

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE **17/2003 rd**

**Regeringens proposition med förslag till lag om
ändring av lagen om Finland Bank och till vissa
lagar som har samband med den**

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 november 2003 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om Finlands Bank och till vissa lagar som har samband med den (RP 134/2003 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till ekonomiutskottet.

- lagstiftningsdirektör Pekka Laajanen, finansministeriet
- vice ordförande i direktionen Matti Louekoski, Finlands Bank
- ordförande Olavi Ala-Nissilä, riksdagens bankfullmäktige
- professor Mikael Hidén
- professor Janne Salminen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om Finlands Bank. Det är till exempel meningen att förfarandet för utnämning av direktionsmedlemmarna ändras så att bankfullmäktige utnämner andra direktionsmedlemmar än ordföranden. Direktionsordföranden ska utnämnas av republikens president.

Avsikten är att de föreslagna lagarna ska träda i kraft senast den 31 december 2003.

I den del av motiveringen som gäller lagstiftningsordningen behandlas det förslag som gäller Finlands Banks vinstanvändning, Finlands Banks normgivningsbemyndiganden och de föreslagna ändringarna i lagen om Finlands Banks tjänstemän. Lagförslagen kan enligt motiveringen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utnämning av direktionsordförande och direktionsmedlemmar

Förslaget. Bestämmelser om systemet för utnämning av direktionen för Finlands Bank finns i 13 § i lagförslag 1. Den ändring som föreslås är att andra direktionsmedlemmar än ordföranden ska utnämnas av riksdagens bankfullmäktige. Direktionsordföranden ska fortfarande utnämnas av republikens president. Bankfullmäktige avses ha i uppgift att göra framställning till statsrådet om tillsättning av tjänsten. Rätten att utse Finansinspektionens direktör ska på grundval av lagförslag 3 överföras från republikens president till bankfullmäktige.

Utskottets tidigare ställningstaganden. Systemet för utnämning av direktionen har samband med Finlands Banks konstitutionella ställning. Enligt grundlagens 91 § 1 mom. står Finlands Bank under riksdagens garanti och vård enligt vad som bestäms genom lag. Dessutom väljer riksdagen bankfullmäktige för att övervaka Finlands Banks verksamhet. I sitt utlåtande om grundlagsreformen instämde grundlagsutskottet i vad som sades i propositionen, dvs. att det faktum att uttrycket "under riksdagens garanti och vård" ska kvarstå i den nya grundlagen innebär att vissa krav ställs på den framtida utvecklingen av lagstiftningen om Finlands Bank (GrUB 10/1998 rd, s. 23—24). Samtidigt hänvisade utskottet till sina ställningstaganden om Finlands Bank under riksmötet 1997 och 1998.

Det första fallet gällde totalreformen av lagen om Finlands Bank under den andra etappen av den ekonomiska och monetära unionen då medlemsstaterna bland annat skulle inleda ett förfarande för att göra de nationella centralbankerna oberoende. Det andra fallet gällde stiftandet av en lag för den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen, dvs. för Europeiska centralbankssystemet. Att Finland gått över till den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen och därmed infört den gemensamma va-

lutan har inneburit att Finlands Bank å ena sidan ingår i centralbanksystemet och å andra sidan är Finlands centralbank.

Den första reformen innebar bland annat att beslutanderätten över den monetära politiken inom Finlands Bank överfördes från bankfullmäktige till direktionen. Utskottet kom då fram till att grundlagskravet "på att Finlands Bank ska stå under riksdagens vård inte längre realiseras i den vedertagna betydelsen" (GrUU 5/1997 rd, s. 5/I). Utskottet ansåg det vara viktigt att lagen om Finlands Bank skulle ligga närmare grundlagen och pekade bland annat på "en sak som osökt följer av direktionen och bankfullmäktiges omstrukturerade roller, nämligen att det grundlagfästa kravet på att Finlands Bank ska stå under riksdagens vård bättre skulle uppfyllas om de riksdagsvalda bankfullmäktige utser medlemmarna i bankens direktion" (GrUU 5/1997 rd, s. 5). Utskottet tog upp samma sak 1998 då det menade att "Europeiska centralbankssystemet skulle vara mer demokratiskt om bankfullmäktige får rätt att utse medlemmarna i direktionen" (GrUU 7/1998 rd, s.3/II).

Bedömning av förslaget. Det förfarande som föreslås i propositionen, dvs. att rätten att utnämna andra direktionsmedlemmar än ordföranden överförs från republikens president till bankfullmäktige, är klart bättre förenligt med Finlands Banks konstitutionella ställning än det nuvarande systemet. Förslaget når ändå inte riktigt ända fram eftersom det alltjämt är presidenten som har rätt att utnämna direktionens ordförande. Förslaget har motiverats med direktionsordförandens oberoende och höga ställning. Det saknar emellertid inte nödvändigtvis betydelse för oberoendet att finansministeriet skulle vara föredragande när ordföranden ska utnämnas.

Direktionsmedlemmarna har alla sitt eget uppgiftsområde och en oberoende ställning på grundval av det. Direktionsordföranden är närmast kollegieordförande, men inte chef för de övriga medlemmarna. Med beaktande av detta

kan det vara problematiskt att separera rätten att utnämna medlemmar på förslaget sätt.

Det skulle utifrån utskottets tidigare ställningstaganden ligga bättre i linje med Finlands Banks konstitutionella ställning om bankfullmäktige även skulle ha rätt att utnämna ordföranden. Även en sådan ordning har föreslagits där riksdagens plenum väljer direktionsordföranden på samma sätt som det väljer generaldirektören för statens revisionsverk.

Finlands Banks befogenhet att meddela föreskrifter

Europeiska centralbankssystemet. Enligt 5 § 2 mom. i lagförslag 1 kan Finlands Bank när den fullgör sina uppgifter inom Europeiska centralbankssystemet meddela i lag närmare angivna sammanslutningar sådana föreskrifter gällande operativa detaljer i förvaltningen eller den interna kontrollen av systemet eller riskhanteringen som förutsätts av verkställigheten av de riktlinjer eller instruktioner eller förordningar som Europeiska centralbanken meddelat.

Grundlagens 80 § 2 mom. gäller möjligheten att genom lag bemyndiga en annan myndighet än republikens president, statsrådet eller ministerierna att utfärda rättsnormer. Det framgår inte av formuleringen av grundlagen eller av förarbetena att det skulle varit meningen att Finlands Bank inte ska omfattas av begreppet andra myndigheter. Utskottet anser att det därmed inte finns något konstitutionellt hinder för att Finlands Bank ska ha befogenhet att meddela föreskrifter (ang. det tidigare rättsläget se t.ex. GrUU 7/1998 rd, s.4/II).

Eftersom Finlands Bank ingår i Europeiska centralbankssystemet är det en sakkunnigmyndighet. Detta utgör ett sådant särskilt skäl med hänsyn till föremålet för regleringen som avses i grundlagens 80 § 2 mom. och som ur grundlagsynvinkel motiverar Finlands Banks normgivningsrätt. Normgivningen i fråga gäller finansinstitut och är därmed begränsad. Den gäller i genomförandet av den monetära unionen. Finlands Banks befogenhet att meddela föreskrifter formuleras tillräckligt exakt i lagförslaget och begränsas dessutom av att normgivningen är knu-

ten till Europeiska centralbankens normgivning. Det finns därför inte något konstitutionellt problem kopplat till förslaget. Utskottet erinrar ändå om sin tolkningspraxis enligt vilken grundlagens 80 § 2 mom. i sig själv begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelserna och innehållet i de bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandet (t.ex. GrUU 24/2002 rd, s. 3/II)).

Utskottet har noterat att ordalydelsen i lagtexten inte utsträcker sig till genomförandet av Europeiska centralbankens beslut. Detta nämns emellertid i motiveringen, varför det bör utredas om det är meningen att befogenheterna att meddela föreskrifter även ska omfatta genomförandet av beslut.

Sedel- och mynthantering. Finlands Banks normgivningsbefogenhet utsträcks i lagförslaget även till föreskrifter om sedel- och mynthantering som meddelas kreditinstitut och andra sammanslutningar som sköter penningförsörjningsuppgifter. Förslaget motsvarar den befogenhet som i sak redan gäller och som utskottet tidigare konstaterat vara konstitutionellt oproblematiskt eftersom "befogenheterna är av mycket praktisk och teknisk karaktär och gäller en begränsad målgrupp" (GrUU 7/1998 rd, s. 4/II)). Befogenheten ger inte heller nu anledning till anmärkningar.

Övrigt

Användningen av vinstmedel. Enligt 21 § i lagförslag 1 ska Finlands Banks vinst intäktsföras i statsbudgeten efter det att fördelningen av de monetära inkomster som hänför sig till Europeiska centralbankssystemet har beaktats i bokslutet. Bankfullmäktige kan för att trygga skötseln av Europeiska centralbankssystemets uppgifter eller av andra särskilda skäl besluta att vinsten ska användas på något annat sätt. En övre gräns för de avsättningar som göras i bokslutet ställs å sin sida i 20 §.

Dessa förslag är inte betydelsefulla med tanke på grundlagen. De bör emellertid beaktas med tanke på det institutionella oberoende som den nationella centralbanken ska ha på grundval av

artikel 108 i EG-fördraget. Det är ur denna synvinkel sett viktigt att Finlands Bank självständigt kan ansvara för sina uppgifter inom Europeiska centralbanksystemet. I lagförslaget har detta beaktats så att bankfullmäktige kan besluta att vinsten inte intäktsförs i statsbudgeten.

Europeiska centralbanken anser i sitt utlåtande över propositionsutkastet att det är problematiskt att bankfullmäktige får avgöra om vinsten ska överföras till reservfonden. Utskottet anser däremot att bankfullmäktige i vissa fall kan ha en skyldighet med anledning av artikel 108 i EG-fördraget besluta att vinsten inte ska intäktsföras. Därför bifaller utskottet en skärpt ordalydelse i 21 § i detta avseende så att paragrafen åtminstone inte enbart anger bankfullmäktiges rätt att fatta beslut. Utskottet påpekar i detta sammanhang också att den föreslagna inskränkningen av rätten att göra avsättningar i 20 § kan medföra sådant som inte är fullt förenligt med Finlands Banks uppgifter inom centralbanksystemet och med kravet på oberoende. Därför bör det bedömas om Finlands Bank även efter att förslaget godkänts kommer att ha tillräckliga möjligheter att sköta sina uppgifter avseende riskbedräskap.

Helsingfors den 27 november 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml (delvis)
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna (delvis)
Henrik Lax /sv

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.

Det är med anledning av Europeiska centralbankens utlåtande anledning att upprepa utskottets tidigare ställningstagande enligt vilket bankfullmäktige kan karaktäriseras som ett av riksdagen tillsatt organ för tillsyn över Finlands Bank. Bankfullmäktige är inte beroende av riksdagen för sina uppgifter. Riksdagen får exempelvis inte utfärda bindande direktiv för bankfullmäktige (GrUU 5/1997 rd, s. 2/II).

Att få och lämna uppgifter. Bestämmelserna i 58 a § i lagförslag 2 om den rätt som Finlands Bank har att få och lämna uppgifter samt om skyldighet för den som ansöker om eller får pension att lämna uppgifter får sitt materiella innehåll i bestämmelserna i lagen om statens pension. Grundlagsutskottet har bidragit till införandet av de bestämmelserna (GrUU 15/2002 rd). Förslaget påverkar inte lagstiftningsordningen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
ers. Veijo Puhjo /vänst
Arto Seppälä /sd (delvis)
Tapani Tölli /cent (delvis).