

Grundlagsutskottet

Ordna folkomröstning om EU:s stimulanspaket

INLEDNING

Remiss

Ordna folkomröstning om EU:s stimulanspaket (MI 6/2020 rd): Ärendet har remitterats till utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- företrädare för initiativtagarna Miko Bergbom
- företrädare för initiativtagarna Santeri Eskola
- företrädare för initiativtagarna Laura Jokela
- företrädare för initiativtagarna Joakim Vigelius
- valdirektör Arto Jääskeläinen, justitieministeriet
- statssekreterare som kanslichef Juha Majanen, finansministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- professor Mikael Hidén
- professor Päivi Leino-Sandberg
- docent i ekonomi Tuomas Malinen
- politics doktor Peter Nyberg
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor emeritus Matti Virén.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Kaarlo Tuori.

MEDBORGARINITIATIVET

I medborgarinitiativet föreslås det att en folkomröstning ska ordnas om den helhet där stimulanspaketet ingår. Initiativet är till formen ett förslag om att lagberedning ska inledas.

Betänkande GrUB 10/2021 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Enligt 53 § 3 mom. i grundlagen har minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare rätt att enligt vad som bestäms genom lag lägga fram initiativ för riksdagen om att en lag ska stiftas. Det uppdrag att stifta lag om medborgarinitiativ som grundlagen föreskriver har genomförts i form av lagen om medborgarinitiativ, där det föreskrivs om det förfarande som ska iakttas när ett sådant initiativ läggs fram. Initiativet ska enligt 4 § 1 mom. i lagen om medborgarinitiativ innehålla ett lagförslag eller ett förslag om att lagberedning ska inledas samt motivering till förslaget. Utöver att initiativrätten ska avse lagstiftningsfrågor har det inte uppställts andra begränsningar för innehållet i initiativet (se RP 60/2010 rd, s. 40/II). Det nu aktuella medborgarinitiativet är till formen ett förslag om att lagberedning ska inledas.

(2) Grundlagsutskottet anser att medborgarinitiativen kompletterar det representativa systemet, som ska ses som det primära. Lagstiftningsarbetet i riksdagen grundar sig huvudsakligen på regeringens propositioner och lagmotioner från riksdagsledamöter, men medborgarinitiativen tillför en möjlighet att utifrån aktiviteten i det civila samhället väcka lagstiftningsärenden i riksdagen. Medborgarinitiativet kan också fungera som en kanal för att inleda en medborgardebatt och lyfta fram nya frågor för politisk debatt (se GrUB 9/2010 rd, s. 9/I, GrUB 6/2011 rd, GrUU 41/2017 rd).

(3) Grundlagsutskottet har vidare betonat att man också i riksdagsbehandlingen bör förhålla sig positivt till medborgarinitiativ som ny institution. Men initiativen får inte heller behandlas kritiklöst. Exempelvis bör initiativ som tydligt strider mot de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna lämnas obehandlade i utskotten, även om sådana initiativ formellt kan väckas i riksdagen (GrUB 6/2011 rd).

(4) Det initiativ som nu granskas gäller enligt rubriken ordnande av folkomröstning om EU:s stimulanspaket. I initiativet föreslås det att en folkomröstning ska ordnas om den helhet där stimulanspaketet ingår. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan ordalydelsen i initiativet hänvisa till det omfattande besluts- och lagstiftningspaket som bland annat består av Europeiska unionens beslut om egna medel, rådets förordning om inrättande av ett återhämtningsinstrument för EU och Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en facilitet för återhämtning och resiliens. Utifrån det sammantagna innehållet i initiativet anser utskottet dock att det framför allt handlar om rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel.

(5) Enligt 53 § i grundlagen fattas beslut om att ordna rådgivande folkomröstning genom en lag, som ska innehålla bestämmelser om tidpunkten för omröstningen och om de alternativ som ska föreläggas de röstande. Enligt grundlagsutskottet kan medborgarinitiativet tolkas så att det här handlar om att ordna uttryckligen en rådgivande folkomröstning. I motiveringen till grundlagens bestämmelser om medborgarinitiativ sägs det uttryckligen att ett medborgarinitiativ även ska kunna avse att en lag om en rådgivande folkomröstning på statlig nivå ska stiftas med stöd av 53 § 1 mom. i grundlagen (RP 60/2010 rd, s. 40/I).

(6) Grundlagsutskottets prövning av medborgarinitiativet, som behandlas som ett betänkandeärende, går inte enbart ut på att kontrollera förenligheten med grundlagen utan också att på normalt sätt fatta beslut inom ramen för lagstiftarens politiska prövning (se även PeVP 103/2016 vp).

Betänkande GrUB 10/2021 rd

Enligt utskottet beror beslutet om en folkomröstning i allra högsta grad på politiska bedömningar (GrUU 7/2003 rd, s. 11/II).

(7) Finlands statskick bygger till väsentliga delar på representativ demokrati. Detta framgår av bestämmelsen i grundlagens 2 §, enligt vilken statsmakten i Finland tillkommer folket, som företräds av riksdagen. Som en komplettering av den representativa demokratin har det emellertid föreskrivits om en möjlighet att ordna rådgivande folkomröstning (RP 1/1998 rd, s. 102). Också av motiveringen till bestämmelserna om folkomröstning i grundlagen framgår det således enligt grundlagsutskottet tydligt att folkomröstning, också när den är rådgivande, är avsedd att vara ett exceptionellt arrangemang. Detta återspeglas också av att folkomröstningarna är få: I Finland har det förrättats rådgivande statliga folkomröstningar om att upphäva förbudslagen (1931) och om Finlands medlemskap i Europeiska unionen (1994).

(8) Grundlagsutskottet lyfter dessutom fram riksdagens ställning vid behandlingen av beslutet om egna medel. Enligt artikel 311 i fördraget om Europeiska unionens funktions sätt ska rådet, i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet, anta ett beslut med bestämmelser om systemet för unionens egna medel. Beslutet träder i kraft när det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. I Finland ska beslutet om egna medel behandlas i riksdagen i enlighet med 94 § i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet ska beslutet om riksdagens samtycke till det aktuella beslutet om egna medel fattas med två tredjedelars majoritet (GrUU 14/2021 rd).

(9) Utifrån motiveringen ovan anser grundlagsutskottet att det inte är lämpligt att ordna den folkomröstning som föreslås i medborgarinitiativet. Utskottet föreslår att initiativet förkastas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen förkastar medborgarinitiativ MI 6/2020 rd.

Betänkande GrUB 10/2021 rd

Helsingfors 6.5.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Rinne sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Markku Eestilä saml
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Jani Mäkelä saf
ersättare Merja Mäkisalo-Ropponen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.

Betänkande GrUB 10/2021 rd Reservation /saf

Reservation

Motivering

Det representativa demokratiska systemet kan kompletteras genom direkt demokrati för att öka medborgarnas möjligheter att påverka. Detta ökar acceptansen bland medborgarna för statssystemet och dess beslut. I ett demokratiskt samhälle är det viktigt att frågor som i vid bemärkelse berör medborgarna tas upp i den offentliga debatten. Medborgarinitiativet är ett viktigt verktyg för deltagardemokrati.

Rådets beslut om systemet för EU:s egna medel 2021—2027 innehåller förutom normala bestämmelser om grunderna för finansieringen av unionens budget även bestämmelser om utgifterna och finansieringen i återhämtningspaketet, som inbegriper beviljande av en fullmakt för Europeiska unionen att uppta lån på 750 miljarder euro.

I samband med återhämtningspaketet konstaterade statsrådet i juni 2020 att det är fråga om en helhet av stor ekonomisk och politisk betydelse. Statsrådet framhåller att det finns skäl att föra en tillräcklig offentlig debatt i samband med beredningen, både i hemlandet, i Europa och i riksdagen. Med tanke på beslutets legitimitet behövs en bred acceptans bland allmänheten. (E 64/2020 vp)

I praktiken har den omfattande medborgardebatt som nämndes i skrivelsen dock nästan helt uteblivit. Grundlagsutskottet har redan tidigare i ett utlåtande fäst kritisk uppmärksamhet vid statsrådets innehållsligt och tidsmässigt omfattande begäran om sekretess. Utskottet betonade att unionen är en till rättsstatsprincipen bunden och demokratisk rättsgemenskap och måste därför fatta grundläggande avgöranden på ett sätt som är juridiskt hållbart och som utgår från en bred demokratisk debatt (GrUU 16/2020 rd). Trots detta fördes det knappast någon offentlig debatt alls om frågan förrän regeringen till riksdagen överlämnade proposition 260/2020 rd om godkännande av beslutet om egna medel, som också innehåller bestämmelser om utgifterna och finansieringen i återhämtningspaketet.

Vid bedömningen av behovet av att ordna en folkomröstning måste det konstateras att återhämtningspaketet innebär en grundläggande kursändring i fråga om EU:s utveckling. Av principen om tilldelade befogenheter följer att unionen endast kan agera i enlighet med de befogenheter som medlemsstaterna gett den genom fördragen. Befogenheter som inte tilldelas EU i fördragen kvarstår hos medlemsstaterna. Finansieringen av återhämtningspaketet ska dock ordnas genom lån på 750 miljarder euro, trots att unionen enligt fördragen inte har befogenhet att uppta lån. Bemyndigandet för unionen att finansiera sin verksamhet med lån är således inte ett supplement till den behörighet som tidigare överförts till unionen, utan en befogenhet som unionen uttryckligen inte har fått. En fullmakt för unionen att uppta lån på 750 miljarder euro skulle således innebära en faktisk förändring av balansen mellan unionen och dess medlemsstater.

Återhämtningspaketet kommer också att ändra de grundläggande principerna för unionens verksamhet. Unionen börjar finansiera sin verksamhet genom skuld, och dess upplåning ökar i stort sett 14-faldigt. Inom ramen för återhämtningsinstrumentet ska merparten av fondens medel be-

Betänkande GrUB 10/2021 rd **Reservation /saf**

viljas som stöd, inte som lån. Då utgör de utgifter för unionens verksamhet. EU:s institutioner, rådet och kommissionen, ansåg fram till sommaren 2020 att fördragen förbjuder unionen att finansiera sin verksamhet genom skuld (artikel 310 i FEUF) och förbjuder unionen och medlemsstaterna att åta sig ekonomiska förpliktelser som en annan medlemsstat har ingått (artikel 125 i FEUF). Beslutet om egna medel innehåller en helt ny tolkning jämfört med denna tidigare praxis. Till denna del är det fråga om en så omfattande ändring av tolkningen av fördragen att den i praktiken kan jämföras med en situation där behörighet överförs till unionen genom en ändring av fördragen.

Även om unionens verksamhet alltid har innefattat stöd till svagare regioner, har omfattande stimulansåtgärder inte av hävd hört till uppgifterna för unionen och dess finansierings- och budgetsystem. Men nu åtar sig unionen att garantera — och förväntas också i framtiden garantera — de svagare medlemsstaternas ekonomiska hållbarhet vid kriser. Samtidigt ändras användningsändamålet för unionsfinansieringen från finansiering av unionens egna politiska åtgärder till finansiering av medlemsstaternas politiska åtgärder. Finansieringen i återhämtningspaketet riktas nämligen till åtgärder som hör till medlemsstaternas behörighet och som utan återhämtningspaketet skulle finansieras med deras nationella budgetanslag eller med nationell skuldsättning. Till exempel utbildning, hälsa, socialpolitik och arbetsmarknadsrelaterade lösningar hör till den nationella behörigheten. Följaktligen är förändringen i unionens verksamhet i och med återhämtningspaketet principiellt sett mycket betydande.

Som helhet kommer karaktären av det övergripande systemet för unionens verksamhet att förändras avsevärt till följd av återhämtningspaketet. Det är fråga om en situation som inte kunde förutses i Finland när fördragen ratificerades.

I regeringens proposition om godkännande av beslutet om egna medel betonas återhämtningspaketets unika karaktär genom följande konstaterande: "Tilläggsanslaget enligt beslutet om egna medel för att hantera konsekvenserna av covid-19- krisen är exceptionella och tillfälliga till sin natur. Upplåningen för att finansiera dem, den tillfälliga höjningen av det totala beloppet egna medel samt medlemsstaternas skyldighet i sista hand att vid behov ställa medel till kommissionens förfogande för att fullgöra de skyldigheter som följer av upplåningen har begränsats till åtgärder som enbart hänför sig till hanteringen av covid-19-krisen, dvs. de har ett mycket begränsat syfte och ett mycket begränsat materiellt tillämpningsområde. Tidsmässigt har användningen av anslagen begränsats till vad som är nödvändigt för att hantera konsekvenserna av covid-19-krisen. Det är fråga om en riktad och kompletterande finansiering av engångsnatur för att stödja den ekonomiska återhämtningen på grund av att exceptionella händelser, som medlemsstaterna inte har kunnat påverka, orsakar dem svårigheter. Det faktum att arrangemanget är exceptionellt och tillfälligt framhävs också av att det genomförs författningstekniskt genom beslutet om egna medel och att inga ändringar görs i sekundärrätten, för att inte tala om en ändring av grundfördraget."

I praktiken förnekar statsrådet alltså kategoriskt de mer vittgående konsekvenserna av återhämtningspaketet och anser sig kunna säkerställa att lösningen inte blir ett prejudikat.

Trots att återhämtningspaketet tekniskt sett bara är en lösning på den aktuella situationen, kommer det i framtiden att uppstå ett stort tryck på motsvarande finanspolitiska åtgärder som finan-

Betänkande GrUB 10/2021 rd Reservation /saf

sieras med EU-upplåning och också åtgärder som jämnar ut konjunkturläget i medlemsländerna. Det stödsystem som nu införs och den nya tolkningspraxisen för fördragen kan nämligen lätt påverka förväntningarna på vilka åtgärder som kommer att vidtas vid nya störningar. De skuldsatta länder som får stort stöd kommer sannolikt också i framtiden att lita på att få motsvarande stöd, vilket minskar deras beredskap att genomföra reformer som förbättrar deras förmåga att sköta sin ekonomi och deras skuldhanteringsförmåga. Om så sker kommer det i framtiden att finnas ett större behov av liknande finanspolitiska överföringar mellan medlemsländerna för att förhindra att de nya kriserna förvärras. Många finanspolitiska experter och beslutsfattare i Europa har tolkat återhämtningsfonden så att det är fråga om ett steg mot finanspolitik på EU-nivå, en fiskal union.

I den offentliga diskussionen på EU-nivå verkar återhämtningspaketet vara allt annat än av engångskaraktär och unikt. Paketet ses som början på en fiskal union och en permanent integration. Återhämtningspaketet är en början på en ny inkomstöverföringsunion som på ett bestående och avgörande sätt kommer att förändra den ekonomiska och monetära unionen och dess regler. Chefen för Europeiska centralbanken har redan föreslagit att man inleder en diskussion om hur modellen med återhämtningsfonder kunde etableras, och enligt Tysklands finansminister är det fråga om en långsiktig strategi som man inte längre kommer att överge.

Återhämtningspaketet är ett prejudikat som kommer att få omfattande konsekvenser för unionen och dess framtida utveckling. I fråga om finansieringsmodellen och de principiella lösningarna kan återhämtningspaketet i praktiken vara mycket permanent. Även i Finland bör man föra en saklig och offentlig diskussion om dessa konsekvenser och säkerställa att förändringarna har ett brett stöd bland medborgarna. I Finland har statsmakten inte uppmuntrat till en sådan diskussion.

Återhämtningspaketet sträcker sig över flera årtionden och kommer således att begränsa budgetmakten under en lång tid. Det är därför svårt att fastställa konsekvenserna av det. Finansieringsmodellen ska gälla ända fram till 2058. Återhämtningspaketet kommer på grund av sin storlek och varaktighet att begränsa många framtida regeringars verksamhet. Det är fråga om en betydande begränsning av riksdagens budgetmakt.

Avsikten är att det gemensamma lånet ska återbetalas under de följande 30 åren. Meningen är att i fortsättningen minska ökningen av medlemsavgifterna i EU-länderna genom att godkänna egna nya inkomstkällor för EU, såsom en plastavgift, utsläppstullar, en digital skatt, en skatt på finansiella transaktioner och en avgift eller skatt för företagssektorn. Ett godkännande av återhämtningspaketet innebär följaktligen preliminärt också ett godkännande av nya EU-skatter. De gemensamma skatterna skulle fördjupa medlemsstaternas integration och förvandla unionen till en tätare ekonomisk union.

Återhämtningspaketet har också mycket lite att göra med behovet av återhämtning till följd av covid-19-krisen. Maximibeloppen för EU-fondens landsspecifika stöd fastställs utifrån befolkningens mängden, bruttonationalprodukten per invånare och arbetslöshetsgraden 2015—2019. De belopp som betalas ur fonden har inget samband med följderna av pandemin, utan med hur EU-ländernas ekonomier har utvecklats före den. Enligt en utredning som grundlagsutskottet fått fördelas endast 30 procent av medlen på grundval av coronakrisens konsekvenser, och 70 procent av finansieringen från återhämtningsfonden fördelas på grundval av andra kostnader än de som för-

Betänkande GrUB 10/2021 rd
Reservation /saf

orsakats av krisen. Även i övrigt har återhämtningspaketets ekonomiska stimulansseffekt i EU uppskattats vara liten, och paketet kan enligt finansministeriets uppskattning inte förväntas öka Finlands export nämnvärt.

Det bör noteras att det ännu inte var möjligt att förutse coronakrisen och återhämtningspaketet vid riksdagsvalet 2019. Före valet förhöll sig partierna synnerligen negativt till gemensam skuld, och denna utgångspunkt återspeglas också i regeringsprogrammet och regeringens färska EU-redogörelse. Statsrådets folkmandat är därför svagt när det handlar om att ändra EU:s riktning och godkänna gemensamma lån, vilket återhämtningspaketet innebär. Denna bedömning påverkas också av att det förhandlingsresultat som framgår av regeringens proposition om godkännande av beslutet om egna medel på många sätt är problematiskt i förhållande till grundlagsutskottets konstitutionella bedömning i utlåtandena GrUU 16/2020 rd och GrUU 14/2021 rd. I det sistnämnda utlåtandet konstaterar grundlagsutskottet att det i återhämtningspaketet är fråga om ett arrangemang som med avseende på Finlands suveränitet de facto kan jämföras med en betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen, och förslaget om detta måste godkännas i riksdagen genom ett beslut fattat med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Dessa omständigheter och de synpunkter som statsrådet själv framfört om vikten av en omfattande medborgardebatt talar för att en folkomröstning ska ordnas på det sätt som föreslås i initiativet.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen uppmanar statsrådet att utan dröjsmål vidta åtgärder för att bereda den lag om ordnande av en rådgivande folkomröstning som avses i medborgarinitiativet MI 6/2020 rd och att förelägga riksdagen ett lagförslag om detta så snart som möjligt.

Helsingfors 6.5.2021

Olli Immonen saf
Jani Mäkelä saf
Jukka Mäkynen saf