

## Federalistista Euroopan Unionia rakentamassa

*Burgess, Michael: Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950 - 2000. Routledge. London & New York 2000. XIII + 290.*

Euroopan unioni on kehittynyt vähitellen. Alkuaikoina keskityttiin ennen kaikkea taloudellisen ja teknisen yhteistyön rakentamiseen. Viimeisten kymmenen vuoden aikana on ryhdytty rakentamaan poliittista unionia ja tekemään yhteistyötä sosiaalipolitiikan, työllisyyden sekä turvapaikka-, maahanmuutto-, poliisi- ja oikeusasioiden alalla, ulkopolitiikassa sekä yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Euroopan unioni on kuitenkin tällä hetkellä tienhaarassa, olemassaolonsa käännekohtassa. Euroopan unioni on laajentumassa ottamalla mukaan yli kymmenen uutta jäsenvaltiota.<sup>1</sup>

Viimeisten viidentoista vuoden aikana on Euroopan unionissa jatkuvasti valmisteltu tai ratifioitu uutta sopimusta tai neuvoteltu sellaisesta. Ensimmäinen vuonna 1987 antoi yhtenäisasiakirja lähtölaulun sisämarkkinoille. Rahaliitosta, ulko- ja turvallisuuspolitiikasta sekä yhteistyöstä oikeus- ja sisäasioissa päätettiin Maastrichtin sopimuksessa (1993). Amsterdamin sopimuksella (1999) vahvistettiin unionin sisämarkkinoita ja ihmisten vapaata liikkuvuutta. Välttämättömimmät institutionaaliset muutokset laajentumista varten tehtiin Nizzan sopimuksella (2000). Seuraavat mahdolliset muutokset tehdään tulevaisuuskonventin työn pohjalta syksyllä 2004 käytävässä hallitustenvälisessä konferenssissa.

Käydyissä keskusteluissa on esitetty, että Euroopan unionin olisi syytä muuttaa pelisääntöjään, mikäli se haluaa säilyä toimintakykyisenä laajentumisen jälkeenkin. Askel askelittain tapahtunut Euroopan unionin kehitys näyttäisi kuitenkin tapahtuvan liittovaltion suuntaan. Euroopan unionin mahdollinen muuttuminen liittovaltioksi voisi olla luonnollinen kehityskulku EU:lle.

Euroopan integraatioprosessi on ainakin toistaiseksi edennyt paljolti ns. funktionalistisena kehityksenä, jossa integraation päämäärät eivät ole olleet kovin aktiivisen pohdinnan kohteena<sup>2</sup>. Euroopan unionissa on ollut nähtävissä federalistisia piirteitä, vaikka EU:ta ei vielä voidakaan pitää liittovaltiona. Esimerkiksi yhteinen valuutta on liittovaltiolle ominainen piirre. Mutta onko Euroopan unioni siirtymässä federalistiseen hallintoon?

Michael Burgessin kirja "Federalism and Europe: The Building of Europe" tarkastelee Euroopan unionin integraatiokehitystä aina 1950-luvun perustamisvuosista uuden vuosituhanen haasteisiin. Euroopan unionin historiaa tarkastelevia kirjoja on jo olemassa varsin monia. Mitä uutta tämä kirja sitten tarjoaa? Kirjan tekijän omien sanojen mukaan kirjan ominaislaatuinen piirre on se, että kirjassa pyritään uudelleen arvioimaan ja tutkimaan Euroopan unionin kehitystä federalismin näkökulmasta nimenomaan siten, että federalismi voitaisiin nähdä toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona Euroopan unionin tulevaisuuden kehityskululle. Burgessin mukaan federalistista Eurooppaa ei tule nähdä uhkana kansallisvaltioiden olemassaololle. Kirjoittajan mukaan federalistinen Eurooppa voi toimia kansallisvaltioiden pelastajana, valtioiden pyrkien vastaamaan uuden vuosituhanen haasteisiin ja muutoksiin.

Burgessin mukaan Euroopan unioni sisältää jo varsin monia federalistisia ja konfederalistisia piirteitä. Tätä seikkaa on kirjoittajan mukaan aivan turha mennä kiistämään. Burgess on kuitenkin huolissaan siitä, että varsin monet suhtautuvat hyvin epäluuloisesti, mikäli Euroopan unionin yhteydessä puhutaan mahdollisesta liittovaltion luomisesta. Burgessin mukaan kyse on perustavanlaatuisesta väärinymmärryksestä federalismin suhteen. Tällaisia väärinkäsityksiä kirjoittaja pyrkii kirjassaan oikaisemaan.

Kirjassaan Burgess pyrkii ennen kaikkea hälventämään niitä pelkoja, joita esiintyy federalistista Eurooppaa kohtaan. Toisaalta kirjoittajan mukaan käsite "federalistinen Eurooppa" kaipaa selvennystä. Federalismin vastustajat ovat Burgessin

<sup>1</sup> Laekenin julistus Euroopan unionin tulevaisuudesta (15.12.2001).

<sup>2</sup> Mikkeli, *Eurooppalainen identiteetti ja federalismi*, 1998:6, teoksessa *Westfalenista Amsterdamiin*. Nyky-aika, historia, EU.

mukaan paljon suvaitsevampia jo olemassa olevien järjestelmien - kuten Sveitsin, Saksan ja Yhdysvaltain liittovaltiojärjestelmien - kuin mahdollisen Euroopan valtioiden muodostaman liittovaltion suhteen. Burgessin mukaan johtopäätöksiä, joissa Euroopan unionin liittovaltioistuminen tarkoittaisi samaa kuin kansallisvaltioiden katoaminen, voidaan pitää aivan liian yksioikoisina.

Kirjan alkusanoissa todetaan, että kirja soveltuu luettavaksi kaikille niille, jotka ovat kiinnostuneita eurooppalaisen federalismin historiasta ja politiikasta ja yleensäkin Euroopan unionin historiasta. Kirjassa tarkastellaan hyvin mielenkiintoista aihealuetta, joten sinänsä sen voidaan ajatella kiinnostavan varsin monia. Kirjoittaja pyrkii kirjassaan osoittamaan federalistisen aatteen ja ideoiden käyttökelpoisuutta tarkastelemalla historian antamia esimerkkejä. Burgessin tavoite kirjoittamansa kirjan suhteen on se, että selittämällä uudelleen sekä tarkemmin yhtenäisen Euroopan historiassa vallinneita ja esitettyjä federalistisia ajatuksia ja niiden vaikutuksia käytännössä, voidaan niitä pyrkiä vakiinnuttamaan osaksi Euroopan unionin tulevaisuutta. Burgessin keskeisenä tavoitteena on pyrkiä vakuuttamaan muutkin uskomaan federalismin "hyvyyteen". Vaikka Burgess tuntuukin olevan vankka liittovaltion kannattaja, on huomattava, että hän pitää myös esimerkiksi valtioliittoa yhtenä federalismin ilmenemismuotona eikä sulje tätäkään vaihtoehtoa ulkopuolelle puhuttaessa Euroopan unionin tulevaisuudesta ja liittovaltiokehityksestä.

Burgessin kirja muodostuu yhdeksästä kappaleesta. Kirja alkaa varsin lyhyellä johdanto-osuudella, jossa kirjoittaja selvittää omia motiivejaan kirjan kirjoittamisen suhteen ja selvittää lukijalle sitä, mitä kirjassa pyritään tarkastelemaan. Varsinaisessa ensimmäisessä kappaleessa tarkastellaan federalismin käsitettä osana eurooppalaisuuden käsitteen aatteellista historiaa. Kappale toimii johdattelevana jaksona kappaleessa kaksi esitettävälle teoreettiselle pohdinnalle federalismista ja sen kehityskulusta Länsi-Euroopassa, federalismin ja Euroopan integraation välisestä suhteesta. Burgess tarkastelee ja erittelee federalismin ja liittovaltion käsitteitä ja esittelee kahden "federalistin", Spinellin ja Monnetin ajatuksia federalistisesta Euroopasta.

Tämän teoreettisen pohdiskelun jälkeen Burgess siirtyy tarkastelemaan Euroopan yhteisöä, sen historiaa ja kehityskulkua sekä tuo esille vallinneita federalistisia ja konfederalistisia ajatuksia. Burgess kertoo olevansa sitä mieltä, että historiaa tulisi tutkia myös muiden kuin historioitsijoiden toimesta.

Esimerkiksi myös politiikan tutkijoilla on varmasti paljon annettavaa tutkimukselle, jossa ollaan kiinnostuneita esimerkiksi sotien jälkeisen Euroopan kehityksestä.

Kirja etenee varsin loogisesti noudattaen Euroopan integraation kehitysvaiheita. Toisaalta tällainen käsittelytapa on lukijan kannalta hieman mielikuvituksen. Tosin on vaikea sanoa, miten integraatioprosessin kuvaamisen 1950 - 2000 -luvulle olisi voinut esittää toisin - tällaisenaan käsittelytapa on varsin johdonmukainen. Kappaleessa kolme tarkastellaan ajanjaksoa alkaen vuodesta 1950 - jolloin Robert Schuman ensimmäisen kerran ilmaisi ajatuksen federalistisesta Euroopasta - vuoteen 1972, jolloin Pariisin sopimus solmittiin ja Euroopan Yhteisön yhdeksän jäsenmaata ilmaisivat tavoitteekseen Euroopan unionin luomisen vuosikymmenen loppuun mennessä. Kirjan laajimmassa kappaleessa neljä tarkastelun kohteena ovat vuodet 1973 - 1984, jota voitiin Burgessin mukaan pitää "euro-pessimistisyyden" ajanjaksona. Kappale on varsin raskaslukuinen pitkine lainauksineen, vuosilukuineen ja lyhenteineen. Tässä kohden on syytä todeta, että vaikka kirjoittajan käyttämät lyhenteet ovatkin varsin tuttuja, olisi kirjan alkuun kenties ollut hyvä sijoittaa lyhenneluettelo kirjan luettavuutta helpottamaan.

Kappaleessa 5 tarkastellaan vuosien 1985 - 1988 välistä aikakautta ja Euroopan Yhtenäisasia-kirjan luomista. Burgessin mukaan vuosia 1985 - 88 voidaan pitää vähintäänkin yhtä vaiherikkaana ajanjaksona kuin esim. vuosia 1955 - 57, jolloin yhtenäistä Eurooppaa alettiin perustamaan. Kirjan seuraavassa kappaleessa (6) tarkastellaan ajanjaksoa 1989 - 1993, jonka loppuhuipennuksena Maastrichtin sopimus allekirjoitettiin ja ratifioitiin. Kirjoittajan mukaan tänä ajanjaksona federalistiset piirteet tulivat yhä näkyvämmiin esille Euroopan unionissa. Burgess näkee Maastrichtin sopimuksen yhtenä palana rakennettaessa Euroopan unionista liittovaltiota. Ajanjaksoa Maastrichtista Amsterdamin sopimukseen, eli vuosia 1994 - 1998 Burgess tarkastelee kappaleessa 7.

Kirjassa ei enää tarkastella Nizzan sopimusta ja sen jälkeisiä tapahtumia ja niiden mukanaan tuomia muutoksia. Näiden ja mahdollisen seuraavan hallitusten välisen konferenssin mukanaan tuomat muutokset varmaankin osaltaan toisivat seuraavaan painokseen uusia mielenkiintoisia näkökohtia. Erytishuomiona kirjan osalta on mainittava erityyppisen kattava ja hyödyllinen asiahakemisto. Lisäksi kirjoittajan tapa nittoa varsinaiset käsittelykappaleet

yhteen kertomalla edellisessä kappaleessa siitä, mitä seuraavassa kappaleessa on luvassa, miellytti ainakin tätä lukijaa. Kirjan lopussa, kappaleissa 8 ja 9 kirjoittaja esittelee loppupäätelmiään, joista seuraavassa hieman enemmän.

Kappaleessa 8 Burgess tarkastelee Euroopan unioninliittovaltiollisia piirteitä. Mikäli halutaan saada laajempi käsitys Euroopan unionin konfederalistisista ja federalistisista piirteistä, on Burgessin mukaan järjestelmää tarkasteltava eri perspektiivistä. Euroopan unionia on tarkasteltava Yhdysvaltain ja sen liittovaltiokokemuksista käsin, jotta voitaisiin löytää uusia näkökohtia federalististen ja konfederalististen prinssiippien vuorovaikutuksista erilaisessa historiallisessa kontekstissa. Tarkastelemalla Yhdysvaltain kokemuksia vuoden 1789 perustuslain säätämisestä, jolloin Yhdysvallat muuttui valtioliitosta liittovaltioksi, pyritään nykyinen Euroopan unioni näkemään uudessa valossa.

Burgessin mukaan federalistista järjestelmää edustaa sekä liittovaltio että valtioliitto. Kuitenkin hän korostaa, että vaikka käsitteet on periaatteessa erotettavissa toisistaan, ei tämä käytännössä ole kuitenkaan kovin yksinkertaista. Burgess on myös listannut (s. 266 - 268) sekä konfederaliolle että federaatiolle ominaisia piirteitä. Listoja vertaamalla on näistä kahdesta eri järjestelmästä toki löydettävissä useita eroavaisuuksia, mutta kuten kirjoittajakin toteaa, on niiden väliltä löydettävissä myös hyvin monia samankaltaisuuksia. Kirjoittaja tekee muutaman mielenkiintoisen havainnon Yhdysvaltain järjestelmästä. Burgessin mukaan on huomioitava, että Yhdysvaltain v. 1789 perustuslakia luotaessa, oli perustuslain laatijoilla mitä todennäköisimmin varsin erilainen ymmärrys federalismin käsitteestä, kuin mitä sillä tänä päivänä ymmärretään. Burgessin mukaan perustuslain isät eivät tietoisesti olleet liittovaltion kannalla, vaan löyhän valtioliiton antamat huonot kokemukset toimivat kimmokkeina "tiukemman ja lujittuneemman" hallinnon luomiselle. Vuoden 1789 perustuslain myötä Yhdysvaltoihin luotiin sellainen hallinto, josta oli löydettävissä sekä liittovaltiolle, mutta myös yhtenäisvaltiolle ominaisia piirteitä. Se, millaiseksi Yhdysvaltain hallinto lopulta muotoutui, oli historian aikaansaannosta. Yhtenäisen Amerikan luominen kesti kirjoittajan mukaan vähintään 70 vuotta ja vasta sisällissodan jälkeen voitiin Yhdysvaltain osalta puhua yhtenäisen kansan olemassaolosta.

Yhdysvaltain valtioliitto oli rakenteeltaan varsin löyhä ja hyvin pian perustamisen jälkeen alettiinkin vaatimaan vahvemman hallinnon luomista. Yhdys-

valtain huonot kokemukset valtioliiton ajoilta ovat antaneet "huonon leiman" kyseisenlaiselle hallinnolle. Burgessin mukaan huonoista kokemuksista voidaan kuitenkin oppia sen sijaan, että valtioliitto tyrmättäisiin huonona hallintomallina esimerkiksi Euroopan unionissa. Euroopan unionin suhteen ei voida puhua liittovaltiosta, vaikka unionin hallinnosta onkin löydettävissä liittovaltioille ominaisia piirteitä. Yleisesti ottaen Euroopan unionia onkin pidetty valtioliittona. Todellisuudessa ei Burgessin mukaan ole Euroopan unionin suhteen vielä "kek-sitty" sanaa, joka kuvaisi parhaiten unionin hallintoa. Kirjoittajan mukaan on puhuttava jonkinlaisesta valtioliiton ja liittovaltion yhdistelmästä, aivan uudentyyppisestä valtioliitosta.

Euroopan integraation federalististen ja konfederalististen piirteiden asettaminen Yhdysvaltain järjestelmän asettamaa taustaa vasten luo sinänsä varsin mielenkiintoisen asetelman. Yhdysvaltain järjestelmän tarkastelu jää kuitenkin hyvin hajanaiseksi kirjan kokonaisuus huomioiden. Burgessin tarkoituksena on kenties ollut vain osoittaa, että myös Yhdysvaltain vuoden 1789 perustuslakia luotaessa olivat erilaiset intressit vallalla. Näin ollen kirjoittajan tarkoituksena on ollut vahvistaa Yhdysvaltain esimerkin avulla käsitystä siitä, että Euroopan unionin osalta voidaan puhua uudesta konfederalaation mallista, liittovaltion ja valtioliiton yhdistelmästä.

Burgess toteaa, että kirjan tarkoituksena on ollut tuoda Euroopan integraatiosta käytävään keskusteluun mukaan lisää federalistisia ajatuksia ja nostaa esille jo olemassa olevia federalistisia piirteitä, joita Euroopan unionissa vallitsee. Burgess tarkastelee varsin johdonmukaisesti Euroopan integraatiokehitystä ja tuo esille valliinneita federalistisia käsityksiä ja käytäntöä, mutta ehkä nykyistä selkeämmin olisi kirjoittaja voinut tuoda esille niitä federalistisia piirteitä, joita Euroopan unionissa tällä hetkellä todella vallitsee, esimerkiksi instituutioiden osalta. Lisäksi Euroopan unionin tulevaisuuden osalta olisi ollut mielenkiintoista lukea kirjoittajan kommentteja; jatkuuko nykyisenlainen Burgessin tarkoittama valtioliiton ja liittovaltion välimuoto, vai onko unioni kehitymässä kenties enemmän varsinaisen liittovaltion suuntaan. Burgessin kirja herättää monia mielenkiintoisia kysymyksiä Euroopan unionin tulevaisuuden suhteen. Todennäköisesti seuraava hallitusten välinen konferenssi näyttää jonkinlaisen suunnan tulevaisuuden kehitykselle.

*Johanna Santti*