Dosentti, akatemiatutkija Päivi Leino-Sandberg

Helsingin yliopisto

Asia O 64/2015 vp, EMU:n tulevaisuus

Eduskunnan suurelle valiokunnalle 20.11.2015

Talous- ja rahaliiton (EMU) kehittämisestä on keskusteltu ainakin vuodesta 2012 lähtien, jolloin silloinen Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Herman van Rompuy esitteli päämiehille raportin EU:n syventämisestä ja komissio julkaisi tiedonannon talous- ja rahaliiton kehittämisestä (*Blueprint*). Molemmat raportit käsittelivät EMU:n kehittämistä neljän eri osa-alueen kautta tehden ehdotuksia lyhyen-, keskipitkän ja pitkän aikavälin toimista. Keskeisiksi osa-alueiksi kehittämistyössä määriteltiin rahoitusmarkkinat, finanssipolitiikka, talouspolitiikka ja päätöksenteon demokraattinen oikeutus. Keskustelun uusin vaihe liittyy viiden EU:n toimielimen puheenjohtajien kesäkuussa 2015 julkaisemaan raporttiin ”Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely”, joka pohjautuu Eurooppa-neuvoston antamaan toimeksiantoon.

Viiden puheenjohtajan raporttiin liittyen komissio antoi lokakuussa 2015 tiedonannon toimista Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi, jonka tarkoituksena on ”edistää EMU:n tiivistämisprosessin ensimmäisen vaiheen keskeisiä tekijöitä” (COM (2015) 600 final). Tiedonantoon liittyy ehdotuksia talouspolitiikan EU-ohjausjakson kehittämisestä, talouden ohjausjärjestelmän parantamisesta kansallisten kilpailukykykomiteoiden ja neuvoa-antavan Euroopan finanssipoliittisen komitean luomisen kautta, euroalueen edustuksen kehittämisestä erityisesti Kansainvälisessä valuuttarahastossa (IMF) sekä ehdotuksia rahoitusunionin kehittämisestä erityisesti eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän kehittämisen kautta. Lisäksi komissio esittää täydentäviä toimia yhdessä Euroopan parlamentin kanssa demokraattisen vastuuvelvollisuuden parantamiseksi Euroopan talouden ohjausjärjestelmässä. Komission tekemät ehdotukset seuraavat loogisesti viiden puheenjohtajan raportissa esitetyistä näkemyksistä.

Olen ollut aikaisemmin jäsenenä valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä oli pohtia EMU:n kehittämistä[1], sekä toiminut lokakuussa 2015 raporttinsa jättäneen asiantuntijaryhmän sihteerinä[2]. Molempien työryhmien raportit vastaavat pitkälle omaa käsitystäni

[1] ”Vakaampi talous- ja rahaliitto”, helmikuu 2015, saatavilla verkkosivulta http://valtioneuvosto.fi/documents/10623/1096506/Vakaampi+talous-+ja+rahaliitto+-raportti/b6f7ccd5-2d20-407f-866c-7b79d171ab67 .

[2] Arvio Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämistarpeista, Valtiovarainministeriön julkaisu – 37a/2015, lokakuu 2015, http://vm.fi/documents/10623/1083563/Arvio+Euroopan+talous-+ja+rahaliiton+kehitt%C3%A4mistarpeista/204d2935-c65b-4ec2-ba1c-2f5ee1da2123 .

EMU:n kehittämisen haasteista ja keskeisistä tavoitteista. EMU voi olla toimiva ja vakaa vain, jos se toimii talouspoliittisista näkökulmista tarkoituksenmukaisella tavalla, jos sen toiminta on poliittisesti laajasti hyväksyttyä ja jos sen rakentuu oikeudellisesti kestävälle pohjalle. Oma tulokulmani keskusteluun on lähinnä oikeudellis-institutionaalinen. Rahoitusunionin luomisen ja edelleen kehittämisen näen EMU:n vakautta tukevana elementtinä, jonka talouspoliittiset perustelut ovat vahvat, mutta jonka kehittämisessä tulee huomioida perussopimuksista tulevat rajat liittyen esimerkiksi budjettivallan käyttöön. Keskeisen osan EMU:a muodostaa myös rahapolitiikka ja siinä erityisesti Euroopan keskuspankin toiminta. Keskustelua Euroopan keskuspankin toimista ja niiden yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa on kuitenkin käyty irrallaan EMU:n kehittämiseen liittyvästä keskustelusta, rakentuen oletukselle siitä, että mikäli EMU:n muut rakenteet ovat ”täydellisiä”, tämä vaikuttaa tehokkaasti myös EKP:n toimintakenttään. Myöskään viiden puheenjohtajan raportti ja komission tiedonanto eivät sisällä EKP:n asemaan liittyviä ehdotuksia.

Tuoreet ehdotukset EMU:n kehittämisestä tuovat esiin kysymyksen euroalueen nykyistä vahvemmasta eriytymisestä suhteessa EU:n yleiseen institutionaaliseen kehykseen. Siinä missä useat raporteissa esitetyt ratkaisut ovat toki oikeudellisesti toteutettavissa, kysymys on lähinnä niiden poliittisesta realistisuudesta. Useat viiden puheenjohtajan raporttiin sisältyvät ehdotukset edellyttäisivät perussopimusmuutoksia. Tämä sinänsä ei ole ongelma, sillä selkeät ja demokraattisesti päätetyt perussopimusmuutokset ovat ratkaisuna parempi kuin sopimusten tulkinnan venyttäminen. Euroalueen ulkopuolisille maille on kuitenkin jo nyt ongelma, että euroalueen valtiot muodostavat määräenemmistön neuvostossa. On vähintäänkin kyseenalaista, onko realistista ajatella, että euroalueen ulkopuoliset valtiot olisivat valmiita perussopimusmuutoksiin, joilla euroalueen eriytymistä edistettäisiin mittavasti edelleen. Komission nyt tekemät ehdotukset nojautuvat nykyisille perussopimuksille ja myös ne kehittävät euroalueen hallintoa edelleen.

Keskityn lausunnossani niihin kysymyksiin, joista komissio on lokakuussa 2015 tehnyt ehdotuksia. Kuvaan EMU:n kehittämisen keskeisimpiä haasteita esittämällä kolme väitettä EMU:sta. Näiden väitteiden kautta arvioin, millä tavoin komission nyt tekemät ehdotukset tukevat EMU:n keskeisimpien epäkohtien poistamista. Keskeisimpänä haasteena pidän EMU:n toiminnan demokraattiseen katteeseen ja hyväksyttävyyteen liittyvä kysymyksiä, joihin kaikki kolme väitettä liittyvät. Näiden kysymysten käsitteleminen on sen haasteista keskeisimpiä myös siksi, että talouspolitiikka, joka ei nojaudu vahvalle demokraattiselle katteelle, on harvoin tehokasta. Päätöksenteon hyväksyttävyyden kannalta keskeistä on, miten päätöksiä tehdään ja mitkä niiden vaikutukset ovat. Ensisijaista olisi siis varmistaa, että päätöksentekorakenteet ovat selkeitä ja kaikkiin päätöksiin liittyy demokraattinen vastuunalaisuus sekä päätösten valmisteluvaiheessa että niiden tekemisen jälkeen.

Väite 1: EMU on epäreilu

Ehkä periaatteellisin ongelma EMU:ssa liittyy siihen, että se koetaan laajasti ”epäreiluksi”, vaikkakin eri syistä. Kriisin aikana toteutetut toimet ovat jakaneet jäsenvaltiot velallisiin ja velkojiin. Ohjelmamaat ovat tyytymättömiä erityisesti rahoitukseen liitettyyn laajaan ehdollisuuteen, jonka

avulla niiden valinnanvapautta on rajattu tehokkaasti. Ehdollisuuden soveltaminen liittyy loogiseen pyrkimykseen välttää moraalikatoa: ehdollisen rahoitustuen varaan joutuminen aiheuttaa käytännössä kurimuksen, jota jokainen haluaa välttää viimeiseen asti. Siksi ehdollisuuden keskeinen tarkoitus velkojien näkökulmasta on suojata niiden budjettivarojen käyttöä pelastusoperaatioissa. Velkojien osalta ongelmalliseksi tilanteen on tehnyt mittava jälkikäteinen vastuu muiden jäsenvaltioiden päätöksistä, joihin ei käytännössä ole ollut mahdollista vaikuttaa, ja siihen, etteivät EU:n säännöt ole toimineet uskottavasti. Molemmat näkökulmat ovat keskeisiä myös arvioitaessa EMU:n demokraattista oikeutusta, mutta niitä ei käsitellä sen enempää asiaa koskevassa viiden puheenjohtajan raportin jaksossa kuin komission tiedonannossakaan. Käytännössä on kuitenkin vaikea ajatella, että sellainen EMU, joka koetaan laajasti epäreiluksi, voisi olla pitkällä aikavälillä vakaa.

Paitsi viime vuosina syntynyt yhteisvastuu, myös siihen liitetty ehdollisuus herättävät keskustelua yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa. Väite EMU:n epäreiluudesta kulminoituu pitkälti Euroopan vakausmekanismiin (EVM)[3], jonka mukaan ohjelmamaihin sovellettava ehdollisuus määritellään erillisessä yhteisymmärryspöytäkirjassa (MOU), jonka neuvottelee komissio yhdessä EKP:n ja mikäli mahdollista IMF:n kanssa. Ehdollisuutta koskevat rakennelmat eivät kuitenkaan asetu täysin EU-oikeuden ulkopuolelle, sillä niiden soveltaminen linkittyy myös paitsi SEUT 122 artiklan 2 kohdan nojalla perustettuun Euroopan rahoitusvakausmekanismiin[4] myös *two-pack*illä luotuun tiukennetun valvonnan menettelyyn, jota sovelletaan niihin jäsenvaltioihin, jotka saavat ennalta varautuvaa rahoitustukea tai ovat IMF:n tiukennetun valvonnan kohteena.[5]

Päätöksenteon hyväksyttävyyden yhtenä keskeisenä elementtinä on mahdollisuus päätösten *ex post* -arviointiin tuomioistuimessa. Viime vuosina nämä mekanismit eivät ole kehittyneet samaa tahtia päätöksentekotapojen kehittämisen kanssa. Käytännössä ohjelmamaihin kohdistuneita toimia koskeneet kanteet on EU-tuomioistuimessa jätetty ottamatta käsittelyyn viittauksella ohjelmien hyväksymisessä sovellettuihin päätöksentekorakenteisiin. Esimerkiksi Kyproksen vakautustukiohjelmaa koskien tuomioistuin on katsonut, ettei komission tai EKP:n voida arvioida olevan yhteisymmärryspöytäkirjan hyväksymisen taustalla, ja niiden hyväksymät toimet sitovat ainoastaan EVM:ää. Ja koska EVM puolestaan ei ole unionin toimielin, tuomioistuin ei voi tutkia sen toimien lainmukaisuutta.[6] Vastaavasti tuomioistuin on arvioinut euroryhmän julkilausumien merkitystä Kyproksen pankkisektorin uudelleenjärjestelyssä ja katsonut, että niitä ei lähtökohtaisesti voida pitää toimina joilla on tarkoitus tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin, vaan varsinainen päätös tehtiin EVM:n hallintoelimissä.[7] On ongelma, jos periaatteellisesti merkittävät ja yksityisiäkin tahoja suoraan koskettavat ratkaisut osoittautuvat

[3] Viittaus ehdollisuuteen sisältyy myös uuteen SEUT 136 artiklan 3 kohtaan: ”Jäsenvaltiot, joiden rahayksikkö on euro, voivat perustaa vakausmekanismin, joka aktivoidaan, jos se on välttämätöntä koko euroalueen vakauden turvaamiseksi. Mahdollisen pyydetyn rahoitustuen myöntämiselle mekanismin puitteissa asetetaan tiukat ehdot.”

[4] Kts esim. neuvoston täytäntöönpanopäätös, annettu 30 päivänä marraskuuta 2011, unionin Irlannille myöntämästä rahoitustuesta annetun täytäntöönpanopäätöksen 2011/77/EU muuttamisesta (2011/827/EU); Neuvoston täytäntöönpanopäätös, annettu 30 päivänä toukokuuta 2011, unionin Portugalille myöntämästä rahoitustuesta (2011/344/EU).

[5] Asetus N:o 472/2013 rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta.

[6] Kts esim asia T-289/13 *Ledra Advertising Ltd v komissio ja Euroopan keskuspankki*; asia T-289/13 *Ledra Advertising Ltd v komissio ja EKP*.

[7] Kts esim Asia T-327/13 *Konstantinos Mallis ja Elli Konstantinou Malli v komissio ja EKP.*

sellaisiksi, joiden laillisuutta ei ole mahdollista tuomioistuimessa arvioida, koska niistä ”ei vastaa kukaan”.

Viiden puheenjohtajan raportissa ei suoraan oteta kantaa EVM:n toimintaan eikä keskeisiin periaatteisiin. Raportissa lähinnä korostetaan muodollisesti EU-oikeuden viitekehyksen ulkopuolella tehtyjen ratkaisujen sisällyttämistä EU:n rakenteisiin, kuitenkin erittelemättä, mihin konkreettisiin ongelmiin tällä pyrittäisiin vastaamaan. Tällä perusteella syntyykin lähinnä vaikutelma EU:n toimielinten pyrkimyksestä vahvistaa omaa valta-asemaansa nykyisin EU-oikeuden ulkopuolelle sijoittuvissa hallitustenvälisissä rakenteissa. Raporttien lähestymistapa on lähinnä oikeudellis-tekninen. Selkeää syytä sisällyttämiseen ei tästä näkökulmasta kuitenkaan ole: EVM:n rakenne on oikeudellisesti kestävä, se on riitautettu lukuisissa tuomioistuimissa ja kestänyt kaikki nämä arvioinnit. Sisällyttämisen keskeisinä tavoitteina on pidetty päätöksenteon ”normalisoimista”. On kuitenkin tärkeää huomata, että sisällyttämisestä yksin ei seuraa automaattisesti mitään, vaan keskeistä on se, mitä päätöksiä tehdään, miten niitä tehdään ja mitä niistä seuraa. EU-oikeuden ”normaalissakin viitekehyksessä” päätöksiä on mahdollista tehdä yksimielisesti, Euroopan parlamentin kanssa tai ilman, ja kytkeä jopa kansalliset parlamentit päätöksentekoon. Hyvä esimerkki EU-oikeuden viitekehyksessä toimivasta elimestä, jolla on erillinen hallinto, on Euroopan investointipankki, jonka toiminnasta määrätään erillisessä perussopimuksiin liitetyssä pöytäkirjassa.

EVM:in liittyy myös kysymys valtioiden velkajärjestelyistä, jotka liittyvät tarpeeseen erotella valtioiden solvenssi- ja likviditeettiongelmat toisistaan, ja käytännössä kysymykseen siitä, mihin EVM:n rahoitusta käytetään[8]. Viiden puheenjohtajan raportissa sen enempää kuin komission tiedonannossakaan ei käsitellä tätä kysymystä. Käytännössä kysymys siitä, voiko euroalueen jäsenvaltio mennä hallitusti konkurssiin ilman merkittäviä seurantavaikutuksia muille jäsenvaltioille, on kuitenkin yksi EMU:n vakauden kannalta keskeisimmistä tekijöistä.

Väite 2: Talouspolitiikan koordinaatiokehikko on monimutkainen, oikeudellisesti ongelmallinen eikä tue parhaimmalla mahdollisella tavoitteidensa saavuttamista

Nykyinen EMU rakentuu perussopimuksissa sille, että talouspolitiikka kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, ja päätösten demokraattinen kate ja niiden seuraukset toteutetaan ja kannetaan kansallisella tasolla. Kriisin aikana ja sen jälkeen talouspolitiikan koordinaatiokehikkoa on kuitenkin toistuvasti vahvistettu ja kehitetty edelleen.[9] Samalla yllä kuvattu perusperiaate on hämärtynyt. Uudistuksilla on vahvistettu EU-tason ohjausta, ja esimerkiksi pyritty ei-sitovien EU-suositusten soveltamisen varmistamiseen lisäämällä niiden noudattamiseen mahdollisuus seuraamusten määräämiseen. Koska kaikki toimielimet ja jäsenvaltiot ovat pitäneet uudistuksia tarpeellisina ja kiireellisinä toteuttaa, niiden yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa on käyty vähän julkista keskustelua, eikä EU-tuomioistuin ole kysymystä arvioinut. Useat uudistuksista ovat kuitenkin

[8] EVM-sopimuksen 11 johdantolausekkeen ja 12 artiklan 3 kohdan mukaan euroalueen kaikkien uusien valtion joukkovelkakirjalainojen ehtoihin sisällytetään 1.1.2013 alkaen vakiomuotoiset yhteistoimintalausekkeet markkinalikviditeetin säilyttämiseksi. EVM-sopimuksen 12 johdantolausekkeen mukaan ”IMF:n käytännön mukaisesti yksityisen sektorin riittävää ja suhteutettua osallistumista harkitaan poikkeustapauksissa silloin, kun vakaustukea myönnetään ehdollisena siten, että se sidotaan makrotaloudelliseen sopeutumisohjelmaan.”

[9] Kts tästä tarkemmin, Marketta Henriksson ja Päivi Leino-Sandberg “EU:n talouspolitiikan koordinaatio: loputon labyrintti vai tie talouspoliittiseen täyttymykseen?”, 4 *Kansantaloudellinen aikakausikirja* (2014) 521-548.

oikeudellisesti ongelmallisia, ja siksi sääntöihin on tarkoituksellakin jätetty tulkinnanvaraisuutta.[10] Tämä on lisännyt jäsenvaltioiden ja unionin välisen vastuunjaon epäselvyyttä.

Monien talouspolitiikan koordinaatiokehikon osien tarpeellisuus ei ole ilmiselvä. Laajasti jaettu käsitys lienee, että kehikko on liian monimutkainen ja liian tulkinnanvarainen ollakseen uskottava. Kehikon soveltaminen rakentuu selkeiden kriteerien noudattamisen sijaan komission harkinnan varaan, mikä vähentää sääntöjen uskottavuutta ja soveltamisen ennakoitavuutta. Keskeinen ongelma on EU-tason päätösten puutteellinen legitimiteetti, joka vaikuttaa niiden toimeenpantavuuteen. Kiistatilanteessa jäsenvaltion hallituksen kanssa on luonnollistakin, että säännöille pyritään EU-toimielimissä löytämään sellainen tulkinta, että suora konflikti kyetään välttämään.[11] Käytännössä seuraamuksia sääntöjen rikkomisesta ei ole koskaan määrätty, vaan ongelmatilanteet on ratkaistu tulkinnan avulla.

Viiden puheenjohtajan raportin logiikka rakentuu sille, että EU:n toimivaltaa talouspolitiikan alalla vahvistetaan niin, että se kykenee tehokkaasti ohjaamaan jäsenvaltioiden talouspoliittista päätöksentekoa. Käytännössä tämä merkitsee unionin talouspoliittisen toimivallan luonteen muuttamista. Samalla raportissa esitetään talouspoliittisen toimivallan mittavaa laajentamista kysymyksiin, jotka nykyisin päätetään kansallisella tasolla. EU:n talous- ja fiskaalipoliittisen vallan kasvattaminen kulkee toimielinten edustajien puheenvuoroissa käsi kädessä yhteisvastuun kasvattamisen kanssa.

Ehdotusten suurin kysymysmerkki liittyy oletukseen siitä, että EU (komissio) voisi tehokkaasti ohjata jäsenvaltioiden politiikkaa, eli tarvittaessa korvata jäsenvaltion päätökset omillaan tai pakottaa jäsenvaltion tekemään tietynsisältöisen päätöksen. Yllä kuvatussa ehdollisuuteen nojautuvassa viitekehyksessä näin on tapahtunut, mutta vain äärimmäisissä tilanteissa, joissa jäsenvaltio käytännössä on ollut jo ulkoisen rahoitustuen varassa. Ilman ulkoiseen rahoitustukeen liittyvää ehdollisuutta jäsenvaltioita on käytännössä ollut vaikea pakottaa mihinkään. Tämä asetelma tuskin muuttuisi EU:n toimivaltaa vahvistamalla. Jos oletus EU:n kyvystä ohjata jäsenvaltioiden päätöksentekoa on väärä, huomattava osa nyt tehdyistä ehdotuksista veisi toteutuessaan kehitystä väärään suuntaan. Silloin keskeinen kysymys on, onko laajemmalle tai avoimesti tunnustetulle yhteisvastuullekaan edellytyksiä. Todennäköisempää voi olla, että yhteisvastuun laajentaminen käytännössä kärjistäisi ja syventäisi jo nykyisin olemassa olevia ongelmia.

Lyhyellä aikavälillä kyse on lähinnä nykyisten talouspolitiikan menettelyjen kehittämisestä edelleen. Komission tiedonannossa esitetään jälleen uusien indikaattorien lisäämistä sekä pyritään edistämään eri menettelyissä annettujen suositusten tehokkuutta. Keskeisin ongelma tällä hetkellä ei kuitenkaan nähdäkseni ole se, että indikaattoreita olisi liian vähän, vaan se, että niitä on liikaa ja ne ovat liian tulkinnanvaraisia, mikä nakertaa kehikon uskottavuutta. Ja kun kyse on suosituksista, niiden täyttä soveltamista tuskin on asianmukaistakaan vaatia. Vaikka komission tiedonannossa viitataankin tarpeeseen parantaa poliittisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta sekä

[10] Tästä tarkemmin, Päivi Leino ja Janne Salminen, “Going ‘Belt and Braces’ – Domestic effects of Euro-crisis Law”, EUI LAW Working papers 15/2015, available at http://cadmus.eui.eu/handle/1814/35457 .

[11] Kts esimerkiksi neuvoston suositus annettu 14 päivänä heinäkuuta 2015, Ranskan vuoden 2015 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Ranskan vuoden 2015 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto (2015/C 272/14), EU VL C 272/51. Havaituista ongelmista huolimatta ”Neuvosto katsoo vakausohjelmasta tekemänsä arvioinnin, komission kevään 2015 talousennusteen ja komission 1 päivänä heinäkuuta 2015 julkaiseman tiedonannon perusteella Ranskan pitkälti noudattavan vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia.”

vähentää monimutkaisuutta, käytännössä siitä on vaikea löytää konkreettisia ehdotuksia joilla näihin tavoitteisiin pyrittäisiin. Samalla ehdotukset vaikuttaisivat hämärtävän toimivallanjakoa edelleen

Esimerkiksi pakettiin sisältyvä suositus neuvoston suositukseksi kansallisten kilpailukykykomiteoiden perustamisesta euroalueelle (COM(2015) 601 final) loisi toteutuessaan uusia rakenteita ja prosesseja entisten rinnalle arvioimaan kilpailukykyä ”laajasti ymmärrettynä” niin, että siihen kuuluvat ”sekä palkkadynamiikka että muut kuin palkkaan liittyvät tekijät, tuottavuutta lisäävät tekijät ja investointeihin, innovaatioihin ja talouden houkuttelevuuteen yritysten kannalta liittyvät dynaamiset tekijät” – toisin sanoen, yhteiskuntasopimuksen keskeinen sisältö. Siinä missä kyseessä on tässä vaiheessa suositus, sen lopussa jäsenvaltioita kehotetaan panemaan periaatteet täytäntöön puolen vuoden kuluessa suosituksen hyväksymisestä. Komissio arvioi puolen vuoden kuluessa tästä, onko suositus täytäntöön pantu asianmukaisesti ja olisiko sitovien säännösten antaminen kuitenkin tarpeellista. Suosituksen suhdetta unionin toimivaltaan ei ole nimenomaisesti arvioitu missään, mutta sen alussa mainitaan oikeusperusta. Tämä on mielenkiintoista huomioiden, että ei-sitovien instrumenttien oikeusperustaa ei ole tapana ilmoittaa, elleivät ne perustu suoraan perussopimusten määräykselle. Tällaisesta toimesta ei ole nyt kyse, ja se luokin vaikutelman pyrkimyksestä luoda sitovampaa ohjeistusta kuin aito suositus, jonka noudattaminen on jäsenvaltioiden ratkaistavissa. Siinä missä yhtenä oikeusperustana mainittu SEUT 292 artikla mahdollistaa sen, että neuvosto voi antaa komission komission ehdotuksesta suosituksia, toisena oikeusperustana mainittu SEUT 121 artiklan 2 kohta koskee nimenomaisesti talouspolitiikan laajat suuntaviivat sisältävän neuvoston suosituksen hyväksymistä, eikä siksi sovellu tähän edes sisältönsä puolesta.

EU:n toimivallan laajentamisen ja vahvistamisen asemesta tulisi pyrkiä varmistamaan, että EU:n rooli rakentuu valtuuksille, joita sen on realistisesti mahdollista käyttää, ja harvemmille mutta mahdollisimman selkeille indikaattoreille, joiden soveltamiseen liittyy mahdollisimman vähän harkintaa.[12] Tällöin myös komission rooli menettelyissä selkeytyisi poliittisesta toimijasta sääntöjen täytäntöön panijaksi.

Komission nyt tehtyjen ehdotusten kohdalla toinen esimerkki EU:n ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon sekaantumisesta ilmenee ehdotuksissa kehittää euroalueen kansainvälistä edustautumista erityisesti IMF:ssä. Huolia on ainakin kaksi: ehdotukset eivät vaikuta erityisen realistisilta huomioiden IMF:n päätöksentekosäännöt ja niiden muuttamiseen sovellettavat menettelyt,[13] mutta myös niiden pohjaksi esitetyt toimivallanjakoa koskevat perustelut heijastelevat ennemmin sitä epäselvää tilaa johon viimeaikaiset muutokset ovat johtaneet, eikä perussopimuksiin kirjattua toimivallanjakoa. Ehdotuksen toteuttaminen on ajoitettu lyhyelle aikavälille, aikaan ennen mahdollisia perussopimusmuutoksia. Komission ehdotuksen (COM(2015 603 final) mukaan

> *Talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson, talouspolitiikan ohjauspaketin (six-pack) ja budjettikuripaketin (two-pack) sekä talous- ja rahaliiton vakaudesta,*

[12] Tällaisia ehdotuksia sisältyy VM:n asiantuntijatyöryhmän raporttiin ”Arvio Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämistarpeista”.

[13] Kts erityisesti International Monetary Fund, Articles of Agreement, sopimuksen muuttamista koskeva XXVIII artikla sekä vaalipiirijakojen kannalta keskeinen ”Schedule E”.

yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen ansiosta jäsenvaltioiden makrotalouden ja julkisen talouden kannalta merkityksellisten toimintalinjojen EU-tason valvontaa on voitu yhdistää, lujittaa ja laajentaa. Euroopan vakausmekanismi perustettiin euroalueen maiden pysyväksi kriisinratkaisumekanismiksi. EU on myös perustanut pankkiunionin, joka valvoo keskitetysti euroalueen pankkeja ja ratkaisee niiden kriisejä.

Keskeisenä ongelmana komissio näkee sen, että ”Euroalueen ulkoinen edustus ei kuitenkaan ole pysynyt tämän kehityksen tahdissa”. Käytännössä ainoa asia yllä lainatussa kappaleessa, jossa unionilla on ”vahvaa” toimivaltaa, on pankkiunioni, mutta senkään alueella unionin toimivallan ei ole katsottu kattavan jäsenvaltioiden budjettivaltaan vaikuttavia kysymyksiä. IMF:n päätöksillä puolestaan usein on vaikutuksia nimenomaan budjettivallan käyttöön. Yhteinen edustautuminen ei automaattisesti vaikuta toimivallanjakoon; siksi keskeistä on se, miten niistä kannoista päätetään, jotka IMF:ssä tulisivat yhteisen edustajan suusta esitetyiksi. Tähän ei ehdotuksessa oteta suoraan kantaa. Komission ehdotuksella pyritään varmistamaan kantojen ”täysimääräinen koordinointi” myös koskien niiden sisältöä, siitä huolimatta, että merkittävä osa tehtävistä päätöksistä kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Ehdotuksessa ei oteta kantaa siihen, mitä tapahtuu siinä todennäköisessä tilanteessa, että yhteistä kantaa ei ole saavutettavissa. Voi hyvin olla, ettei päätös vahvista unionin edustautumista millään lailla.

Väite 3: EMU:n demokraattista hyväksyttävyyttä on vaikea vahvistaa, jos siihen liittyviä kysymyksiä käsitellään irrallisina EMU:n sisällöstä ja toimintatavoista

EMU:n päätöksenteon demokraattinen oikeutus on mainittu vuodesta 2012 alkaen yhtenä uudistustyön tavoitteista. Tavoitetta on kuitenkin käsitelty erillään varsinaisista sisältötavoitteista, raporttien loppuun lisättynä erillisenä jaksona, jonka yhteydet raporttien varsinaisiin sisältöjaksoihin ovat jääneet löyhiksi. Raporteissa esitetyt uudistukset ovat keskittyneet lähinnä dialogin parantamiseen kansallisten parlamenttien kanssa, Euroopan parlamentin aseman vahvistamiseen päätöksenteossa ja EU-oikeuden viitekehyksen ulkopuolella tehtyjen rakenteiden oikeudellis-tekniseen käsittelyyn yksilöimättä kuitenkaan, mihin tavoitteisiin käsittelyllä pyritään. Näihin ehdotuksiin valiokunta on ottanut kantaa jo lausunnossaan SuVL 4/2012 vp, joka vaikuttaisi sisällöltään yhä ajankohtaiselta: viiden puheenjohtajan raportin ja komission tiedonannon perusteella demokraattisen hyväksyttävyyden asema EMU:n kehittämisessä on yhä sama kuin kolme vuotta sitten.

Päätöksenteon demokraattista katetta ei voi uskottavasti käsitellä irrallaan EMU:n toiminnasta, päätöksenteosta ja sen pohjana olevasta vastuunjaosta, eli kysymyksistä joita olen käsitellyt yllä. Useimmat EMU:n kehittämiseen liittyvät päätökset tähän asti on tehty kiireessä, menettelyissä joiden avoimuus on ollut puutteellista. Ehdotukset on tehty myöhään, usein siinä toivossa, ettei kansallisen tason keskustelu johtaisi merkittäviin uusiin sisältövaatimuksiin, jotka vaikeuttaisivat ripeää päätöksentekoa. Tämä ei vahvista päätösten demokraattista katetta. Siinä missä esimerkiksi avoimuuden rajoittaminen tilapäisesti kriisin pahimpina hetkinä voi olla perusteltua, se ei voi olla EMU:n toiminnan ja sen kehittämisen pysyvä piirre.

Hyvä esimerkki siitä, miten legitimiteetti ymmärretään EU:n toimielimissä, liittyy komission tuoreeseen päätökseen perustaa riippumaton neuvoa-antava Euroopan finanssipoliittinen komitea. Tätä on useissa puheenvuoroissa pidetty tarpeellisena, jotta komission harkintaa talouspolitiikan sääntöjen tulkinnassa voitaisiin rajoittaa ja samalla lisätä harjoituksen objektiivisuutta. Komissio perustaa komitean omalla päätöksellään 2015/1937, joka tuli voimaan 1.11.2015. Sen tehtävänä on "osallistua neuvoa-antavassa roolissa komission tehtäviin, jotka koskevat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 121, 126 ja 136 artiklassa määrättyä finanssipolitiikan monenvälistä valvontaa euroalueen osalta". Tätä tarkoitusta varten komitea toimittaa komissiolle arvioinnin unionin finanssipoliittisen kehyksen täytäntöönpanosta, antaa sille neuvoja euroalueen asianmukaisesta finanssipolitiikan virityksestä, tekee yhteistyötä kansallisten finanssipoliittisten neuvostojen kanssa sekä antaa puheenjohtajan pyynnöstä tapauskohtaisia neuvoja.

Kaikki nämä ovat epäilemättä hyödyllisiä tehtäviä joilla EU-sääntöjen soveltamisen uskottavuutta olisi mahdollista vahvistaa. Tämän tavoitteen saavuttamista vaikeuttaa kuitenkin komission päätöksen 6 artiklassa määritelty komitean avoimuuspolitiikka: komitean antamat neuvot jäävät ensisijaisesti vain komission sisäiseen käyttöön. Avoimuuden ainoana keinona on komitean toimintaa koskeva vuosikertomus, joka "sisältää yhteenvedot sen komissiolle esittämistä neuvoista ja arvioinneista".

Perussopimukset mahdollistavat sen, että komissio perustaa itseään omissa tehtävissään avustavia elimiä, jotka tässä tapauksessa liitetään hallinnollisesti sen pääsihteeristöön. Mutta perussopimukset eivät mahdollista sitä, että komissio näin tekemällä vapauttaa perustamansa komitean niistä avoimuusvelvoitteista, jotka siihen itseensä perussopimusten nojalla kohdistuvat. Avoimuusasetuksen 1049/2001 nojalla kaikki komission hallussa olevat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia ja yleisön saatavilla. Asetus sisältää kuitenkin poikkeusperusteen, jolla asiakirjojen julkisuutta on mahdollista rajoittaa mm. jos luovuttamisesta olisi haittaa julkiselle edulle, joka koskee unionin tai jäsenvaltion finanssi-, raha- tai talouspolitiikkaa. Siinä missä komission päätöstä todennäköisesti perustellaan pyrkimyksellä välttää komitean politisoitumista, sen toiminnan julkisuuden kategorinen rajaaminen ei vaikuta muulta kuin pyrkimykseltä lähinnä vahvistaa komission omaa asemaa sääntöjen tulkinnassa, jota se voi näin ollen perustella viittauksella komitean salaisiin neuvoihin. Tämä ei lisää toiminnan objektiivisuutta tai hyväksyttävyyttä.

Samanaikaisesti jo lähes kuusi vuotta sitten voimaan tullut Lissabonin sopimus tarjoaisi useita keinoja, joiden tarkoitus oli nimenomaan vahvistaa unionin toiminnan demokraattista legitimiteettiä. Nämä liittyvät esimerkiksi kansalaisten vahvempiin osallistumismahdollisuuksiin, avoimuuden lisäämiseen ja toimivaltarajojen selkeyttämiseen. Näitä uudistuksia ei ole juuri EMU:n kehittämistä koskevissa raporteissa mainittu, ja käytännössä ne ovat jääneet toteutumatta. Esimerkiksi avoimuuden osalta useiden talous- ja rahaliiton keskeisten toimijoiden avoimuuskäytännöissä on selkeitä puutteita,[14] mukaan lukien Eurooppa-neuvosto, jota koskeva avoimuusasetuksen 1049/2001 soveltamisalan laajennus on yhä toteuttamatta.

[14] Tämä ilmenee selkeästi Amsterdamin yliopiston tutkijan Maarten Hillebrandtin viimeistelyvaiheessa olevasta väitöskirjakäsikirjoituksesta, jossa arvioidaan esimerkiksi euroryhmän ja talous- ja rahoitusasioiden komitean asiakirjahallintoa ja julkisuuskäytäntöjä. Tutkimus nojautuu osin päätöksentekijöiden haastatteluille ja tutkijan itsensä toimielimille osoittamiin asiakirjapyyntöihin ja niihin saatuihin vastauksiin.