

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om Finlands Bank och till vissa lagar i samband där- med

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 mars 1998 proposition 6/1998 rd med förslag till lag om Finlands Bank och till vissa lagar i samband därmed till ekonomiutskottet för beredning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet har i enlighet med ett beslut av riksdagen avgett utlåtande om propositionen. Utlåtandet ingår som bilaga till detta betänkande (GrUU 7/1998 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- minister Jouko Skinnari, finansministeriet
- lagstiftningsrådet Seppo Tanninen och finanssekreterare Kajus Hagelstam, finansministeriet
- ordföranden för bankfullmäktige, riksdagsledamot Ilkka Kanerva
- vice ordförande för bankfullmäktige, riksdagsledamot Johannes Koskinen
- direktionsmedlemmen Matti Louekoski, av-

delningschef Juha Tarkka och juristen Maritta Vehmas, Finlands Bank

- chefsjuristen Markku Lounatvuori, finansinspektionen
- generalsekreterare Seppo Leppänen, ekonomiska rådet
- forskarprofessor Matti Viren, Statens ekonomiska forskningscentral
- direktör Jukka Pekkarinen, Löntagarnas forskningsanstalt
- vice verkställande direktör Tarmo Korpela, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund
- forskningsekonomen Seppo Toivonen, Företagarna i Finland
- direktör Harri Koulumies, Servicearbetsgivarna
- ekonomiske experten Peter Boldt, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC
- ekonomen Matti Koivisto, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC
- forskningschef Olli Saariaho, Akava
- verkställande direktör Matti Sipilä, Bankför-
eningen i Finland

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en helt ny lag om Finlands Bank. Lagen innefattar de bestämmelser som behövs när Finlands Bank fungerar som en del av Europeiska centralbankssystemet i överensstämmelse med fördraget om upprättandet av

Europeiska gemenskapen och stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken.

Finlands Bank är den nationella centralbanken. När Finlands Bank sköter uppgifter inom

Europeiska centralbankssystemet skall den handla i överensstämmelse med Europeiska centralbankens riktlinjer och instruktioner.

Huvudmålet för Finlands Bank skall vara att i överensstämmelse med fördraget upprätthålla prisstabilitet. Banken skall också stödja andra medlemmars mål för den ekonomiska politiken utan att för den skull äventyra sitt primära mål.

Finlands Bank har till uppgift att för sin del genomföra den monetära politik som Europeiska centralbankens råd utformar. Dessutom skall Finlands Bank svara för penningförsörjningen och sedelutgivningen, inneha och förvalta valutareserven, sörja för betalningssystemets och det övriga finansiella systemets tillförlitlighet och effektivitet samt medverka till att utveckla systemet. Därutöver skall Finlands Bank sammanställa och offentliggöra statistik som är nödvändig för bankens verksamhet.

När Finlands Bank och medlemmarna av dess organ fullgör uppgifter inom Europeiska centralbankssystemet får de varken begära eller ta emot instruktioner om sin verksamhet från någon annan än Europeiska centralbanken. Vid behov skall Finlands Bank samarbeta med statsrådet och andra myndigheter.

Finlands Banks organ skall fortfarande vara bankfullmäktige och direktionen. Däremot skall revisorerna inte längre räknas till bankens organ.

I lagen ingår bestämmelser om bankfullmäktiges uppgifter. Bankfullmäktige skall utöva tillsyn över Finlands Banks förvaltning och verksamhet, ha hand om de viktigaste administrativa uppdragen och sköta andra lagfästa uppgifter.

Direktionen består av en ordförande och högst fem andra medlemmar, som utnämns av republikens president utan att tjänsterna utlyses. Ordföranden utnämns för en mandatperiod på sju år och de övriga medlemmarna för fem år.

I fördraget och stadgan finns bestämmelser om den oavhängighet och de befogenheter som chefdirektören för Finlands Bank har vid fullgörande av sina uppgifter i Europeiska centralbankens råd.

Direktionen har en allmän behörighet. Den skall ha hand om de uppdrag som hör till Finlands Bank och administrera banken, om det inte

genom lag föreskrivs att en uppgift hör till bankfullmäktige eller om ingenting annat följer av lagen om finansinspektionen.

För granskningen av Finlands Banks bokslut, bokföring och förvaltning väljer riksdagen fem revisorer och för var och en av dem en suppleant. I stadgan finns bestämmelser om de av Europeiska unionens råd godkända revisorernas rätt att granska Finlands Banks räkenskapshandlingar och konton och få uppgifter om bankens transaktioner.

I lagen föreslås en allmän bestämmelse om de monetära inkomster som inflyter inom Europeiska centralbankssystemet. De inkomster som inflyter i samband med fullgörandet av de monetära uppgifterna skall beräknas och fördelas i enlighet med stadgan och de beslut som fattas av Europeiska centralbankens råd.

Också bestämmelserna om Finlands Banks vinst föreslås bli ändrade. Hälften av den årliga vinsten skall överföras till reservfonden och den andra hälften reserveras för statens behov. Bankfullmäktige kan besluta att vinsten kan användas på något annat sätt, om detta är motiverat med hänsyn till bankens ekonomiska ställning eller reservfondens storlek. Beslutet om hur den del av vinsten som har reserverats för statens behov skall användas fattas av riksdagen.

I propositionen föreslås att myntlagen upphävs. Enligt övergångsbestämmelsen kommer vissa bestämmelser i myntlagen dock att tillämpas också under en övergångsperiod. Dessa bestämmelser innebär bland annat att de pengar som satts i omlopp med stöd av den upphävda myntlagen förblir lagliga betalningsmedel under en behövlig övergångsperiod sedan Finland har gått med i euroområdet.

I propositionen ingår också ett förslag till en ny lag om mynt. Lagen innefattar nationella bestämmelser om mynt och de kompletterar gemenskapslagstiftningen.

Statsrådet har lämnat ett meddelande till riksdagen (SRM 1/1998 rd) om Finlands deltagande i euroområdet. Riksdagen anmodas ta ställning till Finlands deltagande i euroområdet utifrån meddelandet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

En översyn av lagstiftningen av Finlands Bank är nödvändig när Finland förbereder sig inför en anslutning till den tredje etappen av ekonomiska och monetära unionen. Ekonomiutskottet har granskat lagförslagen med beaktande av bl.a. riksdagens tidigare ståndpunkter beträffande behovet att se över lagstiftningen om Finlands Bank. Härvid har utskottet särskilt fokuserat på att utreda hur de föreslagna författningarna tillgodoser behovet av ökad monetär debatt i en föränderlig omvärld.

Utskottet anser att propositionen säkerställer bankfullmäktiges status som ett centralt organ inom Finlands Bank, garanterar riksdagens ekonomiutskott relevanta möjligheter att få information och främjar aktuell monetär debatt i riksdagen. Författningarna ställer heller inga hinder i vägen för en monetär debatt bland övriga aktörer på den ekonomiska arenan. Enligt uppgifter till utskottet uppfyller lagförslagen också de krav som Europeiska monetära institutet EMI ställer. Lagförslagen ger dessutom, när de godkänns, Finland möjligheter att friktionsfritt delta i valutaområdet.

Utskottet finner lagförslagen behövliga och tillstyrker dem men med följande ändringar.

Allmän motivering

Lagen om Finlands Bank föreslås innefatta de bestämmelser som är nödvändiga för att Finlands Bank skall kunna utgöra en del av Europeiska centralbankssystemet när Finland deltar i euroområdet i enlighet med artikel 109 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Enligt artikel 108 i fördraget skall varje medlemsstat som deltar i euroområdet senast då ECBS upprättas säkerställa att dess nationella lagstiftning, inbegripet stadgan för dess nationella centralbank, är förenlig med fördraget och ECBS-stadgan. Under den pågående andra etappen av den ekonomiska och monetära unionen skall medlemsstaterna göra de nationella centralbankerna självständiga. Finlands Banks oberoende och de övriga kraven i anknytning till den andra etappen genomfördes till största delen redan genom den lag om Finlands Bank som trädde

i kraft den 1 januari 1998. Ändringarna i denna proposition avser att säkerställa bankens oberoende.

Enligt artikel 105 i fördraget skall huvudmålet för Europeiska centralbankssystemet (ECBS) vara att upprätthålla prisstabilitet. ECBS skall stödja den allmänna ekonomiska politiken inom gemenskapen i syfte att bidra till att förverkliga gemenskapens mål enligt fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Fördraget ger ECBS självständiga befogenheter att genomföra sin monetära politik i syfte att upprätthålla prisstabilitet inom valutaområdet. En viktig förutsättning för att de monetära målen skall kunna genomföras i praktiken är att ECBS är oberoende. Maastrichtfördraget anger procedurerna för demokratisk kontroll inom ramen för ECB. ECB skall lämna rapport om sin verksamhet till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet och kommissionen. Chefen för ECB kan höras av rådet och utskotten vid Europaparlamentet. ECB kan också själv ta initiativ och lägga fram frågor för utskotten vid Europaparlamentet.

Utskottet finner det viktigt att ECB:s verksamhet accepteras allmänt och att den upplevs som trovärdig. Om verksamheten skall vara trovärdig krävs det tydliga monetära mål, konsekvens i argumenteringen och en bred debatt i samhället. Besluten måste motiveras öppet och vara föremål för offentlig debatt. ECB:s funktionella oavhängighet anses inte utgöra något hinder för en offentlig debatt om eller utvärdering av den monetära politiken.

Finlands Bank kommer att ingå i Europeiska centralbankssystemet. Också för centralbankssystemet är huvudmålet enligt lagförslaget att upprätthålla prisstabilitet. Finlands Banks huvudsakliga uppgift kommer att vara att genomföra den monetära politik som ECP utformar. Den nationella centralbankens monetära roll genomgår således en stor förändring. I takt med att EMU-förberedelserna har fortskridit har det visat sig att den nationella centralbanken allt mer får ta över uppgiften att förbereda den gemensamma monetära politiken och arbeta för att den skall vinna gehör.

I ett litet land som Finland är det särskilt angeläget att föra en debatt om den monetära politiken när förhållandena förändras. Det krävs en samordning av den monetära politiken, finanspolitiken och arbetsmarknadspolitiken för att säkerställa att den ekonomiska politiken skall ge resultat. Också med avseende på medborgarsamhället är det viktigt att de monetära besluten motiveras väl och att det förs en öppen debatt.

I lagförslaget uppmärksammas främst att bankfullmäktige, riksdagen och det behöriga utskottet i riksdagen ges möjligheter att föra en debatt om den monetära politiken. Däremot har de övriga aktörerna på den ekonomiska arenan kommit en aning i skymundan. Noteras bör dock att lagförslaget i sig inte ställer hinder i vägen för regeringen, intresseorganisationerna eller den stora allmänheten att medverka i den monetära debatten.

I 11 § ingår bestämmelser om bankfullmäktiges uppgifter. Paragrafen stämmer i allt väsentligt överens med den gällande lagen. Bankfullmäktige skall utöva tillsyn över verksamheten och förvaltningen vid Finlands Bank, ha hand om de viktigaste administrativa uppdragen och utföra andra uppgifter som nämns i lagen. Den innefattar en uttömmande förteckning över bankfullmäktiges uppgifter.

Bankfullmäktige skall inom ramen för sin uppgift att utöva tillsyn över förvaltningen och verksamheten vid Finlands Bank bland annat årligen lämna en berättelse till riksdagen om bankens verksamhet och förvaltning och de viktigaste ärenden som bankfullmäktige har behandlat. Därtill skall bankfullmäktige vid behov lämna berättelser till riksdagen om genomförandet av den monetära politiken och bankens övriga verksamhet. På så sätt får riksdagen möjligheter att delta i den aktuella debatten. Enligt 14 § 4 mom. är chefdirektören och de övriga direktionsmedlemmarna skyldiga att regelbundet rapportera till bankfullmäktige om sina ansvarsområden.

Utskottet understryker att riksdagen får betydligt bättre möjligheter att medverka i den aktuella monetära debatten i och med att bankfullmäktige utöver den årliga berättelsen kan lämna

rapporter till riksdagen också i andra sammanhang. Ju tydligare debatten riktas in på aktuella frågor desto större betydelse får den. Inom ramen för ECBS kan bankfullmäktige inte längre vara med och besluta om den gemensamma monetära politiken. Men bankfullmäktige kommer, enligt utskottet, alltjämt att spela en viktig roll för informationsspridningen och för att initiera debatt. Tillägget "vid behov" i 11 § skall tolkas så att behovet bestäms av bankfullmäktige, påpekar utskottet.

Enligt 27 § är Finlands Bank skyldig att till behörigt riksdagsutskott (enligt de gällande bestämmelserna hör Finlands Bank till ekonomiutskottets behörighetsområde) lämna alla de upplysningar som utskottet behöver för att fullgöra sina uppgifter. Bestämmelsen överensstämmer med gällande lag.

Ändringarna i propositionen utgår från att Finlands Bank alltjämt skall vara riksdagens bank. Ur riksdagens synvinkel sett är det också viktigt att bankfullmäktiges berättelse kan omstruktureras och mer få karaktären av ett auktoritativt debattinlägg i den monetära debatten. Samtidigt bör det finnas större beredskap för offentlig utfrågning i det behöriga utskottet. Därmed kan debatten utsträckas till fler aktörer och den europeiska monetära politiken vinna större gehör.

Enligt lagförslagets 4 § 2 mom. skall Finlands Bank vid behov samarbeta med statsrådet och övriga myndigheter. Också i 2 § 2 mom. hänvisas till att olika parter bör samarbeta för att målen för den ekonomiska politiken skall kunna nås. Utskottet understryker att särskilt regeringen och Finlands Bank bör ha ett intensivt och väl fungerande samarbete.

Utskottet instämmer i propositionens motivering att förbudet i fördraget gällande påverkan från utomstående intressegrupper inte bör tolkas i så vid mening att förbudet anses förhindra diskussion med centralbanken och regeringen eller andra samhällseliga organ.

Särskilt på senare år har organisationerna på arbetsmarknaden och inom näringslivet vid sidan av regeringen och centralbanken i hög grad medverkat till större ekonomisk stabilitet och låg inflation. Också i framtiden kommer det att

vara viktigt med en smidig och öppen interaktion mellan olika politikområden i takt med att den monetära miljön genomgår omstruktureringar. I det nya läget svarar ECB för den monetära politiken. Däremot kommer finans- och arbetsmarknadspolitiken alltjämt att styras på nationell nivå.

Ekonomiska rådet har varit ett viktigt debattforum, där också i en penningpolitisk dialog har förekommit. Ekonomiutskottet anser att ekonomiska rådet också i framtiden kunde ha rollen som ett viktigt samarbetsorgan för utbyte av information och växelverkan i ekonomiska frågor. Framför allt under initialstadiet av EMU kommer samarbete att spela en framträdande roll inom olika sektorer av den ekonomiska politiken. Erfarenheten har visat att en smidig och öppen samverkan mellan olika politiska sektorer är av stor betydelse inte minst i små länder.

Ekonomiutskottet framhåller att ekonomiska rådet kan ikläda sig rollen som monetärt debattforum när Finland inordnar sig i den europeiska monetära politiken. Det är viktigt att detta beaktas när rådets uppgifter och sammansättning utformas. Då bör bl.a. centralbankschefens roll i ekonomiska rådet ses över: Skall centralbankschefen alltjämt vara medlem i rådet eller få rollen av inkallad sakkunnig? Det är viktigt att ekonomiska rådet har en väl avvägd sammansättning och representerar aktörer i samhället. Målet att föra en öppen debatt om den monetära politiken kan med fördel inlemmas också i rådets verksamhet. Ekonomiska rådet innehar rollen av ett samhälleligt debattforum och bör inte tillföras karaktären av beslutandeorgan. Rådet har dock en stor kontaktyta i vårt samhälle och detta garanterar en fullgod samverkan med berörda parter för att rådet skall kunna granska ekonomiska framgångsfaktorer och sysselsättningsfrämjande insatser.

Ekonomiutskottets och grundlagsutskottets tidigare ställningstaganden har varit föremål för grundlig utredning vid beredningen av lagförslagen, framhåller utskottet. Lagförslagen ligger i linje med utskottens uttalanden. Vad gäller lagförslagets detaljer har de genomförts inom ramen för fördraget.

Grundlagsutskottets utlåtande

Enligt utlåtandet från grundlagsutskottet kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med hänvisning till sitt tidigare utlåtande framhåller grundlagsutskottet att Europeiska centralbankssystemet kan bli mer demokratiskt, om bankfullmäktige får utnämna medlemmarna i direktionen för Finlands Bank. I praktiken har medlemmarna utnämnts i överensstämmelse med bankfullmäktiges framställning.

Enligt lagförslaget utnämns direktionsmedlemmarna av republikens president utifrån bankfullmäktiges framställning till statsrådet. Ekonomiutskottet menar att detta utnämningsförfarande bättre överensstämmer med den gällande kompetensfördelningen mellan statsorganen, som innebär att presidenten och statsrådet utövar sin lagstadgade verkställande makt.

Grundlagsutskottet framhåller i sitt utlåtande att propositionen inte medger bankfullmäktige någon som helst aktiv roll när det gäller frågor som behandlas inom ramen för ECBS. Grundlagsutskottet framhåller att det ytterligare bör utredas om bankfullmäktige kunde få en starkare ställning visavi ECBS, till exempel med hjälp av förfaranden för tryggad förhandsinformation.

Ekonomiutskottet framhåller att såväl EG-fördraget som stadgan för ECBS och ECB understryker att ECB och de nationella centralbankerna samt deras beslutande organ i alla avseenden är oavhängiga bland annat i relation till politiska beslutsfattare. Enligt uppgifter till utskottet har Europeiska monetära institutet utan undantag i sina ståndpunkter ansett bankfullmäktige vara ett politiskt organ även om bankfullmäktige är ett organ inom Finlands Bank. Det strider mot det i fördraget och stadgan ingående kravet på Finlands Banks oavhängighet att i lagen om Finlands Bank ta in en bestämmelse, som förpliktar direktionsmedlemmarna att diskutera med eller informera bankfullmäktige innan beslut fattas i ECB eller direktionen för Finlands Bank.

I enlighet med utlåtandet från grundlagsutskottet har ekonomiutskottet kompletterat 31 § 1 mom. i förslaget till lag om Finlands Bank med övergångsbestämmelser gällande bankens tjäns-

temän, eftersom sådana inte ingår i propositionen och eftersom propositionen om den planerade lagen om bankens tjänstemän kommer att lämnas och lagen träda i kraft först senare.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande har ekonomiutskottet preciserat tillämpningen av de bestämmelser som anges i lagförslaget 31 § 2 mom. De gäller Finlands Banks och dess organs oavhängighet och skall ha trätt i kraft innan EU-rådet tar ställning till vilka medlemsstater som uppfyller konvergenskraven i fråga om euroområdet, eftersom de hör ihop med den andra etappen av den ekonomiska och monetära unionen.

Grundlagsutskottet framhåller att ikraftträdelsebestämmelsen i förslaget till lag om upphävande av myntlagen inte klart anger om 4 § myntlagen kan tillämpas, när rådet den 1 januari 1999 i överensstämmelse med 109.1.4 fattar sitt beslut (de slutliga växelkurserna för valutorna och eurokursen). Enligt grundlagsutskottet är det motiverat att precisera lagförslaget på denna punkt för att 4 § alljämt skall kunna tillämpas.

Enligt uppgifter till ekonomiutskottet upphävs myntlagen den 1 januari 1999 när den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen börjar, om Finland går med i euroområdet. Av detta följer att 4 § myntlagen inte kan tillämpas när rådet den 1 januari 1999 fattar sina valutakursbeslut i enlighet med artikel 109.1.4. Besluten begränsas av Maastrichtfördraget och EBC-stadgan.

Detaljmotivering

Lagen om Finlands Bank

21 §: Utskottet har ändrat orden "ylijäämä" och "alijäämä" i kapitel- och paragrafrubriken samt i 2 och 3 mom. i den finska lagtexten till "voitto" och "tappio". Ändringen stämmer bättre överens med språkbruket i stadgan för ECBS och ECB

och de finska företagens bokslutspraxis. Ändringen påverkar inte den svenska lagtexten.

Vidare har utskottet preciserat bestämmelsen i 2 mom. med att den vinst som används för att täcka reservfonden avser vinst som återstår, när de monetära inkomsterna i Europeiska centralbankssystemet har beaktats i bokslutet.

31 §: Lagförslaget innehåller inga bestämmelser om tjänstemännen vid Finlands Bank, eftersom regeringen har för avsikt att lämna en separat proposition till riksdagen med förslag till lag om bankens tjänstemän. Det är fortfarande oklart när propositionen lämnas och när lagen skall träda i kraft. Därför har utskottet kompletterat övergångsbestämmelsen i 1 mom. med att de tjänstemannarättsliga bestämmelserna i den tidigare lagen gäller tills något annat bestäms genom lag.

Med stöd av en utredning har utskottet strukit övergångsbestämmelsen i 3 mom. om vinstanvändningen, eftersom den inte längre behövs.

I motiveringen till propositionen framhåller regeringen att 4 och 15—17 §, som innefattar de ändringar som är nödvändiga för att uppfylla kravet på oavhängighet inom ramen för den andra etappen av den ekonomiska och monetära unionen, enligt övergångsbestämmelsen i 2 mom. med avvikelse från 1 mom. avses träda i kraft den 1 maj 1998. Utskottet har preciserat bestämmelsen med att 5 och 17—19 § tillämpas i stället för dem fram till det tidigare lagda ikraftträdandet.

Förslag till beslut

Ekonomiutskottet föreslår vördsamt

att det andra och det tredje lagförslaget godkänns utan ändringar och

att det första lagförslaget godkänns enligt följande:

1.

Lag om Finlands Bank

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap. Allmänna bestämmelser	slutar om användningen av den del av vinsten som reserverats för statens behov. (3 mom. som i RP)
1—8 § (Som i RP)	22 och 23 § (Som i RP)
2 kap. Förvaltning	4 kap. Särskilda bestämmelser
9—18 § (Som i RP)	24—30 § (Som i RP)
3 kap. Bokslut, monetära inkomster, vinstanvändning och revision	5 kap. Ikraftträdande
19 och 20 § (Som i RP)	31 §
21 § <i>Monetära inkomster och vinstanvändning</i> (1 mom. som i RP)	<i>Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser</i> Denna lag träder i kraft när Finland inför den gemensamma valutan enligt artikel 109 1 i för- draget. Genom denna lag upphävs lagen den 24 juli 1997 om Finlands Bank (719/1997) jämte ändringar, nedan <i>den tidigare lagen</i>. Den tidigare lagens 3 kap., 36, 43 och 45—48 § är dock i kraft, tills annat bestäms genom lag.
Av Finlands Banks vinst skall, efter att de monetära inkomster som hänför sig till Europeis- ka centralbankssystemet <i>har beaktats i bokslutet</i>, hälften överföras till reservfonden. Återstoden av vinsten skall reserveras för statens behov. Bankfullmäktige kan besluta att vinsten skall användas på något annat sätt, om detta är moti- verat med hänsyn till bankens ekonomiska ställ- ning eller reservfondens storlek. Riksdagen be-	Denna lags 4 och 15—17 § träder dock, med avvikelse från 1 mom., i kraft redan den 1998. Tills dessa paragrafer träder i kraft tillämpas <i>i stället för dem</i> 5 och 17—19 § i den tidigare lagen. (3 mom. <i>utesl.</i>) Åtgärder som verkställigheten av lagen förut- sätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 12 mars 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuulikki Hämäläinen /sd

medl. Arto Bryggare /sd

Mikko Immonen /vänst

Mari Kiviniemi /cent

Paula Kokkonen /saml

Martti Korhonen /vänst

Riitta Korhonen /saml (delvis)

Pekka Kuosmanen /saml (delvis)

Leena Luhtanen /sd

Paavo Nikula /gröna

Erkki Partanen /sd

Vuokko Rehn /cent

Ola Rosendahl /sv

Juhani Sjöblom /saml

Sakari Smeds /fkf

Janne Viitamies /sd

suppl. Kari Kantalainen /saml (delvis)

Pekka Leppänen /vänst.

RESERVATION 1

Motivering

Regeringens proposition med förslag till lag om Finlands Bank och till vissa lagar i samband därmed innebär att Finland tar ett stort steg mot Europeiska centralbankssystemet. Därigenom skapar regeringen förutsättningar för Finland att delta i den tredje etappen av ekonomiska och monetära unionen. Finlands Bank skall enligt propositionen utgöra en del av Europeiska centralbanken, eftersom det av propositionen entydigt framgår att Finlands Bank skall ha till uppgift att genomföra den monetära politik som Europeiska centralbankens råd utformar. När Finlands Bank och medlemmarna av dess organ sköter uppgifter inom Europeiska centralbankssystemet får de varken begära eller ta emot instruktioner om sin verksamhet från annat håll än Europeiska centralbanken. Europeiska centralbanken skall således vara helt oberoende i sin monetära politik, det vill säga stå utanför all demokratisk kontroll. De föreslagna ändringarna innebär slutet för vår nationella penningpolitik och betyder att vi tar sikte på ett centraliserat och centraldominerat Europa. Jag kan inte omfatta propositionen när det gäller denna faktiska inriktning. Utifrån de fakta som nu är för handen bör Finland inte gå med i den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen.

I samband med behandlingen av lagen om Finlands Bank vid 1997 års riksdag föreslog oppositionsgrupperna inom ekonomiutskottet i sin reservation att lagen om Finlands Bank skulle beredas på nytt i syfte att kraftigare framhäva den monetära politikens legitimitet. Det bör inom vårt parlamentariska system finnas möjligheter att påverka utformningen av målen för den monetära politiken. Oppositionsgrupperna föreslog att demokratin skulle stärkas genom att direktionen för Finlands Bank får rätt att utse bankfulläktige. I den föreliggande propositionen har regeringen inte tagit någon hänsyn till dessa krav. De föreslagna debatt- och rapporteringsförfarandena är på sin plats men räcker i ingen

händelse till för att ens delvis säkerställa ett demokratiskt förfarande.

Lagen om Finlands Bank är bristfälligt beredd också när gäller beredskapen inför undantagsförhållanden. Jag anser att Finlands Bank och regeringen, när allvarliga nationella intressen kräver det, bör ha rätt att inom en begränsad tid utfärda bindande bestämmelser angående den monetära politiken. Lagförslaget innefattar inga bestämmelser av det här slaget. Tvärtom går propositionen i en helt annan riktning, eftersom det inte finns några planer på att föreslå en förlängning av giltighetstiden för valutalagen. Dessutom har regeringen för avsikt att också ändra bestämmelserna om reglering av finansmarknaden under undantagsförhållanden i beredskapslagen. Det hade varit nödvändigt att behandla alla författningar om finansmarknaden med anknytning till undantagsförhållanden i samband med den föreliggande lagen. Tyvärr lever vi inte i en värld utan störningar och med evig stabilitet.

Grundlagsutskottets uttalanden om behandlingsordningen för myntlagen är ganska underliga sett ur en vanlig medborgares synvinkel. För ett år sedan framhöll grundlagsutskottet att myntlagen bör behandlas i grundlagsordning. Den gången avvisade riksdagen de föreslagna ändringarna av myntlagen. Nu anser grundlagsutskottet att i praktiken samma ändringar kan införas i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet har exklusiv rätt att tolka innehållet i våra grundlagar och utnyttjar av allt att döma denna rätt som det passar i den aktuella situationen. Följaktligen har det enligt min uppfattning uppstått en konstig situation. När vi frivilligt går med på att ändra myntlagen under den andra etappen av EMU anser utskottet att ändringarna bara kan göras i kvalificerad lagstiftningsordning. Men när vi på grund av EU inför den tredje etappen av EMU är tvungna att införa samma ändringar i myntlagen kan de plötsligt enkelt och lätt införas med enkel majoritet i riksdagen.

Förslag

att lagförslagen i propositionen förkastas.

På grundval av det ovan stående föreslår jag

Helsingfors den 12 mars 1998

Sakari Smeds /fkf

RESERVATION 2

Motivering

Regeringen föreslår i sin proposition och ekonomiskutskottet i sitt betänkande att det stiftas en ny lag om Finlands Bank. Ändringarna i den nya lagen motiveras med att de behövs när Finlands Bank blir en del av Europeiska centralbankssystemet, om Finland går med i euroområdet i enlighet med artikel 109 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Jag anser att Finland inte bör gå med i den ekonomiska och monetära unionen i den första omgången redan den 1 januari 1999. Jag anser därför att någon ändring av lagen om Finlands Bank eller vissa lagar som har samband med den inte är aktuell eller motiverad just nu.

Förslag

På grundval av det ovan stående föreslår jag

att lagförslagen i propositionen förkastas.

Helsingfors den 12 mars 1998

Mari Kiviniemi /cent

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/1998 rd

**Regeringens proposition med förslag till lag om
Finlands Bank och till vissa lagar i samband där-
med**

Till Ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 mars 1998 proposition 6/1998 rd med förslag till lag om Finlands Bank och till vissa lagar i samband därmed till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande om ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Seppo Tanninen, finansministeriet
- lagstiftningsrådet Martti Simola, justitieministeriet

- direktionsssekreteraren, vicehäradshövding Heikki T. Hämäläinen och juristen Maritta Vehmas, Finlands Bank
- presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg
- professor Mikael Hidén
- professor Antero Jyränti
- professor Olli Mäenpää
- professor Teuvo Pohjalainen
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

Utskottet har fått ett skriftligt utlåtande från biträdande professor Martin Scheinin. Utlåtandet ingår som bilaga till utskottets handlingar.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en ny lag om Finlands Bank. I lagen föreslås de ändringar som är nödvändiga för att Finlands Bank skall kunna utgöra en del av Europeiska centralbankssystemet när Finland går med i euroområdet i enlighet med artikel 109 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

De föreslagna lagarna är avsedda att träda i kraft när Finland går med i valutaområdet. Vissa av bestämmelserna om Finlands Bank skall dock

träda i kraft så snart som möjligt sedan lagen har antagits och blivit stadfäst.

I avsnittet om lagstiftningsordningen framhålls i propositionen att flera ändringsförslag direkt bygger på EG-fördraget eller på Europeiska centralbankssystemet och stadgan för Europeiska centralbanken. I och med att lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen stiftades i så kallad inskränkt grundlagsordning,

bör det anses att detta också gäller de föreslagna ändringarna. Ändringarna påverkar således inte behandlingsordningen. Enligt motiveringen till propositionen ingår i övrigt inga andra ändringar som berör Finlands Banks eller bankfullmäktige

konstitutionella ställning. Med hänvisning till dessa omständigheter anser regeringen att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Propositionen har sin upprinnelse i Finlands ambition att gå med i det gemensamma valutaområdet inom den tredje etappen av ekonomiska och monetära unionen och i den anknyttande anslutningen av Finlands Bank till Europeiska centralbankssystemet (ECBS).

En del av de ändringar som fördraget och stadgan för ECBS och ECB kräver i den nationella lagstiftningen om den nationella centralbanken gäller samtliga medlemsstater. De skall enligt artikel 108 i fördraget senast då ECBS upprättas säkerställa att deras nationella lagstiftning, inbegripet stadgan för dess nationella centralbank, är förenlig med fördraget och ECBS-stadgan. Av propositionen framgår att ECBS skall inrättas i månadsskiftet maj-juni 1998. De ändringar som krävs på grund av artikel 108 gäller framför allt centralbankens oberoende och förbud mot centralbanksfinansiering av den offentliga sektorn. De nödvändiga ändringarna ingår i den lag om Finlands Bank som trädde i kraft i början av året. Grundlagsutskottet lämnade utlåtande i saken när lagförslaget var aktuellt (GrUU 5/1997 rd).

Vissa av de rättsliga ändringarna rörande det monetära beslutsfattandet inom EMU:s tredje etapp och den nationella centralbankens status gäller bara de medlemsstater som går med i euroområdet. Merparten av de föreslagna ändringarna i den gällande lagen utgår från uppfattningen att Finland kommer att gå med i valutaområdet.

Ändringarna av Finlands Banks ställning i ljuset av grundlagarna

Om Finland går med i euroområdet blir Finlands Bank en del av ECBS. Banken har då till uppgift

att genomföra den monetära politik som ECB utformar (1 § 2 och 3 mom. och 3 § 1 mom.). Regeringsformen innehåller inga direkta bestämmelser om det monetära beslutsfattandet, men bestämmelserna i 73 § om Finlands Bank kan i vissa avseenden tolkas så att banken spelar en viktig roll i detta hänseende. Utskottet finner det obestridligt att bestämmelserna i det första lagförslaget, som innebär att Finlands Bank blir en del av ECBS, strider mot suveränitetsbestämmelserna i 1 § regeringsformen men också mot dess 73 §.

Bankfullmäktige förlorar med stöd av förslaget till lag om upphävande av myntlagen de befogenheter i fråga om penning- och valutakurspolitiken som de fortfarande har efter den första januari 1998 med stöd av den gällande lagstiftningen. Denna ändring är av stor betydelse konstitutionellt sett på grund av 73 § 1 mom. Enligt lagrummet står Finlands Bank under riksdagens garanti och vård samt under tillsyn av bankfullmäktige som utses av riksdagen. På grundval av grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 5/1997 rd) angående den proposition som ligger till grund för den nuvarande lagen om Finlands Bank är det uppenbart att bankfullmäktiges ställning i och med upphävandet av myntlagen ändras på ett sätt som strider mot kravet enligt 73 § 1 mom. regeringsformen att Finlands Bank skall stå under riksdagens vård.

De grundlagsstridiga regleringarnas konsekvenser för behandlingsordningen för de föreliggande lagförslagen bör utvärderas mot bakgrunden av Finlands vägval i EU-frågan. Lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till EU behandlades av flera orsaker i så kallad inskränkt grundlagsordning. Detta avsteg från grundlagarna gäller ock-

så bestämmelserna om tredje etappen av EMU och ECBS, inbegripet de exklusiva bestämmelserna angående de medlemsstater som går med i euroområdet (GrUU 18/1997 rd). Det är därför enligt utskottet obestriddligt att det faktum att lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till EU stiftades i inskränkt grundlagsordning också gäller de begränsningar av den monetära suveräniteten som ingår framför allt i 1 § 2 och 3 mom. samt 3 § 1 mom. i det första lagförslaget.

På grund av att myntlagen upphävs och bankfullmäktige därmed måste avstå från sina monetära befogenheter bör det ytterligare separat göras en bedömning av i vilken mån lagen om införande av fördraget om Finlands anslutning till EU också medförde ett sådant undantag från det grundlagsfästa kravet att Finlands Bank står under riksdagens vård, som aktualiseras nu i samband med anslutningen till euroområdet. Med beaktande av detta krav är det i och för sig viktigt att Finlands Bank alltså kommer att verka inom specialförvaltningen i anknytning till riksdagen och fristående från statsförvaltningen under statsrådet.

Grundlagsutskottet har i ett tidigare sammanhang framhållit att det kan anses att "Finland genom unionsmedlemskapet inte har ålagts några förpliktelser om hur den nationella hållningen skall formuleras i en ERM-omgivning eller när Europeiska centralbanken upprättas med tanke på växelkursbeslut på unionsplanet" (GrUU 5/1997 rd s. 4, andra spalten). Som utskottet tidigare har nämnt är denna ståndpunkt av betydelse under övergångsperioden mellan den tidpunkt då ECBS upprättas och den tredje etappen av EMU börjar.

Det föreslagna upphävandet av myntlagen infaller vid en tidpunkt när Finland ingår i det gemensamma valutaområdet. EG-fördraget samt stadgan för ECBS och ECB leder oundvikligen till att ett förfarande i enlighet med 4 § myntlagen, som gäller fastställandet av markens valutakurs, inte längre kommer i fråga. I detta hänseende är upphävandet av myntlagen och det anknytande upphävandet av bankfullmäktiges valutakurspolitiska befogenheter i den nuvarande formen en direkt följd av fördraget. Att in-

skränkt grundlagsordning tillämpades när lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till EU stiftades leder till att bankfullmäktiges ändrade status inte inverkar på behandlingsordningen för det andra lagförslaget.

Utskottet påpekade redan i samband med den gällande lagen om Finlands Bank att lagen har den centrala konstitutionella konsekvensen att "kravet i 73 § regeringsformen på att Finlands Bank skall stå under riksdagens vård inte längre realiseras i den vedertagna betydelsen" (GrUU 5/1997 rd, s. 5, första spalten). Därför ansåg utskottet det viktigt att ge lagen om Finlands Bank en ny skrivning som ligger närmare bestämmelsen i grundlagen, "eftersom detta bidrar till att trygga att Finlands Bank kan stå under riksdagens vård också när bankfullmäktiges uppgifter kringskärs". Skyldigheten enligt det första lagförslagets 14 § 4 mom. för chefsdirektören och de övriga direktionsmedlemmarna att regelbundet lämna rapport till bankfullmäktige och bestämmelsen om effektiviserat informationsutbyte mellan bankfullmäktige och riksdagen i 11 § 1 mom. 5 punkten utgör kompensatoriska bestämmelser av detta slag. Bestämmelserna stämmer överens med de medel som utskottet nämner i utlåtandet.

I samma utlåtande framhöll grundlagsutskottet också att "det grundlagsfästa kravet på att Finlands Bank skall stå under riksdagens vård bättre skulle uppfyllas om de riksdagsvalda bankfullmäktige utser medlemmarna i bankens direktion". Propositionen tar ingen hänsyn till denna ståndpunkt. Utskottet menar att europeiska centralbankssystemet skulle vara mer demokratiskt om bankfullmäktige får rätt att utse medlemmarna i direktionen. I praktiken har direktionsmedlemmarna utsetts på framställning av bankfullmäktige.

Varken EG-fördraget eller stadgan för ECBS och ECB ställer några krav på hur den nationella ståndpunkten skall utformas visavi de beslut som hör till EU-rådet, när valutaområdet har införts. Propositionen innefattar inga nya bestämmelser på denna punkt. Detta innebär att framför allt 33 a § regeringsformen spelar en roll i sammanhanget men också bestämmelserna i 4 a kap. riks-

dagsordningen när det gäller riksdagen. När frågor av detta slag behandlas i Finlands Bank hör de till direktionen inom ramen för direktionens allmänna befogenheter. När det gäller frågor som behandlas inom ramen för ECBS medger inte propositionen bankfullmäktige någon som helst aktiv roll. Det bör ytterligare utredas om bankfullmäktige kunde få en starkare ställning inom ECBS, till exempel med hjälp av förfaranden för tryggad förhandsinformation, anser utskottet.

Ikraftträdelsebestämmelserna

I det första lagförslaget har 31 § getts en egen domlig utformning. Ikraftträdelsebestämmelsen föreskriver i normala fall om ikraftträdande av en ny lag och upphävande av en gällande lag. I detta fall skall dock vissa av de nya bestämmelserna träda i kraft redan innan själva lagen träder i kraft. I anknytning till detta föreskrivs vilka bestämmelser i den tidigare lagen som skall tillämpas fram tills de nya bestämmelserna träder i kraft. Denna reglering väcker frågan om de övriga bestämmelserna i den tidigare lagen i själva verket inte får tillämpas fram till denna tidpunkt. Utskottet anser att regleringen måste utformas mer konsekvent.

Enligt 1 mom. skall sekretessbestämmelserna i den gällande lagens 36 § vara i kraft tills något annat bestäms i samband med översynen av offentlighetslagstiftningen. En liknande regleringsteknik bör enligt utskottet också övervägas i fråga om bestämmelserna i 3 kap. om tjänstemännen vid Finlands Bank i den gällande lagen i stället för att lita på att nya bestämmelser om tjänstemännen hinner bli klara inom utsatt tid.

Ikraftträdelsebestämmelsen i det andra lagförslaget anger inte klart om 4 § myntlagen skall tillämpas när rådet den 1 januari 1999 fattar sitt beslut i enlighet med artikel 109/4. Det är motiverat att precisera lagförslaget på denna punkt för att 4 § alltså skall kunna tillämpas.

Övriga omständigheter

Grundlagsutskottet har i olika sammanhang framhållit att Finlands Bank inte hör till de förvaltningsmyndigheter som enligt principerna i regeringsformen kan få materiella lagstiftningsbefogenheter. Härmed avses befogenheter att utfärda allmänt bindande bestämmelser som påverkar enskildas rättsliga ställning eller i övrigt gäller lagstiftningsfrågor (t.ex. GrUU 12/1996 rd). Enligt 5 § 1 mom. 6 punkten i det första lagförslaget har Finlands Bank rätt att meddela banker och andra penninginstitut samt motsvarande samfund föreskrifter och anvisningar om sedel- och mynthantering. I motiveringen till propositionen framhålls att befogenheterna att utfärda normer i enlighet med den gällande myntlagen avser penningförsörjningen. Utskottet har den uppfattningen att befogenheten är av mycket praktisk och teknisk karaktär och gäller en begränsad målgrupp. Befogenheten innefattar ingen materiell dimension som kunde ge anledning till konstitutionella anmärkningar.

I 16 § i det första lagförslaget finns bestämmelser om avslutande av en direktionsmedlems tjänsteförhållande. Med stöd av 2 mom. får ett beslut av presidenten om att avsätta en direktionsmedlem överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Bestämmelsen kan uppfattas som speciell med beaktande av presidentens konstitutionella status. Utskottet påpekar därför att regleringen stämmer överens med rätten enligt 16 § 1 mom. regeringsformen för var och en att få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan och därmed realiserar denna grundläggande rättighet.

Utlåtande

På grundval av det ovan stående anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Helsingfors den 11 mars 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Anneli Jäätteenmäki /cent
Marjut Kaarilahti /saml
Juha Korkea-
oja /cent
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /saml

Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /saml
Johannes Leppänen /cent
Paavo Nikula /gröna
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Reino Ojala /sd.

AVVIKANDE ÅSIKT

Motivering

Som majoriteten av utskottsmedlemmarna framhåller i utlåtandet strider ändringen av Finlands Banks ställning i det första lagförslaget otvetydigt mot suveränitetsbestämmelserna i 1 § regeringsformen men också mot 73 § i samma lag. I och med att Finlands Bank kommer att ingå i Europeiska centralbankssystemet och riksdagens bankfullmäktige går miste om sina befogenheter i fråga om penning- och valutakurspolitiken, kommer kravet i 73 § 1 mom. regeringsformen på att Finlands Bank skall stå under riksdagens vård i kläm. Likaså är det klart att det andra lagförslaget, upphävandet av myntlagen leder till en konflikt med 72 § regeringsformen, eftersom paragrafen säger att det skall stadgas genom lag om den finska markens externa värde.

Majoriteten av utskottsledamöterna anser dock att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver, det vill säga i vanlig lagstiftningsordning. Detta motiveras med att lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till EU också gäller bestämmelserna om den tredje etappen av EMU och Europeiska centralbankssystemet.

Jag anser att detta är en ensidig och en för långt gående tolkning av regeringsformen och lagen om fördraget angående Finlands anslutning till EU. Ett beslut om Finlands deltagande i euroområdet är ett fristående beslut som ingriper djupt i vår nationella suveränitet samtidigt som beslutet kommer att strida mot bestämmelserna i Regeringsformen för Finland. Så här stora ingrepp i Regeringsformen för Finland och viktiga statliga institutioners status kan inte härledas direkt ur fördraget om Finlands anslutning till EU och den anknytande lagen. Ändringar av denna dignitet kan inte drivas igenom på ett sätt som leder till att våra grundlagar upphävs.

Efter EU-anslutningen har det visat sig att folkets vilja enligt svensk modell har stor betydelse för övergången till den tredje etappen och en gemensam valuta i EMU. Ingen medlemsstat kommer att mot sin vilja tas in i den tredje etappen av EMU. Riksdagen har själv understrukt vikten av självständiga nationella beslut i och med att den har tagit på sig den slutliga beslutanderätten när det gäller Finlands anslutning till den tredje etappen av EMU. På grund av de förändrade omständigheterna efter EU-medlemskapet hade det således varit motiverat att i all lagstiftning i anknytning till den tredje etappen ompröva den lucka i våra grundlagar som tolkningen av lagen om fördraget angående Finlands anslutning till EU innebär för att propositioner som så djupt kränker regeringsformens suveränitet skulle ha kunnat behandlas på något annat sätt än i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet har tidigare (GrUU 18/1997 rd) ansett att en ändring av 72 § regeringsformen om Finlands myntenhet kräver kvalificerad lagstiftningsordning (67 § riksdagsordningen) oavsett vad som följer av fördraget om Finlands anslutning till EU. I konsekvensens namn borde därför också de föreliggande lagförslagen som strider mot 72 och 73 § regeringsformen behandlas i kvalificerad lagstiftningsordning. Detta krav får ännu mer tyngd av att ändringen av Finlands Banks ställning också strider mot suveränitetsbestämmelsen i 1 § regeringsformen.

Förslag

På grundval av det ovan stående anför jag

att lagförslagen bör behandlas i den ordning som 67 § riksdagsordningen föreskriver.

Helsingfors den 11 mars 1998

Veijo Puhjo /vgr

