

EU-integraation joustot*

MIKA WIDGRÉN

VTT, tutkimusjohtaja

Yrjö Jahnssoonin-säätiö

Dewatripont, M. et al. (1995): *Flexible integration*, Monitoring European Integration 6, CEPR, London.

Centre for Economic Policy Researchin sarja Euroopan integraation ajankohtaisista kysymyksistä on edennyt kuudenteen osaansa, jossa esitetään näkemyksiä vuoden 1996 hallitusten välisen konferenssin jälkeisestä Euroopasta. Sarjan aiemmissa osissa on käsitelty muun muassa EFTA-maiden jäsenyyttä, Itä-Eurooppaa, subsidiariteettiperiaatetta ja Euroopan työmarkkinoita.

Yleisesti raportit tarjoavat politiikka-orientoituneita näkemyksiä Euroopan integraation tärkeistä kysymyksistä. Tästä ajatuksesta kuudeskaan raportti ei poikkea. Se on yksi näkemys siitä, miten EU-integraation tulisi HVK:n jälkeen edetä. Tässä mielessä Flexible

* Kiitän André Sapiria keskustelusta, joka täydensi kirjasta saamaani ensivaikutelmaa ja selkiytti tulkintaani joustavasta integraatiosta. Mahdolliset virhetulkinnat ovat omiani.

Integration keskittyy keinoihin saavuttaa tarkemmin määrittelemättä jätetty lopputulos. Näkemystä siitä, minkälaisen EU:n tutkijat haluavat rakentaa, kirja ei sisällä. Yksimielisyyttä siitä tuskin olisi näin laajalla kirjoittajajoukolla ollut mahdollista saavuttaakaan.

Verrattuna sarjan ensiosiin, Flexible Integration on edennyt keskustelelevampaan lähes romanimaiseen suuntaan. Numerotietojen määrä on supistettu kirjassa vähiin ja kohtalaisen vähäinen lähdeviittausten määrä tekstissä parantaa sekin luettavuutta.

Flexible Integration rakentuu kuudesta varsinaisesta luvusta ja yhteenvedosta, joka on sijoitettu heti kirjan alkuun. Sivulla 22 lukija tietää jo varsin tarkkaan, mitä tuleman pitää, sillä laajahko yhteenvedo paljastaa raportin pääidean hyvinkin yksityiskohtaisesti. Näin sijoitettuna yhteenvedo olisi voinut tuoda enemmänkin raportin johtopäätösten ongelmia esiin. Kirjassa on selkeästi haluttu tuoda esille yksi johtopäätös, mutta näin suuri ryhmä kirjoittajia on varmasti ainakin keskustellut vaihtoehtoista ja niitä puoltavista argumenteista.

Kirjan toinen luku toimii johdantona varsinaiselle substanssille. Luku sisältää lyhyen katsauksen EU:n historiaan ja institutionaaliseen rakenteeseen. Tämän lisäksi luku johdattelee jo varsinaisen ongelmaan kiteyttäen sen EU:n ja erityisesti unionin instituutioiden luonteeseen. Raportin yksi lähtökohdista on, että kompromissia hallitusten välisen yhteistyön ja ylikansallisuuden ja toisaalta EU:n rakenteen joustavuuden ja kansallisen sitoutumisen välillä ei ole ratkaistu tavalla, joka kestäisi EU:n tulevat haasteet.

Kolmannessa luvussa kootaan EU:n rakennetta kohtaavat haasteet ja pohdiskellaan integraatioon sitoutumisen ja integraation joustavuuden yhteensovittamista. Luvun lähtökohtana on nostaa esille ne ongelmat, joihin liian löyhä Eurooppa à la carte tai liian tiukka Euroopan yhdysvallat tulisivat ratkaisuihin johtamaan. Ratkaisuksi esitetään tämän jälkeen ymmärrettävästi jotain välittävää kantaa, mutta samalla nostetaan esille ongelmat, jotka liittyvät jo aiemmista ehdotuksista tuttuihin kompromissiratkaisuihin, kuten monen vauhdin Eurooppa tai erilaiset vaihtelevat geometriat. Lopulta ratkaisuna esitellään termi joustava integraatio, joka näyttelee luontevasti pääroolia kirjan loppuosassa. Kaikessa loogisuudessaan ja pelkistetyssä kerronnassaan kolmas luku hyvä johdatus raportin loppuosaa ajatellen.

Joustava integraatio on todellakin kompromissi Euroopan yhdysvaltojen ja Eurooppa à la carten välillä, sillä sen ytimenä toimii niin sanottu yhteinen perusta (common base), jossa jäsenmailta vaaditaan yhtenäistä sitoutumista ja jossa päätöksenteko on rakennettu lähes liittovaltion tapaan. À la carte puolta edustavat niin sanotut avoimet kumppanuudet, joihin osallistuminen on vapaaehtoista ja joiden päätöksenteko ei ole välttämättä ylikansallisesti niin sitovaa kuin yhteisessä perustassa, mutta sellaisek-

sikin se voidaan rakentaa.

Verrattuna esitettyihin vaihtelevien geometrioiden muotoihin joustava integraatio on yhdistelmä maantieteellistä ja politiikkalohkoihin perustuvia versioita, joista ensimmäistä kuvataan usein maantieteellisesti sisäkkäisin kehien (concentric circles) ja jälkimmäistä kehillä, jotka ovat joko erillisiä tai toisiaan leikkaavia (eccentric circles). Näin tulkiten joustava integraatio on yksi aiempia monimuotoisempi versio vaihtelevia geometrioita kuitenkin niin, että yksi kehä on kaikille maille yhteinen perusta.

Kirjan neljäs luku määrittelee yhteisen perustan. Karkeasti ottaen kirjoittajat haluavat määritellä yhteisen pohjan niille politiikkalohkoille, joista kaikki jäsenmaat hyötyvät. Kantavana ajatuksena on myös se, että jäsenmaiden yksimielinen päätös voi tulevaisuudessa laajentaa yhteistä perustaa sellaisille politiikkalohkoille, joita ei vielä nyt siihen lueta.

Lähtökohdaksi yhteiselle perustalle kirjoittajat ottavat sisämarkkinat ja niiden elinvoimaisen toiminnan. Raportti perustaa yhteisen perustan neljään kohtaan: 1) sisämarkkinoiden neljä vapautta (johon sisältyy myös tulliliitto ja siis yhteinen kauppapolitiikka), 2) yhteisen maatalouspolitiikka ja rakennerahastojen tulonsiirrot (EU:n budjetti), 3) finanssi- ja rahapolitiikan koordinaatio ja jäsenmaiden sitoutuminen Maastrichtin sopimuksen kaltaisiin julkisten menojen rajoituksiin sekä myös inflaatiotavoitteeseen olivatpa ne EMUn kolmannessa vaiheessa tai ei sekä 4) mahdollisesti pääomatulo-erotuksen harmonisointi verokantojen alarajojen osalta.

Näin tulkittuna sisämarkkinat saavat raportissa ikään kuin automaattisesti laajemman merkityksen ja näin esimerkiksi ihmisten vapaa liikkuminen ja EU-kansalaisuus määritellään automaattisesti osaksi yhteistä perustaa. Tällöin tietysti tulee helposti kysyneeksi, miksi Schen-

genin sopimus jää raportissa puolihuomaamatta yhteisen perustan ulkopuolelle, sillä onhan rajamuodollisuuksien poistaminen yksityishenkilöiltä pieni, mutta looginen osa liikkumisen vaupautta.

Yhteinen perusta ei ole raportissa stabiili lopullisesti määritelty kokonaisuus, vaan jäsenmaiden yksimielinen päätös voi sitä laajentaa. Raportissa otetaan vain kantaa siihen, mitkä politiikkalohkot siihen näyttäisivät tällä hetkellä kuuluvan. Laajemmin tulkittuna joustava integraatio on pragmaattinen tapa järjestää Euroopan integraatio vailla tarkoin määriteltyä lopputulosta tai ihannetta, jota kohti pyrkii. Näin se eroaa esimerkiksi monen vauhdin Euroopasta, jossa maali on ainakin teoriassa määritelty.

Kirjan viides luku käsittelee unionilainsäädännön toimeenpanoa ja unionisopimuksen rakennetta itsessään. Kirja näkee unionin päätöksenteon yhtenä suurena puutteena sen, ettei se sisällä pakotusmekanismia, jolla voitaisiin varmistua siitä, että esimerkiksi sisämarkkinapäätökset toteutuvat myös kansallisessa lainsäädännössä. Yhtenä ongelmana kunnollisen pakotusmekanismin toteuttamisen tiellä on se, että EU:n päätöksenteko on korostuneen hallitustenvälistä ja varmuus kansallisten lakien harmonisoinnista saavutetaan vain patistamalla hallituksia eli tässä tapauksessa päätöksentekijöitä.

Toinen este EU-päätösten kunnollisen toimeenpanon tiellä on se, että komissio, jonka tehtäviin toimeenpano kuuluu, ei ole suoran demokraattisen kontrollin alaisuudessa, vaan sitä kontrolloi pikemminkin ministerineuvosto. Komission suoran valtuutuksen puute myös etäistää tämän koko EU:ta edustavan elimen kansalaisista. Ministerineuvoston ministereitä kontrolloivat periaatteessa kansalliset parlamentit, mutta kirjoittajat asettavat kyseenalai-

seksi kansallisten parlamenttivaalien ja ministerineuvoston välisen yhteyden äänestäjien mielessä. Tavallaan on kyse kahdesta eri päätöksenteon tasosta, joilla ei välttämättä ole suurta yhteyttä keskenään. Kansalaisilla ei ole mahdollisuutta antaa epäluottamusta komissiolle tai ministerineuvostolle kansallisten parlamenttivaalien kautta, koska niissä arvioidaan eri kysymyksiä kuin EU-tasolla.

Kuudes, hieman irrallinen luku, hyppää käsittelemään avoimia kumppanuuksia esimerkiksi pääasiassa EMU. Vaikka muuhun kirjaan nähden luku ei aivan löydä paikkaansa, se on varsin ansiokas kuvaus EMUn toteutumiseen vaikuttavien poliittisten ja taloudellisten seikkojen sekoittumisesta sekä myös EMUn toteutuksesta sisämarkkinoiden kyljessä vain tiettyjen maiden kesken. Luvun keskeinen argumentti on, että EMUn kolmas vaihe, kuten se on Maastrichtin sopimukseen kirjattu, tulisi purkaa ja määritellä se avoimena kumppanuutena. Kolmanteen vaiheeseen siirtyvien ja näin yhteiseen valuuttaan siirtyvien ja ulkopuolisten maiden välinen yhteys tulisi kuitenkin kirjoittajien mukaan rakentaa niin, että inflaatiotavoitteet sekä niiden valvonta ja koordinointi tulisivat osaksi EU:n yhteistä perustaa ja näin kaikkia maita sitovaksi. Päätösvalta inflaatiotavoitteesta jätetään mallissa jäsenmaille, mutta koordinointi ja rangaistusvalta tavoitteesta poikkeaviin maihin nähden Euroopan keskuspankkijärjestelmälle.

Kirjan viimeinen luku rakentaa väljän ehdotuksen siitä, mihin suuntaan EU:n institutionaalista rakennetta ja erityisesti päätöksentekomekanismia tulisi viedä. Keskeinen ristiriita, jonka kirjoittajat nostavat esille on nykyjärjestelmässä vallitseva epäsuhta hallitustenvälisyyden ja ylikansallisuuden välillä. Lähtökohta EU:sta hallitustenvälisenä yhteistyönä jättää komission vastuun suhteessa EU-kansalaisiin epämääräi-

seksi, koska valvonta voi tapahtua vain epäsuorasti. Tarvittava valvonta edellyttäisi Euroopan parlamentin vallan lisäämistä, mikä puolestaan on kasvavaan ylikansallisuuteen johtava toimenpide. Toinen syy vahvistaa parlamentin asemaa päätöksenteossa on se, että nykyinen ministerineuvostopainotteinen ei anna mahdollisuutta luontaisten yli rajojen muodostettavien alueellisten koalitioiden muodostumiseen.

Pääpiirteissään raportti päättyy esittämään komission aloitevallan säilyttämistä ainakin yhteisen perustan alueella, ministerineuvoston äänijakauman muuttamista niin, että se perustuisi nykyisten äänien ja asukaslukujen enemmistöön sekä Euroopan parlamentin aseman kohottamista sekä päätöksenteossa määrittelemällä yhteispäätösmenettely tärkeimmäksi päätöksentekoproseduuriksi ja mahdollisesti myös aloitteenteossa. Euroopan parlamentin vaaleja raportti uudistaisi jakamalla ne kansallisiin ja koko EU:n kattavaan kierrokseen. Ministerineuvostossa yksimielisyyden vaatimus purettaisiin.

Kysymys vaikutusvallan jaosta jäsenmaiden kesken jätetään raportissa auki, vaikka ministe-

rineuvoston äänijakaumaa se keskittäisikin suuria maita nykyistä suosivammaksi. Parlamentin paikkajaosta ei esitetä näkemyksiä, joten kirjoittajat lienevät ajatelleet suunnilleen nykyisenkaltaista jakoa. Jotenkin seitsemäs luku vaikuttaa tältä osin keskeneräiseltä.

Vallanjakokysymyksestä olisi odottanut hieinan perustellumpia mielipiteitä - varsinkin kun se on yksi HVK:n kuumimmista perunoista. Tältä osin raportti tyytyy toteamaan pienten maiden yliedustuksen tätäkään sen koommin perustelematta ja ajatus ministerineuvoston äänijakauman keskittämisestä perustuu vain ja ainoastaan tähän hokemaan. Kuitenkin juuri tämä kysymys on se, johon ei pitäisi lähteä näin kevyin eväin.

Kokonaisuutena Flexible integration tarjoaa mielenkiintoisen, sujuvasti etenevän ja suurimalta osaltaan perustellun ja myös perusteellisen paketin Euroopan integraation tulevaisuudesta. Kirjan helppolukuisuus ja ajatuksia herättävä sisältö tekevät sen suositeltavaksi taustamateriaaliksi kaikille HVK:n kanssa työskenteleville ja Euroopan integraatiosta kiinnostuneille.