

E-jatkokirje: Sopimus talousunionin vahvistamisesta

Tausta

Eurooppa-neuvoston kokouksessa 8.-9.12.2011 euroalueen päämiehet sopivat toimista talous- ja rahaliiton vahvistamiseksi. Alun perin huippukokouksen tavoitteena oli sopia perussopimukseen tehtävistä muutoksista. Kun tämä ei onnistunut, niin etenemistavaksi sovittiin euromaiden välinen valtiosopimus, jolla talouskuria vahvistetaan. Sopimus on avoin myös euroalueeseen kuulumattomille jäsenvaltioille, jotka ovat halukkaita siihen liittymään. Kaikki euroalueen ulkopuoliset EU:n jäsenvaltiot ovat osallistuneet työryhmän työhön, kuitenkin Iso-Britannia ainoastaan tarkkailijana.

Työryhmän kolmannen kokouksen 12.1.2012 jälkeen sopimusluonnos on jo hyvin lähellä lopullista sopimustekstiä. Tässä muistiossa on käsitelty tätä kolmatta ja viimeisintä sopimusluonnosta (10.1.2012). Uusi neljäs sopimusluonnos on luvattu viimeistään 19.1.2012. Seuraavaksi sopimusta käsitellään euroryhmän kokouksessa 23.1.2012, johon osallistuvat kaikki EU27-maat, mutta Iso-Britannia vain tarkkailijana. Itse sopimustekstistä on määrä sopia Eurooppa-neuvoston jäsenten epävirallisessa kokouksessa 30.1.2012. Tavoite on, että sopimus allekirjoitettaisiin maaliskuun alussa.

Sopimusluonnoksen sisältö

Ensimmäistä sopimusluonnosta on esitelty yksityiskohtaisesti EU-ministerivaliokunnan käsittelemässä E-kirjeessä ”Sopimus talousunionin vahvistamisesta” (E 122/2011). Tässä E-jatkokirjeessä keskitytään sopimuksessa oleviin avoimena oleviin kysymyksiin, joista on tarkoitus sopia euroryhmässä 23.1.2012. Avoimia kysymyksiä on 3, 7, 8, 9, 12 ja 14 artiklassa. Ennen avointen kysymysten käsittelyä esitetään lyhyesti sopimusluonnoksen ne artikkelit, joista työryhmässä on päästy yhteisymmärrykseen.

Kolmannessa sopimusluonnoksessa sopimuksen nimi on ”Sopimus vakaudesta, yhteensovittamisesta ja hallinnasta talous- ja rahaliitossa” (Treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary union).

Työryhmässä yhteisymmärrys seuraavista artikloista

Kolmannen työryhmäkokouksen jälkeen periaatteellinen sopu on saavutettu 1, 2, 4, 5, 6, 10, 11, 13, 15 ja 16 artiklasta. 1 artiklaa (sopimuksen tarkoitus ja soveltamisala) on hieman täydennetty vastaamaan paremmin sopimuksen sisältöä. Tekstiin on tarkoitus lisätä viittaukset kasvuun, parempaan kilpailukykyyn ja sosiaaliseen koheesioon. 2 artiklassa (sopimuksen suhde EU-oikeuteen) on poistettu suora viittaus EU-oikeuden ensisijaisuuteen. Sen sijaan tekstiin on tarkoitus lisätä selventävä määräys siitä, että tällä sopimuksella ei ole tarkoitus korvata EU:n päätöksentekomenettelyjä. Lisäksi on tarkoitus ottaa johdantokappaleisiin viittaus työmarkkinaosapuolten kunnioittamiseen, mitä Suomi on tukenut. 4 artiklaa (velkasääntö) on täsmennetty vastaamaan paremmin EU:n sekundäärilainsäädäntöä, mikä vastaa Suomen näkemystä. 5 artiklaan on lisätty määräys siitä, että budjetti- ja kumppanuusohjelmien sisältö ja muoto määritellään unionin lainsäädännössä. Lisäksi on kirjattu, että tätä valvotaan vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa. 6 artiklan (ennakkoraportointi joukkovelkakirjojen liikkeellelaskusta) kirjaus on hiukan muuttunut, mutta siinä edellytetään edelleen liikkeellelaskun raportointia, ei

koordinointia, jota Suomi esitti poistettavaksi. 10 artiklan (tiiviimmän yhteistyön mahdollinen käyttö) osalta sopimustekstiä on täsmennetty lisäämällä tarkat viittaukset perussopimusten tiiviimmän yhteistyön artikloihin. 11 artikla (raportointi keskeisistä talouspoliittisista uudistuksista) on säilynyt jokseenkin ennallaan. 13 artikla (kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin tapaamiset) muokataan vastaamaan paremmin jo sovittuja tekstejä ja lisäämällä viittaus Lissabonin sopimuksen pöytäkirjaan (alkuperäisessä versiossa tämä on 12 artikla).

Kolmannessa sopimusluonnoksessa on uusi 15 artikla, joka koskee sopimukseen liittymistä. Sopimusluonnoksen mukaan sopimus olisi avoinna hakemuksesta kaikille EU:n jäsenmaille. Sopimuspuolet hyväksyvät hakemuksen yhteisellä sopimuksella. Kolmannessa sopimusluonnoksessa on myös uusi 16 artikla, jonka mukaan viimeistään viiden vuoden kuluessa sopimuksen voimaantulosta tulisi ryhtyä toimenpiteisiin sopimuksen saattamiseksi osaksi unionin oikeutta.

Suomi pitää em. artikloihin tehtyjä muutoksia hyväksyttävänä. Suomelle on tärkeää, että joukkovelkakirjojen ennakkoraportoinnista (6 artikla) ei saa muodostua esiastetta EU:n yhteisille joukkovelkakirjoille.

Avoinna olevat kysymykset

3 artikla sisältää lähinnä finanssipoliittista sääntöä ja siihen liittyvää korjausmekanismia koskevia määräyksiä. Työryhmässä finanssipoliittikan sääntöä koskevaa määräystä (3 artiklan 1 kohta) on lähennetty vastaamaan sekundäärilainsäädäntöä, koska sopimus ei voi olla tässä suhteessa tiukempi. Kysymys on sopimustasolla tapahtuvasta sitoutumisesta, joka pidetään tärkeänä erityisesti EVM-kytkennän vuoksi. Samalla on selkeytetty sitä, että 0,5 %:n alijäämäraja koskeva sääntö on miniminormi, josta voivat poiketa alaspäin vain ne jäsenvaltiot, joilla on selvästi 60 %:n viitearvon alittava velkasuhde ja matala kestävyysriski. Useimmat jäsenvaltiot ovat jo nyt asettaneet julkiselle taloudelleen selvästi tämän miniminormin ylittävän keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO), mikä on perusteltua korkean velkaantuneisuuden ja kestävyysriskien vuoksi. Uusi finanssipoliittinen sääntö ei muuta tilannetta tässä suhteessa, vaan jäsenvaltiot voivat edelleen pitää kiinni tavoitteistaan.

Suomi pitää hyödyllisenä, että sovitaan automaattisen korjausmekanismin periaatteista. Automaattisesta, jäsenvaltioiden lainsäädäntöön vietävästä korjausmekanismista sopiminen lisäisi tavoitteenasettelun uskottavuutta ja antaisi itse asiassa paremmat mahdollisuudet poiketa siitä väliaikaisesti vakaussopimuksen määrittämässä poikkeuksellisissa tilanteissa ja olosuhteissa.

Tavoitteena on vahvistaa nyt laadittavan sopimuksen ja euroalueen politiikkakoordinaation uskottavuutta. Suomi pitää välttämättömänä, että poikkeukselliset olosuhteet otetaan huomioon sopimusta toimeenpantaessa, mikä mahdollistaa suhdannepoliittikan ja elvytyksen sekä työttömyysmenojen kasvun vakavassa taantumassa. Jokaisen jäsenvaltion on näiden periaatteiden puitteissa kuitenkin itse haettava sopiva tapa saattaa julkisen talouden rahoitusasemaa koskeva sääntö ja sitä koskeva mekanismi kansalliseen lainsäädäntönsä.

3 artiklan 2 kohdan osalta ensimmäiset sopimusluonnokset sisälsivät vaatimuksen julkisen talouden rahoitusasemaa koskevan säännöksen sisällyttämisestä kansalliseen lainsäädäntöön perustuslakiin tai sitä vastaavalle tasolle. Kolmannessa sopimusversiossa tämä on poistettu Suomen ja monen muun maan vaatimuksesta. Nyt määräykset tulee saattaa mieluiten perustuslakiin tai vähintäänkin saattaa ne kansallisesti voimaan sellaisilla säännöksillä, jotka ovat sitovia ja luonteeltaan pysyviä ja joita on noudettava kansallisessa budjettimenettelyssä. Suomessa budjettipäätöksellä ei voida

poiketa laista. Siten 3 artiklan 1 kohdan määräysten täytäntöönpano tavallisella lailla täyttää sopimuksen edellytykset sitovuudesta ja pysyvyydestä, ja siitä, että säännöksiä on noudatettava budjettimenettelyssä. Kansalliselle täytäntöönpanolle on asetettu kolmannessa sopimusluonnoksessa yhden vuoden määräaika sopimuksen voimaantulosta. Työryhmässä kansallisen täytäntöönpanon määräaika jäi auki.

Suomi voi hyväksyä kolmannessa sopimusluonnoksessa olevan ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdaksi. Mikäli 3 artiklan 2 kohtaa esitetään vielä muutettavaksi, Suomi voi hyväksyä ainoastaan sellaisen sanamuodon, joka ei edellytä määräysten saattamista perustuslakiin. Sopimuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että tämä kansallinen lainsäädäntö on riittävän pysyvää ja sitovaa, jotta voidaan olla varmoja siitä, että säännöistä ei poiketa muissa kuin erityisissä, poikkeuksellisissa olosuhteissa. Suomi pitää yhden vuoden määräaika kansalliselle täytäntöönpanolle sopimuksen voimaantulosta hyväksyttävänä, mutta voi tarvittaessa harkita muutakin määräaika ottaen huomioon kuitenkin kansalliselle täytäntöönpanolle tarvittava riittävä aika.

Sopimusluonnoksen 7 artikla mukaan sopimuspuolet sopivat käännettyä määräenemmistöä koskevan järjestelyn soveltamisesta liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä. Työryhmäkokouksessa 12.1.2012 7 artiklan osalta jäi poliittisella tasolla päätettäväksi, tuleeko velkakriteeri myös mukaan tekstiin. Kolmas sopimusluonnos sisälsi vain alijäämäkriteerin.

Suomi hyväksyy käännettyä määräenemmistöä koskevan järjestelyn. Suomi pitää parempana sitä vaihtoehtoa, että myös velkakriteeri kirjataan tähän artiklaan, koska uudistettu vakaus- ja kasvusopimus kattaa molemmat kriteerit ja uudistetun sopimuksen tarkoitus on puuttua nimenomaan velkaantumiskehitykseen.

Sopimusluonnoksen 8 artiklan mukaan unionin tuomioistuimella olisi SEUT 273 artiklaan perustuva toimivalta ratkaista, onko sopimuspuoli saattanut sopimuksen määräykset osaksi kansallista lainsäädäntöä 3 artiklan 2 kohdassa edellytetyllä tavalla. Kolmannessa sopimusluonnoksessa sopimuspuoli, joka katsoo toisen sopimuspuolen jättäneen täyttämättä 3 artiklan 2 kohdan vaatimuksen, voi joko itse nostaa kanteen unionin tuomioistuimessa tai pyytää komissiota antamaan asiasta raportin. Jos komissio katsoo raportissaan, että määräyksiä ei ole saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, sopimuspuolten on vietävä asia tuomioistuimen ratkaistavaksi. Työryhmässä 12.1.2012 saavutettiin sopu unionin tuomioistuimen toimivallasta ja komission vahvemmassa roolista, mutta tarkka sanamuoto on vielä auki.

Työryhmässä 12.1.2012 oli esillä myös ehdotus taloudellisten seuraamusten määräämisestä sellaiselle sopimuspuolelle, jonka todetaan rikkoneen velvoitetta saattaa julkisen talouden rahoitusasemaa koskevaa säännös osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kyse olisi kansainväliseen sopimukseen sisällytettävistä määräyksistä, joiden mukaan unionin tuomioistuimella olisi toimivalta käsitellä 3 artiklan 2 kohdassa edellytettyä transponointia koskevia kanteita sekä määrätä tuomion täytäntöönpanon laiminlyöntiä seuraavasta sakosta. Ne eivät kuitenkaan ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuuslainsäädännön kanssa erityisesti siksi, että kyse on Euroopan unioniin liittyvästä toiminnasta. Unionin tuomioistuimen toimivalta ratkaista jäsenvaltioiden välinen riita perustuu tässä tapauksessa SEUT 273 artiklaan ja tuomioistuimelle on jo SEUT 260 artiklassa annettu toimivalta määrätä myös taloudellisia seuraamuksia (kiinteämääräinen hyvitys tai uhkasakko) jäsenvaltiolle, joka ei ole noudattanut sen tuomiota. Sopimus ei näin ollen edellyttäisi tällaisten määräysten vuoksi vaikeutettua käsittelyjärjestystä (2/3 määräenemmistöä).

Lisäksi aikaisemmissa sopimusluonnoksissa oli 8 artiklassa viittaus myös kansallisten tuomioistuinten toimivaltaan valvoa sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanoa. Suomelle

tämä oli ongelmallista perustuslain kannalta. Suomi on vaatinut viittauksen poistamista, ja nyt kolmannesta sopimusluonnoksesta tämä määräys oli poistettu.

Suomi voi hyväksyä EU-tuomioistuimen toimivaltaa koskevan määräyksen. Suomi voi myös hyväksyä taloudellisten sanktioiden langettamisen sellaisille sopimuspuolille, jotka eivät noudata velvoitetta saattaa julkisen talouden rahoitusasemaa koskeva säännös osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Suomi pitää tärkeänä, että viittaus kansallisten tuomioistuinten toimivaltaan on poistettu, eikä voi hyväksyä mahdollisia esityksiä sen palauttamisesta sopimustekstiin.

9 artiklassa käsitellään sopimuspuolten taloudellista lähentymistä. Työryhmäkokouksessa 12.1.2012 todettiin 9 artiklan osalta olevan vaikeutena löytää sellaiset muotoilut, jotka olisivat poliittisesti riittävän kunnianhimoisia liittyen yhteiseen talouspolitiikkaan ja Euro Plus –sopimukseen. Kokouksessa päätettiin, että koko otsake IV (talouspolitiikan yhteensovittaminen ja lähentäminen) menee ministereiden päätettäväksi.

Suomi katsoo, että EU:n kilpailukyvyn parantaminen on keskeinen makrovakauden elementti. Tämän vuoksi Suomi pitäisi parempana sitä, että kilpailukyky huomioitaisiin sopimusluonnoksessa kattavammin. Määräykset eivät saa kuitenkaan olla ristiriidassa sekundäärilainsäädännön kanssa, vaan tässä olisi järkevä hyödyntää uutta liiallisia tasapainottomuuksia koskevaa menettelyä.

Sopimusluonnoksen 12 artiklan (ensimmäisessä versiossa 13 artikla) osalta työryhmäkokouksessa jäi auki kaksi kysymystä: osallistuvatko ei-euromaat eurohuippukokouksiin ja miten nämä kokoukset valmistellaan. Suomi on ajanut sopimusvalmistelujen yhteydessä työjärjestyksen laatimista eurohuippukokouksille.

Suomi katsoo, että on tarpeen sopia selkeämmät säännöt eurohuippukokousten valmistelusta ja seurannasta. Tämä voitaisiin toteuttaa laatimalla eurohuippukokouksia varten työjärjestys.

Sopimusluonnoksen 14 artikla koskee sopimuksen voimaantuloa. Kolmannen sopimusluonnoksen 14 artiklan mukaan sopimus tulee voimaan, kun sopimuksessa todettava määrä euromaita on tallettanut ratifioimisasiakirjansa. Työryhmäkokouksessa 12.1.2012 jätettiin poliittiselle tasolla päätettäväksi tarvittavien ratifiointien lukumäärä.

Suomi voi hyväksyä kolmannessa tai aiemmissa luonnoksissa olleet ratifiointien lukumäärät (9, 12, 15), mutta Suomi on valmis tarvittaessa harkitsemaan myös muita ehdotuksia.

Lisäksi työryhmäkokouksissa on keskusteltu sopimuksen kytkemisestä Euroopan vakausmekanismista tehtävään sopimukseen. Saksa on esittänyt, että EVM:stä ei voisi saada tukea, ellei tätä sopimusta ole ratifioitu tai ainakin ratifiointiprosessia ole aloitettu.

Suomi on valmis harkitsemaan erilaisia muotoiluja, joilla EVM:stä annettava tuki kytketään sopimuksen hyväksyntään.