Jukka Snell

8.2. 2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: E 115/2017 vp selvitys Euroopan komission ehdotuksista talous- ja rahaliiton kehittämiseksi

Minua on pyydetty antamaan asiantuntijalausunto selvityksestä, joka koskee komission ehdotuksia talous- ja rahaliiton kehittämiseksi. Muistio VNEUS2017-00861 antaa aihetta yhteen yleisempään ja viiteen hiukan yksityiskohtaisempaan huomioon.

1. Ensimmäisenä on **yleisesti** syytä huomata, että vaikka vallitsee yhteisymmärrys siitä, että talous- ja rahaliitto ei ole kestävällä pohjalla ja että sitä tulee kehittää, viimeiseen kolmeen vuoteen juuri mitään merkittävää ei ole saatu aikaan. Tämä siitä huolimatta, että kehittämistyötä on pohjustettu usean vuoden ajan monilla korkean tason raporteilla ja pohdintapapereilla. On siis erinomaista, että komissio on jälleen lähtenyt ajamaan uusia käytännön esityksiä.

   Tässä yhteydessä pitää muistaa, kuten perustuslakivaliokuntakin on todennut, että talous- ja rahaliiton jäsenenä Suomella on velvollisuus osallistua sen kehittämiseen. Kaikkein vaarallisin tilanne Suomen kannalta olisi se, että kehittämistyössä epäonnistutaan ja että jäämme jäseniksi talous- ja rahaliittoon, joka ei toimi hyvin ja on kriisialtis. Pitkän päälle tämä vaarantaisi paitsi taloudellisen hyvinvoinnin myös Euroopan unionin tulevaisuuden, mihin Suomi on sitoutunut jo perustuslain tasolla.

2. Komissio ehdottaa (s. 3-4) **Euroopan vakausmekanismin muuttamista Euroopan valuuttarahastoksi**. Tämä siirtäisi EVM:n osaksi EU:n oikeudellista kehikkoa. Oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta tämä olisi kannatettavaa. Nykyinen järjestelmä, jossa EVM on EU:n ulkopuolella, mutta EU:n komissio ja Euroopan keskuspankki ovat vahvasti mukana sen toiminnoissa ja muun muassa neuvottelevat sen puolesta, on tavattoman vaikeaselkoinen ja läpinäkymätön. Se myös tekee oikeudellisen valvonnan vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi. Kun komissio ja EKP operoivat EU:n toimivalta-alueen

ulkopuolella, niiden toimiin ei voi kohdistaa normaaleja kumoamiskanteita yksityisten oikeuksien loukkaamisen johdosta. Kuitenkin kriisinhoitotoimet ovat osoittautuneet potentiaalisesti herkiksi esimerkiksi omaisuudensuojan kannalta. Kyproksen tapauksessahan oli skandaalimaisesti esillä jopa talletussuojan piirissä oleviin pieniin talletuksiin kajoaminen. Olisikin tärkeää, että normaali tuomioistuinvalvonta kävisi mahdolliseksi. EU:n tuomioistuin on erityisesti *Ledra*-ratkaisussaan yrittänyt ulottaa valvontaansa laajemmalle,[1] mutta kekseliäs ja luova tulkinta eivät kykene täyttämään kaikkia aukkoja. Ei ole myöskään yleisellä järjestelmätasolla hyväksi, että EU:n tuomioistuin pakotetaan laajentaviin tulkintoihin yksilöiden oikeussuojan turvaamiseksi. EVM:n siirtäminen osaksi EU:n kehikkoa olisi selvä edistysaskel oikeusvaltioperiaatteen varmistamiseksi eurooppalaisella tasolla.

On tähdennettävä, että siirtymisestä osaksi EU:n oikeudellista kehikkoa ei automaattisesti seuraa muutoksia esimerkiksi EVM:n sisäiseen päätöksentekomalliin, joskin komissio kyllä esittää tiettyjä muutoksia päätöksenteon nopeuttamiseksi. Mikäli niin halutaan, jäsenvaltioiden kontrolli on mahdollista säilyttää EU:n kehikon sisälläkin ja EVM voidaan myös erottaa komissiosta esimerkiksi antamalla sille hyvin itsenäinen asema (vertaa EKP). Nämä ovat kuitenkin seikkoja, joita on aihetta punnita myöhemmin, kun eduskunta pureutuu tämän ehdotuksen yksityiskohtiin.

3. Komission esitys talousarviovälineistä sisältää alustavia suunnitelmia **vakautusjärjestelystä tai suhdannetasausmekanismista** (ks. sivuilla 6-7). Esimerkkinä voisi olla yhteinen työttömyysvakuutusjärjestelmä. Suomi näyttää torjuvan tämän heti kättelyssä, väittäen, että ”[t]ällaisia järjestelyitä ei voisi toteuttaa reilulta pohjalta, niiden tosiasiallinen hyöty olisi vaatimaton ja vaarana olisi järjestelyiden muuttuminen pysyviksi tulonsiirroiksi jäsenmaiden välillä.” Tämä ei vastaa tieteellisen yhteisön näkemyksiä.[2] Erilaisten järjestelmien edut ja niihin sisältyvät vaarat riippuvat järjestelmän yksityiskohdista. Komission ehdotusten hylkääminen niiden tarkemmasta sisällöstä piittaamatta ei ole osoitus valmiudesta osallistua siihen kehitystyöhön, jota talous- ja rahaliitto vaatii ja johon Suomi on sitoutunut.

4. Komissio ehdottaa myös **Euroopan talous- ja finanssiministeriä** (s. 7-8), joka toimisi komission varapuheenjohtajana ja euroryhmän puheenjohtajana. On huomattava, että kyseessä ei ole uusi keksintö, vaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueella käyttöön otetun järjestelyn ulottaminen myös talous- ja rahaliiton puolelle. YUTP:n osaltahan EU:n

[1] Yhdistetyt asiat C‑8/15 P–C‑10/15 P *Ledra Advertising* EU:C:2016:701.

[2] Ks. M Beblavý and K Lenaerts, ‘Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefits Scheme’ (CEPS, 2017) http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7959 ja A Bénassy-Quéré et al, ‘Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform’ (CEPR, 2018) https://cepr.org/sites/default/files/policy_insights/PolicyInsight91.pdf.

korkea edustaja Federica Mogherini on vastaavassa asemassa. YUTP:n alueella konsensus on, että EU:n toimintojen koordinointi on parantunut. Lisäksi nykyinen järjestely euroryhmän osalta on varsin hämärä. Erityisesti ei ole selvää, onko euroryhmän puheenjohtaja vastuussa euroalueen yleisen edun ajamisesta ja puolustamisesta, vai onko hän *primus inter pares* – lopulta vain yksi kansallista etua vaaliva valtionvarainministeri muiden joukossa.

Yleisemmällä tasolla on todettava, että eurooppalainen järjestelmä on talouspolitiikan kohdalla muuttunut tarpeettoman monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi. Rahapolitiikan alueella EKP:n asema on selkeä. Sen sijaan talouspolitiikan alueella on suuri määrä toimijoita, joiden väliset intressi-, valta-, kontrolli- ja vastuusuhteet muodostavat vaikeasti hallittavan kokonaisuuden. Tämä on tuskin omiaan parantamaan päätösten laatua saati niiden valvontaa. Nykyinen institutionaalinen kehikko ei ole optimaalinen.

5. **Rahoitusunionin** osalta on huomattava erityisesti uusi avaus eurooppalaisten valtionvelkakirjavakuudellisten arvopapereiden (Sovereign Bond-backed Securities SBBS) mahdollistavasta kehyksestä (s. 9-10). Tämä on erittäin mielenkiintoinen ajatus, sillä se saattaisi auttaa merkittävästi riskien hajauttamista osana pankkiunionia,[3] jonka loppuunsaattamista Suomen hallitus oikein painottaa. Niinpä ideaan tulee suhtautua avoimin mielin ja sitä ei pidä sekoittaa tai rinnastaa esimerkiksi yhteisvastuullisiin eurobondeihin (kuten muistio VNEUS2017-00861 valitettavasti näyttää sivulla 12 tekevän).

   On myös tärkeää, että pankkiunionin edellytysten osalta toimitaan vilpittömin mielin, kuten jo SEU 4 artikla edellyttää. Euroopan keskuspankki on esittänyt huolen, että eräät hallitukset asettavat pankkiunionin loppuunsaattamiselle aina uusia ehtoja kun vanhat ehdot uhkaavat täyttyä.[4] Edellytykset, joita Suomi täysin ymmärrettävästi painottaa, eivät saa käytännössä muodostu mahdottomiksi esteiksi pankkiunionille, sillä se on varmasti aivan olennainen osa euron tulevaisuuden varmistamista.

6. **Demokraattisen vastuuvelvollisuuden ja vahvistetun ohjauksen** kohdalla (s. 11-12) muistio VNEUS2017-00861 ei ehkä täysin heijastele komission ajattelua, ainakaan niin kuin se on ilmaistu tiedonannossa COM(2017)821 final sivulla 14. Komissio tähdentää, että EVM:n liittäminen osaksi EU:n kehikkoa ja vakaussopimuksen siirtäminen direktiiviin lisäävät tehokkuutta, läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta. Samoin euroryhmän puheenjohtajan ja talouskomissaarin yhdistäminen Euroopan talous- ja finanssiministeriksi tuottaisi etuja niin sisäisen koordinaation kuin ulkoisen edustuksenkin osalta.

[3] Ks. erityisesti KM Brunnermeier et al, 'ESBies: safety in the tranches' (2017) 32 Economic Policy 175.
[4] 'EU finance ministers seek to revive banking union plan', Financial Times, 23.1.2018.

Ehdotukset heijastelevat osittain PeV:n ilmaisemaa huolta siitä, että talous- ja rahaliittoa pitää kehittää EU:n perussopimusten puitteissa. Nythän komissio ehdottaa nimenomaisesti perussopimusten ulkopuolelle jätettyjen järjestelyjen siirtämistä EU:n kehikon sisään.

Tässä yhteydessä on myös todettava, että nykyisen rönsyilevän ja vaikeasti hallittavan järjestelmän virtaviivaistaminen olisi erittäin tervetullutta. Demokraattinen vastuuvelvollisuus edellyttää toteutuakseen systeemin ymmärrettävyyttä. Lisäksi vastuuvelvollisuuteen kuuluu oikeudellinen valvonta ja vastuu. Tämänhetkinen järjestelmä ei ole kansalaisten näkökulmasta ymmärrettävä ja se jää osittain normaalin tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle.

Turussa 8. helmikuuta 2018,

Jukka Snell

Eurooppaoikeuden professori, Turun yliopisto