

Tiivistelmä

SUOMEN PANKIN Keskustelualoitteita 13/93

Tässä tiivistelmässä tarkastellaan, miten Euroopan yhteisöjen keskeisistä
toimielimistä koostuva päätöksentekijä eli neuvosto ja Euroopan
keskuspankki pyrkivät yhteisen päätöksentekijän avulla edistämään valtion
taloudellisen ja poliittisen toiminnan alueella yhteistyötä keskenään. On
luovuttu osa päätöksentekijä yhteisen toimintansa toteuttamiseksi. Yhteistyön
alustavissa on huomattavan suuren määrän yhteistyötoimintapöytäkirjoita.

Esko Sydänmäki

Maastieteen osasto ja Keskuspankkipolitiikan osasto
hakemistonsa Euroopan keskuspankkipolitiikan osasto
asioiden päätöksien yhteisen osaston toimintamallin ja siihen kuuluvilla
valmisteluorganisaatioilla on merkittävä rooli yhteisen päätöksentekijän
Päätöksien muotoon voidaan vaikuttaa hallinnon ja keskuspankkipolitiikan
Tärkeä päätöksentekijä on valtion keskuspankkipolitiikan poliittista
päättäjien, ministeriöiden ja keskuspankkipolitiikan osaston välillä.

EY:n instituutiot

ISBN 001-900-277-9
ISSN 0782-2073

Suomen Pankin kirjasto
Helsinki 1993

Tiivistelmä

Tässä selvityksessä tarkastellaan, miten Euroopan yhteisöjen keskeisistä toimielimistä koostuva päätöksentekojärjestelmä toimii nyt ja lähivuosina. Jäsenmaat pyrkivät yhteisen päätöksenteon avulla edistämään valituilla taloudellisen ja poliittisen toiminnan alueilla yhteistoiminnasta saatavaa etua. On luovutettu osa päätöksenteosta yhteisten toimielinten toteutettavaksi. Yhteistyön ulottuvuus on huomattavan suuri. Se perustuu monasti määränemmistöpäätöksiin.

Maastrichtin sopimus laajentaa yhteistyön ulottuvuutta. Kun Suomi on jättänyt hakemuksensa Euroopan yhteisöjen jäsenyydestä, on mielenkiintoa sillä, miten asioista päätetään yhteisön sisällä. Keskeisillä toimielimillä ja niihin kuuluvilla valmisteluorganisaatioilla on merkittävä rooli yhteisiä päätöksiä toteutettaessa. Päätösten muotoon voidaan vaikuttaa tuolloin mm. komiteakäsittelyn yhteydessä. Tärkeät päätökset ratkaistaan tai vahvistetaan kansallisvaltioiden poliittisista päättäjistä, ministreistä koostuvassa neuvostossa. Uudet valtiosopimukset tai vanhojen muutokset alistetaan kuitenkin jäsenmaiden hyväksyttäväksi.

4.2	Talouspolitiikan valvonta	23
5	Yhteistyön laajeneminen	27
5.1	Päätöksenteon uudistaminen	27
5.2	Talous ja rahoitus, EMU	28
5.3	Poliittinen unioni	29
6	Suomi ja EY	31
	Kirjallisuus	32
Lisä	EY:n komission jäsenet ja heidän vastuunsa	33
	EY:n komission päädirektoraatit	33
	EY:n keskuspankin pääjohtajan toimintatapa	34

ISBN 951-686-377-9
ISSN 0785-3572

Suomen Pankin monistuskus
Helsinki 1993

Tässä selvityksessä tarkastellaan, miten Euroopan yhteisöjen tekemät toimenpiteet koskevat päätöksentekijöiden toimintaa ja lähtökohtaisesti pyrkivät yhteisen päätöksenteon avulla edistämään yhteisöjen taloudellista ja poliittista toimintaa yhteisillä yhteistyötoimilla. Yhteistyön tavoitteena on päätöksenteon yhteisen toiminnan toteuttaminen. Yhteistyön tuloksena on huomattavaa kuroa. Se perustuu monen määränmittaustekijän.

Määrämittaustekijä koskee yhteisöjen yhteistyön tuloksena. Kun Suomi on jättänyt tekemättä Euroopan yhteisöjen jäsenyydestä, on määränmittaustekijä, miten yhteisöjen yhteisöä käsitellään. Koska yhteisöjen toimintaa ja näin kaikkien valmistusorganisaatioiden on merkittävä rooli yhteisöjen päätöksenteossa. Päätöksenteon vuoksi yhteisöjen toiminta on yhteisöjen yhteisöä. Tässä päätöksenteon tuloksena on yhteisöjen keskeisten toimien tuloksena. Yhteisöjen toiminta koskevat toimenpiteet. Uudet valmistuslaitteet tai -välineet muuttavat yhteisöjen toimintaa ja yhteisöjen yhteistyötä.

ISBN 951-884-871-9
 ISBN 9781-3572
 Suomen Kirjallisuuden keskuslaitos
 Helsinki 1993

Sisällys

	Sivu
1 Johdanto	7
1.1 Alustus	7
1.2 Selvityksen tarkoitus	8
2 EY:n päätöksentekijärjestelmän yleisesitys	11
2.1 Päätöksenteon portaittaisuus ja hierarkkisuus	11
2.2 Päätösten aikatauluista ja sitovuudesta	14
3 EY:n keskeiset toimielimet	15
3.1 Ministerineuvosto	15
3.2 Komissio	16
3.3 Euroopan parlamentti	18
4 Komitologia	21
4.1 Asiat valmistellaan komiteoissa	21
4.2 Talouspolitiikan valmistelu	23
5 Yhteistyön laajeneminen	27
5.1 Päätöksenteon uudistamisprosessista	27
5.2 Talous- ja rahaliitto, EMU	28
5.3 Poliittinen liitto	29
6 Suomi ja EY	31
Kirjallisuus	32
Liitteet EY:n komission jäsenet ja heidän vastuualueensa, EY:n komission päädirektoraatit EY:n keskuspankkien pääjohtajien komitean organisaatio	33 34 34

1 Johdanto

1.1 Alustus

Sanotaan, että parhainkin orkesteri soittaa heikoimman soittajansa ehdoilla. Päätöksenteon alueella on samankaltaista riippuvuutta kuin, mitä orkesteriin ja sen johtamiseen sisältyy. Jos jokin päätöksenteon lenkeistä ei toimi kunnolla, koko järjestelmä kärsii päätöksenteon hitaudesta tai mielivaltaisuudesta. Toisaalta, jos yhteinen järjestelmä on hyvin tehokas, myös tämä piirre voidaan kokea haittana.

Selvityksessä paneudutaan Euroopan yhteisöjen (EY = European Communities, EC) toimielinten nykyisen ja osin myös tulevan päätöksentekojärjestelmän, päätösten valmistelu-, toteutus- sekä valvontaprosessien kuvaamiseen. Päätöksentekoprosessien luonnetta tarkastellaan myös yllä kuvattujen haittojen viitetaustaa vasten.

Vuonna 1952 kuusi valtiota lähti liikkeelle rajatuista tavoitteista Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (ECSC) puitteissa.¹ ECSC:n toimeenpanevalle elimelle ns. "korkealle auktoriteetille" annettiin ylikansalliset toimivaltuudet neuvotella jäsenmaiden hiili- ja teräsyhtiöiden kanssa mm. yhtiöiden rationalisointitoimista, tuotteiden hintojen määrittämisestä ja muista sopimuksen alaisista asioista. Pariisin sopimus sisälsi myös järjestelyjä ulkomaankaupan alueella.

Saavutettujen myönteisten kokemusten johdosta sopimustoiminnan kattavuutta päätettiin laajentaa vuoden 1957 Rooman sopimuksella. Samat valtiot perustivat vuonna 1958 tulliliiton EEC:n (European Economic Community) sekä atomien energian rauhanomaista käyttöä valvovan Euratomin. Tulliliitossa asetettiin tavoitteeksi saavuttaa yhteismarkkinat koskemaan kaikkia tavaroita (ml. maataloustuotteet) kymmenen vuoden aikavälillä.

Kutakin valtiosopimusta varten oli omat hallintokoneistonsa. Ne yhdistettiin vuoden 1967 yhtenäistämisasiakirjalla. ECSC:n, EEC:n ja Euratomin asioista on päätetty tämän jälkeen yhteisissä kokouksissa Brysselissä (ja osin Luxemburgissa).

Tämä aiemman yhteistyön lyhyt tiivistelmä on paljastava. Kun valtiot sopivat taloudellisesta tai poliittisesta yhteistyöstä, sopimuksen tarkoitusperät sekä yhteistoiminnan muodot määritetään kulloinkin täsmällisesti vain rajatuille alueille. Tavoitteena on lisätä valittujen toimien hallittavuutta lakiteitse. Taloudellista yhteistyötä voidaan kyllä vapaaehtoisesti pyrkiä koordinoimaan samansuuntaisilla tai tarvittaessa poikkeavia tavoitteita sisältävillä toimilla.² Taloudellinen ja poliittinen yhteistyö on kuitenkin viety Euroopan yhteisössä huomattavasti pidemmälle siitä mallista, mitä tavanomainen kansainvälinen sopimus (convention tai agreement)

¹ Ranska, Saksan liittotasavalta, Italia, Belgia, Hollanti ja Luxemburg allekirjoittivat tätä sopimuskenttää koskevan ns. Pariisin sopimuksen 18.5.1951. Se tuli voimaan 25.7.1952. Kyseessä oli valtioiden välinen ns. valtiosopimus (treaty), joka sitoo jäsenmaita. Se ja myöhemmät vastaavat valtiosopimukset toteutettiin lainsäädäntöteitse.

² Tällä hetkellä todella merkittävät talouspoliittiset päätökset joudutaan tekemään yksimielisesti (esimerkiksi verotuksen harmonisointi ja EMS:in valuuttakurssitarkistukset). Talouspoliittisia päätöksiä koskevaan prosessiin tulee merkittäviä muutoksia vuonna 1994 Euroopan talous- ja rahaliiton (EMU) toisessa vaiheessa, kun Euroopan rahainstituutti, EMI aloittaa toimintansa. Varsinaisia jäsenmaita sitovia ja jopa sanktion alaisia talouspoliittisia toimia tehdään vasta EMU:n kolmannen vaiheen alkamisen jälkeen.

edellyttäisi.³ On kyse toiminnasta Euroopan tasolla. Ylikansallinen lainsäädäntöprosessi onkin yhteistyön keskeisin osa.

Uusien jäsenmaiden myötä EY laajeni kuudesta kahteentoista.⁴ Yhteisön laajeneminen ei sellaisenaan vaikuttanut häiritsevästi tai myönteisesti yhteisten toimielinten rakenteeseen. Niiden henkilökunnan määrä tosin paisui. Keskeisten toimien määräytymisperusteet muuttuivat myös. Jäsenmäärän kasvaessa yhteisen näkemyksen saavuttaminen osoittautui aiempaa vaikeammaksi.

Yhteisön yhteistyön tehostamispyrkimykset polkivat paikallaan 1970-luvun alussa osin vaikeiden taloudellisten olojen vuoksi. Vuonna 1979 luotiin kuitenkin Euroopan valuuttajärjestelmä, EMS (European Monetary System) toimielimien jatkoksi aiemmalle valuuttayhteistyölle. Tämä oli luonnollista, sillä tulliliiton toimivuus edellytti tiivistä valuuttayhteistyötä. Poikkeavaa tämän sopimuksen osalta oli se, että EMS perustettiin maiden keskuspankkien välisellä sopimuksella (agreement).⁵

1980-luvun puolivälin jälkeen käynnistyi uusi voimakas sisämarkkinoiden toteuttamiseen tähtäävä prosessi. Haluttiin muodostaa alue, jossa tavaroiden, palvelusten, pääomien ja työvoiman liikkuminen olisi vapaata. Vuonna 1987 hyväksyttiin tämän vuoksi ns. "Single European Act-periaate" eli enemmistöpäätökset salliva äänestysmenettely ministerineuvostossa.⁶ Tässä yhteydessä täsmennettiin komiteatyöskentelyyn liittyviä menettelytapoja. Asioiden valmistelu ja juokseva päätöksenteko tehostui. Näitä prosesseja ei ole tarkistettu olennaisesti tämän jälkeen (pl. parlamentin roolin asteittainen lisääntyminen).

1.2 Selvityksen tarkoitus

Selvityksessä esitetään yleiskatsaus EY:n voimassa olevaan päätöksentekokoneistoon ja hahmotetaan osin sen tulevia muutolinjoja. Koska talouspolitiikka kuuluu keskuspankin toimialueeseen, tätä lohkoa tarkastellaan jonkin verran muita seikkaperäisemmin. Muut yhteistoiminnan osa-alueet sivuutetaan yleisluonnehdintaa lukuunottamatta. Selvityksessä ei kuvata yksittäisen lain tai päätösesityksen ajallisia tai muita käsittelyvaiheita. Tarkastelu keskittyy lähinnä siihen, miten olemassa olevat valtiosopimukset, niihin tukeutuvat lait ja niitä tulkitsevat neuvoston

³ Esimerkkinä tavanomaisesta kahden tai useamman osapuolen välisestä kansainvälisestä valtioiden tai niiden instituutioiden välisistä sopimuksista (convention) ovat mm. kansainväliset liikennesopimukset, joilla säädellään mm. vahingonkorvausvelvoitteita onnettomuustapauksissa tai verosopimukset (agreement).

⁴ Tanska, Englanti ja Irlanti liittyivät Euroopan yhteisöön vuonna 1973. Kreikka liittyi vuonna 1981. Espanjan ja Portugalin jäsenyys tuli voimaan vuoden 1986 alussa.

⁵ EMS tunnustettiin myöhemmin EY:n valuuttapolitiikan perustaksi Rooman sopimukseen vuonna 1986 lisätyllä 102a artiklalla, joka velvoittaa jäsenvaltiot valuuttapoliittiseen yhteistyöhön.

⁶ Sopimus tästä allekirjoitettiin helmikuussa 1986. Sopimus tuli voimaan 1.7.1987. Sisämarkkinoiden kehityksessä välttämättömien päätösten aikataulua voitiin näin nopeuttaa.

tai muiden elinten päätökset, määräykset ja säädökset vaikuttavat Euroopan yhteisön ja jäsenmaiden käytännön työhön.⁷

Toisessa luvussa kuvataan, miten yhteisön päätäntävaltaa on ositettu eri elimille. EY:n toimielinten päätösten luonnetta tarkastellaan myös. Kolmannessa luvussa katsotaan, miten keskeiset toimielimet: ministerineuvosto, komissio ja parlamentti hoitavat tehtäviään yksin tai yhteistyössä muiden toimielinten kanssa.

Neljännessä luvussa kuvataan päätösesitysten ja erityisesti talouspolitiikan valmistelua komiteoissa. Yhteisön päätöksenteon tulevia laajentumistavoitteita tarkastellaan viidennessä luvussa, sillä EY pyrkii muodostamaan sopimusvaltioiden piiriin eurooppalaisen taloudellisen sekä poliittisen liiton (the European Union eli Euroopan liitto).⁸ Talouspoliittisia päätöksiä lukuunottamatta EY jatkaa pääsääntöisesti nykyisillä päätöksentekomalleillaan aina vuonna 1996 pidettävään hallitusten väliseen huippukokoukseen asti. Toimielinten työn ja niiden vastuukenttien mahdollisia tulevia muutossuuntia hahmotetaan kuitenkin lyhyesti.⁹ Asialla on tiettyä mielenkiintoa Suomen mahdollisen EY-jäsenyyden vuoksi. Lopuksi arvioidaan lyhyesti kuudennessa luvussa, mitä vaikutuksia jäsenyys merkitsee omaan päätöksentekojärjestelmäämme.

⁷ Valtiosopimukset ovat EY:n primäärilainsäädäntöä, jonka varaan rakentuu mm. EY:n instituutioiden toimivalta. Ns. sekundäärilainsäädännön avulla ohjataan yhteisön, sen toimielinten sekä jäsenvaltioiden, niiden kansalaisten, taloudenpitäjien ja yritysten käyttäytymistä. Kun päätöksentekovaltaa on tosiasiaa siirretty lainsäädäntömuutosten avulla yhteisille toimielimille, näiden tekemät päätökset voivat joissakin tapauksissa olla lopullisia. Päätökset sitovat jäsenmaita (pätösten sisällön kontrollointi tapahtuu elinten sisällä pääasiassa komiteoissa).

⁸ Euroopan liitto koostuu Talous- ja rahaliitosta (the Economic and Monetary Union, EMU) sekä Poliittisesta liitosta (the Political Union). Nämä yhteistyön perustavoitteet olivat esillä jo alkuperäisessä Rooman sopimuksessa ja myöhemmin niihin palattiin ns. Wernerin raportissa 1970-luvun alussa.

⁹ Tekstin rakenteen laadintaa hankaloittaa se, että EY toteuttaa haluamiaan muutoksia asteittain. Olemassa oleva ja tavoiteltu toiminta menevät osin päällekkäin.

2 EY:n päätöksentekoprosessin yleisesitys

2.1 Päätöksenteon portaittaisuus ja hierarkkisuus

EY:n omaleimainen päätöksentekokoneisto pyrkii varmistamaan sen, että yhteiset päätökset toteutuvat käytännössä. Yhteiseen päätöksentekoon pohjautuvat ministerineuvoston päätökset ovat sekä suuntaa-antavia että myös määrääviä.¹⁰ Tällä alueella EY:n toimielimet voivat päättää itsenäisesti eräistä toiminnoista (päätöksin tai säädöksin). Osa päätöksenteosta on kuitenkin jätetty paikallisella tasolla tapahtuvan päätöksenteon varaan.

EY:ssä on harmonisoitu keskeisiä lakeja, jotka vaikuttavat taloudellisten toimien suorittamiseen. Välttämätön osa kansallisista laeista onkin jo tehty ja joitakin muita osia tehdään myöhemminkin samankaltaisiksi.¹¹ Taloudellinen kilpailu on yhtenäistänyt ja yhtenäistää edelleen taloudellisen käyttäytymisen ehtoja. Jäljelle jäävää kansallista lainsäädäntöä joudutaan siten yhdenmukaistamaan välttämättömyyden pakosta. Tämä ei sinänsä poikkea kansainvälisestä käytännöstä. Viranomaisten ja taloudenpitäjien pitää ottaa huomioon maan rajojen ulkopuolella vallitsevat lait ja määräykset riippumatta siitä, ovatko maat jäseniä EY:ssä tai ei.

Valtiot päättävät itsenäisesti mahdollisista osallistumisistaan kansainväliseen yhteistyöhön omien lainsäädäntöjärjestyksiensä mukaisesti. Paikallinen kansallinen päätöksentekokoneisto (valtioneuvosto ja eduskunta) on ylin hierarkiataso myös EY:n päätöksenteossa erityisesti ja nimenomaan silloin, kun valmistellaan ja hyväksytään muutoksia jo solmittuihin valtiosopimuksiin (treaties). EY:n toimielinten vastuhenkilöiden valinnat tehdään myös kansallisesti hallituksen tai ammattiviranomaisten toimesta, vaikka ne vahvistetaan yhteisesti.¹²

Euroopan yhteisön päätöksenteon rakenne muistuttaa juridisesti kansallisvaltion vastaavaa rakennetta. Yhteisö ei kuitenkaan ole statukseltaan valtio, vaikka merkittävää tosiasiallista vallansiirtoa on toteutettu sen toimielinten hyväksi valikoiduilla yhteistyön alueilla (mm. eräät keskeiset lainsäädäntötehtävät sekä osin niihin perustuvat päätökset).

Kaaviossa 1 sivulla 11 tarkastellaan EY:n jäsenvaltioiden sekä yhteisten toimielinten välisiä vaikutussuhteita EY:n toimivallassa. Kaaviossa on selvyuden vuoksi linjattu rajaviivalla kansallisvaltion omat päätöksentekokoneistot yhteisistä

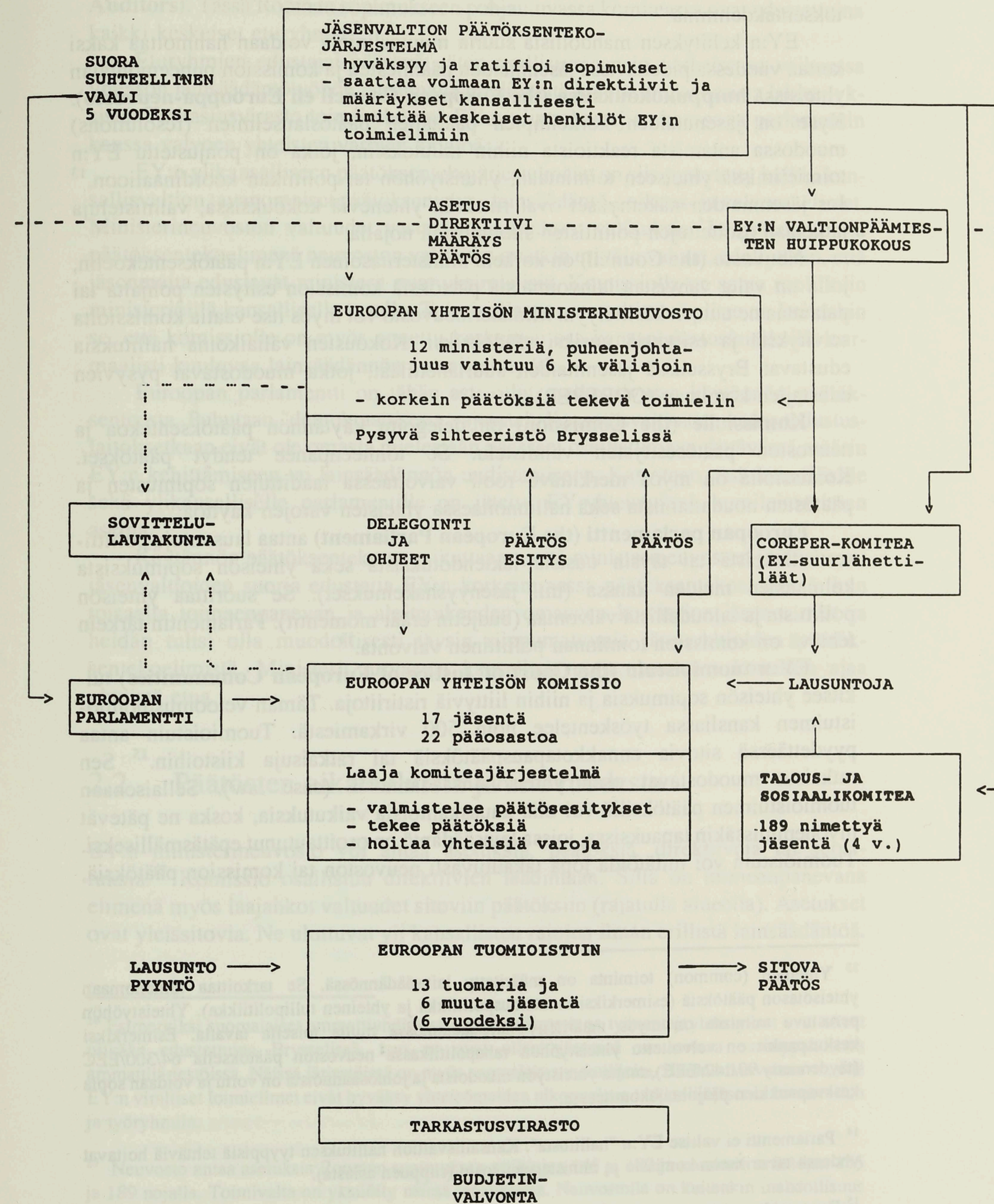
¹⁰ Suomenkielinen terminologia ei pysty erittelemään tarkasti eri päätöksenteon vaiheiden erilaisia muotoja. EY:n neuvoston (Council eli pikemminkin ministerineuvosto) voi tehdä asiasta riippuen lopullisia jäsenmaita sitovia päätöksiä tai säädöksiä, jotka ovat osa yhteistä lainsäädäntöä. Neuvosto voi myös sopia valtiosopimuksen luonteisista päätösesityksistä, jotka myöhemmin vahvistetaan lainsäädäntöteitse jäsenmaitten toimesta. Muillekin EY:n elimille erityisesti komissiolle on delegoitu käytännön päätöksentekoa neuvoston kontrollin alaisuudessa tai ilman sitä.

¹¹ Yhteisön strategiaa voisi kuvata "helpoimman vastuksen voittamiseksi". Pitkälle aikavälille asetetut — alkuun jopa epärealistisilta tuntuvat — yhteistyön tavoitteet voidaan saavuttaa, kun asteittain tehtävät päätökset kasaavat vähitellen paineita puuttua lainsäädäntöteitse entistä laajempaan toimintojen kenttään.

¹² Yhteistoiminnasta saatavaa yleistä nettohyötyä halutaan varmistaa mm. siten, että yhteisten toimielinten (ml. palveluksessa olevat henkilöt) ensisijainen vastuu kuuluu yhteisölle eikä kansallisvaltioille.

Kaavio 1

Euroopan yhteisön päätöksenteko-organisaatio



päätöksentekoelementtejä. Käytännössä useat keskeiset kansalliset päättäjät osallistuvat yhteiseen päätöksentekoon EY:n toimielimissä. Rajauksella on haluttu myös korostaa kansallisvaltioista tai EY:n muista toimielimistä riippumattoman Euroopan tuomioistuimen sekä Tarkastusviraston rooleja itsenäisinä riippumattomina päätöksentekoelementteinä.

EY:n kehityksen mahdollisia suuria muutoslinjoja voidaan hahmottaa kaksi kertaa vuodessa pidettävissä jäsenmaiden päämiesten ja komission puheenjohtajan yhteisissä **huippukokouksissa (the European Council eli Eurooppa-neuvosto)**. Kyse on jäsenmaiden korkeimpien päättäjien päätöslauselmien (resolutions) muodossa antamista reaktioista niihin muutoksiin, jotka on pohjustettu EY:n toimielimissä yhteiseen toimintaan, yhteistyöhön tai politiikan koordinaatioon.¹³ Jos jäsenmaiden näkemykset ovat riittävän yhteneviä kokouksissa, valmisteluja jatketaan osoitettujen poliittisten sitoumusten nojalla.

Neuvosto (the Council) on korkein ministeritasoinen EY:n päätöksentekolin, jolla on valta vahvistaa lainvoimaisia päätöksiä komission esitysten pohjalta tai palauttaa ne uuteen käsittelyyn. Ministerineuvosto voi myös itse vaatia komissiolta selvityksiä ja esityksiä uusiksi säädöksiksi. Kokousten väliaikoina hallituksia edustavat Brysselissä jäsenmaiden suurlähettiläät, jotka muodostavat pysyvien edustajien komitean (COREPER).

Komissiolle (the Commission) on delegoitu käytännön päätöksentekoa ja neuvoston päätösesitysten valmistelu. Se toimeenpanee tehdyt päätökset. Komissiolla on myös merkittävä rooli valvottaessa laadittujen sopimusten ja päätösten noudattamista sekä hallinnoitaessa yhteisten varojen käyttöä.

Euroopan parlamentti (the European Parliament) antaa lausuntoja poliittisesti tärkeistä tai täysin uusista lakiehdotuksista sekä yhteisön sopimuksista kolmansien maiden kanssa (ml. jäsenyyshakemukset). Se suorittaa yhteisön poliittista ja taloudellista valvontaa (budjetin erät momentit). Parlamentin tärkein tehtävä on komission toiminnan poliittinen valvonta.¹⁴

EY:n tuomioistuin (the Court of Justice of European Communities) tulkitsee yhteisön sopimuksia ja niihin liittyviä ristiriitoja. Tämän vetoomustuomioistuimen kansliassa työskentelee noin 500 virkamiestä. Tuomioistuin antaa pyydettyä sitovia ennakkotapauspäätöksiä tai ratkaisuja kiistoihin.¹⁵ Sen ratkaisut muodostavat osan yhteisölainsäädännöstä (case law). Sellaisenaan tuomioistuimen päätöksillä voi olla kauaskantoisia vaikutuksia, koska ne pätevät myöhemmissäkin tapauksissa, joissa lainsäädäntö on osoittautunut epätasomalliseksi. Tuomioistuin voi mitätöidä jopa takautuvasti neuvoston tai komission päätöksiä,

¹³ Yhteinen (common) toiminta on määritetty lainsäädännössä. Se tarkoittaa nimenomaan yhteisötason päätöksiä (esimerkiksi maatalouspolitiikka ja yhteinen tullipolitiikka). Yhteistyöhön perustuva toiminta on myös määritelty lainsäädännössä mutta toisella tavalla. Esimerkiksi keskuspankit on veloitettu yhteistyöhön rahapolitiikassa neuvoston päätöksellä 64/300/EEC (täydennetty 90/142/EEC), mutta yhteistyön muodoista ja johtosäännöistä on voitu ja voidaan sopia keskuspankkien pääjohtajakomiteassa.

¹⁴ Parlamentti ei valitse EY:n "hallitusta". Kansallisvaltion hallituksen tyyppisiä tehtäviä hoitavat yhdessä tai erikseen komissio ja ministerineuvosto (riippuen asiasta).

¹⁵ Jäsenmaiden omat tuomioistuimet ratkaisevat käytännössä valtaosan Euroopan yhteisön oikeudesta aiheutuvista riidoista eli ne toteuttavat EY:n yhteisön lakeja samaan tapaan kuin puhtaasti kansallisiakin lakeja.

jos se katsoo ne valtiosopimusten vastaisiksi tai jos päätös tai toimenpide perustuu yhteisten elinten toimivallan ylitykseen tai väärinkäyttöön.

Merkittävää roolia EY:n toiminnassa omaavat myös **Talous- ja sosiaalikomitea (the Economic and Social Council)** sekä **Tarkastusvirasto (the Court of Auditors)**. Tässä Rooman sopimukseen pohjautuvassa komiteassa ovat edustettuina kaikki keskeiset eturyhmät.¹⁶

Eturyhmien edustajat pääsevät täten osallistumaan jo varhaisessa vaiheessa yhteisön lainsäädäntötyöhön lausumalla mielipiteitä komission laatimista lakiesityksistä. Tarkastusvirasto toimii yhdessä EY:n tilintarkastajien kanssa ja parlamentin kanssa valvoen yhteisten varojen käyttöä.

EY:n ylikansalliseen päätöksentekojärjestelmään on siis pystytetty kaikki kansallisvaltion tavanomaiset päätöksenteko-, lainsäädäntö-, oikeus- ja valvontaelimet. Ministerineuvoston valtuudet vastaavat hallituksen valtuuksia. Lainsäädäntö- ja päätöksentekoelementteinä neuvoston valtuudet ovatkin erittäin vahvat, edellyttäen, että jäsenmaita edustavat ministerit ovat yksimielisiä. Komissiolla on sama rooli kuin ministeriöillä kansallisella tasolla. Toimivallan jaon merkittävä piirre on kuitenkin se, että komissiolle on myös annettu keskeinen osa kansanedustuslaitoksille normaalisti kuuluvaa lainsäädännön valmistelutyötä.

Euroopan parlamentti on tähän asti ollut melko sivussa käytännön päätöksenteosta. Puhutaan "demokraattisesta vajeesta". Kansallisvaltioiden kansanedustuslaitoksetkaan eivät ole omasta mielestään päässeet osallistumaan riittävässä määrin EY:n kehittämiseen tai lainsäädännön uudistamiseen. Katsotaan, että kansallisille sekä ylikansalliselle parlamentille on jätetty EY-yhteistyössä kumileimasimen asema.

Käytännön päätöksentekoon vaikuttaa se, että ministerineuvoston jäsenet ovat jäsenvaltioiden suoria edustajia EY:n korkeimmassa päätöksentekoelementissä, kun toisaalta toimeenpanevan ja aloiteoikeuden omaavan komission jäsenet ovat ja heidän tulisi olla muodollisesti täysin riippumattomia jäsenvaltioiden päätöksentekoelementtejä. Ministerit turvaavat kansallisia etuja, kun taas komissio ajaa yhteistä etua.

2.2 Päätösten aikatauluista ja sitovuudesta

EY:n ministerineuvosto voi antaa asetuksia, päätöksiä, direktiivejä tai suosituksia.¹⁷ Komissio osallistuu direktiivien laadintaan. Sillä on toimeenpanevana elimenä myös laajahkot valtuudet sitoviin päätöksiin (rajatulla alueella). Asetukset ovat yleissitovia. Ne ulottuvat yli kansallisten rajojen ilman erillistä lainsäädäntöä.

¹⁶ Esimerkiksi suomalaiset ammattiyhdistysten keskusjärjestöt ja työnantajayhdistykset ovat olleet pitkään edustettuina Brysselissä, kun ne ovat olleet jäseninä vastaavissa eurooppalaisissa ammattijärjestöissä. Näissä järjestöissä on myös suomalaisia virkailijoita. Huomion arvoisaa on, että EY:n viralliset toimielimet eivät hyväksy yhteisömaiden ulkopuolisia tarkkailijajäseniä komiteoihin ja työryhmiin.

¹⁷ Neuvosto antaa asetuksia Rooman sopimuksen artiklojen 145 ja 189 ja komissio artiklojen 155 ja 189 nojalla. Toimivalta on yksilöity näissä tapauksissa. Neuvostolla on kuitenkin mahdollisuus artiklan 235 mukaisesti yleistä toimivaltansa säätää kaiken tyyppisiä akteja myös muissa tilanteissa, jos jokin toimenpide yhteisön taholta osoittautuu tarpeelliseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa jonkin yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi (JOUTSAMO 1987).

Yksittäisiä asioita voidaan ratkaista päätöksillä. Sellaisenaan nämä päätösmuodot ovat tyyppiesimerkkejä nopeasta yhteisestä vallankäytöstä. Asetukset ja päätökset pystytään nykyisin ratkaisemaan uusintakäsittelyineen ja lausunnotomennettelyineen tapauksesta riippuen 1 – 3 tai 3 – 6 kuukauden aikatauluissa. Rutiiniluontoiset vastalauseita tekevät päätökset voidaan toteuttaa kertakäsittelyllä EY:n komissiossa (komiteoissa).

Talouspolitiikan osa-alueita koskevat suositukset ja eri toimielinten antamat lausunnot eivät ole sitovia, mutta ne saattavat silti ohjata taloudellista käyttäytymistä tai päätöksentekoa haluttuun suuntaan.¹⁸ Direktiivit velvoittavat jäsenvaltioita muuttamaan EY-maiden kansallisia lakeja annetun melko pitkän määräajan kuluessa.

Lainsäädäntötyö ja päätösten teko ovat molemmat aina olleet varsin hidastahtisia EY:ssä. Hitaus juontui pitkään siitä, että tammikuussa 1966 EEC:n silloiset jäsenmaat sopivat, että talousyhteisön myöhempi kehittäminen vaati yksimielisiä päätöksiä ministerineuvostossa. Tämän vuoksi lakiesityksiä jouduttiin usein uusimaan. Vuonna 1987 päätöksentekoa päätettiin helpottaa määränemmissä säännöksellä.

Kaikkia jäsenmaita sitovien uusien yhtenäisten lakien aikaansaaminen direktiivien avulla voi vieläkin kestää vuosia. Tästä on ollut osoituksena ns. "neljän vapauden" toteuttamiseksi tarvittavien noin 300 direktiivin käsittelyn historia. Sisämarkkinat käynnistyivät 1993 alussa. Kaikkia välttämättömiksi koetuista ja jo 1980-luvun puolivälissä alulle saatetuista direktiiveistä ei ole kuitenkaan ehditty käsitellä EY:ssä ennen tätä. Valtaosa valmiiksi saaduista direktiiveistä on kuitenkin jo saatettu voimaan kansallisesti tai niiden valmistelutyö on loppuvaiheessa.

Päätöksenteon näennäisestä verkkaisuudesta riippumatta EY:n lainsäädäntö omaa merkittäviä sisäisiä ja ulkoisia vaikutuksia. Huomion arvoista EY:n päätöksenteossa on se, että yhteisön toimielinten päätökset ja asetukset omaavat lainvoiman myös kolmansiin maihin nähden. Tämä koskee erityisesti kilpailun kohdistuvien lakien tulkintaa.¹⁹

¹⁸ Euroopan yhteisöjen (ECSC, EC ja Euratom) toimielinten päätösmuodot ja käytännöt poikkeavat jonkin verran toisistaan. Niiden eroja ei eritellä selvityksessä.

¹⁹ Esimerkiksi kahden pohjoismaisen yrityksen välille suunniteltu yrityskauppa kuuluu EY:n ennakkovalvonnan piiriin, jos yrityskaupan johdosta (tytäryritysten välityksellä) syntyisi merkittäviä yhteisvaikutuksia EY:n alueella. EY:n instituutiot ovat myös puuttuneet mm. amerikkalaisten, kanadalaisten ja pohjoismaisten yritysten hinnoitteluun ja markkinointitapoihin EY:n alueella.

3 EY:n keskeiset toimielimet

3.1 Ministerineuvosto

Euroopan ministerineuvosto on yhteisön korkein päätöksentekuelin. Ministerineuvostoon kuuluu jäsenenä yksi ministeri kustakin maasta eli tällä hetkellä kaksitoista. Ministerineuvoston puheenjohtajuus vaihtuu 6 kuukauden väliajoin.²⁰ Kukin EY-maa pääsee siten vuorollaan vaikuttamaan EY:n kehittämiseen.

Neuvosto kokoontuu eri kokoonpanoissa yli 100 kertaa vuodessa riippuen kulloinkin käsiteltävänä olevasta asiasta. Esimerkiksi EY:n toiminnan päälinjoista ja toiminnan yhteensovittamisista päättävät ulkoministerit. He vastaavat myös sopimuksista kolmansien maiden kanssa. Kauppa- ja valtiovarainministerit eli ECOFIN-neuvosto vastaa yhteisömarkkinoihin, kauppakysymyksiin sekä talouspolitiikkaan liittyvistä asioista (tästä kerrotaan tarkemmin talouspolitiikan valmistelua koskevassa tekstissä). Muut ministerit päättävät vastaavasti omien toimikenttensä asioista komission, ministerineuvoston sihteeristön sekä eri komiteoiden avustamina.

Ministerineuvosto tekee lainvoimaisia päätöksiä komission valmistelemien esitysten perusteella. Heillä on myös oikeus vaatia komissiolta selvityksiä ja esityksiä uusiksi säädöksiksi. Ministerit eivät voi kuitenkaan poiketa komission päätösesityksestä muussa tapauksessa kuin, että he ovat yksimielisiä päätöksestään. Neuvoston työtä helpottaa hallitusten edustajista, suurlähettiläistä (ja heidän varamiehistään) muodostuvan COREPER-komitean osallistuminen asioiden käsittelyyn. Osa neuvoston listalla olevista asioista voidaankin hyväksyä ilman keskustelua sen vuoksi, että niistä on COREPER:issä saatu aikaan yhteisymmärrys (preaccord). Lakeihin rinnastavia sitovia päätöksiä ministerit voivat tehdä ainoastaan Brysselissä tai Luxemburgissa.

Vuoden 1987 Single European Act-periaatteen nojalla useimpien tärkeiksi luokiteltujen asioiden käsittelyssä hyväksyntään riittää määränemmissä päätös eli 54 ääntä 76 mahdollisesta äänestä. Neljällä väestömäärältään suurella jäsenmaalla on kullakin 10 ääntä. Nämä maat eivät kuitenkaan voi yhdessä sanella EY:n politiikkaa, mikäli muut jäsenvaltiot toimivat yhdessä painotettua äänestysmenettelyä käytettäessä.²¹ Rutiiniasioista neuvosto voi toisaalta päättää yksinkertaisella enemmistöllä.

Ministerineuvoston päätettäväksi edenneitä asioita voidaan käytännössä hyväksyä, hylätä tai lykätä uusintakäsittelyyn. Uusintakäsittely on mahdollista ainoastaan, jos enemmistö EY-maista kokee sen tarpeelliseksi. Yhteisten tavoitteiden saavuttaminen on kuitenkin koettu viime vuosina niin välttämättömäksi, että

²⁰ Puheenjohtajuuteen liittyvä rotaatiokäytäntö oli aikoinaan merkittävä institutionaalinen päätös. Tällä tavoin on välttytty suurten maiden mahdollisilta hegemoniatavoitteilta.

²¹ Saksan, Ranskan, Englannin sekä Italian ministerit voivat kukin äänestää 10 äänellä. Espanjan ministeri käyttää 8 ääntä. Portugalin, Hollannin, Kreikan sekä Belgian edustajat käyttävät kukin 5 ääntä. Pienillä jäsenmailla, Irlannilla sekä Tanskalla on molemmilla 3 ja Luxemburgilla 2 ääntä.

on vain rajoitettu määrä niin tärkeitä asioita, joiden suhteen sallitaan ns. veto-oikeuden käyttö.²²

Euroopan parlamentti saa tiedoksi ministerineuvoston tekemät määräenemmistöpäätökset. Parlamentti voi estää kolmen kuukauden kuluessa yksinkertaisella enemmistöllä jonkin päätöksen vahvistamisen. Jos ministerineuvosto on yksimielinen, se voi kuitenkin edelleen vahvistaa vanhan päätöksensä parlamentin näkökannasta riippumatta. Erimielisyys neuvostossa palauttaa asian komission uusintakäsittelyyn. Komission on annettava uusi esitys kuukauden kuluessa ja ministerineuvoston on käsiteltävä se kolmen kuukauden kuluessa. Maastrichtin sopimuksen ratifiointi muuttaa lainsäädäntöjärjestystä yhteispäätäntämenettelyksi. Tähän asiaan palataan myöhemmin.

3.2 Komissio

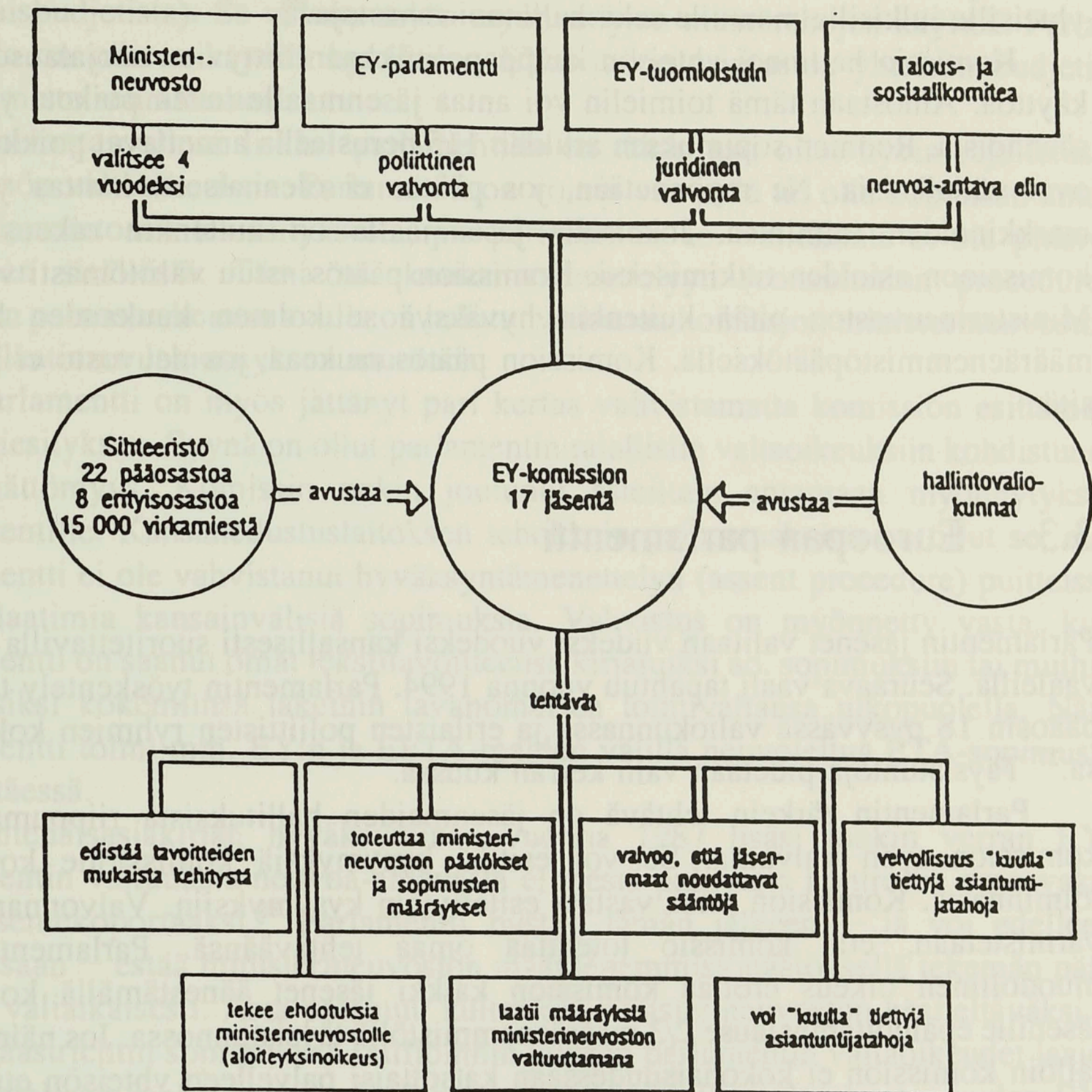
Komissiolla on Euroopan yhteisössä erittäin laajat valtaoikeudet. Komissiossa on jäsenmaiden hallitusten neljän vuoden määräajaksi nimeämää 17 jäsentä. Kukin jäsen vastaa yhdestä tai useammasta pääosastosta, direktoraatista, joita on yhteensä 22. Direktoraatit valmistelevat oman toimintaloikkonsa asioita.²³ Ratkaisut tehdään viikoittain kokoontuvan komission suljetuissa istunnoissa. Komissio on päätösvaltainen, jos läsnä on 8 jäsentä. Rutiiniasiat käsitellään kirjallisesti. Mikäli muut komission jäsenet eivät reagoi kommenteilla yhden komissionäarin päätösesitykseen säädetyin ajan kuluessa, katsotaan päätös tehdyksi. Komission laajaa toimikenttää ja tehtäviä kuvaa kaavio 2. sivulla 17.

Komissio valvoo EY:n sopimusten yleistä noudattamista joko omasta aloitteestaan tai sille osoitettujen valitusten nojalla. Asioiden tutkimisen jälkeen, jos siihen näyttää olevan aihetta, komissio pyytää sopimusta rikkoneelta valtiolta kommenttia. Kommentti on annettava lyhyen määräajan kuluessa. Menettely saattaa vaikuttaa jo tässä vaiheessa. Ellei näin käy ja sopimusrikkomus jatkuu, komissio voi julkistaa oman mielipiteensä. Mielipidettä pitää noudattaa annetun määräajan jälkeen. Jatkuva sopimusrikkomus siirretään Euroopan tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tuomioistuimen päätökset ovat sitovia.

²² Todella tärkeät asiat (mm. yhteiseen ulkopoliittikkaan liittyvät päätökset) tehdään yksimielisesti. Yhden maan vastustus voi täten hidastaa olennaisesti muiden maiden tärkeänä pitämän päätöksen saavuttamista tai estää sen kokonaan, jos maa ei koe saavansa muilla sopimusalueilla riittäviä myönnötyksiä vastustavan kantansa muuttamiseksi.

²³ Komission jäsenten uudet nelivuotiset kaudet alkoivat vuoden 1993 alussa. Tässä yhteydessä tarkistettiin työnjakoa direktoraattien välillä. Liitteessä esitetään komission jäsenet ja heidän vastuualueensa sekä päädirektoraattien nimet.

Kaavio 2 EY-komission tehtävät



Lähde: EY-komissio

Toimeenpaneavassa ja aiempia sopimuksia valvovissa rooleissaan komissio käyttää sitä valtaa, minkä ministerineuvosto on sille luovuttanut käytännön päätöksentekoa varten. Komissio varmistaa EY:n valtiosopimukseen pohjautuvien muiden lakien ja säädösten toimeenpanon (ns. "secondary legislation") hyödyntäen mittavaa komiteajärjestelmää (tarkastelu suoritetaan myöhemmin). Vuoden 1993 alussa voimaan tulleet sisämarkkinasäännökset lisäävät myös komission tehtäväkenttää olennaisesti.²⁴ Kaiken kaikkiaan komission palveluksessa on eri tehtävissä 17 000 virkamiestä, joista 2 000 on kielenkääntäjiä.

²⁴ Komissio ohjaa mm. teräs- ja hiiliyritysten investointiohjelmiä, päättää alaan liittyvistä tukipalkkioista sekä järjestää työntekijöiden sosiaalisia etuisuuksia (ECSC-sopimus). EEC-sopimuksen nojalla komissio hallinnoi mm. yhteistä maatalous-, kalastus-, ympäristö-, kilpailu-, kauppa- sekä kehitysyhteistyöpolitiikkaa.

Komission suora päätävävalta ei sellaisenaan vielä muodosta järin suurta osaa jäsenvaltioiden vuotuisen bruttokansantuotteen tai budjettien koosta. Yhteisö käyttää noin 1.5 prosenttia jäsenmaiden BKT:sta vuosittain (josta 2/3 yhteisen maatalouspolitiikan harjoittamiseen).²⁵ Komissio valmistelee menoarviot EY:n yhteisille julkisille menoille sekä hallinnoi rahastoja.²⁶

Komissio hallinnoi yhteisen kauppapolitiikkaan liittyvien suojalausekkeiden käyttöä. Ainostaan tämä toimitella voi antaa jäsenmaalle luvan poiketa yhteisistä säännöistä. Rooman sopimuksen artiklan 115 perusteella annettavat poikkeusluvut ovat väliaikaisia. Ne myönnetään, jos päätös ei olennaisesti haittaa yhteisten markkinoiden toimintaa. Jokaisella jäsenmaalla on kuitenkin oikeus vedota komissioon asioiden tutkimiseksi. Komission päätös astuu välittömästi voimaan. Ministerineuvoston pitää kuitenkin hyväksyä se kolmen kuukauden kuluessa määränemmistöpäätöksellä. Komission päätös raukeaa, jos neuvosto ei hyväksy sitä.

3.3 Euroopan parlamentti

Parlamentin jäsenet valitaan viideksi vuodeksi kansallisesti suoritettavilla suorilla vaaleilla. Seuraava vaali tapahtuu vuonna 1994. Parlamentin työskentely tapahtuu pääosin 18 pysyvässä valiokunnassa ja erilaisten poliittisten ryhmien kokouksissa.²⁷ Täysistuntoja pidetään vain kerran kuussa.

Parlamentin tärkein tehtävä on jäsenmaiden hallituksista riippumattoman komission työn valvonta. Se voi esittää kysymyksiä komissiolle komission toiminnasta. Komission pitää vastata esitettyihin kysymyksiin. Valvonnan avulla varmistetaan, että komissio toteuttaa omaa tehtäväänsä. Parlamentilla on muodollinen oikeus erottaa komission kaikki jäsenet äänestämällä komission jäsenille epäluottamuslause 2/3 määränemmistöllä täysistunnossa. Jos näin kävisi, tällöin komission ei kokonaisuudessaan katsottaisi palvelleen yhteisön etua vaan

²⁵ Vätilisestii EY:n toimielinten vaikutusvalta on mittava, sillä päätöksillä, asetuksilla ja direktiiveillä luodaan puitteet jäsenmaiden talouksien toimintoja varten. Yhteistyön lohkot syvenevät ja laajenevat myös jatkuvasti vähitellen.

²⁶ ECSC:llä ja Euratomilla on kummallakin omat budjettinsa. Hyvin mittavaa tutkimustoimintaa varten on perustettu oma tutkimuskeskus (The Joint Research Centre). EEC:ssä toimii sosiaalirahasto (The European Social Fund), maatalousrahasto (The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund), kehitysaluerahasto (The European Regional Development Fund). Näiden rahastojen toimintaa ollaan tehostamassa. Uutena rahastona on mukaan tulossa koheesiorahasto (the Cohesion Fund). EY:n tavoittelemaa elvytysohjelmaa varten perustettaneen uusi investointirahasto. Komissio hallinnoi myös yhteistä kehitysyhteistyörahastoa (The European Development Fund).

²⁷ Valiokunnat ovat seuraavat: poliittinen valiokunta, maataloutta, kalastusta ja maaseudun kehittämistä käsittelevä valiokunta, budjettivaliokunta, talous- ja raha-asioita sekä teollisuutta käsittelevä valiokunta, energia-, tutkimus- ja teknologiakysymyksiin liittyvä valiokunta, ulkoisia taloussuhteita käsittelevä REX-komitea, oikeudellisia kysymyksiä ja kansalaisoikeuksia käsittelevä valiokunta, sosiaali- ja työasioihin sekä työympäristöön liittyvä valiokunta, aluepolitiikan ja suunnittelun valiokunta, kuljetuskysymysten ja turismin valiokunta, ympäristöasiain sekä terveys ja kuluttajansuojelun valiokunta, nuoriso-, kulttuuri-, koulutus-, tiedotus- sekä urheiluasioita käsittelevä valiokunta, kehitys- ja yhteistyökysymysten valiokunta, institutionaalinen valiokunta, budjetin valvontavalio-kunta, työjärjestys-, immunitettiin- yms. asioita käsittelevä valiokunta, naisten oikeuksia käsittelevä valiokunta sekä valituksia ja veto-oikeuksia käsittelevä valiokunta.

toimineen muiden tarkoitusperien nojalla. Epäluottamusta ei voida esittää yksittäistä komission jäsentä kohtaan.

Parlamentti voi muodollisesti puuttua komission budjettiesityksiin Rooman sopimukseen kuulumattomien harkinnanvaraisten menojen osalta (n. 35 prosenttia kokonaisbudjetista). Se valvoo myös myönnettyjen määrärahojen käyttöä. Parlamentilla on oikeus käyttää hyväkseen EY:n tarkastusvirastoa yhteisön budjetin toteutumista seurattessaan.

Valvontaroolinsa lisäksi parlamentilla on tähän asti ollut hyvin rajoitetusti käytännön valtaoikeuksia. Parlamentti on voinut viivyttää tai olla kokonaan antamatta lausuntoaan lakiesityksestä, jos parlamentin ao. valiokunta ei ole pitänyt esityksen sisällöstä. Tämä ns. kuulemismenettelyyn (consultation procedure) liittyvän painostuskeinon avulla on haluttu vaikuttaa komission ministerineuvostoa varten laatiman lakiesityksen muotoon.

Parlamentti on myös jättänyt pari kertaa vahvistamatta komission esittämän budjettiesityksen. Syynä on ollut parlamentin rajallisiin valtaoikeuksiin kohdistunut tyytymättömyys. Komissio onkin joutunut asteittain antamaan myönnytyksiä parlamentille. Kansanedustuslaitoksen tehokkain painostuskeino on ollut se, että parlamentti ei ole vahvistanut hyväksyntämenettelyn (assent procedure) puitteissa EY:n laatimia kansainvälisiä sopimuksia. Vahvistus on myönnetty vasta, kun parlamentti on saanut omat tekstivaihtoensa kirjatuiksi ao. sopimukseen tai muihin keskeisiksi kokemiinsa lakeihin tavanomaisen toimivaltansa ulkopuolella. Näin parlamentti toimii mm. EY:n ja EFTA-maiden välillä neuvoteltua ETA-sopimusta käsiteltäessä.

Yhtenäisasiakirjan hyväksyminen vuonna 1987 lisäsi jonkin verran EY-parlamentin valtuuksia neuvoo-antavasta elimestä poliittista kontrollia omaavaksi päätöksentekoportaaaksi.²⁸ Parlamentti pystyy tämän jälkeen — ja voi edelleen halutessaan — estää ministerineuvoston määränemmistöpäätöksellä tekemän päätöksen väliaikaisesti. Asia palautuu kuitenkin ministerineuvoston käsiteltäväksi.

Maastrichtin sopimuksen ratifiointin jälkeen parlamentin valtaoikeudet laajenevat edelleen jonkin verran. Parlamentti saa mahdollisuuden kaataa uuden EY-lain, vaikka EY:n komissio ja kaikki 12 jäsenmaata ajaisivat lakia yksimielisesti. Uutta lainsäätämismenettelyä voidaan luonnehtia yhteispäätösmenettelyksi (co-decision procedure). Yhteispäätösmenettelyn toimivuutta ei ole vielä koeteltu täsmällisesti käytännössä.²⁹ Muodollisesti asioiden lisäkäsittely tulee tapahtumaan sovittelulautakunnassa, johon ministerineuvosto ja parlamentti nimittävät kumpikin 12 jäsentä.

Jos ministerineuvosto ei hyväksy parlamentin ehdottamia tekstimuutoksia lakiesityksen toisessa käsittelyssä, mahdollisesta yhteisestä tekstistä voidaan neuvotella lautakunnassa. Kompromissiteksti voidaan hyväksyä tai hylätä kuuden viikon kuluessa joko ministerineuvoston määränemmistö- tai parlamentin enemmistöpäätöksellä. Jos ministerineuvosto päättäisi kuitenkin pitäytyä alkuperäi-

²⁸ Parlamentin kontrollivalta ulottuu EY:n yhteistyöalueisiin. Sitä ei voida soveltaa sellaiseen lainsäädäntötyöhön, jota ei ole yksiselitteisesti mainittu Rooman sopimuksessa ellei ole kyse poliittisesti merkittävästä laista.

²⁹ Tarkoitus on, että parlamentin suostumusta tarvitaan niiden lakien hyväksymiseksi, jotka käsittelevät EY:n tasolla mm. työntekijöiden vapaata liikkumista, yritysten etabloitumista, sisämarkkinoita, koulutusta, kulttuuria, terveydenhuoltoa, kuluttajansuojaa, yleisiä ympäristösääntöjä, ympäristönsuojelua, tutkimusten vastavuoroista hyväksymistä sekä EY:n laajuisia verkostoja.

sessä lakiesityksessään, se voi näin tehdä määräenemmistöpäätöksellä. Jos lain sisältö ei kuitenkaan tyydytä parlamenttia, parlamentti voi kaataa uuden lain niin halutessaan enemmistöpäätöksellä. Tätä mahdollisuutta parlamentilla ei aiemmin ollut.

Maastrichtin sopimuksen vahvistamisen jälkeen parlamentin enemmistö voi vaatia EY:n komissiota laatimaan lakiesityksiä toivomistaan aiheista. Se saa myös nimittää oikeusasiamiehiä tutkimaan valituksia EY:n kansalaisten tai yritysten kärsimistä mahdollisista vääryyksistä, joiden väitetään aiheutuneen EY:n toiminnasta.

4 EY:n komitologia

4.1 Asioiden valmistelu tapahtuu komiteoissa

Euroopan yhteisön ministerineuvosto vahvisti komiteakäytännön uudet menettelytavat vuoden 1987 heinäkuussa. Esitettiin sitovat säännöt sekä aikataulut, joiden nojalla päätökset voidaan toteuttaa. Komissio sai laajat valtuudet valmistella asioita sekä oikeudet tehdä rutiininluonteisia päätöksiä. EY:n komitearakenne on moniulotteinen.

- Erityisen tärkeitä asioita valmistelevien komiteoiden perustamisesta on sovittu valtiosopimuksissa.³⁰
- Ministerineuvostolla on myös omia valmistelukomiteoita ja työryhmiä (ja pysyvä 2 200 hengen sihteeristö).
- EY-suurlähettiläistä koostuva ns. COREPER-komitea edustaa EY-maita ministerikokousten väliaikana.
- Komission yhteydessä toimii sen työn avustamiseksi neuvoston asettamia hallinnollisia, neuvoa-antavia komiteoita sekä säätelykomiteoita.³¹

Oheisen luettelon kaksi ensimmäistä komiteaporrasta takaavat sen, että todella merkittävien talouspoliittisten ja poliittisten asioiden valmistelu rajataan koskemaan alan asiantuntijoita tai korkeimpia kansallisia päätöksentekijöitä tai heidän edustajiaan yhteistyössä EY:n ylimpien toimielinten edustajien kanssa. Kontaktien keskittämällä lievitetään samalla EY:n toimielinten työtaakkaa ja vähennetään tarvetta aikaa kuluttaviin suoriin yhteyksiin jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa.

Ministerineuvosto on asettanut 152 hallitusten ja ammattiviranomaisten edustajista koostuvaa asiantuntijakomiteaa. Näiden komiteoiden puheenjohtajuudet vaihtuvat, kun ministerineuvoston puheenjohtajuus vaihtuu. Merkittävin komiteoista on EY-suurlähettiläistä koostuva COREPER-komitea, joka samalla toimii komiteoiden kattoelimenä. Tämä yhteistyökomitea valmistelee ministerikokouksia ja suorittaa kokouksien sille antamia tehtäviä.³²

³⁰ Esimerkiksi rahapoliittisen komitean perustamisesta (Monetary committee) on sovittu Rooman valtiosopimuksessa. Maastrichtin sopimuksella on luotu perusta Euroopan rahaliiton komitearakennetta varten. Komiteoiden perustaminen ja niiden toimintaa muokkaavat ohjesäännöt on kuitenkin määritelty sekundäärilainsäädännön avulla.

³¹ Komission komiteoiden, epävirallisten työryhmien ja vastaavien elinten tarkka lukumäärä ei ole tiedossa. Osa komiteoista toimii epävirallisesti, sillä Maastrichtin sopimus ei ole vielä voimassa (mm. tutkimus- ja koulutustoiminnan alueella toimii jo nyt yli 150 eriasteista yhteistyökomiteaa ja työryhmää).

³² COREPER-komiteoita on kaksi: COREPER I:ssä istuvat pysyvän edustajan sijaiset eli edustustojen kakkosmiehet ja COREPER II:ssä varsinaiset pysyvät edustajat. Jälkimmäinen komitea käsittelee poliittisesti tärkeitä asioita (mm. sisä- ja ulkoasiainministeriöiden ja ECOFIN-neuvoston asiat sekä ministerikokousten ongelmia aiheuttaneet asiat). COREPER I käsittelee muut yhteistyöasiat.

COREPER-komitealla ei sinänsä ole itsenäistä päätäntävaltaa. Sen suorittaman kartoituksen nojalla voidaan kuitenkin yksinkertaistaa ministereiden työtä eli päättää joistakin työohjelman asioista ilman keskustelua (A-kohdan asiat, joista vallitsee yhteisymmärrys). Muista asioista (B-kohta) joudutaan neuvottelemaan ja päättämään neuvostossa.

Komission jäsenet ja toisaalta jäsenvaltion korkeat päättäjät ovat yhteistyökomitean avulla jatkuvasti tietoisia tärkeiden asioiden etenemisestä EY:ssä ja toisaalta jäsenmaissa. Tämä on tärkeää, sillä komission istuntojen pöytäkirjoja ei julkaista. Näin voidaan varmistaa, että asioiden valmisteluvaiheessa voidaan vielä ratkaisevasti vaikuttaa uusien direktiivien tai uusittavien (tekstien lisäykset) tai kokonaan uusien valtiosopimusten (primäärilainsäädäntö) käsitteisiin.

Sen sijaan EY-määräyksiä toimeenpanevaan ja aiempia päätöksiä/sopimuksia tulkitsevaan (sekundäärilainsäädäntö) hallinnolliseen päätöksentekoon katsotaan yleisesti sisältyvän "demokraattista vajetta". Eri komiteoiden päätökset tai esittämät mielipiteet voivat tulla pääsääntöisesti voimaan joko sellaisenaan tai komission/ministerineuvoston myöhemmin vahvistamina.

EY:n komission yhteydessä toimivien komiteoiden jäsenyyksiä ei julkaista. Eri maiden ammattiviranomaisten edustajat keskustelevat komiteoissa keskenään. Tämän johdosta erityisesti poliitikot katsovat, että heille ei juuri jää mahdollisuuksia päätöksenteon demokraattiseen valvontaan. Asioihin vaikuttaminen (lobbaustoimintaa) kansallisella tai ylikansallisella tasolla on tuolloin myös hankalaa. Komissio on esitetyn arvostelun johdosta — harkinnan mukaan — informoinut EY:n parlamenttia valmisteltavien päätösesitysten käsittelyn tilasta. Parlamentin mielestä informointi on yleensä tapahtunut liian myöhään ja valikoivasti.

Neuvoa-antavissa komiteoissa (advisory committees) komission edustajat kuulevat hallitusten asiantuntijoiden mielipiteitä. Esitetyt mielipiteet eivät sellaisenaan sido tai velvoita komissiota sen yhteisön etua valvovassa päätöksenteossa. Hallitusten edustajat voivat kuitenkin ilmoittaa jyrkän kielteisistä kannoistaan toiminnan muutosesityksiin. Näin säästetään aikaa. Komitean enemmistön mielipide voi täten vaikuttaa tehtäviin päätöksiin.

Yhteistä maatalouspolitiikkaa varten perustettiin jo vuonna 1962 hallintokomiteoita (management committees) kutakin tuoteryhmää varten. Hallintokomiteoissa kuullaan alan erityisasiantuntijoiden mielipiteitä. Komission päätökset ovat välittömästi lainvoimaisia paitsi siinä tapauksessa, että päätös ei vastaa komitean enemmistön mielipidettä. Komission pitää tuolloin lykätä päätöksen voimaantuloa kuukaudella tai enintään kolmella kuukaudella. Ministerineuvosto voi kumota niin halutessaan komission tekemän päätöksen näiden aikarajojen puitteissa määränemmistöllä. Hallintokomiteoiden avulla voidaan periaatteessa suojautua komission mahdollista sanelupolitiikkaa vastaan.

Muilla EY:n yhteistyön alueilla toimii vastaavanlaisia eri alojen säännöksiä täsmentäviä komiteoita (regulatory committees). Näiden komiteoiden asioista voidaan vedota melko laajasti ministerineuvostoon, edellyttäen, että komitean määränemmistö vastustaa komission tekemää päätöstä. Jos ministerineuvosto ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta kolmen kuukauden kuluessa, komission alkuperäinen esitys jää voimaan. Jos toisaalta ministerineuvoston yksinkertainen enemmistö hylkää päätösesityksen, esitys raukeaa. Tähän menettelyyn ei ole kuitenkaan juuri turvauduttu. Hyvin perusteltuja komission esityksiä ei yleensä pyritä hylkäämään.

Komiteoissa tehtävässä valmistelutyössä sekä ministerineuvoston määränemistöpäätöksien avulla voidaan viedä eteenpäin sellaisia asioita, joissa yhteisön etu on kiistatta selkeä. Näin vältetään yksittäisten maitten harjoittamalta jarrutustaktiikalta. Komissio käyttää tämän vuoksi mielellään neuvoa-antavia komiteoita sellaisissakin tapauksissa, joissa asioiden varsinainen käsittelyelimen paikka voisi olla ao. säätelykomitea.

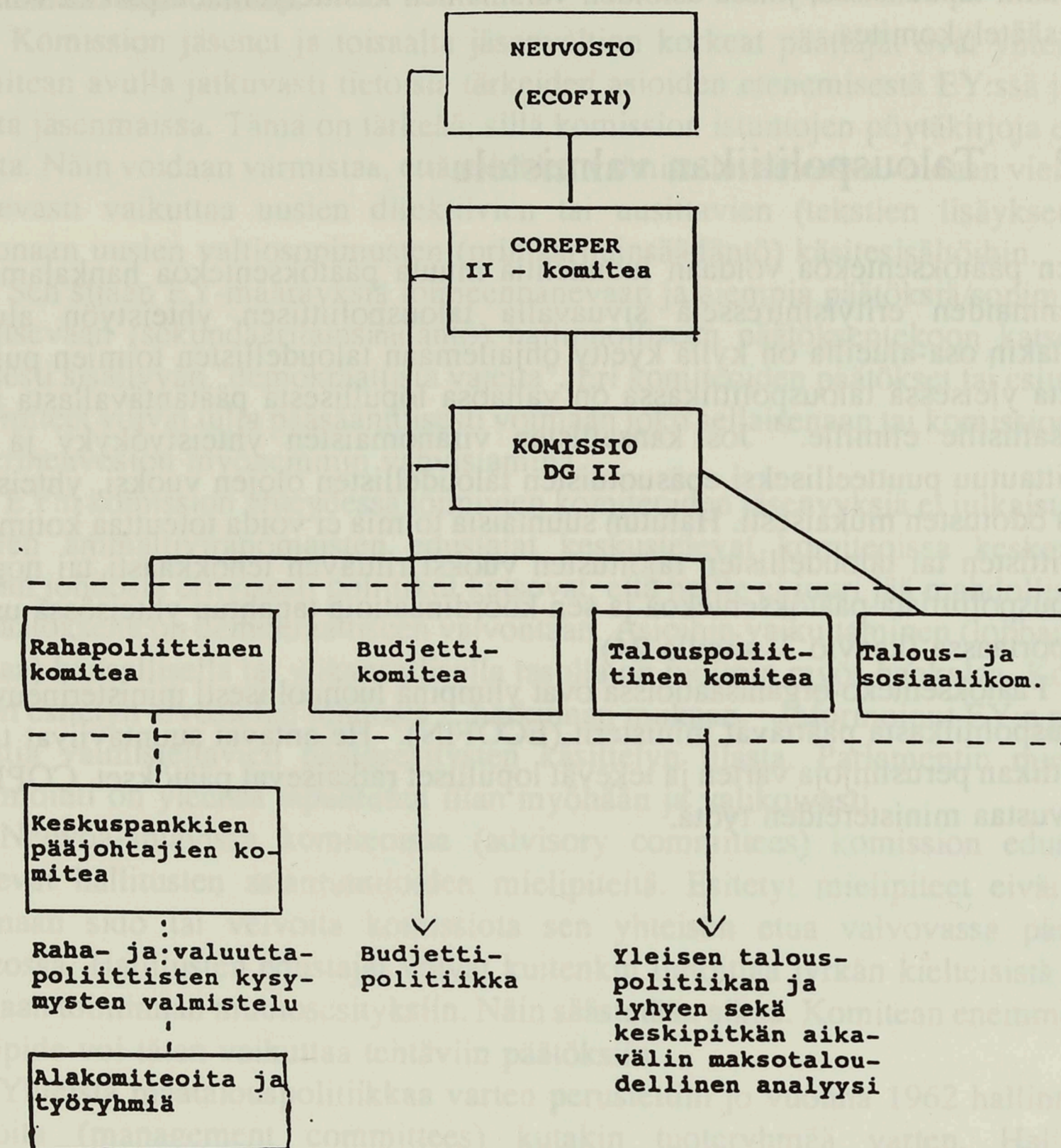
4.2 Talouspolitiikan valmistelu

EY:n päätöksentekoa voidaan luonnehtia muuta päätöksentekoa hankalammaksi jäsenmaiden erityisintressejä sivuavalla talouspoliittisen yhteistyön alueella. Joillakin osa-alueilla on kyllä kyetty ohjailemaan taloudellisten toimien puitteita, mutta yleisessä talouspolitiikassa on valtaosa lopullisesta päätäntävällä jätetty kansallisille elimille.³³ Jos kansallisten viranomaisten yhteistyökyky ja -halu osoittautuu puutteelliseksi epäsuotuisten taloudellisten olojen vuoksi, yhteistyö ei suju odotusten mukaisesti. Halutun suuntaisia toimia ei voida toteuttaa kotimaisten poliittisten tai taloudellisten rajoitusten vuoksi riittävän tehokkaasti tai nopeasti. Talouspoliittista päätöksentekoa ja sen koordinaatiota tapahtuu yhteisössä useassa eri portaassa (kaavio 3. sivulla 24).

Päätöksenteko-organisaatioissa ovat ylimpinä luonnollisesti ministerineuvoston talouspolitiikasta päättävät ministerit (ECOFIN). He antavat suuntaviivat talouspolitiikan peruslinjoja varten ja tekevät lopulliset ratkaisevat päätökset. COPERER II avustaa ministereiden työtä.

³³ Yhteisö säätää erityisen voimakkaasti maatalous-, kalastus- ja kuljetuspolitiikkaa. Sillä on yhteisiä tavoitteita ja ohjelmia teollisuus-, teknologia-, energia- ja aluepolitiikassa. Työntekijöiden oikeuksia koskevassa sosiaalipolitiikassa ja ympäristöpolitiikassa ei välttämättä löydy enää halua nopeisiin ratkaisuihin. Kauppapolitiikassakin joillakin mailla saattaa olla halua lisätoimiin ohi yhteisen kauppapolitiikan.

Kaavio 3 EY:n talouspolitiikan valmisteluelimet



EY:n komissiossa talouspoliittiset asiat kuuluvat päädirektoraatti, DG II alaisuuteen Rooman sopimuksen, vuoden 1974 neuvoston konvergenssipäätöksen sekä siihen vuonna 1980 tehdyn tarkistuksen mukaisesti. Kaaviossa on esitetty neljä keskeistä komiteaa, jotka joko osallistuvat suoraan tai välillisesti talouspoliittiseen päätöksentekoon. Päädirektoraatti, DG II seuraa ja analysoi jäsenmaiden taloudellista kehitystä, osallistuu jäsenmaiden laatimien konvergenssiohjelmien arviointiin sekä ns. monenkeskiseen talouspoliittiseen seurantaan (multilateral surveillance). (Maastrichtin sopimus täsmentää edelleen talouspolitiikan lohkon käsittelyvastuita).

Yhteisön rahapoliittinen yhteistyö tiivistyi Bretton Woodsin valuuttakurssi-järjestelmän murtumisen seurauksena.³⁴ Rahapoliittisessa komiteassa (Monetary committee) onkin otettu kantaa paitsi rahapoliitiikan mitoitustasoihin myös valuuttayhteistyötä sivuaviin kysymyksiin. Komitea kokoontuu vähintään kerran kuussa. Se toimii tiiviissä yhteistyössä EY:n keskuspankkien pääjohtajien komitean kanssa.³⁵

Rahapoliitiikan suunnittelu ja toteutus on alisteinen niille tavoitteille, jotka johtuvat valuuttakurssijärjestelmän valinnasta. Korkeiden asetannassa on käytännössä seurattu Saksan markan korkojen käyttäytymistä. EY-maiden valuutat ovat kelleneet yhdessä melko kapeiden vaihtelurajojen puitteissa. Keskinäisten valuuttojen keskuskurssien tarkistuksia on toteutettu yhteisillä päätöksillä. Vuonna 1979 yhteinen valuuttapoliittinen valinta vahvistettiin perustamalla Euroopan raha- ja valuuttajärjestelmä (European Monetary System, EMS).³⁶

Vuosina 1979–1991 keskinäisiä valuuttakursseja korjattiin vähemmän kuin, mitä inflaatioerot olisivat edellyttäneet. Valuuttahäiriöt käynnistyivät kuitenkin uudelleen syksyllä 1992. Kansainvälisillä valuuttamarkkinoilla toimivien taloudenpitäjien odotukset eri valuuttojen kurssitasojen pitävyydestä olivat hyvin yksisuuntaisia, aiheuttaen mittavaa pääoman ulosvirtausta heikentyviksi oletetuista valuutoista. Valuuttaviranomaisten piti useaan otteeseen antaa periksi markkinavoimille, kun mm. korkean korkotason ylläpidon katsottiin aiheuttavan suuria kustannuksia kansantalouksille. Tämä episodi ei sellaisenaan välttämättä aiheuttane muutoksia EMS:in institutionaaliseen rakenteeseen, vaikka käytännön politiikka saattaakin muuttua aiempaa joustavammaksi. Syntyviin paineisiin reagoidaan aiempaa herkemmin talouspolitiikan keinoin.

Raha- ja valuuttapolitiikka on sellaisenaan osa yleisestä talouspolitiikasta, joka tähtää vakaaseen taloudelliseen kasvuun yhteisön alueella. Ministerineuvosto päätti vuonna 1974, että se voi antaa ohjeita jäsenmaille yleisestä suhdanepolitiikasta. Yleisen talouspolitiikan koordinoimisen tehostamiseksi yhdistettiin samana vuonna aiemmat erilliset taloudelliset yhteistyökomiteat talouspoliittiseksi komiteaksi. Tämä komitea on koordinoinut ja valmistellut jäsenmaiden kanssa käytäviä talouspoliittisia konsultaatioita, joissa arvioidaan eri maiden harjoittamaa talouspolitiikkaa.

Talouspoliittinen komitea on myös laatinut säännöllisin välein yhteisölle keskipitkän aikavälin talouspoliittisia ohjelmia. Ohjelmilla pyritään tukemaan yhteisön tulevia pyrkimyksiä sekä vakauttamaan jäsenmaiden taloudellisia oloja erityisesti, mikä koskee maksutase- ja valuuttakurssikehitystä. EMU-suunnitelmien toteutta-

³⁴ ECC-maiden ja eräiden ulkopuolisten maiden yhteistä valuuttakurssipolitiikkaa käynnistyi ns. "valuuttakäärmeen" puitteissa vuonna 1972.

³⁵ Keskuspankkien pääjohtajien komitealla on sijaiskomitean lisäksi 3 alakomiteaa sekä useita työryhmiä, jotka valmistelevat käsiteltäviksi tulevia asioita. Komitean organisoiminen on esitetty liitteessä. Pääjohtajien komitea raportoi rahapoliittiselle komitealle niissä kysymyksissä, jotka liittyvät keskuspankkipolitiikan yleisiin puitteisiin (luotto-, raha- ja valuuttakurssipolitiikka).

³⁶ EMS-järjestelmä muodostuu kolmesta elementistä: yhteisestä laskentayksiköstä, ECU:sta, valuuttakurssimekanismista ja rahoitustukijärjestelystä (ECU ja tukirahoitusjärjestelyt olivat osia vanhasta käytännöstä). Osallistuvat maat ovat sijoittaneet 20 prosenttia valuuttavarannoistaan yhteiseen rahastoon EMCF:ään. Kansainvälinen järjestelypankki, BIS, hoitaa tätä rahastoa ja valuuttakurssimekanismia.

minen edellyttää, että maakohtaisissa ohjelmissa tullaan keskittymään aiempaa tiiviimmin jäsenmaiden budjettitalouden hallintaan.

Yleisen talouspolitiikan lohkolla on myös pyritty koordinoimaan budjetti- ja raha-/valuuttapolitiikkaa, jotta talouksien kehitys olisi vakaata ja jotta eri valtioiden talouksien suorituskyvyt lähentyisivät toisiaan. Veropolitiikan hallintaa vaikeuttaa se, että EY:n instituutioilla on oikeus päättää ainoastaan välillisistä veroista. Jäsenmaat päättävät itse välittömistä veroistaan. Valtaosa yksittäisten maiden budjeteista on maiden omassa käytössä. Ministerineuvostossa ollaan kuitenkin vuodesta 1978 lähtien pyritty hahmottamaan yhteisesti sovittavia suuntaviivoja budjetin laadintaa varten. Tätä varten on oma budjettikomitea. EY:n parlamentti sekä talous- ja sosiaalikomitea ovat voineet kommentoida ohjelmien laadintaa.

Talouspoliittisia kysymyksiä valmistelevien komiteoiden toimikentät ovat kattavia. Komiteoiden jäsenet ovat olleet myös alansa huippuasiantuntijoita. Niissä on ollut kaksi kunkin jäsenmaan nimittämää edustajaa (ja heidän varamiehensä) joko valtiovarainministeriöstä tai keskuspankista sekä kaksi jäsentä komissiosta. Komiteoiden työn tuloksellisuus on kuitenkin ollut kiinni siitä, miten hyvin tavoitteeksi asetetut taloudelliset toimet (mm. vuotuisen budjettialijäämän rajoittaminen ja valtion velkaantumistasen alentaminen) on kyetty toteuttamaan jäsenmaiden omassa virkakoneistossa sekä poliittistaloudellisissa oloissa.

5 Yhteistyön laajentaminen

5.1 Päätöksenteon uudistamisprosessista

Maastrichtin sopimuksella tavoiteltu päämäärä EY-maita koskevasta tulevasta poliittisesta ja taloudellisesta liitosta vaarantui yllättävästi kesäkuun alussa 1992, kun Tanskan kansa äänesti täpärästi sopimuksen vahvistamista vastaan. Äänestäjiä huolestutti erityisesti kansallisen itsemääräämisoikeuden kaventuminen EY:n toimielinten hyväksi. Alkuperäisten suunnitelmien mukaan kaikkien jäsenmaiden piti vahvistaa sopimus vuoden 1992 loppuun mennessä. Tanskalaisten äänestäjien tuntema huoli tuotiin esille muissakin yhteisön jäsenmaissa. Vahvistamisprosessia jouduttiinkin hidastamaan välttämättömyyden pakosta Edinburghin huippukokouksessa joulukuussa 1992.³⁷ Samalla jouduttiin ottamaan kantaa uuden valtiosopimuksen sisällön tulkintaan, jotta helpotettaisiin sopimuksen hyväksymisen kynnystä.

EY:n komission puheenjohtaja Delors ilmoitti jo kesällä 1992, että komissio oli valmis tarkistamaan EY:n toimielimien ja kansallisten lainsäädäntöelinten välistä työnjakoa jäsenmaiden toimielinten hyväksi.³⁸ Näin rajoitettaisiin päätäntävällän liiallista siirtymistä EY:n toimielimille. Parhaillaan kartoitetaan niitä yhteistyön alueita, joissa lainsäädäntötyötä ja EY-oikeuden soveltamista voitaisiin parhaiten toteuttaa kansallisesti.³⁹ Olemassa olevat direktiivit käydään lävitse. Tarpeettomat niistä voidaan kumota. Komissio on yhdessä ministerineuvoston kanssa valmis tarvittaessa antamaan tulkintoja (interpretation) etukäteen Maastrichtin sopimuksen sisällöstä, jottei tarvitsisi odottaa pitkään Euroopan tuomioistuimen ennakkopäätöksiä. Tiukasti kirjoitettuja sopimuspykäläitä voidaan täten haluttaessa soveltaa pragmaattisesti.

Sekä EY:n ministerineuvoston että komission pitää päättää, haluavatko ne omaehtoisesti rajoittaa syntyneessä tilanteessa toimivaltaansa suhteessa jäsenmaihin. Komission nykyiset merkittävät toimeenpanovaltuudet ovat siis vielä ennallaan. Sen sijaan joidenkin havainnoitsijoiden mielestä EY:n parlamentille kaavailtu kontrollivallan lisääntyminen on liiallista. Voi käydä niin, että demokratia lisääntyy vain näennäisesti ja EY:n lainsäädäntötyö vaikeutuu. Näin käynee, jos yhä useampi asia joudutaan käytännössä ratkaisemaan ministerineuvostossa määränemmistöpäätöksin.

Päätöksenteon vastuuajoka on joka tapauksessa pakko harkita. EY:n toimielinten työruuhkat lisääntyvät mm. yhteisten toimintojen kattavuusalueen laajentuessa ja syventyessä perinteisillä alueilla. Vaikka EY:n kehityksen kannalta merkittäviä päätöksiä joudutaan toteuttamaan ministerineuvostossa määränem-

³⁷ Tanskassa järjestettiin uusi kansanäänestys Maastrichtin sopimuksesta toukokuussa 1993. Sopimus hyväksyttiin toisella kertaa melko selvällä enemmistöllä, kun EY-maat olivat poikkeuksellisesti sallineet Tanskalle joitakin myönnytyksiä sopimuksen sisältöön.

³⁸ Tämä on osa uutta tavoiteltua poliittista liittoa. Sen osatavoitteiden täsmentäminen käynnistyi ilmeisesti aiemmin kuin, mihin oli varauduttu EY:n toimielimissä ja jäsenvaltioiden keskuudessa.

³⁹ Tätä varten nimitettiin asiantuntijakomitea, jonka tulee selvittää, miten EY jatkaa toimintaansa vuodesta 1993 lähtien. Komitean puheenjohtajana toimii Peter Sunderland. (Financial Times, July 1, 1992).

mistöpäätöksiin, ei tämä välttämättä takaa lähivuosina joustavaa päätöksentekoa mm. sen vuoksi että Euroopan yhteisön jäsenmäärä ehkä lisääntyy usealla maalla.⁴⁰ Ministerineuvoston työilmapiiriä kuvaa sanonta, että neuvostossa on ollut helpompi kaataa päätöksiä kuin saada niitä aikaan. Lienee välttämätöntä tarkistaa määränemmistöpäätösten määräytymistä aiempaa lievemiksi, jotta päätöksiä voitaisiin ylipäättään tehdä. Vähemmistösuojaa pitää täten ehkä kaventaa. Euroopan yhteisön tulevaisuus päätöksentekomalliksi on olemassa kaksi varteenotettavaa vaihtoehtoa: joko päättäjien lukumäärää vähennetään yhdistämällä alueittain maiden ääniä tai jyvitetään aiempaa tarkemmin äänimäärät suhteessa jäsenmaiden asukaslukuun. Molemmat vaihtoehdot lisäävät asukasluvultaan suurten maiden painoarvoa äänestyksissä.

5.2 Talous ja rahaliitto, EMU

EY-maat aikovat pystyttää EMS-järjestelmän tilalle melko kattavan talous- ja rahaliiton (Economic and Monetary Union, EMU). Pyritään kolmessa vaiheessa lopulliseen päämäärään, joka toteuttaisi yhteisen keskuspankin, jäsenmaiden väliset kiinteät (ja peruuttamattomat) valuuttakurssit ja sen jälkeen yhteisen valuutan. Näiden lopullisten tavoitteiden on määrä toteutua 1.1.1997 tai viimeistään 1.1.1999 nykyisten suunnitelmien mukaan. Väliaikana on välttämätöntä harmonisoida EY-maiden taloudellista kehitystä ja erityisesti finanssipolitiikkaa, jotta saataisiin aikaan kestävä edellytykset yhteiselle rahan toteuttamiselle.

EMU:n ensimmäinen vaihe käynnistyi jo 1.7.1990, kun EY-maiden piti viimeistään tuolloin vapauttaa pääoman liikkeet. Espanja, Portugali, Kreikka ja Irlanti saivat erivapauden soveltaa valuuttarajoituksia siirtymäkauden ajaksi (vuoden 1992 tai korkeintaan vuoden 1995 loppuun asti).

EMU:n toteuttaminen edellyttää asteittaista sopeutumista kohti kolmatta vaihetta. Keskuspankit eivät saa rahoittaa suoraan valtion budjettivajeita eikä julkisia laitoksia toisen vaiheen käynnistyessä vuoden 1994 alussa. Keskuspankkien aseman pitäisi olla itsenäinen suhteessa valtionhallintoon siirryttäessä EMU:n kolmannessa vaiheessa. Toisen vaiheen valmistelutyötä hoitaa tällä hetkellä EY-maiden keskuspankkien pääjohtajien komitea alakomiteoineen. Viisi ad hoc-työryhmää selvittää tulevaan yhteiseen rahan liittyviä kysymyksiä, yhteisön maksu- ja selvitysjärjestelmiä, tilastointikysymyksiä, kirjanpitoasioita sekä informaatio-kysymyksiä.

Siirtymäkaudella perustetaan uusi toimielin eli Euroopan rahainstituutti (The European Monetary Institute, EMI) koordinoimaan rahapolitiikkaa. Sen tulevat hallintoelimet (neuvosto ja komiteat) omaksuvat tämän jälkeen keskuspankkien pääjohtajien komitean tehtävät. Jälkimmäinen komitea lakkautetaan. EMI-instituutti

⁴⁰ Sosiologisten päätöksenteon tehokkuuteen kohdistuneiden tutkimusten mukaan päätöksiä voidaan saada helpommin aikaan yksiköissä, joissa päättäjien lukumäärä jää alle viidentoista kuin yksiköissä, joissa päättäjää on enemmän. Jos päättäjää on paljon, riittävää yksimielisyyttä on vaikea löytää. Voi syntyä ryhmiä, joiden tavoitteet ovat etäällä toisistaan. Katso tarkemmin CEPR (1992) ss. 95-104.

viimeisteleä myöhemmin yhteisen keskuspankin ja keskuspankkijärjestelmän organisatoriset säädökset sekä toimintaperiaatteet.⁴¹

EMI-instituutti on tarkoitus antaa yhdessä yhteisön muiden toimielinten kanssa suosituksia talouspoliittisista päätöksistä (finanssi- ja rahapolitiikka) ja niitä koskevista ohjelmista. Suositukset voidaan julkistaa niiden tehon lisäämiseksi. Euroopan rahainstituutti pystyttäminen ei sinänsä muuta olennaisesti EY:n institutionaalisen toiminnan perusmallia. Yhteisen päätäntävällän ulottuvuutta laajennetaan kuitenkin talouspolitiikkaa koskevaksi. EMI:n pitää olla itsenäinen suhteessa jäsenvaltioihin. Tämä on varmistettu lainsäädäntöteitse mm. siten, että korkeimman päätöksentekuelimen, neuvoston puheenjohtajaksi nimitetään hallituksesta tai keskuspankeista riippumaton henkilö. Neuvoston jäsenten nimitykset alistetaan myös ministerineuvoston hyväksyttäväksi.

EMU:n kolmas vaihe on ajallisesti niin kaukana, että tässä selvityksessä ei oteta kantaa sen toteutumiseen tai toiminnan muotoihin.

5.3 Poliittinen liitto

Poliittisen liiton valmistelu käynnistyi keväällä 1990 presidentti Mitterrandin ja liittokansleri Kohlin aloitteesta. Sitä tavoitellaan yhteisömaiden yhteistyön syventämiseksi, päätöksenteon tehostamiseksi ja "demokraattisen vajeen" supistamiseksi. Laajentamissuunnitelmissa on tavoitteena erityisesti yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Näistä Euroopan liittoa koskevista tavoitteista voitiin sopia Maastrichtissa 10.12.1991. EY-maat tavoittelevat poliittis-institutionaalisia uudistuksia. Käytännössä EY-maiden poliittisen yhteistyön tiivistyminen sekä EY:n toimielinten päätäntävällän kasvu on merkittävä osa poliittista liittoa.

Euroopan liiton poliittiset yhteistyötavoitteet toteuttaneen tarkistamalla eräitä Rooman sopimuksen pykäläitä. EY:n huippukokouksissa päätettäneen, mitkä nämä asiat ovat. Perussopimukseen lisätään ulkopoliittikkaa koskevia määräyksiä mahdollisesti vuonna 1996 järjestettävässä hallitusten välisessä konferenssissa. Jotkut EY-maista lähtevät siitä, että jäsenyydet Länsi-Euroopan puolustusliitossa, WEU:ssa ja NATO:ssa olisivat olennainen osa yhteistä turvallisuuspoliittista ajattelua. Toiset maat eivät ole vielä valmiita tähän.

Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa edistetään mm. sillä, että täsmennetään tarkasti kunkin EY:n toimielimen rooleja (ml. poliittinen komitea). Aloiteoikeus varataan komission lisäksi tällä sektorilla myös jäsenvaltioille ja EY-maat voivat muodostaa yhteisiä kantoja muillakin kansainvälisillä foorumeilla.

Ulkopoliittiset päätökset tehdään tällä hetkellä yhteisesti eli käytännössä jokaisella jäsenmailla on vielä veto-oikeus hankaliksi koettuja päätöksiä kohtaan. Veto-oikeuden käyttöä ei kuitenkaan suositella tapauksissa, jossa päätös voidaan

⁴¹ Varaudutaan mm. organisatorisilla väliaikaisjärjestelyillä hoitamaan niiden maiden rahapolitiikkaa, jotka eivät pysty siirtymään EMU:n kolmanteen vaiheeseen. Nämä maat voivat osallistua Euroopan keskuspankin (the European Central Bank, ECB) laajan yleisneuvoston (General Council) istuntoihin, mutta ei varsinaisen yhteisen keskuspankkijärjestelmän toimintaa johtavan pääneuvoston (Governing Council) työhön.

hyväksyä ministerineuvostossa määränemmistöllä. Sen asemesta käytettäneen mahdollisesti ns. "opting out-periaatetta". Valtio voi ilmoittaa, että EY:n päätös ei sido sitä. EY:n ministerineuvosto voi siten tapauskohtaisesti sallia tilapäisiä poikkeamia yhteisten päätösten yleissitovuudesta. Yhteisen toiminnan periaatteita ei kuitenkaan saisi loukata tai heikentää. Tämän varaventiilin käyttö on varsin todennäköistä lähivuosina, sillä on varsin epätodennäköistä, että 15 tai 20 maata pystyisivät päättämään yksimielisesti tärkeistä asioista, jos 12 maata ei ole tähän aiemmin pystynyt.

6 EY ja Suomi

Suomen osallistuminen Euroopan taloudelliseen yhdentymiseen tapahtuu vaiheittain. Ensin toteutetaan Euroopan talousalueeseen ETA:an (the European Economic Area) liittyvät "neljä vapautta".⁴² Huomattava osa kansallista lainsäädäntöämme harmonisoidaan tässä yhteydessä samankaltaiseksi EY-maiden lainsäädännön kanssa. EY:n jäsenyys merkitsee kansallisen päätäntävällän lisättyä rajoittamista. Päätäntävaltaa siirretään yhteisen päätöksenteon alaisuuteen EY:n sopimusten määrittelemillä alueilla. Jäsenyys merkitsee myös välttämättä sitä, että Suomen pitää tulevaisuudessa hyväksyä myös sellaisia yhteisesti vahvistettuja päätöksiä, joita Suomen edustajat vastustavat EY:n toimielimissä kansallisista näkökannoista johtuen. Tämän vastapainoksi jäsenyyden kautta pystytään vaikuttamaan valmisteltavien päätösten sisältöön.

Keskuspankin asema muuttuu EY-jäsenyyden myötä, kun Suomessa joudutaan valmistautumaan talous- ja rahaliiton, EMU:n asettamiin vaatimuksiin. Mm. laki Suomen Pankista (ml. ohjesääntö) sekä rahalaki pitää molemmat tarkistaa sellaisiksi, että ne sallivat osallistumisen yhteiseen Euroopan keskuspankkijärjestelmään.

EY:n jäsenenä Suomi saa normaalien aikataulujen puitteissa omat edustajansa EY:n toimielimiin, niiden valiokuntiin, komiteoihin ja työryhmiin. EY:n toimielinten jäsenyydet toteutuvat EY-jäsenyyden jälkeen hitaasti esimerkiksi EY:n tuomioistuimessa ja muissa toimielimissä, joissa jäsenyyksien kestot ovat pitkiä ja henkilömäärät suppeat.

On kuitenkin arvioitavissa, että EY:n toimielimet työllistäisivät muutaman vuoden kuluttua vähintään 250 – 300 suomalaista virkamiestä ja lukuisia kielenkääntäjiä/tulkkeja.⁴³ Tämän lisäksi EY-asioiden kotimaan valmisteluja ja EY:n komiteoiden toimintoja varten tarvitaan jo jäsenyyden alkuvaiheessa kymmeniä korkeatasoisia virkamiehiä ja asiantuntijoita. Komiteatyöskentelyyn osallistuvien henkilöiden pitää olla hyvin perillä oman toiminta-alueensa asioista. Heidän pitää myös pystyä joustavasti koordinoimaan työtään kansallisella ja ylikansallisella tasolla muiden virkamiesten kanssa. Vain hyvin perusteluilla ja esitetyillä väittämällä pystytään vaikuttamaan EY:ssä valmisteltavina olevien päätösesitysten sisältöön. Päätösvaiheessa oleviin asioihin ei enää juuri voi puuttua, ellei Suomi saa tukea muilta EY:n jäsenmailta omille näkökannoilleen.

⁴² Tasavallan presidentti vahvisti ETA-sopimuksen joulukuussa 1992. Kun Sveitsin kansanäänestys oli kielteinen Eta-sopimuksen ratifiointin suhteen, muiden EFTA-maiden kuin Sveitsin on tarkistettava ETA-sopimuksen sisältöä EY:n kanssa ennen sen lopullista voimaan saattamista. Kun ETA-sopimus on voimassa, EFTA-maiden asiantuntijat voivat osallistua tämän sopimuksen alaisten yhteistyöalojen komiteoiden kokouksiin.

⁴³ Tällä hetkellä EY:n toimielimissä työskentelee 19 000 – 20 000 virkamiestä, toimihenkilöä, tulkkeja tai yhteisesti valittua edustajaa. Kaikki viralliset asiakirjat julkaistaan yhteisön virallisilla yhdeksällä kielellä. Ellei tätä käytäntöä muuteta, suomenkielisten asiakirjojen kääntäminen aiheuttaa voimakasta kysyntää suomalaisille kielenkääntäjille. Neuvottelut edellyttävät myös simultaanitulkkausta.

Kirjallisuus

- Cepr (1992) Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement, Monitoring European Integration 3, A CEPR Annual Report 1992.
- Christiansen & Al (1992) Pohjoismaiden keskuspankit tulevassa Euroopassa, Suomen Pankin keskustelualoitteita 24/92, Keskuspankkipolitiikan osasto 9.9.1992.
- Comission of the European Communities (1992) Preliminary draft general budget of the European Communities for the financial year 1993, Overview, May 1992.
- Euroopan Yhteisöjen Komissio (1989) Tietoja Euroopan yhteisöstä.
- Europe (1992) The Text of the Delors II Package, Europe Documents 19 February 1992.
- Himanen (1992) Subsidiariteettiperiaate EY:ssä, ulkoasiainministeriön kauppapoliittisen osaston muistio n:o 766, 21.8.1992.
- Hjerppe & Hjerppe (1992) Eurooppa Yhdentyy, Helsinki.
- Huomo & Lehmuusaari (1992) EMU:n vaikutus rahapolitiikkaan ja sen työnjakoon Suomessa, Ulkoasiainministeriön julkaisuja, Helsinki.
- Joutsamo (1987) Euroopan Yhteisö - Eurooppaoikeus, Helsinki.
- Labohm (1988) European Policy-making in the Netherlands teoksessa Metcalfe & Zapico (eds.) Action or Reaction? The role of the National Administration in European Policy Making, Maastricht, 1988.
- Noel (1988) Working together: The Institutions of the European Community - 1988 edition, European Documentation Series.
- Phillips (1992) Comitology - A Study, RIF-series n:o 4, Bryssel 18.3.1992.
- Suomen Edustusto EY:ssä (1992) EY:n poliittinen unioni, muistio 3.1.1992 ja Euroopan Parlamentin yleisesittely (A. Makkonen) 14.1.1992.
- Suomi ja Euroopan Yhteisön jäsenyys (1992) Valtioneuvoston selonteko ja liite hallituksen selontekoon eduskunnalle EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle, 9.1.1992.
- The European Communities - Comission (1991) The ABC of Community law (third edition), European Documentation series - 1991.
- Ulkoasiainministeriö (1992) Edinburghin huippukokouksen päätökset, muistio n:o 1167, 14.12.1992 ja EY:n huippukokous Lissabonissa 26 - 27.6.1992, aineistoa, 30.6.1992.
- Valtiovarainministeriö (1992) Suomen Pankin asemaa selvittävän työryhmän muistio, valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1992:22.
- Widgren (1992) Brysselin valta on pitkälle viety kansallinen kompromissi, Kansantaloudellinen aikakauskirja -4/1992.

EY:n komission jäsenet ja heidän vastuualueensa

Jacques Delors	Secretariat General Forward Studies Unit Inspectorate-General Legal Service Monetary Matters Spokesman's Service Joint Interpreting and Conference Service Security Office
Henning Christophersen	Economic and financial affairs Monetary matters (in agreement with President Delors) Credit and investments Statistical Office
Manuel Marin	Cooperation and development - economic cooperation with the countries of the Southern Mediterranean, the Middle East, the Near East, Latin America and Asia Lome Convention
Martin Banhemann	European Community Humanitarian Aid Office Industrial Affairs Information and Telecommunications Technology
Sir Leon Brittan	External economic affairs (North America, Japan, China, Commonwealth of Independent States, Europe, Including Central and Eastern Europe)
Abel Matutes	Energy and Euratom Supply Agency Transport
Peter Schmidhuber	Budgets Financial control Fraud prevention Cohesion Fund: coordination and management
Christiane Scrivener	Customs and indirect taxation Direct taxation Consumer policy
Bruce Millan Karel van Miert	Regional policy Competition Personnel and administration policy, translation and informatics
Hans van den Broek	External political relations Common foreign and security policy Enlargement negotiations (Task Force)
Joao Deus de Pinheiro	Relations with the European Parliament Internal relations with Member States with regard to openness, communication and information Culture and Audiovisual Office for Official publications
Padraig Flynn	Social affairs and employment Relations with the Economic and Social Committee Questions linked to immigration, internal and judicial affairs
Antonio Ruberti	Science, research and development Joint Research Centre Human resources, education, training and youth
Rene Steichen Ioannis Paleokrassas	Agriculture and rural development Environment, nuclear safety and civil protection Fisheries
Raniero Vanni d'Archirafi	Institutional questions Internal market Financial institutions Enterprise policy: small and medium-sized enterprises, trade and crafts

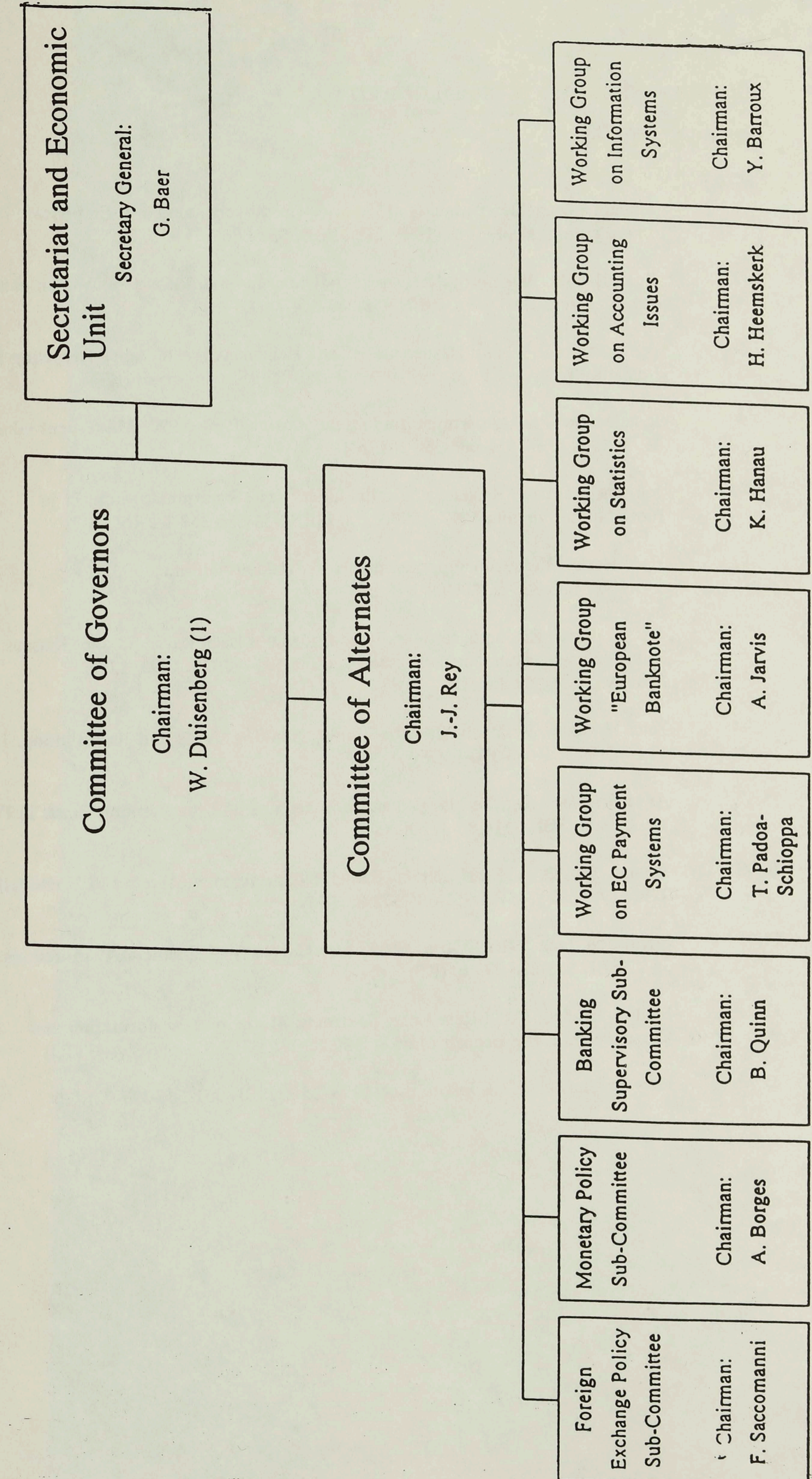
EY:n komission päädirektoraatit

EY:n komissio jakaantuu kahteenkymmeneen pääosastoon (Directorate-General), joiden työnjako on seuraava:

DG I:	Ulkosuhteet
DG II:	Talous- ja rahoituskysymykset
DG III:	Sisämarkkinat ja teollisuuskysymykset
DG IV:	Kilpailu (myös pankkituki)
DG V:	Työllisyys, sosiaali- ja koulutus-kysymykset
DG VI:	Maatalous
DG VII:	Kuljetus
DG VIII:	Kehityskysymykset
DG IX:	Henkilöstö- ja hallintokysymykset
DG X:	Tiedonvälitys- ja kulttuurikysymykset
DG XI:	Ympäristö-, kuluttajansuoja- (myös kulutusluotot) ja ydinturvallisuuskysymykset
DG XII:	Tiede- ja tutkimuspolitiikka sekä kehityskysymykset
DG XIII:	Telekommunikaatio, informaatioteollisuus ja tuotekehittely
DG XIV:	Kalastus
DG XV:	Rahoituslaitokset ja yhtiölainsäädäntö
DG XVI:	Aluepolitiikka
DG XVII:	Energia
DG XVIII:	Luotot ja investoinnit
DG XIX:	Budjetti
DG XX:	Rahoituskontrolli
DG XXI:	Tulliliitto ja välillinen verotus
DG XXII:	Koordinaatio

Erillään Brysselissä toimivasta komissiosta ja sen pääosastoista toimii Baselissa BIS:in yhteydessä pääjohtajien komitean sihteeristö ja analyysiosasto. EMU:n toisen vaiheen ja EMI:n perustamisen myötä sihteeristö sulautuu EMI:iin.

EY-maiden keskuspankkien pääjohtajien komitea



(1) Replaced E. Hoffmeyer with effect from 1st January 1993.

SUOMEN PANKIN KESKUSTELUALOITTEITA

ISSN 0785-3572

- 1/93 Shumin Huang **Determinants of Country Creditworthiness: An Empirical Investigation, 1980–1989.** 1993. 57 s. ISBN 951-686-363-9. (TU)
- 2/93 Rami Hakola **Pääoma- ja yritysverouudistuksen vaikutukset teollisuuden rahoitusrakenteeseen.** 1993. 45 s. ISBN 951-686-364-7. (KT)
- 3/93 Pentti Forsman – Pertti Haaparanta – Tarja Heinonen **Waste Paper Recycling and the Structure of Forest Industry.** 1993. 20 s. ISBN 951-686-365-5. (KT)
- 4/93 Risto Murto **Pankkiluottojen hinnoittelu vuosina 1987–1992: Mikä meni vikaan?.** 1993. 33 s. ISBN 951-686-366-3. (RM)
- 5/93 Johanna Pensala – Heikki Solttila **Pankkien järjestämättömät saamiset ja luottotappiot vuonna 1992.** 1993. 21 s. ISBN 951-686-367-1. (RM)
- 6/93 Harri Hasko **Valuuttakauppojen netotus ja riskien hallinta.** 1993 41 s. ISBN 951-686-368-X. (TU)
- 7/93 Jon Hirvilahti **Ensimmäisestä maailmansodasta toiseen kultakantaan.** Katsaus kelluvien valuuttakurssien ajanjaksoon vuosina 1914–1925. 1993. 120 s. ISBN 951-686-369-8. (TU)
- 8/93 Peter Nyberg – Vesa Vihriälä **The Finnish Banking Crisis and Its Handling.** 1993. 43 s. ISBN 951-686-370-1. (RM)
- 9/93 Anne Brunila – Kari Takala **Private Indebtedness and the Banking Crisis in Finland.** 1993. 39 s. ISBN 951-686-371-X. (KT)
- 10/93 Johanna Pensala – Heikki Solttila **Banks' Nonperforming Assets and Write-Offs in 1992.** 1993. 20 s. ISBN 951-686-372-8. (RM)
- 11/93 Sinimaaria Ranki **The ECU as the Future Currency of Financial Transactions.** 1993. 35 s. ISBN 951-686-373-6. (KP)
- 12/93 Matti Suominen **Fixed Rate Loan Contracts, Maturity Transformation and Competition in the Deposit Market.** 1993. 19 s. ISBN 951-686-374-4. (TU)
- 13/93 Esko Sydänmäki **EY:n instituutiot.** 1993. 35 s. ISBN 951-686-377-9. (KP)