

HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 6.3.2018

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan valuuttarahaston perustaminen U 5/2018 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 7.3.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan valuuttarahaston perustaminen, U 5/2018 vp). Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavaa.

Komission ehdotuksessa SEUT 352 artiklan nojalla annettavalla asetuksella perustetaan Euroopan valuuttarahasto (EVR), joka korvaa aikaisemman EVM:n. EVM:n nykyinen pääoma siirrettäisiin EVR:lle. Varsinaiseen asetukseen sijoitettaisiin määräykset neuvoston asemasta EVR:n päätöksenteossa sekä EVR:n vastuuvelvollisuudesta Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille parlamenteille. Nämä määräykset olisivat uusia suhteessa nykyiseen EVM-sopimukseen. EVR:n toimintaa koskevat määräykset sijoitettaisiin sen perussääntöön, joka olisi asetuksen liitteenä. Nykyistä sopimusta ja ehdotuksia koskeva vastaavuustaulukko sisältyy komission ehdotukseen. Uusia määräyksiä olisivat erityisesti 22 artiklaan sisältyvät luottojärjestelyt tai takaukset yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle sekä 24 artiklaan sisältyvät säännöt joita sovelletaan euroalueen ulkopuolisiin jäsenvaltioihin. Myös päätöksentekosäännöissä on eroja, ja asetuksesta puuttuvat nykyisen EVM-sopimuksen viittaukset sijoittajan vastuuseen. Täten kysymys ei ole vain nykyisen EVM-sopimuksen sisällyttämisestä vaan järjestelyissä on myös sisällöllisiä eroja.

Perussopimukset eivät sisällä nimenomaista oikeusperustaa EVR:n perustamista varten. EVR olisi komission ehdotuksessa unionin elin. Kokonaisuutena ehdotus muistuttaa useiden EU-virastojen perustamisasetuksia. Näiden välillä on kuitenkin yksi periaatteellinen ero. Siinä missä EU-virastot toimivat EU:n talousarvion viitekehyksessä, perussäännön 29(1) artiklan mukaan ”EVR:llä on itsenäinen omarahoitteinen talousarvio, joka ei ole osa unionin talousarviota”. EVR:n pääoma

muodostuu sen jäsenten eli euroalueen jäsenvaltioiden maksamista pääomaosuuksista. Tältä osin se vertautuu luontevimmin Euroopan investointipankkiin, joka kuitenkin on perustamissopimuksilla perustettu unionin elin. Sitä koskevat määräykset sisältyvät nimenomaisesti SEUT 308 ja 309 artiklaan sekä perussopimuksiin liitettyyn pöytäkirjaan (N:o 5). Tästä syystä esimerkiksi kirjelmässä mainitulla *Meroni*-doktriinilla on EVR:n kohdalla merkitystä toisin kuin EIB:n kohdalla, jonka päätöksentekoelimistä ja näiden tehtävistä määrätään nimenomaisesti perussopimuksissa.

Toisin kuin finanssipoliittisessa sopimuksessa, EVM-sopimukseen ei sisälly määräyksiä sopimuksen myöhemmästä sisällyttämisestä EU:n perussopimusten mukaiseen kehikkoon. Taustaoletus molemmissa ehdotuksissa on kuitenkin sama: vaikka aikaisemmat järjestelyt on tehty kansainvälisinä sopimuksina jäsenvaltioiden välillä, EU:lla olisi koko ajan ollut ”nukkuvaa” toimivaltaa, jonka nojalla sääntely olisi ollut mahdollista antaa ja joka nyt otetaan käyttöön. Tämä oletus on kuitenkin eurooppaoikeudessa kiistanalainen.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut nykyiseen Euroopan vakausmekanismiin liittyviä kysymyksiä lukuisia kertoja. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 28/2013 vp). Maksettavaa pääomaa koskevat velvoitteet liittyvät eduskunnalle perustuslain 3 §:n 1 momentin ja 7 luvun perusteella kuuluvaan budjettivaltaan, ja takuupääomavelvoitteen täyttäminen edellyttää perustuslain 82 §:n 2 momentin nojalla eduskunnan suostumusta (PeVL 1/2011 vp). Arvioidessaan mekanismin ja sen tukivälineiden valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä valiokunta on pitänyt tärkeinä seikkoina Suomen vastuiden kokonaismäärää, niiden toteutumisen todennäköisyyttä, eduskunnan osallistumista päätöksentekoon ja vaikutuksia valtion mahdollisuuksiin vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista (PeVP 52/2014 vp). Keskeisiä ovat olleet myös kysymykset päätöksentekosäännöistä sekä EVM:n toimintaan ja sen takauksiin liittyvistä riskeistä (PeVL 3/2013 vp, PeVL 5/2011 vp). Määräenemmistöpäätöksenteon Suomen rahoitusvastuuta koskevissa asioissa on katsottu vaikuttavan kansalliseen suvereniteettiin ja eduskunnan budjettivaltaan (PeVL 22/2011 vp), mutta se ei ole ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista, kun se on liittynyt lähinnä sopimuksen käytännön täytäntöönpanoon liittyviä yksityiskohtia (PeVL 5/2011 vp). Hätätilamenettelyn käytön edellytykset on määritelty sopimuksessa varsin täsmällisesti ja näiden vaikutusta lievensi myös nk hätätilarahasto. Sinänsä Suomen merkintäosuutta EVM:n peruspääomasta valiokunta piti huomattavan suurena esimerkiksi suhteessa valtion vuotuiseen talousarvioon. Valtiosääntöisen arvioinnin kannalta merkittäviä olivat kuitenkin myös riskien todennäköisyys sekä näiden mahdollinen vaikutus valtion perustuslaillisten velvoitteiden toteuttamiseen (PeVL 25/2011 vp).

Valiokunta on arvioinut kysymystä EVM:n käytöstä julkisena varautumisjärjestelynä aikaisemmin ja korostanut tällöin mm., että EVM:n käyttö julkisessa varautumisjärjestelyssä edellyttäisi sijoittajanvastuun tehokasta toteutumista (PeVL 28/2013 vp). Valiokunta on suhtautunut ehdotuksiin varauksellisesti, koska se voisi lisätä vaikeasti arvioitavissa olevia kansallisia EVM-vastuita ja korostanut, että EVM:n rahoituksen käyttämisestä tulisi joka tapauksessa päättää tapauskohtaisesti EVM-sopimuksen mukaisessa päätöksentekomenettelyssä (PeVL 1/2014 vp).

Nykyinen Euroopan vakausmekanismi pohjautuu kansainväliseen sopimukseen, ja siihen sitoutuessaan Suomi on käyttänyt kansallista toimivaltaansa. EVM:n perustamisen yhteensopivuus EU:n perussopimusten kanssa on arvioitu ja vahvistettu EU-tuomioistuimen ratkaisussa *Pringle* (asia

C-370/12). Nyt tehty ehdotus pohjautuu EU:n perustamissopimuksiin ja sen keskeisenä tavoitteena on vakausmekanismin tuominen EU:n perussopimusten kehikkoon SEUT 352 artiklan nojalla. Siksi tarkastelukulma on erilainen kuin aikaisemmin. Ehdotus kuuluu huomattavalta osin eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivallan alaan.

Oikeusperustan arviointi ei kuulu suoraan valiokunnan perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin ja valinnan asianmukaisuuden ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Toisaalta oikeusperustan arvioiminen on jossain määrin edellytys myös ehdotuksen arvioinnille perustuslain näkökulmasta. Jos lainsäädäntöehdotukselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksista, kysymys ei ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä ja täten Suomen täysivaltaisuuden rajoituksesta (kts tästä esim. PeVL 28/2013 vp).

Siksi keskeiseksi kysymykseksi nousee, onko EVM:n sisällyttämiselle osoitettavissa oikeusperusta EU:n perustamissopimuksissa. Tähän liittyy myös yleisempi kysymys siitä, miten ehdotus olisi muutoin yhteensopiva EU:n oikeudellisen kehikon kanssa. Tämän jälkeen arvioin, minkä muunlaisia vaikutuksia ehdotuksella olisi joihinkin valiokunnan aikaisemmissa lausunnoissaan keskeisinä pitämiin kysymyksiin. Siitä huolimatta, että kysymys olisi EU-oikeuden nojalla perustetusta elimestä siellä tehdyt päätökset ja niistä mahdollisesti aiheutuvat riskit ovat yhä Suomen valtiontalouden näkökulmasta merkittäviä, koska esimerkiksi EVR:n riskien realisoitumisesta aiheutuva mahdollinen myöhemmin vaadittava pääoman tarve maksettaisiin kansallisesta budjetista. Siksi asetelma ei ole identtinen esimerkiksi ”normaalin” EU-budjetista rahoitettavan EU-viraston kanssa niin kauan kuin EVR:n rahoituslähteenä ei toimi unionin oma talousarvio. Tästä syystä helppoja vertailukohtia arvioinnille ei ole helppo löytää.

Ehdotuksen oikeusperusta

Komission esittämää oikeusperustaa (SEUT 352 artikla) on käsitelty valtioneuvoston kirjelmässä. Valtioneuvosto kiistää siinä komission tulkinnan, jonka mukaan EU-tuomioistuin olisi hyväksynyt ym. *Pringle* -tuomiossaan kyseisen artiklan käytön nyt esitettävän asetuksen oikeusperustana. Nähdäkseni kysymys jää tuomiossa vaille vastausta, koska tätä ei EU-tuomioistuimelta varsinaisesti kysytty. Yhteensopivuudessa EU-oikeuden kanssa on kysymys kuitenkin myös siitä, minkälainen EVR rakennettaisiin, ja miten esimerkiksi sen päätöksentekoon (ml. kansallisten parlamenttien oikeudet) ja rahoitukseen liittyvät kysymykset ratkaistaisiin. Näilläkin on vaikutusta siihen, onko EVR mahdollista rakentaa nykyisten perussopimusten puitteisiin. Näihin kirjelmässä ei kuitenkaan oteta varsinaisesti yksityiskohtaisesti kantaa. Valtioneuvosto kyseenalaistaa SEUT 352 artiklan käytön ehdotuksen oikeusperustana ja perustelee tätä lähtökohtaisesti budjettisuvereniteetin turvaamisen näkökulmasta. Valtioneuvosto katsoo, että on kyseenalaista, voidaanko EVR:n kaltaisen elimen perustamisen johdetun oikeuden säännöksin katsoa tulleen hyväksytyksi perustamissopimusten voimaansaattamisen yhteydessä.

Kirjelmässä arvioidaan sangen niukasti sitä, voidaanko EVR:n perustamisen katsoa täyttävän SEUT 352 artiklassa asetetut kriteerit erityisesti siltä osin, liittyykö EVR:n perustaminen unionin SEU 3 artiklassa määriteltyihin tavoitteisiin. Tällaisia ovat esimerkiksi Euroopan kestävä kehitys, ”jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous”. Nämä ovat sangen laajoja

tavoitteita. Komission ehdotuksen mukaan ”EVM:n kaltaisen elimen välttämättömyys euroalueen rahoitusvakauden turvaamiseksi perustuu tosiseikkoihin.” Siitä, onko EVM:n perustaminen ollut välttämätön osa talous- ja rahaliittoa, vallitsee kuitenkin eriäviä mielipiteitä. Siinä missä tässä tapauksessa on löydettävissä SEUT 352 artiklan käyttöä puoltavia argumentteja on niitä löydettävissä myös sen käyttöä vastaan. Siinä missä EVM:n luomisen voi katsoa olevan edellytys EMU:n vakaudelle ja selviämiselle kriiseistä voi ajatella, että sen olemassaolo osaltaan myös heikentää markkinakurin ja no bail out –säännön vaikutusta. Jos EU:n talouspolitiikan koordinaatiokehikkoa ja pankkiunionia toteutettaisiin täysimääräisesti olisi mahdollista, ettei EVM:lle olisi tarvetta.

Kysymys SEUT 352 artiklan käytöstä oikeusperustana on käytännössä yhtä paljon poliittinen kuin oikeudellinen, ja siksi sen edellytyksenä on jäsenvaltioiden yksimielisyys, tässä tapauksessa myös euroalueen ulkopuolisten maiden osalta. Käytännössä selvää on vain yksi asia: ettei oikeustila ole selvä ennen kuin EU-tuomioistuin ottaa siihen nimenomaisesti kantaa. Tämä on mahdollista vasta kun asetus on mahdollisesti joskus hyväksytty. Täten kysymys on ensisijaisesti yksimielisesti löydettävän poliittisen kompromissin löytämisestä. Tämän kompromissin kannalta keskeisiä ovat muutkin kuin toimivaltaan liittyvät kysymykset.

Samoin kuin yhteisen kriisinratkaisumekanismin kohdalla, on kuitenkin mahdollista ajatella, että mekanismin rahoittamiseen liittyvät kysymykset, etenkin silloin kuin kysymys on jäsenvaltioiden budjettivaroista, eivät kuulu unionin toimivaltaan. Toisaalta eroa on siinäkin, että siinä missä EVM:ssä kysymys on valtioiden rahoittamisesta kansallisista budjeteista peräisin olevilla varoilla, kriisinratkaisumekanismi on nähty sisämarkkinakysymyksenä, ja rahoituslaitosten välinen yhteisvastuu pohjautuu niiltä kerättäviin vakausmaksuihin. Kun kriisinratkaisumekanismi haluttiin muutoin toteuttaa EU-oikeuden puitteissa, sen rahoittamiseen liittyen laadittiin erillinen kansainvälinen sopimus. Tämänkaltaiset mallit eivät kuitenkaan myötävaikuta oikeudellisen kehyksen yksinkertaistumiseen.

EVR:n tehtävät

Perussäännössä EVR:lle annetaan tehtäväksi edistää euroalueen rahoitusvakauden turvaamista. tätä varten se antaa vakaustukea jäsenilleen sekä myöntäisi luottojärjestelyjä tai takauksia kriisinratkaisuneuvoston tukemiseksi. Jälkimmäinen tehtävä on uusi. Kriisinratkaisumekanismin varautumisjärjestelmää koskevat linjaukset sisältyvät ECOFIN-neuvoston joulukuussa 2013 antamaan lausumaan, jonka mukaan

> *A common backstop will be developed during the transition period. Such a backstop will facilitate borrowings by the SRF. The banking sector will ultimately be liable for repayment by means of levies in all participating Member States, including ex post. The backstop will be fully operational at the latest after ten years. Progress shall be reviewed soon after entry into force of the SRF.*

> *These arrangements will be activated according to their agreed rules and be fiscally neutral over the medium term so that taxpayers will be protected.*[1]

Varautumisjärjestelmän toteuttamistavasta ei ole kuitenkaan tehty päätöksiä. Komission ajatuksena on toteuttaa kiistelty varautumisjärjestelmä – johon myös valiokunta on suhtautunut varauksellisesti – samanaikaisesti EVM:n sisällyttämisen kanssa. Nämä ovat kuitenkin toisistaan erillisiä asioita. EVM:n käyttäminen varautumisjärjestelmänä ei edellytä sen tuomista EU-oikeuden alaisuuteen, mutta se todennäköisesti edellyttäisi joka tapauksessa EVM-sopimuksen tarkentamista tältä osin.

Yleinen EU-oikeudellinen kehikko

EVM:n sisällyttäminen on esiintynyt komission Blue Print-asiakirjasta lähtien osana EMU:n kehittämisestä käytävää keskustelua. Sitä on tarkasteltu erityisesti osana EMU:n demokraattisuuteeen ja vastuunalaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Yhtenä kannustimena tälle pohdinnalle on ollut tilanne, jossa rahoitustukiohjelmiin liittyvä päätöksenteko on hajautunut niin monelle taholle, että käytännössä päätösten riitauttaminen tuomioistuimissa on osoittautunut sangen mahdottomaksi, siitä huolimatta että EU-tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa C-8/15 P–C-10/15 P *Ledra Advertising* (53-58, 67 kohdat) korostanut, että

> *komissiolle ja EKP:lle EVM-sopimuksen yhteydessä annettuihin tehtäviin – olivatpa ne sitten kuinka merkittäviä hyvänsä – ei sisälly omaa päätöksentekovaltaa. Lisäksi näiden kahden toimielimen saman sopimuksen puitteissa suorittamat toimet sitovat ainoastaan EVM:ää. […] se, että yhdellä tai usealla unionin toimielimellä voi olla EVM:n säädöskehyksessä tietty tehtävä, ei muuta mitenkään EVM:n toimien, jotka ovat unionin oikeusjärjestyksen ulkopuolisia toimia, luonnetta. […] On lisäksi korostettava, että vaikka jäsenvaltiot eivät sovella unionin oikeutta EVM-sopimuksen puitteissa, joten perusoikeuskirja ei koske niitä tässä yhteydessä perusoikeuskirja sen sijaan koskee unionin toimielimiä myös […]silloin, kun ne toimivat unionin oikeusjärjestyksen ulkopuolella.*

Tältä osin merkittävää olisi, että EVR:lle annettaisiin tehtäväksi osallistua yhteisymmärryspöytäkirjojen laadintaan ja allekirjoittaa ne yhdessä komission kanssa. Kun EVR perustettaisiin EU-asetuksella ja sen tekemät päätökset vahvistettaisiin unionin neuvostossa, ne kuuluisivat samalla myös EU-tuomioistuimen toimivaltaan. Oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta tätä olisi pidettävä parannuksena. VN:n kirjelmässä tähän suhtaudutaan kuitenkin yllättävän kriittisesti todeten, ettei EVR:llä ”siten olisi suojaa oikeudenkäynneiltä toisin kuin nykyisin” ja että ”on odotettavissa, että EVR:ää vastaan nostetaan niin paljon kanteita, että niin EVR:n kuin EU-tuomioistuimen toimintakyky voisi olla uhattuna”.

Komission ehdotuksessa sen keskeisenä etuna nähdään mahdollisuus nopeampaan päätöksentekoon tietyissä kiireisissä tilanteissa. Komission ehdotuksen mukaan rahoitustukiohjelmia ja tuen maksatuksia koskevat päätökset tehtäisiin EVR:ssä vahvistettua määräenemmistöä käyttäen. Valtioneuvoston kirjelmässä tämä nähdään ongelmallisena seikkana eduskunnan budjettivallan kannalta, koska Suomen maksuosuus voisi kasvaa sen omasta

[1] http://www.consilium.europa.eu/media/21899/20131218-srm-backstop-statement.pdf .

vastustuksesta huolimatta. Maksuosuuksien maksamiseen vaikuttaa kuitenkin myös se, minkälaisia riskejä EVR toiminnassaan ottaa ja miten ne realisoituvat. Tähän liittyy myös kysymys sijoittajanvastuusta ja nykyinen valtioiden velkajärjestelymekanismien puute. Komission ehdotuksen ehkä keskeisimpänä ongelmana tuleekin pitää näiden myös valiokunnan aikaisemmin keskeisinä pitämien elementtien katoamista kokonaisuudesta.

Perussäännön 12 artiklan mukaan EVR:n myöntämälle rahoitustuelle voidaan asettaa ehtoja, joiden tulee noudattaa SEUT 152 artiklaa ja perusoikeuskirjan 28 artiklaa. Huomattavasti vahvempia toimivaltarajauksia sisältyy kuitenkin sosiaaliturvajärjestelmiä koskevaan SEUT 153(4) artiklaan ja terveyspolitiikkaa, terveyspalveluja ja sairaanhoidon järjestämistä koskevaan SEUT 168(7) artiklaan. Vaikka rahoitustukiohjelmien ehdot on two-pack asetusten voimaantulon jälkeen hyväksytty myös neuvostossa, niihin on säännönmukaisesti sisältynyt myös näissä artikloissa kansalliseen toimivaltaan määriteltyjä kysymyksiä. Tämä asetelma on ollut ja olisi jatkossakin toimivaltanäkökulmasta huomattavan ongelmallinen. Toisaalta ehtojen asettaminen nähtiin Pringle-ratkaisussa (135-137 kohdat) tärkeänä SEUT 125 artiklan kannalta:

> *SEUT 125 artiklan tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot noudattavat tervettä finanssipolitiikkaa. SEUT 125 artiklassa vahvistetulla kiellolla nimittäin taataan se, että markkinoiden logiikka koskee yhä jäsenvaltioita, kun ne ottavat velkaa, ja sen pitäisi kannustaa niitä pitämään julkinen talous kurissa. Tällaisen kurin noudattaminen edistää unionin tasolla ensisijaisen tavoitteen eli rahaliiton rahoitusvakauden ylläpitämisen saavuttamista. Kun otetaan huomioon kyseinen SEUT 125 artiklalla tavoiteltu päämäärä, on katsottava, että kyseisessä määräyksessä kielletään unionia ja jäsenvaltioita myöntämästä rahoitusapua, joka vaikuttaa haitallisesti kyseistä apua saavan jäsenvaltion kannustamiseen terveen finanssipolitiikan noudattamiseen. Kuten Eurooppa-neuvoston päätösluonnoksesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan muuttamisesta niitä jäsenvaltioita koskevaa vakausmekanismia varten, joiden rahayksikkö on euro, annetun EKP:n lausunnon 5 kohdasta ilmenee, rahoitusavun aktivoiminen EVM:n kaltaisen vakausmekanismin avulla on sopusoinnussa SEUT 125 artiklan kanssa ainoastaan silloin, kun aktivointi on välttämätöntä koko euroalueen rahoitusvakauden turvaamiseksi ja kun sille asetetaan tiukat ehdot. SEUT 125 artiklassa ei sen sijaan kielletä yhtä tai useaa jäsenvaltiota myöntämästä rahoitusapua jäsenvaltiolle, joka on yhä vastuussa omista sitoumuksistaan velkojilleen, sillä edellytyksellä, että tällaiseen apuun liittyvät ehdot ovat omiaan kannustamaan viimeksi mainittua toteuttamaan tervettä finanssipolitiikkaa.*

Komission ehdotuksessa sen enempää kuin valtioneuvoston kirjelmässäkään ei käsitellä ehdotusta SEUT 125 artiklan näkökulmasta.

EU-oikeuden viitekehykseen tuomisesta seuraa EU-tuomioistuimen roolin vahvistumisen lisäksi muitakin asioita. Asetusehdotuksen mukaan EVR:n asiakirjoihin sovellettaisiin avoimuusasetusta 1049/2001. Tämä olisi selkeä parannus suhteessa nykytilaan. Keskeisessä asemassa komission ehdotuksessa on myös demokraattinen valvonta Euroopan parlamentin vahvemman osallistumisen kautta. Myös kansallisille parlamenteille annettaisiin mahdollisuus toimittaa EVR:lle perusteltuja huomautuksia, huomautuksia ja kysymyksiä. Näiden muutoksen vaikutus demokraattiseen valvontaan saattaisi kuitenkin olla sangen epäselvä. Euroopan parlamentilla on perussopimusten mukaan vastuunalaisuussuhde komissioon, jonka asema EVR:n päätöksenteossa olisi jatkossakin

rajattu. Neuvostolla ja parlamentilla taas ei ole perussopimuksissa tällaista suhdetta. Tästä syystä parlamentin roolille on vaikea löytää perussopimuksista nousevia perusteluita, kun kyse ei ole EU:n budjettivarojen käytöstä. Kun kyse on kansallisista budjettivaroista, niistä päättävät kansalliset parlamentit, joiden rooli ei rajoitu asetuksessa mainittuihin kuulemismahdollisuuksiin.

Toisaalta sisällyttämisestä EU-lainsäädäntöön seuraisi myös, että EVR:n sääntöjen muuttaminen edellyttäisi jatkossa komission ehdotusta ja Euroopan parlamentin hyväksyntää. Tämä koskisi myös EVR:n mahdollista lakkauttamista ja pääomien takaisin maksamista, mikä nykyisin olisi sopimuspuolten suostumuksella mahdollista. Käytännössä yhtäältä Euroopan parlamentin ja komission ja toisaalta jäsenvaltioiden enemmistön tahtotila EMU:n kehittämisessä on eronnut merkittävästi toisistaan.

EMU:n kehittämisessä on perinteisesti ollut kysymys erilaisten, käytännössä vastakkaisten tavoitteiden yhteensovittamisesta. Komission ehdotusta arvioidessa on havaittavissa, että siinä ollaan tarjoamassa suurempaa yhteisvastuuta kannattaville huomattava määrä pitkän tavoitteita kuten näiden havittelema varautumisjärjestelmä, laajempi mahdollisuus määräenemmistöpäätöksentekoon sekä sijoittajanvastuun toteuttamista koskevien mainintojen häivyttäminen sopimuksesta. Markkinakurin asemaa vahvistamista toivoville jäsenvaltioille se tarjoaa kuitenkin sangen vähän.