



HANDLÄGGARE/ENHET
Internationella enheten/
Johan Danielsson/any

DATUM
2012-09-25

DIARIENUMMER
20120319

ERT DATUM
2012-07-13

ER REFERENS
Fi2012/70

Finansdepartementet
Internationella avdelningen

103 33 Stockholm

registrator@finance.ministry.se

Yttrande över remiss ”Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen” (Ds 2012:30)

Landsorganisationen i Sverige (LO) har beretts möjlighet att lämna synpunkter på rubricerade promemoria.

I promemorian föreslås att fördraget av den 2 mars 2012 om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen, hädanefter kallat finansfördraget, ska godkännas av riksdagen.

Sammanfattning av LOs ståndpunkt

LOs uppfattning är att finansfördraget bygger på en ensidig analys av eurokrisens orsaker och levererar felaktiga lösningar. Att hantera krisen som en statsskuldskris som ska lösas genom nedskärningar, sänkta löner och försämrade arbetsvillkor kommer endast att förvärra krisen.

Till detta ska mer principiella problem läggas. För det första innehåller finansfördraget regler för finanspolitiken som enligt LO är allt för detaljerade för ett överstatligt fördrag. Det politiska handlingsutrymmet inskränks. Finanspolitiken kan aldrig ses som ideologiskt neutral och måste därför tillåtas variera utefter resultat i demokratiska val.

För det andra syftar åtgärderna i förslaget inte till att lösa den akuta ekonomiska krisen utan till att långsiktigt omforma valutasamarbetet. Fördragsslutande parter med euron som valuta ger upp nationellt självbestämmande för att nå samordningsvinster. Ett sådant beslut bör enligt LO föregås av en längre och mer öppen debatt i medlemsstaterna. Om inte riskerar det att på sikt underminera förtroendet för demokratin på nationell och europeisk nivå.

Om Sveriges riksdag trots detta avser att ratificera finansfördraget anser LO att beslutet ska åtföljas av en deklaration där riksdagen klargör nedanstående ståndpunkter.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

För det **första**, att Sverige inte på några villkor avser att låta sig bindas av finansfördragets regler.

För det **andra**, att riksdagens beslut att ratificera finansfördraget inte ska ses som ett förbehållslöst stöd till en framtida ändring av EU-fördragen.

För det **tredje**, att riksdagen anser att det är oacceptabelt att grundläggande fackliga fri- och rättigheter kränks i EU:s och dess medlemsländers hantering av den ekonomiska krisen. Riksdagen bör inte acceptera en framtida fördragsändring så till vida inte balansen mellan fackliga rättigheter och ekonomiska friheter korrigeras. Om finansfördraget föreslås bli en del av EU-fördragen bör riksdagen inte acceptera detta utan att ett socialt protokoll tillfogas fördragen.

För det **fjärde**, att ett svenskt medlemskap i valutaunionen endast kan ske efter en ny folkomröstning.

Finansfördragets utformning

Finansfördraget bygger på en ensidig analys av krisens orsaker och levererar felaktiga lösningar. Att hantera krisen i euroområdet som en statsskuldskris som ska lösas genom nedskärningar, sänkta löner och försämrad arbetsrätt kommer endast att förvärra krisen. Finansfördraget är alltför ensidigt fokuserat på budgetdisciplin och saknar en tydlig plan för hur Europa ska växa sig starkare ur krisen. Det riskerar att leda till en så snabb åtstramning av ekonomin att framtida möjligheter till jobb och tillväxt allvarligt hämmas.

Problemet med euron är att en gemensam monetär politik tillämpas på alltför heterogena ekonomier. Till den akuta krisen hör också det faktum att ett antal euroländer prisats ut från den privata kreditmarknaden och tvingats till kontraproduktiva nedskärningar för att få tillgång till krediter från ekonomiskt starkare länder, som Tyskland. Även om budgetdisciplinära regler behövs är det kontraproduktivt att rista dem i sten. Det är viktigt att behålla flexibilitet och handlingsfrihet, samt att ta hänsyn till olika länders sysselsättningssituation.

Det finns även viktiga demokratiska problem med finansfördraget. Fördragets ikraftträdande kommer inte att bidra till en lösning av den akuta krisen utan syftar till att långsiktigt omforma valutasamarbetet. Sådana åtgärder bör inte hastas igenom. För att upprätthålla förtroendet för demokratin i medlemsstaterna och på europeisk nivå måste detta föregås av en längre och mer öppen debatt i samtliga medlemsstater. Om nationellt självbestämmande över finanspolitiken ges upp för att nå samordningsvinster på överstatlig nivå måste detta även åtföljas av reformer för att demokratisera EU:s beslutsfattande.

För att belysa de problem LO ser med finansfördraget behöver några artiklar i finansfördraget kommenteras särskilt.

Artikel 3 – Det finanspolitiska regelverket

Artikeln innehåller finansfördragets huvudsakliga finanspolitiska bestämmelser. Enligt dessa ska ett lands offentliga finanser vara i balans eller visa överskott.

Denna bestämmelse ska anses vara respekterad om det årliga strukturella saldot i de offentliga finanserna överensstämmer med det landspecifika medelfristiga målet, som det definieras i den reviderade stabilitets- och tillväxtpakten med ett nedre gränsvärde på 0,5 procent av BNP som inte får underskridas.

Om avvikelser från detta mål eller anpassningsbanan mot detsamma konstateras ska en korrigeringsmekanism utlösas automatiskt. Utformningen av dessa regler ska godkännas av EU-kommissionen och i slutändan EU-domstolen.

Pakten minskar på detta sätt de politiska handlingsalternativen. Detta är ett problem då finanspolitik aldrig kan ses som ideologiskt neutral och måste därför tillåtas variera utefter resultat i demokratiska val.

En gräns för det årliga strukturella underskottet på 0,5 procent av BNP begränsar möjligheten till att bedriva en expansiv finanspolitik med efterfrågestimulanser när ekonomin befinner sig i en lågkonjunktur, i värsta fall en recession. En viss finanspolitik görs till ”lag” på europeisk nivå.¹

Det grundläggande problemet med reglerna är med andra ord dess brist på flexibilitet. Detta var också en kritik som den svenska regeringen förde fram i förhandlingarna – tyvärr med ett alltför snävt perspektiv och begränsad framgång.

I promemorian skriver regeringen att den var ”i likhet med flera andra medlemsstater kritisk till att de finanspolitiska reglerna i fördraget skulle behöva införas på konstitutionell nivå, dvs. i grundlag, vilket inledningsvis föreslogs. Ett skäl till detta var att grundlagsändringar i flertalet medlemsstater kommer till stånd genom en komplicerad och tidskrävande process. Ett annat skäl var att fördragets budgetbestämmelser är detaljerade och därför mindre lämpade för att tas in i grundlag, som är avsedd att innehålla regler av mer övergripande karaktär.”

Regeringen har identifierat ett riktigt problem med finansfördraget. Detaljerade budgetbestämmelser av den här typen hör inte hemma i en grundlag.

Skillnaden mellan finansfördraget och den svenska regeringsformen, där bestämmelserna om statens budget regleras i 9 kap. 1-10 §§, är mycket stor.

¹ Fördraget möjliggör undantag från huvudregeln vid särskilda omständigheter, vilket kommer behandlas längre fram i remissvaret. Dessa förutsätter dock godkännande från EU-kommissionen och EU-domstolen, vilket innebär att det enskilda medlemslandets möjlighet att göra avsteg från huvudregeln är ytterst begränsad.

I den svenska grundlagen finns det inte den här typen av begränsningar av riksdagens handlingsfrihet.

Regleringen återfinns istället i den svenska budgetlagen, som reviderades den 10 mars 2010. Där föreskrivs i 2 kap. 1 § att ”*Regeringen ska till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål).*”

Målet är dock inte siffrerat utan fastställs av riksdagen och kan om Sveriges högsta beslutande församling så önskar vara negativt.

Skälen till att det saknas siffrerade mål i den svenska lagstiftningen går att finna i den utvärdering av överskottsmålet som regeringen gjorde 2010 (Ds 2010:4). Där kan bland annat följande motivering återfinnas:

*”Det kan uppstå situationer där mål om generationell rättvisa och effektivitet talat för ett negativt mål för det offentliga sparandet under en viss period. Det är förenligt med långsiktigt hållbara finanser om en sådan period föregås och efterföljs av en period med överskott i de offentliga finanserna.”*²

Det finns också en demokratisk aspekt. Promemorian från 2010 formulerar det på följande sätt: ”*Det är som beskrivits i tidigare kapitel möjligt att göra olika avvägningar mellan målen effektivitet, stabilisering och rättvisa när det gäller vilken nivå överskottsmålet bör ha. Om målets nivå inte skrivs in i budgetlagen, kommer dess nivå att bestämmas av vilken vikt den sittande regeringen tillmäter de olika motiven till överskottsmålet*”³.

Med andra ord, finanspolitiken och dess utformning bör vara möjlig för medborgarna att påverka i demokratiska val.

Den flexibilitet vi själva skapat oss i det svenska systemet fråntas medlemmarna i euroområdet som ratificerar finansfördraget.

Problemet är att den här typen av detaljerade regler varken bör införas i nationella grundlagar eller i överstatliga fördrag.

Artikel 4 – Statsskuldens storlek

Artikel 4 överför stabilitets- och tillväxtpaktens krav avseende minskning av den offentliga skulden till finansfördraget.

Enligt bestämmelsen anses skulden ha minskat i tillfredsställande takt om den del som överskrider 60 procent av BNP minskat med i genomsnitt en tjugondel per år under de tre senaste åren eller med i genomsnitt en tjugondel per år under det senaste året samt i prognosen för de kommande två åren.

Skulle reglerna i artikel 3 och 4 följas från den dag fördraget träder i kraft innebär det att medlemsländerna i euroområdet fortsatt binder sig vid den

² Sid 10

³ Sid 227

åtstrammingspolitik som under en längre tid enbart förvärrat den ekonomiska situationen i Europa.

Artikel 5 – program för budgetmässigt och ekonomiskt partnerskap

Enligt artikeln ska en fördragsslutande part som omfattas av ett underskottsförfarande upprätta ett program för budgetmässigt och ekonomiskt partnerskap. Detta program ska innehålla en beskrivning av de strukturreformer som ska vidtas.

Erfarenheten från de senaste årens krisbekämpning inom EU är mycket oroande på detta område. Krisåtgärderna har haft allvarliga konsekvenser för fackliga fri- och rättigheter. Det är med stor oro LO ser hur kollektivavtal, anställningsskydd och välfärdssystem bryts sönder i de länder som deltar i EUs stödprogram.

Vid sidan av motståndet mot att finansfördragets regler skulle behöva införas på konstitutionell nivå i medlemsstaterna, drev regeringen ytterliggare ett materiellt krav, dvs att det skulle framgå att arbetsmarknadens parter skulle respekteras vid finansfördragets genomförande. Denna formulering återfinns nu i ingressen till finansfördraget.

LOs bedömning är att denna formulering riskerar att bli ickeförpliktigande och utan praktisk betydelse. LO anser att det är nödvändigt med ett bindande åtagande att medlemsstaterna vid genomförandet av strukturreformer ska respektera Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter samt de grundläggande ILO-konventionerna om föreningsrätt, inklusive strejkrätt och förhandlingsrätt, på det sätt de tolkas av respektive övervakningsorgan.

Artikel 8 – EU-domstolen

I artikel 8 förstärks de problem som identifierats i analysen av artikel 3. Genom denna artikel ges EU-domstolen behörighet att pröva om regeln om budgetbalans och den automatiska korrigeringsmekanismen införts på ett riktigt sätt. Domstolen ska alltså pröva om reglerna införts i bindande och permanenta bestämmelser, helst på konstitutionell nivå, eller på annat sätt som garanterar att reglerna fullt ut respekteras och efterlevs under hela den nationella budgetprocessen.

För att domstolen ska kunna pröva ett enskilt lands finanspolitiska ramverk krävs det att antingen EU-kommissionen eller en av de fördragsslutande parterna väcker talan. I båda fallen är domstolens dom bindande för parterna i förfarandet, som ska vidta de åtgärder som krävs för att följa domen inom den tidsfrist som fastställs av domstolen. Om den berörda fördragsslutande parten inte följer domslutet kan domstolen utdöma böter på upp till 1 procent av landets BNP.

Ett enskilt lands finanspolitiska ramverk kan således komma att prövas av EU-domstolen i en situation där endast en annan medlemsstat har rest

invändningar. Det får anses vara mycket tveksamt om detta är en uppgift som lämpar sig att överlåta till EU-domstolen.

Medlemsstaterna har enligt finansfördraget möjlighet att avvika från de nationella målen och anpassningsbanorna under exceptionella omständigheter. Detta skulle kunna skapa en nödvändig flexibilitet. Problemet är att även undantag vid exceptionella omständigheter kan bli föremål för domstolsprövning. Det är tydligt att förslaget avser att minska de folkvalda församlingarnas handlingsutrymme.

Artikel 16 - Ändring av EUs fördrag

I finansfördragets avslutande artikel (16) framgår att de fördragsslutande staterna har för avsikt att inom fem år vidta nödvändiga åtgärder för att införliva innehållet i finansfördraget inom EUs rättsliga ramar. Detta kommer att innebära förändringar i såväl primär- som sekundärrätten.

Genom att ratificera finansfördraget ger Sverige enligt regeringen sitt stöd för att ”*föra in bestämmelserna i EU-fördragen*”. Ett sådant förbehållslöst stöd kan LO inte acceptera.

Skälen till detta är flera, men ett behöver betonas extra.

Om finansfördraget föreslås bli en del av EU-fördragen i framtiden, måste ett socialt protokoll tillfogas till fördragen. Detta är inte en fråga som kan vänta och skälen är flera. EU-samarbetet är viktigt för Sverige och LO. Utvecklingen inom EU har dock medfört svårigheter för den svenska kollektivavtalsmodellen. EU-domstolens dom i Laval-målet utgör en vattendelare. Lavaldomen har gjort det svårare att försvara löne- och anställningsvillkor i kollektivavtal. EU-rätten har använts i syfte att skapa lönekonkurrens mellan arbetstagare. Genom Lavaldomen har obalansen mellan EUs ekonomiska och sociala dimension ökat.

Denna obalans har ytterligare förvärrats genom den ekonomiska kris som nu skakar EU, särskilt valutaunionen. Krisåtgärderna har haft allvarliga konsekvenser för fackliga fri- och rättigheter. Konsekvenserna av Lavaldomen och den förda krispolitiken visar på nödvändigheten av att stärka skyddet för fackliga fri- och rättigheter.

Utträde ur finansfördraget

Allvaret i kritiken mot bristen på flexibilitet i regelverket förstärks av det faktum att det saknas en artikel för att reglera utträde ur finansfördraget.

Om det inte är möjligt eller om det är mycket svårt att lämna finansfördraget innebär detta att länderna i eurozonen lämnar ifrån sig delar av sitt självbestämmande på det finanspolitiska området på lång sikt. Ett sådant beslut bör enligt LO föregås av en längre och mer öppen debatt i samtliga medlemsstater.

Åtgärder som inte kommer att lösa den akuta krisen men som långsiktigt stöper om valutasamarbetet får inte hastas igenom. Detta skulle riskera att underminera förtroendet för den nationella och europeiska demokratin.

Det svenska deltagandet

Frågan kring ett svenskt deltagande i finansfördraget har diskuterats ur ett snävt nationellt perspektiv, vilket också återspeglas i de krav som regeringen förde fram under förhandlingarna. Regeringen och socialdemokraterna ställde då ett antal krav för att Sverige skulle ansluta sig till finansfördraget. Vid sidan av de två materiella krav som avhandlats ovan ställdes två krav med bäring på Sveriges roll som fördragsslutande part.

För det första skulle det säkerställas att Sverige och andra länder som inte har infört euron som valuta inte skulle behöva åta sig rättsliga förpliktelser med anledning av finansfördraget

För det andra, att de länder som ratificerar finansfördraget och som inte infört euron som valuta, skulle få delta vid vissa eurotoppmöten där frågor av gemensamt intresse diskuteras.

Vad blev då resultatet?

Regeringens bedömning som framgår av promemorian är att Sverige kan ratificera finansfördraget utan att det medför några rättsliga förpliktelser. LO gör, vid en läsning av finansfördraget, samma bedömning som den svenska regeringen gällande eventuella juridiska förpliktelser för Sverige.

I samband med antagandet av finansfördraget var det dock tydligt att tolkningarna kring vad som beslutats angående detta inte var helt samstämmiga. Tysklands förbundskansler, Angela Merkel, gjorde i media bedömningen att samtliga medlemsstater som ratificerar fördraget skulle vara bundna av dess regler.

LO menar därför att Sveriges riksdag vid ett eventuellt ratificerande av finansfördraget tydligt ska deklarerat att Sverige inte på några villkor kommer att låta sig bindas av paktens regler. Detta är extra viktigt då eventuella oklarheter – enligt artikel 8 – kommer att avgöras av EU-domstolen.

När det gäller kravet på att få närvara vid de eurotoppmöten där frågor av gemensamt intresse diskuteras nådde den svenska regeringen vissa framgångar.

Vid ett ratificerande av paktens regler kommer Sveriges statsminister, när det är lämpligt, och minst en gång per år delta i diskussioner vid eurotoppmötet om särskilda frågor angående genomförandet av finansfördraget. Sverige kommer dessutom delta i eurotoppmötens diskussioner om de fördragsslutande parternas konkurrenskraft, förändringar av euroområdet övergripande arkitektur och de grundläggande regler som kommer att tillämpas på euroområdet i framtiden. Det inflytande som tillskansas är ett framsteg men dess betydelse ska heller inte överdrivas.

Detta inflytande måste riksdagen ställa mot de nackdelar det för med sig att vi, i och med deltagande i finansfördraget, aktivt legitimerar och stödjer en politik som missgynnar euroområdet.

Särskild deklARATION

Om riksdagen, trots de brister som redogjorts för ovan, avser ratificera fördraget anser LO att detta bör åtföljas av en deklARATION där följande punkter klargörs:

För det **första**, att Sverige inte på några villkor avser att låta sig bindas av finansfördragets regler.

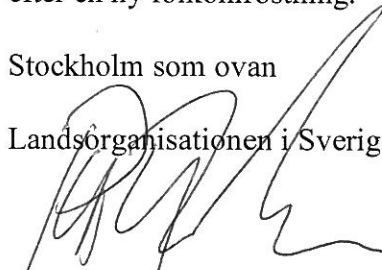
För det **andra**, att riksdagens beslut att ratificera finansfördraget inte ska ses som ett förbehållslöst stöd till en framtida ändring av EU-fördragen.

För det **tredje**, att riksdagen anser att det är oacceptabelt att grundläggande fackliga fri- och rättigheter kränks i EUs och dess medlemsländers hantering av den ekonomiska krisen. Riksdagen bör inte acceptera en framtida fördragsändring så till vida inte balansen mellan fackliga rättigheter och ekonomiska friheter korrigeras. Om finansfördraget föreslås bli en del av EU-fördragen bör riksdagen inte acceptera detta utan att ett socialt protokoll tillfogas fördragen.

För det **fjärde**, att ett svenskt medlemskap i valutaunionen endast kan ske efter en ny folkomröstning.

Stockholm som ovan

Landsorganisationen i Sverige


Karl-Petter Thorwaldsson


Johan Danielsson