

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 Jyräki
- 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 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 bankfullmäktiges

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 anknytande 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 obestridligt 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 egenomlig 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 Korkeaoja /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 understrukit 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