

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle Euroopan keskuspankin suosituksesta neuvoston päätökseksi Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 10.2 artiklan muuttamisesta (Euroopan keskuspankin johtokunnan äänestysmenettelyt)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan keskuspankin 3 päivänä helmikuuta 2003 antama suositus neuvoston päätökseksi Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 10.2 artiklan muuttamisesta (EKP/2003/1) ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 13 päivänä helmikuuta 2003

Ministeri *Suvi-Anne Siimes*

Lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen

**EUROOPAN KESKUSPANKIN SUOSITUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI EUROOPAN
KESKUSPANKKIJÄRJESTELMÄN JA EUROOPAN KESKUSPANKIN PERUSSÄÄN-
NÖN 10.2 ARTIKLAN MUUTTAMISESTA (EUROOPAN KESKUSPANKIN NEUVOS-
TON ÄÄNETYSMENETTELYT**

1. Yleistä

Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussääntöön (perussääntö) on lisätty Nizzan sopimuksessa uusi 10.6 artikla. Sen mukaan valtion- tai hallituksen päämiesten kokoonpanossa kokoontuva neuvosto voi joko Euroopan keskuspankin suosituksesta ja Euroopan parlamenttia ja komissiota kuultuaan tai komission suosituksesta ja Euroopan parlamenttia ja Euroopan keskuspankkia kuultuaan yksimielisesti muuttaa perussäännön 10 artiklan 2 kohdan määräyksiä. Neuvosto suositaa jäsenvaltioille näiden muutosten hyväksymistä. Muutokset tulevat voimaan sen jälkeen, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ne ratifioineet valtiosääntöjensä mukaisesti.

Perussäännön 10.6 artiklassa luodaan oikeudellinen perusta EKP:n neuvoston äänestysmenettelyjen mukauttamiselle. Koska artikla koskee ainoastaan perussäännön 10.2 artiklan muuttamista, äänestysmenettelyjen mukauttaminen ei vaikuta EKP:n neuvoston jäsenen oikeuteen olla läsnä EKP:n neuvoston kokouksissa (perussäännön 10.1 artikla) ja osallistua jäsenen asemassa keskusteluun. Äänestysmenettelyjen mukauttaminen ei myöskään millään tavoin vaikuta perussäännön 28, 29, 30, 32, 33 ja 51 artiklan nojalla tehtäviä päätöksiä koskeviin äänestyksiin (perussäännön 10.3 artikla).

2. Suosituksen pääasiallinen sisältö

Suosituksen tavoitteena on turvata EKP:n neuvoston päätöksenteon tehokkuus ja joutuisuus euroalueen laajentuessa EU:n laajentumisen seurauksena.

Päätöksen 1 artiklassa luodaan äänioikeuksien rotaatiojärjestelmä EKP:n neuvostoon perussäännön 10.6 artiklassa asetetuissa ra-

joissa muuttamalla 10.2 artiklaa. EKP:n neuvoston äänestysmenettelyjä mukautetaan siitä päivämäärästä, jona sen jäsenten lukumäärä kasvaa suuremmaksi kuin 21. Nykyisten institutionaalisten järjestelyjen mukaisesti äänioikeuksien enimmäismäärä on 21. Johtokunnan kuusi jäsentä säilyttää pysyvän äänioikeutensa. Pääjohtajille jaetaan jäljelle jäävät 15 äänioikeutta, joita kierrätetään ennalta määritettyjen sääntöjen mukaisesti. Kullakin EKP:n neuvoston äänioikeutetulla jäsenellä on yksi ääni, jota hän käyttää ainoastaan henkilökohtaisesti ja itsenäisesti.

Pääjohtajat jaetaan ryhmiin, jotka eroavat toisistaan sen suhteen, miten usein ryhmän jäsenillä voi olla äänioikeus. Pääjohtajat jaetaan ryhmiin heidän keskuspankkejaan vastaaville jäsenvaltioille määritellyn järjestyksen mukaan. Tämä järjestys perustuu jäsenvaltioiden osuuksiin koko euroalueen indikaattorista, joka koostuu kahdesta osatekijästä: (i) osuus niiden jäsenvaltioiden, joita ei koske poikkeus, yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta markkinahinnoin (jäljempänä 'markkinahinnoin laskettu BKT') ja (ii) osuus niiden jäsenvaltioiden, joita ei koske poikkeus, rahalaitosten yhteenlasketun taseen kokonaisvaroista. Markkinahinnoin lasketun BKT:n paino on 5/6, ja rahalaitosten yhteenlasketun taseen kokonaisvarojen paino 1/6. Rotaatiojärjestelmä on tarkoitettu toteuttamaan kahdessa vaiheessa, jotka ovat riippuvaisia siitä, miten euroalueen laajentuminen jaksottuu.

Pääjohtajat jaetaan kahteen ryhmään siitä päivämäärästä, jona heidän lukumääränsä kasvaa suuremmaksi kuin 15, aina siihen saakka kun heidän lukumääränsä saavuttaa 22:n. On epävarmaa, kuinka kauan rotaatiojärjestelmä toimii tällaisena, sillä se riippuu euroalueen laajentumisen jaksottumisesta.

Ensimmäiseen ryhmään kuuluu viisi keskuspankin pääjohtajaa niistä viidestä keskuspankista, joita vastaavilla jäsenvaltioilla on suurimmat osuudet edellä kuvatusta indikaattorista. Toiseen ryhmään kuuluvat kaikki muut kansallisten keskuspankkien pääjohtajat. Ensimmäisen ryhmän viisi pääjohtajaa jakavat neljä äänioikeutta, ja toisessa ryhmässä olevat loput pääjohtajat jakavat 11 äänioikeutta. Rotaatiojärjestelmän on katsottu edellyttävän kuitenkin tiettyjä erityisjärjestelyjä aina siihen päivämäärään saakka, jona kansallisten keskuspankkien pääjohtajien lukumäärä kasvaa suuremmaksi kuin 18, jotta ensimmäisen ryhmän jäsenille ei tulisi harvemmin äänioikeus kuin toisen ryhmän jäsenille. Tämä saattaa vaikuttaa siihen, miten 15 äänioikeutta jaetaan näiden kahden ryhmän kesken. Jotta vältetään tilanne, jossa johonkin ryhmään kuuluvien kansallisten keskuspankkien pääjohtajien äänioikeusfrekvenssi on 100 prosenttia, EKP:n neuvosto voi myös päättää lykätä rotaatiojärjestelmän aloittamista, kunnes kansallisten keskuspankkien pääjohtajien lukumäärä on suurempi kuin 18. Nämä tilapäisiksi tarkoitetut äänioikeuksien kierrättämisen erityisjärjestelyt jätettäisiin EKP:n neuvoston päätettäväksi.

Siitä päivämäärästä alkaen, jona pääjohtajien lukumäärä on 22, pääjohtajat jaetaan kolmeen ryhmään. Ensimmäinen ryhmä koostuu niistä viidestä pääjohtajasta, joiden keskuspankkeja vastaavilla jäsenvaltioilla on suurimmat osuudet edellä kuvatusta indikaattorista. Toiseen ryhmään kuuluu puolet pääjohtajien kokonaisuudesta, tarvittaessa ylöspäin pyöristettynä. Tähän ryhmään kuuluvat pääjohtajat niistä keskuspankeista, joita vastaavilla jäsenvaltioilla on seuraavaksi ylimmät sijat edellä esitettyjen arviointiperusteiden mukaisesti määräytyvässä jäsenvaltioiden järjestyksessä. Kolmanteen ryhmään kuuluvat loput pääjohtajat. Ensimmäisellä ryhmällä on neljä, toisella kahdeksan ja kolmannella kolme äänioikeutta. Kun euroalueeseen kuuluu 27 jäsenvaltiota, ensimmäisen ryhmän äänioikeusfrekvenssi on 80 prosenttia, toisen 57 prosenttia ja kolmannen 38 prosenttia.

Äänioikeuksien rotaatioon pääjohtajien kesken sovelletaan myös periaatetta, jonka mukaan pääjohtajilla on kunkin ryhmän sisällä äänioikeus yhtä pitkän ajan. EKP:n

neuvosto toteuttaa tämän yksinomaan operatiivisen periaatteen täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet.

Ryhmien kokoonpanoa mukautetaan aina kun yhteenlaskettua BKT:tä markkinahinnoin tarkistetaan perussäännön 29.3 artiklan mukaisesti tai milloin tahansa, kun EKP:n neuvostoon kuuluvien pääjohtajien lukumäärä kasvaa euroalueen laajentumisen seurauksena. Komissio laatii tilastotiedot osuukien laskemiseksi yhteenlasketusta BKT:stä markkinahinnoin niiden sääntöjen mukaisesti, jotka neuvosto vahvistaa perussäännön 29.2 artiklan nojalla. Rahalaitosten yhteenlasketun taseen kokonaisvaroja koskevien osuukien laskemiseksi tarvittavat tiedot lasketaan Euroopan yhteisössä laskentahetkellä sovellettavien tilastointimenetelmien mukaisesti. Näin ollen EKP laskee osuudet neuvoston perussäännön 5.4 artiklan nojalla antamien säännösten mukaisesti.

EKP:n neuvoston tehdessä päätöksiä, jotka ovat tarpeen rotaatiojärjestelmää koskevien operatiivisten yksityiskohtien täytäntöönpanemiseksi, päätöksentekoon osallistuvat kaikki jäsenet siitä riippumatta, onko heillä kyseisellä hetkellä äänioikeus vai ei, ja päätökset tehdään kahden kolmasosan äänten enemmistöllä.

Päätöksen 2 artiklan mukaan jäsenvaltioille on suositettava perussäännön 10.2 artiklan muuttamisesta tehtävän neuvoston päätöksen hyväksymistä. Muutos tulee voimaan vasta kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet sen valtiosääntöjensä mukaisesti. Voimaantuloaikataulu on muotoiltu saman mallin mukaan kuin Nizzan sopimuksen loppumääräyksissä.

3. Vaikutukset Suomessa

Perussäännön 10.2 artiklan muutos merkitsi, että Suomen Pankin pääjohtajalla ei, toisin kuin tällä hetkellä, olisi aina äänioikeutta kaikissa asioissa EKP:n neuvostossa.

Suosituksen mukaisella neuvoston päätöksellä muutettaisiin EKP:n neuvoston äänestysmenettelyjä. Kyseessä on keskeistä EU-instituutiota koskevista olennaisista määräyksistä, jotka Suomessa kuuluvat lainsäädännön alaan (PeVL 38/2001 vp). Tämän johdosta neuvoston päätöksen hyväksyminen Suomessa edellyttää perustuslain 94 §:n mu-

kaisesti eduskunnan hyväksyntää sekä perustuslain 95 §:n mukaisesti voimaansaattamista lailla.

4. Valtioneuvoston kanta

On kyseenalaista, kuinka EKP:n ehdottama rotaatiojärjestelmä tehostaa EKP:n neuvoston toimintaa. Kaikilla pääjohtajilla olisi edelleen läsnäolo- ja puheoikeus neuvoston kokouksissa. Ehdotettu järjestelmä saattaa suosia suuria jäsenvaltiota pienten kustannuksella, koska johtokunnan jäsenillä on pääjohtajien lisäksi äänioikeus neuvostossa. Näin ollen suurilla jäsenvaltioilla olisi useimmiten 2 äänioikeutettua jäsentä neuvostossa, kun osalla pienistä maista ei olisi yhtään äänioikeutettua jäsentä. Järjestelmä ei vastaa Suomen johdonmukaisesti EU:ssa ajamia päätöksenteon yksinkertaistamisen ja jäsenvaltioiden tasa-

arvoisen kohtelun periaatteita.

On kyseenalaista, onko järjestelmä looginen. Toisaalta perustamissopimus ja perussääntö korostavat, että EKP:n neuvoston jäsenet ovat rahapoliittisissa päätöksissä riippumattomia kansallisista intresseistä. Suosituksen mukainen järjestelmä on puolestaan rakennettu selvästi suuret maat/pienet maat – jaolle. Koko euroalueella on yhteinen intressi ja jako aiheettomasti korostaa suurten maiden asemaa.

Edellä mainituista syistä valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti EKP:n suositukseen. Valtioneuvosto katsoo, että perussäännön 10.2 artiklan muutoksen tulisi mahdollisimman hyvin täyttää edellä mainitut edellytykset. Yksi EKP:n ehdotusta hyväksyttävämpi järjestelmä voisi olla äänivaltaisten jäsenten määrääminen EKP:n neuvostossa salaisella lippuäänestyksellä.