Janne Salminen 2.12.2015
Kirjallinen lausunto

Suurelle valiokunnalle

Valtioneuvoston selvitys EMU:n kehittämisestä (E 70/2015 vp, O 64/2015 vp)

1. Valtioneuvoston selvityksessä käsitellään Euroopan komission lokakuista tiedonantoa (COM(2015) 600 final) talous- ja rahaliiton kehittelemisestä.

2. Komission tiedonannossa puolestaan on kysymys talous- ja rahaliiton ns. viimeistelemisestä ensimmäisessä vaiheessa, jossa nykyistä sääntelyä ja käytäntöjä tiivistetään. Osana sitä komissio ehdottaa talouspolitiikan EU-ohjausjakson kehittämistä, talouden ohjausjärjestelmän parantamista myös kansalliset kilpailukykyneuvostojen ja Euroopan finanssipoliittisen komitean avulla, euroalueen edustuksen kehittämistä Kansainvälisessä valuuttarahastossa. Näiden ohella komissio ehdottaa pankkiunionin täydentämistä yhteisellä eurooppalaisella talletussuojajärjestelmällä. Samoin komissio tuo esiin käsityksiään demokraattisen legitimiteetin ja läpinäkyvyyden edistämisestä tässä vaiheessa.

3. Siinä missä valtioneuvoston selvityksessä merkittävin osin käsitellään komission tiedonantoa, itse tiedonannon sisällöstä on todettavissa, että se puolestaan keskeisin osin seurailee ja on kytkeytynyt viiden puheenjohtajan raporttiin kesäkuulta 2015. Raportissa lähtökohtana on talous- ja rahaliiton viimeisteleminen kahdessa peräkkäisessä vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa (heinäkuu 2015–kesäkuu 2017) unioni-instituutiot ja jäsenvaltiot rakentaisivat talous- ja rahaliiton kehittämistä nykyisille instrumenteille ja nykyisiä perussopimuspohjia hyödyntäen. Toisessa vaiheessa (heinäkuu-2017–2025) puolestaan toteutettaisiin pidemmälle meneviä konkreettisia toimia, jotka täydentäisivät talous- ja rahaliiton arkkitehtuurin (s. 5). Komission tiedonanto koskee nyt siis ensisijaisesti tätä ensimmäistä vaihetta.

4. Osaltani lähestyn valtioneuvoston kirjelmää yksinomaan valtiosääntö- ja eurooppaoikeudellisesta näkökulmasta.

5. Siltä kannalta on suoraan todettavissa, että valtioneuvoston kirjelmä ei vielä sisällä varsinaista oikeudellista arviota. Siinä toki todetaan ohuesti – ja sinänsä asianmukaisesti – EU-oikeuden mukainen oikeusperusta merkittävin osin nyt jo toteutetuille toimille. Siltä osin kuin siinä on mainittu oikeusperustoja tuleville toimille, selvitys on minusta niukkuudestaan ja perustelujen avaamisen puutteesta huolimatta asianmukainen. Oikeudellisen, valtiosääntöisen arvion puuttuminen selittyy osin sillä, että tässä vaiheessa ei juuri esitetä uusia aikaisemmista perustoista irtaantumia kehittämisehdotuksia, vaan pitkälti operoidaan aikaisempien ehdotusten ja jo toteutuneiden sääntelyjen kehittämiseksi. Kuitenkin erityisesti niin sanotun pankkiunionin viimeistelyyn liittyvän ja kirjelmässä kaikkein kiistanalaisimman osion eli yhteisen talletussuojajärjestelmän

perustamisen osalta tarvitaan esille ja jatkoarvioinnin pohjaksi myös analyysiä unionioikeuden oikeusperustasta ja mahdollisista rajoituksista.

6. Selvityksessä esiintuodut hallituksen kannat eivät omassa arviossani vaikuta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisilta.

Finanssipolitiikan sääntöjen yksinkertaistaminen ja läpinäkyvyyden lisääminen sekä demokraattinen legitimiteetti

7. Kokonaisuudessaan valtiosääntöistä merkitystä niin kotimaisen kuin eurooppalaisenkin tason kannalta on sillä, että komissio esittää pyrkivänsä *finanssipolitiikan sääntöjen yksinkertaistamiseen ja läpinäkyvyyden lisäämiseen*. Sinänsä sääntelyt ovat olleet voimassa vasta niin lyhyen ajan, että niiden toimivuudesta ja vaikuttavuudesta ei voi olla luotettavaa tietoa tai osoitusta. On kuitenkin selvää, että sääntely itsessään on varsin monimutkaista ja asiantuntijoidenkin hankalasti hahmotettavissa.

8. *Talous- ja rahaliittoa koskevassa konstitutionaalisessa toimivaltaa ja instituutioita koskevassa keskustelussa on jatkuvasti tuotu esiin, että kriisissä kehitetty sääntely on tarpeettoman monimutkaista ja päällekkäistä, mikä osaltaan heikentää sen demokraattista legitimiteettiä ja läpinäkyvyyttä*. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta tällaista monimutkaista sääntelyä yksinkertaistavaa ja läpinäkyvyyttä lisäävää pyrkimystä tulee tukea. Samalla olisi syytä pyrkiä varmistamaan, että komission ehdotukset kokonaisuudessaan nimenomaan ovat omiaan tukemaan läpinäkyvyyttä ja yksinkertaistamista. Sikäli siltä osin, kuin tiedonannossa jälleen esitetään myös uusien rakenteiden ja prosessien avaamista jo olemassa olevien ja uudelleentarkastelua edellyttävien rakenteiden ja prosessien rinnalle, voidaankin oikeutetusti kysyä, missä määrin tämä tukee pyrkimystä esimerkiksi pyrkimystä finanssipolitiikan sääntöjen yksinkertaistamisesta ja läpinäkyvyyden lisäämisestä ja sitä kautta mahdollisesti tuottaa demokraattista legitimiteettiä ja läpinäkyvyyttä. Pikemminkin näyttäisi siltä, että tällaiset kehittämistoimet ovat näille pyrkimyksille vastakkaisia, kun ne lisäksi edelleen teknistävät ja asiantuntijavaltaistavat finanssipolitiikkaa ja talouspolitiikkaa. Selkeästi tällainen esimerkki on hanke kansallisten kilpailukykyneuvostojen perustamisesta. Jo nyt on olemassa EuroPlus-sopimus ja erilaiset seuranta- ja suositusmenettelyt. Selvityksestä käy jo ilmi, että komissio on perustanut finanssipoliittisen lautakunnan omaksi asiantuntijaelimekseen; sen tuottama lisäarvo jää nähtäväksi.

9. Ymmärrän demokraattista legitimiteettiä ja läpinäkyvyyttä sekä ennustettavuutta potentiaalisesti edistävinä yksinkertaistustoimina esimerkiksi sen, että komissio pyrkii yhtenäistämään velkasäännön ja keskipitkän aikavälin tavoitteen ja toisaalta vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän ja korjaavan osan sekä liiallisen alijäämän menettelyyn liittyvien suositusten päivittämisen. Tällaiset toimet tuottavat yksinkertaistamista, joka on tarpeen oikeudellisesti kriisin aikana syntyneestä kerrostuneesta sääntelystä johtuen. Kerrostuneella sääntelyllä viittaan esimerkiksi vakaussopimuksen ja two-pack-kokonaisuuteen sisältyvän sääntelyn osittaiseen materiaaliseen päällekkäisyyteen. Finanssipolitiikan koordinaatiossa pitäisi myös nykyistä laajemmin ottaa tarkasteluun mahdollisuudet unionitasolla keskittyä vain ehdottomasti tärkeimpiin ja mahdollisimman selkeästi todennettaviin viitearvoihin, ja jättää muiden tarkastelu selkeästi jäsenvaltioille. Luonnollisesti unionitasolta on

huolehdittava määräyksin tässäkin yhteydessä se, että jäsenvaltioiden sääntelykehikko on kattava ja toimiva.

10. Samalla on tietysti tarkkailtava myös sitä, miten jäsenvaltiot ovat esimerkiksi panneet täytäntöön vakaussopimuksen sääntelyä. Siinä on tärkeätä, että yhteisesti tarkastellaan, millaisin *toimin* jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön vakaussopimuksen 3(2) artiklan vaatimukset. Tämä sisältyy komission tiedonantoon. Demokraattista legitimiteettiä lisää se, että myös valvotaan, että sääntelyt toteutetaan edellytetyllä tavalla.

11. Siltä osin kuin komission tiedonannossa on kysymys nimenomaisesti ”demokraattisesta hyväksyttävyydestä, omistajuudesta ja tilivelvollisuudesta”, siinä ei juuri ole uusia elementtejä. Unioni-instituutioiden tasolla on asianmukaista pyrkiä sisällyttämään ”Euroopan parlamentti eurooppalaisen ohjausjakson valvontaan” ja on tervetullutta, että unionitasolla lisätään konsultaatioita sosiaalisten partnereiden kanssa, mutta muilta osin ehdotukset eivät havaintojeni mukaan tuo merkittävää lisäystä siihen, mikä jo on olemassa tai mahdollista six-pack- ja two-pack -lainsäädäntöjen tai esimerkiksi vakaussopimuksen perusteella.

12. Yhtäältä tämä vaatimattomuus ehdotuksissa on luonnollinen seuraus siitä, että toimivallanjakoa unionin ja jäsenvaltioiden kesken ei ole perussopimusmuutoksilla muutettu. Unionitasoista kansallisten parlamenttien roolia on vaikea lisätä talous- ja rahapolitiikasta perussopimuksia muuttamatta. Nykyisessä rakenteessa se jää väistämättä keskusteluyhteyksien, yhteiskokousten ja tietojenvaihdon sekä hyvien käytäntöjen vaihdon tasolle ja kansallisten parlamenttien osalta jäsenvaltiokohtaisten konstituutioiden varaan. Kansallisella parlamentilla on tältä osin asema oman valtion budjetin ja verotuksen osalta, esimerkiksi, ja jos nämä toimivallat ovat kansallisella tasolla, kansallisella parlamentilla tulee olla rooli kansallisessa kannanmuodostuksessa. Vaikka siihen on suhtauduttu Suomessa perinteisesti torjuvasti, unionilaajuista legitimiteettiä lisäävää voisi kuitenkin olla se, että unionin tasolta selkeämmin otettaisiin kantaa siihen, millaisin vähimmäistavoin kansalliset parlamentit on kytkettävä kansalliseen kannanmuodostukseen. Tämä ei ole Suomessa asiallinen ongelma, koska eduskunnan asema on valtiosäännössä hyvin turvattu, mutta sama tilanne ei toistu unionilaajuisesti. Näitä muutoksia ei kuitenkaan voida toteuttaa ilman perussopimusmuutoksia. Euroopan parlamentilla puolestaan tulee olla selkeä rooli suhteessa komissioon, jonka demokraattinen valvonta on komission merkittävästä asiantuntijaroolista johtuen hankalaa. Myös kansalliselta tasolta tulisi selkeämmin edellyttää, että talouspolitiikan osalta noudatettaisiin esimerkiksi laajempaa julkisuutta, asiakirjajulkisuus mukaan lukien.

13. Keskeisimpiä seikkoja demokraattisen hyväksyttävyyden ja tilivelvollisuuden toteuttamisessa EMU:n kehittelyssä – myös tässä ensimmäisessä vaiheessa, jota valtioneuvoston selvitys koskee – on se, että toimivallanjako unionin ja jäsenvaltioiden kesken pidetään selkeänä ja sitä mahdollisuuksien mukaan vielä selkiinnytetään komissionkin esittämin yksinkertaistamistoimin. Unioni-instituutioiden tasolla myös horisontaalisesti pitää myös katsoa, että varsinkin komission ja neuvoston kesken on selvä toimivaltajako, joka etenkin jäsenvaltioille kuuluvan poliittisesti keskeisen finanssipolitiikan osalta perustuu samalla jakoon, jossa komissiolla on asiantuntijarooli ja neuvostolla poliittisen harkinnan kattava rooli. Vaikka talouspolitiikkaa koskevaa toimivallanjakoa ei ole muutettu perussopimustasolla, muutamat kriisitoimet ovat tehneet rajanvetoa hankalaksi alalla, jolla se lähtökohtaisesti muutenkin talous- ja rahaliiton

oloissa on vaikeaa. Jos toimivallanjako on selkeä, siitä seuraa johdonmukaisesti edellytyksiä tuottaa selkeät ja johdonmukaiset demokaraattisen päätöksenteon ja vastuunalaisuuden toteuttavat suhteet ja mekanismit. Tämä ei tarkoita sitä, että demokraattisen legitimiteetin kysymystä mitenkään ylenkatsottaisiin, vaan asianmukaisesti toimien sille annettaisiin paljon enemmän painoarvoa EMU:a kehitettäessä.

Pankkiunionin viimeistely

14. Omassa arviossani komission tiedonannossa keskeisimmän sisällön muodostavat pankkiunionin viimeistelyyn liittyvät painotukset ja näkemykset.

15. Kuten komission tiedonannossa painotetaan, pankkiunioniin liittyvät sääntelyt eivät ole vieläkään kaikissa jäsenvaltioissa asianmukaisesti implementoituina eikä kokonaisuuteen kuuluvaa valtiosopimusta ole kaikissa valtioissa hyväksytty ja pantu voimaan. On kaiken kaikkiaan – myös legitimiteetin kannalta – keskeistä, jo päätettyjen sääntelyjen implementointi seurataan loppuun. Se on myös välttämätöntä, jos pankkiunioni kehitetään edelleen. Sen ohella pitäisi ottaa tarkasteluun yhteisen sääntökirjan lukuisat mahdollisuudet jäsenvaltiokohtaisiin poikkeuksiin. Niiden tarkastelu ja pyrkiminen tiukempaan harmonisointiin, on välttämätöntä esimerkiksi, jos yhteisessä talletussuojassa halutaan edetä.

16. Myös oikeudelliselta kannalta komissio on tiedonannossaan mielestäni asianmukaisesti tuonut esiin, kuinka jäsenvaltioiden olisi hyvä ottaa selkeä kanta julkisiin varautumisjärjestelyihin pankkiunionissa, paitsi sinä aikana, jona yhtyeistä kriisinratkaisurahasto nyt vaiheittain muodostetaan, ja sen jälkeen. Nämä kaksi ratkaisua ovat aikataulullisesti erit ja ne voivat tietysti myös olla erilaiset. Ennakkorahoitus ei aina riitä vakautukseen, ja muutenkin kriisinratkaisurahaston uskottavuus voi edellyttää myös julkista varautumisjärjestelyä. Koska pidän epäuskottavana sitä, että kaikissa tilanteissa kieltäydyttäisiin tukemasta pankkijärjestelmän vakautta tarvittaessa myös julkisin varoin, olisi oikeudellisesti kaikkein järkevintä ennalta säätää ja päättää niistä menettelytavoista, joita noudatetaan. Pankkiunionissa tällaiseen tilanteeseen ei voida joutua yllättäen. Siirtymäaikana lienee realistisinta edellyttää, että toteutetaan varautumisjärjestely, jossa kukin jäsenvaltio itse varmistaa kriisinratkaisussa tarvittavien varojen riittävyyden, mutta yhteisen pysyvän järjestelyn ollessa voimassa ja jos siirtymäaika on tuottanut tuloksen myös pankkien valvonnan ja sääntelyn harmonisoinnissa, myös varautumisjärjestelyn tulisi olla yhteinen.

17. Julkisiin varautumisjärjestelyihin liittyy myös valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä ulottuvuuksia. Tämä koskee Suomen osalta todennäköisesti molempia vaiheita, siirtymäaikaa ja sen jälkeistä tilannetta. Yksi mahdollisuus on, että siirtymäajan jälkeinen varautumisjärjestely rakennetaan EVM:n varaan, mikä sekin on valtiosääntöoikeudellinen kysymys Suomessa.

18. Kolmanneksi, komission tiedonannosta käy ilmi, että se tekee säädösehdotuksen yhteisestä eurooppalaisesta vakuutustyyppisestä talletussuojajärjestelmästä. Siinä ilmeisesti tulisi toteutettavaksi kansallisia järjestelmiä ainakin ensivaiheissa täydentävä järjestely, joka toimisi tietyin ehdoin kansallisen järjestelmän rinnalla. Järjestelmään osallistuminen olisi pakollista eurovaltioille ja muille vapaaehtoista.

19. Oikeusperustaan liittyvät kysymykset ovat tässä yhteydessä ilmeisiä. Komissio ei tässä yhteydessä ole avannut käsitystään. Selvää on, että oikeusperustaan liittyvät kysymykset ovat yhteisen talletusjärjestelmän osalta hyvin samantyyppisiä kuin kriisinratkaisumekanismiinkin liittyvät pohdinnat. Komissio saattaa tarkoittaa tiedonannossaan myös sitä, että se katsoo unionilla olevan toimivallan juuri tuontyyppisen talletussuojajärjestelmän luomiseen. Jos unionitasoisesta järjestelmästä tulisi täydentävä eikä siihen välttämättä liittyisi varojen siirtämistä nykyisistä järjestelmistä unionille, se saattaisi olla mahdollistakin, mutta en ota tähän kantaa tässä vaiheessa. Talletussuojajärjestelmän introdusointi lisää painetta perussopimusmuutokseen pankkiunionia koskien niin, että pankkiunionista otettaisiin nimenomainen määräys perussopimuksiin. Kokonaisuutenakin tarkasteltuna sellainen määräys oli perusteltu, koska se saattaisi selkiyttää toimivallanjakoa.

20. Yhteisen talletussuojajärjestelmän luominen kuuluisi pankkiunionijärjestelyyn. Kuten selvityksestä ilmenee, kotimainen varsin penseä suhtautuminen siihen ei välttämättä ole perusteltu. Siirtyminen yhteiseen järjestelmää edellyttää kuitenkin paljon lähentymistä, suojan kattavuuden ja laajuuden tarkastelua puhtaalta pöydältä ja muun muassa sitä, että eri valtioiden pankkisektoreilta pyritään poistamaan sääntelyjä muuttamalla etenkin niiden kotivaltioiden rahoittamiseen liittyviä riskejä. Kriisi vähintäänkin on osoittanut, että pankkien kotivaltioiden ja muiden valtioidenkin velkoihin liittyy huomattavia riskejä, joita tulisi ryhtyä rajoittamaan niin, että myös niiden osalta tarkasteltaisiin valtioiden luottokelpoisuutta. Lisäksi yleisemmin niihin liittyvien suurien riskien keskittymistä tulisi rajoittaa. Nämä muun muassa ovat näkökohtia, joilla on oikeudellistakin relevanssia, kun järjestelyä kaavaillaan.