



EUROOPAN TALOUS- JA RAHALIITON VIIMEISTELY

Komission panos EU-johtajien asialistaan

#FutureofEurope #EURoad2Sibiu

352 ARTIKLAAN SISÄLTYPÄ Joustolauseke

Euroopan talous- ja rahaliiton historiassa on ollut suuri merkitys ns. joustolausekkeella (ks. Laatikko 1), joka sisältyy Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 352 artiklaan¹.

Talous- ja rahaliiton lyhyt historia

1957	Rooman sopimukset allekirjoitetaan, yhtenäismarkkinoihin perustuva Euroopan yhteisö perustetaan	1988	Valtion- ja hallitusten päämiehet perustavat talous- ja rahaliittoa tutkivan komitean, jonka puheenjohtajana toimii Euroopan komission puheenjohtaja Jacques Delors.
1969	Valtion- ja hallitusten päämiehet asettavat talous- ja rahaliiton luomisen Euroopan yhdentymisen tavoitteeksi.		Delorsin komitean loppuraportissa ehdotetaan talous- ja rahaliiton tehokkaampaa toteuttamista kolmessa vaiheessa.
1970	Luxemburgin pääministerin Pierre Wernerin johtama työryhmä esittää loppuraporttinsa, jonka mukaan talous- ja rahaliitto oli tarkoitus toteuttaa kymmenessä vuodessa useammassa vaiheessa.	1989	Valtion- ja hallitusten päämiehet päättävät käynnistää talous- ja rahaliiton ensimmäisen vaiheen vapauttamalla pääomanliikkeet täydellisesti 1. heinäkuuta 1990 alkaen.
1971	EY:n kuusi jäsenvaltiota hyväksyvät talous- ja rahaliiton asteittaisen luomisen, johon sisältyy valuuttakurssien vaihteluvälin kaventaminen.		Maastrichtin sopimuksessa määrätään euron vähittäisestä käyttöönotosta jäsenvaltioiden yhteisenä rahana ja yhteisen rahapolitiikan toteuttamisesta Euroopan keskuspankin johdolla.
1972	Kuusi jäsenvaltiota ottavat käyttöön ns. valuuttakäärme tunnelissa -mekanismin, jonka avulla säännellään valuuttakurssien vaihtelua suhteessa dollariin.	1992	Euro otetaan käyttöön tilivaluuttana ja rahapolitiikkaa koskeva yksinomainen toimivalta siirretään Euroopan keskuspankille.
1979	Perustetaan Euroopan valuuttajärjestelmä, jossa valuuttakurssit ovat kiinteitä suhteessa Euroopan valuuttayksikköön (ecu). Niitä voidaan kuitenkin tarvittaessa mukauttaa.	1999	Euro otetaan käyttöön käteisvaluuttana.
		2002	Euro otetaan käyttöön käteisvaluuttana.

Talous- ja rahaliiton kehitys on tiiviisti sidoksissa SEUT-sopimuksen 352 artiklaan (taulukko 1).

Tähän ns. joustavuuksilausekkeeseen perustuivat niin varhaisten maksutasejärjestelyjen hallinnointi ja Euroopan rahapoliittisen yhteistyörahaston perustaminen kuin Euroopan valuuttayksikkökin.²

Vaikka Euroopan vakausmekanismi (EVM) perustettiin euroalueen jäsenten tekemällä kansainvälisellä sopimuksella, myös sen syntyvaiheet liittyvät SEUT-sopimuksen 352 artiklaan.

Tämä kävi selväksi, kun Euroopan unionin tuomioistuin antoi lausuntonsa EVM:n laillisuudesta asiassa Pringle antamassaan merkittävässä tuomiossa. Tuomioistuin pohti,

voisiko SEUT-sopimuksen 352 artikla antaa EU:lle tarvittavat valtuudet perustaa sellainen pysyvä mekanismi, jonka kautta voitaisiin antaa rahoitustukea vaikeuksiin joutuneille euroalueen jäsenvaltioille. Se ei kuitenkaan pitänyt joustavuuksilausekkeen käyttöä välttämättömänä, vaan katsoi että asiasta voitaisiin päättää myös jäsenvaltioiden keskinäisellä sopimuksella.³

Nykyistä SEUT-sopimuksen 352 artiklaa oli kuitenkin käytetty jo maksutasejärjestelyn perustamisen yhteydessä: kyseessä on lainajärjestely, jonka avulla voidaan myöntää maksutasetukea rahoitusvaikeuksissa oleville jäsenvaltioille. Se, että SEUT-sopimuksen 352 artiklaan turvauduttiin jo talous- ja rahaliiton alkuvaiheessa, osoittaa, että jo tuolloin oltiin yhtä mieltä siitä, että sitä voitaisiin käyttää myös muiden vastaavien välineiden perustamisessa.

LAATIKKO 1: JOUSTAVUUSLAUSEKKEEN TARKOITUS

Joustavuuslauseke sisällytettiin perussopimukseen, koska niiden laatijat ymmärsivät, ettei vielä tuolloin ollut mahdollista varautua kaikkiin yhdentymisen myötä eteen tuleviin tilanteisiin. Joustavuuslausekkeen nojalla EU voi toteuttaa toimenpiteitä aloilla, joilla sille ei ole nimenomaisesti osoitettu toimivaltaa perussopimuksissa, jos toimenpiteet ovat tarpeen perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Näin joustavuuslausekkeen avulla voidaan vastata uusiin haasteisiin.

Aiempi joustavuuslauseke, joka sisältyi Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen (ETY) 235 artiklaan ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (EY) 308 artiklaan, säilytettiin Lissabonin sopimuksella

SEUT-sopimuksen 352 artiklassa siitä huolimatta, että EU:n toimivaltuuksia laajennettiin.

Joustavuuslausekkeen käyttö edellyttää neuvostossa yksimielisyyttä ja Lissabonin sopimuksella toteutettujen uudistusten myötä myös Euroopan parlamentin hyväksyntää. Komission on myös ilmoitettava tämän oikeusperustan käytöstä kansallisille parlamenteille. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen arviointiin liittyvä ennakkotarkastelukoskekaikkialainsäädäntöehdotuksia.

Joustavuuslauseketta on käytetty etenkin Euroopan valuuttajärjestelmän yhteydessä.

Näin ollen siihen voitaisiin tukeutua myös nyt kun talous- ja rahaliiton toteuttamisessa on aika edetä loogisesti seuraavaan vaiheeseen ja luoda Euroopan valuuttarahasto perussopimusten puitteissa siirtämällä nykyinen Euroopan vakausmekanismi osaksi EU:n oikeuskehystä.

Euroopan vakausmekanismi (EVM) voidaan sisällyttää osaksi unionin oikeuskehystä SEUT-sopimuksen 352 artiklaan perustuvalla asetuksella. Jotta voidaan varmistaa toiminnan saumaton jatkuvuus, jäsenvaltioiden olisi sovittava, että EVM:n pääoma liitetään Euroopan valuuttarahastoon joko yksittäisillä sitoumuksilla tai yksinkertaisella monenvälisellä asiakirjalla. SEUT-sopimuksen 352 artiklan soveltaminen edellyttää kuitenkin tiettyjen ehtojen täyttymistä.

Kuten tuomioistuini jo totesi asiassa Pringle antamassaan tuomiossa⁴, perussopimuksissa ei ole erityistä oikeusperustaa, jonka nojalla Euroopan vakausmekanismi kaltainen järjestely voitaisiin perustaa. Toisaalta tuomioistuini katsoi, että Euroopan vakausmekanismi on osa talouspolitiikkaa.⁵ Koska talouspolitiikka kuuluu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklan 4 kohdan mukaan Euroopan unionin tavoitteisiin, Euroopan valuuttarahaston perustaminen Euroopan vakausmekanismiin pohjalta kuuluu perussopimuksissa määriteltyjen politiikkojen soveltamisalaan. Euroopan vakausmekanismiin kaltaisen elimen välttämättömyys perustuu tosiseikkoihin, minkä lisäksi se vahvistetaan SEUT-sopimuksen 136 artiklan 3 kohdassa ja Euroopan vakausmekanismia koskevan sopimuksen johdanto-osan 2 kappaleessa. Niissä molemmissa todetaan, että Euroopan vakausmekanismi voidaan aktivoida, ”jos se on välttämätöntä koko euroalueen vakauden turvaamiseksi”.

LAATIKKO 2: MITÄ 352 ARTIKLASSA MÄÄRÄTÄÄN

1. Jos jokin unionin toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi perussopimuksissa määritellyillä politiikan aloilla eikä niissä ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Kun neuvosto antaa kyseiset säännökset erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen, se tekee ratkaisunsa samoin yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.
2. Komissio tiedottaa tähän artiklaan perustuvista ehdotuksista kansallisille parlamenteille Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskevan menettelyn yhteydessä.
3. Tähän artiklaan perustuvat toimenpiteet eivät voi käsittää jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista niissä tapauksissa, joissa se ei perussopimusten mukaan ole mahdollista.

Asetuksen antaminen SEUT-sopimuksen 352 artiklan nojalla ei tarkoita, että yritettäisiin kiertää perussopimusten tarkistamista koskevan menettelyn soveltaminen. Koska Euroopan vakausmekanismi perustuu SEUT-sopimuksen 136 artiklan 3 kohtaan, sen sisällyttäminen EU:n oikeuskehukseen ei laajenna unionin toimivaltuuksia, vaan täyttää sen erityisvaltuuksissa olevan aukon laajentamatta sen tavoitteita, tehtäviä tai toimintaa.

Menettelyn kannalta SEUT-sopimuksen 352 artiklan soveltaminen edellyttää, että komissio antaa ehdotuksen, joka käsitellään erityisessä lainsäädäntömenettelyssä: ehdotuksen on saatava neuvoston yksimielinen tuki (kaikilta jäsenvaltioilta, periaatteessa myös niiltä, joiden rahayksikkö ei ole euro) ja Euroopan parlamentin hyväksyntä. SEUT-sopimuksen 352 artiklan toisessa kohdassa määrätään lisäksi, että komission on tiedotettava ehdotuksesta kansallisille parlamenteille ja että on sovellettava toissijaisuusperiaatteen toteutumisen ennakoivalvontaa koskevaa menettelyä (perussopimukseen liitetty pöytäkirja N:o 2).

LAATIKKO 3: SEUT-SOPIMUKSEN 352 ARTIKLA JA PERUSSOPIMUKSEN MUUTTAMINEN

The European Court of Justice has made clear that Article 352 TFEU, 'being an integral part of an institutional system based on the principle of conferred powers, cannot serve as a basis for widening the scope of [Union] powers beyond the general framework created by the provisions of the Treaty as a whole and, in particular, by those that define the tasks and the activities of the [Union]. Article [352 TFEU] cannot be used as a basis for the adoption of provisions whose effect would, in substance, be to amend the Treaty without following the procedure which it provides for that purpose'.⁶ This case law is recalled in declaration No 42 to the Treaties.

Toisin kuin Euroopan vakausmekanismia koskevan sopimuksen tai perussopimuksen muuttaminen, SEUT-sopimuksen 352 artiklan soveltaminen ei edellytä kaikkien kansallisten parlamenttien ratifointia. Eräiden jäsenvaltioiden⁷ perustuslain mukaan niiden edustaja ei kuitenkaan voi neuvostossa äänestää ehdotuksen puolesta ilman kansallisen parlamentin ennakkohyväksyntää. Näissä jäsenvaltioissa Euroopan vakausmekanismia koskevan sopimuksen muuttaminen saattaisi edellyttää yhtä vaativia kansallisia toimenpiteitä kuin ne, joita yleensä vaaditaan SEUT-sopimuksen 352 artiklan soveltamista varten. Muissa jäsenvaltioissa kansallista ratifointia ei tarvita.

LAATIKKO 4: KANSALLISTEN PARLAMENTTIEN ROOLI SEUT-SOPIMUKSEN 352 ARTIKLAN SOVELTAMISESSA

Saksan perustuslakituomioistuin on katsonut Lissabonin sopimusta koskevassa tuomiossaan, että Saksan liittopäivien ja liittoneuvoston on annettava virallinen suostumuksensa, jotta Saksan edustaja neuvostossa voi ilmaista Saksan hyväksyvän SEUT-sopimuksen 352 artiklan nojalla annettavan säädöksen.⁸ Vastaava vaatimus on voimassa myös Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuonna 2011 annetun lain (European Union Act) nojalla.

Myös Puolan perustuslakituomioistuin on katsonut Lissabonin sopimusta koskevassa tuomiossaan, että Puolan yhteistoimintalaissa säädetään erityisistä takeista SEUT-sopimuksen 352 artiklan soveltamista varten.⁹

Ranskan ja Tšekin perustuslakituomioistuimetsensijaan ovat katsonut, että perussopimusten alkuperäinen ratifointi kattaa myös joustavuuksilausekkeen.¹⁰ Muut jäsenvaltiot, kuten Tanska, Ruotsi, Suomi, Itävalta ja Espanja, ovat antaneet yleisiä säännöksiä, jotka eivät koske pelkästään SEUT-sopimuksen 352 artiklaa

ja joiden nojalla niiden parlamentit voivat vaatia ministereitä keskustelemaan kannastaan niiden kanssa ennen neuvoston kokouksia.¹¹

-
1. SEUT-sopimuksen 352 artiklan edeltäjiä olivat Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen (ETY-sopimus) 235 artikla ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (EY-sopimus) 308 artikla.
 2. Tässä yhteydessä käytetty artikla oli SEUT-sopimuksen 352 artiklan edeltäjä eli ETY-sopimuksen 235 artikla.
 3. Asia C-370/12, Pringle, ECLI:EU:C:2012:756, 67 kohta.
 4. Sama kuin edellä, 64 kohta.
 5. Sama kuin edellä, 60 kohta.
 6. Lausunto 2/94, 28.3.1996, EU:C:1996:140, 30 kohta.
 7. Tämä on tilanne Saksassa. Ks. Lissabonin sopimusta koskeva Saksan perustuslakituomioistuimen tuomio 30.6.2009, DE:BVerfG:2009:es2009063 0.2bve000208, 417 kohta: "SEUT-sopimuksen 352 artiklan käyttö edellyttää aina perustuslain 23 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetun lain hyväksymistä". Tämä oikeuskäytäntö on kodifioitu vastuunkannosta EU:n yhdyntymistä koskevissa asioissa 22.9.2009 annetun lain (*Integrationsverantwortungsgesetz*) 8 §:ään. Saksan perustuslain mukaan tässä tapauksessa tarvitaan kahden kolmasosan enemmistö sekä liittopäivillä että liittoneuvostossa.
 8. Ks. Lissabonin sopimusta koskeva Saksan perustuslakituomioistuimen tuomio 30.6.2009, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, 417 kohta: "SEUT-sopimuksen 352 artiklan käyttö edellyttää aina perustuslain 23 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetun lain hyväksymistä". Tämä oikeuskäytäntö on kodifioitu vastuunkannosta EU:n yhdyntymistä koskevissa asioissa 22.9.2009 annetun lain (*Integrationsverantwortungsgesetz*) 8 §:ään.
 9. Puolan yhteistoimintalain 7 ja 11 §:n mukaan ministerineuvoston on annettava säädösehdotukset Sejmin ja senaatin käsiteltäväksi ennen kuin kanta voidaan hyväksyä, ja Sejmillä ja senaatilla on velvollisuus kuulla asiassa toimivaltaista viranomaista. Ks. Puolan perustuslakituomioistuimen tuomio 24.11.2010 – Viite K 32/09, englanninkielinen toisinto, ks. "Selected Rulings of the Polish Constitutional Tribunal Concerning the Law of the European Union (2003-2014)", Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Varsova, 2014, s. 237 (osoitteessa http://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM_LI_EN_calosc.pdf).
 10. P. Kiiver, "German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures", (2009) 10 German Law Journal, 1287-1296, s. 1296.
 11. Sama kuin edellä, s. 1295. Euroopan unioniin liittyviä asioita käsittelevästä sekakomiteasta 19.5.1994 annetun Espanjan lain 8/1994 8 §, sellaisena kuin se on muutettuna 20.12.2010 annetun lain 38/2010 2 §:llä.

TAULUKKO 1: SEUT-SOPIMUKSEN 352 ARTIKLA JA TALOUS- JA RAHALIITON KESKEISET VAIHEET

	Keskeiset vaiheet	Oikeusperusta
1971	Neuvoston päätöksellä 71/142/ETY otettiin käyttöön mahdollisuus antaa maksutaseeseen liittyvissä kriisitilanteissa keskinäistä apua kahdenvälisen lainojen muodossa.	ETY - sopimukseen 108 artikla (nykyinen SEUT-sopimuksen 142 artikla)
1973	Neuvoston asetuksella (ETY) N:o 907/73 perustettiin Euroopan rahapoliittinen yhteistyörahas valuuttakäärme-mekanismiin tueksi. Sen tarkoituksena oli, että jäsenvaltiot muodostaisivat yhdessä valuuttavarannon valuuttakurssien vakauttamista ja maksutasetuen rahoittamista varten. Rahaston käyttämän laskentayksikön arvo perustui tietyn kultamäärän arvoon. Euroopan rahapoliittinen yhteistyörahas lopetti toimintansa, kun euro otettiin käyttöön vuonna 1999.	ETY - sopimukseen 235 artikla (nykyinen SEUT-sopimuksen 352 artikla)
1975	Vuoden 1973 öljykriisi ja useissa jäsenvaltioissa koetut maksutaseongelmat johtivat siihen, että luottojen volyyymi osoittautui riittämättömäksi ja menettely kahdenvälisen tuen antamiseksi liian hitaaksi, jotta siitä olisi ollut apua kriisitilanteessa. Siksi neuvosto antoi asetuksen (ETY) N:o 397/75 yhteisön lainanannosta joustavuuslausekkeen nojalla. Asetuksessa yhteisölle annettiin valtuudet hankkia enintään 3 miljardin dollarin rahoitus kolmansilta mailta, pankeilta tai suoraan pääomamarkkinoilta ja myöntää näistä varoista jäsenvaltioille lainoja vähintään viideksi vuodeksi. Yhteisön tehtävä rajoittui siihen, että se hoiti varojen hankkimiseksi tarvittavat neuvottelut. Lainojen vakuudet saatiin edelleen jäsenvaltioilta, ei yhteisön talousarviosta.	ETY - sopimukseen 235 artikla (nykyinen SEUT-sopimuksen 352 artikla)
1978	Neuvoston asetus (ETY) N:o 3181/78 Euroopan valuuttajärjestelmästä. Asetuksella Euroopan rahapoliittinen yhteistyörahas valtuutettiin vastaanottamaan jäsenvaltioiden rahaviranomaisten valuuttavarantosijoituksia sekä laskemaan liikkeelle ecuja näiden sijoitusten vastineeksi. Ecu oli korivaluutta, joka perustettiin Euroopan rahapoliittisen yhteistyörahasen käyttämän laskentayksikön arvon muuttamisesta annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3180/78, neuvoston asetuksella (ETY) N:o 907/73 vahvistettujen säännösten mukaisesti. Ecuun viitattiin jo Euroopan valuuttajärjestelmästä ja siihen liittyvistä kysymyksistä 5 päivänä joulukuuta 1978 annetussa Eurooppa-neuvoston päätöslauselmassa Euroopan valuuttajärjestelmän keskeisenä tekijänä.	ETY - sopimukseen 235 artikla (nykyinen SEUT-sopimuksen 352 artikla)
1981	Vuonna 1975 luotuja järjestelyjä uudistettiin neuvoston asetuksella (ETY) N:o 682/81 jäsenmaiden maksutaseen tukemiseen tarkoitetun yhteisön lainajärjestelmän mukauttamisesta. Tämän asetuksen nojalla komissio sai valtuudet tehdä lainasopimukset ETY:n puolesta, vaikka yhteisö itse ei ollut vastuussa lainanantajille.	ETY - sopimukseen 235 artikla (nykyinen SEUT-sopimuksen 352 artikla)
1988	Neuvosto yhdisti vuonna 1971 perustetun keskinäistä apua koskevan järjestelyn vuonna 1975 käyttöön otettuun yhteisön lainanantajärjestelmään hyväksymällä asetuksen (ETY) N:o 1969/88 järjestelystä keskipitkän ajan rahoitustuen myöntämiseksi jäsenvaltioiden maksutaseille. Neuvostolla oli käytettävissään jopa 16 miljardia ecua maksutaselainojen myöntämiseksi jäsenvaltioille.	ETY - sopimukseen 235 artikla (nykyinen SEUT-sopimuksen 352 artikla) ETY - sopimukseen 108 artikla (nykyinen SEUT-sopimuksen 143 artikla)

Keskeiset vaiheet	Oikeusperusta
<p>2002 Vuonna 1988 perustettua järjestelyä uudistettiin neuvoston asetuksella (EY) N:o 332/2002 järjestelystä keskipitkän ajan rahoitustuen myöntämiseksi jäsenvaltioiden maksutaseille. Tällä edelleen voimassa olevalla, euroalueen ulkopuolisiin jäsenvaltioihin sovellettavalla asetuksella neuvosto viimeisteli yhteisön (tuolloin jo EU:n) lainanantojärjestelmän. Järjestelmän lainanantokapasiteetti oli aluksi 12 miljardia euroa, mutta se korotettiin 25 miljardiin vuonna 2008 ja 50 miljardiin vuonna 2009.</p>	<p>E T Y - s o p i m u k s e n 308 artikla (nykyinen SEUT-sopimuksen 352 artikla)</p>
<p>2012 Komissio esitti ehdotuksen rahoitusavun myöntämisestä euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioille. Järjestely oli samantapainen kuin finanssikriisin yhteydessä käyttöön otetut uudet tukivälineet Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV), Euroopan rahoitusvakautusmekanismi (ERVM) ja Euroopan vakausmekanismi (EVM). Tarkoituksena oli lujittaa talouden ohjausjärjestelmää ja talous- ja finanssipolitiikan koordinointia sekä tehostaa päätöksentekoa yksinkertaistamalla järjestelyn aktivoimiseksi sovellettavaa menettelyä. Lainsäätäjä ei kuitenkaan ole vielä hyväksynyt tätä ehdotusta.</p>	<p>SEUT-sopimuksen 352 artikla</p>
<p>2012 Tuomioistuin pohti asiassa Pringle antamassaan tuomiossa, voisiko SEUT-sopimuksen 352 artikla antaa Euroopan unionille riittävät valtuudet hyväksyä Euroopan vakausmekanismiin kaltainen järjestelmä.</p>	