HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Berliini 19.9. 2023

Asia: U 23/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotukset Euroopan unionin finanssipolitiikan sääntöjen muuttamiseksi (Finanssipolitiikan säännöt)

*Eduskunnan talousvaliokunnalle 20.9.2023*

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä, joka koskee komission ehdotuksia EU:n finanssipolitiikan sääntöjen muutokseksi.

Komissio julkaisi 26.4.2023 ehdotuksensa lainsäädäntömuutoksista Euroopan unionin (EU) finanssipolitiikan sääntökehikon uudistamiseksi. Kokonaisuus koostuu kolmesta ehdotuksesta, joista yksi liittyy ennaltaehkäisevää osaa koskevan asetuksen EY N:o 1466/97 kumoamiseen ja korvaamiseen uudella asetuksella (COM(2023) 240 final); toinen korjaavaa osaa koskevan asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamiseen (COM(2023) 241 final) ja kolmas nk. budjettikehysdirektiivin (2011/85/EU) muuttamiseen (COM(2023) 242 final). Yleisesti tarkasteltuna valtioneuvoston kirjelmä on asianmukaisesti laadittu ja Suomen kannat vaikuttavat pääosin harkituilta. Esitän alla joitakin huomioita asiakokonaisuuteen ja totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Komission ehdotuksia voidaan pitää huomattavasti realistisempana sekä tavoitteiden asettelultaan kuin menettelyllisten näkökohtien osalta kuin viime vuosien keskusteluissa on esiintynyt. Aiemman rahallisilla sanktioilla ohjaamisen sijaan esityksen yleinen lähestymistapa perustuu enemmän dialogiin ja jäsenvaltion poliittisen keskustelun ja omistajuuden edistämiseen.

Yksi nykyisen kehikon ongelmista on ristiriita yhtäältä näennäisen tiukkojen numeeristen arvojen ja toisaalta kehikon läpi kulkevan harkinnanvaraisuuden ja tulkinnanvaraisuuden välillä. Yhdessä ns. käännetyn määräenemmistöpäätöksenteon kanssa tämä teki kehikon täytäntöönpanosta käytännössä komission poliittisen päätöksen. Kehikosta olisi syytä myös poistaa osia, joiden toimivuus on tähän asti ollut heikko. Yksinkertaistamiseen liittyviä

uudistuksia ehdotuksiin ei kuitenkaan juuri sisälly, ja se todennäköisesti monimutkaistuu entisestään neuvottelujen aikana. Lisäksi komission oma rooli kasvaa jäsenvaltioiden räätälöidyn talouspolitiikan ohjaamisessa. Muita komission ehdottamia uudistuksia on finanssipoliittisten instituutioiden roolin vahvistaminen sekä EU- että kansallisella tasolla. Makrotaloudellisten tasapainottomuuksien menettely (MIP) ja liiallisten tasapainottomuuksien menettely (EIP) säilyisivät ilmeisesti sellaisinaan eikä niihin ole esitetty muutoksia.

*Ennaltaehkäisevä osa*

Komission tavoitteena on siirtyä riskiperusteiseen yhteiseen EU:n valvontakehykseen, jossa jäsenvaltioita kohdellaan eriytetysti ottaen huomioon niiden julkisen velan haasteet.

Velka- ja alijäämärajat jätettäisiin ennalleen. Komission tiedonannossa jäsenvaltiot oli tarkoitus jakaa kolmeen ryhmään, joissa EU:n rooli ohjauksessa ja valvonnassa vaihtelisi sen mukaan, kuinka tervettä kansallinen politiikka on. Nyt ryhmiä on vain kaksi: ne joiden julkinen velka suhteessa BKT:hen ylittää 60 prosenttia tai julkisen talouden alijäämä suhteessa BKT:hen ylittää 3 prosenttia ja ne jotka täyttävät nämä kriteerit. Ensiksi mainituille jäsenvaltioille komissio määrittäisi teknisen kehitysuran.

Julkisen talouden sekä uudistus- ja investointitavoitteet on jatkossa tarkoitus sisällyttää yhteen kokonaisvaltaiseen keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittiseen suunnitelmaan, joka on uuden ohjausjärjestelmän kulmakivi. Jäsenvaltiot toimittaisivat keskipitkän aikavälin suunnitelman, josta ne ensin kävisivät ”teknistä vuoropuhelua” komission kanssa ja joka tämän jälkeen hyväksyttäisiin neuvostossa. Nettomenouraa voitaisiin myöhemmin tarkastaa, ellei jäsenvaltio toimi suunnitelman mukaisesti.

Komission ehdotuksen perusteella vaikuttaisi siltä, että ennaltaehkäisevästä haarasta poistuisi mahdollisuus nk. käänteisen määräenemmistön käyttöön ja tarkoituksena on palata normaaliin neuvoston päätöksentekoon. Valtioneuvosto ei ole muistiossaan kiinnittänyt asiaan huomiota. Huomioiden, että koko käänteinen määräenemmistöpäätöksenteko on perussopimuksille vieras, muutosta voidaan pitää kannatettavana.

Vaikka komission tavoitteet ovat monelta osin perusteltuja, esitettyyn malliin sisältyy myös merkittäviä riskejä. Kehikko perustuu kansallisesti mutta komission ohjauksessa laadittuihin suunnitelmiin. Näiden suunnitelmien edellytetään kattavan julkistalouden kestävyyteen liittyvien seikkojen lisäksi laajan joukon eri politiikanlohkoihin, esim. energia- ja ilmastosuunnitelmiin sekä sosiaalisten oikeuksien pilariin, liittyviä kansallisia toimia. Käytännössä kehikko edellyttää suunnitelman valmisteluaikana kiinteää ja jatkuvaa virkamiestason yhteydenpitoa jäsenvaltion ja komission välillä. Asetuksen johdanto-osassa (16 kappale) edellytetään, että jäsenvaltio kuvaa suunnitelmassaan sen valmistelussa seuratun kansallisen prosessin, ml. kansallisen parlamentin mahdollisen osallistumisen sen valmisteluun, mutta se ei kuitenkaan aseta (eikä luonnollisesti voikaan asettaa) minkäänlaisia vaatimuksia kansallisen parlamentin osallistumiselle. Riskinä on, että kaavailtu koordinaatiokehikko johtaa käytännössä mekanismiin, jossa kansalliset suunnitelmat tosiasiallisesti valmistuisivat valtaosin virkamiestason yhteydenpidossa ja poliittinen ohjaus

rajoittuisi keskeisiin ministereihin ja komission jäseniin. Kansallisten parlamenttien rooli jäisi tällöin jälkikäteiseksi ja muodolliseksi ja jäsenvaltioiden vertaisarviointi niukaksi.[1] Kehikon toimeenpano muuttuisi yksityiskohtaisesti ja jäsenvaltiokohtaisesti räätälöidyksi ja siirtyisi käytännössä yksin komission käsiin. Jos näin kävisi, koko kehikon läpinäkyvyys voisi jopa heikentyä edelleen.

Kansallisten parlamenttien, Euroopan parlamentin ja kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta tällainen menettely olisi syvästi ongelmallinen. Siksi on syytä varmistaa, ettei kehikko luo käytännössä valtuutusta hallitusten ja komission edustajille sopia luottamuksellisissa menettelyissä kansallisen demokratian ydinkysymyksiin kuuluvista asioista.[2] Käytännössä tärkeintä on se, että EU-tason kehikko luo mahdollisuuden tarkastella kansallisia suunnitelmia kriittisesti ja että hallitukset joutuvat julkisesti perustelemaan valintojaan.

Ratkaisematta jää se, miten EU-suunnitelmat sijoittuvat ajallisesti suhteessa kansallisiin vaalikausiin. Asetusehdotuksen mukaan kaikki jäsenvaltiot tekevät ensimmäiset suunnitelmansa yhtä aikaa. Mikäli jossain jäsenvaltiossa vaalit ovat juuri tulossa, teknistä dialogia voi olla mahdollista venyttää vaalien yli. Asetukseen olisi tärkeää sisällyttää myös viittaus mahdollisuuteen muokata suunnitelmia vaalien jälkeen. Harva hallitus lienee innokas jatkamaan edellisen hallituksen suunnitelman toimeenpanoa sellaisenaan. Vaalikausien yli sitouttaminen voi olla ajatuksena houkutteleva, mutta toimii parlamentarismin periaatteiden vastaisesti.

Vuosikymmenten kokemuksen perusteella ei ole vaikea ennakoida, että suunnitelman toimeenpano käytännössä tulee olemaan vaikeaa. Valtioneuvosto korostaa kirjelmässään, että sen on jatkoneuvotteluissa pyrittävä varmistumaan, että suunnitelmien sisältö vastaisi tavoitetta talouspolitiikan yhteensovittamisesta, eikä sisältäisi elementtejä, jotka menevät tätä tavoitetta pidemmälle. Ongelmallisina valtioneuvosto pitää ainakin sellaisia toimia, joilla puututaan yksittäisen jäsenvaltion talouspolitiikkaan sellaisella yksityiskohtaisuuden tasolla, että sovituilla toimilla ei ole tosiasiallista rajat ylittävää vaikutusta muiden jäsenvaltioiden talouteen.

Kokonaisuutena arvioiden nyt tehtävät muutokset mahtuvat sinänsä unionille annettuun toimivaltaan koordinoida jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa, mutta suunnitelmiin pohjautuva malli herättää kysymyksiä niiden toteuttamistavasta etenkin ”teknisen vuoropuhelun” osalta. Lähtökohtaisesti ongelmallisempia ovat kuitenkin ne tavat, joilla kehikko on sidottu unionin erilaisiin rahoitusinstrumentteihin, mutta näistä ei käytännössä ole nyt tehtävissä muutoksissa suoranaisesti kysymys.

[1] Kts tästä myös Päivi Leino-Sandberg ja Tapio Raunio, ‘From Bad to Worse: The Continuous Dilemma Facing Parliaments in European Economic and Fiscal Governance’, *Government and Opposition* (2023), 1–18.

[2] Kts näistä myös Päivi Leino-Sandberg ja Matthias Ruffert, ’Next Generation EU and its constitutional ramifications: a critical assessment’ 59(2) *Common Market Law Review* (2022) 433–472, johon myös Saksan perustuslakituomioistuin viittaa toistuvasti elpymispakettia koskeneessa ratkaisussaan 6.12.2022, sekä Päivi Leino-Sandberg, ’Constitutional Imaginaries of Solidarity: Framing Fiscal Integration Post -NGEU’ teoksessa Ruth Weber (toim.), *EU Integration through Financial Constitution: Follow the Money?* (Hart/Bloomsbury publishing 2023).

*Korjaava osa*

Korjaavaa osaa koskevaan asetukseen tehtäisiin joitakin muutoksia. Komissio ottaisi asianmukaisesti ja nimenomaisesti huomioon myös muut tekijät, joita kyseinen jäsenvaltio pitäisi merkityksellisinä arvioitaessa kokonaisvaltaisesti alijäämä- ja velkakriteerien noudattamista ja jotka jäsenvaltio olisi esittänyt neuvostolle ja komissiolle. Tässä yhteydessä tarkasteltaisiin erityisesti kansainvälisen solidaarisuuden edistämiseen ja unionin poliittisten tavoitteiden saavuttamiseen tarkoitettua rahoitusta. Tämän kirjauksen merkitys jää epäselväksi eikä valtioneuvosto kuvaa sen merkitystä erikseen. Uutena elementtinä mainitaan jäsenvaltion komissiolle lähettämässä selvityksessä kansallisten itsenäisten finanssipolitiikan valvojien arvion sisällyttäminen merkityksellisistä tekijöistä. Yleisesti riippumattomien finanssipolitiikan instituutioiden osallistumista on pidetty keinona lisätä talousarviositoumusten rikkomisesta aiheutuvia mainehaittoja ja sitä on syytä tukea.

Ehdotuksessa pyrittäisiin luomaan vertaispainetta myös mainehaitan kautta. Talous- ja rahoituskomitean antama perussopimuksen 126 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu lausunto olisi julkistettava. Lisäksi neuvoston SEUT 126 artiklan 6 kohdan mukainen päätös ja sen antamat SEUT 126 artiklan 7 kohdan mukaiset suositukset jäsenvaltiolle liiallisen alijäämän tilanteessa olisi julkistettava. Näitä uudistuksia on syytä pitää tärkeinä.[3]

Artiklan 3 kohtaa muutettaisiin niin, että laatiessaan perussopimuksen 126 artiklan 3 kohdan mukaista kertomusta komissio ottaisi huomioon kohteena olevan jäsenvaltion velkahaasteiden asteen. Velkahaasteet olisivat säännönmukainen avaintekijä liiallisen alijäämän menettelyn avaamisessa, erityisesti niiden ollessa merkittävät perustuen komission viimeisimpään julkaistuun velkakestävyysanalyysiin. Komissio ottaisi lisäksi huomioon kaikki muut 126 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut merkitykselliset tekijät kuten voimassaolevassa lainsäädännössä.[4] Mitä enemmän huomioitavia seikkoja ja poikkeuksien poikkeuksia kehikkoon sisältyy, sen enemmän komissiolla on harkintavaltaa sen soveltamisessa.

Komission tiedonannossa ennaltaehkäisevän haaran sanktioista oli tarkoitus luopua. Olen pitänyt tätä perusteltuna sekä kehikon yksinkertaistamiseen liittyvistä syistä että siksi, että sanktioita ei käytännössä ole kyetty toimeenpanemaan ja ne rampauttavat siksi kehikon

[3] Kts tästä myös Päivi Leino-Sandberg & Fernando Losada Fraga, 'How to make the European Semester more effective and legitimate?' Euro Area Scrutiny, Economic Governance Support Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies PE 651.365 -July 2020, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651365/IPOL_IDA(2020)651365_EN.pdf .

[4] Kertomuksessa käsiteltäisiin tilanteen mukaan seuraavia näkökohtia: (a) kehitys keskipitkän aikavälin taloudellisessa tilanteessa, erityisesti inflaation ja suhdanteen kehitys verrattuna nettomenopolun oletuksiin; (b) kehitys keskipitkän aikavälin julkistalouden rahoitusasemassa, mukaan lukien erityisesti poikkeaminen nettomenopolulta vuositasolla sekä kumulatiivisesti kontrollitilin perusteella sekä johtuuko poikkeaminen merkittävästä taloudellisesta taantumasta euroalueella tai koko EU-alueella tai poikkeuksellisista olosuhteista, joilla on merkittävä vaikutus julkiseen talouteen ja joita julkinen sektori ei voi hallita. Lisäksi tarvittaessa huomioitaisiin poikkeaminen teknisestä urasta määriteltäessä poikkeaman suuruutta; (c) julkisen sektorin velka-aseman tilanteen kehitys, sen rahoitus ja liittyvät riskitekijät, erityisesti velkojen maturiteettirakenne, valuuttayksikkö ja ehdolliset vastuut; (d) uudistusten ja investointien toimeenpano, erityisesti liittyen makrotaloudellisten epätasapainojen estämiseen ja korjaamiseen sekä unionin yleiseen kasvuja työllisyysstrategiaan, sisältäen NextGenerationEU:n tukemat ja yleiset julkisen talouden laatua parantavat toimet, erityisesti liittyen kansallisten budjettikehysten tehokkuuteen.

uskottavuutta. Nyt sanktiot oltaisiin säilyttämässä, mutta niiden määrää alennettaisiin. Valtioneuvosto pitää säilyttämistä perusteltuna mutta katsoo, että niiden määrää voidaan alentaa komission ehdottamalla tavalla. Komission uudistuspaketti ei kuitenkaan sisällä asetusta 1173/2011, jossa määrätään sanktioiden käytöstä. Tarkoituksena voi olla, että sanktioita koskevaa asetusta korjataan erikseen, kun säännöistä on ensin sovittu.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota ehdotukseen sisältyviin valtuutuksiin antaa delegoituja säädöksiä ja katsoo, ettei liitteiden muuttaminen tämän menettelyn kautta ole hyväksyttävissä. Valtioneuvosto katsoo, että liitteisiin sisältyvät keskeiset asiat tulee joko jättää delegoinnin ulkopuolelle tai niistä tulee sopia jälkikäteen jäsenvaltioiden kesken ns. käytännesäännöissä. Kirjaus jää jonkin verran krypiseksi. Ehdotuksen mukaan

> *Siirretään komissiolle valta antaa 33 artiklan mukaisesti delegoituja säädöksiä liitteiden II–VII muuttamiseksi siten, että niissä otetaan huomioon jatkokehitys tai lisätarpeet, jotka koskevat kansallisissa keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittisissa suunnitelmissa (liite II) tai vuotuisissa tilannekatsauksissa (liite III) esitettäviä tietoja, valvontakirjanpidon toimintaa (liite IV), uskottavuuden arviointimenetelmää (liite V), unionin yhteisiä painopisteitä (liite VI) tai arviointikehystä (liite VII)..*

Delegoituja säädöksiä käytettäessä suurin valta on komissiolla, mutta Euroopan parlamentti pääsee valvontamenettelyn kautta tasa-arvoiseen asemaan neuvoston kanssa. Kun liitteissä käsitellyt kysymykset näyttäisivät liittyvän jäsenvaltioiden talouspolitiikan suunnitteluun ja valvontaan voisi olla perusteltua, että niistä sovittaisiin tavalla, jossa jäsenvaltioiden rooli on keskeinen. Artiklassa viitataan jäsenvaltioiden edustajien kuulemiseen delegoituja säädöksiä valmistellessa, mutta tässä menettelyssä käytännössä komissio pääsee sanelemaan niiden sisällön, koska annettujen delegoitujen säädösten kumoaminen neuvostossa tai parlamentissa on äärimmäisen vaikeaa ja poikkeuksellista. Uusien käytännesääntöjen laatiminen kuitenkin edelleen monimutkaistaa kehikkoa. Vaikka säännöillä voidaan sinänsä edistää kehikon tulkinnan ja soveltamisen ennakoitavuutta, ne saattavat tehdä siitä myös vähemmän läpinäkyvää.

*Finanssipoliittinen sopimus*

Valtioneuvosto kuvaa, kuinka ehdotetulla uudistetulla talouden ohjausjärjestelmällä nyt uudistettaviin säädöksiin sisällytettäisiin julkista taloutta koskevat vakaussopimuksen määräykset EU:n lainsäädäntöön vakaussopimuksen 16 artiklaa noudattaen. Kyseisen sopimuksen 16 artiklassa määrätään, että

> *Viimeistään viiden vuoden kuluttua tämän sopimuksen voimaantulopäivästä toteutetaan sen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten arvioinnin perusteella Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti tarvittavat toimenpiteet tämän sopimuksen sisällön liittämiseksi osaksi Euroopan unionin oikeutta.*

Artikla jättää kuitenkin avoimeksi sen, miten sisällyttäminen on tarkoitus tehdä ja minkälaisia ”tarvittavia toimia” se edellyttää. Alun perin erilliseen jäsenvaltioiden väliseen sopimukseen

päädyttiin siksi, että kaikkien sen määräysten ei katsottu kuuluvan unionin toimivaltaan[5] tai sopimuksen tekemisestä ei ollut yhteisymmärrystä. Perussopimuksia ei ole tämän kysymyksen osalta muutettu, joten toimivaltaan liittyvä kysymys lienee muuttumaton. Valtioneuvosto ei kuitenkaan kirjelmässään analysoi unionin toimivaltaan liittyviä kysymyksiä tätä tarkemmin.

Valtioneuvosto kuvaa, että finanssipoliittinen sopimuksen III Osaston sisältö on asiallisesti sisällytetty komission kolmeen säädösehdotukseen. Edelleen se kertoo, että jos sopimuksen osapuolet toteavat finanssipoliittisen sopimuksen sisällön tulleen sopimuksen 16 artiklan mukaisesti sisällytetyksi EU-lainsäädäntöön, sopimusosapuolten voivat sopia sopimuksen muuttamisesta tai sen kumoamisesta.

Kuvaus on epätarkka. Käytännössä uudistuksella on samankaltaisia tavoitteita kuin finanssipoliittisella sopimuksella, mutta se on sisällöltään ja toteuttamistavaltaan erilainen. Siksi on harhaanjohtavaa viitata sen sisällön ”sisällyttämiseen”. Käytännössä komission ehdotukset poimivat sopimuksesta joitakin elementtejä, joiden säilyttämistä on pidetty tarpeellisena. Sopimuksen muita osia ehkä pidetään vanhentuneina ja irrelevantteina, ja keskeisin viesti jäsenvaltioille näyttäisikin olevan, että sopimus voitaisiin kumota. Epäselväksi jää, pitääkö valtioneuvosto toteuttamistapaa kannatettavana vai onko sisällyttämättä jäävissä elementeissä sellaista, joita se yhä pitää ajankohtaisina.

[5] Erityisesti sopimuksen 7 artiklaa on pidetty yhteensopimattomana EU-oikeudellisen sääntelyn kanssa. Sen mukaan ”*Sopimuspuolet, joiden rahayksikkö on euro, sitoutuvat niiden sopimusten, joihin Euroopan unioni perustuu, sisältämiä menettelyä koskevia määräyksiä täysimääräisesti noudattaen tukemaan Euroopan komission tekemiä ehdotuksia tai suosituksia, joissa se toteaa jonkin Euroopan unionin jäsenvaltion, jonka rahayksikkö on euro, ylittävän liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn mukaisen alijäämän viitearvon. Tätä velvoitetta ei sovelleta, jos on todettu, että niiden sopimuspuolten, joiden rahayksikkö on euro, määräenemmistö, joka lasketaan yhdenmukaisesti niiden sopimusten kanssa, joihin Euroopan unioni perustuu, asianomaisten määräysten mukaisesti ja siten, ettei asianomaisen sopimuspuolen kantaa oteta huomioon, vastustaa ehdotettua päätöstä tai suositusta.*”