

EMU ja demokratia*

MARTIN SCHEININ

Apulaisprofessori

Helsingin yliopisto, julkisoikeuden laitos

1 Tarkastelun lähtökohdat

1.1 EMU ja Suomen osallistuminen

Tämän raportin lähtökohtana on tekijän erillistutkimuksessa perusteltu kanta, jonka mukaan Suomi on liittyessään syksyllä 1994 Euroopan unionin jäseneksi samalla sitoutunut osallistumaan talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen ja, jos Suomi täyttää Maastrichtin sopimuksessa määritellyt yhteisen rahan edellytykset, myös Euroopan unionin yhteiseen rahaan (Scheinin 1997, ks. erityisesti ss. 59-101). Vain Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat neuvotelleet Maastrichtin sopimuksen yhteydessä erillisen pöytäkirjan, joka antaa näille kahdelle maalle itsenäisen päätösvallan suhteessa EMUn kolmanteen vaiheeseen.

Kun Suomi liittyi Euroopan unioniin, eduskunta hyväksyi paitsi unioniin liittymisen myös

erillisen lain, jolla sopimuksen velvoitteet siirrettiin osasi Suomen sisäistä oikeusjärjestystä (laki 1540/1994). Koska liittymissopimus oli ristiriidassa muun muassa Suomen täysivaltaisuutta ja eduskunnan lainsäädäntövaltaa koskevien perustuslain säännösten kanssa, voimaan saattaminen edellytti kahden kolmanneksen määräenemmistöstä eduskunnassa. Liittymissopimukseen sovellettiin niin sanottua supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä, jossa lakiehdotuksen perustuminen kansainväliseen sopimukseen poistaa tarpeen julistaa lakiehdotus kiireelliseksi viiden kuudenneksen enemmistöllä ennen kuin eduskunta kahden kolmanneksen enemmistöllä päättää sen hyväksymisestä. Laki liittymissopimuksen voimaan saattamisesta on laadittu siten, että itse liittymissopimuksen ohella saatettiin Suomessa voimaan myös Euroopan unionin siihen mennessä muodostunut normisto, mukaan lukien talous- ja rahaliittoa koskeva Maastrichtin sopimus.

* Julkaistu aikaisemmin Valtioneuvoston kanslian julkaisuja -sarjassa 1997/22.

1.2 Talouspolitiikka, rahapolitiikka, demokratia

Talous- ja rahaliittoa (EMU) koskevat sopimusmääräykset sisältyvät Maastrichtin sopimuksella muutetun Euroopan yhteisön perustamissopimuksen uuteen VI osastoon (102A-109M artikla). Nimensä mukaisesti EMU koostuu kahdesta osasta, talousliitosta ja rahaliitosta. Talousliittoa koskevat määräykset (102A-104C) ovat yleisesti ottaen väljempää kuin rahaliittoa ja sen toteuttamisessa keskeisessä asemassa olevaa Euroopan keskuspankkijärjestelmää koskevat määräykset (105-109D artikla).

Talousliiton toteutus jää EU:n jäsenvaltioiden hallitusten ja niiden edustajista muodostuvan Euroopan unionin neuvoston vastuulle. Julkisen talouden liiallisten alijäämien kieltö ja sen tehosteeksi luotava sanktiojärjestelmä (104C artikla) kuitenkin antavat myös talousliitolle oikeudellisesti velvoittavan sisällön, joka antaa EU:n neuvostolle vallan toteuttaa jäsenvaltioiden harjoittaman talouspolitiikan yhtenäistäminen, ainakin suhteessa julkisen talouden alijäämiin. Jäsenvaltiolla ei siten tule olemaan oikeutta laatia selvästi alijäämäisiä budjetteja esimerkiksi suhdannesyistä työllisyyslanteen parantamiseksi. Liiallisten alijäämien kiellon tehosteeksi on EMUn kolmannessa vaiheessa tulossa aina 0,5 prosenttiin bruttokansantuotteesta nouseva sakko, joka tehokkaasti estää alijäämäisten budjettien käytön. Esimerkiksi Suomen nykyisellä BKT-tasolla sakko voisi olla noin 2,5 miljardia markkaa.

Kun talousliiton toteutus on jäsenvaltioiden hallitusten ja niiden edustajista koostuvan EU:n neuvoston käsissä, sen suhde demokratiaan ei poikkea EU:n yleisestä kansanvaltaisuusasteesta. Vaikka EU:n ylikansallinen luonne merkitsee päätöksenteon siirtymistä kauemmas jäsenvaltioiden kansalaisista, päätöksiä silti tekevät

jäsenvaltioiden hallitusten jäsenet, jotka ovat toiminnastaan parlamentaarisessa vastuussa kansalliselle kansanedustuslaitokselle. Eduskunta voi milloin hyvänsä antaa epäluottamuslauseen EU:n neuvoston kokouksessa eduskunnalle epämieluisaa kantaa edustaneelle suomalaiselle ministerille, joka epäluottamuslauseeseen seurauksena on velvollinen eroamaan.

Parlamentarismi on siten EU:n neuvoston toiminnan kannalta ensisijainen demokraattisen vastuunalaisuuden muoto. Parlamentarismi on eri asia kuin yleisempi parlamenttikeskeisyys, yleisillä vaaleilla valitun eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä.

Parlamenttikeskeisyys toteutuu muun muassa siten, että Suomessa eduskunta päättää lakien ja valtion talousarvion sisällöstä. Parlamentarismi täydentää eduskunnan lainsäädäntövaltaa ja budjettivaltaa, koska se merkitsee, että hallitus toimii eduskunnan luottamuksen varassa käyttäessään omia toimivaltuuksiaan. EU:ssa lainsäädäntövallan käyttöön osallistuvat monet toimielimet, mutta keskeinen asema on jäsenvaltioiden hallitusten jäsenistä koostuvalla neuvostolla. Siksi hallituksen parlamentaarinen vastuunalaisuus eduskunnalle on ensisijainen kanava, jonka kautta eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä kanavoituu Euroopan unionille siirretyn lainsäädäntövallan käyttöön.

Äsken kuvattua asetelmaa modifioivat eräät EU:n neuvoston norminantovallan erityispiirteet. Ensinnäkin EU on aidosti ylikansallinen organisaatio, mikä tarkoittaa että osa EU:n neuvoston antamista säädöksistä on välittömästi sitovia ja sovellettavia kaikissa jäsenvaltioissa ja että päätöksiä voidaan osittain tehdä enemmistö- tai määränemmistöpäätöksin. Neuvoston kokoukseen osallistuvan suomalaisen ministerin parlamentaarisen vastuunalaisuuden merkitystä vähentää se, että neuvosto saattaa tehdä Suomea ja suomalaisia sitovia

ratkaisuja myös Suomen kannan vastaisesti.

Toiseksi EU:ssa noudatetaan ylikansallisuuden pehmentämiseksi niin sanottua subsidiarieteettiperiaatetta: päätökset pyritään tekemään mahdollisimman lähellä yksilöä, ja unionitasolla tehtävät päätökset vain täydentävät kansallisella tai alueellisella tasolla tehtäviä.

Kolmanneksi EU:n lainsäädäntövallan ylikansallista luonnetta lieventävät kansallisella tasolla luodut osallistumisjärjestelmät, jotka toteuttavat kansallisen parlamentin osallistumisen EU:n neuvoston päättämien säädösten ja muiden asioiden valmisteluun. Suomessa eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun on otettu säännökset perustuslakiin, valtiopäiväjärjestyksen 4a lukuun. Ne merkitsevät, ettei hallituksen parlamentaarinen vastuu eduskunnalle ole ainoastaan jälkikäteistä vaan että Suomen hallituksen edustajien toiminta EU:n neuvostossa on alusta lähtien eduskunnan tiedossa ja ohjauksessa. Tämä lieventää enemmistö- tai määräenemmistöpäätösten ylikansallisesta luonteesta seuraavaa parlamentaarisen vastuun rajoittuneisuutta.

Neljäs tekijä, joka modifioi EU:n neuvoston kokoukseen osallistuvan suomalaisen ministerin parlamentaarisen vastuun kautta toteutuvaa EU:ssa tapahtuvan päätöksenteon demokraattista vastuunalaisuutta, on EU:n muiden toimielinten olemassaolo ja toiminta. Lainsäädäntövaltaa kuuluu neuvoston ohella myös luonteeltaan ylikansalliselle komissiolle, jonka jäsenet eivät ole oman kotimaansa hallitukselle tai parlamentille vastuunalaisia. Komission norminantovalta on kuitenkin peräisin neuvostolta, joten neuvosto viime kädessä vastaa myös komissiolle siirretyn norminantovallan käytöstä. Lisäksi eduskunnan osallistuminen EU:n säädösten ennakkokäsittelyyn on ulotettu koskemaan komission norminantovaltaa. Ko-

missio kokonaisuutena toimii jäsenvaltioiden kansalaisten suorilla vaaleilla valitseman Euroopan parlamentin hyväksymisen varassa. Muutoinkin Euroopan parlamentti täydentää neuvoston jäsenten kansalliseen parlamentaariseen vastuunalaisuuteen perustuvaan perusratkaisua. Euroopan parlamentti mm. päättää EU:n budjetista ja osallistuu neuvoston antamien säädösten käsittelyyn. Kyse ei kuitenkaan ole kansallisiin parlamentteihin rinnastettavasta "ylimmästä valtioelimestä", vaan Euroopan parlamentin toimivaltuudet ovat luonteeltaan täydentäviä suhteessa kansallisella tasolla toteutuvaan vastuunalaisuuteen.

Edellä EU:n toimielinrakenteesta ja sen suhteesta demokratiaan sanottu koskee myös EMUn toista osaa, talousliittoa eli jäsenvaltioiden talouspolitiikan koordinoitua ja jopa yhtenäistämistä. EMUn toinen osa rahaliitto merkitsee syvempiä muutoksia EU:n rakenteisiin. Näiden muutosten taustaoletuksena ja lähtökohtana on viime vuosikymmeninä vakiintunut talousteoreettinen oppi, jonka mukaan rahan arvon vakaus koituu pitkällä tähtäimellä yhteiskunnan kaikkien jäsenten eduksi. Vaikka siirtyminen inflaatiotaloudesta vakaaseen rahan voi aiheuttaa tilapäisesti joitakin haitallisia vaikutuksia mm. työttömyyden suhteen, nuo haitat ovat ohimeneviä, kun rahan arvon vakaus onnistutaan tekemään kaikkien taloudellisten toimijoiden kannalta uskottavaksi ja spekulointi inflaatio-odotuksilla poistuu.

Tässä raportissa ei arvioida äsken kuvatun talousteoreettisen opin pätevyyttä. Nyt käsiteltävänä olevan teeman kannalta olennaista on, että keskeiseksi keinoksi rahan arvon vakauden turvaamiseksi on eri puolilla maailmaa omaksuttu rahapolitiikan siirtäminen riippumattoman keskuspankin hoidettavaksi. Kun julkisen vallan keskuspankkirahoitus ja hallituksen mahdollisuus vaikuttaa keskuspankin toimim-

taan kielletään ja riippumattoman keskuspankin säädännäiseksi tehtäväksi asetetaan turvata rahan arvon vakaus, poliittiset vallankäyttäjät eivät enää voi alijäämäisten budjettien avulla pyrkiä kasvattamaan kannatustaan vaalien alla tai ohjaamaan taloudellista hyvinvointia tietyille väestöryhmille.

EMU merkitsee rahan arvon vakauteen ja keskuspankin riippumattomuuteen perustuvan opin siirtämistä myös osaksi Euroopan unionin toimintaa. Ennen EMUn kolmannen vaiheen alkua perustetaan Euroopan keskuspankki ja siitä sekä riippumattomista kansallisista keskuspankeista koostuva Euroopan keskuspankkijärjestelmä. EKP:n/EKPJ:n toimintaa ohjaa EY:n perustamissopimuksen 105 artiklaan kirjattu ensisijainen tavoite "pitää yllä hintatason vakautta" ja mahdollisten muiden tavoitteiden alisteisuus tälle tavoitteelle. Kansallisten keskuspankkien on 107 ja 108 artiklan mukaan oltava riippumattomia poliittisista valtioelimitystä ja muista ulkopuolisista tahoista. Ne ovat alisteisia EKP/EKPJ:lle, mutta eivät saa ottaa ohjeita miltään muulta taholta.

EKP:n tavoitteenasettelu ja EKP:n toimintaa koskevat sopimusmääräykset ovat siinä määrin yleisluonteisia, että EKP tulee pitkälti itse määrittämään rahapolitiikan strategian ja välineet. EKP on korostetun riippumaton EU:n poliittisista toimielimistä. EKP:llä on muun muassa säädösvaltaa EU:n neuvoston tapaan, mutta Euroopan parlamenttia tai muita EU:n poliittisiä toimielimiä ei ole kytketty mukaan noiden säädösten käsittelyyn. Myöskään valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun säännökset eduskunnan osallistumisesta EU:n säädösten kansalliseen valmisteluun eivät koskisi EKP:n säädöksiä. EKP raportoi EU:n poliittisille toimielimille, myös Euroopan parlamentille, mutta nämä eivät voisi antaa määräyksiä tai ohjeita EKP:lle.

Tämän raportin lähtökohtana on, että kes-

kuspankin riippumattomuus on väline taloudellisen hyvinvoinnin toteuttamiseksi. Demokrati-aa kirjoittaja puolestaan pitää itseisarvona, aksiomaattisena arvona jota ei tarvitse perustella sen vaikutuksia arvioimalla. Siksi riippumattoman keskuspankin toiminta taloudellisen hyvinvoinnin toteuttajana ei poista tarvetta arvioida rahaliittoa myös demokratian näkökulmasta. Vaikka rahan arvon vakauteen perustuva rahapolitiikka koituisi yhteiskunnan kaikkien jäsenten eduksi ja olisi tässä mielessä poliittisesti neutraalia, Euroopan keskuspankkijärjestelmä merkitsee silti vallankäyttöä, ja kaikkea vallankäyttöä tulee arvioida myös demokratian näkökulmasta.

1.3 Euroopan unionin demokratiavaje

Euroopan unionia koskevassa keskustelussa demokratiavajeella tarkoitetaan kansanvaltaisen päätöksenteon, ohjauksen ja valvonnan rakenteiden heikkoutta unionin toiminnassa. Myös jäsenvaltioiden demokraattisuuden astetta voidaan arvioida ja arvostella, mutta keskustelu EU:n demokratiavajeesta perustuu ajatukselle, jonka mukaan demokratian toteutumisen ongelmat kertautuvat kärjistyneessä muodossa unionin toiminnassa.

EU:n demokratiavajeen osa-alueita ovat ainakin seuraavat tekijät. (1) Unionin toimielinten välillä ei esiinny selkeää toimivallanjakoa, vaan mm. neuvosto ja komissio käyttävät sekä toimeenpano- että lainsäädäntövaltaa. Myös EKP:llä tulee olemaan norminantovaltaa. (2) EU:ssa ei ole kansan valitsemaa lainsäätäjää, kun sekä kansallisten parlamenttien että Euroopan parlamentin asema lainsäädäntövallan käytössä on varsin rajoittunut. (3) Toimeenpanoval- lan käyttö ei ole selkeästi parlamentaarisen vastuun piirissä, kun komission yksittäiset jäsenet eivät toimi kansallisten parlamenttien tai

Euroopan parlamentin luottamuksen varassa. (4) Osittain valtaa on siirretty ylikansallisille asiantuntijaelimille, joiden vastuunalaisuus on neuvostoa ja komissiota vaikeammin toteutettavissa ja joiden vallankäyttöön on hyvin vaikea reagoida edes niiden toiminnan perustana olevia oikeusnormeja muuttamalla, koska perustamissopimuksia voidaan yleensä muuttaa vain jäsenvaltioiden ollessa yksimielisiä.

Eräs EU:n demokratiavajeen syistä tai lähteistä liittyy pysyvään erimielisyyteen unionin kehittämisen suunnasta. Osa jäsenvaltioista ja muista unionitason toimijoista, niin sanotut federalistit, haluaa yhteistyön syventämistä liittovaltion suuntaan. Tämän ajatuksen kanssa olisi sopusoinnussa korostaa Euroopan parlamentin asemaa lainsäätäjänä, komission parlamentaarista vastuuta toimeenpanovallan käytössä ja siirtymistä laajasti enemmistöpäätöksiin. Toinen osa toimijoista kuitenkin lähtee suvereenien jäsenvaltioiden yhteistyön strategiasta, missä demokraattinen vastuunalaisuus merkitsee neuvoston keskeistä asemaa päätöksenteossa, mahdollisimman laajaa yksimielisyyden vaatimusta neuvoston päätöksenteossa ja neuvostossa päätöksiä tekevien jäsenvaltioiden edustajien parlamentaarista vastuuta kansallisille parlamenteilleen. Periaatteessa kumpi hyvänsä kehittämisen strategia mahdollistaisi demokraattisen vastuunalaisuuden asteen parantamisen unionin toiminnassa. Erimielisyys tulevaisuuden suunnasta kuitenkin johtaa siihen, ettei kansanvaltainen ohjaus ja valvonta toteudu kumpaakaan linjaa pitkin vaan erilaiset vastuunalaisuusjärjestelyt saattavat asiasta riippuen joko tukea toisiaan tai tehdä toisensa tyhjäksi.

1.4 EMU ja demokratiatarkastelun tarve

Havainnollistan EKPJ:n asemaan ja toimintaan

kohdistuvan demokratiakeskustelun tarvetta ajankohtaisella esimerkillä, joka oman käsitykseni mukaan kyseenalaistaa väitteen rahapolitiikan "neutraalista" luonteesta suhteessa varsinaiseen poliittiseen päätöksentekoon ja suhteessa hyvinvoinnin jakamiseen yhteiskunnan jäsenten välillä. Hallitus on tammikuussa 1997 antanut eduskunnan käsiteltäväksi esityksen uudeksi Suomen Pankkia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 261/1996 vp). Esityksen perussäilytö on Maastrichtin sopimuksesta seuraavien velvoitteiden kannalta asianmukainen. Suomen Pankin asemaa riippumattomana keskuspankkina pyritään vahvistamaan, johtokunnan jäsenet tehdään määräaikaisiksi, rahan arvon väkous kirjataan keskuspankin keskeiseksi tavoitteeksi jne.

Demokratian kannalta huolestuttavaa on, että samassa yhteydessä ehdotetaan ilman kunnollisia perusteluja ja aitoa keskustelua suuria muutoksia Suomen Pankin sisäisiin toimivaltasuhteisiin siten että johtokunnan asemaa vahvistetaan suhteessa eduskunnan valitsemaan pankkivaltuustoon. Yleisesti ottaen esitys silti on tältäkin osin sikäli läpinäkyvä, että ehdotetut muutokset ovat kansanedustajien nähtävissä ja arvioitavissa ja eduskunta voi siten muodostaa kantansa esityksen käsittelyjärjestykseen ja sisältöön.

Varsinainen ongelma koskee esityksen erästä yksityiskohtaa, rahalain muuttamista siten, ettei eduskunnan pankkivaltuusto vastaisuudessa osallistuisi markan ulkoista arvoa koskevaan päätöksentekoprosessiin. Nykyisen lain mukaan Suomen Pankin johtokunta ensin laatii asiassa ehdotuksen pankkivaltuutetuille, jotka päättävät Suomen Pankin esityksestä valtioneuvostolle. Valtioneuvosto ei voi päättää markan ulkoisesta arvosta ilman pankkivaltuutetuilta tulevaa ehdotusta. Eduskunnan käsittelyssä olevan lakiehdotuksen mukaan päätökseen

markan ulkoisesta arvosta osallistuisivat EKPJ:n perustamisesta lähtien vain Suomen Pankin johtokunta ja valtioneuvosto.

Muutosehdotuksen merkitys ilmenee juuri voimaantuloajankohdasta. EKPJ perustetaan ennen EMUn kolmannen vaiheen alkua, ja kolmannen vaiheen alkamispäivänä (nykyisen tiedon mukaan 1.1.1999) EU:n neuvosto kokoontuu päättämään yhteiseen rahaan tuona päivänä siirtyvien jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä kansallisten valuuttojen "peruuttamattomasta" vaihtokurssista suhteessa yhteiseen rahaan, euroon. Eduskunnan pankkivaltuutetut siis eivät enää osallistuisi Suomen kannanmuodostukseen tuota päätöstä varten.

Päätös markan ja euron välisestä vaihtokurssista on mitä suurimmassa määrin hyvinvoinnin jakamista koskeva asia, jossa esimerkiksi vientiteollisuuden ja palveluammattien palkansaajien edut ovat keskenään ristiriidassa. Jo muutaman prosenttiyksikön ero markan ja euron välisessä vaihtokurssissa merkitsee hyvinvoinnin uudelleenjakoa suomalaisessa yhteiskunnassa. Juuri valuuttakurssiratkaisujen tärkeä merkitys tulonjaon kannalta on selitys sille, miksi keskuspankin riippumattomuus hyvin usein koskee vain "sisäistä" rahapolitiikkaa, kun taas "ulkoinen" valuuttakurssipolitiikka on jätetty maan hallituksen asiaksi. Sama erottelu koskee myös Euroopan unionia EMUn kolmannessa vaiheessa, sillä valuuttakurssijärjestelmää koskeva päätöksenteko tulee kuulumaan EKP:n sijasta Euroopan unionin neuvostolle, siis poliittiselle toimielimelle (EY:n perustamissopimuksen 108 artikla).

En ota kantaa siihen, tulisiko markan kiinnittämisessä euroon suosia vientiteollisuutta tai palvelusektorin palkansaajia tai omaksua mahdollisimman neutraali vaihtokurssi. Esimerkkinä koskee ainoastaan seuraavaa asiaa: Euroopan keskuspankin esiaste, kansallisten keskus-

pankkien pääjohtajista koostuva Euroopan rahapoliittinen instituutti (EMI) on 17.5.1996 antanut hallituksen lakiesityksen luonnoksesta lausunnon, jossa se tukee pankkivaltuutettujen poistamista markan ulkoista arvoa koskevasta päätöksentekoketjusta. Hallituksen esityksessä annetaan EMI:n lausuntoon tukeutuen ymmärtää, että muutos olisi Maastrichtin sopimukselta seuraava velvoite. Eduskuntakäsittelyn kestäessä valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin johtokunnan edustajat ovat toistaneet saman kannan. Pidän tapausta huolestuttavana osoituksena siitä, että rahapoliittisen asiantuntijavallan avulla pyritään toteuttamaan myös ratkaisuja, joilla on vaikutusta hyvinvoinnin jakautumisen kannalta ja jotka Maastrichtin sopimuksen mukaan oikeudellisesti kuuluisivat kansallisille ja eurooppalaisille poliittisille toimielimille.

2 Suomen osallistuminen EMUun demokratian näkökulmasta

2.1. Päätökset Suomen liittymisestä Euroopan unioniin

Suomi liittyi Euroopan unioniin vuoden 1995 alusta. Ratkaisevan päätöksen asiassa teki eduskunta saattaessaan voimaan liittymissopimuksen ja sen mukaisesti Euroopan unionin perustamissopimukset ja niiden nojalla syntyneen normirakennelman. Kun kyseessä oli perustuslaista – muun muassa Suomen täysivaltaisuudesta ja eduskunnan lainsäädäntövallasta – poikkeava kansainvälinen sopimus, se edellytti perustuslain mukaan kahden kolmanneksen määräenemmistöä (ks. valtiopäiväjärjestyksen 69 § ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 14/1994 vp). Käytännössä asiaa kannatti noin kolme neljännestä eduskunnan jäsenistä, kun eduskunta 18.11.1994 päätti

asiasta äänin 152-45. Eduskunnan päätöstä edelsi Suomen oloissa harvinainen neuvoa-antava kansanäänestys, jossa noin 57 % äänestäjistä antoi tukensa unioniin liittymiselle.

Itsessään päätös EU:n jäsenyydestä ja sen osana sitoutumisesta EMUn toteutukseen tehtiin näin ollen demokraattisesti. Tämä ei kuitenkaan riitä itsessään oikeutukseksi ratkaisusta seuraavalle vallankäytön rakennelmalle, vaan Euroopan unionin toimintaa ja Suomen siihen osallistumisesta tulee voida jatkuvasti arvioida demokratian näkökulmasta. Lisäksi päätöksenteojärjestykseen liittyi ongelmia, jotka vähensivät itse liittymispäätöksen tarjoamaa osittaista demokraattista legitimitettä Suomen osallistumiselle unionin toimintaan. Ensinnäkin liittyminen juuri tuossa vaiheessa EU:n jäseneksi oli suuri ja vaikeasti ymmärrettävä asia yhdessä kansanäänestyksessä ratkaistavaksi, kun samalla kertaa oli otettava kantaa siihen asti muodostuneeseen unioniin ja Maastrichtin sopimuksesta seuraaviin tulevaisuudessa toteutuviin muutoksiin, niiden mukana talous- ja rahaliittoon. Kun vanhojen jäsenmaiden kansanäänestykset Maastrichtin sopimuksista pitkälti koskivat juuri EMUa, suomalaiset mielsivät äänestävänsä ainakin ensi sijassa siihen unioniin liittymisestä, joka jo oli olemassa.

Toiseksi neuvoa-antavan kansanäänestyksen toteuttaminen määränemmistöllä tehtävän eduskunnan lopullisen päätöksen edellä johti tilanteeseen, jossa kansanäänestyksen enemmistö ohjasi jäsenyyttä ehkä muutoin vastustaneita kansanedustajia hyväksymään liittymisratkaisun. Määränemmistöä edellyttävissä perustuslain muuttamista tai perustuslaista poikkeamista koskevissa asioissa saattaisi olla parempi ottaa käyttöön sitova kansanäänestys perustuslainsäätämisenjärjestyksen eräänä vaihtoehtoisena muotona eduskunnan päätöksen jälkeen.

Äsken esitetyt epäilykset eivät sinänsä horjuta johtopäätöstä, että päätös Euroopan unioniin liittymisestä ja Maastrichtin sopimuksen velvoitteista tehtiin Suomessa demokraattisessa järjestyksessä. Ne kuitenkin korostavat tarvetta pyrkiä luomaan EMUlle demokraattinen legitimitetti.

2.2 EMUn kolmannen vaiheen toteuttamista tarkoittava päätöksentekoprosessi

Kun syksyn 1994 kansanäänestyksen jälkeen eduskunta hyväksyi ja saattoi liittymissopimuksen voimaan kahden kolmanneksen määränemmistöllä, tämä merkitsi Suomen sitoutumista myös talous- ja rahaliitto EMUun, mukaan lukien sen kolmas vaihe. Jos Suomi täyttää Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 109J artiklaan kirjatut yhteisen rahan edellytykset, Suomella on oikeudellinen velvoite siirtä unionin yhteiseen rahan.

Eduskunnan päättäessä Suomen liittymisestä EU:hun, eduskunta varasi itselleen oikeuden ottaa kantaa EMUn kolmanteen vaiheeseen osallistumiseen vielä erikseen. Tuo eduskunnan päätös tulee olemaan yksinkertaisella enemmistöllä tehtävä, luonteeltaan poliittinen päätös. Päätöksen merkitys on yhteisen rahan käyttöön otosta ja siihen siirtyvistä jäsenvaltioista päättävän neuvoston kokoukseen osallistuvan Suomen pääministerin ohjaamisessa. Pääministeri on parlamentaarisen vastuunalaisuutensa vuoksi velvollinen joko edustamaan neuvoston kokouksessa eduskunnan päättämää kantaa tai eroamaan tehtävästään. Kun päätös yhteiseen rahan siirtyvistä jäsenvaltioista tehdään perustamissopimuksen 109J artiklan mukaan määränemmistöllä, on periaatteessa oikeudellisesti mahdollista, että neuvosto päättäisi Suomen siirtymisestä yhteiseen rahan vastoin Suomen pääministerin ilmaisemaa edus-

kunnan kantaa. Poliittisesti se on kuitenkin hyvin epätodennäköistä, mistä syystä eduskunnalla on reaalinen päätösvalta siinä, osallistuuko Suomi yhteiseen rahaan heti kolmannen vaiheen alusta lähtien (nykyisen tiedon mukaan 1.1.1999). Kun kyse kuitenkin on sopimusvelvoitteesta, Suomen on yhteisen rahan edellytysten täytyessä siirryttävä yhteiseen rahaan ennemmin tai myöhemmin. Jos muut jäsenvaltiot siirtyvät yhteiseen rahaan esimerkiksi vuonna 2002 tapahtuvaan eurosetelien liikkeesen laskuun mennessä, kasvaa todennäköisyys sille, että neuvosto päättäisi määränemmistöllä myös Suomen osallistumisesta -- jopa Suomen eduskunnan kannan vastaisesti. Tällaisen ratkaisun perusta olisi Suomen demokraattisessa järjestyksessä hyväksymissä sopimusvelvoitteissa, mutta se ei silti välttämättä nauttisi laajaa hyväksyntää suomalaisten keskuudessa.

2.3 Uusi kansanäänestys?

Kotimaisessa EMU-keskustelussa on ehdotettu uuden kansanäänestyksen järjestämistä Suomen osallistumisesta EU:n yhteiseen rahaan. Käsillä olevan raportin kirjoittajan mielestä neuvoa-antavaa kansanäänestystä ei tulisi koskaan järjestää siitä, noudattaako Suomi kansainväliseen sopimukseen perustuvia velvoitteitaan vai ei. Kansanäänestys asettaisi lopullisen päätöksentekijän asemassa olevan eduskunnan mahdollimaan asemaan, kun Suomen kansainväliset sitoumukset velvoittavat myös eduskuntaa yhtenä valtioelimenä. Kansanäänestystä ei siksi tulisi järjestää ainakaan yleisessä muodossa siitä, tulisiko Suomen siirtyä EMUn kolmanteen vaiheeseen tai EU:n yhteiseen rahaan.

Mielekäs kansanäänestyksen kysymyksenasettelu voisi periaatteessa koskea sitä, tuleeko Suomen erota Euroopan unionista. Toinen asia

on, etteivät edustuksellisen demokratian nojalla päätösvaltaa käyttävät valtioelimet luultavasti pidä mielekkäänä kansanäänestystä tästä asiasta -- muun muassa siksi, että kansanäänestys kuitenkin olisi luonteeltaan neuvoa-antava.

Liittymissopimuksesta seuraavien sopimusvelvoitteiden avoimeksi jättämä kysymyksenasettelu EMUun osallistumisessa koskee sitä, tuleeko Suomen ilmaista halu siirtyä yhteiseen rahaan ensimmäisten joukossa (1.1.1999) vai vasta muutamaa vuotta myöhemmin (esimerkiksi vuonna 2002, jolloin eurosetelit tulevat käyttöön). Näin muotoiltu kysymys taas saattaa tuntua turhan tekniseltä kansanäänestyksen aiheeksi.

3 Euroopan keskuspankkijärjestelmän suhde demokratiaan

Tarkasteltiinpa asiaa Euroopan unionin valtiosääntöisten rakenteiden tai yksittäisen jäsenvaltion valtiosäännön kannalta, eräs talous- ja rahaliiton toteutuksen ydinkysymyksistä on keskuspankin riippumattomuuden ja demokraattisen vastuunalaisuuden yhdistäminen. Onko ylipäätään mahdollista yhdistää ajatus demokratiasta tai demokraattisesta valvonnasta rahapolitiikan sellaiseen erityisasemaan, jonka vuoksi keskeinen rahapolitiittinen päätöksenteko on uskottu riippumattoman asiantuntijaelimen tehtäväksi? Kysymys on EMUn, Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja riippumattoman Suomen Pankin demokraattisesta legitimitetistä, siis niistä perusteluista, joiden nojalla rahapolitiikan riippumaton asema voidaan hyväksyä oikeutetuksi demokraattisessa yhteiskunnassa.

Seuraavassa esitettävän talous- ja rahaliiton demokraattisen hyväksyttävyyden arvioinnin lähtökohtana on ajatus siitä, että jos jokin valtakäytön järjestelmä ei ole itsessään organisoitu johdonmukaisen demokraattisesti, sen de-

mokraattisen hyväksyttävyyden täytyy perustua kokonaisarviioon joukosta erilaisia hyväksyttävyyden ja vastuunalaisuuden kriteerejä. Johdonmukaisen demokraattisella organisoinnilla tarkoitetaan joko suoraa (osallistuvaa) demokratiaa tai edustusperiaatteen kautta toteutuvaa "ensimmäisen asteen edustuksellisuutta". Jo toisen asteen edustuksellisuus, kuten esimerkiksi vaaleilla valitun toimielimen valitseman tai hyväksymän toisen toimielimen vallankäyttö vaatii jo asettamistapaa täydentäviä demokraattisen vastuunalaisuuden muotoja ollakseen hyväksyttävä. Sinänsä demokraattisessa järjestyksessä tehty päätös esimerkiksi tietyn lain säätämisestä ei riitä oikeutukseksi tuohon lakiin perustuvalla vallankäytölle, vaan kaiken yhteiskunnallisen vallankäytön tulee olla tavalla tai toisella demokraattisen vastuunalaisuuden piirissä.

Rahapolitiikan demokraattinen legitimeetti ei EKP:n ja kansallisten keskuspankkien riippumattomuuden vuoksi voi EMUn oloissa toteutua suoraan rahapoliittisen päätöksenteon demokraattisena organisointitapana, vaan yhdistelmänä erilaisia valvonnan ja vastuunalaisuuden järjestelyjä. Epäilemättä EMUn taloudellisilla vaikutuksilla tulee olemaan oma osansa demokraattisen hyväksynnän saavuttamisessa, mutta ne eivät voi olla ainoan arviointiperusteen asemassa. Muutoinhan kaikkein autoritaarisinta hallintoa olisi pidettävä demokraattisena, jos sen osoitetaan lisäävän kansalaisten hyvinvointia – keskimäärin?

Seuraavassa käyn kohta kohdalta läpi rahapoliittisen päätöksenteon demokraattisen legitimeetin arviointiperusteita lähtien siitä oletuksesta, että EKP:n ja kansallisten keskuspankkien riippumattomuuden vaatimus EMUn oloissa sulkee pois edustusperiaatteen rahapoliittisen päätösvallan hyväksyttävyyden keskeisenä perusteena. EKP:n johtokunta tai neuvos-

to taikka Suomen Pankin johtokunta tai pankkivaltuusto eivät ole kansan valitsemia, eikä näiden toimielinten huomattava valta tule demokratian kannalta hyväksyttäväksi pelkästään sillä, että ne on asetettu tehtäviinsä yhden tai useamman demokraattisesti valitun toimielimen päätöksellä.

3.1 Julkisuus ja julkinen keskustelu

Julkisella keskustelulla, mukaan lukien lainsäädäntömenettelyn ja yleisemmin parlamentin toiminnan julkisuus, on huomattava merkitys demokratian toteutumiseksi. Kaarlo Tuorin esittämin tavoin julkisuuden keskeinen merkitys demokratialle voidaan perustella Jürgen Habermasin teoriolla kommunikatiivisesta toiminnasta ja diskurssietiikasta (Tuori 1988 erityisesti s. 59-87, Tuori 1990 erityisesti s. 205-213 ja 243-260, Habermas 1987 erityisesti s. 86-96). Suomen perustuslaeissa demokratiaa turvaavat siten muiden säännösten ohella hallitusmuodon 10 §:n säännökset sananvapaudesta ja viranomaisasiakirjojen julkisuudesta sekä valtiopäiväjärjestyksen 56 §:n säännös eduskunnan täysistuntojen julkisuudesta ja 57 §:n säännös yksittäisen kansanedustajan puhevapaudesta. Asiakirjajulkisuus ja sananvapaus osaltaan turvaavat, että demokraattisesti valitun kansanedustuslaitoksen ja sille parlamentaarisessa vastuussa olevan hallituksen toimintaa ympäröi kansalaisyhteiskunnassa käytävä kriittinen keskustelu. Nämä järjestelyt täydentävät eduskunnan demokraattisen valintatavan tarjoamaa oikeutetusta eduskunnan vallalle säätää kansalaisia sitovia oikeusnormeja ja hallituksen parlamentaarisen vastuunalaisuuden antamaa legitimeettiä toimeenpanovallan käytölle.

Eduskunnan päätöksentekotilanteen voidaan selittää toteuttavan – enemmän tai vähemmän täydellisesti – diskursiivista ideaalia: Kansan-

edustajalla on mahdollisuus julkisesti esittää oma kantansa ja perustella se haluamassaan laajuudessa. Päätöksentekoa ympäröi laajempi kansalaisyhteiskunnan julkisuus, joka muun muassa tuottaa argumentteja valittujen edustajien keskusteluun ja arvioi kriittisesti toimijoiden kantoja. Diskursiivisen toiminnan osapuolten tavoitteena on kommunikaatio: perustelemalla kantansa mahdollisimman vakuuttavasti toimija tavoittelee kielellisesti välitettyä yhteisymmärrystä muiden toimijoiden kanssa (Tuori 1988 s. 74, ks. myös Husa 1992). Vaikka yhteisymmärrykseen ei käytännössä päästäisi, keskustelijat ovat kuitenkin tasavertaisia, kun jokaisella kansanedustajalla on ratkaisuvaiheessa yksi ääni.

Asiakirjajulkisuudella tai päätöksenteon julkisella luonteella sekä niitä ympäröivällä julkisella kansalaiskeskustelulla voidaan perustella demokraattinen hyväksyttävyyttä myös sellaisille vallankäytön lohkoille, joissa päätöksentekijöitä ei ole valittu vaaleilla. Esimerkiksi tuomioistuinten yhteiskunnallisen vallankäytön legitimitettiin perustuu keskeisesti siihen, että tuomioistuinten on perusteltava päätöksensä julkisesti ja näiden perustelujen pätevyys testataan julkisessa keskustelussa, johon osallistuvat erityisesti tiedotusvälineet ja tuomioistuinlaitoksen ulkopuoliset juristit, mutta myös kansalaiset itse. Tuori (1990 s. 260-265) käyttää tässä yhteydessä suppean ja laajan oikeusyhteisön käsitteitä. Tuomioistuinlaitos edustaa erästä "asiantuntijavallan" muotoa. Tavoiteltaessa sen toiminnan demokraattista hyväksyttävyyttä tuomareiden asettamisen menettelyn sijasta tärkeintä on että tuomioistuinten päätökset avoimesti laadittuine perusteluineen ovat julkisia ja että niistä keskustellaan yhteiskunnassa.

Julkisuudella on tärkeä merkitys myös rahapolitiikassa ja keskuspankkien toiminnassa. Toimivat yhteiskuntasuhteet, tiedotustilaisuudet,

talousennusteet ja tilastointi ovat olennaisia keskuspankkien toiminnalle nykymaailmassa. Lehdistö ja muut tiedotusvälineet seuraavat tarkasti keskuspankkien toimia, ja niistä käydään kriittistä keskustelua. Keskuspankki ei voi edes rahapoliittisissa kriisitilanteissa välttää toimintaansa kohdistuvaa julkisuutta. Edellä luetelluista seikoista huolimatta on tärkeää tiedostaa, että julkisuuden asemaan rahapolitiikan demokraattisen legitimitetin osatekijänä liittyy merkittävä rajoitus, jolle ei ole vastinetta esimerkiksi parlamentin lainsäädäntömenettelyssä tai tuomioistuinratkaisujen perusteluissa: Kaikki keskuspankin julkisuuteen antama informaatio on ensi sijassa luonteeltaan strategista: sillä pyritään vaikuttamaan kansalaisten ja erityisesti rahamarkkinoiden toimijoiden ratkaisuihin. Keskuspankin julkiset kannanotot eivät ensi sijassa suuntaudu kansalaisille yhteiskunnan jäseninä heidän rationaalisen tahdonmuodostuksensa mahdollistamiseksi. Hallitsevassa asemassa on sellainen informaatio, joka lisää yleistä luottamusta keskuspankin toimintaa kohtaan, tekipä keskuspankki mitä tahansa. Rahapoliittisen informaation strategisen luonteen äärimmäinen muoto on keskuspankin itselleen pidättämä oikeus valehdella tiedossa olevien tulevien ratkaisujen sisällöstä.

Strategisen informaation käsite on vastakohta edellä tarkastellulle diskursiiviselle ideaalille. Strategisen informaation tavoitteena ei ole keskustelun muiden osanottajien vakuuttaminen argumenttien avulla, vaan luonteeltaan kausaalinen vaikuttaminen näiden toimintapäätöksiin. Max Weberiin tukeutuen ja Jürgen Habermasia seuraten Kaarlo Tuori (1988 s. 73) luonnehtii strategiseksi sellaista toimintaorientaatiota, joka on samalla kertaa tulossuuntautunut ja sosiaalinen: toimija pyrkii vaikuttamaan kausaalisesti muiden toimijoiden toimintapäätöksiin.

Tuomioistuimen päätös sisältää parhaimmillaan perustelut paitsi tehdyille ratkaisulle myös aidon erittelyn kyseistä ratkaisua vastaan puhuvista seikoista ja vähemmistöön jääneiden tuomareiden perustellut eriävät mielipiteet. Tuomioistuin ratkaisee yksittäisen tapauksen tietyllä tavalla ja antaa samalla mahdollisuuden suppealle ja laajalle oikeusyhteisölle arvioida päätöksen ja sen perusteiden hyväksyttävyyttä. Keskuspankki puolestaan ottaa kaikessa julkisuuteen menevässä informaatioissa huomioon, miten "vastapuolten" eli rahamarkkinoiden toimijoiden odotetaan reagoivan keskuspankin tiettyyn päätökseen ja sen yhteydessä annettuun informaatioon. Rahamarkkinoiden toimijoiden -- esimerkiksi liikepankkien -- kanssa keskuspankki on vuorovaikutuksessa ensi sijassa rahapolitiikan keinovalikoimaan kuuluvien päätösten, ei julkisen keskustelun välityksellä.

Epäilemättä avoimuudella, julkisuudella ja niin sanotulla läpinäkyvyydellä on oma merkityksensä Euroopan keskuspankin ja Suomen Pankin toiminnan demokraattisen vastuunalaisuuden toteutumisessa. Silti keskuspankin julkisuuteen antaman informaation strategisesta luonteesta seuraa, ettei tavoiteltu vastuunalaisuus voi keskeisesti perustua toiminnan julkisuuteen.

3.2 Säädännäinen tavoite

Keskuspankin toiminnan demokraattinen vastuunalaisuus voidaan pyrkiä perustamaan siihen, että riippumattomalle keskuspankille asetetaan demokraattisessa norminasettamisennettelyssä säädännäinen tavoite, jota vasten keskuspankin ja sen johdon toiminta on arvioitavissa. Saksan Bundesbankin sekä tulevaisuudessa myös Euroopan keskuspankin ja Suomen Pankin toiminta pohjautuu selkeästi määritel-

tyyn toimintatavoitteeseen.

Puhdaspiirteinen malli keskuspankin vastuunalaisuuden toteuttamisesta säädännäisen tavoitemäärityksen avulla on Uuden-Seelannin keskuspankki. Keskuspankkilain 8 §:n mukaan keskuspankin toiminnan ensisijaisena tavoitteena on "yleisen hintatason vakauden saavuttaminen ja ylläpitäminen". Keskuspankin pääjohtaja nimetään viiden vuoden määräajaksi toteuttamaan tätä tavoitetta palvelevaa numeerisesti ilmaistua inflaatiotavoitetta, joka määritellään pääjohtajan ja valtiovarainministerin välisellä sopimuksella. Jos asetettua inflaatiotavoitetta ei saavuteta, pääjohtaja voidaan erottaa kesken toimikauden. Uuden-Seelannin mallissa keskuspankin säädännäinen tavoite saa merkityksensä keskuspankin vastuunalaisuuden kannalta juuri välitavoitteen kautta. Se turvaa, että keskuspankin toiminta lopputavoitteen toteuttamiseksi on valvottavissa. Pelkkään säädännäiseen lopputavoitteeseen perustuvien mallien ongelmana sen sijaan on, että keskuspankki itse tulkitsee oman tavoitteenasettelunsa sisällön, ja sen vastuunalaisuus toteutuu johdon toimikauden kestäessä vain sitä kautta, että poliittiset valtiolimet voivat tarvittaessa muuttaa lopputavoitteen säädännäistä määritelmää.

Erityisesti Uuden-Seelannin mallissa, mutta myös yleisemmin keskuspankin säädännäisellä tavoitemäärityksellä on merkitystä rahapolitiikan demokraattisen legitimitetin kannalta. Valtiolimet ja myös kansalaiset voivat arvioida keskuspankin toimintaa säädännäistä tavoitetta vasten. Tavoite muodostaa sisällöllisen elementin keskuspankin toimintaan kohdistuville vastuunalaisuusjärjestelyille, esimerkiksi määräajoin tapahtuvalle johdon uudelleenvallinnalle sekä erilaisille kertomus- tai kuulemismenettelyille. Euroopan keskuspankin tavoitteenasetteluun tai Suomen Pankkia koskevaan uuteen lakiehdotukseen ei sisälly Uuden-See-

lannin mallin kaltaista menettelyä, jossa keskuspankki olisi vastuussa poliittisten valtioelinten kanssa sovittavan välitavoitteen toteuttamisesta. Molemmat tavoitemääritykset ovat päin vastoin varsin avoimia keskuspankin omalle tulkintavallalle säädännäisen lopputavoitteen sisällöstä.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 105.1 artiklan mukaan EKPJ:n "ensisijaisena tavoitteena" on pitää yllä hintatason vakautta, minkä lisäksi EKPJ "tukee yleistä talouspolitiikkaa yhteisössä" osallistuakseen yhteisön tavoitteiden saavuttamiseen, tämän kuitenkin vaarantamatta ensisijaista tavoitetta. Jos esimerkiksi yhteisön jäsenvaltioiden kesken esiintyisi voimakkaita erimielisyyksiä talouspolitiikan sisällöstä, EKPJ tuskin olisi sidottu tukemaan esimerkiksi neuvoston enemmistön tai määräenemmistön edustamaa linjaa. Vastavasti Suomen Pankille ehdotettu tavoite ensisijaisesti "turvata vakaa rahan arvo" ja toissijaisesti tukea "muidenkin talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista" on epäselvä, koska siinä ei ilmaista kenen harjoittaman talouspolitiikan tavoitteita Suomen Pankin tulisi tukea. Silti säädännäinen tavoite ei tässäkään muodossa ole merkityksetön rahapolitiikan vastuunalaisuuden kannalta. Jos kansalliselle keskuspankille säädetty tavoite on hallituksen ja parlamentin mielestä epämääräinen tai epäonnistunut, ne voivat ryhtyä toimenpiteisiin tavoitemäärityksen muuttamiseksi asianmukaisessa lainsäädäntömenettelyssä.

3.3. Oikeudellinen valvonta

Oikeudellinen valvonta ja oikeudellinen vastuunalaisuus ovat oikeusvaltiossa tärkeä parlamentaarisen tai muun luonteeltaan poliittisen vastuunalaisuuden täydennys ja samalla edellytys demokraattisen vastuunalaisuuden toteutu-

miselle. Suomessa esimerkiksi valtioneuvoston jäsenet ovat hallitusmuodon nojalla paitsi parlamentaarisessa vastuunalaisuussuhteessa eduskunnalle hallitusmuodon 36 §:n mukaisesti myös oikeudellisesti vastuunalaisia hallitusmuodon 43 §:n ja sitä toteuttavan ministerivastuuintstituution nojalla. Suomen Pankin johto on sekä nykyisen että ehdotetun lain mukaan virkasytemahdollisuuden piirissä. Sen sijaan muunlainen oikeudellinen valvonta, esimerkiksi hallintovalituksen mahdollisuus, kohdistuu Suomen Pankin toimintaan vain rajoitetusti. EMI on johtanut kansallisten keskuspankkien riippumattomuutta koskevista sopimusvelvoitteista kiellon sellaisille järjestelyille, jotka merkitsisivät mahdollisuutta estää oikeudellisin keinoin kansallista keskuspankkia toteuttamasta jotakin tehtävänsä EKPJ:n osana (Progress Towards Convergence 1996 s. 100).

EY:n perustamissopimuksen 173 ja 177 artikla mahdollistavat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen kontrollin suhteessa eräisiin EKPJ:n toimiin. Perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettu laillisuuskanne voi kohdistua muun muassa EKP:n norminantovaltaan. EKP:n antaman säädöksen pätevydestä ja tulkinnasta voidaan lisäksi pyytää 177 artiklassa tarkoitettu ennakkoratkaisu yhteisöjen tuomioistuimelta. (Ks. Ojanen 1996 s. 21-29)

3.4. Ammatillinen asiantuntemus

Keskuspankin riippumattomuuden varmistamisessa eräs väline on erityisten ammatillisten pätevyysvaatimusten asettaminen keskuspankin johdolle. Erityinen asiantuntemus osaltaan turvaa myös keskuspankin säädännäistä tavoitetta koskevien velvoitteiden toteutumista. Sekä Euroopan keskuspankin johdolle että ehdotuksessa uudeksi Suomen Pankkia koskevaksi laiksi on pankin johdolle asetettu erityisiä kelpoi-

suusehtoja. Ajatus rahapoliittisen vallan siirtämisestä "poliitikoilta" riippumattomille "asian tuntijoille" on silti perusluonteeltaan muuta kuin demokraattinen järjestely, mistä syystä keskuspankin johdon ammatillista asiantunteudesta koskevat erityiset kelpoisuusehdot eivät muodosta itsenäistä taetta rahapolitiikan demokraattiselle hyväksyttävyydelle. Sen sijaan EKP:n ja kansallisen keskuspankin määräaikaisuus tarjoaa keinon tehdä ammatillisen asiantunteumuksen perusteella valittu johto vastuunalaiseksi toiminnassaan. Uuden-Seelannin malli vastuunalaisuuden seurannasta ja toteutumisesta myös johdon toimikauden kestäessä keskuspankille sovitun välitavoitteen kautta, on kuitenkin pitemmälle menevä järjestely aidon vastuunalaisuuden suuntaan.

3.5. Johdon organisaatio ja nimitysmenettely

Perusluonteeltaan epädemokraattista ajatusta rahapolitiikan siirtämisestä "asiantuntijoiden" päätettäväksi voidaan pyrkiä kompensoimaan tekemällä keskuspankin johdon nimittämismenettely mahdollisimman kansanvaltaiseksi. Vaikka ajatus rahapolitiikan demokraattisesta vastuunalaisuudesta parlamentarismien periaatteen kautta on yhteensopimaton perustamissopimuksen 107 ja 108 artiklassa edellytetyn keskuspankin riippumattomuuden kanssa, tämä ei estä riippumattoman keskuspankin johdon kansanvaltaista nimitysmenettelyä.

Perustamissopimuksen 109A.1 artiklan mukaan EKP:n neuvosto koostuu EKP:n johtokunnan jäsenistä ja euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden kansallisten keskuspankkien pääjohtajista suoraan näiden aseman perusteella. EKP:n johtokunnan jäsenten nimitysmenettelyä sääntelee perustamissopimuksen 109A.2 artikla, jonka mukaan EKP:n johtokunnan puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja jäsenet nimi-

tetään euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden tai niiden hallitusten päämiesten tasolla yhteisellä sopimuksella. Nimityspäätöstä edeltää EKP:n neuvoston ja Euroopan parlamentin kuuleminen ja neuvoston suositus. EKP:n johtokunnan jäsenet nimitetään 109A.2 artiklan mukaan kahdeksan vuoden määräajaksi, eikä nimitystä voida uusida. Johtokunnan nimitysmenettely on monimutkainen eikä ainakaan ensi sijassa perusluonteeltaan kansanvaltainen. Jokaisella yhteiseen rahan osallistuvalla valtiolla on yksimielisyysvaatimuksen vuoksi kuitenkin valta estää vaadittavan yhteisymmärryksen saavuttaminen. Siten menettelytapa ei estä esimerkiksi kansallisen parlamentin suostumuksen asettamista kansallisella tasolla ehdoksi EKP:n johtokunnan nimittämistä koskevalle päätökselle.

Euroopan keskuspankin johtokunnan ja tulevaisuudessa myös Suomen Pankin johtokunnan nimitysmenettelyssä demokraattisen vastuunalaisuuden vaatimusta toteuttaa nimityksen määräaikaisuus. Muilta osin menettelyjä ei ole rakennettu sellaiseksi, että sillä olisi erityisesti tavoiteltu rahapolitiikan demokraattista vastuunalaisuutta. EKP:n johtokunnan osalta on mahdollista kansallisella tasolla kytkeä parlamentti jollakin tavoin mukaan valtioiden ja hallitusten päämiesten sopimuksella tapahtuvaan nimityspäätökseen. Ainakaan perustuslaki ei estä Suomen Pankin johtokunnan nimitysmenettelyn muuttamista esimerkiksi siten että eduskunta valitsisi pankkivaltuuston lisäksi myös johtokunnan jäsenet. Kun hallitusmuodon 73§ edellyttää Suomen Pankin toimivan eduskunnan "hoidossa", olisi varsin luontevaa että EKP:n neuvoston jäsenenä toimivan pääjohtajan ja johtokunnan nimittäisi tasavallan presidentin sijasta eduskunta. Yleisemmällä tasolla keskuspankin johdon kansanvaltainen nimitysmenettely voi merkitä muitakin järjestely-

jä, esimerkiksi ehdokkaiden julkisia kuulemisia.

3.6 Kertomus- ja kuulemismenettelyt

Kansallisten keskuspankkien pääjohtajilla tai muilla johdon jäsenillä on verraten usein velvollisuus olla parlamentin tai sen valiokunnan kuultavina. Käytössä on myös järjestelyjä keskuspankin raportointivelvollisuudesta parlamentille. Perustamissopimuksen 109B artikla sisältää vastaavia vastuunalaisuusjärjestelyjä Euroopan keskuspankin suhteen. Euroopan keskuspankin vastuunalaisuus suhteessa Euroopan unionin poliittisiin toimielimiin toteutuu yhdistelmänä suhteellisen varovaisia järjestelyjä, jotka on koottu perustamissopimuksen 109B artiklaan. Neuvoston puheenjohtajalla ja komission nimetyllä jäsenellä on oikeus osallistua ilman äänioikeutta EKP:n neuvoston kokouksiin. Neuvoston puheenjohtaja voi myös tehdä aloitteita EKP:n neuvostossa käsiteltäviksi asioiksi. EKP:n johtokunnan puheenjohtaja puolestaan kutsutaan neuvoston kokouksiin, jos niissä käsitellään EKPJ:n tavoitteisiin ja tehtäviin liittyviä asioita. EKP:n tulee laatia vuosittain kertomus EKPJ:n toiminnasta sekä edellisen ja kuluvan vuoden rahapolitiikasta. Kertomus esitetään Euroopan parlamentille, neuvostolle, komissiolle ja Eurooppa-neuvostolle. Euroopan parlamentti voi järjestää asiassa yleiskeskustelun. Parlamentin aloitteesta tai oma-aloitteisesti EKP:n puheenjohtajaa ja muita johtokunnan jäseniä voidaan kuulla Euroopan parlamentin valiokunnissa. Viimeksi mainitusta määräyksestä ei kuitenkaan seuraa johtokunnan jäsenten oikeudellista velvollisuutta tulla parlamentin kuultaviksi silloinkaan, kun parlamentti sitä pyytää.

Euroopan parlamentissa tapahtuvaa kuulemistä ja parlamentille raportointia koskevilla

järjestelyillä voi olla vain rajoitettu merkitys EKP:n demokraattisen vastuunalaisuuden toteuttamisessa. Silti näiden järjestelyjen merkitystä ei tulisi väheksyä, koska edellä käsitelty keskuspankin julkisuuteen antaman informaation strateginen luonne on omiaan ohjaamaan keskuspankki ottamaan kaikki kuulemis- ja raportointivelvoitteet vakavasti. Välttääkseen arvostelun parlamentissa ja siitä seuraavan kriittisen julkisuuden keskuspankin on strategisessa mielestä viisasta suhtautua tunnollisesti raportointivelvoitteisiin ja niiden yhteydessä saatuun palautteeseen, siitä huolimatta ettei tuo palaute voi merkitä sitovia toimiohjeita riippumattomalle keskuspankille.

Samasta syystä Suomen Pankin kaksiportainen organisaatorakenne eli eduskunnan valitsemien pankkivaltuuston olemassaolo johtokunnan rinnalla sekä pankkivaltuutettujen vuotuisen kertomuksen käsittely eduskunnan talousvaliokunnassa ovat tärkeitä instituutioita rahapolitiikan demokraattisen vastuunalaisuuden kannalta. Vaikka vastaisuudessa pankkivaltuusto tulisi eduskunnalle annetun Suomen Pankkia koskevan hallituksen esityksen mukaan olemaan luonteeltaan valvonnallinen toimielin, tämä ei poista instituution merkitystä keskuspankin vastuunalaisuuden kannalta. Esityksen perusteluihin sisältyvät tarkastelut kertomusmenettelyn kehittämisestä ja Suomen Pankin johtokunnan kuulemisesta eduskunnassa ovat myös varteenotettavia vastuunalaisuusjärjestelyjä. Niiden merkitystä vähentää se, ettei niiden toteuttamiseksi ehdoteta säännöksiä uuteen Suomen Pankkia koskevaan lakiin.

3.7. Euroopan parlamentin ja Suomen eduskunnan merkitys rahapolitiikan demokraattisen legitimitietin kannalta

Kansallisvaltioiden valtiosääntöisiin rakentei-

siin verrattuna Euroopan unionin rakenne on selvästi toisenlainen, kun vaaleilla valitun Euroopan parlamentin asema on varsin vaatimaton. Esimerkiksi lainsäädäntövalta kuuluu Euroopan yhteisössä ensi sijaisesti jäsenvaltioiden hallituksia edustavalle neuvostolle eikä parlamentille. Euroopan parlamentin asema rahaliiton rakennelmassa on tuon rakennelman erään keskeisen arkkitehdin Jean-Victor Louis'n (1993a s. 7) mukaan rajoittunut, jopa "hätkähdyttävän vähäinen". Euroopan parlamenttia kuullaan EKP:n johtokunnan nimitysmenettelyssä, ja perustamissopimuksen 109B artikla sisältää määräykset kuulemismenettelystä ja vuosittaisen kertomuksen käsittelystä. Lisäksi Euroopan parlamenttia kuullaan eräissä EU:n neuvostossa päätettävissä EKPJ:ään liittyvissä asioissa.

Eräissä olennaisessa suhteessa Euroopan parlamentin vaikutusmahdollisuudet rahapolitiiseen päätöksentekoon ovat kansallisia parlamentteja heikkommat. Keskuspankille asetetun säädännällisen tavoitteen merkitys rahapolitiikan demokraattisen vastuunalaisuuden kannalta riippuu niistä järjestelyistä, joilla tavoitteen toteutusta valvotaan ja seurataan. Jos keskuspankilla on huomattavan laaja mahdollisuus itse tulkita tavoitteen konkreettinen sisältö esimerkiksi asettamalla lopputavoitetta palvelevat välitavoitteet, demokraattinen vastuunalaisuus toteutuu viime kädessä mahdollisuutena muuttaa tavoitemääritystä. Juuri tässä suhteessa Euroopan parlamentin vaikutusmahdollisuudet ovat kansallisia parlamentteja olennaisesti heikkommat (Gromley & de Haan 1996 s. 112, Kenen 1992 s. 31-32).

EKP:n toimintaa ohjaava varsin yksityiskohtainen säännöstö on korotettu perustamissopimusten tasolle sisällyttämällä EKP:n ja EKPJ:n perussääntö erillisenä pöytäkirjana (nro 3) Euroopan unionista tehtyyn so-

pimukseen. Tämä merkitsee samalla sitä, että EKP:n toimintaa koskevien normien muuttaminen edellyttää Maastrichtin sopimuksen N artiklan mukaista menettelyä, muun muassa erillistä jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssia ja kaikkien jäsenvaltioiden ratifiointia. Vaikka perustamissopimuksen 106.5 artikla eräissä kohdin lieventää N artiklan menettelytapavaatimuksia, muutokset kaikissa olennaisissa kohdissa edellyttävät perustamissopimuksen muuttamisen menettelyn täysimääräistä noudattamista. EKP:ia koskevien oikeusnormien vaikea muutettavuus, jolle ei ole vastinetta kansallisia keskuspankkeja koskevassa lainsäädännössä, oli tietoinen ratkaisu. Se perustui jäsenvaltioiden keskuspankkien pääjohtajien nimenomaiseen ehdotukseen (Louis 1993b s. 28). Esimerkiksi EKP:n tavoitteenasettelu, toimielinrakenne ja norminantovalta on kaikki määritelty perustamissopimusten tasolla ja muutettavissa vain samassa järjestyksessä kuin perustamissopimukset. Ratkaisulla on sopimusmääräysten laatijoihin kuuluneen Jean-Victor Louis'n mukaan tarkoitettukin antaa keskuspankkijärjestelmää koskevien oikeussääntöjen pysyvyydelle etusija suhteessa rakennelman demokraattisesta legitimitetistä seuraaviin vaatimuksiin. Kuten Louis toteaa, missään muussa keskuspankkijärjestelmässä keskuspankin toimintaa ei ole siirretty parlamentin ulottumattomiin sellaisessa tilanteessa, jossa parlamentti ei olisi tyytyväinen keskuspankin tapaan käyttää riippumattomuuttaan ja haluaisi siksi muuttaa sääntöjä.

Laurence Gromley ja Jakob de Haan ovatkin EKP:n demokratiavajetta koskevassa artikkelissaan (1996) katsoneet parlamenteilta puuttuvan normien muuttamisvallan olevan perimäinen epäkohta Euroopan keskuspankkijärjestelmän demokraattisen vastuunalaisuuden toteutumisessa.

Monien muiden "pieniksi jäsenvaltioiksi" miellettyjen maiden tapaan Suomessa painotetaan Euroopan unionin luonnetta itsenäisten valtioiden yhteenliittymänä ja korostetaan, että unionin demokraattisen legitimitetin tulee toteutua Euroopan parlamentin sijasta kansallisten parlamenttien ja neuvostossa päätösvaltaa käyttävien jäsenvaltioiden hallitusten edustajien parlamentaarisen vastuun välityksellä. Epäilemättä kansallisten parlamenttien kuulemista koskevin järjestelyin voidaan kompensoida Euroopan unionin demokratiavajetta. Valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun säännökset Euroopan unionin asioiden käsittelystä ovat tässä suhteessa varsin pitkälle kehitetty mekanismi. Suhteessa Euroopan keskuspankkiin on kuitenkin huomattava, että edellä tarkasteltu EKP:n tavoitetta ja toimintaa koskevien normien vaikea muuttamismenettely verrattuna kansallisiin keskuspankkilakeihin koskee myös kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia. Niillä ei ole toimivaltaa edes panna vireille perustamissopimuksen tai EKP:n perussäännön muuttamista.

3.8. Kokonaisarvio rahapolitiikan demokraattisen vastuunalaisuuden toteutumisesta EMUn kolmannessa vaiheessa

On ennenaikaista tehdä kattavaa kokonaisarviota Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja sen osana talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa toimivan Suomen Pankin demokraattisen legitimitetin asteesta. Edellä esitetty katsaus osoittaa, että EKP:n perustamiseen ja EMUn kolmanteen vaiheeseen liittyy vakavia demokratiaongelmia. Euroopan keskuspankin ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän demokraattista vastuunalaisuutta tai demokraattista legitimitettiä koskevat järjestelyt ovat varsin puutteelliset. Ian Hardenin mukaan EKP:n val-

ta tulee olemaan äärimmäisen tärkeä, ja se tulee tosiasiallisesti ulottumaan rahapolitiikan ohella myös yhteisen rahan vaihtokurssipolitiikkaan. Hän esittääkin arvion, että EKP:sta saattaa muodostua "yhteisön taloudellinen hallitus" (Harden 1993 s. 161-163).

Perustamissopimusten määräyksiä on mahdollista soveltaa tavalla, joka siirtää huomattavan osan yhteisötason ja kansallisen tason poliittisesta päätösvallasta hyvin suppean ja demokraattisen valvonnan ulottumattomissa olevan henkilöpiiriin käsiin. Silti tällaisessakin tilanteessa viimekätinen valta muuttaa "pelin sääntöjä" kuitenkin jäisi edustuksellisille poliittisille toimielimille, vaikka muutosten toteuttaminen olisi erittäin vaikeaa. Eräissä maissa poliittisilla valtioelimillä on mahdollisuus taloudellisen kriisien sattuessa syrjäyttää normaalioloissa riippumaton keskuspankki ottamalla vastuu rahapolitiikasta itselleen. Tätä taustaa vasten keskustelu jonkinlaisen "vakausneuvoston" asettamisesta EKP:n täydennykseksi tai vastapainoksi voidaan ymmärtää pyrkimykseksi toteuttaa myös EMUn oloissa jäsenvaltioiden poliittisen johdon viimekätinen vastuu ja valta rahapolitiikassa.

Edellä oleva tarkastelu osoittaa kuitenkin myös, että sekä eurooppalaisella että kansallisella tasolla on niin haluttaessa mahdollista luoda järjestelyjä, jotka vähentävät rahapolitiikkaan EMUssa liittyvää demokratiavajetta ja toteuttavat EKP:ään ja kansallisiin keskuspankkeihin kohdistuvan aidon valvonnan ja vastuunalaisuuden. Euroopan rahapoliittisen instituutin toukokuussa 1996 antama lausunto Suomen Pankkia koskevasta lainsäädäntöhankkeesta ja se tapa, jolla tuohon lausuntoon tukeutuen ollaan toteuttamassa valtasuhteiden uudelleenjärjestelyä Suomen Pankin johtokunnan hyväksi myös valuuttakurssipolitiikan alalla, eivät lupaa hyvää noiden mahdollisuuksien

toteutumisesta. EMUn kolmannen vaiheen toteutukseen ja EKPJ:n perustamiseen sisältyy huomattavan suuri riski EU:n demokratiavaiveen syvenemisestä.

4 Jälkikirjoitus

Sen jälkeen kun edellä oleva raportti julkaistiin EMU-työryhmän väliraportin osana, eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi 17.4.1997 lausuntonsa esityksestä Suomen Pankkia koskevaksi lainsäädännöksi (PeVL 5/1997 vp). Lausunnossa torjuttiin edellä kritisoitu kanta, jonka mukaan eduskunnan pankkivaltuuston poistaminen markan ulkoista arvoa koskevasta päätöksentekoketjusta olisi Maastrichtin sopimuksesta seuraava sopimusvelvoite. Esitykseen sisältyvä rahalain muutos tulee tästä syystä käsitellä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mikä käytännössä johtanee lakipaketin tuon osan hylkäämiseen eduskuntakäsittelyssä.

Ehdotettuun uuteen lakiin Suomen Pankista perustuslakivaliokunta otti kannan, jonka mukaan pankkivaltuuston toimivallan supistaminen sinänsä on ristiriidassa "eduskunnan hoitoa" edellyttävän hallitusmuodon 73 §:n kanssa. Silti tuo laki voidaan käsitellä tavallisessa järjestyksessä, koska nuo toimivaltamuutokset ovat Maastrichtin sopimuksen edellyttämiä ja hallitusmuodon 73 §:ään niiden osalta kohdistuu pätevä poikkeus, kun EU-liittymissopimus aikanaan hyväksyttiin supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Edelleen perustuslakivaliokunnan lausuntoon sisältyy kanta, jonka mukaan lakia Suomen Pankista tulisi "kehittää" siten, että hallitusmuodon 73 §:n säännös kansallisen keskuspankin toiminnasta eduskunnan "hoidossa" toteutuu myös vastaisuudessa. Tämän vuoksi tulisi valiokunnan mukaan harkita säännöksiä Suomen Pankin johtokunnan säännöllisestä ra-

portoinnista pankkivaltuustolle, pankkivaltuuston osallistumisesta rahan arvon vakautta koskevan tavoitteen asettamiseen ja seuraamiseen sekä Suomen Pankin johtokunnan jäsenten nimittämismällän siirtämisestä pankkivaltuuston tehtäväksi.

Tätä kirjoitettaessa ei ole tiedossa, toteutuu-ko perustuslakivaliokunnan puoltama "kehittäminen" joltain osin jo nyt eduskunnassa olevan hallituksen esityksen käsittelyssä. Valtiosääntöoikeudellisena kriittisenä kommenttina todettakoon kuitenkin, että valiokunnan lausuntoon sisältyy ilmeinen ristiriita: Jos kerran Maastrichtin sopimuksen velvoitteiden estämättä on mahdollista "kehittää" lakia Suomen Pankista siten että hallitusmuodon 73 §:n säännös toteutuu, Suomella ei voi olla sopimusvelvoitetta ensin säätää tuon perustuslainsäädännöksen kanssa ristiriidassa oleva keskuspankilaki. Sopimusvelvoitteiden kannalta olennaista on keskuspankin riippumattomuus, ja perustuslakivaliokunnan oma lausunto osoittaa mahdolliseksi toteuttaa vaadittu riippumattomuus tavalla, joka samalla toteuttaa hallitusmuodon 73 §:n säännöstä Suomen Pankin asemasta eduskunnan "hoidossa".

Kirjallisuus

- Gromley, L. ja de Haan, J. (1996): "The democratic deficit of the European Central Bank", *European Law Review*, vol. 21, No. 1, 95-112
- Habermas, J. (1987): *Järki ja kommunikaatio*. Tekstejä 1981-1985, Helsinki.
- Harden, I. (1993), "The European Central Bank and the Role of National Central Banks in Economic and Monetary Union". Teoksessa Gretschnann, K. (ed.), *Economic and Monetary Union: Implications for National*

- Policy-Makers*, Dordrecht-Boston-London.
- Husa, J. (1992): *Eduskunnan täysistuntomenettely lain legitiimisyyden testajana*, Rovaniemi.
- Kenen, P.B. (1992): *EMU After Maastricht*, Washington, DC.
- Louis, J.-V. (1993a) "Perspectives of the EMU after Maastricht". Teoksessa Stuyck, J. (ed.), *Financial and Monetary Integration in the European Economic Community. Legal, Institutional and Economic Aspects*, Deventer – Boston
- Louis, J.-V., "The Project of a European Central Bank". Teoksessa Stuyck, J. (ed.), *Financial and Monetary Integration in the European Economic Community. Legal, Institutional and Economic Aspects*, Deventer – Boston.
- Ojanen, T. (1996): *Ennakkoratkaisumenettely*, Helsinki.
- Progress Towards Convergence* (1996). European Monetary Institute, Frankfurt am Main 1996.
- Scheinin, M. (1997): *EMU ja Suomen valtiösääntö. Yhteiseen rahaan siirtyminen ja Suomen Pankin asema*, Helsinki.
- Tuori, K. (1988): *Oikeuden rationaalisuus. Max Weber ja Jürgen Habermas oikeuskehtyksen tulkitsijoina*, Helsinki.
- Tuori, K. (1990): *Oikeus, valta ja demokratia*, Helsinki.