

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**Lausunto 7/1996 vp****Hallituksen esitys 9/1996 vp***Talousvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 19 päivänä maaliskuuta 1996 hallituksen esityksen 9/1996 vp laiksi rahalain muuttamisesta talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa talousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Pekka Laajanen valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen oikeusministeriöstä, varatuomari Heikki T. Hämäläinen ja lakimies Maritta Vehmas Suomen Pankista, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, valiokuntaneuvos Niilo Jääskinen, oikeustieteen tohtori Ora Meres-Wuori, professori Ilkka Saraviita ja apulaisprofessori Martin Scheinin. Valiokunta on lisäksi saanut professori Kaarlo Tuorilta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahalakia, jotta Suomella on lainsäädännölliset valmiudet liittyä aikanaan Euroopan valuuttajärjestelmään (EMS) kuuluvaan valuuttakurssijärjestelmään (ERM) tai muuhun valuuttakurssijärjestelmään sitten, kun edellytysten markan kurssin kiinnittämiseksi katsotaan olevan olemassa. Lakiehdotuksen mukaan päätökset markan ulkoisesta arvosta tekee valtioneuvosto Suomen Pankin esityksestä. Esityksen tekisivät eduskunnan pankkivaltuutetut Suomen Pankin johtokunnan ehdotuksen perusteella. Valtioneuvosto voisi Suomen Pankin esityksestä valtuuttaa valtiovarainministeriön päättämään ERM:n puitteissa tehtävistä muutoksista markan ulkoiseen arvoon.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan hallitusmuodon 72 §:n ja perustuslakivaliokunnan siitä mietinnössä 17/1990 vp esittämän tulkinnan kannalta. Esityksen mukaan kurssimuutoksissa ERM:n puitteissa ei ole kysymys ylikansallisesta päätöksenteosta. Lisäksi arvioidaan ehdotettua valtuutusmenettelyä hallitusmuodon 40 §:n valossa. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot*Valtiosääntöoikeudellinen arviointi*

Esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä kolmesta syystä. Lakiehdotusta on arvioitava hallitusmuodon 72 §:n kannalta, jonka mukaan ”lailla säädetään, miten markan ulkoisesta arvosta päätetään”. Esityksen tarkoituksena on, että säädetävän lain perusteella voidaan tarvittaessa päättää Suomen liittymisestä Euroopan valuuttajärjestelmään (EMS) kuuluvaan valuuttakurssijärjestelmään (ERM). Siksi on tarkasteltava tällaisen päätöksen valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Jos Suomi liittyy valuuttakurssijärjestelmään, olisi noudatettavana säännös, jonka perusteella valtioneuvosto voisi valtuuttaa valtiovarainministeriön päättämään tämän järjestelmän puitteissa tehtävistä kurssimuutoksista ja muutoksista vaihtelualueen rajoihin. Tätä valtuutussäännöstä tulee arvioida hallitusmuodon 40 §:n 2 momentin kannalta.

Kansallinen päätöksentekomenettely

Hallitusmuodon 72 §:ssä on asianomaisen hallituksen esityksen (HE 262/1990 vp, s. 62) mukaan asetettu se edellytys, että lailla säädetään rahan ulkoisen arvon määräytymistä koskevasta päätöksenteosta, kuten eduskunnan, Suomen Pankin ja valtioneuvoston toimivallanjaosta

sekä keskeisistä menettelyistä tehtäessä päätöksiä markan ulkoisesta arvosta. Perustuslakivaliokunta (PeVM 17/1990 vp) tarkensi asiaa siten, ettei pykälä ulotu tilanteisiin, joissa markan ulkoisesta arvosta päättäminen kuuluisi ylikansallisille toimielimille. Tällaisia tilanteita tulisi valiokunnan mukaan arvioida ainakin hallitusmuodon 1 ja 2 §:n kannalta. Valiokunta (PeVL 17/1992 vp) on todennut lisäksi, ettei pykälästä saateta johtaa vaatimuksia esimerkiksi siihen nähden, minkälaiset eri toimielinten toimivaltasuhteiden tulisi olla markan ulkoisesta arvosta päädettyinä.

Hallitusmuodon 72 §:n sanamuodon ja määrittäjien tulkintakannanottojen valossa on selkeästi lainsäätäjän harkinnassa, millaiseksi järjestetään markan ulkoista arvoa koskeva päätöksenteko. Lakiehdotus sisältää riittävän täsmälliset säännökset tätä koskevasta kansallisesta menettelyistä, joten ehdotus on tältä kannalta hallitusmuodon 72 §:n mukainen. Eduskunnan pankkivaltuuston asema päätöksenteossa vastaa hallitusmuodon 73 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n säännöksiä.

Lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvosto voi valtuuttaa valtiovarainministeriön päättämään EMS:ään kuuluvan valuuttakurssijärjestelmän puitteissa tehtävistä kurssimuutoksista ja muutoksista vaihtelualueen rajoihin. Tätä valtuutussäännöstä on arvioitava hallitusmuodon 40 §:n 2 momentin kannalta, joka koskee valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan käyttämistä. Mainitun perustuslainkohdan mukaan valtioneuvoston tai jonkin ministeriön päätettäviksi säädetyistä asioista ratkaistaan yleisistunnossa "laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii".

Markan ulkoisesta arvosta päättäminen on siinä määrin laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä kysymys, että ehdotettu valtuutus on avoimuudessaan arveluttava valtiosäännön kannalta. Esityksen tarkoituksena on, että ministeriö voitaisiin valtuuttaa tapauskohtaisesti, lähinnä tiettyä viikonloppua ja siihen ajoittuvaa ERM:n mukaista käsittelyä koskien. Valtuutus olisi myös asiallisesti esimerkiksi tietynsuuruisen kurssimuutokseen rajattu. Näin ymmärrettynä valtuutus on moitteeton hallitusmuodon 40 §:n 2 momentin kannalta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että säännöksen sanamuotoa täsmennetään tätä tarkoitusta vastaavaksi. Sanontaa saatettaisiin muutoinkin sujuvoitaa. Momentti voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

"Valtioneuvosto voi Suomen Pankin esityksestä yksittäistapauksissa ja määrätyillä ehdoilla valtuuttaa valtiovarainministeriön päättämään Euroopan valuuttajärjestelmään kuuluvan valuuttakurssijärjestelmän puitteissa tehtävistä muutoksista markan ulkoiseen arvoon ja (poist.) vaihtelualueen rajoihin." Valiokunta tähdentää, että 4 §:n 3 momentin mukaista valtuutus päätöstä tehtäessä valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen ja Suomen Pankin esityksen suhde määräytyy 5 §:n nojalla. Siksi jo Suomen Pankin esityksessä valtiovarainministeriön valtuutus tulee rajata ajallisesti ja asiallisesti.

Valuuttakurssijärjestelmään liittyminen

Euroopan valuuttajärjestelmä perustuu Eurooppa-neuvoston päätöslauselmaan EMS:n perustamisesta (5.12.1978) ja siihen pohjautuvaan jäsenvaltioiden keskuspankkien väliseen sopimukseen EMS:n toimintatavoista (13.3.1979). Voidaan mainita, että Ranskan perustuslakineuvosto totesi tuoreeltaan (29.12.1978) Eurooppa-neuvoston EMS-päätöslauselman merkitsevän poliittista julistusta, eikä sitä niin ollen pidetty Ranskan perustuslain valossa itsenäisiä oikeusvaikutuksia omaavana kansainvälisenä sopimuksena.

EMS koostuu Euroopan valuuttayksiköstä ecusta, EMS:n valuuttakurssijärjestelmästä sekä rahoitus- ja luottojärjestelyistä. EMS-päätöslauselma ja EMS-sopimus tekevät selkeän eron EMS:ään ja ERM:ään osallistumisen välillä: EMS:ään liittynyt jäsenvaltio voi olla osallistumatta ERM:ään, toisaalta ERM:ään ei voi liittyä olematta mukana EMS:ssä.

EU:n jäsenyyteen ei kytkeydy muodollista veloitetta liittyä EMS:ään. Kaikkien jäsenvaltioiden keskuspankit ovat allekirjoittaneet EMS-sopimuksen, Kreikka yli 4 vuoden, Espanja 16 kuukauden ja Portugali vajaan 2 vuoden päästä jäsenyyden alkamisesta. Suomen Pankki liittyi EMS-sopimukseen vuoden 1995 alusta. EMS-päätöslauselman tekstin lähtökohtana on, että kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu valuuttakurssijärjestelmään. Jäsenvaltioista Kreikka, Ruotsi ja Suomi eivät ole liittyneet ERM:ään. Iso-Britannia ja Italia irrottautuivat yksipuolisin ilmoituksin valuuttakurssijärjestelmästä syyskuussa 1992; Iso-Britannia oli liittynyt ERM:ään lokakuussa 1990. Espanjan ja Portugalin valuutat liitettiin järjestelmään 2 ja 4,5 vuoden kuluttua siitä, kun maat liittyivät EMS:ään.

EMS ja ERM vaikuttavat EY:n perustamisso-

pimuksen talous- ja rahaliittoa (EMU) koskevien määräysten taustalla. Sopimuksen 3 a artiklassa vahvistetaan yhtenäisvaluutta ja siihen liittyvä raha- ja valuuttapolitiikka yhteisön tavoitteeksi. Jäsenvaltiot ovat 5 artiklan nojalla velvollisia yhtäältä edistämään yhteisön päämäärien toteuttamista ja toisaalta velvollisia pidättämään toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan tavoitteiden saavuttamista. EMU:n kolmannen vaiheen lähentymisperusteena mainitaan 109 j artiklassa ERM:ssä ”määrättyjen tavanomaisten vaihteluvälien noudattaminen ainakin kahden vuoden ajan siten, ettei valuutan ulkoista arvoa ole alennettu suhteessa toisen jäsenvaltion valuuttaan”. Lähentymisperusteita koskevan pöytäkirjan n:o 6 sanamuoto (3 artikla) näyttää tältä osin tarkoittavan osallistumista valuuttakurssijärjestelmään. Asiasta on kuitenkin perustellusti esitetty erilaisia tulkintoja, ja itse valuuttakurssijärjestelmä on toiminnaltaan poikennut siitä, mitä pöytäkirjaa laadittaessa kaavailtiin.

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen käsitteilyjärjestysarvioinnin kannalta mainittu tulkinanvaraisuus ei kuitenkaan ole merkityksellinen seikka. Oleellista sen sijaan on, että Eurooppaneuvoston EMS-päätöslauselman ja keskuspankkien EMS-sopimuksen tekstien perusteella jäsenvaltion on mahdollista olla osallistumatta ERM:ään. Perustamissopimuksen määräykset EMU:sta eivät ole luoneet jäsenvaltiolle tällaisessa kansalliseen toimivaltaansa kuuluvassa asiassa oikeudellista velvollisuutta liittyä ERM:ään, joka on yhteisön oikeuden ulkopuolinen järjestely. Lakiehdotuksen käsitteilyjärjestys määräytyy siten mukaan, miten ERM:ään osallistumisen vaikutuksia on arvioitava perustuslakiemme kannalta.

ERM:ään osallistumisen vaikutuksista on valtiösääntöoikeudellista merkitystä sillä, että järjestelmän puitteissa määritellään markan keskuskurssi suhteessa ecuun, mikä merkitsee kahdenkeskisten keskuskurssien vahvistamista myös suhteessa kaikkien muiden ERM:ssä mukana olevien maiden valuuttoihin. Kahdenkeskisten keskuskurssien tulee pysyä vakaina ennalta vahvistettujen vaihteluvälien rajoissa. Keskuskurseista sovitaan EMS-päätöslauselman mukaan yhteisessä menettelyssä, johon osallistuvat kaikki ERM-valtiot ja komissio. Valtiosäännön kannalta keskeiseksi muodostuu kysymys, merkitseekö ERM:ään liittyminen sitä, että markan ulkoisesta arvosta päättäminen kuuluisi ylikansallisellemme toimielimelle tai että järjestely jostakin muusta syystä olisi ristiriidassa täysivaltaisuutta

koskevien hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kanssa.

ERM:ään liittymisestä päättäisi valtioneuvosto Suomen Pankin esityksestä rahalain 4 §:n 1 momentin nojalla. Lakiehdotus tarkoittaa, että tässä nähtävästi valuuttamarkkinoiden sulkeuduttua viikonlopuksi valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävässä päätöksessä muodostetaan kanta siihen, mikä on Suomen ehdotus markan keskuskurssiksi suhteessa ecuun, ja valtuutetaan valtiovarainministeri esittämään liittymispyyntö. Käytännössä ERM:ään liittyneiden valuuttojen keskuskurssi on vahvistettu vastaamaan suunnilleen liittymishetken markkinatilannetta, joskin tiettyä joustoa tämän seikan suhteen on saattanut esiintyä.

Liittymismenettely käynnistyisi ERM:n tasolla Suomen valtiovarainministerin pyynnön perusteella. On korostettu sen tärkeyttä, että pyynnön sisältö pysyy salaisena. Käytännössä ilmeni vaikeuksia Portugalin viranomaisten julkistettua ehdotetun keskuskurssin etukäteen maan valuutan hakeutuessa ERM:ään. Tämän näkökohdan johdosta valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ovatko rahalain 5 §:n nykyiset säännökset riittävät tältä kannalta.

Pyyntö osoitetaan ERM-valtioiden valtiovarainministereille, komission asianomaiselle jäsenelle, rahapoliittisen komitean puheenjohtajalle ja Euroopan rahapoliittisen instituutin puheenjohtajalle. Valtiovarainministerin pyynnöstä tulee ilmetä ehdotus markan keskuskurssiksi suhteessa ecuun ja tämän ehdotuksen perustelut. Keskuskurssista ja kahdenkeskisistä kurseista päättävät ERM-valtioiden valtiovarainministerit ja keskuspankkien pääjohtajat yksimielisesti rahapoliittisen komitean suorittaman valmistelun pohjalta. Päätös on periaatteessa mahdollista tehdä jo rahapoliittisessa komiteassa, jos esimerkiksi asia osoittautuu ongelmattomaksi eikä sen tärkeys vaadi käsitteilyä ministereiden ja pääjohtajien kokouksessa. Menettely ajoittuisi käytännössä valtioneuvoston päätöstä välittömästi seuraavaan viikonloppuun. Yksimielisyyden saavuttamisesta laaditaan ministereiden ja pääjohtajien kommunikkea, joka sisältää markan keskuskurssin suhteessa ecuun ja kahdenväliset kurssit sekä keskuspankeille kehotuksen ilmoittaa kurseista ja interventiorajoista ennen markkinoiden avautumista.

Kommunikkean laatimisen jälkeen ja ennen markkinoiden avautumista tehtäisiin vielä kansallinen päätös markan ulkoisesta arvosta rahalain 4 §:n 1 momentin mukaisesti. Tämä valtio-

neuvoston yleisistunnossa tehtävä päätös tulisi julkaistavaksi Suomen säädöskokoelmassa.

Vastaavanlaisessa menettelyssä neuvotellaan myös silloin, kun joku ERM-valtio haluaa muuttaa valuuttansa kurssia tai uusi valtio on ilmaissut halukkuutensa liittyä ERM:ään. Neuvottelut käydään rahapoliittisessa komiteassa tai ministerien ja pääjohtajien kesken. Lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin nojalla valtioneuvosto voisi Suomen Pankin esityksestä ajallisesti ja asiallisesti rajatusti valtuuttaa valtiovarainministeriön päättämään ERM:n puitteissa tehtävistä muutoksista markan ulkoiseen arvoon. Säädöskokoelmassa julkaistavan päätöksen markan ulkoisesta arvosta tekisi tässä tilanteessa valtiovarainministeriö.

Valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden ERM:ssä on kysymys markan ulkoista arvoa koskevan kansallisen päätöksen tosiasiallisesta sitomisesta ERM-valtioiden valuuttapoliittiseen yhteistyöhön. Tämä merkitsee ERM:n mekanismien mukaisesti vaatimusta saavutettavasta yksimielisyydestä. Yksimielisyysvaatimus koskee niin markan keskuskurssia suhteessa ecuun kuin tämän perusteella määräytyviä kahdenkeskisiä kursseja muiden ERM-valtioiden valuuttoihin.

ERM merkitsee rajoitusta kansallisille päätöksentekijöille. Tästä huolimatta markan ulkoisesta arvosta päättäminen jää valtioneuvostolle tai sen valtuuttamana valtiovarainministeriölle. ERM-yhteistyössä saavutettu yksimielinen käsitys ei ole päätös markan ulkoisesta arvosta. Vasta suomalaisen viranomaisen ERM-vaiheen jälkeen tekemä päätös määrittelee markan ulkoisen arvon oikeudellisesti katsoen merkittävällä tavalla.

ERM:stä johtuva kansallisen päätöksenteon rajoitus on sikäli merkittävä, että Suomen ei ole mahdollista päättää itsenäisesti valuuttansa ulkoisesta arvosta. Toisaalta valtioiden itsenäinen liikkumavara valuuttansa arvon suhteen on ny-

kyaikana muutoinkin rajoittunut olennaisesti. Suomea esimerkiksi sitoo EY:n perustamissopimuksen 109 m artikla, joka edellyttää jäsenvaltion pitävän valuuttakurssipolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana.

Yksimielisyysvaatimus suhteellistuttaa ERM:ään liittymisestä aiheutuvan päätöksentekorajoituksen merkitystä. Tämä vaatimus yhdessä sen kanssa, että valtion mahdollisuus irtaantua ERM:stä on todellinen, käytettävissä oleva vaihtoehto, vähentää valiokunnan mielestä oleellisesti rajoituksen tosiasiallistakin merkittävyyttä. Näiden seikkojen vuoksi ja koska viimekätisten päätösten tekeminen markan ulkoisesta arvosta jää joka tapauksessa suomalaisten viranomaisten toimivaltaan, valiokunta katsoo, ettei ERM:ään liittymisessä ole kysymys kyseisen päätöksenteon siirtymisestä ylikansalliselle toimielimelle eikä liittyminen muutoinkaan ole ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta koskevien hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kanssa.

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentti on sillä tavoin avoin, ettei siinä mitenkään rajata valtioneuvoston ja Suomen Pankin päätösvaltaa. Valiokunta huomauttaa, ettei perustuslain mukaan valtioneuvoston päätöksellä voida jättää markan ulkoista arvoa määräytymään jonkin sellaisen järjestelmän perusteella, jossa päätösvalta kuuluisi ylikansalliselle toimielimelle.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valiokuntapäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä edellyttäen, että valiokunnan 4 §:n 3 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 19 päivänä huhtikuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkea-osa /kesk, Heikki Koskinen /kok, Johannes Leppänen

/kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo/va-r, Jorma Rantanen /sd ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk sekä varajäsenet Toimi Kanakaanniemi /skl, Valto Koski /sd, Pekka Kuosmanen /kok (osittain) ja Outi Ojala /vas.

Eriäviä mielipiteitä

I

Yhdyn valiokunnan käsitykseen siitä, että valtiösäännön kannalta keskeistä on, merkitseekö ERM:ään liittyminen markan ulkoisesta arvosta päättämisen siirtymistä ylikansalliselle toimielimelle tai olisiko liittyminen jostakin muusta syystä ristiriidassa täysivaltaisuutta koskevien hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kanssa.

Kuitenkin toisin kuin valiokunnan enemmistö katson, että liittyminen ERM:ään merkitsee Suomen suvereniteetin kaventumista Suomen markan arvosta päätettäessä tavalla, joka on hallitusmuodon 1 ja 2 §:n vastaista.

Valtiösäännön kannalta ratkaisevana on pidettävä sitä, että Suomi ei voi ERM:n jäsenenä ollessaan muuttaa Suomen markan ulkoista arvoa ilman kaikkien ERM:ssä mukana olevien maiden suostumusta. Tämän rajoituksen merkit-

tävyyttä on katsottu vähentävän sen, että Suomi voisi yksipuolisella päätöksellä erota ERM:stä. Arvioitaessa suvereniteetin luovuttamisen valtiösääntöistä luonnetta ei keskeistä painoa voida antaa sille seikalle, että järjestelmästä on mahdollista erota. Toiseksi Maastrichtin sopimuksen artiklan 109 velvoitteet korostuvat ERM:ssä mukana olevien, erityisesti pienten maiden kohdalla, mikä merkitsee sitä, että tosiasiallinen eroamismahdollisuus on teoreettinen, jos muut ERM-maat eivät eroamista hyväksy.

Edelliseen perustuen katson,

että lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 19 päivänä huhtikuuta 1996

Juha Korkeaoja /kesk

II

Käsiteltävänä olevan rahalain muutoksen taroituksena on luoda Suomelle lainsäädännölliset valmiudet liittyä aikanaan Euroopan valuuttajärjestelmään (EMS) kuuluvaan valuuttakurssijärjestelmään (EMR) tai muuhun valuuttakurssijärjestelmään sitten, kun edellytysten markan kurssin kiinnittämiseksi katsotaan olevan olemassa.

Valtiösääntöoikeudelliselta kannalta katsoen ERM:n puitteissa tapahtuva päätöksentekomenettely valuuttakurssimuutosten aikaansaamiseksi on aiheuttanut runsaasti ongelmallista pohdintaa siitä, onko päätöksenteko ERM-järjestelmässä Suomen kannalta katsoen pelkästään kansallista vai onko se muiden jäsenmaiden vaikutusvallan seurauksena luonteeltaan kansainvälistä, jolloin ERM:ään liittyminen olisi valtiosopimus ja siten Suomen tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvaa.

Valtiösääntöoikeudellista merkitystä on myös sillä, onko Suomella mahdollisuus erota ERM:stä sekä myöskin sillä, kuka päättää markan ulkoisesta arvosta: valtioneuvosto vai valtiovarainministeriö.

ERM:n jäsenyydessä markan ulkoisen arvon määräytymistä on tulkittu kansalliseksi viitaten päätöksentekojärjestelmän vain tekniseen suorittamiseen. Lain säätämisyjärjestystä ajatellen on kuitenkin välttämätöntä ottaa huomioon teknisen suorittamisen lisäksi muiden jäsenmaiden vaikutusvalta käytännön päätöksenteossa.

ERM:ssä markan ulkoisen arvon muutos tapahtuu jäsenmaiden yhteisellä sopimuksella, jonka sisältöön Suomella ei ole enää käytännössä mitään sanomista. Tällöin on katsottu erittäin vahvoin perustein päätöksenteon olevan muutakin kuin kansallista päätäntävaltaa ja siinä on mukana myös kansainvälistä päätöksentekoa.

Lakiesityksessä on ilmeisessä sopusoinnussa tulevan valtiosääntöuudistuksen kanssa haluttu siirtää ERM-liittyminen presidentin toimivallasta valtioneuvoston tehtäväksi. Tämä toimivallan muutos nimenomaan vaatii, että lakiehdotus tulee käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä varsinkin kun 4 §:n 1 momentti ei sisällä sanamuodoltaan mitään mahdollisuuksia liittyä ERM:ään vaan ainoastaan

mahdollisuuden päättää yksittäisistä kurssimuutoksista.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on esitetty, että eroamismahdollisuus ERM:stä on todellista. Suomen todellisen suvereniteetin kannalta katsoen on kuitenkin todettava, ettei Suomessa nykypäivän käytännön politiikassa ns. "Euro-junassa" ole reaalisia irtisanoutumismahdollisuuksia.

Hallitusmuodon 40 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston tai jonkin ministeriön päätettäviksi säädettyistä asioista ratkaistaan yleisistunnossa "laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii".

Helsingissä 19 päivänä huhtikuuta 1996

Veijo Puhjo /va-r

III

Perustuslakivaliokunnan enemmistö katsoo lausunnossaan talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä 9/1996 vp laiksi rahalain muuttamisesta, että mainittu laki voidaan säätää tavallisena lakina.

Rahalain muuttamisella pyritään luomaan lainsäädännölliset valmiudet Suomen liittymiselle aikanaan, ehkä hyvinkin pian, Euroopan valuuttajärjestelmään (EMS) kuuluvaan valuuttakurssijärjestelmään (ERM). Kysymyksessä on erittäin tärkeä päätös.

Totean, että tarkasteltaessa rahalain säätämisyjärjestystä on erityinen paino asetettava sille, siirtykö Suomen mahdollisesti liittyessä ERM:iin päätösvaltaa kansallisilta elimiltä maan rajojen ulkopuolelle ja mikä on Suomen asema tehtäessä päätöksiä Suomen markan ulkoisesta arvosta. Tältä osin viittaaan hallitusmuodon 1 ja 2 §:ään.

Perustuslakivaliokunnan enemmistökkin tunnistaa lausunnossaan, että "ERM merkitsee rajoitusta kansallisille päätöksentekijöille". Tämä päätösvalan rajoittuminen on sitä, että osa tosiasiallisesta päätösvallastamme siirtyy pois kansallisilta päätöksentekijöiltä eli kansallinen suvereniteettimme supistuu. ERM:iin liityttäessä siirtyvän päätösvalan määrä saattaa olla vähäinen, mutta vähäisenkin kansallisen päätösvalan siirtyminen kansallisilta päätöksentekijöiltä kuitenkin

Lakiesityksessä esitetään kuitenkin valtiovainministeriölle valtuutusta päättää markan ulkoisesta kurssista. Vaikka perustuslakivaliokunta on täsmentänyt valtuutusta "yksittäistapauksiin ja määrättyihin ehtoihin", ei se siltikään poista lausunnossa esitettyä kantaa, että valtuutus on arveluttava valtiosäännön kannalta.

Valtuutukselle ei löydy myöskään teknistä perustaa. Onhan Suomi Euroopan karkimaa tietoliikennetekniikassa. Tämä valtuutus tulee hallitusmuodossa mainitun valtioneuvoston toimivallan siirtona käsitellä myös valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaan.

kin yksiselitteisesti supistaa Suomen kansallista suvereniteettia ja se on oleellista lain säätämisyjärjestystä harkittaessa.

Päätettäessä ERM:ssä Suomen markan ulkoisesta arvosta päätöksenteossa Suomi on mukana. Päätöksenteossa edellytetään yksimielisyyttä. Yksimielisyyysvaatimus ei kuitenkaan ole aukoton. Hallituksen esityksen perusteluissakin todetaan, että EY:n perustamissopimuksen 109 m artiklan mukaan "jäsenvaltio pitää valuuttakurssipolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana". Suomi on hyväksyessään EU-jäsenyyden ilman varaumia sitoutunut myös em. EY:n perustamissopimukseen. Tästä seuraa, että Suomi ei voi antamansa sitoumuksen perusteella kaataa yksimielisyyttä vaativaa päätöstä, jos päätös on EY:n yhteisen edun mukainen. Tämä vie tosiasiallisesti pohjan siltä perustelulta, että yksimielisyyysvaatimus kumoaisi kansallisen suvereniteetin menetyksen. Suvereniteetin menetystä tapahtuu siis sekä muodollisesti että tosiasiallisesti.

Rahalain muuttamisen säätämisyjärjestystä tavallisena lakina perustellaan myös sillä, että ERM:stä voisi erota. Eroaminen tai sillä uhkaaminenkaan ei kumoa sitä, että liittymispäätös merkitsee kansallisen suvereniteetin supistumista. Eroamista voisi lisäksi käyttää ilmeisesti vain yhden kerran. Keskeisintä tältäkin osin on siis se,

että Suomen kansallinen suvereniteetti supistuu, jos Suomi liittyy ERM:iin.

Rahalain muuttaminen perustuslakivaliokunnan esittämien tarkennuksinkin merkitsee kansallisen päätösvallan osittaista siirtymistä kansallisilta päätöksentekijöiltä vieläpä Suomen kannalta poikkeuksellisen tärkeässä asiassa. Siksi katson hallitusmuodon 1 ja 2 §:ään viitaten, että

lakiehdotusta ei voida käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunnan olisi tullut esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 19 päivänä huhtikuuta 1996

Toimi Kankaanniemi /skl

