

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/1998 vp

Valtioneuvoston tiedonanto Suomen osallistumisesta euroalueeseen

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä maaliskuuta 1998 lähettäessään valtioneuvoston tiedonannon 1/1998 vp Suomen osallistumisesta euroalueeseen valmistelevasti käsiteltäväksi suureen valiokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Martti Anttinen, valtiovarainministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Kaarlo Tuori.

VALTIONEUVOSTON TIEDONANTO

Valtioneuvosto katsoo tiedonannossa, että Suomen tulee osallistua euroalueeseen, kun tämä aloittaa toimintansa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti 1.1.1999. Ratkaisu euroalueeseen osallistuvista jäsenvaltioista tehdään Euroopan unionin neuvostossa. Tiedonannossa todetaan hallituksen pyrkivän toimimaan siten, että Suomi olisi niiden jäsenvaltioiden joukossa, jotka muodostavat euroalueen vuoden 1999 alusta lähtien.

Tiedonannon mukaan hallitus on päättänyt siihen, että eduskuntaa pyydetään ottamaan kan-

taa Suomen euroalueeseen osallistumisesta tiedonannon perusteella. Tiedonannon katsotaan antavan eduskunnalle mahdollisuuden käsitellä yhteisen rahan käyttöönottoon liittyviä kysymyksiä perusteellisesti. Tiedonannossa muun muassa viitataan siihen, että perustuslakivaliokunta katsoi valtioneuvoston talous- ja rahaliittoa koskevaa selontekoa käsitellessään, että ongelmattomimpia eduskunnan päätöksentekotapoja olisivat valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n mukainen tiedonanto tai erillinen lakiehdotus (PeVL 18/1997 vp).

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Perustuslakivaliokunta arvioi vuoden 1997 val-

tiopäivien kevätistuntokaudella sitä, missä muodossa eduskunnan tulisi ilmaista kantansa Suomen osallistumisesta euroalueeseen. Valiokunta

viittaa tässä yhteydessä yleisesti tuolloiseen lausuntoonsa (PeVL 18/1997 vp).

Valiokunta katsoi EY:n perustamissopimuksen oikeudellisesti velvoittavan sisällön olevan, että jäsenvaltiot sitoutuvat siirtymään talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen ja — lähentymis ehdot täyttäessään — yhteisen rahan käyttöön 1.1.1999 ja että EMU:n kolmanteen vaiheeseen siirtymisen tai yhteisen rahan osallistumisen osalta ei ole jäsenvaltion omasta tahdosta riippuvaa liittymismenettelyä. Valiokunta piti eduskunnan EU-liittymissopimuksen voimaansaatamislain käsittelyn yhteydessä edellyttämää eduskunnan erillistä päätöstä EMU:n kolmanteen vaiheeseen liittymisestä luonteeltaan poliittisena, ottaen huomioon Suomelle jäsenvaltiona kuuluvat tällaiset velvoitteet. Käsiteltyään eri vaihtoehtoja tämän poliittisluonteisen päätöksen tekemiseksi valiokunta päätyi siihen, että erillinen lakiehdotus ja valtioneuvoston tiedonanto ovat valtiosäännön kannalta ongelmattomimmat tavat saattaa kysymys yhteiseen rahaan siirtymisestä eduskunnan päätettäväksi.

Eduskunnan käsiteltäväksi nyt saatettu valtioneuvoston tiedonanto Suomen osallistumisesta euroalueeseen on sopusoinnussa sen kanssa, mitä valiokunta vajaa vuosi sitten totesi päätöksenteossa käytettävistä vaihtoehdoista. Valtioneuvoston omaksumasta menettelytavasta ei ole huomautettavaa valtiosääntöoikeudellisin perustein.

Asiasta päätetään EU:ssa tulevan toukokuun alkupäivinä perustamissopimuksen 109 j artiklan nojalla. Toukokuun 1 päivänä EU:n neuvosto (ECOFIN) esittää komission ja ERI:n kertomusten perusteella kunkin jäsenvaltion osalta arvion siitä, täyttääkö se yhteisen rahan vahvistamiseksi vaadittavat edellytykset, ja antaa päätelmänsä määräenemmistöllä päätettävänä suosituksena valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvalle neuvostolle. Tämä neuvosto vahvistaa määräenemmistöllä toinen toukokuuta — Euroopan parlamentin annettua lausunnon ECOFIN-neuvoston suositukses-

ta —, mitkä jäsenvaltiot täyttävät yhteisen rahan käyttöönottoon vaadittavat edellytykset ja osallistuvat euroalueeseen. Tämän jälkeen ECOFIN-neuvosto tekee vielä tarpeelliset päätökset päämieskokoonpanossa kokoontuneen neuvoston päätelmien johdosta. EMU:n kolmannen vaiheen alkamispäivänä 1.1.1999 kokoontuva ECOFIN-neuvosto tekee päätöksen euron lopullisista muuntokursseista, joilla euroalueen kansallisten valuuttojen kurssit kiinnitetään peruuttamattomasti suhteessa euroon (109 l artikla). Nämä päätösvaiheet kuuluvat eduskunnan ja valtioneuvoston välisiä menettelytapoja ajatellen hallitusmuodon 33 a §:n 1 momentin ja valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n soveltamisalaan. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteiden kannalta ne kuuluvat hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentin piiriin.

Tiedonannossa selostetaan talous- ja rahaliittoon valmistautumisen kannalta kansallisia lainsäädäntötoimenpiteitä. Selostusta on ilmeisesti syytä täydentää maininnoin valmiuslaista, sillä sen 11—13 §:ssä säädetään valtioneuvoston Suomen Pankkia koskevista poikkeusolojen toimivaltuuksista. Perustuslakivaliokunnan toimialan kannalta tiedonannon puutteena on, että euroalueeseen osallistumisen valtiosääntöoikeudelliset vaikutukset ovat jääneet lähemmin erittelemättä. Euroalueeseen osallistuminen ikään kuin aktivoi eräät merkittävät EY:n perustamissopimuksesta (esim. EKP:n asetuksenantovalta) sekä EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä (esim. Suomen Pankin asema EKP:n määrittelemän rahapolitiikan täytäntöönpanijana) seuraavat perustuslaki-poikkeukset, jotka sinänsä on jo saatettu voimaan valtiosisäisesti EU-liittymissopimuksen voimaansaatamislaita.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että suuri valiokunta ottaa edellä lausutun huomioon.

Helsingissä 12 päivänä maaliskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäs. Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Marjut Kaarilahti /kok
Juha Korkea-
oja /kesk
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /kok

Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /kok
Johannes Leppänen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Paavo Nikula /vihr
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Totesimme EMU-selontekoa koskevassa eriävissä mielipiteessämme 11 päivänä kesäkuuta 1997, että hallituksen tulisi eduskunnan tahdon mukaisesti antaa asiasta lakiesitys. Perustuslakivaliokunnan enemmistö piti sekä lakia että tiedonantoa laillisena tapana päättää Suomen liittymisestä talous- ja rahaliittoon. Hallitus on antanut asiasta tiedonannon.

Päättäessään tiedonantomenettelyssä VJ 36 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua päiväjärjestykseen siirtymismuodosta eduskunta ei toimi oikeudellisesti sitovien päätösten tekijänä. Kyseessä on poliittisen tuen tai epäluottamuksen osoittamisesta hallitukselle.

Rahaliiton perustaminen puuttuu syvästi jäsenvaltioiden suvereenisuuteen. Oikeus määrätä valuutasta kuuluu valtion suvereenisuuden ydinalueeseen. Kun tästä määräysvallasta luovutaan, kajotaan taloudellisen itsenäisyyden perustaan. Euroalueeseen osallistuminen aktivoi eräät merkittävät perussopimuksesta seuraavat muutokset päätöksentekojärjestelmässämme, muun muassa EKP:lle tulee asetuksenantovaltaa. Tiedonanto ei sisällä arviota euroalueeseen osallistumisen valtiosääntöoikeudellisista vaikutuksista.

Euroopan raha- ja talousliittoon kuuluminen

on niin merkittävä ratkaisu, että päätöksentekojärjestelmällä on oltava yleinen hyväksyttävyyksi eli legitimizeetti. Erityisesti kun on kyse koko valtio- ja oikeusjärjestyksen perusteista, tulisi hyväksyttävyydelle antaa myös välitöntä oikeudellista merkitystä. Tämä voi merkitä lain käsittelyä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

EMU:n hyväksyttävyyden edellytyksenä oleva laaja kansallinen tuki voidaan saavuttaa käsittelemällä liittymispäätös perustuslainsäätämisyjärjestyksessä tai alistamalla se neuvoa-antavaan kansanäänestykseen. Eduskunnalle on annettu hyvissä ajoin lakialoite kansanäänestyksestä. Aloitetta ei kuitenkaan haluttu antaa koko eduskunnan käsiteltäväksi.

Voimassa olevan Suomen Hallitusmuodon 72 §:n mukaan ”Suomen rahayksikkö on markka. Lailla säädetään, miten markan ulkoisesta arvosta päätetään.”

Ehdotus

Edellä olevan perusteella katsomme,

että hallituksen tulee antaa eduskunnalle lakiesitys Suomen markkaa koskevasta hallitusmuodon 72 §:n kumoamisesta, koska se suoranaisesti ja asiallisesti liittyy tähän ratkaisuun.

Helsingissä 12 päivänä maaliskuuta 1998

Johannes Leppänen /kesk
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Juha Korkea-aho /kesk
Maija-Liisa Veteläinen /kesk

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Valiokunnan enemmistö pitää ongelmattomana hallituksen esittämää menettelyä, jonka mukaan eduskunta päättää Suomen osallistumisesta euroalueeseen tiedonannon pohjalta. Mielestäni tämä kanta perustuu hallitusmuodon sekä EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislain yksipuoliseen tulkintaan. Tulkinta johtaa siihen, että erittäin olennaisesti Suomen suvereniteettiin ja samalla myös hallitusmuodon sisältöön kajoavasta ratkaisusta voitaisiin päättää eduskunnan yksinkertaisella enemmistöllä ilman vaikeutettua sääätämistä.

Kun perustuslakivaliokunta käsitteli EU-liittymissopimusta, se katsoi, että ”liittymissopimus ei vielä voi merkitä sitoutumista Talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen” (PeVL 14/1994 vp). Jos nyt EY-perustamissopimusta ja EU-liittymissopimusta voimaansaattamislakeineen tulkitaan siten, ettei EMU:n kolmanteen vaiheeseen siirtyminen tai yhteiseen rahaan osallistuminen ole jäsenvaltion omasta tahdosta riippuvaa liittymismenettelyä, asetetaan kyseenalaiseksi koko se parlamentaarinen keskustelu ja valmistelutyö, joka EMU-asiassa on toteutunut.

Ruotsin hallituksen päätös, jonka mukaan Ruotsi ei osallistu ensimmäisten maiden joukossa euroalueeseen, osoittaa, että kansallisella tahdolla on EMU-hankkeen toteuttamisessa suuri merkitys. Suomen eduskunnan ei pitäisi vapaaehtoisesti luovuttaa kansallista suvereniteettia sekä omaa päätösvaltaansa pois sillä tavoin, kuin nyt valiokunnan enemmistön kannanottojen pohjalta on tapahtumassa.

Hallitusmuodon 72 §:ssä Suomen rahayksiköksi todetaan markka ja edellytetään, että markan ulkoisesta arvosta säädetään lailla. Jos Suomi osallistuu euroalueeseen 1.1.1999 lähtien, Suomen hallitusmuodon 72 §:n ja tosiasiallisen asiointilan välille muodostuu ristiriita. EU:ssa valmistellun euron käyttöönottoasetuksen mukaan euroalueeseen osallistuvien maiden rahayksikkö on 1.1.1999 lähtien euro. Kansalliset rahayksiköt katsotaan vain euron alayksiköiksi tai ilmenemismuodoiksi. Taloudellisessa mielessä

markka ei olisi enää itsenäinen rahayksikkö. Euro tulisi jo siirtymäkauden alusta lähtien laajasti käyttöön erilaisissa taloudellisissa operatioissa tilivaluuttana.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan 18/1997 vp, että hallitusmuodon 72 §:n muuttaminen edellyttää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista sääätämistä helpottavaa valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momenttia ole perusteltua tulkita laajentavasti. Tämä tulkinta on johdonmukainen, mutta omalaatuista on, jos hallitusmuotoa muutetaan tältä osin vasta jälkikäteen, kuten valiokunnan enemmistön kannanotossa katsottiin voitavan menetellä.

Edellä mainitut perustuslakivaliokunnan enemmistön kannanotot johtavat mielestäni erittäin ristiriitaiseen hallitusmuodon tulkintaan. Toisaalta hallitusmuodon kirjaimen ja tosiasiallisen olotilan välille muodostuisi selvä ristiriita. Toisaalta kuitenkin hallitusmuodon kirjain voitaisiin muuttaa jälkikäteen tosiasiallista olotilaa vastaavaksi, mutta vasta silloin edellytettäisiin vaikeutettua sääätämistä. Valtiosääntöoikeudellisesti tilanne olisi varsin outo osan perustuslaeistamme kuoleutuessa itsensä. Tämän laatuista lainhoitoa ei ole ennen ollut.

Siksi kysymys Suomen markasta olisi tullut ratkaista samanaikaisesti EMU:n kolmanteen vaiheeseen liittymisen kanssa. Se olisi puolestaan vaatinut lakiesityksen. Hallituksen käyttämä tiedonanto on tähän sopimaton. Muutoinkin EU:hun liittymisen jälkeen on herännyt enenevästi epäilyjä Maastrichtin sopimuksen ja EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislain täydellisestä velvoittavuudesta ratkaista Suomen suvereniteettia syvästi loukkaavien muutosten päättämisestä tavallisessa lainsäätämistäjärjestyksessä. Siten erillinen lakiesitys EMU:n kolmanteen vaiheeseen liittymisestä olisi ollut tiedonantoa selvästi asianmukaisempi.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitän kunnioittaen,

*että valiokunnan ei olisi tullut hyväksyä
menettelyä, jossa Suomen osallistumisesta*

*euroalueeseen päätetään hallituksen tie-
donannon pohjalta.*

Helsingissä 12 päivänä maaliskuuta 1998

Veijo Puhjo /va-r