

VALTIOSÄÄNTÖINEN PÄÄTÖKSENTEKO TALOUS- JA RAHALIITTOON LIITTYMISESTÄ

ARVO MYLLYMÄKI

ABSTRACT
The Constitutional
Decision-making
to Join European
Economic and
Monetary Union.

Finland joined the European Union in 1995. The Finnish Parliament approved the EU agreement in November 1994 after the consultative referendum. The bill was passed in Parliament as an exceptional law. The decision-making is sensitive to criticism, for the EU-membership greatly restricts the sovereignty of Finland. The Membership of the Union denoted that *Finland approved regulations for both EMU and the European System of Central Bank.*

According to the decision of Parliament, Finland joined the Euro area from the beginning of 1999. Before the decision, the Government gave the statement to Parliament. Government gained parliamentary confidence. The constitutional criticism against the decision-making has been a hindsight in this case. Part of the constitutional solution was to change the powers of the Bank of Finland. Due to EMU the power of our Central bank will crumble and the parliamentary supervision of monetary policy will be reduced. The Bank of Finland has to carry out the monetary policy that the European Central Bank uses in the Euro area. *The centralized monetary policy cannot be successful if national financial policy is not consistent with monetary policy.*

Economic and Monetary Union is not only the economic policy community but also the political plan of the close Euro area. *The development reinforces the federal aspects of the European Union.*

Euroopan unioni ja Suomen valtiosääntö

Suvereenisuuden muutos

Itsenäisen valtion merkitys eurooppalaisessa murroksessa ei ole vähentynyt. Sen sijaan valtiollisen päätösvallan rajat ovat muuntuneet. Valtion täysivaltaisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen suvereenisuuden. Valtioiden keskinäissuhteita sääntelee kansainvälisen oikeuden normijärjestelmä. Kansainväliset järjestöt eivät ole valtion yläpuolella olevia organisaatioita, sillä järjestöt toimivat valtioiden välisinä yhteistyöeliminä. Juuri tämä seikka, ettei valtion yläpuolella ole ylempiä valtaa käyttäviä orgaaneja, tekee valtiosta suvereenin. Täydellinen valtiosuvereenisuus merkitsee nykyaikana eristäytymistä. Toisaalta ylenmääräisestä suvereniteetin korostamisesta on tullut Euroopassa nationalismia ruokkiva voima. Kehitys on ollut ehkä yllättävä olosuhteissa, joissa lisääntyvä kansainvälisyys on saanut korostuneen merkityksen. Toteamus pätee erityisesti Itä-Euroopan poliittisen murroksen valtioihin alkaen Balkanilta ja päättyen entisen Neuvostoliiton alueen itsenäisiin valtioihin.

Suomen valtion suvereenisuus (HM 1 §) - kansainvälistymisen paineissa - on muuntunut suhteelliseksi käsitteeksi niin oikeudellisesti kuin tosiasiallisestikin. Tosiasiallisuus tässä yhteydessä merkitsee poliittista reaalityodellisuutta. Euroopan unionin jäsenyys on vain kiihdyttänyt sanottua kehitystä. Euroopan unioni kattaa myös vuonna 1965 perustetun Euroopan yhteisön, jonka

itsenäinen oikeusjärjestys on ainutlaatuinen. Jäsenvaltiot ovat luovuttaneet toimivaltaansa integraatiokehityksen kovalle ytimelle - Euroopan yhteisön orgaaneille. Koska Euroopan unioni on poikkeus periaatteesta, ettei kansainvälinen järjestö voi olla valtion yläpuolella, merkitsee tämä seikka aivan uutta ulottuvuutta valtiollisesta suvereenisuudesta käytävään keskusteluun. Maamme perustuslakiuudistuksen yhteydessä sekä sisäistä että ulkoista suvereenisuutta tarkasteltiin Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon jäsenyytemme Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, 71-72). Toistaiseksi voimassa olevan doktriinin mukaan unioniasioissa Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi (PeVL 14/1994 vp). Mahdollisuutemme vaikuttaa riippuvat kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta. Hyväksytyssä Suomen perustuslaissa (/1999), joka tulee voimaan 1.3.2000, ei mainita *erikseen* maamme jäsenyyttä Euroopan unionissa. Jäsenyys ilmenee vain sellaisista yhteyksistä, jotka koskevat valtioneuvoston ja eduskunnan välisiä suhteita. Tästä samoin kuin muistakin perustuslain sisältökysymyksistä eduskunnan perustuslakivaliokunta oli yksimielinen (PeVM 10/1998 vp).

Unionisopimuksen hyväksyminen

Euroopan unioni perustettiin Maastrichtin sopimuksella, joka tuli voimaan 1.1.1993. Talouden kiinteyttämisen suurin muutos oli päätös talous- ja rahaliiton perustamisesta. Euroopan yhteisön perustamissopimus - Maastrichtin sopimuksen mukaisesti - sisältää EMU:n kolmanteen vaiheeseen siirtymisen ehdot ja aikataulun. Talous- ja rahaliittoa koskevat määräykset otettiin Maastrichtin sopimukseen osana laajempaa ratkaisua, johon kuuluivat yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä oikeus- ja sisäasiain yhteistyötä koskevat määräykset. *Talous- ja rahaliitto ei ole pelkästään talouspoliittinen yhteenliittymä, vaan myös poliittinen hanke tiiviistä euroalueesta.*

Vuonna 1994 käydyssä valtiosääntöpoliittisessa keskustelussa korostettiin, että EU-jäsenyys sisältäisi syvälle käyviä ja pysyviä muutoksia Suomen valtiosääntöön (Hidén-Saraviita 1994, 236). Tämä olisi valtiosääntöpoliittisesti merkinnyt sitä, että Hallitusmuoto ja Valtiopäiväjärjestys olisi pitänyt muuttaa vastaamaan jäsenyydestä aiheutuneita velvoitteita normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (VJ 67 §, ks. myös Jyräki 1994, 316). Kuitenkin jo vuonna 1993 Euroopan talousaluesopimuksen voimaansaattamislaki hyväksyttiin poikkeuslakina supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (L 1504/1993). Sopimuksen hyväksymisen jälkeen hyväksyttiin Hallitusmuotoon uusi 33 a § (L 1116/1993) sekä Valtiopäiväjärjestykseen uusi 4 a luku (L 1117/1993). Asiallisesti kyse oli valtiosääntöisen päätöksenteon saattamisesta kansainvälisestä sopimuksesta seuraavien oikeuksien ja velvoitteiden tasolle.

Samoin kuin päätöksenteko ETA-sopimuksesta myös Euroopan unionin liittymissopimuksen hyväksyminen 1994 tapahtui yksinkertaisella enemmistöllä ja sen voimaansaattaminen päätettiin niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (VJ 69,1 §). Perustuslainsäätämisyjärjestys määrittellään Valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä.

“Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä lakiehdotus hyväksytään yksinkertaisella eduskuntaenemmistöllä lepäämään yli eduskuntavaalien. Vaalien jälkeen lakiehdotus on hyväksyttävä 2/3 eduskuntaenemmistöllä annetuista äänistä. On myös mahdollista julistaa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä lakiehdotus kiireelliseksi 5/6 määräenemmistöllä annetuista äänistä ja tämän jälkeen samoilla valtiopäivillä hyväksyä 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä.” (VJ 67 §.)

Perustuslaista poikkeavaksi katsottua valtiosopimuksen voimaansaattamislakia kutsutaan supistetuksi perustuslainsäätämisyjärjestykseksi (VJ 69.1 §). Tällaisen lakiehdotuksen päätöksentekoon eduskunnan kolmannessa käsittelyssä tarvitaan 2/3 määränemmistö annetuista äänistä. *Lakiehdotusta ei voi jättää lepäämään!* Kyseessä on poikkeuksellisen tehokas lainsäädäntövallan käyttö edustuksellisen demokratian näkökulmasta. Tehokasta ja poikkeuksellista perustuslakinormin valintaa perusteltiin sillä, ettei se sisällä mitään käyttöalan rajoituksia ja ettei tällaisille rajoituksille saa tukea noudatetusta eduskuntakäytännöstä. Juridista peruslähtökohtaa täydentää se, että *liittymissopimuksen hyväksyminen tehtiin tosiasiallisesti riipuvaksi neuvoa-antavan kansanäänestyksen tuloksesta*. Vakiintuneen valtiosopimusten voimaansaattamisen menettelyn soveltamista, supistettua perustuslainsäätämismenettelyä, pidettiin asianmukaisena myös valtiosääntövaikutuksiltaan poikkeuksellisen Euroopan unionin liittymissopimuksen ollessa kyseessä (KM 1994:4, 413). Tähän lopputulokseen päätyi myös perustuslakivaliokunnan enemmistö. Sen mukaan säätämisyjärjestysvalinta täytti laillisuusvaateen, kansanäänestyksen toimeenpano legitimitietin vaatimukset (PeVL 14/1994 vp). Valtiosääntöjoustavuuteen kuuluu myös onnistunut päätöksentekomuodon valinta. Tästä huolimatta menettelytapa on altis kritiikille.

Euroopan unionin jäsenyys kajoaa syvällisesti myös Suomen valtiolliseen suvereenisuuteen. Niin ikään päätösvalan luovuttaminen kansainväliselle järjestölle on merkittävä poikkeus Hallitusmuodon 2 §:n mukaisesta vallanjakosäännöksestä. Näin ollen liittymissopimuksen voimaansaattaminen normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (VJ 67 §) olisi ollut asian ominaispaino huomioon ottaen paikallaan. Unionijäsenyyksiire (1.1.1995) sekä lokakuussa 1994 suoritettun neuvoa-antavan kansanäänestyksen tulos pyhittivät lainsäätäjän käyttämät keinot.

Suomen EU-jäsenyyden toteutumisen kannalta eduskunnan ulkoasianvaliokunnan mietintö (UaVM 9/1994 vp) siihen liittyvine erikoisvaliokuntien lausuntoineen muodostui myönteisen ratkaisun kulmakiveksi. Mietintöön liittyi peräti kuusi vastalauseita. Vain kansanedustaja Raimo Vistbackan vastalauseessa (vastalause V) sekä erityisesti edustaja Paavo Väyrysen ympärille ryhmittyneiden kansanedustajien vastalauseissa (vastalauseet III-IV) esitettiin koko EU-ratkaisun hylkäämistä. Vastalauseissa oli jo tuolloin kiintoisia kannanottoja tulevasta EMU-ratkaisusta sekä myös kansanäänestyksen vaikutuksesta eduskunnan päätösvaltaan. Edellä sanottuihin näkökulmiin on syytä palata erikseen.

Jäsenyyden vuoksi oli välttämätöntä uudistaa jälleen myös Valtiopäiväjärjestyksen 4 a luku. Tämä perustuslain uudistus, jossa on säännelty eduskunnan ja valtioneuvoston välinen yhteistoiminta unionasioiden käsittelyssä, säädettiin ikään kuin teknisenä uudistuksena "toisessa lainsäädäntöaallossa" (L 1551/1994). Kyse ei ollut uudesta oivalluksesta. Näin meneteltiin myös ETA-sopimuksen hyväksymisen yhteydessä vuonna 1993. Hankalasta perustuslainsäätämisyjärjestyksestä ei muodostunut liittymissopimusten kynnyksysymystä.

EMU ja valtiosääntöpolitiikka

Hämmennys päätöksenteossa

Euroopan talous- ja rahaliiton keskeisinä elementteinä ovat yhteiseen rahaan siirtyminen, yhteisen keskuspankkijärjestelmän perustaminen sekä talous- ja finanssipolitiikan yhteensovittamista palvelevien järjestelyjen voimaansaattaminen. *Keskuspankkijärjestelmän itsenäisyys on EMU:n keskeisimpiä vaatimuksia*, mikä ilmenee myös Maastrichtin sopimuksesta (EY-perustamissopimus 105-109 art.). *Sen sijaan vastuu finanssipolitiikasta säilyy jäsenvaltioilla*. Tosin Maastrichtin

sopimuksella finanssipoliittista liikkumavaraa on rajoitettu, jotta varmistettaisiin hintavakauden säilyminen talous- ja rahaliitossa.

Valtioiden tai hallitusten päämiesten neuvoston kokouksessa Brysselissä toukokuussa 1998 päätettiin, että 11 EU:n jäsenvaltiota - Suomi mukana - osallistuu euroalueeseen vuoden 1999 alusta. Suomen markka kiinnitettiin 1.1.1999 peruuttamattomasti euroon. Euroopan keskuspankki-järjestelmä ja Euroopan keskuspankki aloittivat toimintansa 1.7.1998 lukien (tästä EY-perustamissopimus 4 a art.). Suomen Pankki liittyi osaksi Euroopan keskuspankkijärjestelmää. Tätä varten säädettiin uusi laki Suomen Pankista (214/98). Euromääräiset setelit ja kolikot lasketaan liikkelle viimeistään 1.1.2002. Suomen markasta kansallisena rahayksikkönä luovutaan 1.7. 2002 mennessä. Siirryimme siis talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen. Ennen kuin näin pitkälle Suomen osalta päästiin, käytiin maassamme vilkas valtiosääntökeskustelu EMU:sta. Erityisen tunteenomaista keskustelu oli suhtautumisessa yhteiseen valuuttaan.

Näkemykset valtiosääntöisen päätöksenteon muodosta talous- ja rahaliiton osalta vaihtelivat poliittisten johtajien käsityksissä varsin vahvasti sen mukaan, oliko asianomaisen suhtautuminen yhdentymiskehitykseen ylipäättensä myönteinen vai kielteinen. Samanlainen mustavalkoinen asetelma leimasi aikanaan myös EU-kansanäänestystä. Keskustelun ääripäitä olivat päätöksenteko EMU:sta perustuslainsäätämisyjärjestyksessä versus ei liitytä lainkaan talous- ja rahaliittoon. Poliittinen oppositio, ennen kaikkea Suomen Keskusta, joutui tässä keskustelussa vaikeaan kaksoisrooliin. Puolue vastusti voimakkaasti aikaista eurokytkentää. Toisaalta Esko *Ahon* hallitus oli päättäväisesti valmistellut Suomen nopean liittymisen Euroopan unionin jäsenvaltioksi.

Ensimmäisen vaihtoehdon korostajat käyttivät pääargumenttina Hallitusmuodon 72 §:n säännöksen; "Suomen rahayksikkö on markka", ristiriitaisuutta suhteessa yhtenäisvaluuttajärjestelmään. Taustalla oli tunnetta ja luopumishaikeutta itsenäisyyden vahvasta symbolista, Suomen markasta. Loppujen lopuksi päätöksenteko-ongelma on palautettavissa itsenäisen valtion ytimeen - suvereenisuuteen eli Hallitusmuodon 1 §:ään. Jälkimmäisen vaihtoehdon puoltajat väittivät, ettei EU-kansanäänestyksessä päätetty vielä EMU:sta eikä myöskään eduskunnan hyväksymä unionisopimus velvoittanut maamme talous- ja rahaliiton jäsenyyteen. Toisin sanoen liittymisasiasia olisi erillisen, suvereenin tahdonilmaisun varassa.

Merkityksetön varauma

Suomen eduskunta hyväksyessään 18.11.1994 EU-liittymissopimuksen (L 1540/1994) hyväksyi samalla niin EY:n perustamissopimuksen kuin Maastrichtin sopimuksenkin. Talous- ja rahaliittoon sitoutuivat Isoa-Britaniaa ja Tanskaa lukuunottamatta kaikki muut jäsenvaltiot. *Uusille jäsenmaille Suomelle, Ruotsille ja Itävallalle ei annettu liittymisneuvotteluissa valintamahdollisuutta*, vaan EU-osapuoli edellytti Maastrichtin sopimuksen pääosien hyväksymistä sellaisenaan (PeVL 18/1997 vp). Julkisuudessa esiintyneille väitteille siitä, että Suomen hallitus olisi liittymisneuvotteluissa 1994 esittänyt talous- ja rahaliittoa koskevan varauman ja että se olisi tullut hyväksytyksi, ei löydy tukea sopimusasiakirjoista. Suomen neuvottelijoiden mahdollisesti esittämällä varauksella tai varauksellisilla lausumilla ei ole oikeudellista merkitystä.

Suomen hallituksen valmiutta EU-jäsenyyteen kuvaa neuvottelujen avajaiskokouksessa 1.2.1993 esitetty lausunto (ks. PeVL 18/1997 vp). Siinä todettiin EMU:n kolmannen vaiheen kriteerien olevan yhteneviä Suomen hallituksen talouspoliittisten tavoitteiden kanssa. Hallitus ilmoitti "pyrkivänsä talouspolitiikallaan määrätietoisesti tilanteeseen, jossa edellytykset kolmanteen

vaiheeseen siirtymiseen ensimmäisessä ryhmässä täyttyvät." Tässä suhteessa Paavo *Lipposen* hallitus on johdonmukaisesti seurannut edeltäjänsä.

Suomi ei tehnyt eikä kyennyt tekemään Euroopan unioniin liittyessään oikeudellisia varauksia, jotka rajoittaisivat Maastrichtin sopimuksen sovellettavuutta ja velvoittavuutta. Tällaisen oikeudellisen varauksen saivat vain Iso-Britannia ja Tanska unionisopimukseen (erillispöytäkirjat 11/12; Joutsamo ym. 1997, 813). Näin ollen talous- ja rahaliittoa samoin kuin Euroopan keskuspankkia koskevat Maastrichtin sopimuksen määräykset muodostuivat Suomea sitovaksi normistoksi. Sen sijaan ensimmäisen mahdollisen liittymisen ajankohta edellytti suomalaista valtiosääntöpäätöstä ja toiseksi talous- ja rahaliiton lähentymiskriteerien täyttymistä.

Maassamme 1990-luvulla valtioneuvoston johdolla noudatettu yleinen talouspolitiikka säästölakeineen ja säästöpäätöksineen on ollut välttämätöntä julkisyhteisöjen taloudenhoidon vuoksi sinänsä. Toisaalta tehdyt päätökset ovat mahdollistaneet Suomen niin sanotun talous- ja rahaliittokunnan. Talouspolitiikkamme on ollut markkinataloutta tukevaa. Meillä on aivan toisenlainen julkissektori kuin 10 vuotta sitten. Kansalaispalvelujen - jopa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisen - näkökulmasta kehityksellä on ollut myös vahvat dysfunktiot. Ne kansalaisryhmät, jotka vähiten kykenevät vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon: kuten lapset, vanhuksent ja työelämästä syrjäytyneet, ovat vaarassa joutua julkisten palvelujen niukentumisen ja kylmien markkinavoimien väliselle ei kenenkään maalle. On kuitenkin painokkaasti sanottava, ettei EMU ole ollut 1990-luvun alun kansallisen talouskatastrofin syy eikä välitön seurauskaan, vaan talouspolitiikkamme sovelias myötäeläjä.

Päätettiinkö EMU:sta valtiosääntöisesti oikeassa järjestyksessä ?

Valtioneuvoston tiedonanto

Jo vuonna 1997 valtioneuvosto antoi eduskunnalle selonteon (VNS 4/1997 vp) "Talous- ja rahaliitto - Suomen vaihtoehdot ja kansallinen päätöksenteko". Valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n 3 momentin mukaista selontekoa on käytetty varsin runsaasti viime vuosina laajoista hallituksen politiikkaa koskevista asiakokonaisuuksista. Valtioneuvosto päätyi kuitenkin pitkän vaihtoehtopohdinnan jälkeen Valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n 1 momentin mukaisen tiedonannon antamiseen eduskunnalle talous- ja rahaliiton jäsenyydestä (ks. myös VNS 4/1997 vp, 37-38). Selonteko ja tiedonanto ovat vaihtoehtoisia menettelyjä. Tärkeä ero on kuitenkin siinä, ettei selonteon yhteydessä voida tehdä ehdotusta eikä päätöstä valtioneuvoston luottamuksesta. Euroalueeseen osallistumisesta koskevan päätöksenteon tärkeys puolsi epäilemättä tiedonannon käyttöä.

"Valtioneuvosto katsoo, että Suomen tulee osallistua euroalueeseen, kun tämä aloittaa toimintansa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti 1. päivänä tammikuuta 1999. Tätä kantaa tukevat niin taloudelliset kuin poliittiset näkökohdat. (VNT (24.2.1998) 1/1998 vp.)

Eduskunnan päätöksentekoa pohjustettiin keskeisten valiokuntien lausunnoilla suurelle valiokunnalle. Suuren valiokunnan mietinnön pohjalta (SuVM 1/1998 vp) mitattu parlamentaarinen luottamus valtioneuvostolle mahdollisti Suomen nopean liittymisen EMU-jäseneksi. Valtiosääntöoikeudellisesti ylimmän valtioelimen valtaa (HM 2 §) sekä myös parlamentarismia (HM 36 §) korostava päätös liittymisestä talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen oli syytä tehdä eduskunnassa. Eduskunnan tekemät ratkaisut Euroopan unionin liittymissopimuksen yhteydessä

sekä *Lipposen* hallituksen hallitusohjelmassa annettu lupaus eduskunnan erillisestä päätöksenteosta olivat legitimiin päätöksenteon reunaehtoja (näistä Scheinin 1997, 96-98).

Valtiosääntötulkinnan kannalta keskeisin oli eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto jo vuodelta 1997 (PeVL 18/1997 vp). Ensinnäkin valiokunta totesi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen talous- ja rahaliiton osalta velvoittavan jäsenmaita. Perustuslakivaliokunta piti eduskunnan EU-liittymissopimuksen yhteydessä edellyttämää eduskunnan erillistä päätöstä EMU:n kolmanteen vaiheeseen liittymisestä luonteeltaan *poliittisena*, ottaen huomioon Suomelle jäsenvaltiona kuuluvat velvoitteet. Kiistämätöntä siis oli, että päätös voitiin eduskunnassa tehdä yksinkertaisella enemmistöllä. *Liittymissopimuksen voimaansaattamislailla vuonna 1994 tehtiin jo talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen kattava aukko perustuslakeihimme*. Tämä valtiosääntöoikeudellinen perusseikka jäi useilta vuosien 1977-1998 EMU-keskustelijoilta oivaltamatta.

Valtioneuvoston tiedonanto oli luontevin vaihtoehto eduskunnan päätöksenteon pohjaksi. Samalla voitiin mitata *Lipposen* hallituksen luottamus. Parlamentarismi sai tilaa toimia. Toinen vaihtoehto olisi ollut erillisen lakiehdotuksen antaminen eduskunnalle. Tällaisen lain normatiivinen merkitys olisi kuitenkin ollut vähäinen. Laissa olisi kenties todettu Suomen velvoitteet talous- ja rahaliiton osalta. Symbolisesti laki olisi korostanut päätöksenteon ainutlaatuisuutta ja mahdollisesti lisännyt valtiosääntöisen päätöksenteon legitimitettä. Tällä kannalla oli pääoppositiopuolue, Suomen Keskusta, jo vuonna 1997 perustuslakivaliokunnan lausuntoon liittämässään eriävässä mielipiteessä (PeVL 18/1997 vp, vastalause I). Tiukan valtiosääntöjuridisesti tulkiten ja viitaten edellä esitettyjen lausumien merkitykseen eduskunnan päätöstä talous- ja rahaliittoon osallistumisesta (vrt. kuitenkin UaVM 9/1994 vp) ei olisi enää edes edellytetty.

Valtiosääntöinen päätöksenteko EMU:sta ei ollut kuitenkaan niin selkeä ja linjakas, kuin edellä esitetystä päätöksentekoprosessista saattaisi otaksua. Ulkoasianvaliokunnan mietinnöstä (9/1994 vp) hallituksen esityksestä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä heijastuu epäuskoinen asenne EMU:n todellisiin toteuttamismahdollisuuksiin. Toisaalta mietinnössä selkein sanoin todetaan, että talous- ja rahaliiton hyväksyminen on ollut edellytys liittymissopimuksen synnylle (UaVM 9/1994, 21). Näin ollen juridisesti jää epäselväksi, mitä valiokunta tarkoitti seuraavalla lausumalla:

"Valiokunta edellyttää, että Suomen *mahdollisesta liittymisestä* rahaliiton kolmanteen vaiheeseen päätetään aikanaan eduskunnassa hallituksen erillisen esityksen perusteella, jolloin *hallituksen on arvioitava Suomen osallistumista* mm. mietinnössä mainittujen seikkojen valossa" (UaVM 9/1994 vp, 22). Kursivointi AM.

Edellä sanotusta lausumasta voi päätyä käsityksen, että kansainvälisoikeudellisena sitoumuksena asia jäi varaumana Suomen yksipuolisesti ratkaistavaksi. Esimerkiksi kansanedustaja Jarmo *Wahlström*, joka vastalauseessaan koko Vasemmistoliiton nimissä korosti talous- ja rahaliiton ongelmallisuutta, lausui tyytyväisyytensä siitä, että ulkoasianvaliokunnan enemmistö edellytti EMU:n kolmannelta vaiheesta eduskunnan päätöstä (UaVM 9/1994 vp, 43-46). Sen sijaan kansanedustaja Paavo *Väyrysellä* oli asiasta selkeä käsitys jo vuonna 1994. Ulkoasianvaliokunnan mietintöön liittämässään vastalauseessa hän totesi sarkastisesti:

"Suomella olisi ollut mahdollisuus saada jäsenyysneuvotteluissa poikkeus osallistumisesta EMU:n kolmanteen vaiheeseen. Tähän ei kuitenkaan pyritty, vaan päinvastoin sitouduttiin olemaan mukana jopa sen ensimmäisessä toteuttamisvaiheessa" (UaVM 9/1994 vp, 63).

Edellä on korostettu perustuslakivaliokunnan lausunnon (18/1997 vp) ratkaisevaa merkitystä talous- ja rahaliittoon liittynän päätöksentekomuodoksi. Kuitenkin vuonna 1994 perustuslakivaliokunta lausunnossaan katsoi (PeVL 14/1994 vp) - saamaansa selvitykseen viitaten-, että talous- ja rahaliittoon siirtyminen edellyttää valtiosäännön mukaan eduskunnan myötävaikutusta. Niin ikään valiokunta totesi, ettei liittymissopimus vielä voinut merkitä sitoutumista osallistua talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen. Vajaa kolme vuotta myöhemmin valiokunta totesi; koska EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislaki käsiteltiin poikkeuslakina supistetussa perustuslainsäätämislakijärjestyksessä, ovat myös EMU:n kolmanteen vaiheeseen siirtymistä ja yhteisen rahan käyttöä koskevat sopimusmääräykset niiden *silloisesta toteuttamisajankohtaa koskevasta epämääräisyydestä huolimatta* (Kursivointi AM) tulleet voimaansaatuiksi (PeVL 18/1997 vp).

Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotot ovat suosituksia suhteessa eduskuntaan. Näitä tulkintasuosituksia on eduskunta noudattanut. Esko *Rieppula* osoitti jo vuonna 1973 julkaisemassaan väitöskirjassa, että perustuslakivaliokunnan tulkintasuosituksilla on ollut eduskunnan piirissä tosiasiallinen velvoittavuus (Rieppula 1973, 172 ja 333). Talous- ja rahaliitosta annetut tulkintasuositukset eivät muodosta tässä suhteessa minkäänlaista poikkeusta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnoissa vuosilta 1994 ja 1997 sekoittuvat politiikka ja juridiikka. Tutkijan on vaikea yhtyä valiokunnan korostamiin juridisiin aspekteihin asioissa, joissa valtiosääntöpolitiikka, juridiikka ja valtiosääntötaktiikka kohtaavat toisensa. Ne kohtasivat mielenkiintoisella tavalla niin EU-ratkaisussa kuin siihen liittyvässä EMU-päätöksenteossa.

Eduskunnan enemmistö noudatti EU-liittymissopimuksen osalta ulkoasianvaliokunnan mietinnön (UaVM 9/1994 vp) suuntaviivoja, joihin erityisesti vaikutti perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 14/1994 vp). On mahdollista, että eduskunta hyväksyessään EU-sopimuksen, hyväksyi edellä sanotun ulkoasianvaliokunnan mietintöön perustuvan perustelulausuman joko vilpittömässä uskossa, että EMU-ratkaisu on suvereenin valtion itsenäisessä päätöksenteossa myöhemmin tai saadaksesen EU-sopimuksen hyväksynnälle silloisen päähallituspuolueen, Suomen Keskustan tuen. Poliittisesti on mielenkiintoista huomata, että *Ahon* hallitus ja sen aikainen eduskunta veivät juridisesti Suomen Euroopan talous- ja rahaliiton jäsenyyteen jo liittymissopimuksen hyväksymisellä. Sen sijaan *Lipposen* hallitus ja sitä tukeva eduskuntaenemmistö joutuivat monin tavoin tulilinjalle niin eduskunnan opposition- erityisesti Suomen Keskusta ja Kristillinen Liitto - kuin kansalaisjärjestöjen, jopa tiedemisyseurojen, edessä vasta-argumentteina - ei liitytä talous- ja rahaliittoon, ei ainakaan vielä vuonna 1999.

Kansanäänestysvaade

Paavo *Lipposen* hallituksen EMU-myönteisen politiikan ja edellä esitettyjen valtiosääntötulkintojen jälkeen poliittinen oppositio käynnisti valtiosääntökeskustelun neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä, joka legitimoisi eduskunnan ratkaisun. Neuvoa-antavan kansanäänestyksen toimeenpanosta päätetään lailla (HM 22 a §). Äänestäjille esitettävät vaihtoehdot olisivat voineet olla joko eurokytkentä 1.1.1999 tai sitten myöhemmin, taikka eroaminen Euroopan unionista! Ironisesti voidaan tältä osin huomauttaa siitä, että monet niistä oppositiopuolueiden kansanedustajista, jotka nyt vaativat kansanäänestystä, vähiten kunnioittivat 16.10.1994 järjestetyn EU-kansanäänestyksen lopputulosta.

Vasemmistoliiton kansanedustajat - puolueen oppositioasemasta huolimatta - hyväksyivät vuonna 1994 pääosin EU-kansanäänestyksen tuloksen. Sinänsä eduskuntaryhmä suhtautui suurin varauksin koko EU-ratkaisuun (UaVM 9/1994 vp, vastalause I). Sen sijaan Suomen Keskustan

kansanedustajat Juha *Korkeaoja* ja Paavo *Väyrynen* päätyivät EU-jäsenyyden osalta sekä perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotosta - VJ 69.1 §:n mukainen säätämisyjärjestys - että kansanäänestyksen tuloksesta päinvastaiseen lopputulokseen:

“ [O]n perusteetonta esittää, että neuvoo-antava kansanäänestys olisi poliittisesti ja moraalisesti kansanedustajia siten sitova, että kaikkien kansanedustajien tulisi, sen tuloksen oltua niukasti jäsenyyttä puoltava, vain tähän perustuen äänestää eduskunnassa jäsenyyden puolesta” (UaVM 9/1994 vp, vastalause IV).

On sinänsä epäuskottavaa, että kansalainen edes kykeni vuoden 1994 kansanäänestyksessä hamottamaan EU-jäsenyyden sitovia vaikutuksia. Erityisen suuri epätietoisuus liittyi siihen, toteutuuko talous- ja rahaliitto vai ei. Suomessa ei ole kansanäänestysperinnettä.

Valtiopäiväjärjestyksen 11 §:n säännös, joka sisältää niin sanotun imperatiivisen mandaatin kiellon, on vahva lähtökohtasäännös kansanedustajan itsenäiselle päätöksenteolle. Tätäkin suurempi vallankäytön perusta on HM 2 §:n 1 momentti, jonka mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. *Kansanäänestysvaateesta vuonna 1998 muodostui lähinnä valtiosääntötaktinen keino, jonka avulla olisi lykätty/estetty Suomen osalta Euroopan talous- ja rahaliiton toteutuminen.*

Kansansuvereenisuusperiaatteesta voimansa saava neuvoo antava kansanäänestys ja edustuksellinen kansanvalta ovat tietenkin ristiriitaisia elementtejä keskenään. Nykyinen kansanäänestysinstituutio on säädetty edustuksellisen demokratian täydentäjäksi, ei sen korvaajaksi. Tämä ristiriita ylläpitää jännitettä kirjoitetun valtiosäännön ja elävän valtiosääntöpoliittisen todellisuuden välillä. Kansanäänestyksen muuttamisesta neuvoo-antavasta sitovaksi ei ollut mitään merkkejä valtiosääntöuudistuksessa (HE 1/1998 vp, 101-102).

Suomen Pankki ja Suomen markka

Suomen rahayksikköä koskeva valtiosääntökiista oli varsin näennäinen. Talous- ja rahaliiton vastustajat korostivat - tunteisiin vetoamisen lisäksi - eduskunnan enemmistöpäätöksen ristiriitaa Hallitusmuodon Suomen markkaa koskevan säännöksen kanssa (HM 72 §). Tämä ristiriita synnytti väitteen, että EMU-ratkaisu vaatisi perustuslainsäätämisyjärjestyksen juuri HM 72 §:n sisältämän säännöksen vuoksi. *Hallitusmuotoon otettiin vasta vuonna 1991 valtiontaloutta koskevien uusien perustuslakienormien (L 1077/1991) yhteydessä maininta Suomen rahayksiköstä, markasta.* Näin ollen väitteet rahayksikköä koskevan säännöksen kuulumisesta itsenäisyyden alusta lukien perustuslakiin eivät pidä paikkaansa.

Unionisopimus saatettiin valtion sisäisesti voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Hyväksytty poikkeuslaki muutti Suomen valtiosäännön sisältöä. On sinänsä totta, että Suomen Pankkia koskeva uusi säännös (L 214/1998, 1 §), joka muuntaa pankin osaksi Euroopan keskuspankkijärjestelmää, on ristiriidassa esityksen alussa mainitun Hallitusmuodon 1 §:n suvereenisuuden kanssa. Ristiriita on mitä ilmeisin myös HM 73 §:n 1 mom. Suomen Pankin valvontaa koskevan säännöksen kanssa.

Perustuslain uudistajat ehdottavat säännöstä, jonka mukaan Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään (HE 1/1998 vp, 199). Historiallisen perinteen kunnioittaminen kuuluu valtiosääntöuudistuksen hyveisiin. Hyveilläkin on rajansa. Uusissa olosuhteissa keskuspankin toimiminen "eduskunnan takuulla ja hoidossa" kuulostaa vähintään

sarkastiselta. Tämä ikivanha fraasi palautuu jo vuoden 1772 Hallitusmuotoon ja kauemmaksiin Ruotsin vallan aikaan (Scheinin 1997, 16 ss.). Unionisopimuksen voimaansaattamislailla tehty poikkeus perustuslaista kattaa myös määräykset niin talous- ja rahaliitosta kuin Euroopan keskuspankkijärjestelmästäkin (ks. myös PeVL 7/1998 vp). Suomen Pankki toteuttaa osaltaan Euroopan keskuspankin neuvoston määrittelemää rahapolitiikkaa (L 214/1998, 3 § ja HE 6/1998 vp, 1-2). Euroopan keskuspankkijärjestelmään ja Euroopan keskuspankin harjoittamaan rahapolitiikkaan liittyy demokratiavaje ja legitimititeettiongelma. Keskuspankin riippumattomuuden korostus on jo nyt muodostunut itseisarvoksi. Kehitys ruokkii virkamiesvaltaa ja teknokraattien aseman vahvistamista demokraattisesti valitun parlamentin kustannuksella.

Suomen Pankin osalta lainsäädäntö on seurannut edellä kuvattua kehitystä. Tämä tarkoittaa Suomen Pankin johtokunnan vallan kasvua pankkivaltuuston kustannuksella (L 214/1998, 14 §). Niin tai näin; markka korvautuu eurolla. Hallitusmuodon 72 §:n säännös ei tätä kykene estämään. Uudistuvaan perustuslakiin ei tule edes sisältymään säännöstä rahasta (HE 1/1998 vp, 58-59). Hyväksytyin uuden perustuslain 91 §:n säännös Suomen Pankista: ”Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa”.., on ristiriidassa voimassa olevan Suomen Pankkia koskevan lain kanssa (L 214/1998). Sisällöllisesti perustuslakinormi on jo syntyessään vanhentunut. Enintään voitaisiin todeta Suomen Pankin toimivan eduskunnan valitsemien pankkivaltuutettujen valvonnassa. *Suomen Pankin valta hiipuu ja rahapolitiikan parlamentaarinen valvonta lopahtaa.*

EMU ja Euroopan unioni liittovaltionäkökulmasta

Ylimmät valtioelimet päättivät liittymisestä talous- ja rahaliittoon *yhdellä monista oikeista valtiosääntöisen päätöksenteon muodoista*. Valtiosääntökritiikki on ollut myöhässä ja osaksi jälkiviisasta. Valtiosääntöoikeudellinen talous- ja rahaliittojuna lähti kohti Brysseliä jo 1.1.1995, eikä vasta valtiosääntöpoliittisena osallistumis päätöskiihtelynä EMU-jäsenyydestä vuosina 1997-1998. Kritiikki pitäisi talous- ja rahaliittoa koskeneen päätöksenteon sijasta kohdistaa EU-liittymissopimuksen hyväksyntään ja sen valtiosisäiseen voimaansaattamismenettelyyn blankettilain muotoisella poikkeuslailla.

Euron kynnyksellä voidaan myös huomauttaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 14/1994 vp) ristiriidasta nykytodellisuuden kanssa. Valiokunnan kannan mukaan liittymissopimuksen hyväksymiseen olisi tarvittu Hallitusmuodon muutos vain siinä tapauksessa, jos jokin sen säännös kokonaan ja muutoin kuin tilapäisesti menettäisi nykyisen sisältönsä unionijäsenyyden myötä. Tällaista vaikutusta ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan arvion mukaan aiheutunut liittymissopimuksesta miltään osin (PeVL 14/1994 vp, 5). Lausutusta huolimatta Hallitusmuodon 72 §:n säännös menetti kokonaan merkityksensä eikä 73 §:n osalta voitane paljon lohdullisempaa lausua. Kyseessä oli enemmistöparlamentarismiin perustuvaa lainsäädäntötaktiikkaa. Perustuslakivaliokunnan tulkinta muodostui sellaiseksi kuin EU-ratkaisu vuoden 1994 argumentein höystettynä näytti.

Sen sijaan vanha valtiosääntömme kesti varsin kunniakkaasti valtioelämän todellisuuden paineet talous- ja rahaliittoa koskevan päätöksenteon yhteydessä. Poliittista oppositiota edustava Suomen Keskusta liitti perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 8/1998 vp, eriävä mielipide I) eriävän mielipiteen.

”Rahaliiton perustaminen puuttuu syvästi jäsenvaltioiden suvereenisuuteen. Oikeus määrätä valuutasta kuuluu valtion suvereenisuuden ydinalueeseen. Kun tästä määräysvallasta luovutaan, kajotaan taloudellisen itsenäisyyden perustaan.”

Tuohon on tuskin mitään lisättävissä juridisesti, poliittisesti tai talouspoliittisesti. Voidaan kuitenkin esittää vastakysymys, oliko Suomi ennen talous- ja rahaliittoa *tosiasiallisesti* suvereeni määräämään valuutastaan vai ei. Menneet vuosikymmenet monine markan devalvoimistapahtumineen antavat oman, koruttoman vastauksensa. Eurovaluutta on tuskin yhtä altis kansainvälisten keinottelijoiden pelinappulaksi, kuin pienen maan valuutta oli. Poliittisesta näkökulmasta laaja euroalue tulee vahvistamaan Euroopan unionin liittovaltiopiirteitä (ks. myös Rahaliitto ja Suomi 1997, 33-34). *Liittovaltionäkökulman vähättely tai suorastaan vaille huomiota jättäminen jääköön vakavaksi valtiosääntökritiikiksi valtioneuvostolle ja eduskunnan enemmistölle EMU:a koskevassa päätöksenteossa.*

Maastrichtin sopimus tähtää demokratian laajentamiseen yhteisössä, päätöksenteon tehostamiseen ja yhteisön toimivallan lisäämiseen. Tuolloin luotiin Euroopan yhteisöä väljempi ja entistä poliittisempi yhteistyön muoto, Euroopan unioni. Maastrichtin sopimuksen hyväksyminen ei ole merkinnyt jäsenvaltioiden suvereenisuuden luovuttamista unionille (vrt. kuitenkin Jyräki 1996, 46 ss.). *Unionin rakenne ja toimivaltuudet euroalueen toteutumisen jälkeen merkitsevät kuitenkin ylikansallisen yhteisön piirteiden lisääntymistä.* Vallitseva doktriini jäsenvaltioiden kompetenssi-kompetenssista pätee yhä. Suomella on siis valta yhdessä muiden jäsenten kanssa määrätä toimivallan jakaantumisesta unionin ja sen jäsenvaltioiden kesken. Määrällisesti ja sisällöllisesti merkittävä osa lainsäädäntö- ja finanssivallasta säilyy jäsenvaltiolla. Tästä huolimatta talous- ja rahaliitto merkinnee doktriinin saapuneen kulminaatiopisteeseen.

Voidaan näet esittää kysymys, *miten äärimmäisen keskitetty rahapolitiikka euroalueessa toteutuu ellei kansallista finanssipolitiikkaa yhteensovitetta rahapolitiikan kanssa* (vrt. myös VaVL 16/1998 vp 3). Eurooppa-neuvosto on määritelty perustamissopimuksessa unionin ja jäsenvaltioiden talouspolitiikan linjanvetäjäksi vain väljin sanakääntein (EY-perustamissopimus 103 art.). Muun ohessa paineet verotusjärjestelmien harmonisoimiseen kasvavat entisestään. Ranskan ja Saksan poliittisten johtajien suunnitelma kehittää Euroopan yhteisö Euroopan unioniksi on toteutunut. Myös haave Euroopan unionista liittovaltiona on elossa (HS 28.11.1998). Liittovaltioelementti ottaa euroalueen myötä merkittävän erävoiton valtioliittototeutuksesta. Liittovaltion asteillakin on rajansa. Yhdysvaltojen kaltaisesta yhden valtakielen ja yhden kulttuurin liittovaltiosta tuskin kukaan EU:n jäsenvaltio edes haaveilee.

Minne EMU Suomea tai Euroopan unionia 2000-luvulla kuljettaa? Tähän me vaikutamme omalla, pienen jäsenvaltion painoarvollamme. Poliittisen vallan suvaitsevaisuus markkinavoimille on ollut kaikille unionin jäsenvaltioille yhteistä 1990-luvulla. Demokratian vaaaliminen ja parlamentaarisen kontrollin vahvistaminen eivät voi olla irrallisia ilmiöitä enempää unionissa kuin sen jäsenvaltiois-sakaan. Niin sanotun demokratiavajeen umpeenkurominen unionin päätöksenteossa merkinnee entistä tiiviimpää yhteisöä. On ilmeistä, että Eurooppa-neuvosto antaa unionille entistä vahvemmin kehittämisvirikkeet ja suuntaviivat (ks. myös Joutsamo ym. 1997, 189-192). Tästä Berliinin huippukokous maaliskuussa 1999 niin komission puheenjohtajasuosituksineen kuin erityisesti hyväksytyllä Agenda 2000 ohjelmalla antoi vakuuttavan näytön. On tämän vuoksi kiintoisaa huomata, että Euroopan unionin suurimman jäsenvaltion, Saksan, ulkoministeri Joschka Fischer katsoi jo viime vuoden marraskuussa antamassaan haastattelussa ajan kypsyneen uuteen keskusteluun liittovaltiosta (HS 27.11.1998). Keskustelun avaus ja sen ajoitus eivät olleet sattumia.

LÄHTEET

- Hidén, Mikael-Saraviita, Ilkka (1994): *Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet*. Kuudes, uudistettu painos, Jyväskylä.
- HE 1/1998 vp: *Hallituksen esitys 6.2.1998 Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi*.
- HE 6/1998 vp: *Hallituksen esitys 27.2.1998 Eduskunnalle laiksi Suomen Pankista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi*.
- Joutsamo, Kari & Aalto & Pekka, Kaila & Heidi & Maunu, Antti (1997): *Eurooppaoikeus*. Toinen, uudistettu painos. Jyväskylä.
- Jyränki, Antero (1994): *Valta ja vapaus*. Helsinki.
- Jyränki, Antero (1996): Euroopan unioni ja Suomen valtiosääntö. *Oikeustiede- Jurisprudentia XXIX*. Jyväskylä, s. 5-83.
- Komiteanmietintö* 1994:4: Valtiosääntökomitea 1992: mietintö.
- Rahaliitto ja Suomi (1997): EMU-asiantuntijatyöryhmän raportti. *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja* 1997/24. Helsinki.
- Rieppula, Esko (1973): *Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana*. Vammala, 1973.
- Scheinin, Martin (1997): *EMU ja Suomen valtiosääntö*. Helsinki.
- VNS 4/1997 vp: *Valtioneuvoston selonteko 20.5.1997 eduskunnalle. Talous- ja rahaliitto - Suomen vaihtoehdot ja kansallinen päätöksenteko*.
- VNT 1/1998 vp: *Valtioneuvoston tiedonanto 24.2.1998 eduskunnalle Suomen osallistumisesta euroalueeseen*.

Lyhenteet:

art.:	Artikla
EU:	Euroopan unioni
EMU:	Euroopan talous- ja rahaliitto
ETA:	Euroopan talousalue
EY:	Euroopan yhteisöt
HS:	Helsingin Sanomat
HM:	Suomen Hallitusmuoto 94/1919
L:	Laki
PeVL:	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM:	Perustuslakivaliokunnan mietintö
SuVM:	Suuren valiokunnan mietintö
UaVM:	Ulkoasianvaliokunnan mietintö
VaVL:	Valtiovarainvaliokunnan lausunto
VNS:	Valtioneuvoston selonteko
VNT:	Valtioneuvoston tiedonanto
VJ:	Valtiopäiväjärjestys 7/1928
vp:	Valtiopäivät
ym.:	ynnä muut