

Talousvaliokunnan mietintö 5/1996 vp

Hallituksen esitys laiksi rahalain muuttamisesta

Eduskunta on lähettänyt 19 päivänä maaliskuuta 1996 talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 9/1996 vp laiksi rahalain muuttamisesta. Samalla eduskunta on määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava esityksestä lausuntonsa. Lausunto on tämän mietinnön liitteenä (PeVL 7/1996 vp).

Esityksen johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina ministeri Arja Alho, valtiovarainministeri Sauli Niinistö, pankkivaltuuston puheenjohtaja, kansanedustaja Ilkka Kanerva, pankkivaltuuston jäsen, kansanedustaja Esko Seppänen, perustuslakivaliokunnan sihteeri, valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen, lainsäädäntöjohtaja Pekka Laajanen, valtiovarainministeriöstä, johtokunnan sihteeri Heikki T. Hämäläinen ja toimistopäällikkö Jarmo Kontulainen Suomen Pankista, talouspoliittinen asiamies Simo Pinomaa Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, toimitusjohtaja Pertti Kukkonen Pellervon taloudellisesta tutkimuslaitoksesta, vanhempi tutkija Jaakko Kiander Palkansaajien tutkimuslaitoksesta, pankinjohtaja Antti Tanskanen, professori Erkki Koskela, professori Heikki Urmas, toimitusjohtaja Ari Lahti Pankkiiriliike Protos Oy:stä sekä pääekonomisti Kirsi Hokka ja pääanalyytikko Robert Sergelius Alfred Berg Suomi Oy:stä.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan rahalakia muutettavaksi siten, että valuuttakurssijärjestelmää (regiimiä) ei enää määritellä laissa. Sen vuoksi rahalain 3 § ehdotetaan kumottavaksi. Lakiehdotuksen mukaan markan ulkoista arvoa koskevat päätökset tekee valtioneuvosto Suomen Pankin esityksestä. Valtioneuvostolle tehtävän esityksen tekevät eduskunnan pankkivaltuutetut Suomen Pankin johtokunnan ehdotuksen perusteella. Lakiehdotukseen sisältyy valtuutussäännös sen tilanteen varalta, että Suomi aikanaan liittyy Euroopan valuuttajärjestelmään (EMS) kuulu-

vaan valuuttakurssijärjestelmään (ERM). Valtioneuvosto voisi valtuuttaa tapauskohtaisesti valtiovarainministeriön Suomen Pankin esityksestä 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.

Markan ulkoisen arvon määrittäminen

Hallitusmuodon 72 §:n (1077/91) mukaan laila säädetään, miten markan ulkoisesta arvosta päätetään. Suomen markan ulkoista arvoa koskevasta päätöksentekojärjestelmästä sekä valuuttakurssijärjestelmästä eli regiimistä säädetään rahalaissa, vaikka hallitusmuoto ei sitä valuuttakurssijärjestelmän osalta edellytäkään. Rahalain 3 §:n mukaan markan ulkoinen arvo määritellään Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden valuuttojen kurssien perusteella. Rahalain nojalla markan ulkoisesta arvosta annetun valtioneuvoston päätöksen (882/91) 1 §:n mukaan markan ulkoinen arvo määritellään Euroopan yhteisöjen valuuttayksikön ecun vasta-arvoina markoissa. Säännös ei kata markan ulkoisen arvon määrittelytapaa ERM:ssä. Säännöksen tarkoituksena oli sitoa markka Suomen yksipuolisella päätöksellä kesäkuussa 1991 Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden valuuttoihin. Kiinteästä valuuttakurssista jouduttiin kuitenkin luopumaan seuraavan vuoden syksyllä. Suomen markka on kellunut syyskuun 8 päivästä 1992 lähtien.

Markan kellunta perustuu rahalain 4 §:ään, jonka nojalla valtioneuvosto on pysyttänyt Suomen Pankin oikeuden olla toistaiseksi noudattamatta markan ulkoiselle arvolle vahvistettuja vaihtelualan rajoja. Valtioneuvoston päätös pysyttää Suomen Pankin oikeus olla noudattamatta vaihtelualan rajoja merkitsee sitä, että pankki voi antaa markan kellua, kunnes paluu voimassa olleen vaihtelualan rajoihin on mahdollista tai edellytykset uuden vaihtelualan

vahvistamiselle ovat olemassa. Rahalain 4 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvosto voi myös omasta aloitteestaan, ottaen huomioon raha- ja valuuttamarkkinoiden tilan, peruuttaa kellunnan. Ennen päätöksentekoa valtioneuvoston on pyydettävä Suomen Pankin lausunto asiasta. Hallituksen esityksessä rahalain 2 §:n muuttamisesta (HE 186/1992 vp) todetaan, että markan ulkoisen arvon kelluttaminen olisi edelleen poikkeuksellinen ratkaisu ja käytettävissä vain vakavissa häiriötilanteissa.

Rahalain 4 §:ssä säädetään markan ulkoista arvoa koskevasta päätöksentekojärjestelmästä. Sen mukaan valtioneuvosto vahvistaa Suomen Pankin esityksestä markan ulkoisen arvon laskentaperusteet ja sen vaihtelualueen rajat. Esityksen tekevät eduskunnan pankkivaltuutetut Suomen Pankin johtokunnan ehdotuksen perusteella. Rahalain 5 §:n mukaan Suomen Pankin esitykset on joko muuttamattomina hyväksyttävä tai hylättävä.

Suomen Pankin tehtävänä on huolehtia, että markan ulkoinen arvo pysyy vaihtelualueen rajoissa. Kuten edellä on todettu, valtioneuvostolla on mahdollisuus oikeuttaa Suomen Pankki olemaan toistaiseksi noudattamatta vaihtelualueen rajoja.

Euroopan valuuttajärjestelmä EMS ja sen toiminta

EMS:n rakenne

Euroopan valuuttajärjestelmä perustuu Eurooppa-neuvoston päätöslauselmaan EMS:n perustamisesta vuodelta 1978 ja jäsenvaltioiden keskuspankkien väliseen sopimukseen EMS:n toimintatavoista vuodelta 1979. EMS koostuu Euroopan valuuttayksiköstä ecusta, valuuttakurssijärjestelmästä sekä rahoitus- ja luottojärjestelyistä. Valuuttakurssijärjestelmään osallistuminen merkitsee kiinteän keskuskurssin määrittelyä suhteessa ecuun, valuuttojen välisten kahdenvälisten kurssien määrittelyä keskuskurssin avulla, sovittujen vaihteluvälien noudattamista ja molemminpuolista interventioveloitetta keskuspankeille ja osallistumista rahoitusjärjestelyihin.

Valuuttakurssijärjestelmään (ERM) kuuluvien maiden valuuttakurssisuhteet on järjestetty kiinteiden mutta tarvittaessa muutettavissa olevien pariteettien järjestelmän mukaisesti. Kullakin järjestelmään kuuluvalla valuutalla on ecun

suhteen määritelty keskuskurssi, ja valuuttojen kahdenväiset keskuskurssit saadaan ecukeskuskurssien suhteina. Nämä keskuskurssit ovat kiinteät, mutta niitä voidaan tarkistaa. Valuuttojen arvot voivat vaihdella kahdenvälisten keskuskurssien ympärillä sallittujen vaihteluvälien puitteissa. Vuoden 1993 elokuun 2 päivästä lähtien tämä väli on ollut $\pm 15\%$. Alun perin vaihteluväli oli $\pm 2,25\%$, poikkeustapauksissa $\pm 6\%$. Mikäli valuutan arvo suhteessa toiseen järjestelmän osanottajavaluuttaan saavuttaa vaihteluvälin reunan, molempien maiden keskuspankkien on intervenoitava eli suoritettava valuuttojen osto- ja myyntioperaatioita, jotta valuutat pysyisivät vaihteluvälin sisällä.

Ecu on valuuttakori, joka koostuu kiinteistä määristä yhteisön jäsenmaiden valuuttoja. Korin koostumus jäädettiin Euroopan unionin perustamissopimuksella, joten uusien jäsenmaiden (Itävalta, Ruotsi ja Suomi) valuutat eivät kuulu siihen. Ecu on virallisesti käytetty varantovaluuttana, valuuttakurssijärjestelmän laskentayksikkönä, interventio- ja luottomekanismin operaatioiden määrittämisessä sekä laskentayksikkönä yhteisön eri toiminnoissa.

Hyvin lyhyen aikavälin rahoitusjärjestely (Very Short-Term Financing, VSTF) on tarkoitettu helpottamaan valuuttojen pitämistä vaihteluvälien sisällä. Sen käyttöön ovat oikeutettuja kaikki ERM:ään kuuluvat maat. Tässä järjestelyssä keskuspankit antavat toisilleen hyvin lyhyeksi ajaksi oman valuutan määrällisenä rajattoman luotonsaantimahdollisuuden, jonka avulla keskuspankit voivat tarvittaessa suorittaa valuuttamarkkinainterventiota.

Valuuttakurssivakauden säilyttämistä on tukemassa myös muita rahoitusjärjestelyjä. Lyhyen ajan rahoitustuki (Short-Term Monetary Support, STMS) on tarkoitettu väliaikaisten maksutasevajausten rahoittamiseen ja sitä voivat pyytää kaikki EMS:n jäsenmaat. Keskipitkän aikavälin rahoitustukea (Medium-Term Financial Assistance, MTFA) voidaan myöntää 2–5 vuodeksi vakavissa maksutasevaikeuksissa olevalle jäsenmaalle. Kaiken kaikkiaan eri rahoitusjärjestelyjen käyttö on muutaman viime vuoden aikana ollut vähäistä.

Euroopan unionin jäsenyys ei suoranaisesti velvoita jäsenmaita liittymään EMS:ään, mutta käytännössä unionin kaikkien jäsenmaiden keskuspankit, mukaan lukien Suomen Pankki, ovat allekirjoittaneet EMS-sopimuksen ja siten osallistuvat valuuttapoliittiseen yhteistyöhön valuuttajärjestelmän puitteissa. Lisäksi enem-

mistö unionin jäsenmaiden valuutoista — Belgian/Luxemburgin frangit, Espanjan peseta, Hollannin gulden, Irlannin punta, Itävallan shillinki, Portugalin escudo, Ranskan frangi, Saksan markka ja Tanskan kruunu — on tällä hetkellä mukana EMS:n valuuttakurssijärjestelmässä eli ERM:ssä. Valuuttakurssijärjestelmän ulkopuolella ovat Ison-Britannian punta, Italian liira, Kreikan drakma, Ruotsin kruunu ja Suomen markka.

Vaikka ERM:stä eroamisesta ei ole olemassa määräyksiä, on eroaminen käytännössä mahdollista. Esimerkiksi Ison-Britannian punta ja Italian liira irtautuivat ERM:stä yksipuolisella ilmoituksella syksyllä 1992. Tuolloin eroamiset tapahtuivat tilanteessa, jolloin valuuttamarkkinoilla oli poikkeuksellisen suuria häiriöitä.

ERM:n toiminta

ERM:n toiminnan alkuvuosina jäsenmaiden inflaatio- ja kustannuskehitys oli epäyhtenäistä ja joillain mailla oli vaihtotaseongelmia. Tämän takia maat joutuivat muuttamaan usein valuuttojensa keskuskursseja eli suorittamaan devalvaatioita tai revalvaatioita: vuosina 1979—1983 keskuskursseja muutettiin yhteensä seitsemän kertaa.

Vuosien 1983—1987 aikana jäsenmaiden inflaatiokehitys alkoi yhtenäistyä, mikä vähensi keskuskurssimuutosten tarvetta. Kurssitarkistuksia tehtiin ao. vuosina neljä kertaa. Kehityksen taustalla oli nähtävissä halu luopua valuuttakurssimuutosten toistuvasta käytöstä kustannus- ja vaihtotaseongelmien korjaamisessa. Jotta inflaation ja inflaatio-odotusten alentaminen ei olisi aiheuttanut suuria kustannuksia työttömyyden nousun ja tuotantomenetysten kautta, monet maat pyrkivät määrätietoisesti kohentamaan inflaationvastaisen talouspolitiikan uskottavuutta. Valuuttakurssin vakaus oli tässä keskeinen väline.

Vuoden 1987 tammikuussa tapahtuneiden keskuskurssimuutosten jälkeen seurasi yli viisi vuotta kestänyt vakauden kausi, jonka aikana keskuskurssimuutoksia ei tehty. Ainoana poikkeuksena oli Italian liira, jonka keskuskurssi tosiasiaa devalvoitiin vaihteluvälin kavennuksen yhteydessä vuonna 1990. Tilanne kuitenkin muuttui perusteellisesti vuoden 1992 syksyllä, jolloin ERM-järjestelmä joutui voimakkaiden valuuttakurssipaineiden kohteeksi. Syntyneen kriisin taustalla oli useita tekijöitä, mm. reaalisten valuuttakurssien muuttuminen inflaatio-

erojen seurauksena, vapaiden pääomaliikkeiden mahdollistamat spekulatiiviset valuuttakurssihyökkäykset, EMU-prosessin vaikeudet sekä Saksojen yhdistymishokki ja sitä seurannut korkojen nousu.

Vuoden 1992 kriisin myötä Italian liira ja Ison-Britannian punta irtautuivat ERM:stä ja valuuttojen keskuskursseja jouduttiin useampaan kertaan muuttamaan. Koska jännitteet edelleen jatkuivat, valuuttojen vaihteluvälejä lopulta levennettiin: 2.8.1993 alkaen valuutat ovat voineet vaihdella $\pm 15\%$ keskuskurssien molemmin puolin. Tämän ns. laajan putken aikana keskuskurssien tarkistuksia on tehty kerran, vuoden 1995 maaliskuussa, jolloin Espanjan peseta ja Portugalin escudo devalvoitiin.

Päätöksenteko ERM:n puitteissa

Keskuskurssin muuttamisesta todetaan Eurooppa-neuvoston päätöslauselmassa, että se edellyttää yhteistä päätöstä. Neuvotteluihin osallistuvat kaikki ERM:ssä mukana olevat jäsenvaltiot ja komissio. Keskusteluja käydään myös niiden jäsenvaltioiden kanssa, jotka eivät ole mukana ERM:ssä. Päätös tehdään valtiovarainministerien ja keskuspankkien pääjohtajien yhteisessä kokouksessa tai, mikä tavallisempaa, heidän rahapoliittisessa komiteassa (Monetary Committee) olevien edustajiensa kokouksessa. Vastaavaa päätösmenettelyä käytetään silloin, kun uusi jäsenvaltio haluaa liittyä ERM:iin.

Päätöksenteko Suomen mahdollisesti liittyessä ERM:ään

Suomen liittymisestä ERM:ään päättäisi lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin nojalla valtio-neuvosto Suomen Pankin esityksen perusteella. Suomen Pankin esityksen tekisi eduskunnan pankkivaltuusto pankin johtokunnan ehdotuksen perusteella. Suomen Pankin esitys ERM:ään liittymisestä sisältäisi ehdotuksen tavoiteltavasta keskuskurssista suhteessa ecuun perusteluineen. Tämän jälkeen valtioneuvoston yleisistunnossa päätetään esityksen tekemisestä Suomen liittymisestä ERM:ään ja vahvistetaan Suomen ehdotus markan keskuskurssiksi sekä valtuutetaan valtiovarainministeri esittämään liittymispyyntö.

Neuvottelut käynnistyvät valtiovarainministerin esitettyä pyynnön asiasta muiden jäsenvaltioiden vastaaville ministereille, komission asian-

omaiselle jäsenelle, rahapoliittisen komitean puheenjohtajalle ja rahapoliittisen instituutin (EMI) puheenjohtajalle. Asiaa valmistellaan ensin rahapoliittisessa komiteassa. Jos rahapoliittisessa komiteassa saavutetaan keskustelujen jälkeen yhteisymmärrys, tekevät valtiovarainministerien ja keskuspankkien pääjohtajien edustajat asiassa päätöksen. Jos yksimielisen päätöksen saavuttaminen osoittautuu ongelmalliseksi tai asiaa pidetään tärkeänä, kokoontuvat valtiovarainministerit ja keskuspankkien pääjohtajat päättämään asiasta.

Neuvotteluprosessin aikana on Suomen Pankin johtokunnan, eduskunnan pankkivaltuuston ja valtioneuvoston yleisistunnon oltava koollekutsuttavissa lyhyellä varoitusajalla sen varalta, että Suomen ehdotusta markan keskuskurssiksi ei sellaisenaan hyväksytä. Tällöin Suomen ehdotusta markan keskuskurssiksi joudutaan arvioimaan uudestaan ja päättämään siitä lakiesityksen 4 §:n 1 momentissa säädettyä menettelyä noudattaen.

Yksimielisestä päätöksestä ilmoitetaan ministerien ja pääjohtajien yhteisessä kommunikossa, joka sisältää keskuskurssin ja kahdenväliset kurssit sekä keskuspankeille kehotuksen ilmoittaa kahdenvälisistä kurseista ja interventiorajoista ennen markkinoiden avautumista. Suomessa tehdään vielä kansallinen päätös markan ulkoisesta arvosta lakiesityksen 4 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa.

Päätöksenteko kurssimuutoksista Suomen mahdollisesti ollessa mukana ERM:ssä

Kansallinen markan ulkoista arvoa koskeva päätöksentekomenettely on muuten sama kuin päätöksenteko liityttäessä ERM:ään paitsi lakiesityksen 4 §:n 3 momenttiin sisältyvän valtuutusmenettelyn osalta. Säännöksen mukaan valtioneuvosto voi tapauskohtaisesti Suomen Pankin esityksestä valtuuttaa valtiovarainministeriön päättämään ERM:n puitteissa tehtävistä, markan ulkoista arvoa koskevista kurssimuutoksista ja muutoksista vaihtelun alueen rajoihin. Säädöskokoelmassa julkaistavan päätöksen markan ulkoisesta arvosta tekisi tässä tilanteessa valtiovarainministeriö. Tehtäessä 4 §:n 3 momentin mukaista valtuutuspäätöstä valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen ja Suomen Pankin esityksen suhde määräytyy rahalain 5 §:n nojalla. Suomen Pankin esitys voi sisältää pelkästään ehdotuksen tavoiteltavaksi keskuskurssiksi

tai se voi sisältää yksilöidyt rajat mahdollisesti tarvittavia neuvotteluja varten siltä varalta, että Suomen esitystä ei sellaisenaan hyväksytä. Jos neuvottelujen kuluessa ilmenee, että valtiovarainministeriön valtuudet eivät ole riittävät, joudutaan uudet valtuudet hankkimaan samaa päätösmenettelyä noudattaen eli Suomen Pankin johtokunta — eduskunnan pankkivaltuutetut — valtioneuvoston yleisistunto.

Rahapolitiikka EMUn kolmannessa vaiheessa

Maastrichtin sopimuksen mukaisesti Euroopan keskuspankin (EKP) rahapolitiikka tähtää ensisijaisesti hintavakauden ylläpitämiseen. Euroopan keskuspankin neuvosto päättää aikanaan tarkemmin, miten se tulkitsee hintavakauden tavoitetta, millaista strategiaa EKP noudattaa ja millaisilla välineillä rahapolitiikkaa harjoitetaan. EKP:n neuvostoon kuuluvat EKP:n johtokunnan puheenjohtaja, johtokunnan varapuheenjohtaja, johtokunnan muut jäsenet — joita voi olla korkeintaan neljä — ja osanottajamaiden keskuspankkien pääjohtajat.

EKP:n rahapoliittinen tavoite ei siten oleellisesti poikkea nykyisin lähes kaikissa EU-maissa omaksutusta selvästi hintavakauteen tähtäävästä rahapolitiikasta. Ratkaisevana erona jäsenmaiden nykyisin harjoittamaan rahapolitiikkaan tulee kuitenkin olemaan se, että yhteinen rahapolitiikka viritetään koko euro-alueen keskimääräisen taloudellisen tilanteen mukaan, ei kunkin jäsenmaan taloudellisen tilanteen mukaan. EMU-jäsenyyden myötä osanottajamaat siten menettävät itsenäisen rahapolitiikan mahdollisuuden mutta toisaalta pääsevät vaikuttamaan koko euro-alueen rahapolitiikan muotoutumiseen.

Myös talous- ja rahaliiton ulkopuolelle jäävien EU-maiden rahapoliittinen itsenäisyys tulee olemaan rajoittunut. Toistaiseksi on avoinna, millaisia valuuttakurssijärjestelyitä tullaan soveltamaan euro-alueen ja sen ulkopuolelle jäävien maiden välillä. Sisämarkkinoiden toiminnan turvaaminen edellyttää vakaita valuuttakurssisuhteita. Toisaalta valuuttakurssijärjestelyiden tulee tukea ulkopuolelle jääneiden maiden lähentymiskehitystä kolmannen vaiheen aikana.

On todennäköistä, että osa euro-alueen ulkopuolisista maista kiinnittää valuuttansa euroon. Noudatettavan vaihteluvälin suhteen voidaan tarjota erilaisia mahdollisuuksia. On myös mahdollista, että jotkut maat noudattavat kellu-

van valuuttakurssin politiikkaa. Tällöin valuuttakurssin vakaus turvataan harjoittamalla selvästi hintavakauteen pyrkivää rahapolitiikkaa ja antamalla markkinoiden tasapainottaa valuuttakurssin kehitys. Olkoon muodollinen valuuttakurssijärjestely mikä tahansa, rahapolitiikassa tullaan tavoittelemaan hidasta inflaatiota ja valuuttakurssin vakautta.

Valiokunnan kannanotot

ERM-jäsenyyden merkityksestä

Ehdotettu muutos luo lainsäädännön puolesta valmiudet osallistua Euroopan valuuttajärjestelmän valuuttakurssijärjestelmään (ERM). EMUn kolmannen vaiheen osanottajamaista päättäessä yksittäisen maan lähentymistä arvioidaan Maastrichtin sopimuksen lähentymiskriteereiden perusteella. Sopimuksen pöytäkirjan 6 artiklan 3 mukaan "valuuttakurssimekanismin osallistumista koskeva kriteeri" merkitsee, että jäsenvaltio on noudattanut valuuttakurssijärjestelmän tavanomaisia vaihteluvälejä ilman merkittäviä paineita ainakin kahtena tarkasteluajan kohtaa edeltävänä vuotena. Tavanomainen tarkoitti sopimusta laadittaessa kapeaa $\pm 2,25$ prosentin vaihteluväliä. Syksystä 1993 lähtien on noudatettu pääsääntöisesti laajaa ± 15 prosentin vaihteluväliä. Kapeaan vaihteluväliin ei tällä hetkellä katsota olevan edellytyksiä palata.

On esitetty arvioita kriteerin täyttymisestä mahdollisesti myös siten, että pysytään ERM:n ulkopuolella joko koko kahden vuoden määräaika tai ainakin osa siitä. Kriteeri koskisi näin tulkiten ensi sijassa valuutan tosiasiallista vakautta. Kelluvalta valuutalta voitaisiin tämän tulkinnan mukaan edellyttää yhtä suurta tosiasiallista vakautta kuin ERM-valuutoilta.

Kriteereistä päätetään lopullisesti siinä valtionpäämiesten ja hallitusten päämiesten kokouksessa, jossa päätös EMUn kolmanten vaiheeseen osallistuvista maista tehdään. Tällä hetkellä ei voida sanoa, mikä paino eri kriteereiden täyttymiselle tuolloin annetaan.

Mahdollisesta osallistumisesta ERM:ään seuraa, että Suomen Pankki on — yhdessä muiden järjestelmään osallistuvien keskuspankkien kanssa — velvollinen huolehtimaan siitä, että valuutat pysyvät kahdenkeskisten vaihteluvälien puitteissa. Nykyisin valuuttakurssi saa vaihdella laajennetun ± 15 prosentin vaihteluvälin puitteissa. Kun valuuttakurssi saavuttaa jonkin kah-

denkeskisen vaihteluvälin ylä- tai alarajan, molemmat keskuspankit joutuvat intervenoimaan pitääkseen valuutat sallitun vaihteluvälin puitteissa. Laajennettu vaihteluväli on tarkoitettu kuitenkin lähinnä vain tilapäisten markkinahäiriöiden torjumiseen. Koko vaihteluväliä ei voida soveltaa vaarantamatta kolmannen vaiheen lähentymiskriteereiden täyttymistä. Laajan vaihteluvälin hyödyntämistä kotimaisen suhdannepolitiikan tarpeisiin rajoittaa myös se, että kurssin erkaantuessa keskuskurssista valuuttaspekulaation riski kasvaa nopeasti.

ERM:n jäsenet ovatkin pyrkineet rajaamaan valuuttakurssien vaihtelut huomattavasti muodollisesti sallittua pienemmiksi. Myös Suomen tulisi ERM:n jäsenenä pitää markan kurssi mahdollisimman vakaana suhteessa muiden osanottajamaiden valuuttoihin, erityisesti suhteessa Saksan markkaan. Koska valuuttainterventioilla voidaan torjua vain tilapäisiä ja vähäisiä valuuttakurssipaineita, kurssivakauden säilyttäminen edellyttää samansuuntaista rahapolitiikkaa kuin niissä maissa, joiden valuuttaan on kytkeydytty. Rahapolitiikka on ERM:ssä mitoitettava siten, että keskuskurssin muuttamiseen ei synny tarvetta. Tällöin Suomen Pankin huutokauppakoron olisi todennäköisesti seurattava varsin tiiviisti Saksan keskuspankkikorkoja.

Jos valuuttakurssi onnistutaan kiinnittämään uskottavasti, pitkät korot voisivat alentua vähitellen keskieuropalaiselle tasolle, etenkin jos Suomi luetaan niihin maihin, joiden uskotaan osallistuvan EMUn kolmanten vaiheeseen ensimmäisten maiden joukossa. ERM:n ulkopuolelle jääminen saatettaisiin sen sijaan tulkita markkinoilla siten, että Suomi ei ole pyrkimässä rahaliiton jäseneksi. Pitkiin korkoihin liittyvä riskipreemio voisi kasvaa ja valuuttamarkkinoilla voisi esiintyä markan heikentymistäipumuksia. Vaara on erityisen suuri, jos ERM-jäsenyydestä pidättäytymistä ei onnistuta perustelemaan vakuuttavasti.

ERM:n kuten muidenkin valuuttakurssivaihteluiden rajaamiseen perustuvien valuuttajärjestelmien heikkoutena on alttius spekulatiivisille hyökkäyksille. Valuuttakurssien vakauden edellyttämät koronmuutokset eivät välttämättä ole ongelmattomia, etenkin jos eri maiden suhdanetilanteet poikkeavat tuntuvasti toisistaan ja siten johtavat ristiriitaisiin politiikkapaineisiin ja jännitteisiin valuuttamarkkinoilla. Tilanne saat-
taa synnyttää valuuttamarkkinoilla spekulatiivisia, joiden kohteiksi joutuvat helpoiten sellaiset

maat, joiden haavoittuvuus tiedetään suureksi ja joiden valmiuden ylläpitää valuuttakurssia korkoa nostamalla uskotaan olevan heikko. Pankkisektorin hitaan elpymisen ja korkean työttömyyden takia korkojen nostolla saattaa olla Suomessa merkittäviä epäsuotuisia vaikutuksia.

Jos valuuttaa ei pystytä pitämään sallitun vaihteluvälin puitteissa, joudutaan keskuskurssia muuttamaan. ERM:ään osallistuminen merkitsee sitä, että mukana olevat jäsenvaltiot sopivat kurssin muutoksista yhteisesti. Jos keskuskurssin muutos osoittautuu väistämättömäksi, aloite sen muuttamiseksi pitäisi tehdä hyvissä ajoin suurten reaalitaloudellisten kustannusten välttämiseksi. ERM:n yhtenä ongelmana on ainakin aikaisemmin ollut se, että keskuskurssin vallitsevasta tasosta ei ole ollut helppo luopua ajoissa ja kustannukset kurssin muuttamisesta ovat sen vuoksi usein muodostuneet suuriksi.

Valuuttakurssien vakauden turvaava talouspolitiikka

Liittyminen ERM:ään on mielekästä, jos epäonnistumisen todennäköisyys arvioidaan alhaiseksi ja jos voidaan luottaa siihen, että ERM-jäsenyyden ohella myös muut kolmanteen vaiheeseen osallistumiselle asetetut edellytykset täyttyvät.

Muodollisesta valuuttakurssijärjestelmästä riippumatta kotimaan talouden vakaa tila on välttämätön edellytys markan ulkoisen arvon vakaudelle. Valuuttakurssin vakauden edellytykset ovatkin parantuneet viime aikoina. Valtotase on kehittynyt suotuisasti, inflaatio on ollut hyvin hidasta ja markkinakorot ovat laskeneet. Myös finanssipoliittiset linjaukset ovat palvelleet talouden vakauttamista. Tämänhetkisten ennusteiden toteutuessa Suomen talous näyttäisikin kehittyvän seuraavien 2—3 vuoden aikana siten, ettei huomattavia paineita valuuttakurssia kohtaan pitäisi syntyä. Sekä kotimaiseen että kansainväliseen kehitykseen liittyy kuitenkin epävarmuuksia. Painetta valuuttakurssia kohtaan saattaa syntyä, jos yleinen taloudellinen kehitys on odotettua heikompaa. Vaikka suuret valuuttakurssimuutokset eivät ole heikonkaan taloudellisen kehityksen toteutuessa toivottavia, talouden tasapainottomuus saattaa heikentää Suomen Pankin mahdollisuuksia rajoittaa valuuttakurssimuutoksia rahapolitiikalla. Alhaisen inflaation ohella valuuttakurssiin vaikuttavien muiden perustekijöiden — erityisesti julkisen talouden tasapainottomuuden jatkuminen ja työttö-

myyden alentuminen — on valuuttakurssin vakauden keskeinen edellytys. Jos inflaatiopaineita syntyy tilanteessa, jossa Suomen Pankki ei voi nostaa korkoja tai on jopa pakotettu niitä laskemaan, taloutta on kyettävä jähdyttämään välittömästi finanssipoliittikkaa kiristämällä. On myös tärkeää, että julkisen alijäämän supistamis- päätöksistä pidetään kiinni kaikissa oloissa. Tarvittaessa työmarkkinoilla tulee päästä nopeasti uusiin maltillisiin palkkasopimuksiin.

Rahalain muuttaminen

Valiokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisena, jotta rahalaki saadaan vastaamaan Suomen eurooppalaista toimintaympäristöä. Esitys korostaa hallituksen mahdollisuuksia ja vastuuta turvata eduskunnalle todellinen valinnan mahdollisuus päätettäessä Suomen mahdollisesta liittymisestä EMUn kolmanteen vaiheeseen, kuten eduskunta on edellyttänyt.

Valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunnan vaikutusmahdollisuus markan ulkoisesta arvosta päätettäessä säilyy. Valtioneuvostolle tehtävän esityksen tekee eduskunnan pankkivaltuusto Suomen Pankin johtokunnan ehdotuksen perusteella.

Valiokunta pitää ehdotettua delegointisäännöstä tarpeellisena sen tilanteen varalta, että Suomi liittyy Euroopan valuuttajärjestelmään kuuluvaan valuuttakurssijärjestelmään ERM:ään. Valiokunta tähdentää, että valtuutus valtiovarainministeriölle on aina tapauskohtainen ja rajattu. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella valiokunta on kuitenkin muuttanut valtuutussäännöstä ja täsmentänyt hallituksen esitystä salassapitosäännöksellä.

Lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvosto voi valtuuttaa valtiovarainministeriön päättämään Euroopan valuuttajärjestelmään kuuluvan valuuttakurssijärjestelmän puitteissa tehtävistä markan kurssimuutoksista ja muutoksista vaihtelun alueen rajoihin.

Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että säännöksen sanamuotoa täsmennetään. Valtiovarainministeriölle annettavan valtuutuksen tulee olla tapauskohtainen ja asiallisesti rajattu. Näin muutettuna valtuutus on perustuslakivaliokunnan kannan mukaan hallitusmuodon mukainen ja hyväksyttävissä tavallisessa sääätmissä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin säännöksen rajattavaksi siten, että valtio-

neuvosto voi yksittäistapauksissa ja määräämillään ehdoilla Suomen Pankin esityksestä valtuuttaa valtiovarainministeriön päättämään muutoksista markan ulkoiseen arvoon ja vaihtelualueen rajoihin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan jo Suomen Pankin esityksessä valtiovarainministeriön valtuus tulee rajata ajallisesti ja asiallisesti. Suomen Pankin esitys sisältää ehdotuksen markan tavoiteltavasta keskuskurssista suhteessa ecuun ja yksilöidyt rajat mahdollisesti tarvittavia neuvotteluja varten rahapoliittisessa komiteassa tai valtiovarainministereiden ja keskuspankkien pääjohtajien kokouksissa siltä varalta, että Suomen esitystä ei sellaisenaan hyväksytty. Jos valtiovarainministeriön valtuudet eivät riitä, tulee uudet valtuudet hakea laissa säädetyssä järjestyksessä.

Valtiovarainministeriölle annettavasta valtuutuksesta päättää valtioneuvosto, jos se hyväksyy Suomen Pankin esityksen.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa rahalain 5 §:ää täsmennettäväksi siten, että 4 §:ssä tarkoitettu markan ulkoista arvoa koskeva asia on pidettävä salassa, kunnes päätös markan ulkoisesta arvosta on tehty. Asian tulo julkisuuteen ennen aikojaan saattaa aiheuttaa valuuttamarkkinoilla häiriöitä ja spekulatioita.

Valiokunta vielä ehdottaa lain 15 §:ään lisäystä, jonka mukaan 4 §:ssä tarkoitetut päätökset julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

rahalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 16 päivänä huhtikuuta 1993 annetun rahalain (358/93) 3 § sekä
muutetaan 4, 5 ja 15 § seuraavasti:

4 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Valtioneuvosto voi yksittäistapauksissa ja määräämillään ehdoilla Suomen Pankin esityksestä valtuuttaa valtiovarainministeriön päättämän Euroopan valuuttajärjestelmään kuuluvan valuuttakurssijärjestelmän puitteissa tehtävistä muutoksista markan ulkoiseen arvoon ja vaihtelualueen rajoihin.

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

5 § (uusi)

Valtioneuvoston on käsiteltävä 4 §:ssä tarkoitettut asiat kiireellisinä sen mukaan kuin asetuksella säädetään. Suomen Pankin esitykset on joko muuttamattomina hyväksyttävä tai hylättävä.

Edellä 4 §:ssä tarkoitettu markan ulkoista arvoa koskeva asia on pidettävä salassa, kunnes päätös markan ulkoisesta arvosta on tehty.

15 § (uusi)

Edellä 4 §:ssä, 6 §:n 2 momentissa, 7 §:n 2 momentissa, 8 §:ssä ja 14 §:n 1 momentissa tarkoitetut Suomen Pankin ja valtiovarainministeriön päätökset julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa. Edellä 14 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös on julkaistava vähintään kuusi kuukautta ennen päätöksen voimaantuloa, jollei erityisestä syystä muuta johdu.

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Tuulikki Härmäläinen /sd, varapuheenjohtaja Seppo Kääriäinen /kesk ja jäsenet Matti Aura /kok, Arto Bryggare /sd, Mikko Immonen /vas, Martti Korho-

nen /vas, Pekka Kuosmanen /kok, Leena Luhtanen /sd, Erkki Partanen /sd, Kirsi Piha /kok, Vuokko Rehn /kesk, Ola Rosendahl /r, Mauri Salo /kesk, Sakari Smeds /skl, Osmo Soininvaara /vihr (osittain) ja Janne Viitamies /sd.

Vastalauseita

I

Esitämme, että valiokunnan mietintö hyväksyttäisiin muutoin sellaisenaan, mutta valiokunnan kannanotoista poistettaisiin luvusta "ERM-jäsenyyden merkityksestä" koko loppuosa kapaleesta "Jos valuuttakurssi onnistutaan kiinnittämään uskottavasti" eteenpäin sekä luku "Valuuttakurssin vakauden turvaava talouspolitiikka" kokonaan.

Esitämme, että edellä mainittu poistettava osa kuuluisi valiokunnan mietinnön sijasta seuraavasti:

"Suomen talouden tila ja kehitysnäkymät eivät ole läheskään sellaiset kuin hallituksen taholta väitetään. Kokonaistuotannon kasvu on hidastunut alle kahteen prosenttiin viime vuoden loppupuoliskolta lähtien. On todennäköistä, että kasvu jää tänä vuonna keskimäärin kahteen prosenttiin tai sen alle.

Kasvun hiipuminen on merkinnyt paljon heikompaa työllisyyttä kuin on tavoite. Kun rakenteellisiin uudistuksiin ei ole kyetty, työttömyys pysyy huippukorkealla tasolla.

Suurtyöttömyys pitää yllä suurta valtion velanottotarvetta. Valtiontalouden alijäämän kasvu onkin ennakoitua suurempi.

Hallituksen talouspolitiikka on viritetty paljon todellisuutta nopeamman kasvun ja odotusten varaan. Hallituksen toiveiden varaan rakennetulla politiikalla on muodostunut Suomen suurtyöttömyyden ja oleellisesti siitä johtuvan, nopeasti kasvavan rakenteellisen valtionvelan ja kireän työn verotuksen noidankehä, jonka nopeaa helpottumista ei ole näköpiirissä. Avain tämän noidankehän murtamiseen on työttömyyden radikaali alentaminen.

Euroopan ja koko maailman talouden kehityksellä sekä Suomen omilla pyrkimyksillä eurooppalaisessa yhteistyössä on keskeinen vaikutus Suomen talouden tilaan.

Mahdolliseen Suomen kannanmääritykseen suhteessa EMUn kolmanteen vaiheeseen vaikuttaa suuresti myös se, millaiseksi muodostuu ulkopuolelle jäävien maiden asema. Vaikka tästä kysymyksestä käydään parhaillaan tiiviitä neuvotteluja, ei koko eduskunta ole saanut tilaisuutta vaikuttaa Suomen linjauksiin. Mikä on Suomen kanta siihen, onko ulkopuolelle jäävien liityttävä ERM-tyyppiseen järjestelmään, ts. kiinnitettävä valuuttansa euroon? Suomen linja tässä kysymyksessä on jäänyt epäselväksi.

Hallituksen tulee pikaisesti antaa EMU-prosessin nykyvaihetta koskeva selonteko eduskunnalle.

EMUn toteutuminen siinä muodossa kuin se Maastrichtin sopimuksessa on esitetty, ei ole Suomen eikä Euroopan etujen mukaista. Katsomme, että mikäli osallistumisesta EMUn kolmanteen vaiheeseen joudutaan kuitenkin päättämään, tulee tämä mahdollinen päätös tehdä taloudellisin, ei poliittisin perustein.

Katsomme, että terveellä talouspolitiikalla on kaikissa olosuhteissa varmistettava markan vakaus. Suomen talouden nykytila ja näkymä osoittavat, ettei edellytyksiä kelluvan valuuttamme kiinnittämiseksi nyt ole olemassa.

Jos markka kiinnitettäisiin Suomen nykyisissä taloudellisissa olosuhteissa Euroopan valuuttakurssijärjestelmään ERM:ään tai johonkin muuhun valuuttakurssimekanismiin, otettaisiin kohtuuttoman suuri riski. Epäonnistunut ERM-kyt-

kentä aiheuttaisi arvaamatonta vahinkoa Suomen kansantaloudelle ja työllisyydelle sekä suomalaiselle rahoitusjärjestelmälle.

Edellä esitetyn pohjalta ehdotamme, että eduskunta hyväksyisi seuraavan lausuman:

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 1996

Seppo Kääriäinen /kesk

Vuokko Rehn /kesk

Mauri Salo /kesk

II

Hallituksen esityksen tavoitteena on luoda lainsäädännölliset valmiudet osallistua Euroopan valuuttajärjestelmään kuuluvaan valuuttakurssijärjestelmään sitten, kun hallitus ja Suomen Pankki katsovat edellytysten markan kurssin kiinnittämiseksi olevan olemassa. Lakiesitys on askel kohti Suomen EMU-jäsenyyttä.

Talousvaliokunnan enemmistö on varsin optimistisesti luonnehtinut taloutemme edellytyksiä kiinteämpään valuuttakurssipolitiikkaan. Kuitenkaan työttömyys ei ole hallituksen tavoitteena olevalla puoliintumisuralla, eikä budjetti tästä johtuen ole tasapainottumassa aiotulla nopeudella. Talouskasvukin on hiipunut. Suomen Pankin kyky puolustaa markkaa ERM-olosuhteissa on myös varsin kyseenalainen. Tuotantohinnatkaan, energia, raaka-aineet ja työvoimakustannukset eivät tällä hetkellä jousta siten kuin rahanliiton tilanne edellyttäisi.

Nopea ERM-jäsenyys kapealla vaihteluvälillä ja EMUn kolmannen vaiheen toteuttaminen oli-

sivat suuri riski maallemme. Rahamarkkinoiden vapauttaminen 1980-luvulla oli prosessi, jota maassamme ei hallittu. Seuraukset tiedämme. Omasta rahasta luopumisen ja Euroopan rahaliiton toteuttamisen vaikeutta ja haasteita ei tulisi aliarvioida.

Rahalain mahdollisen hyväksymisen jälkeen tie on auki kohti EMU-jäsenyyttä. Hallituksen tulisiikin mahdollisimman nopeasti antaa oma EMU-tiedonantonsa, jotta eduskunta voi luontevalla tavalla ilmaista oman tahtonsa mahdolliseen EMU-jäsenyyteen. Nyt maatamme ajetaan kohti EMU-jäsenyyttä niin sanotusti sammutein lyhdyin.

Edellä olevan perusteella katsomme, että valiokunnan olisi tullut mietinnössään todeta:

”Valiokunta edellyttää, että hallituksen tulee antaa eduskunnalle tiedonanto EMUn kolmannen vaiheen toteuttamisen seurauksista ennen mahdollista ERM-kytkentää.”

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 1996

Sakari Smeds /skl

Mauri Salo /kesk

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

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 kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahalakeja, 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 säädettävän 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 toimivalta-suhteiden tulisi olla markan ulkoisesta arvosta päätettäessä.

Hallitusmuodon 72 §:n sanamuodon ja mainittujen tulkintakannanottojen valossa on selkeästi lainsäätäjän harkinnassa, millaiseksi järjestetään markan ulkoista arvoa koskeva päätöksenteko. Lakiehdotus sisältää riittävän täsmälliset säännökset tätä koskevasta kansallisesta menettelystä, 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 vaihtelun alueen rajoihin. Tätä valtuutussäännöstä on arvioitava hallitusmuodon 40 §:n 2 momentin kannalta, joka koskee valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan käyttämistä. Mainitun perustuslainkohdan mukaan valtioneuvoston tai jonkin ministeriön päättäväksi 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 tietynsuuruiseen 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 sujuvoittaa. 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.) vaihtelun alueen rajoihin." Valiokunta tähdentää, että 4 §:n 3 momentin mukaista valtuutuspäätöstä 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 velvoitetta 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 pidättymään 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 Eurooppa-neuvoston 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 sen 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. Keskuskurssista 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 ylikansalliselle 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 käsittelyä ministereiden ja pääjohtajien kokouksessa. Menettely ajoittuisi käytännössä valtioneuvoston päätöstä välittömästi seuraavaan viikonloppuun. Yksimielisyyden saavuttamisesta laaditaan ministereiden ja pääjohtajien kommuniké, joka sisältää markan keskuskurssin suhteessa ecuun ja kahdenväliset kurssit sekä keskuspankeille kehotuksen ilmoittaa kurseista ja interventiorajoista ennen markkinoiden avautumista.

Kommunikéan 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 kurseja 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 risiiridassa 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 valtiopäiväjärjestyksen 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-aho /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 Kaanniemi /skl, Valto Koski /sd, Pekka Kuosmanen /kok (osittain) ja Outi Ojala /vas.

Eriäviä mielipiteitä

I

Yhdyn valiokunnan käsitykseen siitä, että valtiosäännön 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.

Valtiosäännön 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 valtiosääntöistä 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 valtioväijärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 19 päivänä huhtikuuta 1996

Juha Korkeaoja /kesk

II

Käsiteltävänä olevan rahalain muutoksen tarkoituksena 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.

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta katsoen ERM:n puitteissa tapahtuva päätöksentekomenetely 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.

Valtiosääntöoikeudellista 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 säätämisjärjestyssä 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 vahvojen perusteiden 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 valtioväijärjestyksen 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 tavallisenä 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, siirtyykö Suomen mahdollisesti liittyessä ERM:iin päätösvaltaa kansallisilta elimiltä maan rajojen ulkopuolelle ja mikä on Suomen asema tehtäessä päätöksiä Suomen markan ulkoisesta arvosta. Tältä osin viittaan hallitusmuodon 1 ja 2 §:ään.

Perustuslakivaliokunnan enemmistökkin tunnustaa 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 liittyessä siirtyvän päätösvalan määrä saattaa olla vähäinen, mutta vähäinenkin kansallisen päätösvalan siirtyminen kansallisilta päätöksentekijöiltä kuitenkin

Lakiesityksessä esitetään kuitenkin valtiovarainministeriölle 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 kärkimää 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 varauksia 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 esittämin tarkennuksinkin merkitsee kansallisen päätösvallan osittaista siirtymistä kansallisilta päätöksentekijöiltä vieläpä Suomen kannalta poikkeuksellisen tärkeässä asiassa. Siksi katsen 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