen perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia. Tilanne muuttuu, jos perusoikeuskirja vahvistetaan muodollisesti oikeudellisesti sitovaksi ja saa yhteisöoikeuden mukaisen ensisijaisuuden. Tutkijat näyttävät alistuvan siihen, että perussopimuksen osana perusoikeuskirja saisi etusijan ja voisi välittömästi syrjäyttää Suomen perusoikeussäännökset (Saraviita 2002, 470) siitä huolimatta, että Saraviidankin mukaan perusoikeuskirjan säännöstö on selkeästi ja monessa suhteessa Suomen perusoikeusjärjestelmää heikompi.

Niilo Jääskisen mielestä (2001, 104) perusoikeuskirja jättää ratkaisematta unionin oikeuden ja kansallisten perusoikeuksien välisen mahdollisen normikonfliktin tai erään tulkinnan mukaan ratkaisee sen tavalla, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä kansallisten perusoikeuksien kannalta. Ongelmia syntyisi varsinkin sellaisten kansallisten perusoikeuksien kohdalla, jotka eroavat yleissuunnasta jäsenvaltion kansallisen valtiosääntöperinteen johdosta – Irlannissa aborttioikeus ja Suomessa omistusoikeus.

Arnold (2001, 867) huomauttaa, että EY-oikeutta sovellettaessa valtiota sitoisivat yhtä aikaa perusoikeuskirja, Euroopan ihmisoikeussopimus sekä valtion perustuslaki. EY-tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kilpailevat keskenään EU-oikeuden valvonasta. Arnold ehdottaa järkevästi, että seurattaisiin sitä suojaa, joka menee pisimmälle, jolloin vähin perusoikeuden rajoitus voitaisi.

Miksi tällaista keskustelua käydään, vaikka perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaan sen määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka tunnustetaan mm. tietyissä kansainvälisissä yleissopimuksissa, sekä jäsenvaltojen perustuslaeissa, niiden soveltamisalojen mukaisesti? Nähtävästi siksi, että EY-tuomioistuin voisi yrittää antaa soveltamisalalle hyvinkin laajan sisällön ja muodollisesti voimaan saatettu perusoikeuskirja saisi odottamattoman laajan etusijan suhteessa jäsenvaltioiden perusoikeuksiin.

Suuri valiokunta ehdottaakin aiheellisesti ensin selvitettäväksi perusoikeuskirjan mahdolliset vaikutukset jäsenvaltioiden ja unionin väliseen toimivallan jakoon ennen kuin päätetään sen oikeudellisesta sitovuudesta. Perustuslakivaliokunnan (PeVL 25/2001 vp) kannan mukaan Suomen perustuslain mukaisen perusoikeusjärjestelmän tulee oikeudellistamisen jälkeenkin olla yhtä kattava kuin nykyisin.

Perusoikeuskirjaan on otettu lukuisia artikloja, joiden osalta unionilla ei ole omaa toimivaltaa (Scholz 2001, 998). Miten tämä sopii saman asiakirjan 51.2 artiklaan, jonka mukaan perusoikeuskirjalla ei luoda yhteisölle ja unionille uusia toimivaltuuksia tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia tai tehtäviä? Suomi kannattaa perusoikeuskirjaa keinona vahvistaa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaa unionissa. Sen ottamista EU:n uudistettuun perussopimukseen tai perustuslakiin ei kuitenkaan ole syytä kannattaa, jollei edellä selostettuja oikeudellisia ongelmia saada selvitettyksi niin kuin eduskunnan valiokunnat edellyttävät. Perusoikeuskirja olisi ilmeisesti avattava ja korjattava. Ellei tässä onnistuta, perusoikeuskirja voitaisiin vain ottaa perussopimuksen liitteeksi.

Suomi on kahdessa viimeisimmässä HVK:ssa ajanut EY:n liittymistä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen (Meres-Wuori 2001, 451). Nizzassa aloitetta kannatti enemmistö, mutta se jäi hyväksymättä. EY-tuomioistuimien on antanut lausunnon, jonka mukaan EY:llä ei olisi toimivaltaa liittyä ihmisoikeussopimukseen. Lausunnon antamisen jälkeen EU:n perussopimuksia on muutettu, mutta toimivallasta vallitsee edelleen ristiriitaisia näkemyksiä.

Tärkeimpänä perusteena Suomen aloitteessa tuntuu olevan se, että EU:n toimielimet joutuisivat saman valvonnan alaisiksi kuin jäsenvaltiotkin, kun ihmisoikeustuomioistuin voisi käsitellä EU:n päätöksiä. Eurooppa ei jakaantuisi ihmisoikeusvalvonnassa. Euroopan neuvoston aseman vahvistaminen erityisesti ihmisoikeuksiin keskittyvänä eurooppalaisena järjestelmänä on tärkeää. Viimeksi presidentti Tarja Halonen toisti ehdotuksen pohjoismaisessa lakimieskokouksessa elokuussa 2002.

Perusoikeuskirjan valmistelu ja hyväksyminen ovat tuoneet julkisuuteen sellaisia EU:n piirteitä, joiden merkitys on tähän saakka jäänyt kotimaisessa keskustelussa sivummalle. Oikeusjärjestys Suomessa on muodostanut kotimaisen lainsäätäjän hyväksymän normihierar-

kian, johon ulkoa tulevat lisäykset ovat vaatineet eduskunnan hyväksymisen. Kansainväliset ihmis- ja perusoikeussopimukset murtavat kotimaisen lainsäätäjän valtamonopolin, ja Eurooppaoikeus perustaa sen rinnalle kilpailevan normihierarkian.

Maamme oikeusjärjestys ei ainoastaan saa suoraan EU:sta normeja, vaan myös niiden tulkinnassa on alettu seurata meille vierasta, voimakkaan tarkoitushakuista finalistista tulkintatapaa. Eurooppaoikeus on ottanut vaikutteita *common law* -maista siinäkin suhteessa, että EY-tuomioistuimen päätöksillä ei vain tulkita olemassa olevaa oikeutta vaan myös luodaan uutta oikeutta. Tämä oudoksuttaa, koska tuomarioikeus on unionikansalaisen kannalta monessa suhteessa säädännäistä oikeutta epäselvempää.

Kansalaisten on ylivoimaisesti vaikeampaa hakea voimassa olevan oikeuden sisältöä oikeustapauskokoelmista kuin kirjoitetusta laista. Yhdysvaltoihin ja Britanniaan onkin kasvanut ylipalkattu lakimiesten armeija. Tuomarioikeudelta myös puuttuu parlamentin antama hyväksyminen.

Eurooppaoikeuden eli lähinnä EY-oikeuden systemaattisuus on huomattavasti vähäisempi kuin kansallisten oikeusjärjestysten. Thomas Wilhelmsson (1997, 359) kuvaa miten EY-oikeudellinen argumentointi voi vaikuttaa kansallisiin ratkaisuihin kuten vieteriukko: ”Vieteriukko on pilailun väline, jonka vaikutus perustuu ennakoimattomuuteen: ukko ilmestyy ulkonaisesti tavanomaisen laatikon sisältä laatikon avaajan yllätykseksi. Samalla tavoin EY-oikeus saattaa pomppata oikeudellisten silmiemme eteen kuin vieteriukko silloin kun vähiten sitä odotamme. Oikeusjärjestyksen kansallisia laatikoita avatessamme emme koskaan tiedä varmasti, mihin laatikkoihin oikeuden suuri pilailija EY on vieteriukkonsa piilottanut.” Wilhelmsson on oikealla asialla korostaessaan, että EY-oikeus edustaa uutta oikeuden kenttää. Sitä varten kehitettävän oikeusteorian olisi kyettävä vastaamaan muun muassa siihen, mitä vaikutuksia EY-oikeus tuo kansalliseen oikeuteen.

Tulevaisuuskonventin puheenjohtajisto julkisti lokakuun lopussa 2002 ehdotuksen tulevan perustuslain luontoisen perussopimuksen rungoksi. Miltei kaikki Suomessakin huomiota herättäneet kohdat veisivät EU:ta liittovaltion suuntaan: presidentti-instituutio, ellei presidenttiys ole vain seremoniallinen tehtävä; yhteinen puolustuspoli-

tiikka; Euroopan kansojen kongressi; kaksoiskansalaisuus; ja eroamismahdollisuuden kirjaaminen, koska valtioliitosta voi erota ilman lupaa. Nimeä ei mielestäni ole tarpeen muuttaa.

Perussopimus vaiko perustuslaki?

Unionin tulevaisuuskeskustelussa puhutaan yleisesti ja samalla jossakin määrin epäselvästi perussäännöstä, perustuslaillisesta sopimuksesta, kansallisvaltioiden federaatiosta, perustuslaista lainausmerkein jne.²

Jääskinen huomauttaa (2001, 74), että poliittisen yhteisön perusominaisuuksia kuvaavia käsitteitä käytetään yleisesti kahdella yleisyystasolla. Yhteisön rakenteita ja funktioita kuvataan alun perin valtiota koskevilla käsitteillä, jotka analogialla yleistetään myös muunlaisiin yhteisöihin. Historiallisesti käsitteillä on merkitysyhteys modernin kansallisvaltion käsitteeseen. Anglosaksisessa integraatiotutkimuksessa suositaan termejä *polity* ja *governance* termien *State* ja *Government* sijasta, kun kyseessä on hallitseminen funktionaalisessa merkityksessä.

Suomen kielessä valtiosidonnaisuus on vahvaa, viittaavathan valtiosääntö ja liittovaltio suoraan valtioon. EU:n yhteydessä puhutaan valtiosäännöstä, vaikka EU ei ole valtio. Samaten puhutaan perustuslaista, vaikka EY ei lainkaan hyväksy laki-nimisiä säädöksiä. Hallintatermiä on innostuttu käyttämään epämääräisesti. Moottorilehdessä voidaan kyllä kirjoittaa ajovapauden hallintajärjestelmästä, mutta toisinaan hallinta-termi sotkeutuu vallanjaon mukaiseen hallintoon.

Unionin rakentamisessa on siis käytetty valtiosta ja liittovaltiosta tuttuja käsitteitä analogisesti. Suvereniteetti on kaverrettu ontoksi, EU:ssa on parlamentti vaikka se ei vastaa toimivallaltaan parlamenttia jäsenvaltioissa, EU rinnastetaan liittovaltioon vaikka siltä puuttuu liittovaltion oleellisin tunnusmerkki jne. Unionia varten tarvittaisiin uusia termejä, jotka tarkoittaisivat ei-valtiollisia rakenteita ja funktioita.

Kreikkalaisen mytologian mukaan jumalat loivat ja varustivat kaikilla lahjoilla maailman ensimmäisen naisen, Pandoran. Hänet luotiin ja lähetettiin maan päälle rangaistukseksi, koska Prometheus oli varastanut jumalilta tulen. Pandoralle annettiin mukaan saviruukku –

toisessa versiossa puhutaan lippaasta. Prometheuksen veli nai Pandoran ja avasi ruukun. Siitä purkautuivat vaivat ja rasitukset maailmalle, vain toivo jäi jäljelle. Pandoraan ja hänen ruukkuunsa/lippaaseensa viitataan useasti. Ensi alkuun tuntuu siltä, että Nizzassa olisi avattu Pandoran lipas kun avattiin keskustelu perussopimuksesta.

Nizzan tulevaisuusjulistuksen mukaan tarkoituksena on perussopimusten yksinkertaistaminen niiden tekemiseksi helpommin ymmärrettäviksi muuttamatta sisältöä. Uudistusta varten on jo hankittu Firenzen yliopiston Eurooppa-instituutin laatima luonnos perussopimukseksi. Sopimus on jaettu perustuslailliseen osaan ja siihen liittyviin pöytäkirjoihin. Perustuslaillinen osa olisi muutettavissa vain nykyiseen tapaan HVK:ssa, pöytäkirjat helpommin. Instituutin mielestä uudelleen kirjoittaminen olisi mahdollista muuttamatta oikeussisältöä.

Perussopimusten kodifioinnissa on niiden teksti saatettava ajan tasalle, poistettava aines mikä ei kuulu aineelliseen valtiosääntöön sekä lisättävä esimerkiksi oikeuskäytännöllä kehittynyttä aineellista valtiosääntöä.

Valtion pakkovallan rajoittaminen on poliittisen elämän ikuisia ja vaikeita ongelmia. Niitä ideoita, periaatteita ja sääntöjä, joilla yritetään estää mielivalta poliittisessa yhteisössä esimerkiksi luomalla mekanismeja poliittisen vallan valvontaa varten, nimitetään konstitutionalismiksi (Enzell 2002, 2). 1800-luvulla konstitutionalismi piti tärkeänä perustuslain olemassaoloa. Perustuslain syntymistapaa ei pidetty olennaisena, riitti kun se rajoitti ruhtinaan valtaa. Suuren konstitutionalistin Carl J. Friedrichin aikana muisteltiin vielä konstitutionaalisen järjestelmän ja diktatuurin välisiä eroja. Läntisen Euroopan valtioita voitiin kuitenkin jo luonnehtia käsitteellä ”Verfassungsstaat”. Niillä oli oikeudellisesti pätevä ja poliittisesti toimiva valtio ja oikeusjärjestys. Ne olivat oikeusvaltioita, mihin ideologiaan myös EU on sitoutunut. Mielivallan estäminen tuntui taatulta: konstitutionalismi jäi siivuun tutkimusten ja keskustelun valtavrasta.

Euroopan unionia rakennettaessa konstitutionalismi näyttää tulleen jälleen ajankohtaiseksi. J. H. H. Weilerin (1999) merkittävässä teoksessa se on sisällysluettelossa useimmin viitattuja hakusanoja. Kysymys on EU:n irtautumisesta rakenteiltaan kansainvälisen oikeuden perustasta ja uuden valtiosääntöoikeudellisen institutionaalisen muodon hakemisesta. Tämän perustana olisivat constitutional charter ja

konstitutionaaliset periaatteet. Meneillään on perusteiltaan uudentyyp-
pisen oikeudellisen muodon hakeminen, perustuslaillistaminen, con-
stitutionalization.

Euroopassa voidaan jo katsoa olevan kolme valtiosääntötasoa ja -ryhmää: valtion perustuslaki, Euroopan ihmisoikeussopimus ja EY:n primaarioikeus (Arnold 2001, 864) Ylivaltiollisen kehityksen dynamiikka johtaa valtiollisen suvereniteetin jatkuvaan heikkenemiseen sekä toimivallan kasaantumiseen ylivaltiolliselle tasolle: tätä kehitystä on kohtuullistettava esimerkiksi subsidiariteetilla. Ylivaltiollinen järjestelmä rajoittaa valtioiden toimintaa. Valtion perusnormin luonne purkautuu, uudeksi perusnormiksi tulee EU:n perussopimus, EU:n primaarioikeus. Kansallisen perustuslain toiminnallinen sisältö rajoittuu kohta kapealle vielä integroitumattomalle toimialueelle.

Niilo Jääskinen on kuitenkin tarkkana todetessaan, että institu-
tionaalisessa mielessä EU:lla on jo muodollinen ja aineellinen valtiosääntö, perussopimukset täyttävät valtiosäännön tuntomerkistön. EU:n sui generis-rakenne ei kuitenkaan ole ”oikea” konstituutio. EU ei ole valtio eikä sen jäsenten eli oikeudellisesti täysivaltaisten valtioiden välinen järjestys voi olla aidosti konstitutionaalinen.

Aidon konstituution, perustuslain, olemassaolo merkitsisi EU:n muuttumista valtioksi. EU:n perustuslaillistumisella tarkoitetaan sitä, että EU:lle pitäisi syntyä/on syntynyt/on syntymässä sellainen regimi, joka on oikeudelliselta laadultaan valtiosääntöoikeudellinen ja jonka oikeusjärjestys on ylimmän vallan rajoittamisen eli konstitutionalismin mukainen. Eräänä uudistuksen tavoitteena voi ollakin kirjoittaa unionille perustuslaki, mikä voi liittyä pyrkimykseen muuttaa unioni valtioksi. Tässä perustuslaissa kansainvälinen sopimuksentekovalta kuuluisi unionille, mutta sitä voitaisiin delegoida jäsenvaltioille.

Unionin kehitys voidaan siis ymmärtää Jääskisen mukaan

- konstitutionaalisesti, jolloin unionin oikeudelliset rakenteet kehittyvät noudattamaan konstitutionalismin periaatteita unionin muuttumatta liittovaltioksi tai
- siten että EU muuttuu liittovaltioksi, jos sille säädetään perustuslaki, jollainen voi olla vain valtiolla. Näillä vaihtoehdoilla ei välttämättä tarvitse olla kovinkaan merkittäviä eroja. Ainakin ulkoinen identiteetti ja toimivallanjako olisivat sentään erilaisia.

Hallituksen selonteossa ei pohdita EU:n meneillään olevaa perustuslaillistamista, vaan tosi neutraalisti puhutaan EU:n peruskirjasta. Sen tulisi olla selkeä, yksinkertainen ja sitova; siinä tulisi määritellä tavoitteiden, tehtävien ja toimivaltasuhteiden perusteet. Muuttamismenettelyn edellytyksenä on aina oltava jäsenvaltioiden yksimielisyys. EY-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön sisällyttämistä perussopimukseen voidaan arvioida. Oikeuskäytännön lisääminen perussopimukseen lisäisikin unionin oikeuden läpinäkyvyyttä. Lähtökohtana selonteossa näyttää olevan, että ehkäpä koko revohkasta selvittää vähäisin muutoksin, perussopimuksia tarkentamalla ja selventämällä.

Eduskunnan valiokunnissa pidettiin täydellä syyllä epärealistisena ajatusta, että perussopimusten sisältö ei uudelleen kirjoitettaessa asiallisesti muuttuisi. Selkeyttämispyrkimykset saattavat osoittaa, että jäsenvaltiot eivät olekaan yksimielisiä edes nykyisistä määräyksistä. Onko syytä lainkaan pyrkiä perussopimusten uudelleen kirjoittamiseen? Tämän kysymyksen esittäminen on liian myöhäistä.

Keskustelu perussopimuksesta huipentuu usein kiistaan nimikkeistä. Jos Kansainliiton perussäännöstä käytettiin nimikettä covenant ja YK:n perussäännöstä charter, niin miksei jompikumpi näistä soveltu myös EU:n perussopimukselle eli perussäännölle.

Roomalaisen oikeuden mukaan ”falsa demonstratio non nocet” eli väärä nimike ei muuta asian oikeudellista luonnetta. Uusittavan perussopimuksen oikeudellinen luonne määräytyy sisällön eikä nimikkeen mukaisesti.

Kansalaisten Eurooppa – sopisiko Sveitsin malli?

EU:n iskulauseeksi on hyväksytty, ja täydellä syyllä, kansalaisten Eurooppa. EU:ssa pyritään ainakin periaatteessa lähestymään unionikansalaista. Nizzan julistuksessa Euroopan tulevaisuudesta pidettiin tärkeänä, että EU:n demokraattista legitimitettiin ja avoimuutta parannetaan ja seurataan, jotta toimielimet tulisivat lähemmäs unionikansalaisia.

Eurooppalaisen poliittisen ja oikeudellisen kulttuurin viimeaikaisen kehityksen merkittävin saavutus on yksilön, ihmisen, vapautuminen ja autonomia. Kansalaisten tulee alun perin saada luoda oman yhteisönsä perussäännöstö, heille kuuluu pouvoir constituant. Kan-

sansuvereniteetti ei ulotu vain valtioihin, vaan myös niitä monin tavoin korvaavaan Euroopan unioniin. Yksilön ja valtion väliset suhteet ovat saaneet rinnalleen yksilön ja kansainvälisen yhteisön väliset suhteet.

EU:n yhteydessä puhutaan usein demokratiavajeesta. Sillä tarkoitettaneen muun muassa sitä, että EU:n parlamentti on vieläkin heikko eikä EU:n pääasiallisin lainsäätäjä, neuvosto, ole suoraan kansalaisille vastuussa. EU:ssa ei ole koko aluetta kattavia puolueita eikä EU:n laajuista kansalaismielipidettä.

EU voitaisiin demokratisoida antamalla lisää toimivaltaa Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille. EU:ssa olisi mahdollista alkaa noudattaa parlamentarismia ja sille voitaisiin valita presidentti. Joutuu kuitenkin kysymään, voiko valtioiden muodostamassa yhteisössä toteuttaa edustuksellista demokratiaa samalla tavalla kuin valtiossa? Jos EU:ssa pyrittäisiin toteuttamaan demokratiaa yhtä pitkälle ja samalla tavalla kuin kehittyneimmissä liittovaltioissa, niin eikö EU muuttuisi de facto liittovaltioksi? Toisin sanoen: jos haluamme useamman valtion yhteisössä pitkälle kehitettyä demokratiaa, niin eikö EU:n olisi hyväksyttävä liittovaltiomuoto? Toinen mahdollisuus on, että EU kehittäisi sille omana kategoriana, unionina, sopivia edustuksellisen demokratian menettelytapoja.

Joka tapauksessa Maastrichtin sopimuksella otettiin käytäntöön unionin kansalaisuus, mitä vielä Amsterdamin sopimuksella täydennettiin (Rosas 1994, 71-86; Tiilikainen 2001, 488-497). Unionikansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus; unionikansalaisuus on toissijainen.

Vaikka lisäksi monin tavoin käytännössä ja tiedottamalla on pyritty lähentämään EU:a ja unionikansalaisia, tulokset ovat heikkoja. Euroopan parlamentin vuoden 1999 vaaleissa äänestysprosentti putosi 53:een (selityksistä Smith 1999, 109). Suomessa äänestysprosentti oli vain 31, Hollannissa ja Britanniassa se oli tätäkin alempi. Eurobarometrin luvut toukokuulta 2002 unionikansalaisten kiintymisestä unioniin eivät ole lohdullisempia. Esimerkiksi vain 19 sadasta suomalaisesta tunsi olevansa melko tavalla tai erittäin kiintynyt EU:hun. Suomessa EU-jäsenyyteen myönteisesti suhtautuvia (37 prosenttia) oli vuoden 2001 lopulla jonkin verran enemmän kuin sen kielteiseksi kokevia (31 prosenttia). 1990-luvun jälkipuolen käsityksiin verraten kielteisten määrä on lisääntynyt ja myönteisten vähentynyt (EVA 2002, 12).

Millaisessa yhteiskunnassa eurooppalaiset haluavat elää, kysyi ministeri ja Lillen kaupunginjohtaja Martine Aubry keväällä 2002 vaalitaistelun aikana (Uutispäivä Demari 5.3.2002). Hänen mielestään usko ihmiseen erottaa Euroopan muista mantereista, joissa uskotaan enemmän markkinavoimiin tai kohtaloon. Ihmisten välinen luottamus, mikä hallitsee yksityistä ja julkista elämää kokonaisuudessaan, kehityy kuitenkin eri tavoin EU-maissa. Pohjoismaat erottuvat omaksi ryhmäkseen. Ne ovat kaikkein sallivimpia, mutta niissä vallitsee myös suurin kansalaisten välinen luottamus. Luultiin, että ”une culture macdonaldisée” leviäisi nopeasti (Les valeurs, 2002), mutta ainakaan toistaiseksi integraatio ei ole sulattanut maanosamme kansoja yhdeksi suureksi eurokansaksi.

Monet tapahtumat EU:ssa ovat vähentäneet meikäläisten luottamusta unioniin. Useiden huippukokousten päätösten mukaan etusi- ja tulisi uusia virastoja sijoitettaessa antaa valtioille, joilla ei vielä ole EU:n virastoa. Suomi on tällainen maa, mutta jo pari vuotta kestänyt kiista elintarvikeviraston sijoituspaikasta ei ole tuonut virastoa Suomelle. Komission tulkinta vaikeuttaa ja jopa estää pohjoismaisen suuryrityksen kasvamasta eurooppalaiseksi suuryritykseksi. EU:n parlamentti ei kykene millään pääsemään sopuun omien palkkioidensa kohtuullistamisesta. Koneisto puuhastelee lukemattomien pikkuasioiden parissa. Tukien väärinkäytöstä tulee jatkuvasti tietoa.

Kysymys poliittisesta kulttuurista tulee sitä merkittävämmäksi, mitä enemmän EU:lle kertyy julkista valtaa ja mitä enemmän valta keskittyy korkeimmille johtajille. Suomalainen lukee hämmästellessään lehdestään, että Nizzan sopimus syntyi uhkailujen ja riitojen sävyttämien maratonneuvottelujen jälkeen. Kaikki eivät olleet varmoja edes siitä, mitä oli päätetty. Parinkymmenen viime vuoden aikana ministerit ovat eronneet Pohjoismaissa, Suomessakin, suhteellisten vähäisten virheidensä johdosta. Monissa muissa EU-maissa poliittisia johtajia rimpuilee vakavienkin epäilyjen verkossa. Tuskinpa pohjoismaalaisten kannattaa omaa erinomaisuuttaan korostaa, mutta poliittisen kulttuurin erilaisuus EU-maissa eri ilmenemismuotoineen heikentää EU:n kannatusta.

Pääministeri Paavo Lipponen on monissa yhteyksissä kritisoinut sitä vallantäyteyttä ja kotiin päin vetoa, mitä on havaittavissa EU:n suurimpien jäsenten toiminnassa. EU:n suurimpien maiden irtautuminen vakaus- ja kasvusopimuksesta, minkä seuraamiseen ne ovat pie-

nempiä patistelleet, on huono signaali muille jäsenmaille. EU:n veropaketti, jolla olisi saatu myös veroparatiiseina tunnettuihin EU:n jäsenmaihin ja Sveitsiin sijoitetut unionikansalaisten varat lähdeveron alaisiksi, on vaikeuksissa.

EU:n komissio on huolestunut siitä, että unionikansalaiset eivät ymmärrä miten EU toimii ja haluaa korjata tilannetta tehostamalla tiedotusta. Tuskinpa Suomessa vallitsee minkäänlaista syyttäkää Brysseliä -tiedotuskulttuuria. Paraskaan tiedotustoiminta ei vain vakuuta, jos todellisia epäkohtia löytyy, ja EU itse on jollakin tavoin ulkopuoliselle hahmoton kuin ameeba. EU on varsinkin viime vuosina kyennyt kokoamaan itsensä merkittäviin saavutuksiin. Juhlallisten perusviestien – EU on vapauden, vaurauden ja turvallisuuden takaaja ym. – lisäksi tarvitaan konkreettisia kertomuksia niistä toimista, joihin EU on käyttänyt rahaa ryhtynyt unionikansalaisten hyväksi. Medialta taas odotetaan, että toimittajien ammattitaito riittää löytämään ja tulkitsemaan runsaasta materiaalista myös kansalaisille tärkeitä myönteisiä uutisia. Unioni voi lisätä legitimitettiään hyväksymällä unionikansalaisten tarpeet ja toimimalla niiden hyväksi.

Julkisessa keskustelussa erilaisista liittovaltion malleista on viitattu lähinnä Yhdysvaltoihin ja Saksaan. Verrattaessa pohjoismaista valtiokäsitystä angloamerikkalaiseen on muistettava, että jälkimmäisen mukaan valtio on läpi vuosisatojen ollut Leviathan, vanhan testamentin peto. Pohjoismaissa taas valtio on vaikeissa oloissa ollut kansalaisten tuki ja turva, johon he ovat tottuneet luottamaan ja kehittämään siitä hyvinvointivaltion. Tältä kannalta Yhdysvallat ovat paljon kauempana Pohjoismaista kuin Saksa, joka on hyvinvointivaltio, tosin erityyppinen kuin Pohjoismaat. Muun muassa tästä syystä Yhdysvaltojen esimerkki ei ole automaattisesti seurattavissa, vaikka Yhdysvaltojen rakenteellinen malli on monissa liittovaltioissa toiminut esikuvana ja vaikka myös käsitys valtiosta suhteessa kansalaisyhteiskuntaan on Pohjoismaissakin muuttumassa uusliberalistiseen suuntaan.

Sveitsiä on 1900-luvulla pidetty yleisesti demokratian mallimaana, mutta Sveitsin jättäytyttyä sekä YK:n että EU:n ulkopuolelle muissa valtioissa ei ole yhtä innokkaasti kuin aikaisemmin tutustuttu Sveitsin oloihin. Taloudellisesti Sveitsi on edelleen maailman eturivin valtioita. Tuntuu luonnolliselta, että jos kansalaiskeskeistä yhteisömallia haetaan, perehdyttäisiin aivan ensimmäiseksi Sveitsin valtiosääntöön.

Sveitsi on orgaanisesti kasvanut, kansalaisista lähtien kehittynyt yhteisö. Maassa ei asu vain yksi kansa (Volk), vaan monista erilaisista aineksista syntynyt ja poliittisesti toimiva valtiokansa (Staatsvolk, Nation). Demokraattinen prosessi silloittaa neljän virallisen kielen, kanttonien sekä niiden asukkaiden vastakohtia mentaliteetissa, kulttuurissa ja uskonnossa. Sveitsi on toisin sanoen esimerkki valtiosta, jossa on vuosisataisten ponnistelujen jälkeen onnistuttu muodostamaan liittovaltio säilyttämällä kulttuuriset eroavuudet. Sveitsi antaa liittovaltion valtiosääntöön saakka ulottuvilla kansanaloitteilla ja kansanäänestyksillä tai oikeastaan kansanpäätöksillä asukkailleen enemmän vaikutusvaltaa kuin mikään muu valtio (yleisesti Hangartner 2001, Häberle 2001, Häfelin & Haller 2001). Sveitsi on elintasolla ja elämissen laadulla mitaten johtavia valtioita maailmassa, vaikka sillä on vain vähän luonnonvaroja. Kansalaiselle ja yksilölle annettu voimakas poliittinen vaikutusvalta ei ole heikentänyt talouselämää ja yhteiskuntaa, pikemmin päinvastoin.

Sveitsin liittovaltio hoitaa ne asiat, joissa tarvitaan yhtenäistä sääntelyä. Se huolehtii mm. pääasiallisesti ulkopoliitikasta, turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta, tullista, postista, rahalaitoksesta, radiosta ja televisiosta. Kanttoneita on 23, joista kolme on jakautunut kahtia. Jokaisella näistä pikkuvaltioista on oma valtiosäntönsä, parlamenttinsa, hallituksensa ja tuomioistuimensa. Kuntia on noin 3000. Kulttuurinen yhtenäisyys, liittovaltion rooli kansallisena toimijana sekä yhteistoimintafederalismin logiikka vaikuttavat useimmiten vallan keskittämisen hyväksi. Sveitsissä vallankäyttö on kuitenkin säilynyt poikkeuksellisen hajautettuna. Subsidiariteettiperiaate toimii kanttonien hyväksi. Sveitsin liittovaltiorakenteeseen syvemmin menemättä on ilmeistä, että kun EU näyttää liukuvan liittovaltion suuntaan, Sveitsin valtiojärjestyksestä löytyisi elementtejä, joita voitaisiin käyttää vallan liiallisen keskityksen estämiseksi ja unionikansalaisen vaikutusvallan lisäämiseksi EU:ssa. Torsten Almquist (2002, 269) huomauttaa, että Jacques Delorsin federalismivisio oli sveitsiläinen eikä amerikkalainen.

Sitova kansanäänestys ja kansanaloite ovat voimakkaimpia keinoja antaa kansalaiselle todellinen vaikuttamismahdollisuus, koska niiden avulla voidaan ohittaa puoluevalta ja poliittisen eliitin klikkiytyminen. Sitova kansanäänestys on olennainen osa Sveitsin demokratiaa. EU:n piirissä kansanäänestystä on käytetty laajalti valtioiden liityessä unioniin. Britanniassakin, missä parlamentin ylivalta on tärkein

valtiosääntöperiaate, on turvautunut referendumiin. Siellä ja Ruotsissa suunnitellaan referendumeja liittymisestä Emuun.

Viitteessä 1 selostetaan Suomen Perustuslain uutta sääntöä, jonka mukaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä tehdyn poikkeuksen perustuslaista tulee olla rajattu. Jääskinen (2001, 138) katsoo täydellä syyllä, että unionin valtiollinen perustuslaki on saatettavissa voimaan Suomessa vain Perustuslain tekstiä muuttamalla. Se ei näet olisi rajoitettu poikkeus perustuslaista, vaan Suomen Perustuslaki olisi poikkeus unionin perustuslakiin. Tässä yhteydessä olisi käytettävä tavallista perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Jääskinen näyttäisi hyväksyvän sen, että Suomi voisi luopua itsenäisyydestään ja muuttua Euroopan liittovaltion osavaltioksi jos eduskunta hyväksyy asiaa koskevan lain kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eli viiden kuudesosan enemmistöllä annetuista äänistä. Näin menetellen seurattaisiin tiukasti lain sanamuodosta kiinni pitävää valtiosääntöjuridiikkaa. Sitä soveltamalla maahan saatiin valituksi saksalainen kuningas syksyllä 1918. Samaa ajatustapaa seuraten eduskunta hyväksyi vuonna 1994 supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä lain Suomen liittymisestä Euroopan unioniin eli poikkeuslakina luultavasti tärkeimmän Suomessa rauhan aikana hyväksytyyn lain ilman kansalaisten osallistumista. Kansalaiset eivät edes eduskuntavaalissa vaaliurnilla päässeet mukaan viralliseen päätöksentekoprosessiin. Legitimiteetin varmistamiseksi EU-jäsenyydestä jouduttiinkin pitämään perustuslain sallima neuvoo-antava kansanäänestys.

Suomen liittyminen perustuslailla liittovaltioksi taikka perussopimuksella liittovaltion kaltaiseksi muodostuvaan Euroopan unioniin edellyttää tavallisen perustuslainsäätämisyjärjestyksen lisäksi oikeudellisesti tai tosiasiallisesti sitovaksi tunnustettua kansanäänestystä.

Mikäli EU:n toiminta muuten muodostuu niin laajaksi ja syväksi, että valtatasapaino EU:n ja Suomen kesken kallistuu merkittävästi edellisen hyväksi esimerkiksi ulko- ja puolustuspolitiikassakin, olisi tätä koskeva laki käsiteltävä tavallisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä yhdistettynä neuvoo-antavaan kansanäänestykseen. Suvereniteetti kuuluu syvimmiltään kansalle, kansalaisille, eikä valtiollisesta itsenäisyydestä voida luopua tai sitä nykyisestäään olennaisesti vielä kaventaa ilman että kansalaiset ovat mukana päättämässä. Periaatteessa kansan mielipiteestä pitäisi oikeastaan päästä jollain tavoin perille vaaleissa, joita edeltävässä vaalitaistelussa on esitetty puolueiden

kannat, mutta vasta pelkästään tiettyyn kysymykseen keskittyvä kansanäänestys antaa selkeän vastauksen.

Kansanäänestyksen käytön tarve on tullut viime kuukausina esille myös Nato-keskustelussa. Valtiollista kansanäänestystä on Suomessa itsenäisyyden aikana käytetty vain kahdesti, eikä siis ole syytä kantaa huolta sen liiallisesta käytöstä. Poliittisen johdon mielestä kansanäänestyksen käytöstä on kuitenkin ennen aikaista keskustella. Asia tulee ajankohtaiseksi vasta kun aiotaan tehdä jäsenhakemus. Lienee aihetta kerrata keskustelua puoltavia näkökohtia, jotka soveltuvat mutatis mutandis myös EU-keskusteluun.

Kansanäänestystä on alettu voimakkaammin vaatia vasta sen jälkeen kun ministerit ja puolustusvoimien johto ovat itse alkaneet jatkuvasti puhua suhteistamme Natoon. Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko vuonna 2004 voi antaa niin voimakkaan sysäyksen liittymiselle, että asia päätetään hoitaa ennen vuoden 2007 eduskuntavaaleja. Erkki Pennanen (2002) tekeekin artikkelissaan ”Sukkasillaan Natoa kohti” käyttökelpoisen ehdotuksen: hallituksen tulisi lupata kansanäänestys siinä tapauksessa, että Natoon liittyminen tulee ajankohtaiseksi seuraavalla vaalikaudella. Eduskunta on tietenkin toiveissaan päästyään uuden Perustuslain mukaan kiistatta ylimmäksi valtioelimeksi maassamme, mutta valtiovalta kuuluu kansalle. Monet kansanäänestystä kannattavat katsovat, että vasta kansanäänestykseen valmistauduttaessa sen kohteena olevasta asiasta käydään avointa keskustelua ja asia tulee kunnolla selvitettyksi. Juristin ammattiin kuuluu yrittää hahmottaa tilanteita tulevaisuudessa sekä antaa yhteiskunta-keskusteluun ja päättäjille tietoja erilaisista menettelyistä.

Kansanäänestysten puolesta kampanjoiva IRI-järjestö luokittelee Suomen kansanäänestysten takapajulaksi poliittisen eliitin pelkojen takia (HS 16.10.2002; kansanäänestyksen levinneisyydestä Suksi, 1993). Puhuminen kansanäänestyksestä muistuttaa poliittista johtoa siitä, keneltä sen toimivalta on peräisin.

Nykyisen gallupdemokratian aikana tuskin mikään merkittävä puolue tohtii ottaa kantaa jonkin muun kuin mielipidetutkimuksessa selvästi suositun vaihtoehdon puolesta. Eikö silloin olisi asiallisesti sopivinta ja demokraattisintakin myöntyä koko kansaa koskevissa aivan tärkeimmissä kysymyksissä kansanäänestykseen sekä siihen valmistauduttaessa käydä avointa ja analyttistä keskustelua maamme linjasta?

On kysytty, kuka vastaa jos kansanäänestys johtaa onnettomiin tuloksiin. Kansahan tietenkin taakan kantaa päätöksistään – niin kuin useimmiten myös eduskunnan, presidenttien ja ministeristöjen epäonnistuneista ratkaisuista.

Miten lähestyisimme Euroopan unionia?

Suomen toimintaa EU:ssa on yleensä luonnehdittu integraatioystävälliseksi. Sekin on tiedossa, että hallituksemme kannattaa vahvoja pelisääntöjä ja vahvaa komissiota, joka kykenisi huolehtimaan kokonaisedusta, valvomaan sääntöjen toteuttamista ja tarvittaessa käyttämään oikeudellisia voimakeinoja. Pääministeri Paavo Lipposen tunnettu puhe Brügessä (2001) heijastelee hallituksen käsityksiä. Puheseen oli kerätty monia ehdotuksia, jotka olivat osin federalistisia, osin korostivat suuntaa näyttävän Eurooppa-neuvoston merkitystä.

Vaikutusvaltamme Euroopan unionissa on suurempi kuin kokomme edellyttäisi, kertovat unionia tuntevat suomalaiset. Olemme mallioppilas, vahvistetaan asiaa tuntevalta taholta. Tämä on melkoinen saavutus sellaisessa yhteisössä, joka toisaalta etsii tietään ilman ennakkotapauksia ja ohjeita, toisaalta vääntelee ranskalaisen hallintokulttuurin pihdeissä. Unionia ja omaa asemaamme unionissa arvioi-
dessamme joudumme myös lähtemään siitä, että samalla kuin 10-12 uutta jäsentä yritetään sulauttaa joukkoomme globalisaatio ja Yhdysvaltojen vallantäyteys voivat aikaansaada tällä hetkellä arvaamattomia ongelmia. Miten Suomen tulisi suhtautua muuttuvaan unioniin säilyttääkseen vaikutusvaltansa?

Euroopan unionin arkkitehdin Jean Monnetin kerrotaan lausuneen, että jos hän saisi aloittaa alusta, hän aloittaisi kulttuurista. EU:n asialistalle kulttuuri tuli vasta Maastrichtin sopimuksessa. Suomi on tottunut Snellmanin ajoista luottamaan sivistyksen voimaan.

Pahimpana esteenä EU-Euroopan kiinteytymiselle mahdollisesti aikanaan liittovaltioksi on pidetty sitä, että Euroopassa ei ole yhtenäistä kansaa, demos, ei yhtenäistä kulttuuria eikä samaa identiteettiä. Satoja, jopa tuhansia vuosia itsenäisinä eläneitä ja oman rikkaan kulttuurinsa luoneita kansoja ei yksinkertaisesti ole mahdollista yhdistää samalla tavalla kuin siirtolaisten asuttamia pikkuvaltioita Yhdysvalloissa.

Thomas Fleiner (2001, 68) kertoo Sveitsin esimerkin perusteella, miten itsestään tietoiset sivistyksellisesti yhtenäiset yhteisöt eivät suostu sitoutumaan sellaiseen kokonaisuuteen, missä enemmistö voi toiminnassa jatkuvasti ohittaa heidät ja heistä tulee ikuisia häviäjiä. Monikulttuurisessa yhteisössä demokratian tuleekin suuntautua pikemmin konsensuksen luomiseen kuin tehokkaan enemmistön aikaansaamiseen. EU:n jäsenet, ja Suomi muiden mukana, eivät ainakaan tois- taiseksi ole antaneet merkitystä Sveitsissä saadulle kokemukselle.

Erinomaisen arvostelumenestyksen saaneessa kirjassaan ”Democracy in Europe” Oxford-tutkija Larry Siedentop (2000, 32-34) huomauttaa, että Euroopan unionia on rakennettu taloustieteen kielellä, minkä takia unionikansalaisten ja heidän edustajiensa on ollut vaikea seurata ja ymmärtää tapahtumien kulkua. Kuluttajan rooli ylittää kansalaisen roolin. Tuleeko Euroopasta supermarket, teemmekö Eurooppaa vain pankkiireille, konsulteille ja liikkeenjohtajille, kysyy Siedentop kitkerästi ja perustellusti englantilaiselta kannalta katsoen.

Pertti Joenniemi (2002, 182-213) katsoo, että Suomessa on hyväksytty dualistinen rakennelma: kulttuurikansa (Herder) ja valtiokansa (Hegel), missä kansa ja valtio yhtenevät. EU:n puitteissa tapahtuva taloudellis-poliittinen integraatio ei ole kohdannut voimakasta vastarintaa, koska kansallista kulttuuri-identiteettiä ei ole vaarannettu eikä suomalaisten ylivoimaisen enemmistön kannattamaa hyvinvointivaltiota ole suoranaisesti heikennetty.

Yhdentyvässä Euroopassa omaperäinen kulttuuri tukee suomalaista identiteettiä. Suomalaisille olisi luontevaa korostaa sitä, että pluralistisessa länsieurooppalaisessa yhteiskunnassa toimii ainakin kuusi keskeisen toiminnan ylläpitämiseen erikoistunutta perusinstituutiota – valtio, uskonto, talous, tiede, taide ja etiikka (Zetterberg 1991). Niillä on omat perusarvonsa ja tavoitteensa, palkitsemisjärjestelmänsä, erityisesti vaalittu ajattelun ja toiminnan vapaus sekä muista poikkeavat perusteet toiminnan rationaalisuuden arvostelemiseen. Instituutiot ovat autonomisia, taloudella ei ole hegemoniaa.

Neuvostoliitossa ei ruhjovalla voimalla eikä väkivallalla saatu synnytettyä neuvostoihmistä (homo sovieticus); tosin ihmisten kerrottiin Moskovon maanlaisella kulkiessaan lukevan neuvostokirjallisuutta. Emme tiedä, syntyykö milloinkaan Euroopan eri maissa samankaltainen eurooppalainen, homo europaeus. Euroopan yhteisön nimen muuttaminen Yhtyneeksi Euroopaksi ei sen luomiseen riitä.

Euroopan kansoja ei voida homogenisoida sellaisella puolipakolla, millä esimerkiksi Ranska ja Ruotsi ovat vähemmistöjänsä assimiloineet. Tarvitseeko integraatio ylipäänsä lainkaan kansojen standardisoimista? Eurooppalainen identiteetti voi ehkä syntyä vain kansallisten identiteettien välityksellä (Härkönen, 1990). Niiden vuoriovaikutuksessa ihmiset löytävät eurooppalaisuutensa. Ilman riittäviä yhteisiä arvoja unionikansalaiset eivät ole halukkaita toimimaan yhdessä yhteisten sääntöjen alaisina yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Yhteisen arvoperusteisen eurooppalaisuuden vakaantuminen vie runsaasti aikaa, mikä saattaa yllättää silloin, kun uusien jäsenmaiden tulisi sulautua aikaisempien jäsenten joukkoon.

Euroopan unionin virallisissa arvoissa ei ole huomauttamista. EU:n perustamissopimuksen (Amsterdam 6, 1. art.) mukaan unioni perustuu jäsenvaltioiden yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen sekä oikeusvaltion periaatteisiin. Unioni pitää arvossa jäsenvaltioidensa kansallista ominaislaatua. Kysymys on vain siitä, miten erilaisista poliittisista kulttuureista lähteneet poliitikot ja virkamiehet näitä arvoja toteuttavat.

Diplomaattisten neuvottelujen perussäännön mukaan ei pitäisi liiaksi pyrkiä arvioimaan, mitä vastapuolen päässä liikkuu. Sen sijaan olisi oltava hyvin selvillä omista tavoitteista.

Uutispäivä Demari katsoi pääkirjoituksessaan 14.1.2002 keskeistä olevan, miten unionista tehdään demokraattisempi, kansalaisille läheisempi ja tehokkaampi sekä miten pienten maiden asema puristuksessa turvataan. Liittovaltioissa näihin tavoitteisiin on jo haettu ratkaisuja, mutta EU:ssa toteutus on vaikeampaa, koska tuttuja menettelytapoja istutetaan uudenväliseen ympäristöön. Monikulttuurisessa yhteisössä valtiosopimus yhteisön perustana ei yhdistä unionikansalaisia unioniin tunnesitein niin kuin perustuslaki yhtenäisvaltiossa. Se ei myöskään painu mieleen, vaan on ollut diplomaatin ja politiikan puheenvuoro toisilleen.

Vuoden 2003 kesä ja tulevaisuuskonventin työn päättyminen ovat niin lähellä, että maamme poliittisten puolueiden olisi valmisteltava kantansa EU:n uudistumiseen. Kuten alun perin oli arvattavissa, tulevaisuuskonventti ei tyydy vain niihin kysymyksiin jotka sille alun perin asetettiin. Sosiaalidemokraatit ovat jo rikkoneet hiljaisuuden vallin kirjassellaan ”Uuden Euroopan ytimessä”.

Jos tulevaa EU:n kehitystä arvioi unionikansalaisen sekä hänelle tietoja välittävän ja tulkitsevan kansalaisjärjestön kannalta, niin edes jossakin määrin kansalaiset tavoittavaan yhteiskuntakeskusteluun tulevaisuuskonventin mietinnöstä tarvitaan hallituksen, järjestöjen ja tieteenharjoittajien toimia.

Hallituksen sopisi kansalle ymmärrettävästi selvittää, mitä EU:n jäsenenä on tavoiteltu, mitä on saavutettu ja mitä vastaisuudessa tavoitellaan. Selvityksen tulisi käsitellä rakennetta ja toimintaa sekä ottaa kantaa unionin luonteeseen. Siinä olisi myös kerrottava, mitkä periaatteet perussopimuksessa lueteltujen lisäksi ovat Suomelle tärkeitä: oikeudenmukaisuus, tasa-arvo, hyvä ja avoin hallinto. Kansalaisjärjestöt ja tutkijat täydentäisivät omilla vahvoilla aloillaan yhteiskuntamme valmistautumista.

Selvityksestä voisi ilmetä, onko Suomelle uudessa uljaassa Euroopassa varattu vain erämaan rooli, vai pelastaako maamme syrjäseudut Suomen aloitteesta Brysselin lokakuun huippukokouksen päätöslauselmiin kirjattu kanta, jonka mukaan monimuotoisen maatalouden on oltava mahdollista kaikkialla Euroopassa. Tai jos kannatamme EU:lle oikeushenkilöllisyyttä, edustaisiko EU yksin kaikkia jäsenmaitaan kansainvälisissä konferensseissa YK:ta myöten, montako ääntä EU:lla voisi olla ja kykenisivätkö esimerkiksi Venäjä ja Valko-Venäjä yhdessä äänestämään EU:n kumoon? Aikooko Suomi kannattaa presidentti Halosen jo Nizzassa parisen vuotta sitten esittämää ajatusta, minkä mukaan olisi tiedettävä, miten integraatio voidaan pysäyttää tai jopa sanoa haluan takaisin. Toisin sanoen: suurelle yleisölle olisi puhuttava myös konkreettisin esimerkein eikä vain yleisin lauselman.

Alexander Stubb (2002) onnistui keskellä kesää nostattamaan keskustelun EU:n harjoittamasta politiikasta kysymällä, tuleeko EU:sta maailmanpolitiikan suurvalta. Hänen mielestään EU on talouden jättiläinen, mutta poliittinen kääpiö. Unionikansalaisten huomattava enemmistö toivoo unionilta vahvempaa roolia maailmanpolitiikassa. EU voi päättää, että EU:sta tehdään todellinen kansainvälinen toimija, joka istuu jenkkien kanssa neuvottelupöydässä tasavertaisena. Suomalaiset eivät ole tottuneet toimimaan suurvallan osana tasavertaisina muiden kanssa, mutta osana EU:a meidänkin on kannettava vastuumme maailman turvallisuudesta, päättää Stubb ylevästi artikkelinsa, joka sai runsaasti vastineita.

Tämä Prodin sisäpiiristä lähtenyt artikkeli heijastaa luultavasti uskottavasti käsityksiä unionin sisällä. Tässä asiassa maamme ei voi olla ajopuu, on otettava kantaa. Millainen visio meillä on Euroopan yhdentymisestä, millainen on peruskäsityksemme EU:n luonteesta?

EVA:n suorittamassa mielipidetutkimuksessa (2002, 29) kysyttiin, millaista toimintalinjaa ja mitä EU:n kehittämistavoitteita Suomen pitäisi ajaa unionin jäsenmaana. Tärkeimmäksi osoittautuivat kansainvälisen rikollisuuden torjunta, seuraavia ovat pienten jäsenmaiden vaikutusvallan turvaaminen, kansallisten kulttuurien elinvoiman säilyttäminen ja Suomen maatalouden elinkelpoisuuden turvaaminen. Suurvalta-ajatteluun kuuluvat yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, kriisinhallintajoukkojen perustaminen sekä yhteisen puolustuksen luominen jäävät kannatuksessa huomattavasti jälkeen. EU:n luomista kiinteäksi liittovaltioksi kannattaa ehdottomasti kaksi prosenttia ja siihen suhtautuu myönteisesti lisäksi seitsemän prosenttia vastaajista. Näistä vastauksista ei voi päätellä, että suomalaiset kannattaisivat EU:n vahvistamista suureksi voimapolitiittiseksi keskuksiksi.

Pekka Visuri (2002, 120) korostaa, että EU on luonteeltaan siviilivalta. EU voi parhaiten vaikuttaa ulkopuolisiin maihin siviilimäisin keinoin. Viime vuosina EU on kuitenkin ryhtynyt kehittämään sotilaallista toimintakykyä nimenomaan kriisinhallinnan sektorilla. Samalla on ryhdytty keskustelemaan siitä voiko EU olla merkittävä kansainvälinen toimija, mikäli sillä ei ole laajempaa sotilaallista toimintakykyä.

Voisiko hyvä oppilas toisinaan ärtyä ja korottaa ääntänsä? Ministeri Jari Koskinen on nopeasti sisäistänyt hallituksen tähänastisen perusfilosofian lausessaan, että Suomi ei aio lukkiutua mihinkään rintamaan (Aamulehti 13.7.2002). Meidän pitää pienenä maana pystyä perustelemaan omat erityisolosuhteemme kaikille jäsenmaille ja hakea näin ymmärrystä vaatimuksillemme. Koskisen ajattelussa EU toimii rationaalisesti. Näin ei suinkaan käy kaikissa tilanteissa. Silloin on uskallettava olla äänekkäästi eri mieltäkin. Suomen liittyminen muiden mukana Itävalta-boikottiin vuoden 2000 alussa osoittaa, että on hankalaa olla eri mieltä niiden poliittisten johtajien kanssa, joiden kanssa on tehty yhteistyötä monet vuodet. Olemalla vain kiltti Suomi ei kuitenkaan enää pärjää.

Pääministeri Lipponen on vilauttanut mahdollisuutta käyttää veto-oikeutta. Tämän mahdollisuuden arvioimiseksi kansalaisten oli-

si tarpeen tietää, onko Suomi tähän mennessä joutunut turvautumaan veto-oikeuteen. Toisaalta maamme johto puhuu tarpeesta ottaa tehokkuuden parantamiseksi yhä useammassa tapauksissa käyttöön enemmistöpäätökset yksimielisyyden asemesta. Enemmistöpäätös poistaa mahdollisuuden veto-oikeuden käyttämiseen. Millaisissa asioissa on ajateltu siirryttäväksi enemmistöpäätöksiin ja miten maamme edut voitaisiin näissä asioissa turvata?

Juuri viisikymmentä vuotta täyttävässä Pohjoismaiden neuvostossa jaksetaan korostaa Pohjolan yhteistyötä. Ovatko valtioiden intressit Pohjolassa tänä päivänä siinä määrin erinneet, että todellisuudessa yhteistyö Pohjolan valtioiden välillä EU:ssa ei olisi tarpeen samalla tavalla kuin aikaisempina vuosikymmeninä lukemattomissa kansainvälisissä konferensseissa? Emmekö tarvitse yhteistyötä esimerkiksi asioiden valmistelussa?

Euroopan unionin valtion- ja hallitusten päämiehet sopivat 15.12.2001 varsin uudentyypisistä yhteisestä julistuksesta. Tietävästi ensimmäistä kertaa suureen valtioon rinnastettavan kansainvälisen yhteisön johto antaa selkein kysymyksiin kansalaisilleen avoimen tilaisuuden ottaa kantaa ja keskustellakin yhteisön tulevaisuudesta. Kaikkien kansalaisten saamiseksi mukaan keskusteluun perustetaan kuhunkin maahan kansalaisfoorumi. Ei olekaan realistista ajatella, että unionikansalaiset asianharrastajia lukuun ottamatta kykenisivät vastaamaan päämiesten esittämiin noin kuuteenkymmeneen kysymykseen ilman järjestövalmistelua. Useimpien osalta ei tosin valmistelukaan auta, heistä kysymykset koskevat kerta kaikkiaan liian kaukaisia ja abstrakteja asioita.

Kysymykset ovat asiallisia, ne sisältävät tulevaisuuskonventissa käsiteltäviä asioita ja niihin annettujen vastausten kokonaisuus voi johtaa monin tavoin selvempään käsitykseen unionin laadusta. Muun muassa presidentti Tarja Halosen ja pääministeri Lipposen allekirjoittamassa julistuksessa ei ole kuitenkaan unionin syvärakennetta kuten kulttuuria koskevia kysymyksiä, ja muutenkin pääpaino on rakenteissa, muodoissa. Kansalaisten toiveita tosin tiedustellaan, mutta sittenkin julistus on politiikan teknikkojen viesti toisille politiikan tekniikoille. Julistuksen suomalaiset allekirjoittajat ovat jo huolehtineet kysymysten saattamisesta käsittelyyn kansalaisyhteiskunnassakin. Nyt olisi aika lähettää viestejä poliittiselle johdollemme.

Viitteet

¹ Suomen eduskunnalla on varsin harvinainen oikeus kansaa millään tavoin prosessiin mukaan ottamatta yksin säätää, muuttaa tai kumota perustuslaki tai tehdä siihen rajattu poikkeus niin sanotussa kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä jättämättä ehdotusta lepäämään yli vaalien. Ehdotus on julistettava kiireelliseksi viiden kuudesosan enemmistöllä ja hyväksyttävä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä (PL 73§).

Dualistisen järjestelmän mukaisesti eduskunta hyväksyy valtiosopimukset ja niiden voimaansaattamislait. Jos sopimus koskee perustuslakia, sen voimaansaattamislaki voidaan eduskunnassa hyväksyä lepäämään jättämättä kahdella kolmasosalla annetuista äänistä ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PL 95§). Supistettua järjestystä käytettiin liityttäessä Euroopan unioniin.

² Niilo Jääskinen (2001) on kirjoittanut poikkeuksellisen perusteellisen tutkielman Euroopan unionin konstituutiosta. Se on ollut suureksi hyödyksi tämän jakson jäsentelyssä.

Kirjallisuutta

- Almquist, Torsten (2002): Itsenäisyys liittovaltiossa kirjassa EU vaakalaudalla, 268-286.
- Antola, Esko (2000): Liittovaltiomalli Euroopan unionin kehittämisen vaihtoehtona. KTM:n tutkimuksia ja raportteja 22/2000, Edita, Helsinki.
- Archer, Clive (2001): *International Organizations*. Third edition. Routledge, London and New York.
- Arnold, Reiner (2001): *Begriff und Entwicklung des Europäischen Verfassungsrechts* kirjassa *Staat, Kirche, Verfassung*, 855-868.
- Brax, Tuija (2001): Euroopan unionin perusoikeuskirjan teosta kirjassa *Perusoikeudet*, 65-88.
- Bromley, Simon (2001): *The Nation State in the European Union* kirjassa *Governing*, 53-80.
- Democratic Governance and international law* (2000) ed. by Gregory H. Fox & Brad H. Roth. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ekhholm, Peter & Nurmio, Aarne (1999): *Suunnaton EU?* Atena Kustannus, Juva.
- Enzell, Magnus (2002): *Requiem for a Constitution*, *Studies in Politics* 84, Stockholm.
- Eriksson, Lars D. (1999): *Legitimitetti*. *Encyclopaedia Iuridica Fennica* VII, Jyväskylä, 438-443.
- EU ja Suomi (2000): *Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaisen yhteiskuntaan* toim. Tapio Raunio & Matti Wiberg, Edita, Helsinki.
- EU vaakalaudalla (2002). *Kirjoituksia Suomen ja Euroopan tulevaisuudesta* toim. Thomas Willgren, Like, Keuruu.
- European Integration and National Identity* (2002) ed. by Lene Hansen & Ole Wæver, Routledge, London.
- EVA (2002): *Suomi, EU ja maailma*. Yliopistopaino, Helsinki.
- Fischer, Joschka (2002): *Valtioliitosta liittovaltioon – ajatuksia Euroopan yhdistymisen päämäärästä* teoksessa *Samankeskisten kehien Eurooppa*, 129-143.
- Fleiner, Thomas (2001): *Deutscher Bundesrat – Schweizerischer Ständerat* teoksessa *Staat, Kirche, Verwaltung*, 67-77.
- Föderalismus* (1998) teoksessa *Lexikon der Politik* herausgegeben von Dieter Nohlen, Band 7, Verlag C. H. Beck, München, 186-188.
- Giscard d'Estaing, Valéry & Schmidt, Helmut (2000): *Eurooppa juoksee ennen kuin se osaa kävellä* teoksessa *Samankeskisten kehien Eurooppa*, 120-126.
- Governing the Union* (2001) ed. by Simon Bromley, Sage Publications. London.
- Hailbronner, Kay (2001): *Aufgabe von Souveränitätsrechten als EU-Mitglied* teoksessa *Staat, Kirche, Verwaltung*, 97-109.
- Hangartner, Yvo (2001): *Schweizerische Nation und europäische Integration* teoksessa *Staat, Kirche, Verwaltung*, 949-959.
- Hidén, Mikael (1997): *Normihierarkia*. *Encyclopaedia Iuridica Fennica* V, Jyväskylä, 670-676.
- Hopkins, W. John (2002): *Devolution in context: Regional, Federal & Devolved Government in the Member States of the European Union*, Cavendish Publishing Limited, London.
- Häberle, Peter (2001): *Die "total" revidierte Bundesverfassung der Schweiz von 1999/2000* teoksessa *Staat, Kirche, Verwaltung*, 935-947.
- Häfelin, Ulrich & Haller, Walter: *Schweizerische Bundesstaatsrecht*. 5. Auflage. Schulthess, Zürich.
- Härkönen, Erkki (1990): *Kansallisuuskysymykset yhdentyvässä Euroopassa, Ulkopoliitikka*: 3, 35-40.
- Joenniemi, Pertti (2002): *Finland in the New Europe: a Herderian or Hegelian project?* Teoksessa *European Integration*, 182-213.
- Jyränki, Antero (2000): *Uusi perustuslakimme. Iura nova*, Turku.
- Jääskinen, Niilo (2001): *Euroopan unionin konstituutio – perussopimus vai perustuslaki?* *Oikeustiede – Jurisprudentia* XXXIV, 71-153.

- Kansalaisten Eurooppa (1994) toim. Teija Tiilikainen, Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti, Turku.
- Kersten, Jens (2000): Georg Jellinek und die klassische Staatslehre. Mohr Siebeck, Tübingen.
- Koivumaa, Katariina (1999): EU uudelle vuositukselle, Taloustieto, Vantaa.
- Koskenniemi, Martti (1998): Valtiosuvereniteetti. Encyclopaedia Iuridica Fennica VI, Jyväskylä, 936-943.
- Les valeurs des Européens (2002): Futuribles 277.
- Lipponen, Paavo (2001): Kohti Eurooppaa, Tammi, Helsinki.
- Mattila, Heikki E. S. (2002): Vertaileva oikeuslingvistiikka, Kauppakaari, Helsinki.
- Meres-Wuori, Ora: Euroopan yhteisön liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen teoksessa Perusoikeudet, 451-484.
- Murphy, Sean D. (2000): Democratic legitimacy and the recognition of States and Governments teoksessa Democratic governance, 123-150.
- Nergelius, Joakim (1998): Amsterdamsfördraget och EU:s institutionella maktbalans, Norstedts Juridik, Stockholm.
- Ojanen, Tuomas (2000): Tuomioistuimet teoksessa EU ja Suomi, 165-183.
- Pennanen, Erkki (2002): Sukkasillaan Natoa kohti, HS 29.9.2002.
- Perusoikeudet EU:ssa (2001) toim. Liisa Nieminen, Kauppakaari, Helsinki.
- Päättösementte Euroopan unionissa (1999) toim. Tapio Raunio ja Matti Wiberg, Gaudeamus, Tampere.
- Raunio, Tapio (2002): Liittovaltiot. Federalismin teoria ja arki, Gaudeamus, Helsinki.
- Rehn, Olli (1996): Pieni valtio Euroopan unionissa, Kirjayhtymä, Hämeenlinna.
- Rosas, Allan (1994): Unionin kansalaisuuden käsite teoksessa Kansalaisten Eurooppa, 71-86.
- Samankeskisten kehien Eurooppa (2000) toim. Paavo Väyrynen, Suomen puolesta ry. Saarijärvi.
- Saraviita, Ilkka (2002): Kirja-arvostelu, Lakimies 465-470.
- Scholz, Rupert (2001): Zur europäischen Grundrechtscharta teoksessa Staat, Kirche, Verwaltung, 993-1002.
- Siedentop, Larry (2001): Democracy in Europe, Penguin Books, London.
- Smith, Julie (1999): Europe's Elected Parliament, Sheffield Academic Press, Sheffield.
- Staat, Kirche, Verwaltung (2001): Festschrift für Hartmut Maurer, Verlag C. H. Beck, München.
- Stubb, Alexander (2002): Tuleeko EU:sta maailmanpolitiikan suurvalta? HS 21.7.2002.
- Suksi, Markku (1993): Bringing in the people, Dordrecht.
- Tiilikainen, Teija (2001): Perusoikeudet ja integraation syveneminen teoksessa Perusoikeudet EU:ssa, 485-507.
- Turpin, Dominique (1992): Droit constitutionnel, Presses Universitaires de France, Paris.
- Weiler, J. H. H. (1999): The Constitution of Europe, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wilhelmsson, Thomas (1997): Vieteriikkoteoria EY-oikeudesta, Oikeustiede – Jurisprudentia XXX, 357-374.
- Visuri, Pekka (2002): Maailmanpolitiikan muutos ja Suomi, EVA, Helsinki.
- Zetterberg, Hans L. (1991): Eurooppalaisen yhteiskunnan sisäinen rakenne, Kanava, 324-332.

Teija Tiilikainen

LIITTOVALTIOLLISUUS EU:N TULEVAISUUSTYÖSSÄ

Mistä EU:n tulevaisuuskeskustelussa on kysymys?

Kaksi viimeistä vuotta EU:n piirissä on keskusteltu vilkkaasti EU:n tulevaisuudesta. Tulevaisuus on nyt aiempaa konkreettisemmin läsnä unionin politiikassa sen edessä olevan massiivisen laajenemisen myötä.

Jos eurooppalainen integraatio aiemmin oli lähinnä prosessi, jonka keskeisiin poliittisiin ulottuvuuksiin – kuten alueelliseen ja poliittiseen muotoon – liittyi valtavasti kysymysmerkkejä, sen lopullisempi tila siintää nyt jossakin suhteellisen läheisessä tulevaisuudessa. Jossakin häämöttävät jo laajentuvan unionin pysyvämmät rajat. Tämä on käynnistänyt myös keskustelun unionin lopullisemmasta poliittisesta muodosta. Mikä on siis muodoltaan ja poliittisilta periaatteiltaan tämä Eurooppaan syntyvä lähes 30 valtion ja puolen miljardin kansalaisen yhteenliittymä? Mikä on sen paikka ja politiikka maailmassa ja minkälaisia päämääriä se ajaa? Entäpä mitkä ovat ne periaatteet, joiden varaan unionin sisäinen politiikka nojaa? Mihin sen poliittinen valta perustuu, ja miten on sen legitimitetin laita?

Saksan ulkoministeri Joschka Fischerin toukokuussa vuonna 2000 pitämää puhetta voi pitää eräänlaisena virallisena avauksena unionin tulevaisuuskeskustelulle.¹ Fischer nosti konkreettisesti esille ajatuksen, että integraatiolla voisi olla jokin pysyvämpi, ellei peräti lopullinen, poliittinen muoto (finality of Europe). Fischer itse päätyi tukemaan varsin liittovaltiollista lopputulosta, jonka hän näki ainoana mahdollisuutena parlamentarismien vahvistamiseksi laajentuvassa EU:ssa.

Fischerin jälkeen oman kantansa näihin keskeisiin EU:n tulevaisuuden kysymyksiin ovat lausuneet lähes kaikki unionin nykyisten jäsenmaiden samoin kuin hakijamaiden pääministerit tai muut korkeat poliittiset johtohahmot. Tulevaisuuskeskustelun keskeisinä teemoina ovat olleet unionin perustuslaillisuus, sen heikko demokraattisuus ja legitimitetti sekä unionin rooli maailmanpolitiikassa.

Vaikka tulevaisuuskeskustelu on lähtenyt liikkeelle poliittisten johtoryhmien piiristä, siihen ovat aiempaa vilkkaammin osallistuneet myös erilaiset kansalaisryhmät.² Laekenin Eurooppa-neuvostossa tulevaisuuskeskustelun eteenpäinviemiseksi perustettiin erityinen laaja-pohjainen elin, joka nimettiin EU:n tulevaisuutta pohtivaksi konventiksi. Konventin tehtäväksi ei kuitenkaan annettu vain visioida unionin kaukotulevaisuutta. Konventti valtuutettiin myös tekemään esityksiä seuraavalle, vuonna 2004 käynnistyvälle unionin perussopimuksia muuttavalle hallitustenväliselle konferenssille.

Konventti on siinä mielessä historiallinen, että sen puitteissa yhdistyvät nyt ensimmäistä kertaa visiot integraation tulevaisuudesta yli kylmän sodan aikaisen Euroopan jakolinjan. Onko luvassa siis Euroopan yhteinen tulevaisuus, vai ovatko läntisen ja itäisen Euroopan tulevaisuuden visiot liian etäällä toisistaan? Mikä on laajemman Euroopan suhde unionin liittovaltiollisuuteen?

Integraation kolme suurta poliittista haastetta

EU:n tulevaisuutta pohtivan konventin työssä on keskitytty niiden kolmen keskeisen poliittisen haasteen arvioimiseen, joiden painoarvoa unionin laajeneminen lisää entisestään. Kaikkien haasteiden kautta päästään varsin periaatteellisten kysymysten äärelle. Ensimmäisenä suurista haasteista on kansalaisten suhde unioniin ja unionin heikko legitimitetti. Integraation voi perustellusti katsoa menestyneen keskeisissä tehtävissään. Tästä huolimatta kansalaiset eivät osoita kovinkaan suurta luottamusta integraatiota tai sen poliittisia instituutioita kohtaan.

Legitimitetin määrittäminen EU:n yhteydessä ei ole ongelmattonta. EU:n legitimitettiä ei kaikissa suhteissa voi tarkastella kansallisvaltiotasolta johdetuin käsittein. Koska eurooppalaisen integraation tarkoituksena ei ole uuden kansallisvaltion luominen, unionin legitimitetin vahvistaminen ei voi nojata yhteisen *identiteetin* johdonmukaiseen rakentamiseen. Vaihtoehtoa EU:n legitimitetin vahvistamiseksi onkin jo parin vuosikymmenen ajan haettu *konstitutionaalisten* elementtien voimistamisesta eurooppalaisessa integraatiossa.

Konstitutionalismilla eli perustuslaillisuudella on monta ulottuvuutta. Konstitutionalismi ilmentää poliittisena traditiona vallon ole-

van peräisin kansalaisilta ja korostaa yksilöiden oikeuksia poliittisen vallankäytön pidäkkeinä. Perustuslaki on se väline, jonka avulla valtakäyttöä säädellään. Konstitutionalismi oikeudellisten tunnusmerkkinä on katsottu täyttyvän integraatiossa sen vahvan oikeusjärjestelmän ja siihen vähitellen kytkeytyneen ihmis- ja perusoikeusolottuvuuden ansiosta.³

Viime vuosikymmeninä oikeusjärjestelmän konstitutionaalisia elementtejä on koetettu vahvistaa mm. nostamalla ”kansalaisuus” keskeisemmälle sijalle unionin normistossa siihen liittyvine oikeuksineen ja vapauksineen. Maastrichtin sopimuksella perustettiin kaikille EU:n jäsenmaiden kansalaisille kuuluva ”unionin kansalaisuus”. Kansalaisille sisämarkkinajärjestelmässä annettujen oikeuksien kuten liikkumis- ja oleskeluoikeuden rinnalle luotiin samalla joukko suhteellisen merkittäviä poliittisia oikeuksia (SEY art.18-22). Näihin kuuluivat mm. äänioikeus ja oikeus asettua ehdokkaaksi kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamenttivaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa kansalainen asuu.

1990-luvun jälkipuoliskolla EU:ssa käytiin pitkälti konstitutionalismi hengessä keskustelua kansalaisten oikeuksien esilletuomisesta entistä näkyvämmällä ja yhtenäisemmällä tavalla unionijärjestelmässä. Taustana oli käsitys, jonka mukaan kansalaisten perusoikeuksille oli jo annettu varsin vahva oikeudellinen asema EU-järjestelmässä osin perussopimukseen sisältyvien säännösten ja osin EY:n tuomioistuimen omaksuman käytännön kautta. Ongelmana oli vain perusoikeusjärjestelmän sekavuus ja sen heikko tunnettuus kansalaisten piirissä. Tilanteen korjaamiseksi EU:n kansalaisille turvaamat perusoikeudet päätettiin koota yhteen erityisen perusoikeusasiakirjan muotoon. Asiakirjan valmisteli integraatiohistorian ensimmäinen ”konventti” Saksan entisen liittopresidentin Roman Hertzogin johdolla. Perusoikeusasiakirja hyväksyttiin poliittisena julistuksena Nizzan Eurooppa-neuvoston yhteydessä joulukuussa 2000 ja sen liittämistä oikeudellisesti sitovaksi osaksi perussopimusjärjestelmää päätettiin arvioida myöhempanä ajankohtana.⁴

EU:n tulevaisuuskeskustelu on merkinnyt perusoikeuskirjakeskustelussa käytettyjen argumenttien ulottamista yleisemmin koko perussopimusjärjestelmää koskeviksi. Keskustelussa monien unionimaiden poliittiset johtajat ovat vaatineet konstitutionalismi ulkoisten tunnusmerkkien entistä vahvempaa läsnäoloa EU:n poliittisessa ja oikeudellisessa järjestelmässä. Päämääränä on ollut entistä selkeämmän ja perustuslainomaisemman dokumentin säätäminen EU:lle.

Vaikka unionin perussopimusten voidaankin oikeudellisessa mielessä katsoa ilmentävän varsin vahvaa konstitutionaalista ulottuvuutta unionissa, on niiden muoto ja yleinen tunnettuus ollut varsin epämääräinen. Unionin oikeudellinen järjestelmä on kehittynyt pala palalta, ja monet sen keskeisistä määräyksistä ovat poliittisten päätösten sijasta syntyneet EY:n tuomioistuimen tekemien päätösten kautta. Oikeusjärjestelmän keskeinen osa muodostuu kolmesta 1950-luvulla solmitusta historiallisesta sopimuksesta (Hiili- ja teräsyhteisön, EURATOMin ja EEC:n perustamissopimukset) sekä niihin vuosikymmenten mittaan tehdyistä lukemattomista muutoksista ja täydennyksistä. Tärkeimpiä viimeksi mainituista ovat Maastrichtin, Amsterdamin ja Nizzan (ei vielä voimassa) sopimukset sekä niitä edeltänyt Euroopan yhtenäisasiakirja. Toisaalta, myös EY:öön ja myöhempään EU:iin 1950-luvun jälkeen liittyneiden maiden jäsenyys sopimukset on katsottava keskeiseksi osaksi unionin oikeusjärjestelmää. Lopputuloksena on järjestelmä, jonka kokonaisuutta jatkuvien muutosten johdosta on äärimmäisen vaikea hahmottaa.⁵

Konventin asialistaan sisältyvä perussopimusten yksinkertaistaminen ja kirjoittaminen yhtenäisen perussopimuksen – tai jopa perustuslain – muotoon viittaa ennen muuta unionin olemassaolevan normijärjestelmän selkeyttämiseen. Muutoksen voi katsoa vahvistavan unionin valtiollista luonnetta lähinnä symbolitasolla tuomalla lisää valtiollista käsitteistöä unionin terminologiaan (perustuslaki, kansalaisten perusoikeudet jne).⁶ Yhtenäiseen perussopimukseen tultaneen lisäksi soveltamaan kansallisvaltioiden perustuslaeista tuttua rakennetta. Muutoksella ei kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa konstitutionalimin ydinkysymystä EU:ssa, eli unionin ja sen jäsenmaiden välistä suhdetta. Unionin uusi perustuslakikin tulee olemaan luonteeltaan lähinnä ”perustuslaillinen sopimus”, eli unionin toimivalta tulee olemaan jatkossakin sen jäsenmailta johdettua toimivaltaa. Tähän perustavaa laatua olevaan suhteeseen tulee muutos sinä päivänä, kun unionin instituutiot ovat poliittisesti riittävän vahvoja vaatimaan keskeiset unionin perustuslain muuttamiseen liittyvät valtaoikeudet itselleen. Tähän suuntaan kulkevia muutosesityksiä on jo tehty EU:n tulevaisuuskonventille.⁷

Yhtenäisen, kansalaisten perusoikeudet määrittelevän, perustuslain säätäminen EU:lle vahvistaa integraation konstitutionaalisia piirteitä. Konstitutionalismi ei kuitenkaan yksin ratkaise EU:n heikon legitimitetin ongelmaa. Konstitutionalismi toimii takuuna sille, että

EU:lle kuuluva valta pohjautuu yhteisiin sääntöihin. Se ei kuitenkaan takaa näiden sääntöjen yhteensopivuutta yleisten arvo- ja moraalikäsitteiden kanssa. EU:n legitimitetivajeen polttavimmaksi ongelmaksi onkin monta kertaa luettu se, ettei tällaisia koko Euroopan yhdistäviä poliittisen yhteisön perustamiseen asti riittäviä yhteisiä arvo- ja moraalikäsitteitä välttämättä ole. Monissa empiirisissä tutkimuksissa on todettu kansallisten identiteettien olevan edelleen eurooppalaista yhteenkuuluvuudentunnetta vahvempia.⁸ Eurooppalaisen yhteenkuuluvuuden nousu muut poliittiset identiteetit syrjäyttäväksi arvojärjestelmäksi ei kuitenkaan ole tavoitteenakaan. Tämän vuoksi pitäisikin tarkastella nykyisten kansallisuusaatteiden sisältöä ja sitä, missä määrin ne edelleen perustuvat eksklusiivisiin – muut identiteetit poissulkeviin – identiteetteihin. Mitä vähemmän asia on näin, sitä suuremmat mahdollisuudet Euroopan unionilla on saavuttaa oikeutuksensa kansallisten poliittisten järjestelmien rinnalla.

Toimivan päätöksenteon haaste

EU:n päätöksentekojärjestelmä on eräs niistä unionin rakenteista, jotka kaikkein selkeimmin heijastelevat unionin sekamuotoisuutta. Päätöksentekojärjestelmässä unionin liittovaltiolliset elementit sekoittuvat perinteisistä kansainvälisistä järjestöistä tunnettuihin hallitustenvälisyyttä edustaviin elementteihin. Hallitustenvälisyyden alkaessa käydä riittämättömäksi yhtä hyvin unionin demokratian kuin sen yleisen toimivuudenkin näkökulmista liittovaltiomallille on ollut vaikea löytää toimivaa vaihtoehtoa.

EU:n tulevaisuuskeskustelussa unionin päätöksentekojärjestelmää on tarkasteltu lähinnä unionin demokraattisuuden ja legitimitetin sekä laajentuneen unionin tehokkuuden ja toimintakyvyn näkökulmasta. Pääasialliset kehittämismallit voidaan unionin hallitsevien institutionaalisten piirteiden mukaan jakaa liittovaltiollisten tai hallitustenvälisten elementtien syventämiseen. Liittovaltiollisten mallien johtoajatukseksi on, että EU:n taso on demokraattisen järjestelmän toimivuuden osalta vähintään yhtä tärkeä kuin jäsenvaltioiden taso. Unionin demokraattisuuden ja legitimitetin vahvistamiseksi täytyy tällöin arvioida demokraattisen järjestelmän toimivuutta myös tällä tasolla.⁹ Edustuksellisen demokratian malleista EU:lle on tarjottu sekä amerikkalaistyylisiä presidenttivetoista että puhtaasti parlamentarismin pohjaista mallia.

Edustuksellisen demokratian *täydellinen* toimeenpano EU-tasolla merkitsisi montesquieulaisten vallan kolmijako-opin kirkastamista unionin toimielinten välisissä suhteissa. Se edellyttäisi ensinnäkin komission roolin viimeistelemistä unionin toimeenpanoelimenä. Olenaisena osana tässä olisi komission alkuperäisten tehtävien – kuten aloiteoikeuden ja oikeuden unionin ulkoiseen edustamiseen – vahvistaminen ja laajentaminen uusille alueille.¹⁰

EU:n ministerineuvoston toimeenpaneva rooli minimoitaisiin kehittämällä sitä entistä vahvemmin lainsäädäntöelimen – ja samalla Euroopan parlamentin toisen kamarin – suuntaan. Komission ja Euroopan parlamentin välistä parlamentaarista suhdetta vahvistettaisiin siten, että komission kokoonpano heijastelisi nykyistä vahvemmin EP-vaalien lopputulosta. Komission poliittisesta vastuunalaisuudesta parlamentille tulisi entistä konkreettisempi ja komission toimintaohjelma olisi nykyistä tiukemmin sidoksissa eurooppalaisen tason puolueiden vaaliohjelmiin.¹¹ Tulevaisuuskeskustelussa on eräänä vaihtoehtona esitetty myös komission puheenjohtajan valintaa suoralla kansanvaalilla, mikä merkitsisi unionijärjestelmän kehittämistä presidenttikeskiseen pikemminkin kuin parlamentaariseen suuntaan.¹² Suoran vaalitavan on arvioitu vahvistavan komission legitimitettä – ja toisaalta myös sen valta-asemaa mandaatin tullessa puheenjohtajan osalta suoraan kansalta. Hallitusten ja valtioiden päämiehistä koostuvan Eurooppa-neuvoston rooli ei näissä liittovaltiollisissa malleissa ole kovinkaan selkeä. Euroopan federalistisen liikkeen esityksessä Eurooppa-neuvostosta tehtiin eräänlainen kollektiivinen presidentiaalinen elin, jonka tehtävänä olisi nimittää hallituksen (eli komission) puheenjohtaja ja hajottaa parlamentti. Eurooppa-neuvostolle kuuluisi myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan yleinen johtorooli.¹³

Liittovaltiomallin vahvistamisen keskeisinä ongelmina ovat eurooppalaisen tason puolueiden toiminnallinen ja ideologinen epäyhtenäisyys sekä yleiset vaikeudet EU-tasoisesta poliittisesta keskustelusta luomisessa. Järjestelmä antaisi periaatteessa kansalaisille mahdollisuuden arvioida unionitasolla tehtäviä päätöksiä, niiden tueksi esitettyjä argumentteja sekä päätösten vaihtoehtoja aina päätösten valmistelusta niiden toimeenpanoon saakka. Näin se vahvistaisi unionijärjestelmän läpinäkyvyyttä ja helpottaisi siihen osallistumista yhtä hyvin kuin kansalaisten poliittista kannanmuodostusta. Se selkeyttäisi myös valta- ja vastuusuhteita järjestelmässä. Tosiasia kuitenkin, on ettei keskustelu EU:ssa tehtävistä päätöksistä rakennu samalla tavalla poliittisten vas-

takkainasettelujen varaan kuin poliittiset valintatilanteet kansallisella tasolla. Tämä on pitkälti seurausta EP-vaalien kansallisesta luonteesta. EP-vaaleissa ehdokasasettelu tapahtuu kansallisten puolueiden toimesta, mikä johtaa kansallisiin teemoihin käytäviin vaalikampanjoihin. Tämä estää yhtenäisten – ja EU:n keskeisiin poliittisiin kysymyksiin liittyvien – teemojen esillenousun. Yhtenäisen poliittisen keskustelun synnylle on kuitenkin olemassa muitakin pidäkkeitä. EU on monikielinen yhteisö, jonka media on edelleen hyvin kansallisesti järjestäytynyt. Europuolueidenkaan roolin kasvu ei vielä takaa poliittisen debatin syntyä, ellei tälle debatille tarjoudu yhteistä poliittista tilaa, jonka mediat luovat.

EU:n poliittisen järjestelmän hallitustenväliset kehittämismallit lähtevät siitä ajatuksesta, että jäsenvaltioiden edustautuminen hallitustensa kautta on demokratian pääasiallinen toteutumiskanava EU:ssa. Tämän vuoksi nähdään tarpeelliseksi vahvistaa niiden unionin toimielinten roolia, joiden kautta hallitusten edustaminen tapahtuu. EU:n demokraattisuuden lisäämiseksi on samalla pyritty vahvistamaan kansallisten parlamenttien suoria osallistumismahdollisuuksia EU-tasolla. EU:n tulevaisuuskeskustelussa hallitustenväliset kehitysmallit ovat ensinnäkin heijastuneet pyrkimyksinä kehittää ministerineuvostoa entistä enemmän toimeenpanoelimen suuntaan, eli sille kentälle, joka nykyisen työnjaon pohjalta kuuluu komissiolle.¹⁴

Ministerineuvoston – samoin kuin Eurooppa-neuvoston – poliittista johtoroolia on pyritty vahvistamaan rakentamalla niille monivuotisia toimintaohjelmia.¹⁵ Toisena tavoitteena on ollut ministerineuvoston puheenjohtajuuden kehittäminen hallinnollisesta puheenjohtajuudesta entistä poliittisemmän johtajuuden suuntaan. Tähän tarkoitukseen on esitetty esimerkiksi puolivuositain kiertävän neuvoston puheenjohtajuuden korvaamista siten, että eri neuvostokokoonpanot valitsisivat keskuudestaan sopivan puheenjohtajan. Valitut puheenjohtajat muodostaisivat sitten eräänlaisen johtoryhmän, jonka tarkoituksena olisi sovittaa yhteen eri neuvostokokoonpanojen toiminnot. Erillisenä mallina Eurooppa-neuvoston tasolle on osana puheenjohtajuusjärjestelmän muutosta ehdotettu pysyvän henkilöpuheenjohtajan nimittämistä tietyksi määräajaksi kerrallaan Eurooppa-neuvoston johtoon. Hänen tehtävänään olisi johtaa neuvostopuheenjohtajista koostuvaa johtoryhmää sekä toimia unionin johtohahmona sen keskeisissä ulkosuhteissa.¹⁶

Myös kansallisten parlamenttien EU-tasoiseen vahvistamiseen tähtäävät suunnitelmat voidaan lukea osaksi hallitustenvälistä mallia, sillä niiden lähtökohtana on nimenomaan demokratian vahvistaminen ensi sijassa kansallisten järjestelmien kautta. Pisimmälle menevä ehdotus kansallisten parlamenttien suhteen perustuu niiden edustajista muodostettavan toisen kamarin luomiseen Euroopan parlamenttiin. Maltillisempänä vaihtoehtona on esitetty kansallisten parlamenttien nykyisen EU-tasoisin yhteistyöelimen – COSAC:n – vahvistamista unionin toimielimenä. Kansallisille parlamenteille on hahmotettu erilaisia tehtäviä EU-tasolla keskeisimpien niistä liittyessä subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteen toimeenpanon valvontaan EU-järjestelmässä. Muiden muassa EU:n tulevaisuuskonventin puheenjohtaja Valéry Giscard d'Estaing on esittänyt kansallisille parlamenteille huomattavasti yleisluontoisempiakin EU-tehtäviä, joita joukko kustakin parlamentista valittuja edustajia hoitaisi yhdessä Euroopan parlamentin kanssa. Tämä ”kansojen kongressiksi” ristitty elin kokoontuisi säännöllisin väliajoin mm. keskustelemaan komission ja neuvoston toimintaohjelmista sekä hoitamaan tiettyjä keskeisiä nimitystehtäviä.¹⁷

Hallitustenväliset mallit ovat ongelmallisia lähinnä unionin toimivuuden ja jäsenmaiden välisen tasa-arvoisuuden näkökulmasta. Ministerineuvosto edustaa EU:n toimielinjärjestelmässä sitä elintä, joka kytkee jäsenmaiden kansalliset intressit unionin politiikkaan. Sen päätökset ovat kompromissihakuisia ja perustuvat usein kaikille kelpaavan pienimmän yhteisen nimittäjän malliin. Tällaisen puhtaasti hallitustenvälisen elimen nostaminen poliittiseksi johtoelimeksi lähes 30 jäsenmaan unionissa on ongelmallista unionin toimintakykyisyyden kannalta. Päätöksentekoprosessien voi olettaa pitkittyvän entistä useammin, mikä neuvostojohtoisessa unionissa heijastuisi heikkoutena sekä unionin kansainvälisessä toimintakyvyssä että sisäisissä päätöksentekoprosesseissa.¹⁸

Tapa, jolla tämä ongelma on yritetty ratkaista muodostaa itsessään hallitustenvälisten mallien toisen ongelman. Ministerineuvosto perustuu hallitustenvälisenä toimielimenä myös jäsenmaiden yhdenvertaisuuteen. Tämä heijastuu sen rakenteissa esimerkiksi edustajien lukumäärässä tai neuvoston johtamisjärjestelmässä, eli puolivuositain vaihtuvassa puheenjohtajuudessa. Ministerineuvoston toimivuuden turvaamiseksi laajentuneessa unionissa sitä on jo jonkin aikaa kehitetty suuntaan, joka toimii ennen muuta suurten jäsenmaiden eduksi. Enemmistöpäätösten lisääminen on tällainen elementti, jonka pienetkin jä-

senmaat ovat kuitenkin kokeneet välttämättömäksi omienkin intressiensä kannalta. Enemmistöpäätöksenteko vahvistaa myös komission asemaa unionin toimielinjärjestelmässä.

Unionin laajenemista ennakoivat hankkeet kiertävän puheenjohtajuusjärjestelmän korvaamiseksi erilaisilla pidempiaikaisilla johtamisjärjestelyillä eivät välttämättä vielä sellaisinaan sotisi jäsenmaiden tasavertaisuutta vastaan. Kun ne kuitenkin tulevaisuuskeskustelussa ovat liittyneet pyrkimykseen nostaa ministerineuvosto unionin johtolimeksi, ne ovat väistämättä saaneet muotoja, jotka vääristäisivät jäsenmaiden tasavertaisuutta ministerineuvostojärjestelmässä. On hyvin todennäköistä, että sekä Eurooppa-neuvoston pysyvä henkilöpuheenjohtajuus että neuvostokokoonpanoille annettu valta valita keskuudestaan puheenjohtajansa vahvistaisivat suurten jäsenmaiden asemaa koko unionissa. Kun Eurooppa-neuvoston pysyvää henkilöpuheenjohtajuutta on perusteltu erityisesti tarpeella vahvistaa unionin kansainvälistä arvovaltaa, on äärimmäisen epätodennäköistä, että pienillä ja suurilla jäsenmailla olisi samanlaiset edellytykset saada edustajansa valituksi tähän virkaan. Yhtä epätodennäköistä on, että liittoutumattoman maan edustaja voisi nousta tähän asemaan, jonka haltijaa esitetään myös toimimaan EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtajana.

EU:n päätöksentekojärjestelmän muokkaaminen edessä olevan laajentumisen varalle kytkeytyy unionin demokraattisuuteen ja tehokkuuteen yhtä hyvin kuin sen legitimizeettiinkin. Järjestelmän täytyy huomioida tasapainoisella ja oikeudenmukaiseksi koetulla tavalla jäsenvaltioiden tasavertaisuus yhtä hyvin kuin niiden väestöjen väliset kokoerotkin. Vain oikeudenmukaiseksi koettu päätöksentekojärjestelmä luo vahvan pohjan uusien jäsenmaiden EU:a kohtaan tuntemalle luottamukselle.

EU:n kansainvälisen toimintakyvyn vahvistaminen

EU:n kansainvälinen toimintakyky on noussut esille tulevaisuuskeskustelussa unionin kolmantena suurena haasteena. Tämäkään keskustelu ei ole uusi, mutta sekä kylmän sodan päättyminen että edessä oleva EU:n laajentuminen ovat muodostaneet sille aivan uudenlaisen perustan.

Kylmän sodan päättyminen loi sekä poliittisen että käytännöllisen tarpeen EU:n kansainvälisen toimintakyvyn vahvistamiselle. Euroopan mantereella puhjenneet sotilaalliset konfliktit osoittivat konkreettisesti, mihin suuntaan EU:n kansainvälisiä valmiuksia tulisi kehittää. EU:n yhteinen arvopohja – sen rooli demokratian ja ihmisoikeuksien puolustajana – loivat sille vahvan velvoitteen kyetä jatkossa torjumaan paremmin Euroopassa tapahtuneet massiiviset ihmisoikeusrikkomukset. Jugoslavian hajoamisprosessi muodosti käytännön tarpeen yhtä hyvin EU:n konfliktienehkäisy- ja konfliktienhallintavälineistön kehittämiseksi kuin jäsenmaiden entistä vahvemmalle sitoutumiselle yhteisen politiikan periaatteeseen.

Toisaalta myös transatlanttisessa yhteydessä yhteisen uhkaku- van häviämisen myötä tapahtunut vähittäinen väljentyminen loi poliittisen perustan EU-maiden väliselle tiiviimmälle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Jo 1990-luvulla käytiin enemmän tai vähemmän jatkuvaa keskustelua NATO:n ja EU:n välisestä työnjaosta sotilaallisen turvallisuuspolitiikan alalla. Euroopan maiden sotilaallinen riippuvuus Yhdysvalloista piti transatlanttista liittoa kasassa siitäkin huolimatta, että monissa EU:n jäsenmaissa oli 1990-luvun lopulle tultaessa vahvaa poliittista tahtoa syventää EU:n puolustuspoliittista ulottuvuutta äärimmilleen.

EU:n tulevaisuuskeskustelu on unionin kansainvälisten ulottuuksien osalta ollut pitkälti jatkoa aiemmalle keskustelulle unionin kansainvälisen toimintakyvyn parantamisesta. Tavoitteena on luoda EU:sta – vaikkakaan ei valtiollinen – niin pitkälti valtioiden kaltainen kansainvälinen toimija omine ulkopoliittisine intresseineen ja välineineen.¹⁹ Keskustelu on saanut lisää pontta lähestyvistä unionin laajenemisesta, jonka on katsottu parantavan unionin mahdollisuuksia esiintyä entistä uskottavampana toimijana kansainvälisillä kentillä. Toisaalta, yhteisvaluutan ja yhteisen rahapolitiikan on katsottu edellyttävänkin tätä. Mielenpidetutkimukset osoittavat, että myös kansalaiset kohdistavat odotuksia nimenomaan unionin kansainväliseen toimintakykyyn. Keskustelu EU:n kansainvälisen toimijuuden kehittämisestä voidaan jakaa kahteen päälinjaan niiden toimien suhteen, joita unionin toimintakyvyn vahvistamisen on katsottu edellyttävän.

Ensimmäinen linja perustuu näkemykseen, jonka mukaan unionin tulisi ottaa nykyistä paremmin käyttöönsä sillä jo olemassaolevat toiminnalliset voimavarat ja potentiaalit.²⁰ EU on jo maailmanluokan

toimija, mutta se hävittää potentiaalinsa hallinnollisiin, päätöksenteollisiin tai ulkoista edustautumista koskeviin heikkouksiin. Tätä ajattelumallia kuvastaa hyvin yleiseksi käynyt sanonta, jonka mukaan EU:n pitää kyetä puhumaan paremmin ”yhdellä äänellä”. Erityistä tyytymättömyyttä on tästä näkökulmasta kohdistettu ulkosuhteiden päätöksenteon sekä EU:n ulkoisen edustuksen sekavuuteen ja epäyhtenäisyyteen.

Unionin ulkosuhteita on Maastrichtin sopimuksella perustetun yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vakiinnuttamisesta alkaen hoidettu kahdesta erilaisesta päätöksentekojärjestelmästä käsin. EU:n taloudellisia ulkosuhteita sekä kehitysyhteistyötä hoidetaan yhteisöllisen järjestelmän kautta. Siinä komissiolla on keskeinen rooli aloitteen tekijänä ja unionin ulkoisena edustajana, minkä lisäksi Euroopan parlamentti osallistuu ministerineuvoston ohella päätöksentekoon. Unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa puolestaan toteutetaan hallitustenvälisen päätöksentekomallin pohjalta ilman yhteisöelinten keskeistä roolia. Unionin ulkoisesta edustamisesta vastaa puheenjohtajavaltio yhdessä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan kanssa.

Tulevaisuuskeskustelussa on peräänkuulutettu pilarijaon poistamista ja siirtymistä yhtenäisempään päätöksentekoon ja edustamiseen ulkosuhteiden alalla. Näin sekä poliittiset että taloudelliset ulkosuhteet muodostaisivat unionin politiikan ja päätösten valmistelussa yhden kiinteän kokonaisuuden, joita myös täysin valtuuksin ulospäin edustaisi yksi ja sama taho. Äärimmilleen vietynä tämä malli merkitsisi komission yksinomaisen aloite- ja edustamisoikeuden laajentamista yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueelle.²¹ Ministerineuvostoon Amsterdamin sopimuksen yhteydessä rakennettu yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan virka administraatioineen on esitetty sulautettavaksi yhteen ulkoasiainkomissaarin tehtävän kanssa. Nykyistä yhtenäisemmän valmistelukoneiston toivotaan vahvistavan myös jäsenmaiden sitoutumista yhteisen politiikan periaatteeseen.

Tulevaisuuskeskustelussa on etsitty myös hieman toiseen suuntaan vievää institutionaalista ratkaisua unionin kansainvälisen potentiaalın tehokkaammalle käyttönotolle. Tämä ajattelu lähtee siitä, että EU:n keskeisenä ongelmana kansainvälisillä areenoilla on sen poliittisen arvovallan puute. Unionin ulkopoliittista yhtenäisyyttä esitetäänkin vahvistettavaksi keskittämällä ulkosuhteiden valmistelu ja edus-

taminen ministerineuvostoon – tai sen huipulle – perustettavaan nykyisen korkean edustajankin virkaa vahvempaan tehtävään. Tämä tehtävä voisi olla joko Eurooppa-neuvoston pysyvän henkilöpuheenjohtajan tehtävä tai muu neuvoston jatkoksi rakennettu korkea virka.

EU:n kansainvälisten voimavarojen tehokkaammaksi käyttöönottamiseksi on myös esitetty unionin oikeudellisen statuksen selkeyttämistä yhtä hyvin kuin sen ulko- ja turvallisuuspoliittisten päämäärien täsmällisempää määrittämistä. Euroopan unionin asema on oikeudellisessa mielessä ollut epämääräinen aina Maastrichtin sopimuksesta alkaen, sillä toisin kuin Euroopan kolmella alkuperäisellä yhteisöllä EU:lla ei ole ollut oikeushenkilöllisyyttä. Tämä on merkinnyt varsin jakautunutta tilannetta, jossa EY on voinut edustaa jäsenmaita taloudellisten ulkosuhteiden alueella esimerkiksi suhteessa kansainvälisiin järjestöihin tai sopimusneuvotteluissa unionin ulkopuolisten maiden kanssa.²² Poliittisten ulkosuhteiden alueella tällaista mahdollisuutta ei EU:n puuttuvan oikeushenkilöllisyyden takia ole ollut, mikä on esimerkiksi johtanut varsin monimutkaiseen sopimuksentekojärjestelmään unionin puolelta. EU:n oikeushenkilöllisyyden tunnustaminen nostettiin tulevaisuuskonventin asialistalle osana unionin oikeusjärjestelmän yksinkertaistamista ja samalla osana sen kansainvälisen roolin vahvistamista.

Tulevaisuuskonventissa on myös nostettu esiin ajatus EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisten intressien ja päämäärien täsmällisemmästä määrittelemisestä. Tämän katsotaan palvelevan unionin ulkoisia yhtä hyvin kuin sisäisiä tarpeita. Pitkälti valtioiden toiminnallisen logiikan mukaan järjestäytyneiden kansainvälisten suhteiden katsotaan edellyttävän myös EU:lta selkeästi artikuloituja omia intressejä yhtä hyvin maantieteellisessä kuin ideologisessa mielessä. Tarve on konkretisoitunut entisestään unionille uskottujen sotilaallisten voimavarojen myötä. Jotta EU voisi ulosmitata täyden hyödyn sen poliittis-sotilaallisista välineistä, sen tulisi kyetä määrittelemään näiden välineiden käytön perustaksi keskeisiin intresseihin rakentuva johdonmukainen politiikka. Nykyistä täsmentyneemmän politiikan tarve korostuu myös unionin sisäisen demokraattisten prosessien näkökulmasta. Sotilaallisten välineiden myötä tarve legitimoida unionin toimet niin kansallisissa parlamenteissa kuin Euroopan parlamentissakin kasvaa entisestään.

Kaikki eivät kuitenkaan jaa sitä näkemystä, että EU:n kansainvälinen rooli olisi vahvistettavissa ainoastaan olemassaolevien voima-

varojen nykyistä tehokkaammalla käyttöönotolla. Unionin kansainvälistä toimijuutta koskevasta keskustelussa voidaan löytää toinenkin ajattelumalli, jonka mukaan myös unionin ulko- ja turvallisuuspoliittiset *välineet* kaipaavat vahvistamista. Kysymyksessä ovat erityisesti sotilaalliset välineet, joita esitetään vahvistettaviksi unionin nykyisistä kriisinhallintavälineistä.²³ Keskustelussa on esitetty esimerkiksi eurooppalaisen esikunta- ja komentojärjestelmän perustamista sekä eurooppalaista sotilasakatemiaa yhtenäisen upseerikoulutuksen toteuttamiseksi.²⁴ Ajatus WEU:n sopimukseen sisältyvien turvatakuiden liittämistä osaksi EU-järjestelmää on ollut jo pitkään läsnä eurooppalaisessa keskustelussa.

Keskustelu unionin sotilaallisista välineistä ja yhteisen puolustuspolitiikan syventämisestä on siinä suhteessa mielenkiintoinen, että peruste näille vaatimuksille löytyy samoista *poliittisista* tavoitteista, jotka liittyivät ensimmäiseen ajattelumalliin. EU:n puolustuspolitiikan syventämiselle kriisinhallintavälineistöstä turvatakuujärjestelmän tai alueellisen puolustuksen suuntaan ei esitetä minkäänlaisia strategisia perusteita. EU-mailla ei ole kehitteillä minkäänlaista yhteistä uhkakuva, johon yhteisen puolustuksen tarve perustuisi. Puolustuksellisia välineitä perustellaan nimenomaan muun integraation tasolla – ja erityisesti EMU-järjestelmällä – sekä sillä potentiaalilla ja vaatimuksilla, joita tästä kansainvälisellä tasolla seuraa. Retoriikka viestittää omalta osaltaan siitä tosiasista, että NATO-järjestelmä on EU-maiden enemmistön osalta edelleen se järjestelmä, jonka pohjalta konkreettisiin turvallisuuspoliittisiin uhkiin vastataan. EU:n yhteinen puolustuspolitiikka voikin alkaa saada konkreettista strategista sisältöä, mikäli NATO:n rooli muuttuu riittävästi poliittisen yhteistyöjärjestön suuntaan.

EU:n kansainvälisen toimijuuden vahvistamiseen kytkeytyy samanlaisia ongelmia kuin unionin legitimizeettiin. Poliittinen tarkoituksenmukaisuus ja historialliset identiteetit ja traditiot asettuvat toisiinsa vasten tässäkin kysymyksessä. EU-maiden intressit ovat monessa kansainvälispoliittisessa kysymyksessä luonnostaan varsin yhtenäiset. Maiden geopoliittinen sijainti ja kokemukset omalla mantereella riehuneista suursodista saavat maat ajamaan vahvaa ja velvoittavaa yhteistyöjärjestelmää kansainvälisen turvallisuuden alalla. Vahvat yhteiset säännöt ovat pienten maiden resurssi. Suurvalta Venäjän välitön läheisyys toimii pohjana yhteiselle tarpeelle sitoa Venäjä eurooppalaiseen yhteistyöhön vahvistamalla osapuolten välistä taloudellista kes-

kinäisriippuvuutta. Pieninä tai keskisuurina valtioina EU-maat pyrkivät ratkaisemaan kansainväliset kriisit ensi sijassa poliittisin välinein. Sotilaallisen voiman käyttö varataan vain äärimmäisiin tapauksiin, ja mieluiten uskottaisiin sen pelotevaikutuksen riittävän. Päällisin puolin näyttää siis siltä, että EU:lla olisi hyvinkin vahva pohja yhteiselle kansainväliselle toimijuudelle.

Ongelmat nousevat kuitenkin esille tilanteessa, kun EU:n kannanmuodostus liittyy valtioon tai alueeseen, jonka suhteen yhdellä tai useammalla jäsenmaalla on vahvoja historiallisia kytkentöjä. Näille tilanteille on tyypillistä, että lyhyempään perspektiiviin pohjautuva eurooppalainen yhteys jää historiallisten siteiden jalkoihin. EU:n kansainvälisen toimijuuden vahvistamisessa onkin ennen muuta kysymys siitä, miten unionimaiden sitoutumista yhteisen politiikan periaatteen voidaan vahvistaa.

Miten estää unionin rivien rakoileminen kaikkein keskeisimmissä kansainvälispoliittisissa tilanteissa? Ulkosuhteisiin liittyvien seuranta – ja valmistelumekanismien vahvistaminen EU:n puitteissa tuottaa hyvinkin tulosta pitkällä tähtäimellä. Ne vahvistavat yhteistä eurooppalaista näkökulmaa jäsenmaiden kansallisten intressien ja uhkakuvien sijaan. EU:n ulkopoliittisista tavoitteista ja kansainvälispoliittisesta roolista tulisi myös käydä nykyistä avoimemmin poliittista keskustelua sekä jäsenmaissa että EU-tasolla. Tällä hetkellä tavoitteenasettelu on hyvin pragmaattista tai perussopimustekstien osalta liian yleisluontoista. Unionille olisikin luotava sopivammat välineet keskeisten ulkopoliittisten tavoitteiden esittelyä ja koko EU:n tasoista poliittista hyväksyttämistä varten. Näin eurooppalainen näkökulma saataisiin vahvemmin myös unionin kansainvälistä roolia koskevaan kansalaiskeskusteluun.

Lopuksi

Eurooppalaisen integraation ongelmana on monta kertaa, että yksinkertaisiin ongelmiin joudutaan etsimään liian vaikeita ratkaisuja. Kun yhteiset päätökset on hyväksyttävä kaikkien jäsenmaiden kotikentillä, niihin lisätään jokaisen näkökulmasta hyväksyttävyyttä edistäviä elementtejä. Näin lopputuloksesta – olivatpa ne normeja tai päätöksentekorakenteita – tulee sekava ja monimutkainen. Usein myös väl-

tetään tunnustamasta EU:n merkitystä esimerkiksi suhteessa kansalliseen politiikkaan tai lainsäädäntöhankkeisiin. Tämä synnyttää vaikutelman EU:sta toisarvoisena ja pikemminkin teknisenä kuin poliittisena hankkeena. Integraation yhteydessä käytettävä kieli on myös varsin omalaatuista. EU:ssa laki ei ole laki, vaan asetus tai direktiivi. Tällä pyritään välttämään sitä mielikuvaa, että EU:sta olisi tulossa uusi valtio.

Seurauksena kaikesta tästä on, että EU:sta tulee vaikea, tekninen ja epäkiinnostava. EU:n tulevaisuuskeskustelun suurena ansiona on, että kansalaisille tutut käsitteet on yllättäen nostettu EU-politiikan keskiöön. Perussopimusjärjestelmän sijaan on alettu puhua perustuslaista samalla, kun keskustellaan komission edellytyksistä toimia EU:n hallituksena. Reaktio kansalaisten taholta on ollut pääasiassa myönteinen. On huomattavasti helpompi olla kiinnostunut asiasta, jonka pääasialliset rakennuspalikat kykenee hahmottamaan. Oikeiden käsitteiden käyttö myös korostaa EU-järjestelmän tärkeyttä. Perustuslakiin pohjautuva ja mm. kansalaisten perusoikeuksista sitovalla tavalla määräävä hanke ei enää voi olla poliittisesti yhdenmukainen tekeminen prosessi.

Tulevaisuuskeskustelusta virinnee yksinkertaistamisinnon voi vain toivoa leviävän koko EU:n poliittiseen järjestelmään. Myös EU:n päätöksentekoprosessit on saatava hahmottumaan aitoina poliittisina prosesseina hallitustenvälisen salaisten kompromissinhakutilanteiden sijaan. EU:n legitimitettä voidaan vahvistaa vain tekemällä unionista poliittisesti kiinnostava kansalaisten näkökulmasta. Kiinnostavuutta ei luoda vain valmiita päätöksiä vaan myös niiden syntyyn liittyneitä vastakkainasetteluja ja vaihtoehtojen punnintaa esittelemällä. Poliittisen keskustelun avaaminen edellyttää uudistushenkisyyttä yhtä hyvin unionin kaikilta instituutioilta kuin kansallisilta päätöksentekuelimiltäkin puolueet mukaanluettuina. Jos tässä onnistutaan, kansalaisten ei tarvitse lukea EU-oppikirjoista sitä, kuinka unionin poliittinen koneisto toimii. Se avautuu heidän silmiensä eteen median ja aidon poliittisen keskustelun välityksellä.

Jos EU:sta onnistutaan tekemään kiinnostavampi ja tärkeämpi kansalaisten näkökulmasta, kansalaiset ryhtyvät myös aktiivisemmin ottamaan osaa unionipolitiikkaan vaalien, kansalaiskeskustelun sekä kansallisten ja Euroopan tasoisten puolueiden kautta. Näin keskustelua EU:n tehtävistä ja toimivalloista ei enää käydä asiantuntijoiden

keskusteluna, vaan unionin tehtävät määritellään demokraattisten prosessien perusteella. Näin ”EU:n tulevaisuuskeskustelusta” tulee EU-kansalaisen arkea.

Viitteet

- ¹ Joschka Fischerin puhe Berliinin Humboldt yliopistossa 12. toukokuuta 2000.
- ² Tulevaisuuskeskustelun teemoista on virinnyt myös laaja akateeminen keskustelu. Fischerin puheesta järjestettiin Harvardin yliopistossa mittava symposium, jonka esitykset löytyvät osoitteesta <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/papers00.html>.
- ³ Näin esim. Craig (2001) ja Piris (1999).
- ⁴ Perusoikeuskirjan sisältöä ja roolia arvioidaan kattavasti teoksessa Nieminen (toim.), 2001. Ks. myös Nikula 2001.
- ⁵ Komission nimeämä asiantuntijaryhmä (Weizsäcker, Dehaene & Simon, 1999) teki jo vuonna 1999 konkreettisen esityksen tavasta, jolla unionin perussopimuksia tulisi yksinkertaistaa. Paljon huomiota on saanut myös osakseen Euroopan yliopistoinstituutissa Firenzessä komission toimeksiannosta valmisteltu luonnos EU:n konstitutioksi (Basic Treaty of the European Union, 2000). Ks. myös Lenaerts & Desomer, 2002.
- ⁶ Ks. Jääskinen, 2001.
- ⁷ Esimerkiksi Euroopan federalistinen liike esitti unionin uutta perustuslakia muutettavaksi kaksikamarisen parlamentin kummankin kamarin myötävaikutuksella vaikeutetun menettelyn pohjalta (Towards A European Federal Constitution, 2002).
- ⁸ Esim. Niedermayer & Sinnott, 1994.
- ⁹ Tämä oli tulevaisuuskeskustelun avauspuheenvuoron, Saksan ulkoministeri Joscha Fischerin (12.5.2000, Berliinin Humboldt yliopisto) pitämän puheen henki. Pitkälle meneviä esityksiä tämän ajattelun tueksi on löytynyt erityisesti saksalaisista sekä Benelux-maiden edustajien puheenvuoroista tulevaisuuskeskustelussa. Luonnollisesti myös eurooppalaisten puolueiden kuten Euroopan kansanpuolueen ja Euroopan sosialistipuolueen kannat ovat tämän suuntaisia.
- ¹⁰ EU:n toimielinten työajan selkeyttäminen alkuperäisten integraatiosuunnitelmien pohjalta on ollut keskeisenä linjana Euroopan komission kontribuutioissa tulevaisuuskeskusteluun (Communication from the Commission, 2002).
- ¹¹ Esimerkiksi Euroopan kansanpuolueen (EPP) perustuslakiesityksen mukaan Eurooppa-neuvoston tulisi esittää Euroopan parlamentille komission puheenjohtajaa EP-vaalien lopputuloksen perusteella. Eurooppalaiset puolueet voisivat näin nostaa ehdokkaansa komission puheenjohtajaksi esille jo vaalikampanjoissaan (A Constitution for A Strong Europe, 2002).
- ¹² Raunio, 2002, 158-160.
- ¹³ Towards a European Federal Constitution, 2002, 10. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtoroolin vahvistamista puolletaan myös Euroopan sosialistipuolueen esityksessä konventille (Priorities for Europe, 2002), kun taas Euroopan kansanpuolue säilyttäisi Eurooppa-neuvoston aseman nykyisellään (A Constitution for A Strong Europe, 2002).
- ¹⁴ Ison-Britannian tavoitteena on ollut antaa Eurooppa-neuvostolle nykyistä konkreettisempi johtorooli EU:ssa monivuotisten ohjelmien sekä puheenjohtajuusjärjestelmän kehittämisen avulla. Esim. Pääministeri Tony Blairin puhe Puolan pörssissä, 6. lokakuuta 2001.

- ¹⁵ Päätös pidempiaikaisten ohjelmien laatimisesta tehtiin jo Sevillan Eurooppa-neuvoston kokouksessa kesäkuussa 2002. Sen mukaan Eurooppa-neuvosto hyväksyy itselleen kolmivuotisen strategisen ohjelman, jonka kyseisenä ajanjaksona puheenjohtajuutta hoitavat maat ovat laatineet komissiota konsultoiden. Ohjelman pohjalta yleisten asioiden neuvosto hyväksyy vuosittain neuvoston toimintaohjelman, jonka niinkään puheenjohtajamaat ovat laatineet komissiota konsultoiden (Sevillan Eurooppa-neuvosto 21.-22. kesäkuuta 2002, puheenjohtajan päätelmät).
- ¹⁶ Malli esiteltiin tällä tavoin esim. Ison-Britannian Eurooppa-ministerin Peter Hainin 25.6.2002 pitämässä puheessa 'Where Next for Europe?'. Tästä henkilöpuheenjohtajasta on julkisessa keskustelussa käytetty nimitystä "EU:n presidentti". Tehtävää ei kuitenkaan pidä sotkea komission puheenjohtajuuteen, josta myös voidaan käyttää samankaltaista termiä (the President of the Commission).
- ¹⁷ Le Monde, 22.07.2002.
- ¹⁸ Ks. esim. Temple Lang, 2002.
- ¹⁹ EU:n kansainvälisestä roolista suhteessa valtioihin, ks. Tiilikainen, 2001.
- ²⁰ Esimerkiksi Ison-Britannian pääministeri Tony Blair kehoitti EU:a osoittamaan (project) paremmin kollektiivista voimaansa (ks. puhe Puolan pörssissä, 6. marraskuuta 2000).
- ²¹ Komissio itse on esittänyt tätä kantaa (Communication from the Commission; A Project for the European Union COM 2002/247).
- ²² EU:n puuttuvasta oikeushenkilöllisyydestä on virinnyt myös laaja akateeminen keskustelu, ks. esim. Wessel, 2000; Klabbers, 1998.
- ²³ Ajatus sisältyi jo tulevaisuuskeskustelun avanneen Joschka Fischerin puheenvuoroon 12 toukokuuta 2000. Belgian pääministeri Guy Verhofstadt esitti muutaman kuukauden päästä täysimittaisen eurooppalaisen puolustusjärjestelmän luomista (Puhe European Policy Centerissä – A Vision of Europe, 21. syyskuuta 2000).
- ²⁴ Guy Verhofstadtin kirje Tony Blairille ja Jacques Chiracille, Der Standard, 23.7.2002.

Kirjallisuutta

- Communication from the Commission (2002), A Project for the European Union, COM 2002/247.
- Craig, P. (2001): Constitutions, Constitutionalism and the European Union, *European Law Journal* 7, 125-150.
- A Constitution for A Stronger Europe (2002), Document adopted by the EPP Congress of 18 October 2002 in Estoril, Portugal.
- Jääskinen, Niilo (2001): Euroopan unionin konstituutio – perussopimus vai perustuslaki? *Oikeustiede/Jurisprudentia XXXIV*, 71-153.
- Klabbers, Jan (1998): Presumptive Personality: The European Union in International Law teoksessa Koskenniemi, M. (1998, toim): *International Law Aspects of the European Union*, Kluwer, the Hague.
- Lenaerts, K. & Desomer, M. (2002): Bricks for a Constitutional Treaty of the European Union: values, objectives and means, *European Law Review* 27, 377-407.
- Niedermayer, O. & Sinnott, R. (1994): *Public Opinion and Internationalized Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Nieminen, L. (toim. 2001): *Perusoikeudet EU:ssa, Lakimiesliiton kustannus*, Helsinki.
- Nikula, P. (2001): Euroopan unionin perusoikeuskirja, *Ulkopolitiikka 1: 2001*, 36-45.
- Piris, J.-C. (1999): Does the European Union have a Constitution? Does it need one? *European Law Review* 24, 557-585.
- Priorities for Europe (2002): The Party of European Socialists in the Convention on the Future of Europe, 3 October 2002.
- Raunio, T. (2002): *Liittovaltiot, Federalismin teoria ja arki*, Gaudeamus, Helsinki.
- Temple Lang, John (2002): How much do the smaller Member States need the European Commission? The role of the Commission in a changing Europe, *Common Market Law Review* 39, 315-335.
- Tiilikainen, T. (2001): To Be or Not to Be?: An Analysis of the Legal and Political Elements of Statehood in the EU's External Identity, *European Foreign Affairs Review* 6, 223-241.
- Towards A European Federal Constitution, The Altiero Spinelli Institute for Federalist Studies, 2002.
- Weizsäcker, R. & Dehaene, J.-L. & Simon, D. (1999): *The Institutional Implications of Enlargement*, Report to the European Commission, Brussels.
- Wessel, Ramses, A. (2000): Revisiting the International Legal Status of the EU, *European Foreign Affairs Review* 5, 507-537.

Mika Widgrén

EUROOPAN FEDERALISMI JA VALLANJAKO

Vallanjako on kolmiulotteinen

Euroopan yhdentymisen edellyttää kolmen suuren valtakysymyksen ratkaisun. Ne ovat

- vallanjako unionin jäsenmaiden
- vallanjako unionin toimielinten
- vallanjako jäsenmaiden ja unionin välillä.

Kaikki kolme vaikuttavat siihen, minkälainen unioni pohjimmiltaan on ja mikä kansalaisten asema unionissa on. Perustuslaki selkeyttää vallanjakoa.

Unionin perustuslaki saa unionikansalaisten laajan tuen. Viimeisimmässä Eurobarometer-mielipidemittauksessa kesällä 2002 63 prosenttia EU-kansalaisista kannatti perustuslakia, vain 10 prosenttia vastusti sitä. Myönteisimmin perustuslakiin suhtautuvat irlantilaiset ja hollantilaiset, penseimmin britit, tanskalaiset ja suomalaiset.¹

Vallanjako jäsenmaiden ja unionin välillä on keskeinen kysymys käynnissä olevan liittovaltiokeskustelun kannalta. Euroopan unionissa on jo nyt pitkälle edenneitä piirteitä federalistisesta rakennelmasta sisä-markkinoiden, yhteisen valuutan ja rahapolitiikan kautta.

Jo Rooman sopimuksella muodostettu tulliliitto edellytti yhteisten EEC-tason päätöksentekoinstituutioiden rakentamista talousyhteisön ulkoisen kauppapolitiikan harjoittamiseksi. Sitä keskitetty päätöksenteko on kumuloitunut edelleen. Jo pelkkä kaupan esteiden luonne ja tulkinta on 1960-luvun alun jälkeen muuttunut ja muuttanut valtasapainoa jäsenmaiden ja unionin välillä. Niin sanottujen näkymättömien kaupan esteiden purkaminen yhtenäistää standardeja ja aiemmin kansallisia hallinnollisia määräyksiä, se on avannut julkiset hankinnat kilpailulle sekä poistanut rajamuodollisuudet. Vapaa kauppa on näin muovannut myös kansallista päätöksentekoa.

Vallanjako ja erityisesti sen selkeys muodostavat käynnissä olevan perustuslakikeskustelun keskeisen elementin. Vaikka jo nykyisessä EU:n perustamissopimuksessa on konstitutionaalisia piirteitä, se ei

ole riittävän selkeä ratkaisemaan vallanjaon kysymystä. Perustamis-sopimus on kehittynyt paljolti integraatioprosessin ajamana.

Euroopan unionin kolme keskeistä päätöksentekuelintä ovat komissio, ministerineuvosto ja Euroopan parlamentti. Vallanjako jäsenmaiden välillä koskee jäsenmaiden suhteellista painoarvoa ministerineuvoston – unionin hallitustenvälisen elimen – päätöksenteossa. Unionin toimielinten välinen vallanjako koskee kolmen pääinstituution keskinäistä suhdetta, mutta myös vallanjakoa ylikansallisten elinten komission ja parlamentin sekä hallitustenvälisen neuvoston välillä.

Jäsenmaiden ja unionin keskinäinen vallanjako ohjaa hallitustenvälisyyden ja ylikansallisuuden välistä suhdetta. Se kuinka paljon ja mistä asioista unionissa päätetään vaikuttaa suoraan ylikansallisten ja kansallisten näkökohtien keskinäiseen asemaan. Mutta niin ikään ministerineuvoston rooli vaikuttaa tähän.

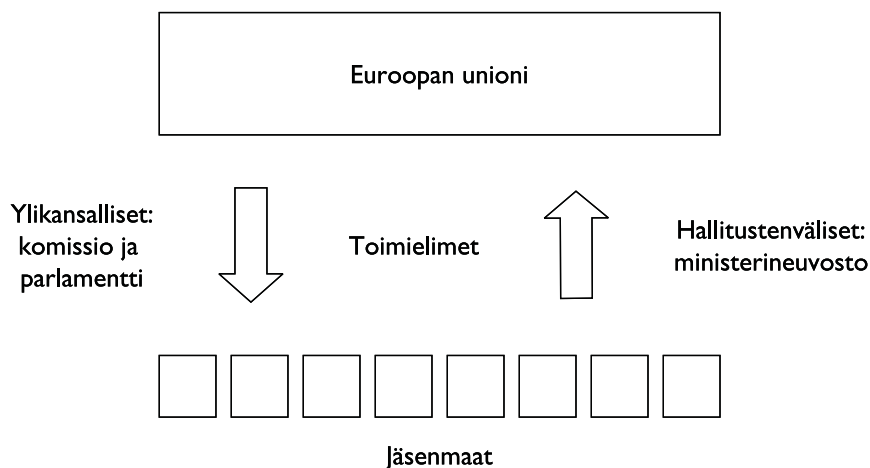
Hallitustenvälisten instituutioiden korostaminen heikentää unionin ylikansallista toimintakykyä. Kansallisten etujen liiallinen korostaminen unionin institutionaalisessa rakenteessa johtaa pahimmillaan siihen, että integraation hyödyt jäävät toteutumatta.

Jos unioni päättäisi kaikista kuviteltavissa olevista asioista, mutta kaikki päätöksenteko edellyttäisi ministerineuvoston yksimielisyyden, ei voitaisi puhua kovin ylikansallisesta unionista. Näin ei myöskään olisi, jos unionille olisi delegoitu ainoastaan yhteinen maatalouspolitiikka, josta päättäisi joukko komission virkamiehiä.

EU:n vallanjaon kolme suurta kysymystä eivät ole toisistaan irrallaan, koska päätössääntöjen muutokset hallitustenvälisessä ministerineuvostossa tai ylikansallisissa parlamentissa ja komissiossa vaikuttavat ylikansallisuuden ja hallitustenvälisyyden väliseen suhteeseen.² Olipa unionin toimivalta määritelty kuinka suppeaksi tai laveaksi hyvänsä, päätöksentekosäännöillä on huomattava merkitys, kun arvioidaan Euroopan unionin ylikansallisuutta ja Euroopan integraation sitovuutta yleensä.

Kuvio 1 tuo esille vallanjaon osatekijät. Rajalinja jäsenmaiden ja Euroopan unionin ja jäsenmaiden välillä vaakasuunnassa määrittää integraation ylikansallisuuden ja hallitustenvälisyyden suhteen. Mitä enemmän asioita päätetään EU-tasolla sitä suurempi on EU-palkin painoarvo. Tähän voidaan vaikuttaa lisäksi ylhäältä alaspäin lisäämällä tai vähentämällä ylikansallisten päätöksentekuelinten roolia. Jäsen-

Kuvio I Euroopan unionin vallanjaon osatekijät



maat voivat vaikuttaa unionin asemaan ylikansallisena toimijana joko delegoimalla sille lisää päätettäviä asioita tai puuttumalla ministerineuvoston asemaan ja siellä noudatettaviin päätössääntöihin.

Euroopan unionissa voidaan havaita liikettä molempiin suuntiin. Kun huippukokoukset tekevät unionin tulevaisuuteen vaikuttavia päätöksiä, unionin tai jäsenmaiden väliseen suhteeseen vaikutetaan alhaalta ylös. Päätökset ovat yksimielisiä puhtaampia hallitustenvälisiä päätöksiä unionissa. Esimerkeistä käyvät Maastrichtin sopimuksessa luotu Euroopan talous- ja rahaliitto, 1980-luvun lopun sisämarkkinaohjelma tai Nizzan huippukokouksen institutionaaliset muutokset.

Ylhäältä alaspäin tapahtuvasta vaikuttamisesta voidaan puhua esimerkiksi silloin kun komissio käyttää sille annettuja valtuuksia neuvotella koko unionin edustajana WTO:ssa tai kun komissio soveltaa unionin kilpailupolitiikkaa. Muodollisesti komissio on aloitteentekijä ja toimeenpanija EU-lainsäädännössä. Näistä erityisesti ensimmäinen antaa sille mahdollisuuden toimia strategisesti ylikansallisten näkemysten puolesta.

Komissiolla on käytössään sekä muodollinen valtuutus toimia integraation (ja ylikansallisuuden) edistäjänä, mutta myös epämuodollisempi mahdollisuus vaikuttaa sopimusten ja niiden antamien valtuu-

tusten tulkitsijana.³ Jäsenmailla on periaatteessa vain muodollinen valta tiivistää tai purkaa integraatiota joko vaikuttamalla suoraan siihen, millä tasolla mistäkin asiasta päätetään, tai epäsuorasti nostamalla ministerineuvoston asemaa unionin päätöksenteossa.

Komission tulkintavalta on sitä suurempi mitä laajemmasta joukosta asioita on mahdollista päättää unionitasolla. Se on niin ikään sitä suurempi mitä laajempi olemassa olevat EU-lainsäädäntö on.

Ristiriitojen välttämiseksi mahdollisimman selkeä toimivaltajakko on luonnollisesti paras ratkaisu, mutta myös käytännössä hankala, koska eri politiikkalohkot liittyvät usein toisiinsa. Integraatio saattaa huonoimmassa tapauksessa levitä alueille, joille sitä ei ole alun perin tarkoitettu tai, joilla yhdentymisestä ei ole yleistä hyötyä. Myös jäsenmaiden hallitukset voivat toimillaan purkaa integraatiota laatimalla sääntöjä, jotka eivät ole suoranaisesti ristiriidassa EU-tason lainsäädännön kanssa, mutta vaikeuttavat sen toteutumista.

Joka tapauksessa unionitasolle delegoiduissa asiakokonaisuuksissa päätöksenteon tulee olla ainakin sinä mielessä ylikansallista, että hallitustenvälisen elimen, kuten ministerineuvoston, asema ei ylittäisi ylikansallisen elimen, kuten Euroopan parlamentin asemaa. Tämä vastaa useissa liittovaltioissa toteutettua mallia, jossa sekä osavaltiot ja liittovaltion kansalaiset ovat edustettuina – tai kuten vuoden 2000 hallitustenvälisessä konferenssissa useaan otteeseen toistettiin ajatusta jäsenmaiden ja kansalaisten EU:sta.

Jos on perusteet sille, että jollain politiikkalohkolla on saavutettavissa kiistattomia integraatiohyötyjä, ei päätöksentekoaakaan ole syytä säilyttää hallitustenvälisenä. Kun päätöksentekoa delegoidaan unionitasolle, ylikansallisilla elimillä tulee olla vaikutusvaltaa päätöksiin, mutta samalla vastata päätösten sisällöstä unionin kansalaisille.

Nykyisessä perustamissopimuksessa on useita päätöksentekotapoja, joissa eri ylikansallisuuden asteet vaihtelevat. Hyvä esimerkki ovat unionitason kysymykset, joissa vaaditaan yksimielinen päätös. Vaikka kysymyksestä on syystä tai toisesta haluttu päättää unionitasolla ja komissiolla on siinä aloitteentekovalta, yksimielisyyden vaatimus tekee kysymyksestä de facto hallitustenvälisen.

Komission rooli aloitteentekijänä on merkittävä. Tätä asemaa *asialistan kontrolloijana* voidaan kuvata yksinkertaisella esimerkillä, jossa komissio tarvitsee kahdeksan jäsenmaan tuen 15:stä aloitteensa läpi-

viemiseksi. Tekemällä tarjouksen, joka hyödyttää kahdeksaa jäsenmaata tasaisesti, mutta ei anna loppuille seitsemälle mitään, komissio muuttaa lähtökohtatilannetta jatkon kannalta. Seuraavalla kierroksella se voi valita alkuperäisestä kahdeksasta hyväksyjästä yhden, jonka hyödyn se pitää ennallaan. Muiden seitsemän alkuperäisen aloitteen hyväksymän maan saamasta hyödystä se antaa vain pienen osan alkuperäiselle oppositiolle pitäen itse loput. Oppositioon jääneiden maiden lähtökohtana oli niin huono, että niillä ei ole mitään syytä olla hyväksymättä tarjousta. Perustuslain tehtävänä on estää vallan väärinkäyttö luomalla riittävät kontrollimekanismit.

Esimerkki sopii kuvaukseksi vallan asteittaisesta keskittämisestä. Euroopan unionin tapauksessa vallan asteittainen keskittyminen voi johtua komission muodollisen vallan kaventumisesta, mikä johtaa yllä mainittuun olemassa olevien valtuuksien tehokkaampaan käyttöön. Esimerkissä valtaa keskittävät muodolliset päätössäännöt. Yksinkertainen enemmistö vahvistaa komission asemaa ja ylikansallisia piirteitä, yksimielisyyden vaatimus puolestaan hallitustenvälisyyttä. Nykyinen ministerineuvostossa sovellettava 71 prosentin enemmistösääntö⁴ on keino rajoittaa ylikansallista valtaa ja keskittymistä.⁵ Se on enemmistösääntö, jossa millään yksittäisellä jäsenmaalla ei ole mahdollisuutta estää päätöksiä, mutta se ei ole kuitenkaan, kuten edellä esitetyn esimerkin yksinkertainen enemmistö.

Nykyinen enemmistösääntö on ollut käytössä koko unionihistorian ajan. Jäsenmaiden lukumäärän kasvaessa, tämä merkitsee unionin päätöksentekokyvyn heikentymistä. Sopivasti toimimaton päätöksenteko voi karsia unionitason päätöksenteolle delegoituja kysymyksiä jättäen jälkeensä ne, joissa kaikki maat kokevat saavansa keskitetyn päätöksenteon ja integraation hyötyjä.⁶

Huonosti toimiva päätöksenteko saattaa johtaa myös lehmänkauppoihin, joissa tietyn politiikkalohkon integraatiotappioita paikataan muiden alojen integraatiohyödyillä. Valta keskittyy, koska asioita siirtyy unionitason päätöksentekoon. Lisäksi se tapahtuu ennustamatomasti vailla selkeää päämäärää, kun kukin jäsenmaa lisää keitokseen ne alueet, joissa se katsoo tarvitsevansa unionitason päätöksiä.⁷ Perustuslain tehtävänä on minimoida ravintolalaskuongelma selkiyttämällä valtasuhteita.

Niissä asiakokonaisuuksissa, jossa integraatiohyödyt eivät ole kiistattomat, hallitustenvälisellä päätöksenteolla on perusteltu roolin

sa. Samalla on mahdollista, että unionin toimielinten syytä lainkaan puuttua tällaisten asiakokonaisuuksien päätöksentekoon vai olisiko niistä parempi päättää alemmalla paikallisella tasolla. Niin sanotun läheisyysperiaatteen yksi sisältö liittyy yhteen integraatiohyödyt ja tason (EU, jäsenmaa tai vielä alempi), jolla asioista on optimaalista päättää. EU-perustuslain yksi tehtävä on määrittää läheisyysperiaatteelle nykyistä konkreettisempi sisältö.⁸

Mitä Euroopan unioni tekee?

Euroopan taloudellinen integraatio rakentuu laajasti ymmärtäen vapaan kaupan pohjalle. Jos nykyisestä perustamissopimuksesta haluaa etsiä yhtä ydintä, sellaisen eittämättä muodostavat neljä vapautta: tarvoitoiden palvelujen, työvoiman ja pääoman vapaa liikkuvuus.

Vuosien varrella unionin toimivaltaa on ulotettu kuitenkin myös alueille, joilla ei ole välttämättä kovin paljon tekemistä neljän vapauden kanssa. Näillä alueilla Euroopan laajuiset yhdentymisen hyödyt eivät ole yhtä kiistattomat eikä yleinen mielipidekään yhtä kiistatta päätöksenteon keskittämisen kannalla.

Teoreettisesti keskitetty päätöksenteko unionitasolla on perusteltua, jos yhteisellä päätöksenteolla voidaan hyödyntää mittakaavaetuja tai jos yhden tekevän jäsenmaan päätökset heijastuvat myös muihin maihin. Myös jäsenmaiden kansalaisten preferenssit vaikuttavat tavoiteltavaan unionitason toimivallan laajuuteen. Jos näkemykset integraation hyödyistä ja haitoista poikkeavat EU-kansalaisten keskuudessa maittain ja maiden sisällä paljon, integraatio tuottaa ristiriitoja voittajien ja häviäjien välille. Jos näkemykset ovat yhdensuuntaiset integraatio ja keskitetty päätöksenteko on perusteltua tuottaen hyötyjä unionin kansalaisille.

Unionin toiminnan kehitystä ja laajenemista kuvaa esimerkiksi EU:n vuotuisen lainsäädännön määrä. Näin arvioiden unionin päätöksenteko on reilusti nelinkertaistunut 1970-luvun alkupuolelta vuoteen 2000.⁹ Vuosina 1971-75 unioni teki noin 2500 säädöstä, direktiiviä tai päätöstä, vuosina 1996-2000 reilut 11 000.

Tehtyjen päätösten lukumäärän kehitys ei viittaa siihen, että 71 prosentissa¹⁰ säilynyt enemmistö olisi padonnut päätöksentekoa, kun unionin jäsenmaiden lukumäärä on kasvanut, pikemminkin päinvas-

toin. Kehitystä on lisäksi edesauttanut se, että komissio on kyennyt hyödyntämään strategista aloitteentekijän ja toimeenpanijan asemaansa paremmin, kun integraatio on vähitellen tiivistynyt ja levinnyt uusille alueille. Integraatio luo integraatiota.

Päätösten lukumäärän jyrkkä kasvu kertoo päätöksenteon keskittymisestä EU:ssa. Keskittymisen lisäksi päätöksenteko on levinnyt uusille politiikkalohkoille. Euroopan unionin yhtenä piirteenä on ollut se, että laajenemisten yhteydessä uusien jäsenmaiden lainsäädäntöä on harmonisoitu olemassa olevaan EU-lainsäädäntöön. Uusien jäsenmaiden eroavuudet ovat levittäneet unioni-päätöksenteon toimialaa.

Vertailuksi Yhdysvaltojen laajetessa uusilta osavaltioilta ei edellytetty niiden lainsäädännön harmonisointia vanhojen jäsenosavaltioiden kanssa. Liittovaltio tarjosi vuoteen 1887 asti neljä vapautta sekä yhteisen kauppa-, ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Osavaltioiden välisen taloudellisen kanssakäymisen säätely esimerkiksi verotusta tai kilpailuolosuhteita harmonisoimalla oli tätä ennen tuntematon käsite eikä se ole sen jälkeenkään näytellyt samaa roolia kuin Euroopan integraatiossa (Rosenthal 1995).¹¹

Myös niin sanotulla Luxemburgin kompromissilla on ollut EU-integraatiossa oma roolinsa. Se antoi¹² mille tahansa jäsenmaalle mahdollisuuden vaatia yksimielistä päätöstä, jos sen tärkeät kansalliset edut ovat uhattuina, vaikka määräenemmistö päätös olisikin mahdollinen. Luxemburgin kompromissin asema heikkeni tuntuvasti sisämarkkinaohjelman myötä 1980-luvun lopulla. Kolmas tekijä kasvavan päätösmäärän kasvulle juontaa juurensa niin sanotuista lehmänkaupoista.

Maatalouspolitiikan osuus kaikista päätöksistä on edelleen yli 40 prosenttia. Kaupan vapautuminen on vähentänyt tarvetta kaupan esteisiin liittyvään päätöksentekoon, mutta samalla sisämarkkinat ovat tuoneet kuvaan kilpailupolitiikan ja yrityslainsäädäntöön osaksi unionipäätöksentekoa.

Usein mainittu esimerkki politiikkalohkosta, jossa yhden maan tai alueen päätöksillä on heijastusvaikutuksia muihin maihin tai alueisiin ovat ympäristökysymykset. Tämä puoltaa ylikansallista päätöksentekoa, mutta Euroopan unionin rooli ympäristöpolitiikassa on vähäinen. Myös kauppapolitiikan sekä pääoman ja työvoiman liikkumiseen liittyvillä päätöksillä on ulkoisvaikutuksia, jotka koskettavat muita alueita kuin sitä missä päätökset tehdään.

Sisämarkkinoilla on unionikansalaisten kiistaton tuki takanaan. Tätä voidaan pitää perusteena ottaa neljän vapautta osaksi EU-tason päätöksentekoa ja antaa niille samalla jopa perustuslaillinen asema.¹³

Kokonaan toinen kysymys on, kuinka paljon neljä vapautta heijastuu unionin päivittäiseen lainsäädäntöön ja unionitasolla tehtävien päätösten määrään muilla alueilla. Esimerkkinä toimivat yhteinen raha, kilpailupolitiikka ja yrityslainsäädäntö, joiden merkitys unionin päätöksenteossa on merkittävästi kasvanut sisämarkkinaohjelman myötä. Näkemykset näiden politiikkalohkojen oikeasta päätöksentekotasosta vaihtelevat.

Käytännössä yhteistä valuuttaa ei voida kirjata unionin perustuslakiin niin kauan kun osa jäsenmaista ei osallistu Emuun. Euron käyttöönoton vaikutus kansalaismielipiteeseen on ollut kuitenkin merkittävä. Kolme neljästä Euroalueen kansalaisesta pitää Emua hyvänä asiana. Käytäntö on nostanut rahataloudellisen integraation suosiota myös Suomessa, jossa Emun kannattajien osuus nousi euron käyttöönoton jälkeen puolesta 64 prosenttiin.

Alesina et al. (2002) ja Tabellini (2002) pitävät kilpailupolitiikkaa ja yrityslainsäädäntöä unionitason asiana lähinnä ulkoisvaikutusten perusteella. Jos kansallisilla hallituksilla on mahdollisuus estää sisämarkkinoiden toimintaa suojelemalla kotimaisia yrityksiä, ne jossain yhteydessä myös näin tekevät. Unionitasolle keskitetyn päätöksenteon vastakohta on niin sanottu systeemikilpailu, jossa eri *toimivalta-alueet* (jurisdictions) voivat tarjota samaa julkishyödykettä ja unionikansalaiset voivat valita, mihin toimivalta-alueeseen kuuluvat. Ihmisten vähäinen liikkuvuus saattaa kuitenkin antaa paikallisille päätöksentekijöille monopolivaltaa, mikä estää systeemikilpailun toiminnan.

Sinn (2002) nostaa esille systeemikilpailun näkökulman, jossa eri maiden tai alueiden järjestelmät kilpailevat keskenään. Usein käytetty esimerkki systeemikilpailusta on verokilpailu. Esimerkkinä voidaan käyttää USA:ta, jossa kaikki välillinen verotus tapahtuu osavaltioissa tai vielä tätäkin paikallisemmin. Verokilpailusta kertoo esimerkiksi Oregonin liikevaihtoveron nollaverokanta, kun Kaliforniassa sovelletaan kuuden prosentin verokantaa. Osavaltioverokantojen lisäksi esimerkiksi Los Angeles county kantaa kahden prosentin alueellista liikevaihtoveroa. Välillinen verotus USA:ssa on esimerkki verokilpailusta, mutta myös hajautetusta päätöksenteosta. Sinn (2002) pi-

tää mahdollisena, että systeemikilpailua voitaisiin soveltaa unionin kilpailupolitiikkaan sen sijaan, että se olisi unionitason asia.

Soveltaen yllä kuvattua taloustieteellistä periaatetta EU:n federalismiin Alesina et al. (2002b) vetävät sen johtopäätöksen, että EU toimii liian vähän ympäristöpolitiikassa ja omissa ulkosuhteissaan (pl. kauppapolitiikka). Myös yhteiselle puolustus- ja turvallisuuspolitiikalle sekä rajat ylittävän rikollisuuden sekä terrorismin torjunnassa on taloustieteelliset perusteita keskitetylle unionitason päätöksenteolle. Näissä kaikissa valtaosa unionikansalaisista on keskitetyn päätöksenteon kannalla, hajautetun päätöksenteon potentiaalisesti haitalliset ulkoisvaikutukset suuret ja keskitetyn päätöksenteon mittakaavaedut merkittävät. Kansalaismielipiteen suhteen suomalaiset, ruotsalaiset ja britit muodostavat poikkeuksen. Kaikissa niissä suurempi osa kansasta vastustaa kuin puoltaa Eurobarometerin kyselyn perusteella ympäristökysymysten ja ulkosuhteiden ratkaisemista unionitasolla.

Maatalouspolitiikka on yksi keskeisimpiä unionitason asioita. Taloudellisten argumenttien pohjalta voidaan kuitenkin väittää, että kansallisen maatalouspolitiikan ulkoisvaikutukset ovat varsin pienet, jos maatalouspolitiikalla ei aleta tehdä aktiivista kauppapolitiikkaa. Nykyinen EU:n yhteinen maatalouspolitiikka on kuitenkin unionin selkeästi protektionistisin luomus. Kansalaismielipidekään ei pidä yhteistä maatalouspolitiikkaa kovin hyvänä asiana, koska se saa enemmistön tuen vain noin puolessa jäsenmaista. EU:n maatalouspolitiikan purkaminen on noussut esille itälaajenemisen yhteydessä – onhan se ollut myös sitä hidastava ja vaikeuttava kysymys.

Keskitetty vai hajautettu federaatio?

Liittovaltio ei merkitse kaiken päätöksenteon siirtämistä Brysseliin.

Keskeinen kysymys federaatiota rakennettaessa on, millä tasolla mistäkin päätetään – yhteisesti, jäsenmaissa vai alueellisesti. Perustuslailla on tässä ydinrooli.

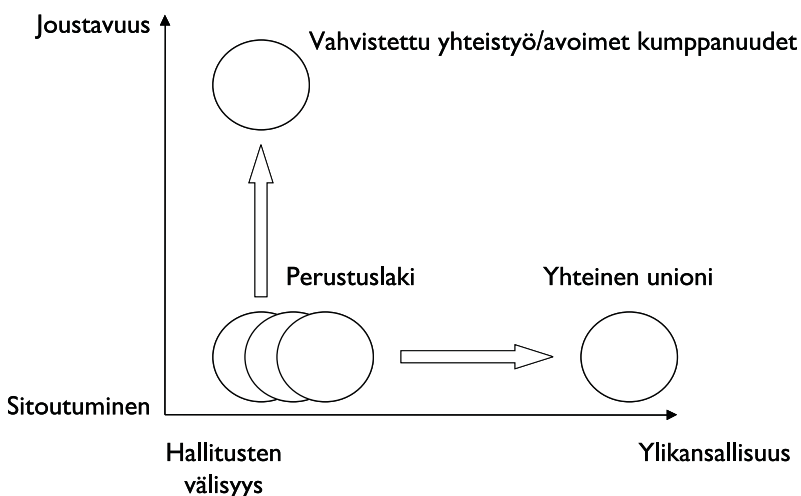
Kuvion 1 lähestymistapaa hyväksi käyttäen ylhäältä alaspäin suuntautuva vallankäyttö ajaa kohti keskitettyä suuntaa ottamalla huomioon potentiaaliset integraatiohyödyt. Alhaalta ylöspäin kulkeva vaikutus ottaa huomioon preferenssit ja on näin hajauttava voima.

Yleisesti federaation rakentamista voidaan tarkastella kaksiulotteisena kysymyksenä, jota on havainnollistettu kuviossa 2. Ulottuvuuksista ensimmäinen ottaa huomioon ääripäinään päätöksenteon ylikansallisuuden ja hallitustenvälisyyden välisen kysymyksenasettelun. Nykyinen Euroopan unioni sijoittuu tällä akselilla johonkin ääripäiden välimaastoon, koska ministerineuvostolla on keskeinen rooli päätöksenteossa. Usein sitä pidetään jopa unionin keskeisimpänä päätöksentekijänä, kun ylikansallisen Euroopan parlamentin asemaa pidetään heikompana.

Toinen ulottuvuus ottaa huomioon keskittyneisyyden ja hajauttamisen toisen näkökulman – sen kuinka sitova federaatio on. Sitova federaatio edellyttää, että kaikki jäsenmaat osallistuvat kaikkiin poliittikalohkoihin ja niiden päätöksiin. Joustava federaatio sallii jäsenmaiden valita, millä poliittikalohkoilla päätöksenteko on paikallista ja millä se on keskitettyä. Tällä akselilla nykyinen Euroopan unioni sijoittuu lähemmäs täydellisen sitoutumisen kuin joustavuuden ääripäätä.

Toinen keskeinen tekijä arvioitaessa keskitettyä ja hajautettua päätöksentekoa tai jonkin poliittikalohkon siirtämistä yhteiseksi unionitason asiaksi ovat jäsenmaiden tai yleensä alueelliset preferenssit ja

Kuvio 2 Integraation kaksi ulottuvuutta



niiden yhdenmukaisuus. Jos kansalaismielipide ei jossain maassa tai useissa maissa ole keskittämisen puolesta, ei keskittämislle ole ainaakaan koko unionin tasolla ole perusteita. Tämä voi aiheuttaa ristiriitoja kysymyksissä, joissa on saavutettavissa kiistattomia integraatiohyötyjä, mutta kaikki maat tai alueet eivät halua niihin osallistua. Tämä ristiriita on myös erittäin keskeinen arvioitaessa keskitetyn ja hajaute- tun federaatiovaihtoehdon välistä suhdetta. Keskitetyllä päätöksenteolla on tuskin onnistumisen mahdollisuuksia, vaikka muut tekijät puhuisivat keskittämisen puolesta, jos kansalaismielipide on vakaasti sitä vastaan.

Perustuslain yhtenä tehtävänä on estää alueellisten preferenssi- en ja keskitetyn päätöksenteon välinen törmäys. Sen yhtenä tehtävänä on siis turvata alueellinen tai kansallisen päätöksenteon asema, jos tätä kansallisesti tai alueellisesti tätä halutaan. Joissain kysymyksissä integraation edistäminen saattaa olla jonkin maajoukon, mutta ei kaik- kien jäsenmaiden intressissä.

Perustuslakiasiakirjan allekirjoittamista ja siihen tehtäviä muu- toksia pidetään yleensä hallitustenvälisenä kysymyksenä. Tällöin unioni saa valtuutuksensa jäsenmaiden hallituksilta, mikä itse asiassa vastaa pitkälti nykyistä huippukokouskäytäntöä. Toisena vaihtoehtona on lisätä myös tälle saralle ylikansallisia piirteitä esimerkiksi luopumalla ehdottomasta yksimielisyyden vaatimuksesta ja delegoimalla myös kon- stitutionaaliset muutokset unionin toimielimille joltain vaikeutettua menettelyä soveltaen.

Integraatio syvennyttyä joustavuuden elementit ovat nousset tapetille myös Euroopan unionissa. Jo viime vuosikymmenen puolivä- lissä alettiin puhua yleisesti erilaisista ratkaisuista, joilla voidaan tie- tyille jäsenmaille sallia jättäytyminen EU-integraation ulkopuolelle, mutta samalla välttää tiettyjen maiden integraatiohankkeiden edistä- minen.

Ensimmäisissä ajatuksissa, niin sanotuissa *vaihtelevissa geometri- oissa* (variable geometries) painotettiin EU-maiden jakautumista ydin- maihin, jotka osallistuvat mahdollisimman suureen osaan EU-integ- raatiosta ja reunamaihin, jotka osallistuvat vain osaan EU-integraati- osta. Äärimmillen vietynä tämä ajatus johtaa niin sanottuun à la carte- malliin, joka kuviossa 2 sijoittuu hallitustenväliseen joustavuuden ääripäähän. Mallina koko Euroopan integraatiolle tämä ei toimi, kos- ka samalla unohdetaan kokonaan mittakaavaedut ja ulkoisvaikutuk-

set keskitetyn päätöksenteon perusteena. Ylikansallisen sitovuuden ääripäässä sijaitseva malli ei puolestaan toimi, koska tällöin unohdetaan ylipäätään paikalliset näkökulmat.

Välimuotoina kaikkein tunnetuimmat ehdotukset jakaa EU-maat niiden integroitumisen mukaan ovat *sisäkkäisten ja leikkaavien kehien* mallit. Jo nykyisessä Euroopan unionissa on piirteitä sisäkkäisten kehien mallista, koska Emussa on vain 12 jäsenmaata, mutta sisämarkkinoille osallistuvat kaikki 15. Sisäkkäisten kehien mallia on viety myös varsinaisen EU-integraation ulkopuolelle tapana järjestää unionin kaupalliset ulkosuhteet Euroopassa, jolloin sisämarkkinoista seuraavaksi ulompi kehä voisi olla vapaakauppa-alue, jossa siis olisivat jäseninä myös koko Euro-alue ja sisämarkkinat.

Leikkaavien kehien malli sijoittaa maat eri kehille. Myös siitä löydettävissä esimerkki nykyisestä Euroopan unionista. Iso-Britannia on sisämarkkinoiden jäsen, mutta ei kuulu Maastrichtin sopimuksen mukaiseen sosiaalipoliittiseen päätöksentekoon eikä Emuun. Tanska on niin ikään jäsen sisämarkkinoilla, mutta osallistuu sosiaaliprotokollan päätöksiin. Se ei kuitenkaan ole ainakaan vielä Emu-jäsen. Suomi puolestaan kuuluu kaikkiin kolmeen. Maat voidaan siis sijoittaa kolmelle eri kehälle, jotka leikkaavat toisensa.

Vaihtelevien geometrioiden mallit sopivat huonosti perustuslaillista vallanjakoa koskevaan pohdiskeluun. Ne ovat oikeastaan vain jälkikäteismalleja siitä, miten integraatio on organisoitunut. Ne eivät ota kantaa siihen, mistä asioista tulisi päättää unionitasolla, mistä paikallisesti. Tämän kysymyksen ratkaisu edellyttää funktionalistista lähestymistapaa.

Amsterdamin ja Nizzan huippukokoukset uudistivat EU:n instituutioita ja jonkin verran myös integraation järjestämistä alueilla, joihin kaikki maat eivät halua osallistua. Amsterdamin huippukokouksessa luotiin *läheisemmän yhteistyön* (closer co-operation) käsite, jolla haluttiin mahdollistaa tiettyjen jäsenmaiden yhteistyö unionin toimivaltaan kuulumattomilla alueilla. Nizzan huippukokous muunsi käsitteen *vahvistetuksi yhteistyöksi* (enhanced co-operation) ja loi sille pelisäännöt.

Nizzan huippukokouksessa määritelty vahvistettu yhteistyö noudattaa pitkälti jo vuonna 1995 julkaistun Centre for Economic Policy Researchin (CEPR:n) tutkijaryhmän esitystä joustavasta integraatiosta.¹⁴ Siinä on keskeistä funktionalistinen lähestymistapa Euroopan fe-

deralismiin. Joustava integraatio erottaa politiikkalohkot, jotka kuuluvat kaikille jäsenmaille ja joissa päätöksenteko on ylikansallista vahvistaen Euroopan parlamentin asemaa nykyisestä.

Joustava integraatio on malli funktionalistisesta federalismista. Perustuslain silmin tarkasteltuna malli sisältää taloudellisesta integraatiosta neljä vapautta, pidemmällä aikavälillä ehkä yhteisen rahan ja yhteisen rahapolitiikan, jota harjoittaa EKP,¹⁵ finanssipoliittisen yhteistyön (yhteinen budjetti ja pääomatuloverotuksen harmonisointi) sekä säännöt vahvistetun yhteistyön käynnistämiseksi. Näiden lisäksi joustavan integraation malli ottaisi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä perusoikeudet osaksi EU-perustuslakia, josta itsestään ja jonka muutoksista päätettäisiin hallitustenvälisellä yksimielisellä päätöksellä.

Näiden lisäksi yhteiseen perustaan kuuluvat sitoutuminen demokratiaan, lakiin ja järjestykseen, ihmisoikeuksien noudattamiseen, mutta toisen ja kolmannen pilarin kysymykset jäävät sen ulkopuolelle. Kaikki muut integraatioalueet organisoidaan tässä mallissa niin sanotuiksi *avoimiksi kumppanuuksiksi* (open partnership). Niissä päätöksenteko on hallitustenvälistä, ne eivät voi estää minkään jäsenmaan mukaan tuloa ja jos kaikki jäsenmaat näin haluavat avoin kumppanuus voi kehittyä ajan myötä osaksi yhteistä perustaa.

Joustavan integraation mallissa talous- ja rahaliitto ei ole osa perustuslaillista yhteistä perustaa, vaan ainoastaan rahapolitiikan koordinaatio kaikkia EU-maita koskevan inflaatiotavoitteen välityksellä.¹⁶ Avoimena kumppanuutenakin sillä on kuitenkin vaikutusta koko unionia koskevaan yhteiseen perustaan inflaatiotavoitteen kautta. Emun kolmannen vaiheen nyt käynnistyttyä päätöksenteko yhteisessä rahapolitiikassa ei ole hallitustenvälistä, vaan siitä päättää Euroopan keskuspankkijärjestelmä, jolla on perustamissopimuksessa määritelty jäsenmaiden hallituksiin nähden itsenäinen ja riippumaton asema.

Vahvistetun yhteistyön ajatus on, että yhteistyöhön ryhdytään tietyn tarkoituksen toteuttamiseksi. Nizzassa sovitussa vahvistetussa yhteistyössä on ominaista komissiolle annettu rooli vahvistetun yhteistyön projektien käynnistämässä ja se, että projektien käynnistäminen vaatii kahdeksan maan osallistumisen.

Keskeistä on, että vahvistettu yhteistyö ei sulje sen ulkopuolelle jääviä maita pois vaan on avointa. Osallistumista vahvistetun yh-

teistyön projekteihin ei voida estää miltään jäsenmaalta, mutta siihen ei myöskään velvoiteta. Vahvistettu yhteistyö on siis keino hajauttaa valtaa.

Periaatteena vahvistettu yhteistyö ratkaisee jäsenmaiden integraatiopreferenssien erojen aiheuttamat pulmat, mutta ei kysymystä unionin ja jäsenmaiden toimivallan jaosta. Yhteistä perustaa – poliittikalohkoja, joissa päätöksenteko alistetaan unionitasolle kaikkia maita sitovasti se ei määrittele, vaikka voikin sitä ohjata. Joustavan integraation malli on yksi konkreettinen melko hajautetun federation ehdotus.

Vielä tätäkin pidemmälle menee *funktionaalisten päällekkäisten kilpailevien toimivalta-alueiden* (FPKT) malli, joka on osin sveitsiläisen liittovaltiomallin inspiroima.¹⁷ Mallissa unionin perustuslaki sisältää edellä kuvatun neljän vapauden sijaan viisi vapautta, joista viides antaa vapauden perustaa toimivalta-alueita. Mallin ajatuksena on, että taloudellisen kilpailun lisäksi Euroopassa tulisi vallita poliittinen kilpailu.

FPKT-malli on äärimmilleen vietyä systeemikilpailua. Siinä EU-kansalaiset voisivat vapaasti valita, mihin toimivalta-alueisiin kuuluisivat. Toimivalta-alueiden tarkoituksena on toimia, jonkin tehtävän toteuttamiseksi ja niillä olisi verotusoikeus. Malli ei sulje pois tuomiokuntien välistä yhteistyötä, mutta lähtökohtaisesti ajatus perustuu kilpailuun ja vallan hajautukseen. Mallissa toimivalta-alueiden jäseniä voivat olla niin yksittäiset kansalaiset, mutta myös yhteisöt ja sitä kautta kaikki yhteisön jäsenet. Esimerkiksi malli sallisi sen, että Espoo liittyisi Euroopan unioniin ja esimerkiksi Nilsia ei. Yksittäinen kansalainen voisi näin erota EU:sta muuttamalla Espoosta Nilsialle.

Ristiriidat saattaisivat kärjistyä, jos Suomi liittyisi unionin jäseneksi, mutta Nilsialla tätä ei haluttaisi. Joka tapauksessa sillä olisi FPKT-mallissa mahdollisuus jättäytyä EU:n ulkopuolelle, mutta samalla tämä edellyttäisi eroamista Suomesta.

Yksi federaatioiden keskeinen perustuslaillinen elementti on eroamisen mahdollisuus. Tällä hetkellä esimerkiksi Euroopan unionin perustamissopimus ei sisällä eropykälää.¹⁸ Jos ajatellaan, että jokin jäsenmaa päättäisi erota unionista, sitä tuskin voitaisiin lopulta välttää, mutta siitä aiheutuisi kustannuksia. Niitä voitaisiin mahdollisesti pienentää, jos säädelty eroamisen mahdollisuus olisi kirjattu perustuslakiin.¹⁹

Kulmikas ja pulmikas: vallan oikeudenmukainen jako

Valtakysymykset ovat äärimmäinen keskeisiä missä tahansa päätöksiä tekevässä instituutiossa, koska päätöksenteko liittyy päättäjien erilaiset näkemykset yhteen.

Esimerkiksi Yhdysvaltojen laajenemista sääteli uusien osavaltioiden suhde orjuuteen aina sisällissotaan (1861-65) asti, vaikka liittyvien osavaltioiden kanssa ei käyty mitään jäsenyysneuvotteluja (Rosenthal 1995). Osavaltio saattoi ilmaista halukkuuden Yhdysvaltojen jäsenyyteen, kun sen asukasluku oli riittävän suuri.²⁰ Jäsenyyttä voitiin kuitenkin viivyttää ja käytännössä orjuuden sallivia ja sen kieltäviä uusia osavaltioita otettiin Yhdysvaltojen jäseneksi tasatahtiin. Pohjoisen osavaltioilla oli kuitenkin halu purkaa orjuutta ja ne saivat neuvoteltua Missourin jäsenyyden yhteydessä kompromissin, joka kielsi orjuuden 36 leveyspiirin pohjoispuolella. Rajan eteläpuolinen USA:han kuulumaton alue oli huomattavasti pienempi kuin pohjoispuolinen. Tämä järkytti valtasapainoa huomattavasti.

Tärkeä kysymys tarkasteltaessa EU:n kaltaista ylikansallisesti sitovia päätöksiä tekevää päätöksentekuelintä on siinä edustettuna olevien päätöksentekijöiden oikeudenmukainen, suhteellisesti oikea edustus. Kysymys sisältää alueellisen ulottuvuuden (jäsenmaat tai -alueet) sekä institutionaalisen ulottuvuuden (komissio, neuvosto, Euroopan parlamentti). Joka tapauksessa noudatettava periaate on perustuslakitason asia.

Euroopan unionissa jäsenmaiden välinen vallanjako on suoraan sidoksissa unionin olemukseen. Pohdinta EU:n olemuksesta voidaan kiteyttää karkeasti kahteen vaihtoehtoon: itsenäisten valtioiden väliseen yhteenliittymään (puhtaasti hallitustenvälinen malli) ja eritasoisiin liittovaltiomalleihin.²¹

Puhtaasti hallitustenvälisessä päätöksentekomallissa ei ole mitään syytä tehdä eroa Luxemburgin ja Saksan välillä, koska yksi jäsenmaa on rakennelman perusyksikkö. Jos ministerineuvostossa kaikilla mailla olisi yksi ääni tai jos kaikki päätökset edellyttäisivät jäsenmaiden yksimielisen hyväksynnän EU olisi puhtaasti hallitustenvälinen järjestö.

Euroopan unionin keskeisin päätöksentekuelin on perinteisesti ollut hallitustenvälinen ministerineuvosto. Euroopan parlamentin rooli

alkoi kasvaa 1980-luvun jälkipuoliskolla, jolloin se sai myös virallisen aseman EU-päätöksenteossa.²² Ministerineuvostossa käytetään jäsenmaiden koon mukaan vaihtelevia äänimääriä, jotka on esitetty taulukossa 1. Valtaosa päätöksistä on mahdollista tehdä määränemmistöllä.

Unioni on siis omaksunut välimuodon, jossa hallitustenväliseen ministerineuvostoon on rakennettu siinä mielessä federalistinen elementti, että jäsenmaiden kansalaisten määrä heijastuu niiden saamaan edustukseen neuvostossa. Äänipainojen avulla voidaan ottaa huomioon jäsenmaiden kokoerot ja tavoitella unionin kansalaisten tasapuolista asemaa EU:n päätöksissä. Kysymys, mitkä painot ovat oikeat tai oikeudenmukaiset onkin jo paljon hankalampi.

Taulukon 1 luvuista on helppo havaita, että äänimäärät eivät ole suoraan verrannollisia asukaslukuihin edes Nizzan sopimuksen jälkeen. Usein kuuleekin sanottavan, että pienet maat ovat EU:ssa yliedustettuja.

Yleinen harhakäsitys on, että jäsenmaiden äänipainojen tulisi olla suoraan verrannollisia niiden asukaslukuihin. Jos tavoitteena on, että kukin unionikansalainen on samalla tavalla edustettuna sen päätöksentekokoelimityksessä, voidaan helposti osoittaa, että suoraan asukasluvuista määräytyvä äänijako ei toimi. Tämä johtuu federaation kaksitasoisesta luonteesta, jäsenmaat valitsevat hallituksensa, jotka kokoontuvat ministerineuvostossa.²³

Mikä on sitten oikeudenmukainen valtajako?

Jos EU tekisi kaikki päätöksensä kansanäänestyksiin perustuen, olisi oikeudenmukaista antaa kullekin EU-kansalaiselle yksi ääni. Tällöin kullakin jäsenmaalla olisi sama määrä ääniä kuin asukkaitakin ja maiden ääniosuus vastaisi tarkalleen niiden asukasluvun osuutta koko unionista. Tätä kutsutaan suhteelliseksi edustukseksi. Suhteellinen valtajako edellyttäisi, että kukin unionikansalainen edustaa vain itseään ja voi äänestää ikään kuin suoraan ministerineuvostossa.

Kansallisissa vaaleissa suurten maiden kansalaisilla on vähemmän valtaa kuin pienten maiden asukkailla, koska sekä pienissä että suurissa maissa kullakin äänioikeutetulla on yksi ääni, mutta suurissa maissa on enemmän äänioikeutettuja kuin pienissä maissa. Jotta kukin EU-kansalainen olisi samalla tavalla edustettuna neuvoston päätöksenteossa, pitää suurten maiden saada neuvoston äänestyksissä

Taulukko I Äänimäärät ja määräenemmistö ministerineuvostossa 1958-

Maa	1958	1973	1981	1986	1995	2005
Saksa	4	10	10	10	10	29
Iso-Britannia		10	10	10	10	29
Ranska	4	10	10	10	10	29
Italia	4	10	10	10	10	29
Espanja				8	8	27
Hollanti	2	5	5	5	5	13
Kreikka			5	5	5	12
Belgia	2	5	5	5	5	12
Portugali					5	12
Ruotsi					4	10
Itävalta					4	10
Tanska		3	3	3	3	7
Suomi					3	7
Irlanti		3	3	3	3	7
Luxemburg	1	2	2	2	2	4
Määrä-enemmistö	12	41	45	54	62	169
Minimimäärä maita enemmistössä	3	5	5	7	8	8

suurempi äänipaino kuin pienten maiden – mutta kuinka paljon suurempi?

Lionel Penrose (1946) osoitti, että oikea vastaus perustuu asukasluvun neliöjuureen. Jotta kukin EU-kansalainen olisi yhtä vaikutusvaltainen neuvoston päätöksissä, tulisi maiden vaikutusvallan jakauman noudattaa niiden asukaslukujen neliöjuuriosuuksia.²⁴ Nizzan huippukokouksessa Ruotsin delegaatio esitti neliöjuurisäännön soveltamista päätettäessä ministerineuvoston äänimäärästä.²⁵ Ehdotuksen hyvänä puolena on se, että EU:n neuvostossa se takaisi melko hyvällä tarkkuudella kaikkien unionikansalaisten tasapuolisen edustuksen neuvoston päätöksissä. Samalla se on erittäin läpinäkyvä järjestelmä. Neliöjuurisäännön toteutuminen on federaatiossa alueiden oikeudenmukaisen edustuksen kulmakivi.

Kuinka hyvin neliöjuurisääntö sitten toteutuu Euroopan unionissa?²⁶ Laadullisesti arvioiden EU:n ministerineuvoston äänimäärät

ovat kautta aikain olleet kohtalaisen lähellä neliöjuurisäännön ajatusta. Aina Nizzan huippukokoukseen asti äänimääriin sisältyi pienten maiden lievä yliedustus siinä mielessä, että jos EU halutaan nähdä puhtaana federaationa sen päätöksenteossa suurten maiden kansalaiset olivat tähän nähden heikommin edustettuna kuin pienten maiden kansalaiset. Jos taas EU halutaan nähdä sekoituksena federaatiosta ja jäsenmaiden yhteenliittymästä, johtopäätös ei enää päde. Puhdas hallitustenvälinen jäsenmaiden liitto johtaa suurten maiden kansalaisten heikompaan edustukseen. Esimerkiksi YK:n yleiskokouksessa jokaisella suomalaisella voidaan väittää olevat enemmän valtaa kuin kullakin saksalaisella.²⁷

Nizzan huippukokouksen jälkeen vallanjako ministerineuvostossa vastaa aiempaa tarkemmin neliöjuurisääntöä. Ainot merkittävät poikkeukset ovat Luxemburg, joka on yliedustettu ja aliedustettu Saksa.

Neliöjuurisäännön toteuttaminen pelkästään ministerineuvostossa ei kuitenkaan riitä, koska se lähtee liikkeelle hallitustenvälisen päätöksentekokoelimen muovaamisesta liittovaltiolliseen suuntaan jäsenmaiden keskinäisen vallanjaon mielessä. Euroopan parlamentin asema jää tästä sivuun. Yksi mahdollisuus olisi käyttää neliöjuurisääntöä myös parlamentin paikkajakauman määrittäjänä. Syntyisi kaksikamarinen päätöksentekoeelin, jossa molemmat kamarit soveltaisivat suoraan federalistista vallanjakoa.

Esimerkiksi Nizzan huippukokoukseen päättyneessä vuoden 2000 hallitusten välisessä konferenssissa tavoitteena oli ottaa huomioon EU:n luonne kansalaisten ja kansojen unionina. Tämä lienee ollut myös tärkein taustatekijä niin sanotulle *yksinkertaiselle kaksoisenemmistölle*, jota komissio ajoi omana ehdotuksenaan hallitusten välisessä konferenssissa ja Nizzassa.²⁸

Yksinkertainen kaksoisenemmistö on standarditapa organisoida liittovaltion osavaltioiden välinen vallanjako. Se on siinä mielessä erikoinen äänestysääntö, että se ei ole painotettu äänestys, mutta antaa silti eri maille ikään kuin erilaiset painot. Yksinkertainen kaksoisenemmistö edellyttää EU:n tapauksessa aloitteen taakse sekä jäsenmaiden enemmistön (nykyisin kahdeksan maata) sekä jäsenmaiden asukkaiden enemmistön (kun maat äänestävät käyttäen asukaslukuosuutta äänipainonaan).

Yksinkertaisen kaksoisenemmistön sääntö perustuu ajatukseen, että vähemmistö maista tai asukkaista ei voi tehdä päätöksiä enemmistön kustannuksella. Näin sen taustalla piilee selkeä legitimitetin ajatus. Myös yksinkertainen kaksoisenemmistö on erittäin läpinäkyvä periaate eikä vaadi toteutuksen jälkeen Nizzan huippukokouksen kaltaista aamuyön tuntien kädenvääntöä. Yksinkertainen kaksoisenemmistö on myös tapa toteuttaa neliöjuurisääntö varsin tarkasti, jos osavaltioiden kokoerot eivät ole suuret.

Liittovaltioiden päätöksenteossa, kuten esimerkiksi USA:n kongressissa, kaksoisenemmistön ajatus on rakennettu kaksikamarisen järjestelmän varaan. Osavaltiokomponentti on otettu huomioon senaattissa,²⁹ jossa kullakin osavaltiolla on kaksi senaattoria. Valta on siis jaettu tasan osavaltioiden kesken. Asukaslukukomponentti on otettu huomioon edustajainhuoneessa, jonka paikat on jaettu osavaltioiden asukaslukuun perustuen. Molemmat kamarit ovat puolestaan samalla tavalla edustettuna, koska niiden molempien enemmistön hyväksyntä tarvitaan päätösten läpimenoon.

Euroopan unionissa kaksoisenemmistön soveltamiseen sellaiseen liittyi erityisongelma, koska jäsenmaiden kokoerot suuremmat. Ääripäissä Saksan tulisi saada EU:n edustajainhuoneessa 200-kertainen määrä paikkoja verrattuna Luxemburgiin. Ongelmaa voi toki lieventää käyttämällä myös ministerineuvostossa nykyisenkaltaisia äänipainoja ja parlamentissa nykyisenkaltaista paikka-jakaumaa.

Nizzan huippukokous ei lopulta muovannut EU:n päätöksenteokjärjestelmää yksinkertaiseksi kaksoisenemmistöksi, vaan pitäytyi vanhantyyppisessä painotetussa äänestyksessä, jossa maat on edelleen jaettu luokkiin, mutta äännet on painotettu uudelleen (ks. taulukko 1). Tästä huolimatta päätöksissä otettiin huomioon myös kaksoisenemmistön ajatus, joskin komission esityksestä poikkeavalla tavalla. Uudistetut äänimäärät summautuvat EU15:ssä 237:een, mistä nykyisen kaltainen noin 71 prosentin määränemmistö on 169 ääntä. Tämän lisäksi päätöksiin vaaditaan 62 prosenttia jäsenmaiden asukkaista, kun jäsenmaiden äänipainot määräytyvät suoraan niiden asukasluvun mukaan, sekä yksinkertainen enemmistö jäsenmaista (nykyisin 8 maata). Nizzan huippukokous päättyi siis itse asiassa kolmoisenemmistöön.

Yksi syy sille, miksi Nizzan kokous päättyi kolmoisenemmistöön on varmasti se, että painotettu äänestys ei välttämättä takaa päätösten legitimitettiä kaksoisenemmistön mielessä. Vahvasti suuria maita

suosiva äänipainotus saattaa merkitä sitä, että vähemmistö maista voi tehdä päätöksiä. Vastaavasti pieniä maita suosiva painotus voi merkitä sitä, että vain vähemmistö unionin asukkaista on päätösten takana. Kaksoisenemmistö painotuksen lisänä poistaa nämä mahdollisuudet: se toimii kuten turvaverkko. Samalla kuitenkin päätöksenteon tehokkuus saattaa kärsiä. Euroopan unionin tapauksessa nykyisellä turvaverkolla ei ole merkitystä.

Kenties huvittavin Nizzan huippukokouksen päätöksistä oli korottaa ministerineuvostossa käytettävää enemmistösääntöä 74 prosenttiin. Muutos ei ole kovin suuri, mutta 27 maan unionissa sillä on merkittävä potentiaalinen lisävaikutus päätöksenteon toimimattomuuteen. Nizzan huippukokouksen tavoitehan oli täsmälleen päinvastainen.

Kuka unionissa päättää?

Toimivaltajakoon liittyy tiiviisti kysymys päätöksenteon ja unionin päätöksentekoinstituutioiden välisten suhteiden uudelleenharkinnasta. Nizzan sopimuksessa uudistetut säännöt veivät EU:n päätöksentekojärjestelmää hallitustenväliseen suuntaan, koska päätöksenteon sujuvuutta ministerineuvostossa heikennettiin.

EU:n keskeisimmäksi päätöksentekomenettelyksi on nousemassa *yhteispäätösmenettely*, joka synnyttiin alun perin Maastrichtin sopimuksessa. Yhteispäätösmenettelyyn osallistuvat komissio, parlamentti ja ministerineuvosto. Toinen keskeinen päätöksentekotapa on *kuulemismenettely*, johon päätöksentekijöinä osallistuvat komissio ja neuvosto. Kuulemismenettely on siis hallitustenvälisempi päätöksentekotapa.

Yhteispäätösmenettely sisältää keskeiset elementit kaksikamarisesta federaatioille tyypillisestä päätöksenteosta. Erona esimerkiksi USA:n senaatin ja edustajainhuoneen väliseen tilanteeseen USA:n kongressissa on kuitenkin jäsenmaiden painotetut äänet neuvostossa sekä erityisesti neuvoston ja parlamentin välinen epäsymmetria.

Amsterdamin sopimuksessa uudistettu yhteispäätösmenettely paransi Euroopan parlamentin asemaa. Neuvoston ja parlamentin asema ei ole kuitenkaan tasapuolinen, koska edellinen käyttää määräänemmistöä ja jälkimmäinen absoluuttista enemmistöä päätöksenteossaan.

Kun molempien hyväksyntä tarvitaan korkeampaa enemmistöään-
töä soveltava elin on vaikutusvaltaisempi.

Tilanne on vähän sama kuin jos kaksi kaverusta olisi menossa elokuviin ja heistä toinen olisi haluaisi innokkaasti nähdä tietyn elokuvan X, joka on taas toisen kaveruksen kannalta vasta kolmanneksi paras vaihtoehto. Molempien vanhemmat edellyttävät, että kaverukset pääsevät yhteisymmärrykseen mitä elokuvaa menevät katsomaan ja menevät elokuviin joko yhdessä tai eivät ollenkaan. Innokkaammin elokuvan X näkemistä haluavan kaveruksen asema on tällöin heikompi kuin vähemmän innokkaan kaveruksen, joka saattaisi pahimmassa tapauksessa vaatia, että toinen kaveri maksaa osan hänen lipustaan.

Neuvostossa käytettävästä korkeammasta enemmistöään-
töä seuraa, että kompromissi parlamentin ja neuvoston välillä on han-
kalampi saada hyväksytyksi neuvostossa kuin parlamentissa. Tästä
johtuu, että ministerineuvoston valta-asema korostuu yhteispäätök-
sestä huolimatta.

Amsterdamin sopimus vähensi myös komission vaikutusvaltaa merkittävästi. Neuvosto ja parlamentti voivat nykyisin keskenään päät-
tää muokata komission alkuperäistä aloitetta ja etsiä keskinäistä kom-
promissia. Jos komissio on tehnyt lakialoitteen, se ei voi estää parla-
mentin ja neuvoston tästä poikkeavan kompromissin läpimenoa.

Vaikka useissa jäsenmaissa unioni halutaan nähdä ennen kaik-
kea hallitustenvälisenä projektina, voi syystä epäillä, onko nykyinen
hallitustenvälisyyden korostaminen paras tai edes tavoiteltava tapa or-
ganisoida päätöksentekoa politiikkalohkoilla, joissa toimivalta on
määritelty nykyistä selkeämmin unionille.

Jos parlamentin ja neuvoston asemat tehtäisiin symmetrisiksi,
nykyinen yhteispäätösmenettely toimii unionikompetenssin alueella hy-
vänä lähtökohtana. Vahvistetun yhteistyön alueella puolestaan nykyi-
nen kuulemismenettely sovellettuna osallistuvien maiden kesken on
toimiva lähtökohta. Komission tehtävänä olisi valvoa, ettei vahvistet-
tu yhteistyö toimi EU:n federalistisen pohjan vastaisesti ja yhteistyö-
hön osallistuvat maat tekisivät varsinaiset päätökset.

Ylipäätään komission asema on hieman ongelmallinen. Komis-
sion vallankäyttö perustuu kolmeen osa-alueeseen: aloiteoikeus eli asia-
listan kontrolli, portinvartijarooli sekä toimeenpanorooli. Portinvarti-
jaroolilla tarkoitetaan sitä, että lainsäädäntö edellyttää komission aloit-

teellisuutta. Jos komissio ei halua tehdä aloitetta, mitään ei tapahdu. Toimeenpanorooli vastaa karkeasti veto-oikeutta.

Nykyisellään komission kaikki kolme roolia korostuvat kuulemismenettelyssä. Tosin aloiteoikeutta rajaa merkittävästi ministerineuvostossa käytettävä määräenemmistösääntö.³⁰ Koska vain yksimielinen neuvosto voi poiketa komission aloitteesta komission, on komission toimeenpanorooli merkittävä. Yhteispäätösmenettelyssä puolestaan komission rooli on nykyisin kavennettu portinvartijarooliin ja aiempaa vähemmän aloitteentekijäasemaan.

Kuulemismenettely sopii huonosti unionikompetenssin alueelle, koska se on hallitustenvälinen päätöksentekotapa. Päätöksenteko perustuu tällöin kansallisiin tai jopa tätä pienempien piirien etuihin. Hyvänä esimerkkinä kuulemismenettelyn epäonnistumisesta pidemmällä aikavälillä on EU:n maatalouspolitiikka.

Nykyinen yhteispäätösmenettely on syntynyt ajan saatossa ja on nykyisellään keskeneräinen. Yhteispäätösmenttelyn tehostaminen ja demokratisoiminen edellyttää kuitenkin monien hankalien kysymysten ratkaisemista. Ministerineuvosto kokoontuu nykyisin useassa eri kokoonpanossa ja on vain unionikansalaisten epäsuorassa kontrollissa. Jotta neuvoston ja kansalaisten välimatka lyhenisi, sopiva keino olisi valita neuvoston jäsenet suorilla vaaleilla ja samalla muuttaa neuvoston rakenne nykyisestä vaihtuvasta kokoonpanosta kiinteään kokoonpanoon.

Kaksikamarisessa järjestelmässä ei ole mitään syytä antaa kummallekaan kamarille ylivaltaa suhteessa toiseen. Tämä edellyttää, että neuvostossa ja Euroopan parlamentissa tulee soveltaa samaa enemmistösääntöä.

Nykyisin neuvosto ja parlamentti kykenevät muuttamaan komission aloitteen *sovittelukomiteassa*. Tämä on vähentänyt komission aloitteentekovaltaa ja korostaa komission portinvartijaroolia, mikä saattaa haitata päätöksenteon toimivuutta. Uhka piilee tilanteissa, joissa komission näkemykset poikkeavat voimakkaasti neuvoston ja parlamentin näkemyksistä, jolloin sillä on houkutin jarruttaa päätöksentekoa. Asian korjaamiseksi voidaan joko noudattaa vaikeutettua menettelyä sovittelukomiteassa, lisätä neuvoston ja parlamentin aloitteentekovaltaa tai lisätä komission tilivelvollisuutta suhteessa parlamenttiin. USA:n kongressissa kahden kolmasosan enemmistö senaatissa ja

edustajainhuoneessa voi kumota presidentin veton, mikä vastaa vaihtoehtoja ensimmäistä.

Vaikeutettu menettely ei kuitenkaan saa olla liian rajoittava, mikä edellyttää vääjäämättä neuvoston määränemmistösäännön tuntuvaan alentamista. Toinen vaihtoehto saattaa sekoittaa valtasuhteita ja vähentää komission aseman selkeyttä. Komission parlamentaarisen vastuun kasvattaminen yhdistettynä vaikeutettuun menettelyyn sovitte-lukomiteassa on näin luontevin menettely.

Yhteenveto: yksi näkökulma EU-federaatioon

Euroopan unionilta ja sen toiminnalta kaivataan selkeyttä. Nykyistä perustamissopimusta selkeämpi määrittely, perustuslaki, on tapa selkeyttää nykyistä tilannetta unionin ja jäsenmaiden välisessä toimivalta- ja seurauksena myös vallankäytössä unionin toimielimissä.

Perustuslakiasiakirjaan kuuluvat luontevasti perus- ja ihmisoikeudet. Varsinaisen unionikompetenssin suhteen keskeiset elementit voidaan listata seuraavasti

- neljä vapautta, sisämarkkinat
- yhteinen raha
- yhteinen budjetti
- yhteiset ulkosuhteet
- sisäasiat siltä osin kun niillä on jäsenmaiden rajat ylittäviä vaikutuksia
- viides vapaus ja eropykälä.

Kohdista ensimmäinen on kaikkein luontevimmin osa unionin yhteisiä asioita. Neljä vapautta ja niiden toteutuminen kuuluvat unionin toimivaltaan ja ovat jo nyt perustamissopimuksen ydin.

Euroopan talous- ja rahaliitto on nykyisellään toteutettu vahvistettuna yhteistyönä. Näin se on välillisesti osa perussopimusta. Jos kaikki jäsenmaat liittyvät Euroalueeseen ottaen käyttöön yhteisen valtuutan, myös yhteinen raha on luonteva osa perustuslakia.

EU:n yhteistä budjettia käytetään nykyisin lähes yksinomaan tulojakoon ja vähäisessä määrin ulkosuhteisiin. Sen pääasialliset käyt-

tökohteet ovat maatalouspolitiikka ja unionin köyhimpien alueiden tukeminen. EU:n maatalouspolitiikkaa tulee joka tapauksessa uudelleensuunnata suoran tulotuen suuntaan. Samalla huomattava osa sitä pitäisi kansallistaa edellyttäen kuitenkin, ettei kansalliset ratkaisut luo kilpailun esteitä sisämarkkinoilla. EU:n yhteistä aluepolitiikkaa voidaan perustella alueiden epätasaisella taloudellisella kehityksellä tai lyhyemmällä aikavälillä niin sanotuilla epäsymmetrisillä taloudellisilla häiriöillä. Yleisesti nykyistä rakennerahastoin toteutettavaa mallia ei kuitenkaan voida pitää menestystarinana. Sekä alue- että maatalouspolitiikan kohdalla pätee myös, että päätöksentekijät EU-tasolla ovat jäsenmaita, mutta tuensaajat alueita. Tällöin tehokkaampi tapa organisoida nämä yhdessä perustuu könttäsammaksiin EU-budjetista jäsenmaille nykyisen koheesiorahaston tavoin jättäen tulonsiirtojen alueellinen kohdentaminen jäsenmaiden päätettäväksi.³¹

Edellä mainittujen mittakaavaetujen perusteella yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, rajat ylittävän rikollisuuden torjunta, rajat ylittävät ympäristökysymykset, unionin ulkorajan valvonta ovat kysymyksiä, jotka eivät nykyisellään ole unionin toimivallassa lainkaan tai hyvin heikosti. Ne kuitenkin kuuluvat ensimmäiseen pilariin. Myös näiden kysymysten nostamiselle unionitasolle on EU-kansalaisten enemmistön tuki.

Viides vapaus tarkoittaa äärimmilleen vietyä oikeutta perustaa toimivalta-alueita. Unionitasolla tämä tarkoittaa luontevasti joustavaa integraatiota tai, kuten Nizzan sopimus sitä kutsuu, vahvistettua yhteistyötä. Joustava integraatio sallii jäsenmaiden tai alueiden muodostaa tuomiokuntia, kunhan niiden toiminta ei ole ristiriidassa yhteisen perustan kanssa. Keskeistä on, että nämä EU-integraatiota syvemmälle menevät yhteistyömuodot ovat avoimia. Komission rooli vahvistetun yhteistyön valvojana on keskeinen, mutta se ei saa muodostua esteeksi avoimien kumppanuuksien synnylle.

Erotykälän kirjaaminen EU-perustuslakiin on ollut esillä jo tulevaisuuskonventin työssä. Erotykälän keskeinen merkitys on siinä, että se toimii yhtenä kontrollimekanismina. Jos integraatio etenee alueille, joita ei koeta hyödyllisiksi, jäsenmailla on mahdollisuus jättäytyä EU:n ulkopuolelle. On kuitenkin huomattava, että erotykäle ei voi koskea vain osaa unionijäsenyydestä, mikä olisi äärimmilleen viety funktionaalisen federalismin malli.

Unionin kompetenssin määrittely ja perustuslakiasiakirjan kirjoittaminen heijastuvat myös EU:n nykyiseen päätöksentekoon. Unionikompetenssin alueella hallitustenvälinen päätöksenteko ei voi toimia. Yhtenä vaihtoehtoisena mallina tämä merkitsee komission aloitteenteko- ja toimeenpanovallan vahvistamista, neuvoston määränemistösäännön alentamista ja nykyisen parlamentin nostamista neuvoston kanssa tasa-arvoiseksi päätöksentekijäksi.

Komission vallan nostamisen haittapuolena on mahdollinen vallan keskittyminen ja jopa unionikompetenssin väärinkäyttö. Tämän vastavoimaksi neuvostolla ja parlamentilla tulee olla mahdollisuus poiketa komission tekemistä aloitteista vaikeutettua menettelyä käyttäen. Nykyinen yhteispäätösmenettely ja sovittelukomitea tarjoavat puitteet tämäntyyppiselle päätöksentekomekanismille vähäisin muutoksin suhteessa nykykäytäntöön. Lisäksi komission tulee olla parlamentaarisesti vastuullinen, mikä voi tarkoittaa, joko europarlamenttivaalien tuloksen näkymistä komission kokoonpanossa ja/tai komission puheenjohtajan valitsemista suorilla vaaleilla. Koska uusi neuvosto ei enää edusta jäsenmaiden hallituksia vaan jäsenmaita, keino lisätä unionin legitimiyyttä on valita myös neuvoston edustajat suorilla vaaleilla.

Vaihtoehtona komission kontrollille on jakaa komission tehtäviä viemällä aloitteenteko- ja toimeenpanovaltaa Euroopan parlamentille ja ministerineuvoston puheenjohtajalle tai jopa tekemällä puheenjohtajuudesta pysyvä instituutio, presidentti. Tämäkin kontrolloi komissiota, mutta sekoittaa valtasuhteet monessakin mielessä. Sekava järjestelmä kriisiytyy helposti, koska valta-asemia joudutaan erikseen hakemaan. Tästä viimeaikaiset huippukokousepäonnistumiset kertovat omaa kieltään. Tulevaisuuskeskustelun yhtenä kantavana ajatuksena on parantaa nykykäytäntöjä ei sekoittaa niitä entisestään.

Jäsenmaiden edustus unionin kahdessa lainsäädäntökamarissa on ongelma maiden suurien kokoerojen vuoksi. Oikeudenmukaisuus edellyttää neliöjuurisäännön toteutumista, legitimiys jäsenmaiden ja kansalaisten kaksoisenemmistöä. Jälkimmäinen toteutuu luontevimmin tekemällä jäsenmaiden kamari (nykyinen neuvosto) sekä kansalaisten kamari (nykyinen parlamentti) samanarvoisiksi. Yhdysvaltalainen yksinkertaisen kaksoisenemmistön malli toimii EU:ssa kohtalaisen hyvin taaten lähes neliöjuurisäännön mukaisen edustuksen Saksaa ja nykyisistä jäsenmaista Luxemburgia lukuun ottamatta. Yhtenä rat-

kaisuna on soveltaa neliöjuurisääntöä suoraan molemmissa kamareissa erikseen, jolloin sekä neuvoston äänet että jäsenmaiden paikkaluku parlamentissa määräytyvät neliöjuurisäännön perusteella.

Viitteet

¹ Irlannissa peräti 81 prosenttia kansalaisista puoltaa perustuslakia. Suomessa kannatus jää 54 prosenttiin. Isossa-Britanniassa se on puolet ja Tanskassa 49 prosentin kannatusluku jää ainoana EU-maista alle puoleen.

² Vallanjakoa unionissa lähestytään usein myös olettamalla, että kansalliset näkökohdat vaikuttavat niin komission jäsenten kuin europarlamentaarikkojenkin käyttäytymisessä (ks. esim. Bindseil & Hantke 1997 ja myös Baldwin et al. 2001). Tällöin ollaan kiinnostuneita vain siitä, minkälaiset vaikutusmahdollisuudet unionin päätöksenteko tarjoaa jäsenmailleen yleisesti. Empiirinen arvio Euroopan parlamentista kuitenkin osoittaa poliittisten näkökohtien vaikuttavan Euroopan parlamentissa enemmän (ks. Roland & Noury 2002).

³ Ks. mm. Tsebelis & Garrett (2000), Baldwin et al. (2001).

⁴ Nykyisillä äänimäärillä enemmistöön vaaditaan 62 ääntä 87:stä. Euroopan unioni on käyttänyt noin 71 prosentin enemmistösääntöä aina Rooman sopimuksesta lähtien. Aluksi enemmistöä päätösten osuus oli pieni, mutta nykyisin noin 80 prosenttia päätöksistä voidaan tehdä määräenemmistöllä. Nizzan sopimus nosti enemmistösäännön 74 prosenttiin, kun laajeneminen on toteutunut.

⁵ Ks. esim. Alesina et al. (2001).

⁶ Ks. esimerkiksi Buchanan & Tullock (1962) ja EU:ta koskien Alesina et al. (2002a).

⁷ Ilmiöstä käytetään joskus myös termiä ravintolalaskuongelma (ks. Winters 1994 ja analysista Kirman & Widgrén 1995), jolla voidaan viitata esimerkiksi EU:n budjettiin. Jäsenmaiden vaikutusvallalla ja niiden saamista brutto-budjettimaksuilla onkin todennettavissa selvä yhteys. Vaikka nämä maksut on periaatteessa suunnattu köyhille alueille ja maatalouteen, jäsenmaiden vaikutusvalta neuvostossa selittää budjettimaksuja paremmin kuin jäsenmaiden tulotaso ja maatalouden osuus (ks. Baldwin et al. 2001).

⁸ Subsidiariteettiperiaatteen taloustieteellisistä tarkasteluista, ks. Begg et al. (1993).

⁹ Yksityiskohtaisemmasta kuvauksesta ja päätöksenteon määrästä eri politiikkaloikoilla, ks. Alesina et al. (2002b).

¹⁰ Varsin yleinen harhaluulo on, että päätöksenteon sujuvuus pysyy ennallaan, jos suhteellinen enemmistösääntö säilytetään. Taulukossa 1 edellä on esitetty, kuinka monta maata vähintään enemmistöön on tarvittu vuodesta 1957 lukien. Tämä osoittaa harhaluulon helposti vääräksi.

¹¹ Yhteinen valuutta implementoitiin Yhdysvalloissa sisällissodan aikana asettamalla vero muiden valuuttojen kuin dollarin käytölle. Huomattakoon, että Yhdysvalloissa yhteisen valuutan käyttöön otto vei noin 90 vuotta, EU:ssa 55.

¹² Ja tarkkaan ottaen antaa yhä, koska kompromissi ei ole koskaan omannut virallista asemaa EU:n lainsäädännössä eikä se kuulu perustamissopimukseen. Tästä huolimatta sitä on sovellettu.

¹³ Ks. tarkemmin myös Alesina et al. (2002b) ja Dewatripont et al. (1995). Neljän vapauden asemasta Euroopan taloudellisen integraation ytimenä ollaan yleisesti varsin yksimielisiä. Mutkikkaampi kysymys on, miten jo neljän vapauden tehokkaan implementoinnin tulisi heijastua unionin päätöksentekoon.

¹⁴ ksityskohdista, ks. Dewatripont et al. (1995) ja Nizzan sopimuksen vahvistetusta yhteistyöstä esim. Baldwin et al. (2001).

¹⁵ Vertailuksi USA:ssa siirryttiin yhteisen valuutan käyttöön sisällissodan jälkeen lähes sata vuotta 13 osavaltion muodostaman konfедераation perustamisen jälkeen. USA:n keskuspankki Federal Reserve perustettiin 1912.

¹⁶ Huomattakoon, että raportti on kirjoitettu aikana, jolloin Emun kolmannen vaiheen käynnistyminen oli vielä hämärän peitossa.

¹⁷ Yksityskohdista, ks. Frey & Eichenberger (1999). Toinen esimerkki äärimmäisen hajautetusta federalistisesta järjestelmästä on Tullock (1994).

¹⁸ Grönlanti erosi vuonna 1984. Ruotsi jäi yksipuolisesti Emun ulkopuolelle, vaikka se allekirjoitti Maastrichtin sopimuksen.

¹⁹ Ks. Buchanan (1991). Eron kustannukset liittyvät myös FPKT-malliin, minkä vuoksi se sisältää konstitutionaaliset säännöt tuomiokunnasta eroamiselle.

²⁰ Tosin sitä, mikä on riittävän suuri määrä asukkaita tulkittiin varsin väljästi.

²¹ Analysisista, ks. Laruelle & Widgrén (1998).

²² nimitys Euroopan parlamentti otettiin käyttöön Yhtenäisasiakirjassa vuonna 1986. Se oli ensimmäinen EY:n perustamissopimuksen muutos. Euroopan parlamenttia kutsuttiin alun alkaen yleiskokoukseksi edustajinaan kansallisten parlamenttien jäseniä. Euroopan parlamentti valittiin ensi kerran yleisillä vaaleilla vuonna 1979.

²³ Tarkkaan ottaen jäsenmaiden kansalaiset eivät valitse hallitusta suoraan ellei käytössä ole kaksipuoluejärjestelmä. Muuten asetelma on kolmivaiheinen. Tarkastelu lähteekin siitä, että kaikilla jäsenmaiden kansalaisilla on yhtä suuret vaikutusmahdollisuudet vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon. Tämä nostaa esille kuitenkin myös tärkeän kysymyksen siitä, pitäisikö ministerineuvoston jäsenet valita suoralla vaalilla, kuten senaattorit USA:ssa.

²⁴ Lisäongelmana on, että äänipainot ja vaikutusvalta eivät ole tyypillisesti yhtä suuria. Äänet ovat vain resurssi, jolla valtaa käytetään. Klassinen esimerkki on tilanne, jossa kolmesta äänestäjästä kahdella on 49 ääntä ja kolmannella kaksi. Jos päätökset tehdään yksinkertaisella enemmistöllä, on helppo nähdä, että äänestäjät ovat yhtä vaikutusvaltaisia, koska kukin on vaa'ankielenä kahdessa enemistökoalitiossa, vaikka äänimäärien perusteella tilanne näyttää hyvin epäsymmetriseltä. Tämä tekee painotetun äänestyksen suunnittelun käytännössä hankalaksi. Euroopan unionissa erot vaikutusvalan ja ääniosuukisien välillä ovat kuitenkin kohtalaisen pienet ja pienenevät itälaajenemisen jälkeen.

²⁵ Huomattakoon kuitenkin, että Ruotsin delegaatio ei tuntenut Penrosen tulosta. Ehdotuksessa laskettiin kunkin maan asukasluvun neliöjuuren osuus unionin jäsenmaiden asukaslukujen neliöjuurten summasta prosentteina ja tämä kerrottiin kahdella. Pyöritys lähimpään kokonaislukuun antoi sen jälkeen maan äänimäärän.

²⁶ Vertailuksi USA:n kongressissa käytettävässä kaksikamarisessa järjestelmässä sekä senaatin että edustajainhuoneen enemmistö tarvitaan päätösten hyväksymiseksi. Senaatissa toteutetaan ”osavaltioiden liitto” ajatusta. Kustakin osavaltiosta valitaan kaksi senaattoria. Edustajainhuoneessa osavaltioille annetut paikkamäärät noudattavat varsin tarkasti niiden asukaslukua. Tämän suhteellisuuden ja yksi osavaltio – kaksi ääntä periaatteiden yhdistäminen johtaa USA:ssa valtajakaumaan, joka on hyvin lähellä neliöjuurisääntöä (ks. Baldwin et al. 2000).

²⁷ Huomattakoon, että tämä pitää paikkansa myös esimerkiksi Euroopan keskuspankissa, vaikka kansallisten etujen ajaminen sopiikin huonosti EKP:n henkeen.

²⁸ Nizzan huippukokouksen alla harkittiin vielä viittä eri vaihtoehtoa neuvoston päätöksenteon uudistamiseksi. Näistä mikään ei sellaisenaan voittanut. Vaihtoehtojen yksityiskohtaisesta vertailusta, ks. Baldwin et al. (2000) ja Nizzan tulosten arviosta, ks. Baldwin et al. (2001), Felsenthal & Machover (2001) tai Leech (2002).

²⁹ USA:n laajenemisen yhteydessä ei missään vaiheessa asetettu kyseenalaiseksi sitä, pitääkö pienille osavaltioille antaa senaatissa sama edustus kuin osavaltioille, joissa asukkaita on enemmän (ks. Rosenthal 1995).

³⁰ Akateemisessa EU:n päätöksentekoa tarkastelevassa tutkimuksessa kysymys komission ja neuvoston keskinäisestä valta-asemasta kuulemismenettelyssä on keskeinen. Asialistan kontrollia painottava tutkimussuunta pitää komissiota vaikutusvaltaisempana, neuvoston määräänemmistöä painottava tutkimussuunta päätyy vastakkaiseen johtopäätökseen.

³¹ Tästä argumentista, ks. Tabellini (2002).

Kirjallisuutta

- Alesina, A., Angeloni, I. & Etro, F. (2002a): Institutional Rules for Federations, NBER Working Papers 8646.
- Alesina, A., Angeloni, I. & Schuknecht, F. (2002b): What Does the European Union Do?, CEPR Discussion papers 3115.
- Bindseil, U. & Hantke, C. (1997): The power distribution in decision making among EU member states. *European Journal of Political Economy* 13: 171-185.
- Baldwin, R. & Berglöf, E. & Giavazzi, F. & Widgrén, M. (2000): EU Reforms for Tomorrow's Europe, CEPR Discussion Papers 2623.
- Baldwin, R. & Berglöf, E. & Giavazzi, F. & Widgrén, M. (2001): Nice Try: Should the Treaty of Nice Be Ratified?, *Monitoring European Integration* 11, Centre for Economic Policy Research, London.
- Begg, D., Crémer, J., Danthine, J-P, Edwards, J., Grilli, V., Neven, D., Seabright, P., Sinn, H-W, Venables, A. & Wyplosz, C. (1993): Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe, *Monitoring European Integration* 4, CEPR London.
- Buchanan, J. & Tullock, G. (1962): *Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Buchanan, J. (1991): An American Perspective on Europe's Constitutional Opportunity, *Cato Journal* 10, 619-629.
- Casella, A. & Frey, B. (1992): Federalism and Clubs: Towards an Economic Theory of Over-lapping Political Jurisdictions, *European Economic Review* 36, 639-646.
- Dewatripont, M. & Giavazzi, F. & von Hagen, J. & Harden, I. & Persson, T. & Roland, G. & Rosenthal, H. & Sapir, A. & Tabellini, G. (1995): *Flexible Integration*, Centre for Economic Policy Research, London.
- Felsenthal, D. & Machover, M. (2001): The Treaty of Nice and Qualified majority Voting, *Social Choice and Welfare* 18, 465-483.
- Frey, B. & Eichenberger, R. (1999): *The New Democratic Federalism in Europe*, Edward Elgar.
- Kirman, A. & Widgrén, M. (1995): Voting in the European Union: European Economic Decision-Making Policy : Progress or Paralysis?, *Economic Policy* 21, 421-460.
- Laruelle, A. & Widgrén, M. (1998): Is the allocation of voting power among EU states fair?, *Public Choice* 94: 3-4, 317-339.
- Leech, D. (2002): *Designing the Voting System for the Council of the European Union*, London School of Economics Voting Power and Procedures Report VPP 03/01, ilmestyy Public Choice.
- Roland, G. & Noury, A. (2002): More Power to the European Parliament?, *Economic Policy* 35.
- Rosenthal, H. (1995): Incumbents and New Entrants in the Expansion of the United States, *Yrjö Jahnsson European Integration Lectures* 10.
- Sinn, H-W. (2002): *The New Systems Competition*, ilmestyy Yrjö Jahnsson Lectures, Blackwell.
- Tabellini, G. (2002): Principles of Policymaking in the European Union: an Economic Perspective, *CEsifo Forum* Vol. 3, No. 2, 16-22.
- Tsebelis, G. & Garrett, G. (2000): Legislative Politics in the European Union. *European Union Politics* 1(1), 5-32.
- Tullock, G. (1994): *The New Federalist*, Fraser Institute, Vancouver.
- Winters, A. (1994): The EC and Protection: The Political Economy, *European Economic Review* 38, 596-604.