Professori, akatemiatutkija
Päivi Leino-Sandberg
Itä-Suomen yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 16.11.2017

Valtioneuvoston selvitys: EMU:n kehittäminen (E 80/2017 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston E-selvityksestä E 80/2017 vp, joka koskee Euroopan talous- ja rahaliiton (EMU) kehittämistä. Kirjelmässä ei ole varsinaisesti eritelty käsittelyn tarkoitusta, eikä sitä, mitä konkreettisia ehdotuksia ollaan käsittelemässä, missä vaiheessa niiden käsittely on tai missä kirjelmässä esitellyistä kysymyksistä on lähiaikoina tarkoitus tehdä linjauksia. Kuitenkin kirjelmään sisältyy useita sangen yleisesti kirjattuja kantaluonnoksia. Heti ei hahmotu, miltä osin kannat ovat uusia, miltä osin jo Suomen kannoiksi vakiintuneita linjauksia, ja minkälaiseen keskusteluun varautumiseksi niitä tarvitaan. Oletan kuitenkin, että keskeisimpänä viiteasiakirjana toimii paitsi taannoinen viiden puheenjohtajan raportti, myös komission toukokuussa 2017 esittämä pohdinta-asiakirja talous- ja rahaliiton syventämisestä[1].

Kirjelmässä ei juuri kuvata ehdotuksiin liittyviä toimivaltakysymyksiä. Näiden yksityiskohtainen arviointi olisikin toki haastavaa ilman konkreettisia ehdotuksia. Selvää on kuitenkin, että toteutuessaan ehdotuksilla olisi merkittäviä vaikutuksia EU:n ja sen jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon sekä niiden välisen yhteisvastuun lisääntymiseen. Kysymys on merkittävää laatua olevista muutoksista, jotka edellyttävät Euroopassa laajinta mahdollista yhteisymmärrystä ja siksi syvää ja aitoa demokraattista keskustelua. Tarkastelenkin ehdotuksia nimenomaan tästä näkökulmasta ja totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavaa.

Suomen kanta

Kirjelmästä piirtyvä Suomen kanta on seuraavanlainen. Kirjelmän ensimmäisellä sivulla kuvattujen ratkaisumallien osalta Suomi asemoituu niiden joukkoon, jotka korostavat jäsenvaltioiden toimivaltaa ja vastuuta talouspolitiikan alalla, markkinakuria sekä EU-tason talouskoordinaation rajoittamista jäsenvaltioiden neuvomiseen ja tukemiseen, vaikka huomattavaa on, että mallit ovat karikatyyrejä, eikä niitä täysin tässä muodossa juuri keskustelussa ole esiintynyt edes Suomen kohdalla. Kirjelmän mukaan Suomi vastustaa uudistuksia, jotka lisäävät jäsenvaltioiden yhteisvastuuta. Suomi voi tukea EU-budjetin kehittämistä euroalueen erityistarpeiden

[1] COM(2017) 291, 31. toukokuuta 2017, saatavilla osoitteesta https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_fi.pdf .

huomioimiseksi, mutta ei kannata uusia makrotaloudellisia vakautusjärjestelyitä, koska niitä ”*ei voisi toteuttaa reilulta pohjalta, niiden tosiasiallinen hyöty olisi vaatimaton ja vaarana olisi järjestelyiden muuttuminen pysyviksi tulonsiirroiksi jäsenvaltioiden välillä*”. Suomi ei tue euroalueen institutionaalisia uudistuksia.

Suomen näkökulmasta keskeisimmät painoalueet EMU:n vakauden edistämisessä ovat itse asiassa EMU:n ulkopuolelle sijoittuvia politiikanaloja: pankkiunioni ja pääomamarkkinaunioni sekä valtioiden velkajärjestelyihin liittyvät kysymykset ja EVM, joita on pääosin käsitelty EU-oikeuden viitekehyksen ulkopuolella. Pankkiunionin osalta eteneminen edellyttäisi kuitenkin sekin erinäisiä pankkisektorin riskejä vähentäviä ja tasaavia toimia. Vasta näiden toteuttamisen jälkeen olisi kirjelmän arvion mukaan mahdollista edetä yhteisen talletussuojan ja kriisinratkaisurahaston pysyvän varautumisjärjestelyn kohdalla. Näitä ei suljeta kategorisesti pois, vaikka ne ovatkin jossain määrin yhteisvastuuta edistäviä uudistuksia. Toisaalta niiden toteuttamisen aikajana määrittynee näiden ehtojen kautta sangen pitkälle tulevaisuuteen.

Viimeaikaisiin, toimielinten edustajien laatimiin esityksiin EMU:n kehittämisestä ei ole sisältynyt ehdotuksia valtioiden velkajärjestelymekanismien kehittämisestä. Valtioneuvosto ilmaisee kuitenkin suhtautuvansa tällaisin positiivisesti ja tukevansa Euroopan vakausmekanismin (EVM) toiminnan tai tehtävien kehittämistä joiltakin osin. Suomi ei kuitenkaan ole valmis muuttamaan EVM:n pääomarakennetta tai sitä koskevia oikeudellisia ja institutionaalisia ratkaisuja.

Kokonaisuutena tarkasteltuna on ilmeistä, että näistä kannoista ja muistioon kirjatuista taustoista piirtyy pääosin negatiivinen kuva siihen, millä tavoin EMU:a tulisi Suomen näkemyksen mukaan jatkossa kehittää: ehdotuksilla ei juuri katsota olevan arvoa EMU:n kohtaamien haasteiden ratkaisemisessa. Samalla kirjelmän kuvauksesta ja kannoista on vaikea löytää kohtia, joista olisi perusteltua olla selkeästi eri mieltä.

EMU vakauden turvaamisen edellytykset

Se missä määrin EMU:n rakenteita on tarpeen täydentää on paitsi taloustieteellinen, myös oikeudellinen ja poliittinen kysymys. Viime aikoina tehdyt ehdotukset on tehty pääosin ensimmäisen näkökulmasta, ja oikeudellisia ja poliittisia näkökohtia on niissä arvioitu sangen niukasti. EU:n perussopimusten muuttaminen on lähtökohtaisesti mahdollista niihin sisältyviä menettelyjä noudattaen, ja unionin toimivaltaa ja tehtäviä on näin mahdollista laajentaa ja vahvistaa. Vaikka suurin osa viime aikojen ehdotuksista ja tulevista kaavailuistakin on pyritty toteuttamaan ilman sopimusmuutoksia – kehitys joka luo selkeitä haasteita niiden legitimiteetille – periaatteessa oikeudelliset haasteet ovat hoidettavissa perussopimusmuutosten avulla, edellyttäen että niille löytyy Euroopassa laaja tuki. Haasteena ehdotusten tekijöiden näkökulmasta onkin se, että tiedetään jo ehdotuksia tehtäessä, että näin tuskin on, jolloin muutokset on tarpeen pukea teknisten muutosten asuun. Tämä lähtökohta on kyseenalainen huomioiden, että ehdotusten mittavimmat haasteet ovat nimenomaan poliittisia.

EMU:n fiskaaliunionin syventämistä koskevat ehdotukset on valmisteltu käyttäen taloustieteen välineistöä ja heijastavat tämän tieteenalan perinteitä. Ehdotetut mallit toimivat moitteettomasti taloustieteen malliympäristössä, jossa ne on tehokkaasti eristetty poliittisilta häiriötekijöiltä, ja jossa niistä voidaan keskustella pohtimatta minkälaista tukea tai päätöksentekoa ne edellyttäisivät tullakseen voimaan. Merkittäviksi häiriötekijöiksi lasketaan näissä keskusteluissa erityisesti

kansallisten demokraattisten prosessien soveltaminen ja niiden mahdolliset tulokset etenkin sikäli kun ne eivät tue EU-instituutioiden ennalta määrittelemiä oletuksia. Täten ehdotusten arvioimisen keskiöön nousee täysin perustavaa laatua oleva kysymys siitä, miten EU-tason ohjaus ja pelisäännöt suhteutuvat kansallisen demokratian tilaan ja toimintaan.

EU:n nykyisten perussopimusten mukaan vastuu talouspolitiikasta kuuluu jäsenvaltioille, mutta siihen kohdistuu EU:n toimielimissä tapahtuva koordinointivelvoite. Eurokriisin aikana ja sen jälkeen tehdyt sekundäärilainsäädännön muutokset ovat jo virittäneet näiden kahden päätöksentekotason keskinäisen suhteen äärimmilleen. Vaikka jäsenvaltiot sopimusten mukaan yhä päättävät talouspolitiikkansa sisällöstä, niille annetaan eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa myös perinteisen talouspolitiikan ulkopuolelle ulottuvia suosituksia, joiden noudattamatta jättämisestä voidaan periaatteessa määrätä sanktioita. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, käytännössä menettelyt ovat jääneet sangen tehottomiksi. Sieltä osin kuin EU:n ohjaus pohjautuu selkeisiin numeerisiin sääntöihin (vakaus- ja kasvusopimus), niiden tulkinnassa on toistuvasti haettu kompromisseja, jotta on voitu välttää sanktioiden langettaminen. Sanktioiden käyttöön ei ole turvauduttu myöskään niissä osissa EU-menettelyitä, jotka rakentuvat sääntöjen sijaan harkinnalle (makrotaloudellisten tasapainottomuuksien prosessi). Viime vuosina joustavuuteen vakaus- ja kasvusopimuksen tulkinnassa on toistuvasti joutunut nojautumaan myös tiukan sääntökehikon kannattajana profiloitunut Suomi.

Toisaalta voidaan ajatella, että EU-sääntöjen tuleekin olla toissijaisia suhteessa kansallisten parlamenttien vallankäyttöön. EU-tasolla sääntöjen seurannasta vastaavat komissio ja neuvosto, joiden vallankäytön demokraattinen kate on epäsuora ja täten huomattavasti heikompi kuin kansallisten parlamenttien. Ajautuessaan törmäyskurssille kansallisten parlamenttien ja hallitusten kanssa realismia on, että EU:n toimielinten näkemys väistyy ja sen tuleekin väistyä. Tilalle haetaan jonkinlainen kompromissi jossa jäsenvaltiota ei pakoteta toimimaan tavalla, joka on sen kansallisen kannanmuodostuksen tulosten kanssa vastakkainen. Tämä luo kuitenkin rajoja sille, minkälaisia päätöksiä EU:n toimielimiltä kannattaa odottaa ja minkälaisia vaikutuksia niiden linjauksilla voidaan jäsenvaltioissa odottaa olevan. Ei ole syytä olettaa, tämä asetelma lähivuosina ratkaisevasti muuttuisi.

Nämä lähtökohdat puoltavat E-kirjelmässä esitettyä toista, jäsenvaltioiden omaan vastuuseen perustuvaa lähtökohtaa sekä tarvetta vahvistaa markkinakuria edistäviä uudistuksia (esimerkiksi valtioiden velkajärjestelymekanismit). Suurin osa valtioneuvoston kirjelmässä luetelluista tarpeellisista uudistuksista kohdistuu kuitenkin varsinaisten EMU-rakenteiden ulkopuolelle. Huomattavaa on, että EU-tason keskustelussa on esiintynyt sangen vähän näihin uudistuksiin liittyviä ehdotuksia. Tärkeää on toki, että Suomi on aloitteellinen kysymysten nostamisessa EU-agendalle. Selvää on kuitenkin myös, ettei yksinomaan markkinakurin vahvistamiseen pyrkiviin näkemyksiin keskittyvillä kannoilla selvitä ajankohtaisesta EMU-keskustelusta, jossa selkeää nostetta on esimerkiksi talouspolitiikan koordinaatiokehikon laajentamisella ja tiukentamisella edelleen niin, että siihen sidotaan nykyistä tiukemmin esimerkiksi EU-varojen käyttöön liittyvää ehdollisuutta. Tätä kannattavat nekin jotka eivät välttämättä muuten tue EU:n roolin kasvattamista, ehkä havaitsematta että juuri tähän ehdotus käytännössä toteutuessaan johtaisi.

Demokraattisen päätöksenteon edellytyksistä

Keskeinen kysymys EMU:n kehittämisessä on se, minkälaisia rakenteita vakaa talous- ja rahaliitto tuekseen edellyttää, eli mitkä kaikki politiikkakysymykset tulee altistaa EU:ssa tapahtuvalle yhteiselle päätöksenteolle yhteisen valuutan vakauden turvaamiseksi. Toimielinten edustajien

ehdotuksissa perustelu EU:n toimille löytyy usein SEUT 121 artiklan jäsenvaltioihin kohdistamasta velvoitteesta pitää ”talouspolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana ja sovitta[a] talouspolitiikkansa yhteen neuvostossa 120 artiklan mukaisesti”, jota tulkitaan sangen laajasti.

Keskeiseksi ehdotusten arvioinnin kannalta muodostuu täten myös se, miten talouspolitiikka määritellään. Kirjelmässä todetaan: *”Jäsenmaiden taloudellisten erojen vähentämiseksi on esitetty erilaisia vaihtoehtoja. Taloudellista lähentymistä on haluttu edistää tiukemmalla talouspolitiikan koordinaatiolla.”* Tällä tarkoitettaneen viiden puheenjohtajan ja komission esityksiin sisältynyttä ajatusta Eurooppalaisen lukukauden laajentamisesta kattamaan myös (euroalueen) jäsenvaltioiden välinen laajempi lähentyminen uusien sitovien standardien kautta. Komission pohdinta-asiakirjassa prosessia kuvataan näin:

> *Lisäksi viiden puheenjohtajan kertomuksessa kaavaillaan lähentymisprosessin virallistamista ja sen sitovuuden lisäämistä sovittujen standardien perusteella. Tällaisia standardeja voisivat olla muun muassa toimenpiteet, joilla parannetaan julkisten menojen laatua, investoinnit koulutukseen, tuote- ja palvelumarkkinoiden avoimuuden ja kilpailullisuuden lisääminen sekä oikeudenmukaisten ja tehokkaiden vero- ja etuusjärjestelmien luominen. Nämä voitaisiin yhdistää Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa esitettyihin sosiaalisiin vähimmäisstandardeihin. Tällaisten standardien sitovuus voitaisiin hyväksyä vain, jos niiden noudattamista voitaisiin vahvistaa kytkemällä niihin liittyvät uudistukset, EU:n varojen käyttö ja mahdollisen makrotalouden vakautusjärjestelyn hyödyntämismahdollisuus vahvasti toisiinsa. Lähentymisessä edistymisen seuranta voitaisiin sisällyttää EU-ohjausjakson valvontajärjestelmään olemassa olevien tulostaulujen ja vertailuarvojen pohjalta (ss. 24-25).*

Suurin osa lainatussa kappaleessa mainituista politiikka-alueista kuuluu – kuten useat eurooppalaisen ohjausjakson alle nykyisin jo kuuluvat kysymykset – jäsenvaltioiden toimivaltaan, jossa EU:n toimivalta on kevyttä tai sitä ei ole. Sangen vähälle huomiolle kirjelmässä jää myös pohdinta-asiakirjassa mainittu unionin rahoitukseen ml. mahdolliseen uuteen vakautusmekanismiin osallistumiseen liittyvä ehdollisuus.

Pidän näitä kysymyksiä periaatteellisesti vähintään yhtä merkittävinä kuin useita muita kirjelmässä kuvattuja ehdotuksia erityisesti siksi, että niillä olisi toteutuessaan merkittävä vaikutus toimivallanjakoon ja – mikäli ne jälleen toteutettaisiin perussopimuksia muuttamatta – toimivallanjaon ja päätöksentekorakenteiden epäselvyyteen, mitä komission omassakin asiakirjassa pidetään yhtenä nykyisen EMU:n keskeisimmistä kompastuskivistä. Yksi keskeisimmistä poliittisen päätöksenteon ytimistä liittyy resurssien jakamiseen ja erilaisista etuuksista päättämiseen. Komission asiakirjassa luetellut politiikanalat liittyvät juuri näihin kysymyksiin. Jäsenvaltioiden kansalliset ratkaisut näissä ovat paitsi niiden yhteiskuntiin syvästi juurtuneita, myös keskenään selkeästi erilaisia, eikä EMU-velvoitteisiin ole aikaisemmin sisältynyt näiden harmonisointiin liittyviä tavoitteita, joiden on katsottu jäävän EU:n toimivallan ulottumattomiin. Vaikka jäsenvaltioiden autonomia näissä kysymyksissä on viime vuosina jonkun verran jo horjunut, nyt ehdotetuilla ehdotuksilla rajoitettaisiin edelleen jäsenvaltioiden mahdollisuutta päättää, mikä on niiden soveltama yhteiskunnallinen malli. Nämä kysymykset kuuluvat esimerkiksi Suomessa eduskuntavaalikampanjoinnin poliittisesti merkityksellisimpään ytimeen. Missä määrin Suomessa on halua rajata näissä kysymyksissä käytävää kansallista keskustelua?

Komission asiakirjaan sisältyvä kirjaus on yleinen, eikä ehdotus ehkä merkitsisi sitä, että EU:n lainsäätäjä ryhtyisi antamaan näissä kysymyksissä suoraan jäsenvaltioissa sovellettavaa

lainsäädäntöä. Komissiossa ja neuvostossa valmisteltavat yhteiset ja velvoittaviksi määritellyt standardit, joiden soveltamiseen liittyisi paitsi nykyisenlaisia sanktioita myös rahoitukseen liittyvää ehdollisuutta, kasvattaisivat kuitenkin EU:n toimielinten roolia kansallisten parlamenttien nykyisen tehtäväkentän keskiöön. Tämä ei ole pieni tekninen muutos, jollaisena se toimielinten asiakirjoissa näyttäytyy, vaan ehdotus jolla on periaatteellisia ja kauaskantoisia vaikutuksia. Komission puheenvuoroissa on viime vuosina korostunut jäsenvaltioiden ”omistajuus”, joka nähdään välttämättömänä uudistusten tehokkaan täytäntöönpanon kannalta. Tästä on helppo olla samaa mieltä. Toisin kuin näistä puheenvuoroista voisi päätellä, omistajuus ei kuitenkaan ole vain sitä, että kansalliset parlamentit toimeenpanevat tehokkaasti EU:n ohjeistuksen mukaisia päätöksiä, ja on vaikea nähdä miksi kansalliset parlamentit tällaiseen rooliin tyytyisivät, erityisesti asioissa jotka kuuluvat kansalliseen toimivaltaan. Omistajuus syntyy ainoastaan aidon demokraattisen prosessin ja sen tuloksena tehtävien valintojen kautta.

Jos EU:n syvenevä ohjaus ohentaa kansallisen tason demokraattisen päätöksenteon sisältöä, ei ole selvää, että tilalle syntyy EU:n tason toimivia demokraattisen vaikuttamisen kanavia. Ehdotuksissa demokratiaongelmiin tarjotulla lääkkeellä eli lähinnä Euroopan parlamentin roolin kasvattamisella ei ole mahdollista korvata kansallisten parlamenttien aitoa päätöksentekoa. Siinä missä Euroopan parlamentti osallistuu toisena lainsäätäjänä useimmiten EU-säädösten antamiseen, talousohjauksen sisällön määrittely jää käytännössä kokonaan komission ja neuvoston ja sen alaisten komiteoiden tehtäväksi. Vaikka Euroopan parlamentin roolia vahvistettaisiin esitettyä enemmän, sen kykyä toimia demokraattisen vaikuttamisen kanavana rajoittaa EU:n poliittisen integraation vajavaisuus: EU:ssa ei ole sellaista yhtenäistä kansallisen ja EU-tason ylittävää puoluerakennetta, joka mahdollistaisi jäsenvaltioiden yhteiskunnallisten ratkaisujen ja resurssienjakoon liittyvien kysymysten aidon demokraattisen käsittelyn ja tämän edellyttämien poliittisten vastakkainasettelujen toteutumisen EU-tasolla. Siksi ainakin tällä hetkellä ainoa aidosti demokraattinen foorumi näiden kysymysten käsittelylle on jäsenvaltioiden kansallisella tasolla.

Huomioiden EU:n toimielinten hyvin rajatut mahdollisuudet hallinnoida tällaisia kysymyksiä voidaan tietysti ajatella, että ehdotuksista on tuskin haittaa jos hyötyäkään, koska EU:n toimielimet eivät kuitenkaan pysty niitä tehokkaasti täytäntöönpanemaan. On kuitenkin selvää, että kun samaan rakennelmaan lisätään jäsenvaltioiden väliseen rahanjakoon liittyviä kysymyksiä, sen soveltamispäätösten poliittinen kiistanalaisuus ja mahdollisuudet aiheuttaa eripuraa lisääntyvät merkittävästi. EU:n jäsenvaltioiden välisen solidariteetin rajat tulivat eurokriisin aikana sangen tutuiksi.

Tältä osin on syytä korostaa, että vaikka EU:n perussopimusten johdanto-osassa ja alkuartikloissa viitataankin allekirjoittajien haluun ”syventää kansojensa välistä yhteisvastuullisuutta niiden historiaa, kulttuuria ja perinteitä kunnioittaen” on tärkeä huomata, että yhteisvastuu näissä yhteyksissä esiintyy käännöksenä termille *solidarity/solidarité,* joka on luonteeltaan enemmän poliittinen tavoitteenasettelu. Täten kyseinen termi eroaa selkeästi siitä jäsenvaltioiden välisestä konkreettisesta rahallisesta yhteisvastuusta, josta valtioneuvoston kirjelmässä puhutaan: yhden maan kustannusten kattamista yhteisistä rahoista, ja tämänkaltaisen yhteisvastuun nimenomaisesta kiellosta, joka sisältyy nykyisin SEUT 125 artiklan *no-bail out* –lausekkeeseen. Vaikka perussopimuksissa viitataankin ajatukseen ”yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomi[sesta]”, tästä ei sinänsä mielestäni ole mahdollista johtaa velvoitteita edetä esimerkiksi toimielinten edustajien ehdotuksissa kaavaillulla tavalla nykyistä laajempaan yhteisvastuuseen ja fiskaaliunioniin.

Ongelmalliseksi ehdotukset tekee myös se, että ne asettaisivat EU:n jäsenvaltiot sangen tehokkaasti keskenään erilaiseen asemaan: siinä missä euroalueen maihin sovellettaisiin ehdollisuutta EU-

varojen jakamisessa, sen ulkopuolisiin maihin tällaista ehdollisuutta ei ilmeisesti ole tarkoitus ainakaan ensi vaiheessa ulottaa. SEU 4(2) artiklan mukaan ”Unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa”. EU-tuomioistuimen mukaan periaate edellyttää, että ”toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavoin eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavoin, ellei tuollainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltua”.[2] Pyrkimys varmistaa jäsenvaltioiden yhdenveroinen kohtelu on jo nyt osaltaan vaikuttanut talouspolitiikan kehikon monimutkaistumiseen, koska yhdelle luvattu poikkeus on käytännössä aina muidenkin käytettävissä.

Huomioiden, että taloustieteellisessäkin kirjallisuudessa vakautusmekanismien hyödyt ovat heikosti osoitetut, vaikuttaisi siltä, että selkeitä perusteluja sellaisten kehittämiselle on niukasti. Tällaisten mekanismien säilyttäminen sääntöperusteisina ja teknokraattisina osoittautuisi todennäköisesti myös vaikeaksi, kuten valtioneuvoston kirjelmässäkin todetaan. Julkisten varojen käyttöön liittyvällä päätöksenteolla on taipumus politisoitua, ja siksi on perusteita olettaa, että myös tällaiset vakautusmekanismit kehittyisivät ajan myötä jäsenvaltioiden rakenteellisia ongelmia ratkoviksi poliittisiksi järjestelmiksi. Jos ne epäonnistuvat tehtävässään toimia reilusti ja tasapuolisesti, on mahdollista, että ne käytännössä olisivat eurooppalaiselle integraatiolle haitallisempia kuin se, että epävarmojen rakenteiden luomisesta luovutaan.

Tällaisenakaan niiden hyväksymiselle ei sinänsä ole oikeudellista estettä olettaen, että ne hyväksytään perussopimusten mukaisesti. Tällöin mekanismit tulisi kuitenkin ehdotuksia tehtäessä ja niistä keskustelua käytäessä tunnustaa poliittisiksi ja jäsenvaltioiden väliseen pysyvään uudelleenjakoon vaikuttaviksi mekanismeiksi, eikä teknisiksi, suhdanneongelmiin tarvittaessa väliaikaisesti kontribuoiviksi, byrokraattisiksi järjestelmiksi, jollaisina niitä nyt EU-keskustelussa markkinoidaan. Kyse on perustavaa laatua olevasta EU:n tehtäväkentän ja valtuuksien kasvattamisesta asioissa, jotka ovat tähän asti kuuluneet kansalliseen toimivaltaan.

Muista kirjelmään sisältyneistä ehdotuksista

Suomi on sitoutunut pankkiunionin toteuttamiseen ja pääomamarkkinaunionin vahvistamiseen. Kirjelmässä ei eritellä pääomamarkkinaunionin toteuttamisen tilannetta eikä ajankohtaisia haasteita. Siinä ei arvioida myöskään sitä, miten pankkiunionin täytäntöönpanossa on tähän asti onnistuttu. Myös tällä voidaan katsoa olevan merkitystä etenemistarvetta ja – vauhtia arvioitaessa, vaikka kirjelmässä määritellyt ehdot vaikuttavatkin perustelluilta. Pankkiunionin ja pääomamarkkinaunionin kohdalla EU:n toimielinten edellytyksiä käyttää valtuuksiaan tehokkaasti voidaan kuitenkin pitää vahvempina kuin nimenomaan EMU:n ydinkysymyksiin tai EVM:n päätöksentekorakenteisiin tai tehtäviin kohdistuvissa kehitysehdotuksissa, joissa toimielinten päätöksenteko kohdistuu suvereeneihin valtioihin. Yksityisten toimijoiden EU-tason sääntelyyn ja valvontaan ei sisälly sen kaltaisia perustavanlaatuisia demokratian kysymyksiä, jotka tekevät suvereenien valtioiden talouspoliittisen toimivallan rajoittamisesta ongelmallisen.

Yksi valtiosääntöisessä tarkastelussa usein esiintynyt kysymys liittyy EVM:n asemaan EU:n oikeudellisen viitekehyksen ulkopuolella. Keskusteluissa asiaa on tarkasteltu erityisesti EMU:n demokraattisen legitimiteetin näkökulmasta ja korostettu tarvetta valtavirtaistaa sen päätöksentekomenettelyjä kasvattamalla Euroopan parlamentin valtaa ja siirtymällä yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksentekoon. Erityisesti Suomen näkökulmasta on vaikea nähdä minkälaista hyötyä näillä ehdotuksilla saavutettaisiin, onhan nimenomaan hallitustenvälinen

[2] Kts esim asia *Espanja v komissio*, *(C-304/01) EU:C:2004:495, para 31.*

ratkaisu mahdollistanut Suomen kantojen tehokaan edistämisen neuvotteluissa. EVM:n sisällyttämisellä unionin oikeuden viitekehykseen ei sinänsä ole automaattisia seurauksia sen enempää sovellettavien päätöksentekomenettelyjen kuin Euroopan parlamentin roolinkaan osalta. Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia ratkaisu sen sijaan voisi heikentää merkittävästi. EVM:n tehtävien kasvattaminen edelleen esimerkiksi ohjelmamaiden tai yleisemmin EU:n tai euroalueen jäsenmaiden finanssi- ja talouspolitiikan valvonnassa ja ohjaamisessa puolestaan toisi esiin samat EU:n päätöksentekokykyyn ja päätösten täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset kuin keskusteltaessa EU:n roolin kasvattamisesta näissä asioissa yleisemminkin. EU joutuisi kantamaan poliittisen vastuun esimerkiksi ohjelmiin liittyvästä ehdollisuudesta, ja tämä loisi sen legitimiteetille haasteita joita se ei pystyisi kantamaan. Päätöksentekoon liittyvät haasteet johtaisivat todennäköisesti siihen, että EVM:stä kehittyisi käytännössä unionin poliittinen *bail out*-budjetti.

Keskeistä lähes kaikkien enemmän tai vähemmän virallisten ehdotusten arvioinnin kannalta on EU:n kyky tehdä päätöksiä. Tätä kysymystä ei toimielinten edustajien ehdotuksissa arvioida muutoin kuin instutionaalisena agendana, osana pyrkimyksiä vahvistaa näiden valtaoikeuksia. Ehdotuksista ilmenevät uudet institutionaaliset ratkaisut ovat kuorrutusta, ja luonteeltaan toissijaisia suhteessa kysymykseen siitä, kuka varsinaiset päätökset tekee ja kuka kantaa niistä syntyvän vastuun. Näiden kysymysten käsittely jää toimielinten esityksissä pintapuoliseksi. Päätöksenteko ei ole tehokasta eikä uskottavaa, ellei vastuu päätösten tekemisestä ja niiden seurauksista ole samalla tasolla. Tämä onkin se keskeisin epäkohta jota EMU:n kehittämisessä tulisi pyrkiä korjaamaan.