

Hyvä yritys: pitääkö Nizzan sopimus ratifioida?¹

Richard E. Baldwin
Professori

Graduate Institute of International Studies
ja CEPR

Francesco Giavazzi
Professori

Bocconin yliopisto ja CEPR

Erik Berglöf
Professori

Tukholman kauppakorkeakoulu ja CEPR

Mika Widgrén
Professori

Turun kauppakorkeakoulu ja CEPR

Nizzan huippukokouksella oli kaksi päämäärää

- poistaa Amsterdamin sopimuksesta seuranneet esteet täysimittaiselta itälaajenemiselta
- hyväksyä uudistukset, joilla taataan unionin instituutioiden toiminnan tehokkuus ja legitimitetti, kun jäsenmaiden lukumäärä lähes kaksinkertaistuu

Kokouksen lopputulos saavutti ensimmäisen tavoitteen täysin, toisessa se epäonnistui lähes kokonaan.

Mitä Nizzassa ei onnistuttu saavuttamaan?

Amsterdamin sopimus jätti avoimeksi kolme asiakohtaa, jotka se myös edellytti ratkaistavaksi ennen unionin itälaajenemista. Nämä olivat komission jäsenten lukumäärä ja kokoonpano, määränemmistö päätösten lisääminen ja jäsenmaiden äänimäärien uudelleenpainotus ministerineuvostossa. Tutkimuksessamme ”Nice Try: Should the Treaty of Nice Be Ratified?” on yksityiskohtaisesti dokumentoitu, kuinka Nizzan huippukokous epäonnistui.

Komission uudistamisessa Nizzan huippukokous lykkäsi lopullista ratkaisua hyväksymälä väliaikaisen uudistuksen. Uudistus on väliaikainen, koska se on voimassa vuodesta 2005 vain siihen asti kun 27. jäsenmaa on liittynyt EU:n jäseneksi. Sopimus lykkäsi todellista uu-

¹ Suomennettu yhteenveto tutkimuksessa Baldwin, R., Berglöf, E., Giavazzi, F. ja Widgrén, M. (2001): ”Nice Try: Should the Treaty of Nice Be Ratified”, *Monitoring European Integration* 11, Centre for Economic Policy Research, London. Lisätietoja koko tutkimusraportista on saatavilla osoitteessa <http://www.cepr.org>. Käännös: Mika Widgrén.

distusta, koska se, mistä päätettiin ei ratkaise komission koon ja koostumuksen ongelmaa pitkällä aikavälillä. Kuten Amsterdamissakin, vaikeat ratkaisut lykättiin tulevaisuuteen.

Määräenemmistö päätösten lisäämisen suhteen Nizzan sopimus siivosi unionisopimusta, mutta ei kuitenkaan kajonnut kansallisesti herkkiin asiakokonaisuuksiin.

Ministerineuvoston päätöksenteossa Nizzan huippukokous muutti tilannetta huonommaksi, kun poliittisten vaistojensa varassa yövuorossa neuvotelleet EU-johtajat sopivat kiireellä erittäin monimutkaisesta päätöksentekojärjestelmästä. Käyttämällä kvantitatiivisia äänestyspelien analysointiin tarkoitettuja menetelmiä voidaan osoittaa, että Nizzan sopimus heikentää neuvoston päätöksentekokykyä. Toisin sanoen EU:n päätöksenteon tehokkuus 27 maan unionissa olisi ollut parempi ilman mitään uudistuksia kuin se Nizzan päätösten jälkeen on.

Nizzan sopimus muuttaa myös EU:n päätöksenteon legitimitettä. Vaikutusvalta määräytyy aiempaa selvästi enemmän pelkän asukasluvun perusteella. Historiallinen tasapaino, jossa neuvoston valtasuhteet ovat noudattaneet unionin määrittelyä sekä kansalaisten että jäsenmaiden unionina muuttuu sopimuksen myötä ratkaisevasti.

Nizzan huippukokouksen tarkoituksena oli sopia kaikista unionia ja sen rakennetta koskevista uudistuksista, jotka laajeneminen edellyttää. Kokous kuitenkin unohti sen yksinkertaisen tosiasian, että itälaajeneminen johtaa EKP:n neuvostossa täsmälleen samaan kokongelmaan, joka vei komission uudistamisen Nizzan asialistalle. Nykymuotoisen EKP:n laajentaminen viidellä tai jopa 12:lla uudella jäsenmaalla tekee siitä suuren hallitsemattoman elimen, jonka on vaikea tehdä oikeita päätöksiä oikeaan aikaan. Tähän liittyen argumentoimme

myös, että Emun laajeneminen tulee tapahtumaan nopeasti laajenemisen jälkeen, ehkä vain puolitoista-kaksi vuotta myöhemmin.

Nizzan sopimuksessa mahdollisesti syntyviä ongelmia ei oteta huomioon. Se antaa kuitenkin EKP:lle ja komissiolle mahdollisuuden esittää ratkaisuja ongelmaan sekä rajattuun EKP:n reformiin, mikä on sama asia kuin yhden asian HVK.

Unionin laajeneminen ei ole vain tapahtuma, vaan se on prosessi. On paljon mahdollista, että laajenemisen ensimmäisen vaiheen toteuttaminen viivästyttää seuraavia laajenemisvaiheita merkittävästi ja samalla estää hakijamaiden talouksien reformia maissa, jotka jäävät ulkopuolelle. Varautuakseen tähän kielteiseen kehitykseen EU:n tulisi sitoutua Maastrichtin sopimuksen EMU-prosessin tyyppiin pääsykokeisiin ja niiden tarkkoihin ajankohtiin. Näissä pääsykokeissa arvioitaisiin toteuttavatko hakijamaat jäsenyyskriteerit. Vaikka tämä ei välttämättä olekaan perustamissopimusasia, Nizzan huippukokous olisi ollut ideaalinen foorumi tämänkaltaiseen poliittiseen sitoutumiseen laajenemisaikataulun suhteen.

Instituutioiden välinen valtatasapaino

Nizzan sopimus muuttaa merkittävästi tapaa, jolla EU toimii. Neuvoston päätöksenteon tehokkuuden alentamisen vuoksi unionin tähän asti omaksuma lainsäädäntöön perustuva integraation edistäminen ja yleisemmin neuvoston toiminta tulevat mielestämme vaikeutumaan. Integraation tiivistyminen tulleeikin jatkossa perustumaan jäsenmaiden aloitteisiin ja yhä useammin ne toteutetaan uusina vahvistetun yhteistyön (enhanced cooperation) projekteina.

Siltä osin kun Euroopan parlamentti ja komissio ammentavat valtaansa unionin päätöksen-tekoon vaikuttamalla, Nizzan sopimus vähentää näiden kahden elimen valtaa. Kokonaisuutena myös neuvoston valta-asema heikkenee. Voittajia ovat ne jäsenmaat, jotka joko syventävät tai laajentavat integraatiota tiiviimmän yhteistyön kehikossa tai unionin rakenteen ulkopuolella. Komissiolla on tiiviimmän yhteistyön alueella merkittävä rooli. Jos tiiviimmät sen piirissä toteutettavat järjestelyt yleistyvät, myös komissio saattaa kohentaa valta-asemaansa. Tämä saattaakin olla komission suurin voitto Nizzasta.

Pitääkö sopimus ratifioida?

Tämä ei ole positiivinen arvio Nizzan sopimuksesta, siksi kysymys kuuluukin: ”Pitäisikö Nizzan sopimuksen sallia tulla laiksi?” Vastauksemme on yksinkertainen.

Kyllä.

Instituutioiden uudistaminen voi odottaa, itälaajeneminen ei. Euroopan ideaali syntyi suvaitsemattomuuden ja tuhoisan nationalismin aiheuttaman tuhon tuhasta. Euroopan itä-länsi-jako on ennen vuotta 1945 vallinneen maailman viimeinen elementti, jonka vain itälaajeneminen voi poistaa. Laajeneminen sinetöi myös noin 100 miljoonan vapauden, demokratian ja markkinat valinneen eurooppalaisen odotukset ja takaa samalla taloudellisen ja poliittisen stabiiliteetin Euroopassa. Itälaajeneminen on historiallinen välttämättömyys siinä missä neuvoston äänipainot ovat historiallinen alaviite.

Nizzan sopimuksen hylkääminen uudistaisi asetelman, joka johti Nizzan sekasortoon alun alkaenkin. Amsterdamin sopimus teki EU:n uudistamisen ehdoksi laajenemiselle. Tämä oli ainakin osittain synnä sille, miksi Niz-

zassa istuttiin kautta aikain pisin huippukokous, joka ei tästä huolimatta kyennyt saavuttamaan tavoitteitaan. Kun reformi on laajenemisen ennakkoehto, laajenemiseen nihkeästi suhtautuvat intressiryhmät voivat saada merkittäviä etuja jarruttamalla sopimuksentekoa omaksi edukseen. Jos laajeneminen olisi asetettu järjestyksessä ennen reformia, tämänkaltainen ”panttivankien ottaminen” olisi ollut vähemmän tehokas uhka.

Jos Nizzan sopimus ratifioidaan, tapahtumien järjestys kuitenkin muuttuu jälleen. Kun EU:n reformia pohditaan seuraavan kerran, laajeneminen on jo tapahtunut tai se on ovel-la. Kellään ei ole enää mahdollisuutta vaikuttaa uudistuksiin haitallisesti uhkauksella viivästyttää laajenemista. On jopa toivoa, että uudet jäsenmaat voivat vaikuttaa uudistuksiin, mikä tekee ne kestävämmiksi pitkällä aikavälillä.

Kaikeksi onneksi Nizzan kokous avasi myös ikkunan tuleville uudistuksille: hallitustenvälisen konferenssin vuonna 2004. Vaikka tämän HVK:n asialista koostuukin Nizzaan liittymättömistä asioista, kuten subsidiariteetista, EU:n rakenteesta ja hallinnosta sekä perusoikeus-sopimuksesta, sen asialistaa voitaisiin laajentaa kattamaan päätöksenteon kiireelliset korjaukset.

Voidaanko aiheutetut vahingot korjata? EKP:n uudistaminen ja päätöksenteon pikahuolto

Euroopan keskuspankin neuvoston koko-ongelma tulisi ratkaista mahdollisimman pian. Nizzan sopimus antaa siihen mahdollisuudet jo ennen vuotta 2004. Käytännössä uudistuksella on kolme vaihtoehtoa: 1) neuvoston äänioikeuden kierrättäminen kansallisten keskuspankkien pääjohtajien kesken, 2) jakaa maat ryhmiin,

joita edustaa yksi ryhmän keskuspankeista vuorollaan, 3) delegoida päätöksenteko riippumattomille asiantuntijoille, kuten muissa keskuspankeissa, kansallisten keskuspankkien pääjohtajien osallistuessa kokouksiin vailla äänivaltaa.

Suosittelemme kolmatta vaihtoehtoa. Se tuottaisi hallittavan kokaisen päätöksentekoliikkeen, jonka kokoonpano olisi vakaa. Tämän lisäksi, kahdesta muusta vaihtoehdosta poiketen, se ei rohkaisisi yleistä mielipidettä arvioimaan rahapolitiikkaa kansallisista lähtökohdista käsin.

On todennäköistä, että EKP ei kykene tekemään omaa rakennettaan koskevaa uudistusesitystä. Tämä antaa komissiolle ainutkertaisen mahdollisuuden, jota sen tulisi hyödyntää tekemällä ainoa järkevä aloite – kolmannen vaihtoehdon mukaisen EKP:n neuvoston päätöksenteon delegoinnin.

Olettamalla, että EU-johtajat haluavat ministerineuvoston toimintakyvyn säilyvän, HVK2004:n pitäisi muokata sen äänestysääntöjä. Nizzan sopimus loi uuden monimutkaisen kolmoisenemmistön, joka otetaan käyttöön vuodesta 2005 alkaen. Siinä päätöksiin vaaditaan noin 74 prosenttia neuvoston äänistä ja lisäksi niin sanotulla turvaverkolla taataan, että kunkin äänen enemmistön tulee pitää sisällään enemmistö jäsenmaista ja 62 prosenttia unionin kansalaisista. Vahinko, joka tällä saatiin aikaan voidaan korjata

- alentamalla 74 prosentin enemmistöäänentö *kahteen kolmasosaan*. Koska tämä kuitenkin vähentää pienten ja keski suurten maiden vaikutusvaltaa suuriin maihin nähden, voidaan tämä edelleen estää
- alentamalla päätöksen taakse vaadittavien EU-kansalaisten osuus *puoleen*.

Tarkoittivatko he sitä?

Kaikki yllä oleva olettaa, että EU-johtajat tarkoittivat, mitä Kölnissä sanottiin siitä, että Nizzan päämääränä on taata unionin instituutioiden tehokas toiminta laajenemisen jälkeen. Mutta jäljellä on vielä yksi kysymys: ”Tiesivätkö EU-johtajat, mitä olivat tekemässä puoli viideltä joulukuun 11. päivän aamuna?”

Yhdeltä kantilta EU-johtajat eivät ymmärtäneet päätöksensä voimakkaita tehottomuusvaikutuksia. Lopputulos koostui huonosti valmisteltujen öisten neuvottelun tuloksista, joihin ei päädytty tarkoituksella. Ajatus ei kuulosta aivan perusteettomalta, sillä lopputulos, johon neuvoston äänestysääntöjen suhteen päädyttiin ei ollut missään vaiheessa esillä HVK:n aikana. Saavutettu tulos ei myöskään ole kovin huono nykyisessä EU:ssa, jonka toiminnan vahvalla käytännön kokemuksella varustetut politiikantekijät tuntevat hyvin. Siitä huolimatta 27 maan unionissa – joka saattaa tosin nykypäättäjien kannalta tuntua kaukaiselta ja abstraktilta – tehottomuusvaikutukset ovat dramaattiset.

Toiselta kantilta kansalliset EU-johtajat saivat mitä halusivatkin: mutkikkaan päätöksentekosysteemin, joka vähentää komission ja parlamentin asialistan kontrollia ja vie unionin vanhalta toimintatavalta elinvoiman. Jos tämä näkemys on oikea, hallitustenvälinen yhteistyö ohjaa tulevaisuuden integraatiota Euroopassa suurten jäsenmaiden roolin väistämättä vastatessa aiempaa enemmän suoraan niiden taloudellista tai väestöllistä suhteellista merkitystä.

Tämäkään näkökanta ei ole kaukaa haettu. Joidenkin jäsenmaiden mielestä Euroopan integraatio on saavuttanut tason, jota tiiviimpää integraatiota kansalaiset eivät enää pitäisi oikeutettuna. Näissä maissa Nizzan sopimuksen

mukainen unioni otetaankin vastaan tyydytyksellä, koska rajoittaahan se unionitoimielinten toimintaa ratkaisevasti samalla voimistaen hallituksenvälistä lähestymistapaa.

On myös mahdollista, että joillekin jäsenmaille tusinan tai jopa useamman uuden asukasluvultaan suuria kaupunkeja pienempien jäsenmaiden merkittävä päätösvalta, kuinka kolmanneksen maailman BKT:sta tuottavaa EU:a ohjataan, ei ole hyväksyttävissä. Tämän näkemyksen omaavat maat saattavat olla hyvinkin tyytyväisiä Nizzan tuloksiin.

Se, mikä yllä esitetyistä näkökulmista on oikea riippuu siitä, mitä tapahtuu seuraavaksi. Jos Nizza oli vahinko – ainakin useimpien jäsenmaiden silmin nähtynä – mahdollisuudet

asioiden korjaamiseen ovat edelleen olemassa. HVK2004 tarjoaa oivan mahdollisuuden tähän. Jos Nizza oli tarkoituksellista, tarvitaan yksi tai kenties kaksi päätöksenteon kriisiä, kuten ajautuminen umpikujaan vuoden 2006 budjettineuvotteluissa, käynnistämään välttämättömät uudistukset, joilla Nizzan sopimus on korjattavissa.

Olipa kumpi tahansa näkemys oikea, Nizzan sopimus ei ole sen parempi kuin ”hyvä yritys”. Vaikka se ei onnistunutkaan uudistamaan EU:n päätöksentekoa 27 tai useamman maan unionin edellyttämälle tasolle, se avasi oven laajenemiselle. Sopimus tulee ratifioida ja siten korjata HVK2004:ssä. □