

Eurokriisin analyysi perustuslaillisesta näkökulmasta

Ilkka Kajaste ja Päivi Leino-Sandberg

Kaarlo Tuori ja Klaus Tuori,
The Eurozone Crisis, A Constitutional Analysis,
Cambridge University Press, Cambridge 2014, 296 sivua.

Kaarlo Tuori ja Klaus Tuori ovat kirjoittaneet teoksen, joka on hyödyllinen katsaus euroalueen talouden hallinnan ja ohjauksen (*governance*) kehityssuuntiin parinkymmenen vuoden ajalta. Eurokriisiin liittyvät toimet ovat viime vuosina tuottaneet paljonkin arvioita, yhtäältä taloustieteen ja toisaalta oikeustieteen aloilla. Nämä kaksi näkökulmaa on kirjassa yhdistetty onnistuneella tavalla.

Kirjoittajien tarkoituksena on luoda taloustieteestä tietoinen valtiosääntöinen arvio Euroopan vastauksista viime vuosien talouskriisiin. Teos rakentuu Kaarlo Tuorin aiemmille kirjoituksille Euroopan moniulotteisesta valtiosäännöstä, ja sen erityisenä viitekehyksenä toimii kirjoittajien kuvaama EU:n taloudellinen valtiosääntö. Tarkastelu jakautuu kolmeen pääotsakkeeseen, jotka muodostuvat kriisin ja sen taustojen yleisestä kuvaamisesta, toimien aiheuttaman valtiosääntöisen kehityksen tarkastelusta sekä mahdollisten tulevien ratkaisujen

arvioimisesta. Tuloksena on kiinnostava ja kunnianhimoinen teos, joka on hyödyllistä luettavaa myös niille, jotka toivovat perustietoja eurokriisin taltuttamisessa käytetyistä toimista ja kriisin taustoista. Teos on kuitenkin myös altis kritiikille.

Ensinnäkin voi kysyä, missä määrin 18 jäsenvaltion perustuslait muodostavat niin yhteisen kokonaisuuden, että teoksessa valtiosääntöisen tarkastelun pohjana toimiva lähinnä Saksan ja osin Suomen kehitykseen liittyvä analyysi on yleispätevää. Nämä kaksi maata ovat poikkeuksia siinä mielessä, että kansalliset parlamentit osallistuvat tiiviisti EU-asioita koskevaan päätöksentekoon. Toisaalta Suomessa ja Saksassakin on eronsa esimerkiksi suhtautumisessa perustuslaillisuuteen. Saksassa on vaadittu EU-sääntöjen kirjaamista perussopimukseen ja perustuslakeihin. Suomessa ”perustuslaillisuuteen” liittyvät vaatimukset ovat liittyneet erityisesti tarpeeseen turvata kansallinen

Finanssineuvos, VTM Ilkka Kajaste (ilkka.kajaste@vm.fi) on valtiovarainministeriön kansantalousosaston apulaisosastopäällikkö. Hän osallistuu sijaistason edustajana EU:n talous- ja rahoituskomitean työhön. OTT Päivi Leino-Sandberg (paivi.leino-sandberg@vm.fi) on Eurooppaoikeuden dosentti Helsingin yliopistossa ja valtiovarainministeriön erityisasiantuntija.

suvereniteetti. Keskeisenä keinona tähän on ollut – Saksakin voimakkaammin – erityisesti eduskunnan vaikutusvallan turvaaminen. Kun tässä on myös onnistuttu, kirjan keskeinen teesi vaikutusvallan pakenemisesta demokraattisten rakenteiden ulkopuolelle vaikuttaa helpolta yleistykseltä, joka ei ainakaan Suomen kohdalla pidä täysin paikkaansa.

Kirjan EU-valtiosääntöinen tarkastelu rakentuu pitkälti unionin tuomioistuimen nk. *Pringle*-asiassa antamalle tuomiolle. Asiassa oli kysymys Eurooppa-neuvoston päätöksestä selventää SEUT 136 artiklaa sen tarkentamiseksi, että unionilla todellakin on toimivalta hyväksyä pysyvä vakausmekanismi, joka voidaan tarvittaessa aktivoida euroalueen vakauden turvaamiseksi. Muutos toteutettiin soveltamalla perussopimusten ns. yksinkertaistettua tarkistusmenettelyä. Ratkaisussaan tuomioistuin arvioi, oliko muutoksella laajennettu unionin toimivaltaa sekä sitä, oliko jäsenvaltioilla ollut oikeus tehdä sopimus Euroopan vakausmekanismista (EVM) perussopimuksia rikkomatta. Tilanteessa jossa monet merkittävät jäsenvaltiot jo olivat hyväksyneet paitsi SEUT 136 artiklan muutoksen myös syyskuussa 2012 jo voimaan tulleen EVM-sopimuksen, EU-tuomioistuimen liikkumavara asiaa harkitessaan oli huomattavan niukka, ja se hyväksyikin tehdyt ratkaisut. Tätä taustaa vasten voidaan kysyä, onko tuomioistuimen tulkinnalle syytä antaa niin laaja merkitys kun kirjoittajat tekevät.

Kirjan kantava teema on kysymys eurokriisin yhteydessä toteutettujen toimien demokraattisesta legitimitetistä ja sosiaalisesta ulottuvuudesta. Näihin ongelmiin pyritään tarttumaan mm. euroalueen budjetin luomisen kautta – kauaskantoinen vaatimus, joka toteutessaan muuttaisi unionin luonnetta ja samalla jäsenenä olevien kansallisvaltioiden asemaa

perustavaa laatua olevalla tavalla. Siirtymä sosiaalisesta vuoropuhelusta yhteisten standardien hyväksymisen kautta tulonjakouunioniin on myös epärealistinen ja käytännössä mahdoton tavoite. Kansalliset parlamentit, joiden tulisi tällainen sopimusmuutos hyväksyä, ovat tuskin innokkaita luopumaan asemastaan EU:n toimielinten hyväksi. EU:n legitimitettiin – miten se sitten halutaankin ymmärtää – on haettava muualta.

Kysymys euroalueen kehittämisestä liittyy läheisesti myös komission asemaan. Komissiolle, jonka asemaa Suomikin on tähän asti puolustanut, on keskustelussa erilaisia rooleja. Yhtäältä se varjelee perussopimusta. Tämä on luonnollisesti tärkeää, etenkin jos ongelma liittyy erityisesti velvoitteiden täytäntöönpanoon. Toisaalta komissio on eräänlainen kansainvälisen järjestön sihteeristö. Tässäkin roolissa se voi olla hyödyllinen, mutta sen politiikkasuositukset eivät voi olla velvoittavia. Kolmanneksi komissio on kuitenkin myös aktiivinen poliittinen toimija, jolla on oma institutionaalinen agendansa, kuten sen syksyllä 2012 julkaisemasta *Blueprint* –asiakirjasta käy ilmi. Siinä komissio viittaa fiskaaliseen federalismiin ja ilmaisee olevansa valmis siirtämään kansallista budjettivaltaa Brysseliin.

Komission näkemys – joka keskeisiltä osiltaan tuntuu yhtyvän myös nyt arvioitavan teoksen näkemykseen siitä, miten Euroopan ongelmat ratkaistaan – keskittyy juuri budjettivaltaan ja demokraattisen oikeutuksen problematiikkaan. Lissabonin sopimuksen jälkeen jokainen toimi, joka vahvistaa komission asemaa, vahvistaa myös Euroopan parlamentin asemaa ja vaikuttaa institutionaaliseen tasapainoon EU:ssa. Euroopan parlamentin työskentelyä lähemmin seuranneen on kuitenkin vaikea nähdä, että tämän roolin kasvattaminen johtaisi

automaattisesti demokratian vahvistumiseen unionissa – etenkin jos toisena vaihtoehtona on kansallisen parlamentin kautta tapahtuva päätöksenteko. Kansainvälisten sopimusten käyttäminen ei automaattisesti tarkoita sitä, ettei päätöksenteko tapahtuisi demokraattisen päätöksenteon keskeisiä peruseriaatteita kunnioittaen.

Komission aseman tulkinnan kannalta keskeisiä ovat paitsi perussopimuksen ja sekundäärilainsäädännön määräykset myös se, miten komissio itse asemaansa tulkitsee. Yksi Lissabonin sopimuksen tavoitteista oli unionin ulkoisen edustuksen vahvistaminen ja yhtenäistäminen. Viime vuosina komissio on tulkinnut asemaansa esimerkiksi niin, että se edustaa unioni- ja euroaluetta aina, kun on kysymys talouspolitiikasta unionialueella. Tähän liittyy riskejä. Esimerkiksi eurooppalainen ohjausjakso on erinomainen ajatus, koska se mahdollistaa periaatteessa *policy mix*-keskustelut, mutta on samalla syytä olla varovainen, että toimivaltarajat ja vastuusuhteet eivät hämähärry. Ilman selkeää vastuujakoa asiat eivät etene.

Keskustelussa talous- ja rahaliiton tulevaisuudesta on korostettu tarvetta perussopimuksen kehittämiseen ja rakennelman ”valuvikojen” korjaamiseen. Perussopimusmuutokset eivät kuitenkaan ole ainoa ratkaisu päätösten demokraattisen legitimitietin kasvattamiseen. Tämä on vaihtoehto, jota kirjassa ei juuri arvioida. On mahdollista, että päätöksenteon legitimitietti voidaan turvata tehokkaammin puuttumatta perussopimukseen niin, että yhteisten sääntöjen sitovuutta kansallisella tasolla vahvistetaan samalla kun niiden täytäntöönpanon valvontaa unionitasolla tehostetaan. Tällaiset muutokset ovat olleet mahdollisia myös EU:n nykyisessä perussopimuskehikossa. Niitä on toteutettu, kun budjettikehysdirektiivin ja fi-

nanssipoliittisen sopimuksen mukaisesti EU-säännöt on viety kansallisen tason lainsäädäntöön ja unionitason valvonnassa on otettu käyttöön uusia menettelyjä. Kansallista suvereniteettia ei ole rajoitettu, sillä finanssipolitiikan säännöt perustuvat terveen talouspolitiikan periaatteille, jotka kaikki jäsenvaltiot/euromaat ovat hyväksyneet liittyessään unioniin. Hyvä taloudenpito on myös jatkossa paras keino varmistaa kansallinen itsemääräämisoikeus.

Demokraattiseen legitimitettiin liittyy läheisesti myös se, millä tavoin päätöksiä tehdään. EU:n nykyisiinkin perussopimukseen sisältyy paljon periaatteita päätöksenteon avoimuudesta ja kansalaisten mahdollisuuksista osallistua päätöstentekoon. Nämä vain käytännössä jäävät useimmiten huomaamatta silloin, kun päätöksiä tehdään. Nykyisen perussopimusviitekehyksen mahdollisuuksia ei ole vielä käytetty tyhjentävästi.

Euroalueen mitassa talouspolitiikalla on rajat ylittäviä vaikutuksia, mutta se ei riitä perusteluksi sille, että toimivaltasuhteisiin tulisi puuttua, jos koordinaatio ei riitä. Tämä liittyy jälleen kysymykseen sääntöjen täytäntöönpanosta ja yhdenmukaisesta kohtelusta. Talous- ja rahaliiton historia on täynnä esimerkkejä tällaisista tapauksista. Voidaan esimerkiksi perustella sitä, että Saksan pitäisi ottaa finanssipolitiikassaan huomioon yhteinen etu, mutta että tämän vaatimuksen ei tulisi koskea Suomea: Mitä rajat ylittäviä vaikutuksia Suomen politiikkatoimilla voisi olla? Tämän argumentaation vaarana on myös, että talouspolitiikkaa koskevista asioista tulee eräänlaisia sisämarkkina-asioita laajasti ymmärrettyinä (vrt. SEUT 114 artikla), jolloin unionin toimielinten (komission ja Euroopan Parlamentin) asema samalla vahvistuu. Tätä keskustelua on viime aikoina käyty esimerkiksi pankkiunionin valmistelussa,

mikä osaltaan ilmentää rajanvetojen tärkeyttä. Vaikka markkinaintegraation vuoksi pankkiunioni on tarpeen, samanlaista tarvetta luoda fiskaaliunioni ei ole havaittu, eivätkä kirjoittajat nytkään esitä vakuuttavia perusteita näin kauaskantoisille muutoksille.

Talouspolitiikan koordinaation osalta kirja tuntuu vähättelevän jo hyväksytyjen EU-säädösten statusta ja antaa ymmärtää, että kysymys on pehmeästä lainsäädännöstä. Kuitenkin perussopimus (SEUT 126 artikla) eksplisiittisesti kieltää liialliset alijäämät, mikä on nähtävä hyvin voimakkaana ja konkreettisena tahdonilmuksena. Ongelma ei liitykään tavoitteiden määrittelyyn vaan niiden toimeenpanoon. Se, että unionilainsäädännön täytäntöönpanossa ei ole onnistuttu ja alijäämäraja on säännönmukaisesti rikottu, kertoo EU-elinten heikosta toimeenpanovallasta. Tästä syystä ei ole automaattisesti uskottavaa, että tavoitteen saavuttamisessa onnistuttaisiin keskittämällä lisää toimivaltaa unionille (Brysseliin), kuten kirjoittajat ehdottavat. Kuten usein on todettu, markkinoiden suorittama valvonta eli markkinakuri on edelleen välttämätön osa säädösten toimeenpanoa ja monenkeskistä valvontaa. Jos tästä luovuttaisiin yhteisvastuuta kasvattamalla, moraalivaje lisääntyisi.

Kuten kirjoittajat tuovat teoksessaan esiin, eurokriisiin liittyvien toimien kansallisesta hyväksyttävyydestä kriisimaissa on esitetty paljon

kriittisiä arvioita, siitä huolimatta, että niiden hyväksymisessä on lähtökohtaisesti noudatettu parlamentaarisia ja perustuslaillisia menettelyjä. Niinpä esimerkiksi Portugalin toimien (*Memorandum of Understanding*) täytäntöönpanossa on jouduttu sopeutumaan sikäläisen perustuslakituomioistuimen ratkaisuihin. Kriisimaiden demokraattisia instituutioita ei ole ohitettu, joskin kriisin syventyessä ovat vaihtoehdot ja itsenäisen päätöksenteon liikkumavara tietenkin kaventuneet. Kysymys on osaltaan myös uudistusten tarpeellisuuden sisällyttämisestä osaksi kansallista keskustelua ja muutosten omistajuudesta.

Kirjassa toistetaan monia perinteisiä argumentteja mm. optimaalisesta valuutta-alueesta. Kuitenkin alusta lähtien on ollut selvää, että ajan myötä unionin jäseniksi tulee uusia köyhempiä maita, joten aina tulee olemaan myös *pre ins* -maita. Euroalueesta ei saada optimaalista valuutta-aluetta millään. Tämä puolustaa kansallisen liikkumavaran säilyttämistä.

Kaarlo Tuorin ja Klaus Tuorin teoksen suuri ansio on kritiikistä huolimatta se, että se mahdollistaa kokonaisvaltaisen keskustelun eurokriisistä ja euroalueen tulevaisuudesta. Useimmat tähän liittyvät puheenvuorot ovat olleet eri syistä (taloudelliset, oikeudelliset, institutionaaliset, poliittiset) epärealistisia. Teos tuo nämä eri näkökohdat keskusteluun samanaikaisesti. □