

# Toimivaltajaan pitää heijastua myös EU-päätöksentekoon

Mika Widgrén  
*Professori*

Turun kauppakorkeakoulu

Kuluva vuosi on Suomelle kahdeksas Euroopan unionin jäsenmaana. Jäsenyysaikaa on osaltaan sävyttänyt aika ajoin toistuva pohdiskelu unionin tulevaisuudesta ja uudistamisesta, mikä on osin johtunut jo Suomen jäsenyysneuvottelujen aikana konkreettisesti vauhtiin läheneestä itälaajenemisesta. Amsterdamin ja Nizzan huippukokoukset uudistivat EU:n instituutioita, mutta jättivät työn siinä määrin kesken, että helmikuussa työnsä aloittaneelle EU:n tulevaisuutta pohtivalle konventille jäi tältäkin osin mietittävää. Hieman yleisemmin kyse on kuitenkin siitä, kuinka syväksi Euroopan integraatio kehittyi ja kuinka se tulevaisuudessa organisoidaan.

Euroopan taloudellinen integraatio rakentuu vapaakaupan ja yhteisen kauppapolitiikan pohjalle. Sittemmin sisämarkkinoiksi ja talous- ja rahaliitoksi kehittynyt unioni on saanut alkuperäisten ja myöhemmin liittyneiden jäsenmaiden kansalaisten enemmistön tuen. Eurobarometerin kyselyjen perusteella vielä rahan- ja taloudenkin integraatio saa useimmissa jäsen-

maissa kansalaismielipiteen puolelleen. Samalla unionin kompetenssia on ulotettu kuitenkin myös alueille, joissa yhdentymisen hyödyt eivät ole yhtä kiistattomat eikä yleinen mielipidekään yhtä kiistatta päätöksenteon keskittämisen kannalla.

Unionin toiminnan kehitystä ja laajenemista kuvaa esimerkiksi EU:n vuotuisen lainsäädännön määrä ja sen jakautuminen eri politiikkaloille. Näin arvioiden unionin päätöksenteko on nelinkertaistunut 1970-luvun alkupuolelta vuoteen 2000.

Ulkomaankaupan ja sisämarkkinoiden osuus EU-lainsäädännöstä on pienentynyt viime vuosina, joskin niillä on edelleen keskeinen osa. Perinteisestä integraatiokentästä EU:n yhteisen maatalouspolitiikan lainsäädäntö on säilyttänyt keskeisen asemansa. Sen osuus on kivunnut ylimmillään yli puoleen ja on edelleen reilut 40 prosenttia kaikista päätöksistä. Sisämarkkinoihin liittyen kilpailupolitiikkaan, yritystukiin ja yrityksiä koskevaan lainsäädäntöön sekä sosiaaliseen suojeluun liittyvien päätösten

määrä on puolestaan kymmenkertaistunut 1970-luvun alusta.<sup>1</sup>

Taloudellisten argumenttien perusteella päätöksenteon keskittäminen EU-jäsenmaista unionitasolle on perusteltua, jos yhden maan tai tietyn maaryhmän päätöksillä on muihin kohdistuvia ulkoisvaikutuksia tai jos keskittämisellä saavutetaan mittakaavaetuja. Esimerkkeinä näistä voidaan pitää kauppapolitiikkaa, sisämarkkinoita, ympäristöasioita, puolustusyhteistyötä tai unionin ulkosuhteita. Yhteiset päätökset ovat myös sitä helpommin hyväksyttävissä mitä homogeenisempia siihen osallistuvien maiden preferenssit ovat. Päätösten kohteiden pitää olla yhteisessä intressissä.

Eurobarometerin tuloksia lukiessa ei voi välttyä näkemästä kansalaismielipiteen eriytymistä jäsenmaittain. Toimet rajat ylittävän rikollisuuden estämiseksi on ainoa alue, jossa EU:n toimivaltuuksia haluaa lisätä kaikkien jäsenmaiden kansalaisten enemmistö. Suosittuja ovat myös ympäristökysymykset ja EU:n ulkosuhteet. Näissä unioni kuitenkin jakautuu: Suomessa, Ruotsissa ja Britanniassa ei haluta unionitasoista päätöksentekoa näillä politiikkalohkoilla. Suotuisimmin näihin ja integraatioon yleensäkin suhtaudutaan Eurobarometerin perusteella EU:n alkuperäisissä jäsenmaissa ja Espanjassa.

EU:n lääke jäsenmaiden integraatiopreferenssien eroavuuksiin on niin sanottu vahvistettu yhteistyö, jolle luotiin selkeä säännöstö Nizzan sopimuksessa ja josta alettiin puhua jo 1990-luvun puolivälissä joustavan integraation nimellä.<sup>2</sup> Vahvistettu yhteistyö antaa osalle jäsenmaista mahdollisuuden ulottaa integroituminen sellaisille alueille, joihin kaikki jäsen-

maat eivät välttämättä ole valmiita. Keskeistä on, että vahvistettu yhteistyö ei sulje aluksi sen ulkopuolelle jääviä maita pois vaan on avointa. Osallistumista vahvistetun yhteistyön projekteihin ei voida estää milään jäsenmaalta, mutta siihen ei myöskään velvoiteta.

Periaatteena vahvistettu yhteistyö ratkaisee jäsenmaiden integraatiopreferenssien erojen aiheuttamat pulmat, mutta ei kysymystä unionin ja jäsenmaiden toimivallan jaosta. Yhteistä perustaa – politiikkalohkoja, joissa päätöksenteko alistetaan unionitasolle kaikkia maita sitovasti se ei määrittele, vaikka voikin sitä ohjata.

Toimivaltajakoon liittyy tiiviisti myös kysymys päätöksenteon ja unionin päätöksentekoinstituutioiden välisten suhteiden uudelleenharkinnasta. Nizzan sopimuksessa uudistetut säännöt veivät EU:n päätöksentekojärjestelmää hallitustenväliseen suuntaan.<sup>3</sup> Jos unionille määritellään selkeät toimivalta on syytä pohtia, mikä on jäsenmaiden hallitusten rooli unionikysymyksistä päätettäessä.

EU:n keskeisimmäksi päätöksentekotavaksi on nousemassa yhteispäätösmenettely, jossa voidaan nähdä elementtejä kaksikamarisesta federaatioille tyypillisestä päätöksentekojärjestelystä neuvostosta ja parlamentista koostuen. Komission vastuulla on edelleen asialistan kontrolli, mutta aiempaa heikompana. Erona esimerkiksi USA:han on kuitenkin jäsenmaiden painotetut äänet neuvostossa sekä erityisesti neuvoston ja parlamentin välinen epäsymmetria.

Amsterdamin sopimuksessa uudistettu yhteispäätösmenettely paransi Euroopan parlamentin asemaa suhteessa neuvostoon, mutta edelleenkin neuvoston ja parlamentin asema

<sup>1</sup> *Yksityiskohdista ks. Alesina et al. (2001).*

<sup>2</sup> *Ks. Dewatripont et al. (1995).*

<sup>3</sup> *Ks. Baldwin et al. (2001).*

ei ole symmetrinen, sillä edellinen soveltaa määränemmistöä ja jälkimmäinen absoluuttista enemmistöä päätöksenteossa. Parlamentilla on oikeus esittää muutoksia komission aloitteisiin, mutta sen on vaikeampi saada neuvoston enemmistö puolelleen varsinkin, jos se on alun perin hyväksynyt komission alkuperäisen aloitteen.

Jos neuvosto ei hyväksy parlamentin muutositä ajaututaan sen ja parlamentin muodostamaan sovittelukomiteaan. Siellä neuvoston on puheenjohtajamaan johdolla sovellettavien enemmistöjen vuoksi helpompi viedä läpi oma kompromissiesityksensä parlamentissa kuin parlamentin neuvostossa. Tämä nostaa neuvoston valta-aseman parlamentin yläpuolelle ja Nizzan sopimus vahvisti tätä epäsymmetriä entisestään.

Vaikka useissa jäsenmaissa unioni halutaan nähdä ennen kaikkea hallitustenvälisenä projektina, on helppo kysyä, onko nykyinen hallitustenvälisyyden korostaminen paras tapa organisoida päätöksentekoa niillä lohkoilla, joissa unionilla on nykyistään selkeämmin määritelty kompetenssi.

Amsterdamin sopimus vähensi myös komission vaikutusvaltaa merkittävästi, koska neuvosto ja parlamentti voivat helpommin erito-

ten parlamentin aloitteesta muokata komission alkuperäistä aloitetta. Komissio ei voi palata siihen, vaikka neuvosto olisi aloitteen hyväksynyt, vaan ainoastaan hylätä esitetyt muutokset.

Jos parlamentin ja neuvoston asemat tehtäisiin symmetrisiksi, nykyinen yhteispäätösmenttely toimisi unionikompetenssin alueella hyvänä lähtökohtana. Se säilyttäisi komission aseman asialistan kontrolloijana ja toimeenpanijana, mutta siirtäisi vastuuta päätösten sisällöstä tasapuolisesti neuvoston ja parlamentin käsiin. □

## **Kirjallisuus**

- Alesina, A., Angeloni, I. ja Schuknecht, L. (2001): What does the European Union do? CEPR Discussion Paper, No. 3115.
- 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.
- Dewatripont, M., Giavazzi, F., von Hagen, J., Harden, I., Persson, T., Roland, G., Rosenthal, H., Sapir, A., Tabellini, G. (1995): Flexible integration, Monitoring European Integration 6, Centre for Economic Policy Research, London.