

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 18/1997 rd

Statsrådets redogörelse 4/1997 rd

Till Stora utskottet

Riksdagen remitterade den 23 maj 1997 statsrådets redogörelse 4/1997 rd Den ekonomiska och monetära unionen — Finlands alternativ och det nationella beslutsfattandet till stora utskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till stora utskottet.

Utskottet har hört understatssekreteraren Johnny Åkerholm, finansrådet Lasse Aarnio och lagstiftningsrådet Martti Anttinen vid finansministeriet, lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen vid justitieministeriet, ambassadören Antti Satuli vid Finlands ständiga representation i Europeiska unionen, juristen Maritta Vehmas vid Finlands Bank, före detta statsministern, riksdagsman Esko Aho, politices doktorn Esko Antola, presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg, professorn Mikael Hidén, professorn Kari Joutsamo, professorn Antero Jyränki, utskottsrådet Niilo Jääskinen, professorn Olli Mäenpää, professorn Ilkka Saraviita, biträdande professorn Martin Scheinin, juris doktorn Kauko Sipponen, riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen och professorn Kaarlo Tuori.

Med anledning av en begäran grundad på 53 § 1 mom. riksdagsordningen har utskottet från finansministeriet fått en utredning som lagts fram av en expertgrupp under ledning av presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg. Ministeriet fick tillgång till ett utkast till utredningen den 15 maj 1996. Utredningen gäller nationella rättsliga frågor i anknytning till inträde i den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen, alldeles särskilt sådana som anknyter till lagstiftningsordningen. Utredningen har fogats till utskottets handlingar.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Statsrådets redogörelse

I redogörelsen anförts att etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen i enlighet med ett beslut av Europeiska rådet inleds den 1 januari 1999. Då skall de medlemsstater som uppfyller konvergenskriterierna införa en gemensam valuta, euron, integrera sin finanspolitik med den gemensamma finanspolitiken som bedrivs av Europeiska centralbankssystemet och inleda effektiva arrangemang i syfte att samordna den ekonomiska politiken och finanspolitiken.

Bestämmelserna om den ekonomiska och monetära unionen i fördraget om upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen kräver enligt redogörelsen att alla de stater som uppfyller konvergensvillkoren, Storbritannien och Danmark undantagna, inför en gemensam valuta när tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen inleds. Fördragsbestämmelserna om den tredje fasen har i Finland införts i sin helhet genom en lag om införande av fördraget som tillkom i inskränkt grundlagsordning. I den mån bestämmelserna strider mot grundlagen undanröjdes grundlagsproblemen redan genom lagen om införande av fördraget.

I redogörelsen påpekas att regeringen i ett flertal sammanhang meddelat att frågan om Finland skall gå med i den gemensamma valutan kommer att hänskjutas till riksdagen för avgörande. För att riksdagen skall få ge uttryck för sin politiska ståndpunkt är det mest motiverade tillvägagångssättet enligt regeringen att frågan föreläggas riksdagen i form av ett meddelande enligt 36 § riksdagsordningen. Riksdagen bör fatta sitt beslut senast i början av 1998.

En revidering av 72 § regeringsformen i överensstämmelse med kraven i den tredje etappen av

valutaunionen och andra lagstiftningsändringar som är nödvändiga med tanke på deltagandet i eurosamarbetet och tolkningen av i vilken ordning de skall stiftas kommer i sinom tid upp i riksdagen. De ändringar i lagstiftningen om Finlands Bank som tredje etappen ger anledning till bereds så att de kan föreläggas riksdagen någon gång under förra hälften av 1998.

Utskottets ställningstaganden

Fördraget om Finlands anslutning till EU

Utgångspunkten för en analys av frågorna kring den tredje etappen av Europeiska unionens ekonomiska och monetära union (EMU) är lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (1540/1994), alltså den lag genom vilken EU-anslutningsfördraget infördes. Enligt 1 § är bestämmelserna i anslutningsfördraget och i de fördrag som avses i fördragets artikel 1.1 och som ligger till grund för unionen, i den mån de hör till området för lagstiftningen, i kraft så som därom har överenskommit. I 2 § räknas de fördrag upp som anslutningsfördraget avser. I förteckningen ingår också fördraget om Europeiska unionen, upprättat i Maastricht den 7 februari 1992. Finland gjorde inte vid sitt inträde i EU några egentliga rättsliga reservationer som begränsar tillämpningen av Maastrichtfördraget eller dess bindande verkan för Finland. Maastrichtfördraget har följaktligen genom ikraftträdelselagen i hela sin omfattning införts i Finland på alla de punkter som hör till lagstiftningens område och Finland har bundit sig till alla åtaganden som följer av unionsmedlemskapet. Riksdagen godkände i samband med behandlingen av lagen ett uttalande som behandlas nedan.

Vid öppningsmötet den 1 februari 1993 för medlemskapsförhandlingarna uttalade Finland sin beredskap att godkänna de förpliktelser som följer av medlemskapet och att medverka till att realisera dem i enlighet med vad som överenskomts. Kriterierna för EMUs tredje etapp konstaterades sammanfalla med de ekonomisk-politiska mål som den finska regeringen uppställt. I uttalandet meddelade regeringen att dess ambition är att genom sin ekonomiska politik målmedvetet eftersträva ett läge där förutsättningarna för att bland de första gå in i den tredje etappen uppfylls.

I detta sammanhang är det skäl att också på-

minna om den reella situation som rådde när Finland förhandlade om medlemskap. De gamla medlemsstaterna kunde godkänna sina förpliktelser i EMUs tredje fas under en förhandlingsomgång som gällde upprättande av ett fördrag om Europeiska unionen och en ändring av Romfördraget och som utmynnade i att Maastrichtfördraget antogs. Finland, Sverige och Österrike hade däremot inte på denna punkt samma valmöjligheter vid medlemsförhandlingarna, utan EU-parten krävde att huvudpunkterna i Maastrichtfördraget skulle godkännas utan ändringar.

Fördragsbestämmelserna om tidpunkten då den tredje etappen skall börja och om övergången till en gemensam valuta

Fördraget om Europeiska unionen innehåller bestämmelser om övergången till en gemensam valuta. Av artikel B i fördraget framgår att unionen har som mål att upprätta en ekonomisk och monetär union som på sikt skall omfatta en gemensam valuta i överensstämmelse med bestämmelserna i unionsfördraget. I artikel 3a.2 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen talas likaså om att införa en gemensam valuta, ecu.

Bestämmelser om övergången till valutaunionens tredje etapp ingår i artikel 109j i Romfördraget. Kommissionen och Europeiska monetära institutet skall rapportera till rådet om hur medlemsstaterna fullgjort sina förpliktelser när det gäller att genomföra den ekonomiska och monetära unionen. På grundval av dessa rapporter skall Ecofin-rådet enligt artikel 109j.2, genom beslut med kvalificerad majoritet på rekommendation av kommissionen, bedöma om varje enskild medlemsstat uppfyller de nödvändiga villkoren för införande av en gemensam valuta och om en majoritet av medlemsstaterna uppfyller dessa villkor. Resultaten meddelas i form av en rekommendation till rådet som skall sammanträda på stats- eller regeringschefsnivå. Också Europaparlamentet skall yttra sig till samma råd. Enligt artikel 109j.3 skulle rådet i sammanträde på stats- eller regeringschefsnivå senast den 31 december 1996 med kvalificerad majoritet besluta om en majoritet av medlemsstaterna uppfyller de nödvändiga villkoren för införande av en gemensam valuta och om det är ändamålsenligt för gemenskapen att gå över till den tredje etappen och, om så är fallet, fastställa den tidpunkt då den tredje etappen skall börja. Ett sådant beslut har

inte fattats och därför är det artikel 109j4 som blir betydelsefull. I artikeln framhålls att om den tidpunkt då den tredje etappen skall börja inte har fastställts vid utgången av 1997, skall den tredje etappen börja den 1 januari 1999. Vidare heter det i artikeln att rådet, som skall sammanträda på stats- och regeringschefs nivå, före den 1 juli 1998 genom beslut med kvalificerad majoritet skall bekräfta vilka medlemsstater som uppfyller de nödvändiga villkoren för införande av en gemensam valuta.

Det generella, rättsligt förpliktande innehållet i ovan nämnda bestämmelser i Romfördraget är att medlemsstaterna förbinder sig att gå med i den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp och ta i bruk en gemensam valuta den 1 januari 1999, om inte rådet fattar sådana undantagsbeslut som fördraget medger.

Det kan nämnas att franska konstitutionsrådet (Conseil Constitutionnel) fattat ett beslut den 9 april 1992, av vilket framgår att i och med att Frankrike antagit Maastrichtfördraget har det också bundit sig till tredje etappen av EMU. I konstitutionsrådets beslut konstaterades att fördragsbestämmelserna om en gemensam monetär politik och ett gemensamt valutakurssystem utgjorde ett av de tre element i fördraget som kränkte de fundamentala förutsättningarna för en nationell suveränitet. Å andra sidan är det skäl att konstatera att den tyska författningsdomstolen (Bundesverfassungsgericht) i ett beslut den 12 oktober 1993 ansåg att det i sista hand är förbundsdagen som skall besluta om Tyskland går med i valutaunionen eller inte. Kärnan i författningsdomstolens avgörande ligger i konstaterandet att den tyska förbundsdagen uttryckt ett önskemål att få uttala sig om förutsättningarna för en övergång till den tredje fasen av den ekonomiska och monetära unionen för att den på detta sätt om skäl föreligger skall kunna motsätta sig en eventuell försämring av kriterierna för den ekonomiska stabiliteten i medlemsstaterna. Detta utgör en garanti för att konvergenskriterierna inte luckras upp utan Tysklands samtycke — och därmed utan förbundsdagens betydelsefulla medverkan.

Europarådet, som sammankom i Madrid i december 1995, fattade vissa viktiga beslut om bland annat tidsplanen för EMUs tredje etapp. Genom sitt politiska beslut fastställde det att EMUs tredje etapp börjar den 1 januari 1999 utifrån konvergenskriterierna, tidsplanen, protokollen och tillvägagångssätten enligt Romfördraget. Samtidigt beslutades att den gemensam-

ma valutan skall kallas "euro" i stället för "ecu" som används i Romfördraget.

Det finns inget angivet i Romfördraget om ett anslutningsförfarande beroende på medlemsstaternas egen vilja när det gäller övergången till EMUs tredje etapp eller införandet av den gemensamma valutan. Den tredje etappen gäller samtliga EU-stater med undantag för Storbritannien, för vilket det krävs ett separat meddelande för deltagande i etappen. Beslutet om vilka medlemsstater som skall delta i området för den gemensamma valutan, eurosamarbetet, fattas på ovan nämnt sätt av rådet, som skall sammanträda på stats- eller regeringschefs nivå. Romfördraget känner inte till ett sådant tillvägagångssätt att medlemsstaterna skulle meddela om sitt deltagande i en gemensam valuta. Danmark intar en särställning på den grund att landet i samband med Maastrichtfördraget förhandlade fram en valfrihet och med hänvisning till denna valfrihet uppgett att det ställer sig utanför området för en gemensam valuta. De övriga medlemsstaterna går i enlighet med Romfördraget med i den tredje etappen, antingen i egenskap av länder som fyller konvergenskriterierna och deltar i den gemensamma valutan eller i egenskap av medlemsstater som beviljats undantag. De förra utgör euroområdet och de senare undantagsländer.

Rådet, som sammanträder på stats- och regeringschefs nivå, kommer i april—maj 1998 att ta ett beslut om att EMUs tredje steg börjar den 1 januari 1999. Även i denna specialsammansättning utgör rådet en gemenskapsinstitution, som fattar sitt beslut i någon av de former som artikel 189 i Romfördraget kräver. Valet står mellan förordning och beslut. Om valet faller på ett beslut blir det ett beslut med rättsverkningar enligt artikeln och inte exempelvis en vagare resolution. Oavsett om frågan regleras genom en förordning eller genom ett beslut faller situationen med tanke på procedurerna riksdagen och statsrådet emellan inom tillämpningsområdet för 33 a § 1 mom. regeringsformen och 54 b § riksdagsordningen. När det åter gäller kompetensfördelningen mellan republikens president och statsrådet regleras frågan i 33 a § 2 mom. regeringsformen.

Bedömningen av hur medlemsstaterna uppfyller de så kallade tillvägagångs- eller konvergenskriterierna för ekonomin (artikel 109j1 och protokoll nr 6 i Romfördraget) spelar en avgörande roll med tanke på rådets beslut. Kriterierna är rätt allmänt formulerade och bedömningsgrunderna är inte absoluta. Till exempel konsta-

terades det i regeringens proposition om fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (RP 135/1994 rd, s. 76/I) att rådet har en viss prövningsrätt visavi dem. En fråga som aktualiserades under behandlingen av redogörelsen var om tolkningen av konvergenskriterierna kan ha sådana gränser att det uppstår en ny internationell förpliktelse för Finland om de överskrids. Som utskottet ser det har kriterierna med avsett tillförts flexibla element, och tolkningsrätten har i sista hand anförtrotts rådet. Medlemsstaterna kan för rådet lägga fram egna uppfattningar om hur kriterierna bör tolkas. Romfördraget reglerar i detalj tolkningen av fördraget. Bestämmelserna går på de flesta punkterna framom sedvanlig internationell rätt och bestämmelserna om tolkning av traktater i Wienkonventionen om traktaträtten. Om någon av medlemsstaterna anser att rådet överskridit sina befogenheter kan den tillgripa ett förfarande enligt artikel 173 i Romfördraget.

Ikraftbringandet av fördraget om anslutning till EU i inskränkt grundlagsordning

Lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen behandlades i så kallad inskränkt grundlagsordning enligt 69 § 1 mom. riksdagsordningen (GrUU 14/1994 rd). I propositionen om fördraget om Finlands anslutning till EU togs också upp vissa punkter i anknytning till den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen i och med att de var fördragsbestämmelser som stred mot Finlands grundlag (RP 135/1994 rd, t.ex. s. 79—80 samt 677 och 679). De var en bidragande orsak till att ikraftträdelselagen tillkom i inskränkt grundlagsordning. Av grundlagsutskottets utlåtande om propositionen framgår nämligen att utskottet vid bedömningen av behandlingsordningen utgick från den mycket detaljerade utredningen i propositionen och att utskottet dessutom kom med några kompletterande synpunkter (GrUU 14/1994 rd, s. 2/II).

Utskottet konstaterade i detta sammanhang också att ”det vid medlemskapsförhandlingarna från Finlands sida anförts att riksdagens medverkan enligt statsförfattningen krävs för en övergång till den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp”. Hänvisande till detta ansåg utskottet ”att anslutningsfördraget ännu inte kan inne-

bära att Finland förbinder sig att ta del i den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp”. — Detta grundade sig på ett konstaterande från finsk sida under medlemsförhandlingarna att riksdagen och regeringen i sinom tid kommer att fatta de beslut som behövs i fråga om Finlands deltagande i den tredje etappen i enlighet med grundfördraget (fotnot 4 på s. 35 i redogörelsen).

Grundlagsutskottets ställningstagande bör i sitt saksammanhang förstås så att lagen om införande av anslutningsfördraget bland annat ledde till en sådan lucka i våra grundlagar som motsvarar EMUs tredje etapp. Samtidigt gav dock utskottet uttryck för samma sak som från finsk sida sagts under medlemskapsförhandlingarna, nämligen att ett konkret deltagande från vår sida ytterligare nationellt kräver ett beslut av riksdagen.

När grundlagsutskottet i oktober 1994 behandlade lagen om införande av anslutningsfördraget var det inte lika sannolikt som nu att EMUs tredje etapp genomförs enligt tidtabellen i Romfördraget. Det var till exempel enligt artikel 109j.3 i Romfördraget meningen att genom ett beslut av rådet ytterligare separat slå fast om det är ändamålsenligt för gemenskapen att gå över till den tredje etappen. Detta var avsett som det primära beslutsförfarandet i fråga om den tredje etappen. Det kan också påpekas att statsrådet i det informationsblad som togs fram med tanke på den rådgivande folkomröstningen den 16 oktober 1994 om Finlands EU-medlemskap framhåller att ett av Europeiska gemenskapernas mål i framtiden är en ekonomisk och monetär union. Den kommer att syfta till en samordnad ekonomisk politik och budgetpolitik, fasta valutakurser, en enda, gemensam penningpolitik och en centralbank samt senare till en gemensam valuta.

Sammantaget kan det konstateras att i och med att lagen om införande av fördraget om Finlands anslutning till EU behandlades som en undantagslag i inskränkt grundlagsordning, har också fördragsbestämmelserna om övergången till EMUs tredje etapp och införande av en gemensam valuta trots den tidigare ovissheten om realiseringstidpunkten satts i kraft, på respektive punkter också som undantag från våra grundlagar (jfr GrUU 5/1997 rd). Följaktligen kan de återstående nationella besluten tas i riksdagen med enkel majoritet, om inte särskilda skäl kräver något annat.

Besluten i riksdagen innan den tredje etappen börjar

Allmänt

I sitt svar med anledning av lagen om införande av anslutningsfördraget förutsatte riksdagen att beslut om Finlands eventuella anslutning till den tredje etappen (rättare sagt en gemensam valuta) skall fattas i riksdagen på grundval av en separat proposition till riksdagen (se även GrUU 14/1994 rd, s. 4/II). Med hänsyn till vad som ovan sagts om Finlands skyldigheter att i egenskap av medlemsstat delta i EMUs tredje etapp och att rådets beslut om euroområdet är bundet till vissa uttryckliga bestämmelser i fördraget, kan det anses att det senare beslut som avses i riksdagens svar är politiskt till sin karaktär. Det är alltså inte fråga om att riksdagen genom detta uttalande hade kunnat göra en ur rättslig synvinkel betydelsefull reservation i avsikt att göra den framtida nationella beslutsprocessen till en juridisk förutsättning för att Finlands deltagande i den gemensamma valutan.

Genom uttalandet beredde riksdagen sig själv en möjlighet att vara med om att utforma den nationella hållningen till genomförandet av den tredje etappen och samtidigt uttrycka sin ståndpunkt till övergången till en gemensam valuta. Utan uttalandet hade ärendet kunnat stanna hos statsrådet och bli behandlat enligt procedurerna i 4 a kap. riksdagsordningen. Det beslut av politisk karaktär som riksdagen åsyftar i sitt uttalande har en mycket stor och i praktiken avgörande betydelse, eftersom en stat som inte är villig att införa den gemensamma valutan de facto inte heller kan tvingas till detta. Ett tecken på samma sak är att regeringen i redogörelsen ger Finland följande alternativ: 1) att i den första gruppen gå med i den gemensamma valutan, 2) att tills vidare stanna utanför euroområdet och ansluta sig till ERM 2 samt 3) att stanna utanför och låta markerna flyta.

Riksdagen förutsatte i sitt svar att beslut i sinom tid skall fattas i frågan utifrån en separat proposition till riksdagen. Det kan konstateras att ordagrant läst krävde riksdagen inte att frågan uttryckligen skall behandlas på grundval av en regeringsproposition utan på grundval av en "separat proposition till riksdagen". Det senare uttrycket bjuder på ett bredare spektrum av betydelser och hänvisar i allmänhet till att ett ärende föreläggs riksdagen på regeringens initiativ. Därför finns det enligt utskottets uppfattning olika

alternativ för hur det aktuella beslutet skall fattas i riksdagen.

Riksdagen bör fatta beslut innan rådet i april-maj 1998 beslutar om EMUs tredje etapp. I riksdagens beslut kan i princip behandlas innehållsmässiga frågor av följande slag, oavsett vilken plattform riksdagen utgår från. Beslutet kan ge uttryck för riksdagens hållning till om Finland skall tillstyrka att gemenskapen övergår till EMUs tredje etapp den 1 januari 1999 (se artikel 109j.4 i Romfördraget). Det vore skäl att i beslutet ange om Finland vill gå med i den gemensamma valutan genast i början av den tredje etappen eller senare och när i så fall. Det är också möjligt att i beslutet ta fram Finlands hållning till andra länders medverkan i den gemensamma valutan samt om det finns önskemål om att koppla samman det finska deltagandet med andra länders deltagande eller om Finland motsätter sig vissa staters medverkan.

Beslutssätten

Det naturligaste sättet från statsförfattningssynpunkt att fatta ett riksdagsbeslut om övergång till en gemensam valuta är enligt redogörelsen att *statsrådet ger ett meddelande* enligt 36 § 1 mom. riksdagsordningen. Enligt denna bestämmelse kan ett meddelande ges "i något ärende som angår rikets styrelse eller dess förhållande till utländska makter". Meddelanden är instrument som statsrådet kan tillgripa i uttryckligt syfte att låta riksdagen ta ställning till frågor som statsrådet finner viktiga och till centrala politiska beslut.

Möjligheten att ge ett meddelande togs in 1928 i riksdagsordningen av just den anledningen att statsrådet därför inte hade några naturliga möjligheter att hänskjuta politiska beslut av detta slag till riksdagen. Riksdagsbehandlingen av ett meddelande är organiskt sammankopplat med att det förtroende statsrådet åtnjuter hos riksdagen blir mätt, vilket ger förfarandet med meddelande en särskild tyngd. Det bör å andra sidan konstateras att deltagandet i en gemensam valuta är en fråga med så stor tyngd att regeringens förtroende, hur ärendet än anhängiggörs, ligger i vågskålen när ärendet kommer till riksdagen för behandling.

Den motiverade övergång till dagordningen som behandlingen av meddelandet utmynnar i ger riksdagen möjligheter att ta ställning till innehållet utan att detta nödvändigtvis innebär missförtroende för statsrådet. I fråga om meddelan-

den står också möjligheten öppen att remittera frågan till ett utskott. Detta innebär att ett meddelande inte hindrar riksdagen att ingående behandla frågan om Finlands deltagande i den gemensamma valutan också innehållsmässigt (se t.ex. GrUB 16/1982 rd om statsrådets meddelande om inrättande av ett miljöministerium, i synnerhet detaljerna i betänkandets beslutsdel).

Ett med meddelandet jämförbart förfarande i sak vore en *redogörelse från statsrådet* enligt 36 § 3 mom. riksdagsordningen. I juridiskt hänseende skiljer sig en redogörelse från ett meddelande så till vida att redogörelsen inte tillåter ett förslag om misstroendevotum för statsrådet eller en medlem av statsrådet. Denna begränsning kunde bli problematisk eftersom deltagandet i euroområdet nationellt sett är ett så viktigt beslut att också regeringens förtroende vid behov bör kunna mätas under riksdagsbehandlingen.

I den föreliggande redogörelsen diskuteras också möjligheten att lämna *ett förslag enligt 69 § 2 mom. riksdagsordningen* om Finlands deltagande i eurosamarbetet. Härvid skulle det vara fråga om ett klämbeslut av riksdagen om godkännande av en internationell förpliktelse och inte ett lagförslag. Förpliktelserna gällande EMUs tredje etapp togs upp redan i samband med anslutningsfördraget, då beslut också fattades om hur de skulle genomföras nationellt. Det betyder att ett nytt förslag av denna typ skulle komma att gälla redan godkända och införda internationella förpliktelser. Det här är en av orsakerna till att ett förslag från regeringen med stöd av 69 § 2 mom. riksdagsordningen inte kan anses vara problemfritt i detta sammanhang. Bestämmelsen är emellertid så pass vagt formulerad att något ovillkorligt statsförfattningsrättsligt hinder inte föreligger för att använda den för detta syfte.

Som ett komplement till den nu aktuella redogörelsen har det kastats fram att ärendet också kunde behandlas i riksdagen utifrån *ett separat lagförslag*. I en lag skulle det exempelvis slås fast vilka Finlands skyldigheter i den ekonomiska och monetära unionen är med stöd av fördraget om Finlands anslutning till EU och ges en beskrivning av det nationella lagstiftningsprogram som behövs för den gemensamma valutan och anges övergångstidtabellen. Dessutom kunde regeringen befullmäktigas att medverka till ett beslut enligt vilket Finland tar i bruk den gemensamma valutan och detta vid behov bindas till vissa villkor. En sådan lag skulle knappast alls ha någon normativ, men däremot en symbolisk be-

tydelse i och med att den samlar frågor viktiga med tanke på deltagandet i valutasamarbetet. Dessutom skulle den uppfylla de förväntningar som ställs på beslutens betydelse och legitimitet. Från statsförfattnings synpunkt föreligger inga hinder för att stifta en sådan lag.

Det har också framhållits att riksdagens beslut om ett tillträde till den gemensamma valutan kunde fattas *i samband med en ändring av någon nationell lag om EMU:s tredje etapp*. Då skulle frågan avgöras vid en votering om en kläm genom ett vanligt majoritetsbeslut vid den tredje behandlingen av lagförslaget. Det har i fråga om detta alternativ också framhållits att beslutet om ett tillträde till den gemensamma valutan i syfte att stärka EMU-avgörandets legitimitet i mån av möjlighet i sak kunde fattas i samband med någon grundlagsfråga, närmast i samband med den ändring av 72 § regeringsformen som relateras nedan. I dessa alternativ är problemet att den nationella lagstiftningen måste harmoniseras i förväg, innan unionen har fattat beslut om vilka länder som går med i den gemensamma valutan, för att riksdagen senare skall kunna ta ett EMU-beslut.

Sammanfattningsvis framhåller utskottet att ett särskilt lagförslag och ett meddelande från statsrådet är de alternativ som i konstitutionellt hänseende är de minst problematiska sätten att hänskjuta beslutet om ett tillträde till den gemensamma valutan till riksdagen.

Ändring av 72 § regeringsformen

Regeringsformens 72 § föreskriver följande: "Finlands myntenhet är en mark. Genom lag stadgas hur markens externa värde skall bestämmas."

Att lagen om att sätta i kraft EU-anslutningsfördraget stiftades i inskränkt grundlagsordning innebar ett avsteg från flera bestämmelser i regeringsformen, inklusive 72 §. Undantaget från 72 § aktualiseras när Finland väl har tillträtt den gemensamma valutan. Lagrummet förlorar gradvis sin rättsliga betydelse i takt med att den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen avancerar.

På grund av förfarandet med en undantagslag i samband med införandet av EU-anslutningsfördraget är ett finländskt tillträde till den gemensamma valutan konstitutionellt sett inte beroende av att formuleringen i 72 § regeringsformen ändras eller upphävs. Det finns ingen tidsmässig och konstitutionsinternt sett heller ingen

substansmässig begränsning när det gäller möjligheten att tillgripa en undantagslag. Permanenta och betydande undantag från någon grundlagsbestämmelse kan införas genom undantagslagar, vilket också har skett. Följaktligen kan marken upphöra att vara Finlands myntenhet om Finland går med i eurosyste­met, även om 72 § inte ändras.

Trots att konstitutionen inte kräver att 72 § regeringsformen ändras om Finland inför den gemensamma valutan är det konstitutionspolitiskt sett lämpligt och motiverat med tanke på grundlagens tydlighet att ändra grundlagstexten på denna punkt, om vi tillträder den gemensamma valutan. Utskottet hänvisar här också till sin ståndpunkt i samband med lagen om godkännande av vissa bestämmelser i EU-anslutningsfördraget. Utskottet ansåg då: "... kunde det anses vara juridiskt nödvändigt att ändra regeringsformen, om något av dess staganden helt eller på annat sätt tillfälligt förlorar sin innebörd i och med ett EU-medlemskap" (GrUU 14/1994 rd, s. 4/II). En ändring kan därutöver motiveras med förståelighets-, informations- och legitimitetsaspekter. En ändring av lydelsen i en grundlag måste också i detta fall, där ändringen i och för sig beror på en internationell förpliktelse, göras i den ordning som 67 § riksdagsordningen föreskriver. Det finns ingenting som talar för att 69 § 1 mom. riksdagsordningen, som underlättar ett avsteg från den allmänna ordningen i grundlagen, bör tolkas i vidare mening.

Helsingfors den 11 juni 1997

Ändringen kan enligt uskottets uppfattning naturligtast inordnas i den pågående totalrevideringen av grundlagen, som tar sikte på att en ny enhetlig grundlag skall träda i kraft den 1 mars 2000. Då kan det utifrån hela konstitutionen göras en bedömning av i vilken mån det över huvud taget skall tas in bestämmelser om myntenheten i grundlagen, för internationella jämförelser visar att bestämmelser om myntenheten allmänt taget inte ingår i grundlagarnas kärnområde.

En ändring av 72 § regeringsformen bör ha trätt i kraft senast när den nationella valutan inte längre är ett lagligt betalningsmedel, det vill säga utifrån nuvarande planer den 1 juli 2002, om Finland går med i den gemensamma valutan. Det går inte att entydigt slå fast när grundlagen tidigast får ändras, eftersom 72 § gradvis kommer att förlora sin rättsliga betydelse. Om man stannar för att bara upphäva paragrafen är ändringen inte tidsmässigt kopplad till hur den tredje etappen av EMU fortskrider.

På grundval av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att stora utskottet bör beakta det som framhålls i detta utlåtande när ärendet behandlas.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd (delvis) samt medlemmarna Esko Helle /vänst, Gunnar Jansson /sv, Anneli Jäätteenmäki /cent, Marjut Kaarilahti /saml, Juha Korkeaoja /cent, Valto Koski /sd, Heikki

Koskinen /saml, Jorma Kukkonen /sd, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd och Veijo Puhjo /vgr samt suppleanterna Jouko Jääskeläinen /fkf, Reijo Kallio /sd (delvis), Pekka Kuosmanen /saml (delvis), Reino Ojala /sd (delvis) och Vuokko Rehn /cent (delvis).

Avvikande åsikter

I

Innehållet huvuddrag

När riksdagen godkände fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen förut-

satte den att beslutet om ett eventuellt tillträde till den tredje etappen av valutaunionen fattas utifrån en separat proposition till riksdagen. Riksdagen står inför en reell valsituation när det gäller

frågan om Finland skall höra till de första som går med i Europeiska ekonomiska och monetära unionen eller inte. Vi har tre alternativ: 1) att tillträda den gemensamma valutan bland de första, 2) att gå med i ERM 2 eller 3) att låta marken flyta.

Ett lagförslag är en sådan separat proposition som riksdagen förutsatte. Ett lagförslag behandlas grundligt i utskotten, och riksdagen fattar beslut i frågan i detalj. Omröstningarna om ett meddelande gäller i första hand om regeringen har förtroende eller inte, och berör i mindre grad själva sakinnehållet. Ett meddelande behöver inte remitteras till utskott och något betänkande måste inte utarbetas om det.

Vi förutsätter att regeringen i överensstämmelse med riksdagens vilja lämnar en proposition till riksdagen om tillträde till den ekonomiska och monetära unionen. Samtidigt bör regeringen också lämna en proposition med förslag till lag om upphävande av 72 § regeringsformen angående finska marken, eftersom frågan direkt och substansmässigt anknyter till detta avgörande.

Valutaunionen ingriper radikalt i medlemsstaternas suveränitet. När staterna ger avkall på sin egen valuta raseras grunden för deras ekonomiska självständighet. Ett så stort beslut måste ha en generell acceptans, det vill säga legitimitet. Legitimiteten har en rättslig dimension.

När beslutet om EU-fördraget fattades var den allmänna uppfattningen bland medborgarna och riksdagsledamöterna att beslutet inte betydde att vi avstår från den finska marken. En förutsättning för att EMU skall accepteras är ett brett stöd bland medborgarna, och det kan man få om anslutningsbeslutet fattas i grundlagsordning eller om det ordnas en rådgivande folkomröstning.

Lagen om godkännande av vissa bestämmelser i EU-anslutningsfördraget stiftades i inskränkt grundlagsordning enligt 69 § riksdagsordningen. Normer som direkt och utan alternativ följer av statsfördraget blev godkända som undantag enligt den så kallade lucka-teorin.

Om tillnärmnings- eller konvergenskriterierna eventuellt mjukas upp kan följden vara att euro-samarbetet utformas på ett annat sätt än vad som avsågs i Maastrichtfördraget. Om konvergenskriterierna ändras på någon väsentlig punkt kan det behövas en ny undantagslag.

I samband med lagförslaget bör regeringen också göra en bedömning av innehållet i stabilitetspakten och ta ställning till om pakten inkräktar på Finlands budgetträtt mer än Maastrichtfördraget indirekt kräver.

Detaljmotivering

Ett tillträde till den gemensamma valutan hör till den nationella beslutanderätten

Enligt Maastrichtfördraget inleds den tredje etappen av Europeiska ekonomiska och monetära unionen EMU den 1 januari 1999 direkt med stöd av Romfördraget och består av alla andra medlemsstater som enligt beslut av rådet, som sammanträder på stats- och regeringschefernivå, uppfyller konvergenskriterierna med undantag för Förenade Kungariket och Danmark.

Det finns ingen absolut enighet inom EU om att Maastrichtfördraget förpliktar medlemsstaterna att efterleva rådets beslut om att införa den tredje etappen av valutaunionen. Så ansåg till exempel författningsdomstolen i Tyskland i ett avgörande den 12 oktober 1993 att förbundsdomstolen måste förbehållas rätten att besluta om ett tyskt tillträde till EMU.

När riksdagen godkände fördraget om Finlands EU-anslutning förutsatte den att riksdagen fattar beslut om ett eventuellt finländskt tillträde till den tredje etappen av EMU utifrån en separat proposition.

Grundlagsutskottet framhöll i det sammanhanget i sitt utlåtande: "Enligt vad utskottet erfarit har det vid medlemskapsförhandlingarna från Finlands sida anförts att riksdagens medverkan enligt statsförfattningen krävs för en övergång till den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp. Hänvisande till detta anser utskottet att anslutningsfördraget ännu inte kan innebära att Finland förbinder sig att ta del i den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp."

I betänkandet från utrikesutskottet finns det också en skrivning om att Finland kan besluta om vi vill ha ett fullvärdigt medlemskap i EMUs tredje etapp eller inte.

Ett meddelande räcker inte för ett riksdagsbeslut

Riksdagen har förutsatt att den får uttala sin ståndpunkt i frågan i detalj och i dess helhet. För att detta krav skall infrias måste regeringen lämna en proposition, genom vilken ett tillträde till EMUs tredje etapp hänskjuts till riksdagen för beslut. Det får inte gå till så att riksdagen bara formellt godkänner regeringens förfarande.

I grundlagsutskottets utlåtande anser majoriteten att ett meddelande uppfyller riksdagens krav på en separat proposition. Riksdagsordningen säger inte ut i detalj hur ett meddelande

skall behandlas utan riksdagen har rätt att förfara på lämpligt sätt. Ett meddelande behöver inte remitteras till utskott och ett betänkande behöver inte nödvändigtvis utarbetas om det. Det räcker med en debatt som vid behov åtföljs av en omröstning. Majoriteten av utskottsmedlemmarna krävde inte att meddelandet behandlas i utskott.

Vi anser att meddelandeförfarandet i detta sammanhang inte uppfyller kraven på ett demokratiskt förfarande och att det inte är ett sådant separat beslut som riksdagen har förutsatt. Omröstningen om ett meddelande gäller i första hand frågan om regeringen åtnjuter riksdagens förtroende eller inte, och i mindre grad själva sakinnehållet.

Riksdagen behandlar ett lagförslags innehåll i detalj. För att trygga en behörig behandling finns det detaljbestämmelser i riksdagsordningen om behandlingen av lagförslag i utskott och i plenum.

Allmän acceptans har en rättslig betydelse

Valutaunionen griper in på djupet i medlemsstaternas suveränitet. Rätten att bestämma om sin valuta är en av kärnfrågorna i staternas suveränitet. När en stat ger avkall på denna bestämmelse är det samtidigt ett ingrepp i självständighetens grundvalar. Det går inte att ta ställning till beslutsprocedurerna utan att ta hänsyn till att ett tillträde till den gemensamma valutan är en fråga av stor politisk dignitet. Beslutsprocessen måste äga allmän acceptans, det vill säga legitimitet. Inte minst när det är fråga om grundvalarna för hela det statliga systemet och rättsordningen är det viktigt att frågan också tillförs en direkt rättslig betydelse. Det kan betyda att lagen bör behandlas i grundlagsordning.

I Sverige värnas legitimiteten i så hög grad att folket får ta ställning till om Sverige skall gå med i EMU eller inte. Enligt statsminister Persson kan det bli fråga om folkomröstning, extraordinarie val eller vanligt riksdagsval.

Kravet på legitimitet, dvs. en allmän acceptans, uppfylls inte om regeringen kommer med

ett förslag om en EMU-anslutning till riksdagen som ett meddelande eller ett lagförslag som kan godkännas med enkel majoritet. Dessa metoder kan inte garantera ett brett engagemang i riksdagen. Allmän acceptans kan också uppnås om det ordnas en rådgivande folkomröstning.

Det behövs en utvärdering av ändringarna i fördragsbestämmelserna

Lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till EU stiftades i inskränkt grundlagsordning enligt 69 § riksdagsordningen. Normer som direkt och utan alternativ följer av statsfördraget blev godkända som undantag enligt den så kallade lucka-teorin.

I fråga om beslutsfattandet är det av stor betydelse att bedöma hur väl medlemsstaterna uppfyller de så kallade tillnärmings- eller konvergenskriterierna. Det ligger i Finlands och hela valutaunionens intresse att unionen blir stabil. Finlands regering har i alla sammanhang understrekat vikten av att konvergenskriterierna uppfylls strikt.

Uppluckrade konvergenskriterier kan leda till att eurosamarbetet är någonting annat än det som krävs i Romfördraget. I sådana fall kan det anses att undantaget från grundlagen har utvidgats jämfört med situationen när fördraget om Finlands EU-anslutning sattes i kraft. Då kan det vara nödvändigt med en ny undantagslag om undantaget har utvidgats i betydande grad. Det är svårt att i förväg bedöma sådana avsteg från Romfördraget. Finlands riksdag bör tillförsäkra sig samma möjligheter till medinflytande som Tysklands förbundsrad har, nämligen att konvergenskriterierna eller tolkningen av dem inte får luckras upp i väsentlig grad utan Finlands medgivande.

I samband med ett förslag till lag om den ekonomiska och monetära unionen bör regeringen också göra en bedömning av stabilitetspaktens innehåll och av frågan om pakten inskränker Finlands budgeträtt i högre grad än Maastrichtfördraget nödvändigt kräver.

Helsingfors den 11 juni 1997

Anneli Jäätteenmäki /cent
Johannes Leppänen /cent

Juha Korkeaoja /cent
Jouko Jääskeläinen /fkf

II

En anslutning till EMUs tredje etapp skulle vara en betydande inskränkning i Finlands suveränitet, särskilt i den finanspolitiska handlingsfriheten. Finland skulle förlora en viktig statlig symbol och institution, sin myntenhet. All valuta-, penning- och räntepolitik lyfts över på Europeiska centralbanken. Finlands Bank får en helt annan ställning när den integreras i Europeiska centralbankssystemet och bara har till uppgift att verkställa Europeiska centralbankens monetära politik.

Utskottsmajoritetens tolkning är i mitt tycke alltför långtgående i detta fall. Den går ut på att redan lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till EU föranledde en lucka i våra grundlagar som gäller just EMUs tredje etapp.

Ändå finns det delade meningar om hur bindande Maastrichtfördraget är i fråga om den tredje etappen. Tyska förbundsdagen beslut den 2 december 1992 att låta Tyskland självt bestämma om sitt eventuella inträde i den tredje etappen har i all tysthet accepterats av de övriga EU-staterna. Följaktligen finns det en tydlig lucka också för de andra länderna när det gäller Maastrichtfördragets bindande karaktär. Vi bör än en gång ta ställning till vilken rättslig betydelse legitimiteten, den allmänna acceptansen, skall tillmätas i fråga om ett tillträde till EMUs tredje steg. Det är alltså inte självklart att förslagen om ett finländskt tillträde till EMUs tredje etapp skall godkännas med enkel majoritet.

Om riksdagen fattar beslut om inträdet med enkel majoritet faller det en skugga över hela systemet med behandling av lagförslag i grundlagsordning. Riksdagen förväntas alltså fatta beslut med enkel majoritet om en mycket stor fråga som i hög grad återverkar på Finlands självständighet och viktiga statliga institutioner. Däremot skall riksdagen alltså förbehålla rätten att fatta beslut om en del mindre viktiga ändringar i lagstiftningen i kvalificerad lagstiftningsordning. Ett sådant förfarande är ett stort slag mot konstitutionens trovärdighet.

Vi får inte heller glömma att EMU i samband med den rådgivande folkomröstningen och det anknytande riksdagsbeslutet om fördraget om Finlands anslutning till EU mycket allmänt ansågs vara ett diffust projekt långt inne i framtiden. Också tunga politiker bedyrade att Finland kommer att fatta ett separat beslut om EMU. I statsrådets meddelande i anknytning till folkom-

röstningen betecknades den ekonomiska och monetära unionen som "ett framtida mål" som "senare" leder till att en enda, gemensam valuta införs. I meddelandet sägs ingenting om att Finland har förbundit sig att gå med i EMU. EMUs karaktär och innehåll har klarnat och preciserats först nu när beslutet närmar sig, och bland annat statsrådet har utrett konsekvenserna. Därför måste grundlagsutskottets tidigare ställningstagande anses vara av stor dignitet. Grundlagsutskottet ansåg nämligen att "anslutningsfördraget ännu inte kan innebära att Finland förbinder sig att ta del i den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp" (GrUU 14/1994 rd).

Majoriteten av utskottsmedlemmarna tolkar i mitt tycke också 72 § regeringsformen, där det sägs att marken är Finlands myntenhet, alltför snävt. Den anser att paragrafen behöver ändras först när finska marken upphör att vara ett lagligt betalningsmedel efter en övergångsperiod. Ändå är euron enligt EMU-planen en självständig myntenhet redan när den tredje etappen börjar den 1 januari 1999. De nationella valutorna uppfattas bara som "uttrycksformer" för euron, vilket också noteras i redogörelsen. Euron skulle i praktiken införas i stor omfattning till exempel när staterna emitterar lånereversal. Följaktligen kommer euron att vara myntenhet redan under en övergångsperiod och marken bara ses som en underenhet. I ekonomiskt hänseende vore marken inte längre en självständig myntenhet. Också den andra meningen i 72 § regeringsformen, som säger att det stadgas genom lag hur markens externa värde skall bestämmas, förlorar sin betydelse med en gång eftersom marken då inte längre har någon självständig växelkurs.

Jag menar att utskottsmajoriteten har en konstlad inställning när den anser att beslutet om tillträde till euron kan fattas med enkel majoritet i riksdagen men däremot menar att 72 § regeringsformen senare kan ändras i kvalificerad grundlagsordning i överensstämmelse med 67 § riksdagsordningen. Man vill alltså ändra paragrafen om myntenhet först när ändringen de facto redan har skett.

På grundval av det ovan sagda anser jag att ett eventuellt beslut om Finlands anslutning till EMUs tredje etapp inte kan fattas utan att 72 § regeringsformen samtidigt ändras i kvalificerad grundlagsordning, det vill säga i överensstämmelse med 67 § riksdagsordningen.

Helsingfors den 11 juni 1997

Veijo Puhjo /vgr