

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**

Lausunto 18/1997 vp

Valtioneuvoston selonteko 4/1997 vp

*Suurelle valiokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 23 päivänä toukokuuta 1997 valtioneuvoston selonteon 4/1997 vp Talous ja rahaliitto — Suomen vaihtoehdot ja kansallinen päätöksenteko suureen valiokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina alivaltiosihteeri Johnny Åkerholm, finanssineuvos Lasse Aarnio ja lainsäädäntöneuvos Martti Antinen valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen oikeusministeriöstä, suurlähettiläs Antti Satuli Suomen pysyvästä edustustosta Euroopan unionissa, lakimies Maritta Vehmas Suomen Pankista, entinen pääministeri, kansanedustaja Esko Aho, valtiotieteen tohtori Esko Antola, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg, professori Mikael Hidén, professori Kari Joutsamo, professori Antero Jyränki, valiokuntaneuvos Niilo Jääskinen, professori Olli Mäenpää, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen, eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen ja professori Kaarlo Tuori.

Valiokunta on valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n 1 momenttiin perustuvan pyyntönsä johdosta saanut valtiovarainministeriöltä korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallbergin johtaman asiantuntijatyöryhmän selvityksen, joka luonnoksena toimitettiin ministeriön käytettäväksi 15.5.1996. Tämä selvitys koskee talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen alkamiseen liittyviä, erityisesti kansallisia säätämismääräyksiä ja on otettu valiokunnan asiakirjoihin.

Käsiteltävään asiaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

**Valtioneuvoston selonteko**

Selonteossa mainitaan, että Euroopan unionin talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen toteuttaminen alkaa Eurooppa-neuvoston tekemän päätöksen mukaisesti 1.1.1999. Lähentymisehdot täyttävien jäsenvaltioiden on tällöin määrä siirtyä yhteiseen rahan, euron käyttöön, keskittää rahapolitiikkansa toteutettavaksi Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta ja käynnistää talous- ja finanssipolitiikan yhteensovittamista palvelevat tehostetut järjestelyt.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräykset talous- ja rahaliitosta edellyttävät selonteon mukaan sitä, että kaikki vaadittavat edellytykset täyttävät jäsenvaltiot Isoa-Britanniaa ja Tanskaa lukuun ottamatta siirtyvät talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen alkaessa yhteisen rahan käyttöön. Kolmannen vaiheen sopimusmääräykset ovat Suomessa tulleet kokonaisuudessaan voimaan saatetuiksi supistetussa perustuslainsäätämismääräyksiensä säädetyllä voimaansaattamislailla. Siltä osin kuin nämä määräykset ovat ristiriidassa perustuslain kanssa, on perustuslakiongelman tullut ratkaistuksi jo voimaansaattamislailla.

Selonteossa todetaan hallituksen ilmoittaneen eri yhteyksissä, että Suomen osallistuminen yhteisen rahan käyttöön annetaan eduskunnan päätettäväksi. Eduskunnan poliittisen kannan ilmaisemiseksi hallitus pitää perustelluimpana menettelynä saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n mukaisella tiedonannolla. Eduskunta tekisi päätöksensä viimeistään vuoden 1998 alussa.

Hallitusmuodon 72 §:n muuttaminen talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen vaatimuksia vastaavaksi ja muut euroalueeseen osallistumisen kannalta välttämättömät lainsäädäntömuutokset sekä tulkintakysymykset niiden säätämismääräyksiensä

järjestyksestä ratkaistaan aikanaan eduskunnassa. Kolmannen vaiheen johdosta Suomen Pankkia koskevaan lainsäädäntöön tarvittavat muutokset valmistellaan siten, että ne ovat annettavissa eduskunnalle vuoden 1998 alkupuolella.

### **Valiokunnan kannanotot**

#### *Suomen EU-liittymissopimus*

Euroopan unionin talous- ja rahaliiton (EMU) kolmatta vaihetta koskevien kysymysten tarkastelun lähtökohta on laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (1540/1994) eli EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislaki. Sen 1 §:n mukaan liittymissopimuksen ja sen 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen sopimusten, joihin unioni perustuu, määräykset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin siitä on sovittu. Lain 2 §:ssä luetellaan sopimukset, joita liittymissopimuksessa tarkoitetaan. Luettelossa mainitaan myös Maastrichtissa 7.2.1992 tehty sopimus Euroopan unionista. Suomi ei ole tehnyt Euroopan unioniin liityksään varsinaisia oikeudellisia varauksia, jotka rajoittaisivat Maastrichtin sopimuksen sovellettavuutta ja velvoittavuutta Suomeen nähden. Voimaansaattamislailla on Maastrichtin sopimus siten tullut voimaan saatetuksi Suomessa lainsäädännön alaan kuuluvien osin koko laajuudessaan, ja Suomi on sitoutunut kaikkiin unionin jäsenyydestä seuraaviin velvoitteisiin. Lain käsitelyn yhteydessä eduskunta hyväksyi lausuman, jota käsitellään jäljempänä.

Jäsenyysneuvottelujen avajaiskokouksessa 1.2.1993 esitetystä Suomen lausunnosta tähdennettiin Suomen valmiutta hyväksyä jäsenyyden mukanaan tuomat velvoitteet ja osallistua niiden toimeenpanoon sen mukaan kuin sovitaan. EMU:n kolmannen vaiheen kriteerien todettiin olevan yhteneviä Suomen hallituksen talouspoliittisten tavoitteiden kanssa. Tässä lausunnossa hallitus ilmoitti ”pyrkivänsä talouspolitiikallaan määrätietoisesti tilanteeseen, jossa edellytykset kolmanteen vaiheeseen siirtymiseen ensimmäisessä ryhmässä täyttyvät”.

Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa myös siitä tosiasiallisesta tilanteesta, jossa Suomi kävi liittymisneuvotteluja. Vanhat jäsenvaltiot saattoivat hyväksyä EMU:n kolmannen vaiheen velvoitteensa Euroopan unionista laadittavaa sopimusta ja EY:n perustamissopimuksen muutta-

mista koskeneessa neuvottelutapahtumassa, jonka päätöskohtana oli Maastrichtin sopimuksen hyväksyminen. Suomella, Ruotsilla ja Itävallalla ei sen sijaan ollut liittymisneuvotteluissa samantyyppistä valintamahdollisuutta tämän suhteen, vaan jäsenyysneuvotteluissa EU-osapuoli edellytti Maastrichtin sopimuksen pääosien hyväksymistä sellaisinaan.

#### *Sopimusmääräykset kolmannen vaiheen alkamisesta ja yhteiseen rahaan siirtymisestä*

Sopimus Euroopan unionista sisältää määräyksiä yhteiseen rahaan, yhtenäisvaluuttaan, siirtymisestä. Sopimuksen B artiklasta selviää unionin asettaneen tavoitteekseen perustaa talous- ja rahaliitto, johon unionisopimuksen määräysten mukaisesti lopulta sisältyy yhteinen raha. EY:n perustamissopimuksen 3 a artiklan 2 kappaleessa mainitaan niin ikään yhteisen rahan, ecun, käyttöön ottaminen.

Perustamissopimuksen 109 j artikla sisältää määräykset EMU:n kolmanteen vaiheeseen siirtymisestä. Komissio ja Euroopan rahapoliittinen instituutti raportoivat neuvostolle, miten jäsenvaltioissa on täytetty talous- ja rahaliiton toteuttamiseen liittyvät velvollisuudet. Artiklan 2 kappaleen mukaan neuvosto eli Ecofin-neuvosto saamiensa raporttien perusteella määränemistöllä arvioi komission suosituksesta kunkin jäsenvaltion osalta, täyttääkö jäsenvaltio yhteisen rahan vahvistamiseksi vaadittavat edellytykset ja täyttääkö jäsenvaltioiden enemmistö nämä edellytykset. Ecofin-neuvoston päätelmä annetaan suosituksena valtion ja hallitusten päämiesten kokouksessa kokoontuvalle neuvostolle, jolle myös Euroopan parlamentti antaa lausunnon. Artiklan 3 kappaleen mukaan neuvoston oli määrä päämieskokouksessa viimeistään vuoden 1996 loppuun mennessä päättää määränemistöllä, täyttääkö jäsenvaltioiden enemmistö yhteisen rahan vahvistamiseksi vaadittavat edellytykset ja onko yhteisön aiheellista siirtyä EMU:n kolmanteen vaiheeseen, ja, jos näin katsotaan, vahvistaa kolmannen vaiheen alkamispäivä. Tällaista päätöstä ei tehty, minkä vuoksi merkitykselliseksi tulee saman artiklan 4 kappale. Sen mukaan kolmas vaihe alkaa 1.1.1999, jos alkamispäivämäärää ei ole vuoden 1997 loppuun mennessä vahvistettu, ja neuvosto päämieskokouksessa vahvistaa määränemistöllä ennen heinäkuuta 1998, mitkä jäsenvaltiot täyttävät yhteisen rahan vahvistamiseksi vaadittavat edellytykset.

EY:n perustamissopimuksen asianomaisten sopimusmääräysten yleinen, oikeudellisesti velvoittava sisältö on, että jäsenvaltiot sitoutuvat siirtymään talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen ja yhteisen rahan käyttöön 1.1.1999, jollei neuvosto tee sopimuksen mahdollisina pitämiä poikkeuspäätöksiä.

Voidaan mainita Ranskan perustuslakineuvoston (Conseil Constitutionnel) 9.4.1992 tekemä päätös, joka osaltaan ilmentää Maastrichtin sopimuksen hyväksymisen merkinneen myös EMU:n kolmanteen vaiheeseen sitoutumista. Perustuslakineuvoston päätöksessä todettiin, että sopimuksen määräykset yhteisestä rahapolitiikasta ja valuuttakurssijärjestelmästä muodostivat yhden niistä sopimuksen kolmesta osasta, jotka loukkasivat kansallisen suverenisuuden käyttämisen olennaisia edellytyksiä. Toisaalta on syytä todeta Saksan perustuslakituomioistuinten (Bundesverfassungsgericht) katsoneen päätöksessään 12.10.1993, että Saksan liittopäiville on jätettävä viimekätinen ratkaisu Saksan liittymisestä rahaliittoon. Perustuslakituomioistuinten ratkaisun ydin on siinä toteamuksessa, että Saksan liittopäivät on halunnut varata itselleen tilaisuuden arvioida talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen siirtymisen edellytyksiä, jotta se näin voisi aiheen ilmaantuessa vastustaa jäsenvaltioiden talouden vakautta koskevien kriteerien mahdollista heikentämistä. Näin turvataan, ettei ilman Saksan suostumusta — ja siten ilman liittopäivien merkittävää myötävaikutusta — lähentymisperusteita lievennetä.

Muun muassa EMU:n kolmannen vaiheen aikataulukysymysten kannalta merkittäviä päätöksiä teki Madridissa joulukuussa 1995 kokoontunut Eurooppa-neuvosto. Se vahvisti poliittisella päätöksellään EMU:n kolmannen vaiheen alkavan 1.1.1999 EY:n perustamissopimuksessa määrättyjen lähentymisperusteiden, aikataulun, pöytäkirjojen ja menettelytapojen mukaisesti. Samalla päätettiin, että perustamissopimuksessa käytetyn ecu-nimen sijasta yhteisestä rahasta käytetään nimeä ”euro”.

EY:n perustamissopimuksessa ei EMU:n kolmanteen vaiheeseen siirtymisen tai yhteiseen rahan osallistumisen osalta ole jäsenvaltioiden omasta tahdosta riippuvaa liittymismenettelyä. Kolmas vaihe koskee kaikkia EU:n jäsenvaltioita lukuun ottamatta Isoa-Britanniaa, jonka tähän vaiheeseen osallistumisen edellytyksenä on erillinen ilmoitus. Yhteisen rahan alueeseen, euroalueeseen, osallistuvista jäsenvaltioista tekee päätöksen edellä mainituin tavoin neuvosto pää-

mieskokoonpanossa. Perustamissopimus ei tunne menettelyä, jossa jäsenvaltiot ilmoittaisivat osallistumisestaan yhteiseen rahaan. Eri asemassa on Tanska, joka on Maastrichtin sopimuksen yhteydessä neuvottelemansa valinnanvapauden perusteella ilmoittanut pysyttelevänsä yhteisen rahan alueen ulkopuolella. Muut jäsenvaltiot siirtyvät perustamissopimuksen mukaan kolmanteen vaiheeseen joko lähentymisehdot täyttäneinä ja yhteisen rahan käyttöön osallistuvina tai jäsenvaltioina, joita koskee poikkeus. Edelliset jäsenvaltiot muodostavat euroalueen ja jälkimmäiset ovat poikkeusmaita.

Päämieskokoonpanossa kokoontuva neuvosto päättää huhti—toukokuussa 1998 siitä, että EMU:n kolmas vaihe alkaa 1.1.1999. Neuvosto toimii tässä erityiskokoonpanossakin yhteisön toimielimenä ja tekee kyseisen päätöksensä josakin EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan mukaisessa muodossa. Valinta tehtäneiden asetusten ja päätöksen välillä. Jos päädytään päätökseen, kysymyksessä on kyseisessä sopimuskohdassa tarkoitettu oikeusvaikutuksia omaava päätös eikä esimerkiksi löyhempi julkilausuma. Siitä riippumatta, ratkaistaanko asia asetuksella tai päätöksellä, käsillä oleva tilanne kuuluu eduskunnan ja valtioneuvoston välisiä menettelytapoja ajatellen hallitusmuodon 33 a §:n 1 momentin ja valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n soveltamisalaan. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteiden kannalta asia kuuluu hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentin piiriin.

Neuvoston päätöksenteon kannalta tärkeä merkitys on sen arvioimisella, miten jäsenvaltiot täyttävät ns. talouden lähentymis- eli konvergenssikriteerit (perustamissopimuksen 109 j artiklan 1 kappale ja erillinen pöytäkirja n:o 6). Kriteerit on muotoiltu yleisluonteisesti ja niissä käytettävät arviointiperusteet eivät ole ehdottomia. Esimerkiksi Suomen EU-liittymissopimuksesta annettussa hallituksen esityksessä todettiin neuvostolla olevan niiden suhteen harkintavaltaa (HE 135/1994 vp, s. 73/I). Selonteon käsitteilyn yhteydessä on kysyttävä, voiko lähentymiskriteerien tulkinnalle olla jotkin sellaiset rajat, joiden ylittäminen johtaisi uuden kansainvälisen velvoitteen syntymiseen Suomelle. Valiokunnan käsityksen mukaan kyseisiin kriteereihin on tarkoituksellisesti liitetty joustavia elementtejä ja niiden tulkintavalta on uskottu viime kädessä neuvostolle. Jäsenvaltiot voivat neuvostossa esittää omat käsityksensä kriteerien tulkinnasta. EY:n perustamissopimuksessa on yksityiskohdaisia määräyksiä sopimuksen tulkinnasta. Ne

syrräyttävät pääosin tavanomaisen kansainvälisen oikeuden ja Wienin valtiosopimuskonvention säännöt sopimustulkinnasta. Jos jokin jäsenvaltio katsoisi neuvoston ylittäneen toimivaltansa, sillä olisi mahdollisuus turvautua perustamissopimuksen 173 artiklan mukaiseen menettelyyn.

### *EU-liittymissopimuksen voimaansaattaminen supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä*

EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislaki käsiteltiin valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaisessa ns. supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä (PeVL 14/1994 vp). Hallituksen esityksessä Suomen EU-liittymissopimukseksi selostettiin myös talous- ja rahaliiton kolmatta vaihetta koskevia kohtia sellaisina sopimusmääräyksinä, jotka olivat ristiriidassa Suomen perustuslakien kanssa (HE 135/1994 vp, esim. s. 76—77 sekä 667 ja 669). Ne olivat osaltaan syynä siihen, että voimaansaattamislaki säädettiin supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan asianomaisesta lausunnosta nimittäin ilmenee, että valiokunnan käsittelyjärjestysarvioinnin lähtökohtana oli hallituksen esitykseen sisältyvä hyvin yksityiskohtainen selvitys, minkä lisäksi valiokunta esitti joitakin täydentäviä näkökohtia (PeVL 14/1994 vp, s. 2/II).

Valiokunta totesi tällöin lisäksi, että ”Suomen puolelta on jäsenyydestä neuvoteltaessa todettu, että talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen siirtyminen edellyttää valtiosäännön mukaan eduskunnan myötävaikutusta”. Tähän viitaten valiokunta katsoi, ”että liittymissopimus ei vielä voi merkitä sitoutumista osallistua talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen”. — Tämä perustui Suomen jäsenyysneuvotteluissa toteamaan seikkaan, että eduskunta ja hallitus tekevät asianmukaisena aikana tarpeelliset päätökset Suomen osallistumisesta kolmanteen vaiheeseen perustamissopimuksen mukaisesti (viite 4 selonteon sivulla 35).

Perustuslakivaliokunnan kannanotto on asia yhteydessään ymmärrettävä niin, että EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislailla tehtiin muun muassa EMU:n kolmannen vaiheen kattava aukko perustuslakeihimme. Samalla kuitenkin valiokunta ilmaisi jäsenyysneuvottelujen aikana Suomen puolelta esitettyä vastaavan käsityksensä, että Suomen konkreettinen osallistuminen vaatii vielä kansallisesti eduskunnan päätöksen.

Voimaansaattamislain käsittelyn aikaan loka-kuussa 1994 perustuslakivaliokunnassa EMU:n kolmannen vaiheen toteutuminen perustamissopimuksen mukaisessa aikataulussa ei ollut todennäköisyydeltään yhtä selvää kuin tällä hetkellä. Esimerkiksi perustamissopimuksen 109 j artiklan 3 kappaleen mukaan, joka oli tarkoitettu ensisijaiseksi kolmatta vaihetta koskevaksi päätöksentekotavaksi, neuvoston päätöksellä oli määrä vielä erikseen todeta, onko yhteisön aiheita siirryä kolmanteen vaiheeseen. On syytä myös mainita, että 16.10.1994 Suomen EU-jäsenyydestä toimitettua neuvoo-antavaa kansanäänestystä varten laaditun valtioneuvoston tiedotteen mukaan Euroopan yhteisöjen ”tulevaisuuden tavoite on talous- ja rahaliitto. Sen on määrä johtaa yhteen sovitettuun talous- ja budjettipolitiikkaan, kiinteisiin valuuttakursseihin, yhteiseen rahapolitiikkaan ja keskuspankkiin sekä myöhemmin yhden, yhteisen valuutan käyttöön”.

Yhteenvetona voidaan todeta, että koska EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislaki käsiteltiin poikkeuslakina supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä, ovat myös EMU:n kolmanteen vaiheeseen siirtymistä ja yhteisen rahan käyttöä koskevat sopimusmääräykset niiden silloisesta toteuttamisajankohtaa koskevasta epämääräisyydestä huolimatta tulleet voimaansaatetuiksi, asianomaisin kohdin myös poikkeuksina perustuslaeistamme (vrt. PeVL 5/1997 vp). Näin muodoin vielä tarvittavat kansalliset ratkaisut voidaan tehdä eduskunnassa yksinkertaisin enemmistöpäätöksin, jollei jostain erityisestä syystä muuta johdu.

### *Eduskunnan päätöksenteko ennen kolmannen vaiheen alkamista*

#### *Yleistä*

Voimaansaattamislakia koskevassa vastauksessaan eduskunta edellytti, että Suomen mahdollisesta liittymisestä kolmanteen vaiheeseen (oikeastaan: yhteisen rahan käyttöön) päätetään aikanaan eduskunnassa hallituksen erillisen esityksen perusteella (ks. myös PeVL 14/1994 vp, s. 4/I). Kun otetaan huomioon, mitä edellä on esitetty Suomelle jäsenvaltiona kuuluvista velvoitteista osallistua EMU:n kolmanteen vaiheeseen ja euroaluetta koskevan neuvoston päätöksenteon sidonnaisuudesta nimenomaisiin sopimusmääräyksiin, on eduskunnan vastauksessa tarkoitettua myöhempää päätöstä pidettävä luon-

teeltaan poliittisena. Kysymys ei siis ole siitä, että eduskunta olisi tällä lausumallaan voinut tehdä oikeudellisesti merkityksellisen varauman jatkossa noudatettavan kansallisen päätöksentekoprosessin muodostumisesta juridiseksi edellytykseksi Suomen osallistumiselle yhteisen rahan käyttöön.

Eduskunta varasi lausumallaan itselleen mahdollisuuden osallistua EMU:n kolmannen vaiheen toteuttamiseen liittyvään kansalliseen kannanmuodostukseen ja määritellä tällöin päätöksellään kantansa yhteiseen rahaan siirtymiseen. Ilman tällaista lausumaa asia olisi voinut jäädä valtioneuvostolle ja valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun mukaisten menettelyjen varaan. Eduskunnan lausumassaan tarkoittamalla poliittisluonteisella päätöksellä on hyvin suuri, käytännössä ratkaiseva merkitys, koska valtiota, joka ei ole halukas siirtymään yhteiseen rahaan, ei voida tähän tosiasiallisesti myöskään pakottaa. Tähän viittaa sekin, että selonteossa mainitaan Suomen toiminnallisina vaihtoehtoina (1) yhteiseen rahaan siirtyminen ensimmäisten joukossa, (2) euroalueen ulkopuolelle jääminen toistaiseksi ja liittyminen ERM 2 -järjestelmään sekä (3) ulkopuolelle jääminen ja markan kelluttaminen.

Eduskunnan vastauksessa edellytettiin asiasta päätettävän aikanaan hallituksen erillisen esityksen perusteella. Voidaan todeta, että sanatarkasti arvioituna eduskunta ei vaatinut asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi nimenomaan hallituksen esityksellä vaan ”hallituksen erillisellä esityksellä”, mikä sanonta on monimerkityksisempi ja viittaa yleensä asian saattamiseen hallituksen aloitteesta eduskuntaan. Valiokunnan käsityksen mukaan eduskunnan päätöksen tekemiseksi nyt puheena olevassa asiassa onkin muodoltaan erilaisia vaihtoehtoja.

Eduskunnan päätös tulee tehdä ennen kuin neuvosto huhti—toukokuussa 1998 päättää EMU:n kolmannesta vaiheesta. Eduskunnan päätöksessä voidaan ainakin periaatteessa kosketella seuraavanlaisia sisältökysymyksiä riippumatta siitä, miltä pohjalta eduskunta asiaa käsittelee. Päätöksessä voidaan muodostaa kanta siihen, kannattaako Suomi yhteisön siirtymistä EMU:n kolmanteen vaiheeseen 1.1.1999 lukien (ks. perustamissopimuksen 109 j artiklan 4 kappale). Päätöksessä olisi aiheellista ilmaista se, haluaako Suomi siirtyä yhteiseen rahaan heti kolmannen vaiheen alusta vai myöhemmin ja milloin siinä tapauksessa. Päätöksessä on mahdollista käsitellä myös sitä, miten Suomi suhtau-

tuu muiden jäsenvaltioiden osallistumiseen yhteiseen rahaan, ja halutaanko Suomen osallistuminen esimerkiksi kytkeä joidenkin toisten valtioiden osallistumiseen, tai vastustaako Suomi joidenkin valtioiden mukaantuloa.

### *Päätöksentekotavat*

Käsiteltävänä olevassa selonteossa pidetään valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n 1 momentin mukaista *valtioneuvoston tiedonantoa* valtiosäännön näkökulmasta luontevimpana tapana eduskunnan päätöksen tekemiseksi yhteiseen rahaan siirtymisestä. Tiedonannon käyttöala on määritelty niin, että se voidaan antaa ”jostakin valtakunnan hallintoa tai sen suhteita ulkovaltoihin koskevasta asiasta”. Tiedonanto on valtioneuvoston aloitteesta käytettävissä oleva keino, jonka nimenomaisena tarkoituksena on saattaa eduskunnan arvioitavaksi valtioneuvoston tärkeinä pitämiä asioita ja keskeisiä poliittisia ratkaisuja.

Tiedonantomahdollisuus otettiin vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen juuri siksi, että sitä ennen valtioneuvostolla ei ollut luontevaa tapaa saattaa tällaisia politiikka-päätöksiä eduskunnan käsiteltäviksi. Tiedonannon eduskuntakäsittelyyn liittyy elimellisesti valtioneuvoston eduskunnassa nauttiman luottamuksen mittaaminen, mikä antaa tiedonantomenettelylle erityistä painavuutta. Toisaalta on todettava, että euroalueeseen osallistuminen on sen suuruusluokan kysymys, että sen eduskuntakäsittelyyn asian vireillepanotavasta riippumatta kytkeyty hallituksen luottamuselementti.

Tiedonannon päätteeksi tapahtuva perusteltu päiväjärjestykseen siirtyminen antaa eduskunnalle mahdollisuuden sisällöllisen kannan muodostamiseen ilman, että kyseessä välttämättä olisi epäluottamuksen osoittaminen valtioneuvostolle. Tiedonantoon liittyy myös mahdollisuus lähettää asia valiokuntaan. Siten tiedonannon käyttäminen ei estäisi eduskuntaa käsittelemästä perusteellisesti kysymystä Suomen osallistumisesta yhteiseen rahaan myös sisällön puolesta (ks. esim. PeVM 16/1982 vp ympäristöministeriön perustamista tarkoitaneesta valtioneuvoston tiedonannosta, erityisesti mietinnön päätösoosan yksityiskohtaisuus).

Tiedonantoon verrattuna asialliselta alaltaan vastaava menettely olisi valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n 3 momentin mukainen *valtioneuvoston selonteko*. Selonteko eroaa tiedonannosta oikeudellisesti siinä, että selonteon yhteydessä ei voida

tehdä ehdotusta valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta. Tämä rajoitus voisi muodostua jonkinlaiseksi ongelmaksi, koska euroalueeseen osallistumisessa on kysymys kansallisesti niin tärkeästä päätöksestä, että asian eduskuntakäsittelyssä pitäisi voida tarvittaessa ottaa esille myös hallituksen nauttima luottamus.

Käsiteltävänä olevassa selonteossa tarkastellaan myös mahdollisuutta antaa asiasta *valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentin mukainen esitys* Suomen osallistumisesta euroalueeseen. Tällöin kysymyksessä olisi eduskunnan ponsipäätös kansainvälisen veloitteen hyväksymisestä eikä lakiehdotus. EMU:n kolmatta vaihetta koskevat veloitteet olivat esillä ja tulivat kansallisen voimaansaattamisen kannalta ratkaistuksi jo EU-liittymissopimuksen yhteydessä, minkä takia tällainen uusi esitys kohdistuisi jo kertaalleen hyväksytyihin ja voimaansaatettuihin kansainvälisiin velvoitteisiin. Tästä syystä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentin perusteella annettavaa hallituksen esitystä voidaan tässä yhteydessä pitää ongelmallisena. Kyseinen säännös on toisaalta sisällöltään sen verran väljä, että ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä sen käyttämiseen kyseisessä tarkoituksessa ei ole.

Käsiteltävänä olevan selonteon täydennyksenä on tuotu esille myös se mahdollisuus, että asia käsitellään eduskunnassa *erillisen lakiehdotuksen* pohjalta. Laissa esimerkiksi todettaisiin Suomen veloitteet talous- ja rahaliiton osalta EU-liittymissopimuksen perusteella ja kuvattaisiin yhteisen rahan vaatima kansallinen lainsäädäntöohjelma ja siirtymäaikataulu sekä valtuutettaisiin hallitus myötävaikuttamaan sellaiseen päätöksentekoon, jonka mukaan Suomi siirtyy yhteiseen rahaan, ja tarvittaessa sidottaisiin tämä joihinkin edellytyksiin. Tällaisen lain normatiivinen merkitys olisi vähäinen, mutta sillä olisi symbolista merkitystä kootessaan yhteen euroalueeseen osallistumisen kannalta oleellisia asioita, ja se vastaisi päätöksenteon merkittävyydelle ja legitimitetille asetettuja odotuksia. Valtiosäännön kannalta ei tällaisen lain säätämiseksi ole estettä.

Myös sellainen mahdollisuus on esitetty, että eduskunnan päätös yhteiseen rahaan osallistumisesta tehtäisiin *jonkin EMU:n kolmatta vaihetta koskevan kansallisen lain muutoksen yhteydessä*. Tällöin asiasta päätettäisiin ponsiäänestyksellä tavallisin enemmistö päätöksin lakiehdotuksen kolmannen käsittelyn yhteydessä. Tämän vaihtoehdon kohdalla on tuotu esille myös käsitys, että EMU-ratkaisun legitimitettiin vahvistamisen tarkoituksessa yhteiseen rahaan osallistu-

mis päätös pyrittäisiin tekemään asiallisesti jonkin perustuslakikysymyksen, lähinnä jäljempänä käsiteltävän hallitusmuodon 72 §:n muutoksen yhteydessä. Näihin vaihtoehtoihin liittyisi se ongelma, että kansallista lainsäädäntöä jouduttaisiin eduskunnan EMU-päätöksen aikaansaamiseksi harmonisoimaan ennakoivasti ennen kuin unionissa on päätetty yhteiseen rahaan osallistuvista maista.

Valiokunta toteaa yhteenvetona, että eri vaihtoehtoista erillinen lakiehdotus ja valtioneuvoston tiedonanto ovat valtiosäännön kannalta ongelmattomimmat tavat saattaa kysymys yhteiseen rahaan siirtymisestä eduskunnan päätettäväksi.

### *Hallitusmuodon 72 §:n muuttaminen*

Hallitusmuodon 72 § kuuluu seuraavasti: ”Suomen rahayksikkö on marka. Lailla säädetään, miten markan ulkoisesta arvosta päätetään.”

EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislain säätäminen supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä on tehnyt poikkeuksen useasta hallitusmuodon säännöksestä, mukaan luettuna myös 72 §. Hallitusmuodon 72 §:stä tehty poikeus tulee ajankohtaiseksi siinä vaiheessa, kun Suomi osallistuu yhteiseen rahaan. Tämä perustuslainkohta menettää asteittain oikeudellista merkitystään sitä mukaa kuin talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen toteuttaminen etenee.

EU-liittymissopimusta voimaan saatettaessa käytetyn poikkeuslakimenettelyn vuoksi Suomen siirtyminen yhteiseen rahaan ei ole valtiosääntöoikeudellisesti riippuvainen hallitusmuodon 72 §:n sanamuodon muuttamisesta tai kumoamisesta. Poikkeuslakimahdollisuuden käyttöalaa ei ole rajoitettu ajallisesti eikä valtiosäännön sisäisesti arvioiden myöskään asiallisesti. Poikkeuslailla on mahdollista, kuten on tapahtunut, säätää pysyviä ja merkittäviä poikkeuksia jostakin perustuslain säännöksestä. Tämän mukaisesti marka voisi lakata olemasta Suomen rahayksikkö Suomen liittyttyä euroalueeseen, vaikka 72 §:ää ei olisikaan muutettu.

Vaikka hallitusmuodon 72 §:n muuttaminen ei ole valtiosääntöoikeudellisesti edellytys yhteiseen rahaan siirtymiselle, on perustuslain selkeyden turvaamiseksi valtiosääntöpoliittisesti asianmukaista ja perusteltua muuttaa perustuslain tekstiä tältä osin Suomen yhteiseen rahaan osallistumisen vuoksi. Valiokunta mainitsee myös

EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislain käsittelyn yhteydessä esittämänsä näkemyksen siitä, että ”(h)allitusmuodon muuttamista voitaisiin ... pitää oikeudellisesti välttämättömänä siltä osin kuin jokin sen säännös kokonaan ja muutoin kuin tilapäisesti menettäisi nykyisen sisällönsä EU:n jäsenyyden vuoksi” (PeVL 14/1994 vp, s. 4/II). Muutostarpeen perusteina voidaan viitata vielä yleisiin ymmärrettävyy-, informatiivisuus- ja legitimitettinäkökohtiin. Perustuslain sanamuodon muuttamisesta on myös tässä tapauksessa, jossa muutos sinänsä johtuu kansainvälisestä velvoitteesta, säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla. Perustuslaista poikkeamista yleisestä järjestyksestä helppottavaa valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momenttia ei ole perusteltua tulkita laajentavasti.

Muutos on valiokunnan käsityksen mukaan luontevimmin toteutettavissa vireillä olevan perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä, jossa tähdätään siihen, että uusi yhtenäinen perustuslaki tulisi voimaan 1.3.2000. Näin menetellen voidaan arvioida valtiosäännön kokonaisuudesta käsin, missä määrin rahasta ylipäänsä otetaan

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd (osittain), jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Marjut Kaari-lahti /kok, Juha Korkeaoja /kesk, Valto Koski /sd, Heikki Koskinen /kok, Jorma Kukkonen /sd,

säännöksiä perustuslakiin, sillä kansainvälisesti vertaillen on osoitettavissa, etteivät säännökset rahasta yleisesti ottaen kuulu perustuslakien ydinsisältöön.

Hallitusmuodon 72 §:n muutoksen pitäisi olla voimassa viimeistään siinä vaiheessa, jolloin kansallinen raha ei enää ole laillinen maksuväline, eli nykyisen suunnitelman perusteella 1.7.2002, jos Suomi osallistuu yhteiseen rahaan. Aikaisinta mahdollista ajankohtaa perustuslainmuutokselle ei voida yksiselitteisesti esittää, koska hallitusmuodon 72 §:n oikeudellinen merkitys tulee vähenemään asteittain. Jos toisaalta tyydytään pelkästään kumoamaan kyseinen perustuslainkohota, tämän toteuttaminen ei ole ajallisesti sidoksissa siihen, miten EMU:n kolmannen vaiheen toteuttaminen etenee.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että suuri valiokunta asiaa käsitellessään ottaisi huomioon tässä lausunnossa esitetyn.*

Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd ja Veijo Puhjo /va-r sekä varajäsenet Jouko Jääskeläinen /skl, Reijo Kallio /sd (osittain), Pekka Kuosmanen /kok (osittain), Reino Ojala /sd (osittain) ja Vuokko Rehn /kesk (osittain).

## Eriäviä mielipiteitä

### I

#### Pääasiallinen sisältö

Eduskunta edellytti Euroopan unioniin liittymistä koskevan sopimuksen hyväksymisen yhteydessä, että Suomen mahdollisesta liittymisestä rahaliiton kolmanteen vaiheeseen päätetään aikanaan eduskunnassa hallituksen erillisen esityksen perusteella. Eduskunnalla on aito valinta-

tilanne sen suhteen, osallistuuko Suomi Euroopan talous- ja rahaliittoon ensimmäisten joukossa vai ei. Vaihtoehtoina ovat 1) yhteiseen rahaan siirtyminen ensimmäisten joukossa, 2) liittymisen ERM 2 -järjestelmään tai 3) markan kelluttaminen.

Lakiesitys on eduskunnan edellyttämä erillinen esitys. Lakiesityksen eduskunta käsittelee

perusteellisesti valiokunnissa ja päättää asiasta yksityiskohtaisesti. Tiedonannon pohjalta sen sijaan äänestetään ensisijaisesti hallituksen luottamuksesta, ei niinkään asiasisällöstä. Tiedonantoa ei tarvitse lähettää valiokuntiin eikä siitä ole pakko tehdä mietintöä.

Edellyttämme, että eduskunnan tahdon mukaisesti hallitus antaa eduskunnalle lakiesityksen talous- ja rahaliittoon liittymisestä. Samassa yhteydessä on annettava myös esitys Suomen markkaa koskevasta hallitusmuodon 72 §:n kumoamisesta, koska se suoranaisesti ja asiallisesti liittyy tähän ratkaisuun.

Rahaliiton perustaminen puuttuu syvästi jäsenvaltioiden suvereenisuuteen. Kun omasta rahasta luovutaan, kajotaan taloudellisen itsenäisyyden perustaan. Näin olennaisella päätöksellä on oltava yleinen hyväksyttävyyden eli legitimitettiin. Legitimiteetillä on oikeudellista merkitystä.

EU-sopimuksesta äänestettäessä oli kansalaisilla ja kansanedustajilla laajalti se käsitys, ettei tässä yhteydessä päätetty Suomen markasta luopumisesta. EMU:n hyväksyttävyyden edellytyksenä oleva laaja kansallinen tuki voidaan saavuttaa käsittelemällä liittymispäätös perustuslainsäätämisenjärjestyksessä tai alistamalla se neuvoaantavaan kansanäänestykseen.

EU:n liittymissopimusta koskeva voimaansaattamislaki säädettiin valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n mukaisessa supistetussa perustuslainsäätämisenjärjestyksessä. Sellaiset normit, jotka välittömästi ja ilman vaihtoehtojen mahdollisuutta johtuvat valtiosopimuksesta, tulivat ns. aukko-teorian mukaan hyväksytyiksi poikkeuksen piiriin.

Lähentymis- eli konvergenssikriteerien mahdollisen lieventämisen seurauksena voi olla, että euroalue on erilainen kuin Maastrichtin sopimuksessa tarkoitettiin. Mikäli lähentymiskriteerien muutos on olennainen, voi olla tarpeen säätää uusi poikkeuslaki.

Hallituksen tulee lakiesitystä antaessaan arvioida myös vakaussopimuksen sisältöä ja sitä, rajoittaako tämä Suomen budjettivaltaa enemmän kuin Maastrichtin sopimuksesta välittömästi johtuu.

### **Yksityiskohtaiset perustelut**

*Suomen siirtyminen yhteiseen valuuttaan kuuluu kansallisen päätösvallan piiriin*

Maastrichtin sopimuksen mukaan Euroopan talous- ja rahaliiton EMU:n kolmas vaihe alkaa

suoraan perustamissopimuksen nojalla 1.1.1999 ja siihen osallistuvat Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Tanskaa lukuun ottamatta kaikki ne jäsenvaltiot, jotka valtion- ja hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvan neuvoston päätöksen mukaan täyttävät konvergenssikriteerit.

Se käsitys, että Maastrichtin sopimus loisi velvoitteen noudattaa unionineuvoston päätöstä rahaliiton kolmanteen vaiheeseen siirtymisestä, ei Euroopan unionin piirissä ole säröttömän yhtenäinen. Muun muassa Saksan perustuslakituomioistuin katsoi päätöksessään 12.10.1993, että Saksan liittopäiville on jätettävä ratkaisu Saksan liittymisestä rahaliittoon.

Eduskunta on Euroopan unioniin liittymistä koskevan sopimuksen hyväksymisen yhteydessä edellyttänyt, että Suomen mahdollisesta liittymisestä rahaliiton kolmanteen vaiheeseen päätetään aikanaan eduskunnassa hallituksen erillisen esityksen perusteella.

Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin lausunnossaan, että ”Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen puolelta on jäsenyydestä neuvoteltaessa todettu, että talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen siirtyminen edellyttää valtiosäännön mukaan eduskunnan myötävaikutusta. Tähän viitaten valiokunta katsoo, että liittymissopimus ei vielä voi merkitä sitoutumista osallistua talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen.”

Ulkoasiainvaliokunnan mietintöön on myös kirjattu, että Suomella on mahdollisuus päättää siitä, osallistuuko se täysimääräisesti EMU:n kolmanteen vaiheeseen.

### *Tiedonanto ei riitä eduskunnan päätökseksi*

Eduskunta on edellyttänyt, että eduskunta voi lausua asiasta yksityiskohtaisesti ja kokonaisuudessaan kantansa. Edellytyksen toteutuminen vaatii hallituksen esityksen, jolla rahaliiton kolmanteen vaiheeseen siirtyminen saatetaan eduskunnan päätettäväksi. Ei niin, että eduskunta vain muodollisesti hyväksyy hallituksen menettelyn.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa enemmistö katsoo, että tiedonanto täyttäisi eduskunnan edellyttämän erillisen esityksen vaatimukset. Tiedonannon käsittelytavasta ei ole valtiopäiväjärjestyksessä yksityiskohtaisia säännöksiä, vaan eduskunta voi menetellä tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Tiedonantoa ei tarvitse lähettää valiokuntiin eikä siitä välttämättä tehdä mietintöä. Pelkkä keskustelu ja tarvittaessa ää-



nestys riittävät. Perustuslakivaliokunnan enemmistö ei edellyttänyt tiedonannon käsittelyä valiokunnissa.

Mielestämme tiedonantomenettely ei tässä yhteydessä täytä kansanvaltaisen menettelyn vaatimuksia eikä se myöskään ole eduskunnan edellyttämä erillinen päätös. Tiedonannon nojalla äänestetään ensisijaisesti hallituksen luottamuksesta, ei niinkään asiasisällöstä.

Lakiesityksen eduskunta käsittelee sisältönsä puolesta yksityiskohtaisesti. Asianmukaisen käsittelyn turvaksi on valtiopäiväjärjestyksessä yksityiskohtaiset säännökset siitä, miten lakiehdotus käsitellään valiokunnissa ja täysistunnossa.

*Yleisellä hyväksyttävyydellä on oikeudellista merkitystä*

Rahaliiton perustaminen puuttuu syvästi jäsenvaltioiden suverenisuuteen. Oikeus määrätä valuutasta kuuluu valtion suverenisuuden ydinalueeseen. Kun tästä määräysvallasta luovutaan, kajotaan taloudellisen itsenäisyyden perustaan. Päätöksentekotapaa arvioitaessa ei voida sivuuttaa sitä, että yhteiseen rahaan liittymisessä on kysymys suuren luokan poliittisesta ratkaisusta. Päätöksentekojärjestelmällä on oltava yleinen hyväksyttävyyttä eli legitimitettä. Erityisesti, kun on kyse koko valtio- ja oikeusjärjestyksen perusteista, tulisi hyväksyttävyydelle antaa myös välitöntä oikeudellista merkitystä. Tämä voi merkitä lain käsittelyä perustuslainsäätämisenjärjestyksessä.

Ruotsissa legitimitettä pidetään niin tärkeänä, että päätös Ruotsin liittymisestä EMU:hun alistetaan kansalaisten arvioitavaksi. Pääministeri Perssonin ilmoituksen mukaan kyseeseen voi tulla kansanäänestys, ylimääräiset vaalit tai tavalliset valtiopäivävaalit.

EMU-jäsenyyden legitimitettä eli yleistä hyväksyttävyyttä ei saavuteta, jos hallitus tuo liittymisesityksensä eduskuntaan tiedonannolla tai yksinkertaisella enemmistöllä hyväksyttävällä

lakiehdotuksella. Näillä tavoilla ei voida varmistaa eduskunnan laajan sitoutumisen olemassaoloa. Yleinen hyväksyttävyyttä voidaan saavuttaa myös alistamalla päätös neuvoo-antavaan kansanäänestykseen.

*Sopimusmääräysten muutokset arvioitava*

EU:n liittymissopimusta koskeva voimaansaattamislaki säädettiin valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n mukaisessa supistetussa perustuslainsäätämisenjärjestyksessä. Sellaiset normit, jotka välittömästi ja ilman vaihtoehtojen mahdollisuutta johtuvat valtiosopimuksesta, tulivat ns. aukko-teorian mukaan hyväksytyiksi poikkeuksen piiriin.

Päätöksenteon kannalta tärkeä merkitys on sen arvioimisella, miten jäsenvaltiot täyttävät ns. talouden lähentymis- eli konvergenssikriteerit. Suomen ja koko liiton etujen mukaista on, että talous- ja rahaliitosta muodostuu vakaa. Suomen hallitus on kaikissa yhteyksissä korostanut lähentymiskriteereiden tiukkaa toteuttamista.

Konvergenssikriteerien lieventämisen seurauksena voi olla, että euroalue on erilainen kuin perustamissopimuksessa edellytetään. Tällaisissa tapauksissa perustuslakipoikkeuksen voidaan katsoa laajentuneen siitä, mitä se oli EU-liittymissopimusta voimaansaattaessa. Tällöin uusi poikkeuslaki saattaisi olla tarpeen, jos poikkeuksen laajentaminen ei ole vähäinen. Tällaisia perustamissopimuksesta poikkeamia on vaikea ennakkoon arvioida. Suomen eduskunnan tulee turvata itselleen samanlaiset vaikutusmahdollisuudet kuin Saksan liittopäivillä on, niin ettei ilman Suomen suostumusta lähentymiskriteereitä tai niiden tulkintaa väljennetä olennaisesti.

Hallituksen tulee talous- ja rahaliittoa koskevan lakiesityksen yhteydessä arvioida myös vaikaussopimuksen sisältöä ja sitä, rajoittaako sopimus Suomen budjettivaltaa enemmän kuin Maastrichtin sopimuksesta välittömästi johtuu.

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 1997

**Anneli Jäätteenmäki /kesk**  
**Johannes Leppänen /kesk**

**Juha Korkeaoja /kesk**  
**Jouko Jääskeläinen /skl**

## II

Liittyminen EMU:n kolmanteen vaiheeseen olisi hyvin merkittävä rajoitus Suomen itsenäisyyteen, erityisesti talouspoliittiseen toimintavauhteeseen. Suomelta katoaisi keskeinen valtion tunnusmerkki ja instituutio, oma raha. Kaikki valuutta-, raha- ja korkopolitiikka keskitettäisiin Euroopan keskuspankin hallintaan. Suomen Pankin asema muuttuisi olennaisesti, kun siitä tulisi osa Euroopan keskuspankkijärjestelmää ja kun sen tehtäväksi tulisi toteuttaa vain Euroopan keskuspankin rahapolitiikkaa.

Valiokunnan enemmistön tulkinta, jonka mukaan jo EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislailla tehtiin EMU:n kolmannen vaiheen kattava aukko perustuslakeihimme, on mielestäni liian pitkälle menevä.

Kuitenkin Maastrichtin sopimuksen velvoittavuus rahaliiton kolmanteen vaiheeseen siirtymiseksi on kiistanalainen. Saksan liittopäivien päätös 2.12.1992 ottaa ratkaisu Saksan liittymisestä EMU:n kolmanteen vaiheeseen Saksan itsensä päätettäväksi on hiljaisesti hyväksytty muissa EU:n jäsenmaissa. Tällöin on syntynyt selvä aukko Maastrichtin sopimuksen velvoittavuudelle myös muiden jäsenmaiden kohdalla. Siten on harkittava uudelleen, mitä oikeudellista merkitystä on annettava EMU:n kolmanteen vaiheeseen liittymisen legitimitetille eli hyväksyttävyydelle. Ei siis ole itsestään selvää, että EMU:n kolmannen vaiheen liittymiseen liittyvät esitykset tulisi hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä.

Jos liittymisestä EMU:n kolmanteen vaiheeseen päätettäisiin eduskunnan yksinkertaisella enemmistöpäätöksellä, koko perustuslaillisen käsittelytavan merkitys joutuisi outoon valoon. Hyvin suuresta, Suomen itsenäisyyteen ja keskeisten valtiollisten instituutioiden asemaan vaikuttavasta ratkaisusta päätettäisiin eduskunnan yksinkertaisella enemmistöllä. Sen sijaan joistakin vähemmän merkittävistä muutoksista Suomen lainsäädäntöön voitaisiin päättää edelleen vaikeutetussa järjestyksessä. Tällainen menettely horjuttaisi koko valtiosäännön uskottavuutta.

On myös otettava huomioon, että kun EU-liittymissopimus hyväksyttiin neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä ja sen jälkeen eduskunnassa, varsin yleinen käsitys oli, että EMU on etäinen, yksi tulevaisuudessa mahdollisesti toteutuva hanke. Myös keskeiset poliittiset vaikuttajat korostivat, että EMU:sta päätetään myöhemmin erikseen. Kansanäänestystä varten laaditussa

valtioneuvoston tiedotteessa talous- ja rahaliittoa kuvattiin ”tulevaisuuden tavoitteeksi”, joka ”myöhemmin” johtaa yhden, yhteisen valuutan käyttöönottoon. Tiedotteessa ei sanottu, että Suomi on sitoutunut EMU:hun. Käsitys EMU:n luonteesta ja sisällöstä on laajemmin tarkentunut ja täsmentynyt vasta päätöksenteon lähestyessä, kun mm. valtioneuvosto on teettänyt selvityksiä EMU:n vaikutuksista. Tämän vuoksi on annettava suuri arvo perustuslakivaliokunnan aiemalle kannanotolle, jonka mukaan ”liittymissopimus ei vielä voi merkitä sitoutumista talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen” (PeVL 14/1994 vp).

Valiokunnan enemmistö tulkitsee mielestäni myös liian suppeasti hallitusmuodon 72 §:ää, jonka mukaan Suomen rahayksikkö on markka. Pykälän muuttaminen nähdään tarpeelliseksi vasta siinä vaiheessa, kun siirtymäkauden loppuessa Suomen markka lakkaisi olemasta laillinen maksuväline. Kuitenkin EMU-suunnitelman mukaan euroraha olisi itsenäinen rahayksikkö heti kolmannen vaiheen alkaessa 1.1.1999. Kansalliset valuutat katsottaisiin enää vain euron ”ilmenemismuodoiksi”, kuten myös valtioneuvoston selonteossa todetaan. Euro tulisi selaisenaan laajasti käyttöön mm. valtioiden liikkeelle laskemissa velkakirjoissa. Siten jo siirtymäkaudella tosiasiallinen rahayksikkö olisi euro, ja markka katsottaisiin vain euron alayksiköksi. Taloudellisessa mielessä markka ei olisi enää itsenäinen rahayksikkö. Myös hallitusmuodon 72 §:n toinen lause, jonka mukaan markan ulkoisen arvon päättämistavasta säädetään lailla, menettäisi heti merkityksensä, sillä markalla ei olisi enää itsenäistä ulkoista arvoa.

Valiokunnan enemmistön kanta on mielestäni keinotekoinen, kun se katsoo, että päätös eurorahan siirtymisestä voidaan tehdä eduskunnassa yksinkertaisella enemmistöllä, mutta hallitusmuodon 72 § muutettaisiin myöhemmässä vaiheessa vaikeutetussa järjestyksessä eli valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n edellyttämällä tavalla. Rahayksikön määrittelevä pykälä hallitusmuodossa muutettaisiin vasta sitten, kun muutos on jo asiallisesti tapahtunut tosiasia.

Edellä sanotun perusteella katson, että mahdollista päätöstä Suomen liittymisestä EMU:n kolmanteen vaiheeseen ei voida tehdä muuttamatta samalla hallitusmuodon 72 §:ää vaikeutetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, toisin sanoen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti.

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 1997

Veijo Puhjo /va-r