

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet om ändring av fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet om ändring av fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen (RP 99/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Seppo Tanninen, finansministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- professor Päivi Leino-Sandberg
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner avtalet av den 27 januari 2021 och den 8 februari 2021 om ändring av fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen mellan Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Irland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storbritannien, Republiken Luxemburg, Republiken Malta, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Republiken Slovenien, Republiken Slovakien och Republiken Finland samt antar en lag om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen.

Avtalet träder i kraft den dag då ratificerings-, godkännande- eller godtagandeinstrumenten har deponerats av samtliga signatärer. Lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör

Utlåtande GrUU 29/2021 rd

till området för lagstiftningen avses träda i kraft när avtalet trätt i kraft och vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

I propositionens motivering till lagstiftningsordningen bedöms behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordningen med tanke på bestämmelserna i 94 § i grundlagen om godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem och bestämmelserna i 95 § om sättande i kraft av internationella förpliktelser.

Enligt regeringens uppfattning kan avtalet godkännas med enkel majoritet och förslaget till ikraftträdandelag behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Genom avtalet utvecklas Europeiska stabilitetsmekanismens (ESM) funktion. De viktigaste ändringarna jämfört med nuläget gäller genomförandet av en finansiell säkerhetsmekanism för bankernas gemensamma resolutionsfond inom ramen för Europeiska stabilitetsmekanismen, ändringen av kvalifikationskriterierna för det förebyggande finansiella stödet samt bedömningen av skuldållbarhet och förfarandena för omstrukturering av skulder. I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen.

(2) Det ESM-fördrag som nu ändras har godkänts i riksdagen med enkel majoritet med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 13/2012 rd), och lagen om sättande i kraft av fördraget stiftades i vanlig lagstiftningsordning. Under avtalsförhandlingarna deltog riksdagen i bildandet av Finlands ståndpunkt på det sätt som föreskrivs i 96 och 97 § i grundlagen om behandlingen av unionsärenden i riksdagen (se GrUU 1/2011 rd, GrUU 14/2011 rd, GrUU 25/2011 rd). Utskottet granskade då förslaget om godkännande av fördraget särskilt med tanke på Finlands suveränitet och riksdagens budgetmakt. Utifrån en helhetsbedömning av de ekonomiska ansvaren och riskerna ansåg utskottet att den begränsning av riksdagens budgetmakt som följer av ESM-fördraget inte var så betydande att den skulle kräva kvalificerad lagstiftningsordning. Enligt den dåvarande bedömningen äventyrade det ekonomiska ansvaret inte statens möjligheter att fullgöra sina grundlagsenliga skyldigheter. Enligt utskottet var fördragsbestämmelserna inte heller i fråga om beslutsförfarandet problematiska med tanke på Finlands suveränitet och riksdagens budgetmakt. Enligt utskottet inbegrep fördragsbestämmelserna inte den typen av överföring av befogenhet att ändra fördraget till ESM-rådet som är betydande med hänsyn till Finlands suveränitet (GrUU 13/2012 rd, s. 4).

(3) Eftersom fördraget innehöll bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och för den budgetmakt som riksdagen har enligt 3 § 1 mom. och 7 kap. i grundlagen, krävde ESM-fördraget riksdagens samtycke (GrUU 13/2012 rd). Genom det avtal som nu bedöms ändras bestämmelserna i ESM-fördraget. Dessutom innehåller avtalet nya bestämmelser om den ytterligare del av grundkapitalet som ska betalas på begäran av stabilitetsmekanismen. Fullgörandet av denna skyldighet har relevans för riksdagens budgetmakt. Också det avtal som nu föreslås förutsätter riksdagens samtycke.

Utlåtande GrUU 29/2021 rd

(4) Enligt grundlagsutskottet ska möjligheterna att få information och påverka enligt 96 och 97 § i riksdagens grundlag tryggas på behörigt sätt (se t.ex. GrUU 49/2010 rd). Även vid beredningen av den ändring av fördraget som nu föreslås bli godkänd har ärendet behandlats som EU-ärende (se t.ex. GrUU 19/2020 rd).

Bedömning av avtalet och lagförslaget

(5) Det avtal som i propositionen läggs fram för godkännande är ett internationellt avtal som ska godkännas genom ett förfarande enligt 94 § i grundlagen och som sätts i kraft genom ett förfarande enligt 95 § i grundlagen. Föremål för bedömningen är förslaget om godkännande och ikraftsättande av det färdiga avtalet. Omständigheterna för grundlagsutskottets bedömning avviker således från förfarandet enligt 96 och 97 § i grundlagen.

(6) Enligt 94 § i grundlagen godkänner riksdagen 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. Beslut om godkännande av en internationell förpliktelse fattas 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.

(7) Enligt grundlagsutskottet ger riksdagen genom ett explicit beslut sitt samtycke till reservationer, uttalanden och förklaringar som påverkar innehållet i en internationell förpliktelse för Finland eller förpliktelsens omfattning i relation till själva konventionen (se t.ex. GrUU 15/2011 rd, s. 5/II).

(8) Enligt 95 § i grundlagen ska de bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen sättas i kraft genom lag. Ett förslag till lag om sättande i kraft av en internationell förpliktelse behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Om ett förslag 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, utan att förslaget lämnas vilande, dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

(9) Avsikten är att inrätta en säkerhetsmekanism för finansiering av den resolutionsfond som ska genomföra bankunionen. Detta arrangemang skulle kunna tillämpas i en situation där en resolutionsåtgärd inte kan finansieras med förhandsbidragen från de betalningsskyldiga kreditinstituten och värdepappersföretagen och inte heller med extraordinära efterhandsbidrag som tas ut hos de betalningsskyldiga. Som motvikt till införandet av säkerhetsmekanismen slopas instrumentet för direkt rekapitalisering av banker ur ESM:s metodarsenal.

(10) Grundlagsutskottet har ansett det vara ytterst viktigt att Finlands budgetsuveränitet skyddas så effektivt som möjligt (GrUU 10/2019 rd, GrUU 55/2017 rd, GrUU 28/2013 rd, GrUU 5/2011 rd). Utskottet har likaså ansett det vara viktigt att villkoren för ESM:s finansiering och övrig krisfinansiering från unionen är tillräckligt strama, eftersom det på ett väsentligt sätt inverkar på fin-

Utlåtande GrUU 29/2021 rd

ska statens exponering. Enligt grundlagsutskottet är också ett tillräckligt investeransvar viktigt med tanke på finska statens exponering (GrUU 16/2020 rd, PeVP 34/2020 vp och PeVP 27/2020 vp, GrUU 19/2020 rd, GrUU 1/2019 rd).

(11) Vid den konstitutionella bedömningen ska enligt grundlagsutskottet Finlands samlade ekonomiska exponeringar i anslutning till tryggheten av den finansiella stabiliteten i Europa granskas för att utreda den inskränkning av riksdagens budgetmakt som exponeringarna medför. Det handlar också om huruvida exponeringarna kan riskera finska statens möjligheter att svara för de skyldigheter den har enligt grundlagen (se t.ex. GrUU 13/2012 rd, s. 3). Avgörande vid bedömningen av Finlands totala exponeringar ur denna synvinkel är inte bara det absoluta beloppet av exponeringarna utan också sannolikheten för att risken realiserar. Bedömningen av om riksdagens budgetmakt inskränks påverkas inte bara av beloppet av de samlade exponeringarna utan också av vilket inflytande riksdagen har när exponeringarna ökar (se t.ex. GrUU 13/2012 rd, s. 3).

(12) Enligt grundlagsutskottet har det med tanke på grundlagen varit viktigt att de föreslagna ändringarna inte får öka Finlands exponering i fråga om maximibeloppen i ESM-fördraget. En ökning av ESM:s totala ansvar ska även i fortsättningen förutsätta Finlands samtycke och riksdagens medverkan (GrUU 1/2019 rd).

(13) I propositionsmotiven (s. 9—14) behandlas i relativt stor utsträckning Finlands exponeringar i anknytning till euroområdet stabilitetsstyrning och bedöms de risker som stabilitetsmekanismerna i euroområdet medför. På grund av omfattningen och långvarigheten av de totala exponeringar som föranleds av stabilitetsmekanismerna i euroområdet och sannolikheten för att riskerna realiserar är, enligt propositionsmotiven, de medlemsstatsvisa borgens- och kapitalexponeringar som följer av stabilitetsmekanismerna i euroområdet statsfinansiellt betydande. Om riskerna realiserar, uppgår enligt de sannolikhetsbedömningar som presenteras i motiveringen det förväntade värdet av den skada som hänför sig till Finlands åtaganden inte i en sådan omfattning att det äventyrar Finlands möjligheter att fullgöra sina grundlagsenliga förpliktelser. Enligt propositionsmotiven (s. 26) ökar avtalsändringarna inte det övergripande ansvar som Finland har från ESM och EFSF. Avtalsändringarna ökar inte heller sannolikheten för att riskerna realiserar, och en eventuell överföring av EFSF-stöden från EFSF till ESM kan till och med minska den totala exponeringen. Enligt grundlagsutskottet innehåller avtalet om ändring av ESM-fördraget således inte några sådana nya ekonomiska åtaganden för Finland som skulle kränka riksdagens budgetmakt genom att äventyra Finlands möjligheter att fullgöra sina skyldigheter enligt grundlagen.

(14) Grundlagsutskottet anser dock att ändringen av fördraget är betydande och fäster statsrådets uppmärksamhet vid den vidare rättsliga och ekonomiska helhet som ändringen av ESM-fördraget är kopplad till. Utskottet anser att särskild uppmärksamhet bör fästas vid den allmänna ökningen av Finlands ekonomiska risker i ett EU-sammanhang. De ekonomiska exponeringarna och riskerna ska beaktas kumulativt, även med beaktande av de ärenden som redan har beslutats eller som kommer att avgöras inom kort.

(15) Med tanke på förfarandet för godkännande av avtalet är det av betydelse om det är fråga om en överföring av befogenheter som är av betydelse med tanke på Finlands suveränitet i den mening som avses i 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har vid bedömningen av hur betydande en behörighetsöverföring är ur suveränitetssynpunkt fäst uppmärksam-

Utlåtande GrUU 29/2021 rd

het vid hur begränsad överföringen är i sak och vid överföringens tillämpningsområde samt vid avtalsbestämmelsernas karaktär, syfte och materiella betydelse överlag. 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. Vid tolkningen av suveräniteten har också bestämmelsen i 1 § 3 mom. i grundlagen om medlemskap i Europeiska unionen betydelse, i synnerhet när det är fråga om ett avtal som är fast knutet till Europeiska unionen (se GrUU 13/2012 rd, s. 2). Med tanke på det var enligt utskottet bestämmelserna i det ESM-fördrag som nu föreslås bli ändrat inte förknippade med någon sådan överföring av befogenhet att ändra fördraget till ESM-rådet som är betydande med hänsyn till Finlands suveränitet (GrUU 13/2012 rd).

(16) Grundlagsutskottet har ansett det vara betydelsefullt med avseende på grundlagen att finansiellt stöd från ESM är villkorat på behörigt sätt (PeVP 34/2020 vp, PeVP 27/2020 vp och GrUU 19/2020 rd). Kriterierna för beviljande av förebyggande finansiellt stöd motsvarar sedvanlig ekonomisk villkorlighet. Villkoren syftar till att säkerställa att den mottagande medlemsstaten följer en sund ekonomisk politik i enlighet med unionens rättspraxis (se även EU-domstolens dom i mål C-370/12, Pringle, ECLI:EU:C:2012:756, särskilt punkterna 129—147). Enligt propositionsmotiven (s. 7) skapar de ändringar i ESM:s instrument för förebyggande finansiellt stöd och kreditlinan med utvidgade villkor som ändringsavtalet innebär incitament för snabbare återbetalning av stödet och kontinuerligt iakttagande av villkoren. Med hjälp av dem strävar man också efter att effektivisera användningen av instrumenten för att ansökningar om finansiellt stöd ska göras i ett tidigare skede och att förebyggandet av kriser ska bli mer effektivt, vilket också begränsar Finlands ansvar och risker. Utskottet anser således att de avtalsbestämmelser om villkorlighet som nu granskas som en del av systemet för förebyggande av kriser innehåller tillräckliga incitament för att begränsa finska statens exponering och att de inte är problematiska i konstitutionellt hänseende.

(17) I motiveringen till lagstiftningsordningen (s. 27) behandlas särskilt nödförfarandets konstitutionella betydelse. Grundlagsutskottet ansåg vid behandlingen av ESM-fördraget att ett sådant nödförfarande som det som nu föreslås är förenligt med Finlands grundlag (GrUU 13/2012 rd, s. 4). Enligt utskottet är det också väsentligt att man genom ett nödförfarande som gäller säkerhetsmekanismen inte kan öka Finlands exponering för avtalets maximibelopp utan Finlands samtycke och riksdagens deltagande i det i enlighet med Finlands grundlag.

(18) Grundlagsutskottet anser att avtalet om ändring av ESM-fördraget kan godkännas i riksdagen med enkel majoritet och att lagen om sättande i kraft av det kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens samtycke behövs för godkännande av det avtal som avses i propositionen,

att beslutet om riksdagens samtycke ska fattas med enkel majoritet och

Utlåtande GrUU 29/2021 rd

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 24.9.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Jani Mäkelä saf.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.