

Oikeuden historiasta tulevaisuuden Eurooppaan

Pia Letto-Vanamo 60 vuotta

Toimituskunta

Olli Mäenpää

Dan Frände

Päivi Korpisaari

Kustannustoimittaja

Pipsa Kostamo

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. 09 6120 300

f. 09 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

Kannen kuva: Roland Meinecke / Wikimedia Commons

Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

ISSN 1458-0446

ISSN-L 1458-0446

ISBN 978-951-855-338-3

Hansaprint Oy, Vantaa 2014

Sisällys

Pia Letto-Vanamo 60 vuotta. Prof. Pia Letto-Vanamo's 60th Anniversary	VII
<i>Per Andersen – Helle Vogt</i> Vrag, hvaler og kongelig overhøjhed. Forstrandsret i nordisk middelalder	1
<i>Lars Björne</i> Pohjoismaiset oikeustieteelliset aikakauskirjat ja toinen maailmansota ..	15
<i>Yifeng Chen</i> Legal Formalism, Justice and the Judiciary in China	29
<i>Ellen Eftestøl-Wilhelmsson – Anu Bask</i> Is a Harmonised Liability System a Necessary Prerequisite for European Multimodal Transport? The Finnish Logistics Service Providers' Point of View	41
<i>Kaijus Ervasti</i> Neuvotteleminen konfliktinratkaisumenettelynä	51
<i>Dan Frände</i> Åsa Larsson och det förflutna	69
<i>Jaakko Husa</i> Pohjolan oikeus – yhtä perhettä?	77
<i>Teemu Juutilainen – Emilia Korkea-aho</i> Professio ja legitimiteetti – mitä virkaa eurooppalaisella juristilla?	89
<i>Jukka Kekkonen</i> Oikeushistoria huipulta huipulle	105
<i>Päivi Korpisaari – Anette Alén-Savikko</i> Tiedonsiirrosta aktiiviseen opiskeluun – tähtäimessä laadukas viestintäoikeuden opetus	119
<i>Toomas Kotkas</i> Suomalainen hyvinvointivaltio ja sosiaalisten oikeuksien lyhyt historia	135
<i>Matti Kunnas</i> Uudistunut valvontamenettely ja sen haaste asianajajan ammattietiikalle	153

<i>Anna-Laura Markkanen – Hannu Nieminen</i> A Crooked Balance of Interests? Comparing Users' Rights in Printed and Electronic Books	163
<i>Heikki E. S. Mattila</i> Oikeudellis-kielellisen dominanssin jatkuvuudesta. Alankomaiden Itä-Intian ja itsenäisen Indonesian oikeus- ja kieliolojen tarkastelua	181
<i>Dag Michalsen</i> Frede Castberg and the Invention of State of Emergency in Norwegian Constitutional Law in the Twentieth Century	201
<i>Tuulikki Mikkola</i> Trust oikeusvertailun kohteena	213
<i>Kjell Å. Modéer</i> Elegi över 1938 års advokater. Om ett par advokater i finlandssvensk och svensk romanlitteratur	223
<i>Olli Mäenpää</i> Hallinto-oikeuden eurooppalainen kodifointi	239
<i>Johanna Niemi</i> Prosessioikeus ja metodin haaste	255
<i>Jaana Norio-Timonen</i> Harmonisaatio ja eurooppalaiset kuluttajavakuutusmarkkinat	261
<i>Kimmo Nuotio</i> Avustettu potilaan itsemurha ja eutanasia	277
<i>Elina Paunio – Suvi Sankari</i> Euroopan unionin tuomioistuin: oikeuden ja politiikan rajapinnassa	295
<i>Jørn Øyrehagen Sunde</i> ”Menneskerettigheter (...) stemmer med rettsfølelsens krav i vår tid”. Eit aktørperspektiv på Dei europeiske menneskerettane sin veg inn i norsk rett	311
<i>Kaarlo Tuori</i> Kansallinen ja ylikansallinen demokratia	327
<i>Kaius Tuori</i> Natseista ja emigranteista oikeustieteen historiassa	341
<i>Terttu Utriainen</i> Historia opettaa rikosoikeustieteilijöitä	359
Kirjoittajat – Authors	367

Kansallinen ja ylikansallinen demokratia

1

Aloitin muutamalla henkilöhistoriallisella huomautuksella. Olen kaksi kertaa aikaisemmin puhunut ja kirjoittanut Euroopan integraation vaikutuksista kansalliseen lainsäädäntövaltaan ja demokratiaan. Ensimmäinen kerta oli yliopiston Studia generalia -luentosarjassa vuonna 1994, jolloin Suomi oli jo liittynyt Euroopan talousalueeseen mutta vasta valmistautumassa kansanäänestykseen EU-jäsenyydestä. Etsin esitykseeni dra matiikkaa Eetu Iston maalauksesta Hyökkäys. Linaan alustuksen kahta ensimmäistä kappaletta:

Eetu Iston maalaus Hyökkäys on koristanut monen suomalaisen kodin seiniä. Se symboloi tunnuksia, joiden alla suomalaiset vuosisatamme alussa kävivät taisteluaan autonomiansa puolesta. Taistelu oli oikeustaistelua: uhattuna oli isiltä peritty kansallinen oikeusjärjestys, jonka Venäjän kotka yritti Suomi-neidolta riistää.

Olemmeko tänään, miltei sata vuotta myöhemmin, vastaavassa tilanteessa? Onko isiltä peritty kansallinen oikeusjärjestys jälleen vaarassa, nyt mahdollisen EU-jäsenyyden vuoksi? Voisimmeko ottaa Iston taulusta uusintapainoksen sijoittamalla vain Venäjän kotkan tilalle Brysselin nimettömät ja kasvottomat byrokraatit?

Yritin alustuksessani rauhoitella Eetu Iston perillisiä. Tunnustin kyllä EU-oikeuden perustavat periaatteet, jotka erottavat sen kansainvälisestä oikeudesta, kuten suoran vaikutuksen kansallisissa tuomioistuimissa sekä etusijan kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Mutta korostin, että EU-säädösten ja EU:n toimielinten lainsäädäntövallan ala ei ensinnäkään kata suinkaan koko oikeusjärjestystä. Länsi-Euroopan integraation pääpaino oli ollut taloudellisessa yhdentymisessä ja ennen kaikkea yhtenäisen sisämarkkina-alueen luomisessa. Maastrichtin sopimuksella yhdentyminen oli saanut uusia ulottuvuuksia, mutta taloudellista painotusta tämä ei ollut mielestäni muuttanut.

Viittasin siihen, että EU-oikeus kattaa ensisijaisesti sääntelyitä, joita on pidetty välttämättöminä toteutettaessa kuuluisaa neljää taloudellista perusvapautta – tavaroiden, palvelujen, pääomien ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta. Totesin, että suurin osa EU-säädöksistä on varsin teknisluonteista normistoa, joka esimerkiksi Suomen kansallisessa oikeusjärjestyksessä ei edellyttäisi eduskuntalakia vaan voitaisiin antaa hallinnollisessa järjestyksessä. Pidin olennaisena, että sellaiset oikeusjärjestyksen perinteiset ydinalueet kuin rikosoikeus, perhe- ja perintöoikeus tai sopimusoikeuden perusteet jäivät EU-säädösten ja EU-elinten lainsäädäntövallan ulkopuolelle. Arvioin, että EUnormien vaikutus ulottuisi vain kohtalaisen vähäiseen osaan tuomioistuinten ratkaistavista jutuista. Oikeusjärjestyksen perinteisillä ydinalueilla, kuten juuri rikosoikeudessa tai perhe ja perintöoikeudessa, Suomineidon ote lakikirjastaan pitäisi.

Esitin lopuksi tuolloisessa kansanäänestyskeskustelussa ehkä kerettiläiseltä vaikuttaneen kysymyksen: ”Onko itsenäisen lainsäädäntö ja tuomiovallan kruunaama oikeudellinen suvereniteetti ainoa tai korkein arvo, jonka valossa sellaisia valtiollisia ratkaisuja kuin EU-jäsenyyttä olisi arvioitava? Voisimmeko ajatella, että olennaista olisikin lainsäädäntömenettelyn demokraattisuus, kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien ja itsemääräämisoikeuden takaaminen?” Totesin, että näin ajatellen suvereeni kansallisvaltio ei enää olisi mikään itseisarvo edes silloin, kun arvioimme lainsäädäntövallan käyttämistä ja että ”EU:n puolella tällainen ajattelutapa siirtäisi keskustelun painopistettä EU:n kuuluisaan demokratiavajeeseen”.

Toisen alustukseni pidin Lakimiespäivässä 2005. Aiheenani oli *Kansalaisten vai valtioiden Eurooppa: Suomalaisen lainsäätäjän liikkuma-ala*. Yhdessätoista vuodessa painotuksissani oli tapahtunut muutoksia. Kiinnitin huomiota siihen, että kansalliset tuomioistuimemme tukeutuvat ratkaisutoiminnassaan lisääntyvässä määrin säännöksiin, joiden syntylähde on muualla kuin Suomen eduskunnassa, ja että jäsenyytemme Euroopan unionissa oli muuttanut tuomioistuinten käyttämien oikeuslähteiden etusijajärjestystä tavalla, joka heikentää kansallisen lainsäätäjän asemaa. Samalla kuitenkin korostin, että EU-oikeus jättää kansallisellekin lainsäätäjälle sananvaltaa. EU-direktiivit eivät vain salli, vaan jopa edellyttävät kansallisia lainsäädäntötoimia. Direktiivit ilmaisevat ainoastaan tavoitteet, ja kansallisen lainsäätäjän on säädettävä niistä lainsäädännöllisistä keinoista, joilla tavoitteisiin jäsenvaltiossa pyritään. Kansallisen lainsäätäjän liikkuma-ala on itse asiassa direktiivimenettelyn keskeinen taustaidea. Tarkoituksena on, että kussakin jäsenvaltiossa voidaan valita juuri sen oikeusjärjestykseen ja oikeudelliseen

perinteeseen soveltuvat lainsäädännölliset keinot ja näin varmistaa, että kansallisen oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä ei vaaranneta.

Totesin, että kansallisvaltion viranomaisista riippuu, käytetäänkö direktiivien kansalliselle lainsäätäjälle jättämää liikkuma-alaa hyväksi. Arvostelin Suomessa noudatettua menettelyä ja katsoin, että aivan liian usein direktiivejä toimeenpaneviin kotimaisiin säädöksiin oli suoraan kopioitu direktiivin tekstiä, vaivautumatta sopeuttamaan sitä kansalliseen sääntelytapaan ja lakikieleen. Luonnehdin direktiivien suoraa kopiointia kotimaisiin säädöksiin vapaaehtoiseksi luopumiseksi siitä toimivallasta, jota kansallisella lainsäätäjällä vielä on EU-oikeuden alueella. Ulotin tämän arvion myös direktiivien kansallisessa toimeenpanossa toisinaan tavattavaan *blanco*-menettelyyn, jossa direktiivi omaksutaan pelkällä viittaussäännöksellä osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

Vielä vuonna 2005 arvioin, että EU-oikeudellinen sääntely on enimmäkseen jättänyt kansalliselle lainsäätäjälle oikeusjärjestyksen perinteiset ydinalueet: yleisen siviilioikeuden, perhe- ja perintöoikeuden, rikoslain ... Samalla kuitenkin totesin, että oikeusjärjestyksen painopisteet saattavat olla muuttumassa muun muassa teknologisen kehityksen ja yhteiskunnan informatisoitumisen vuoksi. Informaatioyhteiskunnalle ominaiset sääntelyt vaikkapa tietosuojassa tai viestinnän vapaudessa saattavat olla siirtymässä oikeusjärjestyksen periferiasta keskustaan. Näillä aloilla ylikansallisen sääntelyn tarve on riidaton ja EU-säädösten asema tärkeä. En enää yhtyntykään varauksitta usein kuultuun yleistykseen, jonka mukaan kansallisen lainsäätäjän toimivaltaa rajoittava eurooppaoikeudellinen sääntely voi kyllä olla poliittisesti tärkeää mutta ei oikeusjärjestyksen kokonaisuudessa kovin merkittävää.

Löydän kuitenkin vuosina 1994 ja 2005 esittämistäni arvioista yhden tärkeän yhteisen painotuksen. Samoin kuin EU-kansanäänestyksen alla myös vuonna 2005 kyseenalaistin kansallisen suvereniteetin itseisarvon demokratiakeskustelussa. Katsoin, että meidän ei tule jäädä voivottelemaan kansallisen lainsäätäjän toimivallan menetyksiä ja pyrkiä sitä kynsin hampain puolustamaan. Pidän olennaisempana pohtia, miten voidaan täyttää se oikeudellisen sääntelyn legitimititeettivaje, jonka kansallisen lainsäätäjän aseman muuttuminen synnyttää. Minusta seuraavat kysymykset olivat tärkeämpiä kuin siilipuolustustaktiikan hiominen kansallisvaltion lainsäädäntövallan suojaamiseksi: Miten voidaan turvata EU:n lainsäätämismenettelyn demokraattisuus? Miten EU:n rakenteissa ja menettelyissä voidaan toteuttaa demokraattisen oikeusvaltion periaatteita? Ovatko demokraattinen

oikeusvaltio ja sen edellyttämät kansalaisyhteiskunta ja julkisuus ylipäättään mahdollisia ylikansallisella tasolla? Vai ovatko ne vain euro-intellektuellien haavekuvia?

2

Mitä uutta näistä tärkeistä teemoista voidaan sanoa nyt, kun ensimmäisestä arviostani on kulunut 20 vuotta ja toisestakin jo yhdeksän? Miten ennustukseni ovat toteutuneet ja miten meidän olisi tänään perusteltua ennakoita tulevaisuutta? Kahdessa keskeisessä asiassa tunnustan erehtyneeni. EU:n lainsäädännön ala on laajentunut, ja tänään olisi perin juurin virheellistä väittää, että se rajoittuu vain oikeusjärjestyksen reuna-alueille, periferiaan. Rikos- ja siviilioikeuden keskeisiä alueita on siirtynyt EU:n lainsäädäntövaltaan. Siviilioikeudessa kansainvälisten perhesuhteiden voimakas kasvu on aiheuttanut paineita myös perheoikeuden yhtenäistämiseen. Maastrichtin sopimuksen pilarijaosta, jossa rikosoikeudellinen lainsäädäntö vielä valtaosin kuului kolmanteen, hallitusten välisen yhteistyön piiriin, on luovuttu ja samalla EU-tuomioistuimen tuomiovaltaa on laajennettu. Jo Amsterdamin sopimuksen nojalla EU:n sisärajat avannut Schengen-säännöstö siirrettiin osaksi EU-oikeutta ja samalla Luxemburgin tuomioistuimen toimivaltaan. Amsterdamin sopimuksella otettiin niin ikään käyttöön erityinen puitepäätösmenettely kolmannen pilarin alueelle kuuluvassa poliisiyhteistyössä ja rikosasioita koskevassa oikeudellisessa yhteistyössä. Puitepäätöksiä tehtiinkin muun muassa rikollisjärjestöihin kuulumisen rangaistavuudesta ja eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä. Lopulta Lissabonin sopimuksella koko pilarijako siirrettiin historiaan. EU ei ole ollut toimeton edes sellaisella siviilioikeuden ydinalueella kuin sopimusoikeudessa. EU-parlamentti sponsoroi professorivetoista hanketta eurooppalaisten sopimusoikeudellisten periaatteiden kodifioimiseksi. Professoreiden aikaansaannos ei koskaan saanut parlamentin siunausta, mutta todistaa jo pelkällä olemassaolollaan eurooppalaisen siviilioikeudenkin yhdentymisestä. Se on valinnainen normisto, jota sopimususapuolet voivat sopia noudatettavaksi, vaikka sillä ei olekaan EU:n toimielinten päätöksin vahvistettua virallista asemaa.

Kiinnitin jo vuonna 2005 huomiota siihen, että suomalainen lainsäätäjä on itse asiassa luovuttanut pois lainsäädäntövaltaansa enemmänkin

kuin perussopimukset ja niihin perustuva EU:n sekundäärilainsäädäntö olisivat vaatineet. Tämä arvio on syytä toistaa tänään: aivan liian usein direktiivit toimeenpannaan kehnoina käännöksinä tai blanco-säännöksiin. Komission käynnistämän sanktioprosessin pelko on huono tekosyy tällaiselle menettelylle.

Eräissä olennaisissa suhteissa vuonna 1994 ja 2005 esittämiäni arvioita EU-jäsenyyden vaikutuksista demokratiaan ja kansallisen parlamentin asemaan on täydennettävä. Osaksi kyse on vasta vuoden 2005 jälkeisestä kehityksestä, osaksi taas näkökohdista, jotka olisi pitänyt havaita jo aikaisemmin. Yleinen käsitys jäsenvaltioissa on, että EU-politiikka on kansallisessa poliittisessa järjestelmässä lisännyt hallituksen painoarvoa parlamentin kustannuksella. Syynä on se, että EU-politiikka perustuu yhä paljolti hallitusten välisiin neuvotteluihin ja jättää kansalliset parlamentit sivurooliin. Vuonna 1994 en osannut ennakoida, että Suomessa voisi käydä toisin. EU-asioiden käsittelyjärjestelmä, jolla pyrittiin korvaamaan ennen muuta eduskunnan lainsäädäntövallan liukumista Brysseliin, on osoittautunut yllättävänkin tehokkaaksi. Suunnilleen samanaikaisesta enemmistöparlamentarismiin siirtymisestä huolimatta eduskunnan vaikutusvalta hallituksen toimiin ei ole vähentynyt, pikemminkin päinvastoin. Tämän edellytyksenä on tietysti ollut, että valtioneuvosto ottaa eduskunnan EU-poliittisen ohjauksen tosissaan. Tässä suhteessa suomalainen poliittinen kulttuuri on osoittanut kypsyyttään.

Toinen täsmennys, joka minun olisi pitänyt tehdä jo aikaisemmin, koskee demokratian ja kansallisen suvereniteetin suhdetta. Oletuksena keskustelussa niin meillä kuin muuallakin yleensä on, että demokratia-näkökohta puhuu kansallisen suvereniteetin puolesta ja toimivallan Brysseliin siirtämistä vastaan. Mutta näin ei välttämättä ole. Syynä ovat kansallisten lainsäädäntö- ja muiden politiikkaratkaisujen ulkoiset vaikutukset. Demokratian perusajatus on, että niillä, joita päätökset koskevat ja joiden elämänehtoja ne muokkaavat, tulee olla mahdollisuus vaikuttaa päätösten sisältöön. Mitä enemmän poliittisilla ratkaisuilla on ulkoisia vaikutuksia, mitä enemmän ne vaikuttavat muidenkin kansakuntien elämään, sitä suuremman demokratiavajeen niiden jättäminen kansalliseen päätösvaltaan synnyttää. Taloudellisesti yhdytyvässä Euroopassa tämä koskee tietysti ennen muuta taloutta, mutta yhtä hyvin myös esimerkiksi ympäristöpolitiikkaa. Itse asiassa poliittisten ratkaisujen ulkoiset vaikutukset ovat keskeinen perustelu koko Eurooppa-projektille.

Demokratian vaaliminen ei siis välttämättä puolla ratkaisujen säilyttämistä kansallisessa päätösvallassa vaan saattaa päinvastoin edellyttää niiden siirtämistä ylikansalliselle tasolle. Mutta tämä ei tietystikään vielä takaa

ylikansallisen päätöksenteon demokraattisuutta. EU:n demokratiavaje on vähintäänkin yhtä ajankohtainen keskustelunaihe kuin se oli vuonna 1994, Suomen valmistautuessa EU-kansanäänestykseen. Palaan siihen vielä tuonnempana.

3

Vuonna 1994 tai edes 2005 en osannut, eikä tainnut osata moni muukaan, olla huolestunut eduskunnan budjettivallan tai kansallisen talous- ja finanssipoliittisen päätösvallan kohtalosta. Viimeksi kuluneen neljän vuoden aikana EU:hun liittyvät demokratiaongelmat ovat erityisesti euromaissa liittyneet, ei niinkään lainsäädäntövaltaan, vaan finanssi- ja budjettivaltaan.

Maastrichtin sopimuksen EMU-säännökset rakentuivat yhtäältä jäsenvaltioiden finanssipoliittiselle vastuulle – vastuulle valtionvelasta – ja toisaalta niiden finanssi- ja talouspoliittiselle suvereniteetille. Kriisimaiden apupaketit ja euromaiden vakausmekanismit ovat tinkineet jäsenvaltioiden vastuun periaatteesta: no bail out -periaate on voimassa vain hyvinä mutta ei huonoina aikoina. Samanaikaisesti jäsenvaltioiden vastuun kääntöpuoli, jäsenvaltioiden suvereniteetti finanssi- ja talouspolitiikassa, on niin ikään horjumassa. Keväällä 2010 käynnistyneet hätätoimet velkakriisin voittamiseksi ovat vaikuttaneet sekä apua saavien että sitä antavien valtioiden suvereenisuuteen. Kaikki rahoitusavun muodot, alkaen Kreikan lainapaketista ja päättyen Euroopan vakausmekanismiin, ovat rakentuneet ankarien ehtojen varaan. Apua saavat valtiot – Kreikka, Irlanti, Portugal, Espanja ja viimeisenä Kypros – ovat olleet pakotettuja allekirjoittamaan yhteisymmärryspöytäkirjan, jossa on yksityiskohtiin ulottuvia määräyksiä menoleikkausten kohdentamisesta ja alijäämän rahoittamisesta. Lisäksi uusien avustuserien suorittaminen on tehty riippuvaiseksi siitä, että ylikansalliset valvojat – komission, EKP:n ja IMF:n muodostama troikka – toteavat valtion täyttäneen sitoumuksensa. Keskustelussa on vaadittu tätä tiukempaakin finanssipoliittista holhousta (*financial receivership*). Vuonna 2013 voimaan tulleet two pack -asetukset sisältävätkin määräyksiä tehostetusta valvonnasta, johon rahoitusvaikeuksissa olevat tai jo rahoitusapua vastaanottavat eurovaltiot alistetaan.

Sosiaalimenot eivät ole säästyneet leikkauksilta vaan ovat päinvastoin olleet tärkeimpiä säästökohteita. Kriisimaissa säästöohjelmat on koettu ulkoa tulevaksi sanelupolitiikaksi, jota heikot ja tehtävässään epäonnistuneet

kansalliset poliittiset päätöksentekijät eivät ole kyenneet torjumaan. Kuten Kreikan kehitys selkeimmin osoittaa, tämä on vaarantanut sekä Euroopan yhdentymisen että kansallisen poliittisen järjestelmän legitimitettiin ja synnyttänyt kasvavaa katkeruutta apua antavia mutta samalla tiukkoja ehtoja asettavia valtioita, ennen kaikkea Saksaa, kohtaan.

Rahoitusvakauden palauttamiseen tähtäävät toimet ovat vaikuttaneet myös avun rahoittavien valtioiden suvereenisuuteen. Avustustoimiin liittyvät valtioiden taloudelliset vastuut ovat sekä erikseen että kokonaisuudessaan tarkasteltuina valtavia. Tämä on synnyttänyt valtiosääntöongelmia varsinkin sellaisissa maissa kuin Saksa ja Suomi, joissa perustuslailla on poikkeuksellisen vahva asema poliittisessa ja oikeudellisessa kulttuurissa. Tärkeimmät valtiosääntöoikeudelliset huolenaiheet liittyvät kansalliseen täysivaltaisuuteen sekä parlamentin finanssivaltaan ja finanssipoliittisen päätöksenteon demokraattiseen legitimitettiin.

Syyskuussa 2011 antamassaan päätöksessä Saksan valtiosääntötuomioistuin otti kantaa myös EU:n perussopimusten suhteeseen kansalliseen budjettiltaan. Tuomioistuin totesi, että ”perussopimukset eivät ole ristiriidassa sen käsityksen kanssa, että kansallinen budjettivalta on välittömän demokraattisen legitimitetin varassa toimivien jäsenvaltioiden parlamenttien olennainen ja luovuttamaton kompetenssi; päinvastoin, sopimukset edellyttävät tällaista käsitystä”. Niinpä ”perussopimusten tarkka noudattaminen takaa, että Euroopan unionin elinten toimenpiteillä on riittävä legitimaatio Saksassa ja Saksan kannalta”. Tämä vie meidät asian ytimeen: siihen käsitykseen talouspolitiikan luonteesta ja sen legitimitettivaatimuksista, jota Maastrichtin EMU-periaatteet ilmensivät.

Nämä periaatteet hahmottavat rahapolitiikan epäpoliittiseksi politiikka-alueeksi, joka voidaan ja on syytäkin jättää riippumattomille asiantuntijoille ja johon ei liity demokraattisen legitimitetin vaatimusta; poliittiset interventiot päinvastoin vaarantaisivat rahapolitiikan ”epäpoliittisen” tavoitteen, hintavakauden, toteuttamisen. Sen sijaan finanssipoliittikkaa arvioitiin Maastrichtissa toisista lähtökohdista. Maastrichtissa hyväksytyssä Euroopan taloudellisessa valtiosäännössä finanssipoliitiikan odotettiin saavan legitimitettinsä kansallisesta demokraattisesta päätöksenteosta. Kun jäsenvaltioiden finanssipoliittinen suvereenisuus ja kansallisten parlamenttien toimivalta kaventuvat, finanssipoliittikka menettää legitimitettiään, joka sen on ollut määrä saavuttaa kansallisella tasolla.

Varauksistaan huolimatta sekä Saksan valtiosääntötuomioistuin että Suomen perustuslakivaliokunta ovat lopulta katsoneet, että Euroopan

rahoitusvakausjärjestelyt ovat sopusoinnussa perustuslain kanssa. Mutta jos eurooppalaisia reaktioita velkakriisiin arvioidaan kokonaisuutena, on vaikea välttää johtopäätöstä, että euroalueen valtioiden finanssipoliittinen suvereenisuus on merkittävästi supistunut. Kansallista täysivaltaisuutta ja budjettivaltaa eivät uhkaa vain rahoitusapuun liittyvät taloudelliset vastuut vaan myös Euroopan tason talous- ja finanssipoliittisen ohjauksen vähittäinen tiukentaminen ja sen ulottaminen kansallisiin talousarviomenettelyihin.

Yritykset tiukentaa rahoituskuria ovat asteittain nakertaneet jäsenvaltioiden finanssipoliittista liikkuma-alaa, kun eurooppalaiset toimielimet ovat saaneet lisää valvontavaltuuksia ja kun jäsenvaltiot on velvoitettu sopeuttamaan kansalliset budjettimenettelynsä eurooppalaisiin vaatimuksiin. Maastrichtin järjestelmässä eurooppalainen valvonta perustui ensisijaisesti vertaisarviointiin ja *soft law* -luonteiseen aineistoon, toisin sanoen menettelmään, josta sittemmin alettiin käyttää nimitystä *avoin koordinaatio*. Six pack -asetuksilla vakaus- ja kasvusopimusta on muutettu siten, että valtioille langetetaan lähes automaattisesti sanktioita niiden loukatessa velvoitteitaan. Erityisesti liiallista alijäämää koskeva menettely on ottanut harppauksen *hard law* -suuntaan. Samalla eurooppalainen finanssipoliittinen ohjaus ja valvonta on ulotettu keskipitkän aikavälin kehysuunnittelusta vuosittaisiin budjetteihin. Two pack -asetukset velvoittavat eurovaltiot toimittamaan komissiolle ja euroryhmälle seuraavan vuoden budjettiehdotuksensa. Vaikka komissiolla ei ole toimivaltaa sitoviin päätöksiin, sen kanta on julkinen, minkä odotetaan tosiasiallisesti suuntaavan jäsenvaltion lopullista päätöksentekoa budjetistaan. Jo aiemmin six pack -asetuksella luotu uusi, liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamista tarkoittava menettely laajentaa monenvälisen valvonnan finanssipoliitikasta yleiseen talouspolitiikkaan. EU-lainsäädännön ulkopuolisen talouspoliittisen sopimuksen – Fiscal Compactin – päätavoitteena taas on luoda kansallisia takeita sille, että jäsenvaltiot kunnioittavat vaatimusta tasapainoisesta tai ylijäämäisestä budjetista. Lopullisessa muodossaan sopimus ei sisällä ehdotonta vaatimusta perustuslakiin otettavista takeista. Vesitettyinäkin ylikansallinen vaatimus kansallisista takeista ja siihen liittyvä valvontamenettely, jossa tehtäviä on sekä komissiolla että tuomioistuimella, merkitsee puuttumista kansalliseen budjettiautonomiaan.

Jäsenvaltioiden finanssi- ja budjettipoliittisen suvereniteetin kaventuminen vaikuttaa demokratian toteutumiseen sekä jäsenvaltioissa että EU:ssa. Se ensinnäkin supistaa sitä legitimizeettikatetta, jonka kansalliset politiikat

saavat demokraattisesta budjettimenettelystä. Mutta samalla se kaventaa myös EU:n demokraattista legitimitettä vaikeuttamalla EU:lle ominaisen kaksiportaisen legitimaatiomekanismin toimintaa. Jäsenvaltioiden kansalaiset ovat aiemmin kohdanneet EU:n yleensä vain välillisesti, kansallisten päätöksentekijöiden ja viranomaisten välityksellä. Kansallinen lainsäätäjä implementoi EU-direktiivit ja kansalliset viranomaiset panevat täytäntöön EU:n lainsäädännön. Näin jäsenvaltioiden kansalaiset eivät ole kokeneet EU:n vaikutuksia omaan arkielämäänsä suoraan vaan kansallisen lainsäädännön ja kansallisten viranomaisten päätösten suodattamina. Samalla EU-lainsäädäntö ja EU:n politiikat ovat päässeet osallisiksi kansallisen lainsäädännön ja kansallisten politiikkojen nauttimasta demokraattisesta legitimitetistä. Euroalueen kriisi on kyseenalaistanut tämän kaksivaiheisen legitimaatiomekanismin toiminnan.

Kriisin aikana eurooppalaisten politiikkaratkaisujen vaikutukset ovat kohdanneet EU-kansalaiset välittömästi, ilman kansallisten demokraattisten prosessien pehmentävää ja samalla legitimoivaa vaikutusta. Kriisivaltioissa kansalliset poliittiset päätöksentekijät ovat panneet täytäntöön vyönkiristysohjelmia, joista on päättänyt komission, Euroopan keskuspankin ja IMF:n muodostama troikka. Kansalliset poliittiset päätöksentekijät on koettu pelkiksi marioneteiksi, jotka toteuttavat muualla jo tehtyjä päätöksiä. Näissä oloissa vaaleihin ja parlamenttiin nojautuvat menettelyt eivät pysty takaamaan edes kansallisen päätöksenteon demokraattista hyväksyntää, puhumattakaan siitä, että ne pystyisivät kanavoimaan tällaista hyväksyntää ylikansallisen tason ratkaisuille. Mutta myös apua antavissa jäsenvaltioissa, joihin Suomikin kuuluu, eurooppalaista päätöksentekotasoa pidetään yhä enemmän vastuussa kansalaisten elämään vaikuttavista ratkaisuista, ja kansallisen parlamentin liikkuma-ala nähdään kapeaksi. Sekä apua saavissa että sitä antavissa valtioissa eurooppalaisen päätöksenteon demokraattinen legitimaatiotarve kasvaa, samalla kun kansallisten demokraattisten menettelyjen kyky tyydyttää sitä heikkenee.

4

Kansallisen finanssipoliittisen suvereenisuuden kaventumiseen ja siitä seuraavaan demokraattisen legitimitetin menetykseen voidaan vastata kahdella tavalla: joko määrittelemällä uudelleen finanssipoliitikan luonne ja legiti-

teettitarve tai korjaamalla ylikansallisen tason demokratiavajetta. Edellistä strategiaa noudattavat ehdotukset sekä kansallisen että ylikansallisen tason budjettivirastoista tai -neuvostoista. Ehdotukset ovat jo kantaneet hedelmää two pack -lainsäädännössä. Jäsenvaltiot on veloitettu perustamaan kansallinen riippumaton finanssipoliittinen neuvosto, jonka on määrä olla ”toiminnallisesti riippumaton jäsenvaltion finanssipolitiikasta vastaavista viranomaisista” ja jonka tehtävänä on seurata kansallisten finanssipolitiikan sääntöjen täytäntöönpanoa. Vastaavasti Euroopan tasolle on ehdotettu perustettavaksi poliittisesti riippumatonta Euroopan budjettivirastoa, jolle jäsenvaltioiden – ensi sijassa eurovaltioiden – budjettipolitiikan valvonta uskottaisiin.

EKP:n aktiivinen osallistuminen rahoitusvakauden palauttamiseen tähtääviin pelastustoimiin ilmentää eräänlaista rahapolitiikan politisoitumisen tendenssiä. Ehkä hieman paradoksaalisesti finanssipolitiikassa – ja osin myös yleisessä talouspolitiikassa – on havaittavissa vastakkainen, depolitisoinnin suuntaus. Kansalliset finanssipoliittiset neuvostot ja ehdotukset Euroopan budjettivirastosta kuvastavat taipumusta käsitellä myös finanssipolitiikkaa epäpoliittisena politiikan alueena, joka tulisi rahapolitiikan tavoin jättää riippumattomille asiantuntijoille. Tämä on merkittävä poikkeama Maastrichtin taloudellisen valtiosäännön perusteista, jotka tunnustavat finanssipolitiikan uudelleenjakovaikutukset ja niistä seuraavan vaatimuksen demokraattisesta legitimaatiosta.

Depolitisoinnin strategialla on kuitenkin ilmeiset rajoituksensa. Demokraattisen legitimaation tarve nousee niistä vaikutuksista, joita ratkaisulla on kansalaisten elämään, eikä kansalaisten legitimitteettiodotuksia voida mielivaltaisesti ohjailla. Lisäksi on muistettava, että budjettimenettelyissä ei keskustella ja päätetä vain budjetista vaan kansallisen politiikan suunnasta yleisestikin. Monissa valtioissa, myös Suomessa, budjettiprosessi on poliittisen keskustelun ja mielipiteen muodostuksen keskiössä. Tästä Saksan valtiosääntötuomioistuin on toistuvasti muistuttanut.

Vaihtoehtona finanssipolitiikan uudelleen määrittelylle ja demokraattisten menettelyjen painoarvon vähentämiselle on ottaa vihdoin vakavasti EU:n demokratiavaje ja suuntautua kohti demokraattista federalismia. Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamentille on kuitenkin suotu lähinnä sivustakatsojan asema sekä rahoitusvakausmekanismeissa että Euroopan uudessa taloudellisessa hallintajärjestelmässä. Rahoitusvakausmekanismit ovat valtaosin perustuneet hallitusten väliseen yhteistyöhön ja sivuuttaneet EU:n lainsäädännölliset menettelyt ja institutionaalisen rakenteen. Euroopan

parlamentilla ei ole ollut osaa sen paremmin näiden mekanismien suunnittelussa ja niistä päättämisessä kuin avustushjelmien hallinnoimisessa tai valvonnassa. Euroopan parlamentin rooli on alun alkaenkin ollut vähäinen myös finanssi- ja talouspoliittisessa hallinnassa, kuten monenvälisen valvonnan ja liiallisen alijäämän menettelyissä; sillä on ollut oikeus lähinnä vain tietojen saantiin. Six pack- ja two pack -lainsäädäntö ovat vastanneet arvosteluun puuttuvasta demokratiasta määräyksillä taloudellisesta vuoropuhelusta EU:n toimielinten – ennen muuta parlamentin, neuvoston ja komission – ja tarvittaessa myös asianomaisen jäsenvaltion välillä. Vuoropuhelun näyttämönä on parlamentin asianomainen valiokunta, joka voi kutsua neuvoston puheenjohtajan, komission sekä, milloin tämä on tarpeen, Eurooppa-neuvoston tai euroryhmän puheenjohtajan keskustelemaan valvontamenettelyissä vireillä olevista asioista. Vaikutuskanavien avaaminen kansallisille parlamenteille ja kansalaisyhteiskunnalle on sen sijaan jäänyt paljolti ohjelmallisten lausumien asteelle.

Varsin vaatimattomat yritykset vetää Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit mukaan taloudelliseen hallintaan sekä lisätä eurooppalaisen päätöksenteon avoimuutta eivät muuta yleiskuvaa. Liittovaltiolliset rakenteet, jotka ovat vähitellen hahmottumassa eurooppalaisen taloudellisen hallinnan asteittaisesta tiukentamisesta, perustuvat lähinnä hallitusten väliseen yhteistyöhön, jota tukevat asiantuntijuuteen nojautuvat elimet kuten komissio ja EKP. Hiipivä liittovaltiollistuminen edustaa ”eksekutiivista federalismia”. Sekä rahoitusvakausmekanismien luominen ja hallinnointi että taloudellisen hallinnan lujittaminen ilmentävät hallitusten välisen yhteistyön uutta nousua. Jos euroalueen kriisin seurauksia arvioidaan EU:n toimielinten valtasuhteiden kannalta, suuria voittajia ovat ensinnäkin hallitusten väliselle yhteistyölle rakentuvat elimet, alkaen Eurooppa-neuvostosta ja sen typistetystä, euroalueen versiosta ja päätyen sellaisiin epävirallisiin vallankäyttäjiin kuin Saksan liittokanslerin ja Ranskan presidentin säännönmukaisiin Merkozy-tapaamisiin, jotka aikanaan ohjasivat euroalueen ja koko EU:nkin kehitystä. Toiseksi voittajiin kuuluvat toimielimet, jotka perussopimuksissa määritellään epäpoliittisiksi asiantuntijaelimiksi: ennen kaikkea Euroopan keskuspankki, mutta myös komissio, erityisesti talous- ja raha-asioiden komissaari. Kriisimaissa Olli Rehn on tunnetuin EU-johtaja, tunnetumpi kuin Barroso tai Van Rompuy. Sekä hallitustenvälisyyden uusi nousu että asiantuntijaelinten, erityisesti EKP:n, uskaltautuminen Maastrichtin taloudellisen valtiosäännön niille määrittelemän asiantuntijaroolin ulkopuolelle ovat synnyttäneet uusia demokratiaongelmia, joihin tässä yhteydessä voin vain viitata.

Euroopan parlamentin heikko muodollinen asema rahoitusvakausmekanismeissa ja ylikansallisessa taloudellisessa hallinnassa ei kuitenkaan ole suurin este EU:n demokratiavajeen täyttämiseksi. Valitettavasti minulla ei ole syytä muuttaa vuonna 1994 tekemääni arviota siitä, että suurimmat ongelmat ylikansallisen tason demokratian kehittämisessä ovat sosiologisia ja kulttuurisia: eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan ja julkisuuden heiveröisyys sekä EU-kansalaisten heikko itseidentiteetti ja hauras solidarisuus. Jos EU-kansalaisten itseidentiteettiä mitataan vaaliaktiivisuudella, kehitys ei ole ollut rohkaisevaa: samanaikaisesti kun Eurooppa-parlamentin toimivaltaa on lisätty, äänestysprosentti on useimmissa jäsenvaltioissa laskenut. Seurauksena on, paradoksaalista kyllä, että se EU:n toimielin, parlamentti, jonka on määrä huolehtia EU:n suorasta demokraattisesta legitimitetistä, kärsii itse eräänlaisesta demokratiavajeesta. Euroalueen kriisikään ei juuri vaikuttanut äänestysprosenttiin keväällä 2014, mutta vastapainona vahvisti eurokriittisiä voimia, joiden kiinnostusta demokratian lisäämiseen EU-tasolla voi epäillä.

Jos kriisillä on ylipäätään ollut myönteisiä vaikutuksia demokratian kannalta, yksi niistä voisi olla lisääntynyt tietoisuus eurooppalaisesta tai ainakin euroalueen kohtalonyhteydestä niin mediassa kuin suuren yleisön keskuudessa. Ensimmäistä kertaa monissa Euroopan maissa, mukaan luettuna Suomi, europolitiikka on ollut keskeinen teema kansallisissa valtiollisissa vaaleissa. Tietoisuus eurooppalaisesta yhteenkietoutumisesta on välttämätön edellytys toimivalle ylikansalliselle, EU-tason demokratialle. Valitettavaa ylikansallisen demokratian edellytysten kannalta kuitenkin on, että sinänsä myönteiseen Eurooppa-tietoisuuden vahvistumiseen on liittynyt eräänlainen nationalistinen, kansallismielinen, vääristymä, kuten kevään 2014 vaalitulokset osoittaa. Tapahtumia muissa jäsenvaltioissa ja Euroopan tasolla tarkastellaan usein ahtaasti ja lyhytnäköisesti määritelyjen kansallisten etujen lävitse. Samanaikaisesti eurooppalaista yhteenkuuluvuutta nakertavat negatiiviset stereotypit muista kansakunnista ovat pikemminkin vahvistuneet kuin väistyneet. Kaiken kaikkiaan euroalueen kriisi on enemmänkin tuhonnut kuin luonut ja lujittanut eurooppalaisen demokratian sosiologisia ja kulttuurisia edellytyksiä. Yksi Euroopan yhdentymisen tulevaisuuden suuria kohtalonkysymyksiä on, miten katkaista kasvavan Eurooppa-tietoisuuden ja vahvistuvan nationalismin välinen liitto.

Mitä muuta voisimme sanoa Eurooppa-projektin tulevaisuudesta, erityisesti demokratian näkökulmasta? Kriisi on synnyttänyt varsin pitkälle meneviä suunnitelmia yhdentymisen syventämiseksi, varsinkin euroalueella. Toimielinten pöydällä on niin komission kuin Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Van Rompuyn johtaman ryhmän ehdotuksia, ja myös akateemiset intellektuellit ovat tuoneet keskusteluun omia ideoitaan. Kuitenkin samalla kun vakavin kriisi näyttää olevan takanapäin – monet ajoittavat käännekohdan syyskuuhun 2012, jolloin EKP ilmoitti uudesta kriisimaiden velkakirjojen osto-ohjelmastaan – keskustelu rakenteellisista uudistuksista on hiljentynyt. Jopa komission ehdotukset talous- ja rahaliiton syventämisen ensimmäiseksi vaiheeksi, pankkiunioniksi, ovat vaikeuksissa, kun jäsenvaltiot ovat pahimman kriisivaiheen mentyä ohi palanneet varjelemaan kansallista päätöksentekoaan.

Perustuslaillisen sopimuksen kohtalo vajaa kymmenen vuotta sitten osoitti, miten vaikeita isot valtiosääntömuutokset – tai sellaisiksi koetut uudistukset – EU:ssa ovat. Yhdentymisen asteittaisesta, inkrementalistisesta kehityksestä on oikeastaan vain yksi poikkeus: Maastrichtin sopimus, jolla myös talous- ja rahaliitto synnytettiin. Mutta olosuhteet olivat poikkeukselliset: elettiin vuoden 1989 ja Saksan jälleen yhdistymisen jälkeistä aikaa. Uuden Saksan vaikutusvalta pyrittiin sitomaan Euroopan integraation syventämisellä, ja Saksan oli puolestaan pakko maksaa yhdistymisen hyväksymisestä vaadittu hinta. (Kohtalon ivaa tosin on, että talous- ja rahaliitto on tehnyt Saksasta voimakkaamman valtatekijän Euroopassa kuin milloinkaan toisen maailmansodan jälkeen.) Talouskriisin vuosina on toisinaan saattanut näyttää siltä, että käsillä olisi hetki – valtiosääntöteoreetikkojen *constitutional moment* – jolloin jäsenvaltiot – ainakin niiden poliittiset johtajat – olisivat jälleen valmiita isoihin muutoksiin, jos ei koko EU:ssa Ison-Britannian jälleen jyrkentyneen Eurooppa-politiikan vuoksi, niin ainakin euroalueella. Tuo hetki on mennyt ohitse, ja EU:n valtiosääntöinen kehitys on palannut entiseen *vähittäisen*, inkrementalistisen kehityksen uomaansa. Kriisi on kuitenkin myös opettanut, että jos yhdentymisen hyppäyksellinen syventäminen on mahdollista vain hyvin poikkeuksellisissa oloissa, saavutetusta yhdentymisen tasosta peräytymistäkin pyritään välttämään. Minun onkin vaikea uskoa, että esimerkiksi euroalueen hajoaminen tai raha- ja talousliiton purkaminen olisivat realistisia vaihtoehtoja.