

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 37/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på fleråriga ramar för de offentliga finanserna

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 november 2012 regeringens proposition om godkännande av fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på fleråriga ramar för de offentliga finanserna (RP 155/2012 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgetchef Hannu Mäkinen och konsultativ tjänsteman Niko Ijäs, finansministeriet
- ledande lagstiftningssakkunnig, juris doktor Matti Vedenkannas, Statens revisionsverk
- professor Mikael Hidén
- politices doktor Jaakko Kiander
- professor Tuomas Ojanen
- forskare Janne Salminen
- universitetslektor Jani Wacker
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen mellan alla andra EU-medlemsstater än Förenade kungariket och Tjeckien. Syftet med fördraget är att stärka parternas budgetdisciplin och öka sam-

ordningen av deras ekonomiska politik samt förbättra den ekonomiska styrningen i Europeiska unionen och inom euroområdet. Europeiska unionens domstol ska ha behörighet att pröva om fördragsbestämmelserna har införlivats i den nationella lagstiftningen på tillbörligt sätt.

Dessutom föreslår regeringen ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av fördraget. I lagen finns bestämmelser om bland annat uppställande av ett medelfristigt mål och om en korrigeringsmekanism. Lagen innehåller också bestämmelser om genomförande av rådets direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Enligt den föreslagna lagen ska Statens revisionsverk anförtros uppdraget att övervaka efterlevnaden av de finanspolitiska reglerna. Övervakningen är ett krav både i fördraget och i direktivet.

Fördraget träder i kraft vid ingången av januari 2013, förutsatt att tolv parter som hör till euroområdet har deponerat sina ratifikationsinstrument före det. I annat fall träder fördraget i kraft den första dagen i den månad som följer efter det att den tolfte parten som hör till euroområdet har

deponerat sitt ratifikationsinstrument. Lagarna avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning samtidigt som fördraget träder i kraft. Den bestämmelse om bemyndigande att utfärda förordning som behövs för genomförande av direktivet och som föreslås i lagen om sättande i kraft av fördraget föreslås träda i kraft vid ingången av 2013.

I den del av motiveringen som gäller behandlingsordningen granskas fördraget och den föreslagna ikraftträdandelagen med avseende på suveränitet, riksdagens budgetmakt, förfarandet med meddelande till riksdagen och grundlagsreglerna om statens revisionsverk. Regeringen anser att fördraget kan godkännas med enkel majoritet och lagförslagen i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara önskvärt att ett utlåtande om propositionen begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Fördraget om en förstärkt ekonomisk union

Behovet av riksdagens samtycke

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen (fördraget om en förstärkt ekonomisk union). Grundlagsutskottet har tidigare granskat ett fördragsutkast utifrån statsrådets utredning medan förhandlingarna pågick. Fördragsbestämmelserna var då delvis halvfärdiga och utskottet lade närmast fram preliminära synpunkter (GrUU 24/2011 rd).

Behovet av riksdagens samtycke och räckvidden för de konventionsbestämmelser som kräver samtycke måste bedömas mot 94 § 1 mom. i grundlagen. Där föreskrivs det att riksdagen godkänner fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftning eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundla-

gen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Bestämmelser som av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande är bl.a. internationella förpliktelser som binder riksdagens budgetmakt (RP 1/1998 rd, s. 149/II).

Utifrån 94 § 2 mom. i grundlagen fattas beslut om godkännande av en internationell förpliktelse med enkel majoritet av de avgivna rösterna. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, ska beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Inverkan på riksdagens budgetmakt

Fördragsartikel 3.1 a—d innehåller bestämmelser om ett medelfristigt mål för de offentliga finanserna. Enligt artikel 3.1 a ska en fördragsslutande parts offentliga finanser vara i balans eller uppvisa överskott. Denna regel ska anses vara

respekterad om det medelfristiga strukturella underskottet är högst 0,5 procent av bruttonationalprodukten (BNP) till marknadspriset. Målvärdet får vara högst -1,0 procent av bruttonationalprodukten när skuldsättningen i den offentliga sektorn väsentligt under 60 procent av BNP och när risken i fråga om de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är låg.

Fördragsbestämmelserna begränsar riksdagens budgetmakt enligt 3 § 1 mom. och 7 kap. i grundlagen genom att de förbjuder riksdagen att godkänna budgetar som i strid med fördraget försämrar det strukturella saldout i de offentliga finanserna. Bestämmelserna i fördraget om en förstärkt ekonomisk union motsvarar emellertid huvudsakligen det som står i den gällande stabilitets- och tillväxtpakten. De nya bestämmelserna går delvis längre än den för Finland bindande stabilitets- och tillväxtpakten, eftersom fördraget inte tillåter ett lägre målvärde än -0,5 i alla de situationer där ett sådant värde är möjligt enligt paktens förebyggande del och uppförandekoden för dess tillämpning.

Utskottet anser att det i och för sig rör sig om en betydande inskränkning av budgetmakten, men när man samtidigt beaktar förpliktelseerna enligt EU:s grundfördrag och de begränsningar som den gällande stabilitets- och tillväxtpakten medför kommer de nya bestämmelserna inte att medföra konstitutionellt betydande ytterligare inskränkningar av riksdagens budgetmakt (jfr GrUU 49/2010 rd, s. 4, och GrUU 24/2011 rd, s. 2).

Enligt artikel 3.2 ska de regler som anges i artikel 3.1 senast ett år efter det att detta fördrag träder i kraft få verkan i de fördragsslutande parternas nationella lagstiftning genom bindande och permanenta bestämmelser, helst på konstitutionell nivå. Alternativt får en part på annat sätt garantera att reglerna fullt ut respekteras och efterlevs under hela den nationella budgetprocessen. De fördragsslutande parterna ska dessutom på nationell nivå inrätta en korrigeringsmekanism som utlöses automatiskt om betydande avvikelser från det medelfristiga målet eller från anpassningsbanan mot detta mål konstateras. Samtidigt ska mekanismen dock enligt samma

artikel till fullo respektera de nationella parlamentens behörighet.

Utskottet slog i fråga om bestämmelserna när fördraget bereddes fast att fördraget är mindre problematiskt med avseende på grundlagen till följd av att det räcker med regleringsnivån för vanliga lagar och av att korrigeringsmekanismen inte får begränsa riksdagens behörighet (GrUU 24/2011 rd, s. 3). Mekanismen är ny i förhållande till tidigare förpliktelser, men den hänger samman med fördragsskyldigheterna på medellång sikt och har i sig ingen konstitutionell betydelse.

EU-domstolens behörighet

Artikel 8 innehåller bestämmelser om övervakningen av att de finanspolitiska reglerna genomförs nationellt. Enligt den artikeln har EU-domstolen behörighet att avgöra om en fördragsslutande part har införlivat bestämmelserna i artikel 3.1 med den nationella lagstiftningen. Det är fråga om en utvidgning av domstolens behörighet som bygger på artikel 273 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artikel 8.3 i detta fördrag. Det gäller övervakning av att en avgränsad avtalsförpliktelse uppfylls och därmed en liten utvidgning av behörighet till den ekonomiska politikens område. Utskottet anser att utvidgningen av domstolens behörighet inte är så till vida betydelsefull att fördraget av denna anledning borde godkännas i kvalificerad ordning.

Den föreslagna ikraftträdandelagen

Allmänt

Propositionen innehåller ett lagförslag om sätande i kraft av fördraget. Det rör sig om en s.k. blandad lag där bestämmelsen i 1 § om sätande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftning har blankettform och där det dessutom finns bestämmelser som behövs för genomförande av fördraget och rådets direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramar, dvs. direktivet om budgetramverk.

Ett förslag till lag om att sätta i kraft en internationell förpliktelse behandlas i vanlig lagstift-

ningsordning utifrån 95 § 2 mom. i grundlagen. Men om förslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, ska beslutet fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Om den föreslagna ikraftträdandelagen innehåller en i förhållande till fördraget extraordinär regel som strider mot grundlagen kan så kallad inskränkt grundlagsordning enligt 95 § 2 mom. inte tillämpas, utan då måste den behandlingsordning som 73 § i grundlagen föreskriver tillämpas på den föreslagna ikraftträdandelagen (GrUU 45/2000 rd, s. 6/I).

Statsrådets meddelande och redogörelse

Fördraget ålägger parterna att införa en automatisk korrigeringsmekanism grundval av gemensamma principer som ska föreslås av kommissionen. Bestämmelser om mekanismen finns i 3 § i den föreslagna lagen. Enligt 2 mom. i den ska statsrådet göra en bedömning av huruvida det ska lämna riksdagen en redogörelse i enlighet med 44 § i grundlagen, om rådet lämnat Finland en rekommendation om behövliga åtgärder när det finns en betydande avvikelse i fråga om det medelfristiga budgetmålet. Statsrådet ska enligt 3 mom. i samma paragraf lämna riksdagen ett meddelande om korrigerande åtgärder när rådet fastställt att Finland inte har vidtagit effektiva åtgärder för att rätta till det strukturella saldot. Momenten föreskriver om det obligatoriska innehållet i sådana redogörelser och meddelanden.

Meddelanden och redogörelser från statsrådet till riksdagen är instrument som statsrådet på eget initiativ kan tillämpa i enlighet med 44 § i grundlagen för att riksdagen ska kunna behandla frågor som gäller rikets styrelse eller internationella förhållanden. De skiljer sig från varandra i det avseendet att riksdagen efter behandlingen av ett meddelande kan förrätta omröstning om förtroendet för statsrådet. I förarbetena till grundlagen konstateras det att statsrådet kan välja vilket förfarande det föredrar i ett ärende (RP 1/1998 rd, s. 96/I).

Utskottet har ansett det rimmar väldigt illa med ett grundlagsfäst system att statsrådet genom bestämmelser i lag åläggs att i ett bestämt ärende och inom viss tid lämna en redogörelse till riksdagen (GrUU 5/2004 rd, s. 2/II och GrUU 37/2006 rd, s. 8/II). I dessa fall var det fråga om att lämna en redogörelse om vilka effekter föreslagna lagar fått och huruvida målen för reformer nåtts. Utöver detta har utskottet ändå ansett det vara förenligt med grundlagen och ett lämpligt sätt att höra riksdagen att riksdagen får en redogörelse i beslutsprocessen kring ett finländskt deltagande i fredsbevarande operationer (GrUU 18/1995 rd, s. 2, GrUU 17/2000 rd, s. 2/II och GrUU 54/2005 rd, s. 5).

Enligt propositionsmotiven ska skyldigheten att lämna meddelande gälla situationer där finanspolitiken enligt det meddelande om regeringsprogrammet som riksdagen fått med stöd av 62 § i grundlagen visat sig vara otillräcklig när det gäller att följa fördraget om en förstärkt ekonomisk union och ikraftträdandelagen. Det är då fråga om ett läge där kommissionen föreslår att rådet ska fatta ett beslut där Finland åläggs att lämna en räntebärande deposition som uppgår till 0,2 procent av bruttonationalprodukten. Den åtstramning av den ekonomiska politiken som krävs är till sin natur en ändring av regeringsprogrammet där det med tanke på den parlamentariska täckningen vore bra att ändringen läggs fram för hela riksdagen för godkännande (s. 39/I).

Redogörelse- och meddelandeförfarandet föreslås för att uppfylla den fördragsförpliktelse som gäller korrigeringsförfarandet. Vårt nationella system innehåller inga alternativa procedurer som särskilt väl skulle lämpa sig för detta. Det som talar för ett redogörelse- och meddelandeförfarande är att de medger riksdagens deltagande i den angelägna ekonomisk-politiska debatten och beslutsprocessen. Bestämmelserna utgör inget problem med avseende på grundlagen.

Statens revisionsverks tillsynsuppgift

Fördraget om en förstärkt ekonomisk union och direktivet om budgetramverk kräver en av reger-

ingen oberoende övervakning av de finanspolitiska reglerna. Enligt 7 § 1 mom. i den föreslagna lagen är det Statens revisionsverk som ska fullgöra denna uppgift. Statens revisionsverk ska som en del av revisionen av statsfinanserna utöva tillsyn över att ikraftträdandelagen och bestämmelser som utfärdats med stöd av den följs.

Bestämmelserna har betydelse med avseende på 90 § 2 mom. i grundlagen. Enligt det finns Statens revisionsverk, som är oavhängigt, i anknytning till riksdagen för revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. Närmare bestämmelser om revisionsverkets ställning och uppgifter utfärdas genom lag. Revisionsverket har med grundlagsutskottets medverkan tilldelats också andra uppgifter än de som grundlagens ordalydelse strikt medför, bara uppgifterna inte utgör någon risk för verkets oavhängighet och har en tillräckligt nära koppling till dess kärnuppgift (GrUU 2/2009 rd, s. 4 och GrUU 3/2010 rd, s. 3—4). De föreslagna uppgifterna har en mycket nära koppling till revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten, och de föreslagna bestämmelserna är inte problematiska med avseende på 90 § 2 mom. i grundlagen.

Helsingfors den 4 december 2012

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.

Behandlingsordning

Följaktligen innebär bestämmelserna i fördraget om en förstärkt ekonomisk union ingen överföring av befogenheter till Europeiska unionen eller till internationella organisationer eller institutioner som är betydande med hänsyn till grundlagen eller Finlands suveränitet i den mening som 94 § 2 mom. i grundlagen avser. Beslutet om att godkänna fördraget kan därför fattas med enkel majoritet och förslaget till ikraftträdandelag behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att riksdagens samtycke behövs för att godkänna det fördrag som avses i propositionen,

att beslut om detta fattas med enkel majoritet och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Tom Packalén /saf
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Regeringens proposition RP 155/2012 rd om godkännande av fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på fleråriga ramar för de offentliga finanserna är konstitutionellt problematisk, och den har under beredningen inte på något avgörande sätt blivit mindre problematisk.

Skyldigheten i fördragsartikel 3.1 om en övre gräns på underskottet i den offentliga sektorns finanser i Finland kommer att innebära en betydande inskränkning av riksdagens budgetmakt och därmed av Finlands suveränitet.

Med andra ord rör det sig om ett unikt fördrag som är helt exceptionellt i förhållande till tidigare överstatlig och internationell reglering av budgetunderskott, eftersom denna fråga nu enligt artikel 3.2 i fördraget ska regleras genom bindande och permanenta bestämmelser. Också i det fall att man på nationell nivå inför bestämmelser om högsta tillåtna underskott genom vanlig lag, såsom regeringen föreslår, och inte på konstitutionell nivå, såsom fördraget rekommenderar, gäller artikel 3.2 Finlands grundlag ändå så till vida att beslutet om att godkänna fördraget måste fattas med den kvalificerade majoritet som det föreskrivs om i 94 § 2 mom. i grundlagen.

Det är till och med möjligt att riksdagens budgetmakt inte på det sätt som avses i fördraget kan bindas genom nationell lagstiftning utan att grundlagen ändras. Det är problematiskt med tanke på demokratisk legitimitet att binda framtida riksdagsförsamlingars händer genom ett mellanstatligt fördrag, om inte fördragets underskottsregel nu skrivs in i vår grundlag. Om slutsatsen ändå blir den att det lämpar sig för Finland att införa bestämmelser om underskott utifrån fördraget på vanlig lagstiftningsnivå, måste

emellertid själva fördraget godkännas med kvalificerad majoritet i enlighet med 94 § 2 mom. i grundlagen.

Fördragsartikel 8 innebär en ny öppning för försvagad suveränitet, eftersom artikeln innebär att EU-domstolens behörighet utvidgas till kärnområdet för staters suveränitet. Efter en sådan utvidgning kommer EU-domstolen i praktiken att kunna ålägga Finland att göra ändringar i den nationella lagstiftningen. Vi anser att en sådan ökad behörighet kan behandlas endast i kvalificerad lagstiftningsordning.

Dessutom är den juridiska sidan av fördraget oklar i fråga om innebörden i begrepp som "exceptionella omständigheter" och därmed föremål för politiska tolkningar. Detta gäller också det strukturella underskottet.

Fördraget är ett försök att fördjupa medlemsländernas inbördes integration på ett betydande sätt, utan att saken blir föremål för en omfattande offentlig debatt. Också det faktum att tidigare fördragsutkast innehållit möjligheten att senare föra ändringar i EU:s grundfördrag utifrån detta fördrag pekar på en fördjupad integration, men sådana ändringar är just nu inte politiskt möjliga eftersom alla medlemsländer inte är villiga att ändra i grundfördragen.

Förslag

Vi anser

att riksdagens godkännande behövs för det fördrag som avses i propositionen,

att fördraget ska antas genom ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna,

att lagförslag 1 ska behandlas i inskränkt grundlagsordning och

att lagförslag 2 kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 4 december 2012

Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Kivelä /saf
Tom Packalén /saf