

VNEUS Hurme Toivo(VNK), Virolainen
Meri(VNK), Hyvärinen Anna-
Lotta(VNK)

22.12.2011

Korjattu versio; lisätty käsittelijät

Asia

EU; Sopimus talousunionin vahvistamisesta

Kokous

Liitteet

Viite

Valtioneuvoston EU-sihteeristö

22.12.2011

Sopimus talousunionin vahvistamisestaEuroalueen päämiesten 8.-9.12.2011 tekemät päätökset talouspolitiikan koordinaation vahvistamisesta

Eurooppa-neuvoston kokouksessa 8.-9.12.2011 euroalueen päämiehet sopivat toimista talous- ja rahaliiton vahvistamiseksi.

Eurooppa-neuvoston epävirallisella illallisella 8.12. päämiehet keskustelivat mahdollisuudesta vahvistaa talousunionia perussopimuksia muuttamalla. Etenemistavasta ei kuitenkaan saavutettu jäsenvaltioiden kesken yksimielisyyttä. Näin ollen päädyttiin siihen, että laaditaan euromaiden välinen valtiosopimus, jolla talouskuria vahvistetaan.

Sopimus on avoin myös kaikille niille euroalueeseen kuulumattomille jäsenvaltioille, jotka ovat halukkaita siihen liittymään. Iso-Britanniaa lukuun ottamatta euroalueen ulkopuoliset yhdeksän jäsenvaltiota ilmoittivat aikomuksestaan konsultoida parlamenttiaan ennen mahdollisen liittymispäätöksen tekemistä.

Julkilausumassa hahmoteltiin talousunionia koskevan sopimuksen sisältöä. Sopimus tulee nojaamaan hyvin pitkälti siihen, mitä EU:ssa on jo toteutettu vakaus- ja kasvusopimuksen sekä ylipäättänsä talouspolitiikan koordinaation puitteissa.

Sovittiin, millaiset toimenpiteet ovat tarpeen Euroopan talouden ohjauksjärjestelmän vahvistamiseksi. Taloussääntöjen joukkoon lisätään vuotuisen alijäämäkaton rinnalle julkisen talouden pidemmän ajan kestävyuden turvaaminen. Julkisen talouden rakenteellinen alijäämä rajoitetaan enintään 0,5 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Talouden korjausmekanismit säädetään kansallisella tasolla. Jatkossa jäsenmaat myös antavat ennakkoon vuotuisen selvityksen valtion velanottosuunnitelmista. Lisäksi sovittiin, että julkisen talouden alijäämää koskevia sääntöjä rikkovaa jäsenmaata kohtaan voidaan jatkossa aloittaa helpommin toimenpiteitä. Myös sanktioiden määrääminen tulee olemaan entistä automaattisempaa, mikä on Suomen pitkään ajama tavoite.

Sopimusta valmistellaan kiireellisellä aikataululla. Neuvoston sihteeristöstä saadun tiedon mukaan sopimustekstin on tarkoitus olla valmis jo tammikuun lopulla, jolloin sopimus voitaisiin allekirjoittaa maaliskuussa 2012.

Sopimus talousunionin vahvistamisesta ja sen suhde unionin lainsäädäntöön

Euroalueen päämiesten 9.12. antamassa julkilausumassa laadittavaksi sovittu sopimus talousunionin vahvistamisesta nojaa hyvin pitkälle siihen, mitä on jo tähän mennessä toteutettu. Aiemmin on jo sovittu mm. vakaus- ja kasvusopimuksesta, talouspolitiikan koordinaatiosta koskevasta lainsäädäntöpaketista (ns. six pack) ja budjettikehysdirektiivistä. Euroalueen huippukokouksessa 26.10. sovittiin talouspolitiikan kurin, koordinaation ja valvonnan lisäämisestä.

Komissio antoi lisäksi 23.11.2011 kaksi asetusehdotusta, jotka koskevat i) alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä liiallisen alijäämän korjausta euroalueen jäsenvaltioissa sekä ii) talous- ja finanssipolitiikan valvonnan vahvistamista niiden jäsenvaltioiden osalta, joilla on tai joille uhkaa muodostua vakavia vaikeuksia rahoitusvakauden suhteen euroalueella. Europäämiesten julkilausumassa 9.12.2011 kiirehdytään näiden lainsäädäntöehdotusten käsittelyä.

Sopimusluonnoksen johdantokappaleessa viitataan myös komission aikeeseen esittää uusia lakialoitteita. Nämä ehdotukset koskisivat joukkovelkakirjojen liikkeellelaskun raportointia, alijäämämenettelyssä oleville euromaille menettelyjä rakenteellisista uudistuksista ja koordinaatiomenettely, jossa euroalueen maat raportoivat merkittävistä politiikkareformeista.

Suomi pitää myönteisenä, että euroalueen päämiehet päättivät 8.-9.12.2011 laatia talousunionin vahvistamisesta sopimuksen, jolla kiristetään euromaiden budjettikuria ja vahvistetaan sääntöjen täytäntöönpanon valvontaa. Sopimusneuvotteluissa on katsottava, mitä elementtejä ja kysymyksiä on vielä syytä tarkentaa Suomen kannalta hyväksyttävän lopputuloksen aikaansaamiseksi.

Suomi pitää tärkeänä, että euromaiden lisäksi mahdollisimman suuri joukko jäsenmaita liittyy mukaan sopimukseen. Komission tulee olla mukana sopimuksen täytäntöönpanon valvonnassa. Sama koskee soveltuvin osin EU-tuomioistuinta, joskin tuomioistuimen asema edellyttää neuvotteluissa vielä tarkempaa selvittämistä.

On huolehdittava, ettei synny tulkintaa haittaavia ristiriitaisuuksia olemassa olevan lainsäädännön, erityisesti parhaillaan täytäntöön pantavan six pack – lainsäädäntöpaketin kanssa. On tärkeää, että sopimuksen ja olemassa olevan lainsäädännön keskinäinen suhde on ristiriidaton ja selkeä. On myös varmistettava, että velvollisuudet ovat mahdollisimman selkeitä.

Suomi katsoo, että talous- ja rahaunionin vahvistamiseksi voidaan tehdä myös paljon antamalla uutta EU-lainsäädäntöä. Unionirakenteiden hyödyntäminen on paras tapa varmistaa sääntöjen nopea ja tehokas hyväksyminen ja täytäntöönpano.

Sopimusluonnoksen sisältö

Sopimusluonnoksen teksti noudattelee pitkälti euroalueen päämiesten 9.12. antaman julkilausuman tekstiä. Uutta sopimusluonnoksessa suhteessa 9.12 sovittuun ovat johdantokappaleissa oleva viittaus tuleviin komission ehdotuksiin. Johdantokappaleissa viitataan myös Euroopan vakausmekanismiin (EVM). Varsinaisissa sopimusmääräyksissä esitetään mm., että kansalliset parlamenttien talous- ja raha-asioista vastaavat valiokunnat ja EP:n asianomaisten valiokuntien edustajat kokoontuisivat

säännöllisesti keskustelemaan talous- ja budjettipolitiikoista. Kansallinen tuomioistuin saisi sopimusluonnoksessa vallan kontrolloida myös kansalliseen lainsäädäntöön otetun budjetin tasapainoa koskevan säännön (mm. korjausmekanismi, ml ohjelman laatiminen) täytäntöönpanoa.

Sopimuksen tarkoitus ja soveltamisala (1 artikla)

Finanssipoliittisen sopimuksen tarkoituksena on vahvistaa budjettikuria ja euroalueen hallintoa sekä tiivistää talouspolitiikan koordinaatiota sopimuspuolena olevien jäsenvaltioiden kesken. Sopimuksen osapuolia ovat kaikki euromaat. Lisäksi euroalueen ulkopuoliset maat voivat osallistua sopimukseen niin halutessaan. Käytännössä sopimus pitkälti vahvistaa sopimuspuolena olevien jäsenvaltioiden sitoutumista siihen, mistä olemassa olevassa unionin lainsäädössä on jo sovittu.

Sopimuksen suhde EU-oikeuteen (2 artikla)

Sopimusluonnoksen mukaan sopimusta sovelletaan unionin perussopimusten ja lainsäädännön mukaisesti. Sopimus ei myöskään rajoita unionin toimivaltaa talouspolitiikan alalla. Sopimusluonnoksen 2 artiklassa viitataan unionin oikeuden ensisijaisuuteen, joka perustuu unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön eli perussopimukset ja unionin niiden nojalla antama lainsäädäntö ovat mahdollisessa ristiriitatilanteessa sopimukseen nähden ensisijaisia. Lisäksi luonnoksen 2 artiklassa korostetaan EU-sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaista vilpittömän yhteistyön periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltiot tukevat unionia sen täyttäessä tehtäviään ja pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen.

Budjettikuri (3 artikla): sisältö

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevään osioon (neuvoston asetus 1466/97) on vuodesta 2005 lähtien sisältynyt sääntö (artikla 2 a), jonka mukaan jäsenvaltion tulee asettaa itselleen julkisen talouden keskipitkän aikavälin jäämätavoite. Tavoite kattaa julkisyhteisöjen eli valtion, kuntien ja sosiaaliturvarahastojen (ml. työeläkerahastot) muodostaman kokonaisuuden. Keskipitkän aikavälin tavoitteen tulee olla ylijäämäinen tai lähellä tasapainoa. Tavoitteella tulee varmistaa julkisentalouden kestävä kehitys, mikä pitää sisällään muun muassa ikääntymisen aiheuttamat menovaikutukset, tai ainakin nopea eteneminen kohti kestävä julkista taloutta.

Vakaus- ja kasvusopimuksen keskipitkän aikavälin tavoite on luonteeltaan suhdannekorjattu eli rakenteellinen ja se saa olla enintään -1 % bruttokansantuotteesta. Tämä on eri asia kuin perussopimuksen pöytäkirjaan 12 sisältyvä 3 %:n alijäämärajoite, joka ei ole rakennekorjattu, vaan nimellinen. Vakausohjelman päivityksessä huhtikuussa 2011 Suomen kansalliseksi keskipitkän ajan tavoitteeksi on asetettu 0,5 % rakenteellinen ylijäämä.

Rakenteellisen jäämän arviointi on haastavaa. Rakenteellisen jäämän arviointi edellyttää tilastollisia menetelmien käyttöä ja on siksi usein epävarmaa etenkin tilanteissa, joissa talouden kehitys on epävakaata. Arviointimenetelmiä on useita, mutta yksikään niistä ole selkeästi toista parempi. EU jäsenmaat ovat komission johdolla kehittäneet menetelmän, jonka neuvosto on hyväksynyt ja jonka avulla komissio arvioi jäsenmaiden julkisen talouden tilaa ja finanssipolitiikkaa vakaus- ja kasvusopimuksen edellyttämien vakaus- ja lähentymisohjelmien arvioinnin yhteydessä. Tästä syystä jäsenmaat käyttävät menetelmää systemaattisesti arvioidessaan rakenteellista jäämäänsä.

Sopimusluonnoksen 3.1 artiklan a) ja b) kohtien peruseriaatteet tasapainoisesta budjetista vastaavat kasvu- ja vakaussopimusta. Sopimusluonnoksessa rakenteellisen alijäämän enimmäismääräksi on kuitenkin rajattu 0,5 % bruttokansantuotteesta. Sopimus sitoisi Suomen julkisen talouden hoidon siten

0,5 % tiukempaan rakenteelliseen vähimmäistavoitteeseen kuin nykyisin voimassa olevat EU-oikeudelliset velvoitteet.

Käytännössä julkisen talouden rakenteellisen tavoitteen kiristymisellä nykyisestä -1,0 % vähimmäistasosta tasolle -0,5 % ei kuitenkaan saa olla erityistä tai finanssipoliittista liikkumavaraa rajoittavaa merkitystä. Esimerkiksi viimeksi koetussa syvässä taantumassa julkisen talouden nimellinen alijäämä kohosi, osin menoautomaatiikan ja osin elvytystoimien vuoksi, 2,5 %:iin bruttokansantuotteesta. Väliaikaiset elvytystoimet heikensivät rakenteellista jäämää niin, että se kääntyi alijäämäiseksi vuonna 2010, mutta toimien eräännyttyä rakenteellinen jäämä palautui tasapainoiseksi vuonna 2011. Nykyisestä hieman kiristetty rakenteellisen tasapainon sääntö ei ole siten estänyt suhdannepolitiikkaa, elvytystä tai työllisyysmenojen automaattista kasvua taantumassa.

Lisäksi on otettava huomioon, että sekä vakaus- ja kasvusopimuksen että valtiosopimusluonnoksen mukaan julkisen talouden rakenteellista jäämää koskeva tavoite tulee asettaa siten, että sitä noudattamalla voidaan saavuttaa kestävä julkinen taloudenhoito, myös ikääntymisestä aiheutuvat menojen lisäykset huomioon ottaen. Tämä Suomea jo nykyisinkin koskeva velvoite merkitsee Suomen ikärakenteen muutoksen johdosta tosiasiallisesti sitä, että julkisen talouden rakenteellinen tavoite tulee asettaa myös tulevina vuosina selvästi nolaa suuremmaksi. Kun rakenteellinen tavoite on näin ollen jatkossakin asetettava selvästi ylijäämäiseksi, ei tavoitteen kiristyminen tasolta -1.0 % bkt:sta tasolle -0,5 % bkt:sta estä matalasuhteissa noudatettavaa tilapäistä elvytyspolitiikkaa myöskään tulevina vuosina.

Suomi pitää hyödyllisenä automaattisten mekanismien luomista koskien 0,5 % rakenteellisen alijäämän sääntöä. Ne lisäävät nyt laadittavan sopimuksen ja politiikkakoordinaation uskottavuutta. Suomi edellyttää, että tämä sääntö ei saa estää suhdannepolitiikkaa, elvytystä tai työttömyysmenojen automaattista kasvua taantumassa.

Sopimusluonnoksen 3 kohdan 1 kohdan c) alakohdassa todetaan, että jäsenvaltio, jonka velkataso alittaa selvästi 60 prosentin viitearvon, voisi omaksua matalamman tavoitetason. Tämä on ristiriidassa asetuksen n:o 1466/1997 kanssa, koska matalan velkatason jäsenvaltioon voi kohdistua esimerkiksi väestön ikärakenteen vuoksi kestävyysaasteita, joiden vuoksi tavoitetason tulisi olla vaativampi. Suomi on tästä hyvä esimerkki, koska väestön ikääntymisen vaikutukset tulevat näkyviin ns. implisiittisten vastuiden lisääntymisenä, mikä edellyttää korkeampaa tasapainotavoitetta. Suomen vakausohjelman päivityksessä huhtikuussa 2011 kansalliseksi keskipitkän ajan tavoitteeksi julkiselle taloudelle on asetettu 0,5 % ylijäämä. Suomi ei ole ainoa euroalueen jäsenvaltio jonka julkiseen talouteen kohdistuu väestön ikääntymisen tai velkaantumisen vuoksi erityisiä sopeutumishaasteita, joten tasapainoisen budjetin tavoitteen asettamisessa tulisi ottaa tämä huomioon, jotta sopimus ei antaisi virheellistä signaalia jäsenvaltioiden sitoutumisesta.

Suomi pitää tärkeänä, että sopimuksessa otetaan huomioon maakohtaisia tavoitteita määritettäessä myös ne pitkän aikavälin kestävyysaasteet, jotka aiheutuvat väestön ikääntymisen aiheuttamien ikäsidonnaisten menojen kasvusta.

Sopimusluonnoksen 3 artiklan 1 kohta ei ole selkeä siinä suhteessa, miten tavoite suhtautuu maakohtaisiin tasapainotavoitteisiin, joista on sovittu toissijaisen lainsäädännön tasolla (em. asetus 1466/1997). Tässä suhteessa sopimusta olisi syytä selkeyttää, jotta ei synny ristiriitaa yhtäältä suhteessa EU-lainsäädäntöön ja toisaalta suhteessa kansallisella tasolla hyväksytyihin tavoitteisiin.

Budjettikuri (3 artikla): siirtäminen kansalliseen lainsäädäntöön

Euroalueen päämiesten julkilausumassa 9.12. sovittiin myös siitä, että julkisen talouden rahoitusasemaa koskeva sääntö viedään kansalliseen lainsäädäntöön perustuslain tai vastaavalla tasolla. Samalla sovittiin automaattisesta korjausmekanismista poikkeamien ilmaantuessa, jonka mekanismin kukin jäsenvaltio määrittelee itse. Unionin tuomioistuimelle annetaan oikeus tarkistaa, kuinka sääntö toteutetaan kansallisessa lainsäädännössä. Lähentyminen kohti tavoiteltua rakenteellista tasapainoa tapahtuu komission määrittämän aikataulun mukaisesti. Jäsenvaltiot, joilla on liiallinen alijäämä, laativat ohjelman, joissa esitetään uudistukset, joilla liiallisen alijäämän korjaaminen tapahtuu kestäväällä tavalla. Julkilausuman mukaan komissio ja neuvosto seuraavat täytäntöönpanoa ja voivat tarkistaa vuosittaiset budjettiesitykset tältä kannalta.

Euromaiden huippukokouksen 26.10.2011 lausumassa sitouduttiin tasapainoista julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevien sääntöjen saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä mieluiten perustuslain tasolla. Europäämiesten julkilausumassa 9.12. muotoilua muutettiin em. tavalla. Talousunionin vahvistamista koskevan sopimuksen luonnoksen 3 artiklan 2 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden tulee viedä kansallisesti sitovat säädökset perustuslakiin tai vastaavan tasoiseen. Erityisesti sopimusosapuolet ottavat käyttöön automaattisen korjausmekanismin. Automaattinen korjausmekanismi tarkoittaa käytännössä sitä, mikäli ilmaantuu merkittäviä poikkeamia, joista jäsenvaltiolla on velvollisuus esittää toimenpideohjelma. Automaattista korjausmekanismia koskevista yleisistä periaatteista sovittaisiin yhteisesti sopimuspuolten kesken.

Perustuslakia koskevan sanamuodon tulkinnan perusteella kyseinen velvoite pitäisi Suomessa viedä suoraan perustuslakiin, sillä oikeusjärjestelmämme ei tunne sitä ”vastaavaa muuta tasoa”. Perustuslain muuttamisesta on säädetty sen 73 §:ssä. Pääsääntönä on, että perustuslakimuutoksen sisältö hyväksytään eduskunnassa tavallisella äänten enemmistöllä, mutta lopullinen päätös asiassa siirtyy vaalien jälkeiseen eduskuntaan tehtäväksi 2/3 enemmistöllä. Uusi eduskunta voi tehdä vain teknisiä korjauksia, mutta ei muuttaa varsinaista sisältöä. Edellä kuvatusta menettelystä voidaan poiketa vain julistamalla asia kiireelliseksi 5/6 enemmistöllä, jonka jälkeen siitä voidaan päättää heti 2/3 enemmistöllä.

Vaatus, jonka mukaan kansallisesti sitovat säädökset, jotka koskevat tasapainoista julkista taloutta, on vietävä perustuslakiin tai vastaavaan, olisi erittäin vaativa. Siinä ei huomioitaisi osallistuvien maiden oikeusjärjestelmien erilaisuutta.

Tällainen vaatimus saattaisi myös vähentää euroalueen ulkopuolisten maiden kiinnostusta liittyä sopimukseen. Lisäksi perustuslakien muuttaminen useissa euromaissa sekä euroalueen ulkopuolisissa maissa olisi varsin työlästä ja aikaa vievää, mikä saattaisi pitkittää sopimuksen täytäntöönpanoa merkittävästi

Lokakuun eurohuippukokouksissa sovittiin, että jokainen euromaa hyväksyy tasapainoista julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevat säännöt, joilla vakaas- ja kasvusopimus saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, mieluiten perustuslain tai vastaavalla tasolla vuoden 2012 loppuun mennessä. Suomi katsoo, että on riittävää sisällyttää ns. tasapainoisen budjetin sääntö kansalliseen oikeusjärjestelmään tavallisen lain tasolla.

Lisäksi tulee varmistaa, että julkilausumassa mainittu ns. automaattinen korjausmekanismi on täytäntöön pantavissa Suomen oikeusjärjestelmässä. Automaattisen korjausmekanismin sisältöön kiinnitetään jatkoneuvotteluissa erityistä huomiota. On mm. selvennettävä, mikä taho määrittelee korjausmekanismin mukaisen ohjelman ja miten.

Sopimusluonnoksen 3 artiklan 3 kohtaan sisältyy kaksi määritelmää. Edellä todetun kannalta huomionarvoista on se, että ”poikkeukselliset taloudelliset olosuhteet” on erikseen määritelty. Tätä

koskeva tarkka määritelmä sisältyy toissijaiseen lainsäädäntöön. Tarkoituksena on varmistaa se, että jäsenvaltio, joka ilman omaa syytään joutuu taloudelliseen ahdinkoon, ei joudu harjoittamaan kohtuuttomasti kiristävää finanssipolitiikkaa.

Yleisesti ottaen sopimusluonnoksen ehdotukset ajavat alijäämämaat toteuttamaan uudistuksia, jotka vahvistavat alijäämien korjaamista kestäväällä tavalla. Suomi kannattaa tätä linjaa edellyttäen, että se ei muodostu kestäväen talouspolitiikan esteeksi.

Velkasääntö (4 artikla)

Euromaiden päämiesten kokouksen julkilausumassa 9.12. sovittiin, että liiallisten alijäämien menettelyssä sovellettavia sääntöjä vahvistetaan euroalueen jäsenvaltioiden osalta. Uusissa säännöissä on säädettävä velkakriteerin määrittelystä velan vähentämistä varten asetettavan numeerisen vertailuarvon (1/20-sääntö) muodossa niille jäsenvaltioille, joiden valtionvelka ylittää 60 prosentin ylärajan. Sopimusluonnoksessa viitataan tähän samaan velkasääntöön, joka on käytännössä jo astunut voimaan joulukuussa 2011 osana talouspolitiikan koordinaatiota koskevia lainsäädäntöuudistuksia (ns. six pack).

Neuvoston hyväksymä asetus sisältää mahdollisuuden ottaa huomioon ns. relevantteja tekijöitä, kun arvioidaan velkasäännön toteutumista. Lisäksi velkasäännön täytäntöönpanon arviointia tulee lähivuosina vaikeuttamaan se, että velkalukuja tulkittaessa olisi otettava huomioon erilaisten talous- ja rahoituskriisiin liittyvien avustustoimien vaikutus jäsenvaltioiden julkisen velan kehitykseen. Lisäksi asetuksen mukaan säännön käyttöönotossa noudatetaan siirtymäaikaa. Kaikki tämä saattaa hämärtää velkakriteerin operationalisoinnin merkitystä. Tästä syystä on tärkeä vahvistaa poliittista sitoutumista velkaantumisen alentamiseksi.

Suomi pitää tärkeänä sitä, että laadittava sopimus sisältää julkisen talouden alijäämää koskevien määräysten lisäksi myös velvoitteen alentaa velkasuhdetta six pack -asetuksessa hyväksytyyn säännön mukaisesti. On olennaista kiinnittää erityisesti huomiota velkaantumiseen ja sen alentamiseen, vaikka julkisen talouden 0,5 %:n tavoitteen saavuttaminen merkitsee käytännössä samaa.

Alijäämämaita koskevia määräyksiä (5 artikla)

Sopimusluonnoksessa todetaan, että alijäämämaiden tulee toteuttaa kumppanuusohjelmaa. Kumppanuusohjelma olisi sitova ja sisältäisi kuvauksen rakenneuudistuksista, joilla varmistetaan liiallisen alijäämän kestävä korjaus. Sopimusluonnoksesta ei käy ilmi, viitataanko tällä määräyksellä myös komission 23.10. antamiin asetusehdotuksiin.

Suomi pitää tärkeänä, että alijäämien kestävä korjaaminen on osa talousunionin vahvistamista koskevaa sopimusta. Alijäämien uskottava korjaus ja tasapainon palauttaminen voi usein tapahtua vain kestävyttä vahvistavien uudistusten kautta. Näin ollen on tärkeää, että asiasta on määräys myös finanssipoliittisessa sopimuksessa.

Ennakkoraportointi sopimusvaltioiden joukkovelkakirjojen liikkeellelaskusta (6 artikla)

Euromaiden päämiesten kokouksen julkilausumassa 9.12. sovittiin luotavaksi mekanismi, jonka mukaan jäsenvaltiot antavat ennakkoon selvityksen valtionvelan liikkeeseenlaskua koskevista suunnitelmistaan. Sopimusluonnoksessa määrätään, että sopimuspuolena olevat jäsenvaltiot kertovat ennalta velkaoperaatioistaan komissiolle ja neuvostolle.

Suomi pitää tärkeänä sen varmistamista, ettei tästä muodostu esiastetta euromaiden yhteisille joukkovelkakirjoille. On tutkittava, miten sitoumus voidaan toteuttaa mahdollisimman kevyellä menettelyllä, esimerkiksi velkakonttoreiden yhteistyöllä.

Käänteinen määräenemmistöpäätös ja liialliset alijäämät (7 artikla)

Sopimusluonnoksen 7 artikla koskee käännetyn määräenemmistöpäätöksen käyttöalan laajentamista liiallisten alijäämien menettelyssä.

Euromaiden päämiesten kokouksen julkilausumassa 9.12. sovittiin, että liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä sovellettavia sääntöjä (SEUT 126 artikla) vahvistetaan euroalueen jäsenvaltioiden osalta. Heti, kun komissio toteaa jäsenvaltion ylittävän 3 prosentin ylärajan, jäsenvaltiolle aiheutuu automaattisia seurauksia, ellei määräenemmistö euroalueen jäsenvaltioista tätä vastusta. Komission ehdottamat tai suosittelemat toimet ja seuraamukset hyväksytään, ellei määräenemmistö euroalueen jäsenvaltioista tätä vastusta.

Talouspolitiikan koordinaatiota koskevassa six pack –lainsäädäntöpaketin perusteella käänteistä määräenemmistöpäätöksenteo sovelletaan jo sanktioista päätettäessä. Europäämiesten 9.12. julkilausumassa hyväksyttiin siis käänteisen määräenemmistöpäätöksenteon laajennus.

Sopimusluonnoksen 7 artiklassa julkilausuman periaatteet on kirjattu oikeudelliseen muotoon. Sopimuspuolet sitoutuvat tukemaan em. tilanteessa komission esityksiä ja suosituksia.

Suomi katsoo, että käänteisen määräenemmistöpäätöksen laajentaminen on tärkeä uudistus alijäämämenettelyn tehokkuuden lisäämiseksi. Tarvetta selkeyttää sopimusmääräystä on kuitenkin vielä tutkittava.

EU-tuomioistuimen toimivalta (8 artikla)

Euroalueen päämiesten 9.12. antaman julkilausumassa sovittiin, että unionin tuomioistuimella on jatkossa toimivalta tarkistaa, onko julkisen talouden tasapainoa koskeva sääntö saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Luonnokseen sopimukseksi talousunionin vahvistamisesta sisältyy määräys, jonka mukaan sopimuspuolena oleva jäsenvaltio voi saattaa asian EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi, mikäli toinen sopimuspuolena oleva jäsenvaltio ei ole noudattanut 3 artiklan 2 kohdan määräystä tasapainoisen budjetin säännön sisällyttämisestä kansalliseen lainsäädäntöön. Sopimusluonnoksen johdantokappaleissa viitataan EUT-sopimuksen 273 artiklaan, jonka mukaan unionin tuomioistuimella on toimivalta ratkaista jokainen jäsenvaltioiden välinen riita, joka on yhteydessä perussopimusten kohteeseen, jos asia saatetaan sen käsiteltäväksi välityssopimuksen nojalla. Sopimusluonnoksessa kanneoikeus on siis ainoastaan sopimuspuolena olevilla jäsenvaltioilla, ei komissiolla.

Suomen mielestä voidaan selvittää, voitaisiinko kanneoikeus jäsenvaltioiden ohella antaa myös komissiolle. Sopimusmääräyksen tehokkuus on omiaan jäämään vähäiseksi, jos kanneoikeus annetaan vain jäsenvaltioille.

Sopimusluonnoksessa määrätään lisäksi, että sopimusvaltioiden kansallisille tuomioistuimille annettaisiin tehtävä valvoa sopimusvaltioiden lainsäädäntönsä 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti ottamien sääntöjen täytäntöönpanoa. Tästä ei sovittu europäämiesten 9.12. antamassa julkilausumassa. Kansallisia tuomioistuimia koskevan sopimusmääräyksen sisältöä ja tarpeellisuutta on syytä selvittää. Sopimusmääräys olisi Suomen perustuslain kannalta ongelmallinen, jos kansallinen tuomioistuin voisi sen perusteella saada vallan kontrolloida myös eduskunnan hyväksymien lakien

sopimuksen mukaisuutta. Tällöin määräyksen hyväksyminen edellyttäisi eduskunnassa 2/3 määräenemmistöä. Tuomioistuimilla ei Suomessa ole tällaista toimivaltaa. Määräys toisi lisäksi mukanaan huomattavan määrän muita oikeudellisia ongelmia, jotka jouduttaisiin ratkaisemaan jokaisessa jäsenvaltiossa erikseen (mikä olisi toimivaltainen tuomioistuin, kenellä olisi asiavaltuus tai kanneoikeus, miten mahdollinen tuomio olisi täytäntöön pantavissa jne.).

Suomen näkemyksen mukaan sopimuksesta talousunionin vahvistamiseksi tulisi jättää kokonaan pois kansallisia tuomioistuimia koskeva määräys.

Jäsenvaltioiden taloudellinen lähentyminen (9 artikla)

Euroalueen päämiesten 9.12. antamassa julkilausumassa pidettiin yhteisen rahan ohella vahvaa talouspilaria välttämättömänä. Talouspilarin todettiin perustuvan mm. sisämarkkinoiden syvempään yhdentämiseen sekä vahvempaan kasvuun, parempaan kilpailukykyyn ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuteen. Tavoitteen saavuttamiseksi julkilausuma painotti olemassa olevien talouspolitiikan koordinaation välineiden kuten vakaus- ja kasvusopimuksen, Eurooppa 2020 -strategian, makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn ja Euro Plus -sopimuksen vahvistamista.

Luonnos sopimukseksi talouspoliittisesta unionista korostaa kasvua vahvistavaa talouspolitiikkaa, joka toteutettaisiin vahvennetun lähentymisen ja kilpailukykyyn sekä raha- ja talousliiton toiminnan kehittämisen avulla. Erityisenä välineenä luonnoksessa mainitaan Euro Plus -sopimus.

EU:n kilpailukykyyn parantaminen on keskeinen makrovakauden elementti. Tästä syystä on tärkeää, että kilpailukyky on huomioitu sopimuksessa. Tekstiä tulisi kuitenkin vahvistaa 9.12. annetun julkilausuman mukaisesti. Se tulisi täydentää kattamaan ne keskeiset välineet, joita tulee hyödyntää kilpailukykyyn valvonnassa ja kehittämisessä. Tekstiin tulisi lisätä sitoutuminen Euro Plus -sopimuksen ohella myös Eurooppa 2020 -strategiaan sekä talouspolitiikan koordinaatiopaketin (six pack) luomien raamien hyödyntämiseen.

Tiiviimmän yhteistyön mahdollinen käyttö (10 artikla)

Euroalueen päämiesten 9.12. antaman julkilausumassa sovittiin tiiviimmän yhteistyön aktiivisemmasta käytöstä asioissa, joilla on keskeistä merkitystä euroalueen moitteettomalle toiminnalle, sisämarkkinoita heikentämättä. Sopimusluonnos kehottaa turvautumaan tiiviimpään yhteistyöhön niiden keskeisten asioiden osalta, jotka ovat välttämättömiä euroalueen sujuvan toiminnan kannalta.

Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle on annettu toimeksianto selvittää tätä kysymystä. Hän antaa loppuraporttinsa kuitenkin vasta maaliskuussa, jolloin sopimuksen talousunionin vahvistamisesta pitäisi olla jo valmis allekirjoitettavaksi.

Suomi katsoo, että sopimusluonnoksen kirjaus on liian yleinen. Sopimusmääräyksen tulisi olla konkreettisempi. On ilmeistä, että euromaiden tulisi tarttua ripeästi kasvu- ja kilpailukykyongelmiin. Luonnoksen 10 artiklan tekstiä voitaisiin konkretisoida esimerkiksi lisäämällä siihen kilpailukykyyn vahvistaminen.

Keskeisistä talouspoliittisista uudistuksista raportointi (11 artikla)

Euroalueen päämiesten 9.12. antaman julkilausuman mukaan otetaan käyttöön menettely sen varmistamiseksi, että kaikista euroalueen jäsenvaltioiden suunnittelemissa keskeisistä talouspoliittisista uudistuksista keskustellaan ja niitä koordinoidaan euroalueen tasolla. Sopimusluonnokseen sisältyy vastaava määräys. Lisäksi sopimusluonnoksessa määrätään, että koordinoinnissa ovat mukana EU:n toimielimet unionin lainsäädännön mukaisesti.

Sopimusluonnoksen kirjaus on hyvin yleinen. Suomi pitää tärkeänä, että sopimuksessa tulee olla täsmällisesti kirjattuna ne uudistukset, joita tämä määräys koskisi. Lisäksi on tärkeää selvittää, miten koordinointi toteutetaan, ml. millä tavoin ja millä tasolla EU:n toimielimet ovat mukana koordinoinnissa

Kansalliset parlamentit ja Euroopan parlamentti (12 artikla)

Luonnoksen mukaan sopimuspuolina olevien jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien talous- ja raha-asioista vastaavat valiokunnat kokoontuisivat säännöllisesti keskustelemaan erityisesti talous- ja budjettipolitiikkojen hoitamisesta. Tämä tapahtuisi läheisessä yhteistyössä Euroopan parlamentin asianomaisen valiokunnan kanssa.

Laadittaessa sopimusta talousunionin vahvistamisesta on vielä pohdittava, onko tämäntyyppisille kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin keskusteluille aitoa tarvetta.

Eurohuippukokoukset (13 artikla)

Lokakuussa järjestetyissä Eurooppa-neuvoston kokouksissa ja eurohuippukokouksissa tehtiin päätöksiä euroalueen hallinnosta (ks. E 71/2011 vp). Tuolloin päätettiin, että tullaan järjestämään euromaiden päämiesten kokouksia. Talousunionin vahvistamista koskevaan sopimusluonnokseen on sisällytetty lokakuussa tehtyjä päätöksiä vastaavat määräykset eurohuippukokouksista. Eurohuippukokousten puheenjohtaja valitaan samalle toimikaudelle ja samaan aikaan kuin Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja. Eurohuippukokouksia järjestetään vähintään kaksi kertaa vuodessa. Kokouksiin osallistuvat myös komission ja EKP:n puheenjohtajat. Kokouksissa käsitellään erityisesti talouspolitiikkojen toteuttamisen strategisia linjauksia, kilpailukyvyyn parantamista ja euroalueen konvergenssin lisäämistä. Lisäksi kokouksissa käsitellään yhteisvaluuttaan liittyviä jäsenvaltioiden velvoitteita sekä euroalueen hallintoon liittyviä kysymyksiä. Kokousten valmistelusta ja jatkotoimista vastaavat eurohuippukokouksen puheenjohtaja, joka toimii tiiviissä yhteistyössä komission puheenjohtajan kanssa, sekä valtionvarainministereistä koostuva euroryhmä. Euroalueeseen kuulumattomia jäsenvaltioita sekä Euroopan parlamenttia informoidaan kokousten valmisteluista ja tuloksista.

Suomi katsoo, että eurohuippukokouksia varten olisi tarpeen laatia työjärjestys. Ylipäänsä on tarpeen sopia selkeämmät säännöt eurohuippukokousten valmistelusta ja seurannasta. Talousunionin vahvistamisesta koskevaa sopimusluonnosta on syytä tarkentaa siltä osin, miten kokouksia valmistellaan ja niitä seurataan euroryhmässä. Suomi pitää myös toivottavana, että sopimukseen kirjattaisiin määräys siitä, kuka voi kutsua eurohuippukokouksen koolle. Lisäksi sopimukseen olisi komission roolin vahvistamiseksi hyödyllistä lisätä määräys siitä, että talous- ja raha-asioista vastaava komission jäsen osallistuu eurohuippukokouksiin (samalla tavoin kuin ulko- ja turvallisuus politiikan korkea edustaja Eurooppa-neuvoston kokouksiin).

Loppumääräykset (14 artikla)

Loppumääräysten mukaan kukin sopimuspuoli ratifioi sopimuksen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Sopimus tulee voimaan, kun yhdeksäs sellainen sopimuspuoli, joka on myös euromaa, on tallettanut ratifioimisasiakirjansa. Sopimusluonnos ei sisällä määräystä, jonka mukaan myös nyt sopimuksen ulkopuolelle jäävät EU-jäsenvaltiot voisivat myöhemmin tulla sopimuspuoliksi. Sopimusluonnos edellyttää, että sopimuksen eurohuippukokouksia koskevia määräyksiä sovelletaan kaikkien euromaiden välillä heti sopimuksen voimaantultua.

Loppumääräyksiä laadittaessa olisi varmistettava, että sopimus on avoinna allekirjoitusta varten myös myöhemmin sopimukseen mahdollisesti liittyville unionin jäsenvaltioille. Eurohuippukokouksia koskevien määräysten väliaikainen soveltaminen olisi kirjattava sopimukseen selkeämmin.

Asian kansallinen käsittely

Sopimus näyttäisi rinnastuvan perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaiseen Euroopan unionissa tehtävään päätökseen, joka kattaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat ja unionin rakenteiden ulkopuoliset, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat.

Näin ollen valtioneuvosto vastaa asian valmistelusta ja eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvataan perustuslain 96–97 §:n mukaisesti. Eduskunnan hyväksyntä sopimukselle hankitaan aikanaan hallituksen esityksellä perustuslain 94 §:n mukaisesti.

Lopullinen arvio eduskunnassa vaadittavasta ääntenemmistöstä voidaan tehdä vasta kun sopimusmääräysten sisältö on täsmentynyt. Alustavan arvion mukaan sopimus ei merkitsisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallansiirtoa Euroopan unionille taikka kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle. Luonnoksen 3 artiklan 2 kohta ja 8 artiklan viimeinen lause näyttäisivät kuitenkin ehdotetussa muodossaan olevan ristiriidassa perustuslain kanssa ja edellyttävän eduskunnan hyväksyntää kahden kolmasosan ääntenemmistöllä. Lisäksi jatkovalmistelussa tulee arvioida erityisen tarkasti sitä, aiheutuuko 3 artiklan 1 kohdasta uusia rajoituksia eduskunnan budjettivallalle.

Käsittelijät

VNEUS:
 Arvonen Jori,
 Virolainen Meri p. 22156
 Hyvärinen Anna-Lotta
 Hurme Toivo
 Leppo Johannes, OM
 Kajaste Ilkka, VM
 Ijäs Niko, VM
 Spolander Mikko, VM
 Tanninen Seppo, VM
 Suvanto Kaija, UM
 Heliskoski Joni, UM

Asiasanat	euroalue, Euroopan talouden vakautusmekanismi, kansainväliset sopimukset, talous- ja rahapolitiikka, talouskriisi, talouspolitiikka, kansainvälinen oikeus, eurooppaoikeus, EU:n tulevaisuus
Hoitaa	OM, UM, VM, VNEUS, VNK
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, PLM, SM, STM, TEM, TH, TPK, VTV, YM
