

JUHA RAITIO

Balladi eurosta eli Euroopan velkakriisin synty, hoito ja seuraukset

Fredi lauloi joskus 1960-luvulla balladia roskisdyykkarista. Kertosäkeen mukaan vaikka paremmaksi kaikki muuttuu, hyväksi ei milloinkaan. Tästä alkaa myös balladi eurosta, joka taitaa sävyllään olla aika kaukana Eurooppa-hymnistä, eli Beethovenin oodista ilolle. Euroopan rahaliittoon liittyä tiettyjä rakenteellisia ja poliittisia ongelmia, joita kirjoituksessani käsittelem. Tämän balladin taustalla on myös komissaari Olli Rehnin Apu-lehdessä heinäkuussa 2012 esittämä mielestäni osuva tulkinta EU:n päätöksenteosta eurokriisissä. Hänen mukaansa päätöksenteko eurokriisin osalta on kuin savolainen jalkapallo: ”naatitaan, naatitaan, mutta ei laakasta”. Näitä suomalaisesta politiikasta ammennettuja sitaatteja olisi helppo eurokriisin osalta tuoda esiin lisääkin, mutta ehkäpä tämä riittää tällä kertaa, jottei esitykseni

saisi puoluepoliittisia tai jopa populistisia vaikutteita. Euron kriisi on ymmärrettävästi kirvoittanut kärkeviä kommentteja yli puoluerajojen ja itse asiassa aihetta olisi varsin helppoa lähestyä huumorin keinoin. Kenties kuitenkin rakentavampaa on pohtia, miten Euroopan unioni voisi nykyisestä euroalueen kriisistä selviytyä. Yritän ensin tehdä summittaisen diagnoosin ja sitten esittää hoitovaihtoehtot. Kirjoitukseni on essee, joka on tarkoitettu oikeustieteilijän keskustelupuheenvuoroksi Euroopan velkakriisistä.

1. Miksi ja miten Euroopan rahaliitto perustettiin?

Saksan keskuspankin ns. vahvan markan politiikka aiheutti poliittista vastakkainasettelua 1970- ja 1980-luvuilla. Bundesbankin rahapolitiikan vaikutuksesta etenkin Ranska joutui mu-

kautumaan rahapolitiikassa ja siten osin myös laajemmin talouspolitiikassa Saksan määräämään tahtiin. Tämä ärsytti ranskalaista poliittista eliittiä. Talouspoliittinen päätöksenteko oli Euroopassa varsin yksipuolista. Järjestelmästä tuli epävakaa siksi, etteivät muut eurooppalaiset valtiot joko kyenneet tai halunneet sopeutua Saksan määräämään talouspolitiikkaan. Euron synty on osittain sidoksissa varsinkin ranskalaisen pyrkimykseen saada Saksa ja Bundesbank ylikansalliseen kontrolliin EU:n rakenteiden avulla.

Kun euroaluetta synnytettiin 1990-luvun alussa, niin Ranskan presidentti Mitterrand liitti Saksojen yhdistymisen ja rahaliittohankkeen yhteen sekä vaati Saksaa hyväksymään EMU:n. Liittokansleri Kohl antoi myöten, koska hän pelkäsi, että muutoin Saksa jäisi yhdistymiseen penseästi suhtautuvien Neuvostoliiton, Iso-Britannian ja Ranskan saartamaksi. Toisaalta Saksassa nähtiin, että D-markka on ehkä liiankin vahva ja siksi D-markkaa mahdollisesti heikomman euron ottaminen käyttöön voisi vaikuttaa vientiä edistävasti saksalaistuotteiden hinnan halpenemisen vuoksi. Voidaan kuitenkin kärjistää sanoa, että Saksojen yhdistymisen hintana oli D-markka. Bundesbank vastusti euroa ja EMU:a juuri tästä syystä.

EMU herätti kuitenkin perustellusti epäilyjä alusta alkaen. Valuuttakurssi oli ollut Euroopan taloudessa keskeinen joustoelementti, sillä mm. työmarkkinoiden vahvan järjestäytymisasteen vuoksi palkat eivät ole joustaneet ja Euroopan sisäinen muuttoliikekin oli talousyhteisön aikaan vähäistä. Ennakoitiin, että euron synty tuo mukanaan työttömyyttä, sillä työllisyyden arveltiin olevan uusi joustoelementti. Toinen ongelma liittyi siihen, ettei rahaliittoon liittynyt yhteistä finanssipolitiikkaa. Varsinkin Saksassa pelättiin, että euromaille saattaa syntyä houku-

tus harjoittaa leväperäistä finanssipolitiikkaa, koska euroalueella ei enää rahamarkkinoilla saada yksittäisen jäsenvaltion talouspolitiikasta markkinoiden välitöntä reaktiota valuuttakurssien nousun tai laskun myötä.

Tämä pelko ei ole ollut turha. Sauli Niinistö ja Johnny Åkerholm kuvaavat ennen nykyistä velkakriisiä julkaistussa artikkelissaan euroalueen syntyyn johtanutta kehitystä ja leväperäisen finanssipolitiikan merkitystä ottaen esimerkiksi Ranskan tilanteen.¹ Esimerkki on osuva, sillä Ranskassa 1980-luvun alussa presidentti Mitterrandin valtakaudella hallitus ryhtyi harjoittamaan liian elvyttävää finanssipolitiikkaa sosialistien vaalilupausten toteuttamiseksi. Tästä oli seurauksena se, että julkiset menot lisääntyivät ja julkisen sektorin alijäämä kasvoi. Rahamarkkinat toimivat kurinpitäjänä eivätkä yksittäisen jäsenvaltion talouspoliittiset ratkaisut voineet olla vaikuttamatta sen valuutan arvoon. Niinpä 1980-luvun alussa Ranskan frangi heikkeni ja sen vuoksi Ranskan valtion lainojen korkokulut kohosivat. Mitterrand ja hallitus joutuivat muuttamaan politiikkaansa ja alkoivat elvytyksen asemesta korostaa vakautta. Yhteisvaluutan rakenteelliseksi ongelmaksi on osoittautunut se, ettei rahamarkkinoiden tarjoamaa kuria enää samalla tavalla ole, mikäli yksittäinen euromaa ylivelkaantuu. Koko euroalueen korkotaso voi kyllä nousta ja euron arvo laskea, mutta ylivelkaantuneen euromaan osalta on selvää, ettei rahamarkkinoiden reaktio kohdistu ainakaan velkaantumisen alkuvaiheessa siihen riittävän tehokkaasti.

¹ Ks. Sauli Niinistö – Johnny Åkerholm: Yhteinen raha – eurooppalaisen yhteistyön alku- vai päätepiste?, teoksessa Aleksander Stubb (toim.): Marginaalista ytimeen, Suomi Euroopan unionissa 1989–2003, Helsinki, Tammi, 2006, s. 217–232.

Yksittäisten jäsenmaiden ylivelkaantumisen ja leväperäisen talouspolitiikan estämiseksi rahaliittoon sisällytettiin rajoitteita. Ensinnäkin ns. no bail out -kielto esti sen, että mikään EU:n instituutio tai toinen jäsenvaltio voisi rahoittaa ylivelkaantunutta euromaata. Toinen keskeinen rajoitus oli se, ettei Euroopan keskuspankki voisi rahoittaa julkista sektoria, vaan ylivelkaantunut euromaa joutuisi hakemaan uutta lainaa markkinoilta. Kuten olemme viime aikoina huomanneet, molemmat näistä rajoitteista ovat vesityneet velkakriisin kurimuksessa. Edes se ei auttanut, että kurinalaisen finanssipolitiikan tueksi solmittiin lähinnä Saksan ajamana erityinen kasvu- ja vakaussopimus (SGP, Stability and Growth Pact). Sen tarkoituksena oli lisätä euromaan valtionalouden ns. alijäämärajoituksen uskottavuutta määrittelemällä menettelytavat ja sanktiot rajoitusta rikottaessa. Hieman kärjistäen voidaan väittää, että Saksa korosti vakautta ja Ranska kasvua. Etenkin pienet euromaat suhtautuivat kasvu- ja vakaussopimukseen skeptisesti, koska ne halusivat säilyttää talous- ja finanssipolitiikassaan joustoa epäsymmetristen häiriöiden varalta.

Toisaalta euroon liittymiseksi edellytetään verrattain ankarien ns. konvergenssi- eli lähentymiskriteerien täyttämistä. Jäsenvaltioiden lähentymisen tason arvioinnissa on käytetty seuraavia arviointiperusteita: hintavakauden kestävyys (inflaatiövauhti), julkistalouden kestävä rahoitusasema, valuuttakurssien vakaus ja pitkän aikavälin korkokantojen taso. Lähentymiskriteerit liittyvät siten mm. valtion budjetin alijäämän tai valtion velan suhteeseen bruttokansantuotteesta. Valitettavasti euroalueeseen otettiin poliittisista syistä mukaan valtioita, jotka todellisuudessa eivät näitä kriteereitä täyttäneet. Ongelmana on ollut se, että eurovaltiot ovat saattaneet osoittaa taloutensa ja budjettinsa ti-

lan todellista paremmaksi. Näyttää siltä, että etenkin saksalaiset ovat vaatineet sääntöjä, joiden noudattamisessa on ilmennyt koko euron historian ajan ongelmia.

2. Euron alkutaival ja uhkaavat merkit

Euroa alettiin valuuttana noteerata vuoden 1999 alusta ja eurosetelit ja -kolikot otettiin käyttöön vuoden 2002 tammi- ja helmikuussa verrattain helposti. Euron kurssi laski alkuvuonna 1999 ennakoitua enemmän, mikä heijastui sisämarkkinoille monin eri tavoin. Esimerkiksi punnan arvo suhteessa euroon oli verrattain korkea ja se puolestaan aiheutti ongelmia brittiläisten tuotteiden menekille Euroopassa. Vaikka britit kritisoivat euroa ja Euroopan keskuspankkia, niin toisaalta euron alkutaival vaikutti ehkä yllättävänkin menestyksekkäältä. Inflaatio pysyi verrattain alhaalla ja korot pysyivät matalalla hitaan talouskasvun aikana. Euro onnistui vakauttamaan euroalueen taloutta. Suomen osalta euron vakaus on keskeinen menestystekijä verrattuna arvoltaan verrattain epävakaiseen markkaan. Aikanaan metsätalous ja viennin intressit heiluttelivat markan arvoa, mutta vuosituhanen vaihteessa markka olisi varmastikin revalvoitunut nimenomaan elektroniikkateollisuuden vetäessä Suomeen huomattavia summia ulkomaista sijoituspääomaa.

Euro antoi yksittäisten euromaiden finanssipolitiikalle liikkumatilaa. Näytti siltä, etteivät sijoittajat ottaneet kovin vakavasti sitä, että julkisen sektorin kestävyys vaihteli voimakkaasti maittain. Minkään euromaan ei uskottu joutuvan akuuttiin velkakriisiin ja siksi sijoittajat eivät vaatineet heikoimmiltakaan euromailta asianmukaista riskilisää lainanannossaan. Lisäksi yksityinen sektori ylivelkaantui tilanteessa, jossa alhaisten korkojen ja paikallisen inflaatio-

tason yhdistelmä saattoi suorastaan kannustaa riskinottoa. Näin syntyi esimerkiksi Irlannin ja Espanjan kiinteistökupla. Kenties myös oli niin, että sijoittajat eivät uskoneet no bail out –säännön todella pätevän ja uskoivat lopulta muiden euromaiden tulevan apuun, mikäli jokin euro-maa ei kykenisi enää itse hankkimaan rahoitusta markkinoilta mielekkäällä korolla. Tässä tilanteessa useat euromaat rikkoivat julkisen talouden alijäämäisyydelle yhteisesti sovitut rajat. Kun alijäämärajotusta rikottiin 2000-luvulla, niin kasvu- ja vakaussopimus ei toiminut odotetulla tavalla.

Kasvu- ja vakaussopimuksen olisi tullut periaatteessa estää valtioiden ja yksityisen sektorin ylivelkaantuminen, mutta tunnetusti toisin kävi. Kasvu- ja vakaussopimuksen kannalta varsin demoralisoivaa on ollut, etteivät edes Saksa ja Ranska ole kyenneet sitä noudattamaan.² Viime kädessä kasvu- ja vakaussopimuksen valvonta on jäänyt neuvostolle, eli jäsenmaille, mistä ei ole hyvää seurannut. Neuvosto ei käytännössä ryhtynyt rankaisemaan Saksa ja Ranskaa siitä, etteivät ne olleet pysyneet kasvu- ja vakaussopimuksen vaatimuksien mukaisessa talouspolitiikassa. Vaikka EU-tuomioistuin kumosikin tämän neuvoston päätöksen, niin silti kasvu- ja vakaussopimuksen noudattamisen kannalta demoralisoiva vaikutus oli ehtinyt syntyä. On myös niin, että komissio olisi selkeästi tehokkaampi kasvu- ja vakaussopimuksen viimekätinen valvoja kuin neuvosto, jossa kasvu- ja vakaussopimus vuosituhannen alussa osin vesittyi päivänpolitiikan paineissa.

On muuten huomionarvoista, että eurovaltioiden ylivelkaantumisen valvonnan osalta 'pukki on edelleenkin kaalimaan vartijana' Lis-

² Tämä ilmenee havainnollisesti asiasta C-27/04 komissio v. neuvosto (2004) ECR I-6649.

sabonin sopimuksen jälkeen. Nimittäin SEUT 126(10) artiklan mukaan sitä kanneoikeutta, josta määrätään 258 ja 259 artikloissa ei voida käyttää 126 artiklan 1–9 kohdassa tarkoitetuista asioista. Siis yksittäinen jäsenvaltio tai komissio eivät voi nostaa rikkomuskannetta, mikäli jäsenvaltiot eivät ole onnistuneet välttämään liiallisia julkistalouden alijäämiä SEUT 126 artiklan edellyttämällä tavalla. Myöhemmin esitettävällä tavalla tätä mielestäni ilmeistä epäkohtaa on yritetty korjata ns. budjettikurisopimuksella.

Kasvu- ja vakaussopimuksen epäonnistuminen johtui osittain siitä, että euromaissa nähtiin julkisen sektorin alijäämäisyydelle asetetut ehdottomat rajat liian kahlitsevina ja joustamattomina kansallisen finanssipolitiikan kannalta. Asiaa ei auttanut se, että vuonna 1997 säädetyt kasvu- ja vakaussopimusta täytäntöönpanevia sekundaarinormeja on uudistettu vuonna 2005 ja hiljattain vuonna 2011, jolloin ns. six pack³ astui voimaan. Juridisesti kasvu- ja vakaussopimusta toteuttaa artikloihin 121(6) ja 126 SEUT perustuen ns. ennaltaehkäisevä osio ja korjaava osio. Ennaltaehkäisevää osiota kuvaa tulkinallisesti edelleen relevantti asetus (EY) N:o 1466/97 julkisyhteisöjen rahoitusvalvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta.⁴ Korjaavaan osioon ja artikla 126 SEUT:n kontekstiin julkistalouden liiallisten alijäämien välttämisestä liittyvät asetus (EY) N:o 1497/97 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä.⁵

³ Ks. asetukset (EU) N:o 1173-1177/2011 ja direktiivi 2011/85/EU, jotka on julkaistu EUVL, N:o L 306, 23.11.2011, s. 1–41.

⁴ EYVL, N:o L 209, 2.8.1997, s. 1. Tätä on sittemmin muutettu asetuksella (EY) N:o 1055/2005 ja hiljattain ns. six packiin kuuluvalla asetuksella (EU) N:o 1175/2011.

⁵ EYVL, N:o L 209, 2.8.1997, s. 6. Tätä puolestaan on muutettu asetuksella (EY) N:o 1056/2005 ja hiljattain ns. six packiin kuuluvalla asetuksella (EU) N:o 1177/2011.

Six pack -apupaketin sisällöstä totean tässä yhteydessä vain muutamia keskeisiä seikkoja. Kansallisia budjettikehikoita koskeva direktiivi lähtee siitä, etteivät vain EU-tason toimenpiteet ole riittäviä vakaus- ja kasvusopimuksen vahvistamiseksi, sillä nykyinen sopimuskehikko ei ole kyennyt estämään julkisen talouden ylivelkaantumista. Yleisesti voidaan todeta, että tämä apupaketti sisältää useita elementtejä, joilla tarkennetaan sitä, milloin jäsenvaltio poikkeaa ns. varovaisesta finanssipolitiikasta, mikä tehostaa etenkin euroalueen budjettikurin valvontaa. Huoli liittyy edelleenkin siihen, missä määrin euromaat kykenevät tai haluavat noudattaa six pack -apupakettia.

3. Velkakriisin synty ja euroalueen vakausmekanismit korjausliikkeenä

Vuoden 2008 Lehman Brothers-yhtiön konkurssista tunnettu lama levisi Yhdysvalloista pian myös Eurooppaan. Johdannaismarkkinoilla ilmeni merkittäviä ongelmia. Niinpä komissio joutui globaalin talouskriisin seurauksena ryhtymään toimiin, joilla on ollut vaikutus valtiontukisäännösten soveltamiseen. Esimerkkeinä ovat komission tiedonannot, joilla vaikutettiin ns. *de minimis* -kynnysarvoihin⁶, rahoituslaitosten pääomapohjan vahvistamiseen⁷ tai valtiontakausten edellytyksiin⁸. Nämä sisämarkkina- ja

kilpailuoikeudelliset korjausliikkeet jäivät suurelta yleisöltä huomaamatta, mutta ne ovat silti esinäytös tuleville euroalueen vakausjärjestelyille.

ERVM, ERVV ja EVM liittyvät kaikki samaan kokonaisuuteen euroalueen vakausjärjestelyinä. Ensin tuli ERVM, siis Euroopan rahoitusvakautusmekanismi. Kreikan valtio oli ajautunut taloudessaan umpikujaan ylivelkaantumisen vuoksi keväällä 2010. Pikaisesti laadittiin asetus N:o 407/2010⁹ ERVM:n perustamisesta. Se päätettiin olevan noin 60 miljardin euron suuruinen ja komission tuli hankkia nämä varat pääomamarkkinoilta. On luontevaa, että komissio oli keskeinen toimija ERVM:n osalta, sillä se sopii EU:n puolesta pääomamarkkinoilta tai rahoituslaitoksista otettavista lainoista tai luottojärjestelyistä. ERVM:n puitteissa komissio toteuttaa tarvittavat lainojen hallinnointijärjestelyt yhdessä Euroopan keskuspankin kanssa.

Jo aivan alusta saakka oli selvää, ettei ERVM:n edustama varallisuusmassa riitä vastaamaan niihin haasteisiin, joita euroalueen velkakriisi merkitsee. Ratkaisuksi syntyi ERVV eli Euroopan rahoitusvakausväline, joka on toukokuussa 2010 euromaiden kesken sovittu enintään kesään 2013 asti toimiva järjestely. Sen tarkoituksena on pyrkiä turvaamaan euroalueen rahoitusvakaus. Euromaiden ja Luxemburgin lain mukaisen osakeyhtiön (European Financial Stability Facility, Société Anonyme) välillä on tehty ERVV-puitesopimus, joka on keskeinen juridinen instrumentti, kun pohditaan kriisimaiden avustuspakettien oikeudellisia ongelmia. ERVV laskee liikkeelle joukkolainoja, joille euromaat antavat takauksen.

⁶ Ks. komission tiedonanto – Tilapäiset yhteisön puitteet valtiontukitoimenpiteille rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi tämänhetkessä finanssi- ja talouskriisissä, EUVL, N:o C 83, 7.4.2009, s. 1.

⁷ Ks. komission tiedonanto rahoituslaitosten pääomapohjan vahvistamisesta tämänhetkessä finanssikriisissä: tuen rajaaminen välttämättömään vähimmäismäärään ja suojaimet kilpailun kohtuuttoman vääristymisen estämiseksi, EUVL, N:o C 10, 15.1.2009, s. 2.

⁸ Ks. komission tiedonanto – Valtiontukisääntöjen soveltaminen maailmanlaajuisen finanssikriisin seurauksena rahoituslaitosten suhteen toteutettuihin toimenpiteisiin, EUVL, N:o C 270, 25.10.2008, s. 8.

⁹ Ks. neuvoston asetus (EU) 407/2010 Euroopan rahoitusvakautusmekanismien perustamisesta, EUVL, N:o L 118, 12.5.2010, s. 1 EUVL, N:o L 118, 12.5.2010, s. 1.

Pysyvä kriisinhallintajärjestelmä Euroopan vakausmekanismi EVM ryhtyy vakauttamistoimenpiteisiin euromaiden yhteisellä sopimuksella (*mutual agreement*). EVM:n johdossa hallintoneuvostossa ovat euromaiden valtiovarainministerit ja ei-äänivaltaisina tarkkailijoina talouskomissaari ja EKP:n pääjohtaja. EVM:ään sisältyy yksityisen sektorin vastuu niin, että euroalueen jäsenvaltioiden velkasitoumuksiin liitetään yhteistoimintalausekkeet (*Collective Action Clause*), jotka mahdollistavat pankkien ja sijoittajien mukanaolon velkajärjestelyissä. Yksityisen sektorin sitouttaminen kriisin hoitoon on ollut Suomelle keskeinen tavoite. Tämä politiikka on saanut vastakaikua, sillä ennen EVM:n käyttöönottoa syksyllä 2011 toteutetun Kreikan toisen tukipaketin osalta yksityisen sektorin vastuu toteutettiin vapaaehtoisuuden pohjalta.

4. No bail out -säännön kiertäminen vai perussopimuksen muutos vakausjärjestelyjen oikeuttamiseksi?

Poliittisesti vakausmekanismien luominen herätti keskustelun siitä, voidaanko EU:ssa edes ryhtyä vakausmekanismien kaltaisiin järjestelyihin. No bail out -sääntö on SEUT 125 artiklassa ja se kuuluu seuraavasti:

”Unioni ei ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista, joita jäsenvaltioiden keskuhallinnoilla, alueellisilla, paikallisilla tai muilla viranomaisilla, muilla julkisoikeudellisilla laitoksilla tai yrityksillä on, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta vastavuoroisten taloudellisten takuiden antamista tietyn hankkeen yhteiseksi toteuttamiseksi. Jäsenvaltio ei ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista, joita toisen jäsenvaltion keskuhallinnoilla, alueellisilla, paikallisilla tai muilla viranomaisilla, muilla julkisoikeu-

dellisilla laitoksilla tai julkisilla yrityksillä on, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta vastavuoroisten taloudellisten takuiden antamista tietyn hankkeen yhteiseksi toteuttamiseksi”.

Taustana tällä no bail out-klausuulille on ajatus siitä, että euroalueella kunkin euromaan vastuulla on huolehtia valtiontalouden tasapainosta ja tämä heijastaa euroon perinteisesti liitettyä Bundesbankista tunnettua ”vahvan markkan politiikkaa”. Kreikan, Irlannin ja Portugalin valtiontalouksien vakavat ongelmat ovat pakotaneet euromaat varsin poikkeuksellisiin toimiin ja käytännössä tänä päivänä euroalueen kriisimaiden apupaketteja ei voida tulkita enää vain SEUT 125 artiklaa hyödyntäen.

Nimittäin kun Kreikan velkakriisi aktualisoitui vuonna 2010, niin asetus N:o 407/2010 ERVM:n perustamisesta laadittiin ilman kunnollista lainsäädäntöpohjaa. ERVM:n erityisenä juridisena ongelmana on sen lainsäädäntöpohja SEUT 122(2) artikla, jonka nojalla unionin taloudellista apua voidaan myöntää, jos kyseessä on luonnonkatastrofi tai muu sellainen syy, johon maa ei ole itse kyennyt vaikuttamaan. On selvää, ettei Kreikan ylivelkaantuminen ole tapahtunut ilman sen omaa myötävaikutusta. Etenkin Saksassa lainsäädäntöpohja kyseenalaistettiin hyvin pian, mikä samalla asetti Saksan hallituksen varsin hankalaan välikäteen. Tämä liittyy paitsi kansalaismielipiteeseen ja keskusteluun solidaarisuudesta toisia jäsenvaltioita kohtaan myös siihen, että ensimmäistä Kreikan apupakettia koskien nostettiin kante Saksan perustuslakituomioistuimeen. Kreikan ensimmäinen apupaketti oli 110 miljardin euron suuruinen kahdenvälinen lainaohjelma yhdessä kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n kanssa niin, että euromaiden osuus oli 80 miljardia. Liittokansleri Merkelin sanat Saksan liittopäivillä (*Bundestag*) 19.5.2010 kuvaavat hy-

vin tuon hetkistä Saksa-Ranska –akselin ajatusmaailmaa:

*”Es geht um viel mehr als um diese Zahlen; es geht um viel mehr als um eine Währung. Die Wahrungunion is eine Schicksalsgemeinschaft. Es geht deshalb um nicht mehr und nicht weniger als um die Bewahrung und Bewährung der europäischen Idee. Das ist unsere historische Aufgabe; denn scheitert der Euro, dann scheitert Europa”.*¹⁰

Tässä poliittisessa ilmapiirissa varsinkin Saksan johdolla linjattiin, että ERVM:n ja sen kautta myos ERVV:n ja EVM:n lainsaadantopohjan vahvistamiseksi on muutettava perussopimusta. Siis on luotava perussopimukseen artikla, joka selkeästi mahdollistaa euroalueen tulevat vakauttamistoimet. Niinpä Euroopan vakausmekanismin toteuttamiseksi maaliskuun 2011 Eurooppa-neuvoston kokouksessa päätettiin lisätä SEUT 136 artiklaan seuraava kohta:

”Jäsenvaltiot, joiden rahayksikkö on euro, voivat perustaa vakausmekanismin, joka aktivoidaan, jos se on välttämätöntä koko euroalueen vakauden turvaamiseksi. Mahdollisen pyydetyn rahoitustuen myöntämiselle mekanismien puitteissa asetetaan tiukat ehdot”.

Koska kyse on Lissabonin sopimuksen muutoksesta, on ymmärrettävää, että sen muuttaminen vie pari vuotta ratifiointikierroksen vuoksi. Toteutettu muutos merkitsee kaytannosa sitä, että EVM:n synnyttämiselle voidaan loytata tuki perussopimuksesta. Toisaalta Eurooppa-neuvosto päätti joulukuussa 2010 pitamassaan kokouksessa EVM-sopimuksen ja SEUT 136 artiklan muutoksen yhteydessä, ettei SEUT 122 artiklaa enää käytetä euroalueen vakaustoimien

oikeusperustana. Tämä puolestaan merkitsee sitä, ettei ERVM:ää ole sittemmin käytetty uusien ohjelmien rahoittamiseen.

No bail out -säännön tulkinnan kannalta on myös huomionarvoista, että Saksan perustuslakituomioistuin hylkäsi 7.9.2011 talousvaikeuksiin ajautuneiden euromaiden tuista nostetun kanteen. Tosin perustuslakituomioistuimen mukaan kaikki tukipäätökset tulee jatkossa käsitellä liittopaivien talousvaliokunnassa, mikä rajoittaa liittokanslerin valtaa päättä Saksan uusista tukitoimista talousvaikeuksiin ajautuneille euromaille. Saksan perustuslakituomioistuimen antama ratkaisu ei ollut yllättävä. Nimitäin Frankfurter Allgemeinen haastattelema eurooppaoikeuden professori Christian Callies katsoi jo syksyllä 2010, että Saksan Kreikalle antama apu rikkoo sekä EU-oikeutta että Saksan perustuslakia vastaan, mutta lopulta kuitenkin perustuslakituomioistuin tulee suhtautumaan siihen kuin laittomasti rakennettuun rakennukseen (*Schwarzbau*), jonka purkaminen olisi sinänsä hallinnollisesti perusteltua, mutta taloudellisesti tuhlausta. Hän korostaa hallituksella olevan tietty poliittinen harkinta- ja paatantavaltta (*ein politischer Entscheidungsspielraum*), jota se on voinut hyödyntää Kreikka-tuen kaltaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa vuonna 2010.¹¹

5. Velkakriisin syveneminen ja vakausmekanismien toiminta

5.1. ERVV

Syksyllä 2011 huolta aiheutti etenkin Espanjan ja Italian heikko taloudellinen tilanne ylivelkaantumisen vuoksi. Pelättiin, että Kreikan, Portugalin ja Irlannin lisäksi nämä suuremmat euromaat joutuisivat maksuvaikeuksiin niin, että

¹⁰ Ks. Callies, Christian: Perspektiven des Euro zwischen Solidaritat und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, ZEuS, 2/2011, s. 214–282, lainaus sivulla 217.

¹¹ Ks. esim. Joachim Hahn, Frankfurter Allgemeine, 27.10.2010 – ”Rechtswidrig – aber folgenlos”.

niistäkin tulisi ns. väistyviä takaajia ERVV:n järjestelmässä. Toisaalta Kreikalle oli kesällä 2011 suunnattu toisena apupaketina yhteensä 109 miljardin euron rahoitus euromailta ja kansainväliseltä valuuttarahastolta. Alusta asti on ollut selvää, ettei ERVV:n rahoituskapasiteetti riitä vastaamaan niihin taloudellisiin ongelmiin, joiden mittaluokka liittyy esimerkiksi Italian valtiontalouteen. ERVV:n kooksi alun perin sovittu 440 miljardia euroa on selkeästi vähemmän kuin pelkästään Italian valtion velka. Nimittäin keväällä 2011 kävi selväksi, että ERVV:n lainauskapasiteetista oli käytössä vain noin 250 miljardia, koska kriisiytyneiden euromaiden takauksilla ei ole juurikaan markkinoilla arvoa. Käytännössä tästä syntyi paine nostaa euromaiden takausvastuita sekä joustavoittaa vakausmekanismien toimintaa.

Niinpä heinäkuun 2011 EU-huippukokouksessa sekä ERVV:n että pysyvän Euroopan vakausmekanismin EVM:n toimintaa joustavoitettiin. Tätä muutosta on käsitelty euromaiden kansanedustuslaitoksissa syksyllä 2011. Joustavoittaminen sisältää pääpiirteissään seuraavat toimet:

- Ennakollisen tuen antaminen
- Lainan antaminen valtiolle rahoituslaitosten pääomittamisen rahoittamista varten
- Oikeus ERVV:lle poikkeustapauksissa Euroopan keskuspankin (EKP) suorittaman arvion perusteella ostaa valtioiden joukkovelkakirjoja jälkimarkkinoilta.
- ERVV:n lainoista perittävän koron alentaminen.

Muutoksella takaajien ERVV:n varainhankinnalle annettavien takausten kokonaismäärää korotettiin 440 miljardista eurosta 780 miljardiin euroon. Suomen kannalta tämä merkitsee sitä, että maamme osuus takausvastuista nousi enimmäismäärältään 7,9 miljardista noin

13,974 miljardiin euroon. Aktiivisten takausten kokonaismäärä on 726 miljardia euroa, jolloin ei oteta lukuun väistyvien takaajien Irlannin, Kreikan ja Portugalin osuutta. Jos nekin laskeetaan, niin takausten kokonaismäärä on 780 miljardia euroa.

ERVV-puitesopimuksella takausten määrätymistä muutettiin niin, että takaukset annetaan jatkossa ERVV:n varainhankinnan pääoman nimellisiarvolle, minkä lisäksi takaus kattaa korot, joiden osalta takauksen määrä riippuu kulloisestakin korkotasosta. Korjojen osuudelle ei ole asetettu euromääräisiä rajoja. Tästä korkojen osuudesta vallitsi syksyllä 2011 eduskunnassa epäselvyyttä ja hallitus joutuikin sittemmin täsmentämään, että pääoman nimellisiarvolle annettu takaus kattaa myös korot, minkä vuoksi aivan tarkkaa euromääräistä summaa takausvastuulle ei voida esittää.

Tämä joustavoittaminenkaan ei ollut riittävä toimenpide torjumaan syvenevää velkakriisiä. Sen vuoksi loppusyksystä 2011 esiteltiin ERVV:n ns. vivuttaminen, jonka mukaisesti ERVV pyrkii toimimaan joukkovelkakirjalainamarkkinoilla aiempaa laajemmin, mutta pienemmällä panostuksella. Nimittäin ERVV:n kykyä järjestää rahoitusta ylivelkaantuneille euromaille kasvatetaan niin, ettei sen koko kasva nykyisestä. Tämä toteutetaan kahdella tavalla. Ensinnäkin ERVV voi alkaa vakuuttaa sijoittajien saamia, kun sijoittajat tulevaisuudessa ostavat euromaiden joukkolainoja liikkeeseen laskusta. Esimerkiksi yksityisille sijoittajille voidaan antaa mahdollisuus ostaa esimerkiksi 20 prosentin tappiontakaus sen sijaan, että ERVV ostaisi joukkovelkakirjalainan pois markkinoilta täydellä hinnalla. Toiseksi ERVV perustaa ulkopuolisten sijoittajien kanssa erityisrahoitusyhtiöitä, joiden rahoittajiksi pyritään saamaan IMF:n lisäksi esimerkiksi Kiina. ERVV:n rahoituskyky

pyrittiin näillä järjestelyillä kasvattamaan vähintään 1000 miljardiin euroon.

5.2. EVM

Euroopan pysyvän vakaumekanismin EVM:n toiminnan aloittamisen kiirehtiminen on nähty myös yhtenä keinona velkakriisin nujertamiseksi. Sen oli nimittäin alun perin määrä aloittaa toimintansa vasta heinäkuussa 2013, mutta taitia pyrittiin kiihdyttämään niin, että se aloittaisi jo heinäkuussa 2012. Tunnetusti näin ei käynyt, vaan tätä kirjoitettaessa EVM:n arvioidaan olevan aloittaa toimintansa lokakuussa 2012. Keskeistä kiirehtimisen taustalla on se, että EVM:iin sisältyy yksityisen sektorin vastuu. On huomattava, että euromaiden on itse varmistauduttava talousohjelmiensa täytäntöönpanon kurinalaisuudesta ja alueellaan toimivien pankkien vakavaraisuudesta velkakriisin estämiseksi.

Kuten tunnettua, euromaiden on sijoitettava EVM:iin pääomaa 80 miljardia euroa ja annettava sitoumus 620 miljardin korotusvaluuksista pääomaan, eli EVM:n koko on 700 miljardia euroa. Suomen osuus rahaston pääomasta on 1,438 miljardia euroa ja laskennallinen vastuuosuus kaikkiaan 12,58 miljardia euroa. Pyrkimys on se, että EVM:n efektiivinen lainanantokyky on 500 miljardia euroa. Myöskään ERVV:n ja EVM:n konsolidoitu lainananto ei saa ylittää 500 miljardia euroa. Tätä efektiivistä lainanantokapasiteettia on määrä säännöllisesti tarkistaa, vähintään 5 vuoden välein. Siirtymäaika pääomasijoituksille on 2013–17, joskin Suomen osalta tähän liittyy erityisjärjestelyjä.¹² Euroalueen jäsenvaltion, joka pyytää

rahoitusapua EVM:ltä, odotetaan esittävän samanlaisen pyynnön IMF:lle ja on huomattava, että jos euromaa velkaantuu sekä EMV:lle että IMF:lle, niin IMF:n saatavilla on etusija suhteessa EVM:n saataviin. Tästä etusijakysymyksestä on tosin esitetty eriaviä näkemyksiä, joita käsitelen seuraavassa luvussa tarkemmin.

Pääsääntö on se, että EVM ryhtyy vakauttamistoimenpiteisiin euromaiden yhteisellä sopimuksella (*mutual agreement*). Päätöksen tekeminen keskinäisellä sopimuksella edellyttää äänestykseen osallistuvien jäsenten yksimielisyyttä. Äänestyksestä pidäytyminen ei estä päätöksen tekemistä keskinäisellä sopimuksella. Kaikki päätökset edellyttävät päätösvaltaisuutta niin, että läsnä on kaksi kolmasosaa äänioikeutetusta jäsenistä, jotka edustavat vähintään kahden kolmasosaa äänioikeuksista. Hallintoneuvostossa varsinkin merkittävät päätökset tehdään lähtökohtaisesti keskinäisellä sopimuksella (EVM-puitesopimuksen 5 artikla, kohdat 6a)–l). Erityinen 80 prosentin määräenemmistö annetuista äänistä kohdistuu hieman teknisluontoisempiin kysymyksiin, kuten esimerkiksi työjärjestyksen tai ohjesäännön muutoksiin. Johtokunta on lähinnä täytäntöönpanoelin ja tekee päätöksensä pääsääntöisesti määräenemmistöllä.

Yksimielisyysvaatimus taloudellisesti merkittävissä asioissa on ollut EVM-sopimusta koskevissa neuvotteluissa Suomelle kynnyskysymys. Onkin syytä lähteä siitä jo perustuslaissamme vakiintuneesta käytännöstä, että Suomen valtion sitoutuessa rahoitusjärjestelyihin ulkomailla, niin Suomelle aiheutuvien vastuiden suuruusluokka on vähintäänkin tiedettävä, mikäli tarkkaa määrää ei ole mahdollista mää-

vakuuden yhtenä ehtona on se, että Suomi joutuu maksamaan EVM:n pääoman yhdessä erässä, eli mainittu viiden vuoden siirtymäaika ei koske Suomea.

¹² Suomi allekirjoitti helmikuussa 2012 monien vaiheiden jälkeen vakuussopimuksen Kreikalle heinäkuussa 2011 myönnetystä lainaerästä. Kreikan valtion velkakirjoja on määrä myydä noin 880 miljoonan euron arvosta ja saadut varat talletetaan tilille, josta ne on määrä sijoittaa turvallisesti AAA-luottoluokituksen joukkovelkakirjoihin. Tämän

ritellä.¹³ Eduskunnan myötävaikutus tarvitaan valtion velanottoon tai takauksiin perustuslain 82 §:n mukaisesti. Suomen vaatimuksesta EVM:n kiireellistä ns. hätätilamenettelyä koskeva EVM-puitesopimuksen 4(4) artikla kirjoitettiin vuodenvaihteessa 2012 täsmälliseen muotoon niin, että sitä käytetään tilanteissa, joissa sekä Euroopan komissio että EKP toteavat, että EVM:n rahoitusavun myöntämistä tai toteutusta koskevan päätöksen tekemättä jättäminen vaarantaisi euroalueen rahoituksen ja talouden kestävyyden. Hallintoneuvoston ja johtokunnan keskinäisellä sopimuksella tapahtuva päätöksenteko artiklan 5(6) e- ja f-kohtien asiayhteydessä edellyttää tässä hätätilamenettelyssä 85 prosentin määräenemmistöä annetuista äänistä. Mainittu e-kohta koskee päätöstä ottaa huomioon EKP:n pääoman merkitsemisen jakoperusteen mahdollinen tarkistus sekä f-kohta päätöstä EVM:n vakaustuen antamisesta. En pidä vaarana sitä, että päätöksenteko EVM:ssä voisi ”ryyvettyä” niin, että jatkossa jonkin euromaan velkakriisi olisikin lähtökohtaisesti hätätilanmenettelyn piirissä.

6. Kesän 2012 tilanne ja EVM:n lainojen etuoikeusasemasta Suomessa syntynyt kohu

Kesäkuussa 2012 EU:n huippukokouksessa tehtiin päätös tukea ERVV:n kautta suoraan Espanjan pankkisektoria, mikä teki samalla selväksi sen, että Espanjan valtio saattaa todella joutua turvautumaan joko ERVV:n tai EVM:n tukeen. Espanjan ongelmien mittaluokka on niin suuri, että on perustellusti kesän 2012 aikana spekuloitu euroalueen hajoamisella. Suomessa keskustelua on myös herättänyt se, onko EVM:n

antamalla lainoilla etuoikeusasemaa suhteessa yksityisen sektorin antamaan luototukseen vai ei. Espanjan saaman 100 miljardin euron tukipaketin osalta sitä ei ole, mutta toisaalta kyse on erityisjärjestelystä, jossa tukea annetaan sekä ERVV:n että EVM:n kautta.

Kohu EVM:n lainojen etuoikeusasemasta nousi, kun talouskomissaari Olli Rehn antoi eräässä lehtihaastattelussa ymmärtää, että EVM:n lainojen etuoikeusasema käsiteltäisiin aina kunkin apupaketin osalta erikseen. Tämä kannanotto on sittemmin hallituksen toimesta tyrmätty, koska Eurooppa-neuvostossa ei ole muutettu linjausta EVM:n etuoikeusasemasta. Komissaari Rehnin esittämä tulkinta etuoikeusaseman tapauskohtaisuudesta on sikäli huoletuttava, että EU:ssa on rahaliittoon liittyvissä yhteyksissä usein käynyt niin, että laaditut sopimustekstit ovat tiukempia kuin sitten myöhemmin niihin liittyvä käytäntö. Kasvu- ja vakaussopimuksen historia on tästä osuva esimerkki.

Perehdytäänpä EVM:n lainojen etuoikeusasemaan hieman tarkemmin. Hallituksen esityksessä HE 34/2012 vp tuodaan esiin, että EVM:llä on EVM-sopimukseen perustuva etuoikeutetun velkojan asema takaisinsaantijärjestyksessä heti IMF:n jälkeen. EVM-sopimuksen johdannon kohdassa 13 nimittäin todetaan, että EVM:n lainoilla on sama etuoikeusasema kuin IMF:n lainoilla, kuitenkin niin, että IMF:llä on velkojana etuoikeusasema suhteessa EVM:ään. Tätä seikkaa ei ole mainittu enää missään sopimusartiklassa, muttei se tarkoita sitä, että johdannossa ilmaistu sopimuksen soveltamiseen liittyvä jäsenvaltioiden päämiesten ilmoitus olisi täysin vailla juridista merkitystä olevaa poliittista julkilausumatodellisuutta. Johdannon tarkoitus on antaa tulkintaohjeita sopimusartikloille ja kuvata sitä, millä tavoin EVM-sopimusta tulee käytännössä soveltaa. Voidaan myös toisaalta ky-

¹³ Ks. PeVL 14/2011 vp, jossa käytetään ilmaisua ”todennäköinen suuruus”, joka on tiedettävä.

syä, karkottaako EVM-lainojen etusija yksityisen sektorin sijoittajat markkinoilta ja onko mahdollisesti niin, että komissio hakee joustoa EVM:n toimintaan, jotta sijoittajia saataisiin houkuteltua mukaan apupaketteihin.

Olisi ollut asian selkeyttämiseksi parempi, mikäli lainojen etusijasta olisi maininta myös sopimusartikloissa, aivan kuten on menetelty yksityisen sektorin vastuuta lisäävien kiisteltyjen yhteistoimintalausekkeidenkin osalta, sillä niistä on säädetty paitsi johdannon kohdassa 11 myös artiklassa 12(3). Kun Eurooppa-neuvostossa ei ole tehty uutta linjausta, jonka mukaan EVM:n lainojen etuoikeusasema harkitaan tapauskohtaisesti aina erikseen, niin hallituksen esityksessä esitetty tulkinta etuoikeusasemasta perustuu EVM-sopimuksen johdantoon asianmukaisella tavalla. Emeritusprofessori Aulis Aarnio korosti mielestäni aivan oikein Aamulehdessä 28.7.2012 julkaistussa kirjoituksessaan, että sopimuksen johdannosta ilmenevä 'johtojatus sananmukaisesti johtaa tulkintaa, eikä siitä voi rimpuilla irti edes komissaarin yksityisajattelulla'.

7. Sopimus talousunionin vahvistamisesta eli budjettikurisopimus

7.1. Miksi budjettikurisopimus laadittiin?

Edellä olen kuvannut lähinnä vakausmekanismien syntyä ja toimintaa. Huomio on kiinnittynyt siihen, millä tavalla euroalueen taloutta vakautetaan ja millä eri keinoin velkakriisiin ajautuneita euromaita on voitu tukea. Olen kirjoittanut eräänlaisesta yhteisvastuusta euromaiden välillä. Toinen puoli euroalueen todellisuudesta on jäänyt lapsipuolen asemaan, eli saksalaisille perinteinen leväperäisen kansallisen fi-

nanssipolitiikan vastustaminen, jota nimitän seuraavassa budjettikuriksi. Kansallisen taloushallinnon saattaminen entistä tiukemman budjettikurin piiriin lisää toki EU:n liittovaltiota muistuttavia piirteitä, mutta olisi varmasti euroalueen toiminnan kannalta perusteltua. Kasvu- ja vakaussopimus sekä sekundaarinormiston uudistukset ovat vain osa tätä kokonaisuutta.

Miksei perussopimusta muutettu sen sijaan että loppuvuodesta 2011 tehtiin kansainvälisoikeudellinen budjettikurisopimus? Varmastikin järkevää eurooppaoikeuden normiston johdonmukaisuuden kannalta olisi ollut, että edellä esitetyn six packin keskeiset elementit taluskurin tiivistämisestä olisi saatu myös perussopimuksen tekstimuutoksiksi, jolloin olisi toimittu samoin kuin maaliskuun 2011 huippukokouksessa SEUT 136 artiklan osalta. Itse asiassa tässäkin tapauksessa muutoksen kohteena olisi ollut euromaita koskeva SEUT 136 artikla. On myös mahdollista, että muutoksia olisi tullut perussopimuksen tavoin sitovaan pöytäkirjaan 12 liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tai pöytäkirjaan 14 euroryhmästä. Tämä olisi edellyttänyt SEU 48(6) artiklan mukaista yksinkertaistettua tarkistusmenettelyä, joka mahdollistaa sen, että yksimielisesti Eurooppa-neuvosto voi tarkistaa perussopimuksen artikloja. Ehkä hieman yllättäen 9.12.2011 huippukokouksessa kävi niin, ettei yksimielisyyttä Britannian kielteisen kannan vuoksi syntynyt. Näissä olosuhteissa muille jäsenvaltioille jäi vaihtoehdoksi tehdä kansainvälisoikeudellinen sopimus taluskurin tehostamisesta. Budjettikurin säännöt saatetaan kansallisesti voimaan "through provisions of binding force and permanent character", siis käytännössä tavallisella lailla. Sopimus nojaa hyvin pitkälti siihen, mitä EU:ssa on jo toteutettu vakaus- ja kasvusopimuksen sekä ylipäänsä taluspolitiikan koordinaation puitteissa.

Tätä sopimusta on yleisellä tasolla kritisoitu. On esimerkiksi kyseenalaistettu se, miten laajasti voidaan keskeisiä eurooppaoikeudellisia tai tarkemmin rahapoliittisia uudistuksia toteuttaa tällaisten kansainvälisoikeudellisten sopimusten muodossa. Kysymys vie mielestäni budjettikurisopimuksen osalta hieman harhaan. Tähän liittyen on syytä juridisena huomiona korostaa sitä, että suuri osa nyt käsiteltävän sopimuksen sisällöstä on jo voimassa (esim. six pack). Lisäksi on huomattava, että budjettikurisopimuksen 3(1) artiklan peruseriaatteet tasapainoisesta budjetista vastaavat jo olemassa olevaa kasvu- ja vakaussopimusta, joten en näe sitä seikkaa ongelmallisena, että rakenteellisen alijäämän enimmäismääräksi on budjettikurisopimuksessa rajattu 0,5 % bruttokansantuotteesta. On yleisesti arvioitu, ettei tällä rakenteellisen tavoitteen kiristymisellä 1 prosentista 0,5 prosenttiin ole Suomessa erityistä finanssipoliittista liikkumavaraa rajoittavaa merkitystä.

7.2. Budjettikurisopimus ja komission valvonnan tehostaminen

Budjettikurisopimuksen avulla yritettiin tehostaa komission valvontavaltaa talousunionin vahvistamiseksi. Kuten tunnettua, komissio voi kasvu- ja vakaussopimuksen rikkomistilanteessa jäädä alakynteen suhteessa neuvostoon.¹⁴ Sen vuoksi pidän myönteisenä sitä, että budjettikurisopimuksen artiklassa 8 on nyt selvästi vahvistettu komission roolia. Jos siis jokin euromaa ei onnistu pitäytymään sopimuksen edellyttämässä budjettikurissa, niin toinen jäsenmaa voi viedä asian EU-tuomioistuimeen tai menetellä niin, että se pyytää komissiota selvittämään asian. Jos komission selvityksen jälkeen euromaan todetaan syyllistyneen sopimusrikkomukseen, niin

sopimusmaat voivat viedä asian EU-tuomioistuimeen. Vaikka englanninkielisessä sopimusversiossa on tässä yhteydessä käytetty apuverbiä ”shall” eikä ”may”, niin silti mielestäni jää epäselväksi kysymys siitä, onko sopimusvaltioilla velvollisuutta viedä sopimusrikkomus komission selvityksen jälkeen EU-tuomioistuimeen vai ei. Tulkintani mukaan viimekädessä harkintavalta säilyy sopimusvaltioilla, ja on mahdollista, ettei asia päädy EU-tuomioistuimeen, vaikka sopimusrikkomus olisi tapahtunut. Tästä seikasta on tosin perustellusti esitetty vastakkainen tulkinta sopimuksen sananmukaisen tulkinnan nojalla ja on korostettu sopimusvaltioiden velvollisuutta viedä asia EU-tuomioistuimeen esimerkiksi SEU 4(3) artiklan vilpittömän yhteistyön periaatteeseen viitaten. Ehkä tämä on kuitenkin viime kädessä poliittisen harkintavallan piirissä, sillä lähtökohtaisesti ”contracting parties” eli sopimusvaltiot toimivat konsensuksen varassa.

Minusta vähintäänkin tämä sopimusluonnokseen sisältyvä komission selvitys on suositeltava menettelymalli asiassa. Kuten aiemmin olen jo todennut, komission kanneoikeudelle asettaa perussopimus rajoitteen SEUT 126(10) artiklan nojalla.¹⁵ Kun vertailukohtaa haetaan rikkomuskanteista (SEUT 258 ja 259 artiklat), niin varsin harvinaista on, että yksi jäsenvaltio ”kantelee” toisesta SEUT 259 artiklan puitteissa. Sen sijaan komissio on normaalisti kantajana. Tässä talousunionin vahvistamista koskevassa sopimuksessa on siis komissio vain selvittäjän roolissa, sillä aloite ja päätös asian viemisestä EU-tuomioistuimeen kuuluu sopimusmaalle eli jäsenvaltiolle tai jäsenvaltioille.

¹⁴ C-27/04 komissio v. neuvosto (2004) ECR I-6649.

¹⁵ SEUT 126(10) artikla: ”Sitä kanneoikeutta, josta määrätään 258 ja 259 artiklassa, ei voida käyttää tämän artiklan 1–9 kohdassa tarkoitetuissa asioissa.”.

EU-tuomioistuimen asemaa myös talousunionin vahvistamista koskevan sopimuksen oikeudellisten ongelmien tulkitsijana en näe aihetta problematisoida. Mikä muu elin voisi sitä pätevästi ja uskottavasti tulkita? Jos ajatellaan, että EU:n budjettikurin noudattaminen jossain jäsenvaltiossa on siinä määrin poliittinen kysymys, ettei EU-tuomioistuimella ole toimivaltaa sitä arvioida, niin tällöin voidaan kysyä, mihin vedetään raja politiikan ja oikeuden välillä. EU-tuomioistuin tulkitsee verrattain usein sisämarkkinaoikeuden piirissä sellaisia oikeudellisia ongelmia, joilla on joidenkin jäsenvaltioiden kannalta hyvin poliittinen luonne. Esimerkiksi käy Britannian ja Ranskan riitely naudanlihan maahantuontikiellosta Ranskaan vuosituhatien vaihteessa. Tämä diplomaattinen umpikuja käsiteltiin komission rikkomuskanteen muodossa ja asia ratkaistiin EU-tuomioistuimessa.¹⁶ EU:n hallintokoneisto on valjastettu valvomaan kauppapolitiikkaa ja sisämarkkinoiden toimivuutta ja näen luontevana, että sama kehitys soveltuu myös nyt parhaillaan vahvistuvaan talousunioniin. Pidän sitä jopa sen uskottavuuden kannalta merkittävänä, sillä neuvoston rooli talousunionin budjettikurin valvojana on jossain määrin osoittautunut tehottomaksi.

8. Millainen olisi optimaalinen valuuttaunioni ?

Kasvu- ja vakaussopimus on toistaiseksi ollut pettymys ja pahimpana uhkakuvana on EVM:n rahoituksen yhteisvastuullisuuden korostaminen niin, että sen toiminta alkaa muistuttaa koheesiorahaston kaltaista tulonsiirtojärjestelyä. Toisaalta vauraimpien euromaiden vientiteollisuus on hyötynyt heikosta eurosta, eli kenties tämän

vuoksi toistaiseksi missään vauraammassa euromaassa ei ole harkittu vakavasti otettavalla tavalla eurosta eroamista. Mitä ilmeisimmin euroon liittyy ns. valuvikoja, rakenteellisia epäkohtia. Niitä on hyvin hankala poistaa, mikäli liittovaltiokehityksen edistämistä ei hyväksytä. Tämän osoittamiseksi voidaan pohtia sitä, millainen olisi optimaalinen talousalue.

Optimaalisen valuuttaunionin edellytyksinä ovat seuraavat piirteet:

1. Tuotantotehtävien, erityisesti työvoiman, liikkuvuus valuuttaunionissa
2. Hintojen ja palkkojen joustavuus
3. Yhtäläinen inflaatiotaso valuuttaunionin eri osissa
4. Valuuttaunionin maiden markkinoiden avoimuus
5. Yksittäisten talousalueiden eriytyminen eri aloille, jolloin asymmetristen häiriöiden vaikutus pienenee
6. Finanssipoliittisen, fiskaalisen ja poliittisen integraation korkea aste.¹⁷

Itse asiassa varsin monen edellytyksen osalta euroalueella ei saavuteta optimaalista asemaa valuuttaunionin kannalta. Ensinnäkin ns. liikkuvan työvoiman osuus on perinteisesti ollut sisämarkkinoilla verrattain vaatimatonta, eli muutto jäsenvaltiosta toiseen ei ole toistaiseksi ollut erityisen laajamittaista. Tähän tosin tulee muutos sen myötä, että Välimeren eurovaltioiden piirissä työttömyys on varsin korkealla, esimerkiksi Espanjassa jopa noin 25 % työvoimasta on työttömänä. Hintojen ja palkkojen joustavuus on sekin ammattiyhdistystoiminnan vuoksi rajoitettua, mikä toisaalta on omiaan turvaamaan hyvinvointivaltion perusedellytyksiä. Kenties keskeisin este euroalueen mieltämi-

¹⁷ Ks. Van Overtveldt Johan, *The End of the Euro, The Uneasy Future of the European Union*, Chicago: Agate Publishing, 2011, s. 59–61.

¹⁶ Ks. C- 1/00 komissio v. Ranska (2001) ECR I-9989.

seksi optimaaliseksi valuuttaunioniksi liittyvät finanssipoliittisen, fiskaalisen ja poliittisen integraation tasoon. Euroopan unioni ei ole liittovaltio ja jäsenvaltiot vaikuttavat pitävän kiinni kansallisen suvereniteettinsa nimissä tietystä talouspoliittisesta liikkumavarasta, jonka rahaliitto ilman fiskaali- ja finanssiunionia tarjoaa. Hieman kärjistäen EMU:a on kuvattu niin, että sillä on kyllä keskuspankki, mutta ei valtiovarainministeriötä. Ajankohtainen keskustelu pankkiunionista, jonka seurauksena syntyisi uusi eurooppalainen pankkivalvontaviranomainen, olisi askel kohti liittovaltiota ja myös kohti optimaalista valuuttaunionia. Silti voidaan pankkiunioninkin osalta kysyä, olisiko se uudistuksena ”liian vähän liian myöhään”?

9. Johtopäätöksiä Euroalueen vaihtoehdoista

Van Overtveldt esittää kolme vaihtoehtoa euroalueen tulevalle kehitykselle: Tehdään kuten ennenkin (More Of the Same, MOS), Potkut kriisimaille (Throwing Out the System, TOS) tai Systeemin uudelleenrakennus (Rebuilding Of the System, ROS).¹⁸

Mikäli euromaat päättävät tehdä kuten aina ennenkin tämän kriisin aikana, niin se merkitsee jatkuvaa turvautumista vakausmekanismien ERVV ja EVM käyttöön, tukeutumista IMF:n lainoitukseen sekä EKP:n toteuttamaan rahoitukseen esimerkiksi niin, että se hankkii kriisimaiden joukkovelkakirjoja jälkimarkkinoilta. Tätä todennäköisesti perusteltaisiin sillä, että velkaantuneen euromaan romahtaminen johtaisi pankkikriisiin, joka puolestaan ajaisi Euroopan kohti yhä syvenevää taantumaa. Kun otetaan huomioon, ettei ERVV:n ja EVM:n konsolidoitu lainananto saa ylittää 500 miljardia euroa,

niin varsin todennäköisesti vakausmekanismien koko osoittautuu liian pieneksi Espanjan ja Italian mahdollisesti hakiessa tukea. Tämä on herättänyt erilaisia spekulatioita siitä, kuinka vanhalla pohjalla voitaisiin jatkaa.

Presidentti Sauli Niinistö ennusti heinäkuussa 2012, että EKP laskisi markkinoille lisää euroja, jolloin inflaatio toisi lyhyellä tähtäimellä apua velkakriisiin. Italian pääministeri Mario Monti näki elokuussa 2012 puolestaan mahdollisena sen, että EVM saisi jatkossa oikeuden toimia pankkina ja voisi rajoituksetta hankkia kriisimaiden velkakirjoja, mikä ehkä laskisi kriisimaiden korkotasoa, mutta merkitsisi käytännössä huomattavaa yhteisvastuun lisäämistä euroalueella. Tätä kirjoittaessani elokuussa 2012 en ole huomannut, että kukaan olisi ehdottanut vakausmekanismien, lähinnä EVM:n, efektiivisen lainanantokyvyn kasvattamista. Se olisikin poliittisesti ja juridisesti vaikeaa, koska EVM:n peruspääoman korottaminen vaatii euromaiden yksimielisyyden. Sen sijaan varsin toteuttamiskelpoisena pidän ideaa eurooppalaisesta pankkivalvontaviranomaisesta, sillä se liittyy pikemminkin budjettikurin kuin yhteisvastuun edistämiseen.

Toinen skenaario on kriisimaiden eroaminen tai erottaminen eurosta. Otan esimerkiksi Kreikan. Euroalueen vakaus edellyttäisi nykyoloissa talouskasvua ja sitä ei vaikuta etenkään Kreikassa syntyvän. Verojen korotus ja valtion kulujen leikkaaminen ovat pikemminkin kielteisiä kuin myönteisiä toimia talouskasvun kannalta. Jos Kreikka ei olisi rahaliitossa ja sillä olisi oma valuuttansa, niin se nykyoloissa devalvoituisi voimakkaasti. Koska Kreikka on euromaa, niin vaikuttaa siltä, että valuutan devalvoitumista korvaavana toimenpiteenä siellä joudutaan heikentämään palkkatasoa. Vaikka tämä epäilemättä saattaisi edistää kreikkalaisten tuotteiden

¹⁸ Ibid., s. 148–164.

ja palveluiden kansainvälistä kilpailukykyä ja siten maan talouskasvua, niin toisaalta kansalaisten ostovoiman heikentäminen entisestään vaikuttaisi todennäköisesti kielteisesti maan sisäiseen kulutukseen. Lisäksi ammattiyhdistysten ymmärrettävien vaatimusten vuoksi palkkojen joustaminen jyrkästi alaspäin on epärealistinen skenaario ja joka tapauksessa tämä palkkojen kautta haettava jousto vie aikaa. Todennäköistä on, että Kreikka tulee turvautumaan Euroopan vakausmekanismeihin jatkossakin, mikäli se pysyy eurossa.

Missään tapauksessa ei ole poissuljettua, että Kreikka päättäisi oma-aloitteisesti erota rahaliitosta, johon sen valtiontalous on selkeästi liian heikko. Kenties edellä kuvaamani budjettikurisopimus on Kreikalle liian vaativa. Ajatus Kreikan eroamisesta eurosta ei ole suinkaan uusi, vaan lehdistössä on jo syksyllä 2010 pohdittu sitä, hajoaako euroalue – siis eroavatko toisaalta kriisimaat kuten Irlanti tai Kreikka vai lähteekö Saksa omille teilleen euroalueen vahvimpana talousmahtina, sillä se on ollut tuskastunut euroalueen sääntöjen noudattamatta jättämiseen ja kontrollin puutteeseen.¹⁹ Paitsi että asiaa on spekuloitu mediassa, niin jopa saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa pohdittiin Kreikan ensimmäisen bilateraalisen tukipaketin yhteydessä, josko Saksan perustuslakituomioistuimen Kreikka-tukea koskeva tuomio voisi johdattaa Saksan irtautumiseen eurosta.²⁰ Sittenmin

spekulaatio siitä, lähteekö eurosta ensin taloudeltaan vahvat vai heikot maat, on jatkunut. Esimerkiksi Van Overtveldt vaikuttaa varovasti suosittävän Kreikalle eroa eurosta ja samalla muuttavan talouttaan Islannin esimerkin mukaisesti.²¹ Islanti kykeni toteuttamaan nopeasti ja tehokkaasti taloutensa sopeutustoimet osittain juuri siksi, ettei se kuulu rahaliittoon.

On kuitenkin huomattava, että heikosta eurosta on ollut juuri Saksan tai Suomen kaltaisille vahvoille talouksille hyötyä vientituotteiden kilpailukykyisen hinnan vuoksi, joten velkakriisin seuraukset eivät ole mustavalkoisesti vain kielteisiä tai myönteisiä. Suomessa usein kysytään, että onko oikein tukea verovaroin vakausmekanismien kautta ylivelkaantuneita euromaita ja mihin summaan tulisi vetää raja. Toisaalta Kreikassa tai Espanjassa voitaisiin aivan perustellusti kysyä, mihin tulee vetää raja valtiontalouden kutistamiselle ja samalla hyvinvointivaltion perusrakenteiden heikentämiselle. Lisäksi voidaan kyseenalaistaa se optimaaliseen valuuttaunioniin liittyvä kysymys, onko mielekäästä verrata Euroopan unionin tilannetta työvoiman liikkuvuuden osalta Yhdysvaltojen tilanteeseen. Yhdysvalloissa työvoima liikkuu osavaltioiden välillä luontevasti, mutta osavaltioita yhdistää kieli, verrattain yhtenäinen kulttuuri ja ennen muuta liittovaltio, joten mielestäni mallin hakeminen Yhdysvalloista ei ole tässä suhteessa realistista. Niinpä massatyöttömyys Välimeren maissa on merkittävä uhka paitsi rahaliiton myös sisämarkkinoiden toiminnalle. Se on uhka myös eurooppalaiselle demo-

¹⁹ Ks. esim. Gideon Rachman, How Germany could kill the euro, *Financial Times*, 23.11.2010, s. 11.

²⁰ Ks. Fabbender, Kurt: Der Europäische "Stabilisierungsmechanismus" im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, *NVwZ* 13/2010, s. 803, jossa todetaan: "Schließlich zeigt auch das Maastricht-Urteil des BVerfG einen letzten denkbaren Weg aus der Krise auf: ein Ausscheiden Deutschlands aus der Währungsunion", eli vapaasti suomennettuna "Lopulta Saksan perustuslakituomioistuimen Maastricht-tuomio osoittaa viimekätisen ajateltavissa olevan tien ulos kriisistä: Saksan eroamisen rahaliitosta.". Saksan perustuslakituomioistuimen ns. Maastricht-tuomio

(BVerfGE 89, 155) vuodelta 1993 varasi perustuslakituomioistuimelle mahdollisuuden arvioida tarpeen vaatiessa sitä, syntyykö EU-oikeuden syventyessä ja laajentuessa yhä uusille aloille uhka siitä, että Saksan perustuslakia loukataan samalla.

²¹ Ks. Van Overtveldt, s. 159–162.

kratialle, sillä erilaisten poliittisten ääriliikkeiden suosio vaikuttaa lisääntyvän äärioloissa.

Kolmas vaihtoehto liittyy toiseen, eli EMU:n rakenteiden uudistaminen saattaa nykyoloissa edellyttää esimerkiksi Kreikan eroa. Silti jäljelle jäävien maiden tulee poistaa euron "valuviikoja" edistämällä budjettikuria ja tehostamalla valvontaa. Tästä on myönteisenä esimerkkinä pyrkimys saattaa voimaan järjestelmä, jossa euromaat lähettävät komissiolle etukäteen tulevan talousarvionsa tutkittavaksi. Komissio on nimittäin 23.11.2011 antanut kaksi asetusehdotusta, jotka koskevat alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja liiallisen alijäämän korjausta euromaissa sekä talous- ja finanssipolitiikan valvonnan vahvistamista ns. kriisimaiden osalta.²² Kenties myös ehdotus pankkiunionista ja mahdollinen EU:n pankkivalvontaviranomaisen perustaminen olisi askel oikeaan suuntaan. Pankkivalvontaviranomainen saattaisi kansallisia viranomaisia tehokkaammin ja objektiivisemmin poistaa markkinoilta liian heikot pankit. Rakenteiden kehittämisen kan-

nalta pidän merkittävänä, että Sopimus talousunionin vahvistamisesta eli budjettikurisopimus ja EVM-sopimus muodostetaan saman kokonaisuuden osiksi. EVM:n tuen saamisen ehtona on 1.3.2013 alkaen, että tukea pyytävä jäsenvaltio on sitoutunut EU:n tiukkenevaan budjettikuriin konkreettisin toimin, eli on ratifioinut sopimuksen talousunionin vahvistamisesta.

Valitaanpa mikä tahansa näistä kolmesta vaihtoehdosta tai jokin näiden yhdistelmä, niin edessä on mitä todennäköisemmin taloudellisesti vaikeat ajat. Hieman kärjistäen vastakkain näyttää olevan pohjoisten hyvinvointivaltioiden budjettikuria ja no bail out -sääntöä korostava leiri sekä Ranskan ja etelän kriisivaltioiden edustama yhteisvastuuta ja eurooppalaista solidaarisuutta korostava leiri. Todennäköisesti näiden leirien välillä ratkaisu euroalueen tulevaisuuden suunnasta muodostetaan. Oletan, että yhteisvastuuleiri pääsee niskan päälle.

Roskisdyykkarin laulu taitaa olla edelleen ajankohtainen. ■

²² Ks. tämä ns. two-pack, eli KOM (2011) 819 lopullinen ja KOM (2011) 821 lopullinen.