

Jukka Snell

10.11. 2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: E 80/2017 vp Valtioneuvoston selvitys: EMU:n kehittäminen

Minua on pyydetty antamaan asiantuntijalausunto valtioneuvoston selvityksestä koskien talous- ja rahaliiton kehittämistä. Muistio VNEUS2017-00644 EMU:n kehittämisestä antaa aihetta viiteen yleiseen huomioon. Lisäksi otan kantaa Euroopan vakausmekanismin oikeudelliseen statukseen. On erinomaista, että Suomen kantaa on alettu muodostaa, ja pankki- ja pääomamarkkinaunioni ovat varmasti keskeisiä kehittämiskohteita. Hallituksen jyrkkä kieltäytyminen yhteisvastuusta ei kuitenkaan ole realistista tai järkevää. EMU:n kehittämistä tulisi myös tarkastella osana laajempaa EU:n kehitystä ja Unionin hyväksyttävyyttä pitää tarkastelun etusijalla. EVM:n asema taas tuottaa ongelmia oikeusvaltioperiaatteen kannalta.

1. Ensinnäkin on erittäin tervetullutta, että hallitus käsittelee asiaa ja on lähtenyt ennakoivasti muotoilemaan Suomen kantaa. Kuten muistiossa oikein todetaan, euroalueen toiminta ei edelleenkään ole vakaalla pohjalla. Tämä on myös huomattu yleisemmin eurooppalaisessa keskustelussa. Erilaisia visioita on esitetty niin kansallisten poliitikkojen kuin komissionkin taholta.¹ On väistämätöntä, että konkreettisia muutoksia tullaan ehdottamaan ja niihin joudutaan ottamaan kantaa. On myös tärkeää, että muutoksia saadaan aikaan. Kaikkein vaarallisin skenaario on se, että EMU ei kyetä uudistamaan, ja Suomi joutuu elämään heikosti toimivan järjestelmän jäsenenä pitkällä aikavälillä. On historiallisia esimerkkejä tilanteista, joissa huonosti toimiva rahaliitto on saattanut jatkua vuosikymmeniä, koska sen purkaminen oli liian vaikeaa.² Tämän vuoksi on keskeistä, että muutoksiin ei suhtauduta vihamielisesti.
2. Toiseksi hallitus nostaa oikein esille pankkiunionin loppuunsaattamisen ja pääomamarkkinaunionin vahvistamisen tärkeyden. Eurokriisin keskeinen osa oli pankkikriisi. Pankkien ja valtioiden välinen kohtalonyhteys kriisiytti julkisen talouden erityisesti Irlannissa ja Espanjassa.³ Nykyisellään pankkiunioni on vajavainen eikä ole kyennyt tätä kohtalonyhteyttä katkaisemaan. Tässä suhteessa

¹ Esim. komissio, ”Pohdinta-asiakirja talous- ja rahaliiton syventämisestä”, https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_fi.

² Ks. latinalaisesta rahaliitosta Ranskan, Belgian, Kreikan, Italian ja Sveitsin välillä B.J. Cohen, ’Beyond EMU: The Problem of Sustainability’ teoksessa B. Eichengreen and J.A. Frieden (eds.), *The Political Economy of European Monetary Unification* (Westview Press, 2nd edn, 2000).

³ Ks. esim. R Baldwin and F Giavazzi (eds), *The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions* (CEPR Press, 2015).

eteneminen yhteiseen talletussuojaan ja yhteiseen varautumisjärjestelyyn ovat ensisijaisia. Lisäksi nykyinen järjestelmä kärsii vakavasta epäsymmetriasta: merkittävien pankkien valvonta on keskitetty EU:n tasolle, mutta viime kädessä niiden kriisiytyminen saattaa edelleen kaatua yksittäisten valtioiden niskaan. Jos EU:n valvonta pettää, yksittäinen jäsenvaltio kärsii. Tämä ei ole kestävä tilanne.

Pääomamarkkinaunioni on olennaisen tärkeä niin sisämarkkinoiden kuin EMU:nkin kannalta. Eurokriisin myötä rahoitusmarkkinoiden integroiminen pysähtyi tai jopa perääntyi. Yhteiset pääomamarkkinat ovat kuitenkin osoittautuneet esimerkiksi Yhdysvalloissa keskeiseksi keinoksi jakaa riskejä liittovaltioiden eri alueiden kesken. Tällainen yksityinen riskinjako on osoittautunut julkista riskinjakoa tärkeämmäksi taloudellisten shokkien tasaajaksi.⁴ Hallitus korostaa oikein, että tämä on prioriteetti.

Hallitus on kuitenkin liian optimistinen sen suhteen, mitä pääomamarkkinaunionin avulla voidaan saavuttaa. Sen kehittyminen tulee kestävänsä vuosia, jopa vuosikymmeniä. Ei riitä, että erilaiset esteet poistetaan, vaan markkinatoimijoiden käyttäytymisen ja preferenssien täytyy myös kehittyä. Tämä ei tapahdu nopeasti. Lisäksi tutkimus on näyttänyt, että yksityinen riskinjako tarvitsee tuekseen julkista riskinjakoa.⁵ Pääomamarkkinat ovat valmiita sijoittamaan hauraisiin kohteisiin vain, jos tiedetään, että julkinen sektori osallistuu riskinjakoon. Kokemus osoittaa, että laskusuhdanteessa tai kriisissä kansainväliset rahoitusmarkkinat ovat haluttomia myöntämään rajat ylittäviä lainoja. Ei pidä ajatella, että riskinjakoa voidaan kokonaan yksityistää.

3. Kolmanneksi, ja liittyen edelliseen, hallitus suhtautuu yhteisvastuuseen aivan liian kielteisesti, ja markkinakuriin liian optimistisesti. Jyrkkä yhteisvastuun kieltäminen ei ole realistista eikä järkevää. Oikeudellisesti Unionin perussopimukset lähtevät siitä, että yhteisvastuu on EU:n perusarvo (SEU 2 artikla) ja että EU:n tehtävänä on edistää jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta (SEU 3 artikla).

Lisäksi rajoitettu yhteisvastuu voi edistää markkinakuria. Jos tiedetään, että jäsenvaltioiden välinen yhteisvastuu huolehtii siitä, että minkään jäsenvaltion hallinto-, sosiaaliturva- ja rahamarkkinajärjestelmät eivät romahda, on paljon uskottavampaa puhua no-bailout säännöstä.

Yhteisvastuuseen liittyy vaaroja – erityisesti moraalikadon mahdollisuus. Se ei kuitenkaan tarkoita, että kaikki yhteisvastuuseen viittaavakin pitää hylätä. Esimerkiksi eurooppalainen työttömyysvakuutus, jonka muistio hylkää heti kättelyssä, voidaan suunnitella tavalla, jossa moraalikadon mahdollisuus minimoidaan ja pysyvistä rahansiirroista tai tulonjaosta jäsenvaltioiden osalta vältetään.⁶ Ei ole tarkoituksenmukaista sulkea mahdollisesti toimivia vaihtoehtoja pois tällaisin ideologisin perustein.

Markkinakurin suhteen muistio on myös sisäisesti ristiriitainen. Toisaalta vaaditaan markkinakuria, mutta toisaalta huomautetaan oikein, että markkinat toimivat irrationalisesti ennen kriisin

⁴ C Allard et al, 'Lessons from the Crisis: Minimal Elements for a Fiscal Union in the Euro Area' teoksessa C Cottarelli and M Guerguil, *Designing a European Fiscal Union* (Routledge, 2015) 236.

⁵ ibid 239 ja E Farhi and I Werning, 'Fiscal Unions', *American Economic Review*, forthcoming.

⁶ 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>.

puhkeamista. Tämä ei itse asiassa ollut yllättävää. Jo Delors-raportissa ennen EMU:n syntyä varoitettiin liiasta luottamuksesta markkinakuriin.⁷ Talouskriisi viimeistään opetti, että markkinat voivat syyllistyä niin euforiaan kuin yliyönteihinkin. Markkinakurin lisääminen on varmasti osa euroalueen kehittämistä, mutta se tuskin on mikään ihmelääke.

4. Neljänneksi on tärkeä huomauttaa, että EMU:n kehittäminen on vain osa integraation yleisempään syventämiseen pyrkivää projektia. Tämä käy erityisen selvästi esille Ranskan presidentti Macronin pitämässä linjapuheessa syyskuussa 2017.⁸ Sen periaatteellisena lähtökohtana on, että eurooppalaiset valtiot kykenevät käyttämään suvereniteettiaan vain yhdessä. Kuluvalla vuosisadalla mikään eurooppalainen valtio ei kykene puolustamaan arvojaan yksin. Ainoa keino on vahvistaa integraatiota ratkaisevasti, jotta yhdistynyt Eurooppa pystyy tehokkaasti ajamaan etujaan ja arvojaan. Tämä voi tarvittaessa tapahtua Saksan ja Ranskan tiiviimmän yhteistyön kautta. Tämän lähtökohdan valossa Macron tekee pitkälle meneviä ehdotuksia esimerkiksi puolustuksen, verotuksen ja EMU:n kehittämisen osalta. Saksan vastausta odotetaan hallitusneuvottelujen jälkeen, mutta liittokansleri Merkel on todennut, että Ranskan ja Saksan kesken vallitsee yhteisymmärrys, vaikka yksityiskohdista täytyykin keskustella.⁹ Tämän valossa Suomi joutuu varmasti pohtimaan suhdettaan integraatioon laajemminkin, ja ei vain taloudellisista näkökohdista. Esimerkiksi ehdotus valtionvarainministeriksi, joka toimisi talouskomissaarina ja euroryhmän puheenjohtajana, pyrkii ulottamaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan järjestelyt EMU:n alueelle.
5. Viimeisenä yleisenä huomiona muistio ei lainkaan ota kantaa rahaliiton hyväksyttävyyteen unionin kansalaisten keskuudessa. Kuitenkin tämä on mielestäni olennaisen tärkeä näkökulma. On varmasti Suomen etujen mukaista, että rahaliitto ja EU menestyvät. Tämän osalta yksi suurimmista vaaroista on, että kansalaiset kääntyvät projektia vastaan, josta on ollut näytteitä useissa maissa – erityisesti tietenkin Britanniassa, mutta myös esimerkiksi Ranskassa ja Italiassa. Kun EMU:n kehittämistä harkitaan, sen ja integraation hyväksyttävyyden lisäämisen pitäisi mielestäni olla tarkastelun keskiössä. Nyt tämä näkökulma puuttuu.
6. Yksityiskohtaisempana kysymyksenä haluan mainita muistiossa sivulla 9 esitetyn huomautuksen, että ”Suomi ei näe tarvetta Euroopan vakausmekanismin ... siirtämiselle osaksi Euroopan unionin oikeudellista kehikkoa.” En usko, että monikaan EU juristi olisi samalla kannalla.¹⁰ Kiinteästi EU:hun sidottuna mutta kansainvälisoikeudellisena instituutiona EVM lisää järjestelmän monimutkaisuutta. Oikeudellisesti EVM on varsin oudossa tilassa, sillä vaikka se on EU-järjestelmän ulkopuolella, se käyttää hyväkseen EU:n toimielimiä. Tämä on jo nyt johtanut vaikeisiin oikeudellisiin ristiriitoihin,

⁷ www.ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6161_en.pdf , sivulla 20.

⁸ <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>

⁹ J Brunsdon and M Khan, 'Merkel signals readiness to engage with Macron on EU reform' Financial Times, 29 September 2017.

¹⁰ Ks. esim. Pouloun ja Repasin artikkelit, ja niissä viitattu kirjallisuus, Common Market Law Review:n numerossa 4/2017.

kun EVM:n toimien laillisuutta on tarkasteltu.¹¹ Toisaalta Euroopan komission ja EKP:n toimet eivät voi joutua kumoamiskanteen kohteeksi, kun ne toimivat EVM:n alueella, sillä EU-oikeus ei päde. Toisaalta komissioon voidaan kuitenkin kohdistaa vahingonkorvauskanteita, sillä sen tulee kaikessa toiminnassaan noudattaa unionin oikeutta. Tällaisille vahingonkorvauskanteille asetetaan kuitenkin korkeat edellytykset, joten ne menestyvät hyvin harvoin. Ne eivät myöskään johda laittoman toimen mitättömyyteen. Tilanne on hankala niin käytännölliseltä kannalta kuin oikeusvaltioperiaatteenkin osalta. Ei ole ideaalia, että EU:n toimielimet ovat joidenkin toimiensa osalta normaalin laillisuusvalvonnan ulkopuolella, erityisesti kun ne saattavat vaikuttaa sellaisiin yksilöiden perusoikeuksiin kuin omaisuudensuoja. Nykyjärjestelmä jättää oikeudellisia aukkoja ja saattaa pakottaa EU-tuomioistuimen uusiin luoviin ratkaisuihin yksilöiden oikeussuojan turvaamiseksi ja oikeusvaltioperiaatteen puolustamiseksi.

Turussa 10. marraskuuta 2017,

Jukka Snell

Eurooppaoikeuden professori, Turun yliopisto ja Swansea yliopisto

¹¹ Yhdistetyt asiat C-8/15 P–C-10/15 P *Ledra Advertising* EU:C:2016:701.