

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053 om systemet för Europeiska unionens egna medel

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053 om systemet för Europeiska unionens egna medel (RP 260/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgetråd Seija Kivinen, finansministeriet
- budgetråd Panu Kukkonen, finansministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- ordförande Tuomas Saarenheimo, eurogruppens arbetsgrupp, EU:s ekonomiska och finansiella kommitté
- professor Päivi Leino-Sandberg
- professor Tuomas Ojanen
- juris doktor Allan Rosas
- professor Janne Salminen
- arbetslivsprofessor Vesa Vihriälä.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner rådets beslut antaget 2020 om systemet för Europeiska unionens egna medel.

I motiveringen till lagstiftningsordningen granskas lagförslaget mot grundlagens 3 § om budgetmakt, 82 § om statens upplåning och 94 § om godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem.

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Enligt propositionen innehåller beslutet om egna medel inga bestämmelser som berör grundlagen eller som med tanke på Finlands suveränitet kan anses som betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. i grundlagen. Enligt regeringens uppfattning kan beslutet godkännas med enkel majoritet. Regeringen anser det dock vara önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande om propositionen inhämtas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Besluten om Europeiska unionens egna medel fattas på grundval av artikel 311 tredje stycket i EUF-fördraget samt artikel 106 a i Euratomfördraget. Rådet ska, 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.

(2) Rådets beslut (rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053 om systemet för Europeiska unionens egna medel och om upphävande av beslut 2014/335/EU, Euratom) antogs den 14 december 2020. Beslutet måste godkännas av medlemsstaterna. Det träder i kraft den första dagen i den första månaden efter mottagandet av den sista anmälan om nationellt godkännande. Avsikten är att det ska tillämpas retroaktivt från och med den 1 januari 2021.

(3) Kommissionen ska enligt beslutet undantagsvis ges befogenhet att ta upp lån på högst 750 miljarder euro på kapitalmarknaderna på unionens vägnar, av vilket högst 390 miljarder euro får användas till att täcka utgifter som understöd till medlemsstaterna och högst 360 miljarder euro till lån.

(4) Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Sådana internationella förpliktelser som har konsekvenser som binder riksdagens budgetmakt har ansetts kräva riksdagens godkännande av andra orsaker (RP 1/1998 rd, s. 149, och GrUU 45/2000 rd).

(5) Beslutet om egna medel gäller i första hand ärenden som omfattas av den statsfinansiella makt som riksdagen har enligt 3 § 1 mom. i grundlagen och de närmare bestämmelserna i 7 kap. i grundlagen. Grundlagsutskottet har tidigare granskat (GrUU 7/1995 rd) en proposition om godkännande av rådets beslut om systemet för gemenskapernas egna medel (94/728/EG, Euratom, RP 32/1995 rd). Enligt utskottet band beslutet riksdagens budgetmakt och förslaget om att godkänna beslutet skulle därför behandlas i den ordning som föreskrevs i 69 § 2 mom. i den då gällande riksdagsordningen och ärendet skulle avgöras med enkel majoritet.

(6) Även nu är det fråga om en skyldighet som gäller riksdagens budgetmakt och som således med stöd av 94 § 1 mom. i grundlagen förutsätter riksdagens samtycke. Beslutet om egna medel ska utifrån regeringens proposition godkännas i riksdagen i enlighet med 94 § i grundlagen (se

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

även t.ex. RP 248/2014 rd, GrUU 16/2020 rd). Något separat nationellt ikraftsättande i enlighet med 95 § i grundlagen krävs inte.

(7) Enligt 94 § 2 mom. i grundlagen fattas beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, ska beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

(8) Bestämmelsen i 94 § 2 mom. i grundlagen reviderades 2010. Enligt propositionsmotiveringen till bestämmelsen ska beslut om godkännande eller uppsägning av internationella förpliktelser fattas av riksdagen med enkel majoritet och beslut om nationellt ikraftträdande ska fattas genom vanlig lag med vanlig majoritet (RP 60/2010 rd, s. 44). Genom den ändring som trädde i kraft 2012 har grundlagsutskottets tolkningspraxis om suveränitet enligt 1 § i grundlagen skrivits in i de reviderade bestämmelserna (se även GrUU 16/2020 rd).

(9) Grundlagsutskottet ska i det nu aktuella ärendet bedöma om förslaget om godkännande av beslutet om egna medel i enlighet med propositionen ska godkännas genom ett beslut fattat med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Bedömningen ska gå ut på huruvida förslaget gäller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller om förslaget gäller grundlagen.

(10) Utskottet har tidigare lämnat utlåtande GrUU 16/2020 rd i ärendet utifrån en E-skrivelse. Dessutom har grundlagsutskottet med anledning av skrivelse U 27/2020 rd den 14 juli 2020 godkänt ett ställningstagande i protokoll PeVP 51/2020 vp.

(11) Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande GrUU 16/2020 rd att beslutet om egna medel i ett senare skede kommer att kräva behandling och beslut även i riksdagen och att det då måste avgöras om beslutet eventuellt ska behandlas som en sådan internationell förpliktelse som enligt 94 § 2 mom. i grundlagen gäller grundlagen och även med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen. En bedömning av behandlingsordningen blir aktuell och kan slutgiltigt göras först när ett förhandlingsresultat om beslutet om egna medel har uppnåtts och rådets beslut har överlämnats för nationellt godkännande genom en regeringsproposition.

(12) Juridiska avdelningen vid Europeiska unionens råd har sedan dess lämnat yttrande om återhämtningsinstrumentets förenlighet med unionsrätten. Enligt yttrandet är instrumentet förenligt med EU-rätten om den uppfyller vissa ramvillkor. Innehållet i juridiska avdelningens yttrande beskrivs enligt följande i kompletterande skrivelse UKU 20/2020 rd till riksdagen.

Utan att det påverkar tillämpningen av övriga förfaranden som föreskrivs i fördragen får rådet på förslag av kommissionen i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna besluta om lämpliga åtgärder med hänsyn till den ekonomiska situationen, särskilt om det uppstår allvarliga försörjningsproblem i fråga om vissa varor, särskilt på energiområdet, står det i artikel 122.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Om en medlemsstat har svårigheter eller allvarligt hotas av stora svårigheter till följd av naturka-

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

tastrofer eller osedvanliga händelser utanför dess kontroll, kan rådet enligt artikel 122.2 på förslag av kommissionen besluta att på vissa villkor bevilja den berörda medlemsstaten ekonomiskt bistånd från unionen. Rådets ordförande ska underrätta Europaparlamentet om beslutet.

Enligt yttrandet från juridiska avdelningen är artikel 122 i EUF-fördraget en korrekt vald rättslig grund för förslaget om inrättande av ett återhämtningsinstrument. Den tillämpliga rättsliga grunden är nu enligt juridiska avdelningen artikel 122.1, enligt vilken rådet på förslag av kommissionen i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna får besluta om lämpliga åtgärder med hänsyn till den ekonomiska situationen i syfte att hantera de stora svårigheter som uppstått för medlemsstaterna. Juridiska avdelningen framhåller dock att punkt 1 måste läsas tillsammans med punkt 2, som hänvisar till oväntade händelser utanför medlemsstaternas kontroll.

Juridiska avdelningen påminner om att det i artikeln inte finns någon uttömmande förteckning över de åtgärder som kommer på fråga. Rådet har således omfattande prövningsrätt i frågan. Men prövningsrätten begränsas av följande villkor. Situationen måste vara brådskande och svårigheterna allvarliga. De åtgärder som vidtas ska för sin del vara extraordinära och tillfälliga och stå i proportion till hur allvarlig situationen är. Dessutom ska åtgärderna vara av ekonomisk natur, eftersom artikel 122 i EUF-fördraget hör till området för finanspolitik. Juridiska avdelningens slutsats är att de här villkoren är uppfyllda. Goda argument ges också i de sju första skälen samt i artiklarna 1 och 2 i förslaget om inrättande av ett återhämtningsinstrument. Det är fråga om ett extraordinärt, tidsbegränsat engångsinstrument som enbart är avsett för krishantering och återhämtningsåtgärder. Även artikel 4 i förslaget är relevant i detta avseende. Där fastställs tidsfristerna, enligt vilka stöd från återhämtningsinstrumentet endast får användas av medlemsstaterna fram till utgången av 2024.

Återhämtningsinstrumentet ska genomföras genom EU:s sektorspecifika program och instrument. Vid den fortsatta beredningen av förslag till rättsakter som gäller dessa ska man enligt juridiska avdelningen se till att medlen för varje program och instrument verkligen allokeras och används endast för behov som beror på de ekonomiska konsekvenserna av pandemin.

Enligt artikel 125.1 i EUF-fördraget ska unionen inte ansvara för eller åta sig förpliktelser som har ingåtts av centrala, regionala, lokala eller andra myndigheter, andra offentligrättsliga organ eller offentliga företag i en medlemsstat, dock utan att detta påverkar ömsesidiga finansiella garantier för det gemensamma genomförandet av ett visst projekt. En medlemsstat ska inte ansvara för att åta sig förpliktelser som har ingåtts av centrala, regionala, lokala eller andra myndigheter, andra offentligrättsliga organ eller offentliga företag i en annan medlemsstat, dock utan att detta påverkar ömsesidiga finansiella garantier för det gemensamma genomförandet av ett visst projekt. Enligt juridiska avdelningen strider kommissionens förslag inte mot artikel 125. Enligt avdelningen är syftet med förbudet att säkerställa att det alltså är en marknadslogik som gäller för medlemsstaterna och att dessa iakttar en sund finanspolitik. Förslagen uppfyller dessa villkor. Avsikten är inte att med

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

unionsfinansiering ersätta eller komplettera den finansiering som medlemsstaterna skaffar på marknaden eller att ta över ansvaret för andra medlemsstaters åtaganden.

Juridiska avdelningen anser att medlemsstaternas ansvar aldrig är solidariskt inom systemet för unionens egna medel. Situationen är olika i varje enskilt fall. Medlemsstaternas betalningsandelar fastställs pro rata och medlemsstaterna svarar endast för sina respektive andelar av åtagandena till unionen.

Juridiska avdelningen påpekar att det inte finns någon hierarki mellan de rättsliga grunderna i EU:s grundfördrag. De är likställda och förenliga med varandra. Finansieringen av EU:s olika politikområden, såsom sammanhållningspolitiken, via unionens program strider inte mot artikel 125 i EUF-fördraget. Juridiska avdelningens slutsats är att förslagen egentligen inte ens hör till tillämpningsområdet för artikel 125 i EUF-fördraget.

Dessutom påpekar avdelningen att situationen i stort och de aktuella förslagen till sin natur skiljer sig fundamentalt från ESM-fördraget och EU-domstolens dom i målet Pringle (C-370/12). Juridiska avdelningen förutsätter alltså inte att förslagen är strikt villkorliga så som i Pringle-målet.

Enligt artikel 310.1 första stycket i EUF-fördraget ska unionens samtliga inkomster och utgifter beräknas för varje budgetår och tas upp i budgeten. Juridiska avdelningen anser att förslagen är förenliga med artikel 310 i EUF-fördraget och principen om en balanserad budget som förutsätts där. Juridiska avdelningen påpekar särskilt att EU:s grundfördrag inte förbjuder eller tillåter upplåning. De krav på budgetbalans och budgetdisciplin som följer av bestämmelserna i fördragen är centrala principer vid bedömningen av det nu föreslagna återhämtningspaketet.

I yttrandet menar juridiska avdelningen att unionens upplåning för finansiering av motsvarande utlåning inte är problematisk med tanke på grundfördragen. Det enda som ska underkastas prövning är finansieringen av unionens driftsutgifter genom upplåning. Vidare konstaterar juridiska avdelningen att skuldfinansierade åtgärder utanför EU:s budget redan existerar och att det väsentliga är att det i unionens balansräkning bildas bokföringsmässigt fasta tillgångar. Följaktligen menar juridiska avdelningen att det inte i ett samlat perspektiv är problematiskt att finansiera lånen genom upplåning med tanke på kraven i artikel 310 i EUF-fördraget. Det återstår således endast att bedöma om bidrag och garantier kan finansieras genom extern skuldsättning.

Enligt yttrandet är det av särskild betydelse att det i artikel 4.1 i förslaget till rådets förordning om inrättande av ett återhämtningsinstrument föreskrivs att lånemedlen ska utgöra externa inkomster avsatta för särskilda ändamål i enlighet med artikel 21 i unionens budgetförordning 2018/1046. Detta är viktigt för att upprätthålla balansen i unionens budget. I yttrandet hänvisas det också särskilt till artikel 7.2 i budgetförordningen, där det föreskrivs att utgifter som finansieras med ovannämnda inkomster inte utgör en del av EU:s budget.

I kommissionens förslag till ändring av beslutet om systemet för Europeiska unionens egna medel föreslås en särskild höjning av taket för egna medel med 0,6 procentenheter för åren

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

2028—2058. Juridiska avdelningen anser att en särskild höjning av taket för egna medel är av betydelse som ett bokföringsmässigt motvärde för unionens externa skuld och är ägnad att säkerställa att förslaget är förenligt med bestämmelserna i grundfördragen.

Enligt yttrandet kan arrangemanget således anses utgöra ett arrangemang utanför EU:s budget genom att utnyttja den särskilda höjningen av taket och aktivera den som tillgång i unionens balansräkning samt genom att räkna de medel som härrör från upplåningen som inkomster som är avsatta för särskilda ändamål. Av arrangemanget utanför budgeten följer å sin sida att finansieringen av bidrag och borgen genom skuldsättning inte bryter mot fördragets krav på en balanserad EU-budget.

Med tanke på enhetsprincipen för budgeten menar juridiska avdelningen dock att förslagets bestämmelser om instrumentets engångsnatur och tidsbegränsning behövs och är nödvändiga som garanti för arrangemangets särskilda karaktär. I yttrandet betonas särskilt att externa inkomster avsatta för särskilda ändamål utgör ett undantag i ljuset av enhetsprincipen och universalitetsprincipen för budgeten (artikel 21.5 i budgetförordningen). De externa inkomsterna avsatta för särskilda ändamål ska enligt yttrandet ses som en helhet som kompletterar budgeten.

Beloppet av de externa inkomster som avsatts för särskilda ändamål bör följaktligen stämma överens med dessa generella budgetprinciper. I yttrandet konstateras dock att frågan om hur mycket finansiering utanför budgeten som är för stor (och står i strid med proportionalitetsprincipen) i sista hand ska bedömas av EU-lagstiftaren.

(13) Juridiska avdelningen påpekar dessutom uttryckligen att ett förslag av den här typen hittills alltid skulle ha ansetts strida mot fördragen (punkterna 21—23 i yttrandet). Enligt en utredning som grundlagsutskottet fått har också avdelningen tidigare uttryckligen delat denna ståndpunkt.

(14) Grundlagsutskottet har noterat (PeVP 51/2020 vp) att yttrandet från juridiska avdelningen preliminärt i viss mån minskade de farhågor som utskottet i sitt utlåtande GrUU 16/2020 rd framför i fråga om huruvida kommissionens ursprungliga förslag är förenliga med grundfördragen. Av betydelse är dock i vilken utsträckning man under förhandlingarna de facto har beaktat de behov av ändring och komplettering som framförts av juridiska avdelningen. Först därefter går det att göra en konstitutionell bedömning av förslagen, menade utskottet. Utskottet anser att den reglering som ligger till grund för det förslag som nu granskas har ändrats något till följd av yttrandet från juridiska avdelningen. I beslutet om egna medel har bestämmelserna i artikel 3b i kommissionens ändrade förslag ändrats och preciserats. De ingår nu i artikel 5 i beslutet. Den fråga som avses i artikel 6.4 i kommissionens ändrade förslag, dvs. bestämmelserna om tillhandahållande av likvida medel, har tagits in i artikel 9.4—9.9 i rådets beslut. Trots att utskottet begärt information två gånger har det inte fått någon utredning om ändringarnas exakta betydelse, och utskottet är således inte övertygat om att ändringarna är tillräckliga med tanke på de problem som det lyft fram i sitt tidigare utlåtande.

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Den rättsliga grunden för beslutet om egna medel och förhållandet till Europeiska unionens budgetprinciper

(15) Enligt grundlagsutskottet har det i sig stått klart att unionslagstiftningen enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 12—13 och GrUU 20/2017 rd, s. 6) och att man inte i vår nationella lagstiftning bör gå in för lösningar som strider mot unionsrätten (GrUU 15/2018 rd, s. 42—43, GrUU 14/2018 rd, s. 13, GrUU 26/2017 rd, s. 42—43). I sista hand är det Europeiska unionens domstol som är behörig att tolka EU-rätten (GrUU 14/2018 rd, s. 14). Till de centrala dragen i Europeiska unionens rättsordning hör en dynamisk och teleologisk tolkning av unionsrätten. Grundlagsutskottet betonar att de ändringar som sker genom en dynamisk tolkning dock har sina gränser. Även enligt EU-domstolen ska en bestämmelse såvitt det är möjligt tolkas så att bestämmelsens giltighet inte ifrågasätts (se mål C-403/99, punkt 37). Tolkningen ska hålla sig inom ramen för den systematiska helheten av rättsordningen och det går inte att enbart genom tolkning ändra karaktären av det övergripande rättsliga arrangemanget. Utskottet har redan tidigare fäst uppmärksamhet vid situationer där det i unionslagstiftningen tagits in nya tolkningar som tänjer på grundfördragen eller som öppnar helt nya dimensioner (se GrUU 16/2020 rd och den praxis som det hänvisas till där samt GrUU 10/2019 rd, GrUU 38/2018 rd, GrUU 28/2013 rd, GrUU 49/2010 rd).

(16) Grundlagsutskottet betonar att Europeiska unionen inte är en förbundsstat. Unionens medlemsstater är i sista hand ansvariga för grundfördragen och ändringar i dem. På motsvarande sätt godkänns beslutet om egna medel i medlemsstaterna i enlighet med deras egna konstitutionella förfaranden, i Finland i enlighet med 94 § i grundlagen. Till exempel i det aktuella läget där medlemsstaterna själva enligt unionslagstiftningen ska fatta det politiska beslutet har medlemsstaterna möjlighet att med avseende på det egna rättssystemet analysera frågan om effekterna av gränserna för unionens behörighet.

(17) Grundlagsutskottet har tagit upp dessa frågor redan i sitt tidigare utlåtande GrUU 16/2020 rd. I sin praxis har utskottet också krävt att statsrådet fäster allvarlig uppmärksamhet vid säkerställandet av att den rättsliga grunden för förslagen är korrekt (se t.ex. GrUU 13/2018 rd och GrUU 23/2018 rd). EU-domstolens kontroll över förenligheten med rättsstatsprincipen kommer oftast i efterhand, och till skillnad från många medlemsstaters konstitutioner inbegriper unionsrätten ingen särskilt utvecklad föregripande normkontroll av förenligheten med grundfördragen.

(18) I sitt utlåtande GrUU 16/2020 rd framhåller utskottet att om den rättsliga grund som föreslås för en EU-rättsakt inte kan anses vara tillräcklig i rättsligt hänseende, ändras frågeställningen kring den konstitutionella bedömningen av förslaget (se även t.ex. GrUU 12/2018 rd). Då kan det bli aktuellt att pröva statsrådets möjligheter att överhuvudtaget fatta beslut i ett EU-ärende och eventuellt också betydelsen av överföringen av befogenheter enligt 94 § 2 mom. i grundlagen med hänsyn till Finlands suveränitet.

(19) Grundlagsutskottet bedömer i sitt utlåtande GrUU 16/2020 rd att den rättsliga grunden för beslutet om Europeiska unionens egna medel, artikel 311 i EUF-fördraget, är korrekt. Utskottet anser att det föreslagna återhämtningsinstrumentets förhållande till principen om en balanserad budget i artikel 310.1 i EUF-fördraget, som har tolkats som ett hinder för Europeiska unionen att

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

finansiera sin verksamhet genom lån, var mer problematiskt. Utskottet hänvisar till att principen om jämvikt i budgeten inte granskas i kommissionens förslag, även om kravet i artikel 310.4 i EUF-fördraget på finansiering av unionens verksamhet inom ramen för egna medel och de fleråriga budgetramar som avses i artikel 312 i EUF-fördraget nämns. I kommissionens förslag bedöms inte heller riskerna i anslutning till de egna medlens hållbarhet och budgetramens tillräcklighet. Utskottet bedömer dock att återhämtningsinstrumentet och återbetalningen av lånen kan genomföras inom ramen för egna medel och budgetramen.

(20) Grundlagsutskottet fäste också uppmärksamhet vid att unionen tidigare har tagit lån och att åtaganden i form av skulder även tidigare har funnits i unionens bokföring. Unionens tidigare finansiella skulder motsvarar dock unionens fordringar, byggnadstillgångar eller anläggningstillgångar. Utskottet betonade att i och med återhämtningsfonden kommer upplåningen enligt utredning att bli ungefär 14 gånger så stor som tidigare. Inom ramen för återhämtningsinstrumentet ska merparten av fondens medel enligt kommissionens förslag beviljas som stöd, inte som lån. Då utgör de utgifter för unionens verksamhet. Finansieringen i form av lån verkar inte vara förknippad med motsvarande problem.

(21) Grundlagsutskottet anser att det inte är särskilt problematiskt att ta lån på kapitalmarknaden för att bevilja lån. Däremot är det nytt att unionen tar lån på kapitalmarknaden för utgifter i form av bidrag. För ändamålet anvisas 390 miljarder euro (enligt priserna 2018). Den tidigare huvudregeln att unionen inte använder medel från kapitalmarknaden för att finansiera omkostnader ingår i artikel 4 i beslutet om egna medel. Ett undantag från tidigare praxis ingår visserligen i bestämmelserna i artikel 5 om extraordinära och tillfälliga ytterligare medel för att hantera konsekvenserna av covid-19-krisen.

(22) I sitt tidigare utlåtande ansåg grundlagsutskottet att kommissionens förslag till denna del principiellt var en öppning för en ny verksamhetsmodell och således också mycket problematiskt med tanke på artikel 310.1 i EUF-fördraget. Dessutom föreföll förslaget vara problematiskt i sak med avseende på artikel 125 i EUF-fördraget, eftersom det innebar att unionen skulle ta på sig en skuld med solidariska drag och vidta åtgärder i frågor som enligt grundfördragen ligger på medlemsstaternas ansvar. Utskottet påpekar nu att även om upplåning i sig inte är förbjuden i artikeln eller någon annanstans i fördragen, kan unionen enligt principen om tilldelade befogenheter endast agera i enlighet med de befogenheter som medlemsstaterna gett den genom grundfördragen för att uppnå de mål som anges i fördragen. Befogenheter som inte tilldelas EU i fördragen kvarstår hos medlemsstaterna.

(23) De allmänna budgeträttsliga principer som anges i artikel 310 i EUF-fördraget är principen om jämvikt i budgeten, enhetsprincipen för budgeten och principen om budgetdisciplin. Enligt en utredning som grundlagsutskottet fått har unionens institutioner av hävd tolkat jämviktsprincipen som ett hinder för att finansiera årliga omkostnader med lån. I EU:s budgetförordning finns en bestämmelse som förbjuder upptagande av lån "inom ramen för budgeten" (artikel 17). Det lån som ska tas upp enligt bemyndigandet i beslutet om egna medel ingår dock inte i budgeten och det är således inte fråga om att ta upp lånet "inom ramen för budgeten". Den andel av de upplånade medlen som avsätts för utgifter definieras i förordningen om återhämtningsinstrumentet som externa inkomster avsatta för särskilda ändamål som inte tas upp i budgeten. Tolkningen av jämviktsprincipen, enligt vilken lånemedel kan definieras som externa inkomster avsatta för särskilda ända-

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

mål och lämnas utanför budgeten, står i en spänd relation till enhetsprincipen. Utskottet anser därför att det inte råder någon oklarhet om att unionen med hjälp av återhämtningspaketet faktiskt eftersträvar jämvikt i sin budget med hjälp av lån. Utskottets uppfattning är att artikel 310 i EUF-fördraget syftar till att förhindra upplåning av den typ som nu är föremål för bedömning.

Betydelse för Finlands budgetsuveränitet

(24) Att unionen bemyndigas att uppta lån var enligt grundlagsutskottets tidigare utlåtande ur konstitutionell synvinkel en fråga om att riksdagens budgetmakt begränsas och att unionens externa skuldansvar ökas med 750 miljarder euro. Utskottet bedömde då att de förslag som lagts fram skulle öka Finlands ekonomiska ansvar betydligt, samtidigt som det inte gick att förutse exakt form, belopp och tidpunkt för dessa åtaganden.

(25) Grundlagsutskottet menade att det på grund av storleken på de ansvar som uppstår till följd av förslaget verkar vara fråga om en betydande begränsning av riksdagens budgetmakt, men att den som en del av systemet med egna medel som sådan och enskilt betraktat ännu inte nödvändigtvis är problematisk med tanke på suveräniteten (se GrUU 37/2012 rd). Beslutet om egna medel enligt den föreliggande propositionen innehåller i och för sig exakta bestämmelser som under behandlingen har preciserats ytterligare jämfört med kommissionens förslag med anledning av yttrandet från rådets juridiska avdelning. Bestämmelserna och principen pro rata innebär att åtagandena är avgränsade. Den noggranna avgränsningen och exaktheten uppfyller formellt de krav som 82 § i grundlagen med tillhörande tillämpningspraxis ställer på statens ansvarsåtaganden.

(26) I sitt tidigare utlåtande framhöll utskottet att den övre exponeringsgränsen för finska staten — inklusive överborgen — ska vara lagstadgad (se även GrUU 5/2011 rd). När man inte vet något annat om återbetalningen av den skuld som tagits inom ramen för återhämtningsfonden eller om kostnadsfördelningen än att de ska avtalas senast om sju år, var det enligt utskottet omöjligt att uppskatta Finlands maximala ansvarsbelopp när det föregående utlåtandet lämnades. Enligt utskottet äventyrade förslaget inte nödvändigtvis i sig finska statens förmåga att svara för sina förpliktelser, men det skulle ha varit nödvändigt att bedöma åtagandet inom ramen för en större helhet av åtaganden.

(27) I och med beslutet ökar Finlands ansvar inte på ett sätt som kan äventyra finska statens möjligheter att fullgöra sina skyldigheter enligt Finlands grundlag, står det i motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen (s. 45). Utskottet instämmer delvis i detta. Utskottet har tidigare påpekat att ett beslut om egna medel enligt kommissionens förslag skulle begränsa utarbetandet av unionens budgetramar och riksdagens budgetmakt länge (dvs. till utgången av 2058). Återhämtningsfonden är ett arrangemang som kommer att vara i flera decennier. Även om det årliga beloppet är relativt litet är det fråga om en långvarig begränsning av budgetmakten, och effekterna är svåra att definiera exakt. Det är svårt att förutse till exempel räntenivån eller betydelsen av att medlemsstater eventuellt lämnar unionen. I sitt tidigare utlåtande påpekar utskottet att det här arrangemanget, liksom till viss del de egna medlen i allmänhet, är förenat med en sekundär statsgaranti. De medel som saknas om en medlemsstat försummar att betala sitt bidrag ska i första hand täckas med medel ur unionens budget. Om dessa inte räcker till ska kommissionen kunna begära extra bidrag.

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

(28) Enligt grundlagsutskottets tidigare utlåtande kommer den återhämtningsfond som ingår i beslutet om egna medel i praktiken förändra unionens karaktär och förhållandet mellan unionen och medlemsstaterna på ett sätt som inte nödvändigtvis är effektivt för att uppnå unionens mål enligt artikel 3 i EU-fördraget. Om kommissionens förslag godkänns med sin nuvarande lydelse strider det också mot de i utlåtandet (GrUU 16/2020 rd) angivna konstitutionella ställningstagandena om hanteringen av de samlade riskerna och tryggheten av budgetsuveräniteten, menade utskottet.

Behandlingsordning

(29) En bedömning av behandlingsordningen blir aktuell och kan slutgiltigt göras först när ett förhandlingsresultat om beslutet om egna medel har uppnåtts och rådets beslut har överlämnats för nationellt godkännande genom en regeringsproposition, lade utskottet fast i sitt tidigare utlåtande. Det nationella godkännandet av beslutet om egna medel föreföll kräva kvalificerad majoritet enligt 94 § 2 mom. i grundlagen, dvs. två tredjedelar av rösterna, när det i förhållande till det tidigare och även i förhållande till det nationella ikraftsättandet av EU-fördragen i fråga om budgetsuveräniteten gällde en ny och väsentlig inskränkning av suveräniteten och när beslutet väsentligt ändrade karaktären av unionens övergripande arrangemang, eller om förslaget gällde grundlagen. Däremot behöver till exempel stödordningar i form av lån som genomförs under två budgetramperioder inte nödvändigtvis denna kvalificerade majoritet, eftersom den långvariga begränsningen av riksdagens budgetmakt är mindre, menade utskottet. Enligt utskottet kunde förslagen vid behandlingen i rådet också utvecklas på andra sätt som nämndes i statsrådets då aktuella skrivelse, så att det inte är fråga om en betydande överföring av behörighet i konstitutionellt hänseende.

(30) Enligt grundlagsutskottet krävde bedömningen av behandlingsordningen och säkerställandet av riksdagens tillbörliga deltagande i beslutsfattandet ännu en omsorgsfull bedömning av de kumulativa totala ansvaren och riskerna. Utskottet beklagar särskilt att propositionen inte innehåller någon framtidsinriktad konsekvensbedömning. Utskottet har brukat kräva beaktande av konsekvenserna av redan vidtagna åtgärder men också uttryckligen kumulativ bedömning och hänsyn till ärenden som väntas bli aktuella och ska avgöras inom den närmaste framtiden (GrUU 12/2020 rd).

(31) Beslutsförfarandet för beslutet om egna medel innehåller enligt artikel 311 i EUF-fördraget dubbla förfaranden som skyddar Finlands nationella beslutanderätt, inklusive budgetmakten. Rådets enhällighetskrav kompletteras ytterligare av ett separat krav på att beslutet ska godkännas av varje medlemsstat, inklusive Finland, i enlighet med konstitutionen. Beslutet är formellt och juridiskt av engångsnatur. Även framtida beslut om egna medel kräver ett beslut av riksdagen.

(32) Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att om det i unionens grundfördrag kan påvisas en klar och godtagbar rättslig grund för unionens lagstiftningsförslag, är det inte fråga om överföring av behörighet i konstitutionell mening och därmed inte heller om begränsning av suveräniteten (GrUU 16/2020 rd, GrUU 13/2018 rd). Utskottet anser att den rättsliga grunden för beslutet om egna medel i sig är adekvat. Det rör sig emellertid inte enbart om ett normalt beslut om egna medel, eftersom detta beslut ger kommissionen befogenhet att låna medel på kapitalmarknaden och att fördela dessa medel i form av bidrag.

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

(33) Grundlagsutskottet har ansett att det i sig kan vara uppenbart att det nu på grund av covid-19-pandemin är fråga om en situation där förutsättningarna för tillämpning av medlemsstaternas solidariska ansvar enligt artikel 3 i EU-fördraget och till exempel artikel 122 i EUF-fördraget blir aktuella. I texten i artikel 5 i beslutet om egna medel och i hänvisningen till rådets förordning om inrättande av Europeiska unionens återhämtningsinstrument nämns uttryckligen extraordinära och tillfälliga ytterligare medel för att åtgärda följderna av covid-19-krisen. Med beaktande av motiveringen till att åtgärderna är tillfälliga och exceptionella har grundlagsutskottet redan tidigare betonat att man genom de åtgärder som nu vidtas inte ska göra bestående ändringar i unionens centrala verksamhetsprinciper (GrUU 16/2020 rd).

(34) Av konstitutionella skäl vill grundlagsutskottet i sitt tidigare utlåtande att stora utskottet och statsrådet fäster allvarlig uppmärksamhet vid nödvändigheten av att ha som mål att dels begränsa unionens upplåning och medlemsstatens anknytande direkta eller indirekta ansvar för EU-stöd i form av bidrag, dels säkerställa ett kontrollerbart totalt ansvar och budgetsuveränitet för medlemsstaten. Överlag ansåg utskottet följaktligen att återhämtningsfinansieringen i form av bidrag är särskilt problematisk i konstitutionellt hänseende. Utskottet anser att det aktuella paketet inte har utvecklats tillräckligt i detta avseende, inte ens till följd av de ändringar som gjorts med anledning av juridiska avdelningens yttrande.

(35) Artikel 122 i EUF-fördraget möjliggör i sig beviljande av ekonomiskt bistånd. I beslutet om egna medel ingår en bestämmelse om extraordinära och tillfälliga ytterligare medel inom ramen för artikeln. Artikel 4 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens innehåller dock relativt vaga kriterier för användningen av medlen. Enligt artikeln ska faciliteten ha som övergripande mål att inom ramen för covid-19-krisen främja unionens ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning genom att förbättra medlemsstaternas resiliens, krisberedskap, anpassningsförmåga och tillväxtpotential, lindra krisens sociala och ekonomiska konsekvenser – särskilt för kvinnor, genom att bidra till genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter, genom att stödja den gröna omställningen, genom att bidra till uppnåendet av unionens klimatmål för 2030 [...] och uppfylla målet om ett klimatneutralt EU senast 2050 och den digitala omställningen, och på så sätt bidra till ökad ekonomisk och social konvergens, återställa och främja hållbar tillväxt i och integrering av unionens ekonomier, främja skapande av sysselsättning av god kvalitet och bidra till unionens strategiska autonomi såväl som en öppen ekonomi samt skapa europeiskt mervärde. Utskottet anser därför att syftet med arrangemanget är mer omfattande än artikel 122, vilket också är av särskild betydelse med tanke på kraven på sund finanspolitik i artikel 125.

(36) Finansieringen från återhämtningsinstrumentet kompenserar den finansiering som medlemsstaten själv skulle vara tvungen att skaffa, till exempel genom att ta lån från den internationella kapitalmarknaden och därigenom skuldsätta sig, står det i propositionen (s. 20). Likaså påpekar regeringen att i många av unionens medlemsstater, som drabbats särskilt hårt av coronapandemin, är de offentliga finanserna redan som utgångspunkt i dåligt skick när de offentliga finanserna uppvisar ett underskott och statens skuldbörda är relativt stor i förhållande till landets bruttonationalprodukt. När återhämtningsfinansieringen kommer från unionen underlättar det situationen för unionens samhällsekonomi och ställningen för de offentliga finanserna. Samtidigt kan återhämtningsinstrumentet i vidare bemärkelse ses som ett uttryck för sammanhållning och

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

solidaritet i unionen, där medlemsstaterna är beredda att hjälpa varandra i en allvarlig ekonomisk och hälsomässig kris som gemensamt berör alla medlemsstater.

(37) 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 förorsakats av krisen. Utskottet anser således att bidragen i väsentlig grad även syftar till andra mål än de som anges i artikel 122 och som hänför sig till den exceptionella covid-19-krisen. Utskottet anser att sådana här mål som uppnås med hjälp av bidrag som finansieras genom upplåning också är svåra att anpassa efter kraven på en sund finanspolitik enligt artikel 125 och att arrangemanget därför fortfarande är problematiskt i sak med avseende på artikel 125 i EUF-fördraget.

(38) Grundlagsutskottet anser också att det är av betydelse för suveräniteten hur beslutsprocesserna i medlemsstaterna och EU är strukturerade och vilka bestående förfaringssätt det finns. Utskottet ansåg redan i sitt tidigare utlåtande att förslaget är förenat med väsentliga kvantitativa och kvalitativa förändringar i unionens verksamhet och övergripande arrangemang, vilket innebär förändringar i den konstitutionella bedömningen (GrUU 16/2020 rd).

(39) Enligt utskottet kan frågan om lagstiftningsordning enligt 94 § 2 mom. i grundlagen granskas med avseende på den politiska dimensionen i suveräniteten och konstitutionen. Det är inte helt betydelselöst att det aktuella arrangemanget gör det möjligt att unionens upplåning underlättas politiskt i framtiden. Utskottet anser att arrangemanget som helhet kan betraktas som ett sådant nytt arrangemang för finansiering av omkostnader som, om det blir vanligare, hotar budgetens ställning enligt grundfördraget och som Finland inte kan anses ha gett sitt samtycke till vid behandlingen av anslutningsfördraget eller senare ändringar i fördragen. Bemyndigandet för unionen att finansiera sin verksamhet med lån är enligt grundlagsutskottet inte ett supplement till den behörighet som tidigare överförts till unionen, utan en befogenhet som unionen uttryckligen inte har fått. Utskottet ser en risk för att en handlingsmodell som tillåter upplåning och avsevärt avviker från den tidigare modellen i princip nu blir accepterad. Utskottet framhöll redan i sitt utlåtande GrUU 16/2020 rd att förslagen skulle innebära en faktisk förändring av balansen mellan unionen och medlemsstaterna, som i sig är avsedd att vara tillfällig men som riskerar att bli långvarig och utvidgad.

(40) Av det tidigare utlåtandet följer att det utifrån utskottets tidigare utlåtandepaxis (GrUU 38/2001 rd, s. 5, GrUU 7/2003 rd, s. 3, GrUU 9/2006 rd, s. 5, GrUU 36/2006 rd, GrUU 13/2008 rd) är möjligt att anse att förslagen inte är sådana mindre justeringar av unionens uppgifter utifrån de befogenheter unionen redan har som utskottet tidigare har ansett vara förenliga med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen. Det är inte heller fråga om en normal utveckling av unionens interna funktioner på institutionell nivå, som utskottet brukat se som irrelevant för suveräniteten. Enligt utskottets bedömning är det fråga om en situation som inte kunde förutses i Finland när fördragen ratificerades och som också EU:s egna institutioner (rådet och kommissionen) fram till nyligen har ansett vara juridiskt omöjlig. Utskottet anser att bedömningen fortfarande är densamma trots de ändringar som gjorts i förslaget.

(41) Utskottet anser att det aktuella paketet på ett sätt som är relevant för den nationella konstitutionen avviker från de etablerade principerna för unionens ekonomiska förvaltning som fast-

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

ställs i artiklarna 310 och 125 i EUF-fördraget, så som sägs ovan. De betydelsefulla nya tolkningarna i frågan ändrar unionens centrala verksamhetsprinciper på ett sätt som i sak kan ses som jämförbart med att det i EU:s sekundärlagstiftning tas in nya förfaranden eller element som är betydande med avseende på förpliktelserna enligt grundfördragen och som Finland inte har godkänt i samband med att grundfördragen sattes i kraft (se även GrUU 10/2019 rd, GrUU 38/2018 rd, GrUU 28/2013 rd, GrUU 49/2010 rd, GrUU 46/1996 rd, s. 2, GrUU 16/2020 rd). Det är således fråga om ett arrangemang som 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.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens samtycke behövs för det beslut som avses i propositionen och

att beslutet om riksdagens samtycke ska fattas med två tredjedelars majoritet.

Helsingfors 27.4.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Rinne sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
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 Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Ari Torniainen cent
medlem Heikki Vestman saml
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen.

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner rådets beslut antaget 2020 om systemet för Europeiska unionens egna medel.

I motiveringen till lagstiftningsordning granskas lagförslaget mot grundlagens 3 § om budgetmakt, 82 § om statens upplåning och 94 § om godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem.

Enligt propositionen innehåller beslutet om egna medel inga bestämmelser som berör grundlagen eller som med tanke på Finlands suveränitet kan anses som betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. i grundlagen. Enligt regeringens uppfattning kan beslutet godkännas med enkel majoritet.

Utifrån en utredning anser socialdemokraternas utskottsgrupp, de grönas utskottsgrupp, vänsterns utskottsgrupp och svenska utskottsgruppen dels att riksdagens samtycke behövs för att beslutet enligt propositionen ska kunna godkännas, dels att beslutet om riksdagens samtycke ska fattas med enkel majoritet.

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053 om systemet för Europeiska unionens egna medel (RP 260/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgetråd Seija Kivinen, finansministeriet
- budgetråd Panu Kukkonen, finansministeriet
- justitiekansler i statsrådet Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- ordförande Tuomas Saarenheimo, eurogruppens arbetsgrupp, EU:s ekonomiska och finansiella kommitté
- professor Päivi Leino-Sandberg
- professor Tuomas Ojanen
- juris doktor Allan Rosas

Utlåtande GrUU 14/2021 rd
Avvikande mening

- professor Janne Salminen
- arbetslivsprofessor Vesa Vihriälä.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

TIDIGARE BEHANDLING AV ÄRENDET I GRUNDLAGSUTSKOTTET

Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 16/2020 rd — E 64/2020 rd

Till grundlagsutskottet remitterades statsrådets utredning om EU:s återhämtningsplan, fleråriga budgetram och återhämtningsinstrument för eventuella åtgärder.

Utskottet tog upp ärendet till behandling och hörde sakkunniga på det sätt som framgår av utlåtandet.

I utlåtandet beskrivs kommissionens förslag 27.5–2.6.2020 till EU:s återhämtningsplan på det sätt som framgår av statsrådets skrivelse. Syftet med planen är att stödja återstarten av ekonomier-na efter coronaviruset och Europas återhämtning.

I utlåtandet beskrivs grundlagsutskottets motivering till sina ställningstaganden på följande sätt:

Statsrådets ståndpunkt.

Stora utskottet har den 8 juni 2020 med stöd av 50 § 3 mom. i grundlagen beslutat att de medlem-mar i utskottet som deltar i behandlingen av ärendet ska iaktta sekretess i fråga om det markerade innehållet i promemorian. Stora utskottet har bifogat den offentliga delen av dokumentet till pro-tokollet (SuVP 24/2020 rd, § 7).

Av den offentliga bilagan till protokollet framgår Finlands hållning enligt följande:

Finland ställer sig öppet till fortsatt arbete i fråga om kommissionens förslag enligt den tidsplan som behövs. Det är fråga om en helhet av stor ekonomisk och politisk betydelse. Statsrådet fram-håller 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 beslutens legitimitet behövs en bred accep-tans bland allmänheten.

Det ändrade förslaget till budgetramen för 2021—2027 (MFF+) och förslaget till ett nytt åter-hämtningsinstrument bör granskas tillsammans för att återhämtningspaketet ska bli så ändamål-senligt som möjligt. I paketet av återhämtningsåtgärder måste man beakta de mekanismer som re-

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

dan nu har föreslagits och beslutats, såsom SURE-instrumentet och ESM:s instrument för stöd på grund av pandemin. Om finansieringen inom ramen för återhämtningsåtgärderna som helhet inte räcker till för ett euroland och landet inte får finansiering på marknaden, kan landet ansöka om lån från ESM i enlighet med förfarandena i ESM-fördraget.

Det aktuella återhämtningspaketet är en extraordinär och tillfällig engångsåtgärd mot den pågående krisen orsakad av coronavirusutbrottet och får inte bli en mekanism som de facto är bestående. Att åtgärden är tillfällig bör framhåvas både genom att mekanismens varaktighet förkortas och genom att längden på den föreslagna återbetalningstiden ses över.

Finland anser att den ekonomiska instabilitet som coronaviruset orsakar är en helt oförutsedd kris. Krisens exceptionella karaktär kräver gemensamma åtgärder som bör genomföras med respekt för EU:s fördrag. Åtgärderna bör syfta till en övergripande hantering av situationen och till en återhämtning och förnyelse av medlemsstaternas ekonomier. I detta sammanhang är det viktigt att betona EU:s politiska beredskap att vidta lämpliga och samordnade tillfälliga åtgärder. Finlands ekonomiska åtaganden bör granskas som en del av de samlade åtgärderna för återhämtning efter coronakrisen. Vid bedömningen av exponeringarna ska man utöver deras totala belopp också beakta sannolikheten för att de realiserar och de förbindelser som Finland redan har ingått.

De totala ekonomiska exponeringarna ska stå i proportion till finska statens ekonomiska bärkraft. Finland kan inte godkänna åtgärder som äventyrar Finlands budgetsuveränitet eller den finansiella ställningens hållbarhet.

Vid bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna för Finland ska de totala ekonomiska konsekvenserna beaktas i bredare bemärkelse. Vid bedömningen av Finlands ansvar ska Finlands fördelar av EU-medlemskapet beaktas. Eventuella återhämtningsåtgärders positiva effekter på EU:s ekonomi berör också Finland, i synnerhet genom att stärka Finlands export och sysselsättning.

Inte heller i exceptionella situationer bör ländernas eget ansvar för skötseln av sin ekonomiska politik upphävas eller den solidariska skulden ökas.

Finland anser att det är viktigt att främja jämställdheten under covid-19-krisen och återhämtningen från den.

Med hjälp av återhämtningsfinansieringen kan man inte tänka sig att lösa alla ekonomiska problem i EU-länderna och euroområdet och finansieringen bör fokuseras på den exceptionella och temporära situation som coronakrisen orsakar. Parallellt med detta bör man fortsätta diskussionen om olika lösningar för att säkerställa skuldållbarheten i Europa.

KOMMISSIONENS ÄNDRADE FÖRSLAG TILL BUDGETRAM 2021–2027 (MFF+)

ÅTERHÄMTNINGSINSTRUMENTET

Kommissionens förslag till återhämtningsinstrument kan inte direkt godkännas av Finland.

Följande centrala ändringar måste göras i förslaget:

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

I sin preliminära ståndpunkt har Finland ansett att utgångspunkten är att stödet från återhämtningsmekanismen ska beviljas i form av lån, men Finland har också ställt sig öppet till att undersöka andra möjliga sätt att genomföra stödet. Under förhandlingarna bör man söka lösningar där stödet i bidragsform står för en mindre relativ andel av återhämtningsinstrumentet.

- Återhämtningsinstrumentets storlek ska vara mindre och stå i proportion till den betalningsbörda som senare uppstår för medlemsländerna och den tidsmässiga längden på betalningsbördan.
- Återbetalningstiden för återhämtningsinstrumentet ska vara kortare än den föreslagna 30-årsperioden och finansieringsarrangemanget ska iaktta principen om en balanserad budget i grundfördragen. Den långvariga begränsningen av medlemsstaternas budgetsuveränitet måste avgränsas så att den blir så liten som möjligt.
- Återhämtningsinstrumentets giltighetstid bör vara kortare än de fyra år som kommissionen föreslår. Statsrådet anser att de här ändringarna måste göras i återhämtningsinstrumentet för att normal lagstiftningsordning ska kunna tillämpas när beslut fattas i ärendet.

Finland ser positivt på att återhämtningsinstrumentet kopplas till den gröna given.

När det gäller finansieringen av återhämtningsinstrumentet anser Finland att det kan vara möjligt att som säkerhet utnyttja marginalen mellan taket för EU:s egna medel och avgiftstaket för budgetramen.

För Finland är det viktigt att de ekonomiska exponeringar och risker som uppstår till följd av det eventuella återhämtningsinstrumentet begränsas effektivt.

Medlen från återhämtningsinstrumentet ska användas på ett transparent sätt och enligt principerna om god förvaltning för de åtgärder som mest effektivt bidrar till återhämtningen efter coronapandemin i medlemsländerna. Medlen bör kunna användas av alla medlemsstater. Medlen får inte användas för att rädda banker i kris. Ekonomisk återhämtning och stärkt konkurrenskraft i framtiden ska stödjas i synnerhet av satsningar på grön tillväxt, digitalisering och FoUI. Fokus bör ligga på att stärka den inre marknaden.

Vid den fortsatta behandlingen ska det säkerställas att förslaget är förenligt med EU:s fördrag. Särskild uppmärksamhet fästs vid bestämmelserna om finanser, såsom artikel 310 och 311 i EUF-fördraget. Finland konstaterar att återhämtningsfonden i sig fullgör unionens grundläggande uppgift enligt artikel 3 i EU-fördraget.

Utskottets ställningstaganden

Grundlagsutskottet kom med följande ställningstaganden till statsrådets offentliga förhandlingspositioner som beskrivs ovan.

Betydelsen av grundlagsutskottets utlåtanden i EU-ärenden

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

Allmänt om förslaget

Grundlagsutskottet behandlar kommissionens förslag till ett återhämtningsinstrument för unionen. De viktigaste med tanke på den konstitutionella bedömningen är det ändrade förslaget till rådets beslut om systemet för unionens egna medel (COM (2020) 445 final), förslaget till rådets förordning om inrättande av Europeiska unionens återhämtningsinstrument (COM (2020) 441 final) och förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en facilitet för återhämtning och resiliens (COM (2020) 408 final). Återhämtningsinstrumentet stöder sig juridiskt också på förslagen till andra sektorspecifika förordningar om unionens program och finansiella instrument samt på förslaget till rådets förordning om unionens fleråriga budgetram.

När det gäller unionens fördrag innebär förslagen i sak avvikelser från principen om en balanserad budget enligt artikel 310 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), sådan den hittills har uppfattats. Enligt en utredning som grundlagsutskottet fått står förslagen dessutom delvis i ett problematiskt förhållande till förbudet enligt artikel 125 i EUF-fördraget att svara för en medlemsstats skuld. Förslagen innebär i själva verket drag av solidariskt ansvar i upplåningen på 750 miljarder euro, som ska utgöra inkomster som omfattas av en ändamålsbegränsning. Förslagen skulle innebära en faktisk förändring av balansen mellan unionen och medlemsstaterna, som i sig är avsedd att vara tillfällig men som riskerar att bli långvarig och utvidgad.

I detta skede är det fråga om att förslag till EU-lagstiftning behandlas nationellt på förhand i form av utredning från statsrådet enligt 97 § i grundlagen och i fortsättningen utifrån statsrådets skrivelse i enlighet med 96 § i grundlagen. Artikel 311 i EUF-fördraget förutsätter att rådets beslut om unionens egna medel fattas enhälligt i rådet och dessutom godkänns i enlighet med medlemsstatens nationella konstitution. I Finland ska beslutet om egna medel på grundval av regeringens proposition godkännas i riksdagen i enlighet med 94 § i grundlagen. I övrigt handlar det om direkt tillämpliga EU-förordningar.

Grundlagsutskottet har förutsatt att statsrådet i samband med riksdagsbehandlingen av åtaganden och ansvar i anslutning till covid-19-krisen gör en samlad bedömning av exponeringarna och riskerna, inklusive förutsägbara exponeringar både på EU-nivå och nationellt (GrUU 12/2020 rd, GrUU 11/2020 rd). Den samlade bedömningen av den växande exponeringen inverkar i sista hand på om arrangemangen i anslutning till coronakrisen kan anses vara förenliga med grundlagen, ansåg grundlagsutskottet. Utskottet har förutsatt att statsrådet i sina utredningar om förslag med anknytning till EU-medlemskapet bör bedöma de ekonomiska ansvaren och riskerna kumulativt och även med hänsyn till ärenden som väntas bli aktuella och ska avgöras inom den närmaste framtiden (GrUU 12/2020 rd, GrUU 11/2020 rd). Den tidigare utredningen till riksdagen ska uppdateras och kompletteras så att den innehåller eventuella exponeringar som följer av detta förslagspaket och uppgifter om riskerna. När en U-skrivelse enligt 96 § i grundlagen lämnas till riksdagen om kommissionens samlade förslag, är det nödvändigt att inkludera en uppdaterad samlad bedömning av ansvar och risker.

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

Den rättsliga grunden och utgångspunkterna för grundlagsutskottets bedömning

Unionen är en till rättsstatsprincipen bunden och demokratisk rättsgemenskap och måste därför fatta grundläggande avgöranden på ett sätt som är juridiskt hållbart och som baserar sig på en bred demokratisk debatt.

En korrekt rättslig grund för EU:s lagstiftningsförslag är enligt unionsrätten i första hand en EU-rättslig fråga som i sista hand avgörs auktoritativt och exklusivt av Europeiska unionens domstol. Bedömningen av den rättsliga grunden är enligt grundlagsutskottets praxis i någon mån en förutsättning för att ett förslag till EU-rättsakt ska kunna bedömas ur grundlagssynvinkel. I sin praxis har utskottet också krävt att statsrådet fäster allvarlig uppmärksamhet vid säkerställandet av att den rättsliga grunden för förslagen är korrekt (GrUU 13/2018 rd och GrUU 23/2018 rd). EU-domstolens kontroll över förenligheten med rättsstatsprincipen kommer oftast i efterhand, och till skillnad från många medlemsstaters konstitutioner inbegriper unionsrätten ingen särskilt utvecklad föregripande normkontroll av förenligheten med grundfördragen.

Statsrådet kan inte heller godkänna en sådan unionsakt i ett förfarande som uppenbart strider mot grundlagen eller EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Statsrådet har en aktiv skyldighet att förvissa sig om dessa frågor i unionens lagstiftningsförfarande (GrUU 41/2018 rd).

Om den rättsliga grunden inte kan anses vara tillräcklig i rättsligt hänseende, ändras frågeställningen kring den konstitutionella bedömningen av förslaget (t.ex. GrUU 12/2018 rd). Då kan det bli aktuellt att pröva statsrådets möjligheter att fatta beslut i ett EU-ärende överhuvudtaget och eventuellt också betydelsen av överföringen av befogenheter enligt 94 § 2 mom. i grundlagen med hänsyn till Finlands suveränitet.

Om det i unionens grundfördrag kan påvisas en klar och godtagbar rättslig grund för unionens lagstiftningsförslag, är det inte fråga om överföring av behörighet i konstitutionell mening och därmed inte heller om begränsning av suveräniteten (GrUU 13/2018 rd). Genom att analogt tillämpa principen i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 18/2014 rd, enligt vilken en unionsrättsakt förlorar sin rättsverkan om den ogiltigförklaras, kan man å andra sidan konstatera att unionsrätten, när unionen handlar utanför sin behörighet, inte har några giltiga rättsverkningar och därmed inte heller kan begränsa en medlemsstats suveränitet.

Grundlagsutskottet har i samband med finanskrisen och senast i samband med coronakrisen vid behandlingen av ansvarsförbindelser i anslutning till Europeiska unionen formulerat en norm, som ska betraktas som rätt etablerad, för författningsrättsliga bedömningskriterier i fråga om ansvarsbegränsningar och begränsningar av budgetsuveräniteten samt också om förhållandet mellan den EU-lagstiftning som används vid hanteringen av ekonomiska kriser och unionens grundfördrag. Grundlagsutskottets omfattande praxis har beskrivits bland annat i grundlagsutskottets mötesprotokoll PeVP 27/2020 vp (6.4.2020) och PeVP 34/2020 vp (8.5.2020).

Grundlagsutskottet har i sina bedömningar av saken ansett att EMU i första hand bör utvecklas utifrån unionens grundfördrag. Enligt utskottet bör man inte i EU-lagstiftningen ta in nya förfaranden för medlemsstaterna som strider mot grundfördragen eller som är betydande med avseende på förpliktelserna enligt EU:s grundfördrag, och inte heller några andra element som inte redan har

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

godkänts i samband med att grundfördragen sattes i kraft. Man bör inte genom sekundärlagstiftning eller mellanstatliga avtal ens indirekt rubba den balans mellan EU-institutionerna som fastställts i grundfördragen (se t.ex. GrUU 10/2019 rd, GrUU 38/2018 rd, GrUU 28/2013 rd, GrUU 49/2010 rd och GrUU 46/1996 rd, s. 2/II).

Grundlagsutskottet har betonat att Finlands ekonomiska åtaganden för att trygga den europeiska finansiella stabiliteten bör betraktas som en helhet vid en konstitutionell bedömning av inskränkningar i riksdagens budgetmakt (GrUU 25/2011 rd och GrUU 3/2012 rd). Man bör beakta inte bara åtagandenas totala belopp utan också sannolikheten för att de realiserar (GrUU 3/2013 rd och PeVP 52/2014 vp). I den konstitutionella bedömningen måste det också särskilt vägas in om nya åtaganden kräver samtycke av Finland och om riksdagen har möjlighet att delta i beslutsfattandet (GrUU 12/2018 rd, GrUU 22/2011 rd och GrUU 12/2018 rd). Vid behandlingen av EFSF betonade utskottet att när det gäller statsfinanserna är det fråga om statsborgen enligt 82 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 5/2011 rd). Sådan borgen får beviljas med riksdagens samtycke. Utskottet har betonat riskbedömningen som central med tanke på den konstitutionella bedömningen av ärendet (GrUU 14/2019 rd).

Utskottet anser att budgetsuveräniteten måste skyddas så effektivt som möjligt och att man måste se till att särdrag i arrangemangen inte leder till att Finlands åtaganden ökar, åtminstone inte på ett sådant sätt att man riskerar budgetsuveräniteten eller finska statens kapacitet att klara av sina åtaganden enligt grundlagen (GrUU 55/2017 rd och GrUU 5/2011 rd, s. 4/II). Utskottet har uttryckt sin oro över att finansieringsarrangemangen i anslutning till coronakrisen rentav kan äventyra statens möjligheter att fullgöra sina grundlagsenliga skyldigheter. Utskottet uttryckte ändå sin oro över att de konstitutionella gränserna när det gäller budgetsuveräniteten, riksdagens budgetmakt och statens kapacitet att fullgöra sina åtaganden kunde komma att överskridas i fråga om de ovannämnda coronoaobligationerna, vilket betyder att det i Finland skulle krävas grundlagsordning för att genomföra förslagen. (PeVP 27/2020 vp).

Grundlagsutskottet har fastställt ovannämnda kriterier, som ska tillämpas parallellt och ligga till grund för den samlade konstitutionella bedömningen.

Grundlagsutskottet har dessutom i arrangemangen enligt ESM-fördraget betonat tillräcklig villkorlighet, som måste bedömas i enlighet med rättspraxis (GrUU 34/2020 rd, se EU-domstolens dom, C-370/12, Pringle, punkterna 129—147). Syftet med artikel 125 i FEUF är att säkerställa att medlemsstaterna ska iaktta en sund finanspolitik (punkt 135 i Pringle). Däremot förbjuds i artikeln inte beviljandet av ett finansiellt stöd från en eller flera medlemsstater till en annan medlemsstat som fortsatt är ansvarig för sina egna åtaganden gentemot sina långivare och under förutsättning att de villkor som förenas med ett sådant stöd är sådana att medlemsstaten ges incitament att genomföra en sund finanspolitik (punkt 137 i Pringle).

Utlåtandet om det finanspolitiska avtalet (GrUU 37/2012 rd) är mycket betydelsefullt med tanke på det aktuella ärendet såtillvida att det dels beskriver omfattningen av de begränsningar av riksdagens budgetmakt som kan utgöra en betydande överföring av behörighet, dels anger hur nära kopplingen till konstitutionellt redan godkänd unionsrätt ska vara för att undanröja konstitutionella behörighetsproblem.

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

Riksdagens budgetmakt och överlag riksdagens finansiella makt kräver att riksdagens rätt till information och inflytande enligt 96 och 97 § i grundlagen tryggas på behörigt sätt. I den finansieringshelhet som kommissionen nu föreslår är det troligtvis i princip inte möjligt att medlemsstatens ytterligare ansvar ökar i framtiden utan riksdagens medverkan. Budgetsuveränitet innebär i detta sammanhang att riksdagens statsfinansiella makt enligt 3 § 1 mom. i grundlagen tryggas till den del den inte på ett juridiskt giltigt sätt har överlåtits till Europeiska unionen. I sista hand handlar det om frågor som hör till kärnan i demokratin. Till den del behörighet har överförts till Europeiska unionen är det fråga om beslutsfattande som hör till demokratin på europeisk nivå och som riksdagen i Finland deltar i via rådet. Fördelen med kommissionens förslag är att finansieringen ska ske inom unionens institutioner och enligt sedvanliga förfaranden.

Förslagets innebörd

Europeiska unionens finansierings- och budgetsystem är ett viktigt element i unionen, både ur rättslig synvinkel och med avseende på de olika delområdena i samhällspolitiken. Finanspolitiken och konjunkturpolitiken hör i princip till medlemsstaternas behörighet enligt den princip om tilldelade befogenheter som ska iakttas vid behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna och med stöd av artiklarna 4.1 och 5.1 i EU-fördraget samt de bestämmelser i EUF-fördraget som gäller unionens behörighet. Unionens finansiella bestämmelser ingår i sjätte delen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

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. Kommissionens förslag utgör i detta avseende ett nytt element i unionens verksamhet när det gäller kvalitet och finansieringsbelopp.

Utskottet betonar att de förslag som nu läggs fram enligt förslagen och statsrådets ståndpunkter inte handlar om att utveckla en förbundsstat utan om extraordinära och tillfälliga stödåtgärder. De ekonomiska argumenten för kommissionens förslag och frågan om hur effektiva stödåtgärderna är måste enligt grundlagsutskottet bedömas kritiskt i förhållande till förutsättningarna för ett effektivt genomförande av unionens mål enligt artikel 3 i EU-fördraget och även i förhållande till att arrangemangen är ekonomiskt fungerande. Som konstitutionell iakttagelse pekar grundlagsutskottet på detta behov.

Åtgärderna ska således juridiskt kunna härledas ur de avtal som ligger till grund för unionen och till unionslagstiftningen inom ramen för deras sedvanliga tolkning. Enligt utredning kan det i sig vara uppenbart att det nu på grund av covid-19-pandemin är fråga om en situation där förutsättningarna för tillämpning av medlemsstaternas solidariska ansvar enligt artikel 3 i EU-fördraget och till exempel artikel 122 i EUF-fördraget blir aktuella. Med beaktande av motiveringen till att åtgärderna är tillfälliga och exceptionella framhåller grundlagsutskottet att man genom de åtgärder som nu vidtas inte ska göra bestående ändringar i unionens centrala verksamhetsprinciper.

Bedömning av förslagen mot bakgrund av tillgänglig information

Kommissionens ändrade förslag till rådets beslut om systemet för unionens egna medel (COM (2020) 445 final) innehåller upplåning på 750 miljarder euro från finansmarknaden för att finan-

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

siera återhämtningsinstrumentet. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är detta det konstitutionellt sett viktigaste och mest problematiska av kommissionens förslag.

Enligt artikel 311 i EUF-fördraget ska rådets beslut om systemet för unionens egna medel antas enhälligt och kan träda i kraft bara om medlemsstaterna antar beslutet i enlighet med sina respektive konstitutioner. Det slutliga beslutet om egna medel ska således godkännas av riksdagen i enlighet med 94 § i grundlagen, utöver att det behandlas som ett EU-ärende i enlighet med 96 § i grundlagen.

Kommissionens förslag reviderar kommissionens ursprungliga förslag från 2018 (COM (2018) 325 final). I kommissionens ändrade förslag till ett nytt rådsbeslut om systemet för unionens egna medel (COM (2020) 445 final) införs i beslutet om egna medel som en separat och helt ny del upplåning på 750 miljarder euro (i 2018 års priser). Kommissionen ska enligt beslutsförslaget få uppta lån på den internationella finansmarknaden på unionens vägnar. Dessa lån ska utgöra en separat post i beslutet om egna medel som är avsedd för särskilda ändamål och som anges närmare i artikel 21 i budgetförordningen (EU) 2018/1046 som tillämpas på Europeiska unionens allmänna budget. Enligt förslaget till beslut om egna medel får lånemedlen endast användas för särskilda utgifter i samband med covid-19-krisen till ett belopp av 500 miljarder euro och 250 miljarder euro för lån till medlemsstaterna för hantering av krisen (punkt 13b och artikel 3b i inledningen till förslaget till beslut om egna medel). Denna finansiering får inte användas för unionens driftsutgifter (artikel 3a i förslaget till beslut om egna medel).

Den temporära höjningen gäller under en betydande tid, dvs. tills lånen har återbetalats och senast till utgången av 2058.

Det föreslås vidare att beslutet om egna medel ska kompletteras med ett helt nytt element, en form av sekundär allmän borgen för medlemsstaterna. Om anslagen i EU:s budget inte räcker till för att täcka de skyldigheter som följer av upplåningen, bör medlemsstaterna ställa de medel som är nödvändiga för detta ändamål till kommissionens förfogande. Ur medlemsstatens synvinkel påverkas riskerna således också av den sannolikhet med vilken en medlemsstat tillfälligt blir tvungen att svara för de övriga medlemsstaternas förpliktelser. Enligt statsrådet är det också omöjligt att säga var den exakta gränsen för Finlands skuld hållbarhet går.

I praktiken fördelas medlemsstaternas sekundära ansvar i samma proportion som betalningsandelarna till unionens egna medel. Det är svårt att bedöma ansvarets exakta andel och risk, eftersom det på grund av sin långa varaktighet beror på ett flertal osäkra händelser som ligger i framtiden. I systemet för egna medel ingår alltså redan nu principen att en medlemsstat vid behov ska ansvara för de medel som finns tillgängliga för unionens egna medel genom att ställa medel till förfogande.

Den rättsliga grunden för beslutet om Europeiska unionens egna medel, artikel 311 i EUF-fördraget, är enligt utskottets uppfattning korrekt. Däremot är förhållandet mellan det föreslagna återhämtningsinstrumentet och principen om en balanserad budget i artikel 310.1 EUF-fördraget mer problematiskt. Principen om jämvikt i budgeten granskas inte i kommissionens förslag, även om kravet i artikel 310.4 i EUF-fördraget på finansiering av unionens verksamhet inom ramen för egna medel och de fleråriga budgetramar som avses i artikel 312 i fördraget nämns. I kommissi-

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

onens förslag bedöms inte heller riskerna i anslutning till de egna medlens hållbarhet och budgetramens tillräcklighet. Återhämtningsinstrumentet och återbetalningen av lånen kan dock troligtvis genomföras inom ramen för egna medel och budgetramen.

Unionen har även tidigare tagit lån, och åtaganden i form av skulder har även tidigare funnits i unionens bokföring. Enligt balansräkningen med specifikationer i bokslutet för 2018 har unionen till ett värde av cirka 2 miljarder euro leasingkulder, delbetalningsskulder och andra skulder i anslutning till byggnader och anläggningstillgångar (se Annual Accounts of the European Union 2018, p. 58). Enligt investerarinformationen från maj 2020 för unionens upplånings- och finansieringsprogram uppgår upplåningen i samband med finansieringsåtgärder dessutom till cirka 53 miljarder euro. Denna upplåning på 53 miljarder euro omfattar tre betydande finansieringsprogram (makroekonomiskt stöd (MFA), betalningsbalansprogrammet (Balance of Payments) och Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (European Financial Stability Mechanism), som alla är program som lämnats till stödtagarländerna (se EU:s investerarinformation, se även Annual Accounts of the European Union 2018, p. 57). Alla de här finansiella skulderna motsvarar dock unionens fordringar, byggnadstillgångar eller anläggningstillgångar. I och med återhämtningsfonden blir upplåningen 14 gånger större. Inom ramen för återhämtningsinstrumentet skulle dessutom majoriteten av fondens medel enligt kommissionens förslag beviljas som stöd, inte som lån.

Grundlagsutskottet anser kommissionens förslag till denna del principiellt vara en öppning för en ny verksamhetsmodell och således möjligtvis också mycket problematiskt med tanke på artikel 310.1 i EUF-fördraget. Dessutom kan förslaget i sak vara problematiskt i fråga om artikel 125 i EUF-fördraget. Unionen skulle ta på sig en solidarisk skuld och vidta åtgärder i frågor som delvis kan vara sådana som medlemsstaterna ska svara för. Med avseende på Finlands konstitution är det fråga om en begränsning av riksdagens budgetmakt och i bakgrunden en ökning av unionens externa skuldansvar med 750 miljarder euro.

Enligt statsrådets utredning är Finlands ansvar i huvudsak avgränsat till vår BNI-andel, dvs. till cirka 1,7 procent. Finlands finansieringsansvar för återhämtningsinstrumentet är 13 miljarder euro och den ytterligare årliga betalningsbördan cirka 300 miljoner euro, detta utan räntor och kostnader och enligt de schablonmässiga antaganden som gjorts i utredningen. När återhämtningsfinansieringen delas upp i lån och bidrag enligt kommissionens förslag uppgår Finlands kalkylerade andel av det unionslån som tas för bidragen till cirka 8,5 miljarder euro. De förslag som lagts fram skulle öka Finlands exponeringar betydligt, men det går inte att förutse exakt form, belopp och tidpunkt för dessa åtaganden.

I grundlagsutskottets utlåtandep Praxis påminner det aktuella ärendet främst om situationen där EFSF:s befogenheter utökades och det totala beloppet av borgen för dess medelanskaffning höjdes till 780 miljarder euro. Finlands andel av borgensåtagandena steg då från 7,9 miljarder euro till cirka 13,974 miljarder euro (GrUU 5/2011 rd). Men situationen var då annorlunda på många sätt. I sitt utlåtande (GrUU 5/2011 rd) menade utskottet att det var möjligt att trygga riksdagens möjligheter att påverka besluten om EFSF-programmen, eftersom statsrådet särskilt skulle lämna ett meddelande om besluten om statsborgen i samband med besluten om programmen, och de viktigaste avgörandena var enhälliga. När det gäller återhämtningsfonden ska kommissionen fatta ett genomförandebeslut i enlighet med artikel 17 i förslaget COM (2020) 408 final om beviljande av

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

stöd och fördelning av finansieringen på grundval av en plan som medlemsstaten lämnat in. På besluten tillämpas granskningsförfarandet enligt artikel 5 i förordningen om kommittésystemet (182/2011). Kommissionens förslag godkänns om det förordas av en kvalificerad majoritet av medlemsstaternas företrädare i enlighet med artikel 238.3 i EUF-fördraget. Om kvalificerad majoritet inte uppnås, ska ärendet behandlas i omprövningskommittén. Kommissionen kan inte anta ett förslag som en kvalificerad majoritet av medlemsstaterna motsätter sig. Till skillnad från situationen i fråga om EFSF har Finland dock små möjligheter att påverka beslutets innehåll.

På grund av storleken på de ansvar som uppstår till följd av förslaget verkar det vara fråga om en betydande begränsning av riksdagens budgetmakt, men som en del av systemet med egna medel är begränsningen i sig och enskilt betraktat ännu inte nödvändigtvis problematisk med tanke på suveräniteten (se GrUU 37/2012 rd). Förslaget äventyrar inte heller nödvändigtvis uttryckligen finska statens förmåga att fullgöra sina skyldigheter, men det är nödvändigt att bedöma ansvaret som en del av de samlade exponeringarna. Detta, liksom också delvis de egna medlen i allmänhet, är dock förenat med den ovan beskrivna sekundära statsborgen. De medel som saknas om en medlemsstat försummar att betala sitt bidrag ska i första hand täckas med medel ur unionens budget. Om dessa inte räcker till ska kommissionen kunna begära extra bidrag.

Det förslag som nu granskas är utifrån kommissionens förslag förenat med väsentliga kvantitativa och kvalitativa förändringar i unionens verksamhet och övergripande arrangemang, vilket förändrar bedömningsläget med tanke på grundlagen.

Beslutet om egna medel innehåller en fullmakt för unionen att uppta lån på 750 miljarder euro. Enligt 82 § 1 mom. i grundlagen ska statens upplåning vara grundad på riksdagens samtycke, av vilket framgår de nya lånens eller statsskuldens maximibelopp. Enligt fördragen har unionen inte någon självständig befogenhet att uppta lån. Vid behandlingen av Lissabonfördraget (eller tidigare grundfördrag) blev det således inte aktuellt att i kvalificerad ordning godkänna en sådan avvikelse från grundlagen (se GrUU 13/2008 rd). Beslutet om egna medel kommer senare att kräva behandling och beslut även i riksdagen och det måste då avgöras om beslutet eventuellt ska behandlas som en sådan internationell förpliktelse som enligt 94 § 2 mom. i grundlagen gäller grundlagen och även med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen.

Beslutet om egna medel enligt kommissionens förslag skulle begränsa utarbetandet av unionens budgetramar och riksdagens budgetmakt länge (dvs. till utgången av 2058). Den återhämtningsfond som ingår i beslutet om egna medel kommer i praktiken att förändra unionens karaktär och förhållandet mellan unionen och medlemsstaterna på ett sätt som inte nödvändigtvis är effektivt för att uppnå unionens mål enligt artikel 3 i EU-fördraget. Om kommissionens förslag godkänns med sin nuvarande lydelse strider det också mot grundlagsutskottets konstitutionella ställningstaganden om hanteringen av de samlade riskerna och tryggheten av budgetsuveräniteten.

Enligt 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen ska riksdagen fatta beslutet med två tredjedelars majoritet om det innebär att behörighet som är betydande för Finlands suveränitet överförs till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution. I paragrafen ingår grundlagsutskottets tolkningspraxis om suveränitet enligt 1 § i grundlagen.

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

En förändring i den tidigare tolkningspraxisen var dock enligt förarbetena att även överföringar av riksdagens behörighet, i synnerhet lagstiftningsbehörighet, i fortsättningen ska bedömas med avseende på hur betydande överföringen är (RP 60/2010 rd, s. 45). Utgångspunkten för revideringen av grundlagen var att betydelsen skulle bedömas på ett nytt sätt på grund av Finlands EU-medlemskap. Särskild betydelse har enligt propositionen Finlands medlemskap i Europeiska unionen, vilket också kommer till uttryck i bestämmelsen i 1 § 3 mom. i grundlagen, som då godkändes och enligt vilken Finland är medlem i Europeiska unionen (RP 60/2010 rd, s. 45—46, se också GrUU 13/2008 rd).

Enligt motiveringen till ändringen av 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen ska en internationell förpliktelse anses medföra betydande överföring av behörighet med hänsyn till Finlands suveränitet till exempel om det är fråga om en anslutning till en organisation som i fråga om koncishet, omfattning och djup påminner om EU och om förpliktelsen samtidigt innebär överföring av behörighet i frågor som regleras i grundlagen. Däremot ska till exempel inte ens ny överföring av behörighet till en organisation där Finland redan är medlem nödvändigtvis innebära behörighetsöverföring som är betydande med hänsyn till Finlands suveränitet, utan uppmärksamhet ska särskilt fästas vid hur överföringen av ny behörighet påverkar arrangemanget som helhet, liksom även till exempel vid hur överföringen av ny behörighet hör ihop med tidigare överförd behörighet. Enligt propositionen ska överföringen inte anses vara betydande för Finlands suveränitet, om den inte till exempel inte ändrar karaktären av ett helhetsarrangemang som redan existerar (RP 60/2010 rd, s. 45—46).

I bedömningen av vilken roll överföring av behörighet spelar för suveräniteten har utskottet fäst avseende vid begränsningen i sak och tillämpningsområdet (GrUU 38/2001 rd, GrUU 51/2001 rd) samt avtalsbestämmelsernas karaktär, syfte och materiella betydelse överlag (GrUU 61/2002 rd, GrUU 7/2003 rd, GrUU 6/2004 rd och GrUU 19/2010 rd). Internationella förpliktelser som är vanliga i dagens internationella samverkan mellan stater och som bara i obetydlig omfattning påverkar statens suveränitet spelar i och för sig ingen större roll med avseende på 1 § 1 mom. i grundlagen.

Av den tidigare utlåtandepaxisen (GrUU 38/2001 rd, s. 5, GrUU 7/2003 rd, s. 3, GrUU 9/2006 rd, s. 5, GrUU 36/2006 rd, GrUU 13/2008 rd) följer att det är möjligt att anse att förslagen inte är sådana mindre justeringar av unionens uppgifter utifrån de befogenheter unionen redan har som utskottet tidigare har ansett vara förenliga med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen. Det är inte heller fråga om en normal utveckling av unionens interna funktioner på institutionell nivå, som utskottet brukat se som irrelevant för suveräniteten. Det är fråga om en situation som inte kunde förutses i Finland när fördragen ratificerades och som också EU:s egna institutioner (rådet och kommissionen) fram till nyligen har ansett vara juridiskt omöjlig.

En bedömning av behandlingsordningen blir i sinom tid aktuell till de delar som gäller beslutet om egna medel. Det kan bli slutgiltigt först när ett förhandlingsresultat om beslutet om egna medel har nåtts och rådets beslut ska godkännas nationellt genom en regeringsproposition. I sin nuvarande form verkar det som om det nationella godkännandet av förslaget kräver en kvalificerad majoritet med två tredjedelar av rösterna enligt 94 § 2 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att det är fråga om en ny och väsentlig inskränkning av suveräniteten i fråga om budgetsuveräniteten i förhållande till det tidigare och även i förhållande till det nationella ikraftsättandet av

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

EU-fördragen, och att karaktären av det övergripande arrangemanget för unionsfinansiering ändras på ett väsentligt sätt. Däremot behöver till exempel stödordningar i form av lån som genomförs under två budgetramperioder inte nödvändigtvis denna kvalificerade majoritet, eftersom den långvariga begränsningen av riksdagens budgetmakt är mindre. Enligt grundlagsutskottet finns det också andra sätt att utveckla förslagen vid behandlingen i rådet, så att det inte är fråga om en betydande överföring av behörighet i konstitutionellt hänseende.

Bedömningen av behandlingsordningen och säkerställandet av riksdagens tillbörliga deltagande i beslutsfattandet kräver en omsorgsfull bedömning av de kumulativa totala ansvarerna och riskerna. I statsrådets ståndpunkt och utredning beskrivs de ramvillkor enligt vilka förslagen kan utvecklas och problempunkterna minskas.

Grundlagsutskottet betonar vikten av att säkerställa att den rättsliga grunden är korrekt i synnerhet i fråga om artiklarna 310 och 311 i EUF-fördraget samt att begränsa inskränkningen av medlemsstaternas långvariga budgetsuveränitet så att den blir så liten som möjligt. Statsrådet måste således noggrant försäkra sig om att den rättsliga grunden för förslaget är laglig, särskilt i fråga om artikel 310.

Grundlagsutskottet har framhållit att den övre exponeringsgränsen för finska staten — inklusive överborgen — ska vara lagstadgad (GrUU 5/2011 rd). När man inte vet något annat om återbetalningen av den skuld som tagits inom ramen för återhämtningsfonden eller om kostnadsfördelningen än att de ska avtalas senast om sju år, är det än så länge omöjligt att uppskatta Finlands maximala exponeringar. Grundlagsutskottet brukar i sin utlåtandepraxis understryka behovet av att säkerställa noggrann avgränsning av Finlands EU-åtaganden. En samlad bedömning av Finlands åtaganden och sannolikheten för att riskerna realiserar är avgörande för om förslagen kan anses vara förenliga med grundlagen. Mot bakgrund av grundlagsutskottets senaste tolkningspraxis innefattar detta också de ekonomiska förpliktelser som EU-medlemskapet ger upphov till (GrUU 11/2020 rd, GrUU 12/2020 rd). Med beaktande av de osäkerhetsfaktorer som hänför sig till Finlands betalningsandel uppfylls enligt utredning inte det kriterium för noggrann avgränsning av ansvaret som utskottet förutsätter.

Grundlagsutskottet anser att statsrådet har rätt i att väsentliga ändringar måste göras i återhämtningsinstrumentet. Utskottet fäster dock särskild uppmärksamhet vid inkonsekvensen i statsrådets ståndpunkt. Så som det uttrycks i ståndpunkten har Finland ställt upp mål som sinsemellan strider mot varandra. Enligt statsrådets ståndpunkt bör man inte heller i exceptionella situationer upphäva ländernas eget ansvar för skötseln av sin ekonomiska politik eller öka den solidariska skulden. Men alla lån som EU tar har i själva verket drag av solidarisk skuld. Enligt utskottet ger statsrådets skrivelse inte ett tillräckligt faktaunderlag för en grundlig konstitutionell bedömning av Finlands ståndpunkt. Utskottet kan därför inte heller lägga fast om det ställer sig bakom statsrådets ståndpunkt eller inte.

Av konstitutionella skäl vill grundlagsutskottet fästa stora utskottets och statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid nödvändigheten av att ha som mål att dels begränsa unionens upplåning och medlemsstatens anknyttande direkta eller indirekta ansvar för EU-stöd i form av bidrag, dels säkerställa ett kontrollerbart totalt ansvar och budgetsuveränitet för medlemsstaten. I ljuset av den information som i denna beredningsfas finns tillgänglig om återhämtningsfonden med anknytning

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

de bestämmelser anser grundlagsutskottet att statsrådet av ovan anförda konstitutionella skäl inte bör agera vid beredningen av EU-lagstiftningen på ett sätt som innebär att Finland förbinder sig att främja eller godkänna unionens upplåning i den omfattning som föreslås och medlemsstatens ansvar för stödinstrument i form av bidrag. Överlag anser utskottet följaktligen att återhämtningsfinansieringen i form av bidrag är särskilt problematisk i konstitutionellt hänseende. Utskottet anser att statsrådets ståndpunkter till övriga delar pekar i rätt riktning med avseende på grundlagen.

När det gäller riksdagens budgetmakt har grundlagsutskottet också ansett det viktigt att man inte genom sekundärlagstiftning eller mellanstatliga avtal ens indirekt rubbar den balans mellan EU-institutionerna som fastställts i grundfördragen (GrUU 49/2010 rd, s. 5). Den föreslagna ökningen av kommissionens befogenheter verkar leda till en sådan obalans mellan kommissionen, rådet och parlamentet. Det är således motiverat att statsrådet strävar efter att begränsa förordningens problematiska konsekvenser med tanke på demokratin och tydlig ansvarsfördelning och att säkerställa ett konsekvent genomförande. Det är också viktigt att säkerställa den demokratiska legitimiteten i processerna enligt förordningen.

Grundlagsutskottet stannade för att ta in en kläm om att man vid beredningen av bestämmelserna om EU:s återhämtningsplan bör beakta de konstitutionella omständigheter som nämns i utlåtandet och att statsrådet i denna behandlingsfas inte bör godkänna eller främja unionens upplåning i den omfattning som föreslås och medlemsstatens ansvar för stödinstrument i form av bidrag.

GRUNDLAGSUTSKOTTET 14.7.2020 (PeVP 41/2020 rd)

Grundlagsutskottet hade tagit upp statsrådets U-skrivelse U 27/2020 rd till behandling.

Utskottet godkände följande ståndpunkt:

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 16/2020 rd behandlat de förslag från kommissionen till sammantagna återhämtningsåtgärder, som nu är föremål för bedömning. Därefter har statsrådet tillställt riksdagen de U-skrivelser och anknytande kompletterande skrivelser (U 27/2020 rd, U 29/2020 rd, U 30/2020 vp, UJ 22/2020 vp), som bedöms i detta utlåtande.

Riksdagen har inte fått någon som helst vetskap om de förslag till ändringar i kommissionens förslag som har förhandlats fram. Utskottet upprepar därför allt som anförs i utlåtandet GrUU 16/2020 rd och konstaterar dessutom följande:

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. Grundlagsutskottet menar att utlåtandet från rådets juridiska avdelning efter en preliminär bedömning i någon mån minskar de farhågor (se särskilt punkterna 166—176) som utskottet i sitt utlåtande GrUU 16/2020 rd uttrycker beträffande frågan om huruvida kommissionens ursprungliga förslag är förenligt med grundfördragen. Av betydelse är dock i vilken utsträckning man under förhandlingarna de facto har beaktat de behov av ändring och komplettering som framförts av juridiska avdelningen. Först därefter går det att göra en konstitutionell bedömning av förslagen.

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

Grundlagsutskottet konstaterar att statsrådets ståndpunkter i förhandlingarna allmänt taget kan anses vara inne på rätt linje i förhållande till grundlagen (se även PeVL 16/2020 vp, s. 19). Utskottet fäster särskilt avseende vid att det är nödvändigt att ha som mål att begränsa unionens upplåning för utbetalning av stöd och den direkta eller indirekta exponering som uppkommer för de enskilda medlemsstaterna. Dessutom bör målet vara att säkerställa att den enskilda medlemsstatens sammantagna ansvar är hanterbart och att dess budgetsuverenitet bibehålls. Från konstitutionell synpunkt är det väsentligt att begränsa statens exponering för unionens upplåning och författningsbaserat och noggrant precisera karaktären av och fördelningsgrunden för den enskilda medlemsstatens sekundära och minskande ansvar.

Grundlagsutskottet avser att komplettera sin konstitutionella bedömning av de sammantagna återhämtningsåtgärderna när förhandlingsprocessen fortskrider och utskottet får del av nya förslag och närmare information.

UTFRÅGNING AV SAKKUNNIGA, de viktigaste iakttagelserna (sammanfattning av de skriftliga yttrandena)

Professor Janne Salminen

Godkännandet av beslutet om unionens egna medel gäller inte grundlagen på det sätt som avses i dess 94 § 2 mom. Således anser jag att riksdagen kan godkänna beslutet med enkel majoritet.

I propositionen ingår exceptionellt omfattande, heltäckande och omsorgsfulla motiveringar till lagstiftningsordningen. Till grund för motiveringen ligger enligt min uppfattning grundlagsutskottets tidigare utlåtande och ställningstagande i ärendet, bestämmelserna i grundlagen och utskottets övriga relevanta praxis. Statsrådet har för sin del främjat en utredning om innehållet i Europeiska unionens lagstiftning i frågan innan beslut i ärendet har fattats i unionen. Också grundlagsutskottet har sett det som påkallat att den unionsrättsliga grunden för ärendet utreds. EU-rätten har betydelse också nu för den konstitutionella bedömningen av ärendet. Det är till viss del svårt att ta avstamp i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 16/2020 rd, eftersom utlåtandet har lämnats med anledning av en E-skrivelse om återhämtningsinstrumentet i en situation där statsrådet ännu inte har tagit ställning till de konstitutionella aspekterna.

I utlåtandet hänvisas det till grundlagsutskottets praxis att systemet med egna medel påverkar riksdagens budgetmakt, trots att det med tanke på den nationella grundlagen är fråga om ett beslut som kan jämföras med en sådan internationell förpliktelse som förutsätter behandling enligt 94 § 1 mom. i grundlagen och riksdagens samtycke.

Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller en ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, ska beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna, står det i utlåtandet.

Där bedöms frågan om överföring av behörighet, och i sin egen tolkning kommer utskottet fram till att Europeiska unionen kan ha lämplig behörighet att fatta det beslut som nu ska godkännas och fatta sekundärrättsliga beslut om återhämtningsfonden. Där konstateras att om det råder av-

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

vikande uppfattningar om detta, ska de i sista hand hänskjutas till Europeiska unionens domstol och att inget organ i en medlemsstat är behörigt att tolka ett beslut som fattats av Europeiska unionen på det sättet att det strider mot grundfördragen. Eftersom Europeiska unionen har behörighet att fatta det beslut som nu ska godkännas, kan det per definition inte vara fråga om en sådan situation enligt 94 § 2 mom. i grundlagen där förslaget om godkännande av förpliktelsen gäller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen. Det är inte fråga om en överföring av behörighet över huvud taget.

I utlåtandet bedöms också frågan om huruvida förslaget gäller grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. i grundlagen. Åtgärderna i denna fråga bygger på EU:s rättsliga ram, ligger inom ramen för EU:s beslutssystem och rubbar heller inte balansen mellan EU:s beslutsfattande organ. Därmed uppfylls de krav som grundlagsutskottet lägger vikt vid framför allt i sina konstitutionella bedömningar av olika åtgärder som vidtas av Ekonomiska och monetära unionen, som hör till Europeiska unionen.

Justitiekansler i statsrådet Tuomas Pöysti

Beslutet om egna medel har i unionens grundfördrag en klar och obestridlig rättslig grund i artikel 311.3 i EUF-fördraget och i artikel 106a i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen. Genom beslutet om egna medel sker således inte en överföring av behörighet enligt 94 och 95 § i grundlagen och genom beslutet ändras inte grundfördragen trots beslutets kvasikonstitutionella karaktär. Ur denna synvinkel är det i den konstitutionella granskningen av beslutet om egna medel endast fråga om en bedömning av omfattningen och arten av riksdagens budgetmakt.

I den rättsliga behörighetsgranskningen är det klart att man inte nu fattar beslut om ändringar i grundfördragen eller överför sådan behörighet som den (unionen) inte tidigare har haft.

Beträffande den politiska suveräniteten är frågan mer mångfasetterad. I det perspektivet finns det argument både för och emot en behandlingsordning med kvalificerad majoritet. Juridiskt och politiskt är det fråga om en juridisk och politisk lösning formad uttryckligen för denna situation. De rättsliga bestämmelserna är avsedda att betona att tilläggsanslagen och unionens anknytande upplåning är extraordinära och tillfälliga. För en motsatt slutsats talar däremot det faktum att en generös handlingsmodell som avsevärt avviker från den tidigare i princip nu godtas. Det är ett viktigt prejudikat. Det finns uppenbarligen ett politiskt tryck på och expertargument för en fortsatt tillämpning av modellen. Med tanke på unionens legitimitet är det ytterst viktigt att de grundläggande lösningarna görs antingen genom en ändring av fördragen eller i övrigt med tillräckligt bred förankring, vid behov med kvalificerad majoritet och som resultat av en bred offentlig debatt, eftersom lösningarna kringskär medlemsstaternas politiska och ekonomiska handlingsutrymme. Dessa omständigheter talar för att ärendet ska avgöras med två tredjedelars majoritet. Även i framtiden krävs det enhälliga beslut om denna handlingsmodell. Detta är en utjämnande faktor som innebär att beslutet politiskt sett inte blir så bindande för framtiden att behandlingsordningen enligt 94 § 2 mom. i grundlagen nödvändigtvis måste iakttas.

De exponeringar som uppkommer på det sätt som konstateras i propositionen är betydande och liksom betalningsandelarna. Detta talar för sin del i viss mån för att behandlingsordningen enligt 94

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

§ 2 mom. i grundlagen ska tillämpas. Som helhet och i synnerhet på årsnivå är de dock inte till sina verkningar så stora att motsvarande fleråriga åtaganden på nationell nivå skulle betraktas som begränsningar som inverkar på lagstiftningsordningen med tanke på riksdagens budgetmakt. Detsamma gäller åtaganden som gjorts inom unionen. De noggrant avgränsade exponeringarna och, med undantag för Finlands medlemsavgiftsandel, den synnerligen osannolika realiseringen innebär att det inte är fråga om en kvantitativt eller kvalitativt så omfattande begränsning av riksdagens budgetmakt att beslut om detta måste fattas i den ordning som anges i 94 § 2 mom. i grundlagen.

Professor Tuomas Ojanen

Sammantaget kan man till väsentliga delar hålla med om de åsikter som framförs i motiveringen till propositionen om beslutets förhållande till grundlagen.

Inte heller i övrigt finns det grund för väsentliga invändningar till utgångspunkterna för eller slutsatserna av den konstitutionella bedömningen av propositionen. Jag stannar för ståndpunkten att beslutet om egna medel inte innehåller bestämmelser som berör grundlagen eller som med tanke på Finlands suveränitet kan anses som betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. i grundlagen. Detta beslut kan följaktligen antas med enkel majoritet av de avgivna rösterna.

Det finns skäl att tillägga att frågekomplexet genomgick markanta ändringar vid den fortsatta behandlingen på unionsnivå efter grundlagsutskottets utlåtande GrUU 16/2020 rd på det sätt som beskrivs i propositionen.

Dessutom har man efter utskottets utlåtande fått ytterligare klargöranden om den rättsliga grunden för återhämtningsinstrumentet, vilket enligt min mening har lett till att oklarheterna i fråga om den rättsliga grunden har undanröjts ur rättslig synvinkel. Jag hänvisar här särskilt till yttrandet från rådets juridiska avdelning om återhämtningsinstrumentet och yttrandet från avdelningen.

Grundlagsutskottet gjorde då en bedömning av förslaget till beslut om egna medel, enligt vilket lånemedlen endast får användas för särskilda utgifter i samband med covid-19-krisen till ett belopp av 500 miljarder euro och 250 miljarder euro för lån till medlemsstaterna för hanteringen av krisen (punkt 13b i inledningen och artikel 3b i förslaget till beslut om egna medel). Denna finansiering får inte användas för unionens driftsutgifter (artikel 3a i förslaget till beslut om egna medel). Återhämtningsinstrumentet har sedan dess förändrats avsevärt vid den fortsatta behandlingen på unionsnivå.

Det finns skäl att tillägga att man i den fortsatta beredningen på unionsnivå i tillräcklig utsträckning har beaktat de utvecklings- och ändringsbehov som framförts i yttrandet från juridiska avdelningen, liksom också de preciseringsbehov som framförts i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 16/2020 rd i fråga om den rättsliga grunden och andra frågor som utskottet såg som en källa till oro.

Slutligen finns det på EU-rättslig nivå skäl att påpeka att medlemsstaternas domstolar och myndigheter enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis är skyldiga att betrakta unionens rättsakter

Utlåtande GrUU 14/2021 rd Avvikande mening

och beslut som giltiga (lagliga) tills den behöriga domstolen, dvs. EU-domstolen, inte har upphävt dem. Dessa grundläggande EU-rättsliga utgångspunkter ska också tillämpas på beslutet om unionens egna medel (inkl. de rättsakter som ligger till grund för återhämtningsinstrumentet) när de träder i kraft.

Jag vill tillägga att allt som kan göras i detta skede för att säkerställa att den rättsliga grunden är korrekt har gjorts. Om den rättsliga grunden för återhämtningsinstrumentet (närmare bestämt de rättsakter som ligger till grund för det) fortfarande ifrågasätts till exempel i riksdagen, är det enda ur EU-rättslig synvinkel hållbara sättet att söka rättssäkerhet att Finland väcker talan vid EU-domstolen i enlighet med artikel 263 i EUF-fördraget och hävdar att det inte finns någon korrekt rättslig grund för återhämtningsinstrumentet i fördragen. Grunden för talan är således "bristande behörighet" i den mening som avses i artikel 263 i EUF-fördraget.

I vilket fall som helst är det ur EU-rättslig synvinkel klart att det inte finns något nationellt organ som är behörigt i frågan. Enligt EU-domstolens rättspraxis kan nationella domstolar pröva giltigheten av unionens åtgärder i det avseendet att de för det första kan lägga fast att ogiltighetsgrunder som provas på tjänstens vägnar eller åberopas av parter inte är befogade.

Professor Päivi Leino-Sandberg

Besluten kommer att förändra unionen när det gäller de viktigaste principerna för dess verksamhet. Unionen ska börja finansiera sin verksamhet med lån. Samtidigt tar den på sig ansvaret för att garantera — och i framtiden förväntas garantera — de svagare medlemsstaternas ekonomiska kristållighet. Ansvaret för systemet bärs i sista hand av medlemsstaterna gemensamt, och exponeringarna är inte klarlagda vare sig på kort eller lång sikt. Beslutet begränsar dessutom riksdagens budgetmakt fram till 2058.

Även om till exempel den årliga budgeteffekten eller de risker som är förenade med de övriga medlemsstaternas betalningar är relativt små och inte i sig äventyrar finska statens möjligheter att svara för de skyldigheter som den har enligt grundlagen, måste beslutet i sin helhet betraktas som avsevärt problematiskt med tanke på grundlagen. Eftersom de innebär en betydande förändring av unionens viktigaste principer anser jag att utskottet omsorgsfullt bör överväga om beslutet bör antas i det förfarande som avses i 94 § 2 mom. i grundlagen. Till skillnad från vad statsrådet anför finns det starka skäl till detta, dels när det gäller arrangemangets mycket problematiska förhållande till EU-fördragen (särskilt bestämmelserna om unionens finansiering och syftena med artikel 125 i EUF-fördraget, såsom de har tolkats i Pringle-domen), dels när det gäller de osäkra konsekvenser som arrangemanget medför och vars konsekvenser för suveräniteten och riksdagens budgetmakt verkligen kan få stor betydelse.

Oberoende av vilken beslutsregel som nu tillämpas i riksdagen på godkännandet av beslutet om egna medel bör det noteras att fördragen i sig förblir oförändrade och att unionen med stöd av dem fortfarande inte har befogenhet att täcka utgifterna genom skuldsättning. Inkomstöverföringar som hänför sig till finansiering av politiska åtgärder som hör till medlemsstaternas nationella behörighet är också efter detta beslut lika problematiska med tanke på artikel 125 i EUF-fördraget. Utifrån det förfarande som nu tillämpas är det således inte möjligt att förutse (den mycket sanno-

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

lika) situationen att riksdagen blir tvungen att ta ställning till användningen av motsvarande finansieringsmodell på nytt.

Den viktigaste frågan med tanke på grundlagsutskottets bedömning är om rådets juridiska avdelnings syn på saken har konstitutionellt värde. Svaret är kort: yttrandet är inte ett konstitutionellt relevant dokument.

Avsikten med tolkningen var att möjliggöra ett snabbt beslutsfattande och förhindra ett avtalslöst tillstånd som (med fog) konstaterats strida mot EU:s mål. Detta mål skulle dock ha kunnat uppnås också på ett sätt som skulle ha beaktat de nationella konstitutionella ramvillkoren betydligt bättre än den lösning som nu ska genomföras. Men dessa omständigheter är mycket marginella i juridiska avdelningens tolkningspraxis.

När det gäller juridiska avdelningen finns det en betydande skillnad mellan hur rättsexperterna själva ser på sitt arbete och hur deras arbete ofta behandlas i diskussioner på nationell nivå. En av dem beskriver hur avdelningens synpunkter i medlemsstaterna ofta ses som mycket auktoritativa: 'a divine flash from heaven'. De betonar dock att deras syn bara är en åsikt och att det är EU-domstolen som svarar för tolkningen av EU-rätten. Rent konkret är det svårt att motbevisa juridiska avdelningens uppfattning under förhandlingarnas gång, och därför kommer avdelningen ofta att förmedla centrala nationella ståndpunkter med stöd av ett slags mantel av objektivitet.

Rådets juridiska avdelning är ingen domstol, och den påstår sig inte heller vara det. Men den är inte heller ett konstitutionellt organ som lägger fram handlingar av konstitutionell relevans. Den är en juridisk enhet i ett politiskt organs tjänst, med uppgift att genomföra dess agenda. Rådets agenda är ofta obestämd och påverkas av de mål som vissa stora medlemsstater har fastställt och som också inverkar på var de rättsliga gränserna dras.

EU-rätten är ofta vag och möjliggör olika tolkningar. För att göra dessa tolkningar har juridiska avdelningen en central roll. I dess tolkningar har de konstitutionella gränserna eller ens frågor som gäller grundfördragets trovärdighet inget särskilt egenvärde. I sig är detta knappast 'fel' - företräddarna för avdelningen påpekar rättframt att de inte är en EU-domstol och att deras uppgift inte är att särskilt värna om fördragen, utan att göra det möjligt för EU att fatta beslut.

Med tanke på den rättsliga riskbedömningen är också EU-domstolens synnerligen vaga laglighetskontroll av betydelse - bör juridiska avdelningen tolka fördragen mer strikt än domstolen? Knappast. Realiteterna i EU:s beslutsprocess framhäver dock att de nationella konstitutionella organens uppgift i EU-ärenden inte är helt avslutad. De har fortfarande till uppgift att kräva att principen om tilldelade befogenheter respekteras och att vid behov föra en kritisk diskussion om de konstitutionella gränserna för EU:s verksamhet och bidra till att uppmuntra unionen att agera på så sätt att unionens grundfördrag och institutioner behåller sin trovärdighet. Varken "unionens intresse" eller "rådets intresse" är noggrant avgränsade juridiska begrepp, utan politiska begrepp vars innehåll bestäms utifrån den politiska debatten inom EU. Med tanke på den konstitutionella granskningen är det viktigt att man vid fastställandet av "unionens intresse" och åtgärder också beaktar de ramvillkor och principer som följer av Finlands nationella konstitution, såsom offentlighetsprincipen, principerna för utövandet av budgetmakt samt de regler som gäller riksdagens medverkan i beredningen av EU-ärenden. Om dessa omständigheter i Finland redan upplevs som

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

så triviala att de som reser till Bryssel inte ger dem utrymme i sina anföranden, kommer ingen annan att ta upp dem i debatten för Finlands del. Det är viktigt att se till att EU-politiken har bred acceptans och att det finns konstitutionella gränser och demokratiska grunder för beslutsfattandet också i besluten gällande EU.

Arbetslivsprofessor Vesa Vihriälä

I fråga om återhämtningsinstrumentet är det säkert att Finlands maximala finansieringsansvar beträffande exponeringar som berör statens ansvar för skötseln av andra uppgifter blir 6,6 miljarder euro utan ränteutgifter och det sträcker sig tidsmässigt från 2028 till högst 2058. Då är den årliga betalningsandelen (exklusive räntor) 200—500 miljoner euro beroende på amorteringsplanen. Unionens eventuella nya egna medel minskar denna börda för medlemsländerna. Dessutom kan medlemsländerna orsakas en extra börda på grund av att vissa andra medlemsstater inte betalar sina andelar eller återbetalar sina lån när de borde göra det. Finlands andel av finansieringen av stöd i form av lån är högst 6,1 miljarder euro. För att hantera sådana situationer har medlemsstaterna åtagit sig att tillfälligt betala ett belopp som motsvarar högst 2 x 0,6 BNI till EU för att unionen ska klara av sina skyldigheter. För Finlands del är detta 2,8 miljarder euro per år. Medlemsländerna har hittills aldrig låtit bli att betala sina medlemsavgifter eller skulder till EU. Även om det inte kan uteslutas att något land kommer att göra så i framtiden, måste det ses som föga sannolikt att det kommer att uppstå ett betydande finansiellt underskott. Risken minskar av att EU har möjlighet att hålla inne medlemsstaternas obetalda medel från betalningar till medlemsstaterna. Detta är en effektiv åtgärd, särskilt för nettomottagarländerna i budgeten, som också drar störst nytta av återhämtningsfonden. Finlands maximala exponeringar för återhämtningsfonden är små i förhållande till statens totala skulder (ca 120 miljarder euro) och borgensåtaganden (ca 60 miljarder euro), dvs. fonden ändrar inte väsentligt statens sammantagna exponeringar. Inte heller de största möjliga tillfälliga betalningsskyldigheterna till kommissionen är stora jämfört med statens skuldsättningsmöjligheter. Staten utökade sina egna lån med cirka 20 miljarder euro år 2020 och räntenivån på den nya skulden var negativ och en av de lägsta i Europa. Utifrån detta är det svårt att tänka sig att finska statens exponeringar till följd av återhämtningsfonden skulle komma att äventyra statens möjligheter att klara av sina övriga skyldigheter, om Finland över huvud taget sköter de offentliga finanserna på ett ansvarsfullt sätt.

Återhämtningsfondens potentiellt betydande inverkan på Europeiska unionens karaktär hänger samman med tillkomsten av en finanspolitik på EU-nivå. Fonden innebär en betydelsefull finanspolitisk åtgärd på EU-nivå i två avseenden. Å ena sidan skuldsätter sig EU självt för att kunna påverka "hållningen" i hela EU:s finanspolitik, alltså hur stimulerande finanspolitiken är på EU-nivå. Å andra sidan riktas de insamlade medlen asymmetriskt i förhållande till medlemsstaternas finansieringsansvar, så att man med medlen strävar efter att stödja en stimulerande finanspolitik i länder som har i genomsnitt sämre möjligheter att stödja efterfrågan genom upplåning eller som helt enkelt är fattigare än genomsnittet. Syftet med åtgärden är i första hand att jämna ut skillnaderna i djupet på konjunkturedgången mellan medlemsländerna och samtidigt hindra de länder som har de största problemen från att hamna i en akut statsskuls- och finanskris som skulle ha konsekvenser också för de andra länderna. En väsentlig fråga med tanke på EU:s finanspolitiska karaktär är om det kommer att bli fråga om en engångsåtgärd eller en mycket sällsynt åtgärd i samband med exceptionella kriser, eller om åtgärden leder till andra liknande åtgärder mer eller mindre regelmässigt.

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

I det senare fallet uppstår också ett tryck på att ändra de formella beslutsstrukturerna. Min uppfattning är att det av två skäl i framtiden kommer att bildas tryck på eller kommer att bli lockande att tillgripa motsvarande finanspolitiska åtgärder som finansieras med EU-upplåning och som jämnar ut konjunkturläget i medlemsländerna. För det första kan man i ljuset av den ekonomiska forskningen finna goda grunder för en finanspolitik som omfattar hela euroområdet. Eftersom penningpolitiken inte kan jämna ut konjunkturskillnaderna mellan medlemsstaterna i den monetära unionen, behövs det finanspolitik för detta. Om en medlemsstats egen förmåga till en stimulerande finanspolitik är begränsad, kan detta möjliggöras genom inkomstöverföringar och lån från unionen (andra medlemsländer). Det har inte tidigare uppstått tillräcklig enighet om en sådan konjunkturutjämning mellan medlemsländerna. Orsaken är att länderna i norra Europa har befarat att konjunkturutjämningen leder till moralisk risk - de länder som får stöd är ovilliga att förbättra sin ekonomi och i synnerhet hållbarheten i de offentliga finanserna - vilket skulle leda till att utjämningen blir ett enkelriktat inkomstöverföringssystem vid sidan av den egentliga sammanhållningspolitiken. Eurokrisen utgjorde ett undantag från denna princip: länder med finansiella svårigheter beviljades finansiellt stöd med borgen av andra medlemsstater, till viss del via EU:s budget (EFSM), men huvudsakligen utanför budgeten. I samband med återhämtningsfonden avviker stödet till medlemsländerna dock i två avseenden från stödet till de medlemsstater som hade problem under eurokrisen. Denna gång är drygt hälften av det maximala stödet direkta inkomstöverföringar, medan allt stöd tidigare var lån. För det andra är stödet inte förenat med samma strikta villkor som i samband med eurokrisstödet ansågs vara ekonomiskt förnuftigt för att dämpa den moraliska risken och rättsligt nödvändigt på grund av ovannämnda artikel 125 i grundfördraget. Det nya stödsystemet stöder förmågan hos länder i svårigheter att klara av den nuvarande krisen och därmed möjligheten till en stabil ekonomisk utveckling de närmaste åren samtidigt som det påverkar förväntningarna på vilka åtgärder som kommer att vidtas vid nya störningar. De skuldsatta länder som får stort stöd kan med större säkerhet än tidigare förvänta sig att få samma slags stöd på lösa villkor också i framtiden. Detta minskar ländernas beredskap att genomföra svåra reformer som skulle förbättra ländernas 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.

En särskild grund för finanspolitisk stimulans liknande återhämtningspaketet på EU-nivå har uppstått också i och med att räntenivån sjunkit till noll. I denna situation är möjligheterna till penningpolitisk stimulans små. Räntenivån väntas också förbli låg i flera år. Detta upprätthåller trycket på finanspolitisk stimulans på EU-nivå även under de kommande åren, om det inom kort inträffar en konjunkturedgång efter coronakrisen.

En annan orsak till att en lösning som återhämtningsfonden kan bli ett lockande alternativ på nytt är den helt nya tolkningen att EU kan finansiera sina utgifter (inte bara krediter utan slutliga utgifter) med egen upplåning. Den tidigare vedertagna tolkningen var att grundfördraget, särskilt artikel 310 i EUF-fördraget, omöjliggjorde skuldsättning av det slaget. Den här tolkningen backades också upp av kommissionen och rådets juridiska avdelning. Möjligheten till EU-skuldsättning omvandlar i denna situation frågan om möjligheten till skuldsättning från en kvalitativ ja/nej-frågeställning till en graderingsfråga om skuldsättningsbehovets betydelse. Det är lätt att föreställa sig att det uppstår nya problem, som är lindrigare än coronakrisen, där det är lättare att tillgripa gemensam upplåning än att avstå från att använda pengar, omfördela medel eller höja medlemsavgifterna.

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

När skuldsättningstabu har brutits blir det i fortsättningen politiskt lättare att avtala om ytterligare skuldsättning. Ökningen av EU-skulden stöds också av att finansmarknaden vänjer sig vid det säkra investeringsobjekt som skulden skapar. Säkra krav är nyttiga i finansförmedlingen och det har funnits brist på dem. En ökning av sådana krav kan därför förväntas bli uppbackad av finansmarknadsaktörerna. Många finanspolitiska experter och beslutsfattare i Europa har tolkat effekterna av återhämtningsfonden på just detta sätt: det är fråga om ett steg mot finanspolitik på EU-nivå, en fiskal union. Bland annat ECB:s ordförande Christine Lagarde har talat för att förfarandet ska permanentas. Det är värt att notera att den här tanken inte bara finns bland de ekonomiska experter och sydeuropeiska politiker som traditionellt sett har varit mycket positiva till en fiskal union, utan den får också stöd bland tyska politiker. Tysklands socialdemokratiska finansminister Scholz har ställt sig positiv till en gemensam finanspolitik, och den tidigare kristdemokratiska finansministern Wolfgang Schäuble, känd som förespråkare av ekonomisk disciplin, anser inte heller att detta är lika uteslutet som tidigare. Denna nya inställning innebär inte att EU snabbt får finanspolitisk handlingsförmåga att använda rutinmässigt. Hittills har inga nya institutioner skapats och de formella befogenheterna har inte ändrats. Alla beslut kräver fortfarande enhällighet mellan medlemsländerna. En permanent och effektiv finanspolitisk funktionsförmåga på EU-nivå förutsätter att grundfördraget ändras så att det på EU-nivå finns ett organ som kan besluta om upplåning och användning av medel, inklusive stöd till olika medlemsstater, utan enighet bland medlemsstaterna. Men beredskapen att ändra grundfördraget är nog liten inom den närmaste framtiden. Det mest trovärdiga alternativet är att EU relativt länge använder sig av åtgärder som påminner om återhämtningsfonden som engångslösningar som kräver enhällighet. Hur ofta, i vilken skala och med hurdana inriktningar är förstås ett stort frågetecken.

Professor Kaarlo Tuori

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 16/2020 rd också granskat kommissionens förslag till rådets beslut om systemet för egna medel. Utskottet har dessutom i ett beslut vid mötet den 13—14 juli 2020 (PeVP 51/2020 vp) noterat att yttrandet från rådets juridiska avdelning preliminärt i viss mån minskade de farhågor som utskottet framförde i sitt utlåtande GrUU 16/2020 rd i fråga om huruvida kommissionens ursprungliga förslag är förenliga med grundfördragen. Utskottet tillade dock att det är av betydelse i vilken utsträckning man under förhandlingarna de facto har beaktat de behov av ändring och komplettering som framförts av rättstjänsten och att det först därefter går att göra en konstitutionell bedömning av förslagen. EU-rättslig behörighetsgrund och EU-rättsliga budgetprinciper I grundlagsutskottets granskning har den EU-rättsliga bedömningen underställts den konstitutionella kontrollen av de förslag som behandlas i utskottet. En granskning av unionsrättsakterna och av den EU-rättsliga grunden för besluten kan vara nödvändig för att bedöma om det är fråga om en ny överföring av behörighet till EU.

En granskning av författningsförslagen eller besluten i ljuset av de allmänna EU-rättsliga principerna kan likaså vara konstitutionellt motiverad: Finland kan i samband med godkännandet av fördragen eller ändringar i dem inte anses ha godkänt sådan användning av organens befogenheter som strider mot de principer som till sin hierarkiska ställning kan jämföras med grundfördragen. Dessa utgångspunkter motiverar en bedömning av rådets beslut om systemet för egna medel med hänsyn till dess behörighetsgrund och EU:s budgeträttsliga principer.

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

Vid granskningen är framför allt artiklarna 310 och 311 i EUF-fördraget relevanta, såsom de har tolkats i institutionernas praxis. Beslutet om egna medel har en klar rättslig grund i artikel 311 i EUF-fördraget. Problemet är dock huruvida det i beslutet också kan tas in bestämmelser om kommissionens rätt att uppta lån och om användningen av de upplånade medlen (artikel 5). Enligt artikel 311 FEUF fastställs genom beslutet om egna medel "bestämmelser om systemet för unionens egna medel" ("provisions relating to the system of own resources of the Union"). Som det konstateras i yttrandet från rådets juridiska avdelning hänger bemyndigandet att uppta lån nära samman med bestämmelserna om maximibeloppet av egna medel. Jag anser inte heller att behörighetsgrunden i artikel 5 är problematisk. Det är också uppenbart att bemyndigandet att uppta lån kunde ha tagits in i den förordning om återhämtningsmekanismen som utfärdats med stöd av artikel 122 i EUF-fördraget. De allmänna budgeträttsliga principer som framgår av artikel 310 i EUF-fördraget är jämviktsprincipen (310.1), enhetsprincipen (311.2) och principen om budgetdisciplin (310.4).

Den normhierarkiska ställningen för universalitetsprincipen är mer oklar; uttryckliga bestämmelser om denna princip finns i artikel 20 i budgetförordningen. Grundlagsutskottet fäste i sitt utlåtande GrUU 16/2020 rd särskild uppmärksamhet vid jämviktsprincipen. Enligt EU-institutionernas etablerade tolkning hindrar jämviktsprincipen skuldfinansiering av de årliga utgifterna. Upplåning är dock inte särskilt förbjudet enligt artikel 310 i EUF-fördraget eller någon annan fördragsbestämmelse. I EU:s budgetförordning finns däremot en bestämmelse som förbjuder upptagande av lån "inom ramen för budgeten" (artikel 17). Det bemyndigande att ta upp lån som ingår i beslutet om egna medel tas dock inte upp i budgeten och det är således inte fråga om att ta upp lån "inom ramen för budgeten".

Den andel av lånemedlen som avsätts för utgifter i förordningen om återhämtningsinstrumentet har definierats som externa inkomster avsatta för särskilda ändamål som inte tas upp i budgeten. Det har ansetts möjligt att inte ta upp sådana inkomster i budgeten med stöd av bestämmelsen i artikel 311, enligt vilken budgeten ska finansieras helt av egna medel, utan att det inverkar på andra inkomster. I propositionen konstateras det likväl att bestämmelserna i artikel 17 i budgetförordningen inte ansetts hindra "unionen från att använda lån när det gäller åtgärder som inte är ägnade att rubba balansen i budgeten och för vilka det finns tillräckliga garantier för att täcka de uppkomna skulderna". Bestämmelserna i beslutet om egna medel syftar till att skapa sådana garantier även i den mån som medel från återhämtningsinstrumentet beviljas i form av bidrag.

Den tolkning av jämviktsprincipen enligt vilken lånemedel kan definieras som externa inkomster avsatta för särskilda ändamål och lämnas utanför budgeten, står i en spänd relation till enhetsprincipen. Denna princip, som skyddar befogenheterna för de institutioner som beslutar om budgeten, regleras särskilt i artikel 310.1 EUF-fördraget ("Unionens samtliga inkomster och utgifter ska beräknas för varje budgetår och tas upp i budgeten"). Som det konstateras i yttrandet från rådets rättstjänst får finansiering av omkostnader genom lån som ställs utanför budgeten inte bli allmän praxis och därmed inte äventyra budgetens centrala roll. Särskilt när kommissionen ges en betydande befogenhet att ta upp lån kan det endast vara fråga om ett exceptionellt och tillfälligt arrangemang som måste kunna motiveras särskilt.

Den rättsliga grunden för det lånefinansierade återhämtningsinstrumentet är artikel 122 i EUF-fördraget, vilket uppfyller kravet på exceptionell och tillfällig karaktär. Arrangemanget motive-

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

ras av solidaritetsprincipen i den artikeln, som det också hänvisas till i rådets yttrande. Det bör anses vara en brist att betydelsen av denna centrala princip har åsidosatts vid propositionens EU-rättsliga granskning.

I sitt utlåtande GrUU 16/2020 rd kritiserade grundlagsutskottet det bedömda förslaget för att medlemsstaternas ansvar inte hade definierats tillräckligt noggrant. Som det framgår av propositionen utgör detta inte längre något problem i det beslut som rådet har godkänt. I propositionen redogörs för det belopp som återbetalningen av den skuld som används för bidragen orsakar Finland. Likaså redogörs det för Finlands kalkylerade ansvar för det lånestöd som medlemsstaterna försummar att betala tillbaka samt beloppet av eventuella extra bidrag som skulle kunna falla på Finlands ansvar om någon annan medlemsstat försummat sin betalningsskyldighet. I propositionen specificeras maximibeloppet för alla dessa betalningsandelar. De maximala ansvarsbeloppen är betydande, vilket också konstateras i propositionen. I propositionen konstateras det också att risken för en realisering av de ansvar som följer av andra medlemsstaters försummelser att betala skulder eller betalningsandelar är liten. Jag ser ingen anledning till att ifrågasätta den avslutande bedömningen i propositionen, enligt vilken ansvarsförbindelserna i anslutning till beslutet om egna medel inte kan anses vara konstitutionellt problematiska med tanke på riksdagens budgetuveränitet. Riksdagen har vid godkännandet av fördraget om anslutning till EU och senast vid godkännandet av Lissabonfördraget också godkänt EU:s finansieringssystem, till vilket systemet med egna medel inklusive 4 betalningsskyldigheter för medlemsstaterna hör som en väsentlig del. I detta avseende innebär det nu aktuella beslutet inte någon överföring av nya befogenheter till EU.

Som jag har påpekat ovan kan det anses att den befogenhet att uppta lån som beviljas kommissionen också avser systemet med egna medel i det avseendet att bestämmelserna om detta har kunnat tas in i beslutet och att beslutet även till denna del grundar sig på den befogenhet som har inrättats genom artikel 311 i EUF-fördraget. Det arrangemang som nu är aktuellt, enligt vilket lånemedel som grundar sig på ett bemyndigande i beslutet om egna medel behandlas som externa inkomster som inte omfattas av budgeten och som är bundna till bidrag som har arten av omkostnader, och där återbetalningen av det lån som kommissionen tagit till dessa delar finansieras genom en ökning av medlemsstaternas bidrag, kan dock betraktas som ett nytt system för finansiering av utgifter som, om det blir vanligare, skulle äventyra budgetens ställning enligt fördraget och som Finland inte skulle kunna anses ha gett sitt samtycke till vid behandlingen av anslutningsfördraget eller senare ändringar av fördraget.

Eftersom det nu dock är fråga om ett enskilt exceptionellt och tillfälligt arrangemang som motiveras av den EU-rättsliga solidaritetsprincipen, anser jag att det åtminstone inte kan betraktas som en sådan betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen som kräver kvalificerad majoritet med stöd av 95.2 § (94.2 §) i grundlagen. Däremot anser jag inte att det aktuella systemet kan betraktas som ett steg i riktning mot solidarisk skuldfinansiering från medlemsstaternas sida, vilket skulle vara problematiskt med hänsyn till förbudet i artikel 125 i EUF-fördraget. EU kan inte heller genom bidrag som stöder sig på artikel 122 i EUF-fördraget anses påta sig sådan ekonomisk och finanspolitisk behörighet som den inte har med stöd av fördragen.

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

Juris doktor Allan Rosas

Jag kan till stor del instämma i yttrandet från rådets juridiska avdelning (på engelska "Legal Service") om återhämtningspaketet från juni i fjol. Yttrandet är exceptionellt omfattande och grundligt. Jag känner inte till att juridiska avdelningen tidigare skulle ha gjort något avvikande ställningstagande om möjligheten att uppta lån. Ställningstagandet har undantagsvis offentliggjorts.

EU-domstolen har i målet Sverige och Turco mot rådet ansett att förordning (EG) nr 1049/2001 om handlingars offentlighet "i princip innebär en skyldighet att lämna ut yttranden från rådets rättstjänst rörande ett lagstiftningsförfarande". Enligt artikel 4.2 i förordningen ska institutionerna emellertid inte ge tillgång till en handling vars utlämnande skulle undergräva skyddet för "rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning".

EU-domstolen har ansett att syftet med bestämmelsen är att "skydda institutionens intresse av att begära in juridiska yttranden och av att få uppriktiga, objektiva och fullständiga yttranden". Trots detta kom domstolen uttryckligen i fråga om lagstiftningsförfarandet fram till den ovan nämnda huvudprincipen som talar för offentlighet. Enligt domstolen "bidrar öppenhet i detta sammanhang till att förstärka demokratin genom att göra det möjligt för medborgarna att kontrollera alla uppgifter som har legat till grund för en lagstiftningsakt". I domen i målet Turco utgår domstolen således från att yttrandena från rådets juridiska avdelning ska vara "uppriktiga, objektiva och fullständiga". I det ärendet hänvisade rådet också till kravet på "oberoende ställning". Dessa mål återspeglas också i rådets generalsekretariats handlingar. Enligt artikel 240.2 i EUF-fördraget ska rådet biträdas av ett generalsekretariat. Rådet ska besluta med enkel majoritet om generalsekretariatets organisation. Juridiska avdelningen har en ställning som är jämförbar med generaldirektoratet vid rådets generalsekretariat. I rådets arbetsordning hänvisas det till avdelningens roll när det gäller att trygga kvaliteten på beredningen av lagstiftningen. Arbetsordningen kompletteras av generalsekretariatets kommentarer till arbetsordningen. Det hänvisas också där till juridiska avdelningens roll för att säkerställa att rådets rättsakter är lagliga och väl utformade. Dessutom konstateras att avdelningen har rättighet och skyldighet att ingripa muntligt eller skriftligt "när den anser det nödvändigt", såväl på arbetsgrupps- och kommitténivå som på Coreper- och rådsnivå. Avdelningen ska "antingen på rådets begäran eller på eget initiativ lämna fullständigt oberoende yttranden om alla eventuella juridiska spørsmål". Juridiska avdelningen har samma uppgifter när det gäller Europeiska rådet. En liknande befattningsbeskrivning ingår också i den uppgiftsbeskrivning ("mission statement") som anges i verksamhetsrapporten för rådets juridiska avdelning.

Även om det naturligtvis inte är en oberoende domstol eller något annat självständigt kontrollorgan som är helt fristående från rådet, tar avdelningen ställning självständigt och tjänstemännens arbete präglas av hög yrkesskicklighet och yrkesstolthet. Avdelningen och dess lagfarna tjänstemän har ett intresse av att det i de rättsakter som rådet har godkänt inte tas in bestämmelser som senare upphävs av EU-domstolen. Värdet av avdelningens yttranden beror i sista hand på deras innehåll och inte på enhetens formella status.

Utlåtande GrUU 14/2021 rd
Avvikande mening

MOTIVERING

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Besluten om Europeiska unionens egna medel fattas på grundval av artikel 311 tredje stycket i EUF-fördraget samt artikel 106 a i Euratomfördraget. Rådet ska, 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.

(2) Rådets beslut (rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053 om systemet för Europeiska unionens egna medel och om upphävande av beslut 2014/335/EU, Euratom) antogs den 14 december 2020. Beslutet måste godkännas av medlemsstaterna. Det träder i kraft den första dagen i den första månaden efter mottagandet av den sista anmälan om nationellt godkännande. Avsikten är att det ska tillämpas retroaktivt från och med den 1 januari 2021.

(3) Kommissionen ska enligt beslutet undantagsvis ges befogenhet att ta upp lån på högst 750 miljarder euro på kapitalmarknaderna på unionens vägnar, av vilket högst 390 miljarder euro får användas till att täcka utgifter som bidrag till medlemsstaterna och högst 360 miljarder euro till lån.

(4) Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Sådana internationella förpliktelser som har konsekvenser som binder riksdagens budgetmakt har ansetts kräva riksdagens godkännande av andra orsaker (RP 1/1998 rd, s. 149, och GrUU 45/2000 rd).

(5) Beslutet om egna medel gäller i första hand ärenden som omfattas av den statsfinansiella makt som riksdagen har enligt 3 § 1 mom. i grundlagen och de närmare bestämmelserna i 7 kap. i grundlagen. Grundlagsutskottet har tidigare granskat (GrUU 7/1995 rd) en proposition om godkännande av rådets beslut om systemet för gemenskapernas egna medel (94/728/EG, Euratom, RP 32/1995 rd). Enligt utskottet band beslutet riksdagens budgetmakt, och förslaget om att godkänna beslutet skulle därför behandlas i den ordning som föreskrevs i 69 § 2 mom. i den då gällande riksdagsordningen och ärendet skulle avgöras med enkel majoritet.

(6) Även nu är det fråga om en skyldighet som gäller riksdagens budgetmakt och som således med stöd av 94 § 1 mom. i grundlagen förutsätter riksdagens samtycke. Beslutet om egna medel ska utifrån regeringens proposition godkännas i riksdagen i enlighet med 94 § i grundlagen (se även t.ex. RP 248/2014 rd, GrUU 16/2020 rd). Något separat nationellt ikraftsättande i enlighet med 95 § i grundlagen krävs inte.

(7) Enligt 94 § 2 mom. i grundlagen fattas beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet bety-

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

dande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, ska beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

(8) Bestämmelsen i 94 § 2 mom. i grundlagen reviderades 2010. Enligt propositionsmotiveringen till bestämmelsen ska beslut om godkännande eller uppsägning av internationella förpliktelser fattas av riksdagen med enkel majoritet och beslut om nationellt ikraftträdande ska fattas genom vanlig lag med vanlig majoritet (RP 60/2010 rd, s. 44). Genom den ändring som trädde i kraft 2012 har grundlagsutskottets tolkningspraxis om suveränitet enligt 1 § i grundlagen skrivits in i de reviderade bestämmelserna (se även GrUU 16/2020 rd).

(9) Grundlagsutskottet ska i det nu aktuella ärendet bedöma om förslaget om godkännande av beslutet om egna medel i enlighet med propositionen ska godkännas genom ett beslut fattat med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Bedömningen ska gå ut på huruvida förslaget gäller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller om förslaget gäller grundlagen.

(10) Utskottet har tidigare lämnat utlåtande GrUU 16/2020 rd i ärendet utifrån en E-skrivelse. Dessutom har grundlagsutskottet med anledning av skrivelse U 27/2020 rd den 14 juli 2020 godkänt ett ställningstagande i protokoll PeVP 51/2020 vp.

(11) Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande GrUU 16/2020 rd att beslutet om egna medel i ett senare skede kommer att kräva behandling och beslut även i riksdagen och att det då måste avgöras om beslutet eventuellt ska behandlas som en sådan internationell förpliktelse som enligt 94 § 2 mom. i grundlagen gäller grundlagen och även med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen. En bedömning av behandlingsordningen blir aktuell och kan slutgiltigt göras först när ett förhandlingsresultat om beslutet om egna medel har uppnåtts och rådets beslut har överlämnats för nationellt godkännande genom en regeringsproposition.

(13) Grundlagsutskottet har noterat (PeVP 51/2020 vp) att yttrandet från rådets juridiska avdelning preliminärt i viss mån minskade de farhågor som utskottet i sitt utlåtande GrUU 16/2020 rd framför i fråga om huruvida kommissionens ursprungliga förslag är förenliga med grundfördragen. Av betydelse är dock i vilken utsträckning man under förhandlingarna de facto har beaktat de behov av ändring och komplettering som framförts av juridiska avdelningen. Först därefter går det att göra en konstitutionell bedömning av förslagen, menade utskottet.

(14) Utskottet anser att den reglering som ligger till grund för det förslag som nu granskas har ändrats något till följd av yttrandet från rättstjänsten. I beslutet om egna medel har bestämmelserna i artikel 3b i kommissionens ändrade förslag ändrats och preciserats. De ingår nu i artikel 5 i beslutet. Den fråga som avses i artikel 6.4 i kommissionens ändrade förslag, dvs. bestämmelserna om tillhandahållande av likvida medel, har tagits in i artikel 9.4—9.9 i rådets beslut. Så som återges ovan i punkt 12) anser rådets, dvs. medlemsstaternas, rättstjänst att den föreslagna helheten i fråga om egna medel väsentligen avviker från tidigare praxis. På de grunder som anges – och förutsatt att krävda korrigeringar och kompletteringar beaktas – anser rättstjänsten att förslaget är förenligt med grundfördragen, trots att beslutet om egna medel ger kommissionen möjlighet att

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

för unionens räkning ta upp betydande lån, och högst 390 miljarder euro av detta lån på 750 miljarder euro används för understöd till medlemsländerna.

Den rättsliga grunden för beslutet om egna medel och förhållandet till Europeiska unionens budgetprinciper

(15) Enligt grundlagsutskottet har det i sig stått klart att unionslagstiftningen enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 12—13 och GrUU 20/2017 rd, s. 6) och att man inte i vår nationella lagstiftning bör gå in för lösningar som strider mot unionsrätten (GrUU 15/2018 rd, s. 42—43, GrUU 14/2018 rd, s. 13, GrUU 26/2017 rd, s. 42—43). I sista hand är det Europeiska unionens domstol som är behörig att tolka EU-rätten (GrUU 14/2018 rd, s. 14).

(16) Till de centrala dragen i Europeiska unionens rättsordning hör en dynamisk och teleologisk tolkning av unionsrätten. Grundlagsutskottet betonar att de ändringar som sker genom en dynamisk tolkning dock har sina gränser. Även enligt EU-domstolen ska en bestämmelse såvitt det är möjligt tolkas så att bestämmelsens giltighet inte ifrågasätts (se mål C-403/99, punkt 37). Tolkningen ska hålla sig inom ramen för den systematiska helheten av rättsordningen och det går inte att enbart genom tolkning ändra karaktären av det övergripande rättsliga arrangemanget. Utskottet har redan tidigare fäst uppmärksamhet vid situationer där det i unionslagstiftningen tagits in nya tolkningar som tänjer på grundfördragen eller som öppnar helt nya dimensioner (se GrUU 16/2020 rd och den praxis som det hänvisas till där samt GrUU 10/2019 rd, GrUU 38/2018 rd, GrUU 28/2013 rd, GrUU 49/2010 rd).

(17) Grundlagsutskottet betonar att Europeiska unionen inte är en förbundsstat. Unionens medlemsstater är i sista hand ansvariga för grundfördragen och ändringarna i dem. På motsvarande sätt godkänns beslutet om egna medel i medlemsstaterna i enlighet med deras egna konstitutionella förfaranden, i Finland i enlighet med 94 § i grundlagen. Till exempel i det aktuella läget där medlemsstaterna själva enligt unionslagstiftningen ska fatta det politiska beslutet har medlemsstaterna möjlighet att med avseende på det egna rättssystemet analysera frågan om effekterna av gränserna för unionens behörighet.

(18) Grundlagsutskottet har tagit upp dessa frågor redan i sitt tidigare utlåtande GrUU 16/2020 rd. I sin praxis har utskottet också krävt att statsrådet fäster allvarlig uppmärksamhet vid säkerställandet av att den rättsliga grunden för förslagen är korrekt (se t.ex. GrUU 13/2018 rd och GrUU 23/2018 rd). EU-domstolens kontroll över förenligheten med rättsstatsprincipen kommer oftast i efterhand, och till skillnad från många medlemsstaters konstitutioner inbegriper unionsrätten ingen särskilt utvecklad föregripande normkontroll av förenligheten med grundfördragen.

(19) Yttrandet från rådets, dvs. medlemsstaternas rättstjänst, på begäran av den finska regeringen är därför relevant för bedömningen av om den rättsliga grunden är korrekt. Fullständig rättssäkerhet kan uppnås endast genom ett avgörande i efterhand av Europeiska unionens domstol. Finland måste dock utifrån sin egen författning kunna fatta beslut i ärendet redan innan EU-domstolen lämnar ett avgörande som ger rättssäkerhet. EU-rådets rättstjänst har lämnat ett yttrande om återhämtningsinstrumentets förenlighet med unionsrätten. Enligt yttrandet är instrumentet förenligt

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

med EU-rätten om den uppfyller vissa ramvillkor. Innehållet i rättstjänstens yttrande återges i kompletterande skrivelse UKU 20/2020 rd till riksdagen.

(20) I sitt utlåtande GrUU 16/2020 rd framhåller utskottet att om den rättsliga grund som föreslås för en EU-rättsakt inte kan anses vara tillräcklig i rättsligt hänseende, ändras frågeställningen kring den konstitutionella bedömningen av förslaget (se även t.ex. GrUU 12/2018 rd). Då kan det bli aktuellt att pröva statsrådets möjligheter att fatta beslut i ett EU-ärende överhuvudtaget och eventuellt också betydelsen av överföringen av befogenheter enligt 94 § 2 mom. i grundlagen med hänsyn till Finlands suveränitet.

(21) Grundlagsutskottet bedömer i sitt utlåtande GrUU 16/2020 rd att den rättsliga grunden för beslutet om Europeiska unionens egna medel, artikel 311 i EUF-fördraget, är korrekt. Utskottet upprepar denna bedömning.

(22) Utskottet anser att det föreslagna återhämtningsinstrumentets förhållande till principen om en balanserad budget i artikel 310.1 i EUF-fördraget, som har tolkats som ett hinder för Europeiska unionen att finansiera sin verksamhet genom lån, var mer problematiskt. Utskottet hänvisar till att principen om jämvikt i budgeten inte granskas i kommissionens förslag, även om kravet i artikel 310.4 i EUF-fördraget på finansiering av unionens verksamhet inom ramen för egna medel och de fleråriga budgetramar som avses i artikel 312 i EUF-fördraget nämns. I kommissionens förslag bedöms inte heller riskerna i anslutning till de egna medlens hållbarhet och budgetramens tillräcklighet. Utskottet bedömer dock att återhämtningsinstrumentet och återbetalningen av lånen kan genomföras inom ramen för egna medel och budgetramen. Utskottet upprepar denna bedömning.

(23) Grundlagsutskottet fäste i utlåtandet GrUU 16/2020 rd också uppmärksamhet vid att unionen tidigare har tagit lån och att åtaganden i form av skulder även tidigare har funnits i unionens bokföring. Unionens tidigare finansiella skulder motsvarar dock unionens fordringar, byggnadstillgångar eller anläggningstillgångar. Utskottet betonade att i och med återhämtningsfonden kommer upplåningen enligt utredning att bli ungefär 14 gånger så stor som tidigare. Inom ramen för återhämtningsinstrumentet ska merparten av fondens medel enligt kommissionens förslag beviljas som stöd, inte som lån. Då utgör de utgifter för unionens verksamhet. Finansieringen i form av lån verkar inte vara förknippad med motsvarande problem.

(24) Grundlagsutskottet anser att det inte är särskilt problematiskt att ta lån på kapitalmarknaden för att bevilja lån.

(25) Däremot är det nytt att unionen tar lån på kapitalmarknaden för utgifter i form av bidrag. För ändamålet anvisas 390 miljarder euro (enligt priserna 2018). Den tidigare huvudregeln att unionen inte använder medel från kapitalmarknaden för att finansiera omkostnader ingår i artikel 4 i beslutet om egna medel. Ett undantag från tidigare praxis ingår i bestämmelserna i artikel 5 om extraordinära och tillfälliga ytterligare medel för att hantera konsekvenserna av covid-19-krisen.

(26) I sitt utlåtande GrUU 16/2020 rd ansåg grundlagsutskottet att kommissionens förslag till denna del principiellt var en öppning för en ny verksamhetsmodell och således också mycket problematiskt med tanke på artikel 310.1 i EUF-fördraget. Dessutom föreföll förslaget vara proble-

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

matiskt i sak med avseende på artikel 125 i EUF-fördraget, eftersom det innebär att unionen skulle ta på sig en skuld med solidariska drag och vidta åtgärder i frågor som enligt grundfördragen ligger på medlemsstaternas ansvar. Utskottet påpekar nu att även om upplåning i sig inte är förbjuden i artikeln eller någon annanstans i fördragen, kan unionen enligt principen om tilldelade befogenheter endast agera i enlighet med de befogenheter som medlemsstaterna gett den genom grundfördragen för att uppnå de mål som anges i fördragen. Befogenheter som inte tilldelas EU i fördragen kvarstår hos medlemsstaterna.

(27) De allmänna budgeträttsliga principer som anges i artikel 310 i EUF-fördraget är principen om jämvikt i budgeten, enhetsprincipen för budgeten och principen om budgetdisciplin. Enligt utredning till grundlagsutskottet har unionens institutioner av hävd tolkat jämviktsprincipen som ett hinder för att finansiera årliga omkostnader med lån. I EU:s budgetförordning finns en bestämmelse som förbjuder upptagande av lån "inom ramen för budgeten" (artikel 17). Det lån som ska tas upp enligt bemyndigandet i beslutet om egna medel ingår dock inte i budgeten och det är således inte fråga om att ta upp lånet "inom ramen för budgeten". Den andel av de upplånade medlen som avsätts för utgifter definieras i förordningen om återhämtningsinstrumentet som externa inkomster avsatta för särskilda ändamål som inte tas upp i budgeten. Tolkningen av jämviktsprincipen, enligt vilken lånemedel kan definieras som externa inkomster avsatta för särskilda ändamål och lämnas utanför budgeten, står i en spänd relation till enhetsprincipen. Utskottet anser därför att det inte är oklart att unionen med hjälp av återhämtningspaketet faktiskt eftersträvar jämvikt i sin budget med hjälp av lån. Utskottets uppfattning är att artikel 310 i EUF-fördraget syftar till att under normala förhållanden förhindra upplåning av den typ som nu är föremål för bedömning.

(28) Utan att det påverkar tillämpningen av övriga förfaranden som föreskrivs i fördragen får rådet på förslag av kommissionen i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna besluta om lämpliga åtgärder med hänsyn till den ekonomiska situationen, särskilt om det uppstår allvarliga försörjningsproblem i fråga om vissa varor, särskilt på energiområdet, står det i artikel 122.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Om en medlemsstat har svårigheter eller allvarligt hotas av stora svårigheter till följd av naturkatastrofer eller osedvanliga händelser utanför dess kontroll, kan rådet enligt artikel 122.2 på förslag av kommissionen besluta att på vissa villkor bevilja den berörda medlemsstaten ekonomiskt bistånd från unionen. Rådets ordförande ska underrätta Europaparlamentet om beslutet.

(29) Enligt yttrandet från rättstjänsten är artikel 122 i EUF-fördraget en korrekt vald rättslig grund för förslaget om inrättande av ett återhämtningsinstrument. Den tillämpliga rättsliga grunden är nu enligt rättstjänsten artikel 122.1, enligt vilken rådet på förslag av kommissionen i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna får besluta om lämpliga åtgärder med hänsyn till den ekonomiska situationen i syfte att hantera de stora svårigheter som uppstått för medlemsstaterna. Rättstjänsten framhåller dock att punkt 1 måste läsas tillsammans med punkt 2, som hänvisar till oväntade händelser utanför medlemsstaternas kontroll.

(30) Rättstjänsten påminner om att det i artikeln inte finns någon uttömmande förteckning över de åtgärder som kommer på fråga. Rådet har således omfattande prövningsrätt i frågan. Men prövningsrätten begränsas av följande villkor. Situationen måste vara brådskande och svårigheterna allvarliga. De åtgärder som vidtas ska för sin del vara exceptionella och temporära och stå i pro-

Utlåtande GrUU 14/2021 rd
Avvikande mening

portion till hur allvarlig situationen är. Dessutom ska åtgärderna vara av ekonomisk karaktär, eftersom artikel 122 i EUF-fördraget hör till området för finanspolitik. Juridiska avdelningens slutsats är att de här villkoren är uppfyllda. Goda argument ges också i de sju första skälen samt i artiklarna 1 och 2 i förslaget om inrättande av ett återhämtningsinstrument. Det är fråga om ett extraordinärt, tidsbegränsat engångsinstrument som enbart är avsett för krishantering och återhämtningsåtgärder. Även artikel 4 i förslaget är relevant i detta avseende. Där fastställs tidsfristerna, enligt vilka stöd från återhämtningsinstrumentet endast får användas av medlemsstaterna fram till utgången av 2024.

(31) Återhämtningsinstrumentet ska genomföras genom EU:s sektorspecifika program och instrument. Vid den fortsatta beredningen av förslag till rättsakter som gäller dessa ska man enligt rättstjänsten se till att medlen för varje program och instrument verkligen allokeras och används endast för behov som beror på de ekonomiska konsekvenserna av pandemin.

(32) Enligt artikel 125.1 i EUF-fördraget ska unionen inte ansvara för eller åta sig förpliktelser som har ingåtts av centrala, regionala, lokala eller andra myndigheter, andra offentligrättsliga organ eller offentliga företag i en medlemsstat, dock utan att detta påverkar ömsesidiga finansiella garantier för det gemensamma genomförandet av ett visst projekt. En medlemsstat ska inte ansvara för att åta sig förpliktelser som har ingåtts av centrala, regionala, lokala eller andra myndigheter, andra offentligrättsliga organ eller offentliga företag i en annan medlemsstat, dock utan att detta påverkar ömsesidiga finansiella garantier för det gemensamma genomförandet av ett visst projekt. Enligt rättstjänsten strider kommissionens förslag inte mot artikel 125. Enligt rättstjänsten är syftet med förbudet att säkerställa att marknadens logik fortfarande gäller för medlemsstaterna och att de har en sund finanspolitik. Förslagen uppfyller dessa villkor. Avsikten är inte att med unionsfinansiering ersätta eller komplettera den finansiering som medlemsstaterna skaffar på marknaden eller att ta över ansvaret för andra medlemsstaters åtaganden.

(33) Rättstjänsten anser att medlemsstaternas ansvar aldrig är solidariskt inom systemet för unionens egna medel. Situationen är olika i varje enskilt fall. Medlemsstaternas betalningsandelar fastställs pro rata och medlemsstaterna svarar endast för sina respektive andelar av åtagandena till unionen.

(34) Rättstjänsten påpekar att det inte finns någon hierarki mellan de rättsliga grunderna i EU:s grundfördrag. De är likställda och förenliga med varandra. Finansieringen av EU:s olika politikområden, såsom sammanhållningspolitiken, via unionens program strider inte mot artikel 125 i EUF-fördraget. Rättstjänstens slutsats är att förslagen egentligen inte ens hör till tillämpningsområdet för artikel 125 i EUF-fördraget.

(35) Dessutom påpekar rättstjänsten att situationen i stort och de aktuella förslagen till sin natur skiljer sig fundamentalt från ESM-fördraget och EU-domstolens dom i målet Pringle (C-370/12). Rättstjänsten förutsätter alltså inte att förslagen är strikt villkorliga så som i Pringle-målet.

(36) Enligt artikel 310.1 första stycket i EUF-fördraget ska unionens samtliga inkomster och utgifter beräknas för varje budgetår och tas upp i budgeten. I sitt yttrande — som kom efter grundlagsutskottets utlåtande GrUU 16/2020 rd — anser rådets rättstjänst att förslagen är förenliga med artikel 310 i EUF-fördraget och principen om en balanserad budget som förutsätts där. Rättstjänst-

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

ten påpekar särskilt att EU:s grundfördrag inte förbjuder eller tillåter upplåning. De krav på budgetbalans och budgetdisciplin som följer av bestämmelserna i fördragen är centrala principer vid bedömningen av det nu föreslagna återhämtningspaketet.

(37) I yttrandet menar rättstjänsten att unionens upplåning för finansiering av motsvarande utlåning inte är problematisk med tanke på grundfördragen. Det enda som ska underkastas prövning är finansieringen av unionens driftsutgifter genom upplåning. Vidare konstaterar rättstjänsten att skuldfinansierade åtgärder utanför EU:s budget redan existerar och att det väsentliga är att det i unionens balansräkning bildas bokföringsmässigt fasta tillgångar. Följaktligen menar rättstjänsten att det inte i ett samlat perspektiv är problematiskt att finansiera lånen genom upplåning med tanke på kraven i artikel 310 i EUF-fördraget. Det återstår således endast att bedöma om bidrag och garantier kan finansieras genom extern skuldsättning. Grundlagsutskottet instämmer i detta.

(38) Rättstjänsten påpekar dessutom uttryckligen att ett förslag av den här typen hittills alltid skulle ha ansetts strida mot fördragen (punkterna 21—23 i yttrandet). Enligt en utredning som grundlagsutskottet fått har också rättstjänsten tidigare uttryckligen delat denna ståndpunkt.

(39) Enligt yttrandet är det av särskild betydelse att det i artikel 4.1 i förslaget till rådets förordning om inrättande av ett återhämtningsinstrument föreskrivs att lånemedlen ska utgöra externa inkomster avsatta för särskilda ändamål i enlighet med artikel 21 i unionens budgetförordning 2018/1046. Detta är viktigt för att upprätthålla balansen i unionens budget. I yttrandet hänvisas det också särskilt till artikel 7.2 i budgetförordningen, där det föreskrivs att utgifter som finansieras med ovannämnda inkomster inte utgör en del av EU:s budget. Grundlagsutskottet instämmer i detta.

(40) I kommissionens förslag till ändring av beslutet om systemet för Europeiska unionens egna medel föreslås en särskild höjning av taket för egna medel med 0,6 procentenheter för åren 2028—2058. Rättstjänsten anser att en särskild höjning av taket för egna medel är av betydelse som ett bokföringsmässigt motvärde för unionens externa skuld och är ägnad att säkerställa att förslaget är förenligt med bestämmelserna i grundfördragen. Grundlagsutskottet anser att rättstjänstens yttrande till denna del är motiverat.

(41) Enligt yttrandet kan arrangemanget således anses utgöra ett arrangemang utanför EU:s budget genom att utnyttja den särskilda höjningen av taket och aktivera den som tillgång i unionens balansräkning samt genom att räkna de medel som härrör från upplåningen som inkomster som är avsatta för särskilda ändamål. Av arrangemanget utanför budgeten följer å sin sida att finansieringen av bidrag och borgen genom skuldsättning inte bryter mot fördragets krav på en balanserad EU-budget. Grundlagsutskottet instämmer i detta.

(42) Med tanke på enhetsprincipen för budgeten menar rättstjänsten dock att förslagets bestämmelser om instrumentets engångsnatur och tidsbegränsning behövs och är nödvändiga som garanti för arrangemangets särskilda karaktär. I yttrandet betonas särskilt att externa inkomster avsatta för särskilda ändamål utgör ett undantag i ljuset av enhetsprincipen och universalitetsprincipen för budgeten (artikel 21.5 i budgetförordningen). De externa inkomsterna avsatta för särskilda ändamål ska enligt yttrandet ses som en helhet som kompletterar budgeten.

Utlåtande GrUU 14/2021 rd
Avvikande mening

(43) Beloppet av de externa inkomster som avsatts för särskilda ändamål bör följaktligen stämma överens med dessa generella budgetprinciper. I yttrandet konstateras dock att frågan om hur mycket finansiering utanför budgeten som är för stor (och står i strid med proportionalitetsprincipen) i sista hand ska bedömas av EU-lagstiftaren.

Den rättsliga grunden för beslutet om egna medel och förhållandet till Europeiska unionens budgetprinciper

(44) Att unionen bemyndigas att uppta lån var enligt grundlagsutskottets tidigare utlåtande ur konstitutionell synvinkel en fråga om att riksdagens budgetmakt begränsas och att unionens externa skuldansvar ökas med 750 miljarder euro. Utskottet bedömde då att de förslag som lagts fram skulle öka Finlands ekonomiska ansvar betydligt, samtidigt som det inte gick att förutse exakt form, belopp och tidpunkt för dessa åtaganden.

(45) Grundlagsutskottet menade att det på grund av storleken på de ansvar som uppstår till följd av förslaget verkar vara fråga om en betydande begränsning av riksdagens budgetmakt, men att den som en del av systemet med egna medel som sådan och enskilt betraktat ännu inte nödvändigtvis är problematisk med tanke på suveräniteten (se GrUU 37/2012 rd). Beslutet om egna medel enligt den föreliggande propositionen innehåller i och för sig exakta bestämmelser som under behandlingen har preciserats ytterligare jämfört med kommissionens förslag med anledning av yttrandet från rådets rättstjänst. Bestämmelserna och principen pro rata innebär att åtagandena är avgränsade. Den noggranna avgränsningen och exaktheten uppfyller formellt de krav som 82 § i grundlagen med tillhörande tillämpningspraxis ställer på statens ansvarsåtaganden.

(46) I sitt tidigare utlåtande framhöll utskottet att den övre exponeringsgränsen för finska staten — inklusive överborgen — ska vara lagstadgad (se även GrUU 5/2011 rd). När man inte vet något annat om återbetalningen av den skuld som tagits inom ramen för återhämtningsfonden eller om kostnadsfördelningen än att de ska avtalas senast om sju år, var det enligt utskottet omöjligt att uppskatta Finlands maximala ansvarsbelopp när det föregående utlåtandet lämnades. Enligt utskottet äventyrade förslaget inte nödvändigtvis i sig finska statens förmåga att svara för sina förpliktelser, men det skulle ha varit nödvändigt att bedöma åtagandet inom ramen för en större helhet av åtaganden.

(47) I och med beslutet ökar Finlands ansvar inte på ett sätt som kan äventyra finska statens möjligheter att fullgöra sina skyldigheter enligt Finlands grundlag, står det i propositionens motive-ring till lagstiftningsordning (s. 45). Utskottet instämmer delvis i detta.

(48) Utskottet har tidigare påpekat att ett beslut om egna medel enligt kommissionens förslag skulle begränsa utarbetandet av unionens budgetramar och riksdagens budgetmakt länge (dvs. till utgången av 2058). Återhämtningsfonden är ett arrangemang som kommer att vara i flera decennier. Även om det årliga beloppet är relativt litet är det fråga om en långvarig begränsning av budgetmakten, och effekterna är svåra att definiera exakt. Det är svårt att förutse till exempel räntenivån eller betydelsen av att medlemsstater eventuellt lämnar unionen. I sitt tidigare utlåtande påpekar utskottet att det här arrangemanget, liksom till viss del de egna medlen i allmänhet, är för-enat med en sekundär statsgaranti. De medel som saknas om en medlemsstat försummar att betala sitt bidrag ska i första hand täckas med medel ur unionens budget. Om dessa inte räcker till ska

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

kommissionen kunna begära extra bidrag. Dessa extra bidrag är förenade med regressrätt till förmån för den som erlagt extra bidrag.

(49) Den återhämtningsfond som ingår i beslutet om egna medel är obestridligen en exceptionell handlingsmodell, som kommissionen, rådet och rådets rättstjänst har förklarat vara förenlig med fördragen, även om det hittills sagts att den är unik. Utan en klar viljeyttring från medlemsstaternas sida om modellens unicitet kan ett godkännande av förslaget de facto förändra unionens karaktär och förhållandet mellan unionen och medlemsstaterna på ett sätt som inte nödvändigtvis är effektivt för att uppnå unionens mål enligt artikel 3 i EU-fördraget. Detta trots att beslutsprocessen för egna medel ligger bakom flera spärrar som kan utnyttjas av medlemsstaterna.

Behandlingsordning

(50) En bedömning av behandlingsordningen blir aktuell och kan slutgiltigt göras först när ett förhandlingsresultat om beslutet om egna medel har uppnåtts och rådets beslut har överlämnats för nationellt godkännande genom en regeringsproposition, lade utskottet fast i sitt tidigare utlåtande. Det nationella godkännandet av beslutet om egna medel föreföll kräva kvalificerad majoritet enligt 94 § 2 mom. i grundlagen, dvs. två tredjedelar av rösterna, när det i förhållande till det tidigare och även i förhållande till det nationella ikraftsättandet av EU-fördragen i fråga om budgetsuveräniteten gällde en ny och väsentlig inskränkning av suveräniteten och när beslutet väsentligt ändrade karaktären av unionens övergripande arrangemang, eller om förslaget gällde grundlagen. Däremot behöver till exempel stödordningar i form av lån som genomförs under två budgetramperioder inte nödvändigtvis denna kvalificerade majoritet, eftersom den långvariga begränsningen av riksdagens budgetmakt är mindre, menade utskottet. Enligt utskottet kunde förslagen vid behandlingen i rådet också utvecklas på andra sätt som nämdes i statsrådets då aktuella skrivelse, så att det inte är fråga om en betydande överföring av behörighet i konstitutionellt hänseende.

(51) Enligt grundlagsutskottet krävde bedömningen av behandlingsordningen och säkerställandet av riksdagens tillbörliga deltagande i beslutsfattandet ännu en omsorgsfull bedömning av de kumulativa totala ansvaren och riskerna. Utskottet beklagar särskilt att propositionen inte innehåller någon framtidsinriktad konsekvensbedömning. Utskottet har brukat kräva beaktande av konsekvenserna av redan vidtagna åtgärder men också uttryckligen kumulativ bedömning och hänsyn till ärenden som väntas bli aktuella och ska avgöras inom den närmaste framtiden (GrUU 12/2020 rd).

(52) Beslutsförfarandet för beslutet om egna medel innehåller enligt artikel 311 i EUF-fördraget dubbla förfaranden som skyddar Finlands nationella beslutanderätt, inklusive budgetmakten. Rådets enhällighetskrav kompletteras ytterligare av ett separat krav på att beslutet ska godkännas av varje medlemsstat, inklusive Finland, i enlighet med konstitutionen. Beslutet är formellt och juridiskt av engångsnatur. Även framtida beslut om egna medel kräver ett beslut av riksdagen.

(53) Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att om det i unionens grundfördrag kan påvisas en klar och godtagbar rättslig grund för unionens lagstiftningsförslag, är det inte fråga om överföring av behörighet i konstitutionell mening och därmed inte heller om begränsning av suveräniteten (GrUU 16/2020 rd, GrUU 13/2018 rd). Utskottet anser att den rättsliga grunden för beslutet

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

om egna medel i sig är adekvat. Det rör sig emellertid inte enbart om ett normalt beslut om egna medel, eftersom detta beslut ger kommissionen befogenhet att låna medel på kapitalmarknaden och att fördela dessa medel i form av bidrag. Efter det som konstateras i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 16/2020 rd har yttrandet från rådets rättstjänst förtydligat rättsläget. Hänvisande till det som kommit fram vid grundlagsutskottets behandling och yttrandet från rådets rättstjänst konstaterar utskottet att det är fråga om ett exceptionellt, unikt och tidsbundet arrangemang i beslutet om egna medel som får sin grund i artikel 122. I enlighet med det ska skulder enligt unionens rättsregler bokföras som inkomster utanför budgeten och bidrag till en medlemsstat som väldefinierade, fördelade utgifter.

(54) Grundlagsutskottet har ansett att det i sig kan vara uppenbart att det nu på grund av covid-19-pandemin är fråga om en situation där förutsättningarna för tillämpning av medlemsstaternas solidariska ansvar enligt artikel 3 i EU-fördraget och till exempel artikel 122 i EUF-fördraget blir aktuella. I texten i artikel 5 i beslutet om egna medel och i hänvisningen till rådets förordning om inrättande av Europeiska unionens återhämtningsinstrument nämns uttryckligen extraordinära och tillfälliga ytterligare medel för att åtgärda följderna av covid-19-krisen. Med beaktande av motiveringen till att åtgärderna är tillfälliga och exceptionella har grundlagsutskottet redan tidigare betonat att man genom de åtgärder som nu vidtas inte ska göra bestående ändringar i unionens centrala verksamhetsprinciper (GrUU 16/2020 rd).

(55) Av konstitutionella skäl vill grundlagsutskottet i sitt tidigare utlåtande fästa stora utskottets och statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid nödvändigheten av att ha som mål att dels begränsa unionens upplåning och medlemsstatens anknytande direkta eller indirekta ansvar för EU-stöd i form av bidrag, dels säkerställa ett kontrollerbart totalt ansvar och budgetsuveränitet för medlemsstaten. Överlag ansåg utskottet följaktligen att återhämtningsfinansieringen i form av bidrag är särskilt problematisk i konstitutionellt hänseende. Efter grundlagsutskottets utlåtande har det planerade bidragsbeloppet minskat väsentligt, från 500 miljarder euro till 390 miljarder euro.

(56) Artikel 122 i EUF-fördraget möjliggör i sig beviljande av ekonomiskt bistånd. I beslutet om egna medel ingår en bestämmelse om extraordinära och tillfälliga ytterligare medel inom ramen för artikeln. Artikel 4 i förordningen om faciliteten för återhämtningsinstrument innehåller dock relativt vaga kriterier för användningen av medlen. Enligt artikeln ska faciliteten ha som övergripande mål att inom ramen för covid-19-krisen främja unionens ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning genom att förbättra medlemsstaternas resiliens, krisberedskap, anpassningsförmåga och tillväxtpotential, lindra krisens sociala och ekonomiska konsekvenser – särskilt för kvinnor, genom att bidra till genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter, genom att stödja den gröna omställningen, genom att bidra till uppnåendet av unionens klimatmål för 2030 [...] och uppfylla målet om ett klimatneutralt EU senast 2050 och den digitala omställningen, och på så sätt bidra till ökad ekonomisk och social konvergens, återställa och främja hållbar tillväxt i och integrering av unionens ekonomier, främja skapande av sysselsättning av god kvalitet och bidra till unionens strategiska autonomi såväl som en öppen ekonomi samt skapa europeiskt mervärde. Utskottet anser därför att syftet med ordningen är förenligt med artikel 122, men omfattande.

(57) Finansieringen från återhämtningsinstrumentet kompenserar den finansiering som medlemsstaten själv skulle vara tvungen att skaffa, till exempel genom att ta lån från den internationella

Utlåtande GrUU 14/2021 rd

Avvikande mening

kapitalmarknaden och därigenom skuldsätta sig, står det i propositionen (s. 20). Likaså påpekar regeringen att i många av unionens medlemsstater, som drabbats särskilt hårt av coronapandemin, är de offentliga finanserna redan som utgångspunkt i dåligt skick när de offentliga finanserna uppvisar ett underskott och statens skuldbörda är relativt stor i förhållande till landets bruttonationalprodukt. När återhämtningsfinansieringen kommer från unionen underlättar det situationen för unionens samhällsekonomi och ställningen för de offentliga finanserna. Samtidigt kan återhämtningsinstrumentet i vidare bemärkelse ses som ett uttryck för sammanhållning och solidaritet i unionen, där medlemsstaterna är beredda att hjälpa varandra i en allvarlig ekonomisk och hälsomässig kris som gemensamt berör alla medlemsstater.

(58) 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 förorsakats av krisen. Utskottet anser att de ovan beskrivna målen, som uppnås med hjälp av bidrag som finansieras genom att unionen tar upp lån, kan leda till ett negativt resultat med tanke på kraven på en sund finanspolitik enligt artikel 125. Arrangemanget kan alltså i sak bli problematiskt med avseende på artikel 125 i EUF-fördraget. Det kräver en tydlig och öppen övervakning från kommissionens sida.

(59) Grundlagsutskottet anser också att det är av betydelse för suveräniteten hur beslutsprocesserna i medlemsstaterna och EU är strukturerade och vilka bestående förfaringssätt det finns. Utskottet ansåg redan i sitt tidigare utlåtande att förslaget är förenat med väsentliga kvantitativa och kvalitativa förändringar i unionens verksamhet och övergripande arrangemang, vilket innebär förändringar i den konstitutionella bedömningen (GrUU 16/2020 rd). Grundlagsutskottet upprepar denna åsikt och konstaterar att det enligt den inkomna utredningen är fråga om ett engångsarrangemang, ett unikt och tidsbundet arrangemang där beslutsstrukturerna och handlingsmodellerna, med undantag för detta unika undantag, förblir oförändrade. Om detta förfarande skulle upprepas, skulle det innebära en faktisk förändring i unionens karaktär och verksamhet och förutsätta åtminstone den majoritet i riksdagen som föreskrivs i 94 § 2 mom. i grundlagen för att godkännas.

(60) Av det tidigare utlåtandet följer att det utifrån utskottets tidigare utlåtandep Praxis (GrUU 38/2001 rd, s. 5, GrUU 7/2003 rd, s. 3, GrUU 9/2006 rd, s.5, GrUU 36/2006 rd, GrUU 13/2008 rd) är möjligt att anse att förslagen inte är sådana mindre justeringar av unionens uppgifter utifrån de befogenheter unionen redan har som utskottet tidigare har ansett vara förenliga med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen. Det är inte heller fråga om en normal utveckling av unionens interna funktioner på institutionell nivå, som utskottet brukat se som irrelevant för suveräniteten. Utskottet upprepar sin tidigare utlåtandep Praxis och konstaterar att det i den nu aktuella situationen finns en handlingsmodell som är exceptionell, unik, berättigad enligt artikel 122 och förenlig med fördraget. Det är ett exceptionellt förfarande som tydliggörs genom den exceptionella krissituationen och som möjliggörs av fördraget.

(61) Det är fråga om en unik, exceptionell situation som har uppstått till följd av en allvarlig kris. Följderna av denna situation kan lindras genom ett exceptionellt, unikt och tidsbegränsat arrangemang som möjliggörs av grundfördragen och andra element i unionslagstiftningen. Arrangemanget förutsätter att medlemsländerna godkänner det i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser. Riksdagens samtycke behövs för att avtalet ska kunna godkännas, men det är inte

Utlåtande GrUU 14/2021 rd
Avvikande mening

fråga om en betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller ett därmed jämförbart arrangemang. Riksdagens samtycke kan ges med enkel majoritet.

Avvikande mening

Vi anför

att riksdagens samtycke behövs för det beslut som avses i propositionen och

att beslutet om riksdagens samtycke ska fattas med enkel majoritet.

Helsingfors 27.4.2021

Antti Rinne sd
Jukka Gustafsson sd
Maria Guzenina sd
Johannes Koskinen sd
Bella Forsgrén gröna
Outi Alanko-Kahiluoto gröna
Anna Kontula vänst
Mats Löfström sv